



TOISTUVAT MÄÄRÄRAHAYLITYKSET JA NIIDEN SYYT

2014



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	4
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	5
2 HAVAINNOT	5
2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen määrärahaylitykset	5
2.1.1 Määrärahaylitykset 2008–2014 ja niiden perustelut	5
2.1.2 Menojen budjetointi	9
2.2 Kirjasto- kulttuuri-, ja nuorisotoimen määrärahaylitykset	15
2.2.1 Määrärahaylitykset 2008–2014 ja niiden perustelut	15
2.2.2 Menojen budjetointi	19
2.3 Kokoavat havainnot	20
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	22
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	23
LÄHTEET	23
LIITTEET	25



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida eräiden kaupungin talousarviossa toistuvien määrärahaylitysten syitä, budjetointia ja virastojen vaikutusmahdollisuuksia menoihin.

Vuonna 2013 tarkastuslautakunta arvioi talousarvioraamin ohjausvaikutusta ja määrärahojen sitovuutta. Arvioinnin perusteella sosiaaliviraston menot, toimeentulotukimenot ja HUS-menot ovat ylittyneet joka vuosi tarkastelujaksolla 2008-2012. Nämä menot yhteenlaskettuna muodostivat vuonna 2012 talousarvion toimintamenoista 40 prosenttia, joten niihin sitoutuu merkittävä osa kaupungin käyttömenoista. Tämän lisäksi muita toistuvia määrärahaylityksiä oli muun muassa kirjasto-, kulttuuri- ja nuorisotoimissa¹.

Arviointi on rajattu koskemaan merkittäviä määrärahaylityksiä sosiaali- terveys- ja varhaiskasvatustoimissa sekä ulkopuolisen rahoituksen vuoksi syntyviä kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisosiainkeskuksen määrärahaylityksiä.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Vuonna 2013 toteutetussa arvioinnissa todettiin, että vaikka valtuusto asettaa talousarviossa sitovia taloudellisia tavoitteita, eli menoja tai toimintakatetta koskevia tavoitteita, hallintokunnilla on kuitenkin tosiasiallisesti mahdollisuus toimia vastoin valtuuston päättämää sitovaa menotasoja, koska määrärahojen ylityksiä käsitellään usein valtuustossa vasta seuraavan vuoden puolella.² Kaupungin taloussäännön mukaan talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä kaupunginvaltuustolle talousarviovuoden aikana tai kuitenkin viimeistään ennen asianomaisen talousarviovuoden tilinpäätöksen allekirjoittamista kaupunginhallituksessa.³

Vuoden 2013 arvioinnissa todettiin, että talousarvion sitovuus hallintokuntiin nähden ei ole ollut kovin hyvä, mutta se on tiukentunut viime vuosina. Tarkastuslautakunta suositteli vuonna 2013 arviointikertomuksessaan⁴, että lauta- ja johtokuntien tulee sitoutua kaupunginhallituksen päättämään talousarvioraamiin ja kaupunginvaltuuston päättämään sitovaan määrärahasoon. Päätökset viraston talouden tasapainottamiseksi tulee tehdä heti, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan. Lisäksi suositeltiin, että lauta- ja johtokuntien tulee raportoida mahdolliset ylitystarpeet ja niiden johdosta aiheutuvat talouden so-

¹ Talousarvioraamin ohjausvaikutus ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuus 2014

² sama

³ Helsingin kaupungin taloussääntö 11.12.2013

⁴ Arviointikertomus 2013, Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta



peuttamisen toimenpiteet talouden toteutumisennusteiden yhteydessä talousarvion 2014 noudattamisohjeen⁵ mukaisesti. Suosituksen toteutumista voidaan seurata arviointikertomuksesta saatavien lausuntojen avulla sekä seuraamalla ao. talousarviokohtien kehitystä talousarviovuonna 2014.

Vuonna 2013 laaditun arvioinnin perusteella joka vuosi vuosina 2008–2012 sitovan taloudellisen tavoitteen ylittäneet talousarviokohdat olivat sosiaalivirasto (joka sisälsi vuosina 2008–2009 myös toimeentulotukimenot) ja HUS -menot. Neljänä vuonna vuosina 2008–2012 sitovan taloudellisen tavoitteen ylittäneet talousarviokohdat olivat muun muassa kaupunginkirjasto, kulttuurikeskus ja nuorisotoimi. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, että vaikeimmin ennakoitavilta vaikuttivat päivähoidossa olevien lasten määrän arvioiminen, toimeentulotuen saajien määrän arviointi ja HUS:n laskutuksen arviointi.

Helsingin osuus HUS -kuntayhtymän menoista on ollut lasten päivähoidon ja toimeentulotuen menojen ohella kolmas vaikeasti ennakoitava ja taloudellisesti merkittävä talousarviokohta. Seitsemän vuoden aikana ylitysten keskimääräinen prosentuaalinen osuus talousarviossa ennakoidusta on ollut 3,5 prosenttia.

Vuoden 2013 arvioinnin perusteella toistuvasti ylittyneistä 10 talousarviokohdasta neljän osalta ylityksiä selitti pääosin se, että ne saivat ulkopuolista rahoitusta ennakoitua enemmän ja vastaavasti niiden piti ulkopuolisen projektirahoituksen, tuen tai avustuksen käyttääkseen palkata henkilökuntaa tai tehdä muita määrärahoja vaativia toimia. Näitä ylityksiä oli kaupunginkirjastolla, kulttuurikeskuksella, kaupunginmuseolla ja nuorisoasiainkeskuksella.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvionnin pääkysymyksenä on, missä määrin virastot voivat vaikuttaa toistuvasti ylittyvien talousarviokohtiensa määrärahojen ylittymiseen?

Arvioinnin osakysymykset ovat:

1. Mitkä ovat olleet sosiaali- ja terveystalouden keskeisimmät ylitysten syyt? Miten sosiaali- ja terveystalouden menot budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa niihin itse?
2. Miten toimeentulotukimenot budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?
3. Miten päivähoitomenot budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?
4. Miten HUS-menot budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?

⁵ Vuoden 2014 talousarvion noudattamisohjeet, Khs 9.12.2013



5. Miten kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisoasiainkeskuksen ulkopuolisen rahoituksen hankkeita budjetoidaan? Voivatko virastot vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?
6. Onko päätökset viraston talouden tasapainottamiseksi tehty heti, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan? Onko ylitystarpeet raportoitu talouden toteutumisennusteiden yhteydessä talousarvion noudattamishojjeiden 2014 ja tarkastuslautakunnan suositusten 2013 mukaisesti?

Osakysymyksiin vastataan talousarvioissa olevien perustelutekstien sekä sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston sähköpostikyselyssä saatujen perustelujen avulla sekä kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisoasiainkeskuksen sähköpostikyselyssä saatujen vastausten avulla.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnissa käytetään tausta-aineistona vuosien 2008–2014 talousarvioiden toteutumista ja kaupunginvaltuuston kokouksiin vietyjä määrärahaylityksiä perusteluineen. Lisäksi lähteenä on vuonna 2013 toteutettu talousarvioraamin ohjausvaikutukseen liittyvä arviointi sekä tavoitearviointit 2013 ja 2014. Arviointia syvennetään virastojen taloudesta vastaaville suunnatulla kyselyllä (sosiaali- ja terveysvirasto, kaupunginkanslia) ja kyselyllä (kaupunginkirjasto, kulttuurikeskus, kaupunginmuseo ja nuorisoasiainkeskus) määrärahaylitysten syistä. Lisätietoa saatiin 2. jaoston varhaiskasvatusvirastoon ja sosiaali- ja terveysvirastoon kohdistuneilla arviointikäynneillä.

2 HAVAINNOT

Tässä luvussa kuvataan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen (luku 2.1) ja kirjasto-, kulttuuri- ja nuorisotoimen (luku 2.2) määrärahaylitykset ja niiden perustelut vuosittain. Lisäksi esitetään, miten menoja budjetoidaan. Määrärahaylitysten perustelut on koottu yhteen taulukoksi liitteeseen 2.

2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen määrärahaylitykset

2.1.1 Määrärahaylitykset 2008–2014 ja niiden perustelut

Määrärahaylitykset

Lasten päivähoito on ollut yksi (sosiaaliviraston vuoteen 2012 asti, vuodesta 2013 alkaen toiminnasta on vastannut varhaiskasvatusvirasto) merkittävistä



menojen ylitystarpeen aiheuttajista. Taulukon 1 mukaan ylitystarve on pienentynyt vuoden 2011 jälkeen, kunnes vuonna 2014 ylitystä ei enää syntynyt.

Taulukko 1. Lasten päivähoiton menot 2009–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin⁶

	Menot TA	Ylitys	%
2009	271 421	11 748	4,3
2010	277 173	18 647	6,7
2011	301 785	16 203	5,4
2012	323 303	11 676	3,6
2013	355 345	3 651	1,0
2014	-	-	-

Toimeentulotukimenot on budjetoitu omana kohtanaan talousarviossa vuodesta 2010 alkaen. Ne ovat ylittyneet jatkuvasti, kuten taulukosta 2 voidaan havaita.

Taulukko 2. Toimeentulotukimenot 2010–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2010	125 000	8 041	6,4
2011	132 000	7 147	5,4
2012	132 000	22 737	17,2
2013	148 500	20 265	13,6
2014	170 000	5 783	3,4

HUS –menot ovat talousarviossa oma kohtansa terveystoimen alla. Ne ovat myös ylittyneet joka vuosi, kuten taulukosta 3 nähdään. Ylityksen määrä on kuitenkin jatkuvasti pienentynyt vuoden 2010 jälkeen.

Taulukko 3. HUS –menot 2008–2014, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2008	410 190	25 199	6,1
2009	432 505	16 534	3,8
2010	425 023	30 697	7,2
2011	459 124	14 302	3,1
2012	475 706	9 591	2,0
2013	507 806	8 837	1,7
2014	519 806	7 425	1,4

Taulukossa 4 on kuvattu toimeentulotukimenojen ja HUS-menojen ylitysoikeuksia ja miten niitä on käytetty. Taulukosta voidaan havaita, ettei haettujen ylitysoikeuksien ja toteutuneiden summien suuruuden välillä ole havaittavissa yhteyttä.

