Helsingin kaupunki
Tarkastuslautakunta

ARVIOINTIKERTOMUS 2013

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2014:17
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2013

Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

Puhelin (09) 310 1613
tarkastusvirasto@hel.fi

Internet

www.hel.fi/tav

Kannen kuva

Helsingin kaupungin aineistopankki
Mika Rokka

ISBN 978-952-272-682-7 (painettu julkaisu)
ISBN 978-952-272-683-4 (verkkojulkaisu)
ISSN-L 2242-4504
ISSN 2242-4504 (painettu julkaisu)
ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)

PUHEENJOHTAJAN KATSAUS

Hyvä kaupunginvaltuutettu, tarkastuslautakunta on olemassa sinua varten. Lautakunnan tehtävänä on valvoa, että valtuuston tahto toteutuu kaupungin hallinnossa. Ikävä kyllä tarkastuslautakunta on joutunut taas toteamaan, etteivät valtuutettujen tahdonilmaukset näy hallinnossa niin voimakkaasti kuin pitäisi.

Selvitimme tämän vuoden arviointikertomukseen muun muassa sitä, mitä tapahtuu kaupunginvaltuutettujen tekemille aloitteille ja ponsille. Vastaus on, että eipä juuri mitään. Virkamieskoneisto ja kaupunginhallitus eivät vaikuta ottavan niitä vakavasti, eivätkä ne useimmiten toteudu käytännössä. Lautakunnan otantaan päätyneistä aloitteista vain joka neljäs oli johtanut käytännön toimenpiteisiin, ponsista vielä harvempi. Yllättävää kyllä myöskään kaupunginvaltuuston äänestyksissään valmisteluun palauttamat aloitteet eivät yleensä johda mihinkään. Kaupunki ei ole määritellyt edes aikarajaa sille, mihin mennessä hallinnon pitää ottaa käsiteltäväkseen valtuuston palauttama aloite. Tähän on tultava muutos. Valtuutetut käyttävät kaupungissa korkeinta päätösvaltaa ja sen täytyy näkyä jatkossa paremmin sekä kaupunginhallituksen päätöksissä että virkamiesten työssä.

Tästä arviointikertomuksesta käy taas kerran ilmi myös se, että kaupunginvaltuuston päättämät hallintoa sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet eivät toteudu. Parhaiten pärjäsi viime vuonna kaupunginjohtajan hallinnonala ja huonoimmin sosiaali- ja terveystoimi. Positiivisena seikkana voi kuitenkin todeta, että talousarvion raami on ohjannut rahankäyttöä kohtuullisesti viime vuonna. Tämän vuoden osalta kaupunginhallitus on terävöittänyt budjettilinjaansa vielä siitäkin, mistä se ansaitsee kiitokset. Eri hallintokunnissa on tosin eroja ja budjetin sitovuus on vaihdellut alakohtaisesti. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa on ollut toistuvia vaikeuksia pysyä valtuuston päättämässä sitovassa määrärahatasossa.

Tarkastuslautakunnan käytännön työ tapahtuu pitkälti jaostoissa. Lautakunnan 1. jaosto on arvioinut tänä vuonna muun muassa kaupungin hankinta- ja kilpailuttamisosaamista. Valtuusto on halunnut kehittää sitä strategiaohjelmassa, lisäksi kaupunginhallitus on päättänyt jo vuonna 2011 perustaa hankintojen yleiseen ohjaukseen ohjausryhmän. Ohjausryhmää ei ole kuitenkaan perustettu ja hankintojen kilpailutus on virastoissa yhä liian riippuvaista niiden omasta halusta turvautua hankintakeskuksen asiantuntemukseen. Lautakunnan 2. jaosto puolestaan on arvioinut muun muassa nuorten päihdehoitoon pääsyä. Arvioinnissa kävi ilmi, että HUS edellyttää lastensuojelun piirissä olevan lapsen tai nuoren huostaanottoa hoitoon pääsemiseksi lasten tai nuorten psykiatrian klinikalle. Tämä on hyvin ongelmallista, koska huostaanotto on paitsi kallis myös inhimillisesti katsoen raskas toimenpide. Myös omaishoidossa on puutteita, kaupungin toimet eivät ole olleet riittäviä lakisääteisen lomituksen järjestämiseksi.

Toivottavasti tästä arviointikertomuksesta on hyötyä sinulle valtuutetun tehtävässäsi. Jos mielessäsi on ideoita tulevien vuosien arviointiaiheiksi, otamme niitä mielellämme vastaan! Seuraavan vuoden aiheet lyödään lukkoon edellisen vuoden keväänä. Johtosäännön muutoksen myötä meillä on kuitenkin nyt myös mahdollisuus tuoda valtuustolle yksi erillisraportti joka vuosi.

Yhteistyöterveisin

Terhi Koulumies
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

Sisällysluettelo

1 TARKASTUSLAUTAKUNTA 1

1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO 2
1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA 2
1.3 MUU TOIMINTA 3
1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2012 KÄSITTELY 3
1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI 4

2 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI 8

2.1 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HALLINTOKUNNISSA 8
2.2 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN SEURANNAN JA DOKUMENTOINNIN PUUTTEET 10
2.3 HAVAINTOJA TAVOITTEIDEN ESITTÄMISESTÄ 11
2.4 TYTÄRYHTEISÖILLE ASETETTUJEN SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN 12
2.5 SITOVIEN TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN 13
2.6 TOTEUTUMATTOMIEN TAVOITTEIDEN VALTUUSTOKÄSITTELY JA TILINPÄÄTÖKSEN HYVÄKSYMINEN LAUTA- JA JOHTOKUNNISSA 14
2.7 JOHTOPÄÄTÖKSET TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA 15

3 KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI 16

3.1 KAUPUNGIN TALOUDEN TILA JA KEHITYS 16
3.2 TALOUSARVIORAAMIN OHJAUSVAIKUTUS JA SITOVIEN TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN SITOVUUS 21

4 TOIMINNAN ARVIOINTI 27

4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT 27
4.1.1 TILOJEN KÄYTTÖÖN LIITTYVIEN STRATEGISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN JA PALVELUVERKON SOPEUTTAMINEN 27
4.1.2 HANKINTA- JA KILPAILUTTAMISOSAAMINEN PALVELUHANKINNOISSA 31
4.1.3 VIRASTOJEN TIETOJÄRJESTELMÄHANKKEET 34
4.1.4 YHTEISTYÖN VÄLTTÄMINEN VEROPARATIISIKYTKENTÖJÄ OMAAVIEN YRITYSTEN KANSSA 39

4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT 44
4.2.1 KAUPUNGIN TALOUDELLINEN TUKI TYTÄRYHTEISÖILLE 44

4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIT 46
4.3.1 JOUKKOLIIKENNEINVESTOINTIEN KUSTANNUSTEHOKKUUS JA TARKOITUKSENMUKAISUUS 46
4.3.2 HELSINGIN JÄRJESTÖAVUSTUSTEN JAKOPERIAATTEIDEN TOTEUTUMINEN 50

4.4 KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT 52
4.4.1 TOIMENPITEET VALTUUTETTUJEN ALOITTEIDEN JA TOIVOMUSPONSIEN JOHDOSTA 52
4.4.2 DESIGNPÄÄKAUPUNKIHANKKEEN 2012 ONNISTUMINEN 55

4.5 SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT 58
4.5.1 TOIMENPITEET KAUPUNKILAISTEN TERVEYSEROJEN KAVENTAMISEKSI 58
4.5.2 NUORTEN TOIMEENTULOTUKIASIAKKAIDEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISEMINEN 62
4.5.3 KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN TULOKSET 67
4.5.4 NUORTEN PÄIHDEHOITOON PÄÄSY 70
4.5.5 VAMMAISPALVELULAIN MUKAISEN HENKILÖKOHTAISEN AVUSTAJAPALVELUN TOTEUTUMINEN 75
4.5.6 OMAISHOIDON LAKISÄÄTEISEN VAPAAN JÄRJESTÄMINEN JA PALVELUN RIITTÄVYYS 78

4.6 SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT 81
4.6.1 POSITIIVISEN DISKRIMINAATION TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HELSINGIN KOULUISSA 81
4.6.2 LÄHILIIKUNTAPAIKAT JA KAUPUNKILAISTEN LIIKUNNAN LISÄÄMINEN 85
4.6.3 TYÖNOHJAUKSEN RIITTÄVYYS JA VAIKUTTAVUUS OPETUSVIRASTOSSA 88

4.7 KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT 92
4.7.1 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI KAAVOITUKSESSA 92

LIITE 1.TARKASTUSLAUTAKUNTA, JAOSTOJEN JÄSENET JA JAOSTOJA AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT 97
LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNNAN TARKASTUSALUEJAKO 99
LIITE 3. LUETTELO TARKASTUSLAUTAKUNNALLE VALMISTELLUISTA ARVIOINTIMUISTIOISTA 100
LIITE 4. KÄYTETYT LYHENTEET 101

TIIVISTELMÄ

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja se on jakautunut kahteen jaostoon.

Sitovien tavoitteiden toteutuminen: Talousarvion 105 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta toteutui 84 eli 80 prosenttia. Valtuustoon nähden sitoviksi asetetuista 65:stä käyttötalouden määräraha- tai toimintakatetavoitteesta toteutui 48 eli 74 prosenttia.

Kaupungin talouden liikkumavara pienenee: Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan emokaupungin käyttömenojen reaalikasvu pidetään asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella. Vuonna 2013 tavoite ei toteutunut, vaikka prosentin tuottavuusparannukseen ei vielä vuonna 2013 pyritty. Strategiaohjelmassa valittua tiukan menoraamin linjaa tuottavuustavoitteineen tulee noudattaa.

Valtuutettujen aloitteiden ja toivomusponsien vaikutus on jäänyt vähäiseksi: Kaupunginhallituksen tulee kattavammin ottaa huomioon valtuustoaloitteissa ja toivomusponsissa ehdotetut toimenpiteet. Aloitteiden vaikuttavuutta tulee pyrkiä parantamaan ottamalla käyttöön niin sanotut ryhmäaloitteet.

Tiloihin ja hankintoihin liittyvien strategisten tavoitteiden toteutuminen on varmistettava: Kaupunginhallitukselle tulee valmistella kaupunkitasoinen tilaohjelma, jossa määritellään toimenpiteet tilakannan käyttöarvon säilyttämiseksi ja huomattavaksi kasvaneen korjausvelan vähentämiseksi. Kaupunginhallituksen tulee perustaa ohjausryhmä vastaamaan hankintojen ohjauksesta ja koordinoinnista.

Globaalin vastuun strategiassa todettu yhteistyön välttäminen veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa on vaikeaa, mutta epäsuoria vaikuttamisen tapoja kannattaa kokeilla: Hankintakeskuksen tulee kiirehtiä kaupunginhallituksen 4.3.2013 päättämän pilottihankinnan toteuttamista pyytämällä maakohtaiset tilinpäätöstiedot tarjouskilpailun yhteydessä. Lisäksi tulee selvittää mahdollisuudet sellaisiin euromääräisesti merkittäviin pilottihankintoihin, joissa pyydetään tarjoajia ilmoittamaan tiedot yrityksen omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta.

Nuorten sosiaalityössä on tavoitteiden ja asiakasmäärien välinen ristiriita: Nuorten toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut voimakkaasti. Strategian tavoitteen toteutumiselle, eli kaikkien alle 25-vuotiaiden toimeentulotukea hakevien tapaamiselle, ei ole edellytyksiä. Sosiaalityöntekijöiden työaikaa on suunnattava nykyistä enemmän nuorten tapaamisiin ja asiakasohjausta moniammatillista tukea tarjoavaan työvoiman palvelukeskus Duuriin on parannettava.

Nuorten päihdehoitoon tarvitaan matalan kynnyksen palvelu: Sosiaali- ja terveysviraston tulee kehittää nuorisoasematoiminnasta kokonaisvaltainen nuorten matalan kynnyksen palvelu, joka tarjoaa päihdepalvelujen lisäksi myös terveydenhoitajan, psykologin ja sosiaalityöntekijän palveluja ja jolla on tiivis yhteys muihin perhe- ja sosiaalipalveluihin ja koulujen oppilashuoltoon.

Positiivisen diskriminaation määrärahoille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin kouluissa: Kyselyn perusteella määrärahoilla on onnistuttu lisäämään koulutuksellista tasa-arvoa.

Joukkoliikenteen strategiset tavoitteet vaativat lisätoimia: Kaupunginhallituksen tulee vaikuttaa siihen, että Helsingin seudun liityntäpysäköinnille luodaan yhtenäiset toimintamallit yhteistyössä valtion ja muiden kuntien kanssa. Raitioliikennettä tulee nopeuttaa ja liikennesuunnittelussa huomioida joukkoliikenteen maankäyttöhyödyt ja kaupunkitaloudelliset hyödyt.

1 TARKASTUSLAUTAKUNTA

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen arvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettäviksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten kaupungin tilintarkastajan valinnan.

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Arviointiin liittyvät havainnot esitetään valtuustolle laadittavassa arviointikertomuksessa. Lisäksi lautakunta voi laatia valtuustolle erillisiä raportteja kaupungin toiminnan ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista. Ennen arviointikertomuksen tai erillisen raportin valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodesta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta. Kuviossa 1 on esitetty tarkastuslautakunta osana kaupungin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää.

Kuvio 1. Tarkastuslautakunta osana kaupungin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää

1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO

Kaupunginvaltuusto nimesi 16.1.2013 vuosien 2013–2016 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa oli vuonna 2013 yhdeksän jäsentä ja yhdeksän henkilökohtaista varajäsentä.

Taulukko 1. Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet vuonna 2013

Varsinaiset jäsenet	Henkilökohtaiset varajäsenet
Pj. Terhi Koulumies, valtiotieteiden maisteri	Esko Niemi, professori
Vpj. Pentti Arajärvi, oikeustieteen tohtori	Minna Salminen, kasvatustieteiden maisteri
Patrik Gayer, yhteiskuntatieteiden kandidaatti	Karin Hautamäki, valtiotieteiden kandidaatti
Mia Haglund, valtiotieteiden kandidaatti	Aaron Kallinen, filosofian maisteri, 13.11.2013 alkaen (Mikko Pöri, filosofian maisteri, 12.11.2013 asti)
Mari Holopainen, kauppatieteiden maisteri	Salla Korhonen, lakimies
Nuutti Hyttinen, kauppatieteiden maisteri ja oikeustieteen kandidaatti	Marja Nyman, toimittaja
Jaana Lamminperä, oikeustieteen kandidaatti	Jaakko Ojala, valtiotieteiden maisteri
Sari Mäkimattila, lääketieteen tohtori	Timo Vehosmaa, diplomi-insinööri
Tuomas Viskari, yhteiskuntatieteiden maisteri	Harri Juntunen

Toimikauden 2013–2016 tarkastuslautakunta jakaantui kahteen jaostoon, joiden kokoonpanot on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 1. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja taloudenhoidon arviointia lautakunnan päättämän tarkastusaluejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 2.

1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta piti toimintansa käynnistämiseen ja vuoden 2013 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 15 kokousta. Lautakunnan kaksi jaostoa pitivät vuoden 2013 arviointia koskien yhteensä 27 kokousta, joista seitsemän oli arviointikäyntejä kaupungin eri virastoihin.

Lautakunta merkitsi keväällä 2014 tiedoksi kaupunginjohtajiston selonteot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2013. Lisäksi esillä olivat Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallinta, sisäinen valvonta ja kaupunkikonsernin tulevaisuuden näkymät sekä varautuminen liikelaitosten yhtiöittämiseen. Syksyllä 2013 lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot kaupungin strategiaohjelmasta, kilpailuneutraliteetista ja keskushallinnon organisaatiomuutoksesta sekä kaupungin taloudellisesta tilanteesta.

Kaupunginvaltuusto valitsi 10.4.2013 lautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2013–2016 ja optiona vuosien 2017 ja 2018 tilintarkastajaksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n päävastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Leif-Erik Forsberg. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2013 tilintarkastuksesta.

Lautakunta hyväksyi 15.5.2013 koko toimikauden 2013–2016 kattavan toimintasuunnitelman. Lisäksi kutakin vuotta varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisällytetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankohtaisimmat. Vuonna 2013 arvioinnin kohteena oli teemoja eri hallintokunnista.

Tarkastusvirasto

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kahta jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman arviointisuunnitelman 2013 mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatettiin virastossa laadittua arvioinnin käsikirjaa, johon on koottu kaikki arviointiin liittyvät kuvaukset, toimintaohjeet ja lomakkeet.

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, KTM revisioneuvos Pirjo Hakanpää, JHTT. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo Niska-aro, JHTT, ja arviointiprosessista vastasi arviointipäällikkö, hallintotieteiden maisteri Timo Terävä, JHTT, joka toimi myös tarkastuslautakunnan sihteerinä. Käytännön arviointityötä tehtiin arviointisuunnitelman mukaisesti yhden tai useamman tarkastajan toimesta. Lautakunnan jaostojen työtä koordinoivina arviointivastaavina toimivat kaupunkitarkastaja, valtiotieteiden tohtori Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja, hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen.

1.3 MUU TOIMINTA

Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteinen seminaari järjestettiin 19.9.2013 Vantaalla, missä aiheina olivat muun muassa kuntarakenneuudistus ja metropolihallinto, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan yhteistyö, tarkastuslautakunnan toimintaan vaikuttavat nykyiset kuntalain säännökset ja lakiin valmisteilla olevat muutokset sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittely. Lisäksi eri kaupunkien edustajat esittelivät lautakuntansa toimintaa.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 19.6.2013 lautakunnan raportointioikeutta koskevan hallinnon ja talouden tarkastussäännön muutoksen. Sen perusteella lautakunta voi harkintansa mukaan laatia valtuustolle arviointikertomuksen lisäksi erillisiä raportteja kaupungin toiminnan ja taloudenhoidon kannalta merkittävissä asioissa.

1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2012 KÄSITTELY

Kaupunginvaltuusto merkitsi 19.6.2013 tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2012 ja siihen pyydetyt lausunnot. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 11.12.2013.

Vuoden 2012 arviointikertomuksessa olleita asioita esiteltiin medialle 14.5.2013 pidetyssä tarkastuslautakunnan tiedotustilaisuudessa.

1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Tavoitteena oli arvioida, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan vuoden 2011 arviointikertomuksessa esittämillä suosituksilla on ollut. Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin keskushallinto ja hallintokunnat ovat ryhtyneet sekä mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Lisäksi selvitettiin, onko toimenpiteisiin ryhdytty arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten johdosta. Osakysymykset muodostivat arvioinnin kriteerit ja niiden toteutumista arvioitiin kolmiportaisella asteikolla:

☺ Toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset olleet myönteisiä.

😐 Tilanne on ennallaan ja toimenpiteitä ollaan vasta valmistelemassa tai vaikutuksia ei vielä havaittavissa.

☹ Toimenpiteisiin ei ole ryhdytty tai vaikutukset olleet negatiivisia.

Joidenkin aiheiden kohdalla johtopäätös on esitetty käyttäen useampaa kuviota (esimerkiksi ☺/😐). Näin on voitu osoittaa, että osa hallintokunnista on toiminut suosituksen mukaisesti ja osa ei. Tilannetta, jossa kriteerin toteutumista ei ole voitu todeta käytettävissä olleella materiaalilla, on kuvattu kuviolla Ɵ.

Arviointikertomuksessa 2011 käsiteltiin 27 arviointiaihetta ja esitettiin 90 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin kahdeksan aiheen ja 27 suosituksen osalta suorittamalla kysely hallintokunnille, joiden katsottiin vastaavan tarkastuslautakunnan suosituksissa esittämien toimenpiteiden toteutuksesta. Lautakunnan vuonna 2011 esittämien suositusten vaikuttavuutta on käsitelty kahdeksan muun aiheen ja 15 suosituksen kohdalta jo vuoden 2012 arviointikertomuksessa. Tähän arviointiin ei valittu jo aiemmin käsiteltyjä suosituksia.

Arvioinnin havainnot

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista. Arviointikriteerien toteutuminen on esitetty edellä kuvatun asteikon mukaisilla hymynaamakuvioilla.

Taulukko 2. Yhteenveto kriteerien toteutumisesta arviointiaiheittain ja suosituksittain

Arviointiaihe ja suositukset	Toimenpiteet	Vaikutukset
Johtamisen strategian toteutuminen	☺	☺/😐
Lähitulevaisuudessa talouden heikentymisen sekä toimintaympäristön muutosten ja monimutkaisuuden vuoksi johtamistaidossa tulee korostumaan kokonaisuuksien hallinta. Tämä tulee ottaa huomioon johtajien rekrytoinnissa ja koulutuksessa.	☺	😐
Johtamista tulee vahvistaa siten, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat ohjaavat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavat niiden toteutumista. Näiden prosessien johtamiseen tulee kytkeä myös luottamuselimet.	☺	☺
Kaupungilla tulee olla ennakoivaan henkilöstöpolitiikkaan liittyvä varautumissuunnitelma johtajien eläköitymistä varten.	☺	☺
Energiansäästötoimenpiteet	☺	☺
Kaupunginhallituksen tulee lisätä hallintokuntien ja konserniyhtiöiden energiansäästötavoitteiden määrää.	☺	☺
Hallintokuntien tulee jatkaa energiansäästötoimenpiteitä sekä niitä koskevaa valistustoimintaa, jotta energiansäästön ja kasvihuonekaasujen vähentämisen velvoitteet saavutetaan.	☺/😐	☺/😐

Hallintokuntien tulee jatkaa energiansäästötoimenpiteitä sekä niitä koskevaa valistustoimintaa, jotta energiansäästön ja kasvihuonekaasujen vähentämisen velvoitteet saavutetaan.	☺/😐	☺/😐
Terveysvaikutusten arviointi päätöksenteossa	😐/☺	😐
Terveyskeskuksen on uuden terveydenhuoltolain johdosta järjestettävä uusi tiedottamiskierros ja koulutusta päätöksenteon terveysvaikutusten nopeasta ennakkoarvioinnista.	☺	Θ
Ohjeen käytön markkinointi ja koulutus tulee kohdentaa sellaisille virastoille, jotka tekevät kuntalaisten terveyteen liittyviä päätösesityksiä, mutta jotka eivät vielä käytä nykyistä ohjetta.	😐	😐
Ohjeen käytössä voidaan joustaa niissä tapauksissa, joissa terveyteen liittyviä päätöksiä ei tehdä tai jos käytössä on jokin yksityiskohtaisempi tai laajempi päätöksenteon terveysvaikutusten ennakkoarviointimenetelmä.	😐	Θ
Konserniohjauksen tehostamistoimenpiteet	😐	😐
Konsernijohdon tulee arvioida konsernikokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus, tarvittaessa ulkopuolisen konsultin avulla, ja selvittää yhteisökohtaisesti kunkin yhteisön konserniin kuulumisen tarpeellisuus.	☺	Θ
Konsernijohdon tulee arvioida, voidaanko oman toimen ohessa johdettuja yhteisöjä johtaa virkatyönä osana yhteisöä hallinnoivan viraston toimintaa, ja onko yhteisön toiminnan organisointi yhtiömuotoon perusteltua.	😐	😐
Ennakkosuostumuspyynnöt tulee laatia kirjalliseen muotoon ja dokumentoida asianmukaisesti.	☹	Θ
Tytäryhteisöjen hallitusten tulee merkitä kaupunkikonsernin yhteiset toimintastrategiat yhteisöissä noudatettaviksi ohjeiksi.	😐	Θ
Rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuut	☺/😐	😐/☺
Hankesuunnittelun ohjaus, rakentamisen valvonta sekä kiinteistöjen ylläpidon ohjaus ja valvonta tulee toteuttaa riittävillä ja osaavilla resursseilla eri hallintokunnissa.	😐	😐
HKR-Rakennuttajan ja Staran tulee yhdessä kiinteistöviraston tilakeskuksen kanssa kehittää edelleen yhteistyötään, jotta rakennuttaminen ja rakentamisen valvonta sujuvat paremmin.	😐	😐
Kiinteistöviraston tilakeskuksen ja Palmian on kehitettävä edelleen yhteistyötään laadukkaan kiinteistönhoidon turvaamiseksi.	☺	☺
Kiinteistöviraston tilakeskuksella tulee olla riittävät resurssit kiinteistöjen teknisen arvon säilyttämiseen.	☺	😐
Sosiaaliviraston ostamien asiakaspalvelujen laadunvalvonta	☺/😐	☺/😐
Sosiaaliviraston tulee edellyttää sopimustuottajiltaan lakisääteisen omavalvontasuunnitelman esittämistä.	☺	☺
Sosiaaliseen kuntoutukseen on syytä kehittää dokumentointijärjestelmä laadunvalvontaan.	☺	😐
Ruotsinkielisten sosiaalipalvelujen ja vammaispalvelujen ostopalvelujen laadun seurannan tulee olla toimivaa.	😐	☺
Vammaispalvelujen ja vanhuspalvelujen on tehtävä yhteistyötä hyvien kokemusten vaihtamiseksi palveluasumisen ostopalvelujen laadunvalvonnasta.	😐	Θ
Kouluterveydenhuollon mitoitus ja toimivuus	😐	☺/😐
Kouluterveydenhuollossa tulee tavoitettavuuden parantamiseksi olla lääkäreitä STM:n laatusuositusten mukaisesti.	😐	☺
Koulujen fyysisiä työoloja, kuten huoneilman laatua ja ergonomiaa, tulee parantaa ja seurata ohjeistuksen mukaisesti eli kolmen vuoden välein.	😐	😐
Vanhenevien asuinalueiden ja niiden rakennuskannan korjaustarve	☺/😐	😐/☺
Kaupungin omia rakennusmääräyksiä on syytä tarkastella rakennusvalvontaviraston ja kaupunkisuunnitteluviraston toimesta, koska valtakunnallisia ohjeita tiukemmat kaupungin omat normit lisäävät rakennuskustannuksia.	☺	😐

Kaupungin esteettömyysmääräyksiä tulee tarkistaa siten, että ne vastaavat valtakunnallisia linjauksia.	😐	😐
Hintavalvottuun ara-tuotantoon ja asuntotuotantotoimistolle tulee varmistaa riittävä tonttitarjonta myös täydennysrakentamisalueilla.	☺	☺
Peruskorjaushankkeiden kustannusarvioissa tulee ottaa tarkemmin huomioon mahdolliset puutteelliset piirustus- ja rakennetiedot, koska ne voivat aiheuttaa huomattavia lisä- ja muutostyökustannuksia.	☺	☺
Kaupunginhallituksen tulee selvittää syyt siihen, miksi asuntojen vuosittainen korjausmäärä on ollut edelleenkin melko vähäinen.	☹	😐
TULOS YHTEENSÄ	☺/😐	☺/😐

Tarkastuslautakunnan suositusten mukaiset toimenpiteet

Valtaosaan lautakunnan esittämien suositusten mukaisista toimenpiteistä on ryhdytty tai niitä valmistellaan. Sen perusteella voidaan todeta, että lautakunta on kiinnittänyt arvioinneissaan huomiota olennaisiin asioihin ja tuonut esille hallintokuntien kannalta merkittäviä epäkohtia ja puutteita sekä esittänyt tarkoituksenmukaisia suosituksia. Ainoastaan kahden suosituksen kohdalla toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

Kattavimmin toimenpiteisiin on ryhdytty johtamisen strategiaa ja energiansäästötoimenpiteitä koskevien suositusten kohdalla. Merkille pantavaa on, että molemmissa on kyse kaikkia hallintokuntia koskevista aiheista. Huonoin tilanne on konserniohjauksen tehostamistoimenpiteitä ja kouluterveydenhuoltoa koskevien aiheiden kohdalla. Esimerkiksi konserniohjaukseen liittyviä ennakkosuostumuspyyntöjä ei laadita tai dokumentoida kirjallisesti. Kouluterveydenhuollon kohdalla toimenpiteisiin on ryhdytty, mutta ei riittävässä laajuudessa. Vaikka lääkäreiden määrää on pyritty lisäämään, määrä ei edelleenkään vastaa valtakunnallista laatusuositusta.

Toimenpiteiden vaikutukset

Toimenpiteiden vaikutusten arviointi oli toimenpiteiden suorittamisen arviointia ongelmallisempaa, sillä peräti kuuden suosituksen osalta vaikutuksia ei voitu käytettävissä olleella aineistolla arvioida. Kymmenen suosituksen kohdalla vaikutukset ovat olleet myönteisiä ja 11 suosituksen kohdalla vaikutuksia ei ollut vielä havaittavissa. Esimerkiksi energiansäästötoimenpiteitä käsittelevän suosituksen kohdalla osa hallintokunnista ilmoitti vaikutusten olleen myönteisiä ja osan mukaan vaikutukset eivät olleet vielä havaittavissa.

Kokonaisuudessaan arvioinnin tulosta toimenpiteiden vaikutuksista voidaan pitää kohtuullisena, sillä myönteisiä vaikutuksia esiintyi useiden aiheiden kohdalla. Tätä korostaa erityisesti se, että osa suosituksista koski useaa hallintokuntaa ja toimialarajat ylittäviä toimintoja, joiden kohdalla vaikutusten aikaan saaminen on jo lähtökohtaisesti haastavaa.

Lautakunnan suosittelemat toimenpiteet ovat olleet oikeansuuntaisia, sillä ne ovat vaikuttaneet hallintokuntien toimintaan myönteisesti. Kattavimmin toimenpiteiden vaikutukset tulivat esille energiansäästötoimenpiteiden kohdalla.

Tarkastuslautakunnan havainnon ja suosituksen vaikutus toimenpiteisiin ryhtymiseen

Tämän kriteerin kohdalla toteuma oli kaikkein huonoin, sillä seitsemän suosituksen kohdalla on todettu, että tarkastuslautakunnan havainnoilla ja suosituksilla ei ole ollut lainkaan vaikutusta toimenpiteisiin ryhtymiseen. Kokonaisuudessaan toteuma noudattelee aikaisempina vuosina tehtyjen suositusten vaikuttavuuden arvioinnin tuloksia.

Varsin yleisesti hallintokuntien antamissa selvityksissä todettiin, että toimenpiteisiin olisi ryhdytty joka ta-

pauksessa tai lautakunnan suositukset ovat nopeuttaneet ja myötävaikuttaneet toimenpiteisiin ryhtymistä. Joissakin selvityksissä niiden todettiin korostaneen toiminnan kehittämisen tarpeellisuutta. Lautakunnan suositukset ovat siis olleet merkityksellisiä ja tukeneet toimenpiteisiin ryhtymistä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty ja niiden havaittavissa olevat vaikutukset ovat olleet myönteisiä. Sen perusteella voidaan todeta, että lautakunnan suositukset ovat olleet oikeansuuntaisia.

Kaikkiin vuotta 2011 koskeviin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole vieläkään ryhdytty. Tilannetta osaltaan saattaa selittää se, että toimenpiteisiin ryhtyminen hallintokunnissa tapahtuu viiveellä esimerkiksi talousarvion ja erilaisten toimintasuunnitelmien kautta, jolloin toimenpiteen yhteys lautakunnan suositukseen hälvenee. Viiveen johdosta myös toimenpiteiden vaikutukset ilmenevät viiveellä, joten suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä on selkeästi tarve tehostaa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaikuttavuuden aikaansaaminen on haastavaa, mutta kuntalaisten ja kaupungin kannalta merkittävintä on, että toimintoihin liittyvät kehittämistarpeet on havaittu ja tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

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

2 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI

Tässä luvussa tarkastellaan talousarviossa asetettujen sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Kustakin virastosta ja laitoksesta on laadittu erilliset tavoitearviointimuistiot, joiden havaintoja on hyödynnetty tässä yhteenvedossa. Tarkastelun painopiste on toiminnallisissa tavoitteissa ja niiden dokumentoinnin luotettavuudessa.

2.1 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HALLINTOKUNNISSA

Vuoden 2013 talousarviossa oli yhteensä 105 kaupunginvaltuuston hyväksymää, virastoille ja liikelaitoksille asetettua, sitovaa toiminnallista tavoitetta. Tilinpäätösraportoinnin mukaan niistä toteutui 87 (83 prosenttia). Taulukosta 3 nähdään, että tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutuneita tavoitteita oli 84 (80 prosenttia).

Taulukko 3. Virastojen ja liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2013 tilinpäätöstietojen ja tarkastuslautakunnan arvion mukaan

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
Tilinpäätöstiedot	87	18	-	83 %
Tarkastuslautakunnan arvio	84	19	2	80 %

Eriävien näkemysten määrä oli vähäinen, sillä kahden tavoitteen arvioitiin tilinpäätöstiedoista poiketen jääneen toteutumatta ja yhden tavoitteen todettiin tilinpäätöstiedoista poiketen toteutuneen. Lisäksi kahden tavoitteen toteutumista ei voitu todentaa käytettävissä olleella aineistolla, joten niitäkään ei voitu pitää toteutuneina.

Tavoitteet, jotka eivät tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toteutuneet, olivat sosiaali- ja terveysvirastolle ja varhaiskasvatusvirastolle asetettuja. Sosiaali- ja terveysviraston osalta tavoite oli ”Vuorotyössä käyvien yksinhuoltajien pienten koululaisten hoitoratkaisuja kokeillaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa”. Sosiaali- ja terveysviraston mukaan asiaa selvitettiin varhaiskasvatusviraston ja opetusviraston kanssa, mutta selvityksen perusteella toiminnan käynnistämiselle ei todettu olevan edellytyksiä. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tavoite sisälsi ajatuksen kokeilusta eikä tavoite siten toteutunut. Lisäksi tavoitteesta ei ollut saatavissa dokumentaatiota.

Varhaiskasvatusviraston osalta oli kyse leikkipuistojen avoimen toiminnan kehittämistä koskevasta tavoitteesta: ”Leikkipuistojen avointa toimintaa vahvistetaan myös koululaisten loma-aikoina sekä iltaisin ja viikonloppuisin myös yhteistyössä järjestöjen kanssa.” Varhaiskasvatusvirastosta saatujen lisätietojen perusteella toimintaa on pyritty kehittämään tavoitteen mukaisesti, mutta konkreettiset muutokset edellisvuoteen nähden ovat jääneet vähäisiksi. Ilta- ja viikonlopputoiminnot leikkipuistoissa eivät lisääntyneet. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tavoite toteutui vain osittain, joten tavoite ei toteutunut.

Yhden pelastuslaitoksen tavoitteen osalta tilanne oli se, että pelastuslaitos oli raportoinut pelastustoiminnan valmiusajan toteutumisprosentin, vaikka tavoitteen tarkoittama valmiusaika koski ensimmäisen yksikön valmiusaikaa. Arvioinnin perusteella tavoite toteutui.

Kaksi tavoitetta, joita ei voitu todentaa, olivat liikuntaviraston ”Ulkoiluteitä ylläpidetään Helsingissä 163 kilometriä ja talvella niistä pidetään kunnossa 35 kilometriä. Kuntoratoja ylläpidetään 50 kilometriä ja hiihtolatupohjia 180 kilometriä.” ja ”Kehitetään ja valvotaan kalataloutta Helsingin 14 600 hehtaarin ja muiden kuntien 3 000 hehtaarin vesialueilla.” Ulkoilualueiden kilometrien ja vesialueiden hehtaaritiedoista ei ollut saatavissa dokumentaatiota eikä täydentävästä aineistosta myöskään ilmennyt, missä määrin ulkoiluteiden ja hiihtolatupohjien kunnossapidon ja vesialueiden valvonnan ja kehittämisen toimenpiteitä on toteutettu.

Toiminnallisten tavoitteiden tarkastelu strategian osa-alueittain

Vuonna 2013 talousarvion sitovista toiminnallisista tavoitteista 51 liittyi strategian hyvinvointi ja palvelut -osioon, 22 kaupunkirakenteeseen ja asumiseen, 21 johtamiseen ja 11 kilpailukykyyn.

Taulukosta 4 nähdään, että vuonna 2013 parhaiten toteutuivat johtamiseen sekä kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyvät toiminnalliset tavoitteet. Huonoiten toteutuivat kilpailukykyyn liittyvät tavoitteet, 73-prosenttisesti

Taulukko 4. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueilla

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
Hyvinvointi ja palvelut				
Tilinpäätöstiedot	41	10	-	80 %
Tarkastuslautakunnan arvio	38	12	1	75 %
Kilpailukyky				
Tilinpäätöstiedot	8	3	-	73 %
Tarkastuslautakunnan arvio	8	2	1	73 %
Kaupunkirakenne ja asuminen				
Tilinpäätöstiedot	18	4	-	82 %
Tarkastuslautakunnan arvio	18	4	-	82 %
Johtaminen				
Tilinpäätöstiedot	20	1	-	95 %
Tarkastuslautakunnan arvio	20	1	-	95 %

Toiminnallisten tavoitteiden tarkastelu toimialoittain

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat parhaiten kaupunginjohtajan toimialalla ja rakennus- ja ympäristötoimessa (taulukko 5). Heikoiten toteutuivat sosiaali- ja terveystoimen tavoitteet. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan vain 58 prosenttia sosiaali- ja terveystoimen sitovista toiminnallisista tavoitteista toteutui. Tarkastuslautakunnan tilinpäätöksestä eriävien näkemysten perusteet on esitetty jo edellä.

Taulukko 5. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen toimialoittain

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
Kaupunginjohtajan toimiala				
Tilinpäätöstiedot	12	1	-	92 %
Tarkastuslautakunnan arvio	12	1	-	92 %
Rakennus- ja ympäristötoimi				
Tilinpäätöstiedot	24	3	-	89 %
Tarkastuslautakunnan arvio	25	2	-	93 %
Sosiaali- ja terveystoimi				
Tilinpäätöstiedot	13	6	-	68 %
Tarkastuslautakunnan arvio	11	8	-	58 %
Sivistys- ja henkilöstötoimi				
Tilinpäätöstiedot	29	5	-	85 %
Tarkastuslautakunnan arvio	27	5	2	79 %
Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi				
Tilinpäätöstiedot	9	3	-	75 %
Tarkastuslautakunnan arvio	9	3	-	75 %

2.2 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN SEURANNAN JA DOKUMENTOINNIN PUUTTEET

Toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentointia koskevan ohjeen mukaan kunkin viraston ja liikelaitoksen on toimitettava osana tilinpäätösaineistoa sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentoinnin kuvaus ja mahdollinen seurantaraportti tai laskelma. Dokumentointia koskeva ohje perustuu siihen, että kaupunginhallitus on tarkastuslautakunnan vuoden 2007 arviointikertomukseen antamassaan lausunnossa todennut, että sitovien toiminnallisten tavoitteiden oikeellisuuden tulee olla jälkikäteen todennettavissa ja että dokumentit säilytetään tilinpäätösaineiston yhteydessä.

Kaupungin 35 virastosta ja laitoksesta 24 ei ollut toimittanut tilinpäätöstyötilaan tavoitteen toteutumistietoja ohjeen edellyttämällä tarkkuudella. Pyydettäessä täydentävät tiedot kuitenkin saatiin muiden kuin kahden liikuntaviraston ja yhden sosiaali- ja terveysviraston tavoitteen osalta, joita koskeva dokumentaatio oli puutteellista.

Kaikki hallintokunnat olivat toimittaneet tilinpäätöstyötilaan sitovien toiminnallisten tavoitteidensa dokumentointikuvaukset, joiden perusteella seurantajärjestelmät yleisesti ottaen vaikuttivat luotettavilta. Kuitenkin, kun tavoitteiden toteutumista alettiin tarkemmin selvittää, monilla virastoilla oli vaikeuksia toimittaa yhteenvetoraportteja. Tässä on nostettu esiin muutamia ilmenneitä ongelmia.

Kaikista tietojärjestelmistä ei ole saatavissa suoraan tavoitteen toteutumisen varmentavia dokumentteja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysvirasto ja opetusvirasto voisivat harkita jatkossa lyhyen, erillisen varmennetun yhteenvetoraportin tai tilaston käyttöönottoa sitovien tavoitteidensa dokumentoinniksi.

Kulttuurikeskuksessa on käytössä Elis-toiminnanohjausjärjestelmä, johon vietyjen tietojen perusteella kootaan ja seurataan kaikkia suoritetavoitteita. Arvioinnissa saatujen tietojen mukaan vuoden 2013 suoritetietoja ei saatu luotettavasti suoraan järjestelmästä.

Lisäksi kahden sosiaali- ja terveysviraston tavoitteen ja yhden Staran tavoitteen osalta havaittiin, etteivät tavoite ja mittari vastanneet toisiaan ajallisesti. Tiedot suun terveydenhuollon hoidon tarpeen arviointiin ja kiireettömään suun terveydenhoitoon pääsystä olivat käytettävissä vain viimeisen puolen vuoden ajalta. So-

siaali- ja terveysviraston mukaan tietojärjestelmätoimittaja pystyi raportoimaan vain viimeisen puolen vuoden tiedon. Staran osalta kyse oli siitä, että sairauspoissaolojen vertailua ei tehty vuosien 2012 ja 2013 välillä, vaan lokakuusta syyskuuhun ajoittuvalla ajanjaksolla.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tavoitteet koskevat koko vuotta, joten virastojen on varmistettava, että tavoitteen toteutuminen myös raportoidaan koko vuoden ajalta.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaikkien hallintokuntien tulee tallentaa tilinpäätöstyötilaan tilinpäätösohjeistuksen mukaisesti sellaiset dokumentit, joiden perusteella sitovien tavoitteiden toteutuminen voidaan varmentaa koko vuoden ajalta.
- sosiaali- ja terveysvirastolle on asetettava sitovat tavoitteet siten, että niiden toteutuminen voidaan dokumentoidusti osoittaa. Viraston tulee varmistaa, että tavoitteen toteutumisen varmentava tieto saadaan tietojärjestelmistä kattavasti.
- kulttuurikeskuksen tulee kehittää toiminnanohjausjärjestelmäänsä ja sen käyttöä siten, että järjestelmästä saadaan suoritetietojen osalta luotettavaa tietoa.

2.3 HAVAINTOJA TAVOITTEIDEN ESITTÄMISESTÄ

Sitovista toiminnallisista tavoitteista suurin osa oli määrällisiä tai prosessin läpimenoaikaa kuvaavia. Sellaisia tavoitteita, jotka liittyivät suoraan kuntalaisille annettavan palvelun vaikuttavuuteen, oli vain muutama. Vaikuttavuustavoitteet liittyivät esimerkiksi oppimistuloksiin.

Tavoitearvioinneissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että monet tavoitteet ovat olleet pitkään samoja siten, että tavoitetaso on pysynyt samana ja se on aina saavutettu. Liikuntaviraston osalta tähän yhdistyivät edellä kuvatut dokumentoinnin ongelmat. Tarkastuslautakunta katsoo liikuntaviraston osalta tarkoituksenmukaiseksi kehittää myös tavoitteen asettelua, ei pelkästään dokumentointia.

Useiden muidenkin virastojen ja liikelaitosten tavoitteet ovat olleet vuosina 2009–2013 samoja tavoitetason pysyessä muuttumattomana, ja ne on joka vuosi saavutettu. Tällaisia tavoitteita on ollut hallintokeskuksella (nykyisin osana kaupunginkansliaa), ruotsinkielisellä työväenopistolla, Korkeasaaren eläintarhalla, rakennusvalvontavirastolla ja Palmialla. Lisäksi terveyspalvelujen hoitotakuutavoitteet ovat olleet aiempina vuosina samoja lukuun ottamatta vuotta 2012. Tavoitetaso on pystytty saavuttamaan joka vuosi. Myös ympäristökeskuksen ja Oiva Akatemian tavoite ja sen taso on pysynyt muuttumattomana vuosina 2011–2013, vaikka tavoite on aina saavutettu.

Sekä Helsingin Energialla että HKL:llä on sitova tavoite ”Yleisillä alueilla suoritettavien kaivutöiden toteuttaminen lupaehdoissa edellytettyjen tavoiteaikojen puitteissa”. Tavoite oli koko valtuustokauden 2009–2012 sama ja se aina toteutui kuten myös vuonna 2013. Kaivulupiin voidaan hakea ja saada lisäaika, jolloin tavoiteaika katsotaan toteutuneeksi, kun se toteutuu myönnetyn lisäajan puitteissa. Käytännössä tavoite toteutuu aina. Tarkastuslautakunta katsoo, ettei tavoite ole toimintaa ohjaava ja siksi sitä tulisi tarkistaa.

Tavoitteiden asettamiseen liittyi myös täsmennystarpeita kolmen viraston osalta. Opetusviraston sitovaksi tavoitteeksi on esitetty talousarviossa ”Oppimistulokset ja hyvinvointi paranevat”. Tälle tavoitteelle on asetettu neljä mittaria. Tilinpäätösraportoinnin ja talousarviossa esitetyn tavoitteen perusteella jää epäselväksi, onko opetusvirastolle asetettu yksi vai neljä sitovaa toiminnallista tavoitetta. Opetusvirasto on raportoinnissaan tulkinnut mittarit osatavoitteiksi ja valtuustolle on esitetty poikkeamana yhden osatavoitteen poikkeama. Myös se tulkinta olisi mahdollinen, että tavoite ei toteutunut, koska sen neljästä mittarista yksi ei saavuttanut

tavoitetta. Tarkastuslautakunta on kuitenkin arvioinut kunkin neljän mittarin toteutumista erikseen neljänä tavoitteena. Tavoitteen esittämistapaa on syytä selkeyttää.

Kiinteistöviraston tavoitteista osa on luonteeltaan sellaisia, että tavoitteen ylittyminen on suotavaa ja osa luonteeltaan sellaisia, että tavoitteen alittuminen on suotavaa. Kiinteistöviraston osalta tulisi täsmentää tavoitteita siten, että tavoitteessa käytetään sanamuotoa ”vähintään” tai ”enintään”. Tietokeskuksen osalta tavoitteen täsmentämistarve liittyi siihen, että tavoitteet oli esitetty kahdella toisistaan eroavalla tavalla taulukossa ja sanallisesti, mikä aiheuttaa sekaannusta.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- liikuntaviraston ulkoilualueiden ylläpitoa ja kunnossapitoa sekä vesialueiden valvontaa ja kehittämistä koskevien tavoitteiden osalta tulee määritellä sellaiset mittarit, että tavoitteiden toteutumisen tasoa voidaan vertailla vuosittain.
- Helsingin Energian ja HKL-liikelaitoksen kaivulupia koskeva sitova tavoite tulee määritellä siten, että tavoite ohjaa toimintaa.
- seuraavien hallintokuntien kohdalla tulee harkita tavoitetason tarkistamista seuraavien sitovien toiminnallisten tavoitteiden osalta: sosiaali- ja terveysviraston terveyspalvelujen hoitotakuutavoitteet, kaupunginkanslian tavoite kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätettäväksi tulevien asioiden käsittelyajasta, ympäristökeskuksen asumisterveyttä koskevien toimenpidepyyntöjen ratkaisun tavoiteaika, rakennusvalvontaviraston lupahakemusten käsittelyaikatavoite, ruotsinkielisen työväenopiston opetustunnit, Korkeasaaren eläintarhan aukiolotunnit sekä Palmian ja Oiva Akatemian asiakastyytyväisyys.
- opetusviraston, kiinteistöviraston ja tietokeskuksen tulee selkeyttää sitovien toiminnallisten tavoitteiden esittämistä talousarviossa.

2.4 TYTÄRYHTEISÖILLE ASETETTUJEN SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Vuoden 2013 talousarviossa asetettiin ensimmäisen kerran sitovia toiminnallisia tavoitteita myös tytäryhteisöille. Kahdeksalle yhtiölle asetettiin yhtiökohtainen tavoite ja 11 yhtiölle asetettiin yhteinen tavoite, jonka mukaan kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousun tuli olla enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen. Käytännössä tavoitteen saavuttaminen oli yhtiökohtaista, joten tavoitteita oli kaiken kaikkiaan 19.

Tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietoja ei ole esitetty kaupungin tilinpäätöksessä. Kuntalain 69 § mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kaupunginkanslian tytäryhteisöiltä keräämien tavoitteiden toteumatietojen mukaan tavoitteista toteutui 18. Arvioinnin perusteella Vuosaaren Urheilutalo Oy:n osalta toteutuneeksi ilmoitettu tavoite ei ole toteutunut. Kaupunginkansliasta ja tytäryhteisöraportilta 4/2013 saatujen tietojen perusteella arvioinnissa ei pystytty todentamaan kaikkien tytäryhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden toteumaprosentiksi jää tarkastuslautakunnan arvion mukaan vain 53 prosenttia, koska seitsemän tavoitteen osalta toteutumista ei voitu todentaa (taulukko 6). Näistä kuusi koski kiinteistöyhtiöiden kustannustason nousutavoitetta ja yksi Helen sähköverkko Oy:n tavoitetta, jonka mukaan hinnoittelu täyttää viranomaisvelvoitteet.

Taulukko 6. Tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2013

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
Kaupunginkanslian kokoamat tiedot	18	1	-	95 %
Tarkastuslautakunnan arvio	10	2	7	53 %

Vuoden 2013 tilinpäätösohje asiakasvirastoille ja taloushallintopalvelulle ohjaa virastojen ja liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentointikuvausten laatimista. Konserniyhteisöjen tavoitteiden toteutumisen dokumentointia ei edellytetty.

Jatkossa kaupunginkanslian on kerättävä tarkemmat tiedot tavoitteiden toteutumisesta. Nyt kaupunginkanslia pyysi tytäryhteisöjä ilmoittamaan sitovan tavoitteen toteumatiedon vain siinä tapauksessa, että tavoite ei ole toteutunut. Neljä yhtiötä oli ilmoittanut sitovan tavoitteensa toteutumisesta: Mitox Oy ilmoitti, että tavoite ei toteudu ja muut kolme ilmoittivat tavoitteidensa toteutuvan. Toteutumaton Mitox Oy:n tavoite oli: ”Yhtiö toimii taloudellisesti kannattavasti”.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian tulee jatkossa varmistua siitä, että tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteutuminen esitetään tilinpäätöksessä.
- kaupunginkanslian tulee edellyttää, että tytäryhteisöt laativat sitovien tavoitteiden toteumatiedoista dokumentointikuvaukset siten, että tavoitteen toteutuminen on jälkikäteen todennettavissa.

2.5 SITOVIEN TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Valtuuston asettamia sitovia käyttötalouden tavoitteita oli 65, joista toteutui 48 (74 prosenttia). Taloudellinen tavoite on toteutunut, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu. Vuonna 2013 valtuustolta haettiin ja käytettiin ylitysoikeutta 17 käyttötalouden tavoitteen osalta (26 prosenttia).

Ylityksistä valtaosa oli prosentuaalisesti pieniä. Kaikkiaan 17 ylityksestä 11 oli korkeintaan kahden prosentin ylityksiä. Suhteellisesti suurimmat poikkeamat olivat tukkutorin toimintakatteen alitus 32 prosentilla, eläkkeisiin varattujen menojen ylittyminen 30 prosentilla ja toimeentulotukimenojen ylittyminen 14 prosentilla. Euromääräisesti suurimmat ylitykset olivat sosiaali- ja terveyspalveluissa (23,8 miljoonaa euroa), toimeentulotukimenoissa (20,3 miljoonaa euroa), HUS-menoissa (8,8 miljoonaa euroa), varhaiskasvatusviraston menoissa (3,7 miljoonaa euroa) ja eläkemenoissa (2,4 miljoonaa euroa). Kokonaisuutena virastojen toimintamenot ylittivät talousarvion 1,5 miljoonalla eurolla eli vain 0,03 prosentin verran.

