



8.5.2001

ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2000



8.5.2001

ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2000

1		
TARKASTUSLAUTAKUNTA		1
2		
TARKASTUSTOIMINTA		1
3		
TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN		2
3.1		
TOIMINTASTRATEGIA JA TALOUSSUUNNITELMAN TAVOITTEET		2
3.1.1	Henkilöstöpolitiikka	2
3.1.2	Elinkeinopolitiikka	5
3.1.3	Palvelutuotannon kilpailuttaminen ja sen vaikutukset	7
3.1.4	Ympäristöpolitiikan arviointi valtuustokaudelta 1997–2000	9
3.1.5	Asunto-ohjelman toteutuminen vuonna 2000	12
3.2		
HELSINGIN KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI		13
3.2.1	Talousarvion toteutuminen	13
3.2.2	Kirjanpidon mukainen tilinpäätös	17
3.3		
VIRASTOJEN JA LAITOSTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN		22
3.3.1	Pelastustoimi	22
3.3.2	Perheneuvoloiden asiakasjonot	23
3.3.3	Henkilökunnan vaje lastensuojelussa	24
3.3.4	Jonoseurannan puutteet terveyspalveluissa	26
3.3.5	Opetustoimen tietotekniikkaprojekti ja mediakeskus vuonna 2000	26
3.3.6	Ruotsinkielisen ja suomenkielisen työväenopiston itsearviointi sekä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet	27
3.3.7	Nuorisoasiainkeskuksen työaikajärjestelyt	29
3.3.8	Kaupungin taidemuseon toiminta ja talous	29



8.5.2001

3.4	HELSINKI-KONSERNIN TYTÄRYHTEISÖJEN JA -SÄÄTIÖIDEN TAVOITTEIDEN JA TOIMINNAN ARVIOINTI	30
3.4.1	Helsinki-konsernin toiminnan ja talouden ohjaaminen	30
3.4.2	Helsingin Kulttuurikaupunkisäätiö ja kulttuurikaupunkihanke	33
4	MUUT HAVAINNOT KAUPUNGIN HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA	34
4.1	Suurpiirijaon tarkoituksenmukaisuus sosiaali- ja terveystoimessa	34
4.2	Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisut yksilöhuoltoa koskevista päätöksistä tehtyihin valituksiin ja niiden soveltaminen	39
4.3	Virkamatkat	40
4.4	HKR-Tekniikan kalustovuokraamon kalustohävikki vuosina 1998–2000	40
4.5	Puu-Vallilan alue	41
4.6	Ulkopuolisin varoin rahoitettu toiminta	42
4.7	Vuosaaren satamahankkeen suunnittelukustannukset	42



8.5.2001

1

TARKASTUSLAUTAKUNTA

Tarkastuslautakunta huolehtii Helsingin kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuustolle tarkastusta koskevat asiat sekä arvioi, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vuoden 2000 tarkastuksessa lautakunnan kokoonpano on ollut seuraava:

Varsinaiset jäsenet

Puheenjohtaja Osmo Soininvaara, kansanedustaja, 21.6.00 asti;
puheenjohtaja Sallamaari Muhonen, tuottaja, 21.6.00 alkaen
Varapuheenjohtaja Kai Kalima, professori
Jaakko Airava, toimitusjohtaja
Ilkka Hakalehto, filosofian tohtori
Erkki Heikkonen, insinööri, kuollut 21.2.01;
Aatos Hallipelto, kauppatieteiden maisteri, 14.3.01 alkaen
Marja-Liisa Peltomaa, ylitarkastaja
Lea Krank, toimitusjohtaja
Ritva Laurila, filosofian maisteri
Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri
Marita Leivo-Lemström, apulaisisännöitsijä
Paula Pennanen-Aitta, osastoesimies
Veikko Pentti, dosentti
Ulla Pättiniemi, toimitusjohtaja
Olli Saarinen, toimitusjohtaja
Ensio Tuominen, ekonomi

Varajäsenet

Mikko Pesola, diplomi-insinööri
Veikko Savolainen, veturinkuljettaja
Kristina Dufholm, varatuomari
Martti Sainio, diplomi-insinööri
Aatos Hallipelto, KTM, 14.3.01 asti;
Jyrki Noponen, DI, 14.3.01 alkaen
Marja-Leena Johansson, talouspäälikkö
Pirjo-Riitta Oinaala, varatuomari
Tuija Leppämäki, pankinjohtaja
Jarmo Luomi, markkinointipäälikkö
Maunu Harmo, erikoistutkija
Timo Lehtonen, toimitusjohtaja
Pirkko Kiviniemi, psykologi
Ilpo Eerola, myyntipäälikkö
Olli Iirola, varatuomari
Anna-Maria Kantola, keittiömestari

2

TARKASTUSTOIMINTA

Lautakunta on pitänyt vuoden 2000 tarkastustyöhön liittyen 13 kokousta. Lautakunta on jakautunut neljään jaostoon, jotka ovat pitäneet vuoden 2000 tarkastukseen ja arviointiin liittyen 56 kokousta ja tehneet 18 tarkastuskäyntiä kaupungin hallinnon eri kohteisiin päättämänsä työnjaon mukaisesti. Lisäksi jaostot ovat tehneet neljä käyntiä kaupunkikonserniin kuuluviin yhteisöihin ja säätiöihin.

Kaupunginvaltuuston valitsemana kaupungin vuoden 2000 tilintarkastajana on toiminut Kunta-Kihlman Oy, jonka vastuullisena tilintarkastajana on ollut JHTT, KHT Reijo Peltola. Tilintarkastaja on antanut tarkastuslautakunnalle kaksi raporttia tilintarkastuksesta. Tilintarkastaja antoi vuotta 2000 koskevan tilintarkastuskertomuksensa **30.4.2001**.

Tarkastusvirasto on avustanut tarkastuslautakuntaa ja sen jaostoja arvioinnin valmistelussa sekä JHTT-tilintarkastajaa valvontatilintarkastuksessa.



8.5.2001

Tarkastuslautakunta antoi 10.5.2000 arviointikertomuksensa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 1999. Hyväksyessään 21.6.2000 Helsingin kaupungin tilinpäätöksen vuodelta 1999 kaupunginvaltuusto merkitsi tiedoksi arviointikertomuksen ja siitä saadut lausunnot, merkitsi tiedoksi tilintarkastuskertomuksen vuodelta 1999 sekä myönsi vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille tilikaudelta 1.1.–31.12.1999.

3

TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN

3.1

TOIMINTASTRATEGIA JA TALOUSSUUNNITELMAN TAVOITTEET

3.1.1

HENKILÖSTÖPOLITIikka

Henkilöstöstrategia

Kaupunginhallituksen vuonna 1999 hyväksymässä henkilöstöstrategiassa on esitetty keskeiset henkilöstöpolitiikkaa koskevat tavoitteet ja kehittämistoimenpiteet vuosille 1999–2004.

Vuoden 2000 talousarviossa ja vuosien 2000–2002 taloussuunnitelmassa hallitokunnilla oli vähän henkilöstöpolitiikkaa koskevia tavoitteita. Koska kaupungin keskeisin voimavara on henkilöstö, tulee hallintokuntien kiinnittää entistä enemmän huomiota henkilöstöstrategiasta johdettujen tavoitteiden asettamiseen.

Henkilöstön korkean osaamistason varmistaminen

Laadukas johtaminen on keskeistä työyhteisön menestymisessä. Vuoden 2000 työolobarometrin mukaan lähimmät esimiehet saivat henkilöstöltä johtamistavastaan kouluarvosanan 7,6 ja virastojen ylin johto arvosanan 7,1.

Henkilöstötilinpäätöksen mukaan koulutuspäiviä oli vuonna 2000 noin 141 400. Yhtä kaupungin palveluksessa olevaa kohti koulutuspäiviä oli 3,7. Edelliseen vuoteen verrattuna koulutuspäivien määrä on vähentynyt, sillä vuonna 1999 koulutuspäiviä oli henkilöä kohti 4,3.

Kaupunginhallitus on asettanut henkilöstöstrategian yhteydessä tehtäväkierrolle tavoitteeksi muun muassa sen, että jokaisella kaupungin palveluksessa olevalla on mahdollisuus osallistua tehtäväkiertoon 6–24 kuukauden ajan joko kaupungin organisaatiossa tai sen ulkopuolella. Sen lisäksi, että tehtäväkierto kehittää työntekijän osaamista, se on tärkeä keino työntekijän objektiivisuuden säilyttämisessä esimerkiksi



8.5.2001

eräissä sosiaaliviraston tehtävissä. Henkilöstötilinpäätökseen ei sisälly tehtäväkiertoon liittyvää seurantatietoa.

- Riittävä johtamiskoulutus on merkittävä henkilöstöpolitiikan osateki-
jä. Sitä on entisestään kehitettävä.
- Koulutuspäivien määrä on vähentynyt. Henkilöstön korkean osaa-
mistason varmistaminen edellyttää riittävää henkilöstökoulutusta.
Henkilöstökoulutuksen laadun arviointia tulee kehittää.
- Tehtäväkierto on hyödyllistä sekä kiertoon osallistuvan työntekijän
että työnantajan kannalta.

Fyysisestä ja psyykkisestä työkyvystä huolehtiminen

Henkilöstötilinpäätösten mukaan kaupungin tuottavuusindeksi on viime vuosina noussut edelleen, vaikka sen paraneminen hidastui 1990-luvun jälkipuoliskolla. Samaan aikaan työolobarometrien mukaan työntekijät kokevat kiireen lisääntyneen ja työn olevan henkisesti raskasta. Aikaisempaa suurempi osa työntekijöistä kokee työkykynsä heikentyneen. Myös sairauspoissaolot ovat lisääntyneet viime vuosina.

Kaupungin työntekijöiden ylitöiden määrästä ei ole saatavissa kattavaa tilastotietoa. Ylityö voi olla yhtenä syynä työntekijöiden uupumiseen.

Osa-aikaeläkkeellä olevien kaupungin työntekijöiden määrä on kasvanut nopeasti valtuustokauden 1997–2000 aikana. Vuoden 2000 lopussa osa-aikaeläkkeellä oli 796 henkilöä. Osa-aikaeläkejärjestelmä vaatii sekä työnantajalta että työntekijältä joustavuutta työaikajärjestelyissä. Lisäksi työnantajalle järjestelmä saattaa olla lyhyellä aikavälillä taloudellisesti epäedullinen. Helsingin kaupungin kannalta on tärkeää tukea henkilöstön fyysisen ja psyykkisen työkyvyn säilymistä niin, että henkilöstö jaksaa työelämässä terveenä mahdollisimman pitkään. Osa-aikaeläke-järjestelmä on yksi tapa edistää työssä jaksamista ja työkyvyn ylläpitämistä.

Myös työn monipuolisuudella ja vaihtelevuudella on todettu olevan merkitystä työkyvyn säilymiseen. Sitä edistävät muun muassa vuorotteluvapaa ja tehtäväkierto.

- Henkilöstön hyvinvointia tulisi vahvistaa entisestään muun muassa työkykytoimintaa tehostamalla.
- Kaupungin virastojen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota ylitöiden jakautumiseen eri henkilöiden kesken sekä riittäviin sijais- ja varamiesjärjestelmiin.
- Osa-aikaeläke, vuorotteluvapaa ja tehtäväkierto ovat kannatettavia keinoja lisätä työntekijöiden työkykyä, työssä jaksamista ja työtehtävien vaihtelevuutta muiden keinojen lisäksi.

Monipuoliset kannustejärjestelmät



8.5.2001

Kaupungilla on työnantajana käytettävissään useita kannustavan palkkauksen keinoja. Tällaisia ovat muun muassa tulospalkkaus, henkilökohtaiset lisät sekä tehtävä- ja kannustuslisät.

Kannustejärjestelmien tulee perustua selkeisiin ja yhteisesti määriteltäviin koko kaupunkia koskeviin peruseriaatteisiin. Kaupungin tulospalkkausperiaatteet on laadittu varsin yleisellä tasolla.

- Tulospalkkausjärjestelmän periaatteet tulee selkeyttää.

Tasa-arvon toteutumisen turvaaminen

Kaupungin tasa-arvotoimikunnan tehtäviin kuuluu seurata ja arvioida tasa-arvon toteutumista koko kaupunginhallinnossa. Palkansaajien tutkimuslaitos totesi vuonna 1999 Helsingin kaupunkia koskeneessa palkka- ja tasa-arvotutkimuksessa, että miesten keskimääräiset tuntiansiot vuonna 1997 olivat noin 48 prosenttia suuremmat kuin naisten. Tutkimuksen mukaan osa ”palkkasyrjinnästä” saattaa kätkeytyä tehtäväpalkkaan. Tutkimusta tulisi jatkaa analysoimalla tehtäviin valikoitumista.

- Tasa-arvon toteutumisen edistämiseksi sen seuranta ja arviointia tulee kehittää.

Osaavan henkilöstön saatavuudesta huolehtiminen

Valtuuston vuonna 1997 hyväksymiin yhteisstrategioihin sisältyy varautuminen väestönkasvun vaikutuksiin. Keväällä 2000 valmistuneen kaupunginkanslian tekemän selvityksen mukaan pysyväisluonteisista tehtävistä vain 396 hoidettiin työllistetyillä tai määräaikaisilla työsuhteilla. Henkilöstötilinpäätösten mukaan kaupungin palveluksessa olevan määräaikaisen henkilöstön suhteellinen määrä on 1990-luvun puolivälin jälkeen jatkuvasti kasvanut. Vuonna 1995 määräaikaisia koko henkilöstöstä oli 21,1 % ja vuonna 2000 jo 25,8 %. Vuoden 2000 lopussa kaupungin henkilöstömäärä oli 38 675, josta määräaikaisia oli 9 984.

Helsingin kaupungin palveluksesta siirtyy nykyisin eläkkeelle noin 700 henkilöä vuodessa. Lähivuosina määrä nousee niin, että eläkkeelle siirtyy yli tuhat henkilöä vuosittain. Kunnat tarvitsevat kymmenessä vuodessa 130 000 työntekijää eläkkeelle siirtyvien tilalle ja Helsingin kaupungin pitäisi pystyä palkkaamaan samana aikana lähes 20 000 uutta työntekijää.

Kaupungin kilpailukykyä työnantajana voi parantaa jo, että se tarjoaa henkilöstölle palvelussuhdeasuntoja. Kaupungin tarjoamien palvelussuhdeasuntojen määrä on kuitenkin vähentynyt yli 12 % vuodesta 1995 vuoteen 2000. Vuoden 2000 lopussa kaupungilla oli yhteensä 4 950



8.5.2001

palvelussuhdeasuntoa. Näin ollen 12,9 prosentilla henkilöstöstä oli palvelussuhdeasunto.

