



Helsingin kaupunki Tarkastuslautakunta

Hyvinvoiva helsinkiläinen

Nuorille tilaa
kuulua ja loistaa
Ikääntyvistä huolehditaan
Helsinki on vahvasti
kaksikielinen
Kansainvälinen Helsinki
– Maahanmuuttajat
aktiivisina kaupunkilaisina
Helsinkiläisten hyvinvointi
ja terveys paranevat,
ja terveyserot kaventuvat
Helsinkiläisten
liikunta lisääntyy

Elinvoimainen Helsinki

Kansainvälisesti tunnettu
ja vetovoimainen kaupunki
Suomen yritysmyönteisin
kaupunki
Uudistumalla kilpailukykyä
Kulttuurista iloa
ja vetovoimaa
Osaavien ihmisten
kaupunki

Toimiva Helsinki

Kaupunginosat kehittyvät
eloisina ja houkuttelevina
Kaupunkirakenteen
eheytyminen parantaa
saavutettavuutta ja
sujuvuutta
Asukkaille sujuvat
ja integroidut palvelut
Kaupungin toiminta on
kestävää, vaikuttavaa ja
tehokasta
Monipuolisia asumis-
vaihtoehtoja kasvavassa
kaupungissa

Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen

Talous tasapainottuu ja tuottavuus paranee
Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena
Taitava johtaminen ja osaava henkilöstö
Tehokkaat ja toimivat tukipalvelut

Demokratia ja osallisuus vahvistuvat

Avoin ja osallistava Helsinki

ERILLISRAPORTTI 2014



Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta 10.12.2014: Erillisraportti 2014

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2014: 27

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

Internet www.hel.fi/tav

Kannen kuva Helsingin strategiaohjelma -kaavio

ISBN 978-952-272-813-5 (painettu julkaisu)

ISBN 978-952-272-814-2 (verkkojulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504 (painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)

ARVOISA KAUPUNGINVALTUUSTO



Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa strategiaohjelmassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Tehtäväänsä liittyen lautakunta on julkaissut tämän sitovien toiminnallisten tavoitteiden ja strategiaohjelman välistä yhteyttä käsittelevän erillisraportin, jonka havaintoja valtuusto ja hallintokunnat voivat hyödyntää vuoden 2016 talousarvion valmistelussa.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 19.6.2013 lautakunnan raportointioikeutta koskevan hallinnon ja talouden tarkastussäännön muutoksen. Sen perusteella lautakunnalla on mahdollisuus arviointikertomuksen lisäksi laatia valtuustolle erillisiä raportteja kaupungin hallinnon ja talouden hoidon kannalta merkittävässä asiassa. Lautakunnan näkemyksen mukaan strategiaohjelman ja sitovien toiminnallisten tavoitteiden kytkeytyminen toisiinsa on valtuuston päätöksenteon kannalta merkittävä asia. Kaupungin strategiaohjelmassahan valtuusto päättää kaupungin toiminnan päälinjoista ja vuotuisessa talousarviossa niiden toteuttamisesta.

Tarkastuslautakunnan suorittaman arvioinnin tulokset osoittavat, ettei talousarviossa asetuilla sitovilla toiminnallisilla tavoitteilla ole kovinkaan kiinteää yhteyttä strategiaohjelmaan.

Tämän erillisraportin julkaisu ajoittuu strategiaohjelman puolivälin tarkasteluun ja vuoden 2016 talousarvioehdotuksen valmisteluun. Lautakunnan erillisillä raporteilla pyritään paitsi ajankohtaisuuteen myös tasa-painottamaan arviointikertomuksen tavatonta laajuutta.

Valtuuston hyväksymä vuosien 2013–2016 strategiaohjelma ohjaa kaupunkikonsernille asetettavien vuotuisten talousarviotavoitteiden lisäksi tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kohdentumista ja painotuksia. Tarkastusvirasto on syksyn 2014 aikana lautakunnan toimeksiannosta kartoittanut arviointitoimintaan ja raportointiin kohdistuvia valtuustoryhmien odotuksia. Helsinki on mukana myös laajemmassa suurten kaupunkien keskuudessa toteutettavassa tarkastuslautakuntien toimintaa ja arviointikertomuksia koskevassa valtuustokyselyssä.

Hallituksen vastikään antamassa esityksessä uudeksi kuntalaiksi tarkastuslautakunnan tehtäväksi on esitetty myös sen arviointia, onko kaupungin toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. Lakiin esitetään otettavaksi myös tarkastuslautakunnan arviointikertomusta koskeva laajempi raportointioikeus. Tätä tarkoittavasta muutoksesta kaupunginvaltuusto päätti jo tarkastussääntömuutoksen yhteydessä kesäkuussa 2013, mistä lautakunta esittää valtuustolle arvostavat kiitoksensa.