Sitovia investointimäärärahoihin liittyviä tavoitteita puolestaan oli 58 ja niistä 48:n osalta talousarviomäärä-raha alittui tai toteutui suunnitellusti (83 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli kymmenen, mutta niistä kolmen osalta ylitys katettiin kokonaan edelliseltä vuodelta siirtyneiden määrärahojen perusteella myönnetyillä ylitysoikeuksilla. Kokonaisuudessaan vuonna 2013 käytettiin investointimenoihin ilman liikelaitoksia 415,3 miljoonaa euroa, mikä alitti talousarvion 55 miljoonalla eurolla.

Kun tarkastellaan sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutumista, havaitaan, että sosiaali- ja terveystoimen viidestä tavoitteesta vain yksi toteutui (taulukko 7). Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen kaikki kuusi tavoitetta toteutuivat. Muiden toimialojen toteumaprosentit olivat 69–85 prosenttia.

Taulukko 7. Sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2013

Sitovat taloudelliset tavoitteet	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteuma-prosentti
Kaupunginjohtajan toimiala	20	17	85 %
Rakennus- ja ympäristötoimi	8	6	75 %
Sosiaali- ja terveystoimi	5	1	20 %
Sivistys- ja henkilöstötoimi	26	18	69 %
Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi	6	6	100 %
Yhteensä	65	48	74 %

Taulukko sisältää käyttötalousosan sitovat tavoitteet. Lisäksi liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki kuusi liikelaitosta saavuttivat niille asetetun sitovan taloudellisen tavoitteen.

2.6 TOTEUTUMATTOMIEN TAVOITTEIDEN VALTUUSTOKÄSITTELY JA TILINPÄÄTÖKSEN HYVÄKSYMINEN LAUTA- JA JOHTOKUNNISSA

Kaupungin hallintokuntien ja tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty valtuustossa 12.3.2014. Valtuustolle esitettyjen poikkeamien lisäksi seuraavat hallintokuntien tavoitteet eivät tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutuneet:

- Vuorotyössä käyvien yksinhuoltajien pienten koululaisten hoitoratkaisuja kokeillaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa (sosiaali- ja terveysvirasto).
- Leikkipuistojen avointa toimintaa vahvistetaan myös koululaisten loma-aikoina sekä iltaisin ja viikonloppuisin myös yhteistyössä järjestöjen kanssa (varhaiskasvatusvirasto).

Tilinpäätösraportoinnista poiketen toteutui pelastuslaitoksen tavoite:

- I-riskialueella pelastustoiminnan keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen ensimmäisellä 1+3 vahvuisella yksiköllä on enintään 6 minuuttia 60 %:ssa tehtävistä. Toteuma oli 62 prosenttia, joten tavoite toteutui.

Lisäksi kahden liikuntaviraston tavoitteen osalta toteutumista ei voitu todentaa:

- Ulkoiluteitä ylläpidetään Helsingissä 163 kilometriä ja talvella niistä pidetään kunnossa 35 kilometriä. Kuntoratoja ylläpidetään 50 kilometriä ja hiihtolatupohjia 180 kilometriä.
- Kehitetään ja valvotaan kalataloutta Helsingin 14 600 hehtaarin ja muiden kuntien 3 000 hehtaarin vesialueilla.

Kaikki sitovien määrärahatavoitteiden ylitykset on hyväksytty valtuustossa. Ylittyneitä talousarviokohtia oli kaikkiaan 17 ja niistä viiden osalta ylitysoikeus oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä vasta vuoden 2014 puolella (29.1. ja 12.3.2014).

Virastojen ja liikelaitosten lauta- ja johtokunnat ovat käsitelleet virasto- ja liikelaitoskohtaiset tilinpäätöstiedot Helsingin kaupungin taloussäännön mukaisesti. Suoraan kaupunginhallituksen alaisten virastojen kohdalla virastopäällikön tulisi hyväksyä tilinpäätöstiedot pöytäkirjassaan, mutta hyväksymispäätöstä ei ole kaikkien virastojen osalta tehty.

Helsingin kaupungin aineistopankki / Pertti Nisonen

2.7 JOHTOPÄÄTÖKSET TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

Vuoden 2013 talousarvion sitovista toiminnallisista tavoitteista toteutui tarkastuslautakunnan arvion mukaan 80 prosenttia. Sitovien taloudellisten tavoitteiden toteuma oli hieman heikompi eli toteutuneiden osuus oli 74 prosenttia.

Toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat ja taloudellisten tavoitteiden ylitykset on hyväksytty valtuustossa. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tilinpäätösraportoinnissa toteutuneiksi ilmoitetuista sitovista toiminnallisista tavoitteista kaksi ei toteutunut ja kahden toteutumista ei voida todentaa. Lisäksi yksi tavoite toteutui tilinpäätösraportoinnista poiketen.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentoinnin osalta havaittiin, että 24 kaupungin 35 virastosta ja laitoksesta ei ollut toimittanut tilinpäätöstyötilaan tavoitteen toteutumistietoja ohjeen edellyttämällä tarkkuudella. Tavoitteiden dokumentoinnin tulee olla läpinäkyvää ja tietojen tulee olla jälkikäteen saatavilla.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- tilinpäätöksen laatimisesta vastaavan kaupunginkanslian ja taloushallintopalvelun tulee varmistaa, että sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentointi on riittävää.

3 KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI

3.1 KAUPUNGIN TALOUDEN TILA JA KEHITYS

Kansantalouden kasvu supistui edelleen vuonna 2013. Suomen Kuntaliiton julkaisemien vuoden 2013 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan kunnat ovat kuitenkin onnistuneet sopeuttamaan talouttaan. Helsingin talous heikkeni vuoden 2008 taantuman myötä. Veroprosenttia nostettiin vuonna 2011 ja tulorahoitus saatiin paranemaan, mutta talous heikkeni jälleen 2012. Tulorahoitus parani vuonna 2013 hieman, mutta velkaantuneisuus on kasvanut voimakkaasti.

Helsingin vuosikatteen riittävyys poistoihin ja investointeihin oli kolmanneksi paras verrattuna kymmeneen muuhun suureen kaupunkiin. Suhteellisella velkaantuneisuudella mitattuna Helsinki kuului myös kolmen parhaan joukkoon. Sen sijaan asuntokohtaiselta lainamäärältään Helsinki oli vasta viidentenä. Mikäli tarkastellaan konsernilainoja, Helsinki oli neljän velkaisimman suuren kaupungin joukossa.[1]

Menot kasvoivat tavoiteltua enemmän

Verotuloja kertyi 2,9 miljardia euroa, 147,3 miljoonaa euroa (5,3 prosenttia) enemmän kuin edellisenä vuonna. Kasvua oli kaikissa verolajeissa. Talousarviota suurempi kunnallisverotulokertymä on kuitenkin osittain seurausta tilitysteknisistä syistä. Valtionosuudet vähenivät edelliseen vuoteen nähden 21,5 miljoonaa euroa.

Helsingin toimintakulut olivat 4 673,5 miljoonaa euroa. Toimintakulut kasvoivat liikelaitokset huomioiden 2,4 prosenttia edelliseen vuoteen nähden. Ilman liikelaitoksia ja rahastoja sekä nettobudjetoituja Staraa ja tilakeskusta tarkasteltuna toimintamenot kasvoivat 3,6 prosenttia, kun edellisvuonna kasvu oli 4,8 prosenttia.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 tavoitteena oli, että kaupungin toimintamenojen kasvu asukasta kohden ei ylitä kustannustason nousua. Uudessa vuosien 2013–2016 strategiaohjelmassa tätä tavoitetta on tiukennettu vuotuisella yhden prosentin tuottavuustavoitteella. Vuoden 2013 toteutunutta menokasvua on kuitenkin verrattu vielä vanhaan strategiaohjelmaan. Taulukossa 8 on esitetty asukaskohtaisten menojen kasvu ilman liikelaitoksia ja verrattu sitä kustannustason nousuun.

Strategiaohjelman tavoite on toteutunut, jos kustannustason nousun ja toteutuneen kasvun erotus on positiivinen. Näin ollen tavoite on toteutunut vuosina 2011 ja 2012. Vuonna 2013 strategiaohjelman tavoitteesta jäätiin tällä laskutavalla 0,3 prosenttiyksikköä.

Taulukko 8. Virastojen toimintamenojen kasvu asukasta kohden verrattuna kustannustason nousuun vuosina 2009–2013, ilman liikelaitoksia

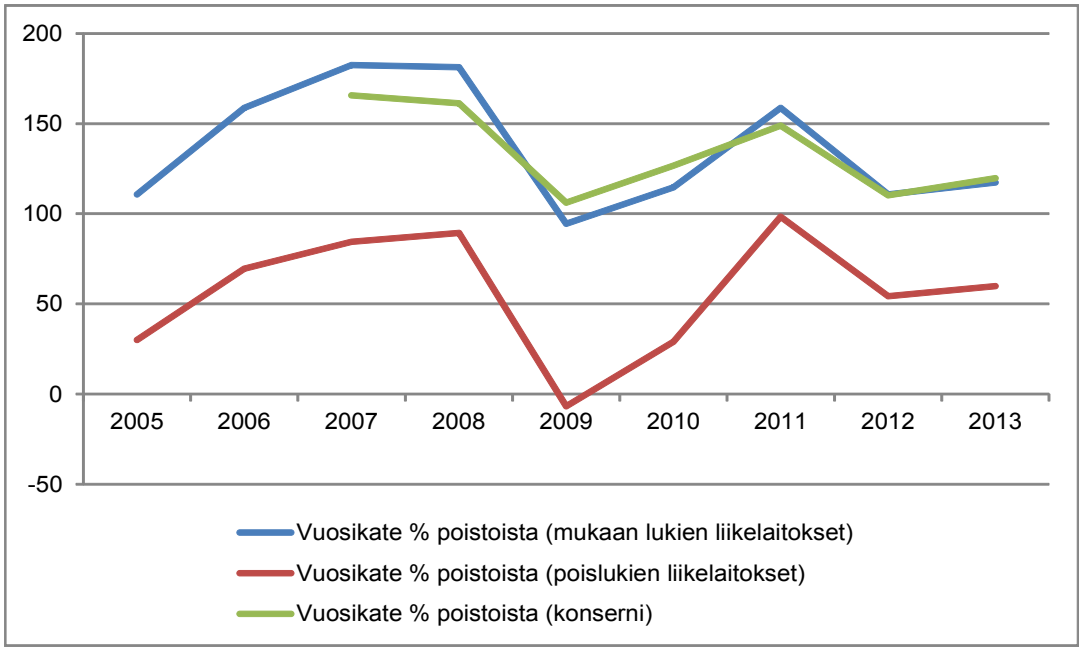
Vuosi	2009	2010	2011	2012	2013
Virastojen toimintamenot asukasta kohden, vuosimuutos	4,7 %	2,9 %	1,3 %	2,6 %	2,1 %
Peruspalvelujen hintaindeksi, vuosimuutos	2,0 %	2,6 %	3,3 %	3,1 %	1,8 %
Kustannustason nousu - toteutunut kasvu	-2,7 %	-0,3 %	2,0 %	0,5 %	-0,3 %

Jos menokasvu lasketaan ilman nettobudjetoituja sisäisiä palveluntuottajia Staraa ja tilakeskusta (3,6 prosenttia) ja verrataan menokasvua väestönkasvuprosentin ja peruspalvelujen hintaindeksin toteumaan (yhteensä 3,2 prosenttia), menokasvu ylitti strategiaohjelman tavoitteen 0,4 prosenttiyksiköllä kuten kaupunginhallituksen 24.3.2014 hyväksymässä vuoden 2015 raamissa on todettu.

[1] Helin (2014), Kertaerät kaunistivat lukuja. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2013.

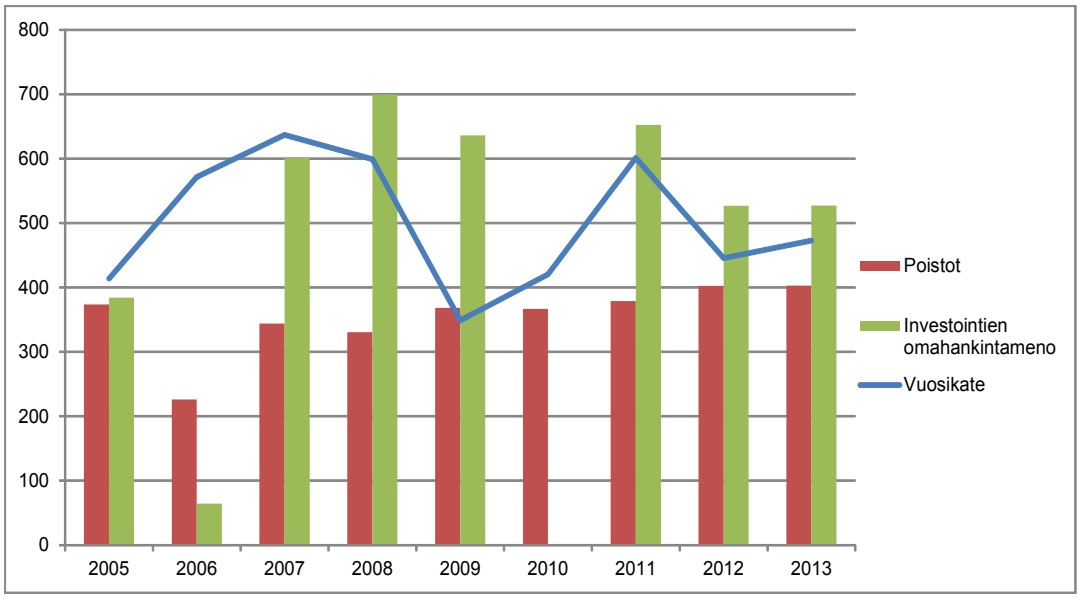
Tulorahoitus koheni hieman

Vuosikate oli vuonna 2013 liikelaitosten kanssa 472,7 miljoonaa euroa ja ilman liikelaitoksia 170,4 miljoonaa euroa. Vuosikatteen riittävyys poistoihin on parantunut hieman, kuten kuviosta 2 voidaan havaita. Vuosikate kattoi poistoista 117,3 prosenttia (konsernitasolla 119,8 prosenttia) ja nettoinvestoinneista 74,5 prosenttia (konsernitasolla 66,5 prosenttia). Ilman liikelaitoksia ja rahastoja vuosikate kattoi poistoista vain 59,8 ja nettoinvestoinneista 42,4 prosenttia. Vuosikate parani edelliseen vuoteen nähden jonkin verran.



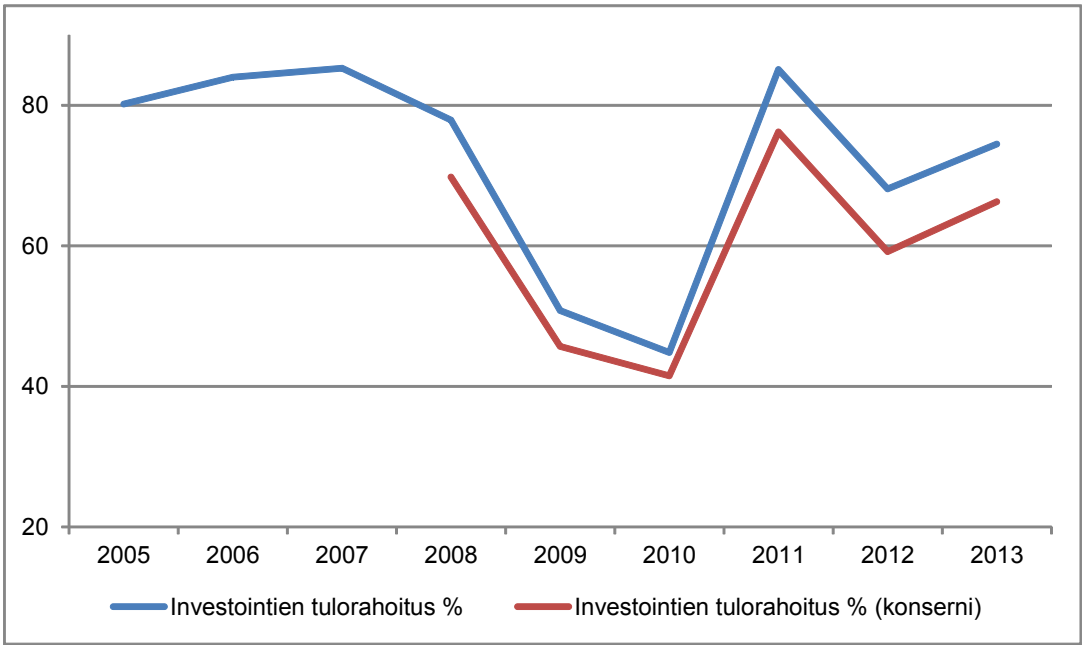
Kuvio 2. Vuosikate prosenttia poistoista, kehitys vuosina 2005–2013

Tulorahoitus ei kuitenkaan riitä investointien rahoittamiseen. Kuviossa 3 on esitetty vuosikatteen riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoon. Vuonna 2010 investointien omahankintamenot olivat positiiviset vesilaitoksen myyntituloista johtuen.



Kuvio 3. Vuosikatteen (mukaan lukien liikelaitokset) riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoihin vuosina 2005–2013 (kiintein hinnoin 2013=100)[2]

Kuviosta 4 havaitaan, että investointien tulorahoitus on ollut heikko vuosina 2009 ja 2010, kunnes veroprosenttia nostettiin vuonna 2011. Vuosikatteen riittävyys heikkeni jälleen vuonna 2012 ja parani vain vähän vuonna 2013.



Kuvio 4. Investointien tulorahoitusprosentin kehitys vuosina 2005–2013

Taulukon 9 perusteella muut rahoituksen tunnusluvut eli lainanhoitokate ja kassan riittävyys ovat pysyneet hyvinä ja parantuneet edellisestä vuodesta.

Taulukko 9. Lainanhoitokate ja kassan riittävyys päivinä, vuodet 2005–2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lainanhoitokate	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3	4,7	4,2	3,4	4,3
Kassan riittävyys, pv.	57	63	67	55	53	45	58	46	63

Kaupunki on antanut Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaisen selvityksen poistojen ja investointien vastaavuudesta 2012–2016. Suunnitelman mukaisten poistojen ja poistonalaisten investointien omahankintamenon ero on kaventunut 36 prosentista 32 prosenttiin vuodesta 2012 vuoteen 2013. Sen mukaan investointi- ja poistotason poikkeamaan vaikuttavat muun muassa Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen metro- ja raitiovaunuliikenteen perusinvestoinnit, Helsingin Energian tulevien vuosien voimalaitosinvestoinnit sekä eräät peruspalvelutuotannon uudisrakennusinvestoinnit.

Helsingin Energia on tarkoitus yhtiöittää vuoden 2015 alusta. Lisäksi tulovirran kohdentuessa energiatuotannon investointeihin tulovirrat kaupungille vähenevät vuosien 2013–2014 arviolta noin 220 miljoonan euron vuosittaiselta tasolta noin 80–90 miljoonan euron vuosittaiselle tasolle. Vielä 24.3.2014 Helsingin kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle kokouksessaan, että Helsingin Energian taseeseen kertyneistä voittovaroista siirretään 150 miljoonaa euroa Helsingin kaupungin taseen omaan pääomaan. Taulukossa 10 on esitetty Helsingin Energian ylimääräiset tuloutukset kaupungille vuosina 2002–2013.

[2] Julkisten menojen hintaindeksi, kuntatalous yhteensä (Kuntaliitto ja Tilastokeskus 11.2.2014, ennakolliset tiedot)

Taulukko 10. Helsingin Energian ylimääräiset tuloutukset kaupungille vuosina 2002–2013, miljoonaa euroa (käyvin hinnoin)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Helsingin Energian tuloutukset kaupungille	50	110	100	100	150	200	250	200	200	200	150	150

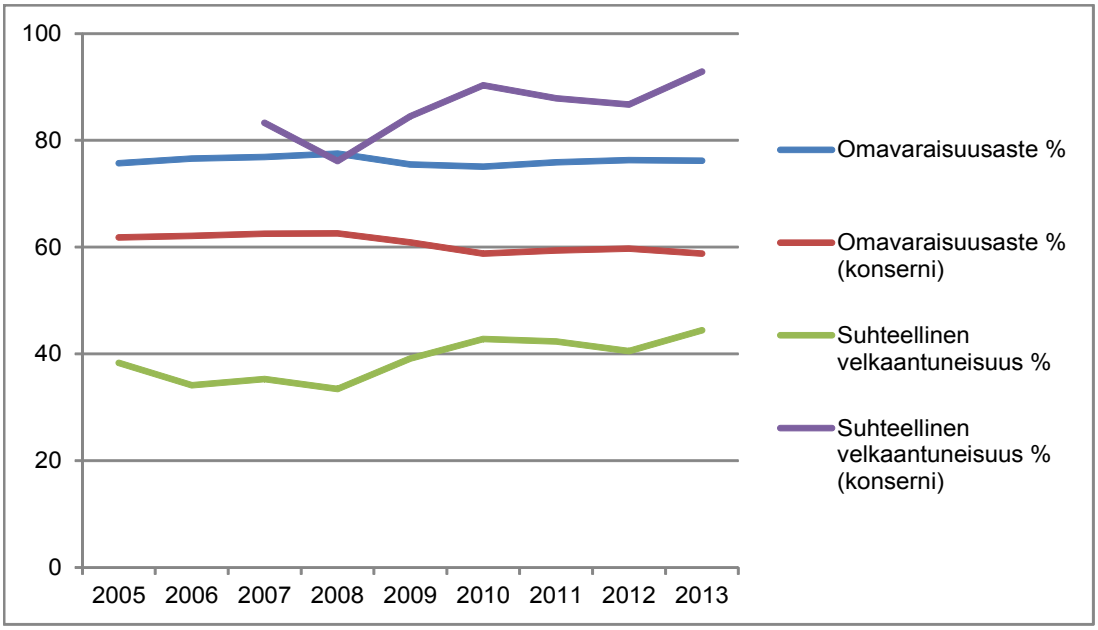
Velkaantuneisuus on kasvanut

Taulukosta 11 havaitaan, että lainakanta lähti kasvuun vuoden 2009 taantumassa ja on yli kaksinkertaistunut vuoden 2008 tasosta.

Taulukko 11. Eräiden taseen tunnuslukujen kehitys vuosina 2005–2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lainakanta 31.12. milj. euroa	739	680	718	659	890	1 171	1 286	1 209	1 499
Lainakannan kasvuprosentti		-8 %	6 %	-8 %	35 %	32 %	10 %	-6 %	24 %
Lainat euroa/asukas	1 318	1 205	1 263	1 150	1 527	1 989	2 157	1 998	2 446
Lainasaamiset 31.12. milj. euroa	754	976	1 021	999	980	1 648	1 633	1 571	1 524
Konsernin lainakanta, milj. euroa	-	-	2 881	2 941	3 366	4 072	4 200	4 177	4 787
Konsernin lainakanta, euroa/asukas	-	-	5 069	5 132	5 772	6 917	7 046	6 905	7 815
Konsernin lainasaamiset, milj. euroa	-	-	804	775	739	676	623	526	478

Myös suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut (kuvio 5). Omavaraisuusasteessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta.



Kuvio 5. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2005–2013

JOHTOPÄÄTÖKSET

Heikkona jatkuneen taloustilanteen vuoksi verotulojen kasvun kehitys on epävarmaa. Valtionosuudet tulevat edelleen alenemaan. Kasvaneen velkamäärän kustannukset vievät aiempaa suuremman osan tulorahoituksesta. Lisäksi Helsingin Energian yhtiöittämisen ja investointien myötä tulovirta kaupungille heikkenee 130–140 miljoonalla eurolla vuonna 2015.

Kaupungin strategiaohjelmassaan valitsema linja menojen kasvun supistamisesta on oikea. Asukaskohtaisten menojen kasvu oli kuitenkin vuonna 2013 kustannustason nousua suurempi, vaikka strategiaohjelman 2013–2016 mukaista prosentin tuottavuustavoitetta ei vielä vuonna 2013 otettu huomioon.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- strategiaohjelmassa valittua tiukan menoraamin linjaa tuottavuustavoitteineen tulee noudattaa.

3.2 TALOUSARVIORAAMIN OHJAUSVAIKUTUS JA SITOVIEN TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN SITOVUUS

Arvioinnissa tarkasteltiin Helsingin kaupungin talousarvioraamin ohjausvaikutusta, talousarvion sitovien taloudellisten tavoitteiden tosiasiallista sitovuutta ja selvitettiin, mistä syistä määrärahojen ylitystarpeita syntyy. Arviointi koski käyttötaloutta.

Arvioinnin pääkysymykset olivat, missä määrin talousarvioraami ohjaa talousarvion tasoa ja missä määrin talousarvio sitoo hallintokuntia. Talousarvioraamin ohjausvaikutusta tarkasteltiin talousarvioiden 2010–2014 valmisteluvaiheiden perusteella ja talousarvion toteutumista ja sitovien määrärahatavoitteiden ylityksiä analysoitiin vuosilta 2008–2012. Koska talousarvioraami on viime vuosina perustunut kaupungin strategiaohjelmassa mainittuun taloustavoitteeseen, tarkasteltiin lisäksi raamin tason muodostumista.

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat talousarviovalmisteluun liittyvät asiakirjat, tilinpäätökset ja tarkastuslautakunnan arviointikertomukset. Lisäksi haastateltiin kaupungin rahoitusjohtajaa ja talousarviopäällikköä.

Talousarvioraami perustuu kaupungin strategiaan

Kuntalain (365/1995) mukaan valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet ja hyväksyy talousarvion. Helsingissä kaupunginhallituksen hyväksymä talousarvioraami ohjaa talousarviovalmistelua, mutta se ei sido valtuustoa. Raami kuitenkin muodostetaan valtuuston hyväksymän strategiaohjelman pohjalta, joten sen oikeutuksen ohjausvälineenä voidaan nähdä syntyvän strategiaohjelman kautta.

Kaupungin strategiaohjelma vuosille 2009–2012 sisälsi taloutta koskevan tavoitteen, jonka mukaan kaupungin toimintamenojen kasvu asukasta kohden ei ylitä kustannustason nousua. Keväällä 2009 valtuuston hyväksymä strategia ehti vaikuttaa vuoden 2011 talousarvioraamin valmisteluun. Kaupunginjohtajan esitys vuoden 2011 raamiksi toteutti strategiaohjelman tavoitetta, mutta kaupunginhallitus päätti raamista, joka ylitti strategiaohjelman mukaisen tason 0,3 prosentilla (taulukko 12). Vuosina 2012–2013 kaupunginhallituksen hyväksymä raami on ollut strategiaohjelman mukainen, käytännössä hieman tiukempi eli se on sisältänyt vuonna 2012 0,3 prosentin ja vuonna 2013 0,8 prosentin tuottavuusoletuksen.

Taulukko 12. Talousarvioraamin muodostuminen vuosina 2011–2013, toimintamenot ilman liikelaitoksia

Strategiaohjelma 2009–2012 talousarviovuonna	2011	2012	2013
Edellinen talousarvio (TA), 1 000 euroa	3 969 793	4 157 048	4 390 800
Kustannustason nousuoletus	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Asukasmäärän kasvuoletus	0,6 %	0,74 %	0,8 %
Raamin taso saisi strategiaohjelman mukaan olla korkeintaan edellisten summa, 1 000 euroa	4 080 947 (TA 2010+2,8 %)	4 308 365 (TA 2011+3,64%)	4 522 524 (TA 2012+3 %)
Kaupunginhallituksen päättämä raamin taso, 1 000 euroa	4 092 094 (TA 2010+3,1 %)	4 297 100 (TA 2011+3,4 %)	4 486 509 (TA 2012+2,2 %)
Kaupunginhallituksen raami strategiaohjelman mukaisesta maksimitasosta	**+0,3 %**	**-0,3 %**	**-0,8 %**

Vuosien 2013–2016 strategiaohjelma hyväksyttiin valtuustossa 24.4.2013. Strategiaan kirjattu talouden tasapainotavoite on: ”Velkaantumiskehitystä hidastetaan pitämällä emokaupungin käyttömenojen reaalikasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella valtuustokaudella 2013–2016 ja rahoittamalla nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla.”

Verrattuna aiempaan strategiaohjelmaan taloustavoite on siis tiukentunut yhden prosentin verran. Taulukosta 13 nähdään, kaupunginhallituksen päättämä vuoden 2014 raami on hyvin lähellä strategiaohjelman sallimaa maksimitasoa. Raami on siis muodostettu strategiaohjelman mukaisesti.

Taulukko 13. Talousarvioraamin muodostuminen vuosina 2014–2015, toimintamenot ilman liikelaitoksia ja vuoden 2015 menot ilman Staraa ja tilakeskusta.

Strategiaohjelma 2013–2016 talousarviovuonna	2014	2015
Edellinen talousarvio (TA), 1 000 euroa	4 538 670	4 183 196
Kustannustason nousuoletus	2,7 %	1,2 %
Asukasmäärän kasvuoletus	0,9 %	1,4 %
Raamin taso saisi strategiaohjelman mukaan olla korkeintaan edellisten summa miinus 1 %:n tuottavuusoletus, 1 000 euroa	4 656 675 (TA 2013+2,6 %)	4 250 127 (TA 2014+1,6 %)
Kaupunginhallituksen päättämä raamin taso, 1 000 euroa	4 653 536 (TA 2013+2,5 %)	4 227 602 (TA 2014+1,1 %)
Kaupunginhallituksen raami strategiaohjelman mukaisesta maksimitasosta	**-0,07 %**	**-0,5 %**

Kaupunginhallituksen 24.3.2014 hyväksymässä vuoden 2015 raamissa korostui se, että raamin taso perustuu kokonaisnäkemykseen kaupungin taloudellisesta tilanteesta ja toimintaympäristöstä: ”Jotta strategiaohjelman tavoitteet voitaisiin saavuttaa muuttuneessa toimintaympäristössä liikelaitosten yhtiöittämisen vaikutukset ja rakennepoliittisen ohjelman täytäntöönpano huomioon ottaen, on vuoden 2015 talousarvioehdotuksen raami laadittu siten, että kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat raamissa +1,1 % vuoden 2014 talousarvion tasosta (ilman nettobudjetoituja yksiköitä Staraa ja tilakeskusta tarkastellen).” Aiemmista vuosista poiketen menokasvu on ilmoitettu ilman Staraa ja tilakeskusta. Tämä menokasvuluku on vertailukelpoisempi muihin kuntiin nähden ja noudattaa kaupungin tilinpäätöksen raportointitapaa.

Vuoden 2015 raami on strategiaohjelman mukainen siten, että raami on vuoden 2015 osalta 0,5 prosenttia strategiaohjelman maksimitasoa tiukempi (taulukko 13). Käytännössä raamin muodostamisessa on otettu huomioon kahden vuoden kehitys, jolloin se vastaa täsmälleen strategiaohjelman tavoitetta. Laskettuna vuoden 2013 tilinpäätöksen toteutuneista toimintamenoista ilman Staraa ja tilakeskusta menokasvu on 3,3 prosenttia, mikä vastaa täsmälleen helmikuussa 2014 vuosiksi 2014 ja 2015 ennustettua kustannustason nousua ja asukasmäärän kasvua vähennettynä kahden vuoden tuottavuustavoitteilla.

Edellä talouden arviointia koskevassa osiossa on todettu, että strategiaohjelman 2009–2012 mukainen taloustavoite on saavutettu vuosina 2011 ja 2012, mutta ei vuonna 2013. Strategiaohjelman mukaisen tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa raamin ja lopullisen talousarvion tason sekä talousarvion toteuman ohella se, miten raamissa käytetyt ennusteet eroavat toteutuneesta kustannustason noususta ja asukasmäärän kasvusta. Raami laaditaan talousarviovuotta edeltävänä keväänä, jolloin käytetyt oletukset voivat merkittävästi muuttua talousarviovuoden aikana ja siten joko heikentää tai parantaa mahdollisuuksia saavuttaa strategiaohjelman mukainen taloustavoite. Vuoden 2013 tavoitteen saavuttamisen mahdollisuutta heikensi se, että talousarvio ylitti raamin 52 miljoonalla eurolla (katso taulukko 14) ja se, että kustannustason nousu toteutui ennustettua pienempänä. Toisaalta väestönkasvu oli ennakoitua suurempi.

Raamin ohjausvaikutus on parantunut

Taulukossa 14 on esitetty vuosien 2010–2014 talousarvioiden toimintamenojen kehitys kaupunginhallituksen maaliskuussa hyväksymästä raamista lopulliseen talousarvioon (ilman liikelaitoksia ja itsenäisinä taseyksiköinä toimivia rahastoja). Kaupunginjohtaja laatii talousarvioesityksensä syksyllä siten, että huomioon otetaan kesän talousarvioneuvotteluissa esiin tulleet hallintokuntakohtaiset muutostarpeet ja mahdolliset tekniset muutokset. Siten kaupunginjohtajan talousarvioehdotus on vuosina 2010–2014 ollut kaupunginhallituksen hyväksymää raamia korkeampi.

Kaupunginvaltuusto päättää talousarviosta marraskuussa. Lopullinen talousarvio on vuosina 2010–2013 ollut kaupunginjohtajan esitystä korkeampi eli kaupunginhallitusryhmien neuvotteluissa on tehty menoja lisääviä päätöksiä. Vuoden 2014 talousarvion valmistelu oli siitä poikkeuksellinen, että kaupunginhallitusryhmien neuvotteluissa budjetin loppusummaa ei kasvatettu kuten edellisinä vuosina.

Taulukko 14. Lisäykset talousarviovalmistelun eri vaiheissa talousarviovuosina 2010–2014

Talousarviovuosi	2010	2011	2012	2013	2014
Kaupunginhallituksen hyväksymä raami, milj. euroa	3 756,9	4 092,1	4 297,1	4 486,5	4 653,5
Kaupunginjohtajan esityksessä lisäystä kaupunginhallituksen raamiin nähden	+163,3	+26,2	+75,3	+25,6	+15,9
Kaupunginhallituksen lisäykset kaupunginjohtajan talousarvioehdotukseen	+40,3	+38,1	+18,4	+26,4	0
Lopullisen talousarvion ja raamin erotus	**+203,6**	**+64,3**	**+93,7**	**+52,0**	**+15,9**
Lopullisen talousarvion ja raamin erotus, prosenttia	**+5,4 %**	**+1,6 %**	**+2,2 %**	**+1,2 %**	**+0,3 %**

Taulukosta 14 nähdään, että raamin ohjausvaikutus on selvästi parantunut vuosien 2013 ja 2014 talousarvioiden valmistelussa. Haastattelun perusteella tähän on vaikuttanut taloustilanteen kiristyminen finanssikriisin jälkeen ja vuoden 2014 osalta se, että kaupungin uusi strategiaohjelma hyväksyttiin keväällä 2013, jolloin sen tiukempi talouden tasapainotavoite on vaikuttanut syksyn 2013 talousarviovalmistelussa menonlisäyksiä hillitsevästi. Vuoden 2014 talousarviovalmistelussa kaupunginhallitus lisäksi noudatti sitä periaatetta, että asia käsitellään kaupunginhallituksessa, jos lautakunnan talousarvioehdotus ylittää raamin.

Sitovien määrärahatavoitteiden tosiasiallinen sitovuus on heikentynyt

Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksissaan raportoinut valtuustoon nähden sitovien määrärahojen toteutumisen. Liikelaitosten sitovana taloudellisena tavoitteena on yleensä peruspääoman tuotto. Kun otetaan huomioon pelkästään virastot, sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuosina 2008–2013 on kuvattu taulukossa 15. Sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutuminen on heikentynyt viime vuosina. Tavoitteiden määristä laskettu toteutumisprosentti oli vuonna 2008 vielä 89 prosenttia, mutta vuosina 2010–2011 se oli 80 prosentin tuntumassa ja vuosina 2012 ja 2013 enää 74 prosenttia.

Taulukko 15. Toteutuneiden tavoitteiden osuus sitovista taloudellisista tavoitteista talousarviovuosina 2008–2013

Talousarviovuosi	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Toteutuneita tavoitteita/tavoitteiden lukumäärä	75/84	68/79	56/70	56/69	52/70	48/65
Toteutuneiden osuus	89 %	86 %	80 %	81 %	74 %	74 %

Vuosina 2008–2012 oli 32 sellaista talousarviokohtaa, jotka ylittyivät vähintään yhtenä vuonna. Tarkempi analyysi kohdistettiin niihin kymmeneen talousarviokohtaan, jotka ylittivät sitovan taloudellisen tavoitteensa vähintään kolmena vuonna. Vuosina 2008–2012 joka vuosi sitovan taloudellisen tavoitteen ylittäneet talousarviokohdat olivat HUS-menot ja sosiaalivirasto, joka sisälsi vuosina 2008–2009 myös toimeentulotukimenot. Vuonna 2013 HUS-menot ja sosiaali- ja terveysviraston menot ylittyivät kumpikin 1,7 prosentin verran ja toimeentulotukimenot peräti 14 prosenttia. Varhaiskasvatusvirastoon siirtyneen päivähoidon menot ylittyivät vain prosentin.

Neljänä vuonna sitovan taloudellisen tavoitteen ylittäneet talousarviokohdat olivat pelastustoimi, kaupunginkirjasto, kulttuurikeskus ja nuorisotoimi. Kolmena vuonna sitovan taloudellisen tavoitteensa ylittivät seuraavat talousarviokohdat: katu- ja viheralueiden ylläpito sekä yleishallinto; toimeentulotukimenot (vuosina 2008–2009 osana sosiaaliviraston menoja; ylittyneet siis joka vuosi, ollessaan omana talousarviokohtanaan); avustus Suomen Kansallisoopperan säätiölle ja kaupunginmuseo.

Jokaisena vuonna ylittyneet talousarviokohdat eli sosiaalivirasto, toimeentulotuki ja HUS yhteenlaskettuna muodostivat vuonna 2012 talousarvion toimintamenoista 40 prosenttia. Näihin talousarviokohtiin sitoutuu siis merkittävä osa kaupungin käyttömenoista. Muista toistuvasti ylittyneistä talousarviokohdista ”katu- ja viheralueiden ylläpito sekä yleishallinto” oli euromääräisesti merkittävä.

Vuosina 2008–2009 sosiaaliviraston menot ja toimeentulotukimenot olivat samalla talousarviokohdalla. Sen jälkeen, kun toimeentulotukimenoille luotiin oma talousarviokohta, kumpikin talousarviokohta on ylittänyt sitovan määrärahatavoitteensa. Sosiaaliviraston menojen ennakointi onnistui kuitenkin jo melko hyvin vuosina 2011 ja 2012, jolloin määräraha ylittyi alle prosentin verran. Valtuustolle esitettyjen määrärahojen ylitysperusteluiden perusteella päivähoidon lapsimäärän ennakoitua suurempi kasvu on jokaisena vuonna ollut yksi selittävä tekijä sosiaaliviraston määrärahojen ylittymisessä. Toimeentulotuen osalta ylitys on johtunut joinakin vuosina asiakasmäärän suuresta kasvusta, joinakin taas asiakaskohtaisen toimeentulotuen määrän kasvusta tai toimeentulotuen normeihin tehdyistä korotuksista.

Helsingin osuus HUS-kuntayhtymän menoista on ollut kolmas vaikeasti ennakoitava ja taloudellisesti merkittävä talousarviokohta. Viiden vuoden aikana ylitysten keskimääräinen prosentuaalinen osuus talousarviossa ennakoidusta on ollut 4,4 prosenttia. Ylittymistä on perusteltu valtuustolle helsinkiläisten lähetteiden määrän kasvulla ja kalliimpien vaikeahoitoisten potilaiden määrän kasvulla.

Katu- ja viheralueiden ylläpidon talousarviokohdalla on rakennusvirastossa syntynyt määrärahaylityksiä vuosina 2010–2012. Ylitystä on perusteltu valtuustolle runsaslumisilla talvilla ja tehostetulla lumenpoistolla. Pelastuslaitoksen osalta ylitysten syyt olivat vaihtelevia, mutta ne eivät olleet euromääräisesti merkittäviä. Toistuvasti määrärahavarauksensa ylittäneistä talousarviokohdista euromääräisesti pienin oli avustus Suomen Kansallisoopperan säätiölle. Avustusta tarkistetaan vuosittain indeksitarkistuksena, joten ylitykset liittyivät ansiotasoindeksin muutoksiin.

Kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisoasiainkeskuksen osalta määrärahojen ylittyminen selittyi pääosin sillä, että ulkopuolinen rahoitus oli talousarviossa ennakoitua suurempaa. Ulkopuolisen rahoituksen tulojen käyttö yleensä edellyttää projektihenkilöstön palkkaamista tai muita kuluja, jolloin ulkopuoliset hankerahat, tuet ja avustukset aiheuttavat määrärahan ylittymisen bruttobudjetoidulla virastolla.

Kokonaisuutena menokuri on parantunut

Taulukosta 16 nähdään, että talousarvio on vuosina 2008–2013 aina hieman ylitetty. Vuosina 2012–2013 talousohjaus näyttää tiukentuneen siten, että ylitys on ollut vain 0,02 ja 0,03 prosenttia talousarvion tasosta. Näin ollen vuosien 2012 ja 2013 lukumääräisesti lisääntyneet sitovien määrärahatasojen ylitykset eivät ole näkyneet kokonaistasolla, vaan toteutuneet toimintamenot ovat olleet lähellä talousarvion tasoa.

Taulukko 16. Toteutuneiden toimintamenojen vertailu talousarvioon, ilman liikelaitoksia ja rahastoja, 1 000 euroa

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Toimintamenot talousarviossa	3 699 315	3 869 902	3 960 489	4 156 358	4 390 800	4 538 520
Toteutuneet toimintamenot	3 719 385	3 891 534	4 112 592	4 219 452	4 391 696	4 539 991
Erotus	20 070	21 632	152 103	63 094	896	1 471
Ylitys, prosenttia	0,5 %	0,6 %	3,8 %	1,5 %	0,02 %	0,03 %

Määrärahojen ylitystarpeisiin tulee reagoida nopeasti

Kuntalain 65 §:n mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Helsingin kaupungin taloussäännön mukaan talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä kaupunginvaltuustolle talousarviovuoden aikana tai kuitenkin viimeistään ennen asianomaisen talousarviovuoden tilinpäätöksen allekirjoittamista kaupunginhallituksessa. Lisäksi talousarvion noudattamisohjeissa todetaan, että ”pääsääntöisesti talousarvion määrärahan ylitysoikeuksia ei myönnetä.” Käytännössä ylitysoikeus on pakko myöntää. Vuonna 2012 ylitettyjä talousarviokohtia oli 18, joista 12:n tapauksessa ylitysoikeus oli valtuuston käsittelyssä vuoden 2013 puolella, eli kun ylitys oli jo tapahtunut. Vuonna 2013 tilanne oli parempi eli viidessä tapauksessa 17 ylityksestä ylitysoikeuden myöntäminen tapahtui talousarviovuoden jälkeen.

Kaupunginkanslian mukaan ylitysoikeustarpeita aina tulee eikä niitä kaikkia pystytä ennakoimaan niin hyvin, että ylitykset ehdittäisiin käsitellä valtuustossa talousarviovuonna. Suurimpien ylitysvaarassa olevien talousarviokohtien eli HUS-menojen ja aiemmin sosiaaliviraston, nyt sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston kanssa, kaupunginkanslialla on jo tällä hetkellä säännölliset yhteydenpitomuodot. Kaupunginkanslian mukaan kaikki virastot pyrkivät välttämään ylityksiä.

Talousarvion tosiasiallista sitovuutta valtuustoon nähden voitaisiin kaupunginkanslian näkemyksen mukaan parantaa siten, että virastot ryhtyisivät talouden tasapainotustoimiin heti, kun ennuste osoittaa mahdollisen ylitystarpeen.

Kaupunginhallitus otti kantaa sitovien määrärahojen ylityksiin hyväksyessään vuoden 2014 talousarvion noudattamisohjeet 9.12.2013. Noudattamisohjeiden esittelijänä kaupunginjohtaja lisäsi esittelijän osuuteen seuraavan kappaleen, jonka kaupunginhallitus hyväksyi: ”Kaupunginhallitus painottaa, että lähtökohtana hallintokuntien toiminnassa tulee olla toiminnan sovittaminen budjetin muodostamaan talousraamiin. Kaupunginhallitus edellyttää, että vuonna 2014 esittäessään talousarvion toteutumisennusteessa käytettävissä olevien määrärahojen ylittämistä hallintokunnat raportoivat kaupunginhallitukselle ylitysten syistä nykyistä paremmin ja esittävät mahdollisten ylittymisriskissä olevien toimintojen osalta mihin sopeutustoimenpiteisiin on ryhdytty välittömästi.”

Lisäksi kaupunginhallitusryhmien 28.10.2013 neuvottelutuloksen mukaisesti vuoden 2014 talousarvioon lisättiin kohta, joka korostaa varhaiskasvatusviraston lapsimäärän ennakoinnin merkitystä. Poikkeuksellista tässä talousarvioon lisätyssä kohdassa on se, että lisämäärärahan tarvetta vastaava leikkaus kohdistetaan keskushallinnon alalle, mikäli varhaiskasvatusviraston määräraha ylittyy budjetoitua suuremman lapsimäärän johdosta.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Arviointi on osoittanut, että raami on ohjannut talousarvion tasoa varsin hyvin erityisesti talousarviovuosina 2013 ja 2014. Vuoden 2014 talousarvio oli jo hyvin lähellä raamia (+0,3 prosenttia). Koska raami muodostetaan valtuuston hyväksymän strategiaohjelman taloustavoitteen pohjalta, raamin noudattaminen talousarvioprosessin kuluessa on tärkeää. Raamista tulee poiketa vain perustellusta syystä kuten kustannustason nousuennusteiden muuttuessa.

Toisaalta arvioinnissa havaittiin, että talousarvion sitovuus hallintokuntiin nähden ei ole kovin hyvä, koska neljäsosa sitovista talousarviokohdista on kahtena viime vuonna ylittynyt. Ylitysten suuri suhteellinen osuus ei kuitenkaan ole vaikuttanut kokonaistasolla talousarvion ohjausvaikutusta heikentävästi, sillä vuosina 2012 ja 2013 toteutuneet toimintamenot ylittivät talousarvion vain 0,02 ja 0,03 prosentilla.

Arvioinnissa pohdittiin myös sitä, miten sitovien taloudellisten tavoitteiden tosiasiallista sitovuutta voitaisiin parantaa. Kuntalain mukaan valtuusto päättää talousarvioon tehtävistä muutoksista. Käytännössä kuitenkin osa talousarvion sitovien määrärahojen ylityksistä ehtii valtuuston käsittelyyn vasta talousarviovuotta seuraavana vuonna tammi-maaliskuussa. Valtuuston on näin pakko hyväksyä määrärahojen ylitykset, koska ne ovat jo tapahtuneet. Tämä ei ole kuntalain hengen mukaista. Helsingin kaupungin taloussäännön mukaan riittää, että talousarvioon tehtävät muutokset esitetään kaupunginvaltuustolle viimeistään ennen asianomaisen talousarviovuoden tilinpäätöksen allekirjoittamista kaupunginhallituksessa. Kaupunki ei katso tiukemman tulkinnan olevan mahdollista, koska ennakoimattomia ylityksiä tulee aina.

Sosiaaliviraston menot, toimeentulotukimenot ja HUS-menot ovat ylittyneet joka vuosi tarkastelujaksolla 2008–2012. Ne ylittyivät myös vuonna 2013 ottaen huomioon virastorakenteen muutokset, jolloin myös sosiaali- ja terveysviraston menot ja sosiaalivirastosta irrotetun varhaiskasvatusviraston menot ylittyivät.

Kaupungin entistä tiukempi taloudellinen toimintaympäristö ja sen myötä kiristynyt menokuri asettavat yhä suurempia haasteita sitovissa määrärahatavoitteissa pysymiselle. Näyttää siltä, että kaupunginhallituksen linja talousarvion ylityksiin on tiukentunut, sillä hyväksyessään vuoden 2014 talousarvion noudattamisohjeet kaupunginhallitus edellytti, että hallintokuntien on talousarvion toteutumisennusteen yhteydessä esitettävä mahdollisten ylittymisriskissä olevien toimintojen osalta, mihin sopeutustoimenpiteisiin on ryhdytty.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- lauta- ja johtokuntien tulee sitoutua kaupunginhallituksen päättämään talousarvioraamiin ja kaupunginvaltuuston päättämään sitovaan määrärahatasoon. Päätökset viraston talouden tasapainottamiseksi tulee tehdä heti, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan.
- lauta- ja johtokuntien tulee raportoida mahdolliset ylitystarpeet ja niiden johdosta aiheutuvat talouden sopeuttamisen toimenpiteet talouden toteutumisennusteiden yhteydessä kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti.

4 TOIMINNAN ARVIOINTI

4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT

4.1.1 TILOJEN KÄYTTÖÖN LIITTYVIEN STRATEGISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN JA PALVELUVERKON SOPEUTTAMINEN

Tavoitteena oli arvioida, onko tilojen käyttö tehostunut strategiakaudella, onko kaupunkitasoinen toimitilastrategia laadittu strategiaohjelman 2009–2012 mukaisesti ja miten eri hallintokunnille asetetut palveluverkkotavoitteet ovat toteutuneet. Helsingin strategiaohjelmassa 2009–2012 palveluverkkoon ja toimitiloihin liittyvinä tavoitteina olivat palveluverkon vastaaminen asukkaiden tarpeisiin kaupunkitilassa ja toimitilojen tehokas käyttö palvelujen vaikuttavuuden lisäämiseksi ja kustannusten vähentämiseksi. Lisäksi strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena on, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä.