⁶ Varhaiskasvatusvirasto 21.10.2014



Taulukko 4. Toimeentulotuen ja HUS-menojen ylitysoikeudet ja ylitysoikeuksien käyttö 2010–2014, miljoonaa euroa, kiintein hinnoin

	Toimeentulotuen ylitysoikeus, milj. euroa	Josta jäi käyttämättä	HUS-menojen ylitysoikeus, milj.euroa	Josta jäi käyttämättä
2010	10	2	32,4	1,7
2011	8	0,9	14,6	0,3
2012	25,8	3	16	6,4
2013	21	0,7	9	0,2
2014	8,2	2,4	12,6	5,2

Terveyspalvelut on pystytty yleensä suunnittelemaan siten, että niissä ei ole toteutunut suuria määrärahaylityksiä. Terveysviraston budjetti (ilman HUS-menoja) on alitettu noin 0,5 miljoonalla eurolla 2009–2011 ja 1,3 miljoonalla eurolla vuonna 2012. Sosiaalipalveluissa määrärahoista on poikettu enemmän. Ilman toimeentulotukimenoja ja lasten päivähoitoakin vuosina 2009 ja 2010 oli merkittäviä ylityksiä. Vuonna 2009 budjetti ylittyi peräti 20,4 miljoonalla eurolla ja vuonna 2010 42,5 miljoonalla eurolla. Syynä olivat ennakoitua suuremmat menot lastensuojelun laitoshoidossa 2009–2010, vammaispuolella 2009–2010 ja vanhuspalveluissa 2009–2010. Muun muassa lakimuu-
tosten myötä kasvavia asiakasmääriä ei pystytä aina ennakoimaan oikein. Vuonna 2011 budjetti alitettiin 6,2 ja vuonna 2012 5,3 miljoonalla eurolla, vaikka vuonna 2012 työmarkkinatuki ylittyi.⁷

Sosiaali- ja terveysvirasto aloitti toimintansa vuonna 2013. Virastojen yhdistyttyä vuonna 2013 budjetti ylitettiin 23,8 miljoonalla eurolla. Syynä olivat ylitykset työmarkkinatuessa, vammaispuolella ja suun terveydenhuollossa. Vuonna 2014 budjetissa onnistuttiin pysymään hyvin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen määrärahaylitykset on kuvattu taulukossa 5.

Taulukko 5. Sosiaali- ja terveyspalvelujen menot 2013–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2013	1 432 677	23 766	1,7
2014	1 466 980	2 927	0,2

⁷ Tarkastuslautakunnan 2. jaoston käynti sosiaali- ja terveysvirastossa 19.3.2015



Määrärahaylitysten perustelut

Vuodelta 2008 HUS –menojen ylitys käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 26.11.2008. Ylityksen perusteluna oli, että sakkoja koskevista ilmoituksissa on ollut virheitä eikä ennakkoilmoitusjärjestelmä ole toiminut kuntien edellyttämällä tavalla kattavasti, joten sakkolaskuja ei ollut toistaiseksi maksettu lainkaan. Lisäksi huomioitavaksi tuli ylikäyttömaksut. Muut vuoden 2008 talousarvion ylitykset hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 28.1.2009: sosiaali-toimen määrärahojen merkittävät lisämenot aiheutuvat päivähoitoon lapsimäärästä, laitoshoidossa olevien lastensuojelulasten määrästä, toimeentulotuesta, vanhusten asiakaspalvelupaikkojen ostoista sekä kehittämishankkeista. Kaupunginvaltuusto hyväksyi vielä 11.2.2009 toimeentulotuen asiakasmäärän ylittävä kasvun ja HUS –menojen toteuman vuoksi ylityksen. HUS -menot sisälsivät myös ylikäyttömaksut, joiden osalta Helsinki riitautti maksettavan määrän.

Vuoden 2009 ylitykset hyväksyttiin 9.12.2009. Yksi ylityksen syy oli se, että lasten päivähoitoon menot ylittivät määrärahan, mikä johtui suunniteltua suuremmasta päiväkotihoidossa olevien lasten määrästä. Lisäksi lapsiperheiden palvelujen menot ylittyivät. Aikuisten palveluiden ylityksestä suurin osa aiheutuu toimeentulotukimenojen huomattavasta kasvusta. Lisäksi hyväksyttiin HUS –menojen ylitykset, jossa laskutus oli suurempaa kuin varatut määrärahat. Lisäksi maksettiin HUS:n alijäämän vuoksi tehtävä lisäkanto ja ylikäyttömaksut. Vuoden 2009 ylityksiä hyväksyttiin lisäksi kaupunginvaltuustossa 3.3.2010. Syinä oli päiväkotihoidossa olevien lasten ennakoitua huomattavasti suurempi määrä, lastensuojelussa laitossi joitusten kasvanut määrä ja se, että vanhusten palveluissa laitospaikkojen määrä ei vähentynyt odotetusti. Lisäksi menot ylitettiin vastaanottokeskusten toiminnan ja vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun lakimuutoksen vuoksi.

Vuoden 2010 ylitykset hyväksyttiin valtuustossa 31.1.2011. Menojen kasvu vuonna 2010 aiheutui tarkentuneesta päiväkotilasten määrästä, toimeentulotuesta, HUS- laskutuksen ennakoitua suuremmasta toteutumisesta, aikuisten palvelujen vastuualueen ennakoitua suuremmasta palvelujen ostoista sekä vanhusten ympärivuorokautisen hoidon kasvaneesta asiakasmäärästä. Valtuustossa 2.3.2011 hyväksyttiin vielä lisäylitysoikeutta lastensuojelun laitossi joitusten, työmarkkinatuen, omaishoidon ja vammaispalvelulain kuljetustuen ennakoitua suurempien menojen johdosta.

Vuoden 2011 ylitysten (Kvsto 1.2.2012) syynä oli menokasvu, joka aiheutui pääasiassa siitä, että asiakaskohtainen toimeentulotuen määrä on kasvanut ja päiväkotien asiakasmäärä oli ennakoitua suurempi. Lisäksi HUS -määrärahojen ylityksen syynä oli helsinkiläisasiakkaiden kasvanut läheteiden määrä.



Vuoden 2012 ylitysten (Kvsto 30.1.2013) syynä oli se, että asiakasmäärät ovat suuremmat kuin talousarviossa 2012. Lisäksi perustoimeentulotuen asiakasmäärän sekä asiakaskohtaisen toimeentulotuen määrä kasvoi johtuen taso- ja indeksikorotuksista. HUS:n ylitysesitys 2012 perustui helsinkiläisten kasvaneeseen läheteiden määrään, hoidettujen potilaiden määrään ja erityisesti kalliimpien vaikeahoitoisten potilaiden määrään.

Vuoden 2013 alusta aiemman sosiaaliviraston ja terveystieteiden sijasta toimivat sosiaali- ja terveystieteiden ja varhaiskasvatusvirasto. Sosiaali- ja terveystieteiden vuoden 2013 ylitysten (Kvsto 11.12.2013) syynä oli perustoimeentulotuen asiakastalouksien määrän kasvu, työmarkkinatuen, vammaispalvelujen, suun terveydenhuollon, päivystyksen sekä terveysasemien menojen ylittyminen. HUS:n määrärahaylitys johtui hoidettujen helsinkiläispotilaiden määrän kasvusta edellisvuoteen nähden. Varhaiskasvatuksessa menojen ylityksen aiheutti muun muassa se, että vuoden lopussa omassa päiväkotihoidossa lapsia oli suunniteltua enemmän. Lisäksi valtuusto hyväksyi varhaiskasvatuksen menoylitykset 12.3.2014, jotka johtuivat uuden viraston toiminnan käynnistymisestä aiheutuneista menoista, joihin ei ollut varauduttu (mm. vuokratilakustannukset ja muiden palvelujen osto).

Sosiaali- ja terveystieteiden (Kvsto 10.12.2014) ylitti vuoden 2014 budjettinsa perhe- ja sosiaalipalvelujen työmarkkinatuen ja vammaispalveluiden osalta. Lisäksi toimeentulotuen asiakastalouksia on ollut enemmän kuin edellisen vuoden vastaavana aikana. Pääosan HUS:n menojen ylityksestä muodostui operatiivisessa tulosityksikössä sekä naisten ja lastentautien tulosityksikössä.

2.1.2 Menojen budjetointi

Kaupunginhallitus hyväksyy vuosittain helmi-maaliskuussa talousarvion laadintaohjeet. Laadintaohjeet sisältävät virastokohtaiset raamit sekä talousarvion laadintaa koskevat sisällölliset kannanotot. Virastoilta tiedustellaan vuoden vaihteessa virastojen arvioita toimintaympäristömuutoksista raamia varten.

Vuoden lopulla kaupunginhallitus hyväksyy seuraavan vuoden talousarviota koskevat noudattamisohjeet. Noudattamisohjeiden mukaan, mikäli hallintokunnat eivät kykene toimimaan talousarvion puitteissa, ylitysesitysten tulee olla talous- ja suunnittelukeskuksessa viimeistään lokakuun lopulla. Vuosien 2011–2015 noudattamisohjeissa lisäksi todetaan, ettei määrärahan ylityksiä pääsääntöisesti myönnetä. Käytännössä ylitysoikeus on ollut pakko myöntää.

Kaupunki laatii talousarvioiden toteutumisennusteet neljä kertaa vuodessa (10.4., 22.7., 2.10. sekä 27.11). Tätä varten virastojen ja laitosten on toimitettava kaupunginkanslialle toteutumätiedot. Vuoden 2014 talousarvion noudattamisohjeiden 9.12.2013 mukaisesti virastojen tulee saattaa toteutumisennusteensa myös lauta- tai johtokuntansa tietoon ja lähettää kaupunginkanslian



vastaavalle suunnittelijalle pöytäkirjanote, josta käy ilmi, mihin toimenpiteisiin ennusteen johdosta on ryhdytty.