Yhteistyöterveisin

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta



TALOUSARVION SITOVIER TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN YHTEYS STRATEGIA-OHJELMAAN

Arvioinnin kohteena oli kaupungin talousarviossa asetettujen sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteys kaupungin strategiaohjelmaan. Lisäksi tarkasteltiin tavoitteiden pysyvyyttä ja pysyvyyden välistä yhteyttä tavoitteen strategialähtöisyyteen. Arviointi kohdistui vuoden 2014 talousarvion sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiin. Tavoitteiden pysyvyyden osalta tarkastelu ulotettiin vuosiin 2009–2014. Tarkasteltavia tavoitteita oli yhteensä 102, kun arvioinnin laatijatahon eli tarkastuslautakunnan ja -viraston sitova toiminnallinen tavoite jätettiin tarkastelun ulkopuolelle.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 24.4.2013 kaupungin strategiaohjelman vuosiksi 2013–2016. Käytännössä strategiaa toteutetaan talousarvion avulla. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden merkitystä strategian toteuttajana korostetaan talousarvion laatimisoheissa. Vuoden 2014 talousarvion laatimisoheiden mukaan sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrittelyssä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tavoite ohjaa toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli se, **onko talousarvion sitovilla toiminnallisilla tavoitteilla yhteys kaupungin strategiaohjelmaan**. Osakysymyksiä oli kolme:

- Kuinka suuri osa sitovista toiminnallisista tavoitteista on pysynyt muuttumattomana strategiakauden vaihtuessa?
- Ovatko sitovat toiminnalliset tavoitteet strategialähtöisiä eli missä määrin kaupunkitason strategiaohjelma suuntaa tavoitteita?
- Kuvaavatko sitovat toiminnalliset tavoitteet strategian linjauksia riittävässä laajuudessa eli missä määrin tavoitteet vastaavat strategian linjausten sisältöä?

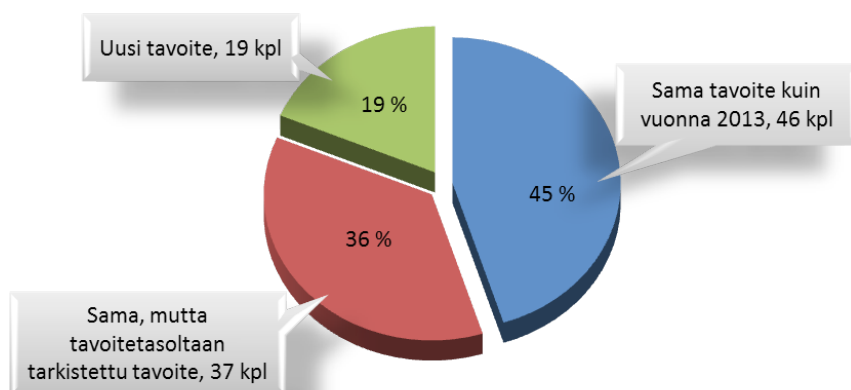
Lisäksi tarkasteltiin tavoitteiden luonnetta ja sitä, missä vaiheessa talousarvioprosessia tavoitteet on asetettu. Tarkastelussa verrattiin strategialähtöisiksi tulkittujen tavoitteiden ja samana pysyneiden, aina saavutettujen ei-strategialähtöisten tavoitteiden asettamisprosessia.

Arvioinnin aineistona käytettiin strategiaohjelmien ja talousarvioiden lisäksi strategian seurantaraportteja, ti-linpääöstietoja sekä tarkastusvirastossa laadittuja vuosittaisia hallintokuntaakohtaisia arviointeja tavoitteiden toteutumisesta. Tavoitteiden asettamisprosessia tarkasteltiin talousarvioprosessin eri vaiheissa laadittujen asiakirjojen perusteella. Kaupungin strategiapäällikön ja talousarviopäällikön kanssa käytiin keskustelu arvioinnin tuloksista.