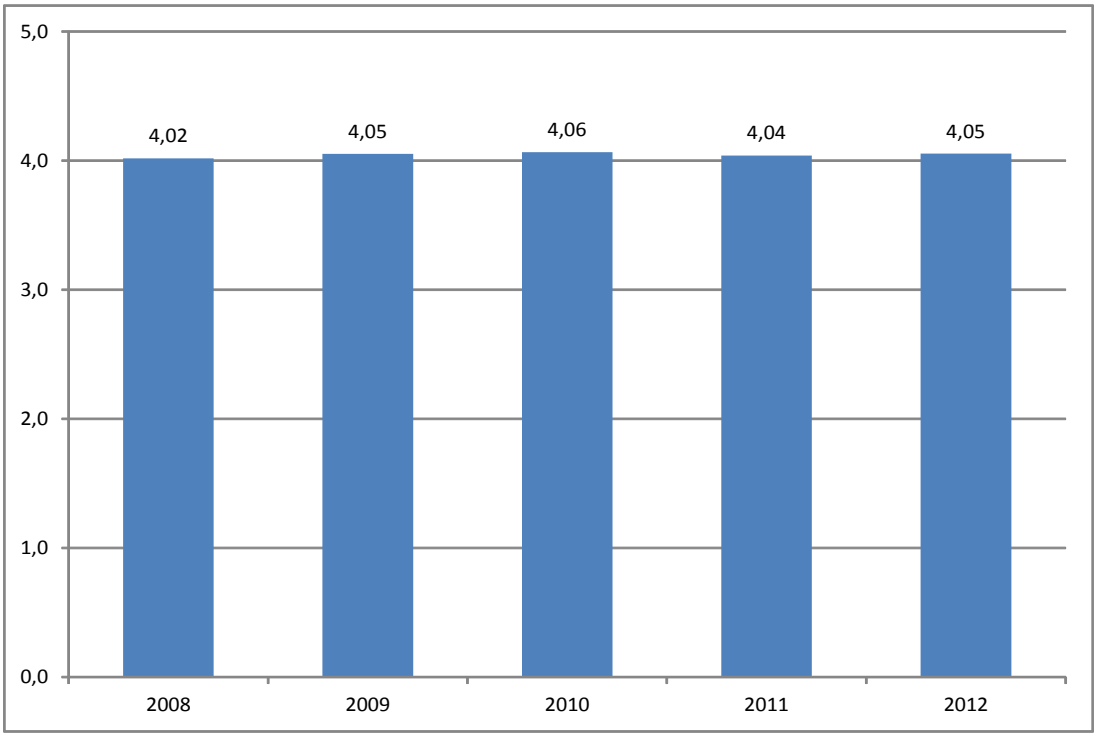
Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 mukaan palveluverkon kehittämisestä tuli valmistella esitys valtuustolle. Asiaa selvittämään perustettiin työryhmä, ja vuonna 2010 kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi tuotiin palveluverkkoselvitys. Selvitys sisälsi konkreettisia esityksiä toimipisteiden vähentämisestä ja lakkauttamisesta. Selvitys ei saanut hyväksyntää kaupunginvaltuustossa, mutta kesällä 2010 kaupunginvaltuusto päätti palveluverkkotyön jatkamisesta. Kaupunginhallitus teki toimeenpanopäätöksen, jonka mukaan lauta- ja johtokuntien ”tulee jatkaa palveluverkkojen kehittämistä siten, että valtuuston hyväksymän strategiaohjelman tavoitteet saavutetaan”.

Kehotus koski tilankäytöltään merkittävien virastojen lautakuntia. Lisäksi talous- ja suunnittelukeskuksen ja kiinteistöviraston tuli yhteistyössä palveluhallintokuntien kanssa käynnistää palveluverkon monihallintokuntaisen suunnittelun pilotointi opetuslautakunnan esittämillä selvitysalueilla tavoitteena tilojen käytön tehostaminen.

Arvioinnin aineistona olivat haastattelut talous- ja suunnittelukeskuksessa ja kiinteistöviraston tilakeskuksessa sekä tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynnillä kiinteistövirastosta saamat tiedot. Lisäksi tehtiin kysely niiden virastojen tilahallinnosta vastaaville, joille oli asetettu palveluverkkotavoitteita.

Kokonaistilojen määrä on kasvanut

Tilojen käytön tehostaminen on ollut kaupungin strategisena tavoitteena 2000-luvun alkuvuosista lähtien. Palvelutoiminnasta vastaavat keskeiset hallintokunnat ovat vähentäneet tilankäyttöään. Strategian mukainen tavoite ei ole kuitenkaan toteutunut, koska tiloista ei ole pystytty luopumaan, vaan ne ovat säilyneet kaupungilla. Strategiakautena 2009–2012 kaupungin omistamien tilakeskuksen hallinnoimien tilojen kokonaisneliömäärä on kasvanut 12 prosenttia. Kun otetaan huomioon suunnitellut ja käynnissä olevat investoinnit, tilojen kokonaisneliömäärän arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa edelleen. Kuviosta 6 havaitaan kuitenkin, että asukaslukuun suhteutettuna hallintokuntien vuokraamien tilojen neliömäärä ei ole kasvanut strategiakaudella.



Kuvio 6. Hallintokuntien tilavuokrauksen kehitys (h-m^2/asukas)

Kaupungin toimitilastrategiaa ei ole luotu

Toimitilastrategian laatiminen oli tavoitteena kaupungin strategiaohjelmassa 2011–2013. Tilakeskus on pyrkinyt edistämään sen laadintaa, mutta keskushallinnossa ajatus ei ole edennyt, sillä ei ole haluttu tehdä useita strategioita nykyisen strategiaohjelman rinnalle. Tilakeskuksella on tilankäytön strategiaa vastaava oma ohjelma Palvelutilojen hallinnan periaatteet 2011–2013. Se päivitettiin vuonna 2013 vastaamaan uutta strategiaohjelmaa. Strategian mukainen tavoite kaupunkitasoisen toimitilastrategian laatimisesta ei ole toteutunut.

Virastojen palveluverkkotavoitteet ovat toteutuneet

Kaupunginhallituksen kehotukset tilojen käytön tehostamiseen koskivat opetuslautakuntaa, sosiaali- ja terveyslautakuntaa, kulttuuri- ja kirjastolautakuntaa, nuorisolautakuntaa, liikuntalautakuntaa ja suomenkielisen työväenopiston johtokuntaa sekä keskushallinnon virastoja.

Arvioinnin kohteena olleiden virastojen palveluverkkoa ja tiloja koskevien, vuosien 2009–2012 strategian tavoitteiden toteutuminen on ollut varsin hyvä. Asukaslukuun suhteutettuna tilojensa neliömäärää ovat onnistuneet vähentämään sosiaali- ja terveysvirasto, kaupunginkirjasto, nuorisoasiainkeskus ja suomenkielinen työväenopisto. Opetusvirasto onnistui tehostamaan oppilaskohtaista tilankäyttöään ja liikuntavirasto palvelutilojensa neliömäärää suhteessa asukaslukuun vuodesta 2011 vuoteen 2012, mutta vuoden 2012 luvut ovat silti vähän korkeammat kuin vuonna 2009. Asukaskohtaisen tilankäytön väheneminen selittyy osittain asukasluvun suurella kasvulla. Tilojensa neliömäärää ovat onnistuneet vähentämään nuorisoasiainkeskus, työväenopisto ja kaupunginkirjasto.

Kaupunginhallituksen kehotuksesta tilakeskus käynnisti vuonna 2011 poikkihallinnollisen alueellisen tilatarkastelun, jonka tavoitteena on selvittää kaupungin tilankäytön tehostamismahdollisuudet yhteistyössä kaikkien hallintokuntien kanssa. Opetusvirasto oli tätä ennen aloittanut vastaavan työn tavoitteena löytää opetuskäytöstä poistuville tiloille muuta käyttöä. Palvelutilojen tilahallinta otettiin yhdeksi kaupungin niin sanotuista virastorajat ylittävistä prosesseista, joihin on kytketty tulospalkkiojärjestelmä vuoden 2012 alusta. Tilankäytön tarkastelua tehdään hallintokuntarajat ylittävänä yhteistyönä alueellisesti (kahdeksalla alueella tehty tai tekeillä), lisäksi on yksittäisten kohteiden yhteiskäyttötarkastelua (kymmenen tehty tai tekeillä).

Kiinteistövirastolle, talous- ja suunnittelukeskukselle ja muille hallintokunnille asetettu palveluverkkotavoite on siis käynnistynyt. Tilojen käyttöön liittyvää yhteistyötä on kuitenkin hankaloittanut muun muassa tilojen heikko muunneltavuus ja rakennussuojelumääräykset mutta myös virastojen omat ohjeet. Osa ongelmista ratkeaisi purkamalla sääntelyä ja yhtenäistämällä tilojen käytön ohjausta.

Palveluverkkomuutokset ovat olleet vaikutuksiltaan vähäisiä

Palveluverkon vaikuttavuuden muutokseksi arvioinnissa tulkittiin palveluverkon muutosten vaikutukset kuntalaisiin. Strategian mukainen palveluverkon vaikuttavuus on haastattelujen ja kyselyjen mukaan pysynyt pääosin hyvänä, laatu on parantunut ja aukioloajat ovat laajentuneet. Kaupunkipalvelututkimuksen mukaan kansalaiset ovat tyytyväisiä palveluihin.[3] Käytännössä palveluverkkoa ei ole karsittu tai pystytty karsimaan, lukuun ottamatta joitakin yksittäisiä kouluja, kirjastoja ja nuorisotaloja sekä päiväkoteja. Lähiliikuntapaikkoja on voitu lisätä, lukuun ottamatta uusia asuinalueita.

Korjausvelan kasvu on ongelmana

Tilahallinnon keskeinen ongelma kiinteistöviraston tilakeskuksen näkökulmasta on se, että tilojen korjaaminen ja kuluminen eivät vastaa toisiaan. Alun perin on linjattu, että tilavuokrat olisivat kustannusvastaavia, mikä ei ole toteutunut. Helsingin kaupungin rakennusten korjausvelka on kasvanut voimakkaasti ja oli vuonna 2012 peräti 2 232 euroa/asukas. Korjausvelan kasvu on ollut tiedossa, mutta kaupunki ei ole pystynyt kohdentamaan riittävästi määrärahoja korjausinvestointeihin. Vaikka tilakeskus on roolitettu tilojen omistajaksi, sillä ei ole ollut valtaa vaikuttaa tilanteeseen. Tilakeskuksen tavoitteena on luopua kaupungin käytössä tarpeettomista tiloista, mikä ei kuitenkaan riitä ratkaisemaan korjausvelan ongelmaa.

Kiinteistönhoidon ja käyttäjäpalveluiden kustannukset tulisi erottaa

Tilakeskus on ylläpitobudjetin puitteissa hoitanut kiinteistön ylläpidon lisäksi myös paljon käyttäjien toimintaan liittyviä asioita, jotka eivät kuulu vuokrasopimusten vastuunjaon mukaisesti tilakeskukselle, ja niistä syntyneitä kustannuksia ei ole voitu täysimääräisesti hallintokunnilta veloittaa. Tällaisia tilakeskuksen menoeriä ovat esimerkiksi päiväkotien pihojen leikkivälineet, kuivauskaapit, pesuhuoneiden erikoiskalusteet ja keittiöiden laitteet. Kustannusten saaminen eri toimijoiden osalta läpinäkyviksi edellyttää, että hallintokunnille myönnettäisiin määräraha, jolla hallintokunnat voivat jatkossa maksaa tilakeskukselle sovituista ja toteutetuista toimintaan liittyvistä käyttäjäpalveluista kustannusperusteisesti.

Rakennusaikainen valvonta ei aina ole riittävää

Hallintokunnille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin tilojen käyttöön liittyen myös rakentamisen laatutason ja hankkeiden rakennustöiden valvonnan riittävyydestä. Seitsemästä vastanneesta virastosta viisi piti hankkeiden rakennusaikaista valvontaa riittämättömänä. Kolme virastoa piti rakentamisen laatutasoa riittämättömänä. Opetusviraston mukaan juuri peruskorjatuissa sekä uudehkoissa rakennuksissa on ilmennyt laatuvirheitä. Tekninen perusparannus sisäilmaongelmien vuoksi on esimerkiksi epäonnistunut niin, että sen valmistuttuakaan tiloja ei ole voitu lukuvuoden alusta ottaa käyttöön. Useissa tapauksissa rakennus vastaanotetaan keskeneräisenä. Tilakeskuksen tulisikin varmistaa, että rakentamisen laatua valvotaan tilahankkeissa riittävästi.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupungin tilojen kokonaisneliömäärä on kasvanut, koska hallintokuntien käytöstä vapautuneista tiloista ei ole pystytty luopumaan. Hallintokuntien oma tilankäytön optimointi ei siis vielä ole näkynyt hyötyinä kaupunkitasolla. Strategiaohjelman 2009–2012 mukainen tavoite kokonaisneliömäärän vähentämisestä ei ole

[3] Tasaista menoa. Helsinkiläisten tyytyväisyys kuntapalveluihin 2012 ja 2008. Helsingin kaupungin tietokeskus tutkimuskatsauksia 1/2013

toteutunut. Uudessa strategiassa tavoitteeksi onkin otettu toimitilojen kokonaispinta-alan säilyminen ennallaan.

Strategian tavoite tilojen käytön tehostamisesta on otettu hallintokunnissa vakavasti. Arvioinnin kohteena olleet hallintokunnat ovat pääosin onnistuneet tehostamaan tilankäyttöä suhteessa asukasmäärään ja opetustoimessa oppilasmäärään. Hallintokunnille asetetut palveluverkkotavoitteet ovat siis toteutuneet hyvin. On kuitenkin otettava huomioon myös voimakas asukasluvun kehitys. Tilojen määrää on onnistunut absoluuttisesti vähentämään arvioiduista vain muutama virasto. Tilojen käyttöä tulisi tarkastella hallintokunnissa kuitenkin tarkemmin, suhteessa käyttäjiin ja heidän tarpeisiinsa.

Huolimatta joidenkin yksittäisten toimipisteiden lakkauttamisesta, kaupungin virastojen ja laitosten palveluverkko on yhä varsin laaja ja kattava. Kaupunkilaisten palvelut tai niiden saatavuus ei ole juurikaan vähentynyt palveluverkkomuutosten seurauksena.

Hallintokuntarajat ylittävä yhteistyö tilojen käytössä alueellisesti ja yksittäisten kohteiden osalta on lähtenyt käyntiin kesäkuussa 2010 tehdyn palveluverkkotyön toimeenpanopäätöksen mukaisesti. Siinä havaittu ongelma, vaikeus muuttaa tiloja toiseen käyttöön, ratkeaisi ainakin osittain vähentämällä kaupungin omaa sääntelyä ja laatimalla yhteiset ohjeet virastoille.

Erillistä tilastrategiaa ei ole luotu kaupunkitasolle huolimatta tilakeskuksen esityksistä. Kaupunkitasoiselle tilaohjelmalle olisi kuitenkin tarvetta, koska tilakeskukselle annettu rooli tilojen omistajan edustajana, tilojen tehokkaan käytön ohjaajana ja tilakannan käyttöarvon säilyttäjänä ei ole nykyisin riittävän toimiva. Sisäiset vuokrat eivät tällä hetkellä vastaa tiloista aiheutuvia kustannuksia, mikä näkyy toimitilakiinteistöjen korjausvelan suurena määränä.

Vain osa kyselyyn vastanneista hallintokunnista katsoi, että kaupungin rakentamisen valvonta ja laatutaso ovat olleet riittäviä heidän hankkeissaan. Riittämätön rakentamisen ja sen laatutason valvonta vaikeuttaa kiinteistöjen arvon säilyttämiseen liittyvän strategisen tavoitteen saavuttamista.

Jatkossa tulisi myös eritellä käyttäjien toimintaan liittyvien järjestelmien, varusteiden ja laitteiden hoito, korjaaminen ja korvaavat hankinnat varsinaisista kiinteistön ylläpitokustannuksista. Tällöin kustannusten läpinäkyvyys paranisi ja lisäksi erilaisten palvelukiinteistöjen ylläpitokustannukset olisivat keskenään vertailukelpoisia. Tämä todennäköisesti parantaisi käyttäjähallintokuntien kustannustietoisuutta ja edesauttaisi tilojen käytön tehostumista.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian on yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa valmisteltava kaupunkitasoinen tilaohjelma kaupunginhallituksen päätettäväksi. Tilaohjelmassa tulee määritellä toimenpiteet tilakannan käyttöarvon säilyttämiseksi ja huomattavaksi kasvaneen korjausvelan vähentämiseksi.
- palvelutilojen tilahallintaryhmän tulee jatkaa hallintokuntien välistä tilankäyttöä koskevaa yhteistyötä sekä tehdä esitys päätöksenteon yksinkertaistamisesta ja yhteisestä ohjeesta tilojen uudelleenkäytön helpottamiseksi.
- kaupunginkanslian on yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa huolehdittava siitä, että tilojen käyttöä suunniteltaessa otetaan huomioon hallintokuntakohtaiset käyttäjäryhmien määrissä ja tarpeissa tapahtuvat muutokset.
- kiinteistöviraston tilakeskuksen tulee valvoa rakentamisen laatua nykyistä paremmin.

4.1.2 HANKINTA- JA KILPAILUTTAMISOSAAMINEN PALVELUHANKINNOISSA

Tavoitteena oli arvioida, onko virastojen ja laitosten hankinta- ja kilpailuttamisosaamisen taso parantunut strategiakautena 2009–2012 ja onko hankintastrategian 2011 mukaisia kehittämistoimenpiteitä toteutettu. Tarkastuslautakunta arvioi viimeksi vuonna 2008 Helsingin kaupungin virastojen hankinta- ja kilpailuttamisosaamista. Tuolloin hankintaosaamisen taso nähtiin vaihtelevana. Tarkastuslautakunta päätyi suosittelemaan, että keskushallinto ottaisi tiukemmin vastuuta hankintaprosessien kulusta, hankintakeskuksen rooli vahvistuisi ja suurten virastojen hankintaosaamista vahvistettaisiin erityisesti sopimus- ja hankintajuridisissa asioissa.

Hankintaosaamisen parantaminen on ollut tavoitteena Helsingin strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016. Kaupunginhallitus hyväksyi 13.6.2011 Helsingin kaupungin hankintastrategian ja hankintojen kehittämisohjelman, jonka mukaan hankintojen yleistä ohjausta kehitetään perustamalla keskeisten hallintokuntien edustajista koottu Helsingin hankintojen ohjausryhmä. Lisäksi kehittämisohjelma sisälsi muun muassa taulukossa 17 luetellut toimenpiteet.

Taulukko 17. Hankintastrategian hankintojen kehittämisohjelman toimenpiteet[4]

Toimenpide	Vastuutaho
Yhteishankintojen päivittäminen sekä hankintojen ohjauksen ja sopimushallinnan kehittäminen	Kaupunginhallitus, talous- ja suunnittelukeskus, hallintokeskus, hankintakeskus ja muut hallintokunnat
Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen	Muut hallintokunnat ja hankintakeskus
Hankintaosaamisen lisääminen ja syventäminen	Hankintakeskus ja Oiva Akatemia
Hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen	Hankintakeskus
Markkinoiden hallinta ja turvaaminen sekä harmaan talouden torjunta	Hankintakeskus ja talous- ja suunnittelukeskus
Hankintojen mittaaminen ja tehostaminen sähköisillä ratkaisuilla	Hankintakeskus, talous- ja suunnittelukeskus ja hallintokeskus

Arviointiaineistona käytettiin aiheeseen liittyvää asiakirja-aineistoa, hankintakeskuksessa ja oikeuspalveluissa toteutettuja haastatteluja ja hallintokunnille laadittua kyselyä. Lisäksi tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki arviointikäynnin hankintakeskukseen alkuvuodesta 2014.

Hankintojen kehittämisohjelman keskeisimmät toimenpiteet ovat toteutumatta

Hankintastrategiaan sisältyneen kehittämisohjelman mukaan hankintojen yleistä ohjausta kehittämään tuli perustaa kaupunkitasoinen hankintojen ohjausryhmä. Tätä ei ole kuitenkaan perustettu. Kaupunginhallitus ei ole myöskään tehnyt kehittämisohjelmassa mainittua yhteishankintasopimusten päivittämistä. Keskeisimpinä syinä tälle lienee teknisen sektorin hankintojen työn- ja vastuunjaon epäselvyydet.

Hankintakeskuksen hallintokunnille tekemien erillishankintojen määrä on lisääntynyt, mutta hitaasti, eli hankintojen keskittäminen ei ole juurikaan toteutunut. Virastot ovat kooltaan ja tarpeiltaan erilaisia. Virastot eivät ole aina yhteydessä hankintakeskukseen riittävän varhaisessa vaiheessa käynnistäessään merkittäviä erillishankintojaan, minkä vuoksi hankintaprosessi saattaa pitkittyä. Arviointia varten toteutetun kyselyn mukaan moni hallintokunta toivoi hankintayhteistyön ja yhteiskilpailutusten lisäämistä, mikä edellyttää tiedon saamista toisten hallintokuntien suunnitelmista jo varhaisessa vaiheessa.

[4] Talous- ja suunnittelukeskus ja hallintokeskus ovat vuoden 2014 alusta lähtien osa kaupunginkansliaa

Helsingin kaupungin aineistopankki / Wilma Hurskainen

Hankintakeskuksen mukaan hankintojen mittaamista ja tehostamista sähköisillä ratkaisuilla on toteutettu perustamalla muun muassa hankintojen raportoinnin hanke, joka tosin on viivästynyt suurempien hankkeiden (esimerkiksi Laske) vuoksi. Hankintakeskuksen ja kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston (vuonna 2013 talous- ja suunnittelukeskus) pohdinnassa on hankintojen yleisten taloudellisten tavoitteiden määritteleminen. Markkinoiden hallinnan ja harmaan talouden torjuntaan liittyvät asiat on vastuutettu talous- ja suunnitteluosastolle, joka muun muassa seuraa harmaata taloutta seurantaraporttien avulla.

Sopimusten hallintajärjestelmä on kaupunginkanslian hallinto-osaston (vuonna 2013 hallintokeskus) vastuulla ja sen osalta on edetty vuonna 2014 hankintavaiheeseen. Hankintakeskuksessa on otettu käyttöön sähköinen kilpailutusjärjestelmä Cloudia. Hankintakeskus on ollut aktiivinen kehittämisohjelman mukaisten kestävän kehityksen ja innovatiivisten toimintamallien edistämisessä. Kyselyn mukaan hankintakeskuksen jokavuotinen hankintainfotilaisuus on havaittu hyväksi välineeksi tiedonvälitykseen. Haastattelujen mukaan hankinta-asiantuntijoista muodostettua sähköpostilistan muodossa toimivaa verkostoa ei ole saatu toimimaan aktiivisesti.

Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen on parantunut, mutta silti puutteellista

Haastattelujen ja kyselyn mukaan hankintaosaamista on lisätty hankintakäsikirjan ja asiakirjamallien avulla. Hallintokunnat ovat oppineet hyvin hyödyntämään kaupungin mallipohjia, mikä on parantanut kilpailutusprosesseja. Palvelukuvauksia on laadittu aiempaa seikkaperäisemmin. Hankintakoulutus on ollut toimivaa, sillä virastojen hankinta-asiantuntijoille on annettu täsmäkoulutusta niin sanottujen massakoulutusten sijasta. Koska kilpailuttaminen on lisääntynyt, myös osaaminen on parantunut karttuneen kokemuksen myötä. Vuoteen 2008 verrattuna hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen on siis jonkin verran parantunut.

Hankintakeskuksen ja oikeuspalvelujen mukaan paljon palveluhankintoja tekevät suuret virastot, kuten sosiaali- ja terveysvirasto, rakennusvirasto ja Stara ovat hankkineet lisää juridista hankinta-asiantuntemusta, mikä on parantanut hankintaosaamista.

Kyselyn tulosten perusteella 25 vastanneesta hallintokunnasta 20 piti osaamisen tasoaan vähintään riittävänä. Hallintokunnista 17 totesi, että osaamisen taso on parantunut viime vuosina. Oikeuspalvelujen mukaan hankintaosaaminen vaihtelee ja konsultointitilanteissa on havaittu, että tietoa saattaa puuttua hankintojen perusasioistakin. Juridinen osaaminen hallintokunnissa on edelleen vähäistä, sillä hankintalainsäädännön lisäksi olisi tunnettava myös sopimusjuridiikkaa. Sopimusjuridista osaamista tarvitaan jatkuvasti enemmän,

koska vasta sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa hankinnan mahdollinen hyöty realisoituu kaupungille.

Haastattelujen ja kyselyn perusteella keskeisimmät ongelmakohdat palveluhankinnoissa ovat melko samat verrattuna vuoteen 2008. Hankinnan kohteen määrittely tuottaa ongelmia, samoin vertailukriteerien ja -mittarien määrittely. Yksittäisten vastausten mukaan ongelmia tuottivat myös hankinnan aikataulutus, sanktioiden määrittely sopimuksissa, markkinoiden tuntemus ja valitukset.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Virastojen ja laitosten hankinta- ja kilpailuttamisosaamisen taso palveluhankinnoissa on strategiakaudella jonkin verran parantunut. Osaamisen taso kuitenkin vaihtelee ja perusosaamisessa on yhä puutteita. Kaupunki on kehittänyt hankintaosaamista erityisesti hankintakäsikirjan ja asiakirjamallien avulla. Tietoisuus hankintalainsäädännöstä, ohjeiden käyttö ja siten hankintaprosessien sujuvuus on parantunut. Koska hankintatoimen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö kuitenkin muuttuvat jatkuvasti, osaaminen edellyttää jatkuvaa koulutusta ja tiedotusta.

Hankintastrategian kehittämisohjelman mukaisia toimenpiteitä on toteutettu, mutta niistä keskeisimmät eivät ole edenneet. Tarkastuslautakunta suositteli vuoden 2008 arviointikertomuksessaan, että keskushallinnon tulisi ottaa aiempaa tiukempi vastuu hankintaprosessien kulusta. Hankintastrategiaan 2011 kirjattiin kaupunkitasoinen hankintojen ohjausryhmä, mutta sitä ei ole perustettu. Tarkastuslautakunta suositteli myös, että hankintakeskuksen rooli vahvistuisi ja suurten virastojen hankintaosaamista vahvistettaisiin erityisesti sopimus- ja hankintajuridisissa asioissa. Yhteishankintojen päivittäminen on kuitenkin viivästynyt ja hankintojen keskittäminen on lisääntynyt hitaasti.

Vaikka juridista osaamista onkin lisätty, tarvetta on yhä lisätä erityisesti sopimusjuridista osaamista. Kaupungilla ei ole seurantajärjestelmää sopimusongelmiin puuttumiseksi. Sopimushallintajärjestelmän hankinta on pitkittynyt ja hankinnan jälkeen hallintokuntien sopimukset tulee vielä siirtää järjestelmään.

Virastot eivät käytä riittävästi oikeuspalvelujen ja hankintakeskuksen osaamista hankintoja tehdessään. Arvioinnin perusteella oikeuspalvelujen ja hankintakeskuksen asiantuntemuksen käyttäminen on liiaksi hallintokuntien oman harkinnan varassa. Hallintokuntien tulisi myös olla riittävän ajoissa yhteydessä hankintakeskukseen hankintaprosessin sujuvoittamiseksi. Arvioinnin perusteella hankintayhteistyötä ja yhteiskilpailutuksia olisi lisättävä.

Hankintakeskus voisi hyödyntää hankinta-asiantuntijaverkostoa aiempaa enemmän tiedon välitykseen hankintatoimessa tapahtuvista uudistuksista. Osa hallintokunnista tarvitsee tietoa myös hankintakeskuksen ja oikeuspalvelujen työnjaosta, kaupungilla tulossa ja meneillään olevista kilpailuttamisista ja puitesopimuksista.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginhallituksen tulee perustaa hankintastrategian mukaisesti ohjausryhmä vastaamaan hankintojen yleisestä ohjauksesta ja koordinoinnista.
- hankintaprosessin sujuvoittamiseksi hallintokuntien tulee olla yhteydessä hankintakeskukseen jo varhaisessa vaiheessa käynnistäessään merkittäviä palveluhankintoja.
- hankintakeskuksen, oikeuspalvelujen ja Oiva Akatemian on varmistettava palveluhankintojen osaaminen jatkuvalla ja päivittyvällä täsmäkoulutuksella hallintokuntien asiantuntijoille.
- hankintakeskuksen ja oikeuspalvelujen tulee lisätä tiedottamista hankintoihin liittyvästä neuvonnasta. Hallintokunnille tulee tarjota väline hankintatarpeistaan ja -suunnitelmistaan tiedottamiseen siten, että mahdollisuus tehdä hankintayhteistyötä ja yhteiskilpailutuksia paranee.

4.1.3 VIRASTOJEN TIETOJÄRJESTELMÄHANKKEET

Arvioinnissa tarkasteltiin kustannusten ja hyötyjen etukäteis- ja jälkikäteisarvointia virastojen tietojärjestelmähankkeissa. Arvioinnin pääkysymykset olivat: 1. Ovatko virastot tietojärjestelmähankintoja tehdessään arvioineet järjestelmän hankkimisen hyötyjä sekä kustannusten ja hyötyjen välistä suhdetta? 2. Ovatko virastot jälkikäteen arvioineet ennakoitujen kustannusten ja hyötyjen toteutumista? Tarkasteltavia hankkeita oli seitsemän, joista yksi oli keskeytynyt. Kuudesta toteutuneesta hankkeesta kolmessa järjestelmän kehittäminen jatkui vielä arviointiajankohtana, mutta järjestelmät oli kuitenkin otettu käyttöön viimeistään vuonna 2012.

Taulukossa 18 on kuvattu arvioinnin kohteena olleet hankkeet ja niiden kustannukset vuoteen 2012 asti. Terveysasemien takaisinsoittopalvelu valikoitui arviointiin euromääräisen merkittävyyden perusteella ja Facta-Ahjo-integraatio valittiin esimerkkinä keskeytyneestä hankkeesta. Muut viisi hanketta on poimittu vuosien 2009–2011 kaupunkitason hankeohjelmista satunnaisotannalla.

Taulukko 18. Arvioinnin kohteena olleet hankkeet ja niiden toteutuneet kustannukset vuoteen 2012 asti

Virasto	Hankkeen nimi ja kuvaus	Kustannukset 2012 asti, euroa
Terveyskeskus	Internetpohjainen puhelinpalvelujärjestelmä eli takaisinsoittopalvelu terveysasemille	1 739 738
Sosiaalivirasto	Matkojenvälitysohjelmisto kuljetuspalvelukeskuksen (myöhemmin Helsingin matkapalvelu) käyttöön	818 617
Rakennusvirasto	Tapahtumahallinta Winkki, vuonna 2006 alkaneen yleisten alueiden tapahtumahallintajärjestelmän jatkokehittäminen	n. 730 000
Opetusvirasto	Työjärjestysohjelman versiopäivitys ja käyttöönoton laajentaminen, lukujärjestykset näkyviin internetin kautta oppilaille ja huoltajille peruskouluissa sekä valintojen tekeminen	550 033
Rakennusvalvontavirasto	Facta-Ahjo-yhteensovitus (keskeytetty hanke). Viraston oman tietojärjestelmän (Facta) integraatio kaupunkiyhteiseen asianhallintajärjestelmään (Ahjo)	405 988
Henkilöstökeskus, kaikilla virastoilla käytössä	Työsuojelun tietojenhallintaohjelman (työsuojelupakki) kehittäminen. Aiempaa järjestelmää kehitettiin työsuojeluorganisaation, virastojen ja työyhteisöjen tarpeita paremmin palvelevaksi.	303 295
Suomenkielinen työväenopisto	Pääkaupunkiseudun opistojen verkkoilmoittautuminen (suomenkielisen työväenopiston osuus kustannuksista)	292 300

Lisäksi tarkasteltiin kaupunkitasolla tapahtuvaa IT-hankkeiden koordinaatiota erityisesti investointimäärärahojen kohdentamisen näkökulmasta. Helsingissä tietohallinto on hajautettu virastoihin, mutta kaupunginkanslian tietotekniikka- ja viestintäosaston tietotekniikkayksikön tehtävänä on kaupungin tietotekniikkatoiminnon ohjaus. Arvioinnissa tarkasteltiin sitä, missä määrin kaupunginkanslia ja kaupunkitason ohjausryhmät vaikuttavat investointimäärärahojen kohdentamiseen virastojen IT-hankkeisiin ja käytetäänkö kustannushyötyanalyyseja tai vastaavia laskelmia päätettäessä investointimäärärahojen kohdentamisesta.

Arviointi perustuu pääosin sähköpostikyselyllä saatuihin tietoihin. Lisäksi toteutettiin haastattelu kaupunginkanslian tietotekniikka- ja viestintäosaston tietotekniikkayksikössä. Arviointiaineistona olivat käytettävissä myös tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynnillä talous- ja suunnittelukeskukseen sekä hankintakeskukseen saamat tiedot. Arvioinnissa hyödynnettiin talous- ja suunnittelukeskuksen kokoamia hankekoosteita 2009–2011 ja tietotekniikan hankeohjelmia 2012–2013.

Virastot päättävät tietojärjestelmähankkeistaan

Kaupungin tietotekniikan ja tietohallinnon ohjausmalli uudistui syksyllä 2013, kun uutena toimielimenä aloitti kaupunginhallituksen tietotekniikkajaosto. Muita kaupunkitasoisia ohjausryhmiä on kolme. Tietotekniikkaohjelman toteutusta ohjaa kaupunginjohtajan johdolla tietotekniikkaohjelman koordinointiryhmä. Kaupungin hankeohjelman valmistelua ohjaa ja seuraa rahoitusjohtajan johdolla tietohallinnon hankeohjausryhmä ja kaupungin tietohallintopalvelujen kehitystä ohjaa ja seuraa kaupunginkanslian tietotekniikkapäällikön johdolla toimiva tietohallintopalvelujen johtoryhmä, johon on nimetty edustaja jokaisesta hallintokunnasta.

Kaupungin virastot ja liikelaitokset päättävät itsenäisesti omista tietojärjestelmähankkeistaan. Kaupunkitasoisen hankeohjelmamenettelyn avulla varmistetaan se, että merkittävimmät hankkeet ovat kaupunginkanslian tiedossa, ettei päällekkäisyyksiä synny ja että hallintokunnat noudattavat kaupunkiyhteisiä ratkaisuja silloin, kun niitä on käytettävissä. Kaupunkitasolla ei kuitenkaan päätetä siitä, mihin virastojen IT-hankkeisiin investointimäärärahoja kohdennetaan. Virastojen täytyy rahoittaa hankkeensa hallintokunnan talousarvioraamin sisällä ja tarvittaessa hallintokunta itse tekee hankkeiden priorisoinnin. Haastattelussa saadun tiedon mukaan priorisointipäätöksiä ei ole jouduttu tekemään kaupunkitasolla hankeohjausryhmässä, kun hallintokunnat ovat pystyneet sopeuttamaan hankkeensa raamiin.

Kaupunkitasoinen tietotekniikan hankeohjelma on laadittu vuodesta 2009 lähtien. Hankeohjelmissa on vuosina 2009–2013 ollut keskimäärin 127 (112–146) virastojen ja liikelaitosten IT-hanketta. Tietotekniikan hankeohjelmaan kootaan tiedot vuosittain taloussuunnittelun yhteydessä siten, että hallintokunnat erittelevät osana talousarvio- ja -suunnitelmaehdotustaan tietohallinnon ja tietotekniikan kustannukset ja tekevät esitykset kaupungin hankeohjelmaan otettavista tietohallinnon ja tietotekniikan kehittämishankkeista.

Arvioitavat hankkeet on poimittu vuosien 2009–2011 hankeohjelmista. Hankekohtaisten kustannusarvioiden osalta hankeohjelmamenettely on kehittynyt vuosien aikana siten, että kun vuoden 2009 hankeohjelmassa pyydettiin arvioimaan vain vuoden 2009 kustannukset, vuoden 2011 hankeohjelmassa pyydettiin erittelemään ulos maksettavat kustannukset ennen vuotta 2011 ja vuosina 2011, 2012 ja 2013 sekä oma työ henkilötyövuosina. Vasta vuoden 2013 hankeohjelmassa on pyydetty erittelemään investointikustannukset ja käyttökustannukset. Vuonna 2013 otettiin käyttöön yhteinen projektisalkunhallintaväline (ICT-salkku), jota on käytetty apuna vuoden 2014 hankeohjelman laatimisessa.

Kustannushyötyanalyysit eivät ole systemaattisesti käytössä

Arvioiduissa virastojen hankkeissa kustannushyötyanalyyseja ei ollut laadittu. Kaupungin ohjeistuksen eli hankejohtamisen käsikirjan mukaan kustannushyötyanalyysiä käytetään päätöksenteon tukena. Käytännössä kustannushyötyanalyysiä ei useinkaan edellytetä, koska käsikirjassa todetaan: ”Mikäli hankkeen lähtökohta on lainmuutos tai muu pakottava syy, jää kustannushyötyanalyysin rooliksi hankkeen kustannusten analysointi.”

Käytännössä merkittävä osa kaupungin hankeohjelman tietojärjestelmähankkeista johtuu pakottavista syistä tai uusista velvoitteista. Tapauksissa, joissa hankkeen toteutukselle on jokin muu syy kuin taloudelliset perusteet, päätöstä hankkeen toteuttamisesta ei tehdä kustannushyötyanalyysin perusteella. Kaupunginkanslian tietotekniikkayksikön mukaan kustannushyötyanalyysit ovat kuitenkin merkittävässä roolissa kaupunkiyhteisissä hankkeissa ja myös monissa hallintokuntien hankkeissa, käytännössä silloin, kun hanke on tuottavuuslähtöinen.

Arvioinnin kohteina olleet hankkeet oli aloitettu ennen kuin kaupungin ohjeistus edellytti kustannushyötyanalyyseja. Arviointiin osuneista hankkeista miltei kaikki perustuivat jonkinasteiseen pakkoon, jolloin kustannushyötyanalyysia ei nykyohjeistuksenkaan mukaan edellytetä. Euromääräisesti suurimmassa hankkeessa eli terveyskeskuksen takaisinsoittopalvelussa oli hankeselvityksessä kuvattu kahden vaihtoehtoisen toteuttamistavan ”mahdollisuudet/hyödyt” sekä ”riskit/haitat” ja esitetty arvio kustannuksista. Hankeselvityksessä ei kuitenkaan suhteutettu kustannuksia ja hyötyjä eikä suoraan perusteltu, miksi tulee valita kustannuksiltaan

kalliimpi vaihtoehto. Epäsuorasti hankeselvityksestä voitiin kuitenkin päätellä, että kalliimman vaihtoehdon valinta oli tarkoituksenmukaista.

Kustannusten etukäteisarvioinnissa on puutteita

Kaikista hankkeista ei voitu luotettavasti todentaa, mitkä olivat hankkeen ennakoidut kustannukset. Lisäksi kahdessa hankkeessa tilanne on ollut senkaltainen, että vain alkuvaiheen kustannukset ovat olleet tiedossa eli järjestelmän kokonaishinta on vuosi vuodelta muuttunut alun perin tiedossa ollutta suuremmaksi. Jos vertailukohta asetetaan alkuperäiseen toiminnallisuuteen nähden, eikä jatkokehitystä huomioida, kuudesta toteutuneesta hankkeesta viisi pysyi ennakoiduissa kustannuksissa ja yhden osalta ennakoiduista kustannuksista ei ollut dokumentoitua tietoa eikä toteutuneistakaan kustannuksista vaikuttanut olevan täsmällistä tietoa.

Arvioinnin kohteina olleet hankkeet on poimittu vuosien 2009–2011 hankeohjelmista, jolloin ei vielä edellytetty yhtä tarkkaa kustannusanalyysia kuin nykyisin. Ennakoidut kustannukset oli parhaiten dokumentoitu euromääräisesti suurimmassa hankkeessa eli terveysasemien takaisinsoittopalvelun osalta. Senkin osalta oli kuitenkin puutteena puhelinkustannusten nousun huomiotta jättäminen. Kustannusten tiedettiin nousevan, mutta nousun määrää ei arvioitu. Ilman puhelinkustannuksia toteutuneet kustannukset jäivät alle ennakoidun tason.

Ennakoitujen kustannusten ja toteutuneiden kustannusten vertaamiselle luonteva paikka olisi projektin loppuraportti. Tässä arvioiduista hankkeista kuitenkin vain yhdessä hankkeessa oli laadittu projektin loppuyhteenveto. Loppuraporttia ei ole laadittu kolmesta hankkeesta, koska niiden kehittäminen on jatkunut. Yhdessä hankkeessa käyttöön otettu tietojärjestelmä on jo poistunut käytöstä, mutta loppuraporttia ei ole laadittu. Yksi hanke keskeytyi ja yksi hanke ei edellytä loppuraporttia, koska kyseessä oli valmisohjelman versionvaihto.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella vaikutti siltä, että varsinaisia hankekohtaisia budjetteja ei välttämättä laadita, vaan arvioidaan talousarviovalmistelun yhteydessä, paljonko hanke vaatii investointimäärärahoja. Tällöin myös hankkeen budjetin jälkikäteisseuranta keskittyy siihen, onko hanke pysynyt kunakin vuonna sille määriteltyjen investointimäärärahojen puitteissa. Tätä korostaa myös kaupungin hankejohtamisen käsikirja, jonka mukaan hankejohtaja on vastuussa siitä, ettei hankkeeseen liittyvien hankintapäätösten kokonaissumma ei ylitä hankkeelle talousarviossa kyseessä olevalle talousarviovuodelle myönnettyä budjettia. Koska kustannukset kuitenkin muodostuvat monissa tapauksissa usean vuoden aikana kumuloituen, kokonaiskuvaa on jälkikäteen vaikea muodostaa, jos hankkeen budjetin toteutumista ei ole dokumentoitu vuosittain.

Hyötyjen arviointi ja seuranta ei ole ollut perusteellista

Kovin perusteellisia hyötyarvioita hankkeissa ei ole etukäteen laadittu, koska hankkeet on koettu pääosin pakollisiksi ja siten hyödyt ovat olleet ilmeisiä. Tämä heijastuu myös hyötyjen jälkikäteisarviointiin eli kovinkaan perusteellista hyötyjen seurantaa hankkeissa ei ole tehty. Perusteellisimmin hyödyt oli etukäteen arvioitu takaisinsoittopalveluun liittyvässä hankkeessa, joten sen osalta myös hyötyjen seuranta on ollut perusteellisinta. Takaisinsoittopalvelun toimivuutta seurataan säännöllisesti järjestelmän tuottamien raporttien avulla.

Tiivistetysti voidaan toteutuneet hyödyt ja niiden mittaaminen kuvata hankekohtaisesti:

1. Takaisinsoittopalvelun hyötyjä mitataan takaisinsoittojärjestelmän tuottamien raporttien avulla: asiakaspalvelu on parantunut, kun yhteydensaanti on parantunut.
2. Matkojenvälitystä varten hankittu tietojärjestelmä on mahdollistanut palvelun toteuttamisen Palmian toimesta. Lisäksi matkojen yhdistelyominaisuus on tuonut säästöjä matkakilometreihin.
3. Rakennusviraston tapahtumanhallintajärjestelmän hyötyjä ei varsinaisesti ole arvioitu; järjestelmä tarvitaan korvaamaan manuaalista työtä. Järjestelmän jatkokehittäminen on johtunut toiminnassa tapahtuneista muutoksista.
4. Opetusviraston hankkeessa oli kyseessä versionvaihto, joten uuden version hyödyt saavutettiin.

Lisäksi virasto mittaa henkilökunnan tyytyväisyyttä tietojärjestelmiin palveluky kykyselyllä. Sen perusteella tyytyväisyys ei ole parantunut, vaan osin heikentynyt, mutta syy-yhteys on epäselvä.

5. Facta-Ahjo -integraatiohanke keskeytettiin keväällä 2013. Arvioinnin perusteella hankkeen keskeyttäminen alun perin suunnitellussa muodossa oli taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Hanke jatkuu toisessa muodossa siten, että keskeytyneen hankkeen työn tuloksia voidaan ainakin joiltakin osin hyödyntää.
6. Työsuojelupakkiin liittyvät hallinnolliset hyödyt on saavutettu, mutta niiden kautta heijastuvia välillisiä hyötyjä tapaturmien vähentymiseen ja siten euromääräisiä hyötyjä ei pystytä osoittamaan.
7. Pääkaupunkiseudun opistojen verkkoilmoittautumisportaalin asiakashyödyt saavutettiin ja henkilökunnan työtä helpotettiin, mutta järjestelmän hyötyjä ei täysimääräisesti saavutettu, kun reaaliaikaisuuden ongelmat loivat epävarmuutta ja johtivat manuaalisiin varmistuksiin. Lisäksi tietojärjestelmän elinkaari jäi poikkeuksellisen lyhyeksi, kun uusi opistojärjestelmä otettiin käyttöön syksyllä 2013.

Riippuvuus järjestelmätoimittajista on yleistä

Kustannusten ja hyötyjen lisäksi arvioitavien hankkeiden osalta kiinnitettiin huomiota toimittajariippuvuuteen. Arvioinnin kohteina olleista, arviointiajankohtana käytössä olevista viidestä tietojärjestelmästä neljässä kaupunki on sidoksissa alkuperäiseen järjestelmätoimittajaan ja yhden osalta omistusoikeutta kaupungille kehitettyyn järjestelmään ei ole dokumentoitu. Asianomaisen viraston mukaan omistusoikeus on kaupungilla.

Arvioinnissa on lähdetty siitä olettamuksesta, että on taloudellisesti tarkoituksenmukaista pyrkiä keventämään toimittajariippuvuuden riskiä. Kaupunginkanslian tietotekniikkapäällikön mukaan toimittajariippuvuuden keventämisessä ensiarvoisen tärkeää olisi pyrkiä muuttamaan koko julkisen sektorin ostokäyttäytymistä siten, että avointen rajapintojen saatavuutta pystyttäisiin edistämään ja samanaikaisesti lisäämään kilpailua erityyppisten ohjelmistotoimittajien kesken. Lisäksi voidaan harkita, mitä hyötyjä avoimella lähdekoodilla saavutettaisiin. Avoimet ohjelmistorajapinnat tai avoin lähdekoodi eivät kuitenkaan voi olla senkaltaisia yleispäteviä vaatimuksia, joita vaadittaisiin lähtökohtaisesti aina, vaan kukin tietojärjestelmähankinta vaatii oman analyysinsä siitä, millä keinoilla pienennetään toimittajariippuvuutta.

Kaupunki käyttää paljon valmisohjelmistoja, joiden kohdalla omistusoikeus on luonnollisesti järjestelmän toimittajalla. Tällöin toimittajariippuvuus tulee usein ilmi tilanteessa, jossa olemassa olevaa järjestelmää on tarve integroida uusiin järjestelmiin. Alkuperäisen järjestelmätoimittajan monopoliasema voi johtaa siihen, että integraatiosta aiheutuva lasku on kohtuuttoman suuri. Tätä kautta syntyvää toimittajariippuvuutta voidaan vähentää avointen rajapintojen edellyttämisellä.

Tietojen yhteentoimivuus ja avoimuus teknisiä rajapintoja kehittämällä on nostettu esiin kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016, jonka mukaan ”Helsinki kehittää palveluprosesseja ja teknisiä rajapintoja avoimuuden, saavutettavuuden ja yhteensopivuuden periaatteiden mukaisesti.” Myös kaupungin tietotekniikkaohjelmassa 2012–2014 on todettu, että tietojen saatavuutta parannetaan rakentamalla avoimia rajapintoja olemassa oleviin järjestelmiin ja edellyttämällä avoimia ja dokumentoituja rajapintoja hankittavissa järjestelmissä.

Kaupunki on vuoden 2014 talousarvion laatimisohjeissa lähtenyt siitä vaatimuksesta, että ”Hallintokuntien tulee varmistaa uushankinnoissa sovellusten avoimet rajapinnat ja yhteensopivuudet.” Vaatimus tuli osana kaupunginhallituksen kannanottoja talousarvion 2014 raamitarkastelussa. Käytännössä vaatimuksen toteuttaminen kattavasti on kuitenkin vielä vaikeaa, koska ei ole tyhjentävää tapaa määritellä avoimia rajapintoja siten, että niitä voitaisiin käyttää tarjouspyynnössä poissulkemisperusteena tai tarjousten pisteyttämisessä. Hankintakeskuksen mukaan avointen rajapintojen ja muun liitettävyyden vaatimukset on huomioitu mahdollisuuksien mukaan kaupunkiyhteisissä hankkeissa ja sellaisissa hallintokuntien hankkeissa, joissa liitettävyydellä on keskeinen merkitys, kuten esimerkiksi sähköisen asioinnin hankkeissa. Avoimet rajapinnat liittyvät

myös yhteentoimivuuden vaatimukseen, joka on korostunut vuonna 2011 voimaan tulleen tietohallintolain myötä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Virastot eivät ole arvioineet tietojärjestelmähankintojensa kustannuksia ja hyötyjä arviointikysymyksissä oletetulla tavalla. Kustannusten ja hyötyjen välistä suhdetta ei ole analysoitu, koska arviointiin valikoituneet tietojärjestelmähankinnat on koettu pääosin pakollisiksi. Kustannusten etukäteisarvioinnissa oli puutteita eikä kaikkien hankkeiden osalta pystytty luotettavasti todentamaan, mitkä olivat hankkeen ennakoidut kustannukset. Toteutuneet kustannukset pystytään pääsääntöisesti laskemaan, mutta hankkeiden seuranta tapahtuu lähinnä vuotuisena talousarvioseurantana eikä niinkään hankkeen kokonaisuuden tasolla. Monet hankkeet jatkuvat usean vuoden ajan eikä niistä aina laadita loppuraportteja. Hyötyjen etukäteisarviointi oli tehty perusteellisesti vain euromääräisesti suurimmassa hankkeessa. Sen osalta hyötyjä arvioitiin säännöllisesti myös jälkikäteen. Muissa hankkeissa järjestelmän ennakoidut ja toteutuneet hyödyt eivät olleet niin selkeästi mitattavissa.

Vuosien 2009–2011 hankeohjelmista poimituissa hankkeissa kustannusten arvioinnin puutteet osaltaan heijastelivat sitä, ettei kaupungin hankeohjelmamenettely vielä tuolloin edellyttänyt kovin tarkkaa kustannusten analyysiä. Kaupungin hankeohjelmamenettelyn kehittyminen viime vuosina ja erityisesti kaupungin yhteisen projektisalkunhallintavälineen eli ICT-salkun käyttöönotto vuonna 2013 voi jatkossa toimia välineenä hankkeiden budjetin arvioinnille ja seurannalle. ICT-salkku on kuitenkin vain väline, jonka käytön syvällisyys riippuu hallintokunnan aktiivisuudesta.

Arvioinnin kohteeksi valikoituneista hankkeista monessa oli se tilanne, että kaupunki oli riippuvainen järjestelmätoimittajasta. Toimittajariippuvuuden keventäminen ei ole vielä suoranaisesti ollut kaupungin tavoitteena, mutta avointen rajapintojen edistämiseen liittyviä tavoitteita on ollut sekä strategiassa että tietotekniikkaohjelmassa. Vuoden 2014 talousarvion laatimisohjeissakin on edellytetty, että uusissa hankittavissa sovelluksissa on huomioitava avoimet rajapinnat ja yhteensopivuudet. Vaatimus liittyy ensisijaisesti tietojen yhteentoimivuuteen ja avoimuuteen, mutta samalla avoimet rajapinnat keventävät riippuvuutta järjestelmän toimittajasta. Nykyisen tietotekniikkaohjelman kausi päättyy vuonna 2014. Uuden tietotekniikkaohjelman valmistelussa on siten mahdollista huomioida toimittajariippuvuuden keventämiseen liittyviä toimenpiteitä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- hallintokuntien tulee arvioida ja seurata tietojärjestelmähankkeidensa kustannuksia ja hyötyjä riippumatta siitä, koetaanko hanke pakolliseksi.
- kaupunginkanslian tulee huomioida tietotekniikkaohjelman valmistelussa toimittajariippuvuuden keventämiseen liittyviä toimenpiteitä.

