



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastuslautakunta

ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2008



22.4.2009

Kansi Helsingin kaupungin kuvapankki
Tall Ships -kilpailu Helsingissä 2000
Kimmo Kiviranta

Internet www.hel.fi/tav

Helsingin kaupunki,
tarkastusvirasto Puhelin 09 310 1613



SISÄLLYSLUETTELO

1	TARKASTUSLAUTAKUNTA	1
2	TOIMINTA.....	1
2.1	Arviointi- ja tarkastustoiminta.....	1
2.2	Muu toiminta	2
2.3	Arviointikertomuksen 2007 käsittely valtuustossa.....	2
3	TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET	3
3.1	Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen	3
3.1.1	Sitovat toiminnalliset tavoitteet vuosina 2000–2008	3
3.1.2	Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen	4
3.1.3	Tavoitteiden tarkastelu yhteisstrategioiden mukaan	4
3.1.4	Tavoitteiden tarkastelu toimialakohtaisesti	7
3.1.5	Tavoitteiden käsittely ja seurantajärjestelmien arviointi	10
3.2	Kaupungin toimintaa ja taloutta koskevia kokonaisarviointeja.....	11
3.2.1	Kaupungin talouden arviointi 2008	11
3.2.2	Helsingin elinkeinostrategia – yritysmyönteiseksi kumppaniksi.....	15
3.2.3	Palvelujen kustannustehokkuus ja vertailu muihin kaupunkeihin	17
3.2.4	Savuton Helsinki -ohjelma.....	18
3.2.5	Kaupungin virastojen yhteistyö maahanmuuttajien kotouttamisessa	20
3.2.6	Henkilöstöstrategia: henkilöstön osallistuminen	24
3.2.7	Pääkaupunkiseudun sosiaali- ja terveystalouden yhteiskäyttö	28
3.2.8	Sukupuolivaikutuksen arviointi hallintokuntien toiminnassa	33
3.2.9	Nuorisotoimen toiminta- ja tilastrategia sekä nuorten syrjäytymisen ehkäisy	36
3.2.10	Asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen estäminen.....	38
3.3	Kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden arviointi.....	40
3.3.1	Helsingin kaupunkikonsernin eräiden tytäryhteisöjen arviointi	40
3.3.2	Konserniohjeen noudattaminen.....	40
3.3.3	Finlandia-talo Oy:n toiminta ja talous 2008.....	42



4	MUUT ARVIOINNIT HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA	43
4.1	Hallintokuntien toimenpiteet arviointikertomusten 2004–2007 johdosta	43
4.2	Tulospalkkiot ja sitovat toiminnalliset tavoitteet	49
4.3	Helsingin ulkomaille suuntautuva toiminta	51
4.4	Helsingin oma vapaarahoitteinen omistusasuntotuotanto vuonna 2008	54
4.5	Tilannekatsaus energia-alan toimijoihin	55
4.6	Hankinta- ja kilpailuttamisosaamistarpeet virastojen palveluhankinnoissa	57
4.7	Ekologisen kestävyysparantaminen rakennustoiminnassa	59
4.8	Katujen kunnossapidon toimivuus ja kokonaisvastuuhoidon laskutus	61
4.9	Investointihankkeiden kustannusarvioiden toteutuminen	62
4.10	Liikennelaitoksen sanktiot ajamatta jääneestä bussiliikenteestä	65
4.11	Lapsiperheiden kotipalvelut ja varhainen tuki	67
4.12	Kotihoito ja vanhuspalveluohjelman strategiset linjaukset	69
4.13	Palvelurakenteen muutos vanhusten laitoshoidosta palveluasumiseen	72
4.14	Vanhusten sosiaali- ja lähityö sekä päivätoiminta	76
4.15	Päihde- ja mielenterveyshäiriötä sairastavien palvelut	78
4.16	Liikuntaviraston avustukset liikuntaseuroille	81
4.17	Hitas-järjestelmä	83
	Tarkastuslautakunta 2005–2008, jaostojen jäsenet, LIITE 1	85
	Tarkastuslautakunta 2005–2008, tarkastusaluejako, LIITE 2	86
	Arviointikertomuksen kohtien perustana olevien arviointimuistioiden laatijat, LIITE 3	87
	Toimenpiteet arviointikertomusten 2004–2007 johdosta, LIITE 4	88

TIIVISTELMÄ

Tarkastuslautakunnan tehtävä kuntalain mukaan on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja se oli jakautunut kolmeen 4-jäseniseen jaostoon.