Tavoitteissa on jatkuvuutta ja pysyvyyttä

Kaupungin hallintokuntia eli virastoja ja liikelaitoksia oli vuonna 2014 yhteensä 33. Tyypillisesti pienillä virastoilla on vain yksi sitova toiminnallinen tavoite ja suuremmilla useita, sosiaali- ja terveysvirastolla 11. Vuoden 2014 talousarvion 102 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta 46 oli pysynyt täsmälleen samana vuoden 2013 talousarvioon nähden ja 37 muuten samana, mutta tavoitetasoa oli muutettu (ks. kaavio 1). Näin ollen 45 prosenttia tavoitteista pysyi täysin samana strategiakauden vaihtuessa ja yhteensä 81 prosenttia pysyi sisällöllisesti samana, kun lasketaan mukaan tavoitetasoltaan tarkistettavat tavoitteet. Edellisvuoteen nähden uusia tavoitteita asetettiin 19 kappaletta. Uusista tavoitteista viisi kohdistui vuoden 2014 alussa toimintansa aloittaneeseen kaupunginkansliaan.

Kaavio 1. Vuoden 2014 talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden vertailu edellisvuoteen strategiakauden vaihteessa



Seuraavaksi tarkastelua jatkettiin samana pysyneiden tavoitteiden osalta vuoteen 2009 asti, jolloin tavoitteita oli tarkastelussa mukana kolmelta peräkkäiseltä strategiakaudelta. Vuoden 2014 talousarvion 102 sitovasta tavoitteesta 47 on vuodesta 2009 lähtien joko pysynyt täysin samana (12 tavoitetta) tai niiden tavoitetasoa on vain tarkistettu (35 tavoitetta). Samana pysyneistä 12 tavoitteesta 11 on ollut sellaisia, että tavoitetaso on jokaisena vuonna saavutettu. Tällaisia tavoitteita oli yhdeksällä hallintokunnalla: kaupunginkanslia, Helsingin Energia -liikelaitos, ympäristötoimi, HKL-liikelaitos, Palmia-liikelaitos, sosiaali- ja terveysvirasto, Korkeasaaren eläintarha, liikuntatoimi ja rakennusvalvontavirasto. Esimerkiksi eläintarhan aukiolotunnit ja Palmian asiakastyytyväisyys olivat tällaisia tavoitteita.

Vaikuttavuustavoitteet ovat harvinaisia

Arvioinnissa tehtiin myös vuoden 2014 sitovien toiminnallisten tavoitteiden luokittelua niiden luonteen perusteella. Taulukosta 1 nähdään, että yli kolmannes tavoitteista on ollut määrätavoitteita, eli tavoite on koskenut esimerkiksi suoritelmää. Yhdessä suoritetta tai prosessia koskevien tavoiteaikojen kanssa ne muodostavat yli puolet (56 prosenttia) kaikista talousarvion tavoitteista. Seuraavaksi yleisimpiä ovat tuottavuuteen, taloudellisuuteen tai tehokkuuteen liittyvät tavoitteet sekä asiakastyytyväisyyttä koskevat tavoitteet.

Taulukko 1. Vuoden 2014 sitovien toiminnallisten tavoitteiden luonne

Tavoitteen luonne	Tavoitteiden lukumäärä	Prosenttiosuus
Määrä	38	37 %
Suoritteen tai prosessin tavoiteaika	19	19 %
Tuottavuus/taloudellisuus/tehokkuus	11	11 %
Asiakastyytyväisyys	10	10 %
Vaikuttavuus	7	7 %
Tuottovaatimus/kannattavuus	6	6 %
Kehittämistoimenpiteet/-hankkeet	6	6 %
Suoritteen tai prosessin laatu	3	3 %
Henkilöstön aikaansaannoskyky	2	2 %
Yhteensä	102	100 %

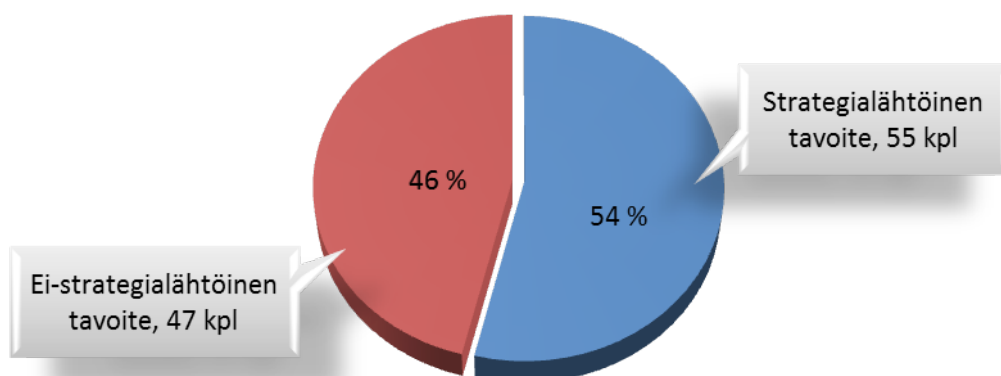
Talousarvion laatimisohejden mukaan sitovien toiminnallisten tavoitteiden tulee kuvata vaikuttavuuden, laadun tai palvelutason tavoitteita tai mittareita. Näistä palvelutason mittarit ovat yleisimpiä. Palvelutasoa kuvaavia mittareita on sekä määrätavoitteissa, asiakastyytyväisyystavoitteissa että suoritteiden tai prosessin tavoiteaikaa kuvaavissa tavoitteissa. Vaikuttavuutta tai laatua mittaavat tavoitteet ovat harvinaisia.