4.1.4 YHTEISTYÖN VÄLTTÄMINEN VEROPARATIISIKYTKENTÖJÄ OMAAVIEN YRITYSTEN KANSSA

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, onko yhteistyön välttäminen veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa mahdollista valtuuston 26.9.2012 hyväksymän globaalin vastuun strategian mukaisesti. Arviointi rajattiin koskemaan Helsingin kaupungin mahdollisuuksia toimia yhteistyön välttämiseksi.

Arviointia varten toteutettiin asiantuntijahaastattelu Suomen Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikössä. Arvioinnin kirjallisen aineiston muodostavat kaupunginvaltuustossa ja kaupunginhallituksessa käsitellyt asiakirjat. Aiheesta on saatu lisätietoja tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynneillä talous- ja suunnittelukeskukseen ja hankintakeskukseen.

Globaalin vastuun strategia lähtökohtana kaupungin veroparatiisiselvitykselle

Valtuusto hyväksyi 26.9.2012 globaalin vastuun strategian. Hankintoihin liittyvänä toimenpiteenä strategiassa todettiin: ”Kaupunki pitää tärkeänä veroparatiisien torjuntaa ja välttää yhteistyötä sellaisten yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin.” Strategiassa edellytettiin, että kaupunginhallitukselle valmistellaan selvitys kuntien ja muiden paikallishallinnon toimijoiden nykyisten oikeusnormien mukaisista mahdollisuuksista välttää yhteistyötä tällaisten yritysten kanssa, sekä keinoista hankkia tietoa yritysten kytkennöistä veroparatiiseihin esimerkiksi tilintarkastusten ja maakohtaisten raporttien avulla.

Valtuuston edellyttämä veroparatiisiselvitys oli kaupunginhallituksen käsittelyssä 4.3.2013, jolloin selvitys merkittiin tiedoksi. Kaupunginhallitukselle laadittu veroparatiisiselvitys on laaja. Se on laadittu talous- ja suunnittelukeskuksessa yhteistyössä hallintokeskuksen oikeuspalveluiden, hankintakeskuksen sekä kiinteistöviraston kanssa. Selvityksen keskeisin sisältö liittyy siihen, onko juridisesti mahdollista välttää hankintojen tekemistä veroparatiisikytkentöjä omaavilta yrityksiltä.

Veroparatiisiselvityksen johtopäätöksenä oli, että ”kaupungin omat mahdollisuudet välttää yhteistyötä yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin, ovat [edellä esitetyn mukaisesti] nykylainsäädännön puitteissa pääosin olemattomat” ja että ”kaupunki ei siis voi sulkea julkisten hankintojen ulkopuolelle yrityksiä sillä perusteella, että niillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin”.

Kaupunginhallitus päätti 4.3.2013 laatia kirjeen verolainsäädännöstä vastaavalle valtiovarainministeriölle ja hankintalainsäädännöstä vastaavalle työ- ja elinkeinoministeriölle sekä arvioida ja kokeilla yhdessä pilottihankinnassa menettelyä, jossa kaupunki edellyttää tarjouskilpailuun osallistuvilta yrityksiltä maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkaisua tarjoamisen ehtona. Lisäksi kaupunginhallitus lupasi palata asiaan saatuaan asianomaisilta ministeriöiltä vastauksen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta puuttua veroparatiisikysymykseen nykyistä tehokkaammin. Kirje valtioneuvostolle, erityisesti valtiovarainministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle, lähetettiin kaupunginhallituksen 10.6.2013 käsittelyn jälkeen.

Hankintalaki ei tarjoa keinoja yhteistyön välttämiseen

Kaupungin veroparatiisiselvityksessä on hyödynnetty kaupungin hankintakeskuksen antamaa lausuntoa, joka laadittiin jo aiemmin asiaan liittyvän valtuustoaloitteen johdosta. Lausunnossa on kuvattu hankintojen kilpailuttamisprosessissa käytettäviä poissulkemisperusteita ja tarjouspyynnössä asetettavia vähimmäisvaatimuksia sekä tilaajavastuulain mukaisissa hankinnoissa edellytettäviä selvityksiä.

Hankintakeskuksen lausunnon mukaan hankintojen kilpailuttamisessa käytettävät poissulkemisperusteet eivät mahdollista yritysten sulkemista tarjouskilpailun ulkopuolelle sillä perusteella, että niillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin eikä myöskään ole mahdollista asettaa sellaisia tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia, joiden perusteella yritys voitaisiin sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Esimerkiksi sellainen verosuunnittelu, joka ei ole verolainsäädännön vastaista eikä heikennä yrityksen kykyä suoriutua hankinnan kohteena olevan sopimuksen velvoitteista, ei ole hyväksyttävä peruste tarjoajan poissulkemiselle.

Hankintojen kilpailutuksessa edetään tarjousten vertailuun sen jälkeen, kun tarjoajien soveltuvuus on tutkittu. Vertailussa käytettävien kriteereiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen eli niiden on kytkeydyttävä kulloinkin hankittavaan tavaraan, palveluun tai rakennusurakkaan. Vertailuperusteiden avulla tulee arvioida hankittavan tavaran, palvelun tai rakennusurakan määrällisiä tai laadullisia ominaisuuksia. Sitä vastoin sellaisia vertailuperusteita, joiden avulla arvioidaan tarjoavan yrityksen ominaisuuksia, ei saa käyttää. Veroparatiisikytkennät ovat luonteeltaan tarjoajayrityksen ominaisuuksia kuvaavia perusteita eikä niitä siten ole juridisesti mahdollista käyttää tarjousten vertailussa ja pisteytyksessä.

Asiantuntijahaastattelussa saatiin vahvistus sille, että kaupungin oman veroparatiisiselvityksen päätelmä siitä, ettei kaupunki voi sulkea pois tarjouskilpailusta yrityksiä sillä perusteella, että niillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin, on oikea. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että jos yritys harjoittaa lainmukaista toimintaa, se voi osallistua tarjouskilpailuun. Kuntaliiton asiantuntijan mukaan voidaan vertailukohtana käyttää tilannetta, jossa Helsinki haluaisi tehdä hankintoja vain helsinkiläisiltä yrityksiltä. Myös tässä tapauksessa päädyttäisiin juridisesti siihen, että hankintojen rajaaminen yrityksen kotipaikan tai veronmaksukunnan perusteella ei ole lainmukaista. Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Siinäkin tapauksessa, että yrityksen harjoittama verosuunnittelu ei täyttäisi verolainsäädännön vaatimuksia, siihen päästään pääsääntöisesti puuttumaan usean vuoden viiveellä ja silloinkin oikeusprosessi vie aikaa useita vuosia. Täten sen todentaminen, että joku yritys käyttäisi veroparatiisikytkentöjä Suomen lain vastaisesti, on Kuntaliiton asiantuntijan mukaan kunnalle palveluja hankkiessa käytännössä mahdotonta.

Samansuuntaisesti edellä esitettyjen näkemysten kanssa vastasi työministeri Lauri Ihalainen eduskunnassa asiaa koskeneeseen kirjalliseen kysymykseen (645/2012 vp). Vastauksen mukaan tilanteessa, jossa yrityksen ”Suomeen maksamien verojen arvo on vähäinen mutta jossa toimittaja on täyttänyt Suomen verolainsäädännössä asetetut velvoitteet, ei hankintayksiköllä ole hankintalainsäädännön mukaan mahdollisuutta sulkea toimittajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle. Vaikka hankintayksiköt voivat tarjouskilpailuissa asettaa tarjoajille ja ehdokkaille myös niiden taloudelliseen tai rahoitukselliseen tilanteeseen liittyviä vaatimuksia, tulisi tällaisten vaatimusten liittyä toimittajan kykyyn suoriutua hankintasopimuksesta. Yrityksen verosuunnittelua koskevilla vaatimuksilla ei lähtökohtaisesti tällaista liityntää ole.”

Myös vertailuperusteiden eli tarjousten vertailussa käytettävien kriteerien tulee liittyä hankinnan kohteeseen. Kaupungin oikeuspalveluista tiedusteltiin sitä, voitaisiinko verojen maksu huomioida osana kokonaistaloudellista edullisuutta. Tämä ei ole oikeuspalvelujen tulkinnan mukaan mahdollista.

Euroopan parlamentti hyväksyi valmisteluvaiheiden jälkeen uudet hankintadirektiivit tammikuussa 2014. Uusi direktiivi ei sisällä säännöksiä, joilla voitaisiin vastata veroparatiisiyhtiöiden käyttöä koskevaan ongelmaan. Työministerin vastauksesta (645/2012 vp) ilmenee, että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kansainväliset sitoumukset vaikuttavat hankintalainsäädäntöön. Euroopan unioni on liittynyt Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen, jonka mukaan sen allekirjoittajatahojen on annettava muiden sopimuskumppanien yrityksille pääsy julkisten hankintojen markkinoille tasapuolisesti sopimuksessa kirjatulla laajuudella. Työministerin vastauksen mukaan: ”Vaikka sopimuksessa annetaan sopijapuolille mahdollisuus huomioida mm. ympäristöön, esteettömyyteen ja terveyteen liittyviä tekijöitä, sopimukseen ei sisälly verosuunnitteluvaatimuksia sivuavia ehtoja tai poikkeuksia.” Näin ollen työministeri Ihalainen katsoi syksyllä 2012, että hankintasäännösten sijasta tehokkaamman puuttumisvälineen yritysten verosuunnittelun ongelmallisiin piirteisiin tarjoaisi verolainsäädäntö.

Epäsuorat keinot veroparatiisikytkentöjen välttämiseen

Edellä esitetyn perusteella on selvää, ettei veroparatiisikytkentöjä voida käyttää poissulkemisperusteena tai tarjousten vertailuperusteena tarjouskilpailussa. Palveluhankinnoissa on kuitenkin erityisesti suurilla kaupungeilla usein mahdollisuus tuottaa palvelu itse tilanteessa, jossa ostopalvelua ei voida pitää yhteiskuntavastuun näkökulmasta kestävänä. Kuntaliiton asiantuntija piti mahdollisena, että joissakin kunnissa ostopal-

veluja on saatettu siirtää takaisin kunnan itse tuottamaksi osittain siitä syystä, että näin toimimalla yhteistyö veroparatiiseja hyödyntävän yrityksen kanssa on saatu päättymään. Kuntaliiton arvion mukaan tämä mahdollisuus voi luoda painetta markkinoilla toimiville yrityksille toimia yhteiskuntavastuun kannalta kestävällä tavalla, eli tässä tapauksessa toimia niin, että veroparatiisiyhtiöiden käyttöä vältetään.

Silloin, kun ostopalvelu on tarkoituksenmukainen ratkaisu, kilpailutettavan kokonaisuuden suuruudella on merkitystä. Koska veroparatiisikytkennät liittyvät tyypillisesti suuren kokoluokan yritysten toimintatapoihin, kytkentöjä on mahdollista pyrkiä välttämään turvaamalla pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Kaupungin veroparatiisiselvityksessä on todettu, että esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat ovat usein euromääräisesti hyvin suuria, jolloin pk-yrityksillä ei ole välttämättä mahdollisuuksia tuottaa kilpailutettavia palveluja kokonaisuudessaan. Edelleen selvityksessä on todettu, että kilpailun lisäämiseksi ja yhteistyön välttämiseksi veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa, olisi kuitenkin toivottavaa, että myös pk-yritykset voisivat osallistua monipuolisesti kaupungin järjestämiin kilpailutuksiin."

Pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutukseen voi helpottaa hankinnan toteuttaminen pienemmissä kokonaisuuksissa tai puitejärjestelynä, jos puitejärjestely on tarkoituksenmukainen kyseisessä tapauksessa. Veroparatiisiselvityksessä kehotetaan kuitenkin varovaisuuteen hankinnan pilkkomisessa, sillä 1) hankintoja ei ole mahdollista jakaa pienempiin osiin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi[5] ja 2) ensisijaisesti hankinnassa "tulee pyrkiä varmistamaan se, että kilpailutus toteutetaan kyseisen hankinnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, ja että kilpailutuksen myötä tulee valituksi sellainen toimija, jolla on edellytykset täyttää hankintakriteerit laadukkaasti. Hankintojen toteuttaminen pienemmissä kokonaisuuksissa ei välttämättä ole onnistuneen lopputuloksen kannalta tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista."

Veroparatiisiselvityksen johtopäätöksissä on vielä korostettu sitä, että hankinnan toteuttamistapaa koskevan harkinnan tulee aina olla yksittäistapauksellista ja veroparatiiseihin liittyvän arvioinnin ei tule olla ainoa eikä keskeisin kriteeri hankkeen ja siihen liittyvän kilpailutuksen toteuttamista suunniteltaessa.

Epäsuora vaikuttaminen julkisen keskustelun kautta

Kaupunginhallitus päätti veroparatiisiselvitystä käsitellessään 4.3.2013 "arvioida ja kokeilla yhdessä pilottihankinnassa Helsingissä menettelyä, jossa tarjouskilpailuun osallistuvilta yrityksiltä edellytetään maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkaisua tarjoamisen ehtona." Pilottihankintaa kaupunginhallitus perusteli seuraavasti: "Tällä vaatimuksella ei pystyttäisi sinänsä sulkemaan pois tarjoajaa, joka on tehnyt laillista verosuunnittelua, mutta kokeilu tästä vaatimuksesta lisäisi läpinäkyvyyttä ja edistäisi osaltaan varmasti keskustelua yritysten yhteiskuntavastuusta ja sitä kautta vaikuttaisi ilmapiiriin, jossa yritykset pohtisivat näitä kysymyksiä aikaisempaa enemmän." Lisäksi pilotille asetettiin ehto: "Ennen kokeilun toteutusta on syytä arvioida, miten tällainen vaatimus vaikuttaisi saatavien tarjousten ja tarjouskilpailujen osallistujien määrään. Käytäntöä ei ole syytä toteuttaa pilottina hankinnassa, jossa se voi johtaa selvästi kilpailun vähentymiseen."

Kaupunginhallituksen päätös jätti avoimeksi pilottihankinnan toteuttajatahon. Toukokuussa 2013 talous- ja suunnittelukeskuksen konserniyksikkö ja hankintakeskus sopivat, että hankintakeskus etsii pilotointiin sopivan hankinnan. Tammikuuhun 2014 mennessä sopivaa hankintakohdetta ei ollut löytynyt. Käytännössä esteenä on hankintakeskuksen mukaan ollut se, että kaupunginhallituksen päätöksen muotoilu "edellytetään tarjoamisen ehtona" on ongelmallinen hankintalain näkökulmasta, sillä useimmissa hankinnoissa mainittu edellytys tai ehto ei ole suoraan sidoksissa hankinnan kohteeseen.

Hankintalain mukaan maakohtaiset tilinpäätöstiedot voidaan pyytää, mutta tietoja ei voida edellyttää. Jos

[5] Laki julkisista hankinnoista (348/2007), 20 § "Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi." EU:n uusi hankintadirektiivi tulee kuitenkin sallimaan hankintojen toteuttamisen pienemmissä osissa. Uusi hankintalaki tullee Suomessa voimaan vuonna 2016.

tiedot pyydettäisiin, hankintakeskuksen täytyisi ostaa niiden analysointiin ulkopuolista asiantuntemusta ja loppujen lopuksi analysoitu tieto jäisi käyttämättä, koska tietoa ei voida käyttää tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Tietojen pyytämisellä voi kuitenkin olla välillistä vaikutusta, kun yritykset huomaisivat kaupungin olevan kiinnostuneita tällaisista tiedoista, mutta toisaalta, kun yritykset tietäisivät, ettei kaupunki voi hyödyntää tietoja, niiden merkitys jäisi hankintakeskuksen mukaan kyseenalaiseksi.

Myös Kuntaliiton asiantuntija korosti haastattelussa sitä, että julkisesti saatavilla olevien verotus- ja tilinpäätöstietojen perusteella johtopäätösten tekeminen yritysten verosuunnittelun laillisuudesta on lähes mahdotonta. Tuloksen järjestelyyn konsernin sisällä on monia keinoja ja ne näkyvät tilinpäätöksellä eri tavoin. Osa on niin sanottua normaalia toimintaa konsernin sisällä ja osa aggressiiviseen verosuunnitteluun kuuluvaa toimintaa, jolla verotettavaa tuloa pyritään siirtämään toiseen maahan. Konsernin sisäisen siirtohinnoittelun luonteen ja oikeellisuuden toteaminen on hankalaa jopa veroviranomaiselle, jolla on käytössään tarvittavat tiedot yhtiön konsernin sisällä tekemistä liiketoimista.

Kuntaliiton mukaan maakohtaiset tilinpäätöstiedot ovat olleet esillä myös EU-tasolla tilintarkastusdirektiivin valmistelun yhteydessä. Tilintarkastusdirektiivin perusteella suurten kaivannais- ja metsäteollisuusaloilla toimivien yritysten on suoritettava maakohtaista raportointia tiettyjen tietojen osalta. Euroopan komissio on kuitenkin muistiossaan 5.12.2013 esittänyt, että jatkossa kaikkien suuryritysten tulisi suorittaa maakohtaista raportointia maksamistaan veroista. Asia ei kuitenkaan ole vielä edennyt päätöksenteon tasolle.

Kaupungin veroparatiisiselvityksessä on lähdetty siitä, että verovarojen päätymistä veroparatiisivaltioihin vastustavaa ohjeistusta ja siihen liittyviä mahdollisia toimenpiteitä olisi luontevaa pyrkiä ohjaamaan osana yritysten yhteiskuntavastuun edistämistä ja kehittämistä sekä tarvittavien tietojen läpinäkyvyyden lisäämistä. Asiantuntijahaastattelussa tiedusteltiin, voitaisiinko tarjouspyynnössä pyytää tarjoajia ilmoittamaan, keitä omistajina on. Kuntaliiton asiantuntijan tulkinnan mukaan omistajuustieto voidaan pyytää, kun kaikilta tarjoajilta pyydetään samat tiedot. Näin täyttyy tasapuolisuuden vaatimus. Toisaalta tietojen pyytämistä rajoittaa suhteellisuusperiaate, mutta omistajatietojen osalta ei voitaisi vedota esimerkiksi hallinnolliseen taakkaan tietojen pyytämisen esteenä. Perustelu tietojen pyytämiselle voisi olla se, että kaupungin toimintatapaan kuuluu tietää, kenen kanssa yhteistyötä tehdään.

Kuntaliiton asiantuntijan mukaan omistussuhteiden ja konsernisuhteiden selvittäminen on yksi hyvä keino selvittää yrityksen kytkentöjä niin sanottuihin veroparatiiseihin. Omistusketju on veroparatiisitapauksissa tyypillisesti pitkä ja monivaiheinen eli käytännössä pitäisi pystyä saamaan selville koko omistusketju. Erilaisille järjestelytavoille on olemassa myös erilaisia liiketaloudellisia perusteita, joten pelkästään jonkin järjestelyn olemassaolosta ei voida tehdä päätelmiä niiden luonteesta. Omistusketjun esittäminen lisää joka tapauksessa läpinäkyvyyttä.

Helsingin kaupungilla sopimusluonnos on tarjouspyynnön liitteenä. Käytännössä sopimusluonnokseen voitaisiin varata kohta omistajuuteen tai konsernirakenteeseen liittyville tiedoille. Hankintalaki ei estä tällaista tietojen pyytämistä, vaikka tietoja ei voidakaan käyttää tarjousten vertailussa tai poissulkemisperusteena. Tietojen pyytämisen mahdollinen hyöty tulisi välillisesti julkisuuden kautta. Julkisuuden mahdollinen vaikutus on merkittävin tilanteessa, jossa yrityksellä on muitakin markkinoita kuin julkiset markkinat. Jos julkinen sektori on ainoa ostaja, silloin julkisellakaan paineella ei välttämättä olisi vaikutusta yritysten toimintaan.

Kuntaliiton mukaan ei ole tiedossa tapauksia, joissa omistajuustietojen julkaiseminen olisi ollut ongelma liikesalaisuuden näkökulmasta. Rakennusalalta on esimerkkejä, joissa kunta on pyytänyt ilmoittamaan omistajat aiemmin ilmenneiden ongelmien vuoksi. Konsernirakennetta koskevat tiedot puolestaan ovat usein jo ennestään jossakin julkistettu. Jos tietoja ei muutoin saada, ne voidaan pyytää perustellusta syystä, esimerkiksi sen vuoksi, että halutaan tietää yrityksen toiminnan laajuus ja periaatteet. Omistajatietojen pyytämistä ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista ottaa osaksi kilpailuttamista säännönmukaisesti, vaan käyttää harkintaa siinä, minkätyyppisissä hankinnoissa tietojen pyytäminen on mielekästä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtuuston syksyllä 2012 hyväksymässä globaalin vastuun strategiassa on todettu, että kaupunki pitää tärkeänä veroparatiisien torjuntaa ja välttää yhteistyötä sellaisten yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin. Kaupunginhallitukselle keväällä 2013 laaditussa veroparatiisiselvityksessä johtopäätöksenä oli, ettei kaupunki voi sulkea julkisten hankintojen ulkopuolelle yrityksiä sillä perusteella, että niillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin. Arvioinnin yhteydessä Suomen Kuntaliitosta saatu tulkinta on sama. Käytännössä kaupungin mahdollisuudet yhteistyön välttämiseksi ovat vähäiset.

Arvioinnissa on tarkasteltu epäsuoria tapoja edistää valtuuston toivomaa lopputulosta hankintalainsäädännön asettamissa rajoissa. Yksi varma tapa välttää palveluhankinnoissa yhteistyö sellaisten yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin, on tuottaa palvelu kaupungin omana toimintana. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tehdä palvelustrategisia valintoja pelkästään yhden kriteerin, veroparatiisiyhteyksien välttämisen perusteella.

Toinen, välillisesti vaikuttava, keino on ottaa hankintojen suunnittelussa huomioon pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet kilpailutukseen, koska tyypillisesti veroparatiisikytkentöjä esiintyy suuremman kokoluokan yrityksillä. Tällä tavalla ei kuitenkaan voida taata sitä, etteikö kilpailutuksessa tulisi valituksi veroparatiisikytkentöjä omaava yritys. Lisäksi on huomattava, että hankintojen toteuttaminen pienemmissä kokonaisuuksissa ei välttämättä ole onnistuneen lopputuloksen kannalta tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista.

Kolmantena tapana arvioinnissa nousivat esiin epäsuoran vaikuttamisen keinot, joista yksi on kaupunginhallituksen päättämä pilottihankintamenettely, jossa kaupunki edellyttäisi tarjouskilpailuun osallistuvilta yrityksiltä maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkaisua tarjoamisen ehtona. Päätöksen mukaista pilottihankintaa ei vielä arviointiajankohtana ollut toteutettu, johtuen osaksi siitä, että päätöksen sanamuoto ”edellyttää” olisi käytännössä hankintalain vastainen. Kaupunki voi kuitenkin ”pyytää” maakohtaiset tilinpäätöstiedot. Kaupunginhallitus on päätöksessään tulkinnut, että pilottihankinta lisäisi läpinäkyvyyttä, edistäisi osaltaan keskustelua yritysten yhteiskuntavastuusta ja sitä kautta vaikuttaisi ilmapiiriin, jossa yritykset pohtisivat näitä kysymyksiä aikaisempaa enemmän. Näin ollen hankintakeskuksen tulee kiirehtiä pilottihankinnan toteuttamista, jotta globaalin vastuun strategian mukaista valtuuston tahtoa toteutetaan.

Edellä kuvatun pilottihankinnan lisäksi arvioinnissa tuli esiin se, että läpinäkyvyyden lisäämiseksi yksi mahdollinen keino olisi pyytää tarjouskilpailuun osallistuvilta yrityksiltä tiedot omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta. Tämän toteuttamista voitaisiin harkita esimerkiksi siten, että sopimusluonnokseen varattaisiin kohta omistajuussuhteisiin liittyville tiedoille. Koska sopimusluonnos on kaupungin kilpailuttamissa hankinnoissa tarjouspyynnön liitteenä, tarjoajat näkisivät etukäteen, että kaikilta tarjouskilpailuun osallistuvilta tullaan pyytämään nämä tiedot. Tämänkaltainen tietojen pyytäminen ei sekään olisi tarkoituksenmukainen menettely kaikissa hankinnoissa, vaan esimerkiksi vain tietyn suuruusrajan ylittävissä hankinnoissa. Saatuja tietoja ei voida käyttää kilpailutuksessa poissulkemisperusteena, vaan tietojen avoimuudella pystytään mahdollisesti epäsuorasti vaikuttamaan yritysten käyttäytymiseen.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- hankintakeskuksen tulee kiirehtiä kaupunginhallituksen 4.3.2013 päättämän pilottihankinnan toteuttamista pyytämällä maakohtaiset tilinpäätöstiedot tarjouskilpailun yhteydessä.
- hankintakeskuksen tulee yhteistyössä kaupunginkanslian oikeuspalvelujen kanssa selvittää mahdollisuudet sellaisiin euromääräisesti merkittäviin pilottihankintoihin, joissa pyydetään tarjoajia ilmoittamaan tiedot yrityksen omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta.

4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT

Vuonna 2013 kaupunkikonserni muodostui emokaupungista (35 virastoa ja liikelaitosta) ja sen suorassa omistuksessa olevista 98 tytäryhteisöstä (11 säätiötä ja 87 yhtiötä) sekä tytäryhteisöjen tytäryhtiöistä (33 yhtiötä).

Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallituksen johtosäännön mukaisesti kaupunginhallitus. Kaupunginhallitukseen on perustettu konsernijaosto, jonka tehtävänä on muun muassa tehdä esityksiä omistajapolitiikan linjauksista ja konserniohjauksen periaatteista sekä tytäryhteisöille ja säätiöille asetettavista periaatteista. Kaupunginjohtajalle ja apulaiskaupunginjohtajille johtosäännön mukaisesti kuuluva omistaja- ja konserniohjaus on jaettu kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien kesken näiden välisen toimialajaon mukaisesti. Konsernijohtamisen kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla.

4.2.1 KAUPUNGIN TALOUDELLINEN TUKI TYTÄRYHTEISÖILLE

Arvioinnin kohteena olivat kaupungin tytäryhteisöt ja niille myönnetty taloudellinen tuki. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, kuinka paljon kaupunki tukee taloudellisesti tytäryhteisöjä ja mihin tuet perustuvat. Pääkysymystä pyrittiin täsmentämään selvittämällä, miten tuet jakautuvat avustuksiin ja lainoihin sekä lainaan liittyviin takauksiin ja muihin mahdollisiin tukiin ja millä perusteilla niitä maksetaan.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 tytäryhteisöjen omistajapolitiikan lähtökohtana oli, että tytäryhteisöjen tulee tukea kaupungin palvelutavoitteiden saavuttamista. Lisäksi omistamisen tulee liittyä kaupungin toimialaan sekä tehtäviin ja omistaminen voi olla myös strategista omistamista.

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupungin palvelutuotannon osana toimivien yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän. Strategian mukaan suoraan markkinatilanteessa toimivien kaupunkikonsernin yhtiöiden toimintaperiaatteet vastaavat kilpailijoiden toimintaperiaatteita ja kaupungin kilpailluilla markkinoilla olevat toiminnot järjestetään kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.

Arviointiaineistona olivat avustusten ja muun tuen myöntämistä koskevat ohjeet ja päätökset sekä avustuksiin, lainoihin ja takauksiin liittyvistä järjestelmistä saadut tiedot. Arviointimenetelmänä käytettiin myös asiantuntijahaastatteluja.

Tytäryhteisöjen saama tuki kaupungilta

Helsingin kaupungin käyttämiä tytäryhteisöille suunnattuja taloudellisen tuen muotoja ovat käyttömenoihin ja muihin menoihin liittyvät avustukset, lainat ja lainojen takaukset sekä erilaiset vuokratuet. Haastattelussa saadun tiedon mukaan kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto ei näe lainan myöntämistä tytäryhteisölle tukena.

Taloudellisen tuen myöntäminen käsitellään aina tapauskohtaisesti ja tukemiseen sekä tukimuodon valintaan vaikuttaa paljolti poliittinen tahtotila, mitä ylipäätään halutaan tukea ja mitä palveluja halutaan tuottaa milläkin tavalla.

Vuoden 2013 talousarviossa kaupunginhallituksen myöntämät avustukset olivat yhteensä 66,1 miljoonaa euroa, josta kaupungin tytäryhteisöjen osuus oli noin kolmannes eli 21,8 miljoonaa euroa. Tytäryhteisöille suunnattuja avustuksia oli vuonna 2013 varattu eniten kulttuuri- ja liikuntatoimeen, yhteensä hieman yli 20 miljoonaa euroa eli yli 90 prosenttia kaikista tytäryhteisöille myönnetyistä avustuksista.

Lainoja myönnetään talousarviolainoina ja urheilu- ja ulkoilulaitosrahastosta sekä asuntotuotantorahastosta myönnettävinä lainoina. Näiden lainojen maksamaton yhteissaldo oli vuoden 2013 lopussa 504,0 miljoonaa euroa, kuten taulukosta 19 ilmenee.

Taulukko 19. Kaupungin lainat tytäryhteisöille vuonna 2013, 1 000 euroa[6]

Vuosi	Saldo 2012	Kpl	Nostot 2013	Lyhennys 2013	Saldo 2013
Talousarviolainat yhteensä	386 798	913	13 612	-15 507	384 904
Urheilu- ja ulkolaitosrahasto yhteensä	21 489	13	2 500	-1 472	22 517
Asuntotuotantorahasto yhteensä	97 853	250		- 1 259	96 594
Yhteensä	506 140	1 176	16 112	-18 237	504 016

Kaupungin tytäryhteisöille myöntämistä lainoista 421,9 miljoonaa euroa eli 83,7 prosenttia liittyy asumiseen. Kaupunki takaa tytäryhtiöiden lainoja lähinnä erikoistilanteissa muun muassa silloin, kun yhteisöt eivät muuten saisi lainaa rahoituslaitoksilta. Tytäryhtiöiden puolesta annettavien takausten kokonaismäärästä päättää viime kädessä kaupunginvaltuusto. Kaupunginhallitus myöntää takaukset valtuuston antamien takausmäärien rajoissa. Kaupunginhallituksen takauspäätösten perusteella nostettujen lainojen kokonaismäärä vuoden 2013 lopussa oli 344,6 miljoonaa euroa. Valtaosa takauksista, 57,4 prosenttia, kohdistuu vuokra-asuntotuotantoon.

Vuokratukea voidaan myöntää joko vuokranalennuksena tai vuokraan sisältyvän pääoman tuottoprosentin alentamisena. Vuokratuen myöntäminen on kaupungilla hyvin poikkeuksellista ja tällä hetkellä esimerkiksi vuokranalennus ei ole käytössä, ja vuokraan sisältyvän pääoman tuottoprosentin alennus on käytössä vain yhden yhtiön osalta.

Tytäryhteisöille myönnettävien taloudellisten tukien eli avustusten, lainojen ja takausten yhteisarvo vuoden 2013 lopussa oli 870,4 miljoonaa euroa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tytäryhteisöille myönnettävästä taloudellisesta tuesta on asumiseen liittyvä panostus erittäin merkittävä. Asuntotuotantoon ja asumiseen liittyvän toiminnan järjestämisen on katsottu olevan tarkoituksenmukaista yhdessä kaupungin ja sen omistamien yhtiöiden kanssa, joten yhtiöiden taloudellinen tukeminen tässä tapauksessa vaikuttaa perustellulta. Vaihtoehtoisesti kaupungin tulisi järjestää vuokra-asumiseen liittyvä toiminta ilman yhtiöitä hallintokuntiensa avulla.

Kaupunki takaa tytäryhtiöiden lainoja lähinnä erikoistilanteissa muun muassa silloin, kun yhteisöt eivät muuten saisi lainaa rahoituslaitoksilta.

Kaupungin tuki konserniyhteisöille on aina tapauskohtaista ja myönnettävää tukimuotoa harkitaan säännöllisesti. Yleisesti määriteltyjä perusteita tai ohjeita tukemiselle ei ole, vaan tuen myöntäminen perustuu pitkälti poliittiseen harkintaan siitä, mitä tuotetaan, kenelle ja minkälaisilla resursseilla.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupungin tytäryhteisöjen avulla järjestetyn palvelutuotannon tukeminen taloudellisesti on tarkoituksenmukaista silloin, kun palvelun tuottaminen on kaupungin järjestämisvastuulla tai se katsotaan muuten tarkoituksenmukaiseksi.

[6] Talousarviolainat yhteensä, saldo 2013 sisältää kaupungin osakkuusyhtiö Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:lle myönnetyn pääomalainan 2 141 031,40 euroa.

4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIT

4.3.1 JOUKKOLIIKENNEINVESTOINTIEN KUSTANNUSTEHOKKUUS JA TARKOITUKSENMUKAISUUS

Arvioinnin pääkysymys oli, onko joukkoliikennettä kehitetty Helsingin kaupungin strategiaohjelmien mukaisesti sekä kustannustehokkuus että tarkoituksenmukaisuus huomioiden. Strategiaohjelmassa 2009–2012 toimenpiteinä esitettiin muun muassa liityntäpysäköinnin, matkustajainformaation ja joukkoliikennekaluston kehittämistä. Strategiaohjelman 2013–2016 joukkoliikennettä koskevia toimenpiteitä ovat muun muassa liikkumista ja liikennettä koskevien eri tavoitteiden ja valintojen yhdenmukaistaminen laatimalla liikenteen kehittämisohjelma, liityntäpysäköinnin parantaminen ja joukkoliikenteen etuusjärjestelyt.

Arviointi rajattiin Helsingin kaupungin liikennelaitoksen kalustoinvestointeihin, liityntäliikenteeseen, liityntäpysäköintiin ja joukkoliikenteen etuuksiin. Lisäksi selvitettiin, onko liikennesuunnittelun tavoitteita yhdensuuntaistettu ja liikkumiseen kohdistettujen resurssien vaikuttavuuden arviointia parannettu laatimalla liikkumisen kehittämisohjelma. Arvioinnin pääasiallisena aineistona käytettiin asiantuntijoiden haastatteluja, joukkoliikenteen suunnittelusta vastaavien organisaatioiden pöytäkirjoja ja selvityksiä sekä kaupungin tilinpäätöstietoja. Tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki myös arviointikäynnin kaupunkisuunnitteluvirastoon.

Liikkumisen kehittämisohjelma valmistui vuonna 2013

Liikennesuunnittelussa hyödynnetään niin sanottua YHTALI-menetelmää, jolla lasketaan investoinneille yhteiskuntataloudellinen kustannus/hyöty-suhde. Koska YHTALI on alun perin kehitetty valtakunnallisiin tie- ja ratahankkeisiin, kaupungeissa tyypilliset maankäyttöhyödyt ja kaupunkitaloudelliset kasautumishyödyt jäävät menetelmässä huomioimatta. Hankkeiden arvioiminen menetelmällä on saattanut johtaa tieliikennehankkeiden suosimiseen joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen kustannuksella siitä huolimatta, että kaupungin strategisena tavoitteena on ollut suosia kestäviä liikennemuotoja. Strategisia tavoitteita vastaan on toiminut myös se, että liikennesuunnittelussa on ollut tapana perustella hankkeita liikenne-ennusteilla, jolloin ennusteet ovat saattaneet muodostua itseään toteuttaviksi. Tiehallinnon selvityksen mukaan väylävarausten tekeminen ennusteiden perusteella vahvistaa autokaupunkikehitystä.

Strategiaohjelman 2013–2016 yhtenä toimenpiteenä on kokonaisvaltaisen liikkumisen kehittämisohjelman laatiminen. Syksyllä 2013 hyväksytyn ohjelman tavoitteena on yhdensuuntaistaa liikkumista ja liikennettä koskevat tavoitteet ja parantaa liikkumiseen kohdistettujen resurssien vaikuttavuuden arviointia. Ohjelman on tarkoitus toimia välittävänä portaana strategisten ohjelmien ja liikennesuunnittelun toiminnan ohjaamisen välillä siten, että strategiset tavoitteet vaikuttaisivat myös käytännön liikennesuunnittelussa.

Liikkumisen kehittämisohjelmassa esitetään 16 toimintalinjausta strategisiin tavoitteisiin vastaamiseksi. Toimintalinjauksista neljä koskee suunnittelukäytäntöjä. Esimerkiksi hankkeiden arviointia kehitetään ottamalla vaikutusten arvioinnissa huomioon maankäyttö, kaupunkirakenne, kaupunkitalous ja kaupunkitilan laatu. Strategisten tavoitteiden ohjausvaikutusta pyritään korostamaan jo päätöksenteon alkuvaiheessa ja suunnittelussa huomioidaan taloudellisten resurssien niukkuus.

Ensikokemukset uudesta raitiovaunusta ovat positiivisia

Liikenteeseen tehtävien investointien suunnittelua tapahtuu myös kalustohankintojen yhteydessä. Tällöin hankintojen kustannustehokkuutta voidaan ohjata kalustomäärittelyjen kautta, jolloin liikenneoperaattorit hakevat itselleen kustannustehokkaimpia ratkaisuja hankintapyynnöissä määriteltyjen reunaehtojen sisällä.

Liikennelaitoksen johtokunta päätti vuonna 2010 oikeuttaa liikennelaitoksen tilaamaan 40 matalalattiaista raitiovaunua. Ensimmäiset uudet raitiovaunut saapuivat Helsinkiin koeajoja varten vuonna 2013. Vaunuilla testataan mallin toimivuutta ennen kuin loppujen vaunujen sarjavalmistus aloitetaan. Uudet raitiovaunut ovat energiatehokkaampia, niiden korjauskustannukset ovat pienempiä, ne kuluttavat vähemmän kiskoja ja heiluvat vähemmän erilaisen rakenteensa vuoksi. Myös kuljetuskapasiteetti on hieman aikaisempaa suurem-

pi. Täten niiden käyttökustannukset ovat nykyisiä vaunuja pienemmät.

Haastattelussa pohdittiin, onko Helsingin seudun bussikalustovalinnoissa mahdollisesti tehty osaoptimointia kokonaisuuden kustannuksella. Nivelbussien sijaan käytössä on eurooppalaista bussien standardimallia hieman pidempiä telibusseja, joilla on vaikeuksia mahtua keskustan risteyksiin ja kiertoliittymiin. Liikennöitsijät eivät ole investoineet Helsingissä kalliimpiin, 18-metrisiin nivelbusseihin, joilla on kolmanneksen suurempi kapasiteetti, vaikka siihen on ollut mahdollisuus tarjouskilpailussa. Toisaalta ne eivät mahtuisikaan kaikkiin bussiterminaaleihin.

Liityntäpysäköinti on kustannustehokkainta lähellä matkan lähtöpistettä

Helsingin seudun liityntäpysäköintistrategian mukaan liityntäpysäköintiä kehitetään erityisesti nykyisillä ruuhkasuunnilla sekä niillä suunnilla ja vyöhykkeillä, joilla asumisen ja liikennettä aiheuttavan maankäytön kasvu on voimakasta. Liityntäpysäköinti ja sen kehittäminen sisältyy myös Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sekä Helsingin seudun MAL-aiesopimukseen.

Liityntäpysäköinnin ongelma on, että pysäköinnistä hyötyjät ovat usein eri kunnan asukkaita kuin sen järjestämisen kustannuksista vastaava kunta. Kunnilla ei siten ole ollut taloudellisia kannustimia toteuttaa liityntäpysäköintihankkeita. Taulukosta 20 nähdään, että liityntäpysäköintiin varattuja määrärahoja on Helsingissä jäänyt toistuvasti käyttämättä.

Taulukko 20. Liityntäpysäköintipaikkoihin varattujen määrärahojen käyttö Helsingissä vuosina 2011–2013

Talousarviovuosi	Käytettävissä, 1 000 euroa	Toteutunut, 1 000 euroa	Käyttämättä jäi, 1 000 euroa (%)
2011	880	201	679 (77 %)
2012	1 160	639	521 (45 %)
2013	1 521	812	709 (47 %)

Metro- ja rautatieasemien läheisyydessä maa on kalliimpaa ja liikenneyhteydet ovat hyvät. Liityntäpysäköintipaikkojen rakentaminen kilpailee siten asunto- ja toimitilarakentamisen kanssa samoista tonteista. Paikkojen rakentaminen on hyödyllistä kauempana keskustasta, missä myös joukkoliikenneyhteydet ovat huonompia. Yhden liityntäpysäköintipaikan laskennallinen yhteiskuntataloudellinen hyöty on lähellä matkan lähtöpaikkaa noin 7 000 euroa ja määränpään lähellä enää 1 500 euroa.

Asiantuntijahaastattelun mukaan liityntäpysäköintipaikan kustannus päivässä on kolmisen euroa ja sitä käyttää yleensä yksi matkustaja. Matkustajan joukkoliikennematkaa subventoidaan lisäksi eurolla päivässä. Joukkoliikenteen edistämisen näkökulmasta liityntäpysäköinti ei ole taloudellisesti kustannustehokasta. Liityntäpysäköintiin sijoitetulla eurolla saadaan aikaan vain 0,25 euron hyöty. Liityntäpysäköinnistä aiheutuvia kustannuksia ei kuitenkaan tulisi välttämättä tarkastella osana joukkoliikennettä vaan koko liikennejärjestelmää. Itse liikennejärjestelmän kannalta liityntäpysäköintipaikkojen olemassaolo on tarkoituksenmukaista, jotta henkilöautoliikenne vähenee. Liityntäpysäköinnin tarpeellisuutta osoittaa myös se, että kadunvarsipysäköintiä käytetään epävirallisen liityntäpysäköintiin. Tällä perustellaan asukaspysäköintialueen laajentamista muun muassa Munkkiniemeen, jossa Espoon suunnasta Helsinkiin tulevat autoilijat käyttävät kadunvarsien pysäköintipaikkoja ja vaihtavat joukkoliikenteeseen.

Liityntäliikenne on pääosin kustannustehokasta ja tarkoituksenmukaista

Helsingin kaupungin vuosien 2009–2012 strategiaohjelmassa yhtenä tavoitteena on ollut tehostaa liityntälinjastoa raideliikenteen asemille. Asiantuntijoiden mukaan suuri osa liityntäbussilinjoista on taloudellisesti tehokkaita. Jos linjan molemmissa päissä on ankkurina esimerkiksi metroasema, liityntälinja toimii erittäin hyvin. Liityntälinjojen käyttäjät ovat joukkoliikenteen tyytyväisimpiä asiakkaita. Toisaalta hajonta linjojen

tehokkuudessa on suurta; harvasti rakennetuilla omakotitaloalueilla liityntälinjat ovat varsin vähän kuormitettuja. Suhteellisesti suuri osa joukkoliikenteen kustannuksista kohdistuu alueille, joille halutaan taata minimipalvelu. Haastatellun asiantuntijan mukaan tällaisia minimipalvelun takaamiseksi operoituja linjoja tulisi tarkastella erillään kysyntäperusteisesta joukkoliikenteestä.

Liityntäbussilinjojen aikataulujen synkronointi raideliikenteeseen on keskeistä liityntäliikenteessä. HSL:n mukaan huonosti aikataulutetuista liityntäyhteyksistä saadaan varsin vähän palautetta ja suunnittelussa mahdollisesti tehdyt virheet voidaan helposti korjata. Liikennejärjestelmän häiriöt kertaantuvat helposti liityntäliikenteessä. Bussien tekniikka ei aina mahdollista tiedon saamista kuljettajalle esimerkiksi runkoyhteyden myöhästymisestä. Usean aseman välillä liikennöivä bussi ei myöskään voi aina odottaa myöhästyvää junaa tai metroa.

Kaupunkisuunnitteluviraston asiantuntijat eivät nähneet merkittäviä mahdollisuuksia liityntäbussiliikenteen kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kehittämisessä. Aikatauluongelmat voidaan usein korjata palautteen perusteella. Liityntälinjat suunnitellaan lähtökohtaisesti siten, että taloudellisuus ja palvelukyky otetaan huomioon. Liityntäbussiliikenteen alkaessa vuoroja tarjottiin kysyntää enemmän, mutta vuosien mittaan liityntäliikenteen määrä on taloudellisista syistä mitoitettu uudestaan kysynnän mukaan.

Raitioliikennettä on tarpeen nopeuttaa

Strategiaohjelman 2009–2012 yhtenä tavoitteena oli edistää joukkoliikenteen nopeuttamishankkeita. Myös uudessa strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena on edistää joukkoliikennettä. HKL:n tavoitteena on ollut joukkoliikenteen palvelutason parantaminen muun muassa nopeuttamalla keskimääräistä matkanopeutta. Useat asiantuntijat nostivat haastatteluissa esille, että nopeuden nostaminen on todella tehokas keino parantaa joukkoliikenteen kustannustehokkuutta. Monissa selvityksissä on lisäksi todettu, että nopeuttamisella saavutetaan suuria liiketaloudellisia ja yhteiskuntataloudellisia hyötyjä.

Kaupunkisuunnittelulautakunta merkitsi tiedoksi helmikuussa 2013 raitioliikenteen kehittämishankkeiden tilannekatsauksen. Sen mukaan suurin ongelma on liikennöinnin hitaus. Se on matkustajien näkökulmasta raitioliikenteen kilpailukykyä heikentävä tekijä ja aiheuttaa vuosittain useiden miljoonien eurojen suorat kustannukset kaupungille. Pelkästään niin sanottujen vaunupäivä- ja tuntikustannusten kasvu hitaamman liikennöinnin takia vuosina 2002–2009 nosti kustannuksia noin 1,7 miljoonaa euroa vuodessa. Hitaus vähentää raitioliikenteen houkuttelevuutta merkittävästi, sillä useiden tutkimusten mukaan joukkoliikenteen nopeus on yksi tärkeimmistä kulkumuodon valintaan vaikuttavista tekijöistä. Käytännössä liikennöinti on hidastunut viime vuosiin asti. Mitattu keskinopeus oli vuonna 2011 HSL:n tietojen mukaan 14,3 km/h, kun keskinopeus vuonna 1995 oli silloisen HKL:n tietojen mukaan 16 km/h. HSL:n näkemyksen mukaan hidas liikennöinti kantakaupungin raitioverkossa saattaa muodostua mahdollisesti esteeksi Helsingin uuden yleiskaavan visiotyössä esitetyille uusille pikaraitiotieyhteyksille, jotka jäisivät liian hitaiksi joukkoliikenteen käyttäjien kannalta.

Joukkoliikenteen nopeuttamiseksi on olemassa useita erilaisia keinoja. Tehokkaimpia keinoja ovat omien kaistojen ja eroteltujen ratojen varaaminen joukkoliikenteelle, pysäkkivälin optimointi, ratainfrastruktuurin parantaminen, liikennevaloetuuksien kehittäminen ja kuljettajarahastuksesta luopuminen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin perusteella joukkoliikennettä on osittain kehitetty strategiaohjelmien mukaisesti. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi marraskuussa 2013 liikkumisen kehittämisohjelman. Se luo edellytykset liikennesuunnittelun tavoitteiden yhdensuuntaistamiseen ja resurssien vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen. Joukkoliikennekalustoa on kehitetty sekä bussi- että raideliikenteessä. Liityntäpysäköintiä ei sen sijaan ole pystytty kehittämään tavoitteiden mukaisesti. Määrärahoja on jäänyt käyttämättä ja liityntäpysäköinnin ongelmana on sen isännättömyys. Liityntäbussiliikenteessä ei ole tehty merkittäviä kehittämistoimia eivätkä haastatellut asiantuntijat nähneet kehittämiseen suurta tarvetta. Etuusjärjestelyistä ja muista joukkoliikenteen nopeuttamistoimista huolimatta raitioliikenteen nopeus on hidastunut.

Kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta arvioinnissa tuli esiin muun muassa, että joukkoliikenteen kalustohankinnoista etenkin tuleva raitiovaunukalusto on käytössä edellisiä malleja kustannustehokkaampi. Liityntäpysäköintiin panostaminen ei osoittautunut arvioinnissa taloudellisesti kustannustehokkaaksi joukkoliikenteen näkökulmasta. Liikennejärjestelmän kokonaisuuden kannalta liityntäpysäköinti on kuitenkin tarkoituksenmukaista. Liityntäbussiliikenteessä löytyy esimerkkejä sekä hyvin kustannustehokkaista ja tarkoituksenmukaisista linjoista, että toisaalta myös varsin tehottomassa käytössä olevista yhteyksistä. Niitä ei kuitenkaan haluta lakkauttaa, koska minimipalvelu halutaan taata kaikille alueille.

Liikennesuunnittelun perinteisten käytäntöjen vuoksi strategiset tavoitteet joukkoliikenteen kehittämisessä eivät ole toteutuneet parhaimmalla mahdollisella tavalla. Hankkeiden arvioinnissa tulisi ottaa paremmin huomioon muun muassa joukkoliikenteen maankäyttöhyödyt ja kaupunkitaloudelliset kasautumishyödyt. Strategisten tavoitteiden ohjausvaikutusta tulisi korostaa jo päätöksenteon alkuvaiheessa. Liikkumisen kehittämisohjelma luo hyvät edellytykset suunnittelukäytäntöjen uudistamiseen siten, että strategiset tavoitteet joukkoliikenteen kehittämiseksi toteutuvat aiempaa paremmin.

Haastatellut asiantuntijat olivat ensimmäisten kokemusten perusteella erittäin tyytyväisiä uuteen raitiovaunuun. Joukkoliikennekaluston kehittäminen on siis todennäköisesti onnistunut ainakin uusien raitiovaunujen hankinnan yhteydessä.

Koska liityntäpysäköintiasioiden hoito on usealla eri toimijalla, tulee liityntäpysäköintikäytäntöjä selkeyttää ja luoda Helsingin seudun liityntäpysäköinnin kehitykselle, omistukselle ja ylläpidolle yhtenäiset toimintamallit yhteistyössä valtion ja muiden kuntien kanssa. Hyvä mahdollisuus liityntäpysäköinnin seudulliselle ratkaisulle on esimerkiksi Helsingin seudun liikennejärjestelmä 2015, jonka valmistelu on käynnissä.