Tavoitteiden toteutuminen. Vuoden 2008 toiminnallisten tavoitteiden toteutumisaste vaihteli yhteisstrategioittain tarkasteltuna 67 prosentista sataan ja samoin myös kaupunginjohtajien toimialoittain tarkasteltuna. Toteutumatta jääneet tavoitteet on viety kaupunginvaltuuston käsiteltäviksi.

Vuoden 2008 tilinpäätös. Kaupungin talouden tila pysyi hyvänä vielä vuonna 2008. Edellisten vuosien tapaan kaupungin talous on riippuvainen Helsingin Energian tuloksesta. Investointitaso on kohonnut viime vuosina.

Helsingin elinkeinostrategia. Strategian toimenpiteet koti- ja ulkomaisten yritysten lisäämiseksi ja säilyttämiseksi ovat tärkeitä. Myös strategian vaikuttavuutta tulee seurata.

Savuton Helsinki. Ohjelman tavoitteisiin tulee lisätä kaupungin oman väen tupakoinnin vähentäminen. Lasten ja nuorten tupakointitottumusten seuranta tulee laajentaa.

Maahanmuuttajien kotouttaminen. Maahanmuuttajien erityistarpeet tulee ottaa huomioon jo peruspalvelujen resursoinnissa. Kaupungin hallintokuntien yhteistyötä maahanmuuttoasioissa voisi edistää yhteinen budjetointi.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteiskäyttö PKS-alueella. PKS-yhteistyössä asiat tulee viedä jo valmisteluvaiheessa luottamuselinten tietoon ja käsiteltäviksi.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Tilojen yhteiskäyttöä tulee selvittää. Vuoden 2000 huumestrategia tulee päivittää ja sisällyttää siihen myös muiden päihteiden käyttö.

Konserniohjeiden noudattaminen. Ohje on tärkeä konsernin ohjauksessa. Ohjeen tulee olla selkeä ja sen tulee olla tytäryhtiöissä tiedossa.

Arviointikertomusten 2004–2007 vaikutukset. Selkein vaikutus arviointikertomuksilla on ollut tavoitteiden asettamisen parantumisena ja konserniohjauksen lisäyksenä. Lautakunta ehdottaa arviointikertomuksista hankittavien lausuntojen antamista vasta syksyllä, kun nyt lausuntoja annetaan keväällä ja syksyllä. Muutos parantaisi hallinnon tehokkuutta.

Tulospalkkiojärjestelmät. Kattava selvitys osoitti, että sitovien toiminnallisten tavoitteiden painoarvoa tulospalkkiojärjestelmissä tulisi lisätä. Johdon tulospalkkiojärjestelmään liittyviä menettelyjä tulee yhtenäistää.

Ekologisen rakentamisen parantaminen. EkoRak-ohjelman toimenpiteet toteutuivat pääosin. Kierrätyksen ja uudelleenkäytön tehostamista tulee selvittää.

Investointihankkeiden kustannusarvioiden toteutuminen. Tilahankkeiden kustannusarvioiden luotettavuutta parantaisi suunnitteluun ja ennakoivaan valmisteluun panostaminen.

Sosiaali- ja terveystoimi. Vanhuspalvelujen palveluketjujen saumattomuuden takaa sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen tiivis yhteistyö. Vanhusten palveluasumisen kustannuspohjaa ja asiakasmaksuja tulee selvittää. Vanhusten palvelukeskukset ovat tärkeää, ennaltaehkäisevää toimintaa.

Lapsiperheiden kotipalvelujen tarve tulee kartoittaa erityisesti yksinhuoltajien osalta. Kaksoisdiagnoosipotilaiden hoitohankkeessa esiin tulleita hyviä kokemuksia tulee hyödyntää päihde- ja mielenterveystyössä.