Strategialähtöisiä tavoitteita on niukka enemmistö

Vuoden 2014 talousarvion tavoitteet luokiteltiin strategialähtöisiksi ja ei-strategialähtöisiksi vertaamalla niitä vuosien 2013–2016 strategiaohjelmaan. Samana pysyneiden tavoitteiden osalta tehtiin vertailua myös vuosien 2009–2012 strategiaohjelmaan. Tarkastelun lähtökohtana olivat kaupunginkansliassa ja aiemmin talous- ja suunnittelukeskuksessa laaditut talouden ja toiminnan seurantaraportit, joiden liitteessä on esitetty sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisennuste strategian osa-alueittain ja linjauksittain. Tätä jaottelua käytettiin lähtökohtana strategian ja tavoitteen välisen yhteyden tunnistamisessa, mutta tarvittaessa yhteyttä tavoitteen ja strategian väliltä etsittiin koko strategiaohjelmasta riippumatta seurantaraportissa esitetystä strategiakohdasta.

Analyysissa tavoite tulkittiin strategialähtöiseksi, jos sille löytyi selkeä yhteys strategiasta ja vastaavasti ei-strategialähtöiseksi, jos se oli vain löyhästi tai ei lainkaan kytköksissä strategiaan. Luokittelun perusteella hieman yli puolet tavoitteista oli strategialähtöisiä (ks. kaavio 2).

Kaavio 2. Vuoden 2014 talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden strategialähtöisyys