Joukkoliikenteen nopeuttaminen on erittäin kustannustehokas tapa edistää joukkoliikennettä. Etenkin raitioliikenne on kuitenkin viime vuosina hidastunut päinvastaisista strategisista tavoitteista huolimatta. Nopeuttamiseen on useita tehokkaita keinoja, joita Helsingin kaupungin liikennelaitos, Helsingin seudun liikenne ja kaupunkisuunnitteluvirasto ovat useissa yhteyksissä selvittäneet. Selvityksissä esitetyt toimenpiteet vaativat usein varsin pieniä investointeja, mutta ne tuottavat merkittäviä liiketaloudellisia ja yhteiskuntataloudellisia hyötyjä. Toimenpiteitä on jo suunniteltu runsaasti ja monien niistä toteuttamisvalmius on hyvä. Investointien toteutuminen edellyttää, että niihin osoitetaan varoja talousarviossa.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunkisuunnitteluviraston tulee ottaa huomioon muun muassa joukkoliikenteen maankäyttöhyödyt ja kaupunkitaloudelliset hyödyt liikennesuunnittelussa, jotta strategiset tavoitteet joukkoliikenteen suosimiseksi toteutuvat paremmin.
- kaupunkisuunnitteluviraston ja liikennelaitoksen tulee kiirehtiä toimenpiteitä joukkoliikenteen, erityisesti raitioliikenteen, nopeuttamiseksi.
- kaupunginhallituksen tulee vaikuttaa siihen, että Helsingin seudun liityntäpysäköintikäytäntöjä selkeytetään ja että seudun liityntäpysäköinnin kehitykselle, omistukselle ja ylläpidolle luodaan yhtenäiset toimintamallit yhteistyössä valtion ja muiden kuntien kanssa.

4.3.2 HELSINGIN JÄRJESTÖAVUSTUSTEN JAKOPERIAATTEIDEN TOTEUTUMINEN

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää noudattavatko arviointiin valitut hallintokunnat kaupunginhallituksen linjauksia avustusten myöntämisessä. Lisäksi selvitettiin avustusten jakoperiaatteita, niiden kytkeytymistä kaupungin strategiaan sekä uutta sähköistä avustusjärjestelmää. Kaupunki myönsi vuonna 2013 avustuksia noin 66 miljoonaa euroa. Kaupunginhallituksen avustusten jakamisesta vuonna 2011 antama yleisohje ohjeistaa avustusten myöntämisen perusteet yleisellä tasolla. Avustusten saajien tulee pääsääntöisesti täydentää kaupungin omaa toimintaa saamallaan avustuksella. Kaupungilta saatu avustus merkitsee usein saajalle sen asukkaisiin kohdistuvan toiminnan jatkamisedellytysten turvaamista. Tämän arvioinnin ulkopuolelle jätettiin avustusten vaikuttavuuteen liittyvät kysymykset.

Arvioinnin kohteena olivat kulttuuri- ja kirjastolautakunnan, sosiaali- ja terveyslautakunnan sekä opetuslautakunnan myöntämät avustukset. Arviointiaineistona oli erilainen avustuksia koskeva päätösaineisto hallintokunnissa sekä kaupunginhallituksessa. Lisäksi haastateltiin avustusanomuksia käsitteleviä henkilöitä sekä sähköisen avustusjärjestelmän pääkäyttäjää kaupunginkansliassa.

Kaupungin avustusohjeistusta noudatetaan

Arvioinnin tuloksena todettiin, että arvioinnin kohteena olleet virastot noudattivat kaupungin linjauksia ja yleisohjetta avustusten myöntämisessä. Hallintokunnilla oli myös omat ohjeensa avustusten jakoon, jotka määrittävät sektorikohtaiset avustusten jakoperusteet. Lautakuntien hyväksymät avustusohjeet sisältävät kaupunginhallituksen antamat ohjeet ja täydentävät niitä virastojen omilla painotuksilla. Sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen yhdistyttyä vuoden 2013 alusta, sosiaali- ja terveystoimeen saatiin yhtenäiset avustuskriteerit.

Kulttuurikeskus toteutti vuonna 2013 asiakaskyselyn, johon saatiin 155 vastausta. Kyselyssä selvitettiin muun muassa asiakkaiden näkemyksiä avustusjärjestelmästä ja siihen liittyvästä hakuprosessista. Valtaosa vastanneista asiakkaista, 79 prosenttia vastaajista, oli tyytyväisiä tai hyvin tyytyväisiä sähköiseen hakujärjestelmään ja sen toimivuuteen.

Avustusten hakumahdollisuuksista tiedotetaan muun muassa sanomalehdissä ja virastojen internetsivuilla. Kulttuurikeskuksen asiakaskyselyyn vastaajista vain 2,5 prosenttia oli saanut tiedon lehti-ilmoituksesta. Suurin osa vastaajista oli saanut tiedot kulttuurikeskuksen internetsivuilta.

Kaupunginhallituksen hyväksymien vuosittaisten talousarvion noudattamisohjeiden mukaan avustuksia suorittavien yksiköiden tulee suorittaa pistokoetarkistuksia avustettavien yhteisöjen kirjanpitoon ja hallintoon säännöllisin väliajoin. Arvioinnin perusteella havaittiin, että kaikki kolme arvioinnissa mukana olevaa virastoa tekevät noudattamisohjeen mukaista tarkastusta pyytämällä avustushakemusten mukana edellisen vuoden tilinpäätökset, tilintarkastuskertomukset ja avustusvuoden toimintasuunnitelman, jotka käydään läpi hakemuskäsittelyn yhteydessä.

Kaupungin avustustyöryhmä selvitti vuonna 2013 kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti avustusten ja tukien myöntämisen keskittämistä. Sitä valmistellaan vuoden 2014 aikana yhdessä hallintokuntien kanssa, jotta se toteutuisi vuoden 2015 alusta.

Kaupungin avustuspäätöksistä tehdään melko vähän oikaisuvaatimuksia. Avustushakemusten määrään nähden anomuksia ei myöskään jouduta hylkäämään kovin paljoa. Pääsääntöisesti hylkäysperusteena on, että hakijan toiminta ei täytä asetettuja avustusehtoja. Joskus hakemus on myös saapunut myöhässä tai ollut jollain tavalla puutteellinen. Avustuksia anotaan huomattavasti enemmän kuin niihin on käytettävissä määrärahoja.

Helsingin kaupungin aineistopankki / Lauri Rotko

JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupungin avustustoiminta toimi arvioiduissa hallintokunnissa annettujen ohjeiden mukaisesti. Hallintokunnilla oli myös oma ohjeistuksensa, joka täydensi kaupunginhallituksen ohjeistusta. Avustuspäätöksistä tehdään oikaisuvaatimuksia melko vähän. Tästä voi päätellä, että järjestelmä toimii kohtuullisen hyvin. Avustusjärjestelmän täysipainoinen hyödyntäminen oli vielä kehittymässä kaupunginkansliassa.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian on edelleen kehitettävä sähköistä avustusjärjestelmää ja sen kaupunkitasoista avustuskokonaisuuden seurantaa yhteistyössä avustuksia myöntävien hallintokuntien kanssa.

4.4 KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.4.1 TOIMENPITEET VALTUUTETTUJEN ALOITTEIDEN JA TOIVOMUSPONSIEN JOHDOSTA

Tavoitteena oli arvioida, ovatko valtuutettujen vuosina 2011 ja 2012 tekemät aloitteet ja toivomusponnet johtaneet toimenpiteisiin. Arviointi suoritettiin selvittämällä otantana, onko toimittu valtuuston työjärjestyksessä esitettyjen menettelyjen ja määräaikojen mukaisesti ja ovatko kaupunginhallitus ja hallintokunnat ryhtyneet aloitteen tai toivomusponnen mukaisiin toimenpiteisiin.

Arviointi perustui kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätösasiakirjoihin ja kaupunginkansliasta muun muassa haastattelulla saatuihin tietoihin. Päätösasiakirjojen sisältöä analysoitiin käyttämällä arviointikysymyksestä johdettuja kriteerejä.

Taustaa

Kaupungin poliittisen johdon tavoitteena on ollut vahvistaa kaupunginvaltuuston roolia kaupungin kehittämisessä ja johtamisessa. Asiaan on otettu kantaa muun muassa valtuustokaudella 2009–2012 toimineen demokratiaryhmän loppuraportissa. Myös strategiaohjelmaan vuosille 2013–2016 sisältyy toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan demokraattista päätöksentekoa ja sen vaikuttavuutta sekä vahvistamaan muun muassa kaupunginvaltuuston roolia kaupungin johtamisessa. Eräs valtuutettujen tapa vaikuttaa kaupungin toimintaan on tehdä valtuuston kokouksessa aloitteita ja toivomusponsia.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen loppuvuodesta 2012 suorittaman Helsingin kaupunginvaltuuston 2009–2012 itsearvioinnin tulosten perusteella joka neljäs valtuutettu piti omia vaikutusmahdollisuuksiaan huonoina tai erittäin huonoina. Tilanne on huonontunut, kun sitä verrataan kolmen edeltävän valtuustokauden tuloksiin. Eräässä vastauksessa vaikuttamista ponsilla ja aloitteilla pidettiin tehottomana.

Kuntalakiin ei sisälly varsinaisia valtuutetun aloiteoikeuteen tai toivomusponsiin liittyviä säädöksiä, sillä niiden on katsottu olevan olemassa ilman nimenomaista sääntelyä. Laissa kuitenkin edellytetään, että aloitteen käsittelystä annetaan tarpeelliset määräykset valtuuston työjärjestyksessä. Helsingissä valtuuston työjärjestyksessä todetaan, että valtuutetulla on oikeus tehdä kirjalliseen muotoon laadittuja aloitteita kaupungin yhteisistä asioista ja kaupunginhallituksen on kahdeksan kuukauden kuluessa esitettävä aloite valtuuston käsiteltäväksi. Lisäksi valtuusto voi hyväksyä vähintään 43 valtuutetun kannattaman kaupunginhallitukselle osoitetun toivomusponnen, jonka tulee liittyä kokouksessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Kaupunginhallituksen on toimitettava viimeistään vuoden kuluttua toivomusponnen hyväksymisestä toivomusponnen ehdottajalle kirjallinen selvitys ponnen johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Käytännössä selvitykset annetaan valtuutetuille tiedoksi luottamushenkilöportaalissa.

Määräaikojen noudattaminen toteutuu melko hyvin

Valtuuston työjärjestyksessä säädettyjen määräaikojen noudattamista selvitettiin yhteensä 323 aloitteen ja toivomusponnen osalta. Samalla tarkasteltiin kaupunginhallituksen selvityksiin annettujen lausuntojen määrää. Seuraavassa taulukossa on yhteenveto havainnoista.

Taulukko 21. Määräaikojen noudattaminen ja kaupunginhallituksen selvityksiin annetut lausunnot

	Aloitteet		Toivomusponnet	
	2011	2012	2011	2012
Arvioinnin kohteena ollut määrä, kpl	41	156	71	55
Kaupunginhallituksen vastaus määräajassa	90 %	97 %	92 %	82 %
Lausuntojen määrä, kpl	94	298	121	91
Lausuntojen määrä/aloite tai toivomusponsi	2,3	1,9	1,7	1,7

Vuosina 2011 ja 2012 yhteensä kahdeksan aloitteen kohdalla kaupunginhallituksen selvitys on tuotu valtuuston käsiteltäväksi yli kahdeksan kuukauden kuluttua aloitteen tekemisestä. Neljästä aloitteesta annetut selvitykset valtuusto on palauttanut kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi. Valtuuston työjärjestyksessä ei ole selkeää säännöstä siitä, noudatetaanko näissä tilanteissa edelleen kahdeksan kuukauden määräaikaa. Ponsista kuudentoista kohdalla oli vastaamiseen asetettu määräaika ylittynyt ja viisi oli rauennut kaupunginvaltuuston hylkäämän asemakaavaehdotuksen takia. Kolmen toivomusponnen käsittely oli vielä alkuvuonna 2014 kesken, näistä kaksi oli palautettu uudelleen valmisteltaviksi.

Aloitteisiin annettiin vuosina 2011 ja 2012 noin kaksi lausuntoa aloitetta kohden. Käytännössä lausuntojen määrä vaihteli suuresti, sillä joissakin tapauksissa kaupunginhallitus ei pyydä lausuntoja lainkaan ja enimmillään aloitteen johdosta oli annettu 24 lausuntoa. Toivomusponsien kohdalla lausuntoja oli annettu keskimäärin 1,7. Lausuntojen määrällä on luonnollisesti suuri vaikutus käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin.

Valtaosa aloitteista ja toivomusponsista ei johda toimenpiteisiin

Kaupunginhallituksen ja hallintokuntien toimenpiteitä selvitettiin tarkemmin satunnaisotannalla poimittujen 20 aloitteen ja 13 toivomusponnen osalta. Aloitteista ainoastaan viiden voitiin katsoa johtaneen toimenpiteisiin. Muiden aloitteiden kohdalla kaupungin nykyisiä toimenpiteitä tai toimintaan liittyviä kriteerejä pidettiin riittävinä, ehdotetun asian selvittäminen osana laajempaa kokonaisuutta oli jo käynnissä tai toimenpiteisiin ryhtymistä ei muulla perusteella katsottu tarpeelliseksi. Kaupunginvaltuuston kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi palauttamasta neljästä aloitteesta ainoastaan yhden kohdalla oli ryhdytty aloitteen mukaisiin toimenpiteisiin. Kahden osalta kaupunginhallituksen selvitystä ei vielä arviointihetkellä ollut viety valtuuston käsittelyyn. Toivomusponsien kohdalla oli osin vaikea päätellä, johtaako ponsi konkreettisiin toimenpiteisiin vai ei. Saadun käsityksen mukaan suurin osa vastauksista oli sellaisia, että lausunnon antaja ei nähnyt aihetta jatkotoimenpiteisiin.

Kaupunginhallituksen antamissa selvityksissä ja niihin pyydetyissä lausunnoissa oli kuvattu kaupungin toimintaa ja suunnitelmia kattavasti. Koska valtaosa aloitteista ja toivomusponsista ei ole johtanut varsinaisiin toimenpiteisiin, ovat selvitykset käytännössä palvelleet lähinnä valtuutettujen tiedonsaannin tarvetta. Kun ottaa huomioon, että kaupunginhallituksen selvityksiin ja lausuntoihin liittyy aiheesta riippuen vaihteleva määrä toimielinten päätöksentekoa ja sen valmistelua, pelkän tiedonvälittämisen ei tulisi olla aloitteiden ja toivomusponsien lähtökohtainen tarkoitus.

Aloitteiden ja toivomusponsien käsittelystä aiheutuvat kustannukset

Kaupunginkanslia laati loppuvuodesta 2013 alustavan laskelman aloitteiden käsittelykustannuksista. Laskelmassa on otettu huomioon muun muassa toimielinten kokouspalkkioista ja päätösten valmistelusta aiheutuvia kustannuksia. Kyse on keskimääräisestä kustannuksesta, joten se ei ota huomioon esimerkiksi pyydettyjen lausuntojen tai toimielinkäsittelyjen määrää. Kaupunginkanslian arvion mukaan yhden aloitteen keskimääräinen käsittelykustannus vuonna 2013 oli noin 2 000 euroa. Toivomusponnen kohdalla kustannukset ovat aloitetta pienemmät, koska niitä ei viedä valtuuston käsiteltäväksi. Vuosina 2011–2012 käsitellyistä aloitteista aiheutuvat kustannukset ovat olleet noin 285 000 euroa vuodessa.

Helsingissä kaikki aloitteet niiden saamasta kannatuksesta riippumatta valmistellaan valtuustokäsittelyyn. Kaupungin poliittinen johto on pitänyt menettelyä raskaana ja julkisuudessa esiintyneiden kommenttien perusteella aikomuksena on tehostaa aloitteiden käsittelyä ja kasvattaa niiden painoarvoa ottamalla käyttöön niin sanotut ryhmäaloitteet. Kyse on Espoossa ja Vantaalla käytössä olevasta aloitteisiin liittyvästä ”allekirjoitusrajasta” eli siitä, että jokaisella valtuutetun tekemällä aloitteella on oltava tietty määrä kannatusta, jotta ne etenevät valtuustokäsittelyyn. Menettelyllä ei kielletä valtuutetun oikeutta tehdä aloitteita, vaan kyse on niiden tekemiseen liittyvien pelisääntöjen luomisesta.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin perustella voidaan todeta, että valtuutettujen mahdollisuutta tehdä aloitteita ja toivomusponsia ei voida pitää kovin merkittävänä tapana vaikuttaa kaupungin toimintaan. Otantaan valikoituneista aloitteista ainoastaan joka neljäs johti selvitysten perusteella aloitteen suuntaisiin käytännön toimenpiteisiin. Ponsien kohdalla tilanne oli vielä huonompi. Joidenkin selvitysten ja niihin annettujen lausuntojen perusteella oli osin vaikea päätellä, johtaako aloite tai ponsi konkreettisiin toimenpiteisiin vai ei.

Hallinnollisen menettelyn kohdalla tilanne on parempi, sillä kaupunginhallitus on pääosin kyennyt noudattamaan valtuuston työjärjestyksessä asetettuja määräaikoja antaessaan selvityksensä aloitteista ja toivomusponsista. Selvitystensä tueksi kaupunginhallitus on pyytänyt lausuntoja, joista aiheutuu merkittävä toimielinten päätöksentekoon ja sen valmisteluun liittyvä velvoite. Tällä velvoitteella on luonnollisesti vaikutusta aloitteiden ja toivomusponsien käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin. Valtuuston työjärjestyksessä ei ole määritelty määräaikaa sellaisten aloitteiden käsittelylle, jotka valtuusto on palauttanut kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi.

Aloitteiden ja toivomusponsien merkittävyyteen vaikuttaa osaltaan aloitteiden ja toivomusponsien sisältö sekä kaupungin laaja toimiala, jolloin valtuutetuilla ei välttämättä ole tietoa jo valmistelussa olevista selvityksistä, suunnitelmista ja toimenpiteistä. Aloitteiden vaikuttavuutta voitaisiin pyrkiä parantamaan ottamalla käyttöön niin sanotut ryhmäaloitteet, joissa valtuuston käsittelyyn meneviltä aloitteilta edellytettäisiin tietty määrä kannatusta. Menettely todennäköisesti vähentäisi aloitteiden määrä, mikä alentaisi niiden käsittelystä aiheutuvia kokonaiskustannuksia.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- aloitteiden vaikuttavuutta tulee pyrkiä parantamaan ottamalla käyttöön niin sanotut ryhmäaloitteet.
- kaupunginhallituksen tulee kattavammin ottaa huomioon valtuustoaloitteissa ja toivomusponsissa ehdotetut toimenpiteet.
- valtuuston työjärjestystä tulee muuttaa siten, että valtuuston kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi palauttaman aloitteen käsittelylle asetetaan määräaika.

4.4.2 DESIGNPÄÄKAUPUNKIHANKKEEN 2012 ONNISTUMINEN

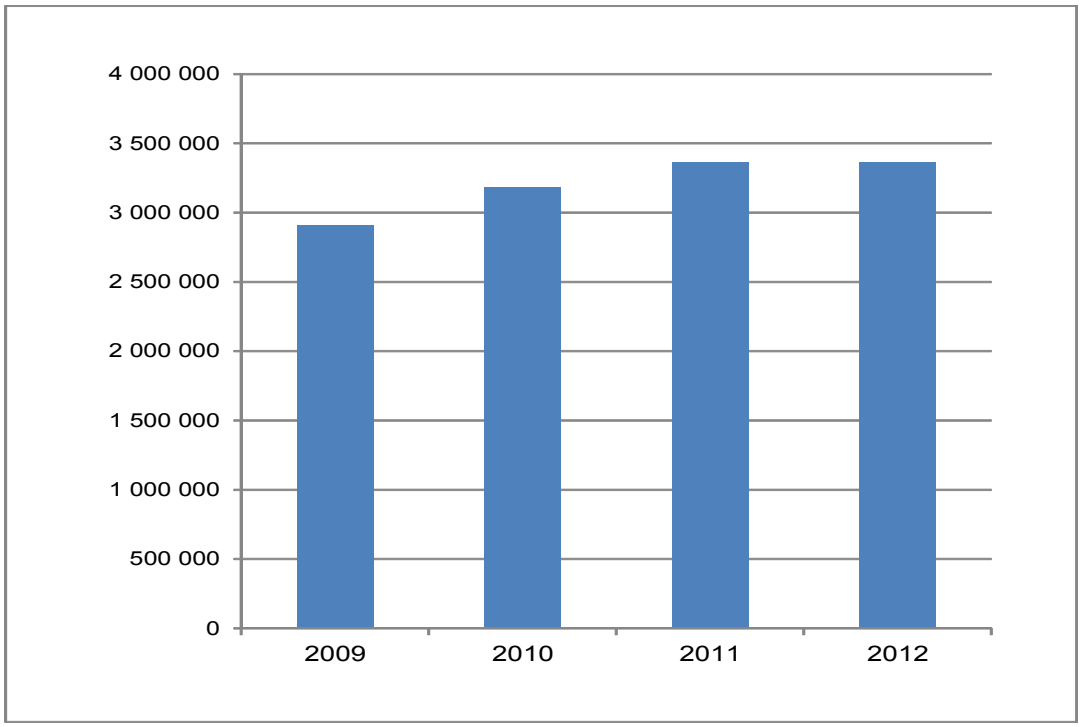
Tavoitteena oli arvioida World Design Capital Helsinki 2012 -hankkeen (WDC-hanke) onnistumista Helsingin kaupungin näkökulmasta. Strategiaohjelman 2009–2012 mukaan kaupungin vetovoiman ja tunnettuuden parantamiseksi tarvittiin kansainvälistä näkyvyyttä omaavia tapahtumia. Mittarina vetovoimaisuuden ja tunnettuuden lisäämisessä toimi työ- ja lomamatkailijoiden määrän kehitys. Tunnettuuden paranemisen ja matkailijamäärän kehityksen lisäksi arvioitiin WDC-hankkeen kansallista ja kansainvälistä viestintää. Viestintä oli keskeisessä roolissa tunnettuuden rakentamisessa. Kysymyksiin haettiin vastauksia haastattelemalla WDC -hankkeen asiantuntija- ja vastuutahoja sekä tutustumalla aiheesta olemassa oleviin selvityksiin, tilastoihin ja tutkimuksiin.

Designpääkaupunkivuoden toteuttamissopimuksen sopijaosapuolikaupungit ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen ja Lahti. Designpääkaupunkihanketta varten perustettiin säätiö nimeltä Kansainvälinen designsäätiö. Säätiö perustettiin määräajaksi 31.12.2017 saakka. Säätiön tarkoituksena oli edistää ja tukea designin kulttuurista, sosiaalista ja taloudellista hyödyntämistä Helsingin seudulla, kansallisesti ja kansainvälisesti. Designvuosi jatkuu edelleen muun muassa Toimiva kaupunki -jatkohankkeena. Jatkohanke on palkannut muotoilijoita työskentelemään kaupunkien palveluksessa.

Matkailijamäärä pysyi ennallaan taloustilanteesta huolimatta

Helsinki sai designvuonna runsaasti kotimaista ja ulkomaista mediahuomiota. Mediahuomion myötä Helsingin tunnettuus ja kiinnostavuus vahvistui. Medianäkyvyyden arvoksi on laskettu noin 20 miljoonaa euroa. Designsäätiön hallinnoima kokonaisrahoitus vuosina 2010–2012 oli 17,8 miljoonaa euroa. Medianäkyvyyden arvo oli enemmän kuin hankkeen kokonaiskustannukset.

Työ- ja lomamatkailijoiden yöpymismäärät eivät kasvaneet designvuonna 2012 toivotulla tavalla. Syynä matkailijoiden vähenemiseen oli Euroopan huono taloustilanne. Matkailijamäärät vähenivät juuri eurokriisimaista. Vuosi 2011 oli matkailun huippuvuosi joten viiden prosentin kasvutavoite matkailijoiden yöpymisissä oli haastava eikä sitä saavutettu. Designpääkaupunkihanke kuitenkin lisäsi matkailijamääriä ja ilman designvuotta matkailijoiden yöpymismäärät olisivat vähentyneet alle edellisen vuoden tason.



Kuvio 7. Yöpymiset Helsingissä vuosina 2009–2012

Mediahuomio ylitti ennakkoarviot

Designpääkaupunkihankkeen viestinnän onnistumista voi mitata medianäkyvyydellä ja medianäkyvyyden laadulla. Medianäkyvyys oli poikkeuksellisen laajaa ja sävyltään pääosin positiivista. Mediaosumia oli 100 eri maassa. Mediaosumia WDC-hankkeen valmistelu- ja toteutusaikana vuosina 2010–2012 oli yhteensä 15 000. Ulkomaisia mediaosumia oli 8 000. Mediahuomio ylitti ennakkoarviot selvästi.[7] Mediaosumilla mitattuna viestintä oli onnistunutta.

Viestinnässä nostettiin esille paitsi designvuoden perustavoitteet eli miten kaupunkia ja sen palveluja on kehitetty toimiviksi ja paremmiksi myös suomalainen design ja arkkitehtuuri. Suomalainen kulttuuri, kaupunkikulttuuri ja ruokakulttuuri yhdistettynä designiin olivat keinoja, joilla Helsingistä tehtiin kiinnostava matkailukohde.

Yritysyhteistyö lisääntyi

Designvuosi tarjosi yrityksille ja organisaatioille mahdollisuuden kokeilla ja tehdä yhteistyötä uusien kumppanien kanssa, mitä ei olisi tapahtunut ilman designvuotta. Designvuosi lisäsi verkostoitumista ja yritysyhteistyötä. Yritysyhteistyön ja verkostoitumisen myötä matkailijoille ja kuntalaisille voidaan yhteistyössä tarjota parempaa palvelua.

WDC-hankkeen kehittämiskohteita

Designvuoden toiminnassa kritisoitiin alkuvaiheen tiedotuksen heikkoutta, näkymättömyyttä katukuvassa ja nettisivujen vaikeaselkoisuutta. Lisäksi valmistelu ja päätöksenteko koettiin hitaana liittyen hankehakemusten käsittelyyn ja mukaan ottamiseen designvuoden ohjelmaan. Hankehakemuksia tuli designsäätiölle yllättävän paljon, mikä hidasti niiden käsittelyä ja päätöksentekoa.

Kustannukset kaupungille olivat maltilliset

Designpääkaupunkihankkeen Helsingin rahoitusosuus oli kolme miljoonaa euroa. Helsingin rahoitusosuus designpääkaupunkihankkeelle ei ollut kovin suuri, jos sitä vertaa Helsinki Euroopan kulttuuripääkaupunki 2000 -hankkeeseen, johon Helsinki panosti 17 miljoonaa euroa. Turku panosti Euroopan kulttuuripääkaupunki 2011 -hankkeeseen 18 miljoonaa euroa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Helsingin tunnettuus vahvistui designvuonna, koska medianäkyvyys oli kansallisesti ja kansainvälisesti poikkeuksellisen suurta. Mediaosumia oli ennätyksellisen paljon. Helsinki onnistui nousemaan esille medioissa ja sai runsaasti positiivista huomiota designkaupunkina, jossa kannattaa vierailla.

Designvuosi houkutteli matkailijoita Helsinkiin, mutta matkailijayöpymismäärät eivät lisääntyneet edellisvuodesta. Syynä matkailijayöpymisten vähenemiseen oli Euroopan talouskriisi. Ilman designvuotta matkailijamäärät olisivat kuitenkin laskeneet alle edellisvuoden. Vuodelle 2012 asetettua tavoitetta viiden prosentin kasvusta matkailijayöpymisissä ei saavutettu.

Viestintä oli onnistunutta, kun sitä mitataan medianäkyvyydellä ja medianäkyvyyden laadulla. Design-vuoden alkuvaiheen tiedotuksen ja nettisivujen laatuun olisi kuitenkin pitänyt panostaa enemmän, koska nettisivuja pidettiin vaikeaselkoisina.

[7] World Design Capital Helsinki 2012, loppuraportti

Helsingin kaupungin aineistopankki / Kimmo Brandt

Hankehakemuksia tuli designsäätiölle enemmän kuin odotettiin. Tämä hidasti hakemusten käsittelyaikaa. Hankehakemusten käsittelyyn olisi pitänyt varata enemmän resursseja.

Matkailulla on merkittävä vaikutus kuntien talouteen, kansantalouteen ja työllisyyteen. Helsingin on syytä jatkossakin olla mukana hankkeissa, joilla pyritään lisäämään ulkomaista ja kotimaista matkailua ja jotka lisäävät yritysyhteistyötä ja verkostoitumista. Yhteistyössä yritykset voivat paketoida eli koota palvelunsa houkuttelevaksi kokonaisuudeksi matkailijoille ja kuntalaisille. Hankkeiden avulla on myös mahdollista erottautua muista maista ja hyödyntää design- tai muuta osaamista ja näin houkutella matkailijoita kaupunkiin.

Designpääkaupunki-jatkohanke tukee teemaan liittyviä hankkeita ja palveluita joissa tavoitteena on avoimempi kaupunki ja käyttäjälähtöiset palvelut.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupungin tulee olla mukana designpääkaupunkihankkeen tyyppisissä tapahtumissa tulevaisuudessakin, koska ne vahvistavat kuvaa Suomesta ja houkuttelevat matkailijoita kaupunkiin. Hankkeiden taloudellinen kannattavuus tulee kuitenkin harkita huolella.
- hankkeet tulee jatkossa käynnistää aiemmin.
- hankkeiden päätöksentekoprosessien nopeaan läpimenoaikaan ja alkuvaiheen tiedottamisen laatuun tulee jatkossa kiinnittää huomiota.

4.5 SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.5.1 TOIMENPITEET KAUPUNKILAISTEN TERVEYSEROJEN KAVENTAMISEKSI

Tavoitteena oli arvioida, ovatko kaupungin strategiakautena 2009–2012 toteuttamat hankkeet terveyserojen kaventamiseksi vähentäneet kaupunkilaisten terveyseroja. Tavoite terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisesta on hyvin haasteellinen, sillä kyse on hyvin pitkälle väestön sosioekonomisista ominaisuuksista, joihin kaupunki ei voi vaikuttaa kuin osittain ja useimmiten pitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi arvioinnissa keskityttyiin lähinnä hankkeiden vaikutuksiin ja tarkasteltiin kaupunkilaisten terveyserojen kehittymistä vain tilastollisena taustatietona.

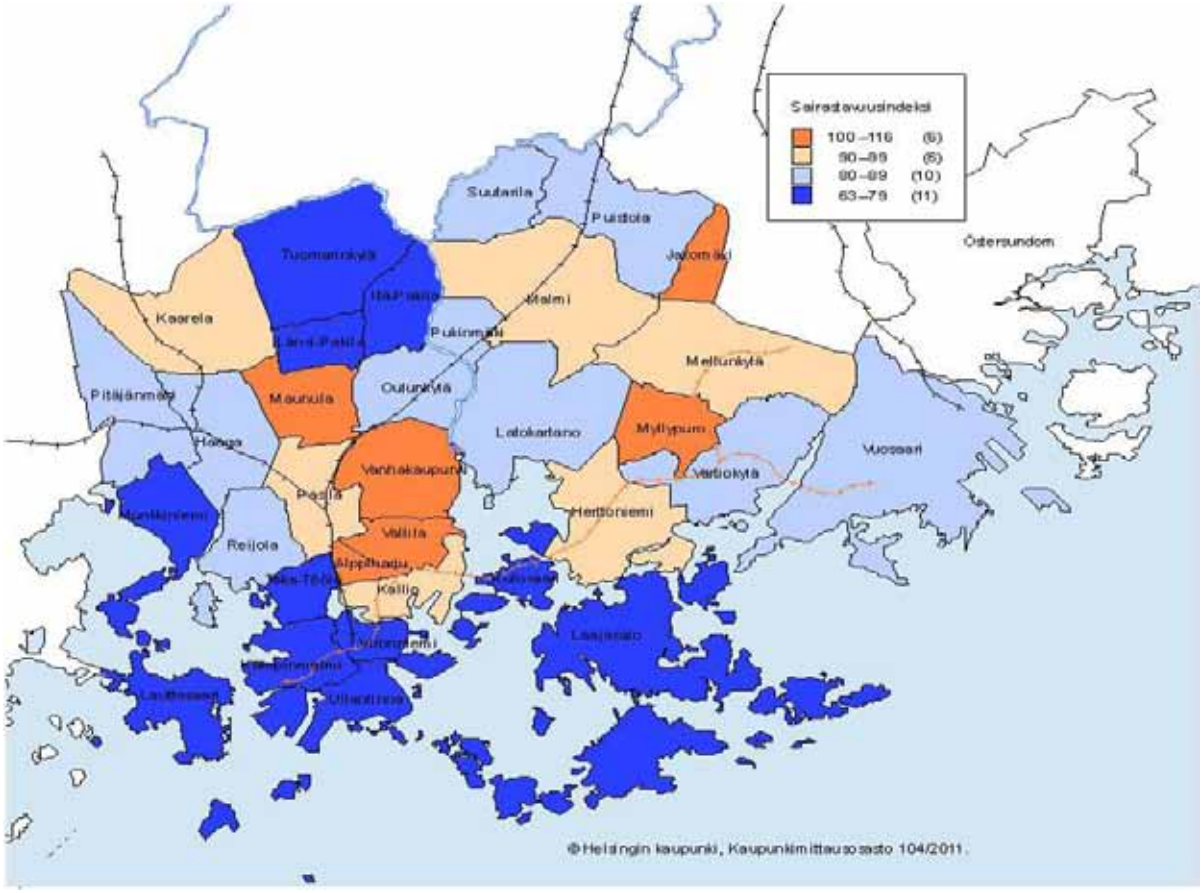
Helsingin strategiaohjelmassa 2009–2012 yksi strategisista tavoitteista oli asukkaiden terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen. Sen kriittisenä menestystekijänä oli, että terveyden edistämistä tehostetaan. Tavoitteena oli helsinkiläisten terveyserojen kaventuminen viidenneksellä vuoteen 2015 mennessä. Terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen on tavoitteena myös strategiaohjelmassa 2013–2016. Kaupunginjohtajisto asetti 2.4.2014 hyvinvointierojen seurannan kehittämisen työryhmän, jonka tarkoituksena on kartoittaa hyvinvoinnin seurantatiedon hyödyntämistä. Työryhmän jäsenet ovat eri hallintokunnista ja sen työskentelyaika on vuoden 2015 huhtikuun loppuun.

Merkittävimmät kaupungin toimenpiteet terveyserojen kaventamiseksi ovat strategiakauden alussa käynnistyneet erilliset ohjelmat ja hankkeet. Arvioinnin kohteeksi otettiin ne hankkeet, joiden tavoitteena oli terveyserojen kaventaminen tai ennaltaehkäisy. Arviointimenetelmänä oli kirjallisuusanalyysi ja sähköpostikyselyt hankkeista vastanneille.

Terveyserot ovat kasvaneet pitkällä aikavälillä

Helsingin peruspiirit ovat lähentyneet sairastavuusindeksin mukaan maan keskiarvoa strategiakaudella, eli kaupunginosien väliset erot ovat kaventuneet. Indeksiin sisältyvä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus työikäisistä ja ikävakioitu kuolleisuus vaihtelevat kaupungin eri alueilla, mutta molempien indeksien erot ovat kaventunut vuodesta 2009 vuoteen 2011. Tähän ovat vaikuttaneet sekä sairastavuudeltaan korkeampien kaupunginosien sairastavuusindeksin paraneminen että sairastavuudeltaan matalampien kaupunginsosien sairastavuusindeksin heikentyminen.

Helsingin väestön sairastavuusindeksi on koko maan keskiarvoa alhaisempi ja pysynyt viisi vuotta lähes samana. Kuviosta 8 voidaan havaita, että erot sairastavuudessa peruspiirien välillä ovat suuret.



Kuvio 8. Ikävakioitu sairastavuusindeksi Helsingissä 2011[8], koko maa = 100, Helsinki = 90

Kuolleisuus- ja sairastavuustilastot osoittavat, että väestöryhmittäinen ja alueellinen eriytyminen on kuitenkin pidemmällä aikatähtäimellä voimistunut. Helsinkiläisten elinajanodote on pienempi kuin koko maassa keskimäärin. Vuosien 2009–2011 keskiarvon perusteella koko maan miesten elinajanodote oli 0,3 vuotta pidempi kuin helsinkiläisillä miehillä ja koko maan naisten 0,4 vuotta pidempi kuin helsinkiläisillä naisilla[9]. Väestön terveyserojen kaventaminen on vaikeaa, mikäli huono-osaisuus on syvää. Terveydenhuollon ennaltaehkäisevä terveellisiin elintapoihin kannustaminen on keskeinen keino pyrkiä vaikuttamaan kuolleisuus- ja sairastavuuseroihin.

Terveyden edistämiseksi ja terveyserojen kaventamiseksi toteutetut hankkeet

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Kaventaja-verkkosivujen mukaan ennaltaehkäisevän toiminnan kustannuksista ja vaikutuksista on rajallisesti tutkimusta, mutta tulokset osoittavat, että kaikenlainen syrjäytymisen vähentämiseen sekä hyvinvoinnin ja terveyserojen kaventamiseen tähtäävä ennaltaehkäisevä toiminta on jälkikäteisiä toimia kustannusvaikuttavampaa.

Helsingin terveyskeskus otti terveyserojen kaventamisen omaksi strategiseksi painoalueekseen ja käynnisti vuosina 2008 ja 2009 tavoitteen asettamisen myötä ohjelmia ja hankkeita, joilla pyrittiin nimenomaan vaikuttamaan terveyseroja ennaltaehkäisevään toimintaan. Näistä keskeisimmät olivat

[8] Sairastavuusindeksi Helsingissä ja peruspiireittäin 2011. Helsingin kaupungin tietokeskus, tilastoja 32/2012; Sairastavuus on ikävakioitu ja se koostuu kolmesta muuttujasta (työkyvyttömyyseläkkellä olevien osuus työikäisestä väestöstä, erityiskorvattaviin lääkkeisiin oikeutettujen osuus väestöstä, väestön kuolleisuus). Mittarit suhteutetaan erikseen koko maan keskiarvoon, joka saa arvon 100. Sairastavuusindeksi muodostetaan näiden kolmen osaindeksin keskiarvosta.

[9] Helsingin tila ja kehitys 2013

- Terveellinen kaupunginosa -ohjelma 2008–2011
- Verkkoterkkari-hanke 2008–2012
- Terve Helsinki -hanke 2009–2012
- Terveysasema kuntalaisen käyttöliittymänä -hanke 2010–2012.

Kaupunki on toteuttanut myös muita terveyserojen kaventamiseen liittyviä, aiemmin käynnistyneitä hankkeita, kuten Savuton Helsinki 2007 ja Vastuullisen alkoholinkäytön toimintaohjelma 2010. Lisäksi on toteutettu hankkeita, joilla parannetaan riskiryhmille kohdennettuja palveluita. Terveyseroja on pyritty kaventamaan myös budjetoinnin niin sanotun positiivisen diskriminaatiomallin avulla ja velvoittamalla hallintokunnat käyttämään päätöksenteossaan terveysvaikutusten arviointia.

Terveellinen kaupunginosa -ohjelma

Tavoitteena oli uudenlaisten lähestymistapojen ja menetelmien kokeilu terveyden edistämisen toimenpiteinä. Kokeilualueena oli Herttoniemen peruspiiri. Hankkeita oli kaikkiaan 12 ja ne olivat keskenään varsin erilaisia. Kaupungin rahoitus oli kaiken kaikkiaan noin 1,5 miljoonaa euroa.

Ohjelman eri hankkeiden tavoitteita saavutettiin hyvin, joitakin laajasti, joitakin suppeammin. Lähes kaikki kokeillut hankkeet saatiin mallinnettua valmiiksi toteutettavaksi pysyvästi tai laajennettavaksi muualle. Tällaisia olivat muun muassa Terveyskortti, Itäkeskuksen Terveyspysäkki, liikkuva suunhoito Liisu, lähiliikuntaprojekti, Liikuntavälineitä kirjastoon, Päivävuoro baarissa, Harrastelukkari ja Vauhtia varhaiskasvatukseen. Terveyspysäkissä arvioitiin, että mikäli löydetään tietämättään diabetesta sairastava ihminen hoidon piiriin ja vältetään sairauden komplisoituminen, saavutetaan noin 300 000 euron säästö vuodessa. Koska ohjelman hankkeissa onnistuttiin tavoittamaan riskiryhmiä, sen arvioidaan säästävän terveydenhuollon kuluja ennaltaehkäisevän ja varhaisen puuttumisen ansiosta. Hankkeessa ei kuitenkaan voitu osoittaa vaikutuksia terveyseroihin.

Verkkoterkkari-hanke

Hankkeessa terveyspalveluita tarvitsevia nuoria ohjattiin palvelujen piiriin nuorten omissa internetpalveluissa. Hanke oli yhteishanke Helsingin nuorisoasiainkeskuksen ja kansallisen Netari.fi:n kanssa. Kaupungin rahoitus hankkeessa oli noin 742 000 euroa. Tavoitteena oli kehittää terveydenhoitajien moniammatillista verkkotyöskentelyä ja tarjota nuorille matalan kynnyksen terveysneuvontaa sähköisesti ympäristössä, jossa nuoret liikkuvat. Asiakaslähtöisyydessä onnistuttiin ja kokemukset nähtiin hyvinä. Vuoden 2013 alusta hanke muuttui vakituiseksi toiminnaksi neljän terveydenhoitajan resurssilla. Hankkeessa ei voitu osoittaa vaikutuksia terveyseroihin.

Terve Helsinki -hanke

Hankkeen tavoitteena oli koulutuksen tai työelämän ulkopuolelle jäävien nuorten määrän ja syrjäytymisen vähentäminen vuoteen 2015 mennessä, helsinkiläisten työikäisten kuolleisuuden väkivaltaan, tapaturmiin, alkoholisairauksiin ja itsemurhiin vähentäminen kaksi prosenttia vuoteen 2015 mennessä ja työelämän ja työterveyshuollon ulkopuolelle jäävien aikuisikäisten henkilöiden hoidon saatavuuden parantaminen. Hankkeessa oli neljä osaprojektia. Kaupungin rahoitus hankkeeseen oli 333 650 euroa.

Terve Helsinki -osahankkeet Vamos, Tsemppari ja Päivystyksestä hoitoon saavuttivat tavoitteensa. Pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvän syrjäytymisen ehkäisyyn ei saatu tarpeeksi asiakkaita, eikä hanke toteutunut. Hanketta kokonaisuutena voidaan pitää hyvin onnistuneena, mutta sille asetettujen pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumista on vaikea osoittaa. Varhaisella puuttumisella uskotaan kuitenkin ehkäistävän terveydenhuollon ja sairaanhoidon kustannusten kasvua. Positiivisia tuloksia on myös löydettävissä kouluterveyskyselystä. Hankkeessa ei kuitenkaan voitu osoittaa vaikutuksia terveyseroihin.

Terveysasema kuntalaisen käyttöliittymänä -hanke

Hankkeessa oli tavoitteena parantaa perusterveydenhuollon mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien aikuisikäisten tutkimuksen, hoidon ja psykososiaalisen kuntoutumisen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta. Hankkeessa palkattiin sosiaalineuvojia ja päihdetyöntekijöitä lääkäri-omahoitajatyöparien tueksi terveysasemille. Kaupungin rahoitusosuus oli 524 630 euroa. Terveysaseman päihdetyölle ja sosiaalineuvonnalle kehitettiin hankkeen aikana toimintamallit, jotka otettiin käyttöön kaikilla terveysasemilla.

Hankkeelle asetetut yleiset tavoitteet toteutuivat hyvin: toiminnalla tavoitettiin uusia asiakkaita, toiminnan integrointi terveysaseman toimintaan onnistui ja kynnys hakeutua palveluiden piiriin madaltui. Loppuraportin mukaan terveysasemien henkilökunnasta lähes 100 prosenttia katsoi, että päihdetyöntekijän ja sosiaalineuvojan työ terveysasemalla on tarpeellista. Toimintamalli vakinaistettiin vuonna 2013 siten, että kaikilta terveysasemilta saa päihdetyöntekijän palvelua. Palveluiden piiriin pääsee varhaisessa vaiheessa, mikä ehkäisee ongelmien kärjistymisen, ja entistä harvempi tarvitsee kallista erityistason hoitoa. Hankkeessa ei kuitenkaan voitu osoittaa suoria vaikutuksia terveyseroihin.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Terveyserot ovat sairastavuusindeksillä mitaten hieman tasoittuneet peruspiireittäin vuosina 2009–2011, mutta pidemmällä aikavälillä väestöryhmittäinen ja alueellinen eriytyminen on Helsingissä kuitenkin voimistunut.

Vaikka Helsinki on toteuttanut mittavia terveyden edistämiseen, terveyseroihin ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyviä hankkeita, niissä ei ole voitu osoittaa suoria vaikutuksia terveyseroihin. Vaikka hankkeiden vaikutuksia terveyseroihin ei pystytä osoittamaan, se ei kuitenkaan tarkoita, ettei niitä olisi. Keväällä 2014 asetetun hyvinvoinnin seurannan kehittämisen työryhmän tehtävänä onkin kartoittaa hyvinvointieroihin liittyvää tietoa uuden strategiaohjelman seurannan tueksi.

Ohjelmien ja hankkeiden lähes kaikille osaprojekteille asetetut tavoitteet on saavutettu. Hankkeilla on saatu onnistuneita kokemuksia ja tuloksia terveydenhuollon ennaltaehkäisevästä, riskiryhmiä etsivästä ja kohdennetuista palveluista. Kaupungin toimenpiteillä on saatu ja mitä todennäköisimmin saadaan aikaan kustannussäästöjä pitkällä aikavälillä, mutta strategian tavoitteen mukaisten vaikutusten mittaaminen onnistuisi vain pitkäaikaisen, kohdennetun tutkimuksen avulla ja olisi edellyttänyt sen käynnistämistä jo hankkeiden alussa.

Lähes kaikkien hankkeiden tuloksia on jatkohyödynnetty tai hanke on integroitu normaaliin palvelutoimintaan. Strategisen tavoitteen toteutumisen kannalta olisi kuitenkin ollut syytä asettaa tavoitetila ja määritellä tarkemmat seurantamittarit hankkeille, koska niihin on käytetty runsaasti resursseja.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- sosiaali- ja terveysviraston on määriteltävä jatkossa terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen hankkeille aiempaa täsmällisempi tavoite ja seurantamittarit, jotta strategisen tavoitteen toteutuminen voidaan arvioida ja varmistaa.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee ottaa käyttöön muualla maassa ja kansainvälisesti kehitettyjä terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen hyviä käytäntöjä.

4.5.2 NUORTEN TOIMEENTULOTUKIASIAKKAIDEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISEMINEN

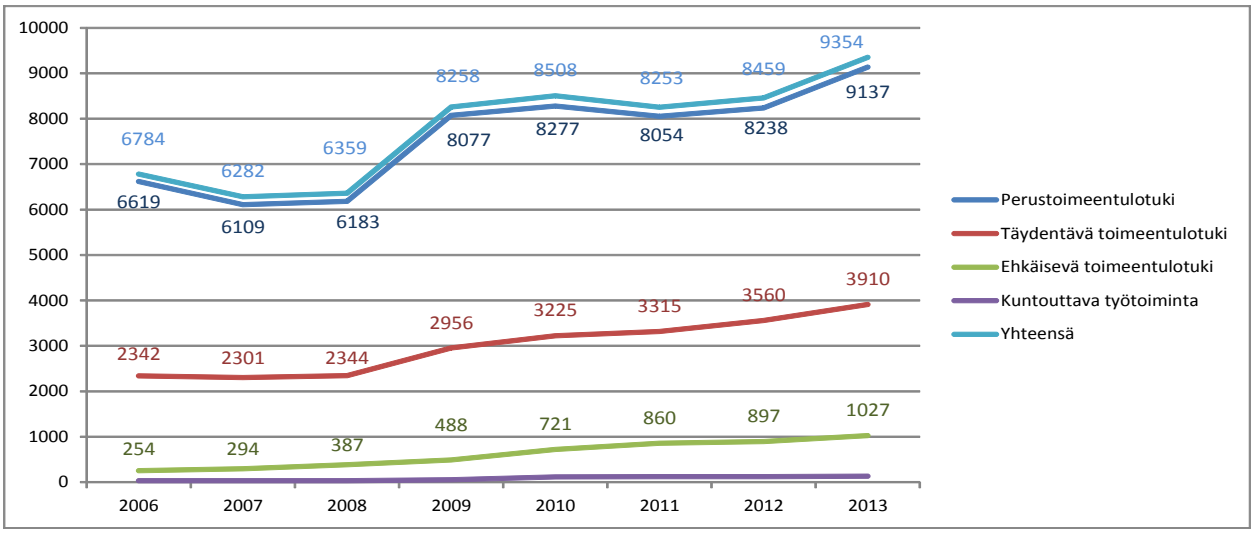
Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko nuorten 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien syrjäytymistä ehkäisty kaupungin strategiaohjelman tavoitteiden mukaisesti. Arviointi rajattiin koskemaan sosiaali- ja terveysviraston nuorten sosiaalityötä, jonka piiriin nuoret ohjautuvat pääsääntöisesti hakemalla toimeentulotukea. Nuorten sosiaalityötä täydensi vuosina 2011–2013 niin sanottu Voimalinja-hanke, jossa sosiaaliohjaajat tekivät nuorten parissa lähityötä.

Vuosien 2009–2012 strategiaohjelman mukaan nuorten syrjäytymistä tuli ehkäistä siten, että toimeentulotukea saavien nuorten määrä vähenee. Tavoitteeseen liittyvänä toimenpiteenä strategiassa oli tukea sosiaalityön ja työllisyydenhoidon keinoin 18–24-vuotiaita toimeentulotuen asiakkaita koulutukseen ja työelämään. Vuosien 2013–2016 strategiaohjelmassa linjattiin, että sosiaalityöntekijä tapaa kaikki alle 25-vuotiaat toimeentulotukea hakevat henkilökohtaisesti.

Arviointia varten tehtiin neljä haastattelua nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön yksikössä. Haastatteluista kaksi oli työntekijöiden ryhmähaastatteluja ja kaksi johtotason haastattelua. Tietoja täydennettiin sähköpostitse sekä haastateltavilta että muilta henkilöiltä sosiaali- ja terveysvirastossa ja henkilöstökeskuksessa. Lisäksi saatiin kirjallista aineistoa ja hyödynnettiin olemassa olevaa tutkimustietoa ja tilastoja.

Toimeentulotuen saajien määrä on huomattavasti kasvanut

Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 tavoitteena oli, että toimeentulotukea saavien 18–24-vuotiaiden määrä vähenee. Tilastojen mukaan kehitys on ollut päinvastainen, sillä 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien määrä kasvoi lähes 30 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2009 ja 33 prosenttia koko strategiakauden huomioiden vertailuvuodesta 2008 vuoteen 2012. Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden määrä on pysytellyt koko strategiakauden yli 8 200 henkilön, kun kotoutumistuki ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoraha on poistettu luvuista (kuvio 9). Vuonna 2013 toimeentulotukiasiakkaiden määrä on jatkanut kasvuaan siten, että kasvua vuodesta 2012 oli peräti 10,6 prosenttia.