Sosiaali- ja terveysvirasto ja varhaiskasvatusvirasto toimittavat kaupunginkanslialle neljä kertaa vuodessa talouden ennusteet. Ennusteet käsitellään ennen lähettämistä lautakunnassa. Sosiaali- ja terveysvirastossa kunkin osaston nimetty taloussuunnittelija vastaa talouden ja toiminnan ennusteen laatimisesta yhdessä jaos-, toimisto- ja osastotason päällikön kanssa.⁸

Sosiaali- ja terveysviraston ensimmäinen talouden toteutumisenennuste laaditaan helmikuun lopussa. Tuolloin HUS:n osalta ei ole olemassa ennustetta, vaan arvio pohjautuu kahden kuukauden toteutuneeseen käyttöön. Toinen ennuste laaditaan toukokuun lopun tilanteessa. Se perustuu toukokuun lopun tilanteeseen ja HUS:n osalta huhtikuun ennusteeseen. Kolmas ennuste laaditaan elokuun lopun tilanteessa. Tuolloin HUS:n ennuste pohjautuu heinäkuun lopun tilanteeseen, muut tiedot elokuun tilanteeseen. Lokakuun lopun ennusteessa tiedot perustuvat lokakuun tilanteeseen, HUS –tiedot syyskuun tilanteeseen. Ennusteiden perusteella lautakunta tekee tarvittaessa ylitysoikeusesityksen kaupunginvaltuustolle.⁹ Sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunnossa vuoden 2013 arviointikertomukseen todetaan, että jatkossakin tullaan toimimaan siten, että mahdolliset ylitystarpeet tuodaan lautakunnan kautta keskushallinnon tietoon ennusteiden käsittelyn yhteydessä neljä kertaa vuodessa.¹⁰ Sosiaali- ja terveysviraston talouden vuosikello on esitetty liitteessä 3.

Kaupunginkanslia tapaa kuukausittain sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston johdon ja rootelin johdon, tavoitteena ennakoida ja ehkäistä määrärahaylityksiä. Ylityksiä lakisääteisissä menoissa pyritään kompensoidaan muilla toimilla.¹¹

Talouden raamissa pysymistä on kiristetty. Vuoden 2014 talousarvioon lisättiin kaupunginhallitusryhmien 28.10.2013 neuvottelutuloksen mukaisesti kohta, joka korostaa varhaiskasvatusviraston lapsimäärän ennakkoinnin merkitystä: ”Tarkistetaan varhaiskasvatuslautakunnassa talousennusteiden yhteydessä neljä kertaa vuoden 2014 aikana varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten lukumäärä. Jos lapsimäärä ja sitä seuraavat kustannukset ovat budjetoitua suuremmat, lautakunta tekee ehdotuksen lisämäärärahan myöntämisestä kaupunginvaltuustolle. Lisämäärärahan suuruus määritetään sen hoitomuodon kustannusten mukaan, johon ylitys kohdistuu. Vastaava lisämääräraha kohdistetaan leikkauksena keskushallinnon alalle. Kehitetään varhaiskasvatusviraston käyttötalouden budjetointia siten, että se heijastelee paremmin lapsimäärän kehitystä eri hoitomuodoissa.” Lisäksi kaupunginhallitus keskusteli 2.12.2013 § 1286 kokouksessaan sosiaali- ja terveysviraston ylityksistä.

⁸ Toiminnan ja talouden ohjaus Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirastossa, 2013

⁹ Sosiaali- ja terveystk pöytäkirjat vuodelta 2014

¹⁰ Sosiaali- ja terveystk 13.5.2015 § 196

¹¹ Tiili 2014



Kaupunginhallituksen 9.12.2013 hyväksymissä talousarvion 2014 noudattamisohjeissa edellytetään, että vuonna 2014 esittäessään talousarvion toteutumisennusteessa käytettävissä olevien määrärahojen ylittämistä hallintokunnat raportoivat kaupunginhallitukselle ylitysten syistä nykyistä paremmin ja esittävät mahdollisten ylitymisriskissä olevien toimintojen osalta mihin sopeutustoimenpiteisiin on ryhdytty välittömästi.”

Kaupunginkanslian¹² mukaan lauta- ja johtokunnat ovat sitoutuneet kaupunginhallituksen antamaan määrärahaan ja laatineet talousarvioehdotuksensa sen mukaisiksi. Lauta- ja johtokunnat ovat käsitelleet vuoden 2014 aikana talousarvion toteutumisennusteita ja ryhtyneet tarvittaessa toimenpiteisiin talousarviossa osoitetun määrärahan riittävyyden turvaamiseksi.

Lasten päivähoito¹³

Varhaiskasvatusvirasto toimittaa raamin valmistelun pohjaksi kaupunginkansliaan toimintaympäristön muutoskohdekoonnin kustannusvaikutuksineen, jossa on huomioitu 1-6-vuotiaan väestön muutos tulevana talousarviovuonna ja muut muutokset, kuten esimerkiksi lainsäädännöstä aiheutuvat, avustusten indeksikorotukset sekä kuntalisiin suunnitellut muutokset. Lisäksi huomioidaan strategisten tavoitteiden aiheuttamat kustannusvaikutukset. Varhaiskasvatusviraston talousarviossa ja käyttösuunnitelmassa on esitetty suunnitellut suoritteet ja yksikkökustannukset palvelumuodoittain.

Varhaiskasvatusviraston budjetti laaditaan palvelumuodoittain ja yksikkötasolle asti. Budjetoinnissa otetaan huomioon kaupunkistrategiaan pohjautuvat varhaiskasvatusviraston strategiset tavoitteet ja muut kaupungin linjaukset. Budjettien muodostamisessa pyritään huomioimaan muun muassa alueittainen väestönkasvu, tulevat hankkeet, peruskorjaukset ja muut yksikkö- ja toimistotasoiset tavoitteet.

Varhaiskasvatusvirasto toimittaa kaupunginkanslialle neljä kertaa vuodessa talouden ennusteet. Ennusteet käsitellään ennen lähettämistä varhaiskasvatuslautakunnassa. Ennusteiden yhteydessä ja myös muina kuukausina varhaiskasvatusvirastossa seurataan palvelumuotojen yksikkökustannuksia (mahdollisuus yksikkötasolle asti), tilastoja ja keskeisiä tunnuslukuja.

Varhaiskasvatusvirasto voi vaikuttaa uhkaaviin määrärahaylityksiin tuottavuustoimenpitein, kuten toteuttamalla palvelustrategisia toimenpiteitä sekä tarkemmalla oman toiminnan suunnittelulla (esimerkiksi loma-ajan suunnittelu, työvuorosuunnittelu ja ruokahävikin pienentäminen). Suurin osa varhaiskasvatusviraston toiminnasta on lakisääteistä palvelua. Suurimmat riskit ylityksille

¹² Kaupunginkanslian vastaus 8.12.2014 vuoden 2012 suositusten toteutumisesta

¹³ Varhaiskasvatus viraston vastaus 20.2.2015 ja Varhaiskasvatustlk 13.5.2015 § 114



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

johtuvat väestönkasvusta. Vuonna 2014 varhaiskasvatusvirasto alitti meno-
budjettinsa.

Varhaiskasvatuslautakunta toteaa lausunnossaan vuoden 2013 arvion-
tikertomuksen suositusten johdosta, että kaikkien ennusteiden käsittelyn yhtey-
dessä tuotiin esille viraston talouteen liittyvät riskitekijät. Erityisesti väestönke-
hitykseen liittyvä epävarmuus vaikeutti varhaiskasvatusviraston menojen arvi-
ointia (päivähoidon, yksityisen hoidon tuen ja lasten kotihoidon tuen lapsimää-
rien kehittyminen) sekä luottotappioiden epävarma määrittäminen ja niiden
kohdistuminen virastolle. Varhaiskasvatusvirasto panosti koko vuoden 2013
ajan ennustamisprosessin selkiyttämiseen ja parantamiseen. Vuonna 2014
ylityksiä ei ollut.

Toimeentulotuki¹⁴

Kaupunginkanslian ja sosiaali- ja terveysviraston mukaan talousarvioraamissa
pyritään huomioimaan lainsäädäntömuutoksien, indeksikorotuksien, työmark-
kinatilanteen ja taloustilanteen muutokset. Toimeentulotuen asiakasmäärä ja
avustusmääräraha reagoi helposti yleiseen taloustilanteeseen ja on siksi vai-
keasti ennakoitavissa ja hallittavissa. Niitä pyritään ennustamaan talouden
kehityssuunnan, muun muassa työllisyys- ja työttömyystilastojen avulla.

Toimeentulotuen talousarviokohdan määrärahoja on useana vuonna tarkistet-
tu talousarvion eri käsittelyvaiheissa, kuten kaupunginhallituksen raami, viras-
ton talousarvioehdotus, kaupunginjohtajan talousarvioehdotus ja lopulta kau-
punginhallituksen ehdotus ja valtuuston päättämä talousarvio. Sosiaali- ja ter-
veysviraston mukaan viraston vaikutusmahdollisuudet määrärahaylityksiin
ovat vähäiset. Kanslian mukaan sosiaali- ja terveysvirasto on kuitenkin muu-
tamana vuonna merkittävästi onnistunut kaventamaan toimeentulotukimenoja
mm. kriisimajoitusta uudelleen järjestelemällä.

Kuntien perustoimeentulotuki siirretään vuoden 2017 alusta Kelan hoidetta-
vaksi. Kuntien rahoitusvastuu säilyy kuitenkin ennallaan. Perustoimeentulotu-
en menoista vastaavat yhtä suurin osin valtio ja kunnat. Uudistuksen arvioi-
daan vähentävän kuntien työvoima- ja tilakustannuksia.