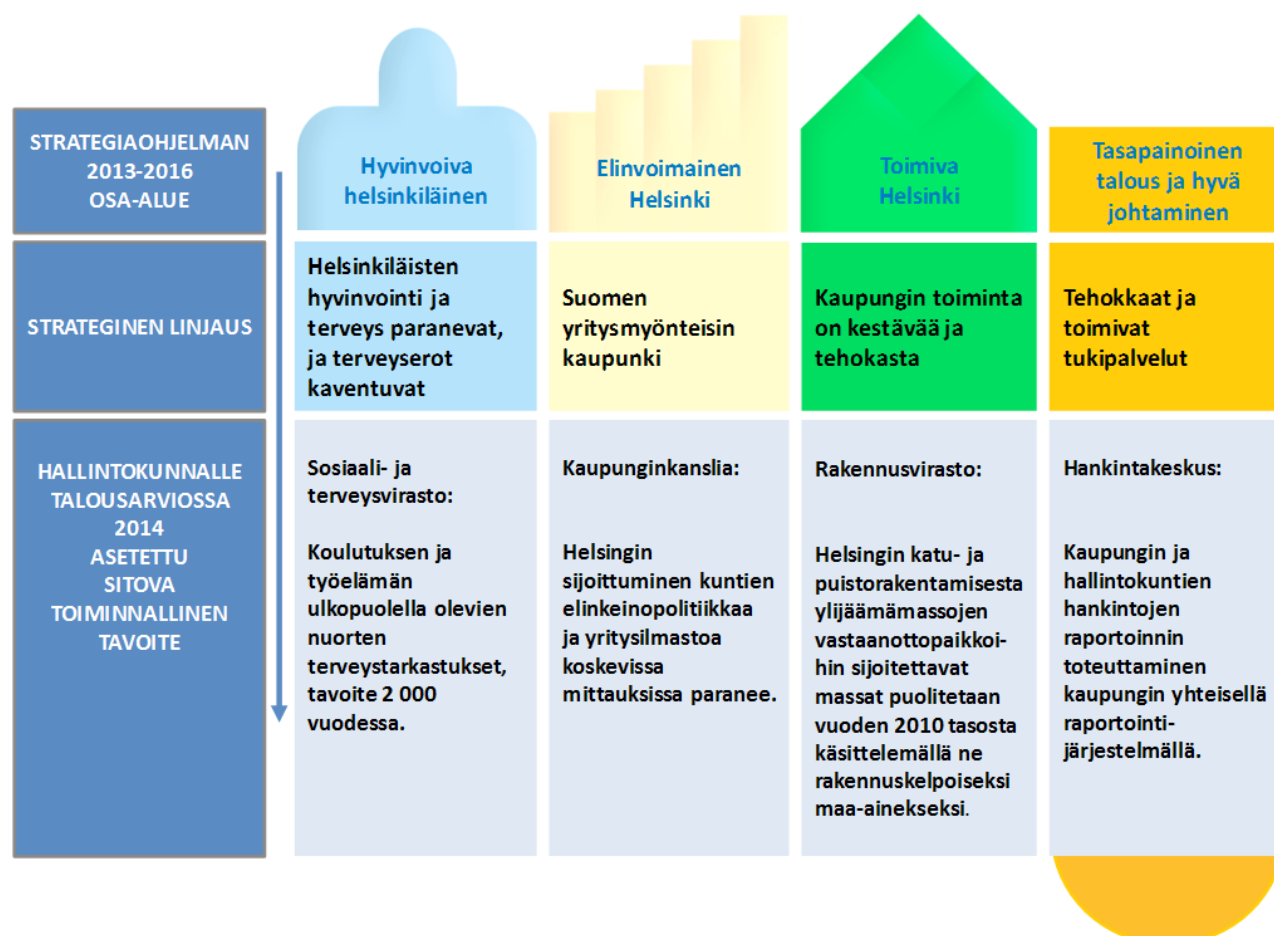


Ei-strategialähtöisten tavoitteiden joukossa oli kymmenen tavoitetta, joiden voidaan tulkita edistävän välillisesti strategian tavoitteita, vaikka suoraa yhteyttä ei löytynytäkään. Tällaisia olivat esimerkiksi "Yleisillä alueilla suoritettavien kaivutöiden toteuttaminen lupaehdoissa edellytettyjen tavoiteaikojen puitteissa" (sekä Helsingin Energia että HKL-liikelaitos) ja "Nuorista katupuukujanteista poistetut puut korvataan uusilla viimeistään seuraavan kasvukauden syksynä" (rakennusvirasto).

Ei-strategialähtöisten joukossa oli myös seitsemän sellaista tavoitetta, joiden tavoitetaso tulee suoraan lainsäädännöstä. Näitä olivat esimerkiksi sosiaali- ja terveysviraston hoitoon pääsyyn liittyvät tavoitteet. Kuntaliiton antaman talousarviosuosituksen mukaan lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen ei itsessään ole kuntalain tarkoittama tavoite. Lisäksi on huomioitava, että tavoite voi olla sinänsä relevantti, mutta sillä ei ole silti yhteyttä strategiaohjelmaan (esimerkiksi pelastuslaitoksen keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen).

Esimerkkeinä strategialähtöisistä tavoitteista on alla esitetty kultakin strategian osa-alueelta yksi linjaus ja siihen liittyvä sitova toiminnallinen tavoite (kuvio 1).

Kuvio 1. Esimerkkejä strategialähtöisistä tavoitteista

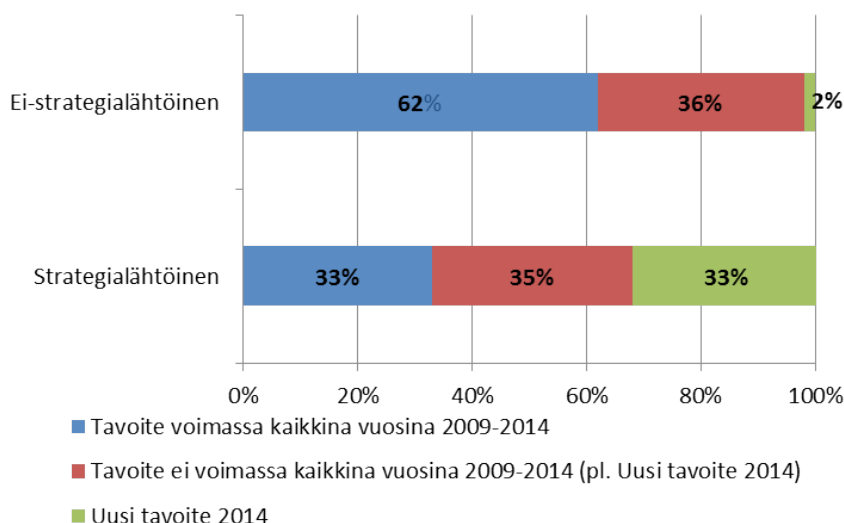


Strategialähtöisiä tavoitteita omaavien virastojen kärjessä erottui neljä virastoa, joiden kaikki tavoitteet tul-
kittiin strategialähtöisiksi: varhaiskasvatusvirasto, kaupunkisuunnitteluvirasto, opetusvirasto ja Stara. Myös
kaupunginkanslialla, HKL-liikelaitoksella ja kiinteistövirastolla strategialähtöisten tavoitteiden osuus oli vähin-
tään 80 prosenttia.