Kuvio 9. Nuoret 18–24-vuotiaat toimeentulotuen saajat Helsingissä vuosina 2006–2012[10]

[10] Lähde: Sosiaali- ja terveysviraston tietohuolto- ja tilastopalvelut 20.8.2013. Luvuista on poistettu kotoutumistuki ja vastaanottoraha. Yhteensä-luku sisältää kunkin henkilön vain yhden kerran vuoden aikana.

Määrän kehityksen ohella arvioinnissa tarkasteltiin toimeentulotukea saaneiden osuutta vastaavanikäisestä väestöstä ja tuen pitkäaikaisuutta. Toimeentulotukea saaneiden 18–24-vuotiaiden osuus vastaavanikäisestä väestöstä on strategiakaudella kasvanut 4,6 prosenttiyksikköä, sillä vuonna 2008 osuus oli Helsingissä 8,8 prosenttia ja vuonna 2012 se oli noussut 13,4 prosenttiin.[11] Sosiaali- ja terveysviraston tilastojen mukaan pitkäaikaisen tuen saajien (vähintään 10 kuukautta vuoden aikana) osuus tuen saajista on kasvanut 22 prosentista 29 prosenttiin vuodesta 2008 vuoteen 2012. Vuonna 2013 pitkäaikaisten tuen saajien osuus oli samalla 29 prosentin tasolla.

Asiakasmäärän kasvuun on vaikuttanut talouden taantuma, jota ei voitu ennakoida strategiaohjelmaa laadittaessa. Haastattelujen mukaan on mahdollista, että nuorten lisääntynyttä turvautumista toimeentulotukeen selittää myös se, että yhä useampi nuori tiedostaa oikeutensa toimeentulotukeen. Edelleen kuitenkin pääosa nuorista aidosti tarvitsee viimesijaisen taloudellisen tuen.

Vuonna 2013 Helsinki käytti 18–24-vuotiaiden nuorten toimeentulotukeen 32,5 miljoonaa euroa. Tästä pääosa eli 30,5 miljoonaa euroa oli perustoimeentulotukea.

Nuorten tukemiseen on panostettu, mutta ei riittävästi

Sosiaalivirasto ja nykyinen sosiaali- ja terveysvirasto ovat pyrkineet vahvistamaan nuorten parissa tehtävää sosiaalityötä viime vuosien organisaatiouudistuksissa. Nuoret erityisenä kohderyhmänä tunnistettiin ensimmäisen kerran vuoden 2005 organisaatiouudistuksessa. Nuorten tiimit perustettiin sosiaaliasemille seuraavassa uudistuksessa vuosina 2007–2009. Nuoriin panostaminen näkyi edelleen vuoden 2012 organisaatiouudistuksessa, jossa nuoret asiakkaat ja uudet asiakkaat nostettiin aikuissosiaalityön painopisteiksi. Samalla nuorten sosiaalityöhön päätettiin osoittaa pelkästään sosiaalityöntekijöitä, eli sosiaaliohjaajia ei enää toiminut nuorten parissa, poikkeuksena Voimalinja-hankkeen lähityö. Perusteena oli se, että näin nuoret saavat käyttöönsä parhaan mahdollisen asiantuntemuksen.

Vuonna 2013 sosiaali- ja terveysvirastot yhdistettiin. Organisaatiouudistuksen myötä nuorten sosiaalityö siirtyi nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö -yksikössä sijaitsevaan nuorten palvelujen jaokseen. Vuoden 2013 alussa nuorten sosiaalityötä vahvistettiin siirtämällä viisi sosiaalityöntekijää aikuissosiaalityöstä nuorten sosiaalityön yksikköön. Panostus nuorten sosiaalityöhön suhteessa yli 25-vuotiaiden sosiaalityöhön näkyi käytännössä siten, että nuorten sosiaalityössä työntekijäkohtainen asiakasmäärä oli vuonna 2013 hieman pienempi kuin yli 25-vuotiaiden sosiaalityössä. Lisäksi asiakassuunnitelmia ja tilannearvioita tehtiin eniten alle 25-vuotiaille asiakkaille.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 sosiaalityö nähtiin yhtenä mahdollisuutena nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä siten, että sosiaalityön keinoin tuetaan 18–24-vuotiaita toimeentulotuen asiakkaita koulutukseen ja työelämään. Haastateltujen sosiaalityöntekijöiden mukaan koulutukseen ja työelämään ohjaaminen ei ole varsinaisesti sosiaalityön tehtävä, vaan sosiaalityössä tuetaan nuoria siten, että heillä olisi edellytykset hakeutua työhön tai koulutukseen. Sosiaalityöntekijä voi vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa pyrkiä työllistymisen tai kouluttautumisen esteiden poistamiseen, mikäli hänellä on aikaa tavoitteelliseen työskentelyyn nuoren kanssa. Asiakkaiden ja toimeentulotukipäätösten määrän kasvu on kuitenkin johtanut siihen, että sosiaalityöntekijät ja nuorten sosiaalityön päällikkö kokevat, ettei suunnitelmalliseen sosiaalityöhön jää riittävästi aikaa. Päällikön mukaan toimeentulotuen käsittelyyn keskittyvä työskentely ylläpitää toimeentulotuen tarvetta ja siten passivoi nuoria ja edesauttaa syrjäytymistä.

Perussosiaalityötä on täydennetty erilaisilla hankkeilla, joista niin sanottu Voimalinja-hanke on käynnistetty strategiakaudella. Vuosina 2011–2013 toimineen Voimalinja-hankkeen periaatteena oli, että sosiaaliohjaajat tekevät lähityötä nuorten parissa ja tukevat heitä työllistymis- ja koulutuspolun löytämisessä. Siten Voimalinjan tavoite liittyi suoraan strategiaohjelmassakin ilmaistuun tavoitteeseen koulutukseen ja työelämään

[11] THL Sotkanet, indikaattori ”Toimeentulotukea saaneet 18–24-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä”.

hakeutumisen tukemisesta. Voimalinjassa työskenteli parhaimmillaan seitsemän sosiaaliohjaajaa ja asiakasmäärä oli vuosina 2011 ja 2012 noin 350 vuodessa. Pääosa asiakkaista tuli sosiaalityöntekijöiden ohjaamana, mutta nuori pystyi myös itse hakeutumaan asiakkaaksi.

Arvioinnissa oli käytettävissä tilastoja Voimalinja-hankkeen tuloksista. Hankkeen vaikuttavuutta tarkasteltiin siitä näkökulmasta, mikä oli asiakkaan tilanne hankkeessa lopettamisen vaiheessa. Asiakkuus oli päättynyt 536 nuorella 30.6.2013 mennessä. Tilaston mukaan peräti 39 prosenttia lopettaneista saavutti alkuperäisen vaativan tavoitteen työllistymisestä tai koulutuspaikan saamisesta, mikä sisältää pitkäkestoisen koulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Jos mukaan otetaan palkkatuettu tai muu tuettu työ, prosenttiosuus nousee 42,5 prosenttiin. Hankkeen onnistumisastetta voidaan pitää hyvänä. Nuorten sosiaalityön päällikön sekä haastateltujen sosiaalityöntekijöiden mukaan Voimalinja on ollut edeltäneisiin hankkeisiin verrattuna työtavoiltaan kaikkein vaikuttavin. Voimalinjan ohjaajien mukaan monelle nuorelle jo se, että he ovat osallistuneet johonkin toimintaan ja lähteneet kotoa, on merkittävä askel, joka on parantanut elämänhallintaa.

Asiakasohjauksessa on parannettavaa

Voimalinja-hanke päättyi vuoden 2013 lopussa. Sosiaalityön resurssitilanne ei mahdollista lähityön ottamista osaksi perustyön toimintamalleja. Nuorten sosiaalityö esitti Voimalinjan kaltaisen työskentelytavan vakinaistamista, mutta sosiaali- ja terveysvirasto ei ole osoittanut siihen rahoitusta. Yhtenä perusteluna tälle oli haastattelujen mukaan se, että henkilöstökeskuksen hallinnoimana toukokuussa 2013 aloittanut Respa-hanke on kohdennettu nuorille.

Kaupungin Respa-toimintamalli auttaa niitä nuoria, jotka voivat ottaa vastaan työtä, koulutusta tai työvoimapoliittisia tukipalveluja kuten työkokeilu- tai tukityöpaikkoja ja nuorten pajapaikkoja. Kaupungin ja TE-palvelujen välisen sopimuksen mukaan TE-palvelut voi ohjata alle 30-vuotiaan nuoren Respaan, mikäli hänelle ei TE-palveluissa onnistuta kolmen kuukauden kuluessa löytämään ratkaisua tilanteeseen. Respa-hankkeen kohderyhmänä ovat myös ne nuoret, jotka ilmoittautuvat toistuvasti työttömiksi työnhakijoiksi.

Respa soveltuu niille sosiaalityön asiakkaille, jotka ovat työkykyisiä ilman tukitoimia. Nuorten sosiaalityöstä ei kuitenkaan voida ohjata nuoria Respaan suoraan, vaan Respaan tullaan TE-palvelujen kautta. Kaupunginkansliasta saadun tiedon mukaan Respassa voidaan hyödyntää työvoimahallinnon toimenpiteitä silloin, kun nuori on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi. Suoraan sosiaalitoimesta lähetettävä asiakas jouduttaisiin joka tapauksessa lähettämään TE-palveluihin, joten suoraa reittiä sosiaalityöstä Respaan ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Sosiaali- ja terveysviraston omaan organisaatioon sijoittuva työvoiman palvelukeskus Duuri puolestaan pystyy auttamaan moniammatillisia tukitoimia tarvitsevia asiakkaita. Duurissa on sosiaali- ja terveysviraston lisäksi edustettuna Kela ja valtion työvoimahallinto. Työnhaku voidaan siis laittaa vireille suoraan Duurista. Duurin nuorten tiimi pystyy resurssilisäyksen johdosta ottamaan aikaisempaa huomattavasti enemmän asiakkaita vastaan vuoden 2014 alusta alkaen.

Sosiaali- ja terveysviraston nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö -yksikön sisällä oli erilaisia näkemyksiä siitä, missä määrin Respa ja Duuri voivat korvata Voimalinjan lähityötä. Ongelmallisena näyttäytyi se, että käytännön asiakastyötä lähinnä olevan nuorten sosiaalityön yksikön päällikön mukaan Respa ja Duuri eivät voi korvata Voimalinjan lähityötä. Voimalinjan nuorista vain osalla on ollut valmiudet työllistymiseen tai koulutukseen ja siksi lähiohjaus on hänen mukaansa heille oikea työmuoto. Arvioinnin perusteella vaikuttaa siltä, että Voimalinjan vahvuutena asiakastyössä oli se, että asiakkaita oli vain 50 per ohjaaja. Respassa ja erityisesti Duurissa asiakasmäärät ovat suuremmat, Duurissa jopa 120–130 nuorta työntekijää kohden.

Vuoden 2013 loppuun asti nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtajana toiminut haastateltava näki sosiaalityön ongelmaksi Helsingissä asiakasohjauksen toimimattomuuden, mikä ilmenee esimerkiksi siten, että Duuri olisi voinut ottaa vastaan enemmän nuoria kuin sinne on ohjattu.

Helsingin kaupungin aineistopankki / Juho Kuva

Tavoite nuorten henkilökohtaisesta tapaamisesta on haastava

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena on, että sosiaalityöntekijä tapaa kaikki alle 25-vuotiaat, toimeentulotukea hakevat henkilökohtaisesti. Nuorten sosiaalityön päällikön mukaan henkilökohtainen tapaaminen ei välttämättä toteudu aina, mutta vähintään puhelinkeskustelu käydään ja kaikille nuorille tehdään palvelutarpeen arviointi. Kolmea aluetta edustavien sosiaalityöntekijöiden mukaan kaikkia ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan tavata. Yhden alueen sosiaalityöntekijä piti tärkeänä tavata jokainen uusi asiakas strategiaohjelman linjauksesta riippumatta. Sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan kaikkia ei ole mahdollista tavata, koska asiakasmäärät ovat suuria ja sosiaalityöntekijöiden työtä ohjataan toimeentulotukipäätösten käsittelyyn, jotta päätökset ehdittäisiin käsitellä lain asettamassa seitsemän vuorokauden määräajassa. Viraston ohjeistuksen mukaan sosiaalityöntekijät voivat tehdä ammatillisen osaamisensa puitteissa harkintaa siitä, keitä on tarvetta tavata ja kuinka tiiviisti. Yhteinen linjaus on ollut, että kesäaikana toimeentulotukea hakevia opiskelijoita ei tarvitse tavata.

Asiakastapaamisten määrään vaikuttaa osittain se, kuinka suuri osa sosiaalityöntekijöiden työstä on toimeentulotukihakemusten käsittelyä. Sosiaalityöntekijöiden osuus toimeentulotukityöstä kasvoi tammi-syyskuussa 2013 kaksi prosenttiyksikköä verrattuna vuoden takaiseen siten, että heidän osuutensa toimeentulotukipäätöksistä oli noin viidennes. Toimeentulotukihakemusten käsitteleminen lakisääteisessä määräajassa edellyttää sitä, että sosiaalityöntekijät käsittelevät myös niitä toimeentulotukipäätöksiä, joiden tekemiseen ei vaadita sosiaalialan koulutusta. Etuuskäsittelijöiden määrä on pysynyt ennallaan vuosina 2008–2012, vaikka toimeentulotukihakemusten määrä on voimakkaasti kasvanut vuodesta 2009. Vuonna 2013 lisättiin kiertävien etuuskäsittelijöiden määrää yhdellä. Etuuskäsittelijöiden määrää ei ole lisätty enempää johtuen kaupungin säästöpaineista ja siitä, että toimeentulotuen sähköisen asioinnin arvioidaan säästävän työaikaa vuodesta 2014 alkaen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisen ehkäisemiseen on strategiakaudella 2009–2012 ja myös uudella strategiakaudella vuonna 2013 panostettu. Sosiaalityön mahdollisuuksia nuorten tukemisessa ei kuitenkaan ole voitu täysimääräisesti hyödyntää johtuen siitä, että toimeentulotukihakemusten käsittely vie entistä suuremman osan sosiaalityöntekijöiden työajasta. Haastattelujen perusteella vaikuttaa myös siltä, että strategiaohjelmassa 2013–2016 määritellyn tavoitteen toteutumiselle, eli kaikkien alle 25-vuotiaiden toimeentulotukea hakevien tapaamiselle, ei ole edellytyksiä.

Nuorten 18–24-vuotiaiden toimeentulotukiasiakkaiden määrä on kasvanut voimakkaasti ja tuen saanti on pitkittynyt, mutta määrän kasvu selittynee pääosin ulkoisista olosuhteista eli talouden taantumasta, ei kaupungin toimien tai niiden puuttumisen johdosta. Määrän kasvu on kuitenkin osaltaan heikentänyt sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia tavata nuoria, mikä on voinut vaikuttaa tuen saannin pitkittymiseen.

Sähköisen asioinnin odotetaan vuodesta 2014 alkaen helpottavan toimeentulotukihakemusten käsittelyä. Mikäli aikasäästöjä syntyy etuuskäsittelyssä, syrjäytymisen ehkäisemisen näkökulmasta olisi toivottavaa, että etuuskäsittelijöiltä vapautuva työaika käytetään siihen, että heidän käsittelemiensä toimeentulotukihakemusten osuus kasvaa ja vastaavasti sosiaalityöntekijöiden työaikaa vapautuu asiakastapaamisiin.

Nykytilanteessa resursseja hukataan hallinnollisten siilojen vuoksi, kun asiakasohjaus nuorten sosiaalityöstä Duuriin ei toimi riittävän hyvin. Lisäksi nuorten sosiaalityön yhteistyötä viraston sisällä Duurin ja kaupunginkanslian hallinnoiman Respa-hankkeen kanssa tulee parantaa siten, että nuorten sosiaalityön piirissä toimineen Voimalinjan hyviä kokemuksia lähityöstä hyödynnetään myös Respassa ja Duurissa.

Tämä arviointi käsitteli sosiaalityön mahdollisuuksia auttaa niitä nuoria, jotka ovat jo syrjäytymisvaarassa. Koska syrjäytyminen on ajallisesti kasautuva prosessi, syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta olisi tärkeää pystyä puuttumaan ajoissa niihin tekijöihin, jotka lisäävät lapsen ja nuoren todennäköisyyttä päätyä myöhemmin elämässään huono-osaiseksi. Tämä edellyttää lasten ja nuorten kanssa toimivien hallintokuntien aktiivisuutta ja yhteistyötä syrjäytymistä aiheuttavien tekijöiden tunnistamisessa ja tilanteeseen puuttumisessa.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- asiakasohjausta nuorten sosiaalityössä tulee parantaa, jotta sosiaali- ja terveysviraston sisällä työvoiman palvelukeskus Duurissa käytettävissä olevat resurssit tulevat täysimääräisesti hyödynnettyä.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee käyttää toimeentulotuen sähköisen asioinnin mahdollisesti mukanaan tuomat aikasäästöt nuorten sosiaalityön osalta siihen, että sosiaalityöntekijöiden työaikaa suunnataan aikaisempaa enemmän nuorten tapaamisiin.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee seurata asiakastapaamisiin käytettävän työajan kehitystä nuorten sosiaalityössä.

4.5.3 KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN TULOKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kuntouttavalla työtoiminnalla saavutettu ne tavoitteet, joita sille on lainsäädännössä ja kaupungin taholta asetettu. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on ehkäistä työttömyyden aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia asiakkaan toimintakykyyn, vahvistaa asiakkaan elämän- ja arjenhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä sekä ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla mahdollisuutta työtoimintaan ja muihin palveluihin. Pitkään työttömänä olleelle henkilölle laaditaan työllistämisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi aktivointisuunnitelma.

Kaupungin strategiaohjelmalla 2009–2012 pyrittiin muun muassa kaventamaan asukkaiden terveys- ja hyvinvointieroja sekä ehkäisemään syrjäytymistä. Kuntouttavaan työtoimintaan tehtyjä panostuksia ja niillä aikaansaatuja tuloksia arvioitiin kirjallisen materiaalin ja sosiaali- ja terveysviraston työllistymisen tuki -yksikössä toteutetun haastattelun perusteella.

Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu vaikeasti työllistettäville

Helsinki järjestää perinteisesti itse suurimman osan vuonna 2001 voimaan tulleen lain mukaisesta kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa on tarjolla monia erilaisia työtoimintavaihtoehtoja. Työtoimintaa ei lain mukaan saa hankkia yritykseltä. Työllisyyden hoitoon liittyviä asioita, joiden osa kuntouttava työtoimintakin on, hoidetaan kaupungilla useissa eri hallintokunnissa. Sosiaali- ja terveysvirasto hoitaa itse kuntouttavaa työtoimintaa, mutta työllisyysasioita hoidetaan esimerkiksi opetusvirastossa ja nuorisoasiainkeskuksessa ja niitä koordinoi kaupunginkanslian elinkeino-osasto.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määrä on ollut pitkään sosiaaliviraston sitova toiminnallinen tavoite. Tavoitetasoa on nostettu, mutta se on silti pystytty saavuttamaan vuosittain. Vuoden 2013 alusta yhdistetylle sosiaali- ja terveysvirastolle asetettua sitovaa toiminnallista tavoitetta antaa kuntouttavaa työtoimintaa 1 200 henkilölle, ei aivan saavutettu toteuman ollessa 98,8 prosenttia. Tämä johtui siitä, että työvoiman palvelukeskukseen ohjattujen asiakkaiden määrässä oli lievä lasku muun muassa organisaatiomuutoksista johtuen. Lisäksi muutama ostopalvelupaikka lopetti toimintansa kesken sopimuskauden.

Vantaata lukuun ottamatta muissa Kuusikkokunnissa alle 25-vuotiaiden asiakkaiden osuus kaikista asiakkaista oli selvästi Helsinkiä suurempi kuntouttavassa työtoiminnassa esimerkiksi vuosina 2009–2011.[12] Tämä johtuu siitä, että Helsingissä on muita suuria kaupunkeja enemmän erilaisia nuoriin kohdistettuja työllistämis- ja koulutustoimenpiteitä.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat ovat haasteellista asiakaskuntaa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan esimerkiksi vuonna 2009 Helsingissä oli vajaatyökykyisiä noin neljännes työvoiman palvelukeskuksen asiakkaista. Useilla heistä oli lyhyehkö koulutustausta sekä päihde- tai velkaongelmaa. Selvityksen mukaan 13 prosentilla pääkaupunkiseudun asiakkaista ei ollut lainkaan työkokemusta. Yli puolet asiakkaista oli ollut työttömänä vähintään viisi vuotta yhtäjaksoisesti ja yli 80 prosenttia vähintään kaksi vuotta yhtäjaksoisesti. Tällöin heidän on vaikea työllistyä nykyisille vapaille työmarkkinoille, joilla vaatimukset ovat lisääntyneet ja niin sanotut aputyöt ovat vähentyneet.

Kuntouttava työtoiminta on parantanut asiakkaiden hyvinvointia

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2010 teettämä tutkimus osoitti, että kuntouttava työtoiminta on ollut enemmän sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide. Se toimii ensisijaisesti asiakkaan hoidon ja kuntoutuksen apuvälineenä eikä työllistymistoimenpiteenä.

[12] Ahlgren-Leinvuo (2012), Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut 2011. Aikuissosiaalityön Kuusikko-työryhmä.

Kuntouttavan työtoiminnan tuloksia seurataan muun muassa asiakkaille tehdyillä haastatteluilla. Vastaajien mukaan elämäntilanteen hallinta ja valmius osallistua työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin oli parantunut selvästi. Kuntouttavan työtoiminnan tuloksista tärkein oli asiakkaiden lisääntynyt hyvinvointi heidän saadessaan esimerkiksi säännöllisyyttä elämäänsä. Haastatellut asiakkaat korostivat hyvinvointivaikutusten olevan selkeitä. Pieni osa asiakkaista oli päässyt eteenpäin elämässään palkkatuettuun työtön tai valmentavaan koulutukseen, mutta suurempi osa tarvitsee myös jatkossa kuntouttavaa työtoimintaa.

Tutkimuksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet toivat haastatteluissa esiin toiminnan mukaan tuomia merkityksiä omalle elämälleen: kuntouttava työtoiminta rytmittää arkea, työ koetaan mielekkääksi, työyhteisö tukee osallistujaa, työ lisää osaamista, etuudet kohentavat hieman elintasoa ja osallistuja kokee aktivoituvansa suhteessa omaan elämäänsä.

Työllisyystoimenpiteen tai -palvelun vaikuttavuus oli kaupungin henkilöstökeskuksen selvityksen mukaan heikoin kuntouttavassa työtoiminnassa, jossa se oli vain 18 prosenttia. Korkein vaikuttavuus oli oppisopimuskoulutuksella, jossa se oli peräti 88 prosenttia.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on myös taloudellisesti tarkoituksenmukaista

Arvioinnissa selvitettiin myös sitä, missä suhteessa panokset ovat saavutettuihin tuloksiin. Helsinki on panostanut kuntouttavaan työtoimintaan viime vuosina muutamia miljoonia euroja vuodessa. Tällä on aikaansaatu noin satatuhatta toimintapäivää yli tuhannelle henkilölle vuosittain. Asiakkaiden aktivoinnin ja kuntouttavan työtoiminnan taloudellinen merkitys on lisääntynyt erityisesti kunnille tulleen niin sanotun sakkomaksuveloituksen myötä.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle yli 500 päivää työttömänä olleelle maksetaan työmarkkinatukea, jonka valtio ja kunta maksavat puoliksi. Mikäli kunta tekee kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteitä, valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaisuudessaan, eli kunnalta poistuu ns. sakkomaksu. Kaupunki saa lisäksi hyötyä esimerkiksi kaupunkikuvan siisteyden lisääntymisestä (ulkotyöryhmät) sekä hieman myyntituloja erilaisista valmistetuista tuotteista. Työtoiminnassa mukana oleva asiakas saa toimeentulotuesta yhdeksän euron suuruisen toimintarahan osallistumispäivältä sekä matkakorvauksen. Toimeentulotuesta maksettiin vuonna 2013 työtoiminnan asiakkaille 345 458 euroa näitä avustuksia.

Kuntouttavan työtoiminnan menot olivat 2 929 943 euroa vuonna 2013. Tuotettujen 100 930 työtoimintapäivän päivähinnaksi muodostui siten noin 29 euroa. Kunta saa työtoiminnan toimintapäivältä valtiolta 10,09 euron korvauksen, joita saatiin 910 400 euroa vuonna 2013. Myös valtionavustusjärjestelmän kautta saadaan avustusta itse toimintaan sekä toimeentulotukeen. Työtoiminnan kustannusten nettolaskelma muodostuu siten monesta eri tekijästä. Kaupunki on ottanut linjakseen kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteiden toteuttamisen muun muassa välttääkseen ns. sakkomaksuja.

Vuosi 2014 on kuntouttavassa työtoiminnassa haasteellista aikaa, sillä asiakkaiden määrää on tarkoitus kasvattaa. Sosiaali- ja terveysviraston sitovaa toiminnallista tavoitetta kuntouttavaa työtoimintaa saavien henkilöiden määrästä nostettiin kahdeksalla prosentilla 1 300 henkilöön vuodesta 2013 vuoteen 2014.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Työtoiminnan tuloksista tärkein on ollut asiakkaiden lisääntynyt hyvinvointi heidän saadessaan säännöllisyyttä ja mielekästä sisältöä elämäänsä. Tarkastelun mukaan osallistujien työelämävalmiudet kohentuivat selvästi useammin kuin heikentyivät. Erityisesti osallistujien omatoimisuus kehittyi jakson aikana.

Kaupunki on lisännyt aktiivisesti kuntouttavaa työtoimintaa ja on tällä kyennyt vaikuttamaan siihen, että kuntoutettavien elämäntilanteen hallinta ja valmius osallistua työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin on parantunut. Näin ollen voidaan tulkita, että kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet on saavutettu Helsingissä melko hyvin.

Kuntouttavan työtoiminnan pitäisi sitä koskevan lain mukaan jossain vaiheessa viedä asiakas laaditun aktivointisuunnitelman myötä kohti työelämää eli asiakkaalle tulisi löytää polku työelämään. Toistaiseksi työllistymistulokset eivät tehtyjen selvitysten ja tutkimusten perusteella ole kovin hyviä. Kuntouttava työtoiminta on tällöin toimintakykyä ylläpitävää toimintaa, joka jossain määrin ennalta ehkäisee kustannusten kasvua. Koska asiakaskunta on vajaakuntoista, tulee selvittää onko osa asiakkaista esimerkiksi työkyvyttömyyseläkekelpoisia. Taloudellisesta näkökulmasta ajatellen kaupungin kannattaa järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ja siihen osallistujien määrää pitäisi lisätä.

Kuntouttavan työtoiminnan tuloksia seurataan muun muassa asiakkaille tehdyillä haastatteluilla. Vastausten mukaan elämäntilanteen hallinta ja valmius osallistua työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin oli selvästi parantunut eli toiminnan vaikutukset olivat inhimillisiä. Pieni osa asiakkaista oli päässyt eteenpäin elämässään palkkatuettuun työhön tai valmentavaan koulutukseen. Suuri osa asiakkaista tarvitsee myös jatkossa kuntouttavaa työtoimintaa.

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kuntouttavan työtoiminnan ”jatkopolkuja” asiakkaille ei ole tarjolla tarpeeksi. Erityisesti tarvittaisiin erilaisia työkokeilupaikkoja kaupungin eri hallintokunnissa, varsinkin kun toiminnallista määrätavoitetta nostettiin jälleen vuodelle 2014.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- sosiaali- ja terveysviraston on yhteistyössä muiden työllisyydenhoitoon osallistuvien hallintokuntien kanssa lisättävä kuntouttavaa työtoimintaa ja sen järjestämispaikkoja sekä muita erilaisia työkokeilupaikkoja.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee harkita yhteistyössä muiden työllisyydenhoitoon osallistuvien hallintokuntien kanssa, mitä kautta kuntouttavan työtoiminnan jatkopolkuja työelämään, koulutukseen tai joissakin tapauksissa työkyvyttömyyseläkkeelle vahvistetaan ja miten työsuhteita saadaan pysyvämmiksi.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee yhteistyössä muiden työllisyydenhoitoon osallistuvien hallintokuntien kanssa selvittää, onko mahdollista lisätä esimerkiksi voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen sekä voittoa tuottavien yhteisöjen käyttöä työllistäjinä

4.5.4 NUORTEN PÄIHDEHOITOON PÄÄSY

Tavoitteena oli arvioida, onko nuorten päihdehoidon palvelujen saatavuus parantunut strategiakautena 2009–2012. Arviointi rajattiin koskemaan alle 24-vuotiaita. Koska palveluja päihdeongelmaisille antavat hyvin monet tahot, arvioinnin piiriin otettiin vain keskeisimmät nuorille päihdepalvelua antavat avo- ja laitospalvelut, joista vastaaville tehtiin haastattelu tai sähköpostikysely.

Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytymisen ehkäisy ovat vahvasti esillä Helsingin strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa 2009–2012 huomiota kiinnitettiin ehkäisevään päihdetyöhön ja mielenterveys- ja päihdeongelmaisten vanhempien hoidon kehittämiseen lapset huomioiden. Vuonna 2011 laaditun kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman Helsingin toimeenpano-ohjelman yhtenä kehittämisalueena oli parantaa lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta ja palveluihin pääsyä. Osana Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 täytäntöönpanoa valmisteltiin vastuullisen alkoholinkäytön toimenpideohjelma, jonka tavoitteena oli muun muassa lasten ja nuorten alkoholinkäyttöön puuttumisen tehostaminen.

Nuorten päihdehoito näyttäytyy monipuolisena ja monimutkaisena

Nuorten alkoholin käyttö on vähentynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen, mutta etenkin humalajuominen on vielä korkealla tasolla. Alkoholi on nuorten keskeisin päihde. Nuorista 15–16-vuotiaista yli 80 prosenttia on juonut alkoholia vähintään kerran elämänsä aikana. Huumausainekokeilut ja päihteiden (alkoholi, kannabis, pillerit) yhteiskäyttö on kääntynyt kasvuun.[13] Helsingissä tehtiin vuonna 2012 lähes 11 000 lastensuojeluilmoitusta, joista runsaassa 20 prosentissa ilmoituksen syynä oli joko vanhempien tai lapsen päihteiden käyttö.

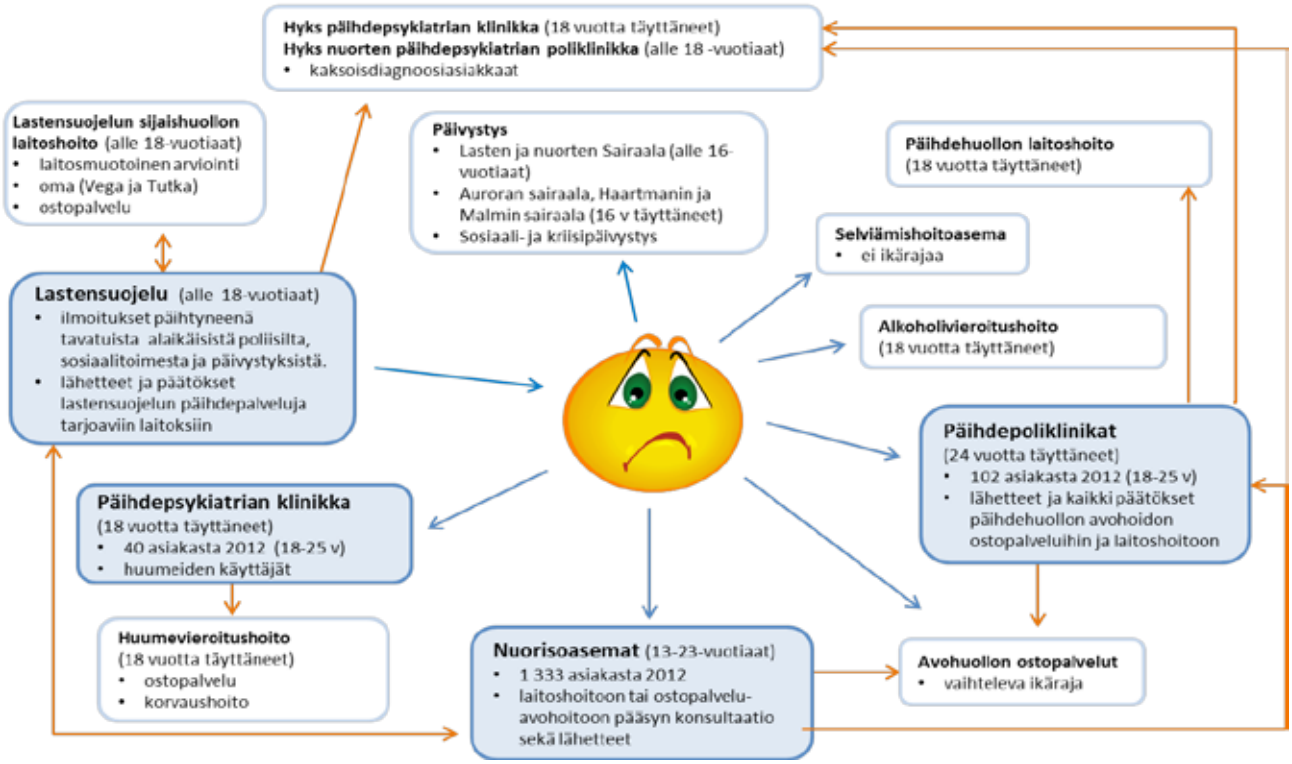
Päihdehuoltolain (17.1.1986/41) mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Tärkein päihdepalvelua avohoitona nuorelle tarjoava taho on nuorisoasema.

Päihdepalvelujen ostopalveluavohoitoon ja kaikkeen laitoshoitoon tarvitaan päätös (lukuun ottamatta alkoholivieroitushoitoa, johon asiakas voi hakeutua suoraan). Keskeisimmät avohoidon yksiköt, jotka tekevät päätöksiä, ovat lastensuojelu alaikäisten osalta ja päihdepoliklinikat sekä päihdepsykiatrinen klinikka täysi-ikäisten nuorten osalta. Lähetteitä voivat laatia myös muut tahot, kuten nuorisoasemat. Useat omat ja ostopalvelupaikat tarjoavat sekä avo- että laitoshoitoa. Päihdepsykiatrinen klinikka arvioi asiakkaiden korvaushoidon tarpeen, toimii matalan kynnyksen paikkana huumeiden käyttäjille ja lähettää tarvittaessa asiakkaita korvaushoitoon.

Lisäksi on saatavilla päivystyspalveluita yli 16-vuotiaille Malmin, Haartmanin ja Auroran sairaalasta ja alle 16-vuotiaille Lasten ja nuorten sairaalasta. Päivystyshoitoon kuuluvan selviämishoitoaseman ohella on tarjolla päihdevieroitushoitoa täysi-ikäisille kaupungin kahdessa toimipisteessä sekä ostopalveluna.

Nuorten päihdehoidon kokonaisuus on haastattelujen perusteella kuvion 10 mukainen.

[13] Kouluterveyskysely 2013



Kuvio 10. Nuorten päihdepalvelujen kokonaisuus

Nuorisoasemat

Helsingissä päihdehuollon avopalveluja alle 24-vuotiaille antavat pääasiassa nuorisoasemat. Arviointiajankohtana nuorisoasemia oli kolme: Itäinen, Pohjoinen ja A-klinikkasäätiön ylläpitämä Helsingin nuorisoasema. Nuorisoaseman hoitomuotoina ovat tilanteen ja hoidon tarpeen arviointi, erilaiset keskustelut, ryhmätoiminta, laitoskuntoutukseen ohjaaminen, lääkäripalvelut, vaihtoehtoiset hoidot ja sovittaessa huumeseulat. Hoitoon voi hakeutua neuvontanumeron kautta tai menemällä päivystykseen.

Jonoa avohoitoon on harvoin paria viikkoa enempää. Matalan kynnyksen päihdehoidon avohoitoon, esimerkiksi nuorisoasemien päivystykseen, pääsee aina aukioloaikana. Nuorisoasemien hoidon tarpeen arviointiin, hoitopalveluihin ja terapiaan ei ole sanottavammin jonoja. Kun nuori on päässyt arvioinnin piiriin ja tarve laitoshoidolle on todettu, laitoshoito yleensä järjestyy. Nuorisoasemien toimintaa vahvistettiin vuoden 2013 alusta siirtämällä nuorisoasiainkeskuksen Luotsi-toiminnasta työntekijöitä nuorten päihdetyöhön. Vuonna 2012 nuorisoasemilla oli 1 333 asiakasta ja 13 703 käyntiä. Kaupungin nuorisoaseman haastattelun mukaan nuorten päihdehoitoon pääsyssä ei ole tapahtunut muutosta viime vuosina. Muiden tahojen haastattelujen mukaan nuorisoasematoimintaa tulisi kehittää edelleen matalan kynnyksen paikkoina, jotka voisivat tarjota nuorille muutakin kuin päihdepalvelua. Nuorisoasemalla voisi olla myös terveydenhoitajan, psykologin ja sosiaalityöntekijän palveluita.

Nuorten päihdepalveluja tuottava nuorisoasematoiminta järjestetään Helsingissä 1.1.2014 lukien kaupungin omana toimintana siten, että kaupungin kaksi omaa nuorisoasemaa ja ostopalveluina hankittu A-klinikkasäätiön Helsingin nuorisoasema on yhdistetty kunnalliseksi toiminnaksi. Nuorisoasema kuuluu terveys- ja päihdepalvelut -osaston erityispalvelujen yksikköön ja palvelee ensisijaisesti 13–23-vuotiaita nuoria. Kolmen eri nuorisoaseman toiminnot siirtyvät vuoden 2014 aikana Siltasaarenkadulle, minkä jälkeen helsinkiläisiä nuoria palvelee yksi nuorisoasema.

Lastensuojelu

Keskeisimmät yhteistyötahot lastensuojelulle päihdeasioissa ovat nuorisoasemat. Sijoitettujen lasten päihde-

huolto toteutetaan yhteistyössä omien laitosten ja ostopalvelulaitosten kanssa. Päihdeongelmaisen nuoren kiireellinen ohjaus tehdään ensisijaisesti omaan laitokseen Pihkapuiston Vega-yksikköön tai Pihkapuiston ja Tutka-aseman vastaanotto-osastoille arviointiin. Outamon lastenkodissa on 32 paikkaa, joista päihdeyksikössä on viisi paikkaa. Vuonna 2012 omissa lastensuojelun päihdehoidon laitospaikoissa oli asiakkaita 65. Lastensuojelu ostaa alaikäisille päihdehuollon laitoshoitoa kuudesta paikasta. Vuonna 2012 asiakkaita oli yhteensä 12.

Lastensuojelussa saadun kokemuksen mukaan nuoret pääsevät avohoidon päihdepalveluihin nuorisoasemille hyvin. Lastensuojelun haastattelun mukaan nuorten ongelmat ovat aiempaa monisyisemmät, minkä vuoksi pelkkä päihdehoito ei välttämättä riitä. Lasten tai nuorten kaksoisdiagnoosimallin mukainen hoito ei toimi peruspalvelujen tasolla. Mikäli lapsella tai nuorella on psykiatrisen hoidon tarvetta, lastensuojelun avohuollon piirissä olevat lapset ja nuoret eivät pääse HUS:n lasten- ja nuortenpsykiatrian palveluihin, koska poliklinikat edellyttävät perheen tilanteen vakiintumista huostaanoton keinoin. Päihdeongelmaisen lapsen tai nuoren ohjaaminen päihdehuollon avo- tai laitoshoitoon on hankalaa, koska lastensuojelussa ei ole aina riittävää asiantuntemusta lähetteiden laadintaan. Joskus jopa ostopalvelupaikat päättävät jatko-hoidosta, vaikka vastuun tulisi olla kaupungilla. Päihdeongelmaisten nuorten ohjautumista samoihin laitospaikkoihin aikuisten kanssa ei pidetä aina tarkoituksenmukaisena, koska nuorten ongelmat ovat usein erilaisia kuin aikuisten. Lastensuojelun mukaan nuorten päihdepalvelut kokonaisuutena ovat heikentyneet, koska tarjonta ei vastaa tarvetta. Asiakas saatetaan ohjata useiden eri auttajien vastaanotolle ennen hoidon saamista.

Päihdepoliklinikat

Päihdepoliklinikat eli entiset A-klinikat palvelevat perinteisesti 24 vuotta täyttäneitä, sitä nuoremmat kuuluvat nuorisoasemien piiriin. Hoitoon voi hakeutua soittamalla ja varaamalla ajan tai tulemalla vastaanotolle ilman ajanvarausta. Päihdepoliklinikan 18–24-vuotiaiden asiakkaiden määrä vuonna 2012 oli 102 ja käyntejä oli 447. Päihdepoliklinikat tekevät kuitenkin päätökset kaikkien 18 vuotta täyttäneiden laitoshoidosta ja ostettavasta avopalvelusta. Kuntouttavaa laitoshoitoa yli 18-vuotiaille tarjoaa kaupungin oma Tervalammen kartanon kuntoutuskeskus. Nuoria alle 30-vuotiaita asiakkaita oli 74 vuonna 2012. Ostettavaa laitoshoitoa tarjoavat A-klinikkasäätiön Järvenpään sosiaalisairaalan Hietalinna -yhteisöhoito. Asiakkaista 40 oli alle 30-vuotiaita. Lisäksi palvelua ostetaan Diakonissalaitoksen huumevieroitusosastolta, jonka asiakkaista 97 oli alle 30-vuotiaita ja Terapiatehdas Oy:ltä, jossa oli kahdeksan alle 30-vuotiasta vuonna 2012 ja jonka asiakkaaksi voivat hakeutua alkoholi-, huume- ja lääke- sekä monipäihderiippuvaiset sekä kaksoisdiagnoosiasiakkaat. Kankaanpään A-kodin palvelua ostetaan erityisesti nuorille perheille tai päihderiippuvaisille äideille. Palvelua ostetaan myös muilta.

Päihdepsykiatrian klinikka

Päihdepsykiatrian klinikan eli entisen huumeklinikan työmuotoina ovat korvaushoidon tarpeen arviointi, muun hoidon tarpeen arviointi ja palveluohjaus. Klinikka tekee yhteistyötä Omaiset Huumetyön Tukena ry:n kanssa. Työtapa on liikkuva ja hoito- ja tukiverkostoa kokoava. Klinikan toiminnasta lähes puolet liittyy tavalla tai toisella asiakkaiden opioidikorvaushoitoon, joka on toistaiseksi ainoa selkeästi vaikuttavaksi hoitomuodoksi todettu hoito huumeiden käyttäjille. Vieroitushoitopalvelua ostetaan ensisijaisesti A-klinikkasäätiöltä (Järvenpään sosiaalisairaala) ja Helsingin Diakonissalaitoksen Munkkisaaren päihdevieroitusosastolta. Huumevieroitukseen pääsee vain lähetteellä. Huumevieroitusta ollaan siirtämässä omaksi toiminnaksi Töölön vieroitushoito-osastolle asteittain kevään 2014 aikana, koska ostopalvelut on havaittu kalliiksi. Töölön osastolla on 14 paikkaa, ja kesään mennessä olisi tavoitteena, että ne olisivat kaikki huumevieroittautujien käytössä. Päihdepsykiatrian klinikan arvion mukaan oma 25-paikkainen vieroitusosasto olisi riittävän kokoinen, joten palvelua tullaan ostamaan edelleen.

Päihdepsykiatrian klinikan mukaan asiakkaat ovat nykyään niin huonokuntoisia (moniongelmaisia, monisairaita), ettei heitä voida enää auttaa avohoidon keinoin, jonka vuoksi laitoshoitoa tarvitaan edelleen. Klinikan mukaan nuorten päihde- ja erityisesti huumeongelmaisten laitoshoito tulee järjestää eri paikoissa kuin aikuisten, sillä vanhempien ongelmaisten joukossa nuoren ongelma saattaa pikemminkin huonontua. Päihdepsykiatrian klinikalla oli 40 alle 25-vuotiaista asiakasta vuonna 2012.

Alkoholivieroitushoito ja päivystys

Päihdehoidon vieroituksen laitoshoito on tarkoitettu niille täysi-ikäisille henkilöille, joiden päihteiden käytön lopettaminen ei onnistu avohoidossa. Vieroitushoitoa antavat Hangonkadun kuntoutuskeskus ja Töölön ympärivuorokautinen vieroitushoito-osasto. Terveys- ja päihdepalvelujen alainen selviämishoitoasema on avoinna 24 tuntia vuorokaudessa. Sinne erilaisten päihteiden käyttäjät voivat mennä tai heidät voidaan ohjata lyhytaikaista toipumista varten.

Malmin, Haartmanin ja Auroran sairaalat (yli 16-vuotiaat) sekä Lasten ja nuorten sairaala (alle 16-vuotiaat) tarjoavat päivystyspalveluita. Selviämishoitoasemalta ja päivystyksistä tehdään lastensuojeluilmoitus kaikista alle 18-vuotiaista päihtyneistä sekä huoli-ilmoitus lastensuojeluun, mikäli osastolla on alaikäisen huoltaja, joka on kykenemätön huolehtimaan itsestään. Lasten ja nuorten alkoholinkäyttöön puuttuminen esimerkiksi lastensuojeluilmoitusten tekemisen kautta on tilastojen valossa tehostunut. Auroran sairaalan päivystyksestä saadun vastauksen mukaan nuorten päihdepalvelujen saannissa strategiakaudella 2009–2012 ei ole tapahtunut muutosta.

Muut avopalvelut

Muita avopalveluita tarjoavat kaupungin omat päiväkeskukset ja Helsingin Diakonissalaitoksen tuottama päiväkeskustyyppinen päiväosastohoito, päiväkatko ja palkkiohoito 16–25-vuotiaille. Tämän lisäksi erityisesti nuoria on Jälkipolku-hoidossa (huumetyö). Muuhun ostettavaan avopalveluun tarvitaan lähete ja maksusitoumus kaupungin päihdehuollon yksiköstä. Käytännössä nuoret eivät osallistu päiväkeskustoimintaan, vaan matalan kynnyksen hoitopaikka on nuorisoasema tai ostettu avohoito.

HYKS:n päihdepsykiatrian poliklinikan palvelut

Päihdepsykiatrian poliklinikalla toteutetaan avohoidon tutkimus- ja hoitojaksoja HYKS-alueen täysi-ikäisille, ensisijaisesti kaksoisdiagnoosipotilaille, joilla on samanaikainen merkittävä mielenterveyden häiriö ja huumeriippuvuus. Päihdepsykiatrisen poliklinikan yhteydessä toimii potilasosasto 6, jolla annetaan laitoshoitoa suljetulla osastolla. Helsinkiläisten 18–25-vuotiaiden lähetteitä oli 62 vuonna 2012.

HYKS:n nuorten päihdepsykiatrian poliklinikka tarjoaa tutkimusta ja hoitoa 13–17-vuotiaille helsinkiläisille nuorille sekä puhelinkonsultaatiota nuoria hoitaville työntekijöille koko HUS-alueella. Poliklinikka keskittyy niin sanottuihin kaksoisdiagnoosiasiakkaisiin. Hoitoon pääsyyn tarvitaan lääkärin lähete HYKS:n Tutkimusarviointi- ja kriisipoliklinikalle, päivystystä ei ole. Poliklinikan näkemyksen mukaan keskeinen ongelma on potilaslähtöisten hoitopaikkojen niukkuus. Nuorten päihdehoidon tulisi olla varhain tunnistavaa, tarvittaessa liikkuvaa matalan kynnyksen hoitoa, jossa hoitovastuu säilyisi samassa paikassa. Ongelmia aiheuttaa myös se, että nuoren hoito usein siirtyy eri tahoille täysi-ikäisyyden myötä. Tässä siirtymisvaiheessa hoito saattaa jopa katketa. Lähetteitä vuonna 2012 oli 92.

Päihdehoitoa on kehitetty

Vastuullisen alkoholinkäytön toimenpideohjelman seurantaraportin mukaan päihdetyön osaamista on vahvistettu sosiaali- ja terveysvirastossa siten, että vuoden 2012 alussa perustettiin päihdehoidon koordinaattorin toimi, jonka tehtäviin kuuluu poikkihallinnollinen koulutus, kehittäminen ja konsultointi.

Alkoholipotilaan hoitokokonaisuudesta on tehty prosessikuvaus erikseen täysi-ikäisille ja alle 16-vuotiaille. Henkilökunnan osaamista on lisätty koulutuksilla. Päihtyneen alaikäisen kohtaamisen toimintatapoja on ohjeistettu kouluissa, oppilaitoksissa ja nuorisotoimessa. Lisäksi poliisi on tiivistänyt nuorten valvontaa ja herkkyyttä ottaa yhteyttä nuorten vanhempiin.

Psykiatrian ja päihdepalvelujen piiriin pääsyä on helpotettu terveysasemilla siten, että jokaisella terveysasemalla toimii psykiatrinen sairaanhoitaja. 13 terveysasemalla on päihdetyöntekijä, mutta heidän palvelunsa on

suunnattu täysi-ikäisille. Myös lastensuojelun sosiaalityöntekijällä on nyt mahdollisuus laatia lähete asiakkaan tarvitsemaan päihdepsykiatriseen hoitoon. Kyseessä on määräaikainen kokeilu.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tavoitteena oli selvittää, onko nuorten päihdepalvelujen saatavuus parantunut strategiakauden 2009–2012 aikana. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että nuorten päihdepalvelujen saatavuus on pysynyt suurin piirtein ennallaan. Päihteet ovat kuitenkin yhä harvemmin nuoren ainoa ongelma. Nuoren mahdollisen moniongelmaisuuden vuoksi oikeaa palvelua tai hoitopaikkaa voi olla vaikea löytää. Tämän vuoksi nykyisessä muodossaan oleva palvelutarjonta, joka keskittyy yhden ongelman ratkaisemiseen, ei aina vastaa tarpeeseen.

Koska nuorisoasema on avainasemassa ja riittävän lähellä nuorten todellisuutta, sen toiminta soveltuisi sellaiseksi matalan kynnyksen moniammatilliseksi asiantuntijatahoksi, joka voisi auttaa lasta tai nuorta laajasti nuorten ongelmissa. Nuorisoaseman nykyisten palvelujen keskittäminen yhteen toimipisteeseen on askel parempaan suuntaan.

Lasten ja nuorten päihdepalvelujen kokonaisuus on monipuolinen, mutta pirstaleinen, monimutkainen ja jatkuvasti muuttuva. Erilaisia nuorten asiakkaiden hoidon tarpeen arviointeja tehdään hyvin monella taholla ja tasolla. Nuorten päihdepalvelujen yhtenäistämiselle on tarvetta ja hoito olisi tarpeen toteuttaa alusta loppuun saman hoitavan tahon kanssa. Lastensuojelun piirissä olevan nuoren päihdehoidon tarpeen ja jatkohoidon tarpeen arviointi tulee kyetä tehdä lastensuojelussa, ei ostopalvelulaitoksissa. Tämä voidaan toteuttaa työntekijöiden koulutuksen ja tarkoituksenmukaisten konsultaatiopolkujen avulla.