- Ne määräaikaisten työsuhteet, joilla hoidetaan pysyväisluonteisia tehtäviä, tulisi muuttaa vakinaisiksi työsuhteiksi.
- Kaupungin hallintokuntien tulee ottaa huomioon suunnitelmissaan eläkkeelle siirtyvien kasvava määrä ja tulevaisuudessa uhkaava työvoimapula.
- On syytä tutkia, miten palvelussuhdeasuntoja tarjoamalla voidaan vaikuttaa kaupungin henkilöstöpolitiikan onnistumiseen.

3.1.2

ELINKEINOPOLITIIKKA

Elinkeinopoliittinen ohjelma

Elinkeinopoliitiikka on yksi kaupunginvaltuuston määrittelemistä yhteisstrategioista. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 21.10.1998 Helsingin elinkeinopoliittisen ohjelman 1998 ja siinä esitetyt 32 kannanottoa kaupungin elinkeinopoliittisina linjauksina lähivuosille. Osa kaupunginvaltuuston kannanotoista on ylätasoin linjauksia, jotka määrittelevät Helsingin elinkeinopoliitiikan pääsuuntaviivat. Useimmat niistä sisältävät konkreettisia toimintaohjeita tai linjauksia, joiden perusteella on voitu ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtuuston hyväksymän elinkeinopoliitiikan päätavoitteena on lisätä pysyviä työpaikkoja, helsinkiläisten työssäkäyntiä ja hyvinvointia. Se tapahtuu vahvistamalla kaupungin asemaa, edistämällä toimivien yritysten kasvua ja luomalla edellytyksiä uusille toiminnoille.

Ohjelman toteuttaminen

Kaupunginjohtaja päätti 28.10.1998 asettaa elinkeinopoliittisessa ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi vuoden 2000 loppuun saakka viisi kehittämisprojektia, jotka edustivat ohjelman keskeisimpiä aihealueita. Nämä olivat "Yrityssuhteet", "Ammattialojen veto-voima", "Maahanmuuttajien yrittäjyys", "Itä-Helsingin työpaikat ja toimitilat" sekä "Infra-paketti." Kehittämisprojektit on saatu tavoitteen mukaisesti päätökseen vuoden 2000 loppuun mennessä. Osa projektin myötä syntyneistä ideoista on edennyt päätöksentekoon, mutta niiden toteutus on vielä kesken.

Helsingin elinkeinopoliittisen ohjelman 1998 seurantaraportin 29.11.2000 mukaan kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen edellyttämät toimenpiteet on toteutettu, mutta raportissa ei ole esitetty tuloksia toimenpiteistä. Helsingissä ei myöskään ole tehty kaikkia kaupungin yrittäjille tarjoamia palveluja kattavaa asiakastytytyväisyys-



8.5.2001

kyselyä eikä muuta selvitystä, jossa olisi kartoitettu yrittäjien tyytyväisyyttä kaupungin tarjoamiin palveluihin.

Virastojen toiminta

Elinkeinopolitiikka rakentuu eri virastojen hallinnoimista palasista ilman, että olisi yhtä ulospäin näkyvää elinkeinopolitiikkaa. Elinkeinopolitiikan tavoitteiden tulisi kuitenkin näkyä hallintokuntien toiminnassa. Esimerkiksi yleiskaavoituksessa ja kiinteistötoimessa näin on tapahtunut.

Yleiskaavan 2002 luonnosvaiheessa olevan ”Alueiden käyttösuunnitelman” mukaan uusiin toimitilakohteisiin on tarkoitus sijoittaa noin 41 500–76 000 työpaikkaa, jolloin työpaikkojen määrä nousisi vähintään vuoden 1988 huipputasolle. Lisäksi alueita on tarkoitus kaavoittaa monipuolista elinkeinorakennetta silmälläpitäen palvelu-, toimisto- ja teollisuuskäyttöön. Moniin uusiin kaavoituskohteisiin on suunniteltu sekä asumis- että toimitilarakentamista. Vaihtoehtoisesti asumis- ja toimitilarakentamista on suunniteltu toisiaan lähelle tai hyvien liikenneyhteyksien päähän toisistaan.

Kiinteistövirasto on varautunut tonttien tarjontaan asunto- ja elinkeinotoiminnan tarpeisiin hankkimalla maata 33 hehtaaria vuonna 2000. Itä-Helsingistä se varasi tontit kahdelle yritykselle pääkonttoria ja yritystaloa varten. Kalasataman alueen sopimusta on valmisteltu ja yrittäjät ovat ilmoittaneet olevansa valmiit osallistumaan rakennettavan metroaseman kustannuksiin sekä ostamaan alueelta tontteja.

Helsingin kansainvälinen kilpailukyky

Helsingin kansainvälinen tunnettavuus on lisääntynyt muutamassa vuodessa voimakkaasti. Helsingin kansainvälinen kilpailukyky on myös selvästi parantunut. Helsinki on arvioitu syyskuussa 2000 Word Economic Forumin tekemässä kansainvälisessä kaupunkien kilpailukykyä vertailevassa tarkastelussa maailman parhaimmaksi toimintaympäristöksi yrityksille. Helsinki sijoittui Euroopan kolmanneksi parhaaksi kaupungiksi Fortune-lehden marraskuussa 2000 julkaisemassa tutkimuksessa, jossa verrattiin maailman 160 suurkaupungin tarjoamia edellytyksiä liiketoiminnalle.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että

- tyytyväisyys kaupungin tarjoamiin palveluihin kartoitetaan esimerkiksi tekemällä tästä asiakaskysely yrittäjille
- kaupunki perustaa yrittäjien palvelupisteen, jossa nämä voivat asioida kaikkien lupa- ym. hakemusasioidensa kanssa ja
- kaupunginkanslian elinkeinopalveluyksikkö selvittää, miten eri hallintokunnat ovat ottaneet päätöksenteossaan huomioon elinkeino-



8.5.2001

poliittisessa ohjelmassa esitetyt kaupunginvaltuuston kannanotot ja kaupunginhallituksen päätökset sekä mitä toteutetuilla toimenpiteillä on saatu aikaan.

3.1.3

PALVELUTUOTANNON KILPAILUTTAMINEN JA SEN VAIKUTUKSET

Kilpailuttamistilanne eräissä kaupungin toiminnoissa

Palvelutuotannon kilpailuttamistilannetta on selvitetty tarkastusvirastossa Helsinki-konserniin kuuluvien yhtiöiden ja säätiöiden, terveystoimen, oppilaitosten, Helsinki Cateringin, Helsingin sisäisen liikenteen sekä rakentamis- ja kiinteistösektorin osalta.

Helsinki-konserniin kuuluvista osakeyhtiöistä kuljetuspalveluja tuottava Suomen Turistiauto Oy kilpailee markkinaosuudestaan yksityisten yhtiöiden kanssa. Opetusvirasto ja terveysvirasto eivät ole kilpailutilanteessa ulkopuolisten kanssa peruspalvelujen tuottamisen osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennushankkeista sen kiinteistöpalvelukeskus rakennutti vuonna 2000 noin 51 %. Helsinki Catering toimii tällä hetkellä ulkopuolisten kanssa kilpailutilanteessa kaupungin ruokapalvelujen tuottajana ainoastaan kotipalvelusektorilla.

Tähän mennessä seutuliikenne on kilpailutettu kokonaan kahteen kertaan ja Helsingin sisäinen liikenne kerran noin 84-prosenttisesti. Näihin kilpailutuksiin osallistuneiden kaupungin omistamien tuottajayksiköiden – HKL-Bussiliikenne ja Suomen Turistiauto Oy – markkinaosuus on seutuliikenteessä kasvanut 26,5 prosentista 37,2 prosenttiin, mutta laskenut sisäisessä liikenteessä 75,4 prosentista 61,5 prosenttiin.

Rakentamisen toimialalla kilpailutetun toiminnan osuus on suuri. Rakennusviraston lopputuotannon arvosta on kilpailun piirissä rakentamisesta yli 90 % ja kunnossapidosta noin 40 %. Asuntotuotantotoimisto toimii peruskorjausten rakennuttamisessa kaupunkikonsernin kiinteistöyhtiöihin päin kilpailutilanteessa. Peruskorjausten volyymi on vuositasolla muutamia satoja miljoonia markkoja. Kiinteistöviraston kiinteistöpalvelukeskus toimii kilpailutilanteessa kaupungin ulkopuolisten kiinteistönhoidon palveluja tuottavien yksiköiden kanssa. Kiinteistöviraston talo-osasto toimii tilojen vuokraajana kilpailutilanteessa muiden vuokranantajien kanssa erityisesti liiketilojen vuokrauksessa, mutta varsinkin toimistotilojen osalta myös kaupungin sisäisessä vuokrauksessa.

Kilpailuttamisen yleiset edellytykset ja kilpailuttamisen vaikutukset

Kaupungin tavoitteena on parantaa palvelutuotannon tuloksellisuutta kilpailun avulla. Konserninäkökulmasta kilpailutusta harkittaessa tulisi ottaa toimialakohtaisesti huomioon kaupungille aikaansaavat hyödyt tai syntyvät haitat. Tällaisia ovat muun muassa mahdollisesta tuottajan vaihdoksesta kaupungille aiheutuvat henkilöstö-, toimitila-, kalusto- ja



8.5.2001

valvontakustannukset sekä kaupungin kokonaisuus riittävän pitkällä aikavälillä.

Yhtäläisten kilpailuedellytysten luominen kaupungin omille tuottajayksiköille on tarpeen, jotta niillä on riittävät edellytykset osallistua kilpailuun kuin ulkopuolisilla yrityksillä. Muun muassa ruokapalvelua koskevan konsulttiselvityksen 31.3.2000 mukaan kaupungin yksiköillä on korkeammat tuotantokustannukset ja muutenkin heikompi kilpailukyky kuin yksityisillä yrityksillä.

Tuottajan volyymin pienentyminen heikentää kilpailukykyä, mikä voi johtaa yksikön toiminnan lopettamiseen. Seurauksena on, että yksikön tuotantoresurssit jäävät kaupungin vastuulle. Tuotantovälineet saattavat olla realisoitavissa, mutta henkilöstö voi jäädä pitkäksi aikaa kaupungin vastuulle. Lisäksi menetetään tuotantoyksikön taloudellinen liikearvo, joka sillä on tuottajayrityksenä.

- Kilpailuttaminen onnistuu parhaiten niissä toiminnoissa, joissa kaupungilla ei ole omaa toimintaa.
- Kilpailuttamisen ehtona ovat yhtäläiset kilpailuedellytykset toimialan muiden yritysten kanssa.
- Konserninäkökulmasta kilpailuttamista tarkasteltaessa tulee myös ottaa huomioon toimialan palvelujen kilpailuttamisesta kaupungille kokonaisuudessaan aikaansaavat hyödyt ja syntyvät haitat. Tällaisia ovat muun muassa palvelun laadun vaihtelu, tuottajan vaihdoksesta kaupungille aiheutuvat henkilöstö-, toimitila-, kalusto- ja toiminnan valvontakustannukset sekä vaikutukset kaupungin kokonaisuuteen riittävän pitkällä aikavälillä.
- Rakentamisen toimialalla suositellaan tehtäväksi selvitys kilpailun laajentamisesta kaupunginhallituksen 16.12.1996 hyväksymien kilpailun periaatteiden mukaisesti.

3.1.4

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN ARVIOINTI VALTUUSTOKAUDELTA 1997–2000

Kestävän kehityksen strategia

Kaupunginvaltuuston vuonna 1997 hyväksymiin yhteisstrategioihin sisältyy kestävän kehityksen strategia. Se edellyttää luonnonvarojen säästävää käyttöä kaupungin toiminnassa ja hankinnoissa, päästöjen edelleen vähentämistä luonnon sietokyvyn rajoihin, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista ja ekologisen näkökulman mukaanottoa kaikkeen taloudelliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Strategian mukaisina toimenpiteinä valtuusto on päättänyt, että:



8.5.2001

1. Laaditaan kestävän kehityksen toimenpideohjelma kaupunginvaltuuston käsittelyyn talousarviovuoden 2000 aikana.
2. Kansalaisaktiivisuutta kohotetaan ja kanavoidaan käytännön toimintaan lähiöissä kestävän kehityksen toteuttamiseksi.
3. Kasvihuonekaasuja vähennetään energiantuotannossa, maankäytössä ja liikenteessä.
4. Kestävän kehityksen ja ympäristövaikutusten arviointi sisällytetään eri sektoriohjelmiin, erityisesti yleiskaavaan.

Kestävän kehityksen paikallisagenda 21 -ohjelma

Kestävän kehityksen paikallisagenda 21 -ohjelman (myöhemmin Paikallisagenda 21 -ohjelma) laatiminen perustuu kaupungin vuonna 1995 allekirjoittamaan niin sanottuun Aalborgin asiakirjaan. Laajan lausunto-kierroksen jälkeen kaupunginvaltuusto päätti paikallisagendatyön käynnistämisestä maaliskuussa 1997.

Paikallisagenda 21 -ohjelman laatiminen on ollut laaja ja mittava työ kaupungin hallinnolle. Työn organisointi teematyöryhmien kautta tapahtuvaksi asukkaiden osallistumista laajasti edistäväksi prosessiksi on ollut ennakkoluulotonta ja haastavaa.

Paikallisagendan johtoryhmä käsitteli ohjelmaluonnosta lokakuussa 2000 ja päätti useista sitä koskevista tekstimuutoksista. Talousarviota-voitteen mukaan valtuuston tuli hyväksyä kestävän kehityksen ohjelma vuoden 2000 aikana. Paikallisagendan laatiminen on kuitenkin viivästynyt sille asetetusta tavoiteaikataulusta. Tämä on johtunut muun muassa resurssipulasta ohjelman valmistelussa ja päätöksenteossa sekä virastojen osin puutteellisesta sitoutumisesta ohjelman laatimiseen. Paikallisagendatyöskentely on kohdannut vaikeuksia myös muissa Euroopan kaupungeissa.

- Tavoite, että kestävän kehityksen toimintaohjelma laaditaan kaupunginvaltuuston käsittelyyn vuoden 2000 aikana, ei ole toteutunut, vaan ohjelman käsittely siirtyy syksyyn 2001.
- Paikallisagenda 21 -ohjelman onnistuminen edellyttää laaja-alaista näkemystä kestävän kehityksen toteuttamiskeinoista sekä kaikkien hallintokuntien sitoutumista ohjelman toteuttamiseen.

Kestävän kehityksen ja ympäristövaikutusten arviointi

Kestävän kehityksen mittareiden ja indikaattoreiden kehittäminen on osa Paikallisagenda 21 -ohjelman laatimistyötä. Tämän työn tuloksena saatiin elokuussa 2000 valmiiksi A-ryhmän yleisindikaattorit, jotka arvioivat kaupungin ja sen eri toimintojen kestävyyttä kokonaisuutena ja yleisellä tasolla.

8.5.2001

A-ryhmän yleisindikaattoreita käytetään malleina ja esimerkkeinä hallintokuntakohtaisten B-ryhmän mittareiden kehittämistyössä. Tällä työllä, joka on yhä kesken, on yhtymäkohtia toimialakohtaisten kestävä kehityksen ohjelmien tai ympäristöohjelmien laadintaan sekä ympäristötilinpidon kehittämiseen.

Ympäristövaikutukset tulee lain mukaan selvittää ja arvioida, kun viranomaiset laativat sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Vastuu arvioinnista on ohjelmia ja suunnitelmia valmistelevilla viranomaisilla.

Etukäteen tapahtuvaa ympäristövaikutusten arviointia on sovellettu muun muassa Malmin ampumarata-alueen lyijypitoisten maiden loppusijoituksessa sekä Viikin entisellä jätevedenpuhdistamoalueella toimivaan saastuneiden maiden kompostointikenttään liittyen. Esimerkkejä jälkikäteen tehdyistä ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä ovat Vuosaaren ja Porslahden täyttömäet.

- Jotta ympäristövaikutusten arvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää, tulee arviointi tehdä hyvissä ajoin ennen hankkeen toteuttamista.

Ympäristöohjelmat ja niiden toteutuminen

Kasvihuonekaasujen vähentämistä ja kaupungin hankintapolitiikkaa lukuun ottamatta ympäristönsuojelun tavoite- ja toimenpideohjelman 1994–1998 tavoitteet saavutettiin.

Valtaosa hiilidioksidipäästöistä syntyy energiantuotannossa ja liikenteessä. Liikenteen osuus päästöistä on Helsingissä noin 15 %.

Kaupunginvaltuuston hyväksymän hankintasäännön mukaan hankintoja suunniteltaessa on pyrittävä ottamaan huomioon kestävä kehityksen periaatteen toteutuminen eli suositaan tuotteita, joiden koko elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset ovat vähäisimmät. Tarjouksia käsiteltäessä on pyrittävä valitsemaan ympäristöystävällisiä tuotteita, jotka voivat olla ympäristösertifioituja.

Ympäristökeskus on arvioinut, että ympäristöohjelma 1999–2002 on lähtenyt hyvin käyntiin ja noin kolmasosa tavoitteina olleista toimenpiteistä on tehty. Suurin osa toimenpiteistä on toteutunut osittain ja ne toteutunevat ohjelmakautena joko kokonaan tai hieman erityyppisessä muodossa kuin alunperin oli suunniteltu.

- Energiantuotannolle ja liikenteelle tulee asettaa hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevia talousarviotavoitteita ja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on etsittävä myös uusia keinoja.
- Vuonna 2000 Helsingin kaupungin hankintakeskuksen kaikista tuotteista vain noin prosentti oli saanut ympäristömerkin. Kaupungin

8.5.2001

hankintatoimessa tulee käyttää entistä enemmän ympäristöystävällisyyttä yhtenä tuotteiden arviointi- ja valintaperusteena.

- Ympäristömerkittyjen ja ympäristösertifioitujen tuotteiden toimittajien määrä tulisi raportoida ympäristötilinpäätöksissä.
- On varmistettava, että kestävän kehityksen strategian ja ympäristöohjelman sisäinen ja ulkoinen tiedotus on riittävää.

Ympäristötilinpäätös

Talousarvion noudattamisohjeiden mukaan ympäristötilinpäätösten tavoitteena on lisätä sitoutumista ympäristönsuojelun tavoitteisiin, saada ympäristöasioiden hallinta osaksi koko kaupungin johtamista sekä parantaa tiedonsaantia ympäristöongelmista ja ympäristönsuojelun tavoitteista.

Vuoden 2000 talousarviossa ympäristöä koskevia sitovia tavoitteita oli asettanut kuusi virastoa ja liikelaitosta: ympäristökeskus, liikuntavirasto, kaupunkisuunnitteluvirasto, rakennusvirasto, Helsingin Vesi ja Helsingin Energia. Tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

Kaupungin eri yksiköt ovat osallistuneet ympäristöraportointikilpailuihin. Vuonna 1998 Helsingin Veden ympäristöraportti oli paras julkisten organisaatioiden raportti. Vuoden 1999 ympäristöraportointivertailussa Helsingin kaupunki sai julkisten organisaatioiden kunniamaininnan. Helsingin Vesi sijoittui toiseksi erillisten ympäristöraporttien sarjassa.

- Vuoden 1999 talousarvion noudattamisohjeiden mukaan liikelaitosten piti laatia vuodelta 1999 ympäristötilinpäätös. Helsinki Cateringilla oli vain lyhyt teksti ympäristöstä tasekirjassaan. Liikelaitosten lisäksi rakennusvirasto (HKR) laati ympäristötilinpäätöksen vuodelta 1999.
- Kaupunginvaltuusto päätti toukokuussa 1999, että ympäristötilinpäätökset tulee saattaa sen tietoon. Vuodelta 2000 kaikki virastot ovat laatineet selvityksen ympäristöä koskevien tavoitteiden toteutumisesta. Ympäristökeskus kokoaa selvityksistä yhteenvedon kaupunginvaltuustolle. Kaikki liikelaitokset ovat laatineet ympäristötilinpäätöksen vuodelta 2000.
- Ympäristötilinpäätösten laatiminen on lähtenyt käyntiin tavoitteiden mukaisesti. Tulevaisuudessa niiden sisältöä ja tulosten hyödyntämistä tulee edelleen kehittää.

3.1.5

ASUNTO-OHJELMAN TOTEUTUMINEN VUONNA 2000

Kaupunginvaltuuston 18.6.1997 hyväksymässä asunto-ohjelmassa määritellään kaupungin tavoitteet ja toimenpiteet Helsingin asunto-olojen kehittämiseksi vuosina 1998–2002. Kaupunginhallitus määritteli

8.5.2001

täytäntöönpanopäätöksessään 1.9.1997 uusien asuntoalueiden rakentamisaikataulun.

Asunto-ohjelman tavoitteena on, että kaupunki rakennuttaa vuosittain keskimäärin 1 350 asuntoa. Asuntotuotannon tavoite on tuottaa hallintasuhteiden ja rahoitusmuodon mukaisesti eriteltynä 750 tuloarajoin määritettyä vuokra-asuntoa, 400 muuta vuokra-asuntoa ja asumisoikeusasuntoa sekä 200 kaupungin luovuttamalle maalle rakennettavaa omistusasuntoa.

Asuntotuotantotoimiston tavoitteet, aloitetut asunnot :

Vuosi	1998	1999	2000
Talousarvio (kpl)	1 350	1 350	1 350
Tilinpäätös (kpl)	1 018	1 306	1 019
Toteuma (%)	75	97	75

Asuntotuotantotoimiston tavoitteet, aloitetut peruskorjaukset asunnoissa:

Vuosi	1998	1999	2000
Talousarvio (kpl)	2 700	2 000	2 000
Tilinpäätös (kpl)	1 819	1 923	1 060
Toteuma (%)	53	67	96

Vuoden 2000 talousarviossa asuntotuotantotoimiston edellä selostetut tavoitteet olivat sitovia. Tavoitteiden saavuttamisessa vuosi 1999 oli positiivinen poikkeus.

Vuoden 2000 tavoitteiden saavuttamatta jäämisen syynä oli muun muassa se, ettei asuntotuotantotoimikunnalle varattu ollenkaan tontteja vuonna 1999. Vuonna 2000 se sai tonttivarauksia vuotta 1999 edeltäviä vuosia enemmän. Koska rakentamisprosessit ovat pitkiä ja monivaiheisia, nämä tonttivaraukset eivät vielä ehtineet vaikuttaa vuoden 2000 tuotantoon. Peruskorjausten vähäiseen määrään vaikuttivat rakennuskustannusten voimakas kasvu ja valtion asuntorahaston toimenpiteet suunnata valtion peruskorjausrahoitusta pääkaupunkiseudun ulko-puolelle. Omistusasuntojen markkinointi on lisäksi uudestaan vaikeutunut muun muassa niiden rakennuskustannusten noustua noin 11 % vuonna 2000.

Asunto-ohjelman 1998–2002 perustelutekstin mukaan kaupungissa on yli 110 000 hissitöntä kerrostaloasuntoa. Vanhusväestön lisääntyessä hissien puutteesta on tulossa ongelma osassa kiinteistökantaa. Kaupunki on jo ryhtynyt toimenpiteisiin palkkaamalla hissiasiamiehen sekä varaamalla kiinteistövirastolle määrärahaa, jota se voi myöntää avustuksena uusien hissien rakentamiseen vanhoihin asuinkerrostaloihin.

- Kuten tarkastuslautakunta on jo aikaisemmissa arviointikertomuksissaan esittänyt, tontteja tulee saada asuntotuotantoon ajoissa, jotta kaupunginvaltuuston hyväksymän asunto-ohjelman tavoitteet saadaan toteutetuiksi tasaisesti.



8.5.2001

- Koska peruskorjausten määrään vaikuttavat suuresti muun muassa valtion rahoitustoimenpiteet, tulisi selvittää muiden tahojen rahoitusmahdollisuuksien lisäämistä peruskorjaushankkeissa.

3.2

HELSINGIN KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI

3.2.1

TALOUSARVION TOTEUTUMINEN

Talousarvion mukainen tuloslaskelma

Talousarvion mukainen tuloslaskelma eroaa kirjanpidon mukaisesta tuloslaskelmasta siten, että liikelaitosten ja itsenäisinä taseyksikköinä toimivien rahastojen toimintatulot ja -menot eivät sisälly ensiksi mainittuun. Sen sijaan korkotuloihin sisältyvät liikelaitosten kaupungille maksumat perustamislainojen korot, avustusmenoihin tariffituki liikennelaitokselle sekä rahoitustuloihin liikelaitosten kaupungin sijoittamalle peruspääomalle maksama tuotto. Lisäksi talousarvion mukaisessa tuloslaskelmassa ovat mukana kaupungin sisäiset tulot ja menot, jotka on eliminoitu kirjanpidon tuloslaskelmasta. Nämä eroavaisuudet koskevat myös rahoituslaskelmia.

Toimintatuloja kertyi 444,2 milj. markkaa arvioitua enemmän. Ne kasvoivat edellisestä vuodesta 5,1 %. *Toimintamenot* olivat 333,6 milj. markkaa suuremmat kuin talousarviossa. Kasvua edelliseen vuoteen oli 6,8 %.

Toimintakate oli -11 014,9 milj. markkaa. Koska toimintatulojen ylitulot kattoivat toimintamenojen ylitykset, toimintakate poikkesi vain yhden prosentin talousarviosta.¹

Vuosikate oli 2 149,9 milj. markkaa eli 2 041,3 milj. markkaa suurempi kuin talousarviossa.²

Verotuloja oli budjetoitu 11 155,5 milj. markkaa. Niitä kertyi 1 705,9 milj. markkaa talousarviota enemmän. Edellisen vuoteen verrattuna verotuloja kertyi 17,6 % enemmän.

Verotulojen muutos edellisestä vuodesta Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla ja Turussa:

Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
----------	-------	---------	-------	--------

¹ Toimintakate on toimintatuottojen ja -kuluja erotus, joka osoittaa verorahoituksen osuuden toiminnan kuluista.

² Vuosikate osoittaa tulo- ja rahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin.



8.5.2001

Muutos, %	17,6	27,7	7,0	6,7	8,2
-----------	------	------	-----	-----	-----

Verotulojen poikkeama talousarviosta Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla ja Turussa:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Poikkeama, %	15,3	20,6	5,1	-0,9	0,5

Kunnan tuloveroa kertyi 8 010,2 milj. markkaa eli 530,2 milj. markkaa arvioitua enemmän. Tämä oli seurausta työllisyyden parantumisesta, tulotason noususta ja asukasluvun kasvusta sekä optiotuloista kertyneistä arvioitua suuremmista veroista ja tilitysajankohdan muutoksista (aikaisemmin tammikuussa suoritettu edellisen vuoden ennakonpidätyksen jako-osuuden muutos toteutettiin vuonna 2000 joulukuussa).

Veroprosentti eräissä suurissa kaupungeissa:

	1997	1998	1999	2000
Helsinki	16,5	16,5	16,5	16,5
Espoo	17	17	17	17
Tampere	16,75	17,25	17,25	17,25
Turku	17	17	17	17,50
Vantaa	17,75	17,75	17,75	17,75

(Lähde Suurten kaupunkien talousarviot 2000 ja Manner-Suomen kuntien tilinpäätökset 1998, Tietokeskuksen tutkimuksia 2000:1)

Valtuustokaudella 1997–2000 veroprosenttia on korotettu Tampereella ja Turussa. Muissa kaupungeissa veroprosentti on pysynyt samana.

Yhteisöveroa kertyi noin 4 238,6 milj. markkaa, mikä on 1 138,6 milj. markkaa arvioitua enemmän. Sitä saatiin 1 038,6 milj. markkaa eli 32,5 % enemmän kuin vuonna 1999. Arvioitua suurempaan verokertymään vaikutti yhteisöjen hyvä tuloskehitys, Helsingin arvioitua suurempi osuus yhteisöveron tuotosta sekä yhteisöveron kirjausajankohdan muutos.

Yhteisöveron muutos edelliseen vuoteen verrattuna Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla ja Turussa:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Poikkeama, %	32,5	48,3	37,0	25,6	30,1

Yhteisöveron talousarviopoikkeamat Helsingissä vuosina 1997–2000:

	1997	1998	1999	2000
Yhteisövero, milj. mk	+ 1.336,9	+ 894,5	+ 300,0	+ 1.138,6

Kiinteistöveroa kerättiin 607,3 milj. markkaa, joka oli 37,3 milj. markkaa tuloarviota enemmän. Sitä kertyi 45,8 milj. markkaa eli 8,2 % enemmän kuin vuonna 1999.



8.5.2001

Valtionosuuksien yhteissumma jäi ensimmäisen kerran negatiiviseksi, -75,7 milj. markkaan. Poikkeama talousarvioon oli -35,7 milj. markkaa, mikä oli seurausta arvioitua pienemmistä oppilasmääristä.

Valtionosuuksien määrä Helsingissä vuosina 1997–2000, milj. mk:

	1997	1998	1999	2000
Yleinen valtionosuus	78,3	54,6	42,7	33,7
Tehtävän mukainen Valtionosuus	490,2	260,0	46,7	-109,4
Yhteensä	568,5	314,6	89,4	-75,7

Vuodesta 1997 vuoteen 2000 valtionosuuksien määrä on pienentynyt 644,2 milj. markkaa.

Valtionosuudet eräissä suurissa kaupungeissa vuonna 2000:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Valtionosuus, milj. mk	-75	-74	643	725	160

Satunnaisia tuloja kertyi 836,8 milj. markkaa eli 626,8 milj. markkaa arvioitua enemmän. Tulot ovat osakkeiden ja maa-alueiden myyntivoittoja. Osakkeiden myyntivoitto, 450 milj. markkaa, syntyi Novo Group Oyj:n osakkeiden myynnistä.

Tilikauden tulos oli 2 275,3 milj. markkaa. Se oli 2 650,7 milj. markkaa suurempi kuin talousarviossa.

Tilikauden *jäämä* oli varaus- ja rahastokirjausten jälkeen 869,7 milj. markkaa, mikä oli 1 549,3 milj. markkaa talousarviota suurempi. Talousarviossa oli varauduttu yhteensä 360 milj. markan rahastosiirtoihin. Hyvän tuloksen vuoksi edellisten rahastokirjausten lisäksi esitetään siirrettäväksi 100 milj. markkaa urheilu- ja ulkoilulaitosrahastoon, 230 milj. markkaa asuntotuotantorahastoon sekä 515,5 milj. markkaa lainanlyhennysrahastoon. Rahastoinneilla on silloin varauduttu lainanlyhennyksiin vuoteen 2004 saakka. Vielä tilinpäätöksessä esitetään perustettavaksi uusi lähiörahasto, jonka peruspääomaksi siirrettäisiin tuloksesta 500 milj. markkaa.

Investointiosan toteutuminen

Investointiosan menot olivat 1 889,2 milj. markkaa. Ne olivat 129,4 milj. markkaa eli 7,4 % suuremmat kuin vuonna 1999. Myönnetyt määrärahamuutokset huomioon otettuina määrärahoja jäi käyttämättä 637,2 milj. markkaa. Investointien toteutumisprosentti ylitysoikeudet huomioon otettuina oli 74,8 %. Edellisen vuoden vastaava prosentti oli



8.5.2001

84,5 %. Investointien toteutuma alkuperäiseen talousarvioon nähden oli sen sijaan 93,1 %.

Sellaisiin investointikohteisiin, joihin ei ollut alun perin varauduttu, käytettiin 16,3 milj. markkaa. Toisaalta talousarvioon sisältyneitä hankkeita jäi toteuttamatta 69,7 milj. markalla. Investointihankkeet ovat toteutuneet verrattain hyvin.

Talonrakennukseen käytettiin 739,1 milj. markkaa, mikä on määrärahamuutokset huomioon otettuina 148,1 milj. markkaa talousarviota vähemmän ja 1,0 % enemmän kuin vuonna 1999.

Katuihin, liikenneväyliin ja ratoihin investoitiin 341,0 milj. markkaa, mikä on määrärahamuutokset huomioon otettuina 140,7 milj. markkaa talousarviota vähemmän.

Investointiosan tulot olivat 634,9 milj. markkaa talousarviota suuremmat. Ylitulo syntyi kiinteän omaisuuden mynnistä ja muista pääomatu-loista, joista suurin oli Novo Group Oyj:n osakkeiden myyntitulo, 454,1 milj. markkaa.

Investointien valtionosuuksia oli budjetoitu 7 milj. markkaa. Niitä saatiin 25,0 milj. markkaa. Investointien EU-tukea oli budjetoitu 0 markkaa, mutta sitä toteutui 1,2 milj. markkaa.

Talousarvion mukainen rahoituslaskelma

Talousarvion mukaisessa rahoituslaskelmassa toimintapääoma lisääntyi 194,7 milj. markkaa, mikä on 2 010,0 milj. markkaa enemmän kuin talousarviossa. Ero selittyy pääosin sillä, että varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta oli 2 807,7 milj. markkaa suurempi kuin talousarviossa.

3.2.2

KIRJANPIDON MUKAINEN TILINPÄÄTÖS

Kirjanpidon mukaista tilinpäätöstä tarkastellaan tunnuslukujen valossa, jotka on laskettu Helsingin kaupungin tilinpäätöksestä. Vertailukohtina käytetään Espoon, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien tunnuslukuja, jotka on saatu Helsingin kaupungin tietokeskuksen erikoistutkija valtiotieteen tohtori Heikki Heliniltä.

Kirjanpitolausautakunnan kuntajaosto on antanut uudet yleisohjeet tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman laatimisesta, suunnitelman mukaisista poistoista, liikelaitosten ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä sekä konsernitilinpäätöksen ja liitetietojen antamisesta. Muutokset näkyvät vuoden 2000 tilinpäätöksessä. Vaikka tuloslaskelman ja taseen rakenteessa on tapahtunut muutoksia,



8.5.2001

ne eivät kuitenkaan vaikuta vuosien 1997-1999 taseen ja tuloslaskelmien tunnuslukujen vertailukelpoisuuteen.

Tuloslaskelman tunnusluvut

Toimintatuottojen prosentuaalinen osuus toimintakuluista Helsingissä on ollut seuraava:

1997	1998	1999	2000
41,6	42,7	41,4	39,5

Tunnusluku osoittaa, paljonko toiminnan kuluista saadaan katetuksi palvelusuoritteiden myynti- ja maksutuotoilla sekä muilla varsinaisen toiminnan tuotoilla.

Vuosikate on keskeinen luku kunnan talouden analysoinnissa. Kunnan talous on tasapainossa, kun vuosikate riittää kattamaan käyttöomaisuuden suunnitelmapoistot. Vuosikatteella mitaten Helsingin talous on tasapainossa. Liiketoiminta ja rahastot kasvattivat vuosikatetta 859 milj. markkaa.

	1997	1998	1999	2000
Vuosikate, milj. mk	2473	2652	2085	3008
Vuosikate mk/asukas	4585	4854	3778	5416
Vuosikate % poistoista	206	202	143	195
Arvio tulorahoituksesta	Tasapainossa	Tasapainossa	Tasapainossa	Tasapainossa

Joidenkin suurten kaupunkien vastaavat tunnusluvut vuonna 2000:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Vuosikate, milj. mk	3008	1 477	559	275	290
Vuosikate mk/asukas	5416	6928	2861	1593	1625
Vuosikate % poistoista	195	471	148	122	129
Investointien tulorahoitus %	92	173	78	57	46

Toinen tärkeä tunnusluku kunnan talouden analysoinnissa on *investointien tulorahoitusprosentti*. Se lasketaan kaavalla $100 \times \text{vuosikate} / \text{investointien omahankintameno}$. Tämä luku ilmaisee, miten suuren osan investoinneistaan kunta pystyy rahoittamaan tulorahoituksellaan. Muu rahoitus hankitaan lainoina tai otetaan kassavaroista. Jos kyseisen tunnusluku on yhtä suuri tai suurempi kuin 100, voidaan tulorahoituksen katsoa olevan tasapainossa.

Helsingissä investointien omahankintamenot olivat 3 280,2 milj. markkaa ja vuosikate oli 3 008,6 milj. markkaa. Investointien tulorahoitusprosentti oli 92. Edellä mainituista kaupungeista ainoastaan Espoossa



8.5.2001

kaupungin talous on tulo-rahoitusprosentin mukaan mitattuna tasapainossa.

Satunnaiset tuotot olivat 836,8 milj. markkaa ja ne muodostuivat kiinteän omaisuuden ja osakkeiden myyntivoitoista.

Tilikauden tulos ennen varausten ja rahastojen muutoksia oli 2 305,5 milj. markkaa. Ylijäämäinen tulos mahdollisti rahastojen nettomääräisen lisäämisen 1,4 miljardilla markalla. Rahastojen muutokset vähensivät tilikauden ylijäämää 1 450,0 milj. markkaa ja varausten muutos 86,6 milj. markkaa. Poistoeron muutos lisäsi tilikauden ylijäämää 119,9 milj. markkaa. Näin ollen tilikauden ylijäämäksi muodostui 888,8 milj. markkaa. Tilikauden ylijäämä oli 1 600 markkaa asukasta kohden.

Tase

Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä tähtäyksellä. Helsingin omavaraisuusaste on parantunut vuosina 1997–2000 seuraavasti:

	1997	1998	1999	2000
Omavaraisuusaste, %	74	74	76	77

Suurten kaupunkien omavaraisuusaste oli vuonna 2000 seuraava:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Omavaraisuusaste, %	77	86	75	61	70

Rahoitusvarallisuus osoittaa, kattavatko rahoitusomaisuus ja pitkäaikaiset sijoitukset vieraan pääoman. Helsingin rahoitusvarallisuus oli vuosina 1997–2000 seuraava:

	1997	1998	1999	2000
Rahoitusvarallisuus mk/asukas	2 679	1 631	789	2 388

Suurten kaupunkien rahoitusvarallisuus (mk/asukas) oli vuonna 2000 seuraava:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Rahoitusvarallisuus mk/asukas	2388	4241	65	-4 491	-4 961

Sijoitukset

Vuosina 1997–2000 sijoitusten määrä oli seuraava (sisältää henkilöstökassan sijoitukset):

Vuosi	Milj. mk	Keskikorko %
1997	5 451,6	3,48
1998	4 884,1	3,66



8.5.2001

1999	3 982,4	3,16
2000	4 065,7	4,07

Sijoitusten määrä on vähentynyt 1 385,9 milj. markkaa vuodesta 1997.

Sijoitusten korkoprosentti 31.12.2000 oli keskimäärin 4,79. Vertailukorkona pidettävä kolmen kuukauden euribor oli vastaavana ajankohtana 4,85 %.

Maksuvalmius

Kunnan maksuvalmiutta kuvataan kassan riittävyytenä päivissä. Tunnusluku ilmaisee, monenko päivän kassasta maksut voidaan kattaa kunnan kassavaroilla.

Kaupungin maksuvalmius on kehittynyt vuosien 1997–2000 tilinpäätösten mukaan seuraavasti:

Vuosi	Maksuvalmius päivinä
1997	108
1998	84
1999	67
2000	66

Maksuvalmiutta voidaan pitää hyvänä.

Suurten kaupunkien kassan riittävyys 31.12.2000 oli seuraava:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Kassan riittävyys päivinä	66	111	52	74	3

Antolainat

Antolainakanta on ollut vuosina 1997–2000 seuraava:

Vuosi	Lainakanta yhteensä milj. mk	Liikelaitosten lainat milj. mk	Velkajärjestelylainat milj. mk
1997	6 356	3 569	17
1998	6 208	3 467	20
1999	6 153	3 360	20
2000	6 823	4 006	19

Suurimmat antolainauksen erät vuonna 2000 olivat liikelaitoslainat 4 006 milj. markkaa ja lainat omaan asuntotuotantoon 1 849 milj. markkaa.



8.5.2001

Ottolainat

Helsingin ottolainojen määrä on ollut vuosina 1997–2000 seuraava:

Vuosi	Milj. mk	FIM lainakannasta %
1997	2 583	53,0
1998	2 448	77,0
1999	1 479	62,4
2000	1 335	56,1

Valuuttakurssiriskiä on vain terminoimattomassa kertalyhenteisessä CHF-määräisessä lainassa, jonka saldo oli 585,5 milj. markkaa ja joka erääntyy maksettavaksi 18.3.2004. Vuoden 2000 tammikuussa lyhennettiin ennenaikaisesti lainanlyhennysrahaston varoilla vuoden 1992 liikkeelle laskettua DEM-määräistä obligaatiolainaa yhteensä 167,2 miljoonan markan arvosta.

Lainojen lyhennyksiä erääntyy maksettavaksi 390,6 milj. markkaa vuonna 2002 ja 587,3 milj. markkaa vuonna 2004.

Suhteellinen velkaantuneisuus oli Helsingissä 20,3 %. Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun.

Suhteellinen velkaantuneisuus oli suurissa kaupungeissa vuonna 2000 seuraava:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Suhteellinen velkaantuneisuus %	20	16	23	48	30

Rahoituslaskelma

Rahoituslaskelma on muuttunut vuoden 2000 alussa varsin perusteellisesti, sillä sen laatimisessa on siirrytty liikepääomavirtalaskelmasta kassavirtalaskelmaan. Uudella rahoituslaskelmalla osoitetaan, kuinka paljon kunnan varsinaisen toiminnan ja sen investointien nettokassavirta on ylijäämäinen tai alijäämäinen. Rahoitustoiminnan kassavirralla osoitetaan, miten alijäämäinen nettokassavirta on rahoituksellisesti katettu tai miten ylijäämä on käytetty.

Rahoituslaskelman avainlukuja Helsingissä vuonna 2000:

Tulorahoitus	Käyttöomaisuuden investoinnit	Rahoitus osuudet	Käyttöom. myyntitulot	Kassavarojen muutos
milj. mk	milj. mk	milj. mk	milj. mk	milj. mk
2 878	3 304	24	856	71

Konsernitase



8.5.2001

Seuraavassa taulukossa esitetään konsernin tunnuslukuja vuosilta 1997–2000 sekä emon vastaavat tunnusluvut vuodelta 2000:

	Konserni 1997	Konserni 1998	Konserni 1999	Konserni 2000	Emo 2000
Omavaraisuusaste %	64	65	67	66	77
Lainakanta, milj. mk	9 325	10 155	9 463	9 437	1335
Lainakanta, mk/asukas	17 288	18 589	17 143	16 990	2 404
Taseen loppusumma, milj. mk	53 331	54 743	54 791	57 891	50 844
Vastuut, milj. mk	8 648	8 805	9 722	11 669	495

Seuraavassa taulukossa on vertailutietoja vieraan pääoman määrästä suurissa kaupungeissa. Konsernin osalta vieras pääoma sisältää otto-lainojen lisäksi muun vieraan pääoman, joka tietokeskuksen määritelmän mukaan katsotaan lainakannaksi.

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Emon lainat milj. mk	1 335	342	502	908	923
Emon lainat mk/asukas	2 404	1 603	2 567	5 259	5 177
Konsernin lainat milj. mk	9 437	4 367	2 147	4 245	3 603
Konsernin lainat mk/asukas	16 990	20 478	10 986	24 600	20 200

Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä tähtäyksellä. Omavaraisuusaste on pysynyt hyvänä vuosina 1997–2000.

Konsernin lainakanta 9 437,4 milj. markkaa oli noin seitsemän kertaa suurempi kuin emolla.

Konsernin vastuut 11 669 milj. markkaa ovat noin 23 kertaa suuremmat kuin emon. Konsernin omavaraisuusaste on pysynyt hyvänä viimeisen kolmen vuoden ajan.

Konsernitaseen loppusumma oli 57 891 milj. markkaa, mikä oli 3 100 milj. markkaa suurempi kuin edellisenä vuotena.

3.3

VIRASTOJEN JA LAITOSTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

3.3.1

PELASTUSTOIMI



8.5.2001

Pelastuslaitos

Pelastuslaitoksen operatiivisen henkilöstön eläkeikä on nostettu 55 vuodesta 65 vuoteen. Tällöin osa pelastuslaitoksen henkilöstöstä on tullut työrajoitteiseksi vaativiin pelastustehtäviin. Heitä on tällä hetkellä 38 henkilöä eli 9,4 % operatiivisesta henkilöstöstä.

Pelastuslaitos haluaisi käyttää ikääntyvää henkilöstöä palovalistukseen ja ensiapukoulutukseen. Heidän siirtämisensä näihin tehtäviin vähentäisi kuitenkin resursseja operatiivisesta toiminnasta, joten siirto edellyttäisi lisää henkilöstöä.

Pelastuslaitoksen mukaan palovalistus johtaa parempaan tulokseen kuin asuinhuoneistojen palotarkastukset. Pelastuslaitos on kohdentanut jo vuonna 2000 resursseja valistukseen. Tämän vuoksi pelastuslaitos ei ole saavuttanut valtuuston hyväksymää sitovaa toiminnallista tavoitetta. Tavoitteena oli tarkastaa 10 % Helsingin asuinrakennuksista. Toteuma oli vain prosentti. Tavoitteena oli myös kaikkien erikoiskohteiden tarkastus, mutta toteuma oli vain 55 %. Pelastuslaitoksen tulee esittää kaupunginvaltuustolle toteuttamiskelpoiset toiminnalliset tavoitteet.

Hälytyskeskus

Hälytyskeskukseen tulee päivittäin noin 950 hälytyssoittoa, joista noin 550 ei johda toimenpiteisiin. Osa turhista puheluista on turistien soittoja, osa taas ilkivaltaa.

Hälytyskeskus ei voi jättää vastaamatta hätänumeroihin soitettuihin puheluihin, mutta saattamalla ilkivaltapuheluiden soittajat edesvastuuseen uskotaan voitavan vähentää turhien soittojen määrää.

Hälytyskeskuksessa nähdään ns. normaalinumeroista soitettujen puheluiden numerot ja ilkivaltasoittaja pystytään nimeämään. Ongelmana ovat puhelut salaisista numeroista tai matkapuhelimista, joiden yhteydet on katkaistu maksamattomien laskujen vuoksi.

3.3.2

PERHENEUVOLOIDEN ASIAKASJONOT

Kuntien kasvatus- ja perheneuvonnasta on säädetty sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa. Kasvatus- ja perheneuvonnalla tarkoitetaan asiantuntija-avun antamista kasvatus- ja perheasioissa sekä lapsen myönteistä kehitystä edistävää sosiaalista, psykologista ja lääketieteellistä tutkimusta ja hoitoa.

Perheneuvonnan tehtävänä on tukea ja edistää lasten ja perheiden myönteistä kehitystä järjestämällä ohjausta, neuvontaa ja muuta asiantuntija-apua lasten, nuorten ja perheiden ongelmatilanteissa.



8.5.2001

Helsingissä perheneuvonnasta vastaa kahdeksan alueellista perheneuvola, joilla on keskeinen asema lasten ja nuorten psykiatristen avopalveluiden tuottajana.

Palvelujen saatavuus

Perheneuvoloiden hoidon saatavuutta kartoitettiin vuoden 2000 marraskuun tilanteen mukaan. Jonojen muodostumista tarkasteltiin kolmessa eri vaiheessa.

Ensimmäinen kontakti (kriisiaika) perheneuvolaan yhteydenotosta vastaanotolle pääsyyn on tavallisesti järjestynyt viikossa, mutta kriisiajan saaminen on joissakin tapauksissa voinut kestää kolmekin viikkoa.

Tarkempaan selvittelyyn eli perheneuvolatutkimukseen pääsyssä oli melko suuria eroja eri perheneuvoloiden välillä. Nopeimmillaan ajan on saanut viikossa. Pisimmät odotusajat tutkimuksiin ovat kestäneet kolmesta neljään kuukautta.

Vuoden 2000 marraskuussa 87 lasta tai nuorta odotti pääsyä varsinaiseen terapiaan, jonne jonot ovat lyhimät. Jonotusaika vaihteli perheneuvolan mukaan yhdestä kuukaudesta jopa kahteen vuoteen.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä lasten ja nuorten psykiatrian palveluja on helsinkiläisten käytössä kaksi sairaalaosastoa (yhteensä 17 paikkaa) ja neljä paikkaa käsittävä päiväosasto. Erikoissairaanhoidon kriisipaikoille jonottaminen kestää noin kahdesta neljään viikkoa. Akuuttivaiheen jälkeistä osastopaikkaa voi joutua odottamaan kuudesta kuukaudesta vuoteen.

- Vaikka vuoden 2001 alussa voimaan tulleessa valtioneuvoston asetuksessa lasten ja nuorten mielenterveyspalveluista ei erikseen mainita perheneuvoloita, katsotaan asetuksen koskevan myös näitä. Kun hoidon edellyttämä kiireellisyys on todettu, on hoito asetuksen mukaan järjestettävä kolmen kuukauden kuluessa.
- Vuoden 2000 marraskuussa tehty selvitys osoittaa, että jonotusajat Helsingin perheneuvoloiden psykiatriseen avohoitoon ylittävät kolmen kuukauden aikarajan.
- Suosittelemme, että talousarvion hyväksymisen yhteydessä asetettaisiin kaikkien terveyspalvelujen osalta sitovat tavoitteet siitä, missä ajassa asiakas saa tarvitsemansa palvelun.

3.3.3

HENKILÖKUNNAN VAJAUS LASTENSUOJELUSSA

Lastensuojeluun liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa sosiaalikeskuksissa, niiden peruspiireissä ja sosiaaliviraston yhteispalveluosaston lasten sijaishuoltotoimistossa. Viimeksi mainitussa yksikössä hoidetaan per-



8.5.2001

hehoito- ja jälkihuoltoasioita sekä annetaan laitospaikoista lastensuojelupalvelua.

Niin kuin seuraavasta asetelmasta ilmenee, erityisesti avohuollon asiakasmäärät ja huostaanotot ovat lisääntyneet viime vuosien aikana:

Vuosi	Avohuolto	Sijoitetut	Huostaanotot	Avohuolto	
				Henkilökunta	Asiakkaat/henkilökunta
1995	4 578	1 917	1 296	75	61
1996	5 032	1 860	1 250	83	61
1997	5 216	2 199	1 396	89	59
1998	5 785	2 308	1 457	101	57
1999	6 028	2 258	1 524	115	52
2000	6 276	2 326	1 603	125	50

Avohuolto

Lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ovat kasvaneet koko ajan. Sosiaalilautakunta hyväksyi 28.5.1998 muun muassa lastensuojelun henkilöstömitoitusta käsitelleen työryhmän selvityksen otettavaksi ohjeellisena huomioon kehittämistyössä. Tavoitteena on viimeistään vuoden 2003 aikana pienentää asiakkaiden määrä neljäksikymmeneksi yhtä sosiaalityöntekijää kohti. Lähellekään tätä tavoitetta ei ole toistaiseksi päästy edes keskimäärin, vaikka henkilökuntaa on edellä esitetyllä tavalla lisätty.

Lasta, nuorta tai perhettä kohti jää usein liian vähän aikaa, eikä perheitä pystytä tukemaan tarpeeksi. Avohoidon henkilökunnan lisätarvetta korostaa sekin, että lasten ja nuorten ongelmat näyttävät viime vuosina vaikeutuneen entisestään. Usein joudutaan sellaiseen tilanteeseen, että lapsi tai nuori on sijoitettava sijaiskotiin tai kalliiseen laitoshoitoon. Yhden lapsen laitoshoidon maksaa noin 330 000 markkaa vuodessa.

Laitoshuolto

Myös lastensuojelulaitoksiin tulevien lasten ja nuorten ongelmat ovat vaikeutuneet entisestään. Tarkastusvirastossa kartoitettiin kaupungin lasten- ja nuorisokotien tilanne vuoden 2000 lopussa lukuun ottamatta yhtä vastaanottokotia, jossa hoidetaan vauvaikäisiä lapsia. Tarkastelun kohteena olleissa seitsemässätoista laitoksessa oli 367 lasta ja nuorta, joista 85 sai terapeutista hoitoa, useimmiten laitoksen ulkopuolella. Laitosten johtajille osoitetun kyselyn mukaan todellisessa avun tarpeessa oli kuitenkin 235 lasta ja nuorta, joten lähes kaksi kolmasosaa heistä jäi ilman hoitoa. Psykiatrit tekivät muutamiin laitoksiin enimmillään yhden käynnin viikossa, mutta muissa laitoksissa käynnit olivat usein satunnaisia.

- Nykyiset resurssit riittävät ainoastaan perustoimintoihin, mutta eivät varsinaiseen yksilökohtaiseen kuntoutukseen eivätkä terapiaan.



8.5.2001

Psykiatriseen hoitotyöhön perehtyneen henkilöstön määrä on riittämätön lastensuojelun todelliseen tarpeeseen nähden.

- Myös peruspiireissä lastensuojelun avopalveluilla tulee olla riittävät resurssit, jotta lapsen tai nuoren kielteiseen kehitykseen voidaan puuttua riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Näin vältetään siltä, että joudutaan turvautumaan kalliiseen ja usein pitkäaikaiseen laitoshoittoon.

3.3.4

JONOSEURANNAN PUUTTEET TERVEYSPALVELUISSA

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä vuoden 2000 talousarviossa terveydenhuollon yhtenä sitovana laatutavoitteena oli jonotusaika poliklinikalle. Ensimmäisessä kiireellisyysluokassa se oli 14 vuorokautta. Tavoite koski myös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) antamaa erikoissairaanhoitoa.

Kaupunginhallituksen hyväksymän vuoden 2000 tilinpäätöksen sivulla 48 todetaan tämän valtuuston asettaman sitovan laatutavoitteen toteutumisesta, ettei tietoa ole saatavissa.

- Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että sitovien laatutavoitteiden toteutumista voidaan seurata ja että tämän vuoksi terveydenhuollon palveluihin jonottajat, samoin kuin jonotusajat, rekisteröidään kaikissa hoidon edellyttämässä kiireellisyysluokissa.

3.3.5

OPETUSTOIMEN TIETOTEKNIKKAPROJEKTI JA MEDIAKESKUS VUONNA 2000

Opetustoimen tietotekniikkaprojekti on ajoittunut vuosille 1996–2000. Sen kokonaiskustannukset, mukaan lukien investoinnit, ovat olleet noin 173 milj. markkaa. Projektin edellyttämä rakentaminen ja varustelu on saatu pääosin valmiiksi vuoden 2000 aikana. Runkoverkkoon on yhdistetty kaikki ensimmäisen ja toisen asteen oppilaitokset, ammattikorkeakoulun toimipisteet ja 26 yksityiskoulua sekä muita Helsingin kaupungin virastojen ja laitosten toimipisteitä kaikkiaan 8 500 työasemaa. Ensimmäisiä korvausinvestointeja on jo suoritettu. Projektin kuluessa tietoverkon ja laitteiston rinnalle on otettu myös pedagogisia tavoitteita ja tutkittu hankkeen vaikuttavuutta. Vuoden 1997 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esitti, että projektin vaikuttavuutta tuli seurata sekä totesi, että atk-opetuksen hyödyksikäyttö tuli liittää muuhun opetukseen.

Vuoden 2000 alusta tietotekniikkaprojektin tehtävät jaettiin opetusviraston strategiapalvelujen, mediakeskuksen ja palvelukeskuksen kesken.

8.5.2001

Mediakeskuksen oppimisen tukiryhmän vastuulla on opettajien täydennys- ja jatkokoulutus, uuden teknologian opetuskäytön kehittäminen ja kansainvälinen yhteistyö. Mediakeskuksen tutkimusryhmän tehtävänä on toimintaan liittyvä tutkimustyö.

Mediakeskus järjesti vuoden 2000 aikana 352 koulutustilaisuutta, ja osallistujia niissä oli noin 4 300. Lisäksi järjestettiin koulujen omista tarpeista lähtevää koulukohtaista koulutusta noin 16 koululla. Verkko-koulun kehitystyötä jatkettiin. Kansainvälistä yhteistyötä on ollut eri EU-hankkeiden puitteissa. Mediakeskuksella on oma henkilökunta ja toimitilat. Tiloissa on erikoisvarusteltuja luokkia kieliohjelmoja ja tekniseen työhön liittyvää koulutusta varten. Vuonna 2000 mediakeskuksen käyttömenot olivat yhteensä 11,7 milj. markkaa ja investoinnit 1,9 milj. markkaa. Vuodelle 2001 on käyttömenoihin varattu 18,7 milj. markkaa ja investointeihin 3,5 milj. markkaa.

- Tarkastuslautakunnan mielestä opetusviraston mediakeskuksen eri laitteiden hyväksikäyttöä, tilojen käyttöastetta ja ylläpitoa tulee seurata, koska opetustoimen tietotekniikkaprojekti on ollut huomattava investointi. Nämä seikat on otettava huomioon perustettaessa muitakin vastaavia toimintoja, kuten nuorisoasiainkeskuksen suunnitteilla olevaa mediakeskusta. Tällaisten keskusten toiminnan päällekkäisyyttä tulee välttää. Mediakeskusten toiminnassa on turvattava myös asiantuntevan henkilöstön ja varahenkilöstön saanti.
- Hankkeen alkaessa sen päätavoitteeksi asetettiin opetus- ja kasvatustyön tukeminen, mikä merkitsee tarkastuslautakunnan mielestä mediakeskuksen yhteistyötä koulujen ja opettajien kanssa sekä näiden suorittamaa arviointia keskuksen toiminnasta.
- Projektin toisena päätavoitteena oli tukea hallintopalvelujen kehittämistä ja toiminnan tehostamista sekä oppilaitoksissa että virastotasolla. Myös tämän tehtävän suorittava vastuuyksikkö tulisi selkeästi määrittää.

3.3.6

RUOTSINKIELISEN JA SUOMENKIELISEN TYÖVÄENOPISTON ITSEARVIOINTI SEKÄ TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET

Itsearviointi

Työväenopistojen tulee lakisääteisesti arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Arvioinnin tarkoituksena on tukea vapaan sivistystyön kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Helsingin ruotsinkielisen työväenopiston ja suomenkielisen työväenopiston arviointi tapahtuu sekä itsearviointina että ulkopuolisena arviointina.

Ruotsinkielinen työväenopisto suorittaa itsearviointia jokaisen kurssin päätyttyä kyselylomakkeen avulla. Ruotsinkielinen työväenopisto on myös osallistunut pääkaupunkiseudun muiden kaksikielisten opistojen

8.5.2001

kanssa tutkimushankkeeseen, jossa on selvitetty aikuisväestön keskuudessa opiston tunnettavuutta, osallistumista opiston toimintaan sekä toiveita tulevasta kurssitarjonnasta. Osaan tutkimuksessa esille tulleista seikoista ruotsinkielinen työväenopisto ei voi vaikuttaa, osa on mahdollista ja pitäisi ottaa huomioon toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä.

Suomenkielisen työväenopiston itsearviointi tapahtuu asiakaskyselyin, ainealueittaisena tuloksellisuusarviointina, tiimikoulutuksen ja tiimityön arviointina sekä tuottavuuden arviointina. Vuonna 2001 on tarkoitus julkaista koko opistoa koskeva asiakastyytyväisyysarviointi ja ulkopuolinen arviointi toteutettaneen vuonna 2002.

Tavoitteet

Sitovina toiminnallisina tavoitteina työväenopistoilla olivat ainoastaan toteutuneet opetustunnit. Ruotsinkielisessä työväenopistossa opetustunteja koskeva tavoite ei aivan toteutunut, mutta suomenkielisessä työväenopistossa tavoite saavutettiin. Ruotsinkielisessä työväenopistossa suunniteltujen opetustuntien määrä näyttää jatkuvasti olevan noin 10 % korkeampi kuin toteutuneiden opetustuntien määrä.

Ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrä ylitti tavoitteet kummassakin työväenopistossa. Suomenkielisessä työväenopistossa opiskelutuntien määrä jäi tavoitteista lähes 20 %. Ruotsinkielisessä työväenopistossa opiskelutuntien toteutumista ei ole seurattu.

Kumpikin työväenopisto ilmoittaa talousarviotavoitteiden joukossa tuottavuuden tunnusluvun. Tuottavuutta kuvaavia lukusarjoja on käytössä kuitenkin useita, ja tuottavuutta seurataan hieman eri tavalla.

- Tarkastuslautakunnan mielestä työväenopistojen toiminnallisia tavoitteita tulisi täsmentää siten, että ne olisivat strategialähtöisiä, ohjaisivat entistä paremmin palvelutuotannon määrää, laatua ja toiminnan kehittämistä sekä tukisivat lain tarkoittamaa arviointia. Talousarvioissa ilmaistut työväenopistojen tavoitteet liittyvät nyt lähinnä taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Jatkossa olisi syytä asettaa talousarviossa tavoitteita esimerkiksi opiskelijakyselyn tuloksille (asiakastyytyväisyys), ainealueittaisten arviointien tuloksille sekä tiimiytymisen kehittämiseksi.
- Työväenopistojen tulisi etsiä entistä voimakkaammin keinoja opintojen keskeyttämisen vähentämiseksi. Tällöin tulisi muun muassa ottaa huomioon opiskelijoiden toiveet intensiivikurssien lisäämisestä.
- Työväenopistoille tulisi asettaa sitoviksi talousarviotavoitteiksi sekä toteutuneiden opetustuntien että opiskelutuntien määrä.
- Talousarviossa esitetyn tuottavuuden tunnusluvun laskentaperusteet tulisi määritellä yksiselitteisesti ja yhdenmukaisesti siten, että eri vuosien tunnusluvut olisivat vertailukelpoisia.



8.5.2001

3.3.7

NUORISOASIAINKESKUKSEN TYÖAIKAJÄRJESTELYT

Nuorisoasiainkeskus tuottaa lasten ja nuorten kulttuuri- ja kansalais-toimintaa tukevia ja sosiaalisia tarpeita tyydyttäviä päihdeettömiä vapaa-ajanpalveluita sekä syrjäytymistä ehkäiseviä nuorten tukipalveluita. Nuorisoasiainkeskuksella on yli sata nuorisotaloa tai -tilaa eri puolilla Helsinkiä.

Nuorisoasiainkeskuksen tavoitteena on pidentää nuorisotalojen aukioloaikoja perjantai- ja lauantai-iltaisin. Käytännössä aukioloaikojen pidentäminen on kuitenkin edennyt hitaasti muun muassa hankalien työaikajärjestelyjen vuoksi.

Nuorisotilojen yhteiskäyttö on käynnistynyt joidenkin tilojen osalta lupaavasti. Yhteiskäyttö on mahdollista muun muassa kaupungin eri hallintokuntien sekä lasten ja nuorten järjestöjen kanssa esimerkiksi kouluisten iltapäiväkerhotoiminnassa.

- Nuorisoasiainkeskuksen työaikajärjestelyjä tulisi kehittää siten, että perjantai- ja lauantai-iltaisin nuorisotalojen nykyistä pidemmät aukioloajat olisivat mahdolliset.
- Nuorisotyöntekijöiden työajat tulisi järjestää siten, että heidän osallistumisensa iltaisin muihinkin kuin nuorisotiloissa tapahtuviin hankkeisiin olisi mahdollista nykyistä laajemmin.
- Tarkastuslautakunnan mielestä nuorisotilojen yhteiskäyttöä tulisi vielä entisestään laajentaa ja tehostaa.

3.3.8

KAUPUNGIN TAIDEMUSEON TOIMINTA JA TALOUS

Taidemuseo on suorittanut perusteellisen ja monitahoisen työn kaupungin omistamien taideteosten rekisteröinnissä tietojärjestelmään, joka sisältää taideteokset saantotavasta ja -ajankohdasta sekä sijoituspaikasta riippumatta. Rekisterissä ovat kaikki taideteokset julkisista veistoksista erillisiin valokuvateoksiin asti, yhteensä noin 7 300 teosta. Järjestelmä ei ole erillinen rekisteri vaan liittyy osana varsinaiseen kirjantalouteen.

Taidemuseo on tehnyt yhteistyötä eräiden sponsoritahojen kanssa ja saanut näin näyttelytoiminnalleen arvokasta, jopa valtakunnallisesti laajaa ja merkittävää lisänäkyvyyttä mainonnan ja markkinoinnin kautta. Yhteistyötahot ovat avustaneet myös näyttelyiden toteutuksessa. Tämä on osoittautunut hyväksi käytännöksi.

8.5.2001

Toteutuneet kävijämäärät jäivät vuodelle 2000 asetetuista tavoitteista Meilahden taidemuseossa 10 500, Tennispalatsin taidemuseossa 32 700 ja Kluuvin galleriassa 4 700. Vaikka vuosi 2000 oli kulttuurikaupunkivuosi, kävijämäärät alittivat 18–33 % asetetut tavoitteet. Vuoden 2001 talousarviossa kävijätavoitteet ovat edelleen samat kuin vuonna 2000, paitsi Meilahden taidemuseon osalta 10 000 kävijää vähemmän.

Tennispalatsin taidemuseo avattiin keväällä 1999. Tämän jälkeen kaupungin taidemuseo ei ole lisännyt toimintatiloja. Kuitenkin kaupungin taidemuseon menot vuonna 2000 olivat 25 % suuremmat kuin edellisellä vuonna. Vuoden 2001 talousarvion menot ovat 43 % suuremmat kuin vuoden 1999 toteutuneet menot.

Tarkastuslautakunnan mielestä

- Toiminnallisten tavoitteiden tulee olla sekä haasteellisia että saavutettavissa olevia ja perustua toteutuneeseen toimintaan.
- Talousarvioon tehtävien määrärahaesitysten tulee olla sidoksissa suunniteltuun toimintaan.

3.4

HELSINKI-KONSERNIN TYTÄRYHTEISÖJEN JA -SÄÄTIÖIDEN TAVOITTEIDEN JA TOIMINNAN ARVIOINTI

3.4.1

HELSINKI-KONSERNIN TOIMINNAN JA TALOUDEN OHJAAMINEN

Konsernin rakenne

Helsinki-konserni muodostuu Helsingin kaupungista virastoineen ja laitoksineen emoyhteisönä sekä niistä juridisesti itsenäisistä yhteisöistä ja säätiöistä, joissa kaupungilla on joko määräysvalta (tytäryhteisöt) tai muu merkittävä omistusosuus tai muu huomattava vaikutusvalta (osakkuusyhteisöt). Konserniin kuuluu 160 tytäryhteisöä, 11 tytär-säätiötä ja kolme yhteisyhteisöä. Lisäksi kaupunki kuuluu kuuteen kuntayhtymään ja kaupungilla on 52 osakkuusyhteisöä.

Konsernin sisäisen työjaon periaatteena on, että kunnan kehityksen ohjaaminen sekä kaupungin järjestämien palvelujen määrittely ovat aina emoyhteisön vastuulla, joka myös hoitaa pääosan palvelujen tuottamisesta. Yhteisöjä ja säätiöitä käytetään täydentämään palvelutuo-
tanta ja hoitamaan tarvitsemiaan tukitoimintoja, sekä kaupungin ja ulkopuolisten organisaatioiden yhteistyössä hoitamissa tehtävissä.

- Konserniin kuuluvien tytär- ja muiden yhteisöjen lukumäärä (232 kpl) on erittäin suuri. Tämän vuoksi kaupunginhallituksen tulisi määrittellä kaupungin omistajapolitiikka ja selvittää kaikkien omistustensa tarpeellisuus palvelujen tuottamisen kannalta.

8.5.2001

Valtuusto konsernin tavoitteiden määrittelijänä

Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin taloutta ohjaavan taloussuunnitelman. Tytäryhteisöjen osuus kaupungin palvelutuotannosta esitetään kaupungin taloussuunnitelmassa.

- Kaupunginhallituksen tulisi esittää valtuustolle Helsinki-konsernia koskevia yleisiä ja toimialakohtaisia strategisia sekä yhteisö- ja säätiökohtaisia tavoitteita.

Kaupunginhallituksen rooli konsernin johtamisessa

Kaupunginhallituksen tehtävänä on johtaa Helsinki-konsernia. Se valvoo myös, että näiden yhteisöjen toimintapolitiikat, kuten henkilöstö-, hankinta- ja ympäristöpolitiikka, ovat kaupungin päämäärien mukaiset. Se voi antaa tytäryhteisöille myös menettelytapaohjeita, jotka koskevat esimerkiksi hankintoja, henkilöstöpolitiikkaa ja johdon valintaa.

Kaupunginhallitus on tehnyt varsin vähän sellaisia päätöksiä, joissa olisi kosketeltu Helsinki-konserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden asioita, lukuun ottamatta hallitusten ja tilintarkastajien valintaa koskevia päätöksiä. Menettelytapaohjeiden antaminen niiden avulla on harvinaista.

- Kaupunginhallituksen pitäisi varmistua, että konserniin kuuluvat yhteisöt ja säätiöt toimivat kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja niiden noudattama toimintapolitiikka vastaa kaupungin päämääriä.
- Kaupunginhallituksen tulisi kehottaa tytäryhteisöjen hallintoelimissä toimivia edustajia huolehtimaan siitä, että taloussuunnitelmaan sisältyvät Helsinki-konsernin strategiat heijastuvat tytäryhteisöjen tavoitteisiin ja toimintaan.
- Kaupunginhallituksen tulisi antaa nykyistä enemmän menettelytapaohjeita.

Konsernin operatiivinen johtaminen

Vastuu konsernin operatiivisesta johtamisesta on kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajilla. Kaupunginjohtaja ja omalla toimialallaan kukin apulaiskaupunginjohtaja seuraavat konserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa, huolehtivat toiminnan yhteensovittamisesta ja arvioivat konsernirakenteen kehittämistarpeita.

Konsernissa ohjeita voivat antaa kaupunginhallitus taloudellisesti merkittävissä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa ja muutoin kaupunginjohtaja. Kaupunginjohtajan päätökset käsittelevät vain vähän yhteisöjä ja säätiöitä.

8.5.2001

Kaupunginjohtajia avustavat konsernin operatiivisessa johtamisessa kunkin kaupunginjohtajan oma esikunta, kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto sekä sen rahatoimisto ja kiinteistöviraston kiinteistöjen kehittämissyksikkö. Vuokrakiinteistöyhtiöiden toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä ovat apuna kiinteistöyhtiöiden puheenjohtajien kokous ja sen jaostot.

- Konsernin nykyistä tuloksellisempi operatiivinen johtaminen edellyttää keskittyneempää johtamisen mallia.
- Kaupunginjohtajan olisi annettava nykyistä enemmän ohjeita konserniin kuuluville yhteisöille ja säätiöille.

Välitön omistajaohjaus

Konserniohjauksen periaatteiden mukaan konsernin emoyhteisön asianomaiset toimielimet päättävät yhteisöjen ja säätiöiden perustamisesta. Tytäryhteisöjen on ennalta hankittava konsernin johdolta suostumus huomattaviin yhtiön rakennetta, toiminnan muutoksia ja henkilöstöpoliittisia ratkaisuja koskeviin päätöksiin.

Kaupunginhallitus nimeää tytäryhteisöjen hallintoon kaupungin edustajat, joiden tulee noudattaa konsernin johdon antamia ohjeita.

- Kaupunginhallituksen pitäisi varmistua siitä, että tytäryhteisöjen hallinnossa olevat mieltävät kuuluvansa Helsinki-konserniin, jolla on yhteisiä tavoitteita. Samoin tulisi varmistua siitä, että tytäryhteisöt noudattavat konserniohjauksen periaatteita, valtuuston antamia tavoitteita ja konsernin johdon antamia ohjeita.

Konsernin henkilöstöpolitiikka

Tytäryhteisöjen vakinaisessa palveluksessa on noin 2 000 henkilöä. Konsernin henkilöstöpolitiikan periaatteet koskevat vain emoyhteisöä ja tytäryhteisöjä. Konsernin henkilöstöpolitiikka perustuu emoyhteisön ja tytäryhteisöjen palvelu-, liike- ja muun toiminnan tavoitteisiin. Konsernissa pyritään välttämään sisäistä epätarkoituksenmukaista kilpailua henkilökunnasta.

Henkilöstöpolitiikan periaatteiden mukaan konsernin eri osissa pitäisi noudattaa peruslinjoiltaan yhtenäistä henkilöstöpolitiikkaa. Markkina- ja kilpailutilanteessa toimiminen voi kuitenkin edellyttää yhteisistä periaatteista poikkeamista joiltakin osin. Poikkeusratkaisuista on neuvoteltava pääsopijajärjestöjen paikallisyhdistysten kanssa. Konsernissa tulisi noudattaa soveltuvien osin kyseessä olevan alan työmarkkinasopimuksia.

- Kaupunginhallituksen olisi varmistuttava, että tytäryhteisöjen henkilöstöpolitiikka on kaupungin päämäärien mukaista ja että niissä noudatetaan henkilöstöpolitiikan periaatteita.

8.5.2001

- Koska henkilöstöpolitiikan periaatteet eivät koske osakkuusyhteisöjä, pitäisi Helsingin kaupungin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että konsernin henkilöstöpolitiikan periaatteet otetaan huomioon myös osakkuusyhteisöissä.

Konsernin kokonaisetut

Eräät tytäryhteisöt muodostavat samalla toimialalla emoyhteisöön kuuluvien yksiköiden kanssa eräänlaisia alikonserneja, joita tulee tarkastella kokonaisuutena. Tällaisia ovat esimerkiksi julkinen liikenne ja vanhustenhuollon alikonsernit. Konserniin toimintaan kuuluu myös eri yksiköiden välisten yhteiskäyttömahdollisuuksien löytäminen ja edistäminen. Yhteiskäyttö voi olla luonteeltaan aineellista kuten tilojen tai kaluston käyttöä. Se voi myös olla aineetonta kuten yhteisen osaamisen alueisiin liittyvää. Kyseeseen voi tulla myös kilpailutilanne.

- Konsernin johdon pitäisi etsiä ja edistää yhteiskäytön mahdollisuuksia kaikkien kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden kesken niiden organisaatiomuodosta huolimatta.
- Konsernin johdon pitäisi huolehtia myös siitä, ettei konserniin kuuluvien yksiköiden kesken esiinny sellaista kilpailua, joka heikentää konsernin kokonaisetut.

3.4.2

HELSINGIN KULTTUURIKAUPUNKISÄÄTIÖ JA KULTTUURIKAUPUNKIHANKE

Maaliskuussa 1997 työnsä käynnistäneen Helsingin kulttuurikaupunkisäätiön tehtävänä on sääntöjensä mukaan "huolehtia Helsingin toimimisesta Euroopan kulttuurikaupunkina vuonna 2000". Säätiössä ovat edustettuina Helsingin lisäksi Espoo, Vantaa ja Kauniainen, kolme ministeriötä, Helsingin kauppakamari ja Helsingin yliopisto. Ohjelmiston toteuttamismallia on pidettävä erittäin onnistuneena. Toteutuksesta vastasivat kulttuurilaitokset, yhdistykset, virastot, laitokset, ministeriöt ja niin edelleen. Säätiö oli vain poikkeuksellisesti itse suorassa toteuttamisvastuussa. Näin taloudelliset riskit ulkoistettiin ja oma organisaatio voitiin pitää pienenä.

Koko Helsingin kulttuurikaupunkihankkeen budjetti on 350 milj. markkaa, josta säätiön osuus on 190 milj. markkaa. Säätiö vastaanotti kaikkiaan noin 3 000 erilaista ehdotusta kulttuurivuonna toteutettaviksi projekteiksi. Toiminnan sisällölliset tavoitteet, kuten tulevaisuus, uuden löytäminen, kansainvälisyys ja kansalaisten tapahtuma, ovat ohjanneet projektien suunnittelua ja valintaa. Ohjelmisto koostui 503 projektista. Niitä varten käyttöön otetun projektikirjanpidon avulla hankkeen eteneminen on ollut koko ajan hallinnassa. Vain seitsemän projektia jäi toteutumatta. Erilaisissa tilaisuuksissa on arvioitu käyneen viisi miljoonaa henkeä. Projektien tuottamiseen osallistui kulttuurikaupunkisäätiön arvion mukaan 100 000 henkeä. Jotta saataisiin pysyvyyttä osalle projekteista, olisi syytä tutkia niistä joidenkin jatkamista.

8.5.2001

Myönteistä on, ettei kulttuurivuoden ohjelmisto sisältänyt mitään kansainvälisten suur tapahtumien sarjaa vaan se koostui suuresta määrästä erityyppisiä kotimaisia tapahtumia.

Kansainvälisesti kulttuurivuodessa oli myönteistä yhdeksän kaupungin kulttuurielämän verkostoituminen. Taiteilijoiden ja kulttuurityöntekijöiden yhteistyö ja kanssakäyminen tiivistyi. Tästä voi seurata tulevaisuudessa monipuolista kulttuurivaihtoa. Helsingin korostaminen kulttuuri-kaupunkina on tärkeää esimerkiksi matkailun kannalta.

Kulttuurikaupunkivuodesta on tekeillä lukuisia eri tahojen selvityksiä, muun muassa kaksikymmentä pro gradu -työtä ja kolme väitöskirjaa. Tähän mennessä suoritettujen tutkimusten mukaan sekä pääkaupunkiseudulla että sen ulkopuolella asuvat ovat suhtautuneet hankkeeseen myönteisesti. Saatuja kokemuksia on voitava hyödyntää tulevina vuosina.

4

MUUT HAVAINNOT KAUPUNGIN HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA

4.1

SUURPIIRIJAON TARKOITUKSEN MUKAISUUS SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMESSA

Suurpiirijako

Vuonna 1985 toteutettiin suurpiirijako sosiaali- ja terveystoimessa ja perustettiin alueelliset sosiaalikeskukset ja terveyskeskukset. Sosiaali- ja terveyskeskusten toiminta-alueiksi tulivat kaupungin aluejaon uudistuksessa määritetyt suurpiirit (kaupunginhallitus 13.12.1982, § 2900). Suurpiirejä on seitsemän ja niihin kuuluu yhteensä 33 peruspiiriä. Suurpiireissä peruspiirien määrä vaihtelee kolmesta kuuteen. Alueellisia sosiaali- ja terveysjaostoja on seitsemän.

Suurpiiriorganisaation rakenne

Sosiaalijohtosäännön mukaan suurpiirien seitsemän **sosiaalikeskusten** tehtävänä on huolehtia suurpiirin sosiaalihuollon järjestämisestä ja sosiaalikeskukselle määrättyjen muiden palvelujen tuottamisesta hyväksyttyjen tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi sosiaalivirastossa toimivan yhteispalveluosaston tehtävänä on järjestää sellaiset sosiaalipalvelut, joita ei ole annettu sosiaalikeskusten hoidettavaksi. Näitä ovat esimerkiksi vanhusten laitospalvelut, joiden osalta paikat on jaettu suurpiireittäin.

Terveystoimen johtosäännön mukaan suurpiirien seitsemän **terveyskeskuksen** tehtävänä on huolehtia suurpiirin väestön terveydenhuollon järjestämisestä sekä terveyskeskukselle määrättyjen muiden palvelujen tuottamisesta hyväksyttyjen tavoitteiden mukaisesti.



8.5.2001

Jokaisessa suurpiirissä on sosiaalikeskuksen johtaja ja terveyskeskuksen terveysjohtaja sekä suunnittelussa avustava *tukiyksikkö*.

Hallintopalvelutehtäviä hoitaa jokaisessa suurpiirissä **hallintopalveluyksikkö**. Sitä johtaa hallintopäällikkö. Hallintopalveluyksikkö vastaa yleishallinnosta, henkilöstöhallinnosta ja taloushallinnosta. Hallintopalveluyksiköistä neljä toimii sosiaalikeskuksen ja kolme terveyskeskuksen alaisuudessa. Osa hallintopalveluista hoidetaan kuitenkin keskitetysti sosiaalivirastoon kuuluvassa *sosiaali- ja terveydenhuollon hallintopalvelukeskuksessa*. Toiminta on järjestetty tilaaja-tuottajamallin mukaisesti siten, että yhteiset yksiköt tuottavat hallintopalveluita tulossikköinä sekä sosiaalikeskuksille että terveyskeskuksille huolimatta siitä kumpaan virastoon yhteinen hallintopalveluyksikkö kuuluu.

Jokaisessa suurpiirissä on terveyskeskussairaalan pitkäaikaishoidon yksikkö ja akuuttitoimintojen yksikkö sekä joitakin keskitettyjä toimintoja.

Jokaisessa suurpiirissä toimii terveyslautakunnan ja sosiaalilautakunnan **yhteinen alueellinen sosiaali- ja terveysjaosto**. Siinä on seitsemän jäsentä. Jaoston tehtävänä on muun muassa tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta, toimintayksiköiden aukioloajoista päättäminen ja jotkin johtosäännössä mainitut yksilötapausten muutoksenhakuasiat, joihin sen toiminta pääasiallisesti painottuu.

Suurpiirin **peruspiiritasolla** sosiaalitoimeen sisältyvät sosiaalipalvelutoimistot, päivähoito, sosiaalityö, vammaispalvelut, koti- ja asumispalvelut, perheneuvolat sekä A-klinikat ja terveystoimeen terveysasemat, hammashuoltoyksikkö, mielenterveysyksikkö sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto.

Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän Dino-tiedoston mukaan suurpiirien sosiaali- ja terveystoimessa työskenteli vuoden 2000 lopussa 16 127 henkilöä, joista hallintohenkilöstöä oli 523. Sosiaali- ja terveysvirastoissa oli vuoden 2000 lopussa yhteensä 20 106 henkilöä, joista hallintohenkilöstöä oli 908.

Suurpiirien resurssien jakoperusteet

Terveystoimen osalta on resurssien jako suurpiireille määritetty niin kutsutussa Resu-mallissa, jossa on otettu huomioon väestön määrä ja väestörakenne, alle 65-vuotiaiden kuolleisuus ja tulot asuntokuntaa kohti. Sosiaalitoimen osalta on otettu vastaavasti huomioon väestömäärä, -rakenne ja sosioekonomiset tekijät.

Suurpiirijärjestelmälle asetetut vaatimukset ja niiden



8.5.2001

toteutumisen arviointi

Alueprojektin loppuraportissa 31.3.1981, jonka perusteella päätettiin siirtää suurpiirijärjestelmään, sille asetettiin seuraavat vaatimukset:

"Sen tulee palvella kaupungin asukkaita."

"Sen tulee tukea virastojen ja laitosten toiminnan suunnittelua ja hoitamista ja helpottaa sekä virastojen sisäistä että niiden välistä yhteistyötä."

Suurpiirijaon toteuttaminen on merkinnyt suunnittelun ja hallinnon, mutta ei palvelujen uudelleenorganisointia.

Palvelut tuotetaan samoin kuin jo ennen suurpiirijakoon siirtymistä peruspiireissä. Kuntalaista ei palvella suurpiirin sosiaali- ja terveyskeskuksessa, vaan sen suurpiirin peruspiirissä, jonka alueella hän asuu. Hyvässä palveluorganisaatiossa asiakkaan ei palvelua saadaksesen tarvitse tuntea sen organisaatorakennetta. Kuitenkin esimerkiksi erityispalvelujen, kuten muun muassa vanhainkotipaikan ja psykiatrisen hoitopaikan, saanti on riippuvainen siitä suurpiiristä, missä asianosainen asuu. Tämä rajoittaa palvelun saantia ja valinnan vapautta. Asiakkaan kannalta on olennaista, että palvelu vastaa hänen tarvettaan, mutta suurpiirikohtainen keskimääräinen palvelutaso ei ota huomioon eri peruspiireissä asuvien erilaista palvelutarvetta.

Moniportaisesta ja hajautetusta ohjaus- ja johtamisjärjestelmästä seuraa, että palvelujen tuottamistavassa on suurpiirikohtaisia eroja. Palvelujen edellyttämän erityisasiantuntemuksen hyödyntäminen on vaikeaa nykyisessä hajautetussa organisaatiossa.

Sekä suurpiirien välillä että niiden sisällä on eroja palvelujen saatavuudessa ja tasossa. Ne selittyvät sillä, ettei suurpiirijärjestelmässä oteta huomioon peruspiirien välillä esiintyviä sosioekonomisia eroja muutoin kuin keskimäärin.

Resurssit jaetaan aikaisemmin esitetyn Resu-mallin eikä palvelujen käytön mukaan. Jakoperusteet suosivat sellaisia suurpiirejä, joissa kunnallisia palveluja käytetään suhteellisesti vähemmän kuin muissa suurpiireissä. Ne vaikuttavat myös henkilöstöresurssien jakoon vääristävästi.

Suurpiiritason hallintoa voidaan pitää yliorganisointina. Suurpiireissä tehdään päällekkäistä suunnittelu- sekä kokeilu- ja kehittämistyötä. Nykyisestä suurpiirijakoon perustuvasta järjestelmästä puuttuu kokonaisohjaus (koordinointi). Lisäksi palvelujen tilastointitavat ja yksikkökustannusten kohdentaminen ovat erilaisia eri suurpiireissä, mikä vaikeuttaa palvelutasovertailua suurpiirien välillä.

8.5.2001

Alueellisilla sosiaali- ja terveysjaostoilla ei ole todellista valtaa suurpiirien (keskusten) toiminta- ja taloussuunnitelmista päätettäessä.

Alueprojektin loppuraportissa esitetyt keskeiset perustelut ja niiden arviointi

"Asukkaan kannalta yhtenäistetty piirijako merkitsee jatkuvia asiakassuhteita ja pidemmällä tähtäyksellä peruspalvelujen suhteen "omavaraista aluetta", joihin voi samaistua ja jotka motivoivat osallistumaan aluetta koskevaan suunnitteluun sekä muuhun kehittämiseen yhteistyössä kaupungin kanssa."

On jäänyt epäselväksi, miten asukkaat voidaan motivoida sosiaali- ja terveystoimen osalta alueen suunnitteluun, kun edes alueellisilla sosiaali- ja terveysjaostoilla ei ole todellista valtaa suurpiirien (keskusten) toiminta- ja taloussuunnitelmista päätettäessä. Palvelut ja asiakkaat eivät kohtaa toisiaan suurpiireissä vaan peruspiireissä.

"Yhtenäistetty piirijako luo puitteet yhtenäiselle suunnittelulle ja muulle neuvonpidolle sekä mahdollistaa entistä suuremman huomion kiinnittämisen toimenpiteisiin, joilla voidaan saavuttaa ja ylläpitää paikallisten resurssien optimaalinen käyttö."

Ratkaisematta jääneenä ongelmana on muun muassa sosiaali- ja terveystoimen toimintokohtaisen budjettirakenteen ja suurpiirijakoon perustuvan organisaatorakenteen eroavuus.

Suurpiiri on suunnittelun kannalta liian keskimääräinen.

Sosiaali- ja terveystoimessa hallinnon kokonaisohjausta ei ole järjestetty.

Resurssien optimaalinen käyttö ei toteudu, kun ne jaetaan Resu-mallin eikä palvelujen käytön mukaan.

"Yhtenäinen piirijako merkitsee kaupungin henkilöstön paikallistuntemuksen paranemista ja parempia työtuloksia sekä mahdollisuuksia hallinnon rationalisointiin."

Ei suurpiireillä, vaan peruspiireillä ja niissä olevalla paikallisella asiantuntemuksella on merkitystä asiakkaan saaman palvelun kannalta. Suurpiirit ovat lähinnä hallinnollisia kokonaisuuksia, eikä niiden avulla ole saatu toteutetuksi hallinnon rationalisointia.

"Yhteistyö alueilla eri hallintokuntien edustajien välillä ja asukkaiden kanssa on helpompi järjestää."

Käytännön yhteistyön aikaansaaminen toisaalta eri hallintokuntien ja toisaalta niiden ja asukkaiden välillä ei edellytä suurpiirijärjestelmää.

8.5.2001

"Yhtenäistetty piirijako tukee lähidemokratian kehittämistä."

Suurpiirijako ei ole edistänyt sosiaali- eikä terveystoimessa lähidemokratian kehittymistä toisaalta sen vuoksi, että alueellisilla sosiaali- ja terveystoimistoilla ei ole todellista valtaa suurpiirien (keskusten) toiminta- ja taloussuunnitelmista päättäessä, ja toisaalta sen vuoksi, että alueen asukkaat eivät päästä niiden kokoonpanosta.

Yhteenveto

- Suurpiirijako on merkinnyt muun muassa hallinnon ja suunnittelun epätarkoituksenmukaista päällekkäisyyttä. Suurpiiri ei tuota palveluja kuntalaisille, vaan ne tuotetaan peruspiireissä sijaitsevilla toimipisteillä. Erityispalvelujen, kuten esimerkiksi vanhainkotipaikan ja psykiatrisen hoitopaikan saanti ei saa olla riippuvainen siitä suurpiiristä, jossa asianomainen asuu. Nykyiset resurssien jakoperusteet suosivat perusteettomasti niitä suurpiirejä, joissa palvelujen todellinen käyttö (peittävyys) on pienempi kuin muissa.
- Palvelujen alueellistaminen ei edellytä hallinnon alueellistamista. Organisaatiota olisi mahdollista kehittää myös siten, että järjestelmää kevennettäisiin nykyisestä ja toteutettaisiin sektorikohtainen johtaminen. Vastuunjako eri toimijoiden kesken olisi selkeytettävä ja nykyjärjestelmästä puuttuva kokonaisuusjärjestettävä. Samoin olisi kehitettävä riittävän yksikäsitteinen ja selkeä tilastointi- ja laskentajärjestelmä. Lisäksi olisi selvitettävä, ovatko edellytykset tilaaja-tuottajamallin soveltamiselle riittävät, koska tosiasiallista kilpailua ei ole.

4.2

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUT YKSILÖHUOLTOA KOSKEVISTA PÄÄTÖKSISTÄ TEHTYIHIN VALITUKSIIN JA NIIDEN SOVELTAMINEN

Sosiaali- ja terveystoimen seitsemässä aluejaostossa käsitellään vuosittain huomattava määrä kaupunkilaisten yksilöhuoltoa, kuten toimeentulotukea, lastensuojelua ja vammaispalveluja, koskevia asioita, joista osa saatetaan valitus- tai alistusasioina Helsingin hallinto-oikeuden (aikaisemmin Uudenmaan läänioikeuden) käsiteltäviksi.

Jaostojen päätösvaltaan kuuluu tehdä ratkaisuja asioista, joissa on vaadittu muutosta viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin. Nämä koskevat tavallisesti sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa, kuten toimeentulotukea ja vammaispalvelujen myöntämiseen liittyvää muutoksenhakua, ja toisinaan myös tahdonvastaista lasten ja nuorten huostaanottoa.



8.5.2001

Sosiaalivirastossa on vuodesta 1996 alkaen laadittu selvityksiä hallinto-oikeuden (läänin oikeuden) vuosina 1995–1998 tekemien päätösten määrästä ja sisällöstä. Suurin osa näistä on koskenut toimeentulotukea. Nämä selvitykset on myös esitetty sosiaalilautakunnalle.

Vuosi	Päätökset	Päätös muuttunut	
		kpl	%
1995 ¹⁾	76	23	30
1996	106	30	28
1997	100	38	38
1998	83	27	33

1) Tiedot koskevat ajanjaksoa 1.6.–31.12.1995

Vuodelta 1999 ovat käytettävissä epäviralliset ja osin puutteelliset tiedot. Näiden mukaan päätöksiä oli tehty 51, joista 24 eli 47 prosenttia muuttui hallinto-oikeudessa.

Edellä mainittua selvitystä ei ole laadittu eikä käsitelty vuoden 1998 jälkeen.

- Kaikki hallinto-oikeuden vuosina 1999–2000 tekemät päätökset tulisi koota, analysoida ja esittää sosiaalilautakunnalle viivytyksettä. Tämä on välttämätöntä, jotta alueelliset sosiaali- ja terveysjaostot sekä eri suurpiireissä yksilöhuoltopäätöksiä tekevät viranhaltijat voisivat noudattaa tuomioistuimen linjauksia ja näin turvata kuntalaisten tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen kohtelun.
- Se, että hallinto-oikeus on vuosina 1995–1999 kumonnut noin kolmanneksen valituksen kohteena olleista aluejaostojen päätöksistä, ei anna luotettavaa kuvaa näissä tapahtuvasta yksilöhuoltoon koskevien asioiden käsittelystä.

4.3 VIRKAMATKAT

Tarkastuslautakunta selvitti vuoden 2000 syksyllä virastoille ja laitoksille lähetetyllä kyselyllä vuoden 1999 virkamatkatietoja. Kysely tehtiin, koska kaupungilta puuttuu keskitetysti hoidettu virkamatkarekisteri.

Vuonna 1999 kertyi virkamatkapäiviä 28 952, joista ulkomaan virkamatkapäiviä oli runsas puolet eli 15 453 (53,4 %). Ulkomaan virkamatkapäivistä 8,3 % eli 1 284 päivää suuntautui Euroopan ulkopuolelle. Virkamatkoista syntyi kustannuksia noin 30,4 milj. markkaa. Yhden virkamatkapäivän välittömät kustannukset ilman palkkakustannuksia olivat keskimäärin 1 048 markkaa. Kotimaan virkamatkapäivän välitön kustannus oli keskimäärin 644 markkaa ja ulkomaan 1 401 markkaa. Ulkopuoliset tahot olivat kustantaneet 4,3 % eli 1 247 virkamatkapäivää. Näistä 124 virkamatkapäivää olivat osittain ulkopuolisten kustan-

8.5.2001

tamia. Kaupungin hankintoihin liittyneitä virkamatkapäiviä oli 1 891 eli 6,5 % kaikista virkamatkapäivistä.

Matkakertomuksia oli laadittu vain vajaat 200 eli arviolta noin kahdessa prosentissa virkamatkoista. Muuna raportointina mainittiin suullinen raportointi johtoryhmän tai henkilökunnan kokouksissa, materiaalin läpi käyminen esimiehen kanssa, dia- tai muiden esitysten pitäminen tai sisäiseen tiedotuslehteen kirjoittaminen.

- Hyvä hallintotapa ja kaupungin toiminnan läpinäkyvyyden vaatimus edellyttävät, että ulkopuolisten tahojen kustantamista virkamatkoista laaditaan poikkeuksetta kirjallinen matkakertomus ja hankintoihin liittyvistä virkamatkoista silloin, kun matkan tarkoitusta ei muuten dokumentoida.
- Myös muista virkamatkoista tulisi laatia kirjallinen matkakertomus nykyistä useammin, jotta matkojen anti tulisi hyödynnetyksi täysimittaisesti. Tämä ei sulje pois muita raportointitapoja.
- Kaupungin virkamatkaohjeistusta ja -käytäntöjä tulisi tarkistaa ja harkita keskitetysti hoidetun virkamatkarekisterin käyttöön ottamista.

4.4

HKR-TEKNIIKAN KALUSTOVUOKRAAMON KALUSTOHÄVIKKI VUOSINA 1998–2000

Tarkastuslautakunta on perehtynyt HKR-Tekniikan materiaali palvelujen kalustovuokraukseen vuosilta 1998–2000. Vuokrattavasta kalustosta on kadonneina poistettu muun muassa koneita, lisälaitteita, telineiden osia ja suojavaatteita. Saatujen selvitysten mukaan näiden tavaroiden hävikki on kasvanut viime vuosina. Vuonna 1998 hävikkiprosentti oli uushankinta-arvoltaan noin 1,9 % liikevaihdosta, vuonna 1999 noin 2,3 % ja vuonna 2000 noin 2,5 %. Hävikin määrä on jatkuvasti kasvanut myös markkamääräisesti.

Vuonna 2000 poistettiin irtaimistosta 1 186 kadonnutta esinettä uushankinta-arvoltaan noin 390 000 mk. Anastettuja esineitä oli lisäksi 48. Kadonneiden tavaroiden hinnat vaihtelivat muutamien kymmenien markkojen suojavaatteista yli 16 000 markan arvoiseen pölynerottimeen.

Rikosilmoituksia tehtiin vain kaksi vuonna 2000. Tämä on suhteessa tavaroiden arvoon yllättävän vähän. Joutuukin kysymään, onko esimiesvalvonta rakennusvirastossa riittävää. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, mitä esimiehet työmailla, kalustovuokraamon kalustopäällikkö, materiaali palvelujen toimistopäällikkö sekä HKR-Tekniikan yksikön johtaja ovat tehneet hävikin pienentämiseksi vai onko tämä tehtävä laiminlyöty.

- Tarkastuslautakunnan mielestä rakennusviraston työmailla näyttää vallitsevan käytäntö, jonka mukaan työkalujen katoamista pidetään



8.5.2001

normaalina ja sallittuna. Tuhansia markkoja maksavia esineitä katoaa ilman, että kukaan huomaa sitä ennen kuin kuukausien kuluttua. Tällöin rikosilmoituksen tekeminen on jo käytännössä mahdollista.

- Tarkastuslautakunta edellyttää valvontatoimenpiteiden tehostamista sekä kaupungin omaisuuden huolellisempaa hoitoa ja seurantaa työmailla. Lisäksi raportoinnin katoamis- ja tuhoutumistapauksista tulee olla nykyistä nopeampaa.

4.5

PUU-VALLILAN ALUE

Tarkastuslautakunta on perehtynyt toimikaudellaan 1997–2000 kaupungin täysin omistaman Vallilan Kiinteistöt Oy:n toimintaan ja erityisesti Puu-Vallilaan.

Yhtiöllä on alueella 43 puutaloa, joissa on 225 asuntoa. Niiden säilyttäminen nykykunnossa maksaa yhtiölle noin miljoona markkaa vuodessa, sillä puutalojen kunnossapito on huomattavasti kalliimpaa kuin kivitalojen. Talot peruskorjattiin 1980-luvulla osittain puutteellisesti ja epäonnistuneesti.

Kuntokartoituksen pohjalta kiinteistö Vallilantie 42 koekorjattiin. Tällöin pyrittiin löytämään korjaamiseen soveliaat ja riittävät menetelmät. Korjaus valmistui alkuvuodesta 2001 ja se maksoi suunnitteluineen lähes 10 300 mk/m². Kustannuksia kasvattivat muun muassa talon lahoviat. Korjauskustannuksia on pidettävä liian suurina, vaikka suunnittelukustannukset kiinteistöä kohden mahdollisesti alenisivatkin. Palaneen niin kutsutun Hagertin talon paikalle tehty uudisrakennus maksoi noin 10 600 mk/m², joten kustannustaso oli lähes sama korjauksessa kuin uudisrakentamisessa.

Edellä mainittu koekorjauskohde osoitti, että kulttuurihistoriallisten rakennusten korjaus tulee kalliiksi etenkin, jos kuntokartoituksessa paljastuu yllättäviä seikkoja. Koekorjauksen jälkeen on tarkoitus tehdä kustannusarvio koko alueen korjauksesta. Kustannukset saattavat olla jopa 100 milj. markkaa.

- Tarkastuslautakunta totesi jo arviointikertomuksessaan vuodelta 1998, että Puu-Vallilan talot ovat olleet pitkään välttämättömän peruskorjauksen tarpeessa. Lautakunta edellyttää, että kaupunginhallitus yhtiön hallituksen kanssa selvittää pikaisesti alueen rakennusten kunnon sekä laatii kunnostus- ja rahoitussuunnitelman tai vaihtoehtoisesti tutkii muita mahdollisuuksia hoitaa alueen rakennuskanta kuntoon.

4.6

ULKOPUOLISIN VAROIN RAHOITETTU TOIMINTA

8.5.2001

Useat hallintokunnat, muiden muassa kirjastotoimi, kulttuuritoimi ja ammattikorkeakoulu, ovat saaneet ulkopuolista rahoitusta toimintaansa varten. Ulkopuolisin varoin rahoitetun toiminnan tavoitteena on, että tulot ja menot ovat tasapainossa. Näitä varoja voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on saatu.

Ulkopuolisten varojen käsittelyä ja käytön yleisperiaatteita ei ole määritelly kaupunkin sisäisillä säännöillä riittävän selkeästi. Tämä näyttää johtaneen epäyhtenäisyyteen näiden varojen käytössä, seurannassa ja valvonnassa.

- Ulkopuolisten varojen käsite ja näiden varojen talousarvio-, kirjanpito- ja valvontamenettely tulee selkeyttää.

4.7

VUOSAAREN SATAMAHANKKEEN SUUNNITTELUKUSTANNUKSET

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 9.12.1992 Yleiskaavan 1992, jonka merkittävimpänä yksittäisenä ratkaisuna oli tavarasatamatoimintojen keskittäminen Vuosaareen. Johtajistotoimikunta asetti 17.3.1993 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia Vuosaaren sataman perustamissuunnitelma. Se valmistui 11.2.1994 ja sitä käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 16.3.1994. Tässä kokouksessa kaupunginvaltuusto hyväksyi toivomusponnen, jossa edellytettiin ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (YVA) mukaista arviointia ennen perustamissuunnitelman lopullista käsittelyä kaupunginvaltuustossa.

YVA-lain mukaisen arvioinnin valmistumisen ja perustamissuunnitelman tarkistusten jälkeen kaupunginvaltuusto hyväksyi 24.4.1996 Vuosaaren sataman perustamissuunnitelman. Tämän kaupunginvaltuuston hyväksymispäätöksen perusteella kaupunginhallitus on tehnyt täytäntöönpanokehotuspäätöksen eri hallintokunnille 29.4.1996. Näiden päätösten perusteella eri hallintokunnat, kuten Helsingin Satama, kaupunginkanslia ja kaupunkisuunnitteluvirasto, ovat aloittaneet ja tehneet Vuosaaren sataman rakentamisen edellyttämiä suunnittelu- ja valmistelutöitä.

Vuosaaren satamahanke on kuitenkin eri vaiheissaan synnyttänyt vastustusta, minkä perusteella eri viranomaisille on tehty oikaisuvaatimuksia. Toukokuussa 2001 ovat vielä kesken seutu- ja asemakaavojen vahvistamisprosessi ympäristöministeriössä sekä EU-komissiolle tehdyn kantelun käsittely.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan vuoden 2000 loppuun mennessä Vuosaaren satamahankeeseen suunnittelu- ja valmistelukustannukset ovat olleet noin 40 milj. markkaa. Nämä kustannukset jakaantuvat useammalle hallintokunnalle. Ilmoitetut kustannukset ovat joidenkin hallintokuntien osalta karkeita jälkikäteisarvioita, koska niitä ei ole kirjanpidossa seurattu erillisenä hankkeena ja määrärahana.



8.5.2001

- Tarkastuslautakunnan mielestä Vuosaaren satamahankkeen kaltaisten suurten ja pitkäaikaisten hankkeiden kustannuksia tulisi seurata omina hallintokuntien rajat ylittävinä erillisprojekteinaan, joilla on omat määrärahasa kaupungin talousarviossa.

Helsinki 8.5.2001

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta