

Tuottavuutta lisäävien uudistusten toteuttaminen 2021–2024

johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen ja
kaupunkitarkastaja Elina Vismanen

Sisällys

1	Arvioinnin taustatiedot.....	3
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2	Arvioinnin kohde ja taustatiedot.....	3
1.2.1	Tuottavuus strategisena tavoitteena	3
1.2.2	Tuottavuuden edistäminen talousarvioissa.....	4
1.3	Arviointikysymykset ja -kriteerit	6
1.4	Arvioinnin aineistot ja menetelmät.....	6
2	Havainnot.....	7
2.1	Toimialojen ja liikelaitosten tilannekuva syksyllä 2024	7
2.1.1	Toimialat ovat käynnistäneet tuottavuutta lisäävien uudistusten suunnittelun .	9
2.1.2	Liikelaitoksilla on tuottavuusohjelma.....	12
2.1.3	Palvelutuotannon kustannusten laskenta on edennyt jonkin verran	17
2.2	Kaupunkiympäristön toimialan tilannekuva syksyllä 2024	19
2.2.1	Tuottavuusohjelmaa on edistetty järjestelmällisesti	19
2.2.2	Uudistuksilla tullaan saavuttamaan mittavia euromääräisiä hyötyjä	25
2.3	Rakentamispalveluliikelaitos Staran tilannekuva syksyllä 2024.....	28
2.3.1	Kehittämis- ja tuottavuusohjelmaa on toteutettu tiiviisti.....	28
2.3.2	Tehostamis- ja sopeuttamistoimien säästövaikutukset ovat suuret	33
3	Johtopäätökset.....	36
	Lähteet	39
	Liitteet.....	41

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnissa tarkasteltiin kaupunkistrategian 2021–2025 tavoitetta käynnistää uudistuksia, jotka tuovat lisää tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan. Arvioinnissa tavoitteesta käytettiin nimeä tuottavuutta lisäävien uudistusten suunnittelu ja käynnistäminen kaupungin eri toimialoilla ja liikelaitoksissa. Tarkemmin toimenpiteiden käynnistämistä ja toimeenpanoa tarkasteltiin kaupunkiympäristön toimialalla ja rakentamispalveluliikelaitos Starassa. Vaikka tuottavuutta on edistetty kaupungin toiminnassa pidempään, aiempi tuottavuuden kehittäminen jäi arvioinnin ulkopuolelle.

Arviointi kattoi kunta-Helsingin ja jätti sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan arvioinnin ulkopuolelle, koska kaupunki ei enää vastaa toimialan rahoituksesta. Arvioinnin ulkopuolelle jäi myös Työterveysliikelaitos, koska työterveyshuolto ulkoistettiin marraskuussa 2024.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

1.2.1 Tuottavuus strategisena tavoitteena

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 tavoitteena on palvelutuotannon tuottavuuskasvu, joka näkyy palvelujen paranemisena tai säästyvinä menoina. Strategian mukaan käynnistetään sellaisten konkreettisten uudistusten suunnittelu ja toimeenpano, jotka tuovat lisää tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan. Tätä varten käydään läpi kaupungin toimialat, liikelaitokset ja muut yksiköt ja yhteisöt, sekä niiden toiminnan tehokkuus ja tilankäyttö. Toimilla tavoitellaan vähintään 50 miljoonan euron vuosittaista hyötyä vuoteen 2025 mennessä. Strategian mukaan tuottavuuskokonaisuuksista syntyvää saavutettua ja tehtyihin päätöksiin perustuen luotettavasti arvioitua liikkumavaraa kohdennetaan vuosittain talousarviopäätöksen yhteydessä tuottavuustavoitteen kattamiseen ja palveluiden parantamiseen. Liikkumavaraa menoihin haetaan pyrkimällä tehokkuuteen ja parempaan panos-tuotossuhteeseen kaupungin kaikessa omassa toiminnassa ja palvelutuotannossa.¹

Tuottavuuden parantaminen ei ole kaupungin tavoitteena mitenkään uusi. Strategia-kaudella 2013–2016 tavoite oli käyttömenojen 1 prosentin tuottavuuskasvu. Tuolloin tavoitteena oli myös tehdä ja toteuttaa vuosille 2013–2016 kaupungin kokonaisvaltainen tuottavuusohjelma.² Tuolloin menokasvuun liittyvää tavoitetta ei saavutettu, mutta virastojen ja liikelaitosten tuottavuustoimenpiteet alettiin raportoida vuosittain kaupungin talousarvioon. Muutoksia tuottavuudessa mitattiin virastotasoisilla tuotta-

¹ Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025.

² Strategiaohjelma 2013–2016. Strategiaohjelman 2013–2016 perustelumuiotio, Khs 25.3.2013.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

vuusindekseillä. Virastot ja liikelaitokset kehittivät tuottavuusmittareita ja tuottavuusmatriiseja. Tarkastuslautakunta arvioi aihetta vuonna 2015 todeten, että tuottavuuden mittaaminen on useimmille virastoille tuttua.³ Tuottavuus- ja työhyvinvointitavoitteita oli mukana myös tulospalkkiojärjestelmissä.⁴ Kaupunkistrategiassa 2017–2021 tavoiteltiin kokonaistuottavuuden 0,5 prosentin vuotuista kasvua menoissa, jolla katettaisiin osa väestönlisäyksen aiheuttamasta toimintamenojen lisäystarpeesta.⁵ Ylätason tavoitetta ei saavutettu menokasvun vuoksi, vaikka palvelukustannuksia saatiin alenemaan muiden suurten kaupunkien tasolle.⁶

Tuottavuudella tarkoitetaan yleensä sitä, kuinka tehokkaasti resursseja pystytään hyödyntämään, eli se kuvaa tuotosten ja resurssien välistä suhdetta. Tuloksellisuus on kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun mukaan lukien työelämän laatu (liite 1).⁷ Tässä arvioinnissa tuottavuutta ei käsitellä kuitenkaan sen perinteisessä merkityksessä, vaan osana toiminnan kehittämistä ja sitä kautta voimavarojen ja taloudellisen liikkumavaran lisäämistä.

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 linjataan myös, että kaupungin oman palvelutuotannon kustannukset kaupunkikonsernin kaikissa osissa lasketaan ja julkistetaan, ja että kaupungin taloushallinnon automatisointi ja toimintamenojen läpinäkyvyys nostetaan vähintään samalla tasolle kuin muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Tavoitteiden toteutumisen seurantaan liittyen strategiassa todetaan, että toimialojen ja tytäryhteisöjen vuosikertomukset ja niiden sisältämät mittarit ja tunnusluvut käydään läpi ja uudistetaan, jotta kaupungin toiminnan tehokkuutta, kustannuksia ja vaikuttavuutta voidaan vertailla yli ajan, suhteessa muihin kaupunkeihin ja suhteessa markkinatoimijoihin. Avoimuudella ja vertailukelpoisuudella pyritään luomaan edellytykset sille, että kaupunkilaisten hyvinvointia tuetaan mahdollisimman paljon käytettävissä olevilla resursseilla.⁸

Vastuullinen ja kestävä talous on yksi kaupungin strategisista ohjelmaryhmistä. Strategian loppukauden kärjet ovat tuottavuusohjelmat ja yhtenäinen toiminto- ja palvelukustannuslaskelma.⁹

1.2.2 Tuottavuuden edistäminen talousarvioissa

Toimialoille ja liikelaitoksille asetetun kaupunkistrategian 2021–2025 tuottavuustavoitteen (0,5 %) ohella toimialoja ja liikelaitoksia on pyritty kannustamaan systemaattiseen tuottavuustyöhön. Tuottavuutta ja tuottavuusohjelmia on kehitetty varsin eri

³ Tuloksellisuuden mittaaminen. Arviointikertomus 2015. https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/tarkastuslautakunnan_arviointikertomus_2015.pdf#page=27

⁴ Strategiaohjelman 2013–2016 seuranta. Kaupunginvaltuuston seminaari 2.-3.2.2017.

⁵ Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

⁶ Kaupunkistrategian 2017–2021 toteutuminen. Yhteenvetomuistio 21.4.2021. Khs 10.5.2021.

⁷ Arvioinnin käsikirja 2024

⁸ Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025.

⁹ <https://helsinginkaupunki.sharepoint.com/sites/Intra-Kaupunkistrategia/SitePages/Strategiset-ohjelma-ryhm%C3%A4t.aspx?web=1> (luettu 9.1.2025).

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tahdissa eri toimialoilla ja liikelaitoksissa. Tuottavuusohjelmia on toteutettu jo pidempään HKL:ssä, Starassa ja kaupunkiympäristön toimialallakin lähes kolme vuotta. Vuonna 2022 tuottavuustyö aloitettiin myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Kaupunginkansliassa ja kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialalla tuottavuustoimien valmistelu aloitettiin vuonna 2024.¹⁰

Arvioinnin ulkopuolelle jäävän sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla on käynnistetty oma valtion edellyttämä muutosohjelmansa 2023–2025 talouden tasapainottamiseksi. Ohjelman tavoitteet pyritään saavuttamaan lisäämällä toiminnan vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta ja tuottavuutta, keskittymällä lakisääteisiin velvoitteisiin, lisäämällä tuloja ja juurruttamalla taloudellinen näkökulma osaksi toimialan arkea. Kaupungin johtoryhmä seuraa yleisellä tasolla tuottavuustoimenpiteiden etenemistä.¹¹ Työterveysliikelaitoksessa valmistauduttiin palvelujen siirtoon uudelle toimijalle ja liikelaitoksen toiminnan lakkauttamiseen 1.11.2024.¹²

Vuonna 2023 talousarviossa kaupunginkanslian sitovana tavoitteena oli tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan tuovien toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen ja mittarina tälle ”uusien 16,5 miljoonaa euroa vuodessa tuovien toimenpiteiden hyödyt on kuvattu ja vastuutettu sekä seurannassa osana kaupungin ja kaupunkikonsernin TA24 valmistelua”. Tavoite toteutui erityisesti kaupunkiympäristön toimialan ansioista, sillä arvioiden mukaan sen toiminnan tuottavuuden parantaminen, ympäristötalon ulosvuokrauksen laajentaminen sekä erilaisten digitalisaatiohankkeiden myötä löydetty hyödyt ovat noin 40 miljoonaa euroa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla hyödyiksi arvioitiin noin 5 miljoonaa euroa ja Staran kehittämis- ja tuottavuusohjelman hyödyt 10 miljoonaksi euroksi.¹³

Vuoden 2024 talousarviossa todetaan, että kaupunki on vuonna 2023 yhtenäistänyt talousarviokirjassa esitettävien palvelujen kustannusten kohdistamis- sekä laskenta-periaatteet, ja yhtenäistämisen yhteydessä luovuttiin aiemmista tuottavuusmittareista. Useilla liikelaitoksilla, kuten Palvelukeskus ja Stara, on omat tuottavuusohjelmansa, joiden toimenpiteitä jatketaan vuonna 2024. Lisäksi kaupunkiympäristön toimialalla on tuottavuusohjelma 2023–2024, ja siihen liittyy useita vuodelle 2024 asetettuja tavoitteita. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on teettänyt vuosina 2022–2023 ulkoiset tuottavuusselvitykset kaikista keskeisistä palveluistaan: varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta ja yhteisistä palveluista. Eri toimialat ja liikelaitokset ovat kirjanneet vuoden 2024 tuottavuustavoitteensa omiin toimintasuunnitelmiinsa ja tulosbudjetteihinsa. Tuottavuustavoitteet on määritelty eri toimialoilla hyvin eri tasoisesti ja eri tahtiin.¹⁴

¹⁰ Kanslian kaupunkistrategiayksikön johtavan asiantuntijan alkuhaastattelu 23.5.2024.

¹¹ Kanslian kaupunkistrategiayksikön johtavan asiantuntijan alkuhaastattelu 23.5.2024.

¹² Työterveysliikelaitoksen tulosbudjetti ja toimintasuunnitelma 2024.

¹³ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2023.

¹⁴ Helsingin kaupungin talousarvio 2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys: Ovatko kaupungin toimialat ja liikelaitokset suunnitelleet ja toteuttaneet strategian mukaisia tuottavuutta lisääviä uudistuksia?

Osakysymykset:

1. Onko tuottavuutta lisäävien uudistusten suunnittelu käynnistetty?
2. Onko tuottavuustoimia käynnistetty, mikäli tuottavuutta parantavia toimenpiteitä on tunnistettu?

Ensimmäisen osakysymyksen kriteerinä on, että kaikilla toimialoilla ja liikelaitoksissa on käynnistetty konkreettisten tuottavuutta lisäävien uudistusten suunnittelu. Lisäksi selvitetään, missä määrin kaupungin oman palvelutuotannon kustannuksia on laskettu ja julkistettu strategian tavoitteen mukaisesti, eli onko läpi toimialojen ja tytäryhteisöjen hyödyntämät mittarit ja tunnusluvut käyty läpi ja uudistettu siten, että toiminnan tehokkuutta, kustannuksia ja vaikuttavuutta voidaan vertailla yli ajan ja suhteessa muihin kaupunkeihin.¹⁵

Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että niillä toimialoilla ja liikelaitoksissa, joissa tuottavuusohjelmia on laadittu, on myös systemaattisesti alettu suunnitella, johtaa, toteuttaa ja seurata toimenpiteiden toteuttamista ja vaikutuksia. Tässä tarkastelun kohteena ovat kaupunkiympäristön toimiala ja Stara. Lisäksi selvitetään, missä määrin tuottavuutta parantavilla uudistuksilla saavutettu tavoiteltu vaikutuksia, kuten parannettu tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa tai saatu lisää voimavaroja kaupungin toimintaan ja palvelujen parantamiseen ilman, että palvelun laatu, vaikuttavuus tai henkilöstön työhyvinvointi heikkenee (ellei palvelutason alentaminen ole tavoitteena).

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Kaupungin toimialoille ja liikelaitoksille (pl. sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ja Työterveysliikelaitos) tehtiin tiedustelu osakysymykseen 1 vastaamiseksi. Kaupunkiympäristön toimialan ja liikelaitos Staran keskeisiä tuottavuusohjelmista vastaavia henkilöitä haastateltiin osakysymykseen 2 vastaamiseksi. Lisäksi arviointiaineistona oli toimialoilta ja liikelaitoksista saatu asiakirja- ja tilastomateriaali sekä 1. toimikunnan käynneillä kaupunkiympäristön toimialalle ja kaupunginkansliaan saadut tiedot.

¹⁵ Strategian tavoitetta kustannusten vertailukelpoisuudesta suhteessa markkinatoimijoihin ei tarkasteltu, sillä vertailu edellyttäisi järjestämisen kustannusten selvittämistä ja niiden erottamista tuotannon kustannuksista. Ks. esimerkiksi Yksikkökustannusten kehittämishanke <https://vm.fi/-/sosiaali-ja-terveyspalveluiden-yksikkokustannuksia-julki-ensi-vuoden-alusta-tuo-hyvinvointialueille-tarkeaa-tietoa-tehokkaimmista-tavoista-jarjestaa-palveluja> ja Kuntien infrapalveluiden organisointi ja hankinta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/150852/978-952-03-3045-3.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (Katsottu 7.11.2024).

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

2 HAVAINNOT

2.1 Toimialojen ja liikelaitosten tilannekuva syksyllä 2024

Pormestarilla on ollut vahva vaikutus kaupunkistrategian 2021–2025 kohdan kirjaukseen ”käynnistetään sellaisen konkreettisten uudistusten suunnittelu ja toimeenpano, jotka tuovat lisää tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan.” Konkreettisena toimenpiteenä kaupunginkanslian kaupunkistrategiayksikköön palkattiin pääekonomisti, jonka toimenkuvaan kuuluu tehokkuutta parantavien uudistusten ehdottaminen, suunnittelu ja toteuttaminen yhteistyössä muun organisaation kanssa sekä yhteydenpito tutkijayhteisöihin ja niiden hyödyntäminen. Kaupunkistrategiayksikössä työskentelee lisäksi tuottavuustyötä koordinoiva johtava asiantuntija.¹⁶

Pontimena tuottavuutta lisäävien uudistusten toteuttamiselle on strategian tavoite vuotuisesta 0,5 % menokasvun hillinnästä. Vaikka tavoite on mekaaninen, se kannustaa toimialoja pyrkimään siihen. Pääekonomistin mukaan strategiakirjaus on kohdullisen lahea: pelkän tuottavuuden sijasta tavoitellaan lisää voimavaroja ja taloudellista liikkumavaraa.¹⁷

Nykyisen strategian mukaista tuottavuutta ei ole kehitetty samatahtisesti kaupungin eri toimialoilla ja liikelaitoksissa.¹⁸ Kanslian seurannan mukaan tuottavuustoimet -ja ohjelmat etenevät kuitenkin aikataulussa kaikilla toimialoilla.¹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan, rakentamispalveluliikelaitos (Stara), Palvelukeskus Helsingin ja Helsingin kaupungin liikenneliikelaitoksen (HKL) tuottavuusohjelmia on toteutettu järjestelmällisesti ja pidempään.²⁰ Tuottavuustoimien toteuttaminen on käynnissä myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla sekä taloushallintopalveluliikelaitoksessa. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla sekä kansliassa valmistellaan parhaillaan tuottavuusohjelmia.²¹ Tilanne syksyn 2024 lopussa on esitetty kuvioissa 1 ja 2.

¹⁶ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹⁷ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹⁸ Kanslian kaupunkistrategiayksikön johtavan asiantuntijan alkuhaastattelu 23.5.2024.