Vaikuttavan päihdehoidon suunnittelussa tulisi ottaa huomioon, että avohoidon lisäämisen rinnalla säilytetään sellainen laitoshoito, jolla voidaan tukea niiden asiakkaiden toipumista, jotka eivät kykene tai halua sitoutua avohoitoon. Tilanne on tällainen erityisesti huonokuntoisilla huumeongelmaisilla, mutta myös lastensuojelun piirissä olevilla nuorilla, jotka tarvitsevat aiempaa vaativampaa hoitoa.

HUS edellyttää lastensuojelun piirissä olevan lapsen tai nuoren huostaanottoa edellytyksenä hoitoon pääsemiseksi lasten tai nuorten psykiatrian klinikalle. Tämä on hyvin ongelmallista, koska huostaanotto on toimenpiteenä inhimillisesti katsoen raskas ja äärimmäisen kallis.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- sosiaali- ja terveysviraston tulee kehittää nuorisoasematoiminnasta kokonaisvaltainen nuorten matalan kynnyksen palvelu, joka tarjoaa päihdepalvelujen lisäksi myös terveydenhoitajan, psykologin ja sosiaalityöntekijän palveluja ja jolla on tiivis yhteys muihin perhe- ja sosiaalipalveluihin ja koulujen oppilashuoltoon.
- sosiaali- ja terveysviraston on varmistettava, että lapsen tai nuoren hoitovastuu on lapsen iästä riippumatta alusta loppuun samalla taholla. Hoitopolusta vastaava taho on määriteltävä erityisesti niissä tilanteissa, joissa päihteillä oireileva lastensuojelun piirissä oleva nuori tarvitsee laitoshoitoa.
- sosiaali- ja terveysviraston on kehitettävä avohoidon lisäämisen rinnalla päihdepalvelujen laitoshoitoa sellaiseksi, että se pystyy vastaamaan aiempaa huonokuntoisempien ja vaativaa hoitoa tarvitsevien lasten ja nuorten hoidon tarpeeseen.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee välittömästi varmistaa HUS:n lasten ja nuorten psykiatrian kanssa lastensuojelun avohuollon piirissä olevien lasten hoitoon pääsy ilman, että se edellyttää lapsen tai nuoren huostaanottoa.

4.5.5 VAMMAISPALVELULAIN MUKAISEN HENKILÖKOHTAISEN AVUSTAJAPALVELUN TOTEUTUMINEN

Tavoitteena oli arvioida, onko vammaispalvelulain 2009 mukainen subjektiivinen oikeus henkilökohtaisen avustajan saamisesta toteutunut Helsingissä eli ovatko henkilökohtaista avustajapalvelua hakeneet vaikeavammaiset saaneet palvelua ja onko lain velvoite toteutunut asiakaskyselyjen ja muun aineiston perusteella tulkittuna. Arviointiaineistona käytettiin lainsäädännön ja ohjeistuksen lisäksi tilastoja, asiakastyytyväisyyskyselyjä sekä kyselyjä vammaispalveluista vastaaville henkilöille ja vammaistyön sosiaaliohjaajille.

Vammaispalvelulain muutos 2009 antoi vaikeavammaisille subjektiivisen oikeuden henkilökohtaisiin avustajapalveluihin, mikä on ollut vaikeavammaisten henkilöiden kannalta merkittävin yhteiskunnallinen uudistus vuosikymmeniin. Henkilökohtainen avustajapalvelu on vaikeavammaiselle ihmisoikeuskysymys, sillä se on usein edellytys selviytyä elämässä ja toiminnassa edes kohtuullisen samanarvoisesti kuin valtaväestö.

Henkilökohtainen apu on subjektiivinen oikeus

Kunnan on vammaispalvelulain 8 §:n mukaan järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, ”joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua. Apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammainen henkilö sitä välttämättä tarvitsee”, vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta. Henkilökohtaisen avun järjestäminen lain mukaan edellyttää sitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua ei myönnetä vaikeavammaisille henkilöille, joiden riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon tukitoimin, hoito-, hoiva- tai huolenpitotehtäviin eikä ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista johtuvaan avun tarpeeseen.

Asiakas toimii useimmiten itse työnantajana avustajalle

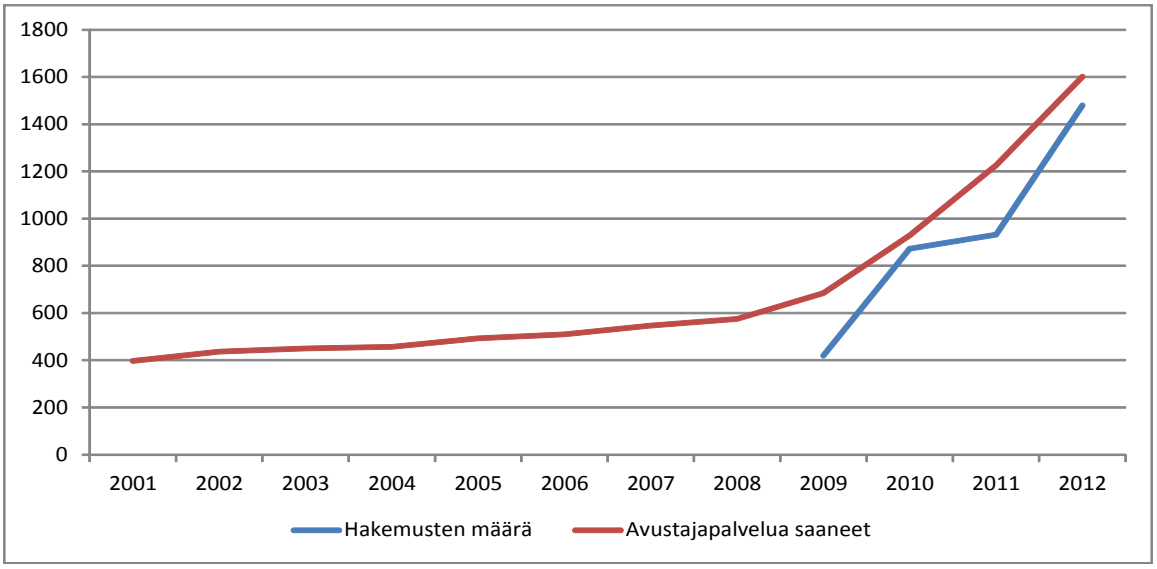
Henkilökohtaista apua myönnetään päivittäisistä toiminnoista, työstä ja opiskelusta selviämiseen siinä laajuudessa, kuin asiakas sitä tarvitsee. Päivittäiset toiminnot tarkoittavat liikkumista, pukeutumista, henkilökohtaisen hygienian hoitoa, WC-toimintoja, vaate- ja ruokahuoltoa, kodin siisteydestä huolehtimista ja muita kotitöitä.

Vammaispalvelulain mukaan (8 d §) kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset, antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten palvelusetelin, hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin. Kunnalla on oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta.

Kaupungin pysyväisohjeen mukaan ensisijainen henkilökohtaisen avun järjestämismuoto on avustajan palkkaaminen. Jos asiakas ei pysty toimimaan työnantajana, kaupunki järjestää henkilökohtaisen avustajan ostopalveluna. Helsingissä kilpailutettuja puitesopimukseen hyväksyttyjä ostopalvelutuottajia on viisi. Kaupunki kokeili henkilökohtaisen avun tuottamista palvelusetelillä 1.12.2010–30.6.2012 ja päätti vakinaistaa sen vuoden 2014 alusta. Vuoden 2013 loppuun mennessä palveluntuottajia oli yhteensä 16. Palveluseteli sopii esimerkiksi tilanteisiin, joissa vakituinen avustaja on odottamatta estynyt avustamasta asiakasta sovitusti tai jos henkilökohtaisen avun tuntimäärä on niin pieni, että vakinaisen avustajan palkkaus on hankalaa tai epätarkoituksenmukaista.

Henkilökohtaisen avustajapalvelun kasvu on ollut suurta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laatiman valtakunnallisen tutkimuksen mukaan henkilökohtaisen avun asiakasmäärä on kasvanut odotettua enemmän, jopa 150 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2012. Asiakasmäärä oli 13 500 vuonna 2012. Samalla henkilökohtaisen avun kustannukset ovat kasvaneet 39 miljoonaa euroa valtakunnan tasolla. Toisaalta asiakaskohtainen tuntimäärä on laskenut ja sen myötä myös asiakaskohtaiset kustannukset.



Kuvio 11. Henkilökohtaiseen avustajapalveluun tulleiden hakemusten määrä vuosina 2009–2012 ja niiden henkilöiden määrä, joilla oli voimassa oleva myönteinen päätös avustajapalvelusta vuosina 2001–2012

Kuviossa 11 on esitetty niiden helsinkiläisten asiakkaiden määrä, joilla on voimassa oleva myönteinen päätös henkilökohtaisesta avusta vuodesta 2001 alkaen sekä saapuneiden hakemusten määrä vuodesta 2009 alkaen. Kuviosta havaitaan, että henkilökohtaista avustajapalvelua saaneiden ja hakeneiden määrä on kasvanut runsaasti lain tultua voimaan, mikä oli odotettavissa.

Hakemusten ja asiakkaiden määrä ei ole täysin verrannollinen toisiinsa nähden, sillä joskus asiakkaalta voi tulla esimerkiksi vuoden aikana useampi hakemus. Tästä huolimatta hakemusten määrä ei ole ylittänyt niiden henkilöiden määrää, joilla on voimassa oleva avustajapalvelupäätös. Kielteisten päätösten määrä vuonna 2012 oli 52, asiakasmäärästä 3,1 prosenttia. Hakemuksia on lakiin perustuen hylätty sen vuoksi, että hakijan toimintakyvyn heikkeneminen on esimerkiksi johtunut ikääntymisestä tai hakija ei ole itse kyennyt määrittelemään avun tarvettaan.

Lakimuutoksen jälkeen palvelua on alettu myöntää myös kehitysvammaisille ja palvelutaloissa asuville vaikeavammaisille kodin ulkopuoliseen toimintaan. Kehitysvammaisten henkilökohtaisen avun saajien määrä lähes nelinkertaistui vuodesta 2010 vuoteen 2012. Tarve kehitysvammaisten henkilökohtaiselle avustajapalvelulle tullee edelleen lisääntymään, kun kaupunki luopuu laitoshoidosta ja asiakkaat siirtyvät kaupungin asumispalvelujen piiriin vuoteen 2018 mennessä. Siirtyviä asiakkaita on yli 200.

Henkilökohtaisen avun kustannukset Helsingissä vuonna 2012 olivat 21,1 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannukset ovat kohonneet parina viime vuonna, mutta asiakasmäärään suhteutettuna kustannukset ovat pienentyneet koko ajan. Asiakaskohtaisen kustannuksen lasku johtuu siitä, että samalla, kun asiakkaiden määrä on kasvanut ja palveluihin oikeutettujen joukko on laajentunut, tuntimäärältään pienempään apuun oikeuttavia päätöksiä on tehty enemmän.

Sosiaaliviraston asiakaskyselyn 2008 mukaan kolmasosa vaikeavammaisista asiakkaista koki tarvitsevansa lisäapua. Useat asiakkaat (42 prosenttia) kokivat henkilökohtaisen avustajan palkkaamisen melko vaikeaksi tai vaikeaksi. Avustajia on vaikea saada, koska työ on pienipalkkaista ja puolipäiväistä ja palkkaamiseen liittyvä byrokratia koettiin monimutkaiseksi. Alle 18-vuotiaiden vammaisten ja kehitysvammaisten perheille laaditussa kyselyssä 2010 erityisesti henkilökohtaisen avustajan palveluissa palvelujen riittävyyteen ei oltu täysin tyytyväisiä.

Vammaispalvelun sosiaalityöntekijöille laaditun kyselyn mukaan henkilökohtaisen avustuspalvelun järjestämistapojen määrä on riittävä. Ostopalvelu ja palveluseteli toimivat pääosin hyvin, mutta työnantajamallin mukainen järjestäminen on yhä monimutkaista. Nykyinen työnantajan opas on asiakaspalautteen mukaan huono, vanhentunut ja sekava. Vastaavasti työnantajamallin mukaisessa avustajien saatavuudessa koetaan olevan yhä ongelmia.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tilastojen mukaan subjektiivinen oikeus henkilökohtaisen avustajan saamisesta Helsingissä on toteutunut hyvin. Palvelun toteutumista tulee kuitenkin seurata tilastoja tarkemmin, koska henkilökohtainen avustaja on yksittäiselle vaikeavammaiselle edellytys selviytyä elämässään ja toiminnassaan edes kohtuullisen samanarvoisesti kuin valtaväestö. Vielä vuonna 2008 ja 2010 kaupungin toteuttamissa kyselyissä asiakkaat kokivat, ettei heidän saamansa avustajatuntimäärä ei ollut riittävä.

Lisäksi vuoden 2008 kyselyn mukaan työnantajamalli järjestämistapana koettiin työlääksi ja avustajien saanti vaikeaksi. Tässä arvioinnissa havaittiin, että tilanne on paikoitellen sama eli työnantajamallin mukaisen avustajapalvelun ohjeistus on sekava, prosessi työläs ja avustajan saanti voi olla vaikeaa.

Henkilökohtaista palvelua on alettu myöntää myös kehitysvammaisille ja palvelutaloissa asuville vaikeavammaisille. Koska kaupunki luopuu laitoshoidosta ja asiakkaat siirtyvät kaupungin asumispalvelujen piiriin vuoteen 2018 mennessä, tarve henkilökohtaisen palvelun saannille tullee kasvamaan.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- sosiaali- ja terveysviraston on selvitettävä kahden-kolmen vuoden välein, vastaako vaikeavammaisille myönnetty avustajatuntimäärä asiakkaan tarvetta ja onko syytä lisätä niitä palveluita, joilla henkilökohtaisen avun tarvetta voidaan vähentää.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee laatia nykyistä selkeämpi opaskirja työnantajana toimimisesta, joka annetaan vaikeavammaiselle avustajapäätöksen yhteydessä. Yhteistyössä vammaisjärjestöjen ja avustajakeskusten kanssa on varmistettava neuvonta avustaja-asioissa siten, että vaikeavammaisten työnantajana toimiminen ja avustajan löytyminen helpottuu.
- sosiaali- ja terveysviraston on käytettävä ostopalvelumallia tai palveluseteliä henkilökohtaisen avun myöntämiseen työnantajamallin sijasta, mikäli asiakas kokee työnantajamallin liian vaikeaksi.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee varautua henkilökohtaisen avun tarpeen kasvuun siirryttäessä kehitysvammaisten laitosmuotoisesta asumisesta kaupungin asumispalveluun. Henkilökohtainen apu on laitospalvelua edullisempi palvelu.

4.5.6 OMAISHOIDON LAKISÄÄTEISEN VAPAAN JÄRJESTÄMINEN JA PALVELUN RIITTÄVYYS

Tavoitteena oli arvioida, järjestääkö kaupunki omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukaisesti ja riittävästi omaishoitajille ja omaishoidettaville sopivia hoitopaikkoja. Aineistona käytettiin asiakirja-aineiston ja tilastojen lisäksi omaishoidosta vastaavien päälliköiden haastatteluja ja vanhus- ja vammaispalveluista tehtyjä asiakaskyselyjä.

Helsingin strategiaohjelmassa 2009–2012 tavoitteena oli edistää ikääntyvien asukkaiden toimintakyvyn säilymistä muun muassa omaishoitotyötä tukemalla. Entisen sosiaaliviraston palvelustrategiassa tämä tarkoitti omaishoitajien tarvitsemien tukipalvelujen parantamista. Uusissa kaupungin ja sosiaali- ja terveysviraston strategioissa tavoite on pysynyt samana ja omaishoitajien määrän lisääminen on ollut sitovana tavoitteena vuodesta 2009 lähtien. Syy omaishoidon lisäämiseen on kaupungille taloudellinen: Kansaneläkelaitoksen tutkimuksen mukaan omaishoito on selvästi edullisempaa kuin ne palvelut, joissa pääasiallinen hoitovastuu on yksinomaan kunnalla[14].

Tarkastuslautakunta arvioi omaishoidon palveluita viimeksi vuonna 2010 ja suositteli, että omaishoidon tukitoimia tulisi kehittää edelleen niin, että vaativampaa hoitoa tarvitsevien kohdalla tuen määrä olisi riittävän suuri ja omaishoitajien jaksamiseen panostettaisiin riittävästi.

Omaishoidon säädöspohja ja ohjeet

Omaishoidon tuella tarkoitetaan omaishoidon tuesta annetun lain 2 §:n mukaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon tai muun huolenpidon turvaamiseksi annettavaa hoitopalkkiota ja palveluja, jotka määritellään hoidettavan hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Lain 4 §:n mukaan omaishoitajalla on oikeus pitää vapaata vähintään kolme vuorokautta kalenterikuukautta kohti, jos hoito on ympärivuorokautista tai päivittäistä. Kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan vapaan aikana.

Omaishoidon vapaalla tarkoitetaan omaishoidon lomitusta, jonka vaihtoehtona on jokin omaishoidon korvaava palvelu. Kaupungin pysyväisohjeen mukaan korvaavia palveluja ovat esimerkiksi tilapäinen kotipalvelu, lyhytaikainen laitoshoito, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon laitoksessa tai muussa toimintayksikössä annettava päivä- tai yöhoito (voi olla laitoshoitoa tai asumispalvelua), perhehoito, sijaishoito, päivätoiminta tai palveluseteli. Jos hoidettava on kehitysvammainen, hoito voi olla myös kehitysvammaisten erityishuoltona annettavaa yksilöllistä hoitoa tai muuta huolenpitoa. Hoitajalla ja hoidettavalla ei ole ehdotonta oikeutta valita vapaan aikaista hoitomuotoa.

Omaishoidon määrä on kasvanut

Taulukon 22 mukaan omaishoitajien määrä on kasvanut lähes 17 prosenttia ja omaishoidettavien määrä yli 13 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2012. Niiden hoitajien määrä, joilla on oikeus lakisääteisiin vapaapäiviin, on kasvanut peräti 20,5 prosenttia ja heidän osuutensa kaikista hoitajista on kasvanut 3,2 prosenttia.

[14] Omaishoidon vaikutus ikääntyneiden hoidon menoihin. Yhteiskuntapolitiikka 2013:2

Taulukko 22. Omaishoitajien, omaishoidettavien ja lakisääteiseen vapaaseen oikeutettujen hoitajien määrän kehitys vuosina 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Muutos 2008-2012
Omaishoitajat vuoden aikana	3 331	3 591	3 646	3 820	3 866	16,8 %
Omaishoidon tuen asiakkaat	3 262	3 401	3 445	3 610	3 698	13,4 %
Lakisääteiseen vapaaseen oikeutetut hoitajat	1 413	1 546	1 526	1 630	1 703	20,5 %
Lakisääteiseen vapaaseen oikeutetut hoitajat kaikista hoitajista	42,7 %	43,1 %	41,9 %	42,7 %	44,1 %	3,2 %

Vanhusten omaishoidon tuen korvaavia hoitovuorokausia on yli kolme kertaa enemmän kuin vammaisten ja yli neljä kertaa enemmän kuin kehitysvammaisten hoitovuorokausia. Vanhusten, kehitysvammaisten ja vammaisten omaishoitoperheet käyttävät kuitenkin erilaisia palveluita omaishoidon lomituksen järjestämiseen:

- Vanhusperheet käyttävät eniten laitoshoitoa ja asumispalveluita ja kolmanneksi eniten sijaisomaishoitoa.
- Kehitysvammaisten perheissä käytetään eniten asumispalvelua ja sijaisomaishoitoa, jonkin verran myös laitoshoitoa, taloudellista tukea ja perhehoitoa.
- Vammaisperheissä käytetään ylivoimaisesti eniten sijaisomaishoitoa ja suhteessa siihen varsin vähän muita tukimuotoja.

Vapaapäivien käyttö on lisääntynyt

Helsinki on valtakunnallisesti hyvässä asemassa omaishoidon palvelujen ja tukipalveluiden järjestämisessä, koska kaupunki on pystynyt tarjoamaan palveluita määrällisen tarpeen mukaan ilman, että määrärahojen riittävyys olisi ollut esteenä. Ongelma on lähinnä ollut, etteivät kaikki hoitajat käytä vapaapäiviään. Taulukon 23 mukaan hoitajien vapaapäivien käyttö on kuitenkin kasvanut vuodesta 2008 vuoteen 2012 lähes 44 prosenttia.

Taulukko 23. Omaishoidon vapaata käyttäneiden omaishoitajien määrä ja osuus niistä omaishoitajista, joilla oli oikeus lakisääteiseen vapaaseen vuosina 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Muutos 2008-2012
Lakisääteiseen vapaaseen oikeutetut hoitajat	1 413	1 546	1 526	1 630	1 703	20,5 %
Vapaapäiviä käyttäneet hoitajat	749	903	978	1 052	1 076	43,7 %
Vapaapäiviä käyttäneiden hoitajien osuus	53 %	58 %	64 %	65 %	63 %	19,2 %

Vanhusten omaishoitajista vapaapäiviään käytti alle 60 prosenttia. Omaishoitajien tietoisuutta ja jaksamista tukemaan on alettu järjestää omaishoitajien valmennuskursseja. Sosiaaliviraston kyselyn mukaan vuonna 2010 kotona vanhusta hoitavat läheiset toivoivat nykyistä enemmän säännöllistä lyhytaikaista hoitoa, intervallijaksoja, omaishoidon tuuraajaa ja lisää päivätoimintaa.

Kehitysvammaisten perheissä lomitusta käytti 81 prosenttia hoitajista. Laitospaikkojen kysyntä on suurempaa kuin tarjonta, mutta kaupunki on ottanut linjakseen avopalveluiden lisäämisen, eikä aio lisätä laitospaikkoja.

Vammaisperheissä lomitusta käytti 69 prosenttia hoitajista. Sijaisomaishoito on koettu hyvänä lomitusmuotona. Kehitysvammaisten tukiliiton vuonna 2013 suorittaman kyselyn helsinkiläisten vastaajien mukaan tilapäishoito ei ole ollut aina riittävää ja kolmasosa ei ollut tyytyväinen saatuun hoitopaikkaan tai hoitopaikkaa ei ole ollut saatavilla perheen tai lapsen tarpeiden mukaisesti.

Omaishoidon palvelusetelikokeilu aloitettiin maaliskuun alussa 2011. Vuoden 2013 loppuun mennessä kaupunki oli hyväksynyt vanhuspalvelujen palveluntuottajaksi 30 yksityistä tuottajaa, joilla oli yhteensä 37 asiakasta. Vammaispalveluihin saatiin neljä tuottajaa, mutta palvelua ei käyttänyt yhtään asiakasta. Tämän johdosta sosiaalilautakunta päätti joulukuussa 2012 laajentaa lakisääteisen omaishoidontuen lyhytaikaishoidon palvelusetelikokeilua vuoden 2013 ajalle. Kokeilun piiriin tulivat harkinnanvarainen lyhytaikaishoito ja vammaisten omaishoidontuen lakisääteisen lomituksen palvelusetelikokeilun laajentaminen kotiin vietäviin palveluihin. Vuoden 2013 loppuun mennessäkään vammaispalvelujen tuottajia ei ollut ilmoittautunut lisää. Koska vanhuspalveluissa tarjontaa ja kysyntää oli enemmän, yli 65-vuotiaiden omaishoidon tuen lakisääteisten vapaapäivien palveluseteli vakinaistettiin sosiaali- ja terveyslautakunnassa 1.10.2013.

Kaupunki on ottanut kärkihankkeeksi omaishoidon toimintaedellytysten parantamisen, jossa omaishoitajien toiveita kuullaan paremmin myös lomituksen suhteen ja palveluohjausta lisätään. Palvelujen monipuolistamista on tarkoitus jatkaa hankkeessa. Vanhustenpalveluissa ollaan kärkihankkeen mukaisesti lisäämässä palveluohjauksellista työotetta työntekijöiden koulutuksella.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin perusteella kaupungin toimet eivät ole olleet riittäviä omaishoidon lakisääteisen lomituksen järjestämiseksi. Kaupunki on pystynyt tarjoamaan omaishoidon lakisääteisen lomituksen palveluita määrällisen tarpeen mukaan ilman, että määrärahojen riittävyys olisi ollut esteenä. Erityisesti vanhusomaishoitoperheissä, mutta myös kehitysvamma- ja vammaisperheissä lakisääteisiä lomituksia jää käyttämättä. Koska hoitajalla ja hoidettavalla ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta valita vapaan aikaista hoitomuotoa, hoitotapa ei aina vastaa kysyntää.

Vanhusomaishoitoperheissä kysyntää on tarjontaa enemmän erityisesti päivätoiminnalle, mutta myös osavuorokautiselle asumispalvelulle ja säännölliselle lyhytaikaishoidolle. Kehitysvammaisten lyhytaikaiselle laitoshoidolle on kysyntää.

Omaishoidon palvelusetelikokeilu ja kokeilu kotiin annettavien palvelujen palvelusetelistä eivät onnistuneet odotusten mukaisesti. Vanhuspalveluihin on kuitenkin tarkoitus soveltaa kotiin vietävien palvelujen palveluseteliä, joka monipuolistaa palveluvalikoimaa asiakkaiden tarpeiden mukaisesti.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2010 arviointikertomuksessa antamien suositusten mukaisia omaishoidon tukitoimia on kehitetty, mutta onko tuki riittävää vaativampaa hoitoa tarvitseville, ei ollut mahdollista saada selville tässä arvioinnissa.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- sosiaali- ja terveysviraston tulee selvittää omaishoidon lakisääteisen lomituksen ja muiden tukitoimien riittävyys ja soveltuvuus omaishoitoperheille erikseen vanhuspalveluissa, kehitysvammahuollossa ja vammaispalveluissa.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee laajentaa lakisääteisen lomituksen ajaksi annettavaa omaishoidon tuen korvaavien palvelujen valikoimaa vanhusomaishoitajille asiakaspalautteen mukaisesti osavuorokautiseen asumispalveluun ja säännölliseen lyhytaikaishoitoon sekä lisätä päivätoimintaa.
- sosiaali- ja terveysviraston on joustettava laitoshoidon vähentämistavoitteesta niissä tapauksissa, joissa sille koetaan selvästi olevan tarvetta, kuten niissä kehitysvammaisten omaishoitoperheissä, joissa laitoshoito nähdään ainoana lapselle tai nuorelle soveliaana omaishoidon tuen korvaavana palveluna.

4.6 SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.6.1 POSITIIVISEN DISKRIMINAATION TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HELSINGIN KOULUISSA

Tavoitteena oli arvioida, onko positiivisen diskriminaation määrärahoilla saavutettu niitä tavoitteita, joita sille on kouluissa asetettu. Arviointi koskee niitä 53 koulua, jotka vuonna 2013 saivat opetuslautakunnan myöntämää positiivisen diskriminaation määrärahaa. Arviointiaineistona käytettiin kirjallisuuden ja opetusviraston haastattelun ohella näiden koulujen rehtoreille suunnattua sähköistä kyselyä, jossa vastausprosentti oli 83 (44 rehtoria).

Vuosien 2009–2012 strategiaohjelman Hyvinvointi ja palvelut -osa-alueella oli tavoitteena kohdentaa palveluita vasta maahan muuttaneille ja riskiryhmille. Tämä tarkoitti positiivista erityiskohtelua lisäresurssein tilanteessa, jossa yksilöllä tai ryhmällä oli lähtökohtaisesti muuta väestöä heikommat mahdollisuudet turvata hyvinvointinsa. Positiivisen diskriminaation määrärahojen osuutta opetusviraston budjetin sisällä tuli strategian mukaan lisätä.

Strategiaohjelmassa 2013–2016 strategian osa-alueella Elinvoimainen Helsinki tavoitellaan koulujen eriarvoistumiskehityksen pysäyttämistä, lähikoulun merkityksen vahvistamista ja pyritään varmistamaan kaikille nuorille koulutus- ja työllistymispolku. Strategiaohjelman toimenpiteenä mainitaan muun muassa positiivisen erityiskohtelun vahvistaminen ja oppilashuollon resurssien kohdentaminen positiivisen diskriminaation periaatteen mukaisesti lukioihin sekä niille ammatillisen koulutuksen aloille, joilla läpäisyaste on heikoin.

Positiivisen diskriminaation määrärahoja on hyödynnetty Helsingin peruspalveluissa 2000-luvun alusta alkaen. Määrärahat ovat olleet käytössä kaupungin peruskouluissa jo vuodesta 1999. Malli on Suomessa ainoa laatuaan.

Haastava toimintaympäristö vaikuttaa oppimistuloksiin

Opetusvirastossa on 2000-luvun alusta lähtien käytetty alueellisiin väestötietoihin perustuvaa laskentamallia positiivisen diskriminaation määrärahojen kohdentamisen apuna. Positiivisen diskriminaation määrärahojen tavoitteena on ollut tunnistaa ne koulut, jotka tarvitsevat koulujen oppilaspohjan sosiaalista taustaa kuvaavien muuttujien perusteella lisäresursseja. Tavoitteena tällä on ennaltaehkäistä sosiaalisten ongelmien kasautumista sekä lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja sosiaalista tasapainoa eri alueiden kesken.

Vuonna 2009 otettiin aiempaa täsmällisempi positiivisen diskriminaation malli käyttöön, sillä tutkimustulosten mukaan koulujen toimintaympäristö ja toimintaedellytykset vaikuttavat voimakkaasti oppimistuloksiin. Mikäli oppilaaksiottoalueella oli runsaasti aikuisia ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa, keskimääräiset vuositulot olivat alhaiset, vieraskielisten oppilaiden osuus koulussa oli korkea ja oppilaiden vaihtuvuus oli suurta, tämä ennustaa heikkoja oppimistuloksia. Positiivisen diskriminaation mallin tavoitteena on parantaa heikompien koulujen toimintaedellytyksiä ja sitä kautta kaventaa koulujen oppimistulosten välisiä eroja.

Vuosina 1999–2007 positiivisen diskriminaation määrärahat ovat olleet noin miljoona euroa vuodessa. Vuodesta 2008 alkaen niiden määrää alettiin nostaa ja koulujen määrää lisätä siten, että vuosina 2012 ja 2013 määrärahaa jaettiin noin 3,7 miljoonaa. Vuonna 2013 määrärahan osuus opetusviraston kokonaismenoista (635,7 miljoonaa) oli 0,6 prosenttia. Määräraha jaetaan kouluille kalenterivuodeksi. Määrärahaa saa 45 prosenttia Helsingin ala- ja yläasteista, joissa on oppilaita yhteensä 15 786. Oppilaskohtainen määräraha vaihtelee kouluittain suuresti, 12 eurosta yli 300 euroon oppilasta kohden. Suomenkielisissä kouluissa keskimääräinen määräraha oli 113 euroa ja ruotsinkielisissä 150 euroa oppilasta kohden.

Koulut voivat käyttää määrärahaa harkintansa mukaan syrjäytymisen ehkäisyyn. Opetusviraston ohjeistuksen mukaan ainoa rajoite on se, että määrärahaa ei saa käyttää hallinnon menoihin. Määrärahan käytölle asetetaan tavoitteet koulutasolla.

Koulujen tavoitteet positiivisen diskriminaation määrärahojen käytölle toteutuivat hyvin

Vastaukset kyselyyn saatiin 44 rehtorilta, joten vastausprosentti oli 83 prosenttia. Rehtoreista suurimman osan (38 vastaajaa, 86 %) mukaan positiivisen diskriminaation määrärahoille oli määritelty tavoitteita. Niissä vastauksissa, joissa tavoite mainittiin asetetun, se saavutettiin kokonaan (27 vastaajaa, 71 %) tai osittain (11 vastaajaa, 29 %).

Koulujen vastausten mukaan positiivisen diskriminaation määrärahan käytölle asetetut tavoitteet liittyivät yleisimmin oppilasryhmien työn tehostamiseen, yksilöllisen opetuksen toteutumiseen ja erilaisten oppijoiden oppimismahdollisuuksien lisäämiseen (pienemmät ryhmäkoot, erityis- ja tukiopetus sekä erityisen tuen tarpeessa oleville kohdennettu toiminta). Näitä tavoitteita oli 60 prosentissa vastauksista.

Koulujen asettamat tavoitteet toteutuivat kokonaan tai osittain erityisesti siitä syystä, että määrärahoilla oli mahdollisuus palkata kokoaikaisesti työntekijä tai lisätä opettajien, erityisopettajien, resurssiopettajien ja koulunkäyntiavustajien tunteja. Ryhmäkokoja voitiin pienentää ja tukiopetusta lisätä, kun oppilaiden käytettävissä on useampi aikuinen. Tukea voitiin keskittää sitä eniten tarvitseville, kuten maahanmuuttajataustaisille muun muassa suomen kieltä vahvistamalla. Tukea voitiin keskittää tärkeään vaiheeseen oppilaiden koulunkäynnissä, kuten ala-asteelta yläasteelle siirtymisen nivelvaiheessa. Myös haastavan oppilasryhmän rauhoittaminen onnistui osaavan lisähenkilökunnan avulla. Määrärahoja käytettiin lisäksi erilaisten oppimista tukevien materiaalien hankintaan (suomi toisena kielenä -materiaali ja erityisopetusmateriaali).

Toinen tärkeä tavoite liittyi samanarvoisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistamiseen. Tähän keinoina olivat muun muassa kaikille suunnattu toiminta, esimerkiksi liikunta- ja kulttuurimahdollisuuksien ja elämyksien tarjoaminen. Näitä tavoitteita oli mainittu 30 prosentissa vastauksista. Näissä tapauksissa tavoite toteutui kokonaan tai osittain huolellisen suunnittelun ansiosta. Tapahtumaa tai käyntiä työstettiin järjestelmällisesti oppilaiden kanssa. Samanarvoisuutta lisättiin myös esimerkiksi liikuntavälineiden hankinnalla koululle, mikä tekee mahdolliseksi myös niiden oppilaiden osallistumisen, joilla ei ole varaa hankkia omia liikuntavälineitä. Kouluissa järjestettiin myös omia tapahtumia, retkiä, käynnistettiin projekteja ja hankittiin kirjastomateriaalia, askartelutarvikkeita ja välituntivälineitä oppilaiden yhteiseen käyttöön.

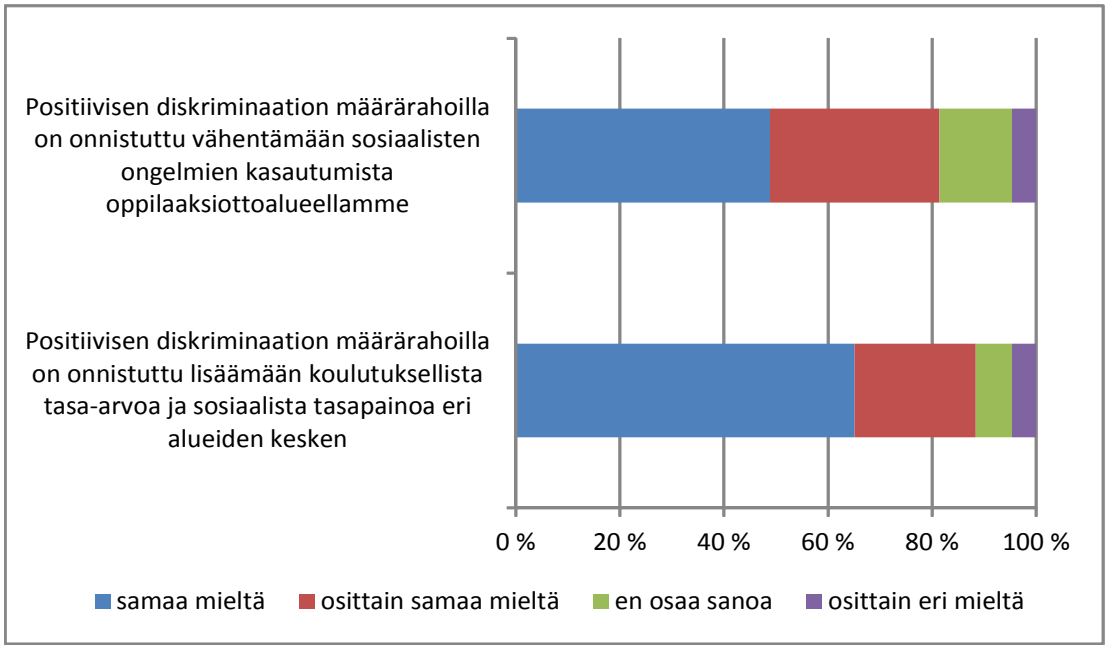
Pienessä osassa kouluja tavoitetta ei ollut tai vastaaja ei osannut sanoa sitä (6 vastaajaa, 14 %). Tätä voitaisiin pitää huolestuttavana, mutta voitaneen ajatella, että vastaajat ovat voineet tulkita kysymyksen niin, että tavoitteet tarkoittavat jotakin vaikeasti todettavaa tai mitattavaa. Nimittäin vastausten perusteella määrärahat myös näissä kouluissa on käytetty samoihin tarkoituksiin kuin muissakin positiivisen diskriminaation määrärahaa saaneissa kouluissa.

Tavoitteita seurattiin yleisimmin erilaisissa palavereissa, viidessä tapauksessa mainittiin oppimistulosten seuranta. Tavoitteen saavuttamisen aste ei ollut riippuvainen siitä, oliko määrärahaa oppilasta kohden saatu paljon vai vähän. Tavoitteen toteutumisen syy oli usein resurssilisäyksen ohella määrärahan käytön onnistunut suunnittelu.

Saavutettuina vaikutuksina vastauksissa mainittiin paremmat oppimistulokset. Myös opettajilta saatu palaute oli positiivista ja ongelmatilanteet on saatu vähenemään.

Positiivisen diskriminaation määrärahat koetaan vaikuttaviksi

Vaikka osasta vastauksia puuttuikin täsmällinen tavoite, jopa 82 prosenttia rehtoreista on samaa mieltä tai osittain samaa mieltä siitä, että positiivisen diskriminaation määrärahoilla on onnistuttu ehkäisemään sosiaalisten ongelmien kasautumista oppilaaksiottoalueella. Vielä suurempi osa, 89 prosenttia katsoo, että määrärahalla on voitu lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja sosiaalista tasapainoa eri alueiden kesken. Koulutuksellisen tasa-arvon saavuttamista pidetään mitä ilmeisimmin realistisempana ja lähempänä koulun todellisuutta kuin sosiaalisten ongelmien kasautumisen estämistä. Kouluissa resursseja on useimmiten voitu suunnata siten,



Kuvio 12. Positiivisen diskriminaation määrärahaa vuonna 2013 saaneiden koulujen rehtoreiden näkemys määrärahan vaikuttavuudesta (N=43)

että niillekin oppilaille annetaan mahdollisuus esimerkiksi erityis- tai kieliopetuksen avulla oppia, joilla on siihen suurempi kynnys. Lisäksi on tarjottu esimerkiksi liikuntavälineitä ja -kokemuksia sekä kulttuurielämyksiä myös niille oppilaille, joilla ei kodin puolesta olisi niihin mahdollisuutta. Sosiaalisten ongelmien kasautuminen on laajempi yhteiskunnallinen ilmiö, johon vaikuttavat laajemmin myös muut tekijät, kuten asuntopolitiikka.

Sillä, oliko koulun saama oppilaskohtainen määräraha pieni vai suuri, ei vaikuttanut kyselyn perusteella olleen vaikutusta rehtoreiden näkemyksiin.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Suurimmassa osassa kouluja positiivisen diskriminaation määrärahoille oli asetettu tavoite. Tapauksissa, joissa tavoite oli asetettu, se oli toteutunut kahden kolmasosan mukaan vastaajista kokonaan ja kolmasosan mukaan osittain. Tuloksia voidaan pitää erittäin hyvinä.

Tukea saaneiden koulujen rehtorit olivat vahvasti sitä mieltä, että määrärahoilla on voitu lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja sosiaalista tasapainoa eri alueiden kesken. Suurimman osan mukaan myös sosiaalisten ongelmien kasautumista voidaan ehkäistä. Positiivisen diskriminaation määrärahan perimmäiset tavoitteet toteutuvat siis varsin hyvin.

Opetusvirasto seuraa positiivisen diskriminaation määrärahan käyttöä, mutta ei ainakaan vielä vaikuttavuutta. Koska positiivisen diskriminaation mallin tavoitteena on juuri heikkojen koulujen toimintaedellytyksiä tukemalla vähentää koulujen välisiä eroja oppimistuloksissa, aiheesta on tärkeää käynnistää seurantatutkimus. Oppimistulosten arviointia voidaan tehdä tämän lisäksi myös nopeammalla aikataululla ja pienimuotoisemmin.

Vain muutama koulu mainitsi seuraavansa määrärahan käytön vaikutuksia oppimistuloksiin koulutasolla. Useamman koulun olisi siis myös kohdistettava huomionsa seurannassa oppimistuloksiin ja opinnoissa edistymiseen. Mikäli tavoite on ollut samanarvoisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen tai ongelmallisen oppilasryhmän rauhoittaminen, tulisi seurata esimerkiksi häiriökäyttäytymisen vähenemistä.

Positiivisen diskriminaation määrärahaa saaneet koulut pitävät tukea hyvin merkittävänä, mutta osa riittä-

Helsingin kaupungin aineistopankki / Pertti Nisonen

mättömänä. Tukea jossain muodossa saa tällä hetkellä lähes puolet kaupungin kouluista. Huolimatta siitä, että myös pienille oppilaskohtaisille määrärahoille on osattu mitoittaa tavoitteet onnistuneesti, ovat pienimmät euromääräiset tuet kuitenkin niin pieniä, etteivät niiden tavoitteet voi olla kovin vaikuttavia. Puolestaan niille kouluille, joilla Positiivisen diskriminaation määrärahatarve on suuri jatkuvasti, tulee harkita myös muita toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- opetusviraston on käynnistettävä positiivisen diskriminaation määrärahaa saavien koulujen oppimistulosten systemaattinen seuranta. Vastaavasti on seurattava määrärahoille asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista sekä luotava koulujen välinen positiivisen diskriminaation määrärahojen hyvien käytäntöjen levittämisen malli.
- kaikkien positiivisen diskriminaation määrärahaa saavien koulujen tulee asettaa määrärahan käyttöön liittyvät tavoitteet ja seurata niiden toteutumista. Tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi oppimistuloksiin ja häiriökäyttäytymisen vähenemiseen.
- oppimistulosten seurannan avulla tulee myöhemmin arvioida, onko tukea saavien koulujen määrää syytä vähentää ja tukia keskittää niille kouluille, joilla on tuelle suurin tarve.
- positiivisen diskriminaation mallien hyödyntämistä määrärahojen kohdentamisessa alueille, joille terveyden tai hyvinvoinnin riskit kasautuvat, tulee selvittää tai edelleen kehittää myös muissa hallintokunnissa.

4.6.2 LÄHILIIKUNTAPAIKAT JA KAUPUNKILAISTEN LIIKUNNAN LISÄÄMINEN

Tavoitteena oli arvioida, onko liikuntatoimi onnistunut rakentamaan lähiliikuntapaikkoja strategiaohjelman mukaisesti ja onko niillä pystytty lisäämään kaupunkilaisten liikunnan harrastamista. Arviointi rajattiin koskemaan ainoastaan lähiliikuntapaikkoja. Lähiliikuntapaikalla tarkoitetaan laajoille käyttäjäryhmille soveltuvia monipuolisia, liikkumaan innostavia ja viihtyisiä liikuntapaikkoja, jotka ovat käyttäjiensä helposti saavutettavissa sekä aina vapaasti ja maksutta käytettävissä. Käytännössä raja lähiliikuntapaikan ja esimerkiksi toiminnallisesti monipuolisen leikkipuiston välillä on liukuva. Laveasti määriteltynä myös ulkoilureittien kuntoiluvälineet ovat lähiliikuntapaikkoja. Lähiliikuntapaikat eivät myöskään aina kerro koko alueen liikuntatarjonnasta, sillä myös luonnontilaiset virkistysalueet saattavat toimia lähiliikuntapaikkoja osin korvaavina tai täydentävinä ulkoilualueina.

Arvioinnin taustalla ovat Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 esitetyt tavoitteet terveyserojen kaventamisesta sekä kaupunkilaisten liikunnan ja koululaisten välituntien hyötyliikunnan lisäämisestä. Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko liikuntatoimi onnistunut rakentamaan lähiliikuntapaikkoja ja onko niillä pystytty lisäämään kaupunkilaisten liikunnan harrastamista.

Arvioinnin pääasiallisena aineistona käytettiin liikuntavirastossa tehtyjä haastatteluja, muille hallintokunnille tehtyjä sähköpostikyselyjä sekä liikuntaviraston tekemiä ja tilaamia selvityksiä.

Hallintokuntien välinen yhteistyö on tiivistynyt

Vuodesta 2001 alkaen lähiliikuntapaikat ovat olleet painopisteasemassa liikuntapaikkarakentamista suuntaavissa valtakunnallisissa strategioissa. Opetusministeriö on myös myöntänyt avustuksia käynnistääkseen lähiliikuntapaikkojen rakentamisen. Lähiliikuntapaikka voi olla itsenäinen tai osa liikuntapuistoa. Ideana kuitenkin on, että paikka on aina vapaasti käytettävissä eikä kukaan voi varata sitä omaan käyttöönsä.

Tavoite rakentaa lähiliikuntapaikkoja tulee suoraan sekä valtakunnallisista strategioista että kaupungin strategiasta. Taustalla ovat tutkimuksissa tehdyt havainnot siitä, että varsinkin Helsingissä ihmiset liikkuvat yhä enemmän ohjatun liikunnan ulkopuolella. Lähiliikuntapaikkoja on suunniteltu erityisesti lapsiperheiden, lasten, nuorten ja ikääntyvien tarpeisiin. Lähiliikuntapaikkojen rakentamiseen ei ole sitovaa pitkän aikavälin suunnitelmaa. Talousarviossa osoitetaan vuosittain tietty summa lähiliikuntapaikkojen investointeihin ja rakentamisessa pyritään etenemään mahdollisten rakennuspaikkojen kuten liikuntapuistojen ja koulujen peruskorjaustarpeiden mukaan. Jatkossa uusissa liikuntapuistoissa tulee olemaan jo lähtökohtaisesti kaikille avoin vapaa lähiliikuntapaikka.

Terveellinen kaupunginosa -ohjelman yhtenä osaprojektina oli Lähiliikuntaolosuhteet-projekti, jossa tuotettiin muun muassa lähiliikuntaolosuhteiden kartoitus Herttoniemen peruspiirissä sekä poikkihallinnollinen toimintamalli lähiliikuntaolosuhteiden kehittämiseksi Helsingissä. Yhteistyössä sosiaali- ja terveysviraston kanssa on myös tutkittu sosiaalisen diskriminaation indikaattoreilla, mitkä alueet ovat lähitulevaisuudessa erityistuen tarpeessa. Liikuntaviraston asiantuntijan mukaan poikkihallinnollisen toiminnan ottaminen mukaan Helsingin kaupungin strategiaohjelmaan on antanut selkeästi tukea virastojen väliseen yhteistyöhön.

Uusien asuinalueiden liikuntapaikat viivästyvät

Lähiliikuntapaikkojen rahoitus tulee pääasiassa kaupungin talousarviosta. Lisäksi merkittäviä summia suunnitteluun ja rakentamiseen on saatu lähiörahastosta. Lähiliikuntapaikkojen huollon rahoittaminen on joissain koulujen pihoille tehdyissä liikuntapaikoissa ollut lähellä estää hankkeen toteutumisen. Jos koulun pihalle tulee jotain, joka vaatii kunnossapitoa, tilakeskuksen perimä vuokra nousee. Tämä on hillinnyt koulujen halukkuutta lähteä mukaan lähiliikuntapaikkojen rakentamiseen koulujen pihoille. Esimerkiksi liikuntavirasto lupasi hoitaa Porolahden peruskoulun lähiliikuntapaikkaa, jotta ylläpitokulut eivät tulisi opetusviraston maksettavaksi. Lähiliikuntapaikan hoitaminen koulun pihassa onnistuu yleensä liikuntavirastolta hyvin, jos lähellä on esimerkiksi liikuntapuistoa hoitavaa henkilökuntaa.

Lähiörahastosta kantakaupungin ulkopuolisiin kohteisiin saatavan rahoituksen ja valtionavun merkitys kasvaa tulevaisuudessa, kun investointimäärärahat todennäköisesti pienenevät. Valtionavut ovat kuitenkin aiemmin lisänneet lähiliikuntapaikkojen rahoitusta vain näennäisesti, koska kaupunginkanslia on vähentänyt vastaavan summan liikuntaviraston talousarviosta ja jotain toista hanketta on jouduttu tämän vuoksi siirtämään. Valtion intresseissä on ollut valvoa ainoastaan, että rahoitettu hanke toteutuu. Näin valtion rahoituksellaan tavoittelema ohjausvaikutus on saattanut jäädä toteutumatta ja valtionapu on ainoastaan tilkinnyt kaupungin talousarviota.

Rahoitusongelmat vaivaavat myös rakennettavien uusien asuinalueiden lähiliikuntapaikkoja. Uusien asuinalueiden kuten Jätkäsaaren liikuntakohteiden toteuttaminen tapahtuu usein vasta vuosia rakentamisen jälkeen, koska niihin ei ole osoitettu talousarviossa rahoitusta. Tämä saattaa vähentää alueen vetovoimaisuutta.

Herttoniemessä lähiliikuntapaikat lisäsivät liikkumista

Lähiliikuntapaikkojen käyttäjämääristä ei ole laajamittaista ja kattavaa tietoa. Herttoniemen alueella tehtiin kuitenkin lähiliikuntapaikkojen käyttöselvitys liikuntapaikkojen kehittämisen jälkeen. Kyselyn tulosten tulkitsemissa täytyy ottaa huomioon, että kysely tavoittaa todennäköisesti aktiivisimman osan aikuisväestöstä. Internet-kyselyyn vastasi yhteensä 457 Herttoniemen alueen asiakasta. Koululaiskyselyt tehtiin lähiliikuntapaikkojen yhteydessä olevissa Porolahden peruskoulussa ja Herttoniemenrannan ala-asteen koulussa sekä Länsi-Herttoniemessä sijaitsevassa Herttoniemen ala-asteen koulussa. Aikuisille suunnatusta asukaskyselystä tiedotettiin koulujen, asukasyhdistysten ja muiden paikallisten viestintäkanavien kautta.

Selvitykseen vastanneista henkilöistä vähintään viidesosalla lähiliikuntapaikkojen käyttömäärät olivat lisääntyneet, ja eräässä lähiliikuntapaikassa jopa puolet vastaajista oli lisännyt paikan käyttöä vapaa-ajallaan. Herttoniemessä vapaa-ajallaan keskimäärin viikoittain lähiliikuntapaikkaa käytti kyselyyn vastanneista ala-asteikäisistä noin 40 prosenttia ja aikuisista vastaajista noin neljäsosa. Kaikista vastaajista noin 70 prosenttia oli käyttänyt jotakin alueen lähiliikuntapaikoista vähintään 1–2 kertaa kuukaudessa vapaa-ajallaan. Yli puolet Porolahden peruskoulun ala-asteikäisistä vastaajista käytti jotain lähiliikuntapaikan toimintoa jokaisella välitunnilla ja yläasteikäisistä noin puolet vähintään satunnaisilla välitunneilla.