Käytetyt lyhenteet:

EU	Euroopan unioni
HBL	Helsingin Bussiliikenne Oy
Hitas	Hinta- ja laatutason säätelyjärjestelmä
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos
HUJA	Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
JHTT	Julkisen hallinnon ja talouden tilintarkastaja
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
KVTES	Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus
LS	Kunnallinen lääkärin virkaehtosopimus
MA-ohjelma	Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma
PKS	Pääkaupunkiseutu
SAS	Hoidon tarpeen arviointi ja asiakassijoitustoiminta
Stakes	Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus
TS	Kunnallinen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus
TTES	Kunnallinen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
YTV	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta



1 TARKASTUSLAUTAKUNTA

Tarkastuslautakunta huolehtii kuntalain mukaisesti 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 2008 hallinnon ja talouden hoidon 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. Sari Näre, sosiologian dosentti	Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri
Ilpo Eerola, järjestö- ja koulutuspäällikkö	Ulla Pättiniemi
Arja Hörhammer, filosofian kandidaatti	Antti Hytti, hallintosihteeri
Pekka Koivusalo, valtiotieteen maisteri	Arja Jääskeläinen, isännöitsijä
Jaakko Ojala, valtiotieteen maisteri	Marja-Leena Johansson, hallintotieteiden maisteri
Olli Saarinen, oikeustieteen kandidaatti	Juha Meronen, kirjanpitäjä
Saija Toropainen, palvelupäällikkö	Jukka Ihanus, oikeustieteen maisteri
Olli Viding, opettaja	Marikaisa Niskanen, toimistosihteeri

Toimikauden 2005–2008 tarkastuslautakunta jakaantui kolmeen jaostoon, joiden kokoonpano on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 1. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden hoidon arviointia lautakunnan päättämän tarkastusaluejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 2.

2 TOIMINTA

2.1 Arviointi- ja tarkastustoiminta

Lautakunta piti vuoden 2008 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 13 kokousta. Lautakunnan kolme jaostoa pitivät vuoden 2008 arviointia koskien yhteensä 36 kokousta ja tekivät yhteensä 3 arviointikäyntiä kaupungin hallinnon eri kohteisiin päättämänsä työnjaon mukaisesti. Lisäksi jaostot tekivät 3 arviointikäyntiä Helsingin



kaupunkikonserniin kuuluviin kohteisiin. Tarkastuslautakunta kävi myös Helsingin teatterisäätiön vieraana kaupunginteatterissa.

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 2008 tilintarkastuksesta.

Lautakunnalla on ollut koko toimikauden 2005–2008 kattava toimintasuunnitelma. Lisäksi kutakin vuotta varten on laadittu arviointisuunnitelma.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kolmea jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman arviointisuunnitelman 2008 mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, kauppatieteiden maisteri Pirjo Hakanpää, JHTT. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo Niska-aro, JHTT ja arviointiprosessista vastaavana toimi arviointipäällikkö, hallintotieteen maisteri Timo Terävä. Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi valtiotieteen maisteri Oiva Virta, JHTT.

2.2 Muu toiminta

Vuoden 2007 arviointikertomuksessa olleita asioita käsiteltiin 27.5.2008 pidetyssä tarkastuslautakunnan tiedotustilaisuudessa, jonka järjestämistä avusti hallintokeskuksen viestintä.

Lautakunnan ja tarkastusviraston edustajia osallistui 10.11.2008 Espoossa pidettyyn pääkaupunkiseudun kaupunkien sekä HUS:n ja YTV:n tarkastuslautakuntien puolen päivän seminaariin. Sen aiheita olivat mm. PKS-maankäyttö, asuminen ja liikenne, konsernitavoitteiden asetanta ja arviointi, opetusministeriön näkökulma PKS-yhteistyöhön koulutuksen ja opetuksen sektorilla, pääkaupunkiseudun joukkoliikenne sekä sosiaali- ja terveystoimen PKS-hankkeiden arviointi tarkastustoimien yhteistyönä.

Tarkastuslautakunta teki 29.–30.1.2009 kaupungin ulkomaantoimintojen arviointiin liittyvän tutustumismatkan Tallinnaan. Siellä kuultiin selostukset Tallinnan kaupunginvaltuuston toiminnasta, revisiokomitean työstä, kaupunginhallinnon sisäisestä valvonnasta ja Helsinki–Tallinna -yhteistyön ajankohtaisista asioista.

2.3 Arviointikertomuksen 2007 käsittely valtuustossa

Kaupunginvaltuusto merkitsi 18.6.2008 tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2007. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty arviointikertomuksessa esitetyn johdosta. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 10.12.2008.