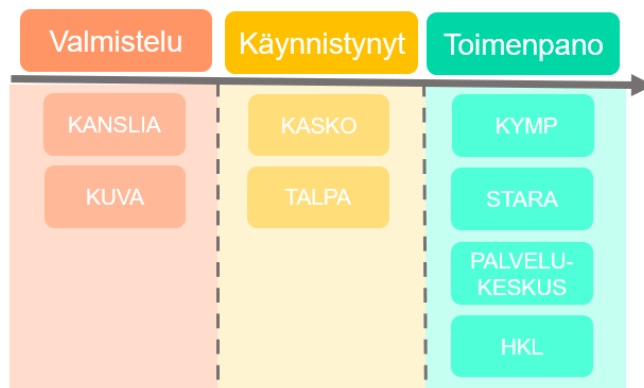
¹⁹ Helsingin kaupungin tuottavuustoimien ja – ohjelmien seuranta 2024. Dia saatu kaupunkistrategiayksikön johtavalta asiantuntijalta 23.5.2024.

²⁰ Kanslian kaupunkistrategiayksikön johtavan asiantuntijan alkuhaastattelu 23.5.2024.

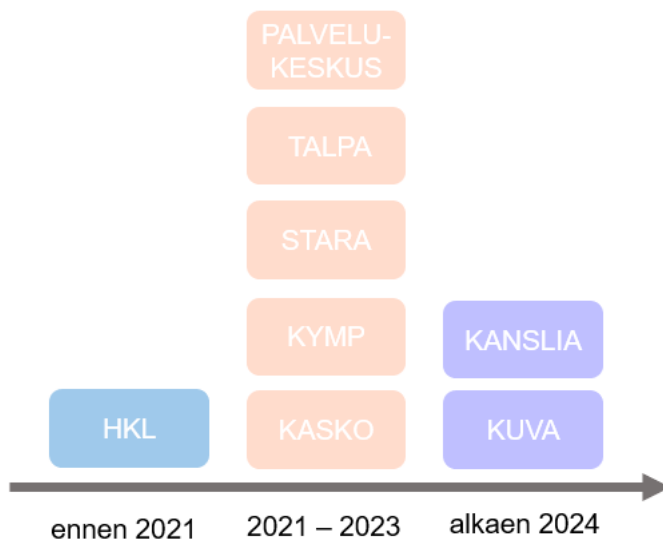
²¹ Helsingin kaupungin tuottavuustoimien ja – ohjelmien seuranta 2024. Dia saatu kaupunkistrategiayksikön johtavalta asiantuntijalta 23.5.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 1. Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaisten tuottavuusohjelmien vaihe kaupungin toimialoilla ja liikelaitoksissa, tilannekuva syksyllä 2024.²²



Kuvio 2. Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaisten tuottavuustoimien suunnittelun käynnistyminen toimialoilla ja liikelaitoksissa strategiakaudella 2021–2025.²³

Kaupungin johdon arvio on, että strategian tuottavuutta ja tehokkuutta edistävien uudistusten suunnittelu ja toteuttaminen on kokonaisuutena edistynyt hyvin. Tästä ovat esimerkkeinä Työterveysliikelaitoksen ulkoistaminen, uuden ruokatehdasinvestoinnin toteuttaminen, siirtyä kohti työsuoritukseen perustuvaa palkkamallia aiemman tulospalkkiomallin sijaan sekä liikelaitosten tuottavuuden edistäminen. Lisäksi toimialoilla ja liikelaitoksissa on tehty useita tuottavuusselvityksiä. Strategiassa tavoite 50 miljoonan euron hyödystä vuosittain vuoteen 2025 mennessä tullaan ylittämään, vaikka vuositasolla toteutuma vaihtelee.²⁴

²² Toimialojen ja liikelaitosten vastaukset tiedusteluun. Sotepe ja Työterveysliikelaitos eivät olleet arvioinnin piirissä.

²³ Toimialojen ja liikelaitosten vastaukset tiedusteluun. Sotepe ja Työterveysliikelaitos eivät olleet arvioinnin piirissä.

²⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 27.11.2024 saadut tiedot.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kanslian rooli tuottavuuden edistämisessä on keskeinen, koska Kanslia johtaa ja koordinoi kaupunkitasoisesti prosessia. Osa uudistuksista on vaatinut poliittisesti vaikeita päätöksiä, ja tällaisia on käsitelty Vastuullinen ja kestävä talous-ohjausryhmässä. Tuottavuushankkeisiin on ollut mahdollista saada lisärahoitusta, jos rakenteellisia uudistuksia syntyy. Isossa organisaatiossa muutosten toteuttaminen on ajoittain vaikeaa. Toimialojen ja liikelaitosten johtamiskulttuuri vaikuttaa siihen, miten muutoksia aletaan toteuttaa.²⁵

2.1.1 Toimialat ovat käynnistäneet tuottavuutta lisäävien uudistusten suunnittelun**Kaupunginkanslia**

Kaupunginkanslian tulosbudjetin ja toimintasuunnitelman 2024 kirjauksen mukaan tuottavuus on kansliassa keskiössä vuonna 2024 ja tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä toteutetaan kaikilla osastoilla toiminnan tehostamiseksi. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan palveluiden eriyttämisen yhteydessä tarkasteltiin kanslian ja sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan välisiä laskutusperusteita. Vastaavaa selvitystä kanslian ja muiden toimialojen välisistä tehtävistä ja niiden kustannuksista jatketaan vuonna 2024.²⁶

Kanslian tiedusteluvastauksen mukaan tuottavuusohjelman valmistelu käynnistettiin keväällä 2024. Osastot ja yksiköt kirjasivat luonnoksia toimenpiteistä ja muutoksista, joilla tuottavuutta voidaan pysyvästi kehittää tulevina vuosina. Luonnokset jakautuivat kaupunkitason, kanslian yhteisiin ja kanslian osastokohtaisiin toimenpiteisiin. Suunnittelua jatkettiin syksyllä 2024 osastokohtaisilla tuottavuustyöpajoilla, joissa työstiin konkreettisia toimenpiteitä. Toimenpiteille arvioitiin euromääräiset tuottavuuspotentiaalit, asetettiin vastuuhenkilöt ja määritettiin aikataulut tuottavuuspotentiaalın realisoitumiselle. Valmisteluvaiheessa toimintamenojen kasvua vähentävinä tai hidastavina toimenpiteinä tunnistettiin muun muassa kaupunkiyhteiset prosessi- ja järjestelmä uudistukset, työterveys sopimukseen liittyvä työkyvyn parantuminen, digi-, arkkitehtuuri- ja sovelluskehityksen johtamismalli, kaupunkiyhteisten ja osastokohtaisten prosessien kehittäminen sekä tukitehtävien keskittämisselvitys. Toimenpiteillä saavutettavan tuottavuuspotentiaalın arvioidaan toteutuvan pääosin toimialoilla ja liikelaitoksissa ja osittain kanslian yksiköissä.²⁷

Kanslian tuottavuusohjelman omistaa kansliapäällikkö. Talous- ja suunnitteluosasto ohjaa ja tukee toimialojen, kanslian ja liikelaitosten tuottavuuden edistämistä. Hallinto-osasto koordinoi Kanslian valmistelua. Ohjelman valmistelua koordinoivat hallintojohtaja, talouspäällikkö ja kehittämisspäällikkö. Kunkin toimenpiteen omistaja

²⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 27.11.2024 saadut tiedot.

²⁶ Kaupunginkanslian vuoden 2024 tulosbudjetti ja toimintasuunnitelma, 19

²⁷ Kaupunginkanslian vastaus tiedusteluun 27.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

koordinoi tuottavuustoimenpiteen valmistelun, tarkemman tason vaiheistuksen, vastuutuksen ja mittaroinnin sekä seurannan.²⁸

Vuoden 2025 toimintasuunnitelmassa ja tulosbudjetissa on kuvattu tunnistetut kaupunkitasoiset ja Kansliatasoiset tuottavuustoimet sekä kuvattu tuottavuusohjelmassa seurattavat aiheet. Kaupunkitasoiset liittyvät ICT-johtamiseen, palveluverkkosuunnitteluun ja työterveyspalveluihin. Kansliatasoiset toimet liittyvät henkilöstösuunnitteluun, konsulttistoihin ja kaupunkitasoisten ryhmien määrän karsimiseen.²⁹

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulosbudjetin 2024 mukaan perustoiminnan kehittäminen tarjoaa merkittävimmät tuottavuuspotentiaalit toimialalla. Tavoitteena on käyttää resurssit tarkoituksenmukaisesti ja toimintatapoja kehitetään sisäisesti ja yhdessä kaupungin muiden toimijoiden kanssa. Tuottavuustoimenpiteitä arvioidaan suhteessa lasten, nuorten ja aikuisten oppimiseen. Vuoden 2024 tulosbudjetissa tuottavuustoimenpiteet ovat varhaiskasvatuksessa sairauspoissaolojen vähentäminen ja henkilöstön tasaisempi kohdentaminen alueiden ja yksiköiden välillä. Perusopetuksessa toimenpiteenä on suomi toisena kielenä -opetuksen tehostaminen, lukiokoulutuksessa verkkokurssitarjonnan ja ristiinopiskelun³⁰ lisääminen ja vapaassa sivistystyössä erillisten luennoitsijoiden käytön vähentäminen. Hallinnossa toimena on muun muassa irtokalusteiden kierrätyksen tehostaminen ja automaattisesti käsiteltävien laskujen osuuden nostaminen (liite 1).³¹

Toimialalta saadun tiedusteluvastauksen mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on teettänyt tuottavuusselvitykset keskeisistä palveluistaan vuosina 2022–2023. Selvitykset tehtiin varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta ja toimialan yhteisistä palveluista. Selvitysten pohjalta johdettiin runsaat 20 tuottavuustoimenpidettä, jotka on esitelty pormestarille. Keskeisimmät toimenpiteet ovat pitkäkestoisia ja ylittävät strategiakauden 2021–2025.³² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle on rekrytoitu syksyllä 2024 johtava erityisasiantuntija koordinoimaan toimialan tuottavuustyötä.³³

Kaupunkistrategian tuottavuustavoite tarkoittaa toimialalla noin 7,5 miljoonan euron vuosittaisia tuottavuustoimenpiteitä. Ydinpalvelujen järjestämiseen vaikuttavat tuottavuustoimenpiteet esitetään vuosittain kasvatus- ja koulutuslautakunnalle osana talousarvioehdotuksia ja tulosbudjetteja. Lautakunta päättää toimenpiteiden eteenpäinviemisestä. Operatiivista toimintaa koskevat toimet toteutetaan osana toiminnan

²⁸ Kaupunginkanslian vastaus tiedusteluun 27.10.2024.

²⁹ Kaupunginkanslian toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti 2025.

³⁰ Ristiinopiskelu tarkoittaa Helsingin kaupungin lukioiden ja Stadin AO:n opiskelijoiden mahdollisuutta suorittaa opintoja myös muun kuin oman oppilaitoksensa valikoimasta. Esimerkiksi lukio-opiskelija voi valita Stadin AO:n opintoja ja työväenopiston kursseja. Opintosuoritukset on mahdollista kirjata osaksi tutkintoa. <https://www.hel.fi/fi/kasvatus-ja-koulutus/ristiinopiskelu>. Luettu 9.1.2025.

³¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulosbudjetti 2024, 9.

³² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024.

³³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kommentit muistioon 22.1.2025.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (JulkL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

kehittämistä. Lisäksi tuottavuustoimenpiteet huomioidaan toimialan sitovien tavoitteiden esityksissä. Esimerkiksi kasvatus- ja koulutuslautakunnan vuoden 2025 talousarvioehdotuksessa sitovaksi tavoitteeksi on ehdotettu toisen asteen ristiinopiskelun laajentamista ja kaupunkiyhteisen tuottavuustavoitteen mittariksi tilatehokkuuden parantamista perusopetuksessa (m2/oppilas).³⁴

Tuottavuustoimia on toimeenpantu toimialalla systemaattisesti vuodesta 2024 lähtien toimialan tiedusteluvastauksen mukaan. Palvelukokonaisuuksien johtajat ja yhteisten palvelujen johtaja vastaavat toimeenpanosta oman toimialueensa osalta. Tuottavuustoimien etenemistä seurataan neljä kertaa vuodessa toimialajohdon talouspäivässä ja toimialan johtoryhmän kolmessa tilanneraportointipäivässä. Tarvittaessa johto päättää toimenpiteistä, jos tavoitteet eivät ole etenemässä suunnitellusti. Lisäksi jokainen palvelukokonaisuus ja yhteiset palvelut seuraavat omien tavoitteidensa toteutumista omissa johtoryhmissään.³⁵

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vuoden 2024 toimintasuunnitelman ja tulosbudjetin mukaan hallinnon tehtävänä on valmistella tuottavuusohjelma osana toimialan talous- ja HR-uudistuksia.³⁶ Lisäksi toimintasuunnitelmassa ja tulosbudjetissa linjataan palveluiden suorituskyvyn kehittämistavoitteet, joilla pyritään kasvattamaan palvelutuotannon tuottavuutta ja parantamaan henkilöstön veto- ja pitovoimaa.³⁷

Tuottavuusselvitys toteutettiin yhteistyössä ulkopuolisen konsultin kanssa kevään ja syksyn 2024 välisenä aikana. Vuoden 2025 aikana toimiala jatkaa tuottavuuden edistämistä ja siihen liittyvän osaamisen kehittämistä. Toimiala laatii sekä lyhyen että pitkän tähtäimen tuottavuusohjelman. Ensin mainittu koskee vuonna 2025 toteutettavia asioita, joissa pilotoidaan tuottavuustoimenpiteitä sekä kehitetään tuottavuuden laskentaa, toimenpiteiden seuranta ja raportointia. Palvelukokonaisuudet laativat konkreettiset toimenpiteet tuottavuuden parantamiseksi, joiden toteutusta seurataan ennusteiden ja tilinpäätöksen yhteydessä vuoden 2025 aikana. Pitkän aikavälin tuottavuusohjelma koostuu seuraavan strategiakauden 2026–2029 aikana toteutettavista tuottavuuden parannustoimenpiteistä. Selvityksen etenemistä seurattiin sekä toimialan strategisessa muutoshankeryhmässä että erillisessä hankkeen ohjausryhmässä, joka koostui toimialan ja konsultin edustajista.³⁸

Tuottavuustyöstä esimerkkeinä ovat palveluverkkosuunnittelu, esihenkilötyön muutos, liikunnan tilavarauksen sujuvoittaminen, kirjaston digiperustan uudistaminen, alueellisten kulttuurikeskusten visiotyö ja hinnoittelun kehittäminen.³⁹ Toimialan toimintasuunnitelmassa ja tulosbudjetissa kerrotaan myös henkilöstömäärään liitty-

³⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024.

³⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024 ja kommentit muistioon 22.1.2025.

³⁶ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti 2024, 15–16.

³⁷ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti 2024, 6.

³⁸ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kommentit 6.2.2025.

³⁹ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vastaus tiedusteluun 21.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

västä kehittämisestä, kuten vakanssirakenteiden uudistamisesta, ennakoivasta eläkepoistumasuunnittelusta ja työvoiman vuokrauspalveluiden kohdentamisesta lyhytaikaisiin sijaisuuksiin.⁴⁰

Tuottavuuden parantamisen toimenpiteiden seuranta vuoden 2025 aikana on suunniteltu tapahtuvan seuraavasti rakenteen ja aikataulun mukaisesti siten, että ohjelman omistaja on yhteisten palvelujen johtaja ja kokonaisuutta koordinoi johtava controller. Ohjelman projektiryhmään kuuluu johtavan controllerin ohella muut toimialan controllerit ja keskeisten tuottavuustoimenpiteiden vastuuhenkilöt. Ohjelmalla on ohjausryhmä, jossa jäseninä ovat muun muassa yhteisten palvelujen johtaja, johtava controller, talous- ja suunnittelupäällikkö, kaupunginkanslian ekonomisti. Ohjausryhmä raportoi tuottavuuden parantamisen edistymisestä toimialan johtoryhmälle neljä kertaa vuodessa osana ennuste- ja tilinpäätösraportointia. Ennusteiden yhteydessä johtoryhmä linjaa mahdollisesti tarvittavista uusista johtamistoimenpiteistä. Tuottavuustoimenpiteitä seurataan Lato-järjestelmässä osana muita vuoden 2025 tavoitteita ja toimenpiteitä.⁴¹

2.1.2 Liikelaitoksilla on tuottavuusohjelma

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liiketoiminnalla tarkoitetaan tehtävää, jota on mahdollisuus ainakin pitkällä aikavälillä rahoittaa tulorahoituksella.⁴² Liikelaitoksille on kaupungin talousarvioissa asetettu tavoite pääoman tuotolle ja tilikauden tulokselle, joten taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittäminen on ollut tavoitteena tästä syystä jo pidempään.

Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos (HKL)

HKL:ssä tuottavuutta edistäviä nykyisen strategiakauden toimia on käynnistetty syksyllä 2024. Vuosina 2017–2019 käynnissä olleen HKL:n operatiivisen tehokkuuden kehitysohjelman, niin sanotun Opera-ohjelman perusteella vuoden 2019 loppuun mennessä oli toteutettu tai toteutuksessa noin 4,7 miljoonan euron vuotuisiin säästöihin johtavat tuottavuustoimet. Ohjelmalla valmistauduttiin raitiovaunuja koskevien liikennöintisopimusten uusimiseen ja silloisen HKL:n toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen kansainvälisten verrokkien perusteella. Opera oli suunniteltu 3-vuotiseksi ohjelmaksi, ja sen jälkeen toiminnan tuottavuuden kehittymistä on seurattu liiketoimintakohtaisten mittarien avulla.⁴³

⁴⁰ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti 2024, 6

⁴¹ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kommentit 6.2.2025.

⁴² Kuntalaki 410/2015 § 65 ja Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti, 2009, s. 47.

⁴³ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2022 aloitti toimintansa Pääkaupunkiseudun kaupunkiliikenne Oy. Kustannustehokkuus on yksi sen omistajastrategian keskeisistä tavoitteista. Helsingin kaupungin konserniraportoinnissa seurataan yhtiön operatiivisten tehokkuusmittareiden kehitystä.⁴⁴

Liikenneliikelaitoksen vuosina 2022–2024 neuvottelemat uudet kaupunkiraideliikenteen liikennöintisopimukset Helsingin seudun liikenne (HSL) -kuntayhtymän ja HKL:n (ja raitiovaunujen osalta Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy:n) kanssa sisältävät 0,5 prosentin vuotuisen tuottavuustavoitteen. Liikennöintisopimuksissa tuottavuustavoite kohdistuu kaluston kunnossapitoon ja liikennöintiin.⁴⁵

Vuosien 2017–2024 aikana metron liiketoiminnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Länsimetron ensimmäisen osuuden liikennöinti käynnistyi vuonna 2017 ja toisen osuuden liikennöinti loppuvuodesta 2022. Korona-aikana kokonaisuudessaan liikelaitoksena toimineen HKL:n toimintaa ei ollut mahdollista täysin sopeuttaa laskevaa kysyntää vastaavaksi. Kesällä 2024 metrossa on toteutettu sen historian suurin liikennöintikatko, jonka myötä sekä liikennöinti että kunnossapitotoiminta on toiminut kolmen kuukauden poikkeusolosuhteissa. HKL on pyrkinyt ottamaan huomioon tuottavuusnäkökulman merkittävässä liikennöinnin laajennuksissa. Toisaalta uudet rataosuudet ovat sisältäneet vanhaa osuutta huomattavasti enemmän valvottavaa tekniikkaa.⁴⁶

Helsingin kaupungin liikenneliikelaitoksen (HKL) tulosbudjettiin 2024 on kirjattu, että toiminnan tuottavuutta ja laatua parannetaan erityisesti kunnossapidon ja omaisuudenhallinnan prosesseja kehittämällä. Tulosbudjetin mukaan joukkoliikenteen rahoitushaasteet edellyttävät kustannustehokkuuden jatkuvaa parantamista. HKL:n tuottavuutta kasvattavina toimenpiteinä toteutetaan muun muassa metrolaiketoiminnan tuottavuuden parantaminen ja hyödynnetään metron ja ratikoiden synergiamahdollisuuksia. Lisäksi kehitetään osaamista metron pitkän aikavälin elinkaarikustannusten mallintamiseen ja hallintaan yhteistyössä Helsingin seudun liikenne (HSL) -kuntayhtymän kanssa sekä arvioidaan kehittämisinvestointien taloudellisuutta ja toteutustapaa kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian kanssa.⁴⁷

Vuoden 2024 aikana HKL:lle operatiivista toimintaa alihankintasopimuksen perusteella tuottava Kaupunkiliikenne Oy on valmistellut kustannustehokkuus- ja synergiaohjelman, jonka myötä on alustavasti tunnistettu noin 6–12 miljoonan euron vuotuisen tehokkuuspotentiaali koko Kaupunkiliikenne Oy:n liiketoiminnassa (metro ja ratikka yhteensä, kaluston ja infran kunnossapito, liikennöinti ja omaisuudenhallinta). Tästä potentiaalista noin 2,5–5 miljoonaa euroa voidaan arvioida kohdistuvan HKL:n metrolaiketoimintaan.⁴⁸

⁴⁴ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

⁴⁵ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

⁴⁶ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

⁴⁷ HKL tulosbudjetti 2024, 2–3.

⁴⁸ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kaupunkiliikenne Oy:n, HKL:n ja HSL:n yhteisessä liikennöintisopimusten johtoryhmässä seurataan liikennöintisopimusten ja siten tuottavuuden kehitystä. Myös HSL joukkoliikenteen tilaajana seuraa Kaupunkiliikenne Oy:n ja HKL:n tuottaman liikennöinnin tuottavuutta, kun se valmistelee kaupunkiraideliikenteen kilpailuttamisstrategiaa ja harkitsee liikenteen kilpailulle avaamisen mahdollisuutta ja tarvetta.⁴⁹

Kustannustehokkuus- ja synergiaohjelma on yksi Kaupunkiliikenne Oy:n vuoden 2025 strategisista kehitysohjelmista. Ohjelma tulee kattamaan liikennöinnin ja kaluston kunnossapidon lisäksi myös infran omaisuudenhallinnan ja ylläpidon. Synergiaohjelma on tarkoitus käynnistää alkuvuonna 2025, ja toteuttaa toimenpiteet vuosien 2025–2026 aikana. Kaupunkiliikenne Oy:n johtoryhmä tulee seuraamaan ohjelman etenemistä keskitetysti. HKL osallistuu Kaupunkiliikenne Oy:n johtoryhmän toimintaan.⁵⁰

Palvelukeskus Helsinki

Toimintasuunnitelman mukaan Palvelukeskus Helsingin yhtenä keskeisenä painopisteenä vuonna 2024 on kehittämis- ja tuottavuusohjelman toimeenpanon jatkaminen. Tuottavuus- ja kehitysohjelmaa toteutetaan vuosina 2023–2025. Tuottavuutta pyritään kasvattamaan vähentämällä kokonaishävikkiä, kehittämällä yhdistelmätyötä ja tarkentamalla toimenkuvia, vähentämällä kuljetuksia ja tehostamalla elintarvikekilpailutusta. Lisäksi Palvelukeskus jatkaa suoritekustannuslaskennan kehittämistä, tavoitteena on luoda läpinäkyvyyttä ja lisätä kustannustietoisuutta. Keskeisiä muita muutoksia, joilla säästöjä saavutetaan, ovat keittiöiden muuttaminen kuumennuskeit-tiöiksi, yhdistelmätyön (ruoka ja siivous) lisääminen, logistiikan kilpailuttaminen, hankintojen yhtenäistäminen ja tehokkaat palvelutuotantoprosessit.⁵¹

Palvelukeskuksen kehittämis- ja tuottavuusohjelma on käynnistetty vuonna 2023. Vuosille 2023–2025 ajoittuvan ohjelman toimenpiteitä on alettu toteuttaa suunnitellusti. Toimintaa on kehitetty lisäämällä yhdistelmätyötä, kuten ruoka- ja puhtauspalvelua päiväkodeissa, vähentämällä kuljetusten määrää, uudistamalla kotiaterioiden palvelukuvaus, kehittämällä laskutuskäytäntöjä sekä ruokahävikin vähentämistoimenpiteillä. Vuotta 2025 koskevien tuottavuustoimenpiteiden suunnittelu on käynnissä kaikissa Palvelukeskusliikelaitoksen yksiköissä.⁵²

Ohjelman käynnistämiseen on ollut yhteinen tahtotila asiakastoimialojen kanssa sekä halu kehittää toimintaa yhdessä. Palvelukeskusliikelaitoksen johto ja henkilöstö ovat sitoutuneita tuottavuus- ja kehitysohjelman tavoitteisiin ja kehittämistoimenpiteisiin, jotta asiakastoimialoille tuotetut palvelut ovat sekä laadukkaita että kustannustehokkaita. Pitkän tähtäimen tavoitteena toiminnan ja tuottavuuden kehittämisessä on elin-

⁴⁹ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

⁵⁰ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

⁵¹ Palvelukeskus Helsinki toimintasuunnitelma 2024, 2–3 ja talouspäällikön kommentit muistioon 20.1.2025.

⁵² Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024.

kaarensa päässä olevan Pakkalan nykyisen ruokatuotantolaitoksen korvaaminen uu-
della elintarviketerminaalilla varustetulla keskuskeittiöllä, jonka käyttöönotto ajoittuu
vuoteen 2027.⁵³

Vuosille 2023–2025 asetetut euromääräiset kokonaistavoitteet on jaettu osa-alue-
voitteisiin ja kehittämistoimia on suunniteltu ja toimeenpantu osa-alueittain sekä yk-
sittäisissä toimipaikoissa että keskitetysti. Kunkin osa-alueen toimenpiteitä koordinoi
nimetty henkilö. Kaupunginvaltuuston 29.5.2024 päätöksen mukaisesti Pakkalan
vanhentunut keskuskeittiö korvataan uudella elintarviketerminaalitoiminnan sisältä-
vällä keskuskeittiöllä hankesuunnitelman mukaisesti. Hankkeessa parannetaan edel-
lytyksiä tuottaa tehokasta ja laadukasta keskitettyä ruokapalvelua kaupungin eri pal-
velukeittäihin.⁵⁴

Taulukko 1 Palvelukeskuksen tuottavuustoimenpiteet ja toteutuma 2024⁵⁵

Tavoite	Toimenpide	2023		2024	
		Tavoite	Toteuma	Tavoite	Toteuma
Palvelukeskuksen toiminta tehostaa Helsingin kaupungin ruoka- ja puhtauspalveluja	Puhtaus-/keittiötyömäärän muutos	-2,3 M€	-2,4 M€	-1,8 M€	-0,6 M€
	Elintarvikkeiden kilpailutus, logistiikan tehostaminen	-0,4 M€	-0,2 M€	-0,2 M€	-0,2 M€
	Kokonaishävikin vähentäminen	-0,3 M€	-0,8 M€	-0,7 M€	-0,2 M€
	Tehokkaat palvelutuotantoprosessit	-0,4 M€	-0,1 M€	-0,4 M€	-0,3 M€
	Organisaation virtaviivaistaminen, muut toimenpiteet	-	-	-	-0,4 M€
	Yhteensä	-3,4 M€	-3,6 M€	-3,1 M€	-1,8 M€

Tuottavuustavoite ja -toimet sisältyvät talousarvioon. Tuottavuustoimien etenemistä seurataan Palvelukeskusliikelaitoksen johtokunnan kokouksissa, kehitys- ja tuotta-
vuusohjelman ohjausryhmässä sekä kuukausittain Palvelukeskusliikelaitoksen johto-
ryhmän, Monipalvelut -yksikön johtotiimin ja tuottavuustavoitteiden seurantaryhmän
kokouksissa. Tuottavuustoimenpiteillä saavutetuista säästöistä raportoidaan osa-
alueittain, kuten palvelutyön optimointi, logistiikan tehostaminen ja kokonaishävikin

⁵³ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024.
⁵⁴ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024.
⁵⁵ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024 ja kommentit muistioon 31.1.2025. Kustannus-
vertailujen lähtövuosi on 2021. Vuoden 2024 osa-alue-toteumien summia on pyöristetty, jonka vuoksi ne eivät
täsmää 1,8 miljoonaan euroon.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

vähentäminen.⁵⁶ Vuosien 2023–2024 kumulatiivinen toteuma on 5,4 miljoonaa euroa.⁵⁷

Taloushallintopalveluliikelaitos (Talpa)

Talpassa tuottavuutta, tehokkuutta ja taloudellista liikkumavaraa lisäävien uudistusten suunnittelu on käynnistetty strategiakaudella, mutta ei tuottavuusohjelman nimellä, vaan säästötavoitteet on asetettu jokaiselle liikelaitoksen osastolle. Tähän mennessä on onnistuttu toteuttamaan useita tehostamistoimenpiteitä. Säästöjä on saatu henkilöstömenoissa, hallinnon vähentämisen avulla sekä kaupunkitasoisten prosessien tehostamisella. Vuoden 2023 tavoitteet, joita määriteltiin nykyisen toimitusjohtajan aloittaessa, liittyivät erityisesti palkkakriisin ratkaisuun.⁵⁸

Kehittämiskohteita on tunnistettu ja pystytty systemaattisesti toimeenpanemaan. Kohteita on ideoitu ja selvitetty niiden toteutusmahdollisuuksia muun muassa hallintosäännön puitteissa. Tämän jälkeen toimenpiteet on aikataulutettu eri toimijoiden kanssa yhdessä ja sovittu projektin käynnistämisestä ja vastuista. Jotkut kaupunkitasoiset muutokset vaativat yhtä vuotta pidemmän valmisteluajan, mutta ne ovat seurannassa ja siirtyvät seuraavien vuosien työlistoille. Jos toimenpiteiden valmistelu ei ole vain liikelaitoksesta riippuvaista, prosessi voi viedä enemmän aikaa. Johtokunta ja Talpan johtoryhmä seuraavat toimenpiteiden etenemistä.⁵⁹

Talpan toimintasuunnitelman 2024 mukaan tuottavuutta pyritään kehittämään huomioimalla Talpan palvelujen ympäristövaikutukset, kehittämällä kaupunkiyhteisiä talous- ja palkkahallinnon prosesseja, hillitsemällä palvelukustannusten tehokkuuden heikentymistä, tehostamalla toimitilojen käyttöä, edistämällä henkilöstön veto- ja pitovoimaa sekä tehostamalla palveluprosesseja. Talpan tuottamien palvelujen ympäristövaikutusten arvioidaan pienevän taloushallinnon automatisoinnin myötä.⁶⁰

Johtokunnan asettamissa tavoitteissa on määritelty vuodelle 2024 tavoite on määritelty seuraavasti:

- Mittari: Etsitään keinoja säästää kustannuksissa olivat ne sitten hankintoja tai henkilöstökustannuksia.
- Tavoitteen vähimmäistasona on, että tulos on talousarviota parempi ennen kertapalkkion lisäkiintiön jakotusta ja vähintään talousarvion mukainen, jakotukset huomioiden. Toteutetaan kullakin osastolla yksi hanke, projekti tai muutos, joka tehostaa toimintaa tai säästää kustannuksia.

⁵⁶ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024.

⁵⁷ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024 ja kommentit muistioon 31.1.2025. Kustannusvertailujen lähtövuosi on 2021. Vuoden 2024 osa-alue-toteumien summaa pyöristetty, joten ne eivät täsmää 1,8 miljoonaan euroon.

⁵⁸ Taloushallintopalveluliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 22.10.2024.

⁵⁹ Taloushallintopalveluliikelaitoksen toimintasuunnitelman 2024, 5–7.

⁶⁰ Taloushallintopalveluliikelaitoksen toimintasuunnitelman 2024, 5–7.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

- Tavoitteen taso, mikäli se täyttyy 50-prosenttisesti: Toteutetaan kullakin osastolla kaksi hanketta, projektia tai muutosta, jotka tehostavat toimintaa tai säästävät kustannuksia.
- Tavoitteen täyttyminen kokonaan: Toteutetaan kullakin osastolla kolme hanketta, projektia tai muutosta, jotka tehostavat toimintaa tai säästävät kustannuksia.⁶¹

Vuodelle 2025 tullaan asettamaan samantyyppinen tehostamistavoite.⁶²

2.1.3 Palvelutuotannon kustannusten laskenta on edennyt jonkin verran

Kaupunkistrategiassa linjataan, että

- kaupungin oman palvelutuotannon kustannukset kaupunkikonsernin kaikissa osissa lasketaan ja julkistetaan, ja että
- kaupungin taloushallinnon automatisointi ja toimintamenojen läpinäkyvyys nostetaan vähintään samalle tasolle kuin muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa.

Tavoitteiden toteutumisen seurantaan liittyen strategiassa todetaan, että

- toimialojen ja tytäryhteisöjen vuosikertomukset ja niiden sisältämät mittarit ja tunnusluvut käydään läpi ja uudistetaan, jotta kaupungin toiminnan tehokkuutta, kustannuksia ja vaikuttavuutta voidaan vertailla yli ajan, suhteessa muihin kaupunkeihin ja suhteessa markkinatoimijoihin. Avoimuudella ja vertailukelpoisuudella pyritään luomaan edellytykset sille, että kaupunkilaisten hyvinvointia tuetaan mahdollisimman paljon käytettävissä olevilla resursseilla.⁶³

Kaupunginkansliasta saadun seurannan mukaan talous- ja suunnitteluosastolla on määriteltä keväällä 2023 yhteiset kustannusten kohdennus- ja kustannuslaskentaperiaatteet. Vuonna 2024 jatketaan yhtenäistä toiminto- ja palvelukustannuslaskentaa ja käydään läpi erityisesti kulttuurin ja vapaa-ajan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla seurattavat palvelut.⁶⁴

Lokakuun 2024 lopussa kaikkien toimialojen ja liikelaitoksen kokonaiskustannuksista 85 prosenttia on kohdistettu palveluille, joista on laskettu yksikkökustannukset. Kustannukset on julkaistu talousarviossa 2024 ja tilinpäätöksessä 2025. Palvelujen kattavuus on riittävä, palveluja avataan vielä tarkemmalle tasolle palvelukokonaisuuksien ja palvelujen johtamista tukemaan.⁶⁵

⁶¹ Taloushallintopalveluliikelaitoksen toimintasuunnitelman 2024, 5–7.

⁶² Taloushallintopalveluliikelaitoksen toimintasuunnitelman 2024, 5–7.

⁶³ Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025.

⁶⁴ Helsingin kaupungin tuottavuustoimien ja –ohjelmien seuranta 2024. Dia saatu kaupunkistrategiayksikön johtavalta asiantuntijalta 23.5.2024.

⁶⁵ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosastolta saatu sähköpostivastaus 28.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Konserniyhteisöille laadittu pidemmän ajan omistajastrategiat, jotka sisältävät tavoitteet ja mittarit. Mittareissa on lukuisia palvelukustannuksia, toiminnan ja tila- tehokkuutta kuvaavia mittareita. Mittarit on julkaistu talousarviossa 2025 ja tulevat myös tilinpäätökseen.⁶⁶

Kaupunginkanslian mukaan palvelukustannukset lasketaan toimialan tai liikelaitoksen talousarviokohdan määrittelemistä keskeisistä palveluista. Taulukon yhteydessä perustelutekstissä kuvataan keskeiset huomiot palvelukustannusten, suoritemäärien ja yksikkökustannusten kehityksestä ja syistä kehityksen taustalla.⁶⁷

Palvelukustannusten laskennassa käytetään seuraavia laskentasääntöjä:

- Palvelujen kustannuksiin kohdistetaan kaikki kustannukset, pois lukien:
 - toimialan maksamat järjestöavustukset tai muut kuntalaisille maksettavat avustukset kuten yksityisen kotihoidon tuki sekä
 - ulkopuoliseen rahoitukseen perustuvat (saadut avustukset) kustannukset. Kustannuksiin sisällytetään vain ulkopuolisen rahoituksen hankkeisiin kohdennettu omarahoitusosuus.
- Palvelukustannukset lasketaan bruttomenoista.
- Palvelukustannuksiin tulee lähtökohtaisesti kohdistaa vähintään 85 prosenttia talousarviokohdan menoista. Tärkeintä on kuitenkin rakentaa seurantaan aitoja palveluja, joilla on sisäinen tai ulkoinen asiakas ja jotka palvelevat palvelujen johtamista.
- Palvelukokonaisuuksien ja toimialahallinnon kustannukset kohdistetaan palveluille. Toimialojen ydintoiminta ja hallintorakenteet poikkeavat toisistaan niin paljon, että yhtenäisiä hallinnon kustannusten vyörytysperiaatteita ei ole mahdollista määritellä. Mahdollisimman suuri osa hallintopalvelujen kustannuksista tulee kohdentaa palveluille aiheuttamisperiaatteella. Lisäksi voidaan käyttää kohdennusperiaatteita, jotka kuvaavat mahdollisimman hyvin hallintopalvelujen käyttöä (esimerkiksi henkilömäärä).
- Palvelukustannuslaskennassa käytettyjen suoritteiden tulisi kuvata tuotettua palvelua, kuten siivottua tai ylläpidettyä neliometriä, opetettua tuntia tai kirjaston aukiolotuntia, jolloin voidaan arvioida palvelun tuotantokustannuksen kehitystä. Suoritteena ei voi käyttää asukasmäärää.⁶⁸

Taloushallinnon automatisointi on edennyt hyvin Talpassa muun muassa ohjelmistorobotiikan (RPA) käyttöönotolla, tilauksesta maksuun- projektin ja muun kehittämisen ansiosta. Käynnissä on kaupungin kirjanpitojärjestelmänä käyttämän SAP:n kehittäminen ja muun muassa siirtäminen pilvipalveluun. Sen käyttöönotto on 1.1.2026. Käyttöönoton jälkeen toteutetaan jatkokehitysprojekti, jolla otetaan lukuisia uusia automaatioita lisääviä toimintoja käyttöön.⁶⁹

⁶⁶ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosastolta saatu sähköpostivastaus 28.10.2024.

⁶⁷ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosaston sekä Hallinto-osaston vastaus tiedusteluun 27.10.2024.

⁶⁸ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosaston sekä Hallinto-osaston vastaus tiedusteluun 27.10.2024.

⁶⁹ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosastolta saatu sähköpostivastaus 28.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kanslia antaa ohjeet toimialojen ja liikelaitosten tilinpäätöksen tulevan toimintakertomuksen laadinnasta. Mittareita ja tunnuslukuja on osittain uudistettu vuodesta 2023 lähtien. Palvelukustannuksia ja tunnuslukuja voidaan verrata yli ajan omiin ja muiden kaupunkien yksikkökustannuksiin. Yksikkökustannusten ja tunnuslukujen vertailu edellyttää kuitenkin ymmärrystä palvelujen sisällöstä, koska ei ole olemassa yhteistä tuotteistusta.⁷⁰

Kanslian konserniohjaus antaa ohjeet yhtiöiden tilinpäätöksen toimintakertomuksen sekä konserniohjaukseen toimitettavien raporttien sisällöstä. Talpa ohjeistaa konsernitilinpäätöksen vaatimukset. Tytär-yhteisöjen tunnusluvut ovat vertailukelpoisia vastaaviin markkinoilla toimiviin yhtiöihin.⁷¹

Oman palvelutuotannon kustannusten laskennan ja julkistusten sekä tunnuslukujen ja mittareiden uudistamisen suhteen on tehty työtä, mutta edistyminen on ollut vähäistä. Tavoitteena on, että vuoden 2024 toimintakertomuksissa raportoidaan aikasarjaa kustannuksista ja mittareista. Strategiaosasto seuraa tätä työtä.⁷²

2.2 Kaupunkiympäristön toimialan tilannekuva syksyllä 2024

2.2.1 Tuottavuusohjelmaa on edistetty järjestelmällisesti

Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden kehittäminen on lähtenyt liikkeelle strategiakirjauksesta, joskin tuottavuuden parantamiseen liittyvää työtä on tehty myös aiemmin. Toimialajohtajan mukaan kokemus tuottavuusajattelun kehittämisestä aiemmassa työpaikassa (HKL) oli sen verran onnistunutta, että katsottiin, että vastaava prosessi olisi hyödyllistä käynnistää myös toimialalla. Kilpailutuksen kautta konsultiksi päädyttiin valitsemaan sama, joka oli ollut apuna HKL:n tuottavuustyössä.⁷³

Kaupunkiympäristön toimialalla käynnistettiin tuottavuusohjelma vuonna 2022.⁷⁴ Ohjelmassa on tarkoitus käydä läpi kaikki toimialan palvelut vuosina 2023–2024 tarkastellen sekä toimintaa että taloutta, jotta löydetäisiin konkreettisia toimenpiteitä tuottavuuden aikaansaamiseksi. Palvelujen läpikäynnissä ja seurannassa hyödynnetään konsulttiyritystä. Tuottavuusohjelman sisältöjä ja tuottavuuslaskentaa seuraa ohjausryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti. Ohjausryhmän jäseniä ovat kaupunkiympäristön toimialalta toimialajohtaja (puheenjohtaja), yhteisten palvelujen johtaja, maankäyttöjohtaja, tekninen johtaja ja asiakkuusjohtaja sekä Kansliasta ekonomisti ja johtava asiantuntija. Ohjausryhmä on pääsääntöisesti kokoontunut kaupunkiympäristön toimialan johdon foorumeissa, joiden asiat kirjataan aina seuraavan johtoryhmän

⁷⁰ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosastolta saatu sähköpostivastaus 28.10.2024.

⁷¹ Kaupunginkanslian Talous- ja suunnitteluosastolta saatu sähköpostivastaus 28.10.2024.

⁷² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 27.11.2024 saadut tiedot.

⁷³ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiyksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

⁷⁴ Kaupunkiympäristön toimialan johtoryhmän pöytäkirja 28.11.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

pöytäkirjaan.⁷⁵ Vastuu tuottavuusohjelman käytännön kehittämistyöstä on pääosin neljässä palvelukokonaisuudessa, joissa puolestaan oma johtoryhmä ohjaa tuottavuustoimenpiteitä.⁷⁶

Tuottavuusohjelman seuranta

Kaupunkiympäristön toimialan johtoryhmä käsitteli tuottavuusohjelmaa 6.3.2023 todeten, että tuottavuustyössä on huomioitava kaupunkitasoinen tuottavuustavoite. Johtoryhmän mukaan tuottavuus ei aina ole pelkkiä euroja, vaan se voi olla esimerkiksi laadun tai välineiden tehokkuuden parantamista, työkuormien epätasaisuuden tasaamista ja laskutusprosessien järkevöittämistä, ja tuottavuutta voidaan parantaa myös resursseja lisäämällä.⁷⁷

Toimintatapojen uudistamista tehtiin esimerkiksi muuttamalla toimintaympäristöanalyysin laadintaa.⁷⁸ Analyysia varten on laadittu työkalu toimialan ja palvelukokonaisuuksien johtoryhmien käyttöön. Toimintaympäristöanalyysi toteutettiin palvelukokonaisuuksissa maaliskuussa 2023.⁷⁹ Seuraavan kerran ohjelma oli johtoryhmän seurannassa toukokuussa⁸⁰ ja elokuussa 2023, jolloin johtoryhmä totesi tuottavuustyön läpivalaisujen olevan laajasti käynnissä koko toimialalla, ja luonnoksia on alkanut siirtyä toteutusvaiheeseen. Tarkoitus oli suunnitella järjestelmällinen seurannan malli (statukset, säästötoteumat ja ennusteet, mittaroinnit ja foorumit).⁸¹

Johtoryhmän kokousmuistiossa tammikuussa 2024 todettiin, että tuottavuuden ohjausryhmässä on käyty kriittistä keskustelua erityisesti tunnistettujen toimien viennistä toteutukseen. Tuottavuustyön tuominen osaksi talouden ja toiminnan suunnittelua on ratkaisevassa roolissa. Tuottavuustyö on tarkoitus kytkeä tiiviimmin osaksi toiminnan ja talouden vuosisuunnittelua. Tuottavuustyöryhmän mukaan tulopuolta pidettävä tiiviisti mukana tuottavuusajattelussa ja jatkossa digitalisaation kautta on saatavutettava taloudellista tuottavuushyötyä. Todettiin, että ohjausryhmän käsittelyyn nostetaan sellaisia asioita, joiden edistyminen vaatii palvelukokonaisuuksien tai toimialojen välisten rajapintojen ylittämistä ja yhteistyötä ja toimenpiteiden toteuttamista estävät eskaloinnit otetaan konkreettisemmin mukaan seurantaan.⁸² Johtoryhmä merkitsi tuottavuustyöryhmän katsauksen tiedoksi seuraavan kerran huhtikuussa 2024.⁸³

Tuottavuusohjelman eteneminen

⁷⁵ Kaupunkiympäristön toimialan strategiapäällikön sähköpostiviesti 20.6.2024.

⁷⁶ Kymppijoukko pöytäkirja 5/6.3.2023.

⁷⁷ Kymppijoukko pöytäkirja 5/6.3.2023.

⁷⁸ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

⁷⁹ Kymppijoukko pöytäkirja 5/6.3.2023.

⁸⁰ Kymppijoukko pöytäkirja 9/15.5.2023.

⁸¹ Kymppijoukko pöytäkirja 13/21.8.2023.

⁸² Kymppijoukko pöytäkirja 2/22.1.2024.

⁸³ Kymppijoukko pöytäkirja 8/29.4.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Liitteessä 3 on esitetty tuottavuusohjelman toteutuminen organisaatiossa tilanteissa 1/2023 ja 8/2024. Vuoden aikana palvelujen ja toimintojen läpivalaisu ja toimien tunnistaminen on lähes kauttaaltaan toteutunut. Marraskuussa 2024 ohjausryhmässä tunnistettiin haasteellisia rajapintoja, joiden läpivalaisu tulee vielä tehdä.⁸⁴ On kuitenkin huomattava, että myös kaupunkiympäristön toimialan palvelut ja toiminnot ovat sisällöltään varsin erilaisia, joten mahdollisuus soveltaa tuottavuusajattelua ja hyödyntää tuottavuuden mittaamista vaihtelevat. Palvelukohtaiset haastattelut raportointineen toteutti konsulttiyritys. Raporteista ilmenee, että usein kysymys on laajemminkin palvelujen kehittämisestä, ei puhtaasti tuottavuudesta sanan varsinaisessa merkityksessä.

Palvelujen läpikäynti ja toimien tunnistaminen on toteutettu kevääseen 2024 mennessä

- kaikissa toimialan yhteisissä palveluissa
- alueidenkäytössä, kaupunkimittauspalveluissa ja pysäköinninvalvonnassa ja -palveluissa (Palvelut ja luvat -palvelukokonaisuus) sekä
- yleisten alueiden ja asuntotuotannon palveluissa (Rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuus).⁸⁵

Läpivalaisu oli käynnissä

- asemakaavoituksessa (Maankäyttö ja kaupunkirakenne -palvelukokonaisuus)
- rakennusvalvontapalveluissa, ympäristöpalveluissa ja palvelukokonaisuustasolla (Palvelut ja luvat)
- palvelukokonaisuuden tasolla Yhteisissä palveluissa.⁸⁶

Yksittäisiä toimia tai prosesseja oli meneillään erityisesti maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuudessa.⁸⁷

Tilat-palvelussa käynnistettiin ”Sujuva”-projekti sujuvuuden ja sitä kautta tuottavuuden parantamiseksi jo ennen toimialayhteistä tuottavuusohjelmaa. Sujuvan toimenpiteitä on raportoitu osana tuottavuusohjelmaa. Tämän lisäksi muista palveluista poiketen, Tilat-palvelussa on tehty palvelun omana työnä palvelutasoinen tarkastelu, ja tunnistetaan ne toiminnot, joista tehdään tarkempi tuottavuustarkastelu. Tämä eroaa muista palveluista siinä, että muissa tähän palvelun kokonaistarkasteluun on käytetty konsulttia. Tällä hetkellä Tilat-palvelussa on tunnistettu tarkasteltavat toiminnot, ja ohjelmoitu tarkastelut osaksi toimintasuunnitelmaa. Toimenpiteet on osin aikataulutettu tuleville vuosille. Tarkastelut tehdään joko omana työnä tai hyödynnetään konsultteja.⁸⁸

⁸⁴ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 8/4.11.2024.

⁸⁵ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 1/27.2.2023 ja 6/22.4.2024.

⁸⁶ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 1/27.2.2023 ja 6/22.4.2024.

⁸⁷ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 1/27.2.2023 ja 6/22.4.2024.

⁸⁸ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Tuottavuustoimien toimeenpanossa pisimmällä kehittämisessä ollaan Palvelut ja luvat -palvelukokonaisuudessa, jossa työ aloitettiin ensimmäisenä ja työn luonteen (mahdollisuus taksojen määrittelyyn ja suoritteiden mitattavuus) vuoksi hyödyt ovat jo näkyvillä. Yhteisissä palveluissa on havaittu palvelusuoritteiden olevan hankalasti mitattavia.⁸⁹

Maankäytön ja rakentamisen palvelukokonaisuudessa tuottavuus on ymmärrettävä säästöpotentiaalia laajemmin, koska kehittämisen hyödyt konkretisoituvat varsin pitkällä aikavälillä. Suuri osa suunnitteluprosessien kehittämisestä mahdollistaa tuottavuuden kehittymistä myöhemmin, ja tuottavuus paranee usein vasta seuraavissa työvaiheissa, kuten rakennuttamisessa ja kunnossapidossa.⁹⁰

Selvästi koko toimialalla taloudellisesti merkittävin kehittämispotentiaali on tarpeettomista tiloista luopuminen, jonka arvioidaan voivan minimissään tuottaa 217 miljoonan euron laskennalliset säästöt vuoteen 2029 mennessä. Osin säästö johtuu siitä, että korjausvelka laskee, eli poistuu tarve tehdä näihin kiinteistöihin tulevaisuudessa peruskorjaus. Kiinteistöistä luopuminen ja myyminen voi myös laskea tuloja enemmän kuin kiinteistöistä on tällä hetkellä menoja (eli tulos on miinusmerkkinen), mutta huomioiden tuleva korjausvelka, luopuminen on järkevää pitkällä tähtäimellä.⁹¹ Toiseksi suurin säästöpotentiaali arvioidaan saatavan yhteisten palvelujen hankintapalvelujen minikilpailutusten tavoitteellisella lisäämisellä, 29,5 miljoonaa euroa. Säästöstä merkittävä osa arvioidaan saavutettavan yleisten alueiden sopimus- ja toteutusmallien kehittämisellä (15 Me). Neljänneksi suurimmaksi säästöpotentiaaliksi arvioidaan Palvelut ja luvat -palvelukokonaisuuden Asukas- ja yrityspalvelujen mainoslaitteiden uudelleenkilpailutus, 7,7 miljoonaa euroa vuoteen 2029 mennessä. Lisäksi on tarkoitus tunnistaa ICT-kehittämispotentiaali tuottavuuden parantamisessa.⁹²

Maankäyttö ja kaupunkirakenne (Maka)

Maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuuden tuottavuusohjelma aloitettiin kahdella niin sanotulla pilottiprojektilla. Ensimmäisessä pilottiprojektissa kehitettiin alueellisen täydennysrakentamisen vauhdittamista yksityisten tontinomistajien ja taloyhtiöiden kanssa tehtävän vuorovaikutuksen ulkoistamisella. Toisessa pilottiprojektissa tarkasteltiin asemakaavamaksujen päivittämistä lähemmäs kustannusvastaavuutta muun muassa työajan seurannan tuottaman tiedon pohjalta.⁹³

Seuraavassa vaiheessa osana tuottavuusohjelmaa palvelukokonaisuudessa selvitettiin siirtymistä nettobudjetointiin, tutkittiin erilaisten nettobudjetointitapojen tarkoituksenmukaisuutta, sekä tarkasteltiin niiden potentiaalisia tuottavuushyötyjä ja ris-

⁸⁹ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

⁹⁰ Kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja rakentaminen -palvelun johtavan asiantuntijan sähköposti 8.10.2024.

⁹¹ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

⁹² Kymppöytäkirja 8/ 29.4.2024, liite 14. Kymppöytäkirja tuottavuusaihiot.

⁹³ Kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja rakentaminen -palvelun johtavan asiantuntijan sähköposti 8.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

kejä. Vaikka nettobudjetointiin siirtymistä ei lopulta katsottukaan tarkoituksenmukaiseksi johtuen esimerkiksi Makan tuottojen suuresta vuosivaihtelusta, selvityksen seurauksena laadittiin uusi niin kutsuttu talousmalli palvelukokonaisuuden talouden ja tuottavuuden johtamisen sekä maaomaisuuden arvon ja arvonluonnin määrittämiseksi.⁹⁴

Nettobudjetointiselvityksen jälkeen palvelukokonaisuudessa laadittiin suunnitelma erilaisten palvelukokonaisuuden sisäisten sekä palvelukokonaisuusrajat ylittävien prosessien tuottavuuden läpivalaisusta. Ensimmäisessä vaiheessa kehitettiin ja sujuvoitettiin kaupungin tarpeettomista tiloista luopumisen prosessia yhdessä Rakenukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuuden kanssa, ja tarkasteltiin asemakaavaprosessin sujuvuutta. Asemakaavaprosessin osalta muun muassa otettiin käyttöön alueelliset koordinaatiokokoukset prosessin tiedonkulun sujuvoittamiseksi eri palveluiden välillä. Seuraavassa vaiheessa tarkasteltiin yksityisten hankealoitteiden prosessin kehittämistä sekä yleisten alueiden suunnittelun, rakennuttamisen sekä kunnossapidon kokonaisprosessia. Kolmannessa vaiheessa läpivalaistiin sekä yksityiselle maalle tehtävien kaavamuuotosten prosessia, että tontinluovutusprosesseja niin ATT:n kuin kaupungin toimitilarakentamisen tarpeisiin.⁹⁵

Syksyllä 2024 on käynnissä palvelukokonaisuuden yleinen läpivalaisu, jossa tarkastellaan laajan henkilöstökyselyn sekä työpajojen avulla arjen työn tuottavuutta. Yleisessä läpivalaisuissa tarkastellaan, miten työajan käyttöä voitaisiin tehostaa, moneen kertaan tehtävää työtä vähentää ja asioiden organisointia tehostaa ja työssä jaksamista parantaa.⁹⁶

Maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuudessa on laadittu uusia työkaluja ja otettu käyttöön uusia työn organisoinnin, tiedonkulun ja läpinäkyvyyden parantamisen keinoja. Osalle toimenpiteistä voidaan laskea välillisiä säästöpotentiaaleja, mikäli ajatellaan säästyvää työaikaa.⁹⁷

Palvelut ja luvat (Palu)

Palvelukokonaisuudessa rakennettiin syksyllä 2022 niin sanottu ylätason näkymä palveluihin ja lisäksi syvennyttiin muutamaa yksittäiseen yksikköön. Vuonna 2022 Palvelut ja luvat -palvelukokonaisuudesta laadittiin selvitys nettobudjetointiin siirtymisestä⁹⁸ ja raportti laskutusprosessin kehittämisestä elintarviketurvallisuudessa ja ympäristöterveydessä.⁹⁹

⁹⁴ Kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja rakentaminen -palvelun johtavan asiantuntijan sähköposti 8.10.2024.

⁹⁵ Kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja rakentaminen -palvelun johtavan asiantuntijan sähköposti 8.10.2024.

⁹⁶ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 20.9.2024.

⁹⁷ Kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja rakentaminen -palvelun johtavan asiantuntijan sähköposti 8.10.2024.

⁹⁸ PALU - bruttobudjetoinnista nettobudjetointiin sekä tuottavuuden kehittäminen, Työpaja 2 8.11.2022.

⁹⁹ PALU – laskutusprosessin kehittäminen: elintarviketurvallisuus ja ympäristöterveys, Työkokous 10.10.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (JulkL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2023 toteutettiin Alueiden käytön valvonnan läpivalaisu¹⁰⁰, valmistui raportti pysäköinninvalvonnan tuottavuudesta¹⁰¹ ja Kaupunkimittauspalvelun tuottavuuden kehittämisestä¹⁰². Kaupunkimittauspalveluissa kenttätöön ohjauksen ja tehokkuuden kehittäminen on valmistelussa. Kaupunkimittauksen tuottavuutta parantavia toimia ollaan tunnistamassa sekä laatimassa etenemissuunnitelma.¹⁰³ Rakennusvalvonnan tuottavuusraportti valmistui vuoden 2024 alussa.¹⁰⁴

Rakennukset ja yleiset alueet (Rya)

Aluksi Kymmissä tehtiin yksittäisiä tuottavuustarkasteluja, ja osa näistä kohdistui myös Ryan toimintoihin. Samaan aikaan Tilat-palvelussa päätettiin toteuttaa kokonaisvaltainen tarkastelu, jossa tarkasteltiin tarkoituksenmukaisia järjestelyitä palvelussa sekä toimenpiteitä sujuvuuden ja sujuvan työn edistämiseksi ja esteiden poistamiseksi (Sujuva-projekti). Varsinainen Kympin tuottavuusohjelman systemaattisen käynnistämisen jälkeen ensimmäinen tässä puitteissa tehty tarkastelu aloitettiin ATT:sta, koska Tilat-palvelussa oli jo Sujuva-projekti käynnissä. Yleisten alueiden osalta alkuvuodesta 2023 tehtiin tarkastelu talvikunnossapidon rahoitusmallista ja varsinainen ”läpivalaisu” aloitettiin syksyllä 2023 ja se valmistui alkuvuodesta 2024.¹⁰⁵

Talvikunnossapidon rahoitusmallin valmistelu on päättynyt¹⁰⁶. Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran välisen teknisten palvelustrategian toimenpiteet toteutettiin. Toimialan johdolla laadittiin yhdessä Staran kanssa yhteiset tilaamisen periaatteet 2025–2028 omana työnä yhdessä.¹⁰⁷

Yhteiset palvelut (Yhpa)

Yhteisissä palveluissa tehtiin ensin palvelukokonaisuustason läpivalaisu, jossa arvioitiin toiminnan peruseriaatteet (esimerkiksi vyörytysperiaatteet, järjestäytyminen, keskeisimmät kehittämisaiheet) sekä tunnistettiin läpileikkaavat kehittämisaiheet. Tämän jälkeen toteutettiin palvelukohtainen tarkastelu.¹⁰⁸ Loppuraportit laadittiin hankintapalvelusta, henkilöstöpalveluista, talous- ja suunnittelupalveluista, viestintäpalveluista (9.11.2023) ja hallinto- ja lakipalveluista (20.11.2023).

Läpivalaisussa tunnistettiin seitsemän kehittämiskohdetta, joita alettiin parantaa (esimerkiksi uuden työntekijän perehdytysprosessin kehittäminen). Seuraava vaihe oli

¹⁰⁰ Alueiden käytön ja valvonnan läpivalaisu, Työpaja 3 1.3.2023.

¹⁰¹ Pysäköinninvalvonnan tuottavuustarkastelu. Loppuraportti 26.6.2023.

¹⁰² KAMIn tuottavuuskehittäminen, Loppuraportti 20.11.2023.

¹⁰³ Kymppijory pöytäkirja 9/15.5.2023.

¹⁰⁴ Rakennusvalvonnan kehittäminen – talousmalli ja toiminnallisen tehokkuuden analyysi. Loppuraportti 1.3.2024.

¹⁰⁵ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

¹⁰⁶ Monivuotinen rahoitusmalli talvikunnossapidon kustannusvaihteluille. Yhteenvetoraportti 6.4.2023.

¹⁰⁷ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

¹⁰⁸ Kymppijory pöytäkirja 5/2023.

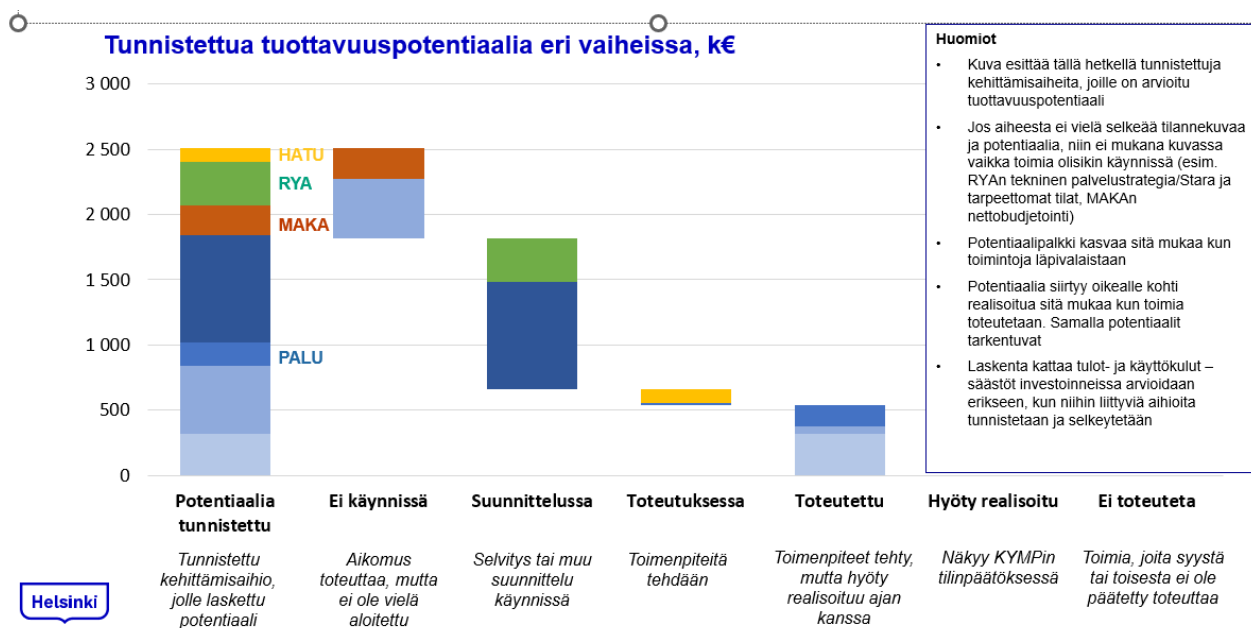
ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

palvelukohtaisten kehittämiskohteiden tunnistaminen.¹⁰⁹ Keskeinen näistä oli ICT-palvelut, sillä kustannusten on havaittu kasvaneen jatkuvasti.¹¹⁰

2.2.2 Uudistuksilla tullaan saavuttamaan mittavia euromääräisiä hyötyjä

Kaupunkiympäristön tuottavuusohjelman ohjausryhmä seuraa konsultin johdolla tuottavuuden kehitystä arvioimalla niin sanottua tuottavuuspotentiaalia. Potentiaali tarkoittaa tuloissa ja käyttökuluissa arvioitua taloudellista säästömahdollisuutta. Alkutilanteessa tunnistettujen kehittämisaiheiden, niiden läpivalaisun ja toimien kohdalla tuottavuuspotentiaali oli kuvion 2 mukainen.¹¹¹ Omistajan ominaisuudessa palvelupäälliköt tuottavat sisäisen materiaalin seurantaan varten käyttäen apunaan yksikön päälliköitä ja asiantuntijoita.¹¹²



Kuvio 1 Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuslaskennan tilanne 27.2.2023¹¹³

¹⁰⁹ HATUn läpivalaisu. Loppuraportti 13.4.2023.

¹¹⁰ ICT-tuottavuus ja -kyvykkyysanalyysi. Loppuraportti 31.8.2023.

¹¹¹ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 1/27.2.2023 ja

¹¹² Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

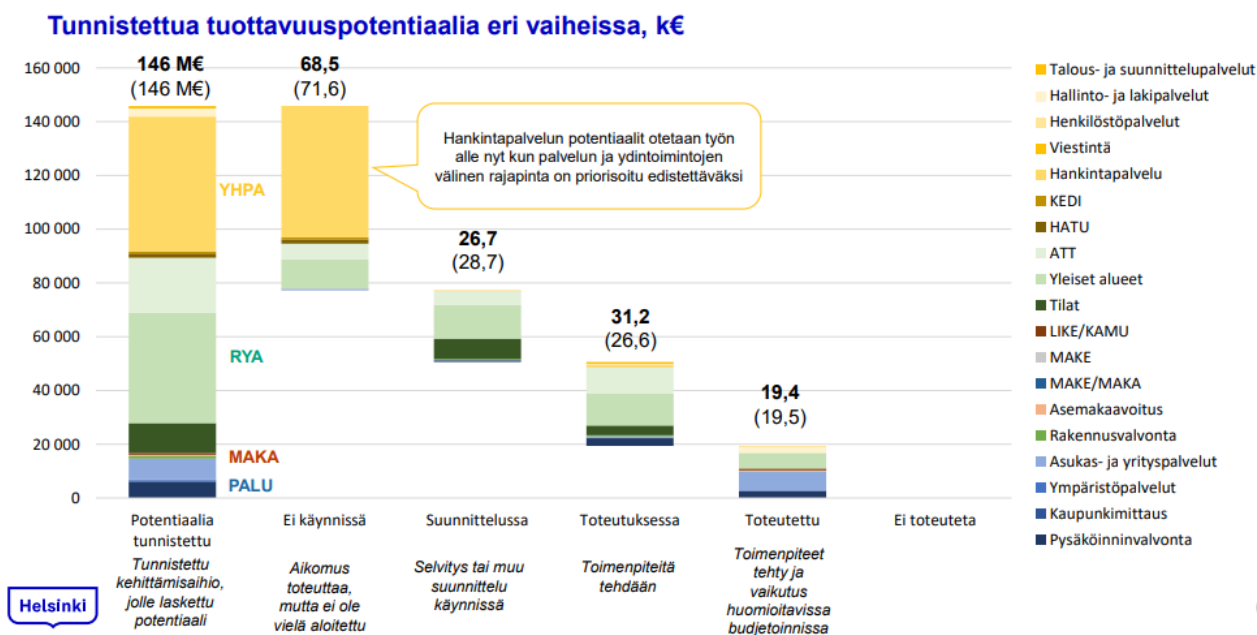
¹¹³ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 1/27.2.2023.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kevään 2024 tarkastelussa tunnistettu tuottavuuspotentiaali on lisääntynyt 2,5 miljoonasta 146 miljoonaan vuoden takaisesta (kuvio 3). Toteutuksessa olevien osuus oli 31,2 miljoonaa euroa. Vaikka alkutilanteessa toteutettujen toimien määrä arvioitiin suuremmaksi, niiden hyödyn todettiin realisoituvan vasta ajan mittaan. Hyötyjen vaikutukset näkyvät jo budjetoinnissa. Marraskuussa 2024 Tuottavuusohjelman seurannan mukaan toteutettujen toimenpiteiden potentiaali oli jopa 19,4 miljoonaa euroa.¹¹⁴

Arvio suorasta ja välillisestä euromääräisestä hyödyistä on yhteensä 22 miljoonaa euroa. Tuottavuushyöty on siis laskennallinen, sillä ei ole suoraan vastaavaa budjetivaikutusta, vaan tuottavuustoimien kautta säästynyttä aikaa on käytetty muuhun tuottavaan työhön.¹¹⁵



Kuvio 2 Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuslaskennan tilanne 30.10.2024¹¹⁶

Euromääräisen seurannan vuoksi huomio kiinnittyy näkyvimmin niihin palveluihin, joissa taloudellista säästöä voidaan saavuttaa. Ohjelmassa ei kuitenkaan ole johdon haastattelun mukaan kysymys pelkästään siitä, vaan tarkoitus on seurata toimintatapojen parantamista kaikessa toiminnassa. Johdon haastattelun mukaan konsultin käyttö palvelujen läpivalaisemisessa on ollut erittäin hyödyllistä.¹¹⁷

Alkuvaiheessa useissa palveluissa oli erilaisia käsityksiä tuottavuusajattelun soveltuvuudesta omaan toimintaan ja palveluun. Näkemykset ovat lähentyneet, kun tehtiin

¹¹⁴ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 6/22.4.2024 ja toimialan kommentit muistioon 20.9.2024.

¹¹⁵ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

¹¹⁶ KYMP tuottavuusohjelma, ohjausryhmän kokous 8/4.11.2024.

¹¹⁷ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tiedettäväksi, että tavoitteena ei ole tuottavuus kapeasti ymmärrettynä. Yhteisten palvelujen johtajan mukaan tuottavuusohjelman alkuvaiheessa kehittäminen nähtiin myös omana erillisenä projektinaan. Siinä vaiheessa, kun palvelukokonaisuuksien alla olevissa palveluissa työ käynnistyi, syventyi ymmärrys, siitä, että omilla toimilla voidaan vaikuttaa toiminnan kehittämiseen, eivätkä ohjelman toimenpiteet ole enää toiminnasta irrallista, vaan normaalia johtamista ja sen kehittämistä.¹¹⁸

Johto seuraa tuottavuusohjelman euromääräisiä hyötyjä, mutta henkilöstötasolla keskeistä on työn sujuvuus ja muut tuottavuuden tekijät. Viestintäsuunnitelmassa tiedostettiin alusta alkaen, että osa henkilöstöstä kokee ohjelman mahdollisuutena ja osa uhkana. On haluttu viestiä, että ohjelmalla parannetaan työn tekemisen edellytyksiä, eikä siinä ole kyse säästöohjelmasta. Tiedottamisessa on hyödynnetty intranetia, jossa on esitelty joitakin käytännön esimerkkejä toiminnan kehittämisestä. Kahden vuoden päästä aloittamisesta vaikuttaa siltä, että ajattelutapa on läpäissyt organisaation. Henkilöstökyselyjen tuloksiin (Fiilari ja Kunta10 sekä kaupunkiympäristön toimialan oma Pulssi-kysely) ohjelma ei ole heijastunut.¹¹⁹

Toimenpiteitä toteutetaan osana normaalia johtamista, mutta joissakin palveluissa, kuten pysäköinninvalvonta, on tehty erillisiä tuottavuustoimia. Yksi ajattelutavan muutos on ollut nettobudjetointiin liittyvä: pelkkien kustannusten sijasta tarkastellaan myös tuloja. Erityisesti tämä koskee palvelukokonaisuutta Palvelut ja luvat. On esimerkkejä, joissa kaupungilla ei ole korotettu hintoja vuosiin inflaatiosta huolimatta, ja hintatason nostaminen kustannustason nousua vastaavaksi tuo toimintaan liikkumavaraa.¹²⁰

Toimenpiteiden seurannan vastuutus palvelupäällikkötasolle on ollut onnistunutta ja myötävaikuttanut positiivisesti prosessissa. Välillä ohjausryhmässä on esitetty huoli ohjelman toimeenpanosta, koska palvelupäälliköillä runsaasti tehtäviä ja työkuorma saattaa olla suuri. Johtoryhmä on hyödyntänyt kertapalkitsemista tukemaan toimenpiteiden edistämistä. Kertapalkkioita ovat voineet saada yksittäiset henkilöt tai koko yksikkö, jos tuottavuustoimissa on onnistuttu.¹²¹

Mikäli kehittäminen edellyttää palvelukokonaisuuksien välistä koordinaatiota, asiat käsitellään ohjausryhmässä. Keskusteluita on käyty kahden palvelukokonaisuuden palvelujen rajapintojen välisestä toiminnasta ja miten sitä kehitetään siten, että lopputulos olisi kokonaisuuden kannalta paras. Muita yhteisesti käsiteltäviä asioita ovat tilakysymykset ja hankinnat.¹²²

¹¹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹¹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹²⁰ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹²¹ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹²² Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kanslian vastuuhenkilöiden mukaan kaupunkiympäristön toimialan mallia tuottavuusohjelman prosessista ja toimintatavoista voitaisiin hyödyntää myös muilla toimialoilla.¹²³

Henkilöstön edustajat ovat olleet mukana johtoryhmissä ja henkilöstötoimikunnissa, joissa tuottavuustoimenpiteitä on käsitelty sekä budjetin laadinnan että toiminnan kehittämisen yhteydessä. Tuottavuusohjelman ohjausryhmässä ei ole henkilöstöedustajaa. Tuottavuustoimenpiteet ovat vaikuttaneet henkilöstöön sekä negatiivisesti että positiivisesti. Tuottavuuden tehostamiseksi on lisätty henkilöstöä prosessien pullonkaulana oleviin tehtäviin. Tällä on ollut myönteinen vaikutus henkilöstön työkuormitukseen. Myös työn sujuvuus on joissakin tehtävissä parantunut.¹²⁴

Kaupunkiympäristön toimialan pääluottamusmiesten mukaan kaupunkiympäristön toimialan tuottavuutta on kehitetty pitkäjänteisesti. Kuitenkin henkilöstökyselyiden perustella työssä palautuminen on heikentynyt. Osasyiksi pääluottamusmiehet arvioivat tehostaminen ja kiireelliset aikataulut. Jatkuvaa tuottavuuden lisäämistä ei voida toteuttaa ilman töiden priorisointia ja joistakin tehtävistä luopumista. Pääluottamusmiehet katsovat, että henkilöstön hyvinvointi ja työtyytyväisyys ovat tuottavuuden parantamisen avaintekijöitä. Tämän vuoksi palveluiden läpivalaisujen toimenpiteet tulee valmistella yhteistyössä henkilöstön kanssa ja valmisteluun tulee varata riittävästi aikaa. Johtamisen kehittämisen tulee olla yksi toimenpide, jolla varmistetaan henkilöstön työhyvinvointi ja tuottavuus sekä parannetaan työnantajakuva ja pito-voimaa.¹²⁵

Kaupunkiympäristön toimialan johto ja asiantuntijat ovat esitelleet tuottavuusohjelmaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialan edustajille.¹²⁶

2.3 Rakentamispalveluliikelaitos Staran tilannekuva syksyllä 2024

2.3.1 Kehittämis- ja tuottavuusohjelmaa on toteutettu tiiviisti

Taustana nykyiselle Staran tuottavuuden kehittämistyölle on talousarvion 2018 tavoite Staran tilaaja ja tuottaja -roolien erottamisesta, jota varten perustettu työryhmä laati selvityksen Staran roolista ja tehtävistä kaupungin sisäisenä palveluntuottajana. Konsultti laati selvityksen Staran toiminnan kehittämisestä huhti-toukokuussa 2020. Selvityksen tavoitteena oli

- omistajaohjauksen vahvistaminen,
- Staran ydintehtävien määrittely sekä rönsyjen kartoitus ja niiden poistaminen,

¹²³ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹²⁴ Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asiantuntijan haastattelu 29.8.2024.

¹²⁵ Kaupunkiympäristön toimialan henkilöstöjärjestöjen pääluottamusmiesten kommentit 16.9.2024.

¹²⁶ Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

- keskeisimpien tehtävien/palvelujen kustannusvertailu markkinahintaan verrattuna (yksikkökustannusten kehittyminen)
- Kiinteiden kustannusten tarkastelu ja niihin merkittävimmin vaikuttavien rakenteiden tunnistaminen (muun muassa tukikohdat ja logistiikka) niin, että kustannustehokkuus paranee
- Staran tarjousten laskennan periaatteiden uudelleen arviointi
- Staran henkilöstösuunnittelun ja henkilöstön eläköitymisen sekä muun poistumisen kytkeminen yleisten alueiden ylläpidon kilpailutuksen laajentamisen tavoiteaikatauluun
- Rakenteellisten uudistusten ja toimintatapojen uudistamisen aikataulutettu toimeenpanosuunnitelma ja seuranta ja
- Staran ylimmän johdon sitouttaminen muutoksen läpivientiin.¹²⁷

Selvityksen arvio oli, että Staran kehittämisellä olisi saavutettavissa 15 miljoonan euron säästöt vuoteen 2024 mennessä. Palvelustrategisten linjausten realistisena tavoitteena pidettiin 15–20 miljoonaa euroa pienemmät vuosikustannukset vuonna 2024.¹²⁸

Kaupunginhallitus 16.11.2020 hyväksyi linjaukset tekniseksi palvelustrategiaksi ja Staran kehittämiseksi vuosille 2022–2024. Linjausten mukaan Infrarakentamisen suuria hankkeita hankitaan kilpailutuksen kautta nykyistä enemmän ja pienempiä hankkeita keskitetään Staralle. Pääosa Staran liikevaihdosta tulee kaupunkiympäristön toimialan tilauksista. Tavoitetilassa Staran tuotannon osuus kaupungin infrarakentamisen kokonaisuudesta tuli olla noin 20 prosenttia ja yleisten alueiden ylläpidon tavoitetilassa Staran tuotannon osuus kaupungin yleisten alueiden ylläpidon kokonaispinta-alasta 50 prosenttia. Ylläpidon kilpailuttamisen laajentamiseen varaudutaan Staran toimintaa kehittämällä. Korjausrakentamisen pienet hankkeet keskitetään Staralle. Tavoitetilassa Staran osuus rakennustekniikan kokonaisuudesta tuli olla noin 20 prosenttia. Yhtenä toimenpiteenä Staraa kehoitettiin käynnistämään kehittämis- ja tuottavuusohjelman valmistelu.¹²⁹

Kansliapäällikkö asetti työtä varten ohjausryhmän vuosille 2021–2024. Työryhmään kuuluu edustajia Kanslian ohella kaupunkiympäristön ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta sekä Starasta.¹³⁰ Teknisen palvelustrategian ja Staran kehittämisen ohjausryhmällä on ollut merkittävä rooli Staran kehittämisessä.¹³¹ Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi alkuun kansliapäällikkö ja sen jälkeen pääekonomisti. Kevästä 2024 alkaen ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut Staran johtokunnan puheenjohtaja.¹³²

Starassa valmisteltiin kehittämis- ja tuottavuusohjelma (Keto) konsultin avulla vuoden 2021 ajan. Ohjelma hyväksyttiin johtokunnassa tammikuussa 2022. Ohjelmalle

¹²⁷ Staran toiminnan kehittäminen. Loppuraportti 17.6.2020.

¹²⁸ Staran toiminnan kehittäminen. Loppuraportti 17.6.2020.

¹²⁹ Khs 16.11.2020 § 807.

¹³⁰ Khs 16.11.2020 § 807.

¹³¹ Teknisen palvelustrategian ja Staran kehittämisen ohjausryhmän kokousmuistiot 2021–2024.

¹³² Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

laadittiin erikseen seuranta- ja ohjausmalli. Työtä ohjasi Kehittämisen- ja tuottavuusohjelman ohjausryhmä, johon kuuluvat toimitusjohtaja, yksikönjohtajat hankkeiden omistajina, kehittämisspäällikkö (koordinoija) sekä talouden, henkilöstön ja viestintänsä asiantuntijoita. Staran yhteisiä hankkeita koordinoidaan hankeryhmissä, osa hankkeista on osastotason. Eri tahojen ohjaus- ja seurantaroolit ja tehtävät on määritelty suunnitelmassa, samoin kokousmenettelyt ja kokousaikataulu. Hankekor-teissa määritellään kunkin hankkeen tehtävät, niiden aikataulut ja vastuuhenkilöt. Ohjelma- ja osastotason ryhmät kokoontuvat kahden viikon välein ja hankeko-kouksia on kuukausittain. Lisäksi on projektiryhmiä, jotka kokoontuvat oman aika-taulunsa mukaisesti.¹³³



Kuvio 3 Staran Kehittämisen- ja tuottavuusohjelman seurannan ja ohjauksen organisointi¹³⁴

Kehittämisen- ja tuottavuusohjelman seuraavana vaiheena kesällä 2023 Stara kilpailutti konsultin laatimaan arvontuottokyky- ja tuotantotapa-analyysit.¹³⁵ Staran tavoitteena on selvittää asiakkaan näkemykset palvelutuotannosta ja mikä on palvelun sisältö ja euromääräinen arvo suhteessa yritysten tarjoamaan hintaan. Lisäksi oli tarkoitus tunnistaa toimet, joilla Staran toiminnan hinta ja laatu tuodaan asiakasvaatimusten kannalta oikealle tasolle ja riittävän kilpailukykyiseksi suhteessa markkina-toimintaan. Lisäksi haluttiin arvioida palveluiden tuotantotapoja ja tunnistaa niihin liittyvät muutostarpeet.¹³⁶

¹³³ Staran kehittäminen- ja tuottavuusohjelma (Keto). Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta 20.1.2022 § 4.

¹³⁴ Staran kehittäminen- ja tuottavuusohjelma (Keto). Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta 20.1.2022 § 4.

¹³⁵ Staran johtokunta 09.06.2023 § 41.

¹³⁶ Arvontuottokyky- ja tuotantotapa-analyysi. Diaesitys Keton ohjausryhmässä 8.11.2023.

- Arvontuotto-ohjelman vaiheet olivat:
- 2023: Analysointi ja kehittämistoimenpiteiden määrittely.
 - 2–4/2024: Toimenpideohjelman tarkempi suunnittelu, organisointi ja vas-
tuuttaminen.
 - 4/2024: Toimenpiteiden toteutus.¹³⁷

Rakennustekniikka -osastolla (RAT) selvitykset laadittiin Rakennusprojektit ja kor-
jausrakentaminen -tuotantokokonaisuudesta sekä Talotekniikka ja konepaja -tuo-
tantokokonaisuudesta. Kaupunkitekniikan rakentaminen (KTR) -osastolla selvitykset
laadittiin infrarakentamisessa ja mittauksessa. Kaupunkitekniikan ylläpito-osastolla
(KTY) selvitykset laadittiin Rakenteellisen kunnossapidon sekä Logistiikan osastolla
Vuokraamosta ja hankinnoista.¹³⁸

Hankkeessa tuli tehdä myös toimintaohjelma toimintojen kehittämiseksi. Toteutusta
on valmisteltu vuoden 2024 alusta alkaen, ja toimenpiteiden tarkempaa suunnittelua
tehdään vuoden lopulla. Arvontuotto-ohjelmassa oli alun perin yli 40 toimenpidettä.
Näitä varten laadittiin projektit, jotka aikataulutettiin ja nimettiin vastuuhenkilöt. Kon-
sultin avulla toimenpiteitä seurataan liikennevaloin. Syksyllä 2024 on tavoitteena
luoda talousseuranta ja laatia mittarit. Arvontuoton toimenpideohjelma sisältää toi-
menpiteitä kaikilta osastoilta, myös Ympäristöhoidosta.¹³⁹

Arvontuoton toimenpideohjelman siirryttyä toteutusvaiheeseen ja hankintakatego-
riamallin käyttöönoton myötä organisointia on täsmennetty ja seurantaa tarkennettu
(kuvio 5). Toimenpiteitä on suunniteltu muun muassa työpajoissa, ja niiden toteutus
on vastuutettu eri henkilöille ja ryhmille.¹⁴⁰

Palaveri	Osallistajat	Tavoitteet	Agenda
Ohjausryhmän läpikäynnit (Staran johto) (4 krt vuodessa)	• Staran johtoryhmä • Hankkeen omistaja (koollekutsuja) • Osana yksikönjohtajien kokousta • Hankkeen päälliköt	• Seurata ohjelman edistymistä • Ratkaista eskaloituneita haasteita	1. Ohjelman status 2. Eskaloituneita haasteita ja niiden ratkaisu 3. Muut asiat 4. Yhteenveto ja sovitut toimet
Projektiryhmän läpikäynti (Kuukausittain)	• Hankkeen omistaja • Hankkeen päälliköt (koollekutsuja) • Osastojen vastuuhenkilöt • (Osastojen johtajat)	• Varmistaa Staran sisäinen yhteistyö • Seurata kokonaisuuden etenemistä • Ratkaista eskaloituneita haasteita	1. Viime palaverissa sovitujen toimien status 2. Staran tilanne suhteessa tavoitteisiin 3. Kehittämishankkeiden status ja eskaloituneita haasteita 4. Sovitut toimet ja tehtävälistan päivitys
Osaston sisäiset läpikäynnit (Kuukausittain)	• Osaston johtaja • Osaston vastuuhenkilö (koollekutsuja) • Osaston toimenpiteiden vastuuhenkilöt • Controller	• Varmistaa osaston sisäisen koordinaation ja etenemisen • Suunnittelee virstanpylväät ensi kuukaudeksi • Allokoi resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi	1. Viime palaverissa sovitujen toimien status 2. Osaston tilanne suhteessa tavoitteisiin 3. Tunnistetaan haasteet ja sovitetaan ratkaisusta 4. Seuraavat askeleet
Toimenpidetiimin kokoontumiset (Joka toinen viikko)	• Toimenpiteen vastuuhenkilö (koollekutsuja) • Toimenpiteen muu tiimi	• Edistää sovitun toimenpiteen • Päivittää to-do listaa • Suunnittelee seuraavat to-do vastuut • Eskaloi haasteita	1. Viime palaverissa sovitujen toimien status 2. Tunnistetaan haasteet ja sovitetaan ratkaisusta 3. Sovitaan toimenpiteet seuraavalle kahdelle viikolle

¹³⁷ Staran kommentit muistiolounnokseen 17.9.2024.
¹³⁸ Arvontuottokäy- ja tuotantotapa-analyysi. Diaesitys Keton ohjausryhmässä 8.11.2023.
¹³⁹ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.
¹⁴⁰ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kuvio 4 Staran Arvontuoton toimenpidesuunnitelman toteuttamisen ohjausmalli¹⁴¹

Yksi merkittävistä toimenpiteistä on ollut digitaalisen Profio-toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotto Rakennustekniikan ja Kaupunkitekniikan rakentamisen osastoilla (ei kaupunkitekniikan ylläpito-osastolla. Profion käyttöönotto sisältyi digitalisointihankkeeseen). Siinä ostotilaukset syötetään toiminnanohjausjärjestelmään, johon sekä työnjohdolla että kenttätöntekijöillä on pääsy, ja josta tilauksia voidaan ohjata tekijöille. Järjestelmän ansiota onnistuu sekä tilausten tekeminen, työn ohjaaminen ja projektin kustannusseuranta, että tuntikirjaukset. Profion käyttö vähentää muun muassa päällekkäistä työtä, jota on saattanut esiintyä esimerkiksi pienemmissä keikkatöissä. Toiminnanohjausjärjestelmän ansiosta laskutusaste on parantunut ja kuluja on onnistuttu karsimaan Rakennustekniikassa.¹⁴²

Staran toiminnasta peräti 60 prosenttia perustuu ostoihin eli hankintaan.¹⁴³ Hankintojen toteuttamiselle on luotu johtamismalli ja vuosikello. Hankintojen toimenpideohjelmassa hankinnat luokiteltiin ryhmiin (hankintojen kategoriamalli) neljään malliin:

- tilarakentamisen alihankinta ja materiaalit,
- infran alihankinta ja materiaalit,
- kalusto, työkalut ja muut tarvikkeet sekä
- hallinto, toimitilat, ICT-palvelut ja materiaalit.¹⁴⁴

Suurimmat vuonna 2024 käynnissä olevat Keto-toimenpideohjelmat ovat arvontuoton toimenpideohjelman toimenpiteiden toteutus, hankintojen toimenpideohjelman jatkaminen, toimitilas suunnittelu sekä Rakennustekniikkaosaston ja Kaupunkitekniikan ylläpito-osaston organisaatiomuutokset. Organisaatiomuutosten valmistelu on käynnissä ja ne astuvat voimaan tammikuussa 2025.¹⁴⁵

Hankintojen kategoriamalliin on luotu johtamisjärjestelmä ja vuosikello. Sen mukaan johdon hankintakatsauksia on neljä kertaa vuodessa. Lisäksi on nimetty kategoriapäälliköt, jotka kokoontuvat kahdeksan kerta vuoden aikana. Lisäksi järjestetään erillisiä kutakin kategoriaa koskevia kokouksia tiheämmin.¹⁴⁶

Toimitilas suunnittelu sisältää muun muassa tukikohtien yhdistämisiä, halvempiin tiloihin siirtymisiä ja tukikohdista luopumisia. Työ on haasteellista, koska uusiin tiloihin siirtyessä muodostuu joksikin aikaa päällekkäisiä kustannuksia ja halvempien tilojen muokkaaminen aiheuttaa lisäkustannuksia. Toimitilojen vuokrasopimusten irtisanomisajat eivät edesauta nopeita siirtymisiä. Staralla on paikoin yhteisiä tiloja muun muassa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa, osassa tiloja on pitkiä vuokraso-

¹⁴¹ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁴² Stadin rakentaja 1/2023. Staran henkilöstölehti ja Staran kommentit muistiolounnokseen 17.9.2024.

¹⁴³ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁴⁴ Stadin rakentaja 2/2023. Staran henkilöstölehti.

¹⁴⁵ Staran johdon haastattelu 27.8.2024 ja Staran kommentit muistiolounnokseen 17.9.2024.

¹⁴⁶ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

pimuksia ja esimerkiksi useista maanalaisista tukikohdista ei voida huoltovarmuudenkaan vuoksi luopua. On harkittu, että luovuttaisiin nykyisistä tiloista kokoaan ja siirryttäisiin halvempiin tiloihin.¹⁴⁷

RAT:n organisaatiomuutoksessa kaksi rakentamisyksikköä yhdistetään yhdeksi yksiköksi. KTY:n organisaatio muutetaan aluepainotuksen sijasta toimintopainotteiseksi. Tavoitteena on toimintaympäristön muutokseen valmistautuminen, palvelustrategiset linjaukset hankekatgorioista, hankkeen keskikoon pienenemisestä ja hankemäärän kasvusta, ylipäättään järjestää kasvava keikkatyö nykyistä tehokkaammin. Työnjakoa on tarkoitus selkeyttää toimistojen välillä ja vahvistaa osaamista ja erikoistumista.¹⁴⁸

2.3.2 Tehostamis- ja sopeuttamistoimien säästövaikutukset ovat suuret

Staran kehittämis- ja tuottavuusohjelman 2022 tehostamis- ja sopeuttamistoimenpiteiden tavoitteet on esitetty seuraavassa kuviossa.

Osasto	Perustelut arviolte	Säästöarvio (uudet toimenpit.) 2022	Säästöarvio (uudet toimenpit.) 2023	Säästöarvio (uudet toimenpit.) 2024	Kokonais-säästöarvio 2024
RAT	Toiminnan tehostuminen 5 % kolmessa vuodessa. Arvio: 5 % 2020 oman toiminnan kuluista. 1)	700	500	2 900	4 100
KTR	Tuottavuuden ja hintakilpailukyvyyn parantuminen 7,5 %. 1)	1 800	500	3 000	5 300
KTY	Toiminnan tehostaminen, nykyinen tuotos (määrä ja laatu) saavutetaan 10 – 13 % pienemmällä panoksella (mm. henkilöstö- ja kalustotehokkuus).	3 000	1 000	800	4 800
KTY	Toiminnan sopeuttaminen. 2)	300	1 000	5 000	6 300
YHO	Tehostunut resurssien yhteiskäyttö (henkilöstömäärä – 2). 3)	(25)	(25)	(50)	(100)
LOG	Tehostunut työ ja ohjaus materiaaliavirtojen hallinnassa; hintahyöty tuotantoyksiköille kokoluokkaa 10 % vuoden 2024 loppuun mennessä. 3)	(300)	(200)	(1 000)	(1 500)
HAO	Omia prosesseja tehostetaan, henkilöstön lukumäärään sidotut kustannukset laskevat. 3) Tehdyn henkilöstösuunnitelman mukaan vähenemä ohjelman lopussa on neljä henkilöä. Samalla raportointi ja tietojohdamisen vaateet kasvavat ja uusia toiminnan suunnittelun ja johtamisen työkaluja otetaan käyttöön, joka näkyy lisäpanostuksina.	(50)	(50)	(100)	(200)
Uudet tehostamis- ja sopeuttamistoimenpiteet vuosittain (k€)		5 800	3 000	11 700	20 500

Kuvio 5 Staran kehityshankkeiden tuoma kustannussäästö vuosina 2022–2024, tavoite¹⁴⁹

Ohjelman kahtena ensimmäisenä vuonna tavoitellut säästöt saavutettiin hyvin. Infra-rakentamisen tilausten tavoitetasoksi päätettiin kaupunkitasoisessa ohjausryhmässä 50–60 miljoonaa euroa poiketen kaupunginhallituksen päätöksessä olevasta 20 prosentista. Toteutuma on ollut 44,3–49,6 miljoonaa euroa. Yhtenä syynä infrarakentamisen tilausten vähenemiseen on ollut suunnitelmien viivästyminen.¹⁵⁰ Talonrakentamisen osalta tavoitteeksi Staran töiden osuudelle asetettiin 20 prosenttia. Toteuma oli 21 prosenttia vuosina 2022–2023 ja 15 prosenttia vuonna 2024, jolloin uudistettiin Staralta tilattavien töiden sisältö ja keskitettiin Staralle tietäntyyppiset työt. Tämä on vaikuttanut siihen, että alkuperäiseen tavoitteeseen ei aivan päästy, mutta silti tehostamis- ja sopeuttamistoimenpiteiden säästökseen arvioidaan noin 20 miljoonaa euroa

¹⁴⁷ Staran johdon haastattelu 27.8.2024 ja Staran kommentit muistioluonnokseen 17.9.2024.

¹⁴⁸ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁴⁹ Staran kehittämis- ja tuottavuusohjelma (Keto). Johtokunta 20.1.2022.

¹⁵⁰ ja Staran kommentit muistioluonnokseen 17.9.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

vuoden 2024 loppuun mennessä. Vuoden 2024 säästötavoite on noin 14 miljoonaa euroa ja toteutumaennuste noin 9 miljoonaa euroa. Vuosien 2022–2024 toteutuma on lähellä tavoitetta. Säästötavoitetta on matkan varrella myös nostettu, lisäsäästöjä on ajateltu saatavan esimerkiksi mini- ja erilliskilpailutuksilla ja infrarakentamisen hintatavoitteen asettamisella.¹⁵¹ On huomattava, että Staran tuottavuus heijastuu myös kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuteen, ja saatetaan raportoida kahteen kertaan.¹⁵²

Staran johdon haastattelun mukaan Staralle kehittämis- ja tuottavuusohjelman käynnistäminen ja läpivieminen on ollut varsin työllistävä, mutta sillä on saavutettu varsin mittavat säästöt ilman, että ketään olisi jouduttu irtisanomaan. Henkilöstömäärä on ollut laskeva vuodesta 2011 lähtien. Liikevaihto ei ole laskenut, mutta siinä on ollut vaihtelua. Työt on siis pystytty tekemään pienemmällä henkilömäärällä. Lisäksi henkilöstöä siirretty toisiin yksiköihin ja tukikohtiin, tukikohtia ja kalustoa on vähennetty. Onnistumisen kannalta merkittävää on ollut johdon omistajavastuiden nimeäminen, osaava henkilöstö ja asiantunteva konsultti. Käytännössä toiminnan kehittämistyötä edesauttaa toiminnan suunnittelu etukäteen kalenterimerkinnöin sekä tiivis toteutuksen seuranta.¹⁵³

Stara on ohjelman toteuttamisen ansiosta kilpailukykyisempi kuin alkuvaiheessa. Tuottavuudelle on kehitetty aiempaa huomattavasti enemmän mittareita. Yhteistyö kaupunkiympäristön toimialan kanssa on kehittynyt ja tiivistynyt, koska prosesseja on työpajoissa päästy suunnittelemaan yhdessä erityisesti kaupunkitekniikan infrarakentamisessa. Eteneminen on kuitenkin paikoin hidasta, sillä työkuultuurin muuttaminen vaatii aikaa. Esimerkiksi kaupunginhallituksen aiemman päätöksen mukaisten määrätavoitteiden toteutuminen on infrarakentamisessa kesken. Tämä on vaikuttanut tuottavuuden/säästöjen toteutumiseen. Toimenpiteet toteutuessaan tasaavat infrarakentamisen työkantaa ja tuovat töitä myös talvelle, joka mahdollistaa tuottavuuden kehittymisen. Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran väliset tilaamisen ja tuottamisen periaatteet sovittiin vuosille 2025–2028.¹⁵⁴

Staralle kuuluu myös erilaisia valmiustehtäviä, joista aiheutuvia kustannusten määrittelyä on tehty teknisen palvelustrategian ja Staran kehittämisen ohjelmassa. Varautumiseen kuuluu muun muassa väestönsuojeluvetoja, öljyntorjunta, tulvasuojelu, myrskytuhojen raivaus, katupäivystys (24/7), poliisin tukeminen liikenteen ohjauksessa ja rakenteellisen turvallisuuden varmistaminen esim. valtiotieverailut sekä materiaallinen varautuminen. Ohjausryhmän loppuraportissa todetaan, että Staran varautumisen tehtävät eivät kuitenkaan kokonaan selitä eroa kunnossapidon peruskunnossapitokustannuksiin yksityiseen toimijaan verrattuna.¹⁵⁵

Staran ylin johto on ollut tiiviisti mukana käynnistämässä kehittämis- ja tuottavuusohjelmaa, sekä sitä ohjaavissa ryhmissä. Konsultin rooli työn rytmittämisessä on

¹⁵¹ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁵² Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 21.1.2025.

¹⁵³ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁵⁴ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁵⁵ Teknisen palvelustrategian ja Staran kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti 3.12.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tärkeä. Staran ylemmän ja keskijohdon vastuulla on ollut vastata hankekohtaisten työryhmien työstä. Talousosaaminen on lisääntynyt vuosien varrella. Kustannustietoisuutta on edistetty myös koulutuksella. Alempaa esihenkilötasoa on ollut mukana erilaisissa projektiryhmissä. Keskustelua on käyty siitä, minkälaisilla mittareilla tuottavuutta mitataan ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Enemmän keskustelua vaativat asiat käsitellään ylemmän johdon kokouksessa.¹⁵⁶

Henkilöstön edustaja on osallistunut kaupunkitasoisen ohjausryhmän työhön. Tulostokouksissa ja henkilöstötoimikunnissa henkilöstön edustus normaalisti mukana. Henkilöstöä on ollut mukana osassa ohjelmien suunnittelutilaisuuksia tai hankkeen omistaja on käynyt asioita läpi henkilöstön edustajien kanssa. Pääluottamushenkilöt ovat aktiivisesti mukana tukemassa tuottavuuden kehitystä.¹⁵⁷

Tiedotus on ollut aktiivista. Kehittämisen ja tuottavuusohjelmaa on käsitelty säännöllisesti Staran kokousrakenteessa (yj-kokoukset, tulostokoukset, henkilöstötoimikunta). Tietoa on pyritty viemään yksikötasolle. Henkilöstölehti on ollut aktiivinen tiedottamisessa. Jokaisen ohjausryhmän kokouksen jälkeen toimitusjohtaja on ker-tonut intranetissä videolla tehdyistä päätöksistä.¹⁵⁸

Kehittämisen ja tuottavuusohjelman alkaessa henkilöstössä oli muutosvastarintaa. Starassa on käyty yhteistoimintasopimuksen mukaisia neuvotteluja henkilöstön kanssa alueista luovuttaessa. Johto kiersi syksyllä 2022 niissä tukikohdissa, joihin oli tulossa henkilöstömuutoksia. Luottamushenkilöt olivat aktiivisesti mukana näillä käynneillä. Tällä vähennettiin muutosvastarintaa. Henkilöstön vähentämistä on toteutettu lähinnä eläköitymisen myötä ja henkilöstösiirroin. Jonkin verran on onnistuttu tarjoamaan kouluttautumista ja uusia urapolkuja.¹⁵⁹ Fiilari-henkilöstökyselyn mukaan työhyvinvointi laski ohjelman alussa, mutta on noussut. Vuoden 2024 Kunta 10-tutkimuksessa henkilöstön suositteluindeksi oli 69,4 prosenttia, kun se vuonna 2022 oli 63,6 %.¹⁶⁰

Teknisen palvelustrategian ja Staran kehittämisen loppuraportti julkaistiin 4.12.2024. Sen mukaan kaupunginhallituksen ohjausryhmälle asettamat tavoitteet ovat toteutuneet lähes kokonaan.¹⁶¹

¹⁵⁶ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁵⁷ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁵⁸ Stadin rakentaja 1/2024. Staran henkilöstölehti.

¹⁵⁹ Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

¹⁶⁰ Stadin rakentaja 1/2024. Staran henkilöstölehti.

¹⁶¹ Teknisen palvelustrategia ja Staran kehittäminen. Ohjausryhmän loppuraportti 4.12.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupungin toimialat ja liikelaitokset ovat suunnitelleet ja toteuttaneet kaupunkistrategian 2021–2025 mukaisia tuottavuutta lisääviä uudistuksia. Kaikilla arvioituilla toimialoilla ja liikelaitoksissa on käynnistetty tuottavuutta lisäävien uudistusten suunnittelu kevääseen 2024 mennessä, vaikka tuottavuutta ei olekaan kehitetty samatahtisesti. Kanslian seurannan mukaan tuottavuustoimet -ja ohjelmat etenevät kuitenkin aikataulussa. Kaupunkiympäristön toimialalla ja Starassa, joita tarkasteltiin tarkemmin, tuottavuusohjelmaa toimenpiteineen on toteutettu järjestelmällisesti.¹⁶²

Suunnittelu on käynnistynyt kaikilla toimialoilla ja liikelaitoksissa

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla nykyisen strategian mukaisia tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä on toteutettu vuodesta 2024 lähtien. Toimiala teetti tuottavuusselvitykset vuosina 2022–2023 varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta ja toimialan yhteisistä palveluista. Selvitysten pohjalta johdettiin runsas 20 tuottavuustoimenpidettä, joita on toteutettu vuodesta 2024 alkaen. Keskeisimmät toimenpiteet ovat pitkäkestoisia ja ylittävät strategiakauden. Tuottavuustoimien etenemistä seurataan kvartaaleittain toimialajohdon talouspäivissä sekä säännöllisesti toimialan johtoryhmän tilanneraportointi-päivissä. Palvelukokonaisuudet seuraavat omien tavoitteidensa toteutumista johtoryhmissään.¹⁶³

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla tuottavuustoimien valmistelu aloitettiin keväällä 2024.¹⁶⁴ Toimialan tuottavuusselvitys on käynnistetty keväällä 2024 ja sillä pyritään tunnistamaan tuottavuuspotentiaaleja toimialatasolla ja palvelukokonaisuuksissa. Tuottavuustoimenpiteet vuodelle 2025 linjataan selvityksen valmistuttua. Selvityksen etenemistä seurataan ohjausryhmässä ja toimialan muutoshankeryhmässä, seurantamalli tuottavuuden parantamiselle vuonna 2025 ei ole vielä tiedossa.¹⁶⁵ Lisäksi toimialan vuoden 2024 toimintasuunnitelmassa ja tulosbudjetissa on esitetty tavoitteet, joilla tuottavuutta pyritään lisäämään.¹⁶⁶

Kansliassa tuottavuusohjelman valmistelu aloitettiin keväällä 2024 työstämällä kaupunkitasoisia sekä kanslian yhteisiä ja osastokohtaisia tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä. Tuottavuusohjelmaan sisältyvistä toimenpiteistä ja tavoitetasosta päätetään vuoden 2024 loppuun mennessä kanslian johtoryhmässä. Toimenpiteiden omistajat

¹⁶² Kanslian kaupunkistrategiayksikön johtavan asiantuntijan alkuhaastattelu 23.5.2024; Helsingin kaupungin tuottavuustoimien ja –ohjelmien seuranta 2024. Dia saatu kaupunkistrategiayksikön johtavalta asiantuntijalta 23.5.2024.

¹⁶³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024.

¹⁶⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024; Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vastaus tiedusteluun 21.10.2024; Kaupunginkanslian vastaus tiedusteluun 27.10.2024; Taloushallintopalveluliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 22.10.2024.

¹⁶⁵ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vastaus tiedusteluun 21.10.2024.

¹⁶⁶ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti 2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

koordinoivat tuottavuustoimenpiteen valmistelun, vaiheistuksen, vastuutuksen ja mit-taroinnin sekä seurannan.¹⁶⁷

Palvelukeskus Helsingin kehittämis- ja tuottavuusohjelma on käynnistetty vuonna 2023 ja se koskee vuosia 2023–2025. Kehittämistoimia toimeenpannaan sekä yksit-täisissä toimipaikoissa että keskitetysti. Tuottavuustoimenpiteillä saavutetuista sääs-töistä raportoidaan osa-alueittain ja toimien etenemistä seurataan tuottavuustavoit-teiden seurantaryhmässä, kehitys- ja tuottavuusohjelman ohjausryhmässä, liikelai-toksen johtokunnan ja johdon kokouksissa.¹⁶⁸

HKL:ssä tuottavuutta edistäviä toimia on toteutettu jo ennen nykyistä strategiakautta, ja uusia on käynnistetty syksyllä 2024. Kaupunkiraideliikenteen liikennöintisopimuk-sen vuotuisen tuottavuustavoitteen kehitystä seurataan pääkaupunkiseudun Kau-punkiliikenne Oy:n, HKL:n ja HSL:n yhteisessä liikennöintisopimusten johtoryh-mässä. Kaupunkiliikenne Oy:ssä kustannustehokkuus- ja synergiaohjelma on yksi vuoden 2025 strategisista kehitysohjelmista kattaen liikennöinnin, kaluston kunnos-sapidon ja infran omaisuudenhallinnan ja ylläpidon. Kaupunkiliikenne Oy:n johto-ryhmä seuraa ohjelman etenemistä ja HKL osallistuu johtoryhmään.¹⁶⁹

Talpassa tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä on toteutettu vuodesta 2023 lähtien. Taloushallintopalveluliikelaitoksessa (Talpa) tuottavuutta lisäävien uudistusten suun-nittelu on käynnistetty strategiakaudella 2021–2025 ja jokaiselle osastolle on asetettu säästötavoitteet. Säästöjä on aikaansaatu henkilöstömenoissa, hallinnon vähentämi-sen avulla sekä kaupunkitasoisten prosessien tehostamisella. Vuoden 2023 tavoit-teet, joita määriteltiin nykyisen toimitusjohtajan aloittaessa, liittyivät erityisesti palkka-kriisin ratkaisuun. Talpan johtokunta ja johtoryhmä seuraavat toimenpiteiden etene-mistä.¹⁷⁰

Tuottavuustoimia on edistetty järjestelmällisesti kaupunkiympäristön toi-mialalla ja Starassa

Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos (HKL), kaupunkiympäristön toimiala ja raken-tamispalveluliikelaitos (Stara) ovat toteuttaneet tuottavuusohjelmia pidempään ja jär-jestelmällisesti. Toiminta on ollut varsin systemaattista toimeenpanon ja myös tuot-tavuuskehityksen seurannan osalta.¹⁷¹

Tarkemmin arvioinnin kohteena olevan kaupunkiympäristön toimialalla ja rakenta-mispalveluliikelaitos Starassa on myös systemaattisesti tunnistettu, suunniteltu, joh-dettu, toteutettu ja seurattu toimenpiteiden toteuttamista ja vaikutuksia. Tuottavuutta

¹⁶⁷ Kaupunginkanslian vastaus tiedusteluun 27.10.2024.

¹⁶⁸ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024; Palvelukeskus Helsinki toimintasuunnitelma 2024, 2–3.

¹⁶⁹ HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024; HKL tulosbudjetti 2024, 2–3.

¹⁷⁰ Taloushallintopalveluliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 22.10.2024; Taloushallintopalveluliikelaitoksen toimintasuunnitelman 2024, 5–7.

¹⁷¹ Palvelukeskusliikelaitoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024; HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024; Kaupunkiympäristön toimialan johdon ja kaupunginkanslian strategiayksikön pääekonomistin ja johtavan asi-antuntijan haastattelu 29.8.2024; Staran johdon haastattelu 27.8.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

parantavilla uudistuksilla on saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia, kuten parannettu tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa tai saatu lisää voimavaroja kaupungin toimintaan ja palvelujen parantamiseen ilman, että palvelun laatu, vaikuttavuus tai henkilöstön työhyvinvointi olennaisesti heikkenee.

Kaupunkiympäristön toimialalla käynnistettiin tuottavuusohjelma vuonna 2022. Palvelujen ja toimintojen läpivalaisu ja tuottavuuspotentiaalin tunnistaminen on edennyt lähes kaikissa palvelukokonaisuuksissa toimeenpanoon tai toimeenpanon suunnitteluun. Toimenpiteillä arvioidaan saavutettavan laskennallinen 22 miljoonan euron hyöty vuodesta 2022 vuoden 2024 loppuun mennessä. Palvelukokonaisuuksien ja palvelujen välillä on eroja, joten mahdollisuus soveltaa tuottavuusajattelua vaihtelee. Esimerkiksi maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuudessa taloudellisia hyötyjä voidaan saavuttaa vain hyvin pitkällä aikavälillä, jolloin toimenpiteillä tavoitellaan lähinnä toiminnan ja palvelujen parantamista. Tuottavuusohjelman organisointia, seuranta ja vastuutusta pidetään onnistuneena. Henkilöstö on suhtautunut muutoksiin pääosin positiivisesti.

Linjauksen Staran tuottavuuden ja kilpailukyvyn kehittämiseksi teki alun perin kaupunginhallitus. Starassa valmisteltiin kehittämis- ja tuottavuusohjelma (Keto) vuoden 2021 aikana. Ohjelman myötä vuonna 2023 palveluista alettiin laatia arvontuotokky- ja tuotantotapa-analyysseja, jonka jälkeen hankkeen organisointia on täsmennetty ja seuranta tarkennettu. Tehostamis- ja sopeuttamistoimenpiteiden ansiosta säästöksi arvioidaan jopa 20 miljoonaa euroa vuoden 2024 loppuun mennessä, ja kilpailukyky on parantunut ilman irtisanomisia. Ohjelman alkaessa henkilöstössä oli muutosvastarintaa ja työhyvinvointi laski, mutta tilanne on tasaantunut.

Staran tuottavuus heijastuu myös kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuteen, jonka vuoksi tuottavuuskehitys saattaa olla päällekkäistä ja tulla raportoitua kahteen kertaan koko kaupungin tasolla.

Palvelutuotannon kustannuksista suurin osa on laskettu

Kaupungin oman palvelutuotannon kustannusten laskentaa varten on laadittu kohdennusperiaatteet. Kustannuksista suurin osa on laskettu, kohdistettu palveluille ja julkistettu strategian tavoitteen mukaisesti talousarviossa 2024. Tällä tavoin laskettuja yksikkökustannuksia pystytään vertailemaan eri vuosien välillä. Kuntasektorilla ei kuitenkaan ole yhtenäistä kustannuslaskentajärjestelmää, joten vertailu muiden kaupunkien kustannuksiin edellyttää kaupunkien välistä yhteistyötä tarkempaa palvelujen sisällön ja kustannusten erittelyä varten, jotta kustannuksista saadaan täysin vertailukelpoiset.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET**Arviointikäynnit**

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 21.10.2024.

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunginkansliaan 27.11.2024.

Haastattelut ja tiedustelut

Kaupunginkanslian kaupunkistrategiayksikön johtavan asiantuntijan alkuhaastattelu 23.5.2024.

Staran johdon haastattelu (toimitusjohtaja, kehityspäällikkö, Rakennustekniikka-yksikön päällikkö) 27.8.2024.

Kaupunkiympäristön toimialan johdon (toimialajohtaja, yhteisten palvelujen johtaja, strategiapäällikkö) ja kaupunginkanslian kaupunkistrategiayksikön edustajien (pääekonomisti, johtava asiantuntija) haastattelu 29.8.2024.

HKL:n vastaus tiedusteluun 18.10.2024.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vastaus tiedusteluun 21.10.2024.

Palvelukeskusliikelayoksen vastaus tiedusteluun 7.10.2024.

Kaupunginkanslian vastaus tiedusteluun 26.10.2024.

Taloushallintopalveluliikelayoksen vastaus tiedusteluun 22.10.2024.

Sähköpostit ja puhelut

Kaupunkiympäristön toimialan strategiapäällikön sähköposti 20.6.2024.

Staran talouspäällikön sähköposti 19.6.2024.

Kaupunkiympäristön toimialan henkilöstöjärjestöjen pääluottamusmiesten kommentit muistion kaupunkiympäristöä koskevaan tekstiin 16.9.2024.

Kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja rakentaminen -palvelun johtavan asiantuntijan sähköposti 8.10.2024.

Muut lähteet:

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 23/ 2009. https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/6024.pdf (katsottu 23.10.2024).

Kaupunkiympäristön toimialan johtoryhmän muistiot 2023–2024.
Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden ohjausryhmän muistiot 2023–2024.
Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuusraportit 2022–2024.

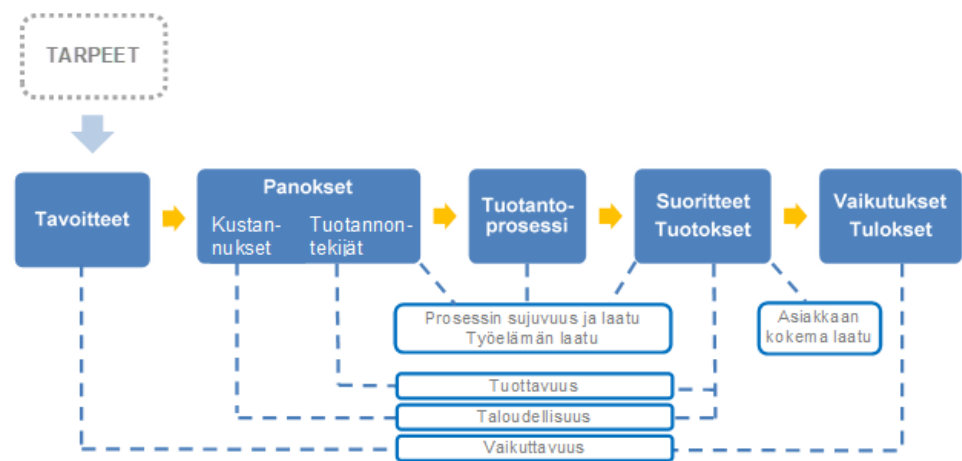
Staran kehittämis- ja tuottavuusohjelma (Keto). Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta 20.1.2022 § 4.

Teknisen palvelustrategian ja Staran kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti 3.12.2024.

Toimialojen, kaupunginkanslian ja liikelaitosten toimintasuunnitelmat ja tulosbudjetit 2024.

LIITTEET

Liite 1 Tuottavuus osana tuloksellisuutta ja Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tunnistetut tuottavuustoimenpiteet



Kuvio 6 Tuloksellisuuskäsitteistö. Kuvio on muokattu alkuperäislähteiden perusteella tarkastusvirastossa.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tuottavuustoimenpiteet ja budjettien tuottavuustavoitteet (0,5 %) palveluittain	Tuottavuustoimenpiteiden eteenpäinvienti:				
	Osana tulosbudjettia 2024	Osana talous-arvioehdotusta 2025	Osana toiminnan kehittämistä		
Varhaiskasvatus Min. 2,6 milj.	Henkilökunnan kohdentaminen lasten määrään entistä paremmin	Pienten yksiköiden liittäminen suurempiin kokonaisuuksiin	Lomasuunnittelun kehittäminen	Sairauspoissaolojen vähentäminen hyvinvointia lisäämällä	Talouden tuen vahvistaminen
Perusopetus Min. 2,8 milj.	Rehtoreiden toiminnan ja talouden suunnitteluvaline	Tilatehokkuuden parantaminen ja yksikkökokojen kasvattaminen	Systemaattinen toimintatapa S2/R2 – opetuksen seurantaan ja arviointiin	S2/R2-rahoitusperiaatteet	Kieliryhmien minimikoko 15
Lukiokoulutus Min. 0,6 milj.	Opintotarjottimen optimointi ja ristiinopiskelu	Joustavat tilaratkaisut	Kuntien välinen rahoitusvastuu		
Ammatillinen koulutus Min. 0,7 milj.	Opintotarjottimen optimointi ja ristiinopiskelu	Talousarvioprosessin ja kustannusseurannan kehittäminen	Työelämäyhteistyön ja sen mittaamisen kehittäminen	Oppisopimuskoulutuksen lisääminen	
Yhteiset palvelut Min. 0,6 milj.	Tuottavuustoimenpiteiden koordinaation ja toimenpiteiden vahvistaminen	Toimenpiteiden edistäminen ja ostopalvelujen tehokkuuden seuranta	Tietohallinnon kustannuskehityksen hillitseminen	Tietojärjestelmän kehittämisen muutos	Nopean asiakaspalautteen käsittely ja analysointi
Helsinki	Hallinnon resurssitarkastelu ja resurssien tarkennukset	Sisäisen viestinnän tehostaminen	HR-työkykytiimi tukemaan esihenkilötyötä	Varhaiskasvatuksen ja ip-toiminnan laskutuksen automatisointi	

Kuvio 7 Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tunnistetut tuottavuustoimenpiteet ja budjettien tuottavuustavoitteet euroissa palveluittain¹⁷²

Liite 2 Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran organisaatiokaaviot

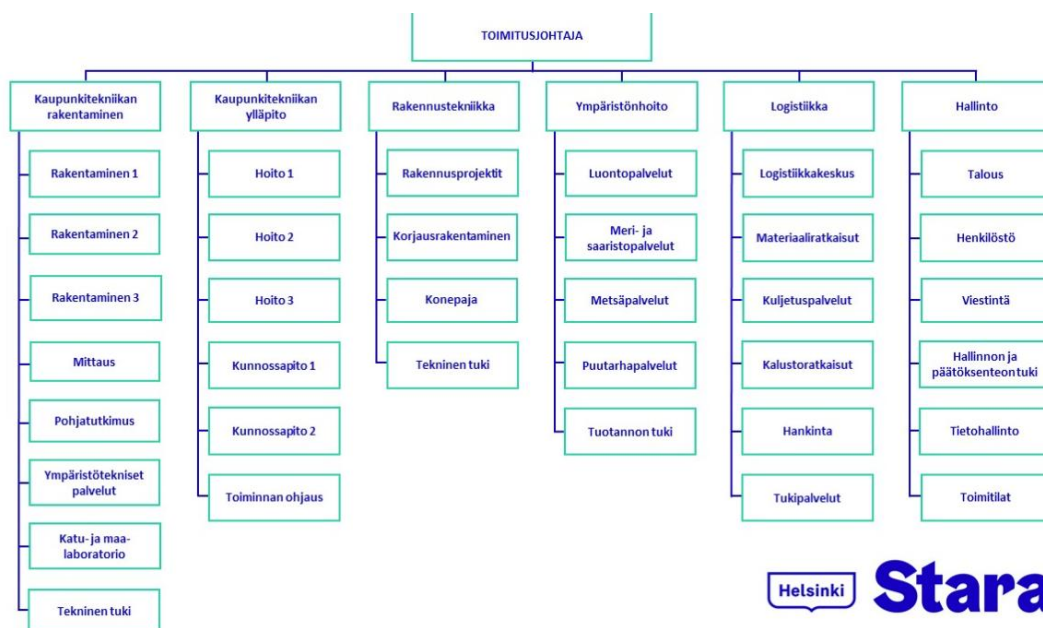
¹⁷² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tiedusteluun 15.10.2024.

ARVIOINTIMUISTIO 23.1.2025

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2024 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 8 Kaupunkiympäristön toimialan organisaatio¹⁷³

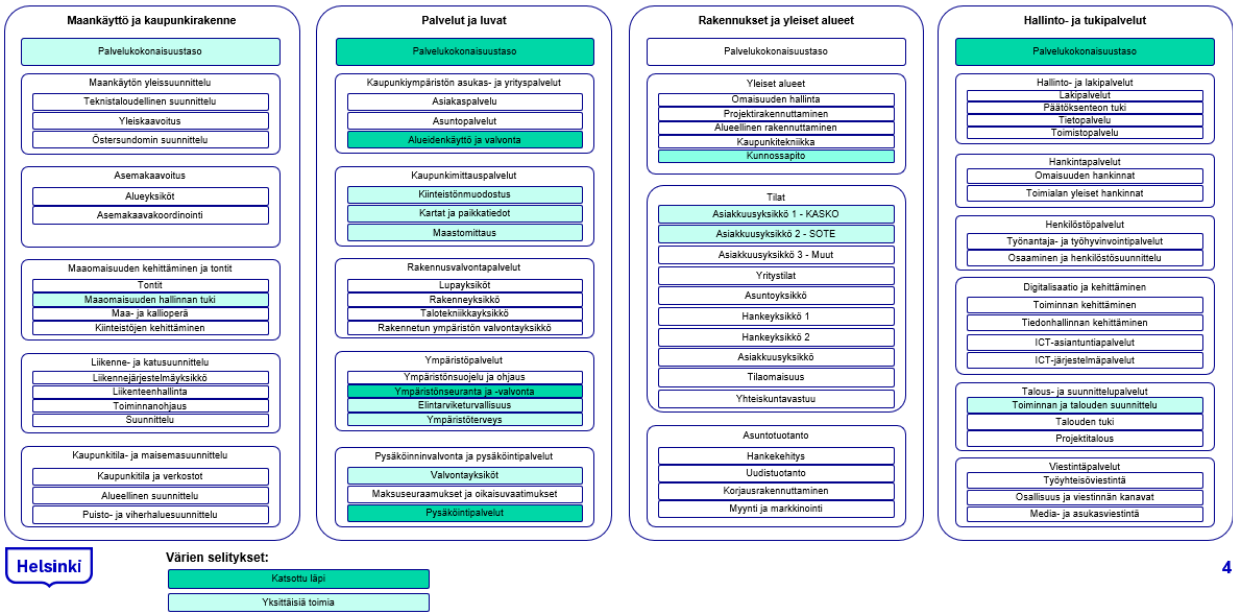


Kuvio 9 Staran organisaatio¹⁷⁴

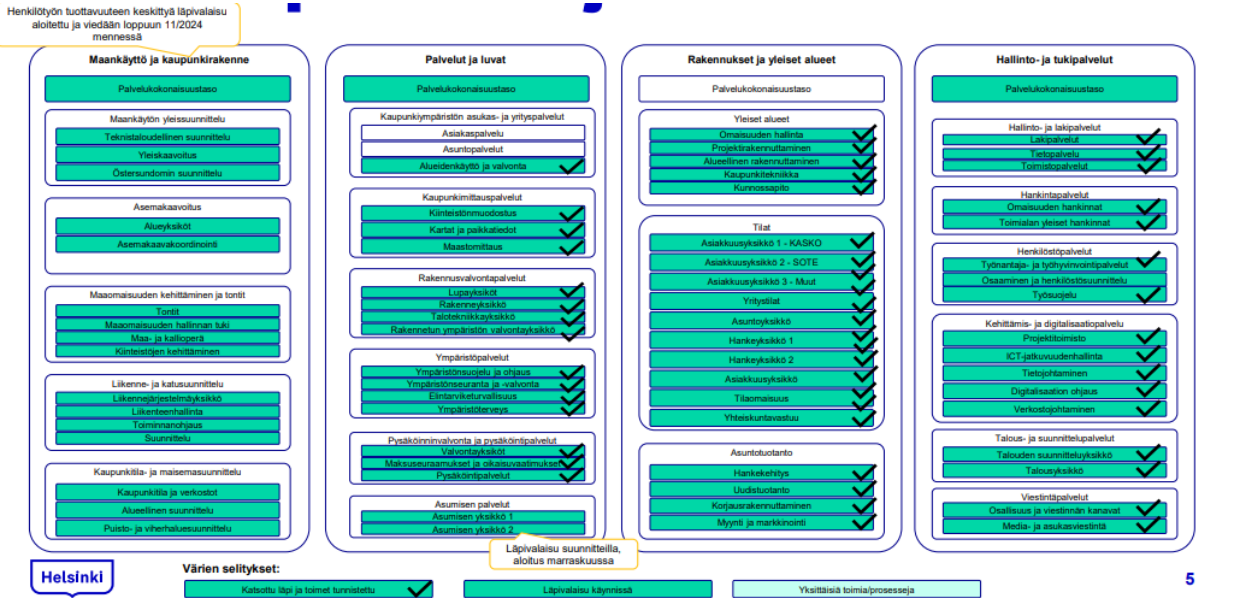
¹⁷³ Kaupunkiympäristön toimialan organisaatio (powerpoint -esitys). Helsingin kaupungin intranet, KYMP, Katsottu 1.7.2024.

¹⁷⁴ <https://stara.hel.fi/liikelaitos-stara/organisaatio/> (Katsottu 2.7.2024).

Liite 3 Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuusohjelma 2023 ja 2024



Kuvio 10 Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuusohjelman tilanne 1/2023



Kuvio 11 Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuusohjelman tilanne 10/2024