



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

PALVELUKUSTANNUSTEN KEHITYS OPETUS-, KULTTUURI- JA
VAPAA-AJAN PALVELUISSA

2015



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	3
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	4
2 HAVAINNOT	5
2.1 Opetustoimi	5
2.2 Vapaa sivistystoimi.....	11
2.3 Nuorisotoimi	13
2.4 Liikuntatoimi	15
2.5 Kirjasto- ja kulttuuritoimi	18
2.6 Tulosten yhteenveto	24
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	26
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	26
LÄHTEET	27
LIITTEET	28



1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, ovatko Helsingin sivistystoimen toimialan eli opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen kustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa, kuten strategiaohjelman 2013–2016 osiossa ”Hyvinvoiva helsinkiläinen” tavoitellaan.

Arviointi rajattiin koskemaan sellaisia opetustoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja, joista oli saatavissa yksikkökustannuksiin liittyvää tilasto- tai tutkimusaineistoa valtakunnallisista tilastoista. Opetustoimesta arvioinnin piirissä olivat perusopetus ja lukio-opetus, jossa kustannukset ovat suurimmat ja tieto vertailukelpoista. Lisäksi arviointiin sisältyivät vapaa sivistystoimi (Helsingissä työväenopistot), kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä museot, teatterit, orkesterit ja yleinen kulttuuritoimi.

Arvioinnissa tarkastellaan kustannuskehitystä vuodesta 2006 vuoteen 2014 ja vertaillaan meneillään olevan strategiakauden ja aiemman strategiakauden keskimääräisiä kustannuksia muiden suurten kaupunkien keskiarvoon.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Strategiaohjelman 2013–2016 ”Hyvinvoiva helsinkiläinen” osiossa yhteinen taloustavoite on muun muassa se, että Helsingin muita kuntia korkeammat palvelujen yksikkökustannukset lähenevät muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa. Tässä arvioinnissa tavoitetta on sovellettu myös strategiaohjelman ”Elinvoimainen Helsinki – osioon eli kulttuuripalveluihin. Helsinki on asettanut strategiaohjelman taluosiossa myös menokasvua rajoittavan tavoitteen, joten strategiaohjelman? eri osa-alueiden tavoitteet kytkeytyvät toisiinsa.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tehty kuuden suurimman kaupungin (ns. kuusikkokunnat) välisiä palvelukustannusvertailuja 1990-luvun puolivälistä lähtien. Myös opetustoimessa ja jonkin verran muissa palveluissa on toteutettu kuuden suurimman kaupungin kustannusten vertailua. Helsingin kaupungin tietokeskus on tehnyt suurten kaupunkien (11 kaupunkia) palvelukustannusten vertailua 1990-luvun puolivälistä alkaen. Viimeisimmät vertailut on tehty kahden vuoden välein vuosina 2008, 2010 ja 2012. Niissä tilastokeskuksen tuottamat tilastoaineistot ovat olleet keskeisessä asemassa.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen muita kuntia korkeammat yksikkökustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti?



Vertailukaupungeiksi valittiin viisi muuta suurta kaupunkia (muut ns. kuusikko-kaupungit) eli Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku. Palvelujen yksikkökustannukset ovat Helsingissä muiden suurten kaupunkien keskiarvoa korkeammat

- opetustoimessa,
- vapaassa sivistystoimessa
- nuorisotoimessa,
- liikuntatoimessa ja
- yleisessä kulttuuritoimessa.

Arviointikriteerinä on pääkysymyksen toteutuminen näiden palvelujen osalta. Mikäli siis yksikkökustannukset ovat lähentyneet muiden kuusikkokaupunkien keskiarvoa, kysymykseen voitiin vastata kyllä. Pääkysymykseen vastaamisessa painotettiin myös sitä, kuinka merkittävistä kustannuksista palvelussa on kysymys.

Arvioinnin edetessä ilmeni, että kirjastotoimessa yksikkökustannukset vastaavat suurten kaupunkien keskiarvoa ja museotoimen, teattereiden ja orkestreiden yksikkökustannukset ovat Helsingissä muiden kaupunkien keskiarvoa pienemmät. Myös näiden palvelujen kustannuskehitystä on tarkasteltu tässä arvioinnissa, mutta arvioinnin pääkysymys ei koskenut niitä.

Strategiaohjelmassa ei ole tarkennettu, missä ajassa kaupungin palvelujen yksikkökustannusten tulisi lähestyä suurimpien kaupunkien keskiarvoa, joten tässä arvioinnissa on tarkasteltu yksikköhintojen keskiarvoja edelliseen strategiakauteen nähden (2009–2012 ja 2013–2016¹). Strategiassa ei myöskään ole mainittu, mitä yksikköhintoja verrataan. Tämän vuoksi kohteena ovat kustakin palvelusta keskeisimmäksi katsottava palvelun taloudellisuuden tai yksikköhinnan kuvaaja. Nämä ovat pääasiassa asukas- tai oppilaskohtaisia kustannuksia, vaikka muutakin kustannuskehitystä tarkastellaan tässä arvioinnissa.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineistona käytettiin Tilastokeskuksen Kuntien tunnusluvut - tietokantaa, Kuntaliitosta saatavia liikunta- ja kulttuuritoimen aineistoja, kansallisia aiheesta tehtyjä selvityksiä sekä opetusviraston kokoamia aineistoja kaupunkien välisistä tai kaupunkien yhteisistä vertailuista. Palvelut valittiin tilastoluokituksen mukaisesti. Menokehitys muutettiin vuoden 2015 rahan arvoon Tilastokeskuksen kunnallistalouden hintaindeksillä (11.2.2016).

¹ Tarkasteltu vuosien 2013 ja 2014 keskiarvoa, jotka arviointivaiheessa saatavilla Tilastokeskuksen tiedoista



2 HAVAINNOT

2.1 Opetustoimi

Opetustoimen rahoitus

Opetustoimen rahoituksesta ja koulujen rakentamisesta vastuu jakautuu valtion ja paikallisten koulutuksen järjestäjien kesken. Valtio maksaa valtionavun käyttökustannuksiin suoraan koulutuksen järjestäjälle eli sille kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle yhteisölle tai säätiölle, jonka oppilaitokseen opiskelija on otettu. Lisäksi koulutuksen järjestäjät saavat valtionosuutta oppilaitosten perustamiskustannuksiin.²

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan kuntien asukasperusteinen rahoitusosuus saadaan laskemalla yhteen kuntien, kuntayhtymien, yksityisten ja valtion järjestämän lukiokoulutuksen sekä oppilaitosmuotoisen ja oppisopimuskoulutuksena toteutettavan ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuiden perusteista lasketut, kunnan rahoitusosuutta vastaavat osuudet ja jakamalla saatu euromäärä maan asukasmäärällä.³

Kuntien esi- ja perusopetuksessa laskennalliset kustannukset määräytyvät 6–15-vuotiaiden määrän perusteella ja ne maksetaan kunkin kunnan oppilasikäluokan perusteella. Lukiokoulutuksen valtionosuus myönnetään laskennallisin perustein. Lukiossa rahoitus määräytyy opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohti määrätyn yksikköhinnan tulon perusteella. Valtio määrittelee yksikköhinnat toteutuneen kustannustason mukaisesti.⁴ Kunnan rahoitusosuus opetustoimen käyttökustannuksiin vuonna 2015 oli 58,11 prosenttia kunnan rahoitusosuuteen kuuluvista valtionosuusperusteista.⁵

Opetustoimen kustannuskehitys

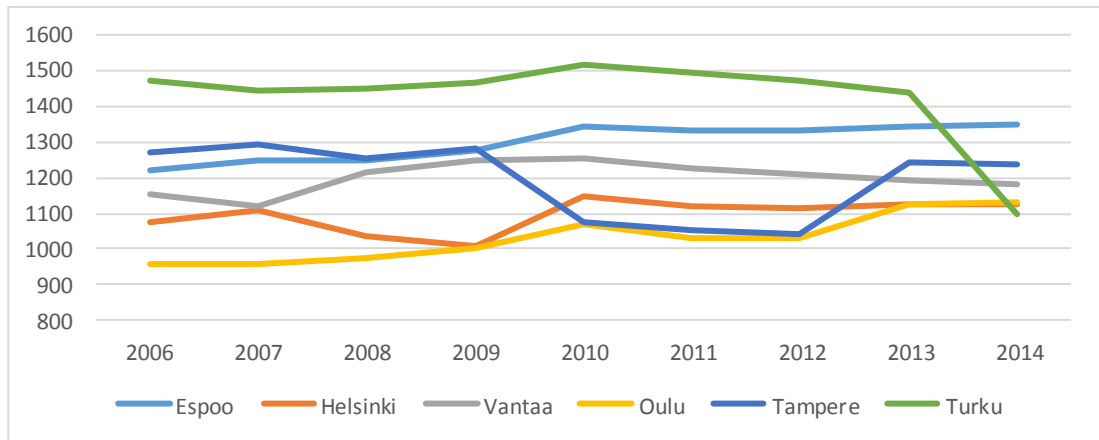
Tässä arvioinnissa tarkasteltavaksi on otettu suurimmat ja kaupunkien kesken vertailukelpoisimmat erät, eli perusopetus ja lukiokoulutus. Kustannuksia voidaan suhteuttaa monella tapaa. Tilastokeskus on tilastoinut asukaskohtaisia, oppilaskohtaisia ja opetustuntikohtaisia tietoja. Asukaskohtaisiin kustannuksiin vaikuttavat suuresti asukasluvun määrä ja kasvu, eikä luku kerro kustannustehokkuudesta.

² www.minedu.fi

³ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015

⁴ www.minedu.fi

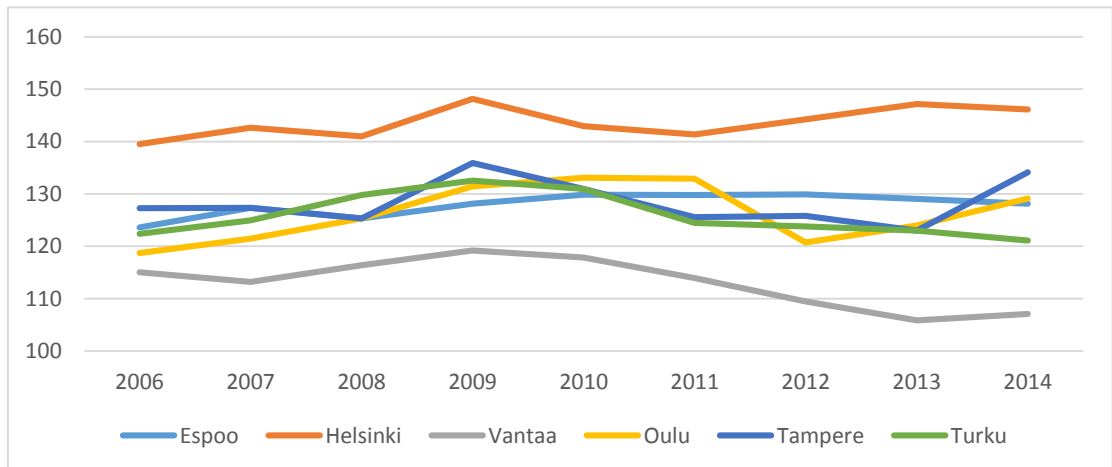
⁵ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015



Kuvio 1 Opetustoimen nettokustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa €/asukas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa⁶

Kuviosta 1 havaitaan, että opetustoimen asukaskohtaisten nettokustannusten perusteella Helsinki on edullisimpien kaupunkien joukossa kuusikkokaupungeista. Helsingissä opetustoimen kustannukset vuonna 2014 olivat 1 123 euroa/asukas. Turun vuoden 2014 lukuun vaikuttaa ammattikorkeakoulun yhtiöittäminen 1.1.2014.