3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET

3.1 Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen

Hyvä tavoite on kaupungin yhteisstrategioista ja hallintokunnan strategioista johdettu, toimintaa hyvin kuvaava ja selvästi toimintaa ohjaava. Sillä on vaikutusta palvelujen saatavuuteen ja kunta-laisten elämään. Lisäksi hallintokunnalla on vaikutusmahdollisuus tavoitteen toteutumiseen, tavoite on mitattavissa ja sillä on yhteys käytettävissä oleviin resursseihin.

3.1.1 Sitovat toiminnalliset tavoitteet vuosina 2000–2008

Arvioinnissa tarkasteltiin kaupungin kaikkien hallintokuntien sitovia toiminnallisia tavoitteita vuosilta 2000–2008 ja arvioitiin niiden sisältöä ja kehittymistä. Keskeinen havainto kaupungin tavoiteasetannassa oli eri toimialojen ja hallintokuntien sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteismitallisuuden puute. Seurauksena on, että vähemmän tärkeät asiat korostuvat tärkeämpien rinnalla.

Sitovien tavoitteiden asettaminen erilaisille toiminnoille on haastavaa. Mitä vähemmän ja selkeämmin mitattavia suoritteita virasto tuottaa, sitä helpompaa tavoiteasetanta ja sen mittaaminen on. Toisaalta mikäli viraston tavoitteet ovat yleisiä, väestön tarpeisiin ennaltaehkäisevästi vaikuttavia ja vaikeasti mitattavia, sitä vaikeampaa toimintaa ohjaavien ja keskeisten tavoitteiden asettaminen ja mittaaminen on. Tavoiteasetannan ja mittaamisen haastavuus ei tee toiminnasta kuitenkaan vähemmän tärkeää, eikä se siten saa ohjata tavoitteiden valintaa ja asettamista.

Usean hallintokunnan esittämät tavoitteet olivat tavoite-nimestään huolimatta keinoja jonkun tavoitteen saamiseksi. Esimerkiksi hallintokunta tarjoaa tiettyä palvelua tietyn määrän, vaikka varsinaisen tavoite on parantaa palvelulla kaupunkilaisten elämän laatua. Näin ollen sitovien tavoitteiden valikoima kuvaa viraston toiminnan laajuutta, eikä niinkään sitä, mitä toiminnalla tavoitellaan. Tällaiset suoritettavatavoitteet ovat helposti mitattavia, mutta kuvaavat palvelun sisältöä ehkä vain osittain.

Joissakin tapauksissa voidaan myös kysyä, ovatko kaikki tavoitteet niin selkeitä ja ymmärrettäviä, että henkilöstö voi sitoutua toteuttamaan niitä. Tavoitteet eivät tällaisissa tapauksissa ohjaa toimintaa, kuten niiden tulisi tehdä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *sitovia tavoitteita määriteltäessä tulee tunnistaa tavoitetila ja keino tavoitteen saavuttamiseksi*
- *on kiinnitettävä huomio myös siihen, kuinka olennainen tavoite on.*

3.1.2 Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen

Seuraavassa on arvioitu valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista yhteisstrategioittain ja toimialoittain.

Arvioinnissa käytetyt tiedot ovat kaupungin talousarviosta ja tilinpäätöksestä. Tarkastelun painopiste on talousarvion toiminnallisissa tavoitteissa ja käyttötalousosan tavoitteissa. Taloudellisten tavoitteiden toteumaa on verrattu talousarvion alkuperäiseen tavoitteeseen, sillä hallintokuntien on toiminnassaan ja taloudessaan noudatettava talousarviota. Tavoite on toteutunut, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu. Tekstissä on kuvattu yksityiskohtaisemmin niitä toiminnallisia tavoitteita, jotka jäivät toteutumatta.

Talousarviossa esitettyä sitovaa tavoitetta voidaan muuttaa kaupunginvaltuuston päätöksellä. Taloudellisten tavoitteiden osalta määrärahansiirto, ylitysoikeus tai toimintakatemuutos on myönnetty kaikkiin toteutumatta jääneisiin tavoitteisiin joko talousarviovuoden aikana tai sen päätyttyä. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 18.3.2009 yhteensä 18 sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamat.