HUS -menot

HUS:n budjettiluvut tulevat pitkälti HUS:n omista arvioista. HUS:ia koskeva ta-
lousarvioesitys sisältyy sosiaali- ja terveysvirastossa toukokuussa laadittavaan
talousarvio- ja taloussuunnitelmaesitykseen. Suunnitelmat täsmentyvät vuo-
den loppua kohti. HUSin lopullinen talousarviosumma päätetään kaupungin-

¹⁴ Kaupunginkanslialta ja sosiaali- ja terveysvirastolta saadut vastaukset helmikuussa 2015



valtuuston talousarviokäsittelyn yhteydessä marraskuussa. HUSin vuosisuunnittelua seurataan ja käsitellään säännöllisesti Helsingin ja HUSin terveys-suunnittelukokouksessa, jossa puheenjohtajana toimii sosiaali- ja terveystoimen apulaiskaupunginjohtaja ja jossa on edustus kaupungin keskushallinnosta, sosiaali- ja terveysvirastosta ja HUS:sta. HUSin ennuste käsitellään toteutumisennusteen yhteydessä sosiaali- ja terveyslautakunnassa.¹⁵

Toiminnan ja talouden suunnittelu käynnistyy HUS:ssa jäsenkuntien maksuosuuksien valmistelulla helmikuussa. Esimerkiksi vuoden 2015 maksuosuuksien määrittelyn periaatteita esiteltiin myös jäsenkuntien johdolle 3.4.2014 pidetyssä kuntatilaisuudessa. Maksuosuudet määritellään aluksi HUS-tasoisena ja jaetaan sairaanhoitoalueille alkusyksyllä, jonka jälkeen kehitystä seurataan ns. sairaanhoitopiirin kuluraamin mukaisesti. Kuntien euromääräiset maksuosuudet puretaan tuotekohtaisiksi palvelusuunnitelmiksi tuotehinnoittelun valmistuttua. Jäsenkuntien maksuosuuksien toteutumista suhteessa talousarvioon seurataan mm. hinta-määräeroanalyysin avulla. Jäsenkunnan lopullinen maksuosuus vuonna 2015 määräytyy sen asukkaille annettujen hoitojen aiheuttamista kustannuksista etukäteen vahvistetun hinnaston mukaisin maksuin. Kevään ja alkusyksyn aikana sovitaan lisäksi kuntakohtaisesti mahdollisista työnjaollisista muutoksista HUS:n ja omistajakuntien välillä. Edellä mainitut työnjaolliset muutokset huomioidaan jäsenkuntien lopullisissa maksuosuuksissa.¹⁶

HUS:n hallitus käsittelee seuraavan vuoden talousarvion tavoiteasetantaa ja valmistelun periaatteita sekä taloussuunnitelman linjauksia toukokuussa. Talousarviossa pyritään "mahdollisimman realistiseen arvioon jäsenkunnan erikoissairaanhoidon palvelutarpeen mukaisesta jäsenkuntalaskutuksesta vuoden 2014 talousarvion pohjalta huomioimalla ennustettu väestön määrän ja ikärakenteen muutos vuonna 2015." Maksuosuudet sisältävät varsinaisen erikoissairaanhoidon palvelutuotannon (DRG-, hoitopäivä- ja käyntituotteet, ostopalvelut, hoitopalvelut muista sairaaloista, palvelusetelit sekä tartuntatauti-lääkkeet ja perinnöllisyyslääketiede).¹⁷

Jäsenkuntien maksuosuus vuoden 2015 talousarviossa on laskettu seuraavilla taustaoletuksilla ja periaatteilla:

- Lähtökohtana ovat vuoden 2014 talousarvion mukaiset jäsenkuntien maksuosuudet
- Oletuksena on, että kuntaprofiili (mitä palveluita käytetään) ja palveluiden käyttö suhteessa kunnan väestömäärään säilyy ennallaan
- Huomioidaan vuoden 2015 ennustetun väestön määrän ja ikärakenteen muutoksen vaikutus maksuosuuksiin kuntakohtaisella väestömuutoskerroimella. Väestön määrän ja ikärakenteen muutoksen vaikutus tarkoittaa

¹⁵ Toiminnan ja talouden ohjaus Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirastossa, 2013

¹⁶ HUS hallituksen pöytäkirja 12.5.2014 § 77 ja HUS Talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015-2017

¹⁷ HUS hallituksen pöytäkirja 12.5.2014 § 77



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

HUS-tasolla palvelukysynnän kasvua ja sitä kautta tuotantovolyymin kasvua

- Huomioidaan arvioitu kuntayhtymätasoinen kustannustason keskimääräinen muutos vuonna 2015; laskennassa käytetty peruspalvelujen hintaindeksin ennustetta 1,2 % (2015 vs. 2014).
- Huomioidaan vuonna 2014 aloitettujen toiminnallisten muutosten vaikutukset vuodelle 2015 ja uusien vuodelle 2015 suunniteltujen toiminnallisten muutosten vaikutukset. Toiminnalliset muutokset ovat välttämättömiksi katsottuja toiminnan laatua, saatavuutta ja vaikuttavuutta parantavia hankkeita. Mahdollisuus käynnistää uusia kustannuksia lisääviä toiminnallisia muutoksia vuonna 2015 ovat hyvin rajalliset.
- Huomioidaan vuoden 2015 tuottavuustavoite 1,5 %.¹⁸

Tarkemmat maksuosuuksien laskutavat ovat liitteenä 3. Tämän lisäksi jäsenkuntien kanssa voi olla erillisiä sopimuksia (terveyskeskuspäivystys, ensihoito, HUS:n liikelaitosten suoraan jäsenkunnille tuottamat palvelut sekä laskutettavat siirtoviivehoitopäivät) jotka eivät sisälly jäsenkuntien maksuosuuksiin. Jäsenkunnan lopullinen laskutus perustuu palveluiden toteutuneeseen käyttöön etukäteen palveluhinnastossa vahvistetuin hinnoin.¹⁹

Maksuosuuksien laskentaperiaatteita käsitellään alkuvuodesta ns. HUSTRA – työryhmässä. HUSTRA-työryhmään kuuluvat HUS:n yleis- ja talousjohdon sekä yliopiston edustuksen lisäksi Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien ylin talous-/rahoitusjohto sekä yksi jäsenkuntien talousjohdon edustaja jokaiselta HYKS:in ulkopuoliselta sairaanhoitoalueelta. Työryhmä perustettiin vuonna 2010 käsittelemään jäsenkuntien ja HUS:n talous- ja rahoitusasioita tarkoituksenaan toimia yhteistyötä ja luottamusta lisäävänä, valmistelevana foorumina. Työryhmä kokoontuu kuukausittain.²⁰ Helsingistä työryhmän työhön on alusta asti osallistunut nykyisin kansliapäällikkönä, aiemmin rahoitusjohtaja toiminut henkilö.

Malmin ja Kauppinen laatiman selvityksen ”HUS:n omistajaohjauksen, ohjausrakenteiden, rahoituksen ja laskutusperiaatteiden selkiinnyttäminen”²¹ mukaan keskeisin ongelma HUS:n ja sen jäsenkuntien suhteessa on se, että palvelusuunnitelmien kustannukset ylittyvät säännönmukaisesti ja näiden ylitysten suuruutta, tai yleisemmin kustannusten kehittymistä, on vaikea ennakoida. Kunnat ovat kokeneet, ettei HUS:n raportointi ole läpinäkyvää ja välttämättä oikeellista. On koettu että tuotteistusta ja hintoja on muutettu kesken kauden ja kustannuslaskentaa jopa manipuloitu. Omakustannuslaskentaperusteisen hinnoittelun vuoksi HUS:lle ei synny kannustetta tehostamiselle. Selvityksen mukaan nykyistä rahoitusmallia pidetään kuitenkin muita malleja parempana,

¹⁸ HUS hallituksen pöytäkirja 12.5.2014 § 77

¹⁹ HUS hallituksen pöytäkirja 12.5.2014 § 77

²⁰ Kh pöytäkirja 17.5.2010 ja HUSTRA pöytäkirja 23.6.2010

²¹ Raportti oli valtion, pääkaupunkiseudun kuntien, Keravan ja Kirkkonummen välisen aiesopimuksen 22.12.2010 osahanke 4.



mutta sen kääntöpuolena on hidas laskenta, tietoja ei ole käytettävissä yhteisissä neuvotteluissa. Selvityksessä muun muassa suositeltiin kehittämään raportointia laatimalla nykyistä kattavammat selvitykset suunnitellun ja toteutuneiden kustannusten eroista ja tuottamalla ennuste kunnan koko vuoden palvelukäytöstä ja menoista kolmannesvuosittain.

Kaupunginkanslian mukaan HUSTRAn kaltaisen toimielimen olemassa olo luo myönteiset edellytykset yhteistyölle. Kaupunkien linjaukset asioihin kirjataan HUSTRAn pöytäkirjoihin ja ne toimitetaan HUS:n hallitukselle tiedoksi. Malmin ja Kauppinen selvityksen suositusten mukaisista toimenpiteistä mm. kapitaa-tioperusteista laskutusta on lisätty, mutta rajoitetussa määrin. Raportoinnin ja laskennan näkyvyyttä on kehitetty merkittävästi. Valtion rahoitus opetuksesta ja tutkimuksesta on alimitoitettua ja valtioon on oltu yhteydessä asian tiimoilta. HUS:n menokehitys suhteessa muun maan erikoissairaanhoidon nähden on ollut aiempaa maltillisempaa ja kehityssuunta on myönteinen.²²

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto on lisännyt ja tiivistänyt HUS:n kanssa tehtävää yhteistyötä vuonna 2013 alkaen tarkoituksena integroida keskinäistä erikoissairaanhoitoa toimintaa. Myös erikoisalakohtaista toimintaa on lisätty tämän edistämiseksi.²³

Muut sosiaali- ja terveystieteiden palvelut²⁴

Sosiaali- ja terveystieteiden viraston sisäisiä laskelmia pyritään korjaamaan vuosittain ja tehdään järjestelyjä virastojen sisällä. Eri palveluja tarkastellaan pidemmällä aikavälillä ja verrataan palvelukustannuksia muun muassa muihin suuriin kaupunkeihin. Terveystieteidenhuollossa kustannuskehitys on ollut hyvä, Helsinki on päässyt lähemmäs suurten kaupunkien keskiarvoa. Sosiaalipalveluissa on ollut kasvua muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Helsingin muita kaupunkeja suurempia sosiaalimenoja aiheuttavat palvelurakenne (laitosvaltaisuus) ja ns. metropoli-ilmiö eli paljon tukea ja palveluita vaativat asiakkaat keskittyvät Helsinkiin.

2.2 Kirjasto- kulttuuri-, ja nuorisotoimen määrärahaylitykset

2.2.1 Määrärahaylitykset 2008–2014 ja niiden perustelut

²² Kaupunginkanslian vastaus 5.3.2015

²³ Tarkastuslautakunnan 2. jaoston käynti sosiaali- ja terveystieteiden virastossa 19.3.2015

²⁴ sama



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

Kaupunginkirjasto

Kaupunginkirjaston määrärahaylitykset on esitetty oheisessa taulukossa. Ylitykset ovat olleet vuoden 2010 jälkeen miljoonan suuruusluokkaa ja noin 5 prosenttia viraston menoista.

Taulukko 6. Kaupunginkirjaston menot 2008–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2008	33 314	311	0,9
2009	-	-	-
2010	35 545	623	1,8
2011	34 980	1 674	4,8
2012	35 878	2 358	6,6
2013	36 458	1 802	4,9
2014	36 958	1 704	4,6

Kaupunginkirjasto on ylitysoikeuksiensa perusteluissa todennut toteuttavansa lukuisia tietoyhteiskunnan kehittämiseen tähtääviä projekteja tukien, avustuksien ja ulkopuolisen rahoituksen turvin. Rahoittajina ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriö, EU, ELY-keskus ja muut tahot. Kehittämishankkeista valtaosa perustuu Helsingin kaupunginkirjastolle vuodesta 1981 lähtien asetuksella annettuihin tehtäviin Yleisten kirjastojen keskuskirjastona. Määrärahaylitysten syyt ovat joka vuosi johtuneet ulkopuolisen rahoituksen ennakoitua suuremmasta määrästä.²⁵

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta toteaa lausunnossaan arviointikertomuksesta 2013, että sekä kulttuurikeskuksen että kaupunginkirjaston osalta ulkopuolisen rahoituksen saaminen on ensiarvoisen tärkeää jatkossakin. Viraston perustehtävää toteutetaan vakituisen henkilöstön voimin, mutta uusien toimintamuotojen pilotoinnit ja nykyisten laajennukset tehdään vain joko ulkopuolisella projektirahoituksella ja -henkilöstöllä tai nykyisiä tehtäviä vähentämällä. Kaupunginkirjasto käyttää ulkopuolisen rahoituksen valtaosin valtakunnallisten keskuskirjastotehtävien hoitamiseen, joiden lisäksi toteutetaan kokeiluja ja pilotointeja.²⁶

Kulttuurikeskus

Taulukossa 7 on esitetty kulttuurikeskuksen määrärahalitykset 2008–2013. Ylitykset ovat olleet 200 000-300 000 suuruusluokkaa ja noin 2 prosenttia viraston menoista. Vuosina 2008, 2013 ja 2014 ylityksiä ei ollut.

²⁵ Kvsto 26.11.2008, 9.12.2009, 31.1.2011, 30.11.2011, 1.2.2012, 12.12.2012, 11.12.2013, 10.12.2014

²⁶ Kulttuuri- ja kirjastoltk 13.5.2014 § 60



Taulukko 7. Kulttuurikeskuksen menot 2008–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2008	-	-	-
2009	12 792	262	2,0
2010	12 951	285	2,2
2011	12 717	277	2,2
2012	12 301	190	1,5
2013	-	-	-
2014	-	-	-

Myös kulttuurikeskuksen määrärahaylitykset ovat joka vuosi johtuneet ulkopuolisin määrärahoihin toteutettavista hankkeista. Tällaisia olivat esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriöltä, EU:lta ja opetushallitukselta saatu tuki hankkeisiin EU ja Kiina ympäristötaide -hanke ja Annantalon Crossing borders – connecting cultures –hanke, kulttuurikeskuksen Caisa Infopankki - projektiin, Annantalon Taikalamppu –projektiin.²⁷

Kaupunginmuseo

Taulukossa 8 on esitetty kaupunginmuseon määrärahalitykset 2008–2013. Ylitysten määrä on vaihdellut 45 000 – 260 000 euroon, eli ollut varsin pieni. Osuus viraston budjetista on vaihdellut 0,6 prosentista 3,6 prosenttiin. Vuosina 2009-2010 ja 2014 ylityksiä ei ollut.

Taulukko 8. Kaupunginmuseon menot, 2008–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2008	6 926	101	1,5
2009	-	-	-
2010	-	-	-
2011	7 181	150	2,1
2012	7 267	260	3,6
2013	7 463	45	0,6
2014	-	-	-

Vuonna 2008 ylitysoikeuden hakemisen syynä olivat ennakoitua suurempana toteutuneet näyttelykulut ja palkkojen sopimuskorotukset. Vuosina 2010-2013 ylitysoikeutta on haettu ennakoitua suurempina toteutuneen ulkopuolisen rahoituksen vuoksi. Vuosina 2010 ja 2011 syynä olivat myös suurempana toteu-

²⁷ Kvsto 26.11.2008, 24.8.2008, 23.9.2009, 9.12.2009, 31.1.2011 30.11.2011, 7.11.2012, 30.1.2013, 13.3.2014, 11.12.2013, 29.1.2014



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

tuneet harkinnanvaraiset valtionavut. Vuosina 2009 ja 2014 ei ollut ylitystarpeita.²⁸

Kaupunginmuseon johtokunta totesi lausunnossaan 2013 arviointikertomuksesta, että museon johtokunta päätti 29.10.2013 esittää kaupunginvaltuustolle 94 000 euron ylitysoikeutta käyttötalouden raamiin, koska museo oli saanut ennakoimattomia tuloja museovirastolta mm. Senaatintorin ja presidentinlinnan kaivauksien suorittamisesta. Kaivauksista oli aiheutunut palkka- ja muita käyttötalouden kuluja ja tulot olivat pääosin kirjautuneet talousarvioon loppuvuodesta. Lausunnon mukaan museossa ollaan kehittämässä toteutumisenusteprosessia tarkemmaksi.²⁹

Nuorisoasiainkeskus

Taulukossa 9 on esitetty kaupunginmuseon määrärahalitykset 2008–2012. Ylitysoikeudet ovat vaihdelleet 160 000 eurosta vähän yli 600 000 euroon, menoista 0,9 prosentista 2,2 prosenttiin. Vuosina 2008 ja 2013–2014 ylityksiä ei ollut.

Taulukko 9. Nuorisoasiainkeskuksen menot 2008–2014, 1000 euroa, kiintein hinnoin

	Menot TA	Ylitys	%
2008	-	-	-
2009	28 010	350	1,2
2010	27 926	174	0,6
2011	27 549	613	2,2
2012	29 222	268	0,9
2013	-	-	-
2014	-	-	-

Lähes kaikki nuorisoasiainkeskuksen ylitysoikeudet ovat perustuneet ennakoitua suurempaan toteutuneeseen ulkopuoliseen rahoitukseen. Virasto on saanut tukia ja avustuksia esimerkiksi verkkonuorisotyön projekteihin. Vuonna 2011 ylitysoikeutta haettiin myös palkkojen sopimuskorotusten vuoksi. Vuosina 2013 ja 2014 ylitysoikeustarvetta ei ollut.³⁰

Nuorisolautakunta toteaa lausunnossan vuoden 2013 arviointikertomuksesta, että koska raami on ollut useamman vuoden tiukka, on nuorisoasiainkeskus joutunut sopeuttamaan talousarvionsa annettuun raamiin. Vuonna 2013 luovuttiin pysyvästi neljästätoista vakanssista. Lisäksi vuonna 2013 raamiin pääsemiseksi luovuttiin Vuorilahden kurssikeskuksesta. Nuorisolautakunta on vuosien 2008–2012 aikana hakenut neljä kertaa kaupunginhallitukselta ja

²⁸ Kvsto 28.1.2009, 30.11.2011, 12.12.2012, 11.12.2013

²⁹ Kaupunginmuseon jk 6.5.2014 § 40

³⁰ Kvsto 26.11.2008, 9.12.2009, 31.1., 30.11.2011, 1.2.2012, 12.12.2012, 13.3.2013



edelleen kaupunginvaltuustolta ylitysoikeutta käyttötalouden raamiin. Perusteluna ylitysoikeudelle on ollut määrärahojen ylittyminen, koska ulkopuolista hankerahoitusta sekä ulkopuolisia tukia ja avustuksia on saatu talousarviossa ennakoitua enemmän. Ulkopuolisella rahoituksella on palkattu hankkeisiin projektihenkilöstöä, maksettu vuokria ja hankittu välineistöä.³¹

2.2.2 Menojen budjetointi

Virastoilta kysyttiin, miten ne ennakoivat ja budjetoivat ulkopuolisen rahoituksen hankkeita ja miten määrärahaylityksiin voi vaikuttaa. Virastot kuvasivat oheisella tavalla budjetointiaan.

Kaupunginkirjasto³²

Kaupunginkirjasto on saanut vuosien ajan ulkopuolista rahoitusta moniin kehittämishankkeisiin, jotka valtaosin perustuvat Helsingin kaupunginkirjastolle asetuksella annettuihin tehtäviin Yleisten kirjastojen keskuskirjastona. Valtion myöntämän rahoituksen lisäksi mukana on ollut myös EU-rahoituksella toteutettavia hankkeita. Ulkopuolisen rahoituksen kokonaismäärä on vaihdellut vuosittain. Vuosina 2000–2014 ulkopuolista rahoitusta on kirjattu noin 550 000–2 200 000 euroa/vuosi.

Jotta hankkeet voidaan toteuttaa, syntyy niistä vastaavasti menoja, joita ei kuitenkaan ole huomioitu kirjaston menoraamia korottavina erinä talousarviossa. Tästä johtuen kirjaston henkilöstömenoja lisäävät määräaikaisten ja ylimääräisen projektihenkilöstön palkkakulut, jotka näkyvät budjettilyityksinä hankkeiden toteutuessa.

Viime vuosina kirjaston talousarviossa on tukiin ja avustuksiin budjetoitu merkittävimmät, pysyväisluonteisiksi tulkittavat rahoitusta saaneet hankkeet: kirjastot.fi-palvelut, keskuskirjastotehtävät sekä monikielisen kirjaston ylläpito, yhteensä 995 000 euroa. Kuitenkaan kaupunginkirjaston menoraamin käyttömeneihin ei ole saatu vastaavaa korotusta budjetoidusta tulosta huolimatta. Tämä on lisännyt ulkopuolisen hankerahoituksen ja menojen epäsuhtaa, koska osa tuloista on jo valmiiksi budjetoitu kirjaston tuloiksi, mutta käyttömenojen osalta vaje kattaa kaiken ulkopuolisella rahoituksella katettavan osuuden.

Kulttuurikeskus³³

Kulttuurikeskuksella on ollut useana vuonna opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä rahoitus Lasten taidekeskus –hankkeeseen, joka on budjetoitu tuloihin ja menoihin. Muissa hankkeissa, mikäli ulkopuolista rahoitusta on haettu tai ollaan hakemassa, tällöin kyetään ennakoimaan mahdollinen lisärahoitus,

³¹ Nuorisoltk 22.5.2014 § 52

³² Kaupunginkirjaston vastaus 18.2.2015

³³ Kulttuurikeskuksen vastaus 23.2.2015



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

mutta näitä ei yleensä ole budjetoitu. Mikäli ulkopuolista rahoitusta saadaan hankkeisiin tällöin tehdään ylitysesitys.