Tilastokeskuksen tilastoista on saatavilla oman perus- ja lukiokoulutuksen nettokustannukset opetustuntia kohden. Perusopetuksen osalta Helsinki on ollut selvästi muita kaupunkeja kalliimpi opetustuntia kohden laskettujen nettokustannusten mukaan (kuvio 2).



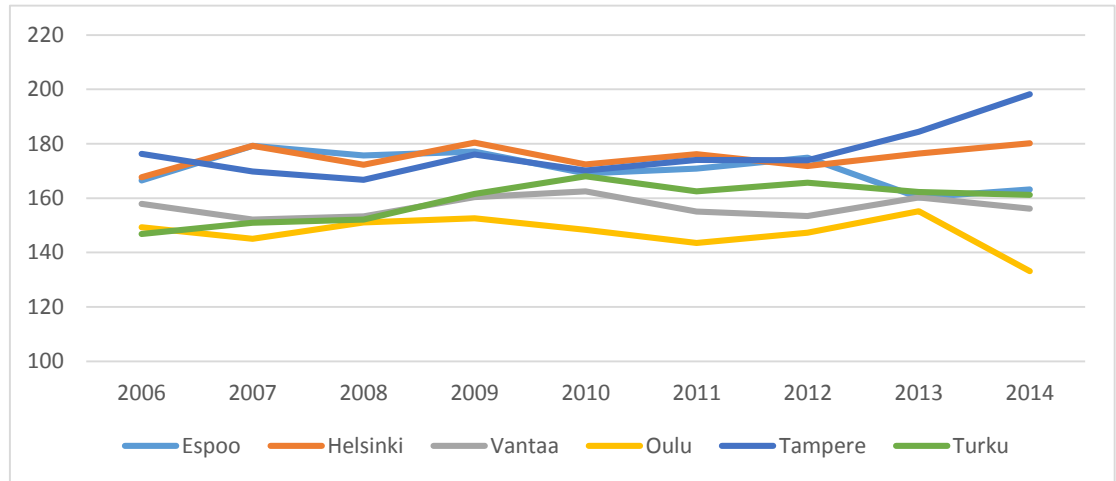
Kuvio 2 Oman perusopetuksen nettokustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa €/opetustunti, vuoden 2015 rahan arvossa⁷

⁶ Tilastokeskus, kuntien tunnusluvut 2006–2014

⁷ Tilastokeskus, kuntien tunnusluvut 2006–2014



Oman lukiokoulutuksen kustannukset opetustuntia kohden ovat pysyneet pitkään samalla tasolla Espoon ja Tampereen kanssa. Vuosina 2013–2014 Tampere on ollut kallein ja Helsinki toiseksi kallein, kuten kuvioista 3 voidaan päätellä.



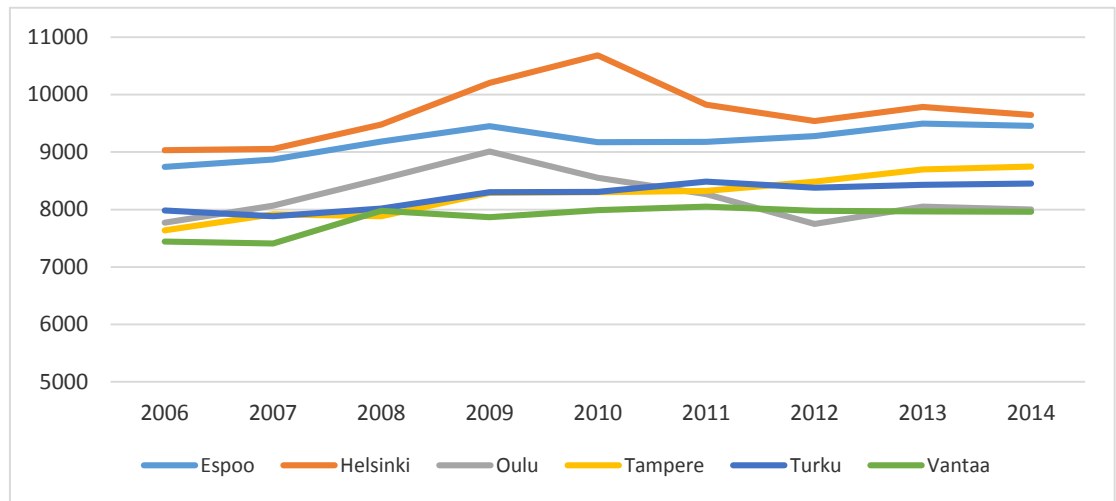
Kuvio 3 Oman lukiokoulutuksen nettokustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa €/opetustunti, vuoden 2015 rahan arvossa⁸

Oppilasmääriä käytetään tärkeimpänä valtionosuuden laskentaperusteena⁹. Tämän vuoksi perusopetuksen ja lukiokoulutuksen oppilaskohtaiset kustannukset on valittu myös tässä arvioinnissa opetustoimen keskeisimmiksi mittareiksi. Kuvio 4 osoittaa, että perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat Helsingissä olleet kuusikkokaupunkien korkeimmat. Opetushallituksen tilastojen mukaan vuonna 2014 perusopetuksen kustannukset olivat 9 635 euroa/oppilas ja lukiokoulutuksen oppilaskohtaiset kustannukset 7 870 euroa/oppilas.¹⁰

⁸ Tilastokeskus, kuntien tunnusluvut 2006–2014

⁹ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015

¹⁰ Kuvioissa 1-3 käytetyt Tilastokeskuksen Talous- ja toimintatilaston oppilaskohtaiset kustannukset ovat suuremmat kuin jäljempänä käytetyt Opetushallituksen tilaston luvut, koska Opetushallituksen tilastot eivät kuvaa kuntien oman perusopetuksen todellisia kustannuksia, vaan sitä osaa kustannuksista, jonka Opetushallitus hyväksyy valtionosuuden perustana pidettäviin kustannuksiin. Tämän johdosta huomio kiinnitetään tässä arvioinnissa lähinnä Helsingin vertailuun muihin kuntiin kunkin tilastoinnin sisällä.



Kuvio 4 Perusopetuksen kustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa €/oppilas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa¹¹

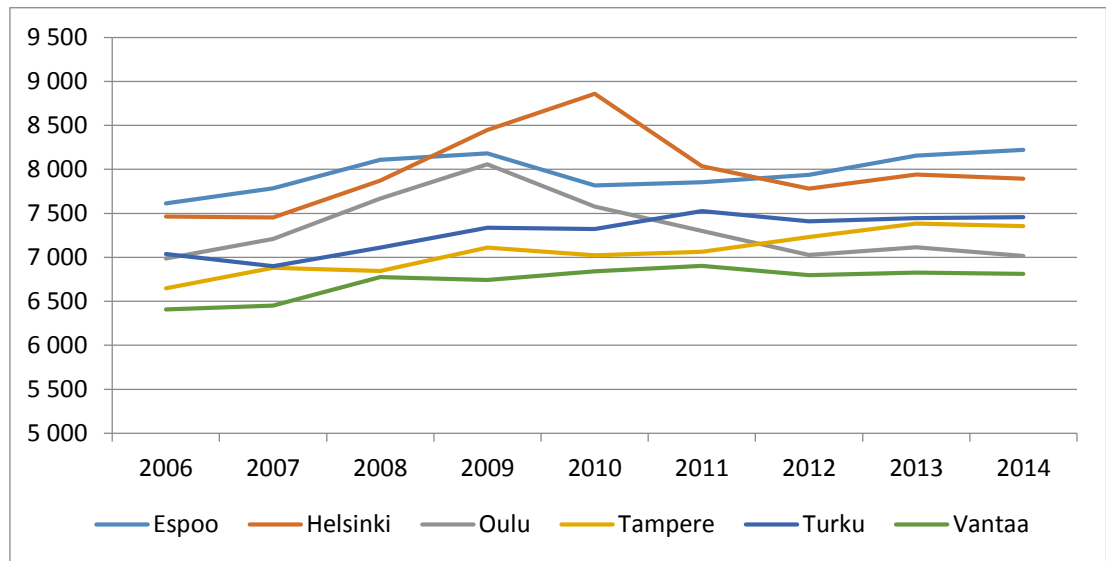
Kuusi suurinta kaupunkia tekevät keskenään myös omia tarkasteluja. Kaupunkien yhteiset vertailut ovat tehneet mahdolliseksi muun muassa poistaa vertailusta Helsingin muita korkeammat sisäiset vuokrat. Kun tarkastelusta vähennetään pääomakustannukset kuvion 5 mukaisesti, Espoo on ollut Helsinkiä kalliimpi lukuun ottamatta vuosia 2009–2011, jolloin Helsingin lukuihin vaikutti toiminnoille kirjatut pienet investointihankkeet¹².

¹¹ Opetustoimen kuusikkokuntavertailu 2002–2014, Helsingin opetusvirasto (opetushallituksen kustannustietoraportit)

¹² Opetusvirasto, taloussuunnittelu ja kehittäminen 6.8.2015



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg



Kuvio 5 Perusopetuksen kustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa €/oppilas ilman pääomakustannuksia 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa¹³

Alla olevasta taulukosta havaitaan, että Helsingin perusopetuksen nettokustannukset oppilasta kohden (ilman pääomakuluja) ovat selvästi lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden.

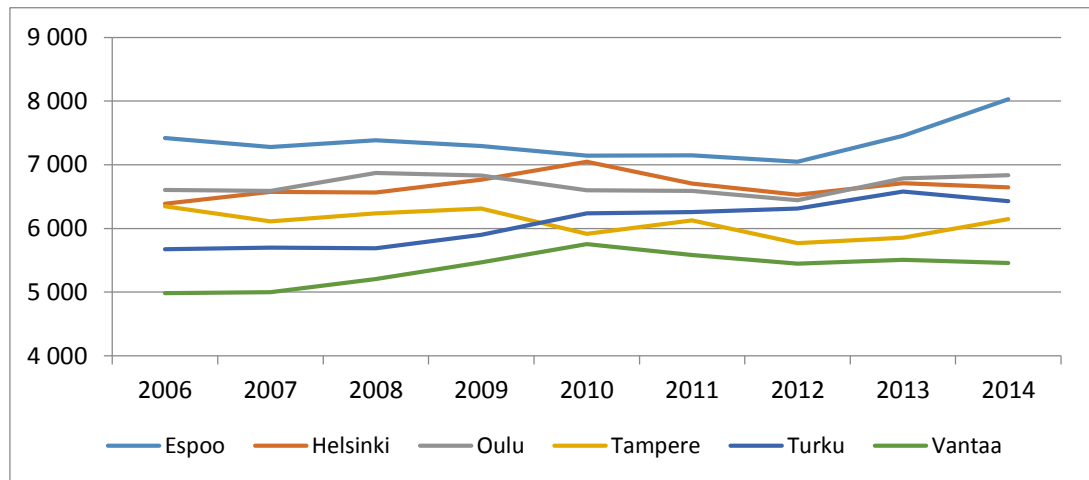
Taulukko 1 Perusopetuksen nettokustannusten keskiarvo €/oppilas ilman pääomakustannuksia Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa strategiakausina (vuoden 2015 rahan arvossa)¹⁴

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2009-2012	8088	7353	735
2013-2014	7917	7379	538
Ero	-171	26	-197

Myös lukioita tarkastellaan tässä arvioinnissa ilman pääomakustannuksia. Helsinki on ollut toiseksi tai kolmanneksi kallein, kuten kuviosta voidaan päätellä (kuvio 6).