Herttoniemen alueella tehdyn selvityksen mukaan selvästi yli puolet kaikista vastaajista koki lähiliikuntapaikoilla olleen myönteistä vaikutusta heidän liikuntamääriinsä tai liikunnan harrastamisen monipuolisuuteen. Selvityksen perusteella lapsilla pitkä matka ja aikuisilla tiedon puute olivat merkittävimmät syyt, jotka estivät lähiliikuntapaikkojen käyttöä. Lapsille läheinen ja turvalliseksi koettu paikka on tärkeä. Myös yhdyskuntarakenteelliset ja sosiokulttuuriset tekijät saattavat estää paikan käyttöä. Tämä näkyi selvityksessä siinä, että Tammisalossa asuvat lapset käyttivät Porolahden lähiliikuntapaikkoja selkeästi vähemmän kuin Roihuvuoren alueella asuvat lapset. Aikuisten osalta selvityksessä korostuu tarve tiedottaa kaikille vapaista lähiliikuntamahdollisuuksista ja tarjolla olevista toiminnoista. Myös lähiliikuntapaikan toiminnallinen monipuolisuus on tärkeää, koska tytöt ja pojat arvostivat hieman erilaisia toimintoja. Herttoniemenrannan lähiliikuntapaikka, joka on toiminnallisesti erittäin monipuolinen, olikin selvityksen perusteella eniten käytetty.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin perusteella liikuntavirasto on onnistunut rakentamaan lähiliikuntapaikkoja merkittävän määrän eri puolille kaupunkia. Toisaalta varsinkin uusien alueiden liikuntapaikkojen toteutuminen samaan aikaan muun rakentamisen kanssa on epävarmaa, koska siihen ei ole osoitettu talousarviossa rahoitusta. Yhteistyö suunnittelussa ja rakentamisessa on tiivistynyt hallintokuntien välillä ja liikuntavirasto on tehnyt merkittävää yhteistyötä muun muassa sosiaali- ja terveysviraston kanssa selvittäessään sosiaalisten indikaattoreiden perusteilla lähiliikuntapaikkojen potentiaalisia sijoituspaikkoja.

Lähiliikuntapaikkojen alueelliseen jakautumiseen ja rakentamispäätöksiin vaikuttavat väestömäärä, olemassa oleva liikuntapaikkaverkosto ja liikuntaviraston huoltohenkilökunnan läheisyys. Lähiliikuntapaikan rakentaminen on myös luonnollista ajoittaa esimerkiksi koulun tai liikuntapuiston peruskorjauksen yhteyteen. Vähän

liikkuvia ryhmiä on otettu lähiliikuntapaikkojen sijoittumisessa huomioon muun muassa sosiaalisilla indikaattoreilla tehtävissä tarkasteluissa. Myös toimintoja on pyritty suunnittelemaan siten, että ne vastaavat muun muassa eri-ikäisten erilaisiin tarpeisiin. Tiiviin maankäytön ja lähiörahaston merkittävän rahoituspanostuksen vuoksi Helsingin kantakaupunkiin ei ole toistaiseksi rakennettu juurikaan lähiliikuntapaikkoja.

Lähiliikuntapaikkojen käyttäjämääriä ei aktiivisesti seurata tai tilastoida. Herttoniemessä tehty selvitys kuitenkin osoitti, että alueella tehdyt panostukset lähiliikuntapaikkoihin ovat lisänneet sekä aikuisten että koululaisten liikuntaa. Lähiliikuntapaikkoihin tehtyjen miljoonaluokan investointien vertaaminen niillä saavutettuihin hyötyihin on kuitenkin hankalaa, koska käyttäjämääriä ja liikunnan lisääntymistä ei seurata. Liikuntaviraston tulisikin pyrkiä yhteistyössä muiden hallintokuntien kanssa seuraamaan erityisesti koululaisten ja vähän liikkuvien ryhmien liikuntamäärien kehittymistä sekä tutkia edistävätkö liikuntainvestoinnit liikkumista ja ihmisten terveyttä.

Arvioinnissa tuli esille, että lähiliikuntapaikkojen rakentamisen ja ylläpidon rahoittamisessa olisi kehitettävää. Koulujen näkökulmasta uudet toiminnot pihalla aiheuttavat vuokrankorotuksia, ellei liikuntavirasto tai muu taho ota liikuntapaikkoja hoidettavakseen. Tämä saattaa vaikeuttaa uusien lähiliikuntapaikkojen rakentamista koulujen yhteyteen. Myös lähiliikuntapaikoille osoitettu valtionapu ei ole toiminut todennäköisesti optimaalisesti, koska liikuntavirastolle kaupungin talousarviossa osoitettua rahoitusta on vähennetty valtionapua vastaava määrä. Tämä on mahdollisesti aiheuttanut muiden liikuntahankkeiden tai pahimmillaan muiden lähiliikuntapaikkojen toteuttamisen viivästymisen.

Herttoniemen lähiliikuntapaikkojen käyttöselvityksessä tuli esille, että useat aikuiset ovat epätietoisia lähiliikuntapaikoista, niiden toiminnoista ja oikeudesta käyttää niitä. Lähiliikuntapaikoista ja niiden käytöstä tulisikin viestiä asukkaille nykyistä vahvemmin.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginhallituksen, liikuntaviraston ja kaupunginkanslian tulee arvioida, onko uusille asuinalueille osoitettu riittävästi määrärahoja liikuntainvestointien toteuttamiseen, ja tämän perusteella huolehtia siitä, että tarvittavat investoinnit toteutetaan.
- liikuntaviraston, opetusviraston ja kiinteistöviraston tilakeskuksen tulee etsiä käytäntöjä, joilla investoinnit koulujen lähiliikuntapaikkoihin voidaan toteuttaa siten, että ne eivät nosta koulujen vuokria kohtuuttomasti.
- kaupunginkanslian tulee huolehtia siitä, että lähiliikuntapaikkojen investointeihin osoitetut valtionavut eivät vähennä muiden liikuntainvestointien määrärahoja.
- liikuntaviraston tulee parantaa tiedottamista lähiliikuntapaikoista ja niiden avoimesta käyttömahdollisuudesta.
- liikuntaviraston tulee seurata erityisesti koululaisten ja vähän liikkuvien ryhmien liikuntamäärien kehittymistä sekä tutkia, edistävätkö liikuntainvestoinnit liikkumista ja ihmisten terveyttä.

4.6.3 TYÖNOHJAUKSEN RIITTÄVYYS JA VAIKUTTAVUUS OPETUSVIRASTOSSA

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, onko työnohjausta ollut opetusvirastossa riittävästi tarjolla ja onko työnohjaus ollut vaikuttavaa. Lisäksi selvitettiin voiko koulurauhaa parantaa työnohjauksellisin menetelmin. Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat opetusvirastossa toteutetut kyselyt ja haastattelut. Kysely suunnattiin erikseen työnohjausta saaneiden koulujen rehtoreille ja työnohjaukseen osallistuneille opettajille tai muulle henkilökunnalle.

Strategiaohjelman 2009–2012 mukaan henkilöstön työssäjaksamista ja työhyvinvointia vahvistetaan. Tavoitteena on lisätä henkilöstön työtyytyväisyyttä ja pysyvyyttä kaupungin työtehtävissä. Työnohjaus on eräs keino lisätä työntekijöiden työssäjaksamista ja ehkäistä työuupumusta.

Yleistä työnohjauksesta

Työnohjaus on työhön, sen tavoitteisiin ja toimintastrategioihin, työyhteisöön ja työrooleihin liittyvien kysymysten ja tunteiden tutkimista, tiedostamista ja jäsentämistä yhdessä koulutetun työnohjaajan kanssa. Ohjauksessa keskustellaan ja pohditaan yhdessä työhön liittyviä asioita, joita ohjattava tai ohjattavat tuovat esille ja haluavat käsitellä.

Opetusvirasto ostaa työnohjausta ulkopuolisilta palvelun tarjoajilta ja kilpailuttaa työnohjaajat muutaman vuoden välein. Työnohjauspalveluja ostetaan nykyisen puitesopimuksen (1.10.2012–30.9.2014) mukaisesti 25 työnohjaajalta.

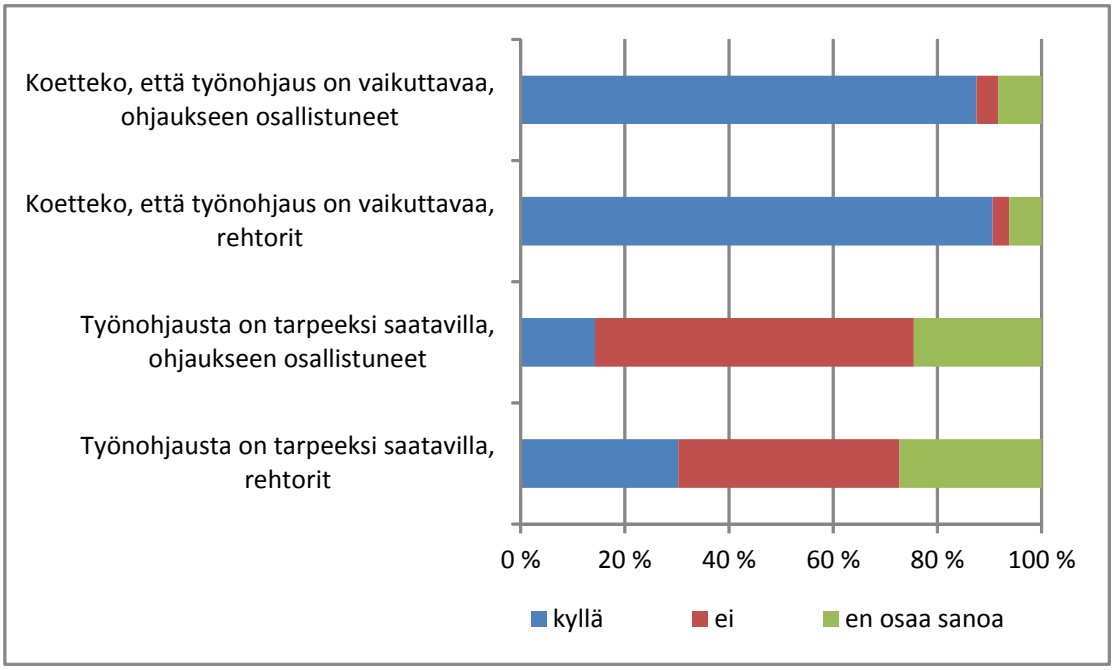
Opetusvirastossa työnohjausta tarjotaan yksilötyönohjauksena, ryhmätyönohjauksena tai kriisityönohjauksena. Työnohjausryhmän ihannekoko on noin 3–6 ohjattavaa. Ohjauskertoja on hyvä olla noin 15–20 kertaa parin kolmen viikon välein. Ohjauskerran pituus on yleensä 1–1,5 tuntia kerrallaan. Kriisityönohjaus on usein yksilötyönohjausta ja kestoltaan lyhyempää, vain muutaman kerran kestävää.

Opetusvirasto käyttää työnohjauspalveluihin noin 200 000 euroa vuodessa. Summa on pysynyt samalla tasolla viime vuodet.

Työnohjaus on opetusvirastossa yksi tukitoimi monien tukitoimien joukossa. Opettajilla ja muulla henkilökunnalla on käytössään myös työterveyshuollon palvelut, Retu-toiminta (rehtoreiden tuki), työsuojeluorganisaation tuki ja muun muassa muutoksen tuki kaikille peruskoulun johtoryhmille.

Työnohjaukseen ollaan tyytyväisiä, mutta sitä ei järjestetä tarpeeksi

Työnohjaukseen osallistuneet opettajat ja muu henkilökunta ovat pääosin hyvin tyytyväisiä saamaansa työnohjaukseen. Työnohjaajat ovat päteviä sekä sopivia ja heitä on hyvin saatavilla. Työnohjaukseen osallistuneista lähes kaikki kokivat työnohjauksen olevan vaikuttavaa (ks. kuvio 13). Myös rehtoreiden näkemysten mukaan työnohjaus on vaikuttavaa. Heistä suurin osa oli itsekin osallistunut työnohjaukseen.



Kuvio 13. Työnohjauksen vaikuttavuus ja riittävyys työnohjaukseen osallistuneiden ja rehtorien mukaan

Kysyttäessä työnohjauksen riittävyydestä valtaosa (61 prosenttia) työnohjaukseen osallistuneista koki, ettei ohjausta ole tarpeeksi saatavilla. Rehtoreiden joukossa näkemys ohjauksen saatavuudesta oli parempi, mutta heistäkin 42 prosenttia vastasi, ettei ohjausta järjestetä tarpeeksi tai sitä ei ole tarpeeksi saatavilla.

Työnohjaukseen hakeudutaan hyvin monenlaisista syistä. Opettajilla on yksilölliset tavoitteet ja syyt työnohjaukseen osallistumiselle. Työnohjauksessa saavutettiin usein ne tavoitteet, jotka oli asetettu. Työnohjauksesta voidaan esimerkiksi hakea ratkaisuja ja keinoja pulmatilanteiden selvittämiseen, vertaistukea, vuorovaikutustaitojen parantamista, ammatillisen kasvun lisäämistä, toimenkuvan kirkastamista, ilmapiirin kehittämistä, johtajuuden tukemista, ryhmädynaamisten ilmiöiden ymmärtämistä, reflektointia, motivaation kasvua, kuormittuneisuuden vähentämistä tai yhteisöllisyyden vahvistamista.

Työnohjauksen tulee olla tarpeeksi pitkäkestoista, tarvittaessa useita vuosia kestävää, jotta se on vaikuttavaa. Opetusvirastossa työnohjaus on toisinaan hyvin lyhytkestoista. Työnohjaus on prosessi ja siksi kokoontumiskertoja tulee olla tarpeeksi monta että tavoitteet saavutetaan.

Ryhmäkoon tulee olla sopiva siten, että asioita on mahdollista käsitellä syvällisesti ja perusteellisesti. Toisinaan ryhmät ovat olleet liian isoja toimiakseen kunnolla. Lisäksi aikataulujen sovittaminen on isossa ryhmässä hankalaa. Iso ryhmä vaatii myös enemmän aikaa ja tutustumista ennen kuin se alkaa toimia kunnolla.

Työnohjaukseen tulee päästä, jos kokee siihen tarvetta. Työnohjausryhmiä on kuitenkin tarjolla vain rajoitettu määrä ja kaikki halukkaat eivät pääse osallistumaan työnohjaukseen. Työnohjausta ei tästä näkökulmasta katsoen järjestetä riittävästi.

Työnohjausta ja siitä tiedottamista tulee lisätä, koska työnohjaus on toimiva keino esimerkiksi opettajan loppuun palamisen ehkäisemiseksi. Sähköistä tiedottamista ja hakumenettelyä työnohjaukseen tulisi harkita. Työnohjauksen hakuprosessia hakijan näkökulmasta katsoen tulee selkiyttää. Hakijan täytyy tietää millä perusteilla työnohjaukseen pääsee.

Kun työnohjaus on onnistunutta ja sitä käytetään tarpeeksi varhaisessa vaiheessa tukemaan työntekijän työssäjaksamista, sillä voidaan estää opettajan hakeutuminen toisen työnantajan palvelukseen tai muun epätoivotun tilanteen toteutuminen kuten pitkät sairaslomat. Opetusviraston tuleekin seurata systemaattisesti

opettajien ja muun henkilökunnan tyytyväisyyttä työnohjaukseen. Lisäksi opetusviraston tulee luoda menetelmä, jolla voidaan arvioida työnohjauksen tarvetta ja työnohjaukseen pääsyä. Työnohjausta tulee käyttää ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa jo ennen asioiden kriisiytymistä. Työnohjauksen käyttöä tulee lisätä, jos se ehkäisee esimerkiksi työterveyshuollon palvelujen käyttöä.

Kyselyn perusteella suuri osa opettajista suhtautuu myönteisesti siihen, että opettajat itse kouluttautuisivat ja toimisivat työnohjaajina. Joillakin opettajilla on jo nyt olemassa valmiuksia, koulutus ja motivaatiota toimia työnohjaajana. Olemassa oleva osaaminen olisi hyvä hyödyntää.

Työnohjaus koulurauhan tukena

Työnohjauksessa voidaan käsitellä muun muassa vaikeita koulurauhaan liittyviä asioita. Oppilaiden oppimisvaikeudet ja levottomat tai aggressiiviset tilanteet, joissa koetaan uhkaa tai voimakkaita ristiriitoja ovat asioita joita on mahdollista purkaa ja hahmottaa työnohjauksellisin keinoin.

Työnohjauksella voidaan tavoitella parempaa käsitystä siitä, miten esimerkiksi kouluyhteisön uhka- tai väkivaltatilanteet kehittyvät ja mikä vaikutus koulun ilmapiirillä on väkivaltailmiöihin. Työnohjauksessa voidaan keskustella ja etsiä keinoja siihen, miten ilmapiiriä voidaan parantaa ja vaikeat tilanteet hoitaa rauhallisesti, provosoitumatta tilanteesta.

Usein koulun esimiehillä, esimerkiksi rehtoreilla, ei ole aikaa eikä välttämättä osaamistakaan kaikkien yksittäisten työntekijöiden ohjaamiseen niin paljon kuin työntekijät tarvitsevat. Siksi koulutetut työnohjaajat ovat tarpeen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tavoitteena oli selvittää, onko opetusvirastossa riittävästi tarjolla työnohjausta ja onko työnohjaus vaikuttavaa. Arviointia varten toteutetun kyselyn perusteella työnohjaus koetaan vaikuttavana, mutta sitä ei ole riittävästi tarjolla.

Työnohjaukseen osallistujalla on yksilöllinen tavoite ja syy tulla mukaan työnohjausryhmään. Vaihtelevista osallistumisen syistä huolimatta työnohjaukselle asetetut tavoitteet täyttyvät usein hyvin. Työnohjausta tulisikin lisätä, koska se on toimiva keino opettajan tai muun työntekijän uupumisen ehkäisyssä tai muun ongelman ratkaisussa. Työntekijää tulee tukea jo varhaisessa vaiheessa, koska se voi joissain tapauksissa vähentää muiden palveluiden kuten työterveyspalveluiden tarvetta.

Työnohjaus on rehtoreiden, opettajien ja muun henkilökunnan mielestä erittäin tarpeellinen tukitoimi monien työhön liittyvien asioiden kehittämisessä. Työnohjaus on sopiva menetelmä kun työntekijä tarvitsee vertaistukea, motivaation lisäämistä tai ammatillisen osaamisen vahvistamista. Työnohjauksessa on mahdollisuus käsitellä vaikeitakin asioita rauhallisesti, luottamuksellisesti ja ammattitaitoisen henkilön johdolla kollegoiden kanssa. Työnohjaus antaa ajan ja tilaisuuden henkilölle itselleen merkittävien asioiden käsittelyyn. Ryhmätyönohjauksessa saatu vertaistuki on ainutlaatuista, jota on vaikea muutoin saavuttaa.

Työnohjausta tulee olla tarjolla, muiden tukitoimien rinnalla siten, että siihen voi osallistua jos kokee tarvetta. Hakijan tulee tietää miten ja milloin työnohjaukseen voi hakea ja millä ehdoilla siihen voi osallistua. Työnohjauksesta tiedottamista pitää parantaa.

Opetusviraston opettajilla on osaamista, motivaatiota ja koulutusta toimia työnohjaajina. Opettajien ja muun henkilökunnan työn mielekkyyden kannalta heidän mahdollisuuksiaan toimia työnohjaajina tulee tukea.

Työnohjaus on prosessi ja siksi työnohjauksen keston tulee olla tarpeeksi pitkä. Työnohjausryhmien tulee olla tarpeeksi pieniä, jotta kaikki pääsevät ryhmässä sopivasti ääneen ja asioita voidaan käsitellä tarvittaessa perusteellisesti.

Helsingin kaupungin aineistopankki / Johanna Kannasmaa

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- opetusviraston tulee lisätä työnohjauksesta tiedottamista.
- opetusviraston tulee luoda menetelmä, jolla voidaan arvioida työnohjauksen tarpeen määrää, laatua, tuloksia ja vaikuttavuutta.
- opetusviraston tulee selvittää, voivatko opettajat toimia työnohjaajina.
- opetusviraston tulee lisätä työnohjauksen tarjontaa, jos sen arvioidaan ehkäisevän esimerkiksi työterveyshuollon palvelujen käyttöä.

4.7 KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.7.1 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI KAAVOITUKSESSA

Arvioinnin pääkysymys oli, toteutuvatko kaavojen vaikutusten arvioinnille säädöksissä asetetut tavoitteet kaupunkisuunnitteluviraston kaavaehdotuksissa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Lain määräystä tarkennetaan maankäyttö- ja rakennusasetuksessa.

Arvioinnissa tarkasteltiin vaikutusten arviointia kaavoituksessa sekä yleisellä tasolla että kolmen esimerkkikaavan osalta. Koivusaaren osayleiskaava valittiin arviointiin, koska siinä on kyse laajasta kaavasta, jonka toteuttamiskustannukset ovat poikkeuksellisen korkeat. Lauttasaaren ostoskeskuksen asemakaavan muutos valittiin, koska kohteelle ei ollut löytyä halukkaita toteuttajia ja kaupunkisuunnittelulautakunta ehdotti kaavaan muutoksia useaan kertaan. Alppikylän asemakaava valittiin arviointiin, koska kaava on ollut voimassa lähes kymmenen vuotta, mutta alue on suurelta osin vielä toteutumatta.

Arvioinnin aineistona käytettiin kaupunkisuunnitteluviraston asiantuntijoiden ja esimerkkikaavojen valmistelijoiden haastatteluja, esimerkkikaavojen kaava-aineistoa, kaupunkisuunnitteluviraston keräämää tietoa ELY-keskuksen tekemistä oikaisukehotuksista ja kaavavalituksista, kaavojen valmistelijoille tehtyä kyselyä sekä muun muassa ympäristöministeriön ohjeita. Lisäksi tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki arviointikäynnin kaupunkisuunnitteluvirastoon.

Helsingissä kaavoista valitetaan vähän

Vaikutusten arvioinnin toteutumista säädöksissä vaaditulla tavalla voidaan arvioida kaavoista tehtyjen oikaisukehotusten, valitusten ja oikeusasteissa kumoutuvien kaavojen määrällä. ELY-keskus on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana vuodesta 1999 tehnyt kaavoitusta valvovana viranomaisena neljä oikaisukehotusta Helsingin kaupungin hyväksymistä sadoista kaavoista. Kolme oikaisukehotusta on koskenut katumelun huomioon ottamista, mutta näistä yksi osoittautui aiheettomaksi. Yhdessä oikaisukehotuksessa oli kyse Vallilanlaakson joukkoliikennekadun asemakaavasta.

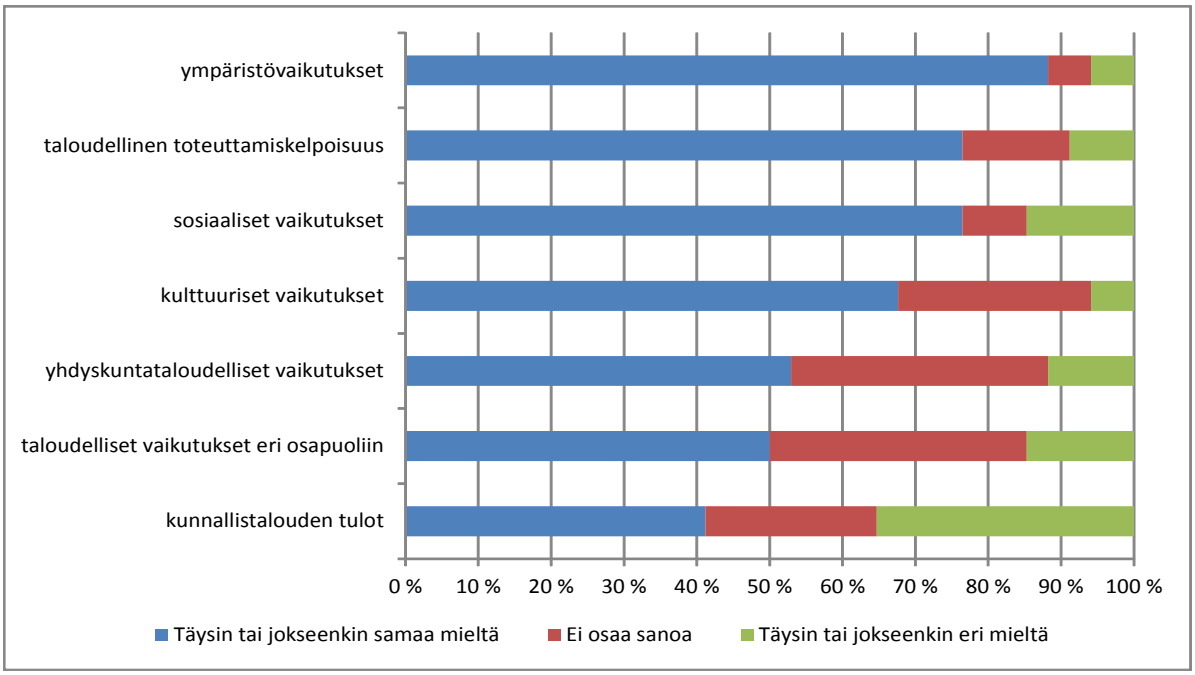
Kaupunginvaltuuston hyväksymiin asemakaavoihin kohdistuneiden valitusten määrä ja prosentuaalinen osuus hyväksytyistä kaavoista on ollut viime vuosina hyvin pieni. Esimerkiksi vuonna 2012 valitettiin kolmesta valtuuston hyväksymästä asemakaavasta, mikä vastaa kuutta prosenttia kaavoista. Kaavoista valitetaan Helsingissä selvästi vähemmän kuin esimerkiksi Espoossa. Espoossa valitettiin 18 prosentissa kaikista hyväksytyistä asemakaavoista vuosina 2001–2012, kun taas Helsingissä osuus oli yhdeksän ja Vantaalla kymmenen prosenttia.

Viimeisen viiden vuoden aikana oikeudessa on kumottu vain yksi hyväksytty asemakaava. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Stansvikin kartanon asemakaavan kaavaselostukseen tai muihin asiakirjoihin ei ollut selvitysaineistoksi liitetty ympäristökeskuksen luontotietojärjestelmän tietoja. Asemakaavan sisältövaatimuksia ei voinut siten arvioida oikeudellisesti ja vuorovaikutus kaavan valmistelussa ei ollut toteutunut. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan ottanut kantaa luontoselvitysten riittävyyteen. Korkein hallinto-oikeus kumosi Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan samasta syystä Stansvikin nummen alueen osalta.

Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa hieman parannettavaa

Osana arviointia toteutettiin sähköinen kysely kaupunkisuunnitteluviraston kaavojen valmistelijoille. Kutsu kyselyyn lähetettiin sähköpostilla 75 henkilölle. Kutsutuista henkilöistä 34 eli 45 prosenttia vastasi kyselyyn. Vastauksia on syytä tulkita suuntaa antavasti, koska kyse on valmistelijoiden arvioista. Muiden hallintokuntien tai asukkaiden käsityksiä ei ole selvitetty.

Vastaajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että vaikutusten arvioinnin prosessi toimii hyvin. Vaikutusten arviointi suunnitellaan jo kaavatyön alkuvaiheessa ja arviointia täydennetään valmistelun eri vaiheissa. Myös vaikutusten arvioinnin sisältöä ja painotuksia pidetään kyselyn perusteella riittävinä. Erityisesti vaikutuksia liikenteeseen, tekniseen huoltoon, kaupunkikuvaan sekä eliölajeihin arvioidaan vastaajien mukaan perusteellisesti.



Kuvio 14. Vastaajien näkemys siitä, arvioidaanko kaavoituksen eri vaikutuksia riittävästi

Kuviosta 14 nähdään, että selkeä enemmistö vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ympäristövaikutuksia, taloudellista toteuttamiskelpoisuutta sekä sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia arvioidaan riittävästi. Eroja vastaajien välille syntyi erityisesti näkemyksissä taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Vastaajista vain hieman yli puolet katsoi, että yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia arvioidaan kaavoissa riittävästi. Niin ikään vain puolet vastaajista katsoi, että kaavojen taloudelliset vaikutukset eri osapuolille otetaan riittävästi huomioon. Ainoastaan 40 prosenttia vastaajista katsoi, että kunnallistalouden tulot kuten verotulot sekä maanvuokra- ja myyntitulot otetaan vaikutusten arvioinnissa riittävästi huomioon. Jopa kolmannes vastaajista oli eri mieltä väitteestä ja neljännes ei ottanut kantaa. Kunnallistalouden tulojen huomioon ottaminen oli siis merkittävimpiä vastaajia keskenään jakaneita kysymyksiä.

Sen sijaan lähes 80 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että kaavojen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta arvioidaan riittävästi. Kysyttäessä seikkoja, jotka mahdollisesti heikentävät kaavojen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta, eniten mainintoja saivat hankalat perustamisolosuhteet, maanalaiset pysäköintipaikat ja markkinatilanne.

Kaupunkisuunnitteluviraston asiantuntijoiden haastattelun mukaan vaikutusten arviointi on kehittynyt runsaasti viime vuosina. Kehittämistä on tarkoitus jatkaa muun muassa yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa ja ottaa huomioon suurissa hankkeissa muun muassa kaupungin saamat tulot yhdyskuntataloudellisten kustannusten lisäksi. Myös asukkaille esimerkiksi pysäköintipaikoista ja tonteista aiheutuvia kustannuksia on pyritty ottamaan huomioon.

Liikenteelliset reunaehdot nostavat Koivusaaren toteuttamisen hintaa

Koivusaaren osayleiskaavassa vaikutusten arvioinnin kohdentumista on määrittänyt eniten liikenne. Erityisesti Länsiväylän liikenteen sujuvuus sekä liikenteen tuottamat melu ja pienhiukkaspäästöt ovat asettaneet

reunaehtoja. Lisäksi sijainti maisemallisesti keskeisellä paikalla on vaikuttanut siihen, että maisemallisia ja kaupunkikuvallisia vaikutuksia on arvioitu runsaasti. Myös luontoon liittyvien vaikutusten arviointiin on käytetty runsaasti resursseja.

Kaavaselostuksen kokoavan vaikutusten arvioinnin lisäksi on laadittu 25 erillisselvitystä, jotka ovat osa kaava-aineistoa. Esimerkkejä erillisselvityksistä ovat muun muassa Länsiväylän liikennekäytäväselvitys, osayleiskaava-alueen sedimentin kunnostusperiaatteet sekä silakan kutualueiden ja vesikasvillisuuden kartoitus. Kaikkiaan vaikutuksia arvioivaa erillisselvitysaineistoa on useita satoja sivuja. Vaikutusten arviointia on täydennetty koko kaavatyön ajan. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja tarkkuus täyttää selkeästi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen vaatimukset.

Yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia on arvioitu ottamalla huomioon kustannuksista muun muassa alueiden käyttöönoton kustannukset sisältäen kansirakenteet ja meritäytöt, Länsiväylän järjestelyt, kunnallistekniikka ja palvelurakennukset. Alueen rakentamisesta arvioidaan aiheutuvan kustannuksia yhteensä noin 181–223 miljoonaa euroa. Myös rakentamisen perustamiskustannuksia ja autopaikkojen kustannuksia on arvioitu. Tuotoista kaavatyössä on otettu huomioon maan myynti- ja vuokratulot, mutta niitä ei ole esitetty kaavaselostuksessa.

Länsiväylän aiheuttamat suuret kustannukset Koivusaaren toteuttamisessa perustuvat pääosin kaavoitusta alusta alkaen määrittäneisiin päätöksiin ja ohjeisiin kuten voimassa oleviin maakunta- ja yleiskaavaan sekä Länsiväylän liikennekäytäväselvitykseen. Todella merkittäviä säästöjä Koivusaaren toteuttamiskustannuksissa on todennäköisesti vaikea saavuttaa ilman puuttumista Länsiväylän liikenteen sujuvuuteen.

Asuntojen keskikoosta ja pysäköintipaikoista tingittiin Lauttasaaressa

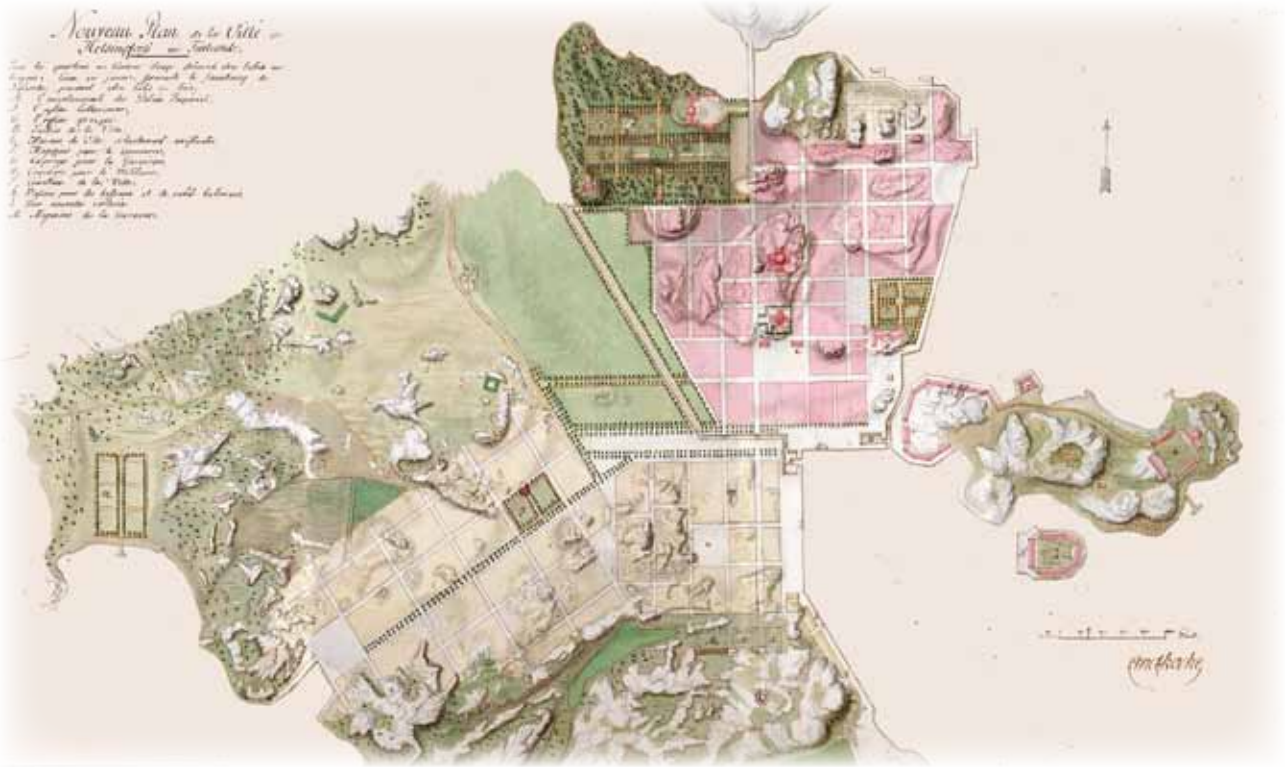
Lauttasaaren ostoskeskuksen asemakaavan muutoksen yhteydessä on arvioitu vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen ja rakennettuun ympäristöön, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, luontoon ja maisemaan, kaupallisiin palveluihin, ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen, eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä yhdyskuntatalouteen. Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu kantaa kaupungin mahdollisiin tuloihin. Lisäksi kaavoituksessa on hyödynnetty muun muassa aiemmin tehtyjä Lauttasaaren rakennusinventointia sekä Lauttasaaren ostoskeskuksen kehittämisvaihtoehtojen selvitystä. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja tarkkuus täyttää kaavan aiheuttamiin muutoksiin ja vaikutusten merkittävyyteen nähden maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen vaatimukset.

Lauttasaaren uuden ostoskeskuksen hitaan toteutumisen ongelmana on ollut haastattelun mukaan sekä kiinteistöyhtiön hajanainen omistusrakenne että yhtiön vaikeudet löytää hankkeelle toteuttaja, joka näkisi sen taloudellisesti kannattavana. Kaupunkisuunnittelulautakunnan kaupunginhallitukselle esittämien muutosten myötä taloudellinen toteuttamiskelpoisuus parani, koska asuntojen määrää oli muutosten myötä mahdollista lisätä ja ne voitiin toteuttaa aiempaa pienempinä. Muutettujen pysäköintimääräysten myötä yksi kerros louhittavasta parkkihallista voitiin jättää pois, mikä paransi myös merkittävästi taloudellista toteuttamiskelpoisuutta.

Haastattelun mukaan vaikutusten arvioinnissa ei olisi voinut tulla esille mitään sellaista, mikä olisi poistanut kiinteistöyhtiön hajanaisen omistusrakenteen ja taloudellisesti houkuttelemattoman yhtälön aiheuttaman hankkeen viivästymisen. Kaupungin rooliin ei perinteisesti kuulu yksityisten osapuolten välisen hankkeen taloudellisen kannattavuuden arviointi. Toisaalta voi harkita tulisiko vaikutusten arvioinnissa ottaa tulevaisuudessa selkeämmin huomioon esimerkiksi asuntojen huonelukuvaatimusten ja autopaikkojen laskentaohjeen vaikutukset taloudelliseen toteuttamiskelpoisuuteen.

Alppikylässä kaupunkipientalot ovat vaativia toteuttaa yksityishenkilöille

Alppikylän asemakaavan yhteydessä on arvioitu vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympä-



Helsingin kaupungin aineistopankki / kaupunginmuseo

ristöön, liikenteeseen, teknisen huollon järjestämiseen, luontoon ja maisemaan, ihmisten terveyteen, turvallisuuteen, eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä, sosiaalisiin oloihin, kulttuuriin ja yhdyskuntatalouteen. Alppikylässä vaikutusten arviointi keskittyi suurelta osin yhdyskuntarakenteen muutokseen, liikenteen aiheuttamien haittojen ja yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arvioimiseen. Kaupungille mahdollisesti tulevia myynti-, vuokra- ja verotuloja ei ole kuitenkaan arvioitu. Lisäksi on tehty muun muassa viitesuunnitelma atriumtalokorttelista, maaperän pohjatutkimuksia, ympäristöteknisiä selvityksiä ja hyödynnetty Malmin lentokentän meluselvitystä. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja tarkkuus täyttää kaavan aiheuttamiin muutoksiin ja vaikutusten merkittävyyteen nähden maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen vaatimukset.

Alppikylässä kerrostalot lähtivät toteutumaan nopeasti, mutta muuten rakentaminen on ollut hitaampaa. Alppikylän asemakaavan hitaan toteutumisen syynä on haastattelun mukaan ollut se, että etenkin toisissaan kiinni olevien kaupunkipientalojen rakentaminen on hankalaa, koska rakentamisen tulee tapahtua samanaikaisesti. Alueella on myös hankala atrium-kortteli, joka ei houkuttele rakennuttajia, koska asunnoista tulisi varsin suuria kysynnän kohdistuessa verrattain pieniin asuntoihin. Vaikutusten arvioinnissa ei sinänsä ole kiinnitetty huomiota siihen, miten alueen taloudellinen toteuttamiskelpoisuus olisi houkutteleva ja alue rakentuisi nopeasti. Todennäköisesti hitaan toteutumisen suurimpia syitä ovat olleet kaupunkipientalokonseptin ja alueen tuntemattomuus sekä kaupunkipientalojen yksityishenkilöiden näkökulmasta vaativa rakennusprosessi.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Säädöksissä asetetut vaatimukset kaavojen vaikutusten arvioinnille toteutuvat kaupunkisuunnitteluvirastossa arvioinnin perusteella hyvin. Kaavavalitusten varsin vähäinen määrä ja kaavojen erittäin vähäinen kumoutuminen tai muuttuminen oikeusasteissa osoittavat, että vaikutusten arviointi on tehty laadukkaasti. Viimeisen viiden vuoden aikana on esimerkiksi kumoutunut vain yksi asemakaava.

Kaupunkisuunnitteluviraston kaavojen valmistelijoille toteutetun kyselyn tulosten perusteella vaikutusten arvioinnin prosessi toimii valmistelijoiden arvion mukaan hyvin. Vaikutuksia arvioidaan vastaajien mukaan

pääosin riittävästi. Kuitenkin vain alle puolet vastaajista katsoi, että myös kunnallistalouden tulot otetaan huomioon yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa.

Esimerkkikaavojen vaikutusten arviointi on toteutettu säädösten edellyttämällä laajuudella. Koivusaaren osayleiskaavaa varten vaikutuksia on selvitetty useita satoja sivuja ja kaupunkikuvallisesti sekä yhdyskuntarakenteellisesti keskeinen paikka on otettu hyvin huomioon. Lauttasaaren ostoskeskuksen ja Alppikylän asemakaavojen vaikutukset on myös arvioitu riittävällä, säädösten edellyttämällä tavalla. Näissä kaavoissa vaikutukset eivät ole yhtä merkittäviä kuin Koivusaaressa ja ne ovat alueellisesti huomattavasti rajatumpia. Vaikutusten arviointia oli tehty jatkuvasti kaavatyön edetessä.

Yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia on arvioitu kaikissa esimerkkikaavoissa, laajimmin luonnollisesti Koivusaaren osayleiskaavassa. Kaupungille mahdollisesti syntyviä myynti-, vuokra tai verotuottoja ei ollut arvioitu. Kaavojen taloudellista toteutumiskelpoisuutta pyritään arvioimaan kaikissa kaavoissa luonnollisena osana työtä. Esimerkkikaavoissa taloudellista toteutumiskelpoisuutta heikensivät muun muassa raskaat liikenteelliset ratkaisut, maanalainen pysäköinti ja huoneistojen keskikokovaatimukset. Kaavojen valmistelijoille osoitetussa kyselyssä mainittiin lisäksi perustamisolosuhteet ja markkinatilanne.

Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten ja taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden arviointia olisi mahdollista kehittää siten, että kunnan saamat verotulot otettaisiin laajemmin huomioon. Tämä ei liene kuitenkaan tarpeellista kaikissa kaavoissa. Myös esimerkiksi pysäköinnin ja muiden ratkaisujen taloudellisia vaikutuksia asuntojen ja toimitilojen tuleville käyttäjille olisi mahdollista arvioida nykyistä laajemmin. Kaupunkisuunnitteluvirastossa onkin jo suunniteltu verotulolaskelmien tekemistä suurissa hankkeissa ja lisäksi tuleville asukkaille syntyviä kustannuksia on pyritty jossain määrin ottamaan huomioon.

TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunkisuunnitteluviraston tulee jatkaa kaavojen yhdyskuntataloudellisten vaikutusten sekä tuleville käyttäjille koituvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä siten, että kaupungille syntyvät myynti-, vuokra- ja verotuotot sekä tuleville käyttäjille aiheutuvat kustannukset ja hyödyt tulevat otetuiksi huomioon jo kaavoitusvaiheessa.

LIITTEET

LIITE 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA, JAOSTOJEN JÄSENET JA JAOSTOJA AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT

TARKASTUSLAUTAKUNTA 2013–2016

Ylärivi: Pentti Arajärvi (vpj.), Patrik Gayer, Mari Holopainen, Nuutti Hyttinen ja Mia Haglund

Alarivi: Sari Mäkimattila, Terhi Koulumies (pj.), Jaana Lamminperä ja Tuomas Viskari

JAOSTOJEN JÄSENET

	1. jaosto	2. jaosto
Puheenjohtaja	Terhi Koulumies	Pentti Arajärvi
Varapuheenjohtaja	Mia Haglund	Mari Holopainen
Jäsen	Tuomas Viskari	Sari Mäkimattila
Jäsen	Nuutti Hyttinen	Jaana Lamminperä
Jäsen	Patrik Gayer	

JAOSTOJA VUONNA 2013 AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT

1. jaosto	
Ahlqvist Arto	konsernitarkastaja
Hynninen Harri	kaupunkitarkastaja
Jäske Petri	kaupunkitarkastaja
Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
Roine Kari	kaupunkitarkastaja
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Tiili Minna	kaupunkitarkastaja
2. jaosto	
Ahlqvist Arto	konsernitarkastaja
Hynninen Harri	kaupunkitarkastaja
Jäske Petri	kaupunkitarkastaja
Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
Mettomäki Tuomas (28.2.2014 asti)	kaupunkitarkastaja
Palomäki Tarja	kaupunkitarkastaja
Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
Roine Kari	kaupunkitarkastaja
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Tiili Minna	kaupunkitarkastaja

LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNNAN TARKASTUSALUEJAKO

1. jaosto	2. jaosto
Kaupunginhallitus **Johtajisto** Hallintokeskus Talous- ja suunnittelukeskus **Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen jk** Taloushallintopalvelu -liikelaitos **Helsingin Energia -liikelaitoksen jk** Helsingin Energia **Helsingin Satama -liikelaitoksen jk** Helsingin Satama **Asuntolautakunta** **Asuntotuotantotoimikunta** Asuntotuotantotoimisto **Kaupunkisuunnittelulautakunta** Kaupunkisuunnitteluvirasto **Kiinteistölautakunta** Kiinteistövirasto **Rakennuslautakunta** Rakennusvalvontavirasto **HKL -liikelaitoksen jk** HKL -liikelaitos **Palmia -liikelaitoksen jk** Palmia -liikelaitos **Pelastuslautakunta** Pelastuslaitos **Teknisen palvelun lautakunta** Hankintakeskus Rakentamispalvelu (Stara) Tukkutori **Yleisten töiden lautakunta** Rakennusvirasto **Ympäristölautakunta** Ympäristökeskus **Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat** **Konsernin johto ja valvonta**	**Sosiaali- ja terveyslautakunta** Sosiaali- ja terveysvirasto **Varhaiskasvatuslautakunta** Varhaiskasvatusvirasto **Eläintarhan johtokunta** Korkeasaaren eläintarha Henkilöstökeskus **Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitoksen jk** Henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitos (Oiva Akatemia) **Kaupunginmuseon jk** Kaupunginmuseo **Kaupunginorkesterin jk** Kaupunginorkesteri **Kulttuuri- ja kirjastolautakunta** Kaupunginkirjasto Kulttuurikeskus **Liikuntalautakunta** Liikuntavirasto **Nuorisolautakunta** Nuorisoasiainkeskus **Opetuslautakunta** Opetusvirasto **Ruotsinkielisen työväenopiston jk** Ruotsinkielinen työväenopisto **Suomenkielisen työväenopiston jk** Suomenkielinen työväenopisto **Kaupungin taidemuseon jk** Taidemuseo Tietokeskus Työterveyskeskus
Jaostojen vastuualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin konserniyhteisöt ja säätiöt (seuraavassa on lueteltu keskeisimpiä):	
Kaupunginjohtajan toimiala: Forum Virium Helsinki Oy Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Oy Mankala Ab Mitox Oy Helen Sähköverkko Oy Suomen Energia-Urakointi Oy **Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimiala:** Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) Finlandia-talo Oy Helsingin Sähkötalo Koy Helsingin Asuntohankinta Oy Ab Asunto-osakeyhtiöt ja kiinteistöyhtiöt **Rakennus- ja ympäristötoimen toimiala:** Gardenia-Helsinki Oy Ab Helsingin Bussiliikenne Oy Helsingin Konsernihankinta Oy Helsingin Korkotukiasunnot Keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy MetropoliLab Oy Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Suomenlinnan Liikenne Oy	**Sivistys- ja henkilöstötoimen toimiala:** Helsingin Musiikkitalon säätiö Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö Helsingin teatterisäätiö Helsinki Stadion Oy Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy Stadion-säätiö UMO-säätiö Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy **Sosiaali- ja terveystoimen toimiala:** Helsingin Seniorisäätiö Niemikotisäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö PosiVire Oy

LIITE 3. LUETTELO TARKASTUSLAUTAKUNNALLE VALMISTELLUISTA ARVIOINTIMUISTIOISTA

1. jaosto
Tarkastuslautakunnan vuonna 2011 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi
Talousarvioraamin ohjausvaikutus ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuus
Toimenpiteet valtuutettujen aloitteiden ja toivomusponsien johdosta
Palveluverkoston sopeuttaminen ja tilojen käytön tehostuminen
Virastojen tietojärjestelmähankkeet
Yhteistyön välttäminen veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa
Kaupungin taloudellinen tuki tytäryhteisöille
Tilahankkeiden kustannusten kontrollointi
Vaikutusten arviointi kaavoituksessa
Hankinta- ja kilpailutusosaaminen palveluhankinnoissa
Joukkoliikenneinvestointien kustannustehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus
17 virastoihin ja liikelaitoksiin sekä yksi konserniyhteisöihin kohdistuva tavoitearviointimuistio
2. jaosto
Helsingin toimenpiteet kaupunkilaisten terveyserojen kaventamiseksi
Vammaispalvelulain 2009 henkilökohtaisen avustajapalvelun järjestämisvelvoitteen toteutuminen
Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisen ehkäsieminen
Kuntouttavan työtoiminnan tulosten arviointi
Positiivisen diskriminaation tavoitteiden toteutuminen Helsingin kouluissa
Lähiliikuntapaikat ja kaupunkilaisten liikunnan lisääminen
Designpääkaupunkihankkeen 2012 onnistuminen
Työnohjauksen riittävyys ja vaikuttavuus työnohjausta saaneissa kouluissa
Helsingin järjestöavustusten jakoperiaatteiden toteutuminen
Nuorten päihdehoitoon pääsy
Omaishoidon lakisääteisen vapaan järjestäminen ja sen riittävyys
17 virastoihin ja liikelaitoksiin sekä yksi konserniyhteisöihin kohdistuva tavoitearviointimuistio

LIITE 4. KÄYTETYT LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos
HSL	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
h-m^2	Huoneistoneliömäärä
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
HYKS	Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala
ICT/IT	Tietotekniikka, tieto- ja viestintäteknologia sekä informaatioteknologia
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
jk	Johtokunta
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
Laske	Helsingin kaupungin vuoden 2012 alussa käyttöön ottama laskentajärjestelmä
MAL-aiesopimus	Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus 2012–2015
PKS	Pääkaupunkiseutu (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa)
Retu-toiminta	Rehtoreiden tuki -toiminta
Stara	Helsingin kaupungin rakentamispalvelu
TE-palvelut	Julkiset työ- ja elinkeinopalvelut
WDC	World Design Capital Helsinki
YHTALI	Menetelmä, jolla investoinneille lasketaan yhteiskuntataloudellinen kustannus/hyöty -suhde

HELSINGIN KAUPUNKI

TARKASTUSLAUTAKUNTA

Unioninkatu 25

PL 400

00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Puhelin (09) 310 1613

www.hel.fi/tav