Lisäksi arvioinnin kohteena oli hallintokuntien sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien toimivuus. Niiden osalta selvitettiin toteumatietojen keräämistä ja arvioitiin niiden luotettavuutta.

Kaupungin tilinpäätöksessä ilmoitetut tavoitteiden toteumaluvut ovat olleet pääosin oikeita, poikkeuksena liikennelaitoksen poikittaisliikenneosuutta kuvaava luku. Sitovien tavoitteiden oleellisille poikkeamille annetut selitykset ovat olleet oikeita ja riittäviä.

3.1.3 Tavoitteiden tarkastelu yhteisstrategioiden mukaan

Kaupungin yhteisstrategioiden perustana on pääkaupunkiseudun yhteinen visio. Yhteisstrategioilla osoitetaan valtuustokauden painopisteet, joiden toteuttamiseen kaikkien hallintokuntien tulee osallistua. Strategioiden toteuttamisen kannalta keskeisessä ase-

massa ovat talousarviossa asetetut sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Toiminnallisten tavoitteiden määrä on noussut edellisvuodesta hyvinvointia, palveluja sekä kilpailukykyä koskevien strategia-alueiden kohdalla. Poikkihallinnollisia tavoitteita oli ainoastaan kolme ja ne koskivat yhteensä neljää eri hallintokuntaa.

Seuraavissa taulukoissa on kuvattu yhteisstrategiaa toteuttavien sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä ja tarkasteltu niiden toteutumista. Tavoitteiden jaottelussa on käytetty talous- ja suunnittelukeskuksen vuodelle 2008 laatimaa jaottelua.

Hyvinvointi ja palvelut

Kaikista sitovista toiminnallisista tavoitteista 77 prosenttia oli hyvinvointi ja palvelut -strategia-alueita koskevia. Ainoastaan kaupunginorkesterilla, taidemuseolla ja tukkutorilla ei ollut alueeseen liittyviä tavoitteita. Seuraavassa taulukossa on kuvattu tavoitteiden toteutumista:

Yhteisstrategiat	Talousarviossa tavoitteita	Toteutui	Toteuma- %
1. Kaupungin palvelukokonaisuuden kehittäminen asiakaslähtöisesti.	37	32	86%
2. Kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa.	27	20	74%
3. Syrjäytymisen ehkäisy ja yhteistyön kehittäminen siinä.	11	9	82%
4. Kaupungin henkilökunnan osaamisen vahvistaminen.	5	5	100%
	80	66	83%

Kahden tavoitteen kohdalla toteumatieto selviää viiveellä. Koska varmuutta niiden toteutumisesta ei ole, ne on varovaisuuden periaatetta noudattaen luokiteltu toteutumattomiksi. Hyvinvointia ja palveluja koskevien strategioiden osalta jäi toteutumatta 14 tavoitetta:

Yhteisstrategia: kaupungin palvelukokonaisuuden kehittäminen asiakaslähtöisesti

1. Pelastustoimen 8 minuutin hoidonalkamisviivettä koskeva tavoite ei toteutunut, mikä johtui mm. hätäkeskuksen resurssipulasta aiheutuvista viiveistä.
2. Pelastustoimen tavoitteena ollut maallikoiden havaitsemien kammiovärinäpotilaiden selviytymisprosentin pitäminen vähintään 32 %:n tasolla selviää vuoden viiveellä.
3. Korkeasaaren kävijämäärä jäi 12,6 % tavoitteesta. Alitus johtui poikkeuksellisen sateisesta kesä- ja syyskaudesta.
4. Kaupunkisuunnittelulautakunnan ja -viraston liikenneonnettomuuksissa loukkaantuvien ja kuolevien kokonaismäärän vähenemistrendiä koskevan tavoitteen toteuma selviää vasta vuoden 2009 aikana. Ennuste on, että tavoite ei toteudu.
5. Liikennelaitoksen asiakastyytyväisyyden ja tuotannon laatuarvosanat alittivat tavoitteena olleen vuoden 2006 tason.