¹³ Opetustoimen kuusikkokuntavertailu 2002–2013, Helsingin opetusvirasto (opetushallituksen kustannustietoraportit)

¹⁴ Luvuista on poistettu Helsingin poikkeuksellisen korkeat kustannukset vuonna 2010



Kuvio 6 Lukioiden kustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa €/oppilas 2006–2014 ilman pääomakustannuksia vuoden 2015 rahan arvossa¹⁵

Taulukosta 2 havaitaan, että Helsingin lukioiden nettokustannukset (ilman pääomakuluja) ovat selvästi lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategikauteen nähden.

Taulukko 2 Lukiokoulutuksen nettokustannusten keskiarvo €/oppilas ilman pääomakustannuksia Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa strategiakausina (vuoden 2015 rahan arvossa)¹⁶

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2009-2012	6762	6309	454
2013-2014	6676	6339	337
Ero	-86	30	-117

Opetustoimen kustannusvertailua hankaloittavat tekijät

Pääomakustannusten laskenta vaihtelee, mikä johtaa hyvin eritasoisiin pääomakustannuksiin kaupungeissa. Lisäksi rakennusten ylläpito-, käyttö- ja käyttäjäpalveluiden sisältö vaihtelee huomattavasti eri kaupungeissa. Kuusikko-kaupunkien omista vertailuista on poistettu pääomakustannusten vaikutus, jolloin Helsingin muita kaupunkeja korkeammat sisäiset vuokrat eivät vaikuta kustannusvertailuun. Lukioiden vertailua vaikeuttaa aikuis- ja iltaopiskelijoiden määrä. Heistä aiheutuu vähemmän kustannuksia kuin tavallisesta lukiolaisesta¹⁷. Muutoin perusopetuksessa Helsingin varsinaiset opetuksen kustannukset

¹⁵ Opetustoimen kuusikkokuntavertailu 2002–2013, Helsingin opetusvirasto (opetushallituksen kustannustietoraportit)

¹⁶ Luvuista on poistettu Espoon poikkeuksellisen korkeat kustannukset 2014

¹⁷ Helin 2012



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

ovat esimerkiksi Vantaata suuremmat siitä syystä, että kaupunki antaa enemmän opetusta oppilasta kohden¹⁸.

Liitteessä 2 on esitetty Helsingin opetustoimen kustannusten kehitys asukasta, opetustuntia ja oppilasta kohden eri palveluissa. Asukaskohtaisilla ja oppilaskohtaisilla yksikkökustannuksilla mitaten peruskoulutus on kalleinta. Opetustuntia kohden laskien ammatillisen koulutuksen yksikkökustannukset ja lukiokoulutus ovat perusopetusta kalliimmat. Asukas- ja oppilaskohtaiset kustannukset ovat kehittyneet maltillisesti 2006–2014, mutta opetustuntia kohden ammatillisen koulutuksen menot ovat kasvaneet viime vuosina.

2.2 Vapaa sivistystoimi

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on ”järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta”¹⁹. Palvelut on tarkoitettu kaikille kuntalaisille, joten kustannuskehitystä voidaan tarkastella asukaskohtaisesti. Tilastokeskuksen tiedoista on saatavilla kansalaisopistojen vapaan sivistystyön kustannukset. Sen valtiotason määrätymisperuste on opetustuntien määrä²⁰, joten sitä käytetään myös tämän arvioinnin pääasiallisena mittarina.

Muun sivistystoimen rahoitus

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot. Helsingissä tehtäviä hoitavat suomenkielinen ja ruotsinkielinen työväenopisto. Vapaan sivistystyön rahoitus määräytyy vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) ja asetuksen (805/1998) mukaan ja rahoituksen saamisen ehtona on opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä ylläpitämislupa.²¹ Rahoitus määräytyy opetustuntien, opiskelijaviikkojen tai opiskelijapäivien määrän ja niitä vastaavan yksikköhinnan perusteella. Yksikköhinnat määrätään toteutuneen kustannustason mukaisesti.²²

Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön kustannukset

Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Helsingissä olleet asukasta kohden muita kuusikkokaupunkeja korkeammat. Vuonna 2014 kustannukset olivat 25 euroa/asukas. Kustannukset ovat kuitenkin laskeneet. Myös Espoon kustannustaso on muita kaupunkeja

¹⁸ Kehittämispäällikkö, Helsingin opetusvirasto 25.2.2016

¹⁹ Laki vapaasta sivistystyöstä 1998/632 § 1-2

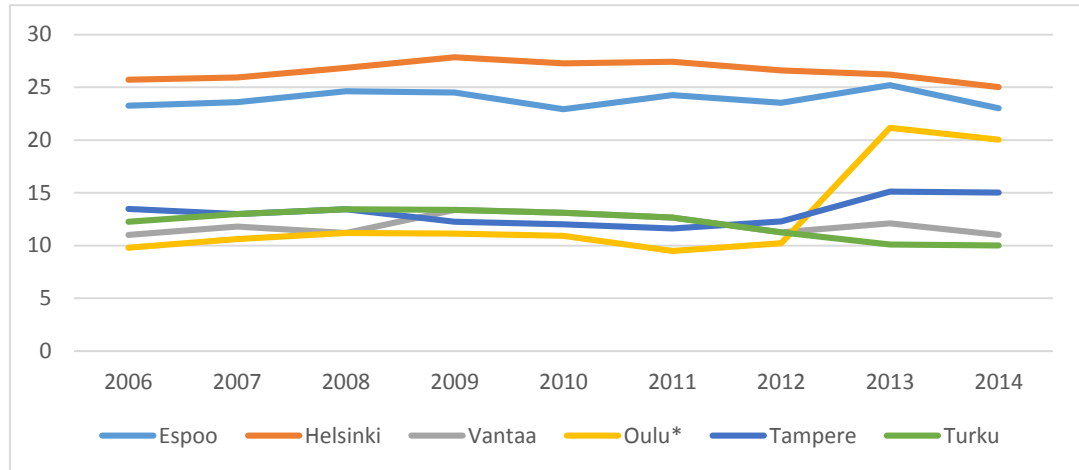
²⁰ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015

²¹ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015

²² www.minedu.fi

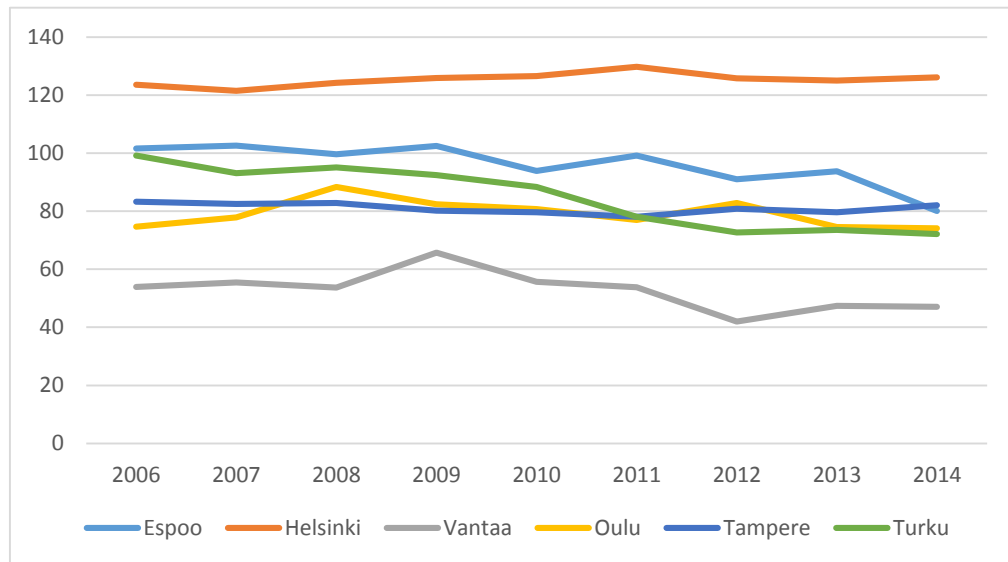


selvästi korkeampi. Oulun luvuissa 2013 ja 2014 vaikuttaa kuntaliitos 2013 (kuvio 7).



Kuvio 7 Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön nettokustannukset €/asukas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa²³

Opetustuntia kohden laskettuna Helsinki on selvästi kallein, kuten kuviosta 8 voi päätellä. Kustannustaso on pysynyt samana, kun se muissa kaupungeissa on ollut pikemminkin laskeva. Vuonna 2014 kustannukset olivat 126 euroa/opetustunti.



Kuvio 8 Omien kansalaisopistojen vapaan sivistystyön nettokustannukset €/opetustuntia, vuoden 2015 rahan arvossa²⁴

²³ Tilastokeskus, Kuntien tunnusluvut 2006–2014

²⁴ Tilastokeskus, Kuntien tunnusluvut 2006–2014



Alla olevasta taulukosta havaitaan, että Helsingin kansalaisopistojen vapaan sivistystyön nettokustannukset opetustuntia kohden ovat laskeneet hieman, mutta muiden suurten kaupunkien keskiarvo on pienentynyt edelliseen strategiakauteen nähden selvästi enemmän.

Taulukko 3 Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön nettokustannukset €/opetustunti Helsingissä ja muissa kuusikkokunnissa (vuoden 2015 rahan arvossa)

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2009-2012	127	79	48
2013-2014	126	72	53
Ero	-1	-7	5

Muun sivistystoimen kustannusvertailua hankaloittavat tekijät

Helsingin korkea kustannustasoa selittävät päätoimisen henkilöstön määrä sekä täysiaikaisesti vuokrattujen tilojen määrä. Työväenopistot tarjoavat opetus- ja toimistopalveluja eri puolilla Helsinkiä, mikä taas johtuu suuresta väestömäärästä ja kaupungin koosta. Lisäksi kustannuksia nostavat palvelutarjonnan sisältö, kuten korkeatasoinen taideopetus sekä erityisryhmien ja maahanmuuttajien opetus.²⁵ Helsingin työväenopiston yhteydessä toimii oma kirjasto, joka lisää palvelun laatua, mutta nostaa myös toisaalta kustannuksia. Helsinki on myös panostanut opetuksen edullisuuteen käyttäjän näkökulmasta, mikä on lisännyt opistojen vaatiman kaupungin tuen määrää ja tätä kautta vaikuttaa palvelun kaupungille aiheuttamia kustannuksia kasvattavasti. Helsingissä monipuolinen palvelutarjonta ja palvelun laatu on nähty tärkeämmäksi kuin niistä suoraan syntyvät kustannukset.²⁶

2.3 Nuorisotoimi

Tilastokeskuksen tiedoista on saatavilla nuorisotoimen kustannukset asukasta kohden. Kuntien valtionosuudet määräytyvät kunnan alle 29-vuotiaiden määrän mukaisesti.²⁷ Nuorisolaki on muuttumassa vielä vuonna 2016. Uusiksi ikärajoiksi on tulossa 7-28 -vuotiaat.²⁸ Tämän vuoksi Tilastokeskuksen tiedoista poimittiin 7-28 vuotiaiden nuorten määrä, johon nettokustannukset on suhteutettu. Nuorten määrään suhteutetut nettokustannukset ovat tämän arvioinnin keskeisin mittari.