Liikuntavirastossa ei-strategialähtöisyys korostui eniten, sillä sen kuudesta tavoitteesta kaikki tulkittiin ei-
strategialähtöisiksi. Myös kulttuuritoimen virastojen tavoitteet kuvaavat tyypillisesti perustoimintaa ilman,
että tavoitteella olisi suoraa yhteyttä strategiaan. Kaiken kaikkiaan 14 hallintokunnassa ei ollut lainkaan stra-
tegiälähtöisiä tavoitteita, kun mukaan otettiin vain ne strategialähtöiset, joissa myös tavoitteen suunta oli
strategian mukainen. Tavoitteen suunta tarkoitti käytännössä sitä, että asiakastytytyväisyydestavoitteen tuli olla
paraneva strategiaohjelman mukaisesti. Ei-strategialähtöiset tavoitteet liittyivät esimerkiksi kävijämääriin,
aukioloaikoihin ja palvelun suoritelmääriin.

Tavoitteen strategialähtöisyyden ja pysyvyyden välillä oli havaittavissa selvä yhteys (ks. kaavio 3). Ei-strategia-
lähtöisistä tavoitteista 62 prosenttia oli voimassa kaikkina vuosina 2009–2014 joko täysin muuttumattomana
tai vain tavoitetasoltaan tarkistettuna, kun vastaavasti strategialähtöisistä tavoitteista vain kolmasosa (33
prosenttia) oli ollut voimassa koko tarkastelujakson ajan. Vuoden 2014 talousarvion uusista tavoitteista (19
kappaletta) vain yksi luokiteltiin ei-strategialähtöiseksi (kaupunginmuseon asiakasmäärä).

Kaavio 3. Tavoitteiden strategialähtöisyyden ja pysyvyyden välinen yhteys



Yhteensä 47 tavoitetta oli voimassa kaikkina vuosina 2009–2014. Niistä 18 tulkittiin strategialähtöisiksi. Tällaisia tavoitteita olivat esimerkiksi kaupunkisuunnitteluviraston tavoitteet koskien kaavoittamista sekä joukko-liikennettä. Tavoitteen samana pysyminen ei siis automaattisesti tarkoita sitä, ettei se olisi strategialähtöinen.

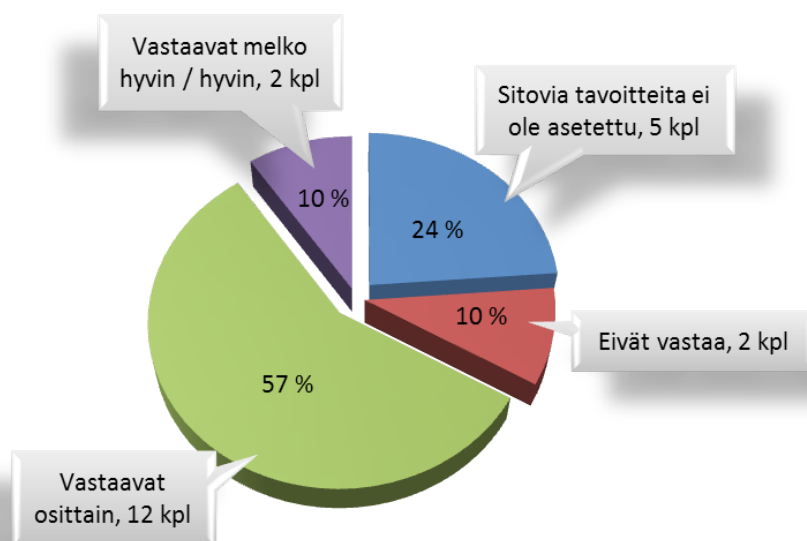
Tavoitteet vastaavat vain osittain strategian linjauksia

Talouden ja toiminnan seurantaraportissa kaupunginkanslia on määritellyt, minkä linjauksen alle kukin sitova toiminnallinen tavoite liittyy. Seurantaraportin mukaan kaikki tavoitteet siis liittyvät strategiaan. Seuraavassa on tarkasteltu sitä, kattavatko kuhunkin strategian linjaukseen liitetyt sitovat toiminnalliset tavoitteet riittävästi linjauksen kuvaamaa aluetta.

Strategiaohjelmassa 2013–2016 on viiden osa-alueen alla yhteensä 21 linjausta. Viidenteen osa-alueeseen, eli ”Demokratia ja osallisuus vahvistuvat” ja sen alla olevaan linjaukseen ”Avoin ja osallistava Helsinki”, liittyen ei ole asetettu lainkaan sitovia toiminnallisia tavoitteita. Yhteensä viisi strategiaohjelman linjausta oli sellaisia, ettei niihin liittyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita ollut seurantaraportin mukaan lainkaan asetettu. Näitä olivat esimerkiksi linjaukset ”Uudistumalla kilpailukykyä” ja ”Osaavien ihmisten kaupunki”.

Kaaviosta 4 nähdään, että tyypillisesti sitovat toiminnalliset tavoitteet vastaavat vain osittain strategian linjauksia: 57 prosenttia linjauksista tunnistettiin tällaisiksi. Tavoitteiden sisällöllinen painoarvo suhteessa strategiaohjelman linjauksiin vaihteli merkittävästi. Kahden linjauksen osalta arvio oli, että sitovat toiminnalliset tavoitteet vastaavat hyvin tai melko hyvin strategiaa. Nämä olivat ”Kaupunkirakenteen eheytyminen parantaa saavutettavuutta ja sujuvuutta” ja ”Talous tasapainottuu ja tuottavuus paranee”. Sellaisia linjauksia, joita niihin liitetyt tavoitteet eivät vastanneet lainkaan, tunnistettiin kaksi: ”Kaupunginosat kehittyvät eloisina ja houkuttelevina” ja ”Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”.

Kaavio 4. Strategian 2013–2016 linjausten ja sitovien toiminnallisten tavoitteiden 2014 vastaavuus, osuus linjauksista



Tavoitteet ovat virastolähtöisiä

Tavoitteiden strategialähtöisyyden ja pysyvyyden tarkastelua täydennettiin analysoimalla sitä, missä vaiheessa päätöksentekoa sitovat toiminnalliset tavoitteet on muodostettu. Tätä varten verrattiin sellaisia strategiaohjelmista riippumatta samana pysyneitä tavoitteita, jotka on vuosina 2009–2014 aina saavutettu (11 kappaletta yhdeksässä hallintokunnassa) ja sellaisia strategialähtöisiä tavoitteita, jotka olivat vuoden 2014 talousarviossa uusia aikaisempiin vuosiin nähden (18 kappaletta seitsemässä hallintokunnassa).

Samana pysyneistä tavoitteista kaikki oli asetettu viraston tai liikelaitoksen itsensä toimesta. Myös uusien strategialähtöisiksi luokiteltujen tavoitteiden osalta virasto tai liikelaitos asetti tavoitteet pääsääntöisesti itse, mutta poikkeuksiakin oli: varhaiskasvatuslautakunta lisäsi yhden kokonaan uuden tavoitteen ja rakentamispalvelu Staran osalta tuottavuustavoite ei ollut teknisen palvelun lautakunnan talousarvioehdotuksessa, vaan vasta kaupunginjohtajan talousarvioehdotuksessa. Kaupunginhallitusryhmien neuvotteluissa ei tullut muutoksia vuoden 2014 sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiin.

Muodollisesti valtuusto hyväksyy hallintokunnille sitovat toiminnalliset tavoitteet, mutta käytännössä tavoitteiden asettaminen tapahtuu viraston tai liikelaitoksen itsensä toimesta. Talousarvioehdotus hyväksytään viraston tai liikelaitoksen lauta- tai johtokunnassa. Edellä kerrotun perusteella lauta- ja johtokunnat puuttuvat vain harvoin sitovien tavoitteiden asettamiseen.

Tavoitteiden asettamista tarkasteltaessa kävi ilmi, että kaupunginkansliassa ei tehdä viranhaltijapäätöstä kaupunginkanslian talousarvioehdotuksesta. Kaupunginkansliassa on katsottu, että kaupunginjohtajan talousarvioehdotuksen valmistelijana toimivan viraston talousarvioehdotus ja sen käytettäväksi määriteltujen kaupunkiyhteisten määrärahojen talousarvioehdotukset sisältyvät kaupunginjohtajan talousarvioehdotukseen. Tarkastuslautakunta katsoo kuitenkin, ettei ole perusteita sille, miksi kaupunginkanslia poikkeaisi muiden kaupungin virastojen käytännöstä.



JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin perusteella hieman yli puolet vuoden 2014 sitovista toiminnallista tavoitteista oli yhteydessä uuteen, vuosien 2013–2016, strategiaohjelmaan. Ei-strategialähtöisiksi luokitelluista talousarviovuoden 2014 tavoitteista valtaosa oli pysynyt samana tai vain tavoitetasoltaan tarkistettuna koko tarkastelujakson 2009–2014 eli kolmen strategiaohjelman aikana. Talousarvion sitovilla toiminnallisilla tavoitteilla ei kaikilta osin ole yhteyttä kaupungin strategiaohjelmaan.