Yhteisstrategia: kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa

6. Sosiaalitoimi ei täysin onnistunut tuottavuuden parantamista koskevassa tavoitteessaan. Asiakas- ja yksikkökustannukset eivät lähentyneet viiden seuraavaksi suurimman kaupungin keskihintatasoa lasten päivähoidossa, vammaispalveluissa eikä kehitysvammahuollossa.
7. Terveyskeskuksen varsinaisen akuuttihoiton pituutta koskeva tavoite 25 päivää ei toteutunut. Toteuma oli 26 päivää.
8. Ammattikorkeakoulun toimintakate/opiskelija 8 112 euroa -tavoite toteutui 88 euroa liian suurena.
9. Hankintakeskus ei ottanut tavoitteen mukaisesti käyttöön kilpailuttamisjärjestelmää vuoden 2008 aikana, koska muiden hallintokuntien kanssa tärkeämmäksi hankkeeksi nousi sopimusten hallintajärjestelmä.
10. Helsingin Energian, Helsingin Veden ja liikennelaitoksen yhteinen yleisillä alueilla suoritettavia kaivutöiden tavoiteaikoja koskeva tavoite ei täysin toteutunut, sillä Helsingin Veden kohdalla toteuma oli 99,2 %.
11. Helsingin kaupungin palvelukeskus jäi liikeylijäämätavoitteestaan 47,3 %.
12. Lisäksi palvelukeskus jäi koko pääoman tuottotavoitteestaan 19 %.

Yhteisstrategia: syrjäytymisen ehkäisy ja yhteistyön kehittäminen siinä

13. Sosiaalitoimi ei saavuttanut Helsingin työvoimapalvelukeskus Duurille asetettua tavoitetta. Päättäneiden asiakassuhteiden osalta pitkäkestoinen ratkaisu oli löydetty ainoastaan 38 prosentille asiakkaista. Tavoitteesta jäätin kaksi prosenttiyksikköä.
14. Asuntotuotantotoimiston tavoite rakennuttaa kaupungin kiinteistöyhtiöiden tilaamat peruskorjaukset ei toteutunut.

Kilpailukyky

Kymmenellä hallintokunnalla oli kilpailukykystrategia-alueeseen liittyviä toiminnallisia tavoitteita. Tavoitteiden määrä oli jälleen noussut kahdella edellisestä vuodesta.

Yhteisstrategiat	Talousarviossa tavoitteita	Toteutui	Toteuma- %
5. Seudun innovatiivisuuden ja helsinkiläisten osaamisen vahvistaminen.	6	4	67%
6. Yritysten toimintaedellytysten parantaminen.	10	7	70%
	16	11	69%

Kahden tavoitteen kohdalla toteumaa ei voitu enää mitata, joten ne tulkittiin toteutumattomiksi. Näin ollen tavoitteista jäi toteutumatta viisi:

Yhteisstrategia: seudun innovatiivisuuden ja helsinkiläisten osaamisen vahvistaminen

1. Ammattikorkeakoulu Stadian vetovoimaisuutta koskevan tavoitteen toteumaa ei voitu enää mitata, sillä se siirtyi osaksi Metropolia Ammattikorkeakoulun toimintaa 1.8.2008 lähtien.
2. Kaupunginkirjaston käyntien määrä jäi tavoitteestaan 1,1 % eli 151 000 käyntiä.

Yhteisstrategia: yritysten toimintaedellytysten parantaminen

3. Helsingin Sataman asiakastytyväisyyden taso jäi tavoitteestaan 4,4 %. Arvosana laski edellisvuodesta.
4. Opetusviraston tavoite liittyen ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden tutkinnon suorittamiseen kolmessa vuodessa ei toteutunut. Tavoitteesta jäätin 21,7 %.

5. Ammattikorkeakoulu Stadian opiskelijoiden keskeyttämisastetta koskevan tavoitteen toteumaa ei voitu enää mitata, sillä Stadia siirtyi osaksi Metropolia Ammattikorkeakoulun toimintaa 1.8.2008 lähtien.

Kaupunkirakenne ja asuminen

Kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita oli vähiten ja ne koskivat ainoastaan talous- ja suunnittelukeskusta, asuntotuotantotoimistoa, kaupunkisuunnitteluvirastoa, kiinteistövirastoa, kulttuuritoimea ja liikennelaitosta. Tavoitteiden toteutumisaste oli jälleen korkein.