²⁵ Helsingin kaupungin talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015–2017, s. 286

²⁶ Suomenkielisen ja ruotsinkielisen työväenopiston haastattelu 11.6.2015

²⁷ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015

²⁸ Nuorisolain uudistaminen, 2015



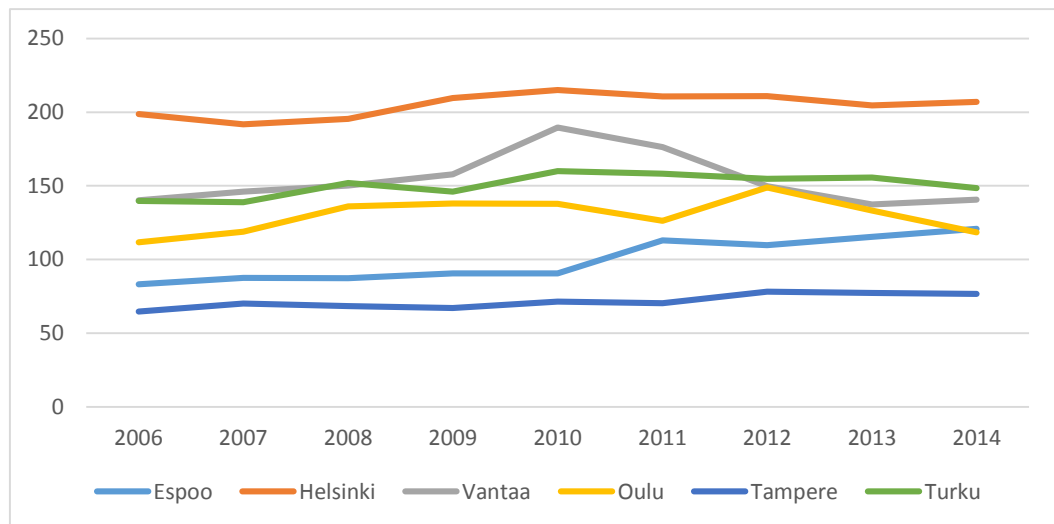
Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Nuorisotoimen rahoitus

Nuorisotyö ja -politiikka ovat osa kunnan lakisääteistä²⁹ tehtäväkenttää. Kuntien ohella nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä. Kunnan nuorisotyö ja -politiikka sisältävät nuorisolain mukaan nuorten kasvatuksellisen ohjauksen, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuen, liikunnallisen, kulttuurisen, kansainvälisen ja monikulttuurisen nuorisotoiminnan, nuorten ympäristökasvatuksen sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut ja etsivän nuorisotyön tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot. Kunnat saavat tietyn laskentakaa- van mukaan määräytyvän valtionosuuden nuorisotyön käyttökustannuksiin.³⁰ Erilaisen nuorisotyön ikäraajat vaihtelevat jonkin verran. Nuorisotoimen kustannuksia voidaan verrata kustannuksilla asukasta kohden, mutta tarkempi mittari on kohderyhmä, 7-28 -vuotiaat.

Nuorisotoimen kustannuskehitys

Nuorisotoimen nettokustannukset euroa/7-28 -vuotiaiden määrä ovat Helsingissä muita kuusikkokuntia selvästi korkeammat, kuten kuviosta 9 havaitaan. Kehitys on ollut melko tasaista ja Helsingin kustannukset ovat hieman laske- neet vuoden 2010 jälkeen. Kustannukset vuonna 2014 olivat 55 euroa/asukas ja 207 euroa/7-28 -vuotias.



Kuvio 9 Kuusikkokaupunkien nuorisotoimen nettokustannukset €/7-28 vuotiaat 2006–2014, vuoden 2015 rahan arvossa³¹

²⁹ Nuorisolaki (72/2006) 7 §

³⁰ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

³¹ Tilastokeskus, Kuntien tunnusluvut 2006–2014



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Taulukosta 4 voidaan todeta, että Helsingin nuorisotoimen nettokustannukset 7-28 vuotiasta kohden ovat hieman lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden.

Taulukko 4 Nuorisotoimen nettokustannukset €/7-28 vuotiasta kohden Helsingissä ja muissa kuusikkokunnissa (vuoden 2015 rahan arvossa)³²

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2009-2012	212	120	91
2013-2014	206	122	83
Ero	-6	2	-8

Nuorisotoimen kustannusvertailua hankaloittavat tekijät

Syitä kustannuseroihin on useita. Nuorisotyön sisältö ja sijoittuminen kaupungin omaan organisaatioon vaihtelee. Jopa suurimmissa kaupungeissa yhtenäinen käsitys nuorisotyön luonteesta puuttuu. Esimerkiksi joillakin kaupungeilla on kustannuksissa mukana työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö. Helsingissä on panostettu esimerkiksi kulttuuriseen nuorisotyöhön, joka on melko kallista. Espoo puolestaan keskittyy varhaisnuoriin. Vantaalla työllistäminen on nuorisotoimen alla. Suurten kaupunkien nuorisotoimen johto tapaa toisiinsa, mutta kaupunkien välisiä lukuja ei ole vielä saatu vertailukelpoisiksi³³.

2.4 Liikuntatoimi

Liikuntatoimen valtionosuus perustuu asukaskohtaiseen rahoitukseen.³⁴ Liikuntatoimi on tarkoitettu koko kunnan väestölle, joten sen yksikkökustannuskehitystä on mielekästä kuvata asukaskohtaisilla kustannuksilla.

Liikuntatoimen rahoitus

Liikuntalain (390/2015) 5 §:n mukaan kuntien tehtävänä on paikallistasolla yleisten edellytysten luominen kunnan asukkaiden liikunnalle. Edellytysten luomisessa korostuvat kunnan vastuu järjestää liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa huomioiden myös eri kohderyhmät. Tätä tehtävää kunnan tulee toteuttaa tukemalla kansalaistoimintaa, esimerkiksi liikuntaseuroja sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Tämän lakisääteisen tehtävän toteuttaminen kunnassa tulee tapahtua eri toimialojen yhteistyönä sekä kehittämällä paikallista, kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä sekä huolehtimalla tarvittaessa muista paikallisiin olosuhteisiin tai tarpeisiin sopivista toimintamuodoista. Kunnat saavat tietyn laskentakaavan mukaan määräytyvän valtionosuuden liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin³⁵.

³² Luvuista on poistettu Vantaan poikkeukselliset luvut 2010 ja 2011

³³ Tarkastuslautakunnan 2. jaoston käynti nuorisoasiainkeskuksessa 16.11.2015

³⁴ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015

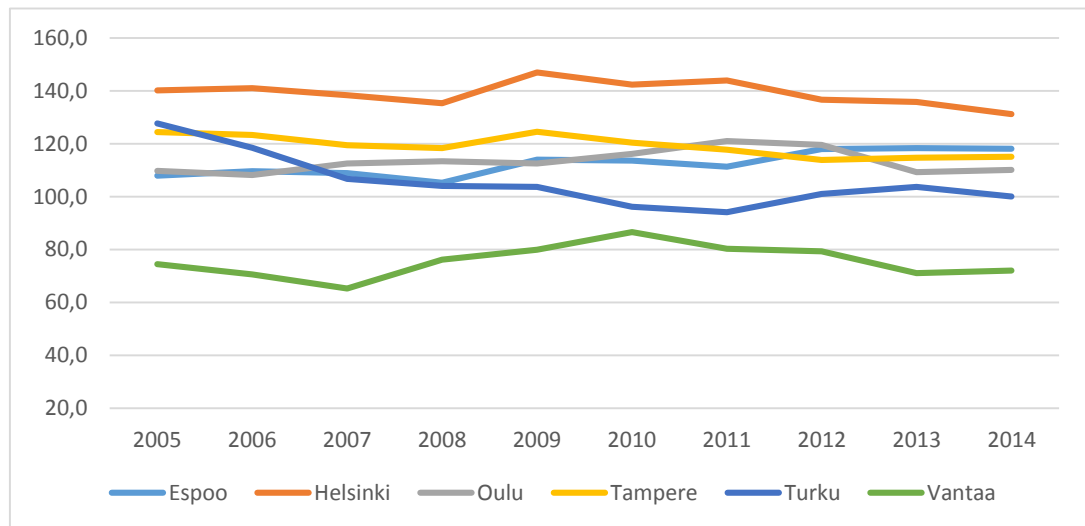
³⁵ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009).



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Liikuntatoimen kustannuskehitys

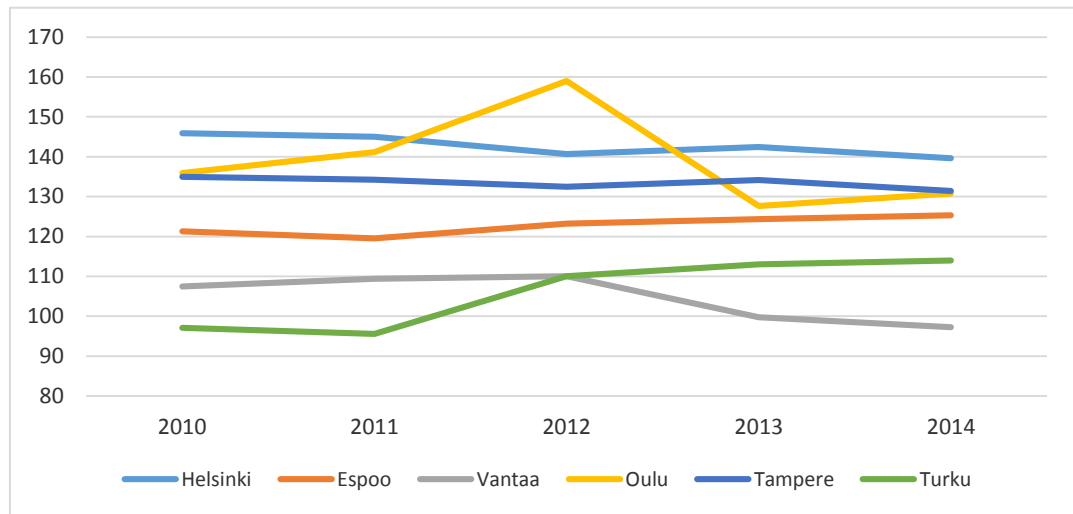
Liikuntatoimen asukaskohtaisilla nettokustannuksilla mitattuna Helsinki on kuusikkokunnista kallein (kuvio 10). Kustannukset vuonna 2014 olivat 131 euroa/asukas. Vuoteen 2008 asti Helsingin kustannukset ovat lähentyneet muiden arvioinnissa mukana olevien kaupunkien kustannustasoa, jonka jälkeen on seurannut vaihtelevasti kustannusten kasvua ja laskua vuoteen 2012 saakka. Vuodesta 2012 alkaen Helsingin asukaskohtaiset nettokustannukset ovat alkaneet taas vähitellen laskea, ollen kuitenkin vertailukaupunkien kustannuksia selvästi korkeammat.



Kuvio 10 Kuusikkokaupunkien liikuntatoimen nettokustannukset €/asukas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa³⁶

Kuusikkokaupungit ovat keskenään tehneet liikuntatoimen kustannusten tarkasteluja muokaten tietoja yhdenmukaisiksi. Koska erityisesti avustukset ovat Helsingissä suuret, ne on poistettu tästä vertailusta, vaikka ne ovatkin tärkeä liikuntapalvelujen järjestämismuoto kaupungissa. Kun kustannuksia tarkastellaan ilman avustuksia, havaitaan, että Helsingin kustannustaso ei ole niin korkea muihin kaupunkeihin nähden kuin mitä Tilastokeskuksen tiedot osoittavat (kuvio 11). Oulun poikkeuksellisiin kustannuksiin 2012 vaikutti kuntaliitoksen vuoksi muista kunnista siirtyvä liikuntatoimen henkilöstö sekä kunnostetun liikuntapaikan avaaminen ja vuonna 2013 asukasmäärän kasvu kuntaliitoksen myötä.

³⁶ LiikuntaVertti 14.12.2014, Suomen Kuntaliitto



Kuvio 11 Kuusikkokaupunkien liikuntatoimen nettokustannukset ilman avustuksia €/asukas 2010–2014 vuoden 2015 rahan arvossa³⁷

Alla olevasta taulukosta voidaan todeta, että Helsingin liikuntatoimen nettokustannukset ilman avustuksia ovat jonkin verran lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden. Näin on tapahtunut, vaikka avustukset olisivat vertailussa mukana.

Taulukko 5 Liikuntatoimen nettokustannukset ilman avustuksia €/asukas Helsingissä ja muissa kuusikkokunnissa (vuoden 2015 rahan arvossa)³⁸

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2010-2012	144	119	24
2013-2014	141	119	22
Ero	-3	0	-2

Liikuntatoimen kustannusvertailua hankaloittavat tekijät

Liikuntatoimen käyttömenoista suurin osa kuluu liikuntapaikkojen ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Helsingin liikuntavirastolla on muihin suuriin kaupunkiin verrattuna laaja palveluvalikoima sekä tiheä ja kattava liikuntapaikkaverkosto. Helsingissä on yhteensä noin 2 100 julkisessa käytössä olevaa liikuntapaikkaa valtakunnallisen liikuntapaikkojen paikkatietokannan (LIPAS) tyyppikoodiluokittelun mukaisesti. Kaupunki ylläpitää niistä yli 1 500 liikuntapaikkaa³⁹.

Helsingissä liikuntapalveluihin kuuluvia kustannuksia nostavia ja muista suurista kaupungeista poikkeavia palveluja ovat mm. vanhat, käyttökustannuksil-

³⁷ Kuuden suurimman kaupungin liikuntatoimen kustannusvertailut, Liikuntavirasto 26.2.2016

³⁸ Luvuissa ei ole mukana Oulun poikkeuksellisia kustannuksia 2012 ja 2013

³⁹ Liikuntastrategia vuosille 2013 - 2017



taan kalliit, vuoden 1952 olympialaisiin rakennetut isot sisäliikuntatilat, muista kaupungeista puuttuvat suuret Töölön kisahallin ja Liikuntamyyllyn monitoimihallit, Kivikon hiihtohalli, omat laajat ja laadukkaat liikunnanohjauspalvelut, ulkoilualueet muissa kunnissa, ulkoilusaaret ja niiden vesireittiliikenne, venesatamat, kalastuspalvelut, laajat vesialueet ja ympärivuotinen Rastilan leirintäalue. Liikuntaviraston mukaan tämän palveluverkoston ylläpito, perusparannus ja täydentäminen edellyttävät selvästi enemmän resursseja kuin muissa suurissa kaupungeissa.⁴⁰

Helsingin liikuntatoimen rooli on aktivoita muita liikuntapalveluiden tuottajia. Siksi se avustaa taloudellisesti merkittävästi kaupunkikonserniin kuuluvia muita liikuntapalveluita tuottavia yhteisöjä (Urheiluhallit Oy, Jääkentäsäätiö, Stadion-säätiö) sekä lähes 400 helsinkiläistä liikuntaseuraa. Liikuntatoimi subventoi kaupunkikonsernin ja opetustoimen liikuntatiloja, joita liikuntaseurat käyttävät ja on ohjannut tätä taloudellista tukea liikuntatilojen tarjoajille. Lisäksi liikuntatoimen käyttömenoista (2015: 80 218 119 euroa) noin viidennes on avustuksia (2015: 16 182 124 euroa) muille liikuntapalveluiden tuottajille. Tämä on merkittävä ero muihin suurten kaupunkien liikuntatoimiin, sillä niiden jakamat avustukset ovat huomattavasti pienemmät eli noin 2–10 prosenttia liikuntatoimen käyttömenoista. Suomen kuntien liikuntatoimien avustuksista (lähes 50 miljoonaa euroa) Helsingin osuus on noin kolmannes.⁴¹

Helsinki tuottaa liikuntapalvelut omalla henkilökunnalla. Liikuntaviraston mukaan kaupunki on tällä tavalla pitänyt liikuntapalveluiden laadun korkealla tasolla, mikä näkyy myös kuntalaisten arvioissa suurten kaupunkien liikuntapalveluita (Kaupunkipalvelututkimukset) sekä muissa erilaisissa vertailuissa (liikuntapaikkojen vertailu LIPAS, THL:n terveyttä edistävän liikunnan vertailut TEA-viisari).⁴²

2.5 Kirjasto- ja kulttuuritoimi

Kirjasto- ja yleisen kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus määräytyy pääasiassa asukasluvun mukaan. Teattereiden, museoiden ja orkestereiden valtionosuus määritellään henkilötyövuosien mukaan.⁴³ Tilastokeskuksen tiedoista on saatavilla asukaskohtainen tieto. Koska palvelut on pääasiassa tarkoitettu koko väestölle, palvelujen kustannuksia on mielekästä tarkastella suhteessa asukaslukuun.

⁴⁰ Liikuntaviraston kehittämysyksikkö 29.2.2016

⁴¹ Liikuntaviraston kehittämysyksikkö 29.2.2016 ja Liikuntatoimi tilastojen valossa 2012

⁴² Liikuntaviraston kehittämysyksikkö 29.2.2016

⁴³ Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015



Kirjasto- ja kulttuuritoimen rahoitus

Kulttuuripalvelut ovat kuntien tuottamia peruspalveluja. Lakisääteisiä kirjastopalveluita ja ns. yleistä⁴⁴ kulttuuritoimintaa lukuun ottamatta kunnilla on vapaus toteuttaa kulttuuripalveluita parhaaksi katsomassaan laajuudessa. Kuntien velvollisuutta järjestää erilaisia palveluita koskevat yleisellä tasolla perustuslaki (731/1999) ja kuntalaki (410/2015). Erityisesti kulttuuritoimintaan kohdistuvia, kuntien ja valtion suhdetta määrittäviä, lakeja ovat laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) ja laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992). Lisäksi mm. kirjasto-, museo- sekä teatteri- ja orkesteritoimintaan kohdistuu omaa sääntelyä.⁴⁵ Museon, teatterin ja orkesterin ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta tietyn laskentakaavan mukaan määräytyviin käyttökustannuksiin⁴⁶.

Kunnat vastaavat kulttuurin julkisesta rahoituksesta ja kulttuuripalveluiden järjestämisestä huomattavalla osuudella suhteessa valtion rahoitukseen. Palvelujen järjestämisen tavoiksi kunnat voivat valita oman toiminnan lisäksi yhteistoiminnan tai palveluiden järjestämisen ostopalveluina.⁴⁷ Esimerkiksi kulttuuripalveluita kunnat tuottavat oman toiminnan lisäksi avustamalla kulttuuritoimijoita yhteistoiminnassa muiden kuntien ja tahojen kanssa sekä ostopalveluina.⁴⁸

Kirjastotoimen kustannuskehitys

Asukaskohtaisten kirjastotoimen kustannusten osalta Helsinki on kuusikko-kaupunkien keskitasoa, kuten alla olevasta kuviosta 12 voidaan havaita. Asukaskohtaiset kustannukset ovat alentuneet viime vuosina muissa kunnissa paitsi Tampereella, jossa kustannukset kohosivat vuonna 2014. Helsingin kustannukset vuonna 2014 olivat 59 euroa/asukas.

⁴⁴ Kunnan yleinen kulttuuritoiminta kattaa tässä kaiken varsinaisen kulttuurihallinnon alla toteutetun toiminnan, joka ei kuulu taide- ja kulttuurilaitosten, kulttuuritalojen ja -keskusten eikä taideoppilaitosten ja taiteen perusopetuksen osa-alueiden alle, sisältäen myös ne kunnan kulttuuritoimintaan myöntämät avustukset, joita ei ole kirjattu aikaisemmin käsiteltyihin kohtiin.

⁴⁵ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa 2014, s. 24 ja 94.

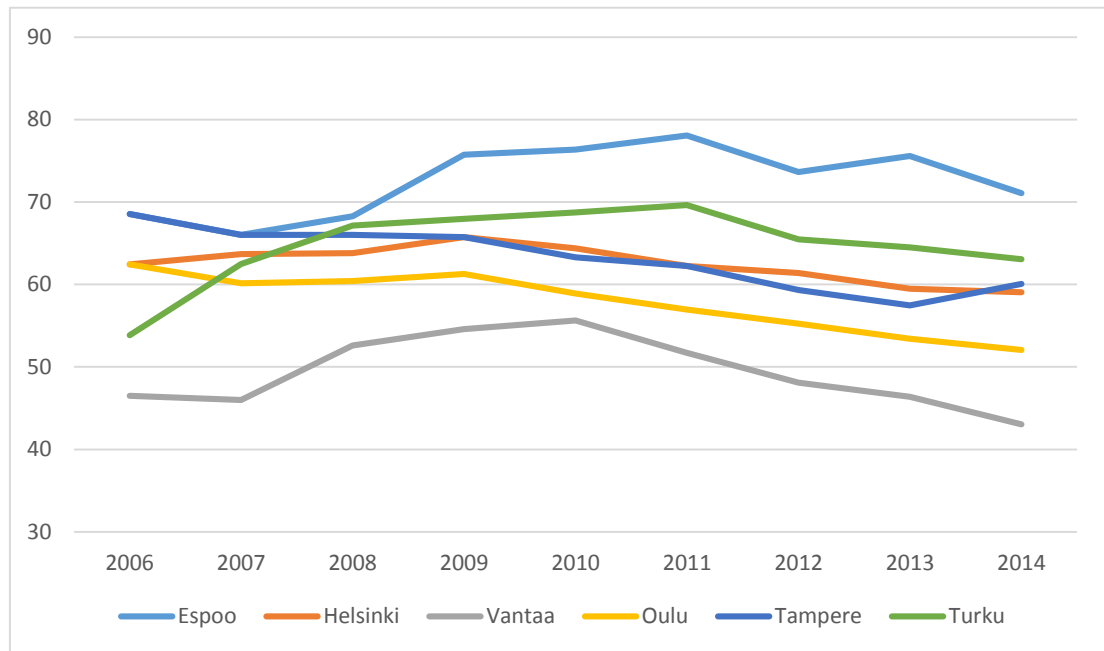
⁴⁶ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

⁴⁷ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa 2014, s. 24

⁴⁸ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa 2014, s. 30–31



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg



Kuvio 12 Kuusikkokaupunkien kirjastotoimen nettomenot €/asukas 2006–2014, vuoden 2015 rahan arvossa⁴⁹

Taulukosta 6 havaitaan, että Helsingin kirjastotoimen nettokustannukset ovat samalla tasolla kuin kuusikkokunnissa.