Lisäksi strategian ja tavoitteiden välistä yhteyttä tarkasteltiin siitä näkökulmasta, vastaavatko tavoitteet strategian sisältöä riittävän laajasti. Arvioinnin perusteella strategiaohjelman linjauksista hieman yli puolet oli sellaisia, että niihin liitetyt sitovat toiminnalliset tavoitteet vastasivat osittain strategiaohjelmaa. Kymmenesosa linjauksista vastasi tavoitteita hyvin tai melko hyvin. Vastaavasti kymmenesosa linjauksista oli sellaisia, etteivät niihin liitetyt tavoitteet lainkaan vastanneet strategiaa. Merkille pantavaa oli, että lähes neljäsosa linjauksista oli sellaisia, ettei niille ollut määritelty talousarviossa sitovia toiminnallisia tavoitteita.

Tavoitteiden osittaista vastaavuutta strategiaan selittää osaksi se, että strategiaohjelman linjauksia toteuttamaan on perustettu erillisiä toimenpideohjelmia. Toimenpideohjelmia voitaisiin hyödyntää myös sitovien tavoitteiden asettamisen lähteenä. Osaksi kyse on tavoitteiden ja määrärahojen välisestä yhteydestä: riittävätkö viraston resurssit muuhun kuin perustoimintaan. Osittain lienee kyse vain tottumuksesta, sillä strategiaohjelmaan sisältyy erilaisia kehittämistoimenpiteitä, joista voitaisiin johtaa sitovia toiminnallisia tavoitteita.

Arvioinnin yhteydessä ilmeni, ettei kaupunginkanslia pidä tarpeellisena tehdä talousarvioehdotuksestaan vi-
ranhaltijapäätöstä. Tältä osin menettelyä on syytä muuttaa. Talousarviovalmistelun tulee olla avointa myös kaupunginkanslian oman talousarviokohdan sekä sen käytettäväksi määriteltyjen kaupunkiyhteisten määrärahojen osalta.

Yleensä virasto tai liikelaitos itse vastaa tavoitteensa asettamisesta eikä lauta- tai johtokunnilla tyypillisesti ole tapana puuttua sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettamiseen. Kaupunkitason ohjauksen ja johtamisen menettelyillä voidaan joiltakin osin vaikuttaa siihen, miten hallintokunnat sitovia toiminnallisia tavoitteita asettavat, mutta vastuu tavoitteiden sisällöstä on kuitenkin hallintokunnalla. Jokaisen viraston ja liikelaitoksen tulisi nykyistä enemmän pohtia sitä, ohjaavatko sen sitovat toiminnalliset tavoitteet toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan. Lautakuntien ja johtokuntien tulee aktiivisesti käyttää mahdollisuutta vaikuttaa sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettamiseen.

Tulevassa kuntalaissa strategian ja talousarvion välinen yhteys tulee todennäköisesti korostumaan, sillä hallituksen esityksessä todetaan: ”Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan”. Helsingissä talousarvio on tulkittu strategian toteuttamisen välineeksi, mutta arvioinnin perusteella talousarviotavoitteilla on osin liian löyhä yhteys strategiaan.



TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- Virastojen ja liikelaitosten tulee talousarvioehdotusta laatiessaan ottaa huomioon kaupungin strategiaohjelman linjaukset ja toimenpiteet siten, että sitovat toiminnalliset tavoitteet ohjaavat toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan. Lauta- ja johtokuntien tulee talousarvioehdotuksen hyväksyessään varmistaa, että näin on toimittu.
- Kaupunginkanslian tulee talousarvioprosessin yhteydessä varmistaa, että hallintokunta on sitovia toiminnallisia tavoitteita asettaessaan ottanut huomioon kaupungin strategiaohjelman linjaukset ja toimenpiteet.
- Hallintokuntien tulee hyödyntää sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa strategiaohjelman ja sitä toteuttavien toimenpideohjelmien toimenpiteitä.
- Kaupunginkanslian talousarvioehdotuksesta tulee jatkossa tehdä virastopäällikön päätös.



**HELSINGIN KAUPUNKI
TARKASTUSLAUTAKUNTA**

Unioninkatu 25

PL 400

00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Puhelin (09) 310 1613

www.hel.fi/tav



**Helsingin kaupungin tarkastusvirastolle on
myönnetty 13.11.2014 kansainvälinen EFQM
Recognised for Excellence -tunnustus**