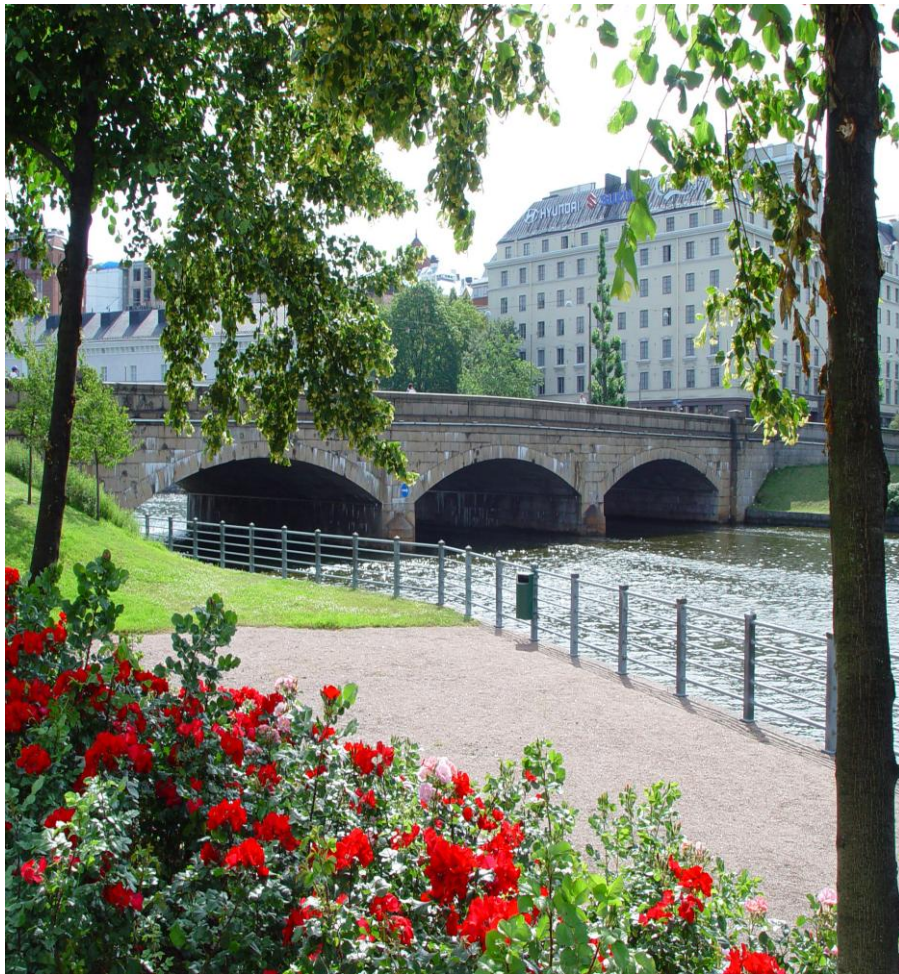




26.4.2006

ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2005





26.4.2006

Kansi

Helsingin kaupungin kuvapankki

Internet

www.hel.fi/tav

Helsingin kaupungin tarkastusvirasto, puhelin 09-1691/



26.4.2006

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	5
1 TARKASTUSLAUTAKUNTA	11
2 TOIMINTA	11
2.1 Tarkastus- ja arviointitoiminta.....	11
2.2 Lautakunnan toiminnan ja raportoinnin kehittäminen	12
2.3 Tarkastuslautakunnan tiedonvälitys verkkoteitse	12
3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET	15
3.1 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN .	15
3.2 HELSINGIN KAUPUNGIN TALouden ARVIOINTI	21
3.3 KAUPUNGIN TOIMINTAA JA TALOUTTA KOSKEVIA KOKONAISARVIOINTEJA	35
3.3.1 Sisäisen valvonnan tila ja riskienhallinta	35
3.3.2 Palveluiden järjestäminen ja kustannukset	44
3.3.3 Konserniyksiköiden keskinäisen yhteistyön toimivuus.....	54
3.3.4 Pääkaupunkiseudun yhteistyö.....	56
3.4 KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTEISÖJEN JA SÄÄTIÖIDEN TOIMINNAN JA TALouden ARVIOINTI.....	59
3.4.1 Konserniohjaus ja -valvonta	59
3.4.2 Helsingin Bussiliikenne Oy:n toiminta ja talous vuonna 2005	60
3.4.3 Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n toiminta ja talous vuonna 2005	61
3.4.4 Oy Nord Water Ltd ja konserniohjaus	62
3.4.5 Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n ja Kiinteistö Oy Auroranlinnan toiminta	63
3.4.6 Mitox Oy:n toiminta ja talous vuonna 2005.....	64
4 MUUT ARVIOINNIT KAUPUNGIN HALLINNOSTA JA TALoudenHOIDOSTA	66
4.1 Hankinnat ja kilpailuttaminen.....	66
4.2 Peruspääoman tuottovaatimukset kaupungin hallinnossa	68
4.3 Helsingin kaupungin palvelukeskuksen liiketoiminta	70
4.4 Kaavoituksen ongelmat	71
4.5 Tilahallinto ja tilakustannukset.....	75
4.6 Oppilaitosten tilojen käyttö	78
4.7 Koulujen tilakustannukset, erityisoppilaiden määrä ja ulkokuntalaisten koulunkäynti Helsingissä.....	80
4.8 Ammattikorkeakoulun opiskelijoiden eroamisaste ja henkilöstön tilastointi.....	83
4.9 Kirjastopalvelujen saatavuus ja laatu	84
4.10 Helsingin kaupungin taidemuseon kokoelmien kartuttaminen.....	87



26.4.2006

4.11	Kaupunginorkesterin talouden arviointi	89
4.12	Lastensuojelupalvelujen tarve, saatavuus ja kustannukset	96
4.13	Perheneuvolatoiminta	94
4.14	Kotisairaala, vaihtoehto vuodeosastohoidolle	97
4.15	Koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto	99

LIITTEET

1)	Arviointitekstien valmistelijat	103
2)	Tarkastuslautakunta 2005–2008, jaostojako	103
3)	Tarkastuslautakunta 2005–2008, työnjako	104

Arviointikertomus on kokonaisuudessaan nettisivulla www.hel.fi/tav
Lisäksi kertomuksen kohtiin 3.3.1, 3.3.2 ja 4.1 liittyvät taustamuistiot ovat nettisivulla.



26.4.2006

TIIVISTELMÄ

Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunnan tehtävä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Kaupunginjohtajan toimialan osalta tarkastuslautakunta toteaa, että tavoitteiden on oltava toiminnan kehittämisen kannalta riittävän haasteellisia ja myös kaupunginhallituksella tulisi olla koko kaupungin tasoisia toiminnallisia tavoitteita.

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen osalta lautakunta toteaa, että tavoitteet tulee asettaa siten, että ne ovat realistisia saavuttaa.

Sivistys- ja henkilöstötoimen osalta lautakunta esittää tavoitteiden ja mittarien kehittämistä niin, että pelkän lukumäärän sijasta mitattaisiin myös vaikuttavuutta. Taloudellisten tavoitteiden rinnalle tulee kehittää myös toiminnallisia tavoitteita. Toiminta, talous ja niiden seuranta tulee järjestää siten, että taloudelliset tavoitteet voidaan saavuttaa.

Rakennus- ja ympäristötoimen osalta lautakunta toteaa, että kaupungin tilinpäätöksessä tulee ilmoittaa tavoitteiden toteutuma vähintään samalla tarkkuudella, kuin se on ilmoitettu talousarviossa tavoitetta asetettaessa.

Sosiaali- ja terveystoimen osalta lautakunta toteaa, että sosiaali- ja terveystoimen menojen ylitykset jatkuvat vuodesta toiseen, ylityksestä Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiriin (HUS) osuus kahtena viime vuotena oli karkeasti 45 %. Sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja HUS:n menojen kasvun hillitseminen edellyttää hoitoketjujen toimivuuden parantamista, perusterveydenhoidon oikea-aikaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen panostamista sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteistyön parantamista. Talousarvio tulee laatia siten, että hallintokunnille asetetut tavoitteet sisältävät kaikki talousarviovuoden määrärahat ja toiminta järjestettävä siten, että valtuuston asettamassa talousarviossa pysytään. (Arviointikertomuksen kohta 3.1)

Helsingin kaupungin talous

Toimintatulojen ja -menojen sekä poistojen budjetoinnissa onnistuttiin hyvin, koska budjettipoikkeamat olivat näiden osalta 0,1–1,5 %. Verotulot sen sijaan oli budjetoitu optimistisesti, ja ne olivat euromääräisesti suurin erä, joka toteutui budjetoitua heikompana. Valtionosuuksien, rahoituserien ja satunnaisten erien budjetoinnissa oli noudatettu varovaisuuden periaatetta, ja ne kaikki toteutuivat talousarviota huomattavasti parempina. Kamppi-Töölönlahti -rahaston ja lähiörahaston tuloutus- ja siirtokirjauksista sekä Kallion virastotalon investointivarausten poistoeron tuloutuksesta syntyi talousarvioon nähden myös huomattava positiivinen ero. Edellä sanotun johdosta toimintakate, vuosikate, tilikauden tulos ja tilikauden ylijäämä toteutuivat talousarviota parempina.

Budjettikurin osalta tarkastuslautakunta toteaa, että virastot ja laitokset pysyivät kokonaisuutena tarkastellen hyvin hyväksytyn talousarvion raameissa niin menojen kuin tulojenkin osalta. Sosiaali- ja terveystoimi sekä rakennus- ja ympäristötoimi ylittivät budjetoidut menot, mutta ylitykset kompensoituivat muiden toimialojen säästöillä.

Helsingin sinänsä tyydyttävään tulokseen sisältyy useita huolenaiheita. Kaupungin toimintakate painui vuonna 2005 tarkastelujakson 2001–2005 pohjalukemiin ja oli –1 815,8 milj. euroa. Erityisenä huolenaiheena on myös verotulokertymän 1 982,9 milj. euroa jääminen jo neljäntenä peräkkäisenä vuotena lähes 300 milj. euroa alemmalle tasolle kuin vuonna 2001. Tulorahoitus ei ole riittänyt yhtenäkkään tarkastelujakson vuotena kattamaan tehtyjä investointeja, ja lainakantaa on jouduttu vuodesta 2001 lisäämään 535 milj. eurolla. Kaupungin taloudellinen tulos on edelleen liikelaitos-



26.4.2006

ten ja erityisesti Helsingin Energian hyvän tuloksen varassa. Ilman liikelaitosten ylijäämiä kaupungin talous olisi 6,1 milj. euroa alijäämäinen.

Tarkastuslautakunnan mielestä Helsingin omavaraisuusastetta voidaan vielä pitää hyvänä ja maksuvalmiuttakin kohtalaisena. Vuoden 2001 tasosta rahoitusvarallisuus on huvennut ja suhteellinen velkaantuneisuus kasvanut. Siksi kaupungin on lähivuosina pystyttävä merkittävästi lisäämään tuloja, karsimaan menoja tahi lisäämään kustannustehokkuutta, jotta palvelutuotanto ja sen vaatimat investoinnit voitaisiin hoitaa lainakantaa lisäämättä.

Konsernin lainakanta on tarkastelujaksolla 2001–2005 lisääntynyt 829 milj. eurolla (49 %). Vuodesta 2004 lainakanta on kasvanut 4 milj. euroa (0,2 %). Konsernin omavaraisuusaste on säilynyt suhteellisen hyvänä. Konsernin ja emon vastuista on kaupungin tilinpäätösasiakirjassa esitetty liitetietoina erittely ja euromäärät. Kaupungin JHTT-tilintarkastaja on kuitenkin todennut, että tiedot eivät ole kattavia ja joitakin tietoja on ilmoitettu useampaan kertaan. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä sitä, että konsernin lainakannan kasvu on ollut edellisvuoteen verrattuna varsin maltillinen. Vastuista tarkastuslautakunta edellyttää jatkossa luotettavia tietoja.

Verotulokertymä on heikentynyt huomattavasti vuoden 2001 tasosta. Helsingin verotulot ovat kasvaneet koko maan keskiarvoa ja myös kymmenen suurimman kaupungin keskiarvoa heikommin. Lisäksi valtio on keventänyt verotusta korottamalla kunnallisverovähennyksiä kompensoimatta sitä kunnille. On tärkeää, että kaupunki pyrkii vaikuttamaan valtion suuntaan siten, että sen harjoittama politiikka ei vähennä kaupungin verotuloja. Yhtä tärkeää on kuitenkin laajentaa veropohjaa mm. omia elinkeino-, kaa-voitus- ja asuntopoliittisia keinoja monipuolisesti käyttäen. (Kohta 3.2)

Sisäisen valvonnan tila ja riskienhallinta

Toimintaohjeistusta hallinnosta ja taloudenhoidosta taloussäännön ohella on lisätty. Kaupungin hallinnon kattavia sisäisen valvonnan ohjeita ei kaupungilla vielä ole.

Hyvin ohjeistettu ja käytännössä toimiva riskienhallinta tukee virastojen ja laitosten johtoa sisäisen valvonnan toteutuksessa. Aloitettu controller-toiminto voi osoittautua modernissa taloushallinnossa virastojen ja laitosten päälliköille erittäin hyödylliseksi johtamisen apuvälineeksi. Oleellista sisäisen valvonnan kannalta on virastojen ja laitosten valvontaympäristö sekä esimiesten asenne sisäisen valvonnan toteuttamiseen.

Kuntalaissa ei ole riittävän yksiselitteistä säädöstä siitä, että sisäinen valvonta on kunnanhallituksen tehtävä, eikä sisäistä valvontaa ole johtosäännössä selkeästi määrätty kaupunginhallituksen tehtäväksi, sen sijaan kaupunginjohtajalle on. Sisäisen valvonnan puutteita esiintyy tilintarkastajan raporttien perusteella toistuvasti joissakin samoissa hallintokunnissa (3.3.1)

Palveluiden järjestäminen

Palveluiden järjestämistä arvioitaessa tarkasteltiin tuottamistapaa, väestövaikutuksia, kysynnän ja tarjonnan kohtaamista, saatavuuden tasapuolisuutta ja asukkaiden tasavertaista kohtelua, palvelujen parantamista, palvelutuotannon kustannuksia, henkilöstön saatavuutta, palvelujen järjestämistä seutuyhteistyönä ja hoitotakuun toteutumista terveyskeskuksessa. Mm. hoitotakuu toteutui hoidon tarpeen arvioinnin osalta lain edellyttämällä tavalla. Samoin hoitotakuu onnistui perusterveydenhuollon ja kaupungin oman erikoissairaanhoidon osalta. Hammashuollon osalta hoitotakuu onnistui vain ensimmäisen hoitokäynnin osalta.

Jokaisen kuntalaisille ja yrityksille palveluja tuottavan viraston tulee tarkastuslautakunnan mielestä laatia palvelustrategia pitemmän aikavälin suunnitteluun. On tärkeää luoda joustavia palvelukokonaisuuksia, jotka vastaavat yhteiskunnassa, asiakaskunnassa ja palvelutarpeissa tapahtuvia rakennemuutoksia. Resurssit tulee kohdentaa oikein hallintokuntien kesken, koska palveluiden kysyntä kasvaa entisestään, kun taas kaupungin taloudelliset resurssit niukkenevat.



26.4.2006

Kustannuslaskennan tasoon tulee kiinnittää huomiota, jotta virastot pystyvät ottamaan kantaa siihen, mitkä palvelut kannattaa tuottaa itse ja mitkä ostaa ulkoa. Palveluille tulee myös määritellä laatuvaatimukset ja laadunvalvontamenetelmät. Siten oman palvelun yksikkökustannukset ovat vertailukelpoiset ulkoa ostetun palvelun vastaaviin kustannuksiin. (3.3.2)

Konserniyksikköjen yhteistyö

Konserniyksiköille tehdyn kyselyn tulosten mukaan keskinäisen yhteistyön toimivuuden lisäämiseksi konserniyksiköiden johdon tulee kehittää yhteistyöasenteita. Konserniyksiköiden tehtävärajoja tulee tarkistaa niin, ettei hallintokuntien toiminnoissa esiinny päällekkäisyyksiä tai aukkoja. Kaupunkikonsernin johtamisjärjestelmän kehittämisessä yhteistyö on oleellinen osa. Tietojenvaihtoa tulee kehittää niin, että yksiköt voivat koordinoita toimintojaan ja muodostaa siten koko kaupunkikonsernin käsittävän yhteisen palveluverkoston. (3.3.3)

Pääkaupunkiseudun yhteistyö

Pääkaupunkiseudun yhteistyötä arvioidessaan lautakunta piti tarpeellisena seudun yhteistyön edistämistä maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä seudullisten palvelujen osalta. Uusia yhteistyömuotoja tulee etsiä ja pyrkiä kytkemään myös Sipoo yhteistyöhön molemminpuolisen edun periaatteella. (3.3.4)

Kaupunkikonsernin arviointi

Konserniseuranta. Kaupunginhallitus päätti 31.10.2005 noudattaa vuoden 2006 alusta kokousmenettelyä, jossa kerran kuukaudessa käsitellään muun ohessa konserniasioita. Tämä menettely vahvistaa strategista ja operatiivista johtamista. Ylikunnallisten yhteisöjen, mm. Uudenmaan liitto, HUS ja YTV, ohjaus ja seuranta kaupungin johdossa vahvistuvat. Samoin pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun kuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan seuranta ja ohjaus tiivistyvät. (3.4.1)

Helsingin Bussiliikenne Oy. Yhtiön tappio oli sen ensimmäisenä toimintavuonna 2,8 milj. euroa ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja. (3.4.2)

Oy Nord Water Ltd. Yhtiö perustettiin pulloveden myyntiä varten, mutta kolmen vuoden toiminta aiheutti 750 000 euron menetyksen. Lautakunta pitää tärkeänä, että vastaavanlaisia yhtiöitä perustettaessa harkitaan tarkoin, onko yhtiö tarpeellinen ja kuuluuko sen toiminta kunnan toimialaan sekä varmistetaan liiketoimintaedellytykset ja riskit. (3.4.4)

Asuntohankinta. Oy Helsingin Asuntohankinta Ab on pyrkinyt 20-vuotisen toimintansa aikana hankkimaan vuosittain 200 pientä asuntoa työsuhdeasunnoiksi. Tavoite ei ole täysin onnistunut ja työsuhdeasuntojen kysyntä virastoissa on vähentynyt. Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n ja Kiinteistö Oy Auroranlinnan rooli asuntopolitiikassa ja asuntojen käyttötarpeet tulee selvittää. Lisäksi on tarpeen selvittää Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n asuntojen ostotoiminnan laajuus ja yhtiön käyttämien valtion tukimuotojen rajoitusten poistamismahdollisuudet sekä aravarahoituksen käytön mielekkäys. (3.4.5)

Hankinnat ja kilpailuttaminen

Helsingin kaupungin vuoden 2005 irtaimen omaisuuden perushankinnat olivat 33 milj. euroa. Se oli 10 milj. euroa budjetoitua vähemmän. Näin toteutui talouden tasapainottamisen yhteisstrategiassa hankintamenojen vähentämistä koskeva toimenpidealue. Tehdyn arvioinnin perusteella yhteishankintoja on strategian mukaisesti käytetty hyväksi hallintokuntien vuoden 2005 toimistotarvike- ja kalustohankinnoissa. Saman tyyppisten tarvikkeiden ja tavaroiden toimittajien määrän karsimista sekä kilpailutuksen vaikutuksia kaupungin palvelutuotannon laatuun tulee selvittää. (4.1)



26.4.2006

Peruspääoman tuottovaatimukset

Liikelayosten tuottotavoitteet on tarkastuslautakunnan mielestä tarkoituksenmukaista tarkistaa vuosittain, kuten kaupunginvaltuuston perustamispäätöskin edellyttää, ottaen huomioon liikelayosten investointitarpeet ja tuloksentekokyky. Liikelayosten peruspääoman tuottovaatimuksen asettamisen tarpeellisuus ja mielekkyys harkitaan liikelaitoskohtaisesti. (4.2)

Kaavoitus ja kiinteistöt

Kaavoitus. Liian yksityiskohtaiset kaavamääräykset vaikeuttavat kohteiden suunnittelua ja nostavat rakennuskustannuksia. Kohtuuhintaisten asuntojen rakentamismahdollisuudet on turvattava suunniteltaessa korkeatasoisia ja houkuttelevia asuinalueita. Uusien asuntoalueiden suunnittelussa palvelujen toteuttamisen ja liikennejärjestelyjen koordinoitua tulee kehittää niin, että riittävät lähipalvelut pystytään toteuttamaan asukkaiden muuttaessa alueelle. Turhia kustannuksia syntyy esimerkiksi asuntotonttien varaamisessa, jos tontit kuitenkin osoittautuvat rakentamiskelvottomiksi. (4.4)

Tilahallinto ja -kustannukset. Tarkastuslautakunnan mielestä tilakeskuksen perustaminen ja tilahankkeiden käsittelyohjeiden uusiminen olivat tarpeellisia toimenpiteitä kaupungin tilaomaisuuden hallinnoinnin tehostamiseksi. Tilakeskus saavutti sille asetetut sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ensimmäisenä toimintavuotenaan, mutta se ei kuitenkaan pystynyt kaikilta osin hyödyntämään talonrakennuksen investointimäärärahoja organisaatiomuutoksen ensimmäisessä vaiheessa. (4.5)

Sivistystoimi

Oppilaitosten tilojen käyttö. Opetusvirasto ja ammattikorkeakoulu ovat tehostaneet oppilaitosten tilojen käyttöä ottamalla käyttöön sähköiset tilavarausjärjestelmät, mutta järjestelmät ovat kuitenkin erilliset. Suomenkielisen työväenopiston ja ruotsinkielisen työväenopiston tulee tehostaa tilojen käyttöä.

Oppilaitosten tilojen käytön tehostamiseksi tulee selvittää yhteisen tilavarausjärjestelmän ja hinnoittelun mahdollisuudet sekä tehostaa tilankäyttöä tarjoamalla tiloja aktiivisesti kaupungin ulkopuolisille käyttäjille. Tilakeskus saattaisi olla sopiva järjestelmän ylläpitäjäksi. Opetusviraston tulee laskuttaa tilojen kaikkia käyttäjiä mahdollisimman nopeasti. Koulujen ilta- ja viikonloppukäytön palkitsemisjärjestelmälle tulee löytää uuteen toimintaympäristöön soveltuva muoto. (4.6)

Opetustoimi. Tarkastuslautakunnan mielestä varhainen puuttuminen ongelmiin ehkäisee oppimis- ja sopeutumisvaikeuksien laajenemista ja vaikeutumista. Tuen paonopisteen tulee olla ennaltaehkäisevässä työssä eikä vain korjaavassa työssä. Erityistä tukea ja kasvatusta tarvitseviin lapsiin tulee kiinnittää huomiota jo päivähoitossa. Tämän vuoksi opetustoimen ja sosiaalitoimen tulee yhdessä selvittää, onko mahdollista lisätä ennaltaehkäisevää työtä, jotta erityistä tukea tarvitsevat lapset saavat tarvittavan avun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Toisen asteen koulutustarjontaa tulee kehittää yhdessä pääkaupunkiseudun muiden kuntien kanssa, jotta turvataan helsinkiläisten oppilaiden koulutusmahdollisuudet. Toisen asteen koulutuksen kustannusten tulee jakaantua oikeudenmukaisesti oppilaiden kotikuntien kesken.

Koulukiinteistöistä vapautuvat tilat tulee hyödyntää nopeasti muuhun tarkoituksenmukaiseen käyttöön. (4.7)

Ammattikorkeakoulu. Tekniikan ja liikenteen alan opiskelijoiden eroamisaste (15,3 %) on muita koulutusaloja korkeampi. Ammattikorkeakoulun henkilöstömäärän kehitystä ei voi arvioida luotettavalla ja yksiselitteisellä tavalla, sillä tilastointi on toiminnan ohjauksen kannalta riittämätöntä. Opetushenkilöstömäärän kehitystä tulee arvioida opiskelijoiden kokeman opetuksen laadun ja riittävyyden näkökulmasta. (4.8)



26.4.2006

Kirjastopalvelut. Kaupunkia kokonaisuutena tarkastellen helsinkiläisten kirjastopalvelut ovat hyvät ja keskisessä sekä eteläisessä suurpiirissä erityisen hyvät, mutta kaupungin sisällä on alueellisia kirjastopalvelun tasoeroja.

Riittävän kattava hajautettu lähikirjastoverkko edesauttaa tarkastuslautakunnan mielestä kaupunginvaltuuston hyväksymien sosiaalisen eheyden, lähiöiden vetovoimaisuuden sekä osaamisen ja kilpailukyvyyn yhteisstrategioiden toteuttamista monin tavoin. (4.9)

Sosiaali- ja terveystoimi

Lastensuojelupalvelut. Tukea tarvitsevien perheiden ongelmiin tulee puuttua varhaisessa vaiheessa ja pyrkiä ennalta ehkäiseviin toimiin.

Sijoituspaikkoja tarvitaan usein arvioitua enemmän, mikä aiheuttaa toistuvia määrärahaylityksiä. Helsingin lastensuojelun kustannuksista melkein puolet aiheutuu laitoshoidosta. Jonotusajat eri sijaishuoltoyksiköihin ovat pitkiä, pisimmillään lähes vuosi.

Kun ulkomaalaistaustaisia lapsia ja nuoria on yhä enemmän lastensuojelun asiakkaina, olisi hyvä saada vapaaehtoisia ulkomaalaistaustaisia henkilöitä ennalta ehkäisevään työhön. (4.12)

Perheneuvolat. Tutkimuksiin ja hoitoon pääsyssä on edelleen pitkiä jonoja ja myös eroja eri alueiden välillä. Suomenkieliset perheneuvolan asiakkaat ovat tässä suhteessa huomattavasti paremmassa asemassa kuin ruotsinkieliset asiakkaat.

Keskeinen syy pitkiin jonotusajoihin on pätevän työvoiman puute. Tämä koskee varsinkin lastenpsykiatreja ja erityissosiaalityöntekijöitä. Kaupungin tulee toimia aloitteellisesti pätevän työvoiman turvaamiseksi.

Sairaalahoitoa ja erityishoitoa joudutaan jonottamaan. Maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden palvelussa voi olla ongelmia kieli- ja kulttuurierojen takia. Mahdollisesti on tarvetta perustaa maahanmuuttajaperheille erityinen yksikkö jonkin alueyksikön yhteyteen. (4.13)

Kotisairaala. Kotisairaala voi olla vaihtoehto akuuttivuodeosastohoidolle, koska se on yksikkökustannusten perusteella taloudellista verrattuna vuodeosastohoitoon. Toisaalta päällekkäisyys kotihoidon kanssa nostaa kokonaishintaa, jolloin hoito vuodeosastolla tulee edullisemmaksi. Kotisairaalan ja kotihoidon työnjakoa tuleekin selkeyttää ja tehostaa.

Asiakaskyselyn perusteella potilaat ovat tyytyväisempiä kotisairaalan toimintaan kuin vuodeosastojen toimintaan. Kotona saatava hoito koetaan inhimillisemmäksi. Kotisairaalaan tiedottamista ja potilaiden ohjausta kotisairaalaan tulee tehostaa. Terveyskeskuksen tulisi selvittää, voidaanko kotisairaala-toimintaa laajentamalla vähentää vuodeosastohoitoon kohdistuvaa painetta sekä voidaanko toimintaa laajentaa ostopalveluna. Kotisairaala-toiminnalle tulee asettaa laatutavoitteita ja laatia niiden mittamiseen soveltuvia mittareita. (4.14)

Koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto. Kouluterveydenhuollon terveystarkastustavoitteet ovat sosiaali- ja terveysministeriön suositusten mukaisia, mutta tavoitteita ei ole saavutettu. Terveyskeskuksen koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon henkilöstömitoitus ei vastaa tarvetta ja mitoituksessa on koulukohtaisia eroja.

Koululaisten ja opiskelijoiden masentuneisuus ja päihteiden käyttö vaativat erityistä huomiota. Ongelmiin tulee pyrkiä vastaamaan varhaisen puuttumisen periaatteiden mukaisesti. Terveyskeskuksen tulee asettaa myös ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoon liittyviä laatutavoitteita. (4.15)



26.4.2006

Lautakunnan toiminnan kehittäminen

Lautakunta teki syksyllä 2005 valtuustokyselyn, minkä lisäksi professori Lasse Oulasvirta Tampereen yliopistosta auditoi edellisen tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen vuodelta 2004. Lautakunta teki arviointiin ja valmistelutyöhön osallistuneelle tarkastusviraston henkilöstölle kyselyn lautakunnan toiminnasta. (2.2)

Tarkastuslautakunta selvitti jäsenilleen hankitun kannettavan tietokoneen ja verkkoyhteyksien vaikutusta toimintaansa. Sähköinen tiedonvälitys aikaansaa lautakunnan osalta säästöä: arvioitu vuosittainen säästö sähköisen asiakirjojen hallintajärjestelmän hyödyntämisestä kattaa ainakin tietokone- ja verkkoyhteyshankinnan vuosittaiset kulut ja osan hankintakuluista. Lisäksi pääsy kaupungin verkkoon on mahdollistanut tarkastuslautakunnan jäsenille entistä laajemman tiedonsaannin. Asiakirjanhallintajärjestelmän (HELA) liiteaineisto ei ole ollut vuonna 2005 vielä kattava, mikä on vähentänyt hyvän järjestelmän toimivuutta. (2.3)



26.4.2006

1 TARKASTUSLAUTAKUNTA

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

Kaupunginvaltuusto valitsi 19.1.2005 vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa ovat vuoden 2005 hallinnon ja taloudenhoidon arvioinnin suorittaneet seuraavat yhdeksän jäsentä ja henkilökohtaista varajäsentä:

<i>Varsinaiset jäsenet</i>	<i>Henkilökohtaiset varajäsenet</i>
Pj. Hannele Luukkainen, valtiotieteen lisensiaatti	Aki Hyödynmaa, humanististen tieteiden kandidaatti
Vpj. Sanna Perkiö, tekniikan lisensiaatti	Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri
Ilpo Eerola, järjestösihteeri	Ulla Pättiniemi
Arja Hörhammer, filosofian kandidaatti	Antti Hytti, hallintosihteeri
Pekka Koivusalo, valtiotieteen maisteri	Arja Jääskeläinen, isännöitsijä
Saija Mustonen, terveydenhoitaja	Jukka Ihanus, oikeustieteen maisteri
Jaakko Ojala, valtiotieteen maisteri	Marja-Leena Johansson, hallintotieteiden maisteri
Olli Saarinen, oikeustieteen kandidaatti	Juha Meronen, kirjanpitäjä
Olli Viding, opettaja	Lea Krank, toimitusjohtaja

Toimikauden 2005–2008 tarkastuslautakunta jakaantui kolmeen jaostoon, joiden kokoonpano on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 2. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja taloudenhoitojen arviointia lautakunnan päättämän tarkastusaluejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 3.

2 TOIMINTA

2.1 Tarkastus- ja arviointitoiminta

Lautakunta piti vuoden 2005 tarkastus- ja arviointityöhön liittyen 21 kokousta. Lautakunnan kolme jaostoa pitivät vuoden 2005 tarkastukseen ja arviointiin liittyen yhteensä 36 kokousta ja tekivät yhteensä 4 arviointikäyntiä kaupungin hallinnon eri kohteisiin päättämänsä työnjaon mukaisesti. Lisäksi tehtiin yksi käynti kaupunkikonserniin kuuluvaan yhtiöön.

Kaupunginvaltuusto valitsi 11.5.2005 tarkastuslautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2005–2008 tilintarkastajaksi Ernst & Young Julkispalvelut Oy:n vastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Jarmo Lohi. Tilintarkastaja antoi tarkastuslautakunnalle kolme raporttia vuoden 2005 tilintarkastuksesta.



26.4.2006

Lautakunnan vuosittainen toiminnan suunnittelujänne on pidentynyt, sillä lautakunta laati ensimmäistä kertaa koko toimikautensa kattavan toimintasuunnitelman. Lisäksi laadittiin vuotta 2005 koskeva tarkastussuunnitelma.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kolmea jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti osan kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastuksesta.

Viraston ja sen 1. tarkastusyksikön päällikkönä toimi tarkastusjohtaja Pirjo Hakanpää, JHTT, 2. tarkastusyksikön päällikkönä tarkastuspäällikkö Marjo Niska-aro, JHTT ja lautakunnan sihteerinä valtiotieteen maisteri Oiva Virta, JHTT. Kaupunginreviisori Vesa Ikäheimo, JHTT, HTM avusti lautakuntaa konserniyhteisöjen ja säätiöiden arvioinnissa sekä niiden tilintarkastuksen järjestämisessä.

2.2

Lautakunnan toiminnan ja raportoinnin kehittäminen

Valtuustokysely

Tarkastuslautakunta teki syksyllä 2005 kaupunginvaltuuston jäsenille kyselyn siitä, miten lautakunnan työ valtuutettujen mielestä palvelee ja tukee valtuuston strategisia ohjaustarpeita. Kysely oli vuoden 2005 talousarviossa olleiden tarkastustoimen toiminnallisten tavoitteiden mittarina.

Arviointikertomuksen 2004 auditointi

Professori Lasse Oulasvirta Tampereen yliopistosta on auditoinut edellisen tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen vuodelta 2004. Auditoinnin tuloksia käytetään arviointitoiminnan kehittämiseen.

Kysely tarkastusvirastolle

Tarkastuslautakunta teki arviointiin ja valmistelutyöhön osallistuneelle tarkastusviraston henkilöstölle kyselyn lautakunnan toiminnasta. Kyselyn tuloksia käytetään arviointitoiminnan yhteistyön kehittämiseen.

2.3

Tarkastuslautakunnan tiedonvälitys verkkoteitse

Tarkastuslautakunnan yksi tehtävä on seurata kaupungin hallintoa ja taloutta sekä niissä tapahtuvia muutoksia. Tämän vuoksi lautakunnan ja sen jaostojen jäsenille on toimitettu postitse tai lähetillä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen sekä lauta- ja johtokuntien esitysli-



26.4.2006

tat ja pöytäkirjat. Jaetun aineiston määrä on arviolta yli 300 000 paperiarkkia vuodessa.

Tarkastuslautakunnan varsinaisten jäsenten (9 henkilöä) käyttöön on hankittu vuonna 2005 kannettavat tietokoneet, laajakaistayhteys ja mustesuihkutulostin tähän projektiin varatuilla kaupunginhallituksen määrärahoilla. Samanlaiset laitteet ja yhteydet ovat saaneet myös kaupunginvaltuuston puheenjohtajat (3 henkilöä) ja valtuustoryhmien puheenjohtajat (9) sekä kaupunginhallituksen varsinaiset jäsenet (15) eli kaikkiaan yhteensä 36 henkilöä.

Tämän projektin toteutuminen on tarkastuslautakunnan osalta seurausta vuosien 2001–2004 tarkastuslautakunnan aloitteesta kannettavien tietokoneiden ja tarvittavien tietoliikenneyhteyksien hankkimiseksi lautakunnan jäsenten käyttöön. Useissa Suomen suuremmissa kaupungeissa, mm. Espoossa, Turussa ja Oulussa, käytäntö on ollut jo useita vuosia.

Esityslistojen ja pöytäkirjojen paperimuotoinen jakelu tarkastuslautakunnan jäsenille lopetettiin elokuussa 2005. Kannettavat tietokoneet ja laajakaistayhteys toimitettiin lautakunnan jäsenille toukokuussa 2005.

Projektin kustannukset

Talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkayksikön antaman selvityksen mukaan projektin kertakustannukset ovat olleet 99 600 euroa. Jatkuvat kustannukset ovat 2 960 euroa kuukaudessa eli noin 35 500 euroa vuodessa.

Tarkastuslautakunnan varsinaisten jäsenten osalta kertakustannus on ollut noin 25 000 euroa ja jatkuvat kustannukset ovat noin 8 870 euroa vuodessa.

Arviodut aiheutuvat säästöt

Projektista aiheutuvien säästöjen arvioiminen on osittain laskennallista ja suuntaa-antavaa. Tarkastuslautakunnan ja sen jaostojen jäsenille aikaisemmin, tilanteessa ennen projektia, lähetettyjen kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen sekä eri lauta- ja johtokuntien esityslistojen kopiointi-, jakelu- ja paperikulujen yhteismäärä on ollut arviolta 12 140 euroa vuodessa. Kun jatkuvat kustannukset sähköisestä, lähes paperittomasta asiakirjajakelusta ovat noin 8 870 euroa, syntyy vuosikuluissa erotuksen verran säästöä.

Aineiston käsittelyn työkuukustannuksia ei ole arvioitu, koska nyt poisjääneen työn erotteluinen joka tapauksessa muuten tehtävästä työstä on hankalaa.



26.4.2006

Muut hyödyt tai haitat

- + Kaupungin hallinnon ja talouden seuraamiseksi tarkastuslautakunnan jäsenillä on käytettävissään kaupunkitasoinen intranet-tietosisältö. Esityslistat ja pöytäkirjat löytyvät HELA-järjestelmästä, johon on verkkoyhteyden avulla linkki.
- + Järjestelmässä säilytetään asiakirjoja useita vuosia.
- + Verkosta löytyvät myös kaupungin hallintokuntien ajan tasalla olevat johtosäännöt ja muuta aikaisemmin sääntömapin muodossa jaettua aineistoa.
- + Lisäksi on käytettävissä johdon tietojärjestelmä, joka sisältää mm. talouden, henkilöstön ja toiminnan raportteja sekä keskeisiä tilasto- ja indeksitietoja.
- + Paperimuotoisen aineiston jakelun lopettamisella lähes täysin on myös ympäristövaikutuksia. Tässä käytetyssä laskelmassa on arvioitu tarkastuslautakunnan varsinaisille jäsenille aikaisemmin lähetetyn paperiaineiston määräksi yhteensä 308 000 sivua vuodessa eli 154 000 paperiarkkia. Paperin hävittäminen voi olla ongelma myös mahdollisen aineiston salassa pidon vuoksi.
- HELA-järjestelmä sisältää esityslistojen ja pöytäkirjojen liiteaineiston sähköisessä muodossa vain osittain. Tällä hetkellä liitteet on sisällytetty esimerkiksi terveyslautakunnan ja kiinteistölautakunnan esityslistojen tai pöytäkirjojen sähköiseksi aineistoksi kiitettävästi. Joidenkin lautakuntien liitteitä on HELA-järjestelmässä puutteellisesti. Esimerkiksi teknisen lautakunnan liitteitä ei HELA-järjestelmässä ole lainkaan. Kaupungin keskushallinnon tavoitteena on saada liiteaineisto riittävän kattavasti sisällytetyksi HELA-järjestelmään maaliskuun 2006 loppuun mennessä.
- Asiakirjojen haku ja lukeminen tietokoneelta paperimuotoiseen aineistoon verrattuna voi syystä tai toisesta olla hankalampaa.
- Lautakunnan varajäsenille ei ole hankittu verkkoyhteyttä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *arvioitu vuosittainen säästö sähköisestä asiakirjojen hallintajärjestelmästä kattaa ainakin tarkastuslautakunnan osalta projektista aiheutuvat vuosittaiset kulut*
- *pääsy kaupungin verkkoon on mahdollistanut tarkastuslautakunnan jäsenille entistä laajemman tiedonsaannin*
- *asiakirjahallintajärjestelmän (HELA) liiteaineisto ei ole ollut vuonna 2005 vielä kattava, mikä on vähentänyt hyvän järjestelmän toimivuutta.*



26.4.2006

3

TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET

3.1

KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Seuraavassa on arvioitu valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista toimialoittain. Tiedot ovat kaupungin talousarviosta ja tilinpäätöksestä. Tarkastelun painopiste on talousarvion käyttötalousosan tavoitteissa ja toiminnallisissa tavoitteissa. Taloudellisten tavoitteiden toteutumaa on verrattu talousarvion alkuperäiseen tavoitteeseen. Sen perusteella tavoite on toteutunut, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu. Tekstissä on kuvattu yksityiskohtaisemmin niitä toiminnallisia tavoitteita, jotka jäivät toteutumatta. Vuoden 2005 talousarvion investointiosan määrärahojen ylitykset olivat vähäisiä eikä niitä siten ole käsitelty yksityiskohtaisemmin.

Kaupunginvaltuusto voi päätöksellään muuttaa talousarviossa esitettyjä sitovia tavoitteita. Taloudellisten tavoitteiden osalta määrärahansiirto, ylitysoikeus tai toimintakatemuutos on myönnetty kaikkiin toteutumatta jääneisiin tavoitteisiin joko talousarviovuoden aikana tai sen päätyttyä. Valtuusto on hyväksynyt 29.3.2006 yhteensä 22 sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamat.

Kaupungin tilinpäätöksessä ilmoitetut tavoitteiden toteutumaluvut ovat olleet oikeita. Lisäksi sitovien tavoitteiden oleellisille poikkeamille annetut selitykset ovat olleet oikeita ja riittäviä. Käyttötalouden tavoitteiden toteutumista tarkasteltaessa on otettava huomioon, että 17 viraston ja laitoksen talousarviossa ei ollut otettu huomioon tulopoliittisesta sopimuksesta ja Kunpas-ohjelmasta (Kuntien palkkausjärjestelmän kehittäminen) aiheutuvia palkka- ja henkilöstömenojen korotuksia. Menettely oli talousarvion laadintaohjeiden mukainen. Määrärahat oli varattu keskitetysti kaupunginhallituksen käytettäväksi erilliselle talousarviokohdalle.

Kaupunginjohtajan toimiala

Talousarviossa olevien sitovien käyttötalouden tavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumat ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Kaupunginjohtajan toimiala	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumatta kpl	Toteutumis- %
Käyttötalouden tavoitteet	24	21	3	88
Toiminnalliset tavoitteet	13	11	2	85

Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäi Finlandia-talon käyttöaste, joka tosin kasvoi edellisvuodesta, mutta jäi kuitenkin 3 % tavoitteesta. Finlandia-talon kohdalla tarkastuslautakunta pitää myönteisenä asiana,



26.4.2006

että tavoite oli asetettu edellisvuosia haastavammaksi. Liikelaitoksista Helsingin Satama ei saavuttanut toiminnallista tavoitettaan jäätyään asiakastyytyväisyysmittauksessa 1,6 % tavoitetasosta (8,55). Kaupunginhallituksella ei ollut sitovia toiminnallisia tavoitteita.

Kaupunginkanslian tavoite valtuuston ja kaupunginhallituksen päätettäväksi tulevien asioiden käsittelyn enimmäisajasta (100 pv) on pysynyt vuosina 2002–2005 täsmälleen samana ja toteutuma on ollut jatkuvasti yli 10 % tavoitetta korkeampi. Tämän perusteella tavoitetta ei voi pitää kovin haasteellisena. Talous- ja suunnittelukeskuksessa strategiatyön osalta sitovana tavoitteena oli kehittää kaupungin strategioiden toteutumisen ja seurannan välineiksi kaupunkitason arviointitapoja ja mittareita vuoden 2005 aikana. Kehitetyt kaupunkitason arviointitavat ja mittarit on esitetty talousarvion 2006 noudattamisohjeen liitteessä 2.

Kaupunginjohtajan toimialalla sitovia käyttötalouden tavoitteita jäi toteutumatta kolme. Kaupunginkanslian alkuperäinen taloudellinen tavoite jäi saavuttamatta organisaatiomuutosten ja määrärahasiirtojen johdosta. Lisäksi kaupunginhallituksen menot (kaupunginkanslian käytettäväksi) ylittyivät 1,7 %. Finlandia-talon käyttökate oli 24 % tavoitetta parempi (0,1 Me). Talousarviossa kaupunginjohtajan toimialaan kuuluvia liikelaitoksia ovat Helsingin Energia, Helsingin Vesi ja Helsingin Satama. Kaikilla liikelaitoksilla oli sitovana taloudellisena tavoitteena peruspääoman tuotto, jonka ne myös saavuttivat.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tavoitteiden tulee olla toiminnan kehittämisen kannalta riittävän haasteellisia*
- *kaupunginhallituksella tulee olla koko kaupungin taseisia toiminnallisia tavoitteita*

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

Talousarviossa olevien sitovien käyttötalouden tavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumat ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumatta kpl	Toteutumis- %
Käyttötalouden tavoitteet	8	7	1	88
Toiminnalliset tavoitteet	14	12	2	86

Toiminnallisista tavoitteista jäi toteutumatta kaksi. Rakennusvalvontaviraston lupahakemusten käsittelyaikaa koskeva toiminnallinen tavoite ei toteutunut, sillä tavoitteesta jäätiin 17 %. Asuntotuotantotoimiston tavoitteista toinen jäi toteutumatta. Asunto-ohjelman mukaisesta 1 130 asunnon tuotantotavoitteesta jäätiin rakentamiskelpoisten tonttien vähyden vuoksi. Vuoden aikana aloitettiin ainoastaan 612 uuden asunnon rakennuttaminen. Tavoitteesta on jääty myös vuosina 2002–2004. Tuotantotavoitetta ei voi pitää realistisena suhteutettuna rakentamiskelpoisten tonttien määrään.



26.4.2006

Käyttötalouden tavoitteita toimialalla oli yhteensä kahdeksan, joista yksi jäi toteutumatta. Asuntotuotantotoimiston alkuperäinen määräraha ylitettiin eikä tavoite siten toteutunut. Kaupunkisuunnitteluviraston, rakennusvalvontaviraston ja kiinteistöviraston kaikki tavoitteet toteutuivat.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tavoitteet tulee asettaa siten, että niiden saavuttamismahdollisuudet ovat realistiset.*

Sivistys- ja henkilöstötoimi

Sivistys- ja henkilöstötoimessa talousarviossa esitettyjä sitovia tavoitteita oli määrällisesti eniten. Talousarviossa olevien sitovien käyttötalouden tavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumaa ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Sivistys- ja henkilöstötoimi	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumatta kpl	Toteutumis- %
Käyttötalouden tavoitteet	39	26	13	67
Toiminnalliset tavoitteet	30	23	7	77

Sivistys- ja henkilöstötoimessa toiminnallisista tavoitteista jäi toteutumatta seitsemän. Opetusviraston tavoitteista (4) toteutumatta jäivät:

- suomenkielisen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen menot oppilasta kohden, ylitys 0,3 %
- ruotsinkielisen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen menot oppilasta kohden, ylitys 5,4 %.

Ammattikorkeakoulun tavoitteista (3) jäi toteutumatta yksi. Opiskelijoiden keskeyttämisaste oli tavoitetta suurempi, sillä panostaminen ohjaustoimintaan ja opettajien tutorintokoulutukseen eivät ole vaikuttaneet toivotulla tavalla. Toisaalta tavoite oli edellisvuotta haastavampi.

Suomenkielisen työväenopiston toiminnallinen tavoite opetustuntien määrä alittui niukasti ja ruotsinkielisen ylittyi 4 %.

Kaupunginmuseon aukiolotunteja koskeva tavoite ylittyi 5,4 % ja taidemuseon näyttelyiden lukumäärää koskeva tavoite 13 %.

Nuorisoasiankeskuksen tavoitteista jäi toteutumatta kaksi, sillä käyntikertojen määrästä jäätin 11 % ja yksilöllisesti tuettujen nuorten määrä jäi tavoitteesta 6 %, vaikkakin kasvoi edellisvuodesta. Kaupunginkirjaston aukiolotavoite toteutui. Kulttuuriasiakkeskuksen ulkopuolisille vuokrattujen tilojen vuokrausmäärä jäi tavoitteesta 32,9 %. Orkesteritoiminnassa sinfoniakonserttien määrää ja toimintakatetta koskevat tavoitteet saavutettiin.

Tietokeskuksen tavoitteena on ollut julkaisujen määrä vuodesta 2001 lähtien. Vuoden 2005 tavoite toteutui. Tarkastuslautakunta ei kuitenkaan pidä yksinomaan julkaisujen lukumäärää kovin hyvänä tavoitteena.



26.4.2006

na. Kaupungin kannalta hyödyllisempiä olisivat mittarit, jotka kuvaisivat julkaisujen sisältöä ja niiden merkitystä kaupungin toimintojen suunnittelussa, seurannassa ja strategiatyössä.

Toimialan käyttötalouden tavoitteista jäi toteutumatta 13. Toteutumatta jäivät:

- suomenkielisen ja ruotsinkielisen perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen määrärahoja koskevat tavoitteet
- suomenkielisen ja ruotsinkielisen työväenopiston määrärahoja koskevat tavoitteet.

Syinä ylityksiin olivat mm. tulopoliittisesta sopimuksesta ja Kunpas -ohjelmasta aiheutuneet palkka- ja henkilöstömenojen lisäkustannukset, jotka eivät sisältyneet opetusviraston ja työväenopistojen omiin talousarvioihin. Ammattikorkeakoulun toimintakatetavoite toteutui 4 % talousarviota parempana.

Lisäksi toteutumatta jäivät seuraavat käyttötalouden tavoitteet:

- kaupunginkirjaston menot ylittyivät 2,9 %
- kulttuuriasiainkeskuksen menot ylittyivät 2,3 %
- kansainvälisen kulttuurikeskus Caisan menot ylittyivät 4,9 %
- kaupunginmuseon menot ylittyivät 3,7 %
- nuorisoasiainkeskuksen menot ylittyivät 0,5 %
- Rastilan leirintäalueen toimintakate jäi 33 % tavoitteesta.

Osa poikkeamista aiheutui seikoista, joita ei talousarviota laadittaessa ollut tiedossa.

Henkilöstökeskuksen taloudellisista tavoitteista (9) henkilöstön liikkuvuuteen varattu määräraha ylittyi. Työterveyskeskuksen määrärahat ylittyivät 3 %. Syyksi on ilmoitettu lääkärivaje ja suunniteltua suurempi ostopalvelujen määrä. Tietokeskuksen molemmat käyttötalouden tavoitteet toteutuivat.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tavoitteita ja mittareita tulee kehittää siihen suuntaan, että pelkän lukumäärän sijasta mitattaisiin myös vaikuttavuutta*
- *taloudellisten tavoitteiden rinnalle tulee kehittää myös toiminnallisia tavoitteita*
- *toiminta, talous ja niiden seuranta on järjestettävä siten, että taloudelliset tavoitteet voidaan saavuttaa.*

Rakennus- ja ympäristötoimi

Talousarviossa olevien sitovien käyttötalouden tavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumien ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Rakennus- ja ympäristötoimi	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumatta kpl	Toteutumis- %
Käyttötalouden tavoitteet	17	11	6	65
Toiminnalliset tavoitteet	23	17	6	74



26.4.2006

Toimialan toiminnallisista tavoitteista jäi toteutumatta kuusi. Ympäristökeskuksen tavoitteista (4) yksi ei toteutunut. Tavoitteena oli ratkaista maaperän puhdistamista koskevista ilmoituksista 80 % viimeistään kahden kuukauden kuluessa, mutta tavoitteesta jäätiin 19 %.

Pelastustoimen tavoitteista (6) toteutumatta jäivät:

- palotarkastusten ja katselmusten määrään (7 500) liittyvä tavoite, sillä toteuma oli ainoastaan 52 %
- hätäpuhelujen vastausaikaan liittyvästä tavoitteesta jäätiin 1,7 %
- paloturvallisuusopetusta ei kyetty antamaan tavoitteen mukaisesti
- kaupungin suojelelusuunnitelmaa ei saatu päivitettyä.

Sen sijaan ensivasteyksiköiden hälytystoimintaa koskeva tavoite toteutui 6,5 % tavoitetta paremmin. Hankintakeskuksen tavoitteena oli hankinta-ajokortin kehittäminen, jossa myös onnistuttiin.

Rakennusvirastolla oli kuusi sitovaa toiminnallista tavoitetta, jotka kaikki toteutuivat. Yhtenä tavoitteena oli, että töhryjen määrä Helsingissä on enintään 15 % vuoden 1998 tilanteesta. Kaupungin tilinpäätöksessä ei ole ilmoitettu toteutuman määrää, vaan ainoastaan todettu tavoitteen toteutuneen. Rakennusviraston omasta toimintakertomuksesta ilmenee, että töhryjen määrä laski huomattavasti.

Käyttötalouden tavoitteista toimialalla jäi toteutumatta kuusi. Rakennusvirastossa katu- ja viheralueiden ylläpito sekä yleishallinnon menot ylittyivät. Lisäksi HKR-Tekniikan toimintakate- ja tuottotavoitetta alennettiin tilikauden aikana ennakoimattoman tapaturmakorvauksen vuoksi. Myös hankintakeskuksen ja tukkutorin toimintakatetavoitetta muutettiin tilikauden aikana. Pelastuslaitoksen taloudelliset tavoitteet eivät toteutuneet vaan menot ylittyivät 5 % (2 Me).

Talousarviossa rakennus- ja ympäristötoimeen kuuluvia liikelaitoksia ovat Helsingin kaupungin liikennelaitos, Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia) ja Helsingin Tekstiilipalvelu. Sitovia toiminnallisia tavoitteita liikelaitoksilla oli yhteensä viisi. Toteutumatta jäivät liikennelaitoksen asiakastytyväisyyteen sekä palvelutuotannon ja palvelujärjestelmän laatuun liittyvät tavoitteet. Sitovana taloudellisena tavoitteena oli liikelaitoksissa peruspääoman tuotto, joka toteutui kaikilla talousarvion suuruisena.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *kaupungin tilinpäätöksessä tulee ilmoittaa tavoitteiden toteutuma vähintään samalla tarkkuudella kuin se on ilmoitettu talousarviossa tavoitetta asetettaessa.*



26.4.2006

Sosiaali- ja terveystoimi

Talousarviossa olevien sitovien käyttötalouden tavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumaa ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Sosiaali- ja terveystoimi	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumatta kpl	Toteutumis- %
Käyttötalouden tavoitteet	9	3	6	33
Toiminnalliset tavoitteet	15	10	5	67

Toimialan toiminnallisista tavoitteista (15) toteutui kymmenen. Sosiaali- ja terveystoimen tavoitteista (10) viisi oli samoja kuin edellisvuonna. Toteutumatta jäivät:

- lapsiperheiden palvelujen asiakkaan alkuvaiheen tilannearviolle asetettu kasvutavoite, josta jäätettiin 7,5 prosentti-yksikköä
- perhehoidon ja ammatillisen perhekotihoidon osuutta koskeva tavoite (tavoite 49 %, toteuma 47,4 %)
- aikuisten palvelujen kohdalla alle kolme kuukautta asiakkaana olevien osuus uusista toimeentulotuen asiakkaista vuoteen 2004 verrattuna
- työllisyyden hoitamiseen liittyvä aktivointi-, kuntoutus- ja työllistämistoimenpiteiden kohteena olevien asiakkaiden määrää koskeva tavoite (tavoite 3 000, toteutui 2 976).

Lasten päivähoidossa tavoitteena on ollut, että päivähoitopalvelujen kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. Lain mukaan kunnan tulee järjestää hoitopaikka kaikille sitä tarvitseville, joten tarjonnan on lähtökohdaisesti vastattava kysyntää. Tarkoituksenmukaisempaa olisi tavoitella alueellista tasapainoa tarjonnassa ja kysynnässä. Lisäksi päivähoidon kustannusten seurantaan liittyvää tavoitetta tulisi selkeyttää.

Terveyskeskuksessa toiminnallisista tavoitteista (5) jäi toteutumatta yksi. Varsinaisen akuuttihoitojakson pituus oli 10 päivää tavoitetta (18 pv) pitempi. Syynä huonoon toteumaan on ollut sosiaali- ja terveystoimen välisten hoitoketjujen toimimattomuus. Edellisvuoteen verrattuna hoitojakson pituus on kasvanut viidellä päivällä. Vuonna 2005 Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirin (HUS) sairaalapaikoilla odottaneista helsinkiläisistä on maksettu lähes 2 milj. euroa sakkomaksuja. Terveyskeskuksesta saadun tiedon mukaan tammi-maaliskuulta 2006 sakkomaksuja on kertynyt jo 2,4 milj. euroa. Terveyskeskuksen tavoitteista kolme liittyi kiireettömään hoitoon pääsyyn. Tavoitteet oli asetettu siten, että tavoitteen toteutuessa toiminta on lainmukaista.

Sitovia taloudellisia tavoitteita oli sosiaali- ja terveystoimessa yhteensä yhdeksän. Sosiaaliviraston tavoitteista (6) määrärahan ylittivät:

- hallinto- ja kehittämiskeskus 0,5 %
- lasten päivähoito 4,5 %
- lapsiperheiden palvelut 2,4 %
- aikuisten palvelut 2,1 %
- vanhusten palvelut 3,6 %.



26.4.2006

Ylitysten kattamiseen käytettiin kaikkiaan 25,5 milj. euroa. Kaupunginjohtaja on asettanut työryhmän selvittämään sosiaaliviraston talouden ohjausta.

Terveyskeskuksessa alkuperäisen määrärahan ylittivät HUS 6,4 % (22,5 Me) ja terveyskeskustoiminta, jälkimmäinen kotihoidon määrärahasiirtojen vuoksi. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimeen varattuja määrärahoja oli erillisellä kaupunginhallituksen talousarviokohdalla. Terveystoimen kokonaismenot ylittivät alkuperäisen talousarvion noin 100 milj. euroa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *talousarvio tulee laatia siten, että hallintokunnille asetetut tavoitteet sisältävät kaikki talousarviovuoden määrärahat*
- *sosiaali- ja terveystoimen on järjestettävä toimintansa siten, että valtuuston asettamassa talousarviossa pysytään.*

3.2

HELSINGIN KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI

Talousarvio 2005 ja sen toteutuminen

Talousarvion laadintaa ja toteutumista arvioidaan talousarvion mukaisen tuloslaskelman avulla¹. Toteutuneita eriä verrataan alkuperäiseen talousarvioon.

Talousarvio toteutui alkuperäistä talousarviota parempana, mutta kuitenkin 6,1 milj. euroa alijäämäisenä.

Toimintatulojen ja toimintamenojen erotus eli toimintakate oli –2 193,6 milj. euroa ja 18,2 milj. euroa (0,8 %) talousarviota parempi. Vuosikatteen toteutuma, joka muodostuu kun toimintakatteeseen lisätään saadut verotulot ja valtionosuudet sekä rahoitustulot ja -menot, oli 55,3 milj. euroa, ja se toteutui 5,4 milj. euroa (10,8 %) talousarviota parempana. Tilikauden tulokseksi poistojen ja satunnaisten erien jälkeen jäi –39,8 milj. euroa, joka oli 41,5 milj. euroa (51 %) talousarviota parempi. Tilikauden alijäämäksi varausten ja rahastojen muutosten jälkeen jäi –6,1 milj. euroa, joka oli 66,7 milj. euroa (91,6 %) talousarviota parempi.

¹ Talousarvion mukaisen tuloslaskelman toimintatuloihin ja –menoihin eivät sisälly kaupungin liikelaitokset eivätkä itsenäisinä taseyksikköinä toimivat rahastot. Sen sijaan korkotuloihin sisältyvät liikelaitosten kaupungille maksamat korot, rahoitustuloihin liikelaitosten kaupungille maksamat tuotot peruspääomalle ja avustusmenoihin kaupungin liikennelaitokselle maksama tariffituki.



26.4.2006

	Toteutunut Milj. €	Poikkeama Milj. €	%
Toimintakate	-2 193,6	18,2	0,8 %
Vuosikate	55,3	5,4	10,8 %
Tilikauden tulos	-39,8	41,5	51,0 %
Tilikauden alijäämä	-6,1	66,7	91,6 %

Tilikauden alijäämän 6,1 milj. euroa muodostuminen talousarviota 66,7 milj. euroa paremmaksi koostuu tiivistetysti esitettyinä seuraavista budjettipoikkeamista:

Budjettipoikkeamat	Milj. €	%
Toimintatuloja jäi saamatta	-0,8	-0,1
Valmistus omaan käyttöön toteutui pienempänä	-0,1	-0,1
Toimintamenoissa säästettiin	19,1	0,6
Toimintakatteen poikkeama	18,2	0,8
Verotuloja jäi saamatta	-57,5	-2,8
Valtionosuuksia saatiin enemmän	22,6	20,5
Rahoituserissä säästettiin	22,2	19,9
Vuosikatteen poikkeama	5,4	10,8
Poistoja kirjattiin enemmän	-2,7	-1,5
Satunnaisia eriä saatiin enemmän	38,8	76,6
Tilikauden tuloksen poikkeama	41,5	51,0
Varausten ja rahastojen muutokset	25,1	293,5
Tilikauden alijäämän poikkeama	66,7	91,6

Yhteenveto

Tarkastuslautakunnan mielestä toimintatulojen ja -menojen sekä poistojen budjetoinnissa onnistuttiin hyvin. Budjettipoikkeamat jäivät näiden osalta 0,1–1,5 %:n väliin. Verotulot sen sijaan oli budjetoitu optimistisesti, ja ne olivat euromääräisesti suurin erä, joka toteutui budjetoitua heikompana. Valtionosuuksien, rahoituserien sekä satunnaisien erien budjetoinnissa oli noudatettu varovaisuuden periaatetta, ja ne kaikki toteutuivat talousarviota huomattavasti parempina. Kamppi-Töölönlahti -rahaston ja lähiörahaston tuloutus- ja siirtokirjauksista sekä Kallion virastotalon investointivarausten poistoeron tuloutuksesta syntyi talousarvioon nähden myös huomattava positiivinen ero. Edellä sanotun takia toimintakate, vuosikate, tilikauden tulos ja tilikauden ylijäämä toteutuivat talousarviota parempina.

Budjettikurin osalta tarkastuslautakunta toteaa, että virastot ja laitokset pysyivät kokonaisuutena tarkastellen hyvin hyväksytyn talousarvion raameissa niin menojen kuin tulojenkin osalta. Sosiaali- ja terveystoimi sekä rakennus- ja ympäristötoimi ylittivät budjetoidut menot, mutta ylitykset kompensoituivat muiden toimialojen säästöillä.

Sosiaali- ja terveystoimi on vuosina 2003–2005 ylittänyt määrärahansa 51–56 milj. euroa vuosittain. Tästä HUS:n ylitys on ollut 18–23 milj. euroa vuosittain. Kaupunginjohtaja on asettanut 1.3.2006 työryhmän selvittämään sosiaaliviraston talouden ohjausta sekä tekemään tarvittavat toimenpide-ehdotukset 31.5.2006 mennessä. Tarkastuslautakunnan mielestä toimenpide on ollut oikea. Sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja HUS:n menojen kasvun hillitsemiseksi tulisi tarkastuslautakunnan mielestä kiinnittää edelleen huomiota hoitoketjujen toimivuuden parantamiseen, panostaa perusterveydenhoidon oikea-aikaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen sekä parantaa sosiaalitoimen ja terveystoimen yhteistyötä.



26.4.2006

Investoinnit

Investointeihin oli varattu talousarviossa 247,4 miljoonan euron määrä-raha, josta käytettiin 231,4 milj. euroa. Säästöä syntyi 16,1 milj. euroa. Investointien toteutumisprosentti alkuperäiseen talousarvioon verrattu-na oli 93,5 %.

Rahoituslaskelma

Talousarvion mukaisen rahoituslaskelman toimintapääoman muutos –157,6 milj. euroa toteutui 123,1 milj. euroa parempana ja oli –34,5 milj. euroa. Poikkeama johtuu pääasiassa vuonna 2005 toteutetusta ylimääräisestä 100 miljoonan euron pääoman siirrosta Helsingin Ener-gialta.

Helsingin talous tuloslaskelman valossa

Tuloslaskelman eriä tarkastellaan viiden vuoden aikasarjana 2001–2005, jolloin talouden kehityksestä saadaan parempi kuva kuin yhden tai kahden tilivuoden perusteella. Euromäärät on esitetty kunkin vuoden rahanarvossa.

Toimintatuotot ja toimintakulut

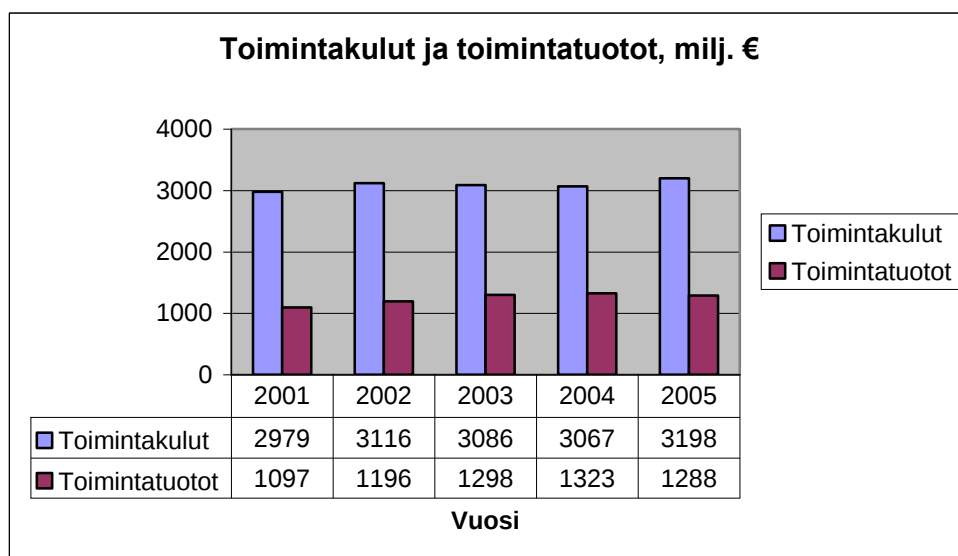
Toimintatuottojen suotuisa kehitys 2001–2004 katkesi vuonna 2005, jolloin toimintatuotot vähenivät edelliseen vuoteen verrattuna 35,3 milj. euroa (2,7 %). (Kuva 1)

Toimintakulujen aleneva trendi vuodesta 2002 alkaen kääntyi nousuun vuonna 2005, ja toimintakulut kasvoivat edellisestä vuodesta 131,1 milj. euroa (4,3 %). (Kuva 1)

Toimintakulujen suurin tarkastelujakson kasvava erä oli palvelujen os-tot, jotka ovat kasvaneet 155,0 milj. euroa (17,6 %) tarkastelujakson alusta (2001). Toiseksi suurin kasvava erä oli palkat ja palkkiot, jotka ovat kasvaneet 63,1 milj. euroa (6,3 %) tarkastelujakson alusta (2001). Kaupungin henkilöstömäärä väheni tarkastelujaksolla 1 913 henkilöllä.

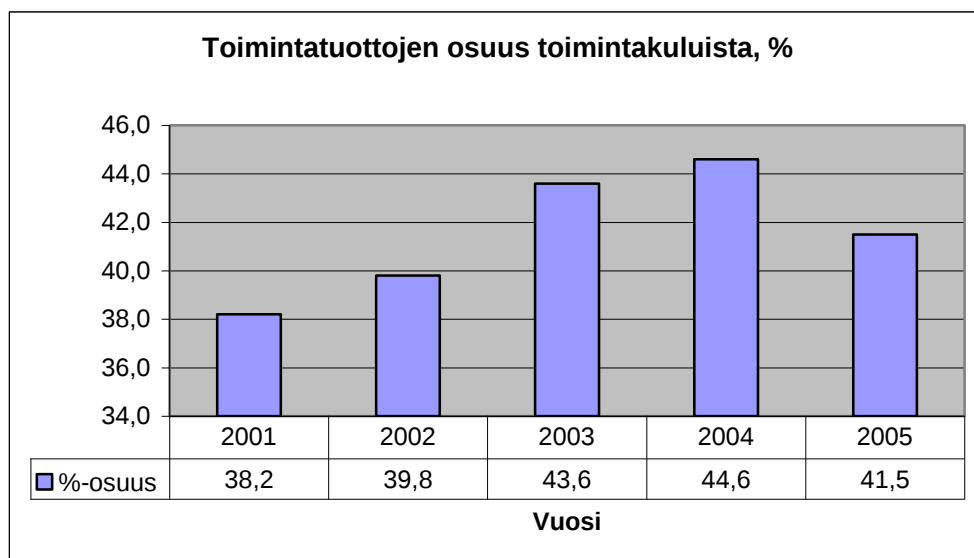


26.4.2006



Kuva 1

Vuonna 2005 toimintatuotoilla pystyttiin kattamaan enää 41,5 % toimintakuluista, kun viisivuotiskauden 2001–2005 aikana se parhaimmillaan oli 44,6 % (2004). (Kuva 2)

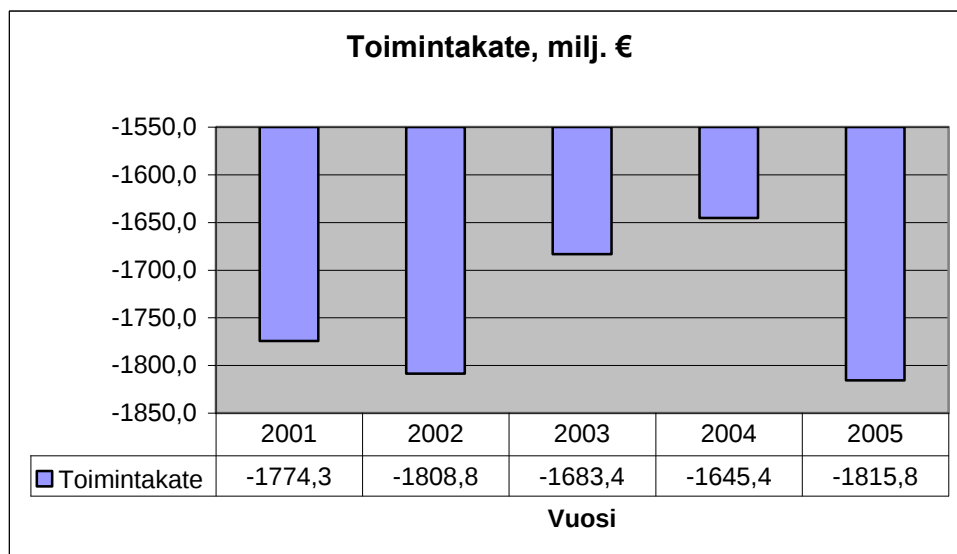


Kuva 2

Toimintakate

Toimintatuottojen ja toimintakulujen epäsuotuisan kehityksen johdosta toimintakate painui vuonna 2005 tarkastelujakson heikoimmaksi ja oli –1 816 milj. euroa, kun se tarkastelujaksolla oli parhaimmillaan –1 645 milj. euroa (2004). Toimintakate heikkeni edellisvuodesta 170,4 milj. euroa (10,4 %). (Kuva 3)

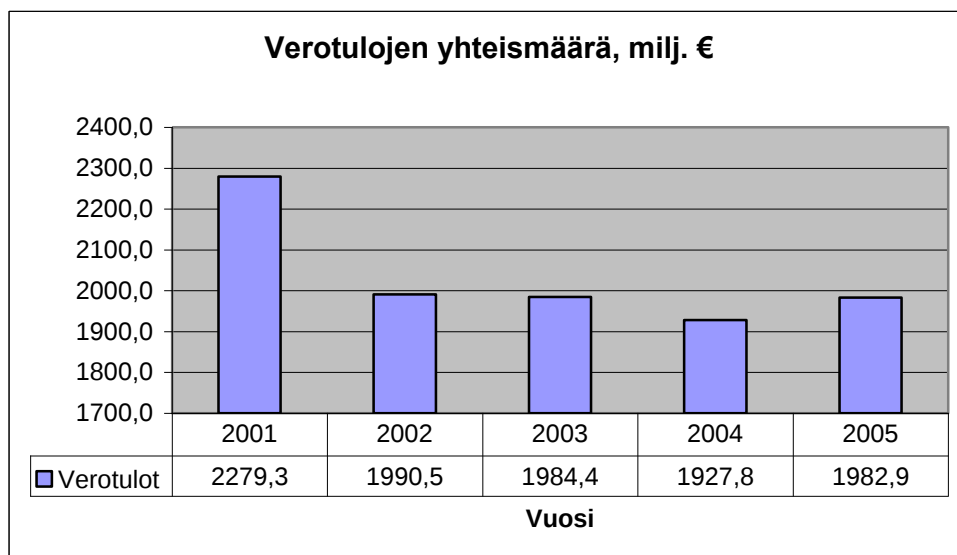
26.4.2006



Kuva 3

Verotulojen yhteismäärä

Verotulojen heikko kertymä jatkui vuonna 2005. Vaikka verotuloja saatiin 55,1 milj. euroa (2,9 %) edellisvuotta enemmän, niiden määrä on vähentynyt tarkastelujakson parhaasta vuodesta (2001) 296,4 miljoonalla eurolla (13 %). (Kuva 4)



Kuva 4

Valtakunnallisesti kuntien verotulot kasvoivat vuonna 2005 edellisvuoteen verrattuna keskimäärin 4,2 %². Jos Helsingin verotulokehitys olisi ollut samansuuruinen, Helsinki olisi saanut verotuloja 25,8 milj. euroa toteutunutta enemmän.

² Kuntatalous 1/2006, Suomen Kuntaliitto

26.4.2006

Kymmenen suurimman kaupungin verotulot kasvoivat vuonna 2005 keskimäärin 4,6 % edellisvuoteen verrattuna. Espoossa kasvu oli suurin, 9,3 %. Viiden suurimman kaupungin verotulojen muutosprosentit olivat ³:

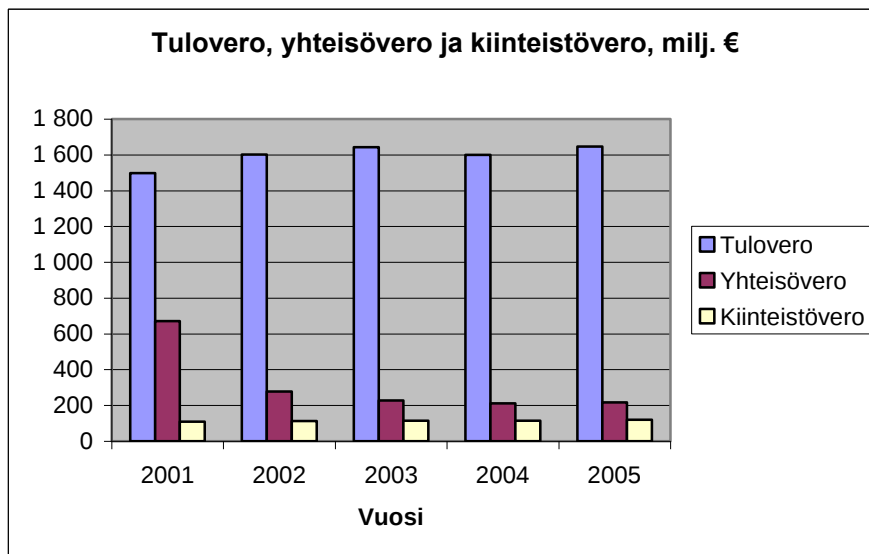
	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa *
Verotulojen muutos %	2,9	9,3	5,0	0,4	6,6

*Vantaa korotti veroprosenttiaan 0,75 prosenttiyksiköllä, muut eivät.

Kunnat ovat menettäneet huomattavan määrän verotulojaan siitä syystä, että valtio on keventänyt verotusta korottamalla kunnallisverovähennyksiä kompensoimatta tätä kunnille. Heikki Helinin laskelman mukaan Helsingin verotulot olisivat vuonna 2005 olleet 85,8 milj. euroa suuremmat, jos valtio ei olisi vuosina 1997–2003 keventänyt verotusta kuntien kustannuksella. Kymmenen suurimman kunnan menetys tämän johdosta oli 281 milj. euroa ja koko kuntakentän menetys yli 800 milj. euroa. ⁴

Tulovero, yhteisövero, kiinteistövero ja koiravero

Kunnan tuloverokertymä on hienokseltaan kasvanut tarkastelujaksolla. Vuonna 2005 tuloveroja kertyi 148,1 milj. euroa (9,9 %) enemmän kuin tarkastelujakson alussa (2001). Sen sijaan osuus yhteisöveron tuotosta on vähentynyt tarkastelujakson alusta dramaattisesti 455,5 milj. euroa (67,8 %). Kiinteistöveron ja koiraveron kertymät ovat pysytelleet tarkastelujaksolla melko vakioina. (Kuva 5)



Kuva 5

³ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005, Helsingin kaupungin tietokeskus, Heikki Helin

⁴ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005, Helsingin kaupungin tietokeskus, Heikki Helin



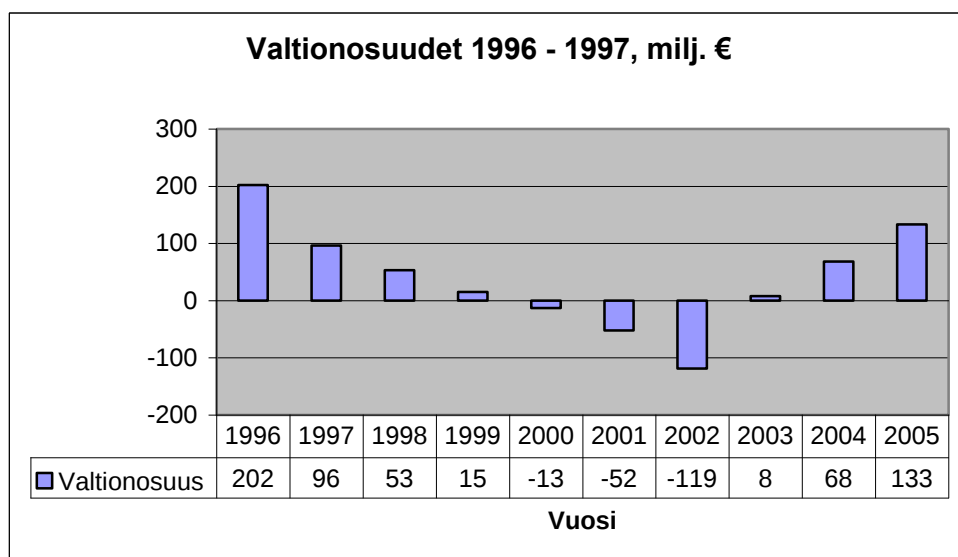
26.4.2006

Tarkastelujakson verokertymät olivat seuraavat:

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
Kunnan tulovero, milj. €	1 498,1	1 600,5	1 643,0	1 600,5	1 646,2
Osuus yhteisöveron tuotosta, milj. €	671,6	277,0	226,8	211,3	216,2
Kiinteistövero, milj. €	108,7	112,2	113,9	115,2	119,9
Koiraveron, milj. €	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
Yhteensä, milj. €	2 279,3	1 990,5	1 984,4	1 927,8	1 982,9

Valtionosuudet

Valtionosuuksien määrä vuonna 2005 oli 132,6 milj. euroa. Kasvu vuodesta 2004 oli 64,6 milj. euroa (94,9 %) ja tarkastelujakson 2001–2005 kasvu 184,5 milj. euroa (355,2 %). Valtionosuudet ovat olleet negatiiviset vuosina 2000–2002, ja niiden kehitys kymmenen vuoden ajalta käy ilmi kuvasta 6.



Kuva 6

Valtionosuuksiin sisältyy verotulotasaus, joka vuonna 2005 oli 282,9 milj. euroa, ja vastaa 3 veroprosenttiyksikön tuottoa. Näin ollen helsinkiläisten maksamasta 17,5 %:n tuloverosta vain 14,5 % voitiin käyttää kuntapalveluiden tuottamiseen helsinkiläisille.

Kunnilta on jäänyt vuonna 2005 saamatta huomattava määrä valtionosuuksia siitä syystä, että valtio on lykännyt kustannustenjaon tarkistusten maksua seuraaville vuosille ja osan seuraavalle hallituksellekin, sekä tehnyt indeksitarkistukset vajaina. Heikki Helinin laskelman mukaan Helsingiltä jäi tämän vuoksi vuonna 2005 saamatta valtionosuuksia 44,7 milj. euroa. Kymmenen suurimman kunnan valtionosuusmenetykset olivat 147 milj. euroa ja koko kuntakentän menetykset 417 milj. euroa.⁵

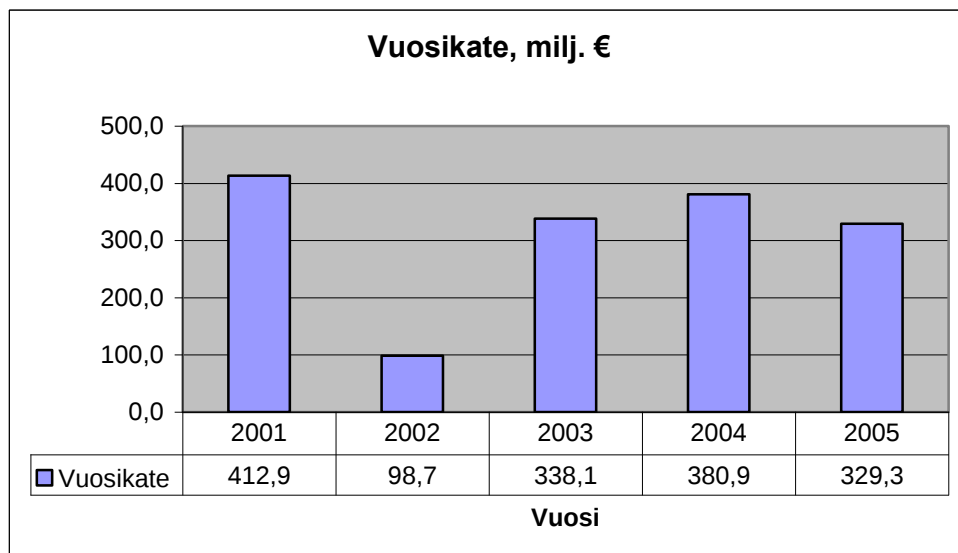
⁵ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005, Helsingin kaupungin tietokeskus, Heikki Helin



26.4.2006

Vuosikate

Vuoden 2005 vuosikate heikkeni edelliseen vuoteen verrattuna 51,6 milj. euroa (13,6 %) ja tarkastelujakson ensimmäiseen vuoteen nähden (2001) 83,6 milj. euroa (20,2 %). (Kuva 7)



Kuva 7

Vuosikate asukasta kohden oli viidessä suurimmassa kaupungissa seuraava:

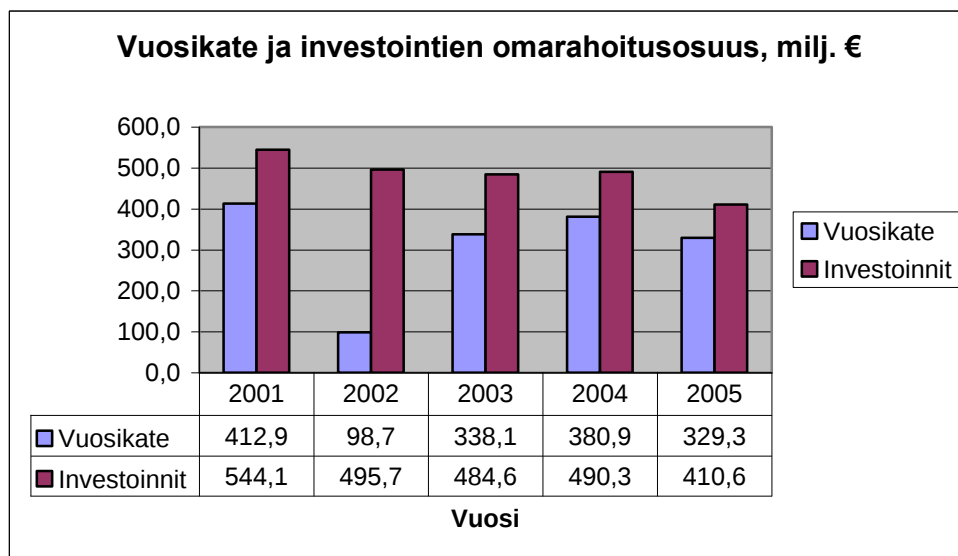
	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Vuosikate, €/asukas	587	527	422	61	171

Helsinki pystyi vuonna 2005 kattamaan vuosikatteella käyttöomaisuuden poistot. Vuosikatteen osuus poistoista vaihteli tarkastelujaksolla 34,4–163,2 %:n välillä seuraavasti:

	2001	2002	2003	2004	2005
Vuosikate/poistot,%	163,2	34,4	114,7	124,6	110,8

Vuosikatteen ja poistojen suhde ei ole kovin hyvä mittari, koska poistot eivät huomioi inflaatiota eivätkä tulevia muuttuvia investointitarpeita. Tätä parempi mittari on investointien tulorahoitusprosentti eli vuosikatteen ja investointien omarahoitusosuuden suhde. Sen tarkastelu osoittaa, että Helsinki ei ole pystynyt koko tarkastelujaksolla kattamaan vuosikatteella tehtyjä investointeja, vaikka niiden määrä on ollut aleneva. (Kuva 8) Kaupunki onkin ottanut vuosina 2002–2004 runsaasti uutta lainaa. Lainojen pääoma oli vuoden 2005 lopussa 739 milj. euroa, ja pääomien määrä on vuodesta 2001 lisääntynyt 535 milj. euroa (262 %).

26.4.2006



Kuva 8

Investointien tulorahoitusprosentti oli tarkastelujaksolla seuraava:

	2001	2002	2003	2004	2005
Vuosikate/ investoinnit, %	75,9	20,0	69,8	77,7	80,2

Vaikka vuoden 2005 investointien tulorahoitusprosentti oli tarkastelujakson paras, pystyttiin ainoastaan 80 % investointien omahankintamenosta kattamaan vuosikatteella eli tulorahoituksella. Vuosikatteella tulisi pystyä keskipitkällä aikavälillä kattamaan korvausinvestointien lisäksi myös tulevat muuttuvat investointitarpeet.

Investointien tulorahoitusprosentti oli viidessä suurimmassa kaupungissa seuraava:

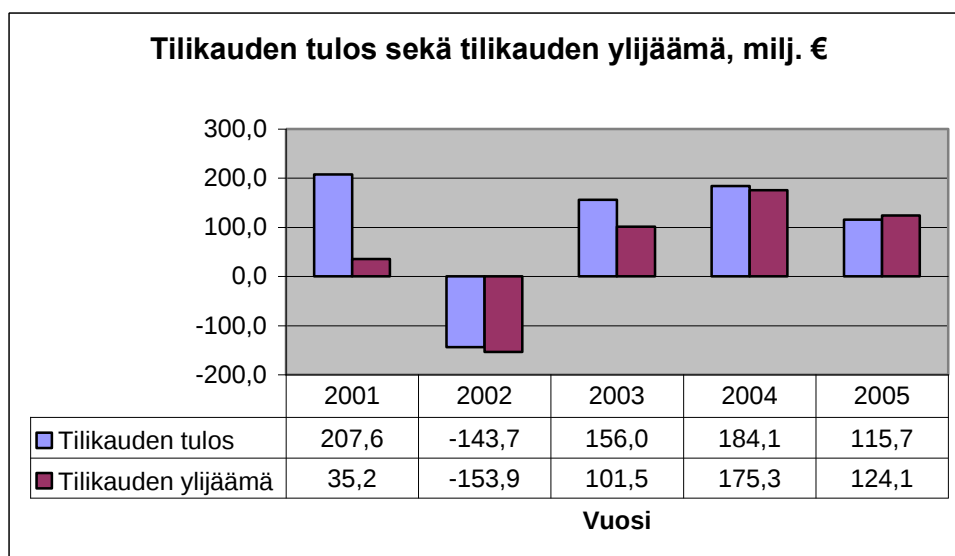
	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Investointien tulorahoitus, %	80	100	61	10	40

Tilikauden tulos

Tarkastelujakson tilikauden tulos ennen varausten ja rahastojen muutosta on ollut poikkeusvuotta 2002 lukuun ottamatta positiivinen. Vuoden 2005 tilikauden tulos heikkeni edellisvuoteen verrattuna 68,4 milj. euroa (37,2 %) ja oli myös vuotta 2003 heikompi. (Kuva 9)

Myös tilikauden tulos varausten ja rahastojen muutosten jälkeen on ollut tarkastelujaksolla ylijäämäinen poikkeusvuotta 2002 lukuun ottamatta. Tilikauden ylijäämä oli vuonna 2005 kuitenkin 51,2 milj. euroa (29,2 %) edellisvuotta heikompi. (Kuva 9) Tilikauden tuloksen ylijäämäisyys on perustunut viime vuosina liikelaitosten ja erityisesti Helsingin Energian hyvään tulokseen.

26.4.2006



Kuva 9

Yhteenveto

Tarkastuslautakunta toteaa, että Helsingin sinänsä tyydyttävään tulokseen sisältyy useita huolenaiheita. Kaupungin toimintakate painui vuonna 2005 tarkastelujakson 2001–2005 pohjalukemiin ja oli –1 815,8 milj. euroa. Erityisenä huolenaiheena on myös verotulokertymän 1 982,9 milj. euroa jääminen jo neljäntenä peräkkäisenä vuotena lähes 300 milj. euroa alemmalle tasolle kuin vuonna 2001. Tulorahoitus ei ole riittänyt yhtenäkkään tarkastelujakson vuotena kattamaan tehtyjä investointeja, ja lainakantaa on jouduttu vuodesta 2001 lisäämään 535 miljoonalla eurolla. Kaupungin taloudellinen tulos on edelleen liikelaitosten ja erityisesti Helsingin Energian hyvän tuloksen varassa. Ilman liikelaitosten ylijäämiä kaupungin talous olisi 6,1 milj. euroa alijäämäinen.

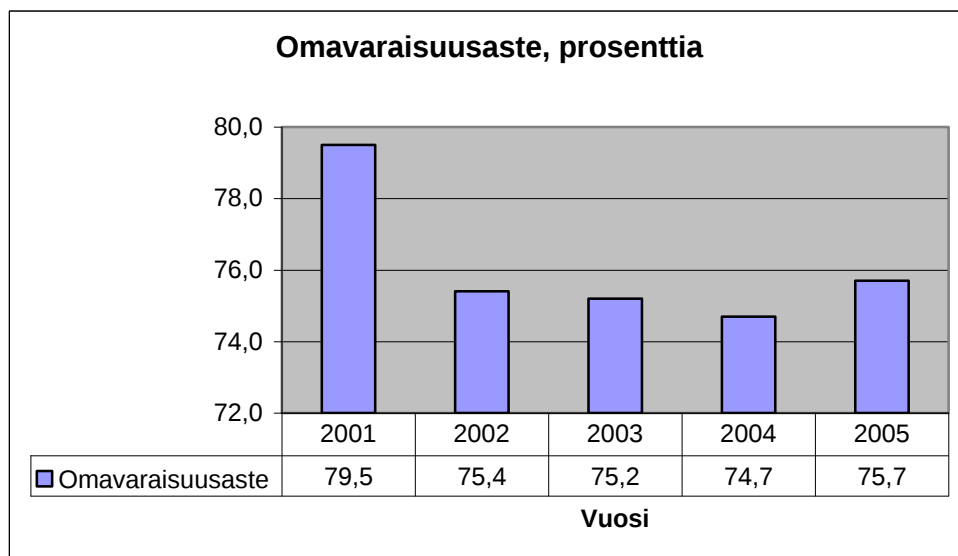
Helsingin talous taseen valossa

Omavaraisuusaste⁶ mittaa kunnan vakavaraisuutta ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä tähtäyksellä. Helsingin omavaraisuusaste on hieman kohentunut vuosiin 2002–2004 verrattuna, mutta ei yllä vuoden 2001 tasolle. Helsingin omavaraisuusastetta voidaan kuitenkin pitää hyvänä. (Kuva 10)

⁶ Omavaraisuusaste = $100 \times (\text{oma pääoma} + \text{poistoero} + \text{vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{taseen loppusumma} - \text{saadut ennakot})$



26.4.2006

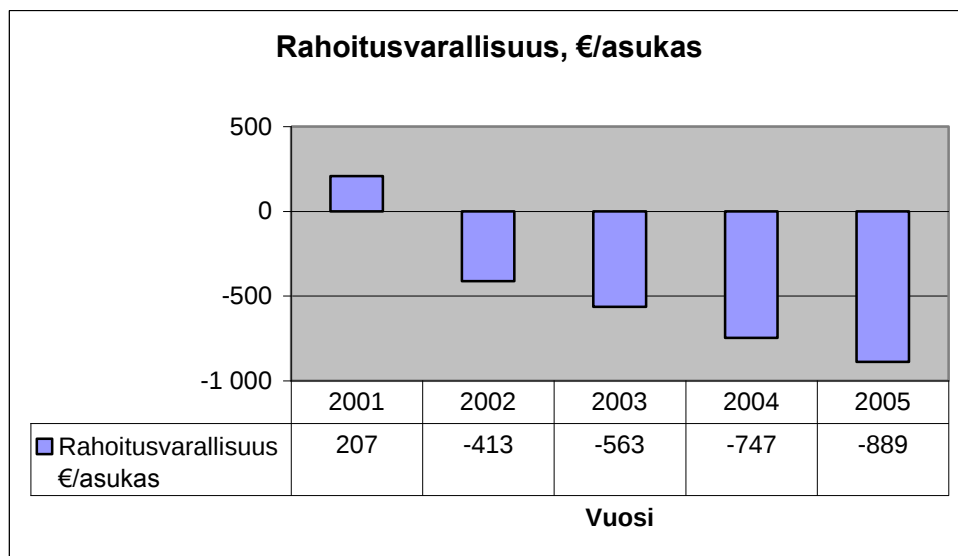


Kuva 10

Viiden suurimman kaupungin omavaraisuusasteet olivat vuonna 2005 seuraavat:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Omavaraisuusaste, %	76	82	73	62	48

Rahoitusvarallisuus⁷ (euroa/asukas) osoittaa, kattavatko rahoitusomaisuus ja pitkäaikaiset sijoitukset vieraan pääoman. Kuvasta 11 voidaan todeta, että Helsingissä näin ei ole vuoden 2001 jälkeen tapahtunut, ja että tunnusluku on tarkastelujaksolla heikentynyt vuosi vuodelta voimakkaasti.



Kuva 11

⁷ Rahoitusvarallisuus, €/asukas = (saamiset + rahoitusarvopaperit + rahat ja pankkisaamiset – vieras pääoma + saadut ennakot) / asukasmäärä 31.12.

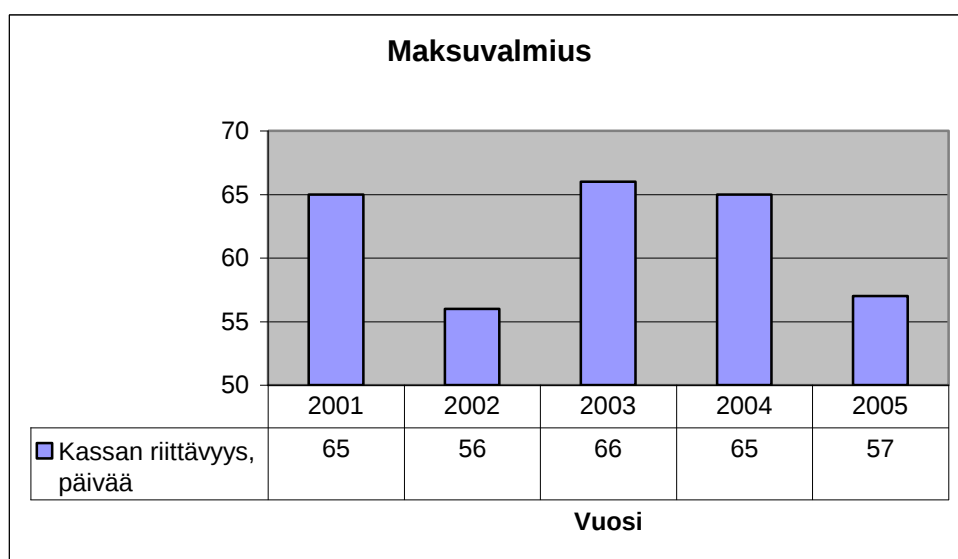


26.4.2006

Viiden suurimman kaupungin rahoitusvarallisuus oli vuonna 2005 seuraava:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Rahoitusvarallisuus, €/asukas	-889	-348	-814	-1 293	-2 774

Maksuvalmiutta kuvataan kassan riittävyytenä päivissä ja se kertoo, monenko päivän kassastamaksut voidaan kattaa kassavaroilla. Helsingin maksuvalmius heikkeni vuonna 2005 ja oli toiseksi heikoin koko tarkastelujaksolla. (Kuva 12) Vuosina 2002–2004 otetut lainat paransivat kyseisten vuosien maksuvalmiutta. Vuonna 2005 ei uusia lainoja otettu. Maksuvalmiutta voidaan pitää kohtuullisena.



Kuva 12

Viiden suurimman kaupungin maksuvalmiutta kuvaava kassan riittävyys oli vuonna 2005 seuraava:

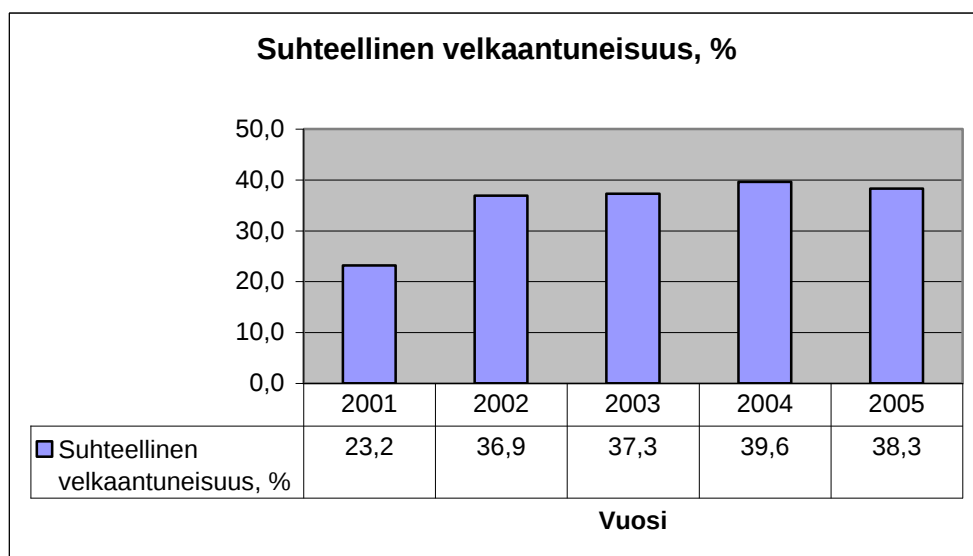
	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Kassan riittävyys, päivää	57	57	34	28	1

Suhteellinen velkaantuneisuus⁸ kertoo, kuinka monta prosenttia käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tunnusluku on tarkastelujakson neljän viime vuoden aikana pysynyt samalla tyydyttävällä tasolla, joskin huomattavasti huonompana kuin vuonna 2001. (Kuva 13)

⁸ Suhteellinen velkaantuneisuus, % = $100 \times ((\text{vieras pääoma} - \text{saadut ennakot}) / (\text{toimintatuotot} + \text{verotuotot} + \text{valti-onosuudet}))$



26.4.2006



Kuva 13

Viiden suurimman kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus oli vuonna 2005 seuraava:

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	38	32	33	40	69

Yhteenveto

Tarkastuslautakunnan mielestä Helsingin omavaraisuusastetta voidaan vielä pitää hyvänä ja maksuvalmiuttakin kohtalaisena. Vuoden 2001 tasosta rahoitusvarallisuus on huvennut ja suhteellinen velkaantuneisuus kasvanut. Siksi kaupungin on lähivuosina pystyttävä merkittävästi lisäämään tuloja, karsimaan menoja tahi lisäämään kustannustehokkuutta, jotta palvelutuotanto ja sen vaatimat investoinnit voitaisiin hoitaa lainakantaa lisäämättä.

Rahoituslaskelma

Rahoituslaskelmalla osoitetaan, kuinka paljon varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta on ylijäämäinen tai alijäämäinen sekä miten alijäämäinen nettokassavirta on rahoituksellisesti katettu tai ylijäämäinen nettokassavirta käytetty.

Vuonna 2005 kaupungin varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta oli 26,6 milj. euroa alijäämäinen. Niin ikään rahoitustoiminnan nettokassavirta oli 57,1 milj. euroa alijäämäinen. Yhteenlaskettu nettokassavirran alijäämä 83,7 milj. euroa vähensi kaupungin kassavarajoja. Kassavarat vähenivät vuoden alun 662,2 miljoonasta eurosta 578,5 milj. euroon.

Konsernin talous

Kaupunkikonsernin talouden arviointi on mahdollista ainoastaan taseen perusteella, koska kuntalaki ei edellytä konsernituloslaskelman laatimista.



26.4.2006

Seuraavassa esitetään konsernin tunnuslukuja vuosilta 2001–2005 sekä emon vastaavat tunnusluvut vuodelta 2005.

	2001	2002	2003	2004	2005	Emo 2005
Lainakanta milj. €	1 694	2 159	2 400	2 519	2 523	739
Lainat, €/asukas	3 028	3 857	4 290	4 506	4 497	1 318
Taseen loppusumma, milj. €	10 073	10 549	10 884	11 230	11 341	9 370
Omavaraisuus %	66	62	61	61	62	76

Konsernin lainakanta on lisääntynyt tarkastelujaksolla 829 miljoonalla eurolla (1 469 eurolla/asukas) ja 49 %. Konsernin lainakanta on 3,4 kertaa suurempi kuin emon lainakanta.

Taseen loppusumma on kasvanut tarkastelujaksolla 1 268 miljoonalla eurolla ja 12,6 %. Konsernitaseen loppusumma on 1,2 kertaa suurempi kuin emon taseen loppusumma.

Konsernin omavaraisuusaste on pysynyt tarkastelujakson aikana samalla tasolla (61-66 %) ja sitä on pidettävä suhteellisen hyvänä.

Konsernin ja emon vastuista on kaupungin tilinpäätösasiakirjassa esitetty liitetietoina erittely ja euromäärät. Kaupungin JHTT-tilintarkastaja on kuitenkin todennut, että tiedot eivät ole kattavia, ja joitakin tietoja on ilmoitettu useampaan kertaan. Sen takia vastuut on jätetty tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Viiden suurimman kaupungin konsernia koskevat tunnusluvut olivat vuonna 2005 seuraavat:⁹

	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Vantaa
Lainakanta, milj. €	2 523	920	626	817	1 206
Lainat, €/asukas	4 497	3 970	3 062	4 670	6 442
Omavaraisuus %	62	57	56	43	48

Yhteenveto

Helsingin konsernilainakanta on tarkastelujaksolla 2001–2005 kasvanut 829 miljoonaa euroa (49 %). Vuodesta 2004 lainakanta on kasvanut 4 milj. euroa (0,2 %). Omavaraisuusaste on säilynyt suhteellisen hyvänä. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä sitä, että konsernin lainakannan kasvu on ollut edellisvuoteen verrattuna varsin maltillinen. Vastuista tarkastuslautakunta edellyttää jatkossa luotettavia tietoja.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota

- *siihen, että kaupungin ylijäämäinen tulos perustuu edelleen liikelaitosten ja etenkin Helsingin Energian hyvään tulokseen. Tilanteen muuttaminen edellyttää virastojen ja laitosten toiminnan tehostamista, jotta palvelutuotanto voidaan hoitaa kustannustehokkaammin.*
- *sosiaali- ja terveystoimen vuodesta toiseen jatkuneeseen menojen ylitykseen, josta HUS:n osuus kahtena viime vuotena oli karkeasti 45 %. Sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja HUS:n menojen kasvun hillitseminen edellyttää hoitoketjujen toimivuuden parantamista,*

⁹ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005, Helsingin kaupungin tietokeskus, Heikki Helin



26.4.2006

perusterveydenhoidon oikea-aikaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen panostamista sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteistyön parantamista.

- verotulokertymän huomattavaan heikkenemiseen vuoden 2001 tasta. Helsingin verotulot ovat kasvaneet koko maan keskiarvoa ja myös kymmenen suurimman kaupungin keskiarvoa heikommin. Lisäksi valtio on keventänyt verotusta korottamalla kunnallisverovähennyksiä kompensoimatta sitä kunnille. On tärkeää, että kaupunki pyrkii vaikuttamaan valtion suuntaan siten, että sen harjoittama politiikka ei vähennä kaupungin verotuloja. Yhtä tärkeää on kuitenkin laajentaa veropohjaa mm. omia elinkeino-, kaavoitus- ja asuntopoliittisia keinoja monipuolisesti käyttäen.*

3.3

KAUPUNGIN TOIMINTAA JA TALOUTTA KOSKEVIA KOKONAISARVIOINTEJA

3.3.1

SISÄISEN VALVONNAN TILA JA RISKIENHALLINTA

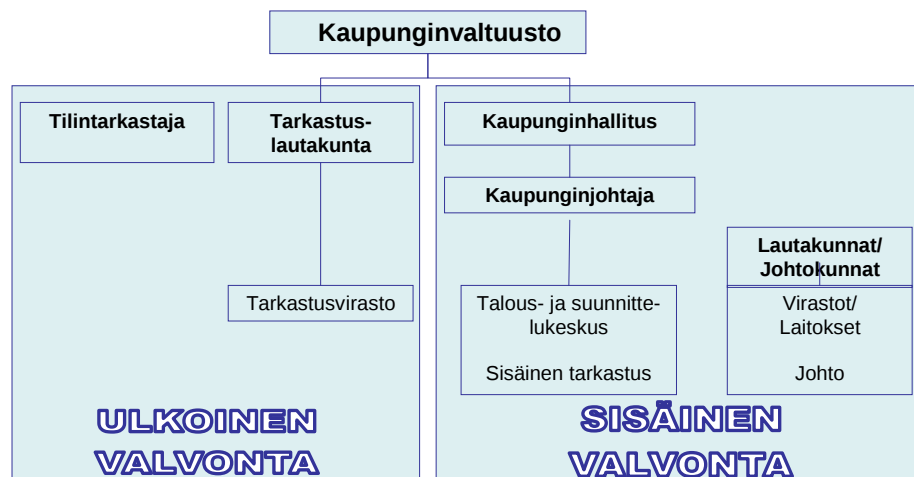
Kuntalain 71 §:n mukaan tarkastuslautakunta järjestää kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan kokonaisarviointi sopii luontevasti tarkastuslautakunnan arviointitehtävään.

Arvioinnin taustalla on huoli sisäisen valvonnan toimivuudesta. Arviointi toteutettiin lähinnä kirjallisen aineiston avulla ja se rajautui lainsäädännön ja säännösten läpikäymiseen sekä niiden käytännön noudattamisen yleiseen arviointiin.

Hallinnon ja taloudenhoidon valvonnan organisaatio

Ulkoisen ja sisäisen valvonnan organisaatio on seuraava:

Helsingin kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon valvonta





26.4.2006

Ulkoisen valvonnan organisaatio

Ulkoisen valvonnan tarkastuselimet ovat tarkastuslautakunta, tarkastusvirasto ja kaupungin ulkopuolinen tilintarkastaja, tilivuosi 2005–2008 koskien Ernst & Young Julkispalvelut Oy.

Tarkastuslautakunta on asetettu hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten sekä arvioimaan valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Lisäksi se huolehtii tarkastussäännön mukaan kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Tarkastusvirasto toimii tarkastuslautakunnan alaisena kaupungin hallintoa ja taloutta tarkastavana virastona päätehtävinään avustaa lautakuntaa arvioinnissa ja tilintarkastajaa sopimuksen mukaisesti tilintarkastuksessa.

Tilintarkastajan tehtävä on lakisääteiseen tarkastukseen sisältyen muun ohessa tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Sisäisen valvonnan organisaatio

Kaupungin johtajiston vastuualuejaon mukaisesti sisäinen valvonta kuuluu *kaupunginjohtajan* toimialaan. Lisäksi kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä on kunkin toimialallaan johtaa, valvoa ja kehittää kaupungin hallintoa sekä vastata siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Talous- ja suunnittelukeskuksen *sisäisen tarkastuksen yksikölle* on johdosäännön 6 §:ssä määritetty toimialaksi huolehtia sisäisestä valvonnasta hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti.

Sisäisen valvonnan määrittely

Sisäinen valvonta voidaan määritellä eri tavoin. Ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n (International Organization of Supreme Audit Institutions) tarkastusstandardi 141 toteaa, että tarkastuksen laajuutta ja aluetta määritellessään tarkastajan olisi tutkittava ja arvioitava sisäisen valvonnan luotettavuus.

INTOSAI on laatinut julkishallinnon tarkastusstandardien EU-sovellusohjeita. Sovellusohjeen 21 mukaan sisäinen valvonta tarkoittaa toimintaperiaatteita ja menettelyjä, joilla johto varmistaa, että

- yksikön tavoitteet saavutetaan taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti
- ulkoisia sääntöjä (lait, säännökset) ja johdon toimintaperiaatteita noudatetaan
- varoja ja tietoja suojataan
- petokset ja virheet torjutaan ja havaitaan



26.4.2006

- kirjanpitoaineistot ovat asianmukaisia ja taloudelliset tiedot ja johdon informaatio ovat oikea-aikaisia ja luotettavia.

Sovellusohje toteaa sisäisen valvonnan käsitteen kattavan kirjanpitoa ja taloushallintoa koskevien tekijöiden lisäksi kaksi muuta osa-aluetta:

- **valvontaympäristö** tarkoittaa ylemmän johdon ja linjajohdon yleistä asennoitumista, tietoisuutta ja toimia, jotka liittyvät sisäiseen valvontaan sekä sen merkitykseen yksikössä
- **sisäiset valvontamenettelyt** tarkoittavat menettelyjä, jotka yksikön johto on ottanut käyttöön valvontaympäristön lisäksi.

Sisäisen tarkastuksen **kansainvälinen ammattistandardi** 2120 toteaa, että sisäisen tarkastustoiminnon tulee tukea organisaatiota tehokkaiden valvontamenettelyiden ylläpidossa arvioimalla niiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta ja edistämällä niiden jatkuvaa parantamista.

Tilintarkastaja arvioi kaupungin sisäisen valvonnan tilaa ja toimivuutta **COSO**-viitekehyksen avulla (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

Arviointiaineisto

Kuntalaki ja sen tulkinta

Kuntalain 73 §:n mukaan tilintarkastajan tehtävä on muun ohessa tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tämä on kuntalaissa ainoa kohta, jossa mainitaan käsite sisäinen valvonta.

Heikki Harjula ja Kari Prättälä kirjoittavat teoksessaan *Kuntalaki, Taus-ta ja tulkinat*, Jyväskylä 2004, kunnan valvontajärjestelmästä. He toteavat, että sisäinen valvonta on käsitteenä kunnallishallinnossa melko uusi ja edelleen:

”Kun tilintarkastuksessa on kuntalaisen, valtuutetun ja ulkopuolisen intressitahon näkökulma, sisäisen valvonnan näkökulma on organisaation ja johdon näkökulma”.

Tekijät toteavat kommentaariateoksessaan, että sisäinen valvonta jakautuu sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen. Sisäisen valvonnan järjestämisvastuu on kunnanhallituksella sekä toteuttamis- ja valvontavastuu kunnanjohtajalla.

Vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä kuuluu kunnanhallitukselle, vaikka asiaa ei kuntalaissa mainitakaan erikseen kunnanhallituksen tehtävien kohdalla. Kuntalain 23 §:ssä mainitut kunnanhallituksen valvontatehtävät eivät tarkoita sisäistä valvontaa.

Kuntalaissa ei ole riittävän yksiselitteistä säädöstä siitä, että sisäinen valvonta on kunnanhallituksen tehtävä.



26.4.2006

Tarkastussääntö

Kaupunginvaltuuston 21.10.1998 hyväksymän tarkastussäännön mukaan tilintarkastajan tulee antaa tilintarkastuskertomuksessa lausunto siitä, onko kaupungin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 73 §:n mukaan tilintarkastajien on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tarkastussäännössä tilintarkastajalle annettu lausunnon antamistehtävä on kuntalaissa esitettyä tarkempi. Myös Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry:n suositus tilintarkastuskertomukseksi edellyttää tilintarkastajan lausumaa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta.

Tarkastussäännön mainintaa tilintarkastuskertomuksessa annettavasta lausunnosta sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta voidaan harkita tarkastussääntöä uusittaessa.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Kaupunginvaltuuston 18.9.1996 hyväksymän kaupunginhallituksen johtosäännön 9.2 §:n mukaan kaupunginjohtajan toimialaan kuuluu muun ohessa sisäinen valvonta.

Johtosäännön 8.1 §:n mukaan kaupunginhallitus seuraa, että kaupungin toimielimet, virastot ja laitokset sekä ne yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, toimivat kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti. Johtosäännön 14.1 §:n mukaan kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä on kunkin toimialallaan johtaa, valvoa ja kehittää kaupungin hallintoa sekä vastata siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Sisäistä valvontaa ei ole johtosäännössä selkeästi määrätty kaupunginhallituksen tehtäväksi, sen sijaan kaupunginjohtajalle on.

Talous- ja suunnittelukeskuksen johtosääntö

Kaupunginvaltuuston 26.11.2003 hyväksymän talous- ja suunnittelukeskuksen johtosäännön 6 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen yksikkö huolehtii sisäisestä valvonnasta hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti. Talous- ja suunnittelukeskus kuuluu kaupunginjohtajan toimialaan. Sisäisen tarkastuksen yksikkö toimii talous- ja suunnittelukeskuksen päällikön, rahoitusjohtajan alaisena.

Johtosäännön sanamuoto ”huolehtii sisäisestä valvonnasta” ei ole onnistunut, koska se ohjaa sisäisen valvonnan vastuuta tarkastavan osapuolen kannettavaksi. Tehtävä huolehtia sisäisestä valvonnasta kuuluu kaupungin hallinnossa paljon laajemmalle joukolle: kaupunginhallitukselle ja kaupunginjohtajistolle, lauta- ja johtokunnille sekä virastojen ja laitosten johdolle sekä yleensä esimiehille.



26.4.2006

Johtosäännön tämä kohta sisäisen tarkastuksen toimialasta on muutettu 29.3.2006 kuuluvaksi: "Osasto arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti".

Johtosäännön sanamuodon tarkistaminen sisäisen tarkastuksen yksikön toimialaa nykyistä paremmin kuvaavaksi on hyväksytty valtuustossa 29.3.2006.

Taloussääntö

Kaupunginvaltuusto on vahvistanut taloussäännön 26.2.2003. Säännössä on määryksiä toimintaperiaatteista, taloushallinnon organisatiosta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, rahatoimesta ja laskentatoimesta.

Taloussäännön 2.1 § 4 kohdan mukaan kaupungin toiminnot on järjestettävä ja tehtävät hoidettava siten, että

- organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja
- vastuu asianmukaisen valvonnan toteuttamisesta on kullakin toimielimellä ja jokaisella esimiesasemassa olevalla henkilöllä sekä kaikilla viranhaltijoilla ja työntekijöillä oman työtehtävänsä osalta.

Edellä lainatun kohdan loppu "sekä kaikilla viranhaltijoilla ja työntekijöillä oman työtehtävänsä osalta" liittyy kyseisten henkilöiden velvollisuuteen suorittaa työtehtävänsä asianmukaisesti. Sääntökohta laajentaa sisäisen valvontatehtävän kovin laaja-alaiseksi, esimiestasolta kuhunkin työntekijään asti.

Säännön 3 § toteaa virheellisesti kaupunginkanslian tehtävänä olevan "kaupunginjohtajan avustaminen sisäisen valvontatehtävän hoidossa". Tehtävä kuuluu talous- ja suunnittelukeskukselle.

Taloussäännön 18 § toteaa taloudenhoidon seurannasta, että viraston tai laitoksen päällikön on huolehdittava tehtäväalueellaan siitä, että taloudenhoidon seuranta on järjestetty tehtävän edellyttämällä tavalla.

Taloussäännössä on merkittävä määrä sisäisen valvonnan kannalta oleellisia säännöksiä, joiden ajantasaisuudesta on huolehdittava myös kaupungin toimintaorganisaatiota muutettaessa.

Muita säännöksiä ja ohjeita

Kaupunginhallinnossa on hyväksytty useita sisäisen valvonnan kannalta merkittäviä toimintaohjeita, joista osa on määrätty koskemaan myös kaupunkikonsernin yksiköjä:

- toimintaohje harmaan talouden torjumiseksi kaupungin hankintojen yhteydessä ja siihen liittyvä ohje rakennusalan urakatietojen ilmoittamisesta verohallinnolle
- ohje ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta



26.4.2006

- konserniohjeet, joissa määrätään mm. kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen johtamisesta ja valvonnasta
- konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamisen ja hallinnon periaatteita koskevat ohjeet.

Eettiset ohjeet

Kaupungin tilintarkastaja totesi väliraportissaan 1 tilivuoden 2005 tilintarkastuksesta mm., että ”kaupungin eettiset ohjeet ovat yleisellä tasolla olemassa lähinnä johtosäännöissä, taloussäännössä ja hallintosäännössä. Yksityiskohtaisia eettisiä arvoja eli käyttäytymisnormeja ei ole kaupungin ohjeistuksessa.” Tilintarkastaja suositteli eettisten ohjeiden laatimista.

Helsingin kaupungin eettisiä ohjeita on tilintarkastajan suosituksen mukaisesti valmisteltu niin, että ne viedään valtuuston käsiteltäviksi.

Sisäisen valvonnan ohjeet

Tilintarkastaja totesi edellä mainitussa väliraportissaan, että kaupungilta puuttuvat sisäisen valvonnan ohjeet. Tilintarkastaja suositteli ohjeiden laatimista.

Kyselyn perusteella seitsemästä suurimmasta kaupungista (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu ja Lahti) neljällä on kaupunginhallituksen hyväksymä sisäisen valvonnan yleisohje tai muun niminen vastaava ohje. Helsingin kaupungilla ei tällaista ohjetta vielä ole, mutta se on valmisteilla.

Toimintaohjeistusta hallinnosta ja taloudenhoidosta on taloussäännön ohella lisääntynyt. Kaupungin hallinnon kattavien sisäisen valvonnan ohjeiden laatimista tilintarkastajan suosituksen mukaisesti on harkittava.

Tilintarkastuskertomukset ja tilintarkastajan loppuraportit vuosilta 1997–2004

Tilintarkastuskertomusten lausumat sisäisestä valvonnasta

Kuntalain mukaan on vuoden 1997 alusta lukien tullut valita julkisen hallinnon ja talouden tilintarkastaja (JHTT) valtuuston toimikautta vastaavien vuosien hallinnon ja tilien tarkastamista varten. Vuosien 2005–2008 tilintarkastajana toimii kilpailutuksen perusteella Ernst & Young Julkispalvelut Oy. Tämä yhteisö, aikaisemmalta nimeltään Kunta-Kihlman Oy, on toiminut myös nelivuotiskausien 1997–2000 ja 2001–2004 tilintarkastajana.

Tilintarkastuskertomuksissa vuosilta 1997–2000 on mainittu: *”Kaupungin sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti”*.

Vuosien 2001–2003 tilintarkastuskertomuksissa vastaava maininta on muodossa: *”Kaupungin sisäinen valvonta on järjestetty olennaisilta osin asianmukaisesti”*.



26.4.2006

Vuoden 2004 tilintarkastuskertomuksessa on selostettu Helsingin Tekstiilipalvelussa paljastunutta väärinkäytöstä. Maininta sisäisestä valvonnasta on kertomuksessa muodossa: *"Kaupungin sisäinen valvonta on edellä esitetty huomioon ottaen järjestetty olennaisilta osin asianmukaisesti"*.

Tilintarkastaja on antanut tilintarkastuskertomuksissaan lausunnon siitä, onko kaupungin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Vuodesta 2001 alkaen lausunnossa on ollut varaus "olennaisilta osin".

Tilintarkastajan raportit

Tilintarkastaja on antanut tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle vuosittain kolme raporttia. Loppuraportit ovat julkisia asiakirjoja.

Tilintarkastajan raportit lähetetään tiedoksi kaupungin johtajistolle sekä virastojen ja laitosten johdolle. Lisäksi loppuraportit on jaettu kaupunginvaltuutetuille tiedoksi tilinpäätöskokousaineistossa.

Tilintarkastajan loppuraportit vuosilta 1997–2004 muodostavat laajan havaintoaineiston kaupungin hallintokuntien tilintarkastuksista. Raportit pohjautuvat osaltaan tarkastusviraston raportteihin. Tilintarkastaja saa käyttöönsä myös sisäisen tarkastuksen raportit. Tässä ei voi referoida laajasti raporttien sisältöä.

Raporttien sisäistä valvontaa käsittelevissä kohdissa on paljon tarkastushavainnoja. Seuraavassa on joitakin esimerkkejä tilintarkastajan loppuraporttien sisäistä valvontaa koskevista maininnoista eri vuosilta:

- Vuoden 1997 loppuraportti: "Riittävän sisäisen valvonnan ja kirjanpidon tietojen eheän siirtymisen varmistamiseksi kaikkien osakirjanpitojen ja pääkirjanpidon saldot tulisi täsmäyttää sekä juoksevasi kuukausittain että tilinpäätösrutiiniin sisältyen tilikauden päättymisajankohdalta".
- Vuoden 2000 loppuraportti: "Ilmitulleiden väärinkäytöstapausten johdosta kiinnitettiin huomiota sisäisen valvonnan tehostamiseen korostamalla esimiesten valvontavastuuta ja sitä, että heidän vastuullaan on luoda yksikköönsä tehokas kontrolliympäristö".
- Vuoden 2001 loppuraportti: eräs hallintokunta jätti noudattamatta omaa kassojen tarkastusta koskevaa talousohjetta, erään toisen hallintokunnan asiakasvarojen sisäisessä valvonnassa oli puutteita.

Tilintarkastusyhteisön päävastuullinen tilintarkastaja ja muut vastuutarastajat ovat selostaneet tarkastuslautakunnalle raportteja yksityiskohdista.

Tarkastuslautakunnan saaman kirjallisen ja suullisen raportoinnin perusteella lautakunnassa on muodostunut käsitys, että sisäisen valvonnan korjaamistarpeita esiintyy vuodesta toiseen joissakin samoissa hallintokunnissa. Tämä voi olla merkki huonosta kulttuurista hallintokun-



26.4.2006

nan hallinnon ja talouden hoidossa. Lautakunta on kiinnittänyt asiaan myös tilintarkastajan huomiota.

Mainittakoon esimerkkeinä valvonnan epäonnistumisista, että vuosina 2004 ja 2005 on mm. Helsingin Tekstiilipalvelussa tullut ilmi liki 600 000 euron kavallus ja Helsingin Vedessä on tehty laaja tutkimus epäilyistä kaupungin varojen väärinkäytöstä.

Mainittakoon lisäksi, että tilintarkastaja on suositellut vuoden 2005 tilintarkastuksen 2. väliraportissaan viranhaltijoiden riippumattomuuden vahvistamiseksi luettelon laatimista viranhaltijoiden hallintolain mukaisista läheisistä henkilöistä sekä heidän ja läheisten henkilöiden omistuksista kaupunkikonsernin ulkopuolisissa yhteisöissä ja säätiöissä. Samoin tilintarkastaja suositteli kaikkien kaupungin sivutoimilupien koamista yhteen rekisteriin.

Sisäisen valvonnan puutteita esiintyy tilintarkastajan raporttien perusteella toistuvasti joissakin samoissa hallintokunnissa.

Vuosien 2005–2008 tilintarkastussuunnitelmaansa tilintarkastaja on sisällyttänyt painotetusti sisäisen valvonnan tarkastuksen.

Riskienhallinta

Riskin voi määritellä todennäköisyydeksi, että tapahtuma tai toimenpide vaikuttaa kielteisesti organisaatioon tai toimintaan. Riskienhallintaa ei mainita kuntalaissa, mutta asiasta on kaupungin omia säännöksiä ja ohjeita.

Kaupunginhallitus on hyväksynyt 15.4.2002 riskienhallinnan yleisohjeen. Siinä todetaan, että vastuu riskienhallinnan järjestämisestä virastoissa ja laitoksissa kuuluu niiden päälliköille. Virastot ja laitokset laativat tarvittavat riskienhallintasuunnitelmat. Lisäksi kaupunginjohtaja on hyväksynyt 26.6.2002 riskienhallinnan toimintaohjeen. Myös kaupunginhallituksen hyväksymissä talousarvion noudattamisohjeissa on ollut jo muutaman vuoden ajan kohta riskienhallinnasta.

Kaupunginvaltuuston 26.2.2003 hyväksymässä taloussäännössä on kohtia mm. maksuvalmiudesta, rahoitustoiminnasta, sijoitustoiminnasta, maksuista, maksuliikenteestä, käteisvaroista ja riskienhallinnasta. Pääperiaatteena on kaupungin taloudellisen ja toiminnallisen vakauden sekä turvallisuuden varmistaminen.

Kaupungin virastot ja laitokset poikkeavat toisistaan toiminnoiltaan ja kooltaan. Siksi niiden kohtaamat ja toiminnan aiheuttamat riskit ovat aivan erisuuruisia ja -luonteisia. Suuri riskienhallinnallinen päätös on ollut esimerkiksi, että kaupunki ei pääosin vakuuta omaisuuttaan, vaan kaupungilla on oma vakuutusrahasto.

Sijoitustoiminnasta taloussääntö toteaa mm., ettei kaupunki ota valuuttariskiä ja että johdannaisia käytetään vain suojaamistarkoituksessa.



26.4.2006

Mainittakoon, että Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan aloitteen seurauksena kuntalain 13.1 § 3 kohtaan lisättiin vuonna 2002 valtuuston tehtäviin maininta, että valtuuston tulee päättää sijoitustoiminnan perusteista.

Riskienhallinnan yleisohjeissa on maininta riskienhallinnan koordinaatioryhmästä. Ryhmän toiminnan onnistumisessa on tärkeää keskeisten virastojen osallistuminen.

Vuoden 2005 lopussa oli sisäisen tarkastuksen yksikön selvityksen mukaan riskienhallintasuunnitelma tehtynä kahdella kolmasosalla virastoista ja laitoksista ja suunnitelma oli tekeillä kolmasosalla. Suunnitelmatilanne on kohtalaisen hyvä.

Hyvin ohjeistettu ja käytännössä toimiva riskienhallinta tukee virastojen ja laitosten johtoa sisäisen valvonnan toteutuksessa ja sen toimivuuden varmistamisessa. Myös tilintarkastuksen painopiste voi tällöin olla eri taholla.

Controller-koulutus ja -toiminta

Kunnan toiminnan arvioinnin, valvonnan ja tarkastuksen yhdeksi toimijaksi on viime aikoina muodostunut controller-toiminto. Sen tehtävänä on tuottaa oikea-aikaista ja havainnollista informaatiota toiminnan ohjauksen tarpeisiin. Julkishallinnossa controller-toimijat sovittavat yhteen poliittista ohjausta ja tulosohtausta.

Helsingin kaupungin ensimmäinen talousasiantuntijoiden controller-valmennus alkoi syksyllä 2005. Kaupungin taloushallinnon hoidossa tapahtui suuri keskittäminen, kun talous- ja suunnittelukeskukseen muodostettiin vuoden 2005 alussa taloushallintopalvelu. Controller-toiminto on uudistuva ja edistyksellinen malli kaupungin talouden ohjauksessa.

Controller-toiminto voi osoittautua modernissa taloushallinnossa virastojen ja laitosten päälliköille erittäin hyödylliseksi johtamisen apuvälineeksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *kuntalaissa ei ole riittävän yksiselitteistä säädöstä siitä, että sisäinen valvonta on kunnanhallituksen tehtävä, eikä sisäistä valvontaa ole johtosäännössä selkeästi määrätty kaupunginhallituksen tehtäväksi, sen sijaan kaupunginjohtajalle on*
- *taloussäännössä on merkittävä määrä sisäisen valvonnan kannalta oleellisia säännöksiä, joiden ajantasaisuudesta on huolehdittava myös kaupungin toimintaorganisaatiota muutettaessa*
- *toimintaohjeistusta hallinnosta ja taloushoidosta taloussäännön ohella on lisätty. Linkitys tärkeimpien säännösten ja ohjeiden sähköisten versioiden välillä helpottaisi niiden käyttöä.*
- *kaupungin hallinnon kattavien sisäisen valvonnan ohjeiden laatimista tilintarkastajan suosituksesta mukaisesti on harkittava*



26.4.2006

- *sisäisen valvonnan puutteita esiintyy tilintarkastajan raporttien perusteella kaupungin hallintokunnissa toistuvasti joissakin samoissa hallintokunnissa*
- *hyvin ohjeistettu ja käytännössä toimiva riskienhallinta tukee virastojen ja laitosten johtoa sisäisen valvonnan toteutuksessa ja sen toimivuuden varmistamisessa*
- *controller-toiminto voi osoittautua modernissa taloushallinnossa virastojen ja laitosten päälliköille erittäin hyödylliseksi johtamisen apuvälineeksi*
- *oleellisinta sisäisen valvonnan kannalta on virastojen ja laitosten valvontaympäristö sekä esimiesten asenne sisäisen valvonnan toteuttamiseen.*

3.3.2

PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA KUSTANNUKSET

Tarkastuslautakunta on arvioinut vuoden 2005 tarkastussuunnitelmaan sisältyvänä työnä palveluiden järjestämistä Helsingin kaupungissa. Palvelujen järjestäminen on yksi yhteisstrategioista, jotka kaupunginvaltuusto hyväksyi päättäessään vuoden 2005 talousarviosta ja vuosien 2005–2007 taloussuunnitelmasta. Arviointi perustuu kyselyyn, joka tehtiin syksyllä 2005 niille virastoille, jotka tuottavat palveluita suoraan kaupunkilaisille ja yrityksille. Liikelaitokset, kaupungin infrastruktuurista huolehtivat virastot sekä kaupungin sisäisiä palveluja tuottavat virastot jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Kysely lähetettiin 18 virastolle, joista 15 vastasi¹⁰. Arvioinnissa tarkasteltiin

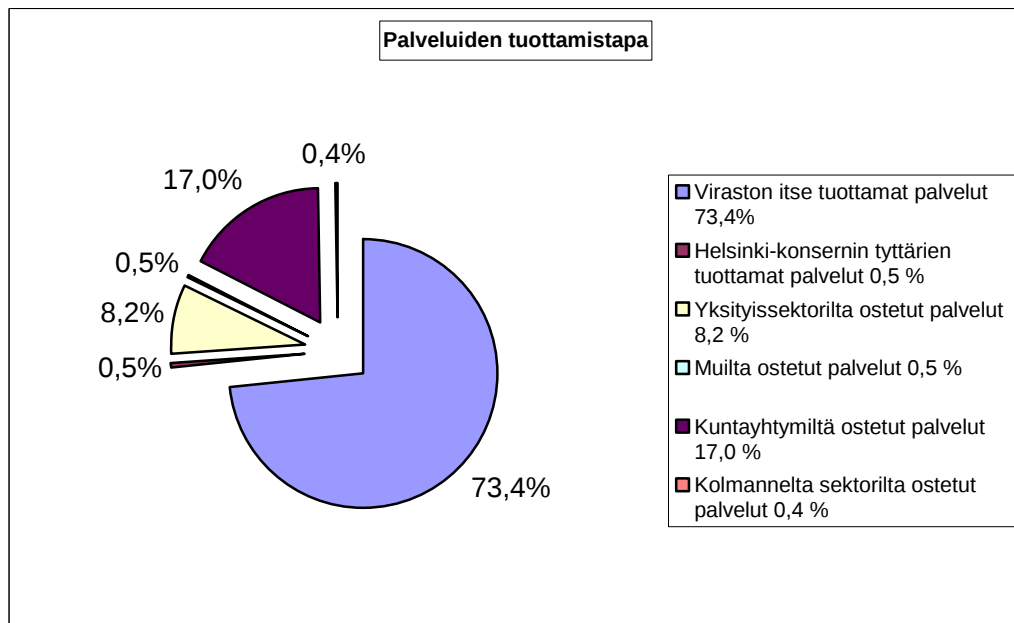
- palveluiden tuottamistapaa
- väestömäärän ja -rakenteen muutosten vaikutusta palveluiden järjestämiseen
- palveluiden kysynnän ja tarjonnan kohtaamista
- palveluiden saatavuuden tasapuolisuutta ja asukkaiden tasavertaisista kohtelua
- palveluiden parantamista
- palvelutuotannon kustannuksia
- palveluiden hinnoittelua
- henkilöstön saatavuutta
- palveluiden järjestämistä pääkaupunkiseudun yhteistyönä ja hoitotakuun toteutumista terveyskeskuksessa.

¹⁰ Ammattikorkeakoulu, Helsingin Tukkutori, kaupunginkirjasto, kaupunginorkesteri, Korkeasaaren eläintarha, liikuntavirasto, nuorisoasiainkeskus, opetusvirasto, pelastuslaitos, rakennusvalvontavirasto, ruotsinkielinen työväenopisto, suomenkielinen työväenopisto, sosiaalivirasto, terveyskeskus, ympäristökeskus

26.4.2006

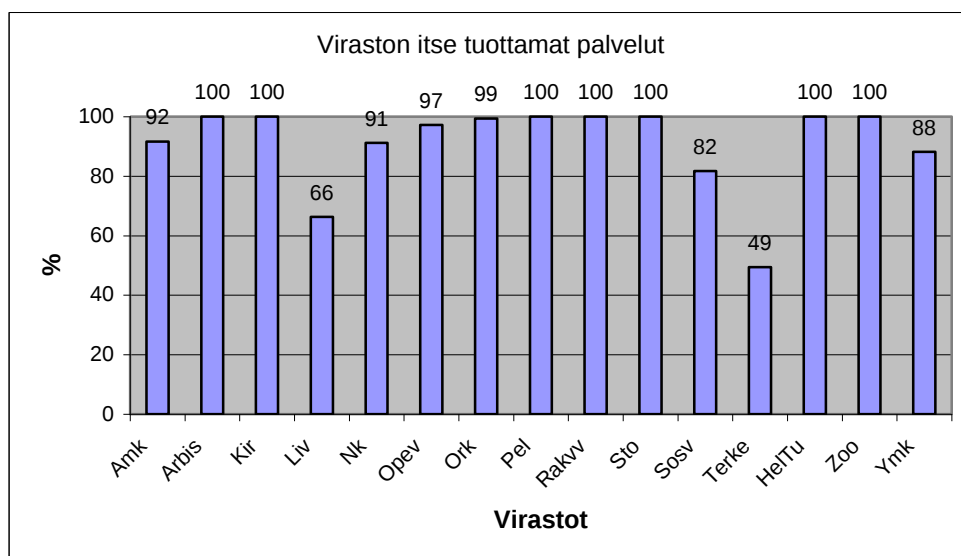
Palveluiden tuottamistapa

Kyselyssä selvitettiin palveluiden tuottamistapaa, jonka jakautumista itse tuotettuihin ja muualta ostettuihin palveluihin mitattiin palveluiden tuotantokustannusten euromäärillä. Kyselyssä mukana olleet virastot tuottivat kuntalaisille tarjoamistaan palveluista itse 73,4 %. Vain 26,6 % palveluista ostettiin ulkopuolelta. (Kuva 1)



Kuva 1

Itse tuotettujen palveluiden %-osuus koko palvelutuotannosta vaihteli virastoittain 49 %:sta 100 %:iin ja oli virastoittain seuraava (kuva 2):



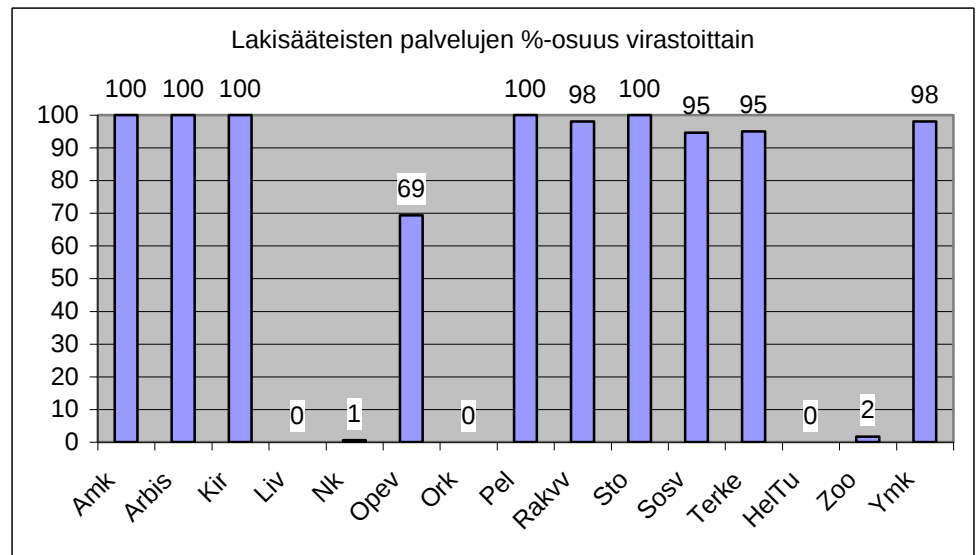
Kuva 2

Virastolyhenteet¹¹

¹¹ Amk = ammattikorkeakoulu, Arb = ruotsinkielinen työväenopisto, Kir = kaupunginkirjasto, Liv = liikuntavirasto, Nk = nuorisosiainkeskus, Opev = opetusvirasto, Ork = kaupunginorkesteri, Pel = pelastuslaitos, Rakvv = raken-

26.4.2006

Kyselyssä mukana olleiden virastojen järjestämistä palveluista lakisääteiset palvelut muodostivat 87 %. Lakisääteisten palveluiden % -osuus koko palvelutuotannosta esitetään virastoittain kuvassa 3.



Kuva 3

Palveluiden tuottamistavan suhteen ei saatujen vastausten mukaan ole lähitulevaisuudessa odotettavissa suuria muutoksia. Merkittävimmät muutoksista ovat Helsingin ja Vantaan ympäristölaboratorioiden yhdistäminen ja kaupunginkirjaston varautuminen laajempaan seudullisten palveluiden tuottamiseen. Espoo ei ole lähtenyt mukaan ympäristölaboratorioiden yhdistämiseen, mikä seutuyhteistyötä ajatellen on valitettavaa. Opetusvirasto, terveyskeskus ja sosiaalivirasto ilmoittivat ottavansa kantaa palveluiden tuottamistapakysymyksiin laatiessaan palvelustrategioitaan.

Suurin osa virastoista ilmoittaa arvioivansa vuosittain talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotusta laatiessaan, mitä palveluja kannattaa tuottaa itse ja mitä hankkia muualta. Nuorisoasiainkeskus arvioi asiaa strategioiden tarkastelun yhteydessä kahden vuoden välein. Myös opetusviraston ja sosiaaliviraston on tarkoitus toimia tällä tavoin.

Saatujen vastausten perusteella tarkastuslautakunta toteaa, että palvelut järjestetään helsinkiläisille melko lailla vanhastaan totutuilla tavoilla tuottamalla palvelut suurimaksi osaksi itse. Lähitulevaisuudessakaan ei tässä suhteessa ole odotettavissa suuria muutoksia. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että kuntapalvelujen tuotanto on työvoimavaltaista, ja Helsingin kaupunki on noudattanut henkilöstöpolitiikkaa, jonka mukaan henkilöstöä ei irtisanota.

Myös se, että palveluiden tuottamistapaa arvioidaan hyvin lyhyellä aikaperspektiivillä eli vuosittain talousarvioehdotusta laadittaessa, johtaa siihen, etteivät toteutettavat muutokset voi olla hyvin suuria. Käy helposti niin, että entisistä palveluista pidetään tiukasti kiinni, ja uusia vain lisätään entisten päälle. Tällöin yhteiskunnassa, asiakas-



26.4.2006

kunnassa ja palvelutarpeissa tapahtuvat muutokset eivät ehkä johda uusiin mielekkäisiin palvelukokonaisuuksiin.

Suurempien muutosten aikaan saaminen edellyttää laajaa, rakennemuutokset huomiioon ottavaa tarkastelua pitemmällä tähtäimellä. Palvelustrategioitten laatiminen ja niiden määrääjain tapahtuva päivittäminen on varmasti askel oikeaan suuntaan. Kyselyssä mukana olleista virastoista vain pelastuslaitoksella ja ympäristökeskuksella on kirjalliset palvelustrategiat. Opetusvirasto, sosiaalivirasto, terveysvirasto, Korkeasaaren eläintarha ja suomenkielinen työväenopisto ovat aloittaneet tai aikovat aloittaa palvelustrategioiden laatimisen. Muut kahdeksan virastoa ilmoittivat, ettei niillä ole erillistä palvelustrategiaa. Tarkastuslautakunnan mielestä jokaisen kuntalaisille palveluja tuottavan viraston tulee laatia palvelustrategia.

Tarkastuslautakunnan mielestä virastojen tulee olla hyvin selvillä siitä, mitä palvelut kokonaisuudessaan eri tavoin tuotettuina maksavat, jotta ne voivat ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut kannattaa tuottaa itse ja mitkä ostaa ulkoa. Jotta oman palvelutuotannon kustannukset pystyttäisiin laskemaan kattavasti, virastojen tulee kiinnittää ennistä enemmän huomiota kustannuslaskentaan tasoon.

Lisäksi tarkastuslautakunta katsoo, että palveluille tulee määritellä laatuvaatimukset ja laadunvalvontamenetelmät. Laatuvaatimusten tulee olla samat riippumatta siitä, tuottaako palvelut itse vai ostetaanko ulkoa.

Väestömäärän ja -rakenteen muutosten vaikutus palveluiden järjestämiseen

Toimintansa luonteen vuoksi rakennusvalvontaviraston, Helsingin Tukutorin, Korkeasaaren eläintarhan ja ympäristökeskuksen palveluiden järjestämiseen väestömäärän ja -rakenteen muutoksilla ei juurikaan ole vaikutuksia. Muissa kyselyyn vastanneissa virastoissa väestömäärän ja -rakenteen muutoksissa tapahtuneet ja ennakoitavissa olevat muutokset ovat keskeinen lähtökohta useimpien palveluiden järjestämisessä ja mitoituksessa.

Kahdeksassa kyselyyn vastanneessa virastossa oli parhaillaan menossa väestömäärän tai -rakenteen muutoksiin liittyviä kehittämishankkeita.

Palveluiden kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen

Ylikapasiteetti

Kyselyn piirissä olleiden palveluiden tarjonnassa ei juuri näyttäisi olevan ylikapasiteettia. Poikkeuksena on perusopetus, jonka oppilasmäärä laskee väestöennusteiden perusteella vuosikymmenen loppuun mennessä lähes 10 % nykytasosta. Opetusviraston mielestä henkilöstö- ja tilaresursseja ei pystytä vähentämään oppilasmäärän vähenemisen tahdissa, koska oppilasmäärän lasku jakautuu kouluihin ympäri Helsinkiä. Tällöin kokonaisten kouluyksiköiden lopettaminen on vaikeaa. Myös ylikapasiteetin tarkka määrittely on hankalaa, koska Helsingissä on toisaalta paljon yksityisiä perusopetuspalveluja tarjoavia kouluja, joiden mitoitukseseen kaupunki ei pysty olennaisesti vaikuttamaan. Toisaalta kaupunki on perusopetuslain mukaan velvollinen järjestämään ja takaamaan kaikille Helsingissä asuville peruskouluikäisille koulupaikan.



26.4.2006

Tarkastuslautakunnan mielestä kokonaisten kouluyksiköiden lakkauttamista ei tulisi sulkea pois keinovalikoimasta, kun henkilöstö- ja tilaresursseja mitoitetaan palvelutarpeita vastaaviksi.

Vajaakapasiteetti

Virastojen vastausten mukaan palveluiden kysyntä on hyvin monen palvelun osalta tarjontaa suurempi. Tällaisia palveluja ovat mm. lasten- ja nuorisopsykiatriset palvelut, lasten oikeuspsykiatriset tutkimukset, lapsiperheiden kotipalvelu, perhesosiaalityö, adoptioneuvonta, vammaisten palvelut, vanhusten ympärivuorokautinen hoito, hammashoito, kotihoito sekä nuorten yksilöllinen ja ennaltaehkäisevä tuki. Mm. seuraavien palveluiden kysyntä on tarjontaa suurempi ja lisäksi kysynnän ennakkoidaan tulevaisuudessa vielä kasvavan: aikuiskoulutuspalvelut, lukio- ja ammattikoulujen palvelut, työväenopistojen sivistys-, opetus- ja harrastuspalvelut, huumeiden ja päihteiden käyttäjille tarjottavat palvelut, sosiaaliviraston asumispalvelut ja liikuntapalvelut.

Palveluja, joissa kysynnän ennakkoidaan lähitulevaisuudessa kasvavan nopeasti, ovat mm. kirjaston verkkopalvelut, erityisopetuspalvelut, lapsiperheiden ehkäisevän työn ja varhaisen puuttumisen palvelut, dementiahoito sekä vanhusten kuntoutus- ja liikuntapalvelut.

Palveluiden saatavuudessa on jonkin verran kaupunginosien välisiä eroja mm. kirjasto-, liikunta-, nuoriso-, lukio-, ammattikoulu-, päivähoidon- ja perheneuvolapalveluissa, koululaisten ryhmämuotoisissa toiminnoissa ja terveysasemien tarjoamissa palveluissa.

Tarkastuslautakunnan mielestä kaupungin resurssien oikea kohdentaminen niin hallintokuntien kesken kuin myös hallintokuntien sisällä on yhä keskeisempi ja vaativampi tehtävä, koska palveluiden kysyntä kokonaisuutena tarkastellen näyttää vain kasvavan ja kaupungin taloudelliset resurssit pikemminkin niukkenevat.

Palveluiden saatavuuden tasapuolisuus ja asukkaiden tasavertainen kohtelu

Kyselyssä kartoitettiin, millaisin keinoin virastot varmistavat palveluiden tasapuolisen saatavuuden ja asukkaiden tasaveroisen kohtelun iän ja asuinalueen suhteen. Saaduista vastauksista voi todeta, että kaikilla kyselyyn vastanneilla virastoilla on tavoitteena asukkaiden tasavertainen kohtelu ja palveluiden tasapuolinen saatavuus. Toiminnan luonteesta riippuen keinot tavoitteeseen pääsemiseksi vaihtelevat.

Osa palveluista tuotetaan yhdessä tai muutamassa palvelupisteessä, ja palvelut ovat kaikkien asiakkaiden käytettävissä samanlaisina. Tämä koskee kaupunginorkesterin, Helsingin Tukutorin, Korkeasaaren eläintarhan ja rakennusvalvontaviraston tuottamia palveluita.

Osa palveluista on tarkoituksenmukaista tuottaa asukkaille useista eri toimipisteistä kuten esim. perusopetus-, terveys-, sosiaali- kirjasto- ja liikuntapalvelut, jolloin palveluiden saatavuuden tasapuolisuus ja asiakkaan tasavertainen kohtelu ovat monimutkaisempia asioita. Niihin



26.4.2006

koetetaan vaikuttaa useilla keinoilla, joita ovat mm. palveluiden mitoittaminen eri alueilla asuvan väestömäärän ja -rakenteen mukaisesti, palveluverkon tarkistaminen määrävälein, toiminnan säännöllinen arviointi ja siitä seuraavat kehittämistoimet, asiakaskyselyt, laatumittaukset jne. Terveyskeskuksen pyrkimyksenä on mm. lisätä väestön vapaata valintaoikeutta terveysasemien toiminnan osalta.

Tarkastuslautakunta katsoo, että terveysasemien palveluita koskevan vapaan valintaoikeuden lisääminen tulee saada nopeasti liikkeelle.

Palveluiden parantaminen

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella on pääteltävissä, että virastot pitävät palveluiden parantamista tärkeänä, ja ovat panostaneet siihen. Opetusvirastossa, terveyskeskuksessa ja sosiaalivirastossa on toteutettu organisaatiouudistukset. Palveluverkkoselvityksiä on tehty kouluverkkoon, päivähoitoverkkoon ja nuorisotaloverkkoon liittyen. Virastot ovat käyttäneet laadunvarmennus-, ympäristö- ja palautejärjestelmiä, itsearviointia, BSC-tuloskortteja ja teknisiä apuvälineitä (atk) sekä kehittäneet palveluprosessejaan. Myös yksittäisiä palvelutuotannon parantamishankkeita on käynnissä suuri määrä.

Tärkeätä palveluiden parantamisessa on se, että työtä tehdään pitkäjänteisesti ja systemaattisesti jatkuvan parantamisen periaatteella, käytetäänpä viitekehyksenä EFQM-, BSC- tai mitä muuta tahansa menetelmää tai apuvälinettä. Jatkuvan parantamisen periaate onkin käytössä useissa virastoissa.

Joissakin kehittämishankkeissa tehdään yhteistyötä useamman viraston kesken, mutta tämän kyselyn mukaan tällaisia hankkeita on käynnissä yllättävän vähän. Näitä ovat mm. koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittäminen, perhepalveluverkostohanke ja senioriliikunnan järjestäminen.

Palvelutuotannon kustannukset

Käyttömenot ja samalla palvelutuotannon kustannukset kasvoivat kyselyyn vastanneissa virastoissa edellisvuodesta 6,7 % vuonna 2002, 0,1 % vuonna 2003 ja vähenivät 0,35 % vuonna 2004. Kaikki vastanneet virastot eivät osanneet/voineet eritellä hallinnon menojen osuutta kaikista kustannuksista. Niillä, joilla erittely oli mahdollista, hallintokustannusten osuus käyttömenoista vaihteli alle kahdesta prosentista yhdeksään prosenttiin.

Palvelutuotannon kustannuksia vertaillaan muiden suurten kaupunkien vastaaviin kustannuksiin jo monessa virastossa. Vain muutamalla kyselyyn vastanneista virastoista ei ollut vertailutietoja olemassa tai niiden hankkiminen suunnitteilla. Näistä kahdelle ei vertailukumppaneita edes olisi.



26.4.2006

Virastojen käyttämää vertailutietoa tuottavat mm. opetusministeriö, tietokeskus, kuntaliitto, ns. viisikko- ja kuusikkokunnat sekä tilastokeskus. Kaupunkilaisten hyvinvointiin liittyviä avainindikaattoreita on vertailtu kansainvälisesti melko yleisellä tasolla, mutta ei kustannuksia (www.urbanaudit.org).

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan laskentaperusteet ja kustannusten kohdistaminen eri sektoreille poikkeavat eri kaupunkien välillä niin voimakkaasti, että esimerkiksi viisikko- ja kuusikkokuntavertailujen kustannusten vertailukelpoisuus on heikentynyt.

Palveluiden hinnoittelu

Saatujen vastausten perustella noin 60 % virastoista pystyisi hinnoittelemaan palvelunsa tuotantokustannuksia vastaaviksi. Muilla kustannuslaskennassa on puutteita tai sitä ei käytetä lainkaan.

Käytännössä palveluista ei läheskään aina peritä tuotantokustannuksia vastaavaa hintaa. Tähän on kolme pääsyytä: palvelu on laissa säädetty maksuttomaksi, maksuille on olemassa laissa tai vastaavasti säädetty maksimi tai on haluttu, että palvelut ovat kaikkien kuntalaisten käytettävissä varallisuudesta riippumatta. Esimerkiksi tietyt sosiaali- ja terveystoimen, opetustoimen ja kirjastotoimen palvelut on säädetty asiakkaille maksuttomiksi. Monet palvelut, joissa maksimihinta on annettu, kattavat vain pienen osan tuotantokustannuksista. Esimerkiksi terveyskeskus arvioi, että maksullisten palveluiden maksut kattavat keskimäärin 7 % tuotantokustannuksista.

Kyselyyn vastanneista virastoista kuudella valtiotalta ei vaikuta hintojen asettamiseen. Työväenopistojen, liikunta- ja nuorisotoimen sekä orkesterin tuottamat palvelut ovat tyyppiesimerkkejä palveluista, joiden hinnat on pyritty asettamaan niin, että ne olisivat kaikkien kuntalaisten käytettävissä. Maksujen arvioitiin kattavan 10–50 % tuotantokustannuksista. Tukutorin toiminta on luonteeltaan liiketoimintaa, joten kaikista sen palveluista peritään vähintään 100 % tuotantokustannuksista.

Tarkastuslautakunta katsoo, että vaikka palveluita ei useinkaan voida hinnoitella tuotantokustannuksia vastaaviksi, kustannuslaskennan käyttöön ottaminen auttaa virastoja ja laitoksia niiden oman toiminnan kustannustehokkuuden lisäämisessä.

Henkilöstön saatavuus

Lähes kaikki kyselyyn vastanneet virastot pitävät kilpailukykyään työnantajana tällä hetkellä hyvänä, ja kolmasosa katsoo, että myöskään tulevaisuudessa ei ole nähtävissä ongelmia henkilöstön saatavuuden suhteen. Kaksi kolmasosaa virastoista kuitenkin odottaa, että lähivuosina kilpailu pätevästä työvoimasta kiristyy kun työelämästä poistuu paljon ihmisiä. Tässä kohdassa palkkauksen kilpailukykyisyys nousee monessa vastauksessa esiin oleellisenä tekijänä.



26.4.2006

Neljän kyselyyn vastanneen viraston riskienhallintasuunnitelmassa on varauduttu henkilökunnan saantia koskeviin riskeihin. Seitsemässä virastossa tätä asiaa ei ole huomioitu tai riskienhallintasuunnitelmaa ei ole tehty. Palkkatason kilpailukyvyistä huolehtiminen, työpaikan houkutteleva imago, oppisopimuskoulutuksen käyttäminen ja alan harjoittelijoiden palkkaaminen näiden valmistuttua mainittiin useimmin keinoina varmistaa henkilökunnan riittävä saanti tulevaisuudessa.

Tarkastuslautakunnan mielestä virastojen on aiheellista riskienhallintasuunnitelmia laatissaan ja niitä tarkistaessaan varautua henkilökunnan saantia koskeviin riskeihin, koska kilpailu pätevistä työvoimasta kiristyy. Kaupungin palveluksesta eroaa merkittävässä määrin vakinaista henkilökuntaa sellaisista tehtävistä, joihin jo nyt on vaikea saada uutta henkilöstöä. Lisäksi eroavien keski-ikä on selvästi alempi kuin vakinaisen henkilöstön keski-ikä.

Palveluiden järjestäminen pääkaupunkiseudun yhteistyönä

Noin puolella kyselyyn vastanneista virastoista on palveluiden tuottamiseen tai ostamiseen liittyviä hankkeita, joita tehdään pääkaupunkiseudun yhteistyönä. Näistä tunnetuin lienee kirjastojen yhteiskäyttö.

Vireillä olevat seudulliset hankkeet ovat toisaalta olemassa olevan yhteistyön syventämistä ja toisaalta suurissa virastoissa yhteistyön levittämistä uusiin kohteisiin. Myös kilpailuttamisessa ja hankinnoissa yleensä ollaan lisäämässä yhteistyötä.

Suurista virastoista sosiaaliviraston seudullinen yhteistyö pääkaupunkiseudulla on virinnyt, ja meneillään on useita pääkaupunkiseudun yhteisiä hankkeita. Varsinainen palvelutuotanto yhteisesti ei kuitenkaan sosiaaliviraston mukaan ole tarpeellista eikä mielekästä, koska palveluvolyymi on jokaisessa kunnassa riittävän suuri myös erikoispalvelujen järjestämiseen. Yhteisten palvelujen mahdollisuuksia tutkitaan mm. kuntarajoilla esim. päivähoidossa. Yhteistoiminta ja yhteinen palvelutuotanto on hyödyllistä harvinaisissa palveluissa sekä palveluiden kehittämisessä.

Terveyskeskuksella ei ole merkittävässä määrin kaupunkien keskinäistä yhteistyötä, mutta mahdollisuuksia seurataan jatkuvasti.

Opetusvirastossa yhteistyötä kuntarajojen yli on mm. perusopetuksessa. Palvelutarjonnan kokonaisuuden koordinoiminen on kuitenkin hankalaa, koska Helsingin alueella tarjonnasta noin puolet on muuta kuin kaupungin itsensä järjestämää koulutusta.



26.4.2006

Hoitotakuun toteutuminen terveyskeskuksessa

Yhteyden saanti terveyskeskukseen

Kiireetöntä hoitoa koskeva hoitotakuulainsäädäntö tuli voimaan maaliskuussa 2005. Terveyskeskuksen arvion mukaan kiireettömän hoidon osuus koko terveydenhuollosta on noin 20–30 %. Hoitotakuulainsäädäntö edellyttää, että potilas saa arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen.

Terveysasemien ajanvarauksiin tulleista puheluista vastattiin 70 %:iin ja hammashuollon keskitettyyn ajanvaraukseen saapuneista puheluista 85 %:iin. Terveyspalveluiden neuvontapuhelin 10023 varmistaa yhteyden saantia terveyskeskukseen. Se vastaa asiakkaiden kysymyksiin joka päivä ympäri vuorokauden. Puheluista pääsi läpi 84 %.

Yhteyden saamisen terveyskeskukseen voidaan arvioida toteutuneen hyvin.

Hoidon tarpeen arviointi

Lain mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tehdä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta. Perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa hoidontarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa.

Perusterveydenhuollossa asiakkaan hoidon tarve arvioitiin joko yhteydenottopuhelun yhteydessä tai vastaanottokäynnillä, johon pääsi viimeistään kolmessa vuorokaudessa. Hammashuollossa hoidon tarpeen arviointi tehdään yhteydenottopuhelun yhteydessä. Erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi tapahtuu lähetteen perusteella. Päätös lähetetään potilaalle kirjeitse kolmen viikon kuluessa lähetteen saamisesta. Psykiatrisessa avohoidossa ensiarvio tehdään lähetteen tai puhelimitse tapahtuvan yhteydenoton perusteella. 70 % asiakkaista pääsi hoidonarvioon vastaanotolle kolmessa viikossa. Muiden 30 %:n osalta hoidon arvio tehtiin jo puhelimesta.

Hoitotakuu toteutui hoidon tarpeen arvioinnin osalta lain edellyttämällä tavalla.

Hoitoon pääsy

Perusterveydenhuollossa potilaan tulee päästä hoitoon viimeistään kolmessa kuukaudessa hoitotarpeen arviosta. Aikaraja voidaan ylittää suun terveydenhuollossa tai perusterveydenhuollon yhteydessä annettavassa erikoissairaanhoidossa enintään kolmella kuukaudella.

Perusterveydenhuollossa asiakkaat pääsivät hoitoon kolmessa kuukaudessa.



26.4.2006

Hammashuollossa kiireetön ensimmäinen hammashoitoaika voitiin antaa asiakkaalle kuuden kuukauden sisällä, ajoittain 3–4 kuukauden sisällä yhteydenotosta, joten hoitotakuu toteutui ensimmäisen hoitokäynnin osalta. Ensimmäisellä hoitokäynnillä hoidettiin eniten hoitoa vaativa asia, tai tehtiin suun ja hampaiston tutkimus. Mikäli asiakas tarvitsi ensimmäisen hoitokäynnin jälkeen lisähoitoa, hänet jouduttiin asettamaan hoitojonoon, jossa loppuvuodesta 2005 oli noin 7000 potilasta, ja pisimmillään hoitoon pääsy kesti 7 kuukautta. Alkuvuodesta 2006 hoitojono kasvoi, ja hoitoon pääsy piteni 8–9 kuukauteen. Tämä johtui siitä, että aikaisemmin kilpailutetut ostopalvelusopimukset päättyivät, eikä uusia voitu panna täytäntöön, koska kilpailutuksesta valittiin markkinaoikeuteen. Terveyskeskuksen itsensä asettama tavoite jatkohoitoon pääsemiseksi oli korkeintaan kuusi kuukautta.

Terveyskeskuksen erikoissairaanhoidossa hoitoon pääsy toteutui lain mukaisesti. Neurologian poliklinikalle oli alkuvuodesta 2005 yli puolen vuoden jonotusaika, joka lyheni vuoden loppuun mennessä lain mukaiseksi. Uusien potilaiden jonotusaika on 1–3 kuukautta. Psykiatrisessa avohoidossa potilaan ei-kiireellinen hoito aloitettiin yleensä viipymättä hoidon tarveselvityksen ja hoitosuunnitelman tekemisen jälkeen.

Tarkastuslautakunnan mielestä terveyskeskus onnistui hyvin hoitotakuun toteuttamisessa perusterveydenhuollon ja oman erikoissairaanhoitonsa osalta. Hammashuollonkin hoitotakuussa onnistuttiin ensimmäisen hoitokäynnin osalta. Jatkohoitoon pääsy sen sijaan ei toteutunut terveyskeskuksen itse asettaman kuuden kuukauden määrrajan puitteissa. Jatkohoitoon pääsy vielä piteni alkuvuonna 2006 ostopalvelujen kilpailutuksesta tehtyjen valitusten vuoksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *jokaisen kuntalaisille ja yrityksille palveluja tuottavan viraston tulee laatia palvelustrategia, jotta palveluiden järjestämisessä päästäisiin nykyistä pitemmän aikavälin suunnitteluun*
- *on tärkeää luoda joustavia palvelukokonaisuuksia, jotka vastaavat yhteiskunnassa, asiakaskunnassa ja palvelutarpeissa tapahtuvia rakennemuutoksia*
- *resurssien kohdentamiseen hallintokuntien kesken ja niiden sisällä tulee kiinnittää enenevästi huomiota, koska palveluiden kysyntä näyttää entisestään kasvavan, kun taas kaupungin taloudelliset resurssit pikemminkin niukkenevat*
- *virastojen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota kustannuslaskentansa tasoon, jotta ne pystyvät ottamaan kantaa siihen, mitkä palvelut kannattaa tuottaa itse ja mitkä ostaa ulkoa sekä lisäämään oman toimintansa kustannustehokkuutta*
- *palveluille tulee määritellä laatuvaatimukset ja laadunvalvontamenetelmät. Laatuvaatimusten tulee olla samat riippumatta siitä, tuotetaanko palvelut itse vai ostetaanko ulkoa. Siten oman palvelun yksikkökustannukset ovat vertailukelpoiset ulkoa ostetun palvelun vastaaviin kustannuksiin.*



26.4.2006

3.3.3

KONSERNIYKSIKÖIDEN KESKINÄISEN YHTEISTYÖN TOIMIVUUS

Monissa yhteyksissä on korostettu kaupunkikonsernin eri yksiköiden keskinäisen yhteistyön merkitystä konsernin toimivuuden takaamiseksi. Sen selvittämiseksi, miten yhteistyö konsernin yksiköiden johtajien mielestä toimii käytännössä, tehtiin loppuvuodesta 2005 virastojen ja laistosten päälliköille, eräiden konserniyhteisöjen johtajille ja eräille keskushallinnon viranhaltijoille kysely. Siihen saatiin 35 vastausta.

Saatujen vastausten perusteella voi todeta, että yksiköiden keskinäinen yhteistyö toimii pääosin tyydyttävästi. Vastauksissa kuitenkin esitettiin seuraavia asioita, joita tulisi kehittää yhteistyön parantamiseksi:

Yhteistyötä estävinä tekijöinä, joista 11 yksikköä raportoi, pidettiin sektorikeskeistä ajattelua, toisistaan poikkeavia yhteistyökäytäntöjä, yhteistyön resursoinnin vaikeuksia, talousarvion raamiajattelua, yhteisen tahtotilan puutetta, yhteistyölle kielteistä ilmapiiriä ja hallintokuntien oman talouden näkökulmaa painottavaa tulostavastuuta.

Käytännön yhteistyössä esiintyvistä puutteista raportoi 13 yksikköä. Tällaisina mainittiin resurssisuunnittelun puutteellinen yhteensovittaminen, toimintakulttuurien puutteellinen yhteensovittaminen, liiallinen vallantavoittelu, puutteellinen tiedonkulku, pienten virastojen tarpeiden jääminen suurten virastojen tarpeita vähemmälle huomiolle, pitkän aikavälin yhteistyön puuttuminen, yhteistyötä hankaloittava kaupungin budjettirakenne ja se, ettei yhteistyötä mielletä osaksi perustehtävää.

Yksiköiden toiminnoissa mainittiin olevan päällekkäisyyksiä, joista 12 yksikköä raportoi. Samoja toimintoja harjoitetaan useassa yksikössä. Myös samoja asioita koskevia lausuntoja valmistellaan erikseen useassa yksikössä. Päällekkäisyyksien syynä pidettiin sitä, että kaupungilta puuttuu yhteistyön koordinoitimenettely.

Toiminnoissa olevista aukoista raportoi 9 yksikköä. Toiminnoissa esiintyy väliinputoajatilanteita, joissa asiakasta pallotellaan yksiköiden välillä. Joistakin toiminnoista ei mikään yksikkö ole vastuussa. Konsernilta puuttuu yhteinen viestintästrategia. Toiminnot on hajautettu eri yksiköihin, josta aiheutuu koordinoimattomuutta. Resurssien puute aiheuttaa sen, että kaikkia tehtäviä ei pystytä hoitamaan kunnolla.

Kaupungin ohjausjärjestelmässä todettiin olevan kehittämistarpeita, joista 4 yksikköä raportoi. Se ei nykyisellään ohjaa riittävästi yhteistyöhön erityisesti suunnittelussa. Esimerkkinä mainittiin resurssien suunnittelu. Eri yksiköiden erilaiset suunnittelukäytännöt rajoittavat yhteistyötä. Puuttuu menettely, jolla jaetaan ja hallinnoidaan resursseja yhteishankkeissa.



26.4.2006

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupunkikonsernin tehtävänä on tuottaa yhteiskunnallisia, hallinnollisia, elinkeinoelämän edistämis- ja eräitä viranomaispalveluja kuntalaisille. Lautakunnan käsityksen mukaan uusia voimavaroja ei ole saatavissa, minkä johdosta vain olemassa olevien voimavarojen paremmalla käyttämisellä voidaan turvata nykyiset palvelut ja parantaa niiden laatua. Varsin merkittävänä keinona konsernin toiminnan tehostamiseksi lautakunta pitää konserniyksiköiden yhteistyössä ilmenevien edellä todettujen kehittämistarpeiden toteuttamista.

Fyysisiä esteitä konserniyksiköiden keskinäiselle yhteistyölle ei tehtyissä tutkimuksissa havaittu. Merkittävimäksi esteeksi vastauksissa todettiin yhteistyökielteinen ajattelutapa, joka ilmenee pääasiassa yhteistyökumppaneiden aliarvostamisena, oman yksikön reviirin vartioimisena ja henkilökohtaisen valta-aseman korostamisena.

Konserniyksiköiden toimialojen rajoilla on vastausten mukaan toisaalta aukkoja ja toisaalta päällekkäisyyksiä. On asioita, joiden mikään yksikkö ei katso kuuluvan sen toimialaan ja asioita, joita kaksi tai useampi yksikkö toisistaan riippumatta hoitaa. Asiakkaana olevaa kuntalaista ohjataan paikasta toiseen tai asiakas saa yksiköstä riippuen samassa asiassa erilaista palvelua.

Vastausten mukaan konserniyksiköiden keskinäinen tietojenvaihto toimii heikosti. Tietoja oman yksikön suunnitelmista ja toimenpiteistä kerrotaan yhteistyökumppaneille joko satunnaisesti tai ei lainkaan. Kaikissa yksiköissä ei mielletä, että avoin tiedonvälitys on voimavara sekä omalle yksikölle että koko kaupunkikonsernille.

Kaupunkikonsernin ohjausjärjestelmä koostuu useista eri osista, joita ovat muun muassa säännöt, toimintasuunnitelmat, taloussuunnitelmat ja -arviot, suunnittelu- ja täytäntöönpano-ohjeet ja konserniohjeet. Vastauksissa todettiin ohjausjärjestelmässä olevan kehittämistarpeita yhteistyön edistämisen näkökulmasta.

Tarkastuslautakunta toteaa lisäksi, että kyselyn vastauksissa toivottua ohjausjärjestelmän kehittämistyötä on jo tehty muun muassa sisällyttämällä kaupunginhallituksen 12.12.2005 hyväksymien vuoden 2006 talousarvion noudattamisohjeiden liitteeseen 2 kaupungin yhteisstrategioiden toteuttamista koskeva ohjeisto. Siinä on esitetty strategioiden toteuttamisessa tarvittavat toimenpiteet, seuranta arviointikriteereineen sekä toteuttamis- ja koordinoituvastuu. Kaupunkikonsernin kaltaisessa monesta yksiköstä muodostuvassa organisaatiossa yksiköiden välisen yhteistyön tulisi olla luonnollinen osa päivittäistä toimintaa. Tämän mahdollistamiseksi tulisi lievittää yhteistyökielteisiä asenteita ja poistaa ne mahdollisuuksien mukaan kokonaan.



26.4.2006

Tarkastuslautakunnan mielestä tulee ryhtyä toimenpiteisiin

- *konserniyksiköiden johdon yhteistyöasenteiden kehittämiseksi niin, että johto mieltää yhteistoiminnan voimavaraksi ja toimisi aktiivisesti yhteistoiminnan edistämiseksi*
- *konserniyksiköiden tehtävärajojen tarkistamiseksi niin, ettei hallintokuntien toiminnoissa esiinny päällekkäisyyksiä tai aukkoja*
- *kaupunkikonsernin johtamisjärjestelmän kehittämiseksi niin, että yhteistyö on oleellinen osa oman yksikön ja koko konsernin johtamista ja*
- *konserniyksiköiden keskinäisen tietojenvaihdon kehittämiseksi niin, että yksiköt voivat koordinoita toimintojaan ja muodostaa siten koko kaupunkikonsernin käsittävän yhtenäisen palveluverkoston.*

3.3.4

PÄÄKAUPUNKISEUDUN YHTEISTYÖ

Pääkaupunkistrategian ohjaama työ

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan 8.2 2005 hyväksymä pääkaupunkiseudun yhteistyön (tässä tekstissä PKS) toimenpideohjelma vuodelle 2005 linjasi yhteistyön sisällön kolmen strategisen päämäärän mukaan:

- hyvinvointipalvelujen parantaminen ja palvelutoiminnan tehostaminen
- kilpailukyvyyn parantaminen
- kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen.

Toimenpideohjelmaan valittiin kultakin toimialalta 3–5 keskeistä hankealuetta, joilla käynnistettiin yksi tai useampia yhteistyöhankkeita. Eri toimialoilla on näiden hankkeiden lisäksi lukuisa määrä toimialan sisäisiä yhteistyöhankkeita. Strategisten hankkeiden salkku vuodelle 2005 sisälsi 36 hanketta.

Hyvinvointipalvelujen parantaminen

Palvelujen yhteiskäyttöön hyväksyttiin neuvottelukunnassa "työkalupakki", joka pitää sisällään selvityksen kuntien yhteistoimintamuotojen oikeudellisista edellytyksistä sekä sopimusrungon PKS-tilaajan ja PKS-tuottajan välillä, yhteiskäyttöisten palvelujen laatuksiteerit (lasten päivähoito, peruskoulu, terveysasematoiminta) ja hinnoitteluperiaatteet. Kuntien palveluyhteistyön yhtenä esteenä on nykyinen hankintalaki. Sen muuttamisesta PKS-kaupungit ovat tehneet esityksen valtiolle.

Palveluyhteistyön kehittämiseksi kuntien raja- ja reuna-alueilla on valmistunut selvitys kuntien raja-alueiden väestökehityksestä kaudella 2006–2012 sekä selvitys reuna-alueille sijoittuvista palvelutiloista ja niiden kapasiteetista. Tarkemman selvityksen kohteina olivat Helsingin läntinen ja Espoon itäinen raja-alue sekä neljä aluetta Helsingin ja Vantaan rajalla. Palvelutilojen osalta selvitettiin päiväkotien ja koulujen kapasiteetti ja käyttöaste.



26.4.2006

Seudun yhteisten palveluorganisaatioiden ohjaamisessa pääpaino on ollut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä (HUS). HUS-yhteistyöhön liittyen kaupunginvaltuustot ovat neuvottelukunnan suosituksen mukaisesti hyväksyneet perussopimuksen muutoksen, jossa PKS-alueen erikoissairaanhoito muodostaa yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden ja jota johtaa PKS-alueen lautakunta HUS-konsernissa.

Erillisselvityksiä on valmistunut koulunkäynnistä yli rajojen, kirjastoyhteistyöstä, ympäristölaboratorioiden yhteistyöstä, yhteistyöstä ympäristölupa-asioissa ja henkilöstöstrategiassa. Tilapäisen työvoiman hankintaa varten on aiemmin Helsingin kaupungin yksin perustaman ja omistaman Helsingin Työvoimapalvelu Oy:n omistuspohjaa laajennettu vuonna 2005 niin, että Espoon ja Vantaan kaupungit ovat tulleet yhtiön osakkaiksi ja yhtiön nimi on muutettu Seure Henkilöstöpalvelut Oy:ksi.

Pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn parantaminen

Pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn kehittämisen keskeinen lähtökohta on Uudenmaan kehitysyhtiö Culminatium Ltd Oy:n johdolla laadittu Helsingin seudun innovaatiostrategia.

Strategia laadittiin laaja-alaisena korkeakoulujen, tiede- ja tutkimusyhteisöjen, yrityselämän ja kuntien yhteistyönä. Innovaatiostrategia sisältää 26 konkreettista toimenpide-ehdotusta. Niiden perusteella on käynnistynyt lukuisia toteutushankkeita.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta hyväksyi vuoden 2005 lopussa yhteiset elinkeinopoliittiset linjaukset ja päätti omalta osaltaan kaupunkien sekä Uudenmaan liiton yhteisen kansainvälisen elinkeinomarkkinointiyhtiön Pääkaupunkiseudun markkinointi Oy:n perustamisesta. Yhteisiä linjauksia on valmisteltu myös seudullisen henkilöstöstrategian laadinnassa.

Kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen

Neuvottelukunta on hyväksynyt seudun maankäytön ja asuntopolitiikan strategiset linjaukset. Kaupunkirakenteen ja asumisen kehittämiseksi on valmisteltu strateginen asiakirja, joka on pohjana vuonna 2006 laadittavalle koko Helsingin seutua koskevalle yhteiselle maankäytön, asumisen ja liikenteen strategialle. Yhteinen asunnottomuuden poistamisohjelma on hyväksytty.

Yhteistyö Helsingin seudun kuntien kanssa

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta on vuoden 2005 aikana saanut tilannekatsauksia Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyön käynnistymisestä. Neuvottelukunta päätti 14.6.2005 hyväksyä omasta puolestaan Helsingin seudun kuntien yhteistyösopimuksen. Helsingin seudun yh-



26.4.2006

teistyöhön osallistuvat pääkaupunkiseudun kaupungit (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen), KUUMA-kunnat (Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä ja Pornainen) sekä kuntaryhmä neloset (Hyvinkää, Kirkkonummi, Vihti ja Sipoo). Uuden seutuyhteistyön kohteina ovat erityisesti maankäyttö, asuminen ja liikenne sekä seudulliset palvelut.

Helsingin seudun yhteistyösopimus astui voimaan 1.10.2005. Helsingin seudun yhteistyökokous, joka on sopimuskuntien johtavien luottamushenkilöiden säännöllisesti kokoontuva yhteistoimintaelin, piti ensimmäisen kokouksensa 17.11.2005. Siinä kirjattiin yhteinen näkemys kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen I-vaiheeseen. Vuoden 2006 ensimmäisessä kokouksessa valmisteltiin yhteistä kannanottoa II-vaiheen vastaukseksi Helsingin seudun osalta. Pääkaupunkiseudun kaupunkien vastausasiakirjat annettiin 16.2.2006 sisäasiainministeriölle. Kannanottoa sorvattiin syksystä 2005 lähtien perusteellisen valmistelutyön pohjalta. Lopputuloksena on pitkä luettelo yhteishankkeita, joita vuoden 2006 aikana viedään eteenpäin.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan työn arviointi

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan erilaiset yhteistyöhankkeet ovat tässä vaiheessa olleet pääosin kehittämishankkeita, joissa on selvitetty yhteistyön mahdollisuuksia ja kohteita sekä yhteistyön järjestämisen tapoja ja edellytyksiä. Vuoden 2005 toimenpideohjelman hankkeiden toteutumisesta raportoitiin neuvottelukunnalle vuoden lopussa. Monet vuoden 2005 hankkeista jatkuvat myös vuonna 2006.

Pääkaupunkiseudun yhteinen strategia on jo heijastunut kaupunkien omiin strategioihin ja toimintasuunnitelmiin, joissa seudullisen strategian merkitys on nyt korostunut. Vuoden 2005 aikana pääkaupunkiseudun yhteistyö on edennyt merkittävästi. Tarkastuslautakunta tulee seuraamaan tiiviisti pääkaupunkiseudun yhteistyön kehittymistä.

Tarkastuslautakunta pitää erittäin tarpeellisena sitä, että

- *pääkaupunkiseudun yhteistyötä edistetään maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä seudullisten palvelujen osalta*
- *etsitään uusia yhteistyömuotoja esimerkiksi pilottihankkeina ja*
- *pyritään kytkemään Sipoo yhteistyöhön molemminpuolisen edun periaatteella.*



26.4.2006

3.4

KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTEISÖJEN JA SÄÄTIÖIDEN TOIMINNAN JA TALOUDEN ARVIOINTI

3.4.1

KONSERNIOHJAUS JA -VALVONTA

Helsingin kaupungin vuoden 2005 tilinpäätöksen mukaan kaupunkikonserni muodostuu Helsingin kaupungista, 124 tytärosakeyhtiöstä, 8 tytäräätiöstä ja kolmesta yhteisyhtiöstä. Lisäksi kaupunki kuuluu kuuheen kuntayhtymään ja on mukana 46 osakkuusyhtiössä.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt eri vuosina arviointikertomuksissaan konserniohjausta ja -valvontaa. Sitä onkin viime vuosina tehostettu merkittävästi. Nykyiset Helsingin kaupungin konserniohjeet on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 8.6.2005. Kaupunginhallitus on hyväksynyt 13.6.2005 johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin konsernin tytäryhteisöissä (corporate governance) sekä näiden yhtiökokouksia ja ennakkosuostumuksen hakemista koskevat menettelytavat, 13.9.2004 tytäryhtiöiden toimitusjohtajasopimuksia ja tytäryhtiöiden ja säätiöiden hallitusten jäsenten palkkioita koskevan ohjeen sekä 14.12.2005 ulkopuolisten kustantamia matkoja ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamista koskevan ohjeen.

Konserniohjauksen vahvistamiseksi strategisen ja operatiivisen johtamisen suhteen kaupunginhallitus päätti 31.10.2005, että se kokoontuu kerran kuukaudessa erityisiin konserniohjauskokouksiin käsittelemään seuraavia asiaryhmiä ja tekemään toimivaltansa puitteissa niistä päätöksiä:

- talouden ja toiminnan seurantaraportti
- tytäryhteisöjen seurantaraportti
- ylikunnallisten toimielinten (mm. Uudenmaan liitto, Pääkaupunkiseudun Yhteistyövaltuuskunta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri) seuranta ja ohjaus
- kaupungin kilpailuttamispoliittikka
- merkittävät henkilöstöpoliittiset kysymykset
- merkittävät hallinnon kehittämiseen liittyvät kysymykset
- muut erikseen päätettävät, konserniohjauksen kannalta strategisesti merkittävät asiat.

Talous- ja suunnittelukeskus järjesti 28.9.2005 ensimmäisen tytäryhteisöjen toimitusjohtajien neuvottelupäivän. Tytäryhteisöille lähetettiin 18.1.2006 ensimmäinen konsernitiedote. Vuoden 2006 alusta alkaen on käynnistynyt virtuaalinen ns. KonserniAkademia, joka tarjoaa koulutusta tytäryhteisöjen ja säätiöiden henkilökunnalle. Edellä mainittuja konsernin tytäryhteisöille suunnattuja tiedotus- ja koulutustoimenpiteitä on pidettävä tärkeinä ja hyödyllisinä konsernin johtamisen ja valvonnan kannalta.



26.4.2006

Tarkastuslautakunta pitää erittäin tarpeellisena, että

- *edellä mainitulla vuoden 2006 alusta aloitetulla kaupunginhallituksen kokousmenettelyllä käytännössä vahvistettiin strategista ja operatiivista johtamista*
- *ylikunnallisten yhteisöjen (mm. Uudenmaan liitto, HUS, YTV) ohjausta ja seuranta kaupunkin johdossa vahvistettiin ja*
- *pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun kuntien vapaaehtoista yhteistoiminnan seuranta ja ohjausta kaupungin johdossa tiivistettiin.*

3.4.2

HELSINGIN BUSSILIIKENNE OY:N TOIMINTA JA TALOUS VUONNA 2005

Kaupunginvaltuusto päätti 15.9.2004, että HKL- Bussiliikenteen ja Suomen Turistiauto Oy:n (STA) bussiliikennetoiminnot yhdistetään kaupunkikonserniin kuuluvaan yhteiseen yhtiöön 1.1.2005 alkaen. Yhdistyminen toteutettiin liiketoimintakaupalla, jossa STA osti HKL- Bussiliikenteen bussitoiminnan. Samalla muutettiin STA:n nimi Helsingin Bussiliikenne Oy:ksi. Helsingin kaupunki merkitsi yhtiön korotetun osakepääoman 6 milj. euroa ja myönsi yhtiölle 14,5 milj. euron pääomalainan.

Yhtiö harjoittaa linjaliikennettä pääkaupunkiseudulla, tilausajoliikennettä ja linja-autojen vuokraustoimintaa. Yhtiön linjakilometrimäärä oli 33,3 milj. km vuonna 2005. Yhtiön markkinaosuus pääkaupunkiseudun joukkoliikenteestä on 40 prosenttia.

Yhtiön liikevaihto vuonna 2005 oli 85,1 milj. euroa ja tappio ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja 2,8 milj. euroa. Oma pääoma taseessa 31.12.2005 on 25, 6 milj. euroa. Taseen loppusumma on 68,7 milj. euroa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *Helsingin Bussiliikenne Oy:n tappio oli sen ensimmäisenä toimintavuonna tuloslaskelman mukaan 2,8 milj. euroa ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja*
- *yhtiön maksuvalmius on tunnuslukujen valossa tyydyttävä*
- *yhtiön tulos- ja kannattavuuskehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat mm. pääkaupunkiseudun kilpailutilanne, liikennöintikorvausten tulevien vuosien hintataso sekä poltto- ja voiteluaineiden hintakehitys.*



26.4.2006

3.4.3

SEURE HENKILÖSTÖPALVELUT OY:N TOIMINTA JA TALOUS VUONNA 2005

Seure Henkilöstöpalvelut Oy aloitti tilikauden 2005 toimintansa Helsingin Työvoimapalvelu Oy:nä. Yhtiön nimi muutettiin sitten nykyiseksi. Yhtiön omistus muuttui tilikauden aikana siten, että Espoon ja Vantaan kaupungit tulivat yhtiön omistajiksi. Helsingin kaupunki omistaa 60 % yhtiöstä ja Espoon ja Vantaan kaupungit kumpikin 20 %.

Työvoimaa vuokrattiin työtunteina yhteensä yli 1,1 milj. tuntia, kasvua edellisestä vuodesta 2,5 %. prosenttia. Kiinteistö- ja laitospalvelun osuus yhtiön myydyistä tunteista oli 36 %. Sosiaalialan henkilöstö työskenteli päiväkodeissa ja tuntien osuus kokonaistunneista oli 27 %. Terveystieteiden alan tuntien osuus oli 23 %. Hallinto- ja toimistohenkilöstön vuokrausten osuus oli 8 %. Sivistysalan osuus oli 4 % kokonaistunneista. Teknillisen alan osuus ja ryhmä muu osuus oli 2 %.

Yhtiö välitti opettajien lyhytaikaisia sijaisia pääosin Helsingin kaupungin kouluihin. Opettajien välityksiä oli 1 898. Lisäys edelliseen vuoteen verrattuna oli 88 välitystä. Yhtiön kautta rekrytoitiin asiakkaille 12 henkilöä pysyviin työtehtäviin (edellisenä vuonna rekrytointeja oli 8).

Yhtiön liikevaihto oli noin 22 milj. euroa, lisäystä edelliseen tilikauteen oli noin 2,3 milj. euroa. Liikevaihto kasvoi 11,8 %. Suurin asiakas oli Helsinki. Sen osuus kokonaismyynnistä oli 65,9 %. Espoon osuus oli 17,2 %, HUS-kuntayhtymän osuus oli 10,6 %, Vantaan 17,2 ja muiden asiakkaiden osuus 1,8 %.

Liikevaihto/henkilö oli 445 034 euroa. Kasvu oli edellisestä vuodesta 20 000 euroa.

Yhtiön tilinpäätös näyttää 254 990 euron voittoa kaudelle laskettujen verojen jälkeen. Edellisen vuoden tulos oli 342 040 euroa voitollinen. Yhtiöjärjestyksen mukaan osinkoa ei jaeta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n omistuspohjan laajentaminen on ollut mielekästä ja se mahdollistaa kilpailukyvyn säilymisen tulevaisuudessa*
- *liikevaihto on kasvanut ja kasvaa tulevaisuudessa*
- *henkilöstövuokrauspalveluja pitää tuottaa omakustannushintaan*
- *epävarmuustekijöinä tulevat todennäköisesti olemaan pätevien vuokratyöntekijöiden saanti erityisesti terveydenhuollon ja sosiaalitoimen aloilla sekä keittiö- ja siivoustöissä. Näin ollen yhtiön pitää toimia sellaisella tavalla, että se houkuttelee pääkaupunkiseudulle uutta työvoimaa.*



26.4.2006

3.4.4

OY NORD WATER LTD JA KONSERNIOHJAUS

Tekninen lautakunta esitti 28.5.2002 Oy Nord Water Ltd:n perustamista. Tätä oli edeltänyt Helsingin Veden selvittely erilaisten toimintamallien soveltuvuudesta Helsingin Veden liiketoiminnan kehittämiseen, kuten yritystoiminnan laajentaminen. Konsultti oli tehnyt Helsingin Veden tilauksesta liiketoimintasuunnitelman ja riskikartoituksen, joiden perusteella voitiin päätellä pakatun veden markkinoiden olevan tulevaisuudessa merkittävät. Pakatun veden myynnin riskien katsottiin pääasias-
sa olevan sopimusriskejä, joiden hallitsemiseksi neuvotteluissa ja sopimusten laadinnassa käytettäisiin sellaisia lakitoimistoja, jotka tuntisivat kohdemaan lainsäädännön. Muina riskeinä todettiin markkinariskit, jotka johtuvat liiketoiminnan uutuudesta ja kovasta kilpailusta. Liiketoimintasuunnitelman mukaan markkinoille pääsy pyrittiin varmistamaan pitkäaikaisilla sopimuksilla, jotta investoinnit voitiin kattaa ja luoda menestyvä liiketoiminta.

Kaupunginvaltuusto päätti 19.6.2002 Oy Nord Water Ltd:n perustamisesta. Siitä oli neuvoteltu ja luonnos yhtiöjärjestykseksi laadittu kaupunginkanslian oikeuspalvelujen kanssa. Se oli myös katsonut, että perustettavan yhtiön toiminta soveltuu luonteeltaan kunnan toimialaan.

Yhtiön tilaaman pullotuslinjan takia alkuperäinen osakepääoma 200.000 euroa ei riittänyt kattamaan käynnistämisvaiheen kustannuksia siihen asti, kunnes ne olisi voitu kattaa tulorahoituksella. Tästä joh-
tuen yhtiö päätti korottaa osakepääomaa. Kaupunginhallitus päätti 22.4.2003 merkitä 40 000 kpl yhtiön osakkeita arvoltaan 10 euroa/osake.

Kaupunginhallitus käsitteli 26.4.2004 yhtiön taloudellista tilannetta sen osakepääoman pudottua alle osakeyhtiölain edellyttämän tason. Kaupunginhallitus kehotti Helsingin Vettä antamaan omista kassavaroistaan yhtiölle enintään 300 000 euron tilapäisluoton sen lähiajan maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Yhtiön tilannetta käsiteltiin uudelleen kaupunginhallituksessa 15.11.2004. Kaupunginhallitus kehotti Oy Nord Water Ltd:n hallitusta yhteistyössä Helsingin Veden, talous- ja suunnittelukeskuksen sekä kaupunginkanslian oikeuspalvelujen kanssa toimenpiteisiin yhtiön liiketoiminnasta luopumiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän päätöksen jälkeen jo ennen selvitystilaan asettamista 26.5.2005 ja selvitystil-
an aikana haettiin Helsingin Veden ja selvitysmiesten toimesta mahdollisuuksia luopua yhtiön liiketoiminnasta ensisijaisesti osake- tai liiketoimintakaupoilla. Koska kaupunginhallituksen 7.2.2005 päättämä osakekauppa ei toteutunut, jouduttiin tekemään uusi päätös yhtiön osakkeiden myynnistä. Kaupunginhallitus päätti 27.6.2005 myydä yhtiön koko osakekannan Mohammed A. Al Faddagh & Partners -nimiselle yhtiölle 150 000 euron kauppahinnasta.



26.4.2006

Yhtiöstä saatiin myytäessä hinta, joka oli mahdollista saada pitkällisen myyntiprosessin jälkeen. Toinen vaihtoehto olisi ollut yhtiön purkamisen, mikä olisi merkinnyt kaupungille vielä suurempia menetyksiä. Kaupunki sijoitti pullovesiyhtiöön 600 000 euroa. Lisäksi se takasi yhtiön ottaman 300 000 euron lainan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että konserniohjeiden edellyttämää konserniohjausta oli Oy Nord Water Ltd:n perustamis-, rahoitus-, toiminta- ja myyntivaiheissa. Yhtiötä koskevat tärkeimmät päätökset tehtiin kaupunginvaltuustossa ja kaupunginhallituksessa. Yhtiö oli kaupungin omistuksessa varsin lyhyen ajan vuosina 2002–2005 eli perustamis- ja liiketoiminnan käynnistämisvaiheessa. Yhtiö ei saavuttanut suunniteltua liiketoimintaa. Yhtiön osakkeiden myynti selvitystilavaiheessa aiheutti kaupungille 750 000 euron menetyksen.

Tarkastuslautakunta edellyttää, että

- *vastaisuudessa yhtiöitä perustettaessa on tarkoin harkittava, onko yhtiön perustaminen tarpeellista ja kuuluuko yhtiö kunnan toimialaan sekä*
- *mikäli yhtiö perustetaan, on varmistettava sen liiketoimintaedellytykset ja se, että riskit ovat järkevässä suhteessa tavoiteltuihin tuotoihin.*

3.4.5

OY HELSINGIN ASUNTOHANKINTA AB:N JA KIINTEISTÖ OY AURORANLINNAN TOIMINTA

Oy Helsingin Asuntohankinta Ab on Helsingin kaupungin omistama yhtiö, joka kuuluu Helsinki-konserniin. Yhtiön toimialana on sen yhtiöjärjestyksen mukaan hankkia omistukseensa Helsingissä sijaitsevien asunto- tai kiinteistöyhtiöiden osakkeita ja vuokrata näin hallitsemiaan asuntoja. Yhtiö on vuokrannut asunnot virastoille pääasiassa edelleen vuokrattaviksi asiakkailleen tai työntekijöilleen. Yhtiö voi myös vuokrata asuntoja suoraan asunnon tarvitsijoille, jotka kuitenkin nykyisin valitsee kiinteistöviraston asuntoasiainosasto.

Yhtiö on toiminut yli 20 vuotta. Kaupunginvaltuuston hyväksymässä asunto-ohjelmassa yhtiölle on asetettu tavoitteeksi hankkia 200 asuntoa vuosittain. Tavoitteena olleesta 4 000 asunnon hankinnasta on toteutunut 3 500. Hankintaa ovat hidastaneet asuntohintojen nousu ja aravarahoituksen rajoitukset. Yhtiön asunnoista vapaarahoitteisia on 1 900 ja aravarahoitteisia 1 600. Yhtiön omistamista asunnoista erityisryhmien, mm. mielenterveyskuntoutujien käytössä on 1 600 asuntoa. Työsuhdeasuntoja on 800 asuntoa. Asuntojonon kautta on vuokrattu 1 100 asuntoa.

Yhtiö on ollut huomattavan voitollinen vuodesta 1995 lähtien. Vuoden 2005 voitto on 5,2 milj. euroa (edellisenä vuonna 4,4 milj. euroa). Yhtiön tulosta arvioitaessa on otettava huomioon, ettei asunto-osakkeista tehdä poistoja, vaan lainojen lyhennyksiin käytetyt varat näkyvät voitossa. Asuntohankintayhtiölle on kertynyt raha- ja pankkisaamisia 1,82



26.4.2006

milj. euroa (edellisenä vuonna 2,3 milj. euroa), kun se ei ole voinut hankkia asunto-ohjelman edellyttämässä määrin asuntoja. Yhtiö on toiminnassaan vapaa tulo- ja omaisuusverosta.

Kiinteistö Oy Auroranlinna on kaupungin omistama vapaarahoitteinen vuokrataloyhtiö. Asuntoihin ei ole omaisuus- ja tulo-rajot. Vuokralaisilta edellytetään säännöllisiä ansiotuloja ja sekä luottotietoja. Asuntojen kokonaismäärä on 1 770, joista työsuhde- tai asiakasasunnoiksi on vuokrattu 1 270 asuntoa ja vapaasti yleisille markkinoille 500 asuntoa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että tulee selvittää

- *Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n ja Kiinteistö Oy Auroranlinnan rooli koko kaupungin asuntopolitiikassa sekä asuntojen käyttötarpeet nyt ja tulevaisuudessa*
- *Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n asuntojen ostotoiminnan laajuus sekä yhtiön käyttämien valtion tukimuotojen rajoitusten poistamismahdollisuudet ja aravarahoituksen käytön mielekkyys.*

3.4.6

MITOX OY:N TOIMINTA JA TALOUS VUONNA 2005

Yhtiö on perustettu 1.11.2004. Kaupunginhallitus totesi 28.4.2004 yhtiön perustamisesta seuraavaa:

”Energiamarkkinoilla oli nähtävissä eräitä selkeitä kehityspiirteitä. Kilpailu oli kiristynyt, mikä oli pakottanut energiayritykset jatkuvasti tehostamaan toimintaansa ja huolehtimaan siitä, että energiamarkkinakilpailutekijät ovat kautta linjan kunnossa. Viranomaisvalvonta tehostuu myös jatkuvasti. Tämä on näkynyt ja näkyy myös jatkossa toiminnan tehokkuusvaatimusten lisääntymisenä ja vaatimuksena entistä selkeämmästä kustannusten läpinäkyvyydestä energiayritysten eri liiketoimintojen kesken.

Tähän kehitykseen liittyy myös erillisten energiamittausmarkkinoiden kehittyminen ja irtautuminen perinteisestä sähkömarkkinatoiminnasta. Energialiiketoimintaa harjoittavat yritykset hankkivat enenevässä määrin mm. asiakasmittaukseen ja kulutustietojen raportointiin liittyvät palvelunsa niihin erikoistuneilta palveluyrityksiltä. Tällainen kehityssuunta edellyttää myös Helsingin Energian mittauspalvelutoimintoja itsenäisenä ja kilpailukykyisenä liiketoimintana. Selvitysten perusteella voidaan arvioida, että siirtämällä nykyiset mittauspalvelutoiminnot erilliseen yhtiöön luodaan parhaat edellytykset Helsingin Energian omassa ohjauksessa olevan mittauspalvelutoiminnon jatkokehittämiselle ja kilpailukykyille. Näin varmistetaan, että Helsingin Energian on mahdollisuudet myös tulevaisuudessa hankkia kilpailukykyisiä mittauspalveluita edullisesti ja toimintavarmasti.”

Yhtiön operatiivinen toiminta käynnistyi 1.1.2005, jolloin toteutettiin liiketoimintasiirto ja henkilöstön siirtyminen Mitox Oy:n palvelukseen.



26.4.2006

Yhtiö on Helsingin kaupungin omistama energiamittauspalveluja tuottava yritys, joka tuottaa sähkö-, kaukolämpö- ja kaasun energian sekä kaukolämpöjäähdytyksen mittauspalveluja energiayritysten ja kiinteistöasiakkaiden tarpeisiin.

Yhtiö toimii kilpailuilla mittausmarkkinoilla. Toimialan kokonaismyynti on kasvava. Kasvu johtuu energiayritysten lisääntyvästä panostuksesta energiamittarien etäluentaan ja sähkömarkkinoiden kehittymisen myötä lisääntyvästä mittaustarpeesta.

Yhtiön operatiivinen toiminta koostuu pääosin Helsingin Energian toimeksiannoista tehdyistä energiamittarien asennustöistä, energiamittarien etäluentajärjestelmien asennus-, käyttöönotto- ja operointitehtävistä sekä sähkökaupan edellyttämistä taseselvitys- ja tiedonvälityspalveluista.

Yhtiön palveluksessa oli tilikauden lopussa yli 100 työntekijää. Tilikauden palkat ja palkkiot olivat 3,4 milj. euroa.

Yhtiön ensimmäinen tilikausi oli 1.11.2004–31.12.2005. Liikevaihto oli 7,9 milj. euroa. Taseen loppusumma oli 3,6 milj. euroa. Tilikauden voitto oli 498 800 euroa. Yhtiön kokonaisinvestoinnit tilikaudella olivat 1,1 milj. euroa.

Yhtiön maksuvalmius oli hyvä. Yhtiöllä ei ole nostettuja lainoja eikä muita vastuusitoumuksia.

Merkittävin osa yhtiön liikevaihdosta muodostui mittauspalvelujen myynnistä Helsingin Energian liiketoiminnoille. Lisäksi yhtiö toimitti mittauspalveluja useille energiayhtiöille ja kiinteistöalan yrityksille. Yhtiö jatkaa pyrkimyksiä laajentaa toimintaa Helsingin kaupungin alueen ulkopuolelle.

Tarkastuslautakunnan mielestä

- *Mitox Oy:n ensimmäinen tilikausi on ollut toiminnallisesti ja taloudellisesti hyvä*
- *yhtiön toimintaa on seurattava sen selvittämiseksi, että yhtiö saavuttaa sille perustettaessa asetetut tavoitteet ja*
- *toimintaa on seurattava ja katsottava, mikä osa yhtiön toiminnasta ja myynnistä suuntautuu Helsingin Energialle ja mikä osa muille, sekä varmistettava, että yhtiö toimii aidosti avoimilla markkinoilla.*



26.4.2006

4

MUUT ARVIOINNIT KAUPUNGIN HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA

4.1

HANKINNAT JA KILPAILUTTAMINEN

Vuosien 2004 ja 2005 talousarvioissa yhtenä tärkeänä **talouden tasapaino** -yhteisstrategian toimenpidealueena oli hallintokuntien *irtaimen omaisuuden hankintamenojen vähentäminen ja yhteishankintojen suosiminen*. Tarkastuslautakunta tutki, miten hyvin näissä toimenpiteissä on onnistuttu.

Irtaimen omaisuuden hankintamenojen vähentämistä tutkittiin vuosien 2003–2005 talousarvioluvun 8 09, ”Irtaimen omaisuuden perushankinta”, talousarvio- ja tilinpäätöslukujen avulla. Vuoden 2004 talousarviossa oli varattuna määrärahoja irtaimen omaisuuden perushankintoihin 25,7 % vähemmän kuin vuonna 2003. Vuoden 2004 toteutuneet hankinnat vähenivät edellisestä vuodesta 29,1 %. Vuoden 2005 talousarviossa varattiin käytettäväksi 13,8 % enemmän kuin vuonna 2004, mutta kuitenkin 15,5 % vähemmän kuin vuonna 2003. Vuoden 2005 toteutuneet hankinnat olivat suurin piirtein yhtä suuret kuin vuonna 2004. Tarkastelujakson aikana irtaimen omaisuuden perushankinnat vähenivät lähes 30 %.

Irtaimen omaisuuden perushankinnat vuosina 2003–2005:

	Vuosi 2003 (1 000 €)	Vuosi 2004 (1 000 €)	Vuosi 2005 (1 000 €)
Talousarvio	50 965	37 843	43 080
Tilinpäätös	46 987	33 324	33 080

(Vuosien 2003 ja 2004 lukuja on korjattu rahanarvokertoimella.)

Yhteishankintojen suosimisen onnistumista tutkittiin kaupungin vuoden 2005 aine-, tarvike- ja tavarahankintojen avulla keskittymällä lähinnä toimistotarvikkeisiin ja -kalustoon. Selvitettiin, kuinka paljon tietuille kirjanpilotileille kirjatusta laskusta kuului hankintakeskuksen kilpailuttamille yhteishankintasopimustoimittajille. Hallintokunnista mukana olivat talousarviokirjanpidon piirissä olevat yksiköt eli tarkastelun ulkopuolelle jäivät liikelaitokset.

Tutkittu aineisto poimittiin taloushallintopalvelun ja rakennusviraston ostolaskujen sähköisistä arkistointijärjestelmistä. Aineisto sisälsi yhteensä 38 302 tietueriviä, joissa valituille tileille kirjattujen hankintojen arvonlisäverollinen yhteisarvo oli 18,3 milj. euroa. Aineisto perustui 29 272 laskuun, joiden loppusummien arvonlisäverollinen yhteisarvo oli 21,2 milj. euroa.



26.4.2006

Taloushallintopalvelun järjestelmästä poimittu aineisto jakaantui toimittajaryhmittäin seuraavasti:

Toimittajaryhmä	Lkm	Bruttosumma (1 000 €)	Osuus (%)
Yhteisöt	1 218	15 878	91,67
Kaupungin virastot	12	1 440	8,31
Yksityishenkilöt	85	4	0,02
Yhteensä	1 315	17 326	100,00

Hankinnoista yli 90 % tehtiin kaupungin ulkopuolisilta yhteisöiltä ja 8,3 % kaupungin sisäisinä hankintoina, lähinnä hankintakeskukselta, joka toimii kaupungin sisäisenä tukkuvarastona, josta tavaroita välitetään pienemmissä erissä edelleen hallintokunnille.

Rakennusviraston järjestelmästä poimittu aineisto puolestaan jakaantui toimittajaryhmittäin seuraavasti:

Toimittajaryhmä	Lkm	Bruttosumma (1 000 €)	Osuus (%)
Yhteisöt	227	923	92,6
Kaupungin virastot	10	73	7,3
Yksityishenkilöt	8	1	0,1
Yhteensä	245	997	100,0

Myös rakennusviraston hankinnoista tehtiin yli 90 % kaupungin ulkopuolisilta yhteisöiltä.

Taloushallintopalvelun aineistosta poimittiin 122 kirjausten kumulatiivisen bruttosumman mukaan suurinta toimittajaa ja rakennusviraston aineistosta 50 suurinta toimittajaa, joista tutkittiin, olivatko ne hankintakeskuksen kilpailuttamia yhteishankintasopimuustoimittajia. Näiden toimitusten bruttosummakirjausten yhteisarvo oli 16,9 milj. euroa (92,5 %).

Suurista tavarantoimittajista 66 oli yhteishankintasopimuustoimittajia, joiden toimitusten bruttosummien arvo oli yhteensä 12,5 milj. euroa (68,2 %). Kuusi toimittajaa oli kaupungin virastoja, joiden toimitusten bruttosummien arvo oli yhteensä 1,5 milj. milj. euroa (8,2 %). Jäljelle jäävistä 23 toimittajalla ostajana oli 50–100 -prosenttisesti hankintakeskus. Näiden toimitusten bruttosummien arvo oli yhteensä 1,0 milj. euroa (5,3 %). Yhteishankintasopimusten ulkopuolisia toimittajia oli 77 yhteisöä. Niiden toimitusten arvo oli yhteensä 2,0 milj. euroa (10,9 %).

Yhteishankintasopimusten ulkopuolisten toimittajien toimitusten arvosta 1,5 milj. euron hankinnat tulkittiin erikseen kilpailutetuiksi, opetustarvikehankinnoiksi tai muuten hankintaohjeiden mukaisiksi hankinnoiksi. "Villeiksi" hankinnoiksi, jotka olisi ehkä voinut tehdä yhteishankintaso-



26.4.2006

pimustoimittajilta, tulkittiin 0,5 milj. euron (2,9 %) hankinnat. Näistä 0,2 milj. euroa luokiteltiin atk-hankinnoiksi ja 0,3 milj. euroa toimistotarvikkehankinnoiksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *irtaimen omaisuuden perushankintoja on pystytty talouden tasapaino -yhteisstrategian mukaisesti vähentämään vuodesta 2003 vuoteen 2005 ja*
- *yhteishankintoja on strategian mukaisesti käytetty hyväksi hallintokuntien vuoden 2005 toimistotarvike- ja kalustohankinnoissa kohdullisen hyvin*
- *hankintaosaamista kaupungin hallintokunnissa tulee vahvistaa.*

Tarkastuslautakunta suosittelee, että

- *tutkitaan, tarvitaanko niin useita samantyyppisten tarvikkeiden ja tavaroiden toimittajia kuin nykyisin vai voitaisiinko toimittajamäärää karsia ja*
- *tutkitaan kilpailutuksen vaikutuksia kaupungin palvelutuotannon laatuun.*

4.2

PERUSPÄÄOMAN TUOTTOVAATIMUKSET KAUPUNGIN HALLINNOSSA

Helsingin kaupungilla on seuraavat liikelaitokset: Helsingin Energia, Helsingin Vesi, Helsingin Satama, Helsingin liikennelaitos, Helsingin Tekstiilipalvelu ja Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia).

Neljää ensin mainittua liikelaitosta perustaessaan kaupunginvaltuusto jakoi ko. hallintokunnan edellisen vuoden lopussa olleen käyttöomaisuuden arvon peruspääomaan ja perustamislainaan, joille asetettiin tuottotavoite. Liikennelaitoksen peruspääoma jaettiin lisäksi korolliseen ja korottomaan peruspääomaan, jolle ei asetettu tuottotavoitetta. Kahden viimeksi mainitun liikelaitoksen perustaessaan kaupunginvaltuusto määritteli ko. hallintokuntien edellisen vuoden lopussa olleen käyttöomaisuuden arvon peruspääomaksi, jolle asetettiin tuottotavoite.

Kaupunginvaltuuston liikelaitoksille asettama tuottotavoite määräytyy peruspääoman tuotolle asetetun tuottotavoitteen ja perustamislainalle asetetun koron mukaisesti valtuuston vuosittain vahvistamana.



26.4.2006

Oheisessa taulukossa ovat kaupunginvaltuuston päättämät liikelaitosten peruspääomat, niiden tuottovaatimukset ja perustamislainat sekä niiden korot ja lyhennysajat:

	Peruspääoma		Perustamislaina ¹²		
	1000 euroa	Tuotto- vaatimus %	1000 euroa	Korko %	Laina-aika
Vesi	144 305	9,0	292 983	8	40 v
Satama	60 166	10,5	30 083	9	16 v
Energia	474 290	10,0	316 193	10	40 v
Liikennelaitos, korollinen	102 603	9,0	16 340	9	25 v
Liikennelaitos, koroton	177 306	-			
Palvelukeskus	2 099	8,0			
Tekstiilipalvelu	1 243	8,0			

Liikelaitosten peruspääoman tuottovaatimuksen ja perustamislainan koron suuruus ovat olleet perustamisesta lähtien käytännössä samansuuruiset. Liikennelaitokselta peritään peruspääoman tuottoa alennettuna 8,6 %:n mukaisesti.

Vertailtaessa liikelaitoskohtaista peruspääomalle asetettua tuottovaatimusta eräiden muiden kaupunkien vastaaviin tuottovaatimuksiin voidaan kaupungin liikelaitoksilleen asettamia peruspääoman tuottovaatimuksia pitää kohtuullisina.

Liikelaitokset ovat tulouttaneet kaupungille talousarvion mukaisen peruspääoman tuoton silloinkin, kun tilikauden tulos on ollut tappiollinen (Palmia vuonna 2004). Helsingin Energia on tehnyt peruspääoman tuoton tuloutuksen lisäksi ylimääräisiä tuloutuksia vuosien 2002–2004 tuloksista yhteensä 260 milj. euroa, jolloin Helsingin Energian tuloutukset ovat olleet seuraavan taulukon mukaiset:

Vuosi	Peruspääoman tuotto	Lisätuloutus	Peruspääoman tuotto + lisätuloutus	
	1 000 euroa	1 000 euroa	1 000 euroa	%
2002	47 429	50 000	97 429	20,54
2003	47 429	110 000	157 429	33,19
2004	47 429	100 000	147 429	31,08

Peruspääoman tuotto on kaupunginvaltuuston liikelaitokselle asettama tuloutustavoite.

¹² Liikennelaitoksen bussiliikenteelle kohdistunut perustamislaina on siirtynyt 1.1.2005 perustetulle Helsingin Bussiliikenne Oy:lle.



26.4.2006

Liikelaitoksilla on lisäksi omat tulostavoitteet, jotka on määritelty Helsingin Energialle, Helsingin Vedelle ja Helsingin Satamalle sijoitetun pääoman tuottotavoitteeksi¹³ ja muille liikelaitoksille koko pääoman tuottotavoitteeksi¹⁴ seuraavan taulukon mukaisesti.

	Sijoitetun pääoman tuotto %	Koko pääoman tuotto %	Talousarvion sitovuus
Vesi	9,0		
Satama	≥ 8,8		Sitova tavoite
Energia	väh. 15,0		Sitova tavoite
Liikennelaitos		2,10	
Palvelukeskus		0,91	
Tekstiilipalvelu		1,70	

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että liikelaitoksille asetetut tuottotavoitteet ovat olleet koko liikelaitosten toiminta-ajan muuttumattomia.

Tarkastuslautakunta pitää tarkoituksenmukaisena, että

- *liikelaitosten tuottotavoitteet tarkistetaan vuosittain, kuten kaupunginvaltuuston perustamispäätös edellyttääkin, ottaen huomioon liikelaitosten investointitarpeet ja tuloksentekokyky*
- *liikelaitosten peruspääoman tuottovaatimuksen asettamisen tarpeellisuus ja mielekkyys harkitaan liikelaitoskohtaisesti.*

4.3

HELSINGIN KAUPUNGIN PALVELUKESKUKSEN LIIKETOIMINTA

Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia) on vuoden 2003 alusta toimintansa aloittanut liikelaitos, jonka toiminta jakaantuu kolmeen pääalueeseen, catering-palveluihin, siivouspalveluihin ja kiinteistönhuolto-palveluihin.

Catering palvelut –yksikön toiminta on ollut koko ajan voitollista. Siivouspalveluiden ja kiinteistönhuoltopalveluiden toiminta sen sijaan on ollut tappiollista. Siivouspalvelut–yksikön toiminta on saatu käännettyksi vuonna 2005 voitolliseksi pääasiallisesti yksikössä toteutetun konsultointityön tuloksena. Kiinteistönhuoltopalvelut–yksikön toiminta sen sijaan oli tappiolla noin 1,3 milj. euroa vielä vuonna 2005.

Palmiassa on toteutettu vuosien 2005 ja 2006 aikana mm.

- kiinteistönhuoltopalvelut–yksikön organisaatiouudistus, jossa keskeinen tavoite oli tehostaa esimiestyöskentelyä ja pääperiaatteena oli tulosvastuun siirto organisaatiossa alaspäin. Uusi organisaatio on aloittanut toimintansa 1.1.2006.

¹³ lasketaan kaavalla: $100 \times (\text{yli jäämä ennen varauksia} + \text{korvaus peruspääomasta} + \text{rahoituskulut}) / (\text{taseen loppusumma} - \text{korottomat velat})$, keskimäärin tilikaudella

¹⁴ lasketaan kaavalla: $\text{liikeylijäämä} / \text{taseen loppusumma keskimäärin tilikaudella}$



26.4.2006

- rakenteellisten tappioiden poistamiseksi mm. sairaalakuljetusten sopimuksen hintoja korotettiin, turvapalvelujen toimintaa vakiinnutettiin ja kaupungin tilaajaorganisaatiossa tapahtuneiden muutosten seurauksena saatiin uutta laskutusta, kun laissa määrätty puh-
taanapitotehtävät siirtyivät kiinteistönomistajan vastuulle
- vuoden 2006 aikana on pyydetty konsulttiyrityksiltä tarjous konsultti-
työstä, jonka avulla kiinteistöhuoltopalveluiden tuloskehitys saa-
daan nopeasti käännettyksi tulokselliseksi. Tehtävään valittu kon-
sultti on aloittanut toimintansa huhtikuun alussa ja ensimmäiset
toimenpidesuosituksat saadaan toukokuussa, jolloin niiden toteutus
aloitetaan.

Tervehdyttämistoimien tavoitteena on

- saavuttaa vuonna 2006 voitollinen tulos, tulostavoite on 696 000
euroa
- aikaansaada toimivat ja tehokkaat työprosessit
- kannattava kasvu, liikevaihdon kasvu nykyisestä noin 16 milj. eu-
rosta 17,2 milj. euroon vuonna 2006 ja
- asiakastytytyväsyyden parantaminen, vuoden 2006 tavoitearvo on
3,5.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *Palmian kiinteistöhuoltopalvelut-yksikön toiminta on ollut tappiol-
lista koko Palmian toiminta-ajan*
- *Palmiassa on ryhdytty toimenpiteisiin toiminnan kääntämiseksi tu-
lokselliseksi vuonna 2006*
- *toteutettuja ja suunniteltuja toimenpiteitä voidaan pitää oikean
suuntaisina.*

4.4

KAAVOITUKSEN ONGELMAT

Tarkastuslautakunta on arvioinut kaavoituksen ongelmia erityisesti
kaupunkisuunnitteluviraston ja asuntotuotantotoimiston kannalta.

Taustaa kaavoitukselle ja rakentamiselle

Vuonna 1999 annetut maankäyttö- ja rakennuslaki sekä –asetus sisäl-
tävät säädöksiä mm. kaavoittamisesta. Uuden lain keskeisinä tavoittei-
na olivat kaavan valmistelun avoimuus, vuorovaikutteisuus sekä asian-
tuntemuksen monipuolisuus kaikilla kaavatasoilla. Viranomaisien tiedo-
tusvelvollisuus sekä prosessiin osallisten määrä lisääntyivät.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 26.11.2003 Helsingin Yleiskaava 2002.
Se tuli voimaan 23.12.2004 muilta kuin valituksen alaisilta osin.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 10.12.2003 asunto-ohjelman 2004–2008,
Monimuotoisen asumisen Helsinki. Siinä määritellään kaupungin tavoit-
teet ja toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi em. vuosina. Kuluval-
la ohjelmakaudella asuntorakentamisen määrä vähenee, koska raken-



26.4.2006

tamiskelpoista tonttimaata ei ole nyt riittävästi. Tulevaisuudessa maata saadaan asuntorakentamiseen satama-alueilta. Uuden asunto-ohjelman laadinta vuosille 2007–2011 on jo käynnistynyt mm. kaupunginvaltuuston marraskuun 2005 lähetekeskustelulla.

Kaupunginhallitus hyväksyy joka kolmas vuosi kaavoitus- ja liikennesuunnitteluohjelman. Uusin ohjelma vuosille 2005–2010 on hyväksytty 6.2.2006. Ohjelmassa esitetään maankäytön suunnittelun painopisteet ja keskeiset kaavoitus- ja liikennesuunnittelutehtävät kuusivuotiskaudeksi. Ohjelma ajoittaa kaudella toteutettavien alueiden kaavojen ja liikennesuunnitelmien laatimista.

Helsingin uuden väestöennusteen 2006–2030 perusvaihtoehdon mukaan väestö kasvaa 16 000 asukkaalla vuoteen 2015 mennessä ja 25 000 asukkaalla vuoteen 2020 mennessä. Väestörakenne muuttuu myös merkittävästi vuoteen 2030 mennessä. Suurin muutos tulee olemaan ikääntyneiden asukkaiden määrän ja väestöosuuden kasvu.

Väestörakenteen muutos aiheuttaa alueellisia ja määrällisiä tarkistuksia mm. koulu- ja päiväkotipalvelujen tarjontaan. Väestön ikääntyessä mm. esteettömyys ja hissien rakentaminen hissittömiin taloihin tulevat korostumaan. Kaupunki on panostanut em. seikkoihin jo useiden vuosien ajan.

Kaavamääräykset

Asuntotuotantotoimikunnan mukaan liian yksityiskohtaiset kaavamääräykset esimerkiksi rakennusteknisistä ratkaisuista, materiaaleista tai pintakäsittelytavoista vaikeuttavat kohteiden suunnittelua ja nostavat osaltaan rakennuskustannuksia. Asuntotuotantotoimiston mukaan 3 500 euroa/m² maksavan asunnon hinnasta noin 1 500 euroa/m² on rakentamismääräysten aiheuttamia kuluja. Suunniteltaessa korkeatasoisia ja houkuttelevia asuinalueita tulisi turvata myös kohtuuhintaisten asuntojen rakentamismahdollisuudet.

Pysäköintiratkaisut

Kalliit kaavaratkaisut mm. pysäköinnin suhteen estävät myös usein kohtuuhintaisen asuntotuotannon. Kaupunkisuunnittelulautakunnan 15.4.2004 käsittelemän eräiden Helsingin uusimpien asuinalueiden pysäköinnistä tehdyn selvityksen mukaan normaalia maantasopaikoitusta suuremmat lisäkustannukset ovat 0–12 % asuntojen rakennuskustannuksista. Pysäköintikustannuksia ei oteta huomioon tontinvuokrassa eikä Asuntorahaston asettamissa asuinrakennusten maksimihinnoissa. Uusia edullisempia pysäköintiratkaisuja tulisi siksi tutkia aktiivisesti.

Etelä-Hermannin pysäköinnin toteuttamisesityksessä alueen asuntontonttien varaajien tulee liittyä alueelle perustettavaan pysäköintiluohtuun sekä maksaa liittymismaksuna tontin luovutuksen yhteydessä peräti noin 32 000 euroa asemakaavan mukaiselta autopaikalta eli noin



26.4.2006

275 euroa asuinneliöltä. Autopaikkojen tonttikohtainen määrä todetaan rakennusluvista. Liittymismaksua tarkistetaan vielä rakennuskustannusindeksin perusteella.

Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi vuonna 1994 asuintonttien autopaikkojen määrien laskentaohjeet alueellisesti. Asumisväljyyden lisääminen ja automäärän kasvu ovat muuttaneet tuolloisia laskentaohjeita. Ohjeiden ajanmukaisuus tulisi tarkistaa, kuten jo suunnitellaankin.

Täydennysrakentaminen

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 8.6.2005 kaupungin vuokratonteilla tapahtuvan täydennysrakentamisen edistämisperiaatteet, joilla jaetaan kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua. Kiinteistölautakunta antoi 13.12.2005 soveltamisohjeet täydennysrakentamiseen. Täydennysrakentaminen on kaupungille taloudellisesti erittäin edullista verrattuna uustuotantoon ja siksi sitä tulee suosia. Kaavoitusprosessi saattaa tosin kohdata helpommin vastustusta.

Vuorovaikutusmenettely

Uusi rakennus- ja maankäyttölaki lisäsi vuorovaikutusmenettelyä, jolla on ollut tarkoitus parantaa kaavoituksen laatua. Lainsäädännön ollessa vielä uudehkoa asiaa ei vielä oikein pystytä todentamaan. Menettelyn osuus on 30 % kaavan valmistumisajasta ja useimmiten se vie rakennusoikeutta alaspäin. Kaavoitusprosessissa ja kaavojen lainvoimaiseksi tulossa tapahtuvat viiveet vaarantavat osaltaan asuntotuotantomiston tuotantotavoitteiden toteutumista. Esimerkiksi Pohjois-Haagassa kolme asuntotuotantotoimiston kohdetta (179 asuntoa) siirtyi vähintään parilla vuodella eteenpäin hallinto-oikeuden hyväksytyä kaavavalituksen.

Palvelujen toteuttaminen

Uusia asuntoalueita, esimerkiksi Arabianrantaa rakennettaessa ei aina ole onnistuttu kohtuujassa toteuttamaan palveluja, mm. päiväkotipaikkoja, asukkaiden muuttaessa alueelle. Myöskään puistoja yms. julkisia alueita ei aina heti pystytä toteuttamaan uusille alueille määrärahojen vähentyessä ja hoidettavien alueiden lisääntyessä. Myös niiden laadukas suunnittelu vie oman aikansa.

Vuokra-asuntotonttien puute

Kiinteistölautakunnan joulukuussa 2005 kaupunginhallitukselle tekemässä tontinvarausesityksessä todettiin kaupungin omasta vuokra-asunto-tuotannosta puuttuvan noin 1 600 asuntoa eli vaje on 66 %. Vajasta ei ole varauksilla saatu juurikaan pienennettyä, koska tontit ovat osoittautuneet miltei aina jostain syystä sopimattomiksi.



26.4.2006

Varausesityksessä todettiin, että ohjelmakauden tulevissa tontinvarauksissa tulee jatkossa kiinnittää erityisesti huomiota kaupungin vuokra-asuntotuotannon tonttitarjonnan riittävyteen. Voimassa olevia aloitamattomia tontinvarauksia oli 5 900 asuntoa varten, mikä vastaa kahden vuoden tuotantoa.

Kaupunkisuunnitteluviraston resurssit ja tavoitteet

Kaupunkisuunnitteluviraston henkilöresurssit ovat vähentyneet 1990-luvun lopun tasosta. Henkilöstön keski-ikä on korkea ja huomattava osa suunnittelijoista jää eläkkeelle alkaneella kaavoitus- ja liikennesuunnittelukaudella. Henkilökunnasta noin 60 % jäänee eläkkeelle kymmenen vuoden sisällä. Ympäristöterveyteen liittyviin asioihin kiinnitetään aiheellisesti enenevää huomiota. Myös vuorovaikutuksen lisääntyminen kaavoituksessa vie resursseja. Mikäli toimintaa saadaan edelleen tehostetuksi ja resursseja jaetuksi tarkoituksenmukaisesti sekä käytetään ostopalveluja tarvittaessa, suunnittelun laatukin voidaan taata.

Kaavoitustoiminnassa esiintyy suurehkoja vaihteluja, kuten oheinen taulukko valmistuneista asunto- ja toimitilakaavoista tuhansina neliömetreinä viime vuosilta osoittaa:

Vuosi	2001	2002	2003	2004	2005
Asuntokaavat	308	277	180	321	304
Toimitilakaavat	496	389	331	221	616
Yhteensä	804	666	511	542	920

Kaupunkisuunnitteluvirasto saavutti vuoden 2005 talousarviossa olleet kaavoitukseen liittyvät sitovat tavoitteensa.

Tarkastuslautakunta kiinnittää uutta asunto-ohjelmaa valmisteltaessa huomiota siihen, että asuntotuotantotoimiston on ollut viime vuosina vaikea saavuttaa tavoitteitaan mm. rakentamiskelpoisten tonttien pulan vuoksi. Kaavoitusohjelman ja asunto-ohjelman ei tulisi antaa liian optimistista kuvaa rakentamismahdollisuuksista. Asuntojen keskipinta-alan kasvattaminen saattaa vaikeuttaa pienituloisten vuokralla asumista ja omistusasunnon hankintaa. Isojakin asuntoja tarvitaan kuitenkin asuntokannassa.



26.4.2006

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *liian yksityiskohtaisia kaavamääräyksiä tulee välttää, jotta kohteiden suunnittelu ei vaikeutuisi ja rakennuskustannukset eivät nousisi liian korkeiksi*
- *myös kohtuuhintaisten asuntojen rakentamismahdollisuudet on turvattava suunniteltaessa korkeatasoisia ja houkuttelevia asuinalueita*
- *uusien asuntoalueiden suunnittelussa palvelujen toteuttamisen ja liikennejärjestelyjen koordinoitua tulee kehittää niin, että riittävät lähipalvelut pystytään toteuttamaan asukkaiden muuttaessa alueelle*
- *turhia kustannuksia syntyy esimerkiksi asuntotonttien varaamisesta, jos tontit kuitenkin osoittautuvat rakentamiskelvottomiksi.*

4.5

TILAHALLINTO JA TILAKUSTANNUKSET

Tilakeskuksen perustaminen ja taustaa tilakustannuksille

Kaupunginvaltuusto päätti 9.6.2004 perustaa kiinteistövirastoon tilakeskus-nimisen nettobudjetoidun yksikön 1.1.2005 alkaen. Sen tehtävinä ovat kaupungin omistamien toimitilojen vuokraus hallintokunnille ja kaupungin ulkopuolisille tahoille, tilojen hankinta, toimitilainvestointien ja tarvittavien ulkopuolisten tilojen vuokrausten ohjaus sekä kaupungin tilakustannusten, tilan käytön tehokkuuden, kiinteistöjen arvojen ja korjausvastuiden seuranta.

Kaupunginhallitus hyväksyi 20.12.2004 tilahankkeiden käsittelyohjeet ja päätti samalla, että tilakeskus perii hallinnassaan olevista tiloista hallintokunnilta vuokraa, joka muodostuu pääomavuokrasta ja ylläpito-vuokrasta. Käyttäjäpalveluista tehdään erillinen sopimus.

Pääomavuokra sisältää poiston kiinteistön teknisestä kulumisesta (ei kirjanpidollinen poisto), pääoman koron (uudisrakennuksissa rakennuskustannuksista ja peruskorjauksen yhteydessä teknisestä arvosta ja korjauskustannuksista) sekä tontin vuokran, jonka tilakeskus maksaa kiinteistöviraston tonttiosastolle. Kaupungin käytössä olevat toimitilat ryhmitellään tavoitellun pääoman koron mukaan yhdeksään salkkuun entisen neljän sijasta, mikä laajentaa vaihtoehtoja vuokran määrittelyyn. Salkkujen 4–9 korkotavoite on 0 %.

Kiinteistöjen ylläpidossa työnjako tilakeskuksen ja hallintokuntien välillä on, että tilakeskus vastaa kiinteistöön liittyvistä ylläpitotehtävistä ja -sopimuksista ja vuokralainen toimintaan liittyvistä järjestelmistä (mm. henkilöturva- ja atk-järjestelmät). Yksityiskohtaisesta vastuunjaosta sovitetaan vuokrasopimuksessa.

Kaupunginhallitus kehotti kiinteistölautakuntaa huolehtimaan siitä, että ylläpitovuokrien taso arvioidaan tarkistuslaskennan perusteella kolmen vuoden välein.



26.4.2006

Yleiskulujen kattaminen

Tilakeskukselle syntyy yleiskuluja keskitetyn vuokraustoiminnan hoitamisesta. Niitä aiheutuu mm. tyhjiä ja vajaatuottoisista tiloista, rakennusten purkukustannuksista, henkilöstö-, hallinto- ja tilakustannuksista, vakuutusrahastomaksuista sekä markkinointi- ja kehittämiskuluista. Yleiskulun on arvioitu olevan vähintään 0,41 €/m²/kk. Uuden laskentamallin mukaista yleiskustannusta ei voitu vielä vuonna 2005 sisällyttää hallintokuntien vuokramenoihin talousarvioiden vahvistamisen jälkeen.

Asiakastyytyväisyys

Tilakeskus teetti syksyllä 2005 asiakastyytyväisyystutkimuksen ulkopuolisella konsultilla puhelinhaastatteluna. Tutkimuksen mukaan ulkopuolisten vuokralaisten tyytyväisyys oli hieman sisäisiä vuokralaisia suurempaa. Kokonaisuutena ottaen tyytyväisyys toimintaan ei suuresti eronnut kyselyn vertailukunnista, mutta parannettavaa toiminnassa on vielä. Asiakkuuden hallinnassa käytetään mm. alueisännöintimallia.

Yhteisstrategiat

Kaupungin talousarviossa 2005 ovat yhteisstrategioina mm. talouden hoitaminen tasapainoisesti sopeuttamalla tasapainoisesti menot tulojen puitteisiin ja voimavarojen yhteiskäytön lisääminen saattamalla tilahallinnon organisaation uudistaminen päätökseen. Hallintokuntien tilankäytön tehostamista jatketaan. Hallintokuntien tulee luovuttaa vapautuvat tilat kiinteistövirastolle, joka vuokraa ne muille virastoille tai ulkopuolisille.

Tilakeskuksen sitovat tavoitteet vuodelle 2005

Tilakeskuksen sitovana toiminnallisena tavoitteena oli, että tilojen vajaakäyttöaste ilman säästösyistä vapautuvia tiloja on alle 0,9 % (kiinteistöviraston talo-osaston sitova tavoite v. 2004 oli alle 0,9 % ja toteuma 0,5 %) ja ne mukaan laskien alle 3,0 % (talo-osasto v. 2004 alle 3 %, toteuma oli 2,1 %). Vajaakäyttöastetavoitteet saavutettiin, kun toteutuneet vajaakäyttöasteet olivat 0,7 % ja 1,7 %. Kouluverkoston supistaminen, päiväkotien lakkauttaminen, hammashuollon keskittäminen yms. toimenpiteet antavat myös jatkossa haastetta tilakeskukselle tyhjenevien tilojen hallintaan.

Tilakeskukselle on palautunut säästösyistä irtisanottuja tiloja 42 000 m². Sosiaalivirasto on irtisanonut noin 22 000 m² ja terveystalvirasto noin 5 100 m². Tiloista on vuokrattu eteenpäin noin 23 000 m², suurin osa ulkopuolisille, noin 4 000 m² on purettu ja noin 4 000 m² myyty. Syksyllä 2005 tyhjänä olleista noin 11 000 m²:n tiloista vuokrauskelpoisia oli noin 8 000 m² ja loput olivat joko purettavia tai kehitettäviä.



26.4.2006

Nettobudjetoidun tilakeskuksen sitovina taloudellisina tavoitteina olivat toimintakate 171,4 milj. euroa sekä tuottotavoite 95,9 milj. euroa (= korko 3 % rakennusten tekniselle arvolle). Kun toteutuneesta toimintakatteesta 175,4 milj. euroa vähennetään 76,9 milj. euron poistot, saadaan tulokseksi 98,5 milj. euroa. Kun edellä mainitusta tuloksesta vähennetään budjetin mukaisesti tuottotavoite, jää ylijäämää 2,7 milj. euroa budjetoidun 0,6 milj. euron sijaan. Tilakeskus saavutti siis taloudellisetkin tavoitteensa ensimmäisenä toimintavuotenaan.

Tilakeskukselle ennustettiin kertyvän sisäisiä tilavuokria 211 milj. euroa. Toteuma oli 208 milj. euroa.

Suoritteet

Talousarviossa 2005 tiloja arvioitiin olevan vuokrauksessa 2,386 milj. m² ja ylläpidossa 0,9 milj. m². Toteutuneet luvut olivat 2,376 milj. m² ja 0,926 milj. m².

Investoinnit

Tilakeskuksen talonrakennuksen investointivolyymit olivat merkittävät: kiinteistölautakunnalla oli käytettävissä sosiaalitoimen rakennuksiin 17,8 milj. euroa, terveyskeskuksen rakennuksiin 13,3 milj. euroa ja muihin tilakeskuksen hankkeisiin noin 26 milj. euroa sekä ylitysoikeutta 12,7 milj. euroa eli yhteensä lähes 70 milj. euroa. Vajaa viidennes määrärahoista oli tarkoitus käyttää uudisrakentamiseen, loput perusrakennuksiin ja muutostöihin. Investointihankkeita oli käynnissä noin 360, joista noin 330 oli alle 200 000 euron hankkeita.

Määrärahoista käytettiin vain 43,3 milj. euroa eli 62 %. Määrärahoja jäi käyttämättä mm. seuraavista syistä: eräiden hankesuunnitelmien ja hankintapäätösten viivästyminen aiheutti hankkeiden myöhästymistä suunnitellusta aikataulusta, osassa hankkeita jouduttiin etsimään taloudellisempia suunnitteluratkaisuja ja terveyskeskuksen terveysasemaverkon kehittämiseen varattuja kohdentamattomia määrärahoja jäi käyttämättä hallintokunnan päätösten puuttuessa. Joitakin hankkeita toteutui myös arvioitua edullisemmin.

Vuokrien kehitys

Vuodesta 1994 kaupungin omistamien tilojen vuokrat ovat nousseet 16 %, kun keskimääräinen vuokrien korotus on ollut Helsingissä 50–60 %. Kehitys on siten ollut yleistä kehitystä huomattavasti hitaampaa. Maltillinen kustannuskehitys on tilakeskuksen johtavia periaatteita.



26.4.2006

Yhteenveto

Kaupungin sisäisen vuokrausjärjestelmän tulee lisätä palvelutuotannon kustannusten läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta. Näin toiminnan taloudellisuuden arviointi ja vertailu mahdollistuu ja siitä muodostuu ajan myötä toimintaa ohjaava järjestelmä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tilakeskuksen perustaminen ja tilahankkeiden käsittelyohjeiden uusiminen olivat tarpeellisia toimenpiteitä kaupungin tilaomaisuuden hallinnoinnin tehostamiseksi*
- *tilakeskus saavutti hyvin sille asetetut sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ensimmäisenä toimintavuotenaan*
- *tilakeskus ei kuitenkaan pystynyt kaikilta osin hyödyntämään käytettävissä olevia talonrakennuksen investointimäärärahoja toteutetun organisaatiomuutoksen ensimmäisessä vaiheessa.*

4.6

OPPILAITOSTEN TILOJEN KÄYTTÖ

Tarkastuslautakunta on selvittänyt oppilaitosten (opetusvirasto, ammattikorkeakoulu, suomenkielinen työväenopisto ja ruotsinkielinen työväenopisto) tilojen ilta- ja viikonloppukäyttöä. Vuoden 2005 talousarvion mukaan kaupungin talouden tasapainon yhteisstrategian tärkeänä toimenpidealueena on ollut, että hallintokunnat jatkavat tilankäytön tehostamista.

Vuoden 2003 arviointikertomuksessaan silloinen tarkastuslautakunta arvioi kaupungin tyhjiä toimitiloja selvittämällä kaupungin säästötoimien seurauksena irtisanottuja toimitiloja. Tällöin tarkastuslautakunta totesi, että kaupungin tilojen käytön tehostamiseksi tulisi tutkia yhteisen varausjärjestelmän ja hinnoittelun kehittämistä.

Tilankäytön tehostaminen

Opetusvirastolla ja ammattikorkeakoululla on vuonna 2005 keskeisenä toimenpiteenä ollut tilankäytön tehostaminen. Opetusvirasto ja ammattikorkeakoulu ovat ottaneet käyttöön sähköiset tilavarausjärjestelmät. Tilavarausjärjestelmät ovat mahdollistaneet sen, että näiden hallintokuntien tilat ovat mahdollisimman tehokkaassa käytössä ja että ne tulevat nykyistä paremmin uudelleen täytetyiksi. Edelliseen vuoteen verrattuna opetusviraston vuokratulot ovat kasvaneet 15 %, mutta vastavasti ammattikorkeakoulun vuokratulot ovat vähentyneet 19 %.

Suomenkielisellä ja ruotsinkielisellä työväenopistolla ei ole käytössä sähköisiä tilavarausjärjestelmiä. Suomenkielisessä työväenopistossa alueopistot päättävät itse omien tilojensa käytön ja perittävät käyttökorvaukset. Suomenkielisen työväenopiston vuokratulot ovat vähentyneet 63 % vuodesta 2001. Vuoden 2005 tulot jäivät 52 % talousarviosta.



26.4.2006

Ruotsinkielisen työväenopiston vuokratulot ovat pysyneet samalla tasolla vuodesta 2002 lähtien. Vuokratulot jäivät kuitenkin 38 % vuoden 2005 talousarviosta.

Opetusviraston tilojen käytön laskutus

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota opetusviraston tilojen käytön laskutuksen myöhästymiseen. Tähän on suurelta osin vaikuttanut se, että liikuntavirasto on päättänyt vuonna 2005 vuokraavustusten myöntämisestä liikuntaseuroille sekä vammais- ja eläkejärjestöille vasta toukokuussa. Avustukset myönnetään urheiluseuroille kalenterivuodeksi. Opetusvirasto taas puolestaan vuokraa tilat lukuvuodeksi.

Opetusvirasto on laskuttanut vuonna 2005 asiakkaitaan seuraavassa järjestyksessä: 1. liikuntaviraston tukeen oikeutettujen seurojen tukimäärärahan mukaiset laskut liikuntavirastolta, 2. muut sisäiset asiakkaat ja 3. yksityiset asiakkaat, muut rekisteröidyt seurat, yritykset ja tuettujen seurojen sakkovuorot (käyttämättömät vuorot). Opetusvirasto laskuttaa urheiluseuroja vasta, kun liikuntavirasto on tehnyt päätöksen siitä, mitkä seurat ovat oikeutettuja saamaan liikuntatukea ja mitkä eivät.

Opetusviraston bonusraha

Opetusvirastolla on ollut vuosina 2001–2005 käytössä bonusraha. Koulut ovat voineet käyttää osoitettua määrärahaa tilojen parantamiseen sekä kalusteiden ja välineiden uusimiseen. Koulutilojen ilta- ja viikonloppukäytön hallinnoinnissa tapahtuvien muutosten ja tilakeskuksen perustamisen johdosta opetusvirasto luopuu nykyisen kaltaisesta koulujen iltakäytön palkitsemisjärjestelmästä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *opetusvirasto ja ammattikorkeakoulu ovat tehostaneet oppilaitosten tilojen käyttöä ottamalla käyttöön sähköiset tilavarausjärjestelmät, mutta järjestelmät ovat erilliset*
- *suomenkielisen työväenopiston ja ruotsinkielisen työväenopiston tulee tehostaa tilojen käyttöä*
- *oppilaitosten tilojen käytön tehostamiseksi tulee selvittää yhteisen tilavarausjärjestelmän ja hinnoittelun mahdollisuudet sekä tehostaa tilankäyttöä tarjoamalla tiloja aktiivisesti kaupungin ulkopuolisille käyttäjille. Lisäksi tulee selvittää, olisiko tilakeskus oikea taho järjestelmän ylläpitäjäksi.*
- *opetusviraston tulee luopua nykyisestä laskutus käytännöstä ja las-
kuttaa tilojen kaikkia käyttäjiä mahdollisimman nopeasti*
- *koulujen ilta- ja viikonloppukäytön palkitsemisjärjestelmälle tulee löytää uuteen toimintaympäristöön soveltuva muoto.*



26.4.2006

4.7

KOULUJEN TILAKUSTANNUKSET, ERITYISOPPILAIDEN MÄÄRÄ JA ULKOKUNTALAISTEN KOULUNKÄYNTI HELSINGISSÄ

Tarkastuslautakunta on arvioinut Helsingin kaupungin kouluverkkoa. Väestöennusteen pohjalta tehdyn oppilasennusteen mukaan peruskouluikäisten määrä tulee vähenemään vuoteen 2010 mennessä noin 5 400 oppilaalla, ala-asteikäisten 5 100 oppilaalla ja yläasteikäisten 300 oppilaalla. Sen sijaan 16–18-vuotiaiden oppilaiden määrä tulee kasvamaan 2 000 oppilaalla. Muutokset vaihtelevat suurpiireittäin.

Tilakustannusten kasvu ja koulukiinteistöistä vapautuvat tilat

Koska peruskoulujen oppilasmäärä tulee vähenemään lähivuosina, muodostavat kiinteistökustannukset nykyisellä kouluverkolla opetuksen kokonaismenoista yhä kasvavan osan. Vuonna 2005 opetuksen koulujen vuokrien osuus käyttömenoista oli noin 20 %. Tilakustannusten osuus kokonaisuudessaan oli noin 30 % opetusviraston käyttömenoista, kun mukaan otetaan kunnossapidon, veden, lämmön, jätehuollon, isännöinnin ja siivouksen kustannukset.

Opetusvirasto on tehnyt kouluverkon tarkistuksen yhteydessä laskelmia tilakustannusten kehityksestä vuosina 2005–2010 suomenkielisen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta. Tämän selvityksen mukaan nykyisen rakennusohjelman ja päätösten mukaiset tilakustannukset kasvavat noin 23 % vuoteen 2010 mennessä. Tämä johtuu osittain uusien tilojen rakentamisesta, osittain tehtävistä perusparannuksista. Suomenkielisen opetuksen kouluverkkoselvityksen pohjalta tulevilla tilakustannussäästöillä on vain kasvua hidastava vaikutus. Peruskouluikäisten lasten väheneminen vaikuttaa siihen, että koulukiinteistöistä tulee vapautumaan tiloja.

Erityisoppilaiden lukumäärä kasvaa

Erityisoppilaiden osuuden ennustetaan kasvavan jopa 9 prosenttiin koko oppilasmäärästä vuoteen 2010 mennessä. Erityisopetuksen tavoitteena on tukea oppilasta peruskoulun suorittamisessa. Erityisopetukseen siirrettyjä oli 20.9.2005 yhteensä 3 180 oppilasta (7 %). Helsingin päivähoidossa olevista lapsista 10 % oli erityistä tukea ja kasvatusta tarvitsevia vuonna 2005.

Ulkokuntalaisten koulunkäynti Helsingissä

Nykyisen lainsäädännön mukaan oppilaat voivat hakeutua yli kuntarajojen toisen asteen koulutukseen. Koulutus ei siis ole paikkakuntakohtaista, vaan oppilaalla on vapaus hakeutua mihin oppilaitokseen haluaa. Valintakriteerinä toisen asteen koulutukseen saa käyttää vain aikaisempaa koulumenestystä.



26.4.2006

Koulutuksen aloituspaikkojen ja ensisijaisten hakijoiden suhde antaa viitteitä koulutuksen mitoituksen riittävydestä suhteessa helsinkiläisten nuorten koulutustarpeeseen. Vuonna 2005 Helsingin yhteishaussa ensisijaisia lukiokoulutukseen hakijoita oli 4 923 eli 812 hakijaa enemmän kuin tarjolla olleiden aloituspaikkojen määrä. Hakijoista 3 586 eli 73 % oli helsinkiläisiä, kuten alla oleva taulukko osoittaa:

Lukiokoulutus	Aloitus- paikat	Ensisijaiset hakijat	Edellisestä helsinkiläisiä	Koulutukseen valitut	Edellisestä helsinkiläisiä
Helsingin ruotsinkielinen lukiokoulutus	342	459	279	342	205
Helsingin suomenkielinen lukiokoulutus	3 769	4 464	3 307	3 744	2 980
Yhteensä	4 111	4 923	3 586	4 086	3 185

Lukiokoulutukseen valituista 22 % oli ulkopaikkakuntalaisia, joista 6 % oli Espoosta, 6 % Vantaalta ja 10 % muualta Suomesta.

Vuonna 2005 Helsingissä yhteishaussa ensisijaisia toisen asteen ammatilliseen koulutukseen hakijoita oli 5 002 eli 1 652 enemmän kuin tarjolla olleiden aloituspaikkojen määrä. Hakijoista 3 099 eli 62 % oli helsinkiläisiä, kuten alla oleva taulukko osoittaa:

Ammatillinen koulutus	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Edellisestä helsinkiläisiä	Koulutukseen valitut	Edellisestä helsinkiläisiä
Helsingin ruotsinkielinen ammatillinen koulutus	262	256	78	213	70
Helsingin suomenkielinen ammatillinen koulutus	3 088	4 747	3 021	2 847	1 843
Yhteensä	3 350	5 002	3 099	3 060	1 913

Suomenkieliseen ammatilliseen koulutukseen valituista 35 % oli ulkopaikkakuntalaisia: siitä 6 %-yksikköä oli Espoosta, 14 Vantaalta ja 15 muualta Suomesta. Ruotsinkieliseen ammatilliseen koulutukseen valituista vastaavasti 67 % oli ulkopaikkakuntalaisia: siitä 23 %-yksikköä Espoosta, 6 Vantaalta, 1 Kauniaisista ja 37 muualta Suomesta. Helsingissä ruotsinkielistä ammatillista koulutusta järjestää Yrkesinstitutet Practicum, josta Helsingin kaupunki omistaa noin 19 %. Muut osakkaat ovat Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi ja Sipoo. Espoossa ja Vantaalla toisen asteen aloituspaikkojen lukumäärää ei tulla lisäämään väestökehityksen mukaisesti, minkä johdosta Helsingistä koulutuspaikkaa hakevien ulkopaikkakuntalaisten määrä voi kasvaa lähivuosina. Tämä puolestaan heikentäisi Helsingin oman väestön mahdollisuuksia päästä toisen asteen koulutukseen Helsingissä.¹⁵

¹⁵ Pääkaupunkiseudun kuntarajat ylittävä reuna-alueyhteistyö: KUJA-työryhmän loppuraportti 15.3.2005.



26.4.2006

Kaupunginhallitus on tehnyt 22.8.2005 päätöksen, jonka perusteella ulkopaikkakuntalaisten oppilaaksi ottoa peruskouluihin on väljennetty syksystä 2005 lähtien. Ulkokuntalaisia oppilaita voidaan ottaa ns. toissijaisessa oppilaaksi otossa helsinkiläisten oppilaiden jälkeen vapaaksi jääville oppilaspaikoille kuitenkin niin, että tämä oppilaaksi otto ei saa aiheuttaa peruskoulun luokilla 1–6 uuden perusopetusryhmän perustamista.

Ulkokuntalaisista aiheutuvat kustannukset

Lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa ulkopaikkakuntalaisia on noin 20–30 % koko oppilasmäärästä. Ulkopaikkakuntalaisista aiheutuu kustannusrasite, sillä todelliset kustannukset ylittävät valtion rahoituksen yksikköhinnan jopa 20–30 %. Alla olevassa taulukossa on esitetty ulkopaikkakuntalaisten määrä 20.9.2005 Helsingin kaupungin kouluissa. Heistä aiheutuva kustannusrasite on laskettu vuoden 2006 talousarvioehdotuksen yksikkökustannuksilla:

	Oppilas- määrä 20.9.2005	Vieraskun- talaisten määrä	Vieras- kunta- laisten osuus, %	Valtionosuus- perusteen ylittä- vät kokonaiskus- tannukset/oppilas	Yhteensä €
Suomenkieliset peruskoulut	36 985	76	0,2	2 481	188 556
Suomenkieliset lukiot	7 386	1 692	22,9	1 592	2 693 664
Suomenkieliset aikuislukiot, varsinaiset oppilaat	1 126	132	11,7	198	26 136
Ruotsinkieliset peruskoulut	3 341	57	1,7	2 476	141 132
Ruotsinkieliset lukiot	1 134	352	31,0	2 087	734 624
Ruotsinkieliset aikuislukiot, varsinaiset oppilaat	109	51	46,8	2 008	102 408
Ammatilliset opiskelijat	6 048	1 547	25,6	2 072	3 205 384
Yhteensä	56 129	3 907	7,0		7 091 904

Koulutuspalvelut ovat Helsingissä paremmin resursoit¹⁶ kuin useissa muissa kunnissa. Ulkokuntalaisista aiheutuvat kustannukset jäävät kuitenkin helsinkiläisten veronmaksajien maksettaviksi, sillä opiskelijoiden kotikunnat eivät osallistu kustannuksiin¹⁷.

Eri koulutusmuotojen oppilaskohtaiset kustannukset viiteen suurimpaan kaupunkiin verrattuina

Helsingin kaupungin yksikkökustannukset eri koulutusmuodoissa ovat lähestyneet viiden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku ja Tampere) keskiarvoa vuoden 2004 ennakkotietojen mukaan. Yksikkökustannukset ylittivät kuitenkin keskiarvon peruskoulujen ja lukioiden osalta sekä seuraavilla ammatillisilla koulutusaloilla: matkailu,

¹⁶ Jarnila, Rauno, Miten Helsinki on rakentanut yhteistyökuviot ja mitkä ovat sen haasteet. Ammattikasvatuksen aikauskirja 3/2002, s. 23–26.

¹⁷ Helin, Heikki, Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Tietokeskuksen tutkimus-sarja 2005:1.



26.4.2006

ravitsemus ja talous, sosiaali- ja terveysala sekä kulttuuriala. Myös oppisopimuskoulutuksen yksikkökustannukset ylittivät keskiarvon.

Kouluverkon tarkistaminen ja jatkuva oppilasennusteiden seuranta on erittäin tärkeää, jotta pystytään toteuttamaan kaupunginvaltuuston asettama yhteisstrategia, jossa lähtökohtana on väestökehitykseen varautuminen tuottamalla ja järjestämällä palvelut sekä mitoittamalla henkilöstön määrä ja rakenne taloudellisten voimavarojen puitteissa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *varhainen puuttuminen ongelmiin ehkäisee oppimis- ja sopeutumisvaikeuksien laajenemista ja vaikeutumista. Tuen painopisteen tulee olla ennaltaehkäisevässä työssä eikä vain korjaavassa työssä. Eri-tyistä tukea ja kasvatusta tarvitseviin lapsiin tulee kiinnittää huomiota jo päivähoidossa. Tämän vuoksi opetustoimen ja sosiaalitoimen tulee yhdessä selvittää, onko mahdollista lisätä ennaltaehkäisevää työtä, jotta erityistä tukea tarvitsevat lapset saavat tarvittavan avun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.*
- *koulukiinteistöistä vapautuvat tilat tulee voida hyödyntää mahdollisimman nopeasti muuhun tarkoituksenmukaiseen käyttöön*
- *toisen asteen koulutuksen tarjontaa tulee kehittää yhteistyössä pääkaupunkiseudun muiden kuntien kanssa, jotta voidaan turvata helsinkiläisten oppilaiden koulutusmahdollisuudet*
- *toisen asteen koulutuksen kustannusten tulee jakaantua oikeudenmukaisesti oppilaiden kotikuntien kesken.*

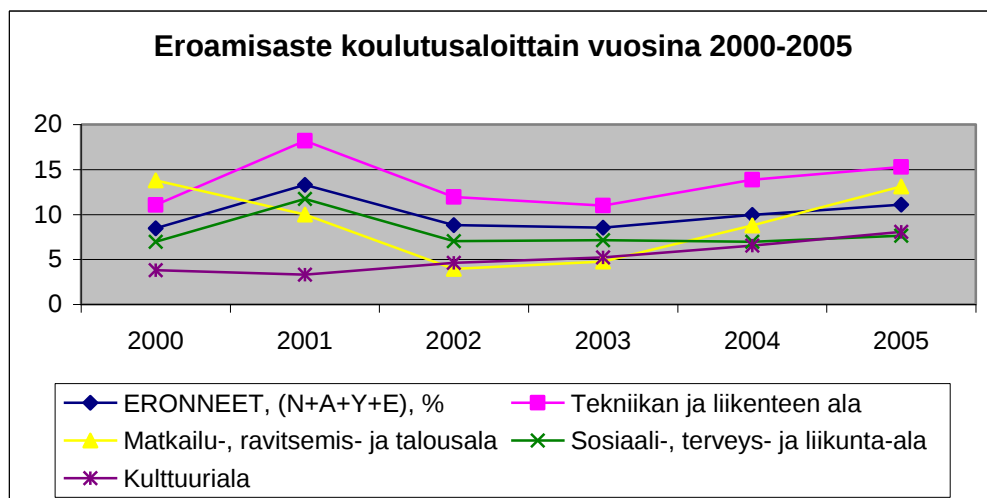
4.8

AMMATTIKORKEAKOULUN OPISKELIJOIDEN EROAMISASTE JA HENKILÖSTÖN TILASTOINTI

Helsingin ammattikorkeakoulussa annetaan opetusta neljällä koulutusalueella, jotka ovat 1) kulttuuriala, 2) matkailu-, ravitsemis- ja talousala, 3) sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala sekä 4) tekniikan ja liikenteen ala. Vuonna 2005 Helsingin ammattikorkeakoulussa oli noin 9 300 opiskelijaa, mikä on 22 % enemmän kuin vuonna 2000.

Helsingin ammattikorkeakoulun opiskelijoiden eroamisasteessa koulutusaloittain on eroja, kuten alla oleva kaavio osoittaa. Vuonna 2005 eroamisaste oli koko opiskelijamäärään suhteutettuna 11,1 %. Eroamisaste oli korkein tekniikan- ja liikenteen alalla (15,3 %) ja matalin sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla (7,6 %). Tekniikan ja liikenteen alan eroamisaste on koko tarkasteluajavälillä, lukuun ottamatta vuotta 2000, ollut korkeampi verrattuna muihin koulutusaloihin.

26.4.2006



N= Tutkintoon johtava nuorten koulutus

A= Tutkintoon johtava aikuiskoulutus

Y= Ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavat oppilaat

E= Erikoistumisopintoja suorittavat oppilaat

Ammattikorkeakoulussa laaditaan useita erilaisia tilastoja henkilöstöstä ja henkilöstömäärän kehityksestä eri käyttötarkoituksia varten, mutta mikään nykyisistä ei sovellu tarkoituksenmukaisella tavalla toiminnan ohjaukseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tekniikan ja liikenteen alan opiskelijoiden eroamisaste (15,3 %) on muita koulutusaloja korkeampi*
- *ammattikorkeakoulun henkilöstömäärän kehitystä ei voi luotettavalla ja yksiselitteisellä tavalla arvioida, sillä tilastointi on toiminnan ohjauksen kannalta riittämätöntä*
- *opetushenkilöstömäärän kehitystä tulee arvioida opiskelijoiden kokeman opetuksen laadun ja riittävyyden näkökulmasta.*

4.9

KIRJASTOPALVELUJEN SAATAVUUS JA LAATU

Tarkastuslautakunta arvioi Helsingin eri suurpiirien kirjastopalveluiden saatavuuden ja laadun tasavertaisuutta. Lähtökohtana oli kävelen liikuvan perinteisen kirjastonkäyttäjän näkökulma. Arvioinnissa tutkittiin kahta muuttujaa kirjastoittain ja suurpiireittäin: toisaalta sitä, millä etäisyydellä asukkaat ovat kirjastopalveluista, ja toisaalta sitä, kuinka paljon heillä on käytettävissään lähikirjastopalveluita.

Ensimmäisen muuttujan mittarina oli etäisyys kilometreissä linnuntietä mitaten ja toisen muuttujan mittarina kirjastojen pinta-ala kerrottuna viikon aukiolotunneilla per asukas. Tarkastelussa olivat mukana kaikki kaupunginkirjaston toimipisteet paitsi Lasipalatsin kohtaamispaikka ja Myllypuron lehtisali. Lisäksi otettiin huomioon naapurikaupunkien palvelujen mahdollinen vaikutus.



26.4.2006

Palvelujen etäisyys

Arviointi osoitti, että yli kahden kilometrin etäisyydelle linnuntietä mitaten Helsingin kaupunginkirjaston lähikirjastosta jäi 10 681 ihmistä. He sijoituivat kolmeen suurpiiriin: läntisen suurpiirin alueella heistä oli 2 928 ihmistä, kaakkaisen suurpiirin alueella 2 365 ja itäisen 5 388. Kun tarkastelussa otettiin huomioon naapurikuntien vaikutus, Länsimäen kirjasto Vantaalla vähensi yli kahden kilometrin päässä lähikirjastosta asuvien määrän 8 245:een.

Yli yhden kilometrin etäisyydelle linnuntietä mitaten Helsingin kaupunginkirjaston lähikirjastosta jäi 120 588 asukasta. Länsimäen kirjaston vaikutusalueella Mellunmäessä ja Vesalassa näistä asui 4 906 eli lähikirjastosta yli yhden kilometrin päähän jäi 115 682 helsinkiläistä (20,7 %). Suurpiireittäin he jakaantuivat seuraavasti:

Suurpiiri	Asukas- määrä	Yli 1 km lähikirjastoon	Suhteell. osuus
Eteläinen suurpiiri	96 030	11 629	12,1
Läntinen suurpiiri	98 545	16 111	16,3
Keskinen suurpiiri	73 030	0	0,0
Pohjoinen suurpiiri	41 035	8 422	20,5
Koillinen suurpiiri	88 184	15 452	17,5
Kaakkoinen suurpiiri	46 610	19 667	42,2
Itäinen suurpiiri	98 711	44 401	45,0
Yhteensä	559 046	115 682	20,7

(Huom. Koko väestö (559 046) sisältää ryhmän muut (16 901), jota ei ole tilastoissa kohdistettu mihinkään suurpiiriin.)

Eniten sekä määrällisesti että suhteellisesti yli yhden kilometrin päässä lähikirjastosta asuvia oli itäisessä suurpiirissä, 44 401 asukasta (45 %). Toiseksi huonoimmat kirjastopalvelut näin tarkastellen olivat kaakkosessa suurpiirissä, 19 667 asukasta (42,2 %). Paras kirjastopalvelujen kattavuus oli keskisessä suurpiirissä, jossa kaikki asukkaat olivat alle yhden kilometrin päässä lähikirjastosta.

Palvelujen laatu

Kirjastojen tarjoaman palvelun laatua tutkittiin aukioloneliömetrien avulla. Tällöin oletettiin, että kirjaston pinta-ala ja viikoittainen aukioloaika kuvaisivat karkeasti palvelujen laatua käyttäjälle: Mitä enemmän neliömetrejä, sitä enemmän hyllymetrejä ja niillä kirjoja sekä sitä enemmän mahdollisia lukupöytäpaikkoja ja tietokonepaikkoja. Mitä pidemmät aukioloajat, sitä paremmat mahdollisuudet käyttää hyväksi kirjastotiloja ja -palveluja. Tunnusluku saatiin kertomalla kirjaston pinta-ala viikon aukiolotunneilla ja jakamalla saatu tulo asukasluvulla.



26.4.2006

Muiden kirjastojen paitsi pääkirjaston neliömetrit otettiin sellaisinaan mukaan. Pääkirjaston osalta huomioon otettiin vain 3 373 neliömetriä, mikä on ilmoitettu pääkirjaston yleisöpalvelutilojen suuruudeksi. Remonteista johtuvia mahdollisia kiinnioja ei otettu huomioon, vaan viikoittainen aukioloaika laskettiin ilmoitetun normaalin aukiolon mukaan. Kahden lastenkirjaston (Ruoholahti ja Pikku-Huopalahti) aukiolot laskettiin talviajan mukaan.

Arviointi osoitti, että asukaskohtaisten viikoittaisten aukioloneliömetrien avulla tarkasteltuna parhaat kirjastopalvelut olivat keskisessä suurpiirissä (4,96) ja eteläisessä suurpiirissä (4,11). Huonoimmat palvelut olivat läntisessä suurpiirissä (1,83) ja kaakkoisessa suurpiirissä (2,1). Kaikissa muissa paitsi eteläisessä ja keskisessä suurpiirissä palvelutaso jäi kaupungin keskiarvon (2,87/2,89) alapuolelle.

Tulokset osoittivat myös, että alueelliset erot palvelutasoissa ovat huomattavat. Muiden paitsi eteläisen ja itäisen suurpiirin aukioloneliömetrit per asukas ovat alle puolet keskisen suurpiirin määräästä, kuten "Suhde parhaaseen" -sarakkeesta nähdään seuraavassa taulukossa.

Suurpiireittäin viikoittaiset aukioloneliömetrit/asukas jakaantuivat seuraavasti:

Suurpiiri	Aukiolo-m ²	Asukasmäärä	Aukiolo-m ² /asukas	Suhde parhaaseen
Eteläinen	394 972	96 030	4,11	82,9
Läntinen	180 640	98 545	1,83	36,9
Keskinen	362 166	73 030	4,96	100,0
Pohjoinen	93 972	41 035	2,29	46,2
Koillinen	210 555	88 184	2,39	48,2
Kaakkoinen	97 754	46 610	2,10	42,3
Itäinen	262 230	98 711	2,66	53,6
Yhteensä	1 602 289	559 046	2,87	57,9
Länsimäen kirjasto mukana				
Itäinen	277 476		2,81	56,7
Yhteensä	1 617 535		2,89	58,3

(Huom. Koko väestö (559 046) sisältää ryhmän muut (16 901), jota ei ole tilastoissa kohdistettu mihinkään suurpiiriin.)

Jos erikoiskirjasto Kirjasto 10:n vaikutus poistetaan eteläisestä suurpiiristä jakamatta sitä kaikkien kesken, eteläisen suurpiirin aukioloneliömetrit per asukas ovat 3,41 ja kaupungin keskiarvo 2,75. Tilanne pysyy pääpiirteissään siis ennallaan, vain itäisen suurpiirin tunnusluku Länsimäen kirjasto mukaan luettuna (2,81 > 2,75) nousee kaupungin keskiarvon yläpuolelle.



26.4.2006

Kaupunginkirjaston kirjastoverkkoselvitys

Kaupunginkirjaston tekemästä kirjastoverkkoselvityksestä 15.11.2005 käy ilmi, että kaupunginkirjaston pinta-ala per 1 000 asukasta (66 m^2) ylitti kokonaisuutena kirjastolautakunnan vuonna 1980 hyväksymän tilamitoitusohjeen (50 m^2), mutta jäi alle opetusministeriön nykyisen suosituksen (100 m^2). Kun tarkastellaan suurpiirikohtaisia pinta-aloja per 1 000 asukasta, vain eteläisessä (71 m^2), keskisessä (92 m^2) ja koillisessa (51 m^2) suurpiirissä päästään vuoden 1980 tilamitoitusohjeen lukemiin. Huonoin tilanne on läntisessä suurpiirissä (39 m^2).

Tarkastuslautakunnan mielestä

- *kaupunkia kokonaisuutena tarkastellen helsinkiläisten kirjastopalvelut ovat hyvät ja keskisessä sekä eteläisessä suurpiirissä erityisen hyvät*
- *kaupungin sisällä on alueellisia kirjastopalvelun tasoeroja: yli kilometrin etäisyydellä linnuntietä mitattuna lähikirjastosta asuvien määrä itäisessä suurpiirissä on 45,0 % suurpiirin asukkaista ja kaakkoisessa suurpiirissä 42,2 %, kun kaupungin keskiarvo on 20,7 prosenttia ja keskiarvon suurpiirin kaikki asukkaat ovat korkeintaan kilometrin etäisyydellä lähikirjastosta. Viikottaisia aukioloneliömetrejä per asukas on keskisessä suurpiirissä käytössä 4,96 ja eteläisessä 4,11, mutta läntisessä suurpiirissä 1,83 ja kaakkoisessa 2,1 eli selvästi alle puolet keskiarvon suurpiirin määrästä.*
- *kaupunkilaisten tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi tulee lähikirjastopalveluita parantaa etäisyysmittarilla tarkasteltuna itäisessä ja kaakkoisessa, mahdollisesti myös pohjoisessa suurpiirissä sekä aukioloneliömetrimittarilla tarkasteltuna läntisessä ja kaakkoisessa, mahdollisesti myös pohjoisessa ja koillisessa suurpiirissä.*

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *riittävän kattava, hajautettu lähikirjastoverkko edesauttaa kaupunginvaltuuston hyväksymien sosiaalisen eheyden, lähiöiden veto-voimaisuuden sekä osaamisen ja kilpailukyvyn yhteisstrategioiden toteuttamista monin tavoin*
- *suunniteltu keskustakirjasto Töölönlahden alueella lisää kirjastopalvelujen tarjontaa eteläisessä ja keskisessä suurpiirissä, mikä aiheuttaa painetta päällekkäisten kirjastopalvelujen poistamiseen keskustassa.*

4.10

HELSINGIN KAUPUNGIN TAIDEMUSEON KOKOELMIEN KARTUTTAMINEN

Tarkastuslautakunta on arvioinut vuoden 2005 tarkastussuunnitelmaan sisältyvänä työnä Helsingin kaupungin taidemuseon taidekokoelmien hankintapolitiikkaa.

Taidemuseotoiminnan keskeinen periaate on varmistaa kokoelmien säilyminen. Museotoiminnassa ei hyväksytä kokoelmien myymistä tai



26.4.2006

teosten tarkoituksellista hävittämistä. Helsingin kaupungin taidemuseo toimii tämän periaatteen mukaisesti. Kokoelmahankintojen hankintaperiaatteista päättää johtokunta ja ne on kirjattu taidemuseon kokoelmapolitiikkaan.

Kaupungin taidemuseon kokoelmaan kuuluu noin 8 000 teosta, joista noin puolet on sijoitettuna kaupungin virastoihin ja laitoksiin. Taidemuseo järjestää vuosittain ainakin yhden kokoelmanäyttelyn. Lisäksi kokoelma Bäcksbäckan vakioripustus on esillä kerran vuodessa.

Taidemuseon karttuvaan kokoelmaan hankitaan vuosittain noin sata teosta. Karttuvan kokoelman uushankinnoissa keskitytään lähinnä merkittävän kotimaisen nykytaiteen kokoelman muodostamiseen. Taideteosostojen tarkoituksena on tallentaa pääasiallisesti tämän ajan taidetta. Liian tarkkoja rajauksia hankinnoissa ei kuitenkaan haluta tehdä, koska ei voida tietää, mitä tämän hetken taiteesta pidetään tulevaisuudessa merkittävänä ja arvokkaana.

Museoviraston vuositilastoissa Helsingin kaupungin taidemuseo vertautuu maan merkittävimpiin museoihin. Vuositilaston mukaan taidemuseot ja -yksiköt käyttivät taideostoihin vuonna 2004 yli 1,9 milj. euroa. Kolme museota käytti ostoihin yli 168 000 euroa; Helsingin kaupungin taidemuseo oli yksi näistä.

Helsingin kaupungin taidemuseon kokoelmapolitiikka eroaa joistakin oman alueensa aluetaidemuseoiden politiikoista siinä, että näiden hankintakriteereissä mainitaan kyseisen alueen taiteilijoiden painottaminen. Vaikka pääkaupunkiseudun taiteilijoiden painottamista ei ole suoraan kirjattu kokoelmapolitiikkaan, käytännössä suurin osa taidehankinnoista tehdään Helsingin gallerioista ja siten myös pääkaupunkiseudun taiteilijoilta.

Julkiset veistokset ja julkinen taide ovat näkyvä osa Helsingin kaupungin taidemuseon toimintaa ja mm. aluetaidemuseotoiminnan painopistealue. Julkisten taideteosten hankkimisen tavoitteena on saada esille merkittävää nykytaidetta ja samalla nostaa rakennetun ympäristön ja julkisen tilan laatua ja arvoa. Teoksia pyritään yhteistyössä muiden kaupungin virastojen kanssa sijoittamaan tasapuolisesti sekä uusille asuinalueille että julkista taidetta vailla oleviin miljöökokonaisuuksiin.

Julkinen taide -kokoelma karttuu myös ns. prosenttirahaperiaatteella hankituilla teoksilla. Tällöin taidemuseo on asiantuntijana teoksen hankinnassa. Kustannukset maksetaan kiinteistön rakennus- tai korjausmäärärahoista. Prosenttirahahankkeissa tehdään tiivistä yhteistyötä Helsingin kaupungin rakennusviraston ja käyttäjähallintokunnan kanssa. Helsingin kaupunki on ollut myös valtakunnallinen edelläkävijä prosenttiperiaatteen toteuttamisessa. Tämä käytäntö on leviämässä myös muihin kaupunkeihin.



26.4.2006

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että

- *taidemuseo etsii keinoja lisätä ulkoista rahoitusta*
- *taidemuseo tuo entistä suuremman osan kaupungin taidekokoelmista kaupunkilaisten nähtäville vuosittain*
- *julkisen taiteen taidehankintojen tasapuolisesta jakautumisesta kaupungin eri alueille huolehditaan jatkossakin*
- *alueellisuus näkyy taitelijavalinnoissa helsinkiläisten ja uusimaalais-ten taitelijoiden korostamisena.*

Lisäksi tarkastuslautakunta toteaa, että laadukas ja arvostettu taidekokoelma voidaan nähdä yhtenä Helsingin vetovoimatekijänä.

4.11

KAUPUNGINORKESTERIN TALOUDEN ARVIOINTI

Kaupunginorkesterin talouden arvioinnissa käytettiin kaupunginorkesterin tilinpäätös- ja muita taloustietoja vuosilta 2000–2005, kuntatalouden julkisten menojen hintaindeksiä sekä muiden sinfoniaorkestereiden vuoden 2004 tilinpäätöstietoja.

Arviointi osoitti, että kaupunginorkesterin talous on pysynyt kohtuullisen vakaana. Rahanarvokertoimella korjattu toimintakate parani vuodesta 2000 vuoteen 2001 ja säilyi jakson lähtövuotta paremmalla tasolla vuoteen 2003 saakka. Vuonna 2004 toimintakate putosi alle lähtövuoden tason, mistä se edelleen heikkeni vuonna 2005. Vertailu julkisten menojen hintaindeksiin osoitti, että kaupunginorkesterin menot ovat vuosina 2000–2004 kehittyneet maltillisemmin kuin vertailuindeksi. Vuonna 2005 orkesterin menojen kasvunopeus oli suurempi kuin vertailuindeksin muutos. Vertailu kahteen muuhun sinfoniaorkesteriin (Radion sinfoniaorkesteri ja Tampere Filharmonia) osoitti, että kaupunginorkesterin talous oli parempi ja kävijämäärä suurempi kuin vertailuorkesterien.

Arvioinnin perusteella tarkastuslautakunta pitää kuitenkin kaupunginorkesterin tulojen määrää suhteessa menoihin epätydyttävänä, vaikka menokehitys on ollut hallittu. Tulot kattavat vain kymmenisen prosenttia kaupunginorkesterin menoista. Vuoden 2004 tilinpäätöslukujen perusteella kaupunki tuki yhtä kuulijakäyntikertaa noin 60 eurolla.

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan kaupunginorkesterin menoja ei voida merkittävästi karsia vaarantamatta orkesterille asetettua tavoitetta toimia korkeat kansainväliset laatuvaatimukset täyttävänä sinfoniaorkesterina, joten kaupunginorkesterin on pyrittävä lisäämään tulojaan sekä hintoja korottamalla että uusia tulonlähteitä hankkimalla.

Tarkastuslautakunnan mielestä

- *kaupunginorkesterin hillitty menokehitys vuosina 2000–2004 on ollut myönteinen asia*
- *vuoden 2006 alusta voimaan tullut kaupunginorkesterin konserttilippujen hinnankorotus on oikeansuuntainen toimenpide.*



26.4.2006

Tarkastuslautakunta suosittelee, että

- *kaupunginorkesteri kasvattaa toimintansa omarahoitusosuutta hankkimalla lisätuloja*
- *kaupunginorkesteri yhdessä muiden kaupungin kulttuuritoimen laitosten kanssa selvittää mahdollisuudet sponsoritulojen yhteishankintaan ja niiden hankinnan koordinointiin sekä etsii kustannustehokkainta tapaa hankkia sponsorituloja kaupungin kulttuurilaitoksille ja -tapahtumille.*

4.12

LASTENSUOJELUPALVELUJEN TARVE, SAATAVUUS
JA KUSTANNUKSET

Kunnalla on lakisääteinen velvollisuus tukea sellaisia lapsia ja nuoria, joiden kehitys tai terveys on vaarantunut. Perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu sekä tuettava lapsen vanhempien ja muiden lasta hoitavien kasvatusmahdollisuuksia lapselle suotuisten kasvuolojen vakiinnuttamiseksi. Perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua ovat avohuollon tukitoimet, huostaanotto ja sijaishuolto sekä jälkihuolto. Lastensuojelullisen avun syinä voivat olla riittämätön toimeentulo ja asunto-ongelmat, jolloin kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki ja korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet. Lisäksi kunnan on tarvittaessa järjestettävä tukihenkilö tai -perhe ja riittävät terapiapalvelut (esim. perheneuvolapalvelut), avustettava koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa sekä työhön sijoittumisessa.

Kun sijaishuolto on tarpeen ja se on lapsen edun mukainen, sijaishuoltopaikka on järjestettävä viivytyksettä. Sijaishuollolla tarkoitetaan lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Lapsen sijaishuolto järjestetään joko perhehoitona tai laitoshuoltona.

Mikäli puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos lapsi tai nuori on vaaraksi itselleen (esim. huumeiden käyttö) tai syyllistyy rikollisiin tekoihin, voidaan lapsi tai nuori ottaa huostaan. Huostaanotto on mahdollista myös silloin, kun avohuollolliset toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi.

Sijaishuollon päätyttyä on lapselle tai nuorelle järjestettävä jälkihuolto. Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy, kun nuori täyttää 21 vuotta.

Lastensuojelulain perusteella avohuollossa ja sijoitettuna olleiden lasten määrä on kasvanut vuosittain sekä lukumääräisesti että suhteutettuna 0–17 -vuotiaiden määrään. Kasvua on tapahtunut sekä avohuollossa olevien että sijoitettujen lasten ja nuorten kohdalla. Kun vuonna 1991 avohuollossa oli 3 978 lasta, vastaava määrä oli vuonna 2004 jo 7 235. Sijoitettuna lapsia ja nuoria oli kaikkiaan 1 765 vuonna 1991 ja 2 425 vuonna 2004. Asiakkaina olleiden lasten ja nuorten ikäraken-



26.4.2006

teessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia eikä myöskään tyttöjen ja poikien keskinäisessä määrässä.

Huostaan otettujen lasten määrä on kasvanut vuosittain. Vuonna 2004 huostaan otettujen määrä oli yhteensä 1 846, mikä on 615 lasta ja nuorta enemmän kuin vertailuvuonna 1991. Samalla ajanjaksolla kiireellisesti huostaan otettujen määrä on lähes kaksinkertaistunut. Kiireellisiä huostaanottoja oli jo 292 vuonna 2004. Lasten ja nuorten sijoitukset kestävät tavallisesti useita vuosia.

Lastensuojelun tarvetta aiheuttavat syyt

Sosiaaliviraston tilastojen mukaan lapsen kasvu- ja elinolosuhteiden ongelmat olivat merkittäviä 70,6 prosentissa tapauksista. Merkittävimmät syyt olivat vanhempien päihteiden käyttö, mielenterveyden ongelmat ja sosiaalisen vuorovaikutuksen häiriöt. Lapsesta tai nuoresta itsestään aiheutuvia syitä oli huomattavasti vähemmän, 16,8 prosenttia. Vanhempien jatkuvasti kasvava päihteiden ja huumeiden käyttö tai mielenterveyden häiriöt ovat myös tärkein syy silloin, kun lapsi tai nuori joudutaan sijoittamaan sijaishuoltoon. Tämä koskee myös kiireellisiä huostaanottoja.

Palvelujen saatavuus

Sijaishuollon jonotusta seurataan laitoshoidon, perhehoidon sekä tukiasumisen osalta. Kiireelliset tapaukset eivät ole mukana jonoseurannassa. Vuoden 2005 marraskuun lopussa jonotti sijaishuoltopaikkaa tai tukiasuntoa 83 lasta tai nuorta. Eniten jonotettiin sijaisperheisiin sekä vastaanotto- ja lastensuojelulaitoksiin

Lastensuojelun tukiasuntoja on riittävästi saatavilla. Tukiasunto voi järjestyä jopa kahdessa viikossa, mutta usein sellainen huostassa ollut nuori, joka ei ole tarpeeksi itsenäinen, voi joutua odottamaan pitkäänkin asuntoa elämäntilanteen selvittelyn vuoksi. Lastensuojelulaitokseen pääsi keskimäärin 123 päivän jonotuksen jälkeen (enimmillään 336 päivää) ja sijaisperheisiin jonotettiin keskimäärin 120 päivää (enimmillään 320 päivää).

Vertailut muihin suuriin kaupunkeihin

Kuuden suurimman kaupungin lasten sijaishuollon palvelujen ja kustannusten vertailu on tehty vuodelta 2004. Näissä vertailukaupungeissa (ns. kuusikkokunnat) oli yhteensä sijoitettuna 5 100 lasta ja nuorta, mikä on noin kolmannes koko maan sijoituksista.

Alle 18-vuotiaista oli kuusikkokunnissa sijoitettuna 1,6 % vastaavasta ikäluokasta. Sijoitettujen osuus vaihteli Espoon 0,9 %:n ja Helsingin 1,9 %:n välillä.



26.4.2006

Sijaishuollon kustannukset suhteutettuina 0–17 -vuotiaiden määrään vaihtelivat 297–658 euron välillä vuonna 2004:

	Muutos 2003– 2004 %- yksikköä	Sijaishuollon kustannukset vuonna 2004
Helsinki	0,4	658
Espoo	14,3	344
Vantaa	7,8	438
Turku	9,6	630
Tampere	13,6	395
Oulu	19,4	297
Kuusikko	6,5	496

Helsingissä ja Turussa kunnallisen laitoshoidon osuus kustannuksista oli keskimääräistä suurempi (Helsinki 45,6 %; Turku 53,4 %). Espoossa ja Vantaalla taas ostopalvelujen osuus on suurempi kuin muissa vertailukaupungeissa (Espoo 49,3; Vantaa 48,7 %). Perhehoidon osuus Oulussa oli suurin, yhteensä 35,4 %.

Hoitovuorokausien hinnat olivat laitoshoidossa keskimäärin 197 euroa, ostopalvelulaitoksissa 180 ja ammatillisissa perhekoteissa 133 euroa. Helsingin laitoshoidon kustannukset olivat lähellä kuusikkokaupunkien keskiarvoja, ammatillisten perhekotien hoitovuorokaudet olivat Helsingissä vertailun edullisimmat eli 120 euroa vuorokausi.

Perhehoidon hoitovuorokausikustannukset olivat huomattavasti edellä mainittuja hoitomuotoja edullisemmat. Keskimäärin vuorokausihinta oli Helsingissä 41 euroa/vrk, Oulussa 35 euroa/vrk.

Paitsi hoitomuoto ja hoitovuorokauden hinta myös sijoitusten pituus vaikuttaa kokonaiskustannuksiin, varsinkin kun sijoitettavia lapsia ja nuoria tulee jatkuvasti lisää.

Kuusikkovertailussa oli selvitetty **10–12 -vuotiaiden keskimääräistä sijoitusaikaa**. Koko maassa se oli keskimäärin kolme vuotta:

Helsinki	3,6 v
Espoo	4,1 v
Vantaa	3,0 v
Turku	4,5 v
Tampere	3,7 v
Oulu	2,9 v
Kuusikko	3,6 v

Sijaishuollon ostopalvelujen määrä on ollut kasvussa kaikissa kuusikon kaupungeissa. Sijaishuollossa ostetaan myös enemmän erityishoitoa. Samalla perhehoidon suhteellinen osuus sijaishuollossa on toisaalta vähentynyt.

Helsingin osalta voidaan vielä todeta, että lastensuojeluun varatut määrärahat ovat ylittyneet vuosittain, koska hoitopaikkoja on jouduttu



26.4.2006

järjestämään arvioitua enemmän. Lastensuojelun menot ovat noin kymmenen prosenttia kaikista sosiaalitoimen käyttötalousmenoista. Vuonna 2005 lastensuojeluun käytettiin kaikkiaan 87,1 milj. euroa. Valtiolta kaupunki sai lastensuojelun suurten kustannusten tasausta 7,7 milj. euroa.

Vaikuttavuuden seuranta

Vuoden 2005 aikana on sosiaalivirastossa toteutettu hoidon vaikuttavuuden kokeilu- ja koulutusvaihe. Varsinainen seuranta käynnistyi vuoden 2006 alussa.

Hoidon vaikuttavuutta seurataan seitsemässä eri kohteessa, joista kolme on päihdehuollon yksiköjä, kolme lastensuojelun vastaanottoyksiköjä ja yksi intensiivihoidon yksikkö. Tarkoituksena on selvittää tietyn ajan kuluttua hoitojakson päättymisestä asiakkaan tilanteessa tapahtunut muutos.

Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret

Kaikkiaan muita kuin suomen- ja ruotsinkielisiä asiakkaita oli 932 eli noin 12 %. Sosiaalivirastossa ei ole toistaiseksi tutkittu tarkemmin muista kulttuureista tulleiden lasten ja nuorten tilannetta.

Varsinkin nuorten kohdalla saattaa muodostua tilanteita, jolloin maahanmuuttajaperheessä syntyy kriisejä ja nuori saattaa joutua perheen ulkopuolelle. Tällöin joudutaan usein turvautumaan sijaishuoltoon, koska ongelmiin ei ole voitu puuttua ajoissa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *lapsen tai nuoren joutuminen sijaishuoltoon johtuu usein perhe- ja kotiolosuhteista. Tällaisten perheiden ongelmiin tulee puuttua jo varhaisessa vaiheessa ja pyrkiä ennalta ehkäiseviin toimiin, ettei huostaanottoihin tarvitse ryhtyä.*
- *sijoituspaikkoja on tarvittu usein arvioitua enemmän, mistä on aiheutunut toistuvasti määrärahaylityksiä. Helsingin lastensuojelun kustannuksista melkein puolet aiheutuu laitoshoidosta, kun taas ammatillisten perhekotien ja sijaisperheiden osuus on vähäisempi.*
- *jonotusajat ovat jatkuvasti pitkiä eri sijaishuoltoyksiköihin, esimerkiksi lastensuojelulaitoksiin pisimmillään lähes vuosi*
- *kun ulkomaalaistaustaisia lapsia ja nuoria on yhä enemmän lastensuojelun asiakkaina, olisi hyvä saada ennalta ehkäisevään työhön vapaaehtoisia ulkomaalaistaustaisia henkilöitä*



26.4.2006

4.13

PERHENEUVOLATOIMINTA

Sosiaalihuoltolaissa on säädetty, että kunnan tulee huolehtia kasvatus- ja perheneuvonnasta. Tämä tarkoittaa asiantuntija-avun antamista kasvatus- ja perheasioissa sekä lapsen myönteistä kehitystä edistävää sosiaalista, psykologista ja lääketieteellistä tutkimusta ja hoitoa.

Helsingissä perheneuvola toimii lapsiperheiden vastuualueella perheneuvolan johtajan alaisuudessa. Helsinki on jaettu neljään pääilman-suuntien mukaan nimettyyn perheneuvolan alueyksikköön. Alueyksiköt koostuvat 1–3 toimipisteestä. Toimipisteissä työskentelee psykologeja, lastenpsykiatreja ja sosiaalityöntekijöitä. Niissä on henkilökuntaa 10–20 työntekijää. Alueyksiköitä johtavat aluepäälliköt.

Ruotsinkieliset perheneuvolapalvelut tuotetaan nykyisin omassa aikuis-ten vastuualueeseen kuuluvassa yksikössä (svenska familjerådgivning-
gen).

Vuonna 2005 perheneuvolatoiminnan käyttömenot olivat 6 milj. euroa, mistä palkkojen ja henkilösivukulujen osuus oli 4,5 milj. euroa. Palvelu-
jen hankintamenoja oli 0,8 milj. euroa.

Perheneuvoloiden henkilöstö

Perheneuvolan vakanssitilanteen 3.11.2005 mukaan 115 vakanssista oli täytetty 90 ja 25 oli täyttämättä. Täyttämättömistä vakansseista 12 lastenpsykiatrin paikkaa oli avoinna. Näistä kahta hoiti pätevä sijainen. Käytännössä kymmenen lastenpsykiatrinvakanssia oli siten kokonaan täyttämättä. Näiden lisäksi oli vielä neljä lastenpsykiatrin vakanssia täyttämättä, mutta tilalle oli palkattu määräaikaaisesti kolme psykologia ja yksi sosiaalityöntekijä. Kuusi sosiaalityöntekijän vakanssia oli kokonaan ilman hoitajaa. Ruotsinkielisen perheneuvolan kaikki vakanssit olivat täytettyjä.

Perheneuvolan asiakkaat

Perheneuvolan asiakaskunta koostuu paitsi lapsista ja nuorista myös heidän vanhemmistaan ja usein myös sisaruksista.

Perheneuvolassa tutkittujen ja hoidettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut vuosittain. Kun vuonna 1991 tutkittuja ja hoidettuja lapsia ja nuoria oli 1 406, vuonna 2004 vastaava määrä oli 2 211.

Alle kouluikäisiä tutkittuja ja hoidettuja oli vuonna 2004 yhteensä 576, kouluikäisiä (7–15 v) 1 540 ja yli 16-vuotiaita 95.



26.4.2006

Asiakkaiden yleisin perhetyyppi oli yksinhuoltajaperhe, joita oli 47 %. Vuonna 2003 tehdyn selvityksen mukaan 17 % perheistä otti yhteyttä perheneuvolaan omasta aloitteestaan. Muut perheet tulivat sosiaali-, terveydenhuolto- tai opetustoimen viranomaisten kehotuksesta. Asiakkaista 35 % oli tai oli aikaisemmin ollut lastensuojelun asiakkaita.

Yleisimmät syyt perheneuvolaan hakeutumiseen olivat sopeutumisen ongelmat (31 %), psyykkiset herkkyysoireet (24 %) ja perheen ongelmat (19 %).

Tutkimus- ja hoitokäynnit suhteutettuna asiakkaiden määrään ovat säilyneet vuosittain lähes samoina eli suoritteet ovat kasvaneet samassa suhteessa käyttäjien määrän kasvuun nähden. Perheneuvola konsultoi myös muita kaupungin yksiköjä, esimerkiksi lasten päivähoitoa ja lastensuojelua.

Palvelujen saatavuus

Elo–lokakuussa 2005 perheneuvolan tutkimuksiin jonotti 168 ja hoitoon 171 asiakasta. Arviointiin päässeitä uusia asiakkaita oli vastaavana ajankohtana yhteensä 288. Edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna arviointiin oli päässyt kuusi ja hoitoon perheneuvolaan yksi asiakas enemmän, mutta tutkimusjono oli kasvanut 34:llä.

Arviointiin, tutkimuksiin ja hoitoon pääsyssä oli melko suuria aluekohtaisia eroja, kuten ilmenee seuraavasta taulukosta:

	Pohjoinen	Itäinen	Eteläinen	Läntinen
Arviointiin päässeet	73	88	47	59
Tutkimuksiin jonottavat	34	78	29	20
Hoitoon jonottavat perhen.	8	4	16	13
Hoitoon jonottavat muualle	32	22	50	19

Odottelun aikana jonottajista oli 167 hoidollisessa kontaktissa perheneuvolaan. Muualle hoitoon jonottavista 35 odotti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) lasten ja nuorten sairaalaan pääsyä ja näiden lisäksi jonotettiin yksityiseen psykoterapiaan, erilaisiin toimintaterapioihin, neuropsykologisiin tutkimuksiin ja kuntoutukseen.

Kielitaustan osalta ruotsinkielisistä oli päässyt arviointiin 21, tutkimuksiin jonotti seitsemän, hoitoon perheneuvolaan yksi ja muualle kuusi asiakasta. Muun kuin suomen- tai ruotsinkielisten arviointiin, tutkimuksiin ja hoitoon pääsystä ei ollut tietoa. Muunkieliset on tilastoitu suomenkielisten joukkoon.

26.4.2006

Tutkimuksiin jonottavien jonotusaika oli yleisimmin 1–2 kk. Myös jonotusajoissa oli aluekohtaisia eroja:

	1 viikko	2-3 vk	1-2 kk	3 kk	4 kk	5 < kk
Pohjoinen alue	2	10	7	2	6	7
Eteläinen alue	6	6	15	0	2	0
Itäinen alue	6	7	14	11	4	36
Läntinen alue	6	9	5	0	0	0

Ruotsinkielisten lasten ja nuorten (7 asiakasta) tutkimuksiin pääsy tapahtui kahden kuukauden sisällä. Muunkielisten jonotusta ei ole erikseen tilastoitu.

Yli kolme kuukautta hoitoon pääsyä jonottavia oli elo–lokakuussa kaikkiaan 90. Eri alueiden välillä oli myös eroja:

	Pohjoinen	Itäinen	Eteläinen	Läntinen
Alle 3 kk	12	16	25	21
3-6 kk	14	7	36	7
yli 6 kk	14	3	5	4

Ruotsinkieliset lapset ja nuoret (7 asiakasta) olivat alle kolmen kuukauden jonossa.

Maahanmuuttajataustaisia asiakkuuksia ei ole tilastoitu erikseen. Jos perheneuvolan asiakkaina on äidinkielenään muuta kuin suomen- ja ruotsinkielistä puhuvia, joudutaan usein turvautumaan tulkkaukseen. Ensiarviointi voi vielä onnistua tulkkauksen avulla, mutta varsinainen tutkimus ja terapia voi olla tällä tavoin hankala toteuttaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tutkimuksiin ja hoitoon pääsyssä on edelleen pitkiä jonoja ja myös eroja eri alueiden välillä. Suomenkieliset perheneuvolan asiakkaat ovat tässä suhteessa huomattavasti huonommassa asemassa kuin ruotsinkieliset asiakkaat.*
- *keskeinen syy keskimääräistä pitempiin jonotusaikoihin on pätevän työvoiman puute. Tämä koskee varsinkin lastenpsykiatreja ja erikoissosiaalityöntekijöitä. Kaupungin tulee toimia aloitteellisesti pätevän työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.*
- *sairaalahoitoa tai muuta erityishoitoa, jota perheneuvola ei anna, joudutaan jonottamaan. Jonoja on myös HUS:n sairaalapaikoille.*
- *maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden palvelussa voi olla ongelmia mm. kieli- ja kulttuurierojen takia. Tulee selvittää, onko tarvetta perustaa maahanmuuttajaperheitä varten erityinen yksikkö jonkin alueyksikön yhteyteen.*



26.4.2006

4.14

KOTISAIRAALA, VAIHTOEHTO VUODEOSASTOHOIDOLLE

Kotisairaala on osa terveystieteiden keskuksen akuutissairaalaosaston toimintaa ja tarjoaa sairaalatasoista hoitoa potilaille, jotka haluavat tulla hoitatuksi kotona. Kyseessä on siis potilas, jota muutoin hoidettaisiin sairaalassa eikä esimerkiksi kotisairaanhoidossa. Edellytyksenä on, että potilaalla on lääkärin toteama sairaus, jota voidaan hoitaa kotisairaalaissa. Helsingin ensimmäinen kotisairaala perustettiin vuonna 1996. Nykyisin toimintaa on viidessä eri toimipisteessä. Kaupungin strategioista kotisairaaloiminta toteuttaa mm. talouden tasapainottamiseen ja palvelujen järjestämiseen liittyviä tavoitteita.

Kotisairaalan yksikkökustannukset akuuttivuodeosastohoitoa alhaisemmat

Ohjaamalla potilas vuodeosaston sijasta kotisairaalaan voidaan säästää kustannussäästöjä. Kotisairaalan hoitopäivän yksikkökustannus vuonna 2004 oli edullisempi kuin akuutissairaalan vuodeosaston tai päivystyksen yksikkökustannus. Pitkäaikaishoitoon verrattuna se on samansuuruinen. Kotisairaalan edullista yksikkökustannusta selittää ns. hotellikustannusten vähäisyys. Osa kotisairaalan asiakkaista on myös kotihoidon (=kotipalvelu ja kotisairaanhoidon) asiakkaita. Kaksi kotihoidon käyntiä päivässä nostaa yksikköhintojen yhteiskustannukset vuodeosastohoitoa kalliimmaksi. Sen vuoksi kotisairaalan ja kotihoidon toiminta on järjestetty siten, että päällekkäisiltä käynneiltä välttyttäisiin.

Helsinki on osallistunut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta viisikkovertailuihin vuodesta 1995 lähtien. Vertailun mukaan vuonna 2003 kotisairaaloiminta oli laajamittaisempaa kuin muissa viisikkovertailun kaupungeissa. Lisäksi hoitopäivän kustannus oli hieman viisikkovertailun keskitasoa alhaisempi. Potilaalta peritään kotisairaalahoidosta maksu. Hoitoon sisältyvät lääkkeet, joita potilas ei saa apteekista. Muut lääkkeet potilas maksaa itse.

Ilman kotisairaalaan valtaosa sen potilaista olisi vuodeosastohoidossa

Kotisairaalalle on ominaista toiminnan joustavuus. Terveystieteiden keskuksen vuositilaston 2004 mukaan palvelua käyttäneiden määrä on kasvanut viime vuosina 8–40 % vuodessa. Vuonna 2004 hoitopäivien määrä oli 32 594 ja hoitajaksojen määrä 2 825. Määrät ovat lähes kaksinkertaiset vuosikymmenen alusta. Sairaansijojen määrä on laskenut 86 paikkaan heinäkuussa 2005. Henkilöstön määrää nostamalla kotisairaala voisi tarvittaessa toimia laajemmassakin määrin vuodeosastohoidon korvaavana palveluna. Se kuitenkin edellyttää potilaiden aktiivista ohjaamista kotisairaalaan ja ammattitaitoista henkilökuntaa. Kotisairaaloiden toimintatapoja on pyritty yhtenäistämään vuoden 2005 aikana.

Keväästä 2005 lähtien kaikkien kotisairaaloiden yöhoito on siirtynyt kotihoito-osaston tuotettavaksi. Tiedonkulku ja yöhoitajien riittävyys on varmistettava. Mikäli yöhoito on puutteellista, potilaat hakeutuvat vuo-

26.4.2006

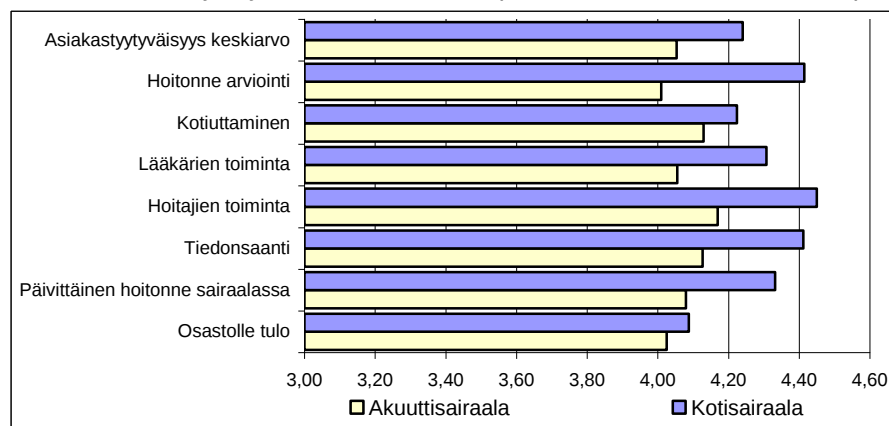
deosastohoitoon sairaalaan. Potilaiden sisäänottokäytännöissä on eroja, minkä vuoksi mm. infektiopotilaiden ohjausta Marian päivystyspoliklinikalta kotisairaalaan on pyritty tehostamaan. Lisäksi työnjakoa kotihoidon kanssa esimerkiksi kotiutuksen turvaamisessa tulee selkeyttää. Hoitoajat kotisairaalassa ovat vuodeosastoja lyhyempiä.

Kotisairaalan määrällinen tavoite vuonna 2005 ei toteutunut. Toiminnan laatuun liittyviä tavoitteita ei ole asetettu, mutta niiden asettamista valmistellaan. Kotisairaalle tulee asettaa laadullisia tavoitteita, joita voidaan käyttää avuksi toiminnan suunnittelussa, ohjaamisessa ja arvioinnissa. Kuntalaisten tietoisuus kotisairaalan toiminnasta on vähäistä, sillä sen palveluista ei juurikaan tiedoteta. Jatkossa tiedotusta tulisi lisätä ja varmistaa palvelun tasapuolinen tarjoaminen kaupungin eri alueilla.

Asiakkaat tyytyväisiä kotisairaalan toimintaan

Syksyllä 2004 laaditun terveyskeskuksen asiakaskyselyn (TNS gallup) mukaan asiakkaat ovat tyytyväisempiä kotisairaalan toimintaan kuin akuuttisairaalan vuodeosastojen toimintaan, kuten seuraava taulukko osoittaa.

Kaavio. Asiakaskyselyn tuloksia aiheittain (kotisairaala >> akuuttisairaala)



Vuonna 2002 valmistuneen opinnäytetyön (Aho–Kettunen–Kiljunen) mukaan kotisairaalan asiakkaiden parhaimmat kokemukset liittyivät kotisairaalahoidon tuomaan turvallisuuden tunteeseen ja mahdollisuuteen olla kotona sairaudesta huolimatta.

Kotisairaalatoiminnan kattavuutta selvitettävä

Akuuttisairaalan mukaan valtaosa kotisairaalan potilaista tulee päivystyspoliklinikalta. Palvelun saatavuutta ja riittävyttä ei ole selvitetty. Kotisairaalan sairaansijojen kuormitusprosentti vuositilaston 2004 mukaan on 99,2 %. Akuuttisairaalan vuodeosastojen sairaansijojen kuormitusprosentti oli 104,6 % ja pitkäaikaishoidon 105,8 %, joten vuodeosastojen ylipaikoilla on ollut päivittäin huomattava määrä potilaita. Tämä ku-



26.4.2006

vaa osaltaan sitä painetta, joka vuodeosastojen sairaansijoihin kohdistuu.

Havaintojen perusteella kotisairaalan toiminnan laajentaminen ja kohdistaminen oikeaan potilasryhmään voisi olla toimiva vaihtoehto vähentää vuodeosastohoitoon suuntautuvaa painetta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *kotisairaaloiminta on yksikkökustannusten perusteella taloudellista verrattuna akuuttivuodeosastohoitoon. Päällekkäisyys kotihoidon kanssa nostaa kokonaishintaa, jolloin hoito vuodeosastolla tulee edullisemmaksi. Kotisairaalan ja kotihoidon työnjakoa tulee selkeyttää ja tehostaa.*
- *asiakaskyselyn perusteella potilaat ovat tyytyväisempiä kotisairaalan toimintaan kuin vuodeosastojen toimintaan. Kotona saatava hoito koetaan inhimillisemmäksi. Terveyskeskuksen tulee tehostaa kotisairaalaan tiedottamista ja potilaiden ohjausta kotisairaalaan.*
- *terveyskeskuksen tulee selvittää, voitaisiinko kotisairaaloimintaa laajentamalla vähentää vuodeosastohoitoon kohdistuvaa painetta. Lisäksi tulisi selvittää, voidaanko toimintaa laajentaa ostopalveluna.*
- *terveyskeskuksen tulee laatia kotisairaaloiminnan laatuun liittyviä tavoitteita ja niiden mittaamiseen soveltuvia mittareita.*

4.15

KOULU- JA OPISKELIJATERVEYDENHUOLTO

Lasten ja nuorten hyvinvointi on kansallisten terveystieteiden linjausten ja ohjelmien tärkeimpiä tavoitteita. Kansanterveyslain mukaan kunnalla on lakisääteinen velvollisuus koulun sijaintipaikan perusteella järjestää koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto. Helsingissä koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto on organisoitu terveysasemat -osastossa toimivaksi yksiköksi. Oppilaiden sairaanhoito järjestetään normaalin terveyskeskustoiminnan puitteissa. Tärkeitä yhteistyötahoja ovat sosiaalitoimi ja opetustoimi.

Lokakuussa 2005 koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon piiriin kuului 102 753 oppilasta, joista noin kolmasosa on opiskelijoita ja loput koululaisia ja lukiossa opiskelevia. Oppilaista yli 13 % on ulkopaikkakuntalaisia. Toiminnan suunnittelua ja ohjaamista vaikeuttaa se, että opetusviraston tuottamat oppilasmäärätiedot ovat käytettävissä vasta loppuvuodesta. Vuositilastojen mukaan koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon käyntien määrä ja kustannukset ovat laskeneet aiemmista vuosista. Maahanmuuttajia varten on perustettu erillinen kehittämissuunnitelma, jonka tehtävänä on selvittää toiminnan yhtenäistämistä ja tulevia painopistealueita.

Nuorten ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ne edellyttävät yhä enemmän osaamista ja aikaa henkilökunnalta. Kaikissa kouluissa ei ole kuitenkaan koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon toimipistettä tai sii-



26.4.2006

hen soveltuvia toimitiloja. Lisäksi opiskelijat ovat kokeneet terveystalveluista tiedottamisen puutteelliseksi.

Oppilaiden masentuneisuus on yleistä, vaikka valtaosan terveydentila on hyvä

Toiminnan kannalta keskeisintä on oppilaiden kokeman terveydentilan kehitys. Kokemusten mukaan sen kehityssuuntaa on vaikea arvioida, mikä vaikeuttaa mm. lääkärin toiminnan suunnittelua ja kohdentamista. Tietoa nuorten terveydentilasta on saatavilla mm. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (STAKES), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja opiskelijajyhdistysten julkaisemista kyselyistä ja tutkimuksista.

Valtaosa koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon piiriin kuuluvista oppilaisista kokee terveydentilansa hyväksi. Kouluolosuhteissa koetaan edelleen puutteita ja tupakan sekä päihteiden käyttö on yleistä. Kyselyjen mukaan oppilaiden kokemaa masentuneisuutta on huomattavan yleistä, esimerkiksi 13-vuotiaista tytöistä jopa kolmannes kuuluu riskiryhmään (Eriarvoinen lapsuus, vertaileva tutkimus Pohjoismaissa -projekti). Samanaikaisesti kouluterveydenhuollon palvelujen käyttö on koettu vaikeaksi. Terveyskeskuksessa mielenterveysongelmien tunnistamiseen on panostettu mm. kouluttamalla henkilökuntaa ja siirtämällä kaksi psykiatrisen sairaanhoitajan vakanssia opiskelijaterveydenhuoltoon. Kansanterveyslaitoksen kanssa on aloitettu hanke, jossa pyritään laajentamaan masennukseen liittyviä mittareita.

Oppilaiden hammashuollon palvelut järjestää asuinalueen hammashoitola tai oppilaitoskohtainen ns. vastuuhammashoitola. Hoitojen ruuhkautumisen vuoksi jonotusajat kiireettömään hammashoittoon ovat pitkiä. Terveystalveluden edistämiseksi on pyritty vaikuttamaan mm. muiden hallintokuntien päätöksentekoon terveysvaikutuksiin, mutta esim. koulujen fyysisiin olosuhteisiin vaikuttaminen on koettu hankalaksi.

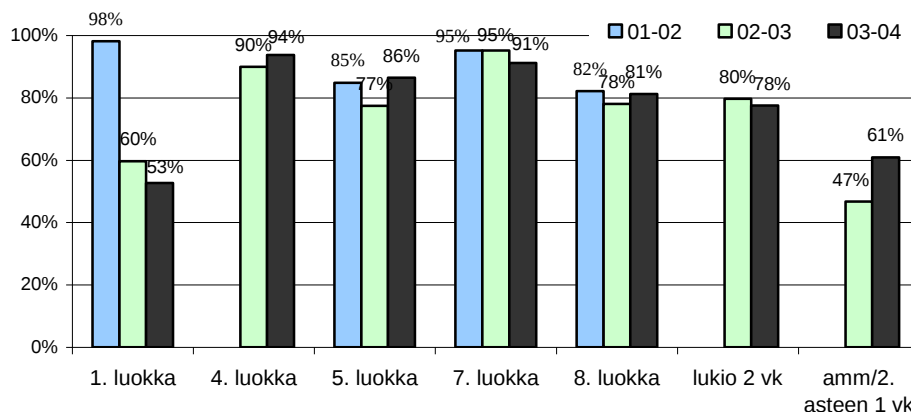
Terveystarkastusten toteutumistavoitteita ei saavutettu lukuvuonna 2003–2004

Terveyskeskuksen strategisena linjauksena vuosille 2004–2006 on ollut mm. helsinkiläisten terveyden edistäminen ja terveyden eriarvoisuuden vähentäminen. Tavoitteena on ollut varhainen puuttuminen ja terveyden mahdollisimman tasa-arvoinen jakaantuminen. Erityistä huomiota on pyritty kiinnittämään lapsiin ja nuoriin. Lisäksi terveyskeskuksen toimintaa ohjaavana arvona on turvata oikeus samantasoiseen palveluun asuinalueesta riippumatta.

26.4.2006

Kouluterveydenhuollossa tavoitteena on tehdä terveystarkastus kaikkien luokka-asteiden oppilaille. Terveyskeskuksen laatumittausten perusteella tavoitetta ei ole saavutettu lukuvuosien 2001–2003 välisenä aikana kertaakaan, kuten seuraava kaavio osoittaa.

Kaavio. Terveystarkastusohjelman toteutuminen.



Tarkastusohjelma on valtakunnallisen suosituksen mukainen, joten resurssit on sopeutettava siten, että tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Kaikille koululaisille ei tehdä lääkärintarkastusta terveystarkastusohjelman mukaisesti, mikä heikentää mahdollisuuksia toimia varhaisen puuttumisen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi terveystarkastusohjelman toteutuminen kaupungin eri alueilla vaihteli huomattavasti, jolloin palvelu ei ole tarjolla tasapuolisesti. Syynä ovat olleet mm. suuret oppilasmäärät ja puute lyhtyaikaisista sijaisista. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoon liittyviä laatumittareita ei ollut. Laatumittareiden määrää on lisätty vuodesta 2004.

Henkilöstön mitoitus poikkeaa valtakunnallisista suosituksista

Terveyskeskuksen henkilöstömitoitussnormi poikkeaa merkittävästi STM:n julkaisemasta kouluterveydenhuollon laatusuosituksista sekä luonnosvaiheessa olevasta opiskelijaterveydenhuollon oppaan mitoitusohjeesta, kuten seuraava taulukko osoittaa.

Taulukko. Henkilöstön mitoitus

	lääkäri/oppilas	terv.hoit./oppilas
Terveyskeskuksen mitoitusnormi		
peruskoulut, lukiot, amm.oppilaitokset	1/6000	1/800
aikuislukiot (25 %)	1/6000	1/800
ammattikorkeakoulut	1/6000	1/1000
Kouluterveydenhuollon laatusuositus (STM)	1/2100 tai 1/500	1/600
Opiskelijaterveydenhuollon opas (STM) (*)		
toinen aste	1/2500-3000	1/600-800
korkea-aste	1/2500-3000	1/800-1000

(*) STM: Opiskelijaterveydenhuollon opas (luonnos 3.5.2005)

Terveyskeskuksen oman mitoitusnormin mukainen henkilökuntamäärä (käytettävissä oleva työpanos) on kolmanneksen pienempi kuin STM:n suositusten mukainen määrä. Ero korostuu varsinkin lääkäreiden mitoituksen kohdalla, sillä laatusuosituksen mukaan työpanosta pitäisi olla



26.4.2006

käytettävissä lähes kolminkertainen määrä nykyiseen mitoitusnormin verrattuna, kuten seuraavan taulukon laskelmat osoittavat.

Taulukko. Henkilöstön työpanos terveystieteiden tutkimuskeskuksen mitoitusnormin sekä STM:n suositusten mukaan

	10/2005 oppilaita	Terveystieteiden tutkimuskeskus		STM	
		lääkärit	terv.hoit.	lääkärit	terv.hoit.
Kouluterveydenhuolto	66 200	10,6	79,6	31,5	110,3
Opiskelijaterveydenhuolto ^(*)	36 553	6,1	40,3	12,2	40,3
Yhteensä	102 753	17	120	44	151
Henkilöstön työpanos yhteensä		137		194	

^(*) STM: Opiskelijaterveydenhuollon opas (luonnos 3.5.2005)

Helsingissä opiskelijaterveydenhuollossa terveydenhoitajien työpanos jakaantuu ammattikorkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden kesken siten, että kouluterveydenhoitajaa kohden on noin 2 800 ammattikorkeakouluopiskelijaa ja noin 1 100 toisen asteen opiskelijaa. STAKES julkaisi vuoden 2006 alussa selvityksen kouluterveydenhuollon laatusuosituksista toteutumisesta. Kyselyyn vastanneista kunnista josta toisella oli kouluterveydenhoitajaa kohden vähintään 660 oppilasta ja lääkäriä kohden vähintään 6 000 oppilasta.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 17.11.2004 toivomusponnen, jonka mukaan kaupungin tulee tehostaa tyydyttävien terveydenhuoltopalvelujen järjestämistä kaikille kaupungin ammattikorkeakouluopiskelijoille ja varata vuoden 2006 talousarvioon tarvittavat voimavarat näiden toteuttamiseksi. Selvityksen perusteella merkittävää muutosta käytettävissä olevissa voimavaroissa ei ole tapahtunut.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *kouluterveydenhuollon terveystarkastustavoitteet ovat sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen suositusten mukaisia, mutta tavoitteita ei ole saavutettu*
- *terveystieteiden tutkimuskeskuksen koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon henkilöstömitoitusta on tarkistettava vastaamaan tarvetta ja pyrittävä tasamaan koulukohtaisia eroja*
- *koululaisten ja opiskelijoiden masentuneisuuteen ja päihteiden käyttöön tulee kiinnittää erityistä huomiota ja pyrkiä vastaamaan ongelmiin varhaisen puuttumisen periaatteiden mukaisesti*
- *terveystieteiden tutkimuskeskuksen tulee asettaa myös ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoon liittyviä laatusuosituksia.*

Helsingissä 26. päivänä huhtikuuta 2006

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

LIITE 1

ARVIOINTITEKSTIEN VALMISTELIJAT:

Kohdat

2.3 ja 3.3.1	Oiva Virta, tarkastuslautakunnan sihteeri
3.1, 4.14 ja 4.15	Timo Terävä, kaupunkitarkastaja
3.2 ja 3.3.2	Marjo Niska-aro, tarkastuspäällikkö
3.3.3	Jaakko Ilves, kehittäispäällikkö
3.3.4 ja 3.4.1 – 3.4.6	Vesa Ikäheimo, kaupunginreviisori
4.1, 4.9 ja 4.11	Ilpo Malinen, kaupunkitarkastaja
4.2 ja 4.3	Kari Roine, kaupunkitarkastaja
4.4 ja 4.5	Jari Ritari, kaupunkitarkastaja
4.6, 4.7 ja 4.8	Kirsi Sova, kaupunkitarkastaja
4.10	Sari Hännikäinen, kaupunkitarkastaja
4.12 ja 4.13	Pertti Peltola, erikoistarkastaja

LIITE 2

TARKASTUSLAUTAKUNTA 2005–2008, JAOSTOJEN JÄSENET

	1. jaosto	2. jaosto	3. jaosto
Puheenjohtaja	Luukkainen Hannele	Perkiö Sanna	Koivusalo Pekka
Varapuheenjohtaja	Saarinen Olli	Hörhammer Arja	Viding Olli
Jäsen	Hörhammer Arja	Luukkainen Hannele	Eerola Ilpo
”	Mustonen Saija	Ojala Jaakko	Ojala Jaakko

TARKASTUSLAUTAKUNTA 2005–2008, TYÖNJAKO

1. JAOSTO	2. JAOSTO	3. JAOSTO
Kaupunginhallitus Johtajisto Kaupunginkanslia Talous- ja suunnittelu- keskus Finlandia-talo Tekninen lautakunta Helsingin Energia Helsingin Vesi Satamalautakunta Helsingin Satama Joukkoliikennelautakunta Liikennelaitos Henkilöstökeskus Työterveyskeskus Tietokeskus Liikepalvelulautakunta Helsingin kaupungin palvelukeskus Helsingin Tekstiilipalvelu Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat Konsernin johto ja valvonta Poikkihallinnolliset arviointiaiheet <i>Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt</i> Helsinki Region Marketing Oy Oy Mankala Ab Suomen Energia-Urakointi Oy (49 %) Mitox Oy Helsingin Sähkötalo Koy Vantaan Energia Oy (40 %) Pääkaupunkiseudun Vesi Oy (47,1 %) Helsingin Bussiliikenne Oy Helsingin Palveluauto Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Suomenlinnan Liikenne Oy (50 %) Seure Henkilöstöpalvelut Oy Pakkalantie 30 Koy	Opetuslautakunta Opetusvirasto Ammattikorkeakoulu Suomenkielisen työväenopis- ton johtokunta Suomenkielinen työväenopisto Ruotsinkielisen työväenopiston johtokunta Ruotsinkielinen työväenopisto Kulttuuri- ja kirjastolautakunta Kaupunginkirjasto Kulttuuriasiainkeskus Taidemuseon johtokunta Taidemuseo Kaupunginmuseon johtokunta Kaupunginmuseo Kaupunginorkesterin johtokun- ta Kaupunginorkesteri Eläintarhan johtokunta Korkeasaaren eläintarha Nuorisolautakunta Nuorisoasiainkeskus Liikuntalautakunta Liikuntavirasto Sosiaalilautakunta Sosiaalivirasto Terveyslautakunta Terveyskeskus <i>Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt</i> Helsingin seudun kesäyliopiston säätiö Helsingin teatterisäätiö Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Helsinki-instituutin säätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Stadion-säätiö Urheiluhallit Oy (51,3 %) Vuosaaren Urheilutalo Oy (52 %) Helsingin yhdistetty sairas- ja vanhainkosisäätiö	Kaupunkisuunnittelulautakunta Kaupunkisuunnitteluvirasto Kiinteistölautakunta Kiinteistövirasto Asuntolautakunta Asuntotuotantotoimikunta Asuntotuotantotoimisto Rakennuslautakunta Rakennusvalvontavirasto Liikepalvelulautakunta Helsingin kaupungin tukkutori Hankintakeskus Yleisten töiden lautakunta Rakennusvirasto Pelastuslautakunta Pelastuslaitos Ympäristölautakunta Ympäristökeskus <i>Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt</i> Asunnot/valtion asunto- lainoittamat tai korkotuetut yh- tiöt, mm.: Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Helsingin Pienasunnot Koy Alueelliset vuokra-asuntoyhtiöt, 21 kpl Asunnot/muut yhteisöt, mm.: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Tila- ym. yhtiöt, mm.: Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy Muut, mm.: Pääkaupunkiseudun Kierrätys- keskus Oy Oy Gardenia-Helsinki Ab