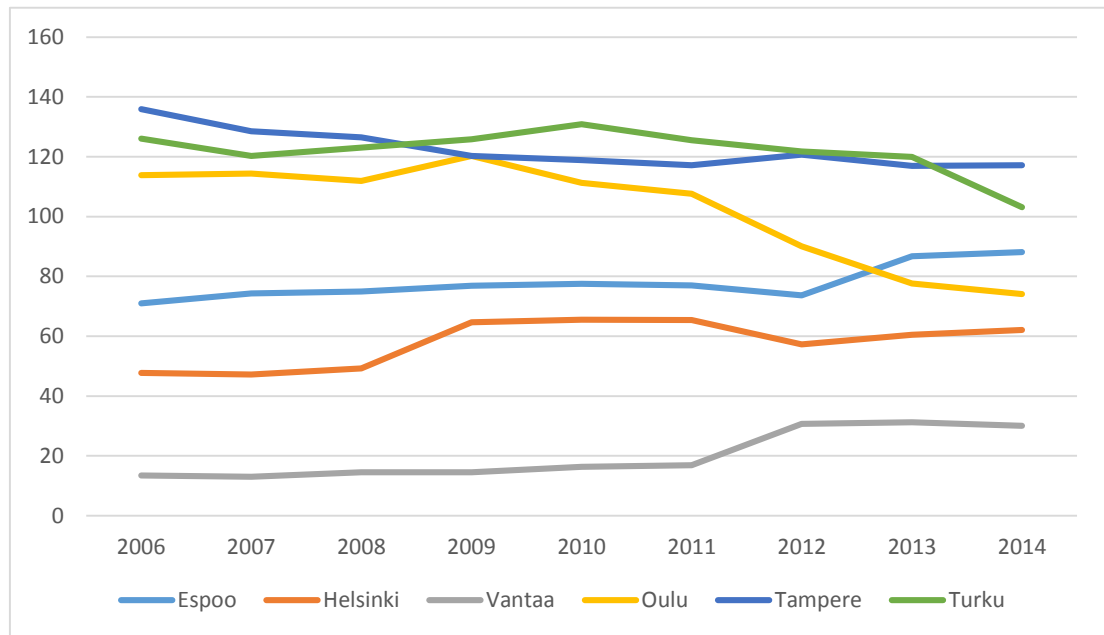
Taulukko 6 Kirjastotoimen nettokustannukset €/asukas Helsingissä ja muissa kuusikkokunnissa (vuoden 2015 rahan arvossa)

	Helsinki	Muut, ka.	Ero
2009-2012	63	63	0
2013-2014	59	59	0
Ero	-4	-4	0

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden kustannuskehitys

Helsingin asukaskohtaiset nettomenot museo-, teatteri- ja orkesteritoimintaan olivat kuusikkokuntien toiseksi alhaisimmat. Helsingin kustannukset vuonna 2014 olivat 62 euroa/asukas. Vantaan pieniä kustannuksia selittää muun muassa se, että sillä ei ole ammattimaisesti toimivaa teatteria ja orkesteria (kuvio 13).

⁴⁹ Tilastokeskus, Kuntien tunnusluvut 2006–2014



Kuvio 13 Kuusikkokaupunkien museo- teatteri- ja orkesteritoiminnan nettomenot €/asukas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa⁵⁰

Alla olevasta taulukosta havaitaan, että Helsingin museo- teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokustannusten ero on pienentynyt muiden suurien kaupunkien keskiarvoon nähden. Kustannukset ovat laskeneet, mutta kuusikkokunnissa laskua on tapahtunut Helsinkiä enemmän.

Taulukko 7 Museo- teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokustannukset €/asukas Helsingissä ja muissa kuusikkokunnissa (vuoden 2015 rahan arvossa)

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2009-2012	63	90	-26
2013-2014	61	84	-23
Ero	-2	-6	3

Muu kulttuuritoimi

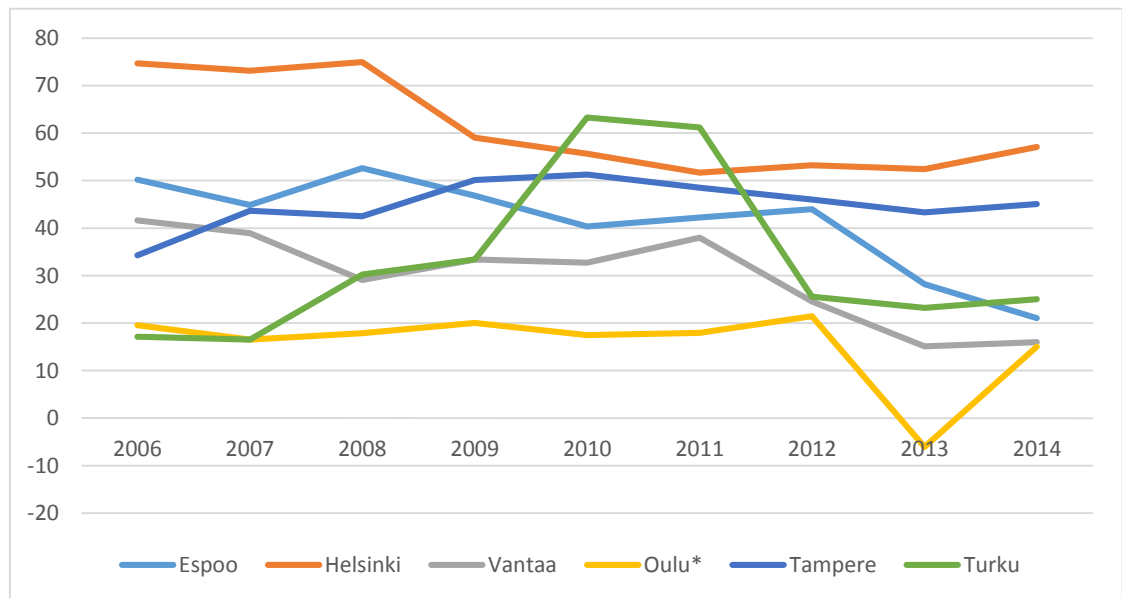
Helsinki on muun kulttuuritoiminnan osalta kuusikkokaupunkien kallein mitattuna asukaskohtaisilla nettomenoilla, kuten 14 kuviosta voidaan havaita. Kustannukset vuonna 2014 olivat 57 euroa/asukas. Turun muita korkeammat kustannukset 2010 ja 2011 selittyvät kulttuuripääkaupunkivuodella ja Oulun vuoden 2013 alhaiset kustannukset seudulla tapahtuneella suurella kuntaliitoksella (asukasluvun kasvu). Kaikkien kaupunkien muun kulttuuritoiminnan asukaskohtaiset nettokustannukset ovat laskeneet, myös Helsingin, lukuun ottamatta vuotta 2014.

⁵⁰ Tilastokeskus, Kuntien tunnusluvut 2006–2014



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Muuhun kulttuuritoimintaan sisältyvät taide- ja kulttuurilaitokset, kulttuuritalot ja kulttuurikeskukset, taideoppilaitokset ja taiteen perusopetus, yleinen kulttuuritoiminta sekä avustukset kulttuuritoimintaan.



Kuvio 14 Kuusikkokaupunkien muun kulttuuritoiminnan nettomenot €/asukas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa⁵¹

Taulukosta 8 selviää, että Helsingin muun kulttuuritoiminnan nettokustannusten ero muihin suuriin kaupunkeihin on kasvanut edelleen. Kustannukset ovat laskeneet muissa kuusikkokunnissa selvästi edelliseen strategiakauteen nähden, mutta Helsingissä ne ovat pysyneet keskimäärin ennallaan 2013–2014.

Taulukko 8 Muun kulttuuritoiminnan nettokustannukset €/asukas Helsingissä ja muissa kuusikkokunnissa (vuoden 2015 rahan arvossa)⁵²

	Helsinki	Muut, keskiarvo	Ero
2009-2012	55	35	20
2013-2014	55	26	29
Ero	0	-9	9

Koko kulttuuritoimen kustannuskehitys

Suomen Kuntaliiton ja Cuporen vertailututkimuksessa kustannustiedot koottiin kuntien tilinpäätöstiedoista kirjastojen, taide- ja kulttuurilaitosten (museo, teatteri, orkesteri), kulttuuritalojen ja kulttuurikeskusten, taideoppilaitosten ja tai-

⁵¹ Tilastokeskus, Kuntien tunnusluvut 2006–2014

⁵² Luvuista on poistettu Turun poikkeukselliset vuodet 2010–2011 ja Oulun poikkeuksellinen vuosi 2013



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

teen perusopetuksen, kunnan yleisen kulttuuritoiminnan sekä muiden hallintokuntien muun kuin edellä mainittuihin osa-alueisiin sisältyvän kulttuuritoiminnan osalta 24 kaupungissa. Näiden tietojen perusteella Helsingin ja muiden kuusikkokaupunkien asukaskohtaiset kustannukset ovat alla olevan taulukon mukaiset. Nettokustannukset ovat alentuneet sekä Helsingissä että kuusikkokaupungeissa.

Taulukko 9 Helsingin ja muiden kuusikkokaupunkien kirjasto- ja kulttuuritoiminnan nettokustannukset 2010 ja 2013 (vuoden 2013 rahan arvossa)⁵³

	2010	2013	muutos%
Helsinki	189,6	172,7	-0,09
Muut kuutoskaupungit, KA	204,4	182,82	-0,11
Espoo	220,8	209,7	-0,05
Oulu	221,2	161,3	-0,27
Tampere	245,4	231,4	-0,06
Turku	222,4	205	-0,08
Vantaa	112,2	106,7	-0,05
Erotus muut kaupungit - Helsinki	14,8	10,12	-0,32

Kirjasto- ja kulttuuritoiminnan kustannusvertailua hankaloittavat tekijät

Liitteessä 3 on kuvattu kaupunkien välisiä eroja kirjasto-, museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan toimipisterakenteessa ja nettokustannuksissa.

Kirjastotoimessa Espoo on kaikkein kallein Vantaan ollessa edelleen edullisin, kun vertaillaan asukaskohtaisia kustannuksia. Helsinki sijoittuu asukaskohtaisessa kustannusvertailussa kolmannelle edullisuussijalle. Helsingin kirjastojen palvelutarjonta muihin kaupunkeihin nähden on kaikkein laajin, sillä on selkeästi eniten toimipisteitä ja tästä johtuen myös henkilötyövuosia kertyy vertailukaupunkeihin nähden kaikkein eniten. Kirjastotoiminnassa ilmenevät suurtuotannon edut, jonka ansiosta asukaskohtaiset menot eivät ole silti kalleimmat.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden osalta Tampere on kaikkein kallein Vantaan ollessa edelleen edullisin. Helsinki sijoittuu asukaskohtaisessa kustannusvertailussa toiselle edullisuussijalle. Helsingin palvelutarjonta on myös kaikkein laajin, sillä on selkeästi eniten toimipisteitä ja tästä johtuen myös henkilötyövuosia kertyy vertailukaupunkeihin nähden kaikkein eniten.

Kulttuuritoiminnassa valtionosuuksien määrä vaihtelee suuresti kaupungeittain riippuen siitä, ylläpitääkö kaupunki valtionosuuden piirissä olevaa toimintaa ja minkä kokoinen toimija on kyseessä. Arvioinnin kohteena olevissa kaupungeissa kulttuuripalveluiden järjestämisen mallit ja palvelutuotannon lähtö-

⁵³ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa, 2014, luvut laskettu taulukosta 8, s. 61



kohdat ovat erilaiset. Erot heijastuvat myös palvelutoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Eroja selittää muun muassa lautakuntarakenne: Espoossa ja Turussa toimii erillinen kulttuurilautakunta (tilanne 31.12.2014). Helsingissä kulttuuritoiminta on jaettu useiden lauta- ja johtokuntien alaisuuteen. Oulussa kirjasto- ja kulttuuripalvelut on organisoitu yhden lautakunnan, sivistys- ja kulttuurilautakunta, alaisuuteen. Tampereella toiminta on organisoitu kahden lautakunnan alaisuuteen. Vantaalla kirjasto ja kulttuuripalvelut on jaettu opetuslautakunnan ja vapaa-ajan lautakunnan kesken.⁵⁴

Kulttuuripalveluilla on taipumusta keskittyä suuriin kaupunkeihin sekä taloudellisesti että toiminnallisesti tarkasteltuna. Keskittymistä selittää luonnollisesti se, että suurista kaupungeista ja niiden lähiympäristöstä löytyy myös suurin väestöpohja käyttämään kulttuuripalveluita.⁵⁵ Kunnallisen toiminnan lisäksi palveluja järjestetään avustamalla kulttuuritoimijoita ja ostamalla kulttuuripalveluja. Organisoitierot vaikuttavat kulttuuritoiminnan kustannustietoihin⁵⁶. Helsingillä on muihin suuriin kaupunkeihin nähden muun muassa runsas kulttuuri- ja taidetalojen verkosto.

Tietokeskuksen raportin mukaan kustannusten suoraviivainen vertailu ei välttämättä johda oikeiden johtopäätösten tekemiseen. Muutokset kuntien välisessä sijoittumisessa kustannusten suhteen ovat lyhyellä aikavälillä suhteellisen pieniä. Kuntien väliset erot ja kehitystrendit kustannuksissa tulevat esiin vasta pidemmän aikavälin tarkastelussa.⁵⁷

2.6 Tulosten yhteenveto

Arvioinnin pääkysymys, ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen muita kuntia korkeammat yksikkökustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti, koski opetustointia, vapaata sivistystointia, nuorisointia, liikuntainta ja yleistä kulttuuritoimintaa.

⁵⁴ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa 2014, s. 26–29

⁵⁵ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa 2014, s. 20–21

⁵⁶ Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa, 2014

⁵⁷ Helin 2013



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Taulukko 10 Vastaus arviointikysymyksiin

	Lähenivätkö yksikkökustannukset muiden suurten kaupunkien keskiarvoa verrattuna edelliseen strategiakauteen?	Kustannustaso (nettokustannukset €/asukas 2014)
Opetustoimi	kyllä	1 123
Vapaa sivistystoimi	ei	25
Nuorisotoimi	kyllä	55
Liikuntatoimi	kyllä	131
Muu kulttuuritoimi	ei	57

Opetustoimen yksikkökustannukset ovat lähentyneet suurimpien kaupunkien keskiarvoa sekä perusopetuksessa että lukiokoulutuksessa. Asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Helsingissä matalat muihin suuriin kaupunkeihin nähden, mutta opetustuntia kohden kustannukset ovat perusopetuksessa muita korkeammat ja lukiokoulutuksessa yksi korkeimmista. Sama koskee oppilaskohtaisia kustannuksia. Kun kustannuksista poistetaan vertailua vaikeuttavat sisäiset vuokrat, sekä perusopetuksen että lukiokoulutuksen nettokustannukset oppilasta kohden ovat selvästi lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden.

Helsingin vapaan sivistystoimen yksikkökustannukset eivät ole lähentyneet suurimpien kaupunkien keskiarvoa. Työväenopistojen kustannukset opetustuntia kohden ovat Helsingissä muita kuusikkokuntia selvästi korkeammat ja ero on kasvanut muiden suurten kaupunkien keskiarvoon verrattuna edelliseen strategiakauteen nähden.

Nuorisotoimen yksikkökohtaiset kustannukset ovat lähentyneet suurimpien kaupunkien keskiarvoa. Helsingin kustannukset ovat muita kaupunkeja selvästi korkeammat, mutta lähentymistä on tapahtunut jonkin verran.

Liikuntatoimen yksikkökohtaiset kustannukset ovat lähentyneet suurimpien kaupunkien keskiarvoa. Arvioinnissa tarkasteltiin kustannustietoja ilman avustuksia, mutta tilanne on sama vaikka ne olisivat vertailussa mukana. Helsingin kustannukset ovat muita kaupunkeja selvästi korkeammat, mutta lähentymistä on tapahtunut hieman.

Helsingin kalliin muun kulttuuritoiminnan nettokustannusten ero muihin suuriin kaupunkeihin on kasvanut edelleen. Kustannukset ovat laskeneet muissa kuusikkokunnissa selvästi edelliseen strategiakauteen nähden, mutta Helsingissä ne ovat pysyneet keskimäärin ennallaan strategiakautena 2013–2014.



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen muita kuntia korkeammat yksikkökustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti. Perusopetuksen, lukiokoulutuksen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen muita kaupunkeja korkeampien kustannusten osalta näin on tapahtunut. Koska yksikkökustannukset näissä palveluissa muodostavat selvästi suurimman osan arvioinnin piiriin kuuluvista palvelukustannuksista, kysymykseen voidaan vastata myönteisesti, vaikka ero Espoon, Vantaan, Tampereen, Turun ja Oulun nettokustannusten keskiarvoon on kasvanut kansalaisopistojen ja muun kulttuuritoiminnan

Verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin Helsingin yksikkökustannukset arvioiduissa palveluissa ovat korkeat kautta linjan lukuun ottamatta kirjastoa ja museo-, teatteri- ja orkesteritoimintaa. Näissäkään palveluissa – kirjastotoiminta ehkä lukuun ottamatta, kustannusten vertailu ei välttämättä anna oikeaa kuvaa palveluista erilaisten järjestämistapojen vuoksi.

Helsinki on asettanut strategiassaan menokasvua rajoittavan tavoitteen. Tämän vuoksi tullaan todennäköisesti tarvitsemaan linjauksia siitä, miten laajasti vapaan sivistystoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluita tullaan järjestämään. Suurten kaupunkien olisi täsmennettävä palvelujensa sisältöä erityisesti kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluissa, jotta niitä voitaisiin saada vertailukelpoisemmaksi sekä kustannus- että muita vertailuja ajatellen.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen, p. 09- 310 36606 ja Katja Bosisio-Hillberg, p. 09 310 43214.

Liisa Kähkönen

Katja Bosisio-Hillberg

JAKELU Tarkastuslautakunnan 2. jaosto



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

LÄHTEET

Haastattelut ja tiedonkeruu:

Suomenkielisen ja ruotsinkielisen työväenopiston rehtorin, suomenkielisen työväenopiston hallintopäällikön ja tietohallintovastaavan haastattelu 11.6.2015

Tarkastuslautakunnan 2. jaoston käynti nuorisoasiainkeskuksessa 16.11.2015

Opetusvirasto, Hallinto- ja kehittämiskeskus, Taloussuunnittelu ja kehittäminen, sähköpostiviesti 17.2.2016.

Liikuntaviraston kehittämysyksikkö, sähköpostiviesti 29.2.2016

Muut lähteet:

Helin, H., Hyvä vai huono – halpa vai kallis. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2012. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 6/2013.

Helsingin kaupungin talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015–2017

Nuorisolain uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:16

Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa III. Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2013. Cupore. Kuntaliiton verkkojulkaisu, Helsinki 2014.

Liikuntastrategia vuosille 2013 – 2017. Liikuntalautakunta 13.11.2012. Helsingin kaupungin liikuntavirasto.

Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:22.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015. Opetushallitus, oppaat ja käsikirjat 8/2015.



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Palvelukustannusten kehitys opetus-, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimessa		
Suunnitelman laatija Liisa Kähkönen, Katja Bosisio-Hillberg		Pvm 1.6.2015
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 6.5.2015		
Arvioinnin ohjausryhmä 2 jaosto		
Aloittamisaika kesäkuu 2015	Valmistumisaika joulukuu 2015	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Liisa Kähkönen, Katja Bosisio-Hillberg
Arviointiaiheen tausta Strategiaohjelman 2013–2016 Hyvinvoiva helsinkiläinen -osiossa yhteinen taloustavoite on mm. se, että Helsingin muita kuntia korkeammat palvelujen yksikkökustannukset lähenivät muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tehty kuuden suurimman kaupungin (ns. kuusikkokunnat) välisiä palvelukustannusvertailuja 1990-luvun puolivälistä lähtien. Eri palvelut otettiin mukaan vertailuun järjestelmällisemmin vuodesta 2005 alkaen (http://www.kuusikkokunnat.fi/). Myös opetustoimessa on toteutettu kuuden suurimman kaupungin kustannusten vertailua. Suurten kaupunkien (11 kaupunkia) palvelukustannusten vertailua on tehty Tietokeskuksen toimesta ainakin 1990-luvun puolivälistä alkaen. Viimeisimmät vertailut on tehty kahden vuoden välein vuosina 2008, 2010 ja 2012. Viimeisimmässä tutkimusraportissa (Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2012) on käsitelty sosiaali- ja terveystoimen, opetustoimen, kulttuurin ja vapaa-ajan kustannuksia. Lisäksi raportissa on käsitelty asumiseen liittyvien kustannusten kehitystä vuosina 2001–2013. Raportin koostamisessa on hyödynnetty eri lähteistä saatavia tilastoja. Esimerkiksi tilastokeskuksen tuottamat tilastoaineistot ovat olleet keskeisessä asemassa. Kustannusten suoraviivainen vertailu ei välttämättä johda oikeiden johtopäätösten tekemiseen. Muutokset kuntien välisessä sijoittumisessa kustannusten suhteen ovat lyhyellä aikavälillä suhteellisen vakiintuneita. Kuntien väliset erot ja kehitystrendit kustannuksissa tulevat esiin vasta pidemmän aikavälin tarkastelussa. Kuntien kustannusten vertailtavuus on myös heikentynyt johtuen kuntien erilaisesta organisaatorakenteesta. Lisäksi opetustoimessa kustannustasoon ja sen mukaiseen sijoittumiseen vertailussa vaikuttaa se laskeutanko kustannuksia asukasta vai oppilasta kohti. Pelkkien kustannusten tarkastelu voi antaa tarkasteltavasta ilmiöstä liian yksinkertaistetun kuvan. Palveluiden laatutasoja ei esimerkiksi kustannuksia laskettaessa ole lainkaan huomioitu.		
Taloudellinen näkökulma Palvelukustannusten hillintä on osa strategiaohjelmaa		
Asiakas- ja työntekijänäkökulma Ei varsinaisesti asiakas- tai työntekijänäkökulmaa		



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta
Ei aiheeseen suoraan liittyviä suosituksia

Arviointikysymykset ja aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palvelujen yksikkökustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti?

Arvioinnin osakysymykset ovat

- ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen yksikkökustannukset alentuneet strategiakaudella?
- ovatko opetus-, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen (opetustoimi, vapaa sivistystyö, kirjastot, liikuntatoimi, nuorisotoimi, museotoimi, teatterit, orkesterit, yleinen kulttuuritoimi) yksikkökustannukset lähentyneet suurimpien kaupunkien keskiarvoa?

Arvioinnissa selvitetään lisäksi sitä, mitkä ovat kaupungin yksikkökustannusten kalleuden tai edullisuuden syyt.

Opetustoimeen kuuluvat esiopetus, perusopetus, lukio-opetus, ammattikoulu- ja ammatti- korkeakouluopetus sekä muu sivistystoimi. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimintoihin kuuluvat kirjasto, liikunta, nuorisotoimi, museot, teatterit, orkesterit ja yleinen kulttuuritoimi. Vertailukaupungit ovat muut kuusikkokaupungit, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku. Arviointivuodet ovat 2012–2014. Arviointiaineistona käytetään Tilastokeskuksen kuntien tunnusluvut -aineistoja sekä Helsingin kaupungin tietokeskuksessa kahden vuoden välein laadittuja tutkimuskatsauksia palvelukustannusten kehityksestä. Palvelut valitaan pääasiassa tilastoluokituksen mukaisesti, mutta analyysia syvennetään, mikäli yksityiskohtaisempia kustannuskehitystietoja on saatavilla siten, että niitä voidaan vertailla kaupunkien välillä. Palvelujen asukaskohtaiset kustannukset kootaan tilastokeskuksen Kuntien talouden tunnusluvut -tilastosta, joka on saatavilla vuoden 2014 tietojen osalta vuoden 2015 lopussa. Lisäksi tietoja poimitaan talousarvioista, tilinpäätöksistä sekä valtakunnallisista tilastoista sen mukaan, miten niitä on saatavilla. Lisäksi kartoitetaan valittuja palveluja tuottavien virastojen tilastoja tai muita aineistoja.

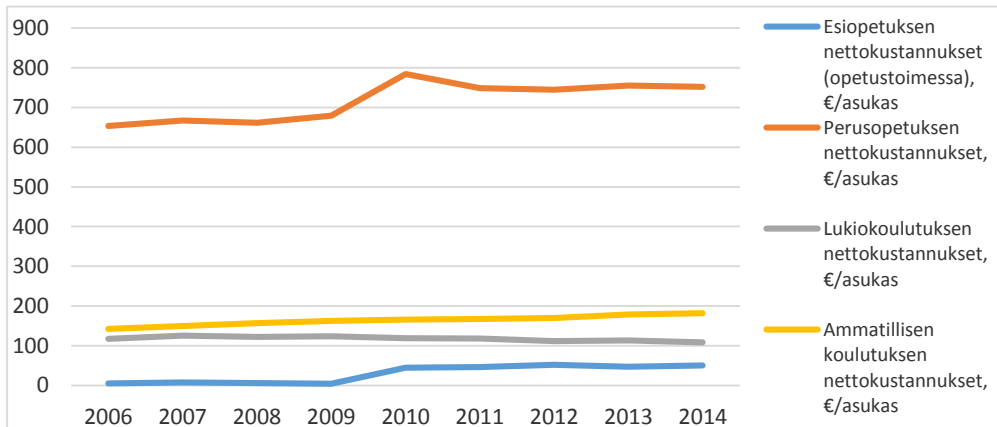
Rajaukset

Arviointi rajataan koskemaan sellaisia opetustoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palveluja, joista on saatavissa kustannuksiin liittyvää tilasto- tai tutkimusaineistoa. Sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimen tarkastelu on rajattu tämän arvioinnin ulkopuolelle.

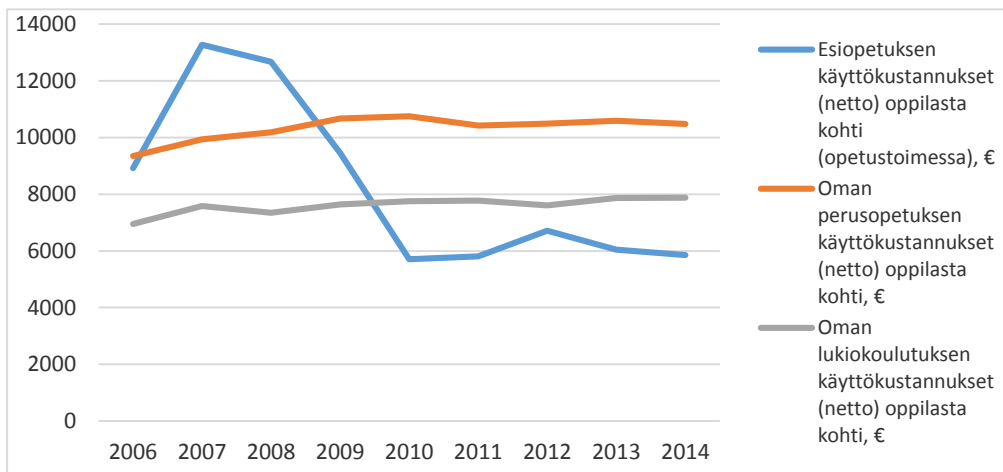


Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

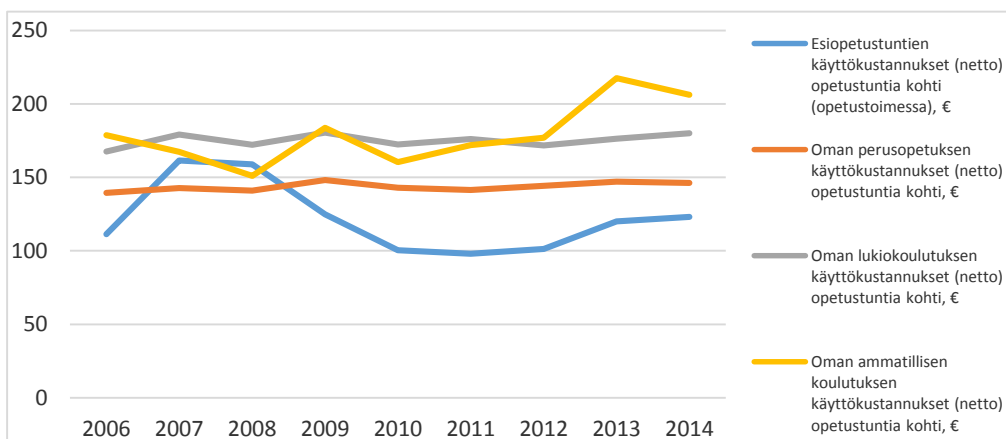
Liite 2. Helsingin opetustoimen kustannuskehitys 2006–2014⁵⁸



Helsingin opetustoimen nettokustannukset €/asukas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa



Helsingin opetustoimen nettokustannukset €/oppilas 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa



Helsingin opetustoimen nettokustannukset €/opetustunti 2006–2014 vuoden 2015 rahan arvossa

⁵⁸ Tilastokeskus, tunnusluvut 2006–2014



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

Liite 3. Eräitä vertailutietoja kirjasto-, museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan toimipisterakenteesta ja nettokustannuksista⁵⁹ suurissa kaupungeissa 2013⁶⁰

Kirjastot

Kaupunki	Lautakuntarakenne	Kirjastojen toimipisteet	Henkilötyövuodet yhteensä	Nettokäyttökustannukset, 1.000 € ja €/asukas
Helsinki	Kulttuuri- ja kirjastolautakunta	1 pääkirjasto, 35 sivukirjastoa, 10 laitospkirjastoa, 2 kirjastoautoa	527	35.260 57,51
Espoo	Kulttuurilautakunta	15 sivukirjastoa, 1 laitospkirjasto, 2 kirjastoautoa	294	19.720 75,60
Tampere	Sivistys- ja elämänlaatu palvelujen lautakunta	1 pääkirjasto, 14 sivukirjastoa, 5 laitospkirjastoa, 2 kirjastoautoa	216	12.876 58,37
Vantaa	Opetuslautakunta	1 pääkirjasto, 10 sivukirjastoa, 1 laitospkirjasto, 2 kirjastoautoa	152	8.901 42,78
Oulu	Sivistys- ja kulttuurilautakunta	1 pääkirjasto, 22 sivukirjastoa, 1 laitospkirjasto, 3 kirjastoautoa	162	9.970 51,44
Turku	Kulttuurilautakunta	1 pääkirjasto, 12 sivukirjastoa, 2 kirjastoautoa	159	10.907 59,84

Museot, teatterit ja orkesterit

Kaupunki	Lautakuntarakenne	Toimipisteet	Henkilötyövuodet yhteensä	Nettokäyttökustannukset, 1.000 € ja €/asukas
Helsinki	Helsingin taidemuseon johtokunta, kaupunginmuseon johtokunta, kaupunginorkesterin johtokunta, kulttuuri- ja kirjastolautakunta	3 kunnallista laitosta, 34 kunnan avustamaa laitosta, joista 21 vos	302+930 vos laitokset =1.232	42.779 69,77
Espoo	Kulttuurilautakunta	2 kunnallista laitosta, 11 kunnan avustamaa laitosta, joista 9 vos	88+136 vos laitokset =224	18.829 72,19
Tampere	Sivistys- ja elämänlaatu palvelujen lautakunta	3 kunnallista laitosta, 12 kunnan avustamaa laitosta, joista 8 vos	281+427 vos laitokset =708	25.009 113,38
Vantaa	Vapaa-ajan lautakunta	2 kunnallista laitosta, 7 kunnan avustamaa laitosta, joista 5 vos	25+50 vos laitokset =75	3.117 14,98
Oulu	Sivistys- ja kulttuurilautakunta	2 kunnallista laitosta, 3 kunnan avustamaa laitosta, joista 2 vos	129+127 vos laitokset =256	13.935 71,89
Turku	Kulttuurilautakunta	3 kunnallista laitosta, 11 kunnan avusta-	401+185 vos laitokset	21.063 115,57

⁵⁹ Nettokäyttökustannukset = käyttökustannukset (brutto) – käyttötuotot, jossa käyttökustannukset = toimintamenot + poistot ja arvonalentumiset + laskennalliset menot ja käyttötuotot = toimintatulot + laskennalliset tulot.

⁶⁰ Kuntaliitto, Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa III



Kaupunkitarkastajat Liisa Kähkönen ja
Katja Bosisio-Hillberg

		maa laitosta, joista 7 vos	=586	
--	--	-------------------------------	------	--