Kaupunginmuseo³⁴

Kaupunginmuseo ei voi talousarvioehdotuksessaan esittää ulkopuolisen rahoituksen hankkeita, koska saadut avustukset ovat aina harkinnanvaraisia ja tapauskohtaisia ko. haettuun hankkeeseen myönnettyjä ja suuruudeltaan mahdollisesti aivan toisenlaisia kuin hakemuksessa esitetty määrä. Mikäli avustusta myönnetään, hankkeelle laaditaan tarkennettu budjetti, joka noudattaa saadun avustuksen suuruutta. Mahdolliset saadun avustuksen aiheuttamat määrärahaylitykset perustellaan ko. ulkopuolisella avustuksella, ja tarvittaessa haetaan määrärahan siirto-oikeutta kunnes avustus on käytetty asianomaiseen hankkeeseen ja hanke siltä osin valmistunut.

Nuorisoasiainkeskus³⁵

Nuorisoasiainkeskuksessa kaksi tulolukkaa, joilla on vaikutusta määrärahaylityksiin. Näitä ovat saadut tuet ja hankkeet sekä muissa tuloissa ulkopuolisin varoin rahoitetun toiminnan määrärahat. Saadut tuet ja avustukset ovat pääsääntöisesti valtiolta saatuja avustuksia sekä pienempiä muilta saatuja avustuksia. Ulkopuolisen varoin rahoitettuun toimintaan tuloutetaan sponsorointi, nuorisotalojen kioskitoiminnan, leiri ja retkitoiminnan sekä kaikki Kulttuurireena Glorian tulot.

Ulkopuolisen rahoituksen hankkeita on ennakoitu pitämällä yllä hankelistaa vuosittain, johon kirjataan haetut ja vuoden aikana käytetyt määrärahat hankkeittain. Vuoden aikana saaduista määrärahoista on keskimäärin siirtynyt seuraavan vuoden tilikauden puolelle noin 100 000–150 000 euron verran. Sen päälle on arvioitu jatkuvien ja uusien hankkeiden määrärahat. Yleensä ulkopuolisen rahoitukset hankkeet ovat saaneet rahoitusta noin 2-3 vuodeksi. Isommat hankkeet, kuten ESR-3 tai valtionrahoitteinen Verke- Verkkonuorisotyön kehittämiskeskus, jopa pidemmäksi aikaa. Nuorisotoimi on onnistunut noin 1,5 vuoden viiveellä tasapainottamaan talousarvion tulotavoitteen sille tasolle, että ylitysoikeutta ei ole tarvinnut hakea. Tulotavoitetta on nostettu kuudessa vuodessa 870 000 eurosta 1 353 000 euroon, yhteensä 483 000 euroa.

2.3 Kokoavat havainnot

Arvioinnin osakysymyksiin voidaan vastata seuraavasti:

³⁴ Kaupunginmuseon vastaus 18.2.2015

³⁵ Nuorisoasiainkeskuksen vastaus 13.2.2015



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

1. Mitkä ovat olleet sosiaali- ja terveyspalvelujen keskeisimmät ylitysten syyt? Miten sosiaali- ja terveyspalvelujen 2013 menoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa niihin itse?

Sosiaaliviraston, vuodesta 2013 alkaen sosiaali- ja terveysviraston, merkittävimmät määrärahaylitykset ovat johtuneet jatkuvasti toimeentulomenojen, HUS-menojen ja lasten päivähoitomenojen ylityksistä. Terveyspalveluissa on pysytty yleensä budjetissa, mutta sosiaalipalveluista ovat vuosikymmenen alkupuolella ylittyneet lastensuojelun ja vanhusten laitoshoidon menot, vammaispalvelut ja parina viime vuonna työmarkkinatuki. Menot budjetoidaan ja ennakoidaan virastoissa, mutta kaupunginkanslia asettaa raamin talousarvion laatimishojjeiden yhteydessä toimeentulotuelle, HUS-menoille ja varhaiskasvatusvirastolle. Vaikka ao. menojen ennakoitaisiin kasvavan, raami saatetaan vahvistaa alhaisemmaksi. Vain muissa kuin toimeentulotuen ja HUS -menoissa on mahdollisuus sosiaali- ja terveysviraston sisällä vaikuttaa menojen mahdolliseen tasaamiseen.

2. Miten toimeentulotukimenoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?

Toimeentulotukimenojen ylitykset johtuvat ennakoitua suuremmista toimeentulotuen saajien määristä, joka on täysin riippuvainen talous- ja työllisyyskehityksestä. Sekä kaupunginkanslian että sosiaali- ja terveysviraston mukaan menoihin on käytännössä mahdoton vaikuttaa suoraan.

3. Miten päivähoitomenoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?

Päivähoidon menojen ylitykset ovat yleensä johtuneet ennakoitua suuremmasta lapsimäärästä päivähoidossa. Ennusteen pohjana on 1-6-vuotiaan väestön muutos, Virasto voi vaikuttaa uhkaavaan määrärahaylitystarpeeseen tuottavuustoimenpitein. Varhaiskasvatusvirasto voi budjettinsa sisällä vaikuttaa menojen tasaamiseen.

4. Miten HUS-menoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?

HUS –menojen ylitykset johtuvat yleensä ennakoitua suuremmasta erikoissairaanhoidon palvelujen käytöstä tai kertyneistä ylikäyttömaksuista. Viraston on käytännössä mahdotonta vaikuttaa määrärahaylityksiin. Maksuosuuksien laskentaperiaatteita käsitellään vuoden alussa yhdessä HUS:n ja kuntien edustajien kanssa. Helsingin käytössä on ensimmäinen HUS-ennuste vasta talousarviovuoden toukokuussa, sitä ennen seurataan toteutunutta käyttöä. HUS:n menoihin on mahdollista vaikuttaa vain asettamalla rajoituksia erikoissairaanhoidon käyttöön tai HUS:n hinnoittelu- ja raportointikäytännön muuttamisella. Ensimmäinen tarkoittaisi sairauksien hoitamatta jättämistä ja toinen neuvotte-



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

luja HUSTRA-tasolla. Ylityksen määrä on kuitenkin pienentynyt vuoden 2010 jälkeen, joten yhteistyö on johtanut tuloksiin.

5. Miten kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisoasiainkeskuksen ulkopuolisen rahoituksen hankkeita budjetoidaan? Voivatko virastot vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?

Kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisoasiainkeskuksen perustehtävää toteutetaan vakituisten henkilöstön voimin, mutta ulkopuolista hankerahoitusta haetaan usein uusien toimintamuotojen pilotointia varten. Rahoittajatahona on usein opetus- ja kulttuuriministeriö. Koska hanke-rahoitus sidottu ao. hankkeen aikatauluun ja sen suuruus myöntäjätahoihin, virastoilla ei ole välttämättä mahdollisuutta vaikuttaa ylityksen suuruuteen. Vaikka virastot usein pystyvät ennakoimaan tulevat ulkopuolisen rahoituksen menot, näitä ei ole mahdollista budjetoida. Toisaalta näillä ylityksillä ei ole vaikutusta kaupungin tuloihin tai menoihin.

6. Onko päätökset viraston talouden tasapainottamiseksi tehty heti, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan? Onko ylitystarpeet raportoitu talouden toteutumisennusteiden yhteydessä talousarvion noudattamisohjeiden 2014 ja tarkastuslautakunnan suositusten 2013 mukaisesti?

Ylitystarpeet on raportoitu talousarvion toteutumisennusteiden yhteydessä kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti. Lauta- ja johtokunnat ovat sitoutuneet aiempia vuosia paremmin kaupunginhallituksen päättämään talousarvioraamiin ja kaupunginvaltuuston päättämään sitovaan määrärahasuhteeseen ja tehneet päätöksiä talouden tasapainottamiseksi, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan. Talousarvion 2014 noudattamisohjeiden ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessaan 2013 antamien suositusten voidaan sanoa toteutuneen.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että menojen ylitykset 2008–2014 johtuivat pääasiassa sellaisista sosiaali- ja terveystalouksista, joissa menokehitystä on lähes mahdoton ennustaa ja johon ei voida juurikaan vaikuttaa (toimeentulotuki, HUS-menot, lasten määrä päivähoidossa). Huolimatta sitovasta talousarviomäärärahasta ja raamasta, nämä menot useimmiten ylittävät budjetoidun. Kuntien ja HUS:n yhteistyöllä on kuitenkin pystytty parantamaan HUS –menojen ennakoitavuutta viime vuosina.

Muissa sosiaali- ja terveystalouksissa tapahtuneet menoylitykset johtuvat useimmiten lakimuutoksista tai asiakasmäärän ennakoimattomasta kehityksestä (lastensuojelun laitoshoido, vammaispalvelujen henkilökohtainen apu ja



kuljetuspalvelu). Laitoshoidon purkamisen hitaus näkyy myös jonkin verran ennakoitua suurempina menoina erityisesti vanhustenhuollossa. Sosiaali- ja terveysvirastolla on muissa palveluissaan mahdollista jonkin verran tasapainottaa budjettiaan menoylitysten kattamiseksi. Myös varhaiskasvatusvirastolla on tämä mahdollisuus, mikäli esimerkiksi lasten määrä päivähoidossa on toteutumassa ennakoitua suurempana.

Kirjasto-, kulttuuri- ja nuorisotoimen ulkopuolisin määrärahoihin rahoitetun toiminnan määrärahaylitykset ovat perusteltuja, sillä niillä toteutetaan useimpien valtakunnallisten tavoitteiden mukaista projektiluonteista toimintaa ja pilotoidaan uusia toimintatapoja. Ulkopuolisella rahoituksella ei ole vaikutusta kaupungin talouteen.

Vuonna 2014 on havaittavissa, että virastot ovat pysyneet aiempaa paremmin budjettikurissa ja ryhtyneet tasapainotustoimiin niissä menoissaan, joihin ne pystyvät vaikuttamaan.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. jaosto merkitsee muistion tiedoksi ja liittää sen keskeiset johtopäätökset arviointikertomuksen 2014 talouden arviointi –kohtaan.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen, puhelin 310 36606 ja kaupunkitarkastaja Kari Roine, puhelin 310 36548.

Liisa Kähkönen

Kari Roine

JAKELU Tarkastuslautakunnan 2. jaosto

LÄHTEET

Sähköpostitiedustelut:

Talous- ja strategiapäällikkö Jussi Lind, sosiaali- ja terveysvirasto
Talouspäällikkö Sampo Pajari, varhaiskasvatusvirasto

Talouspäällikkö Ari Tirri, kaupunginkirjasto
Talousvastaava Tarja Ek, kulttuurikeskus
Hallintopäällikkö Päivi Elonen, kaupunginmuseo
Talouspäällikkö Seija Marjovuori, nuorisoasiainkeskus



Muut lähteet:

Talousarvioraamin ohjausvaikutus ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuus, Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. Tiili, M., Arviointimuistio 27.3.2014.

Vuoden 2014 talousarvion noudattamisohjeet, Khs 9.12.2013.

Toiminnan ja talouden ohjaus Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystaloudessa. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystaloudessa, Talous- ja tukipalvelut 6.2.2013.

Malmi, T. & Kauppinen, I., HUS:n omistajaohjauksen, ohjausrakenteiden, rahoituksen ja laskutusperiaatteiden selkiinnyttäminen. 7.3.2012.

Vuoden 2015 tulosbudjettien laatiminen. Helsingin kaupunki, varhaiskasvatustaloudessa, Talous- ja suunnitteluyksikkö 10.10.2014



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Toistuvat merkittävät määrärahaylitykset ja niiden syyt		
Suunnitelman laatijat		Pvm
Liisa Kähkönen		25.8.2014
Päätös arvioinnista		
Tarkastuslautakunta 7.5.2014		
Arvioinnin ohjausryhmä		
Tarkastuslautakunnan 2. jaosto		
Aloittamisaika	Valmistumisaika	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat
9/2014	3/2015	Liisa Kähkönen, Kari Roine

Arviointiaiheen tausta

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2013 talousarvioraamin ohjausvaikutusta ja sitovien määrärahatavoitteiden pitävyyttä. Arvioinnin perusteella vuosina 2008–2012 sosiaaliviraston menojen ja toimeentulotukimenojen ylityksissä on ollut paljon vaihtelua, 0,6 prosentista peräti 17,2 prosenttiin. Sen jälkeen, kun toimeentulotukimenot vuoden 2010 talousarviossa muodostettiin omaksi talousarviokohdaksi, sosiaaliviraston menojen ennakointi on vuosina 2011 ja 2012 onnistunut melko hyvin. Toimeentulotuen osalta sen sijaan ennakointi on ollut vaikeampaa ja erityisesti vuonna 2012 menojen ylitys oli suuri. Valtuustolle esitettyjen määrärahojen ylityspäätelmien perusteella päivähoitoon lapsimäärän ennakoitua suurempi kasvu on jokaisena vuonna ollut yksi selittävä tekijä sosiaaliviraston määrärahojen ylittymisessä.

Sosiaaliviraston ja toimeentulotuen menojen ylitykset vuosina 2008–2012

Vuosi	Menot TA 1 000 euroa	Ylitys 1 000 eu- roa	Ylitys prosent- tia
Sosiaalivirasto sisältäen toimeentulotukimenot			
2008	1 001 059	22 592	2,3 %
2009	1 060 102	61 197	5,8 %
Sosiaalivirasto			
2010	1 027 439	61 062	5,9 %
2011	1 076 124	7 022	0,7 %
2012	1 136 466	6 443	0,6 %
Toimeentulotukimenot			
2010	125 000	8 041	6,4 %
2011	132 000	7 147	5,4 %
2012	132 000	22 737	17,2 %
Vuosina 2008–2012 keskimäärin			5,5 %

Helsingin osuus HUS -kuntayhtymän menoista on ollut kolmas vaikeasti ennakoitava ja taloudellisesti merkittävä talousarviokohta. Viiden vuoden aikana ylitysten keskimääräinen



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

prosentuaalinen osuus talousarviossa ennakoidusta on ollut 4,4 prosenttia.

HUS-kuntayhtymälle maksettavien menojen ylitykset vuosina 2008–2012

Vuosi	Menot TA 1 000 euroa	Ylitys 1 000 eu- roa	Ylitys prosent- tia
2008	410 190	25 199	6,1 %
2009	432 505	16 534	3,8 %
2010	425 023	30 697	7,2 %
2011	459 124	14 302	3,1 %
2012	475 706	9 591	2,0 %
Vuosina 2008–2012 keskimäärin			4,4 %

Vuoden 2013 arvioinnin perusteella toistuvasti ylittyneistä 10 talousarviokohdasta neljän osalta ylityksiä selitti pääosin se, että ne saivat ulkopuolista rahoitusta ennakoitua enemmän ja vastaavasti niiden piti ulkopuolisen projektirahoituksen, tuen tai avustuksen käyttäköseen palkata henkilökuntaa tai tehdä muita määrärahoja vaativia toimia. Näitä ylityksiä oli kaupunginkirjastolla, kulttuurikeskuksella, kaupunginmuseolla ja nuorisosiainkeskuksella.

Taloudellinen näkökulma

Sosiaali- terveys- ja varhaiskasvatustoimen menot muodostavat yli puolet kaupungin käyttötalouden menoista. Vuonna 2013 Helsingin talousarvion toimintamenojen ylityksistä suurimmat syntyivät sosiaali- ja terveysvirastossa, jossa menot ylittivät talousarvion 56,1 miljoonalla eurolla. Summa oli 1,3 prosenttia koko kaupungin käyttötalouden budjetista.

Asiakkaiden ja työntekijöiden näkökulma

-

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Tarkastuslautakunta suosittelee vuonna 2013 arviointikertomuksessaan, 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. Lisäksi suositellaan, että lauta- ja johtokuntien tulee raportoida mahdolliset ylitystarpeet ja niiden johdosta aiheutuvat talouden sopeuttamisen toimenpiteet talouden toteutumisennusteiden yhteydessä kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti. Suositus on sen verran tuore, että sen toteutumisesta voidaan seurata arviointikertomuksesta saatavien lausuntojen avulla sekä seuraamalla ao. talousarviokohtien kehitystä talousarviovuonna 2014.

Arvioinnin tavoitteet

Tavoitteena on arvioida toistuvien merkittävien määrärahaylitysten syyt.

Arvioinnin pääkysymyksenä on, mistä talousarvioissa 2008–2013 olleiden merkittävien määrärahatavoitteiden ylittymiset johtuvat.

Arvioinnin osakysymykset ovat:



1. Mistä sosiaaliviraston (vuodesta 2013 alkaen sosiaali- ja terveystieteiden) määrärahaylitykset johtuvat? Miten menoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa niihin itse?
2. Mistä toimeentulotukimenojen ylitykset johtuvat? Miten toimeentulotukimenoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?
3. Mistä päivähoitojen ylitykset johtuvat? Miten päivähoitomenoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?
4. Mistä HUS -menojen ylitykset johtuvat? Miten HUS-menoja budjetoidaan? Voiko virasto vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?
5. Mistä kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisosiainkeskuksen määrärahaylitykset johtuvat? Miten menoja budjetoidaan? Voivatko virastot vaikuttaa määrärahaylityksiin itse?

Arvioinnissa käytetään tausta-aineistona vuonna 2013 toteutettua talousarviota ohjausvaikutukseen liittyvää arviointia sekä tavoitearviointeja 2013. Arviointia syvennetään virastojen taloudesta vastaavien haastattelulla määrärahaylitysten syistä.

Rajaukset

Arviointi rajataan koskemaan suurimpia, useana vuonna toistuvia määrärahaylityksiä sosiaali- terveys- ja varhaiskasvatustoimissa sekä ulkopuolisen rahoituksen vuoksi syntyviä kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon ja nuorisosiainkeskuksen määrärahaylityksiä.



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

Liite 2. Määrärahaylitysten syyt -taulukot

Sosiaalivirasto 2008–2012

TALOUSARVIO	MÄÄRÄRAHAYLITYKSEN SYYT
2008	päivähoidon lapsimäärä, toimeentulotuen asiakasmäärä, laitoshoidossa olevien lastensuojelulasten määrä, vanhusten asiakaspalvelupaikkojen ostot (sekä kehittämishankkeet)
2009	päivähoidon lapsimäärä, toimeentulotuen asiakasmäärä, lastensuojelun asiakassijoitusten määrä, vammaispalvelut, omaishoidon tuki, vanhusten laitospaikat
2010	päivähoidon lapsimäärä, toimeentulotuen asiakasmäärä, lastensuojelun asiakassijoitusten määrä, vanhusten ympärivuorokautisen hoidon asiakasmäärä työmarkkinatuki, omaishoidon tuki, vastaanottokeskukset, vammaispalvelut,
2011	päivähoidon lapsimäärä, toimeentulotuen asiakasmäärä
2012	päivähoidon lapsimäärä, toimeentulotuen asiakasmäärä ja indeksikorotukset, vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain kuljetustukien asiakas- ja matkamäärien kasvu, omaishoidon tuki

Sosiaali- ja terveysvirasto 2013–2014

2013	toimeentulotuen asiakasmäärä, työmarkkinatuen, vammaispalvelujen, suun terveydenhuollon ja päivystyksen terveysasemien menot
2014	toimeentulotuen asiakasmäärä , työmarkkinatuki, vammaispalvelut

Varhaiskasvatusvirasto 2013–2014

2013	päivähoidon lapsimäärä
2014	ei ylityksiä

HUS menot 2008–2012

TALOUSARVIO	MÄÄRÄRAHAYLITYKSEN SYYT
2008	HUS:n toteutunut asiakasmäärä ennakoitua suurempi, sakko- ja ylikäyttömaksut
2009	HUS:n toteutunut asiakasmäärä ennakoitua suurempi, alijäämän kattamisen lisäkanto ja ylikäyttömaksut
2010	HUS:n toteutunut asiakasmäärä arvioitua suurempi
2011	HUS:n helsinkiläisten läheteiden määrä kasvanut
2012	HUS:n toteutunut asiakasmäärä ennakoitua suurempi, helsinkiläisten läheteiden määrä kasvanut ennakoitua suurempi
2013	HUS:n toteutunut asiakasmäärä ennakoitua suurempi
2014	HUS:n toteutunut asiakasmäärä ennakoitua suurempi

Kaupunginkirjasto 2008–2014

TALOUSARVIO	MÄÄRÄRAHAYLITYKSEN SYYT
2008	ulkopuolinen hankerahoitus
2009	ulkopuolinen hankerahoitus



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine

2010	ulkopuolinen hankerahoitus
2011	ulkopuolinen hankerahoitus
2012	ulkopuolinen hankerahoitus
2013	ulkopuolinen hankerahoitus
2014	ulkopuolinen hankerahoitus

Kulttuurikeskus 2008–2014

TALOUSARVIO	MÄÄRÄRAHAYLITYKSEN SYYT
2008	ulkopuolinen hankerahoitus, Suomen kansallisoopperan sopimuksen indeksikorotukset
2009	ulkopuolinen hankerahoitus, Suomen kansallisoopperan sopimuksen indeksikorotukset, Helsingin taidehallin peruskorjauksen avustus
2010	ulkopuolinen hankerahoitus
2011	ulkopuolinen hankerahoitus, Suomen kansallisoopperan sopimuksen indeksikorotukset
2012	ulkopuolinen hankerahoitus
2013	ulkopuolinen hankerahoitus, Suomen kansallisoopperan sopimuksen indeksikorotukset Svenska Teaternin avustusten korkojen nousu
2014	(ei ylitysesityksiä 30.1. mennessä)

Kaupunginmuseo 2008–2014

TALOUSARVIO	MÄÄRÄRAHAYLITYKSEN SYYT
2008	ennakoitua suurempana toteutuneet näyttelykulut ja sopimuskorotukset
2009	ei ylityksiä
2010	ennakoitua suurempana toteutuneet valtionavut ja ulkopuolinen rahoitus
2011	ennakoitua suurempana toteutuneet valtionavut ja ulkopuolinen rahoitus
2012	ulkopuolinen hankerahoitus
2013	ulkopuolinen hankerahoitus
2014	(ei ylitysesityksiä 30.1. mennessä)

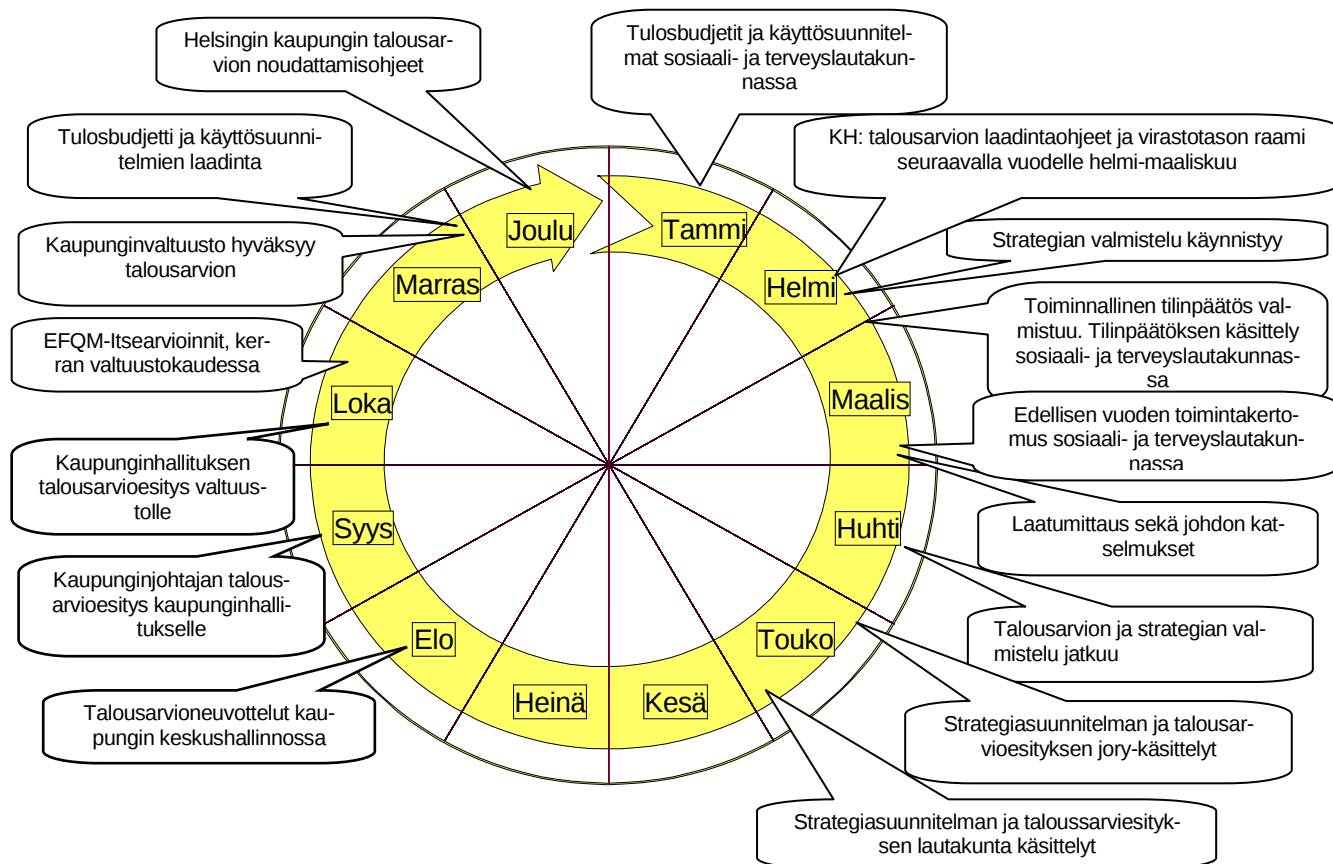
Nuorisoasiainkeskus 2008–2014

TALOUSARVIO	MÄÄRÄRAHAYLITYKSEN SYYT
2008	ulkopuolinen hankerahoitus
2009	ulkopuolinen hankerahoitus
2010	ulkopuolinen hankerahoitus
2011	ulkopuolinen hankerahoitus, sopimuskorotukset
2012	ulkopuolinen hankerahoitus
2013	ulkopuolinen hankerahoitus
2014	(ei ylitysesityksiä 30.1. mennessä)

Liite 3. Toiminnan ohjauksen vuosikello sosiaali- ja terveysvirastossa



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Kari Roine



Lähde: Toiminnan ja talouden ohjaus Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystaloudessa. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystaloudessa, Talous- ja tukipalvelut 6.2.2013.



Liite 4. HUS:n jäsenkuntien maksuosuuden taustatiedot 2015

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan HUS-kuntayhtymän jäsenkuntien väestömäärä kasvaa vuonna 2015 yhteensä noin 1,0 % (15 993 henkilöä) vuodesta 2014. Erityisen voimakasta väestön kasvu on yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä (kasvua 3,6 % vuodesta 2014 vuoteen 2015). HUS:ssa on selvitetty jäsenkuntien palveluiden toteutunutta käyttöä eri ikäryhmissä ja selvityksen mukaan yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä palveluiden käyttö on kasvanut selvästi väestön kasvua nopeammin. Yli 65-vuotiaiden väestönmuutoksen ja ikärakenteen muutoksen vaikutuksen huomioimiseksi laskettiin jäsenkuntakohtaiset väestönmuutoskerroimet, missä huomioidaan erikseen 0-64-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden väestönkasvu. Kuntakohtainen väestönmuutoskerroin on väestönmuutosprosentin painotettu keskiarvo, missä painoina käytetään ikäryhmien laskutusosuutta. Edellä mainituin periaattein laskettu HUS-tasoinen väestönmuutoskerroin vuodesta 2014 vuoteen 2015 on 1,34 %. Vaikka palveluiden tarve ja käyttö kasvaakin väestön kasvun ja ikääntymisen myötä, on talousarviovalmistelussa asetettu tavoitteeksi, että niistä aiheutuva palvelukysynnän kasvu ja kustannukset eivät kasva yhtä nopeasti. TA 2015 valmistelussa on arvioitu, että väestönkasvun ja väestön ikääntymisen yhteisvaikutus jäsenkuntien maksuosuuksiin on 19,4 milj. euroa (1,3 %).

Talousarvioehdotuksessa 2015 jäsenkuntien maksuosuuteen sisältyy 2,3 miljoonaa euroa (0,2 %) vuonna 2014 aloitettujen toiminnallisten muutosten vaikutuksia. Lisäksi jäsenkuntien maksuosuuteen sisällytettäviksi esitetään uusiin suunniteltuihin toiminnallisiin muutoksiin 10,0 miljoonaa euroa vuodelle 2015.

Edellä esitetyn periaatteen mukaisesti laskettuna vuoden 2015 talousarvioehdotuksessa jäsenkuntien yhteenlaskettu maksuosuus on 1 471,2 miljoonaa euroa. 2015 talousarvion maksuosuus ei vielä tässä vaiheessa sisällä mahdollisia työnjaollisia muutoksia omistajakuntien ja HUS:n välillä. HUS-tasolla kasvua vuoden 2014 talousarvioon on 1,9 % ja vuoden 2013 tilinpäätökseen 3,5 % (kahden vuoden kasvu). Vuoden 2014 talousarviossa jäsenkuntien yhteenlasketut maksuosuudet ovat 1,6 % korkeammat kuin vuoden 2013 tilinpäätös. Jäsenkuntien yhteenlasketut maksuosuudet vuoden 2015 talousarviossa ovat ennustetulla väestömäärällä laskettuna asukasta kohden 913,8 euroa. Deflatoimaton asukaskohtainen kustannus nousee 0,9 prosenttia vuoden 2014 talousarviosta.

Koska väestönmuutoskerroin, johon vaikuttaa kunnan ennustettu väestön muutos ja ikärakenne, on laskettu yksilöllisesti jokaiselle jäsenkunnalle, vaihtelee myös muutosprosentti jäsenkunnittain. Vuoden 2015 jäsenkuntien maksuosuusraamin realistisuuden edellytys on se, että vuoden 2014 talousarvio ei merkittävästi ylity.

Väestön määrän kasvusta ja ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan kasvavan palvelukysynnän tilanteessa HUS:n strategian mukainen tuottavuustavoite tarkoittaa sitä, että nykyisillä voimavaroilla on saatava aikaan aikaisempaa suurempi tuotanto toimintatapoja ja rakenteita tehostamalla. Tämä näkyy yllä esitetystä jäsenkuntien maksuosuusraamin laskelmassa siten, että tavoitteeksi asetetulla tuottavuuden parantumisella eliminoidaan kasvavan ja ikääntyvän väestön palvelukysyntää ja jäsenkuntien kustannuksia kasvattava vaikutus.

Lähde: HUS hallituksen pöytäkirja 12.5.2014 § 77