Yhteisstrategiat	Talousarviossa tavoitteita	Toteutui	Toteuma-%
7. Seudun kaupunkirakenteen kehittäminen ja keskusten elinvoiman lisääminen.	2	2	100%
8. Liikenteen pitkän aikavälin kehittäminen joukkoliikenteeseen tukeutuen.	2	2	100%
9. Asumisen monipuolisuus ja asuntotuotannon riittävyys.	4	3	75%
	8	7	88%

Tavoitteista jäi toteutumatta yksi:

Yhteisstrategia: asumisen monipuolisuus ja asuntotuotannon riittävyys

1. Asuntotuotantotoimiston tavoitteena oli rakennuttaa asuntotuotantotoimikunnalle varattujen rakentamiskelpoisten tonttien puitteissa maankäytön ja asumisen ohjelman mukainen kaupungin oma asuntotuotanto. Kaupunginvaltuuston hyväksymän MA-ohjelman myötä em. rakennuttamistavoite kasvoi aiemman asunto-ohjelman tavoitteena olleesta 1.130 asunnon määräksi 1.500 asuntoon. Toimisto pystyi aloittamaan 543 asunnon rakennuttamisen mm. markkinatilanteesta johtuen. Tämä oli 82,9 % talousarvion ja vain 36,2 % MA-ohjelman tavoitteesta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- poikkihallinnollisten tavoitteiden määrä on vähäinen. Hallintokuntien tulee kehittää poikkihallinnollisia tavoitteita, jotka ottavat huomioon palvelujen järjestämisen kokonaisuutena.
- tavoitetta asetettaessa tulee varmistua siitä, että sen toteumasta myös pystytään raportoimaan
- asuntotuotantotoimiston uudistuotantoa koskevan sitovan toiminnallisen tavoitteen saavuttaminen ei vaikuta realistiselta.

3.1.4 Tavoitteiden tarkastelu toimialakohtaisesti

Seuraavassa on kuvattu tavoitteiden toteutumista toimialoittain ja tarkasteltu toteutumatta jääneitä sitovia taloudellisia tavoitteita. Vuoden 2008 talousarviossa kunta-alan työehtosopimusten mukaisesti palkankorotuksiin oli varauduttu keskitetyllä määrärahalla, mikä johti monen hallintokunnan kohdalla talousarvion mukaisten määrärahojen ylittymiseen ja määrärahasiirtoihin. Mikäli talousarviokohdan ylitys on aiheutunut ainoastaan siitä, on tässä arvioin-

nissa hallintokunnan taloudellinen tavoite talousarvion laadintamenettelystä johtuen tulkittu toteutuneeksi.

Vuoden 2008 talousarvion investointiossa sisälsi 67 sitovaa tavoitetta, joista määräraha ylittyi 16 tavoitteen osalta. Investointiosan menot olivat yhteensä noin 382,1 milj. euroa ja ne alittivat talousarvion 10,4 milj. euroa. Menot kasvoivat 33 milj. euroa edellisvuodesta. Talonrakennuksen määrärahat ylittivät 39 milj. euroa. Irtaimen omaisuuden määrärahoista säästy 5,3 milj. euroa. Investointimäärärahojen käyttöä sekoittaa edelliseltä vuodelta siirtyvien investointimäärärahojen käyttö. Lisäksi pelkän määrärahan asettaminen sitovaksi ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista, vaan siihen tulisi kytkeä lisäksi esimerkiksi investointiohjelman toteutumiseen liittyviä tavoitteita.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty toimialakohtaisesti talousarviossa asetetut sitovat käyttötalouden tavoitteet ja toiminnalliset tavoitteet sekä niiden toteutumat.

Kaupunginjohtajan toimiala

Kaupunginjohtajan toimiala	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat käyttötalouden tavoitteet	24	24	100%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	16	14	88%

Kaikki toimialan sitovat käyttötalouden tavoitteet toteutuivat

Talousarviossa kaupunginjohtajan toimialaan kuuluvia liikelaitoksia ovat Helsingin Energia, Helsingin Vesi ja Helsingin Satama. Talousarvion tuloslaskelmaosassa sitovana taloudellisena tavoitteena oli peruspääoman tuotto, joka toteutui kaikilla talousarvion mukaisesti.

Rakennus- ja ympäristötoimi

Rakennus- ja ympäristötoimi	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat käyttötalouden tavoitteet	13	12	92%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	30	23	77%

Käyttötalouden tavoitteista toimialalla jäi toteutumatta yksi:

- Pelastustoimen käyttötalouden menot ylittyivät 0,2 %.

Talousarviossa rakennus- ja ympäristötoimeen kuuluvia liikelaitoksia ovat Helsingin kaupungin liikennelaitos, Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia), Helsingin Tekstiilipalvelu ja Metropolilab. Talousarvion tuloslaskelmaosassa sitovana taloudellisena tavoitteena oli liikelaitoksissa peruspääoman tuotto, joka toteutui kaikilla talousarvion mukaisesti.

Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimessa tavoitteiden toteutumisaste oli matalin, varsinkin käyttötalouden tavoitteiden kohdalla. Toimialan käyttötalouden menot olivat yhteensä 2 082 milj. euroa, joka on 57,7 % kaikista kaupungin käyttötalousmenoista. Kasvua edellisvuoteen oli 124 milj. euroa. Sosiaali- ja terveystoimen menot ylittyivät 47,4 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveystoimi	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumis-%
Sitovat käyttötalouden tavoitteet	6	3	50%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	13	10	77%

Sosiaali- ja terveystoimen tavoitteista toteutuivat työllisyyden hoitamista ja terveyskeskustoimintaa koskevat tavoitteet. Toteutumatta jäivät:

- Sosiaalivirastossa määräraha ylittyi 2,3 %.
- Terveyskeskuksessa talousarvion alkuperäisen määrärahan ylitti talousarviokohta HUS (6,1 %) sekä koko terveystoimea koskenut talousarviokohta.

Sivistys- ja henkilöstötoimi

Sivistys- ja henkilöstötoimessa talousarviossa esitettyjä sitovia tavoitteita oli määrällisesti eniten.

Sivistys- ja henkilöstötoimi	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat käyttötalouden tavoitteet	33	29	88%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	32	25	78%

Toimialan käyttötalouden tavoitteista jäi toteutumatta neljä:

- Kulttuuritoimessa menot ylittyivät yhteisöjen tukemisen ja Suomen kansallisoopperan säätiön kohdalla.
- Kaupunginmuseon käyttömenot ylittyivät mm. palkankorotuksista johtuen 0,1 milj. euroa.
- Lisäksi henkilöstökeskuksen kehittämispalvelujen alkuperäinen toimintakattavuus ei toteutunut, vaan sitä muutettiin alkuvuodesta 2009. Toiminnassa tapahtui muutoksia, joiden johdosta tulot ja menot toteutuivat huomattavasti ennakoitua suurempina. Kuluja kasvuun vaikuttivat liikelaitoksen perustamiseen liittyvät rekrytoinnit ja muut perustamiskulut. Kehittämispalvelu aloitti Oiva Akatemia -nimisenä liikelaitoksena 1.1.2009.

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat käyttötalouden tavoitteet	8	7	88%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	12	8	67%

Toimialan käyttötalouden tavoitteista jäi toteutumatta yksi:

- Rakennusvalvontaviraston menot ylittivät alkuperäisen talousarviotavoitteen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *sosiaali- ja terveystoimen toiminnan ja talouden ohjausta tulee kehittää, jotta jatkuvilta määrärahan ylityksiltä vältyttäisiin*
- *hallintokuntien tulee edelleen kehittää sitoviin taloudellisiin tavoitteisiin kytkeytyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita*
- *investointimäärärahoihin liittyen tulee asettaa myös sitovia toiminnallisia tavoitteita.*

3.1.5 Tavoitteiden käsittely ja seurantajärjestelmien arviointi

Kaupungin tilinpäätösohjeen mukaan toimintakertomuksessa on annettava selvitys kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Ohjeen mukaan kaikki tilinpäätöksen kokoamiseksi annettavat tiedot sekä tulosbudjettien toteutuminen tulee käsitellä virastojen ja laitosten lauta- ja johtokunnissa. Suoraan kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivien hallintokuntien osalta tilinpäätösohje on toteumatietojen käsittelyn osalta epäselvä. Hallintokuntien toimintasäännöissä ei ole selkeästi määritelty, minkä tahon tehtävänä on valvoa, että virasto toimii talousarvion ja kaupunginvaltuuston hyväksymien tavoitteiden mukaisesti.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien arvioinnin tavoitteena oli varmistua, että toteumatiedot ovat luotettavia. Toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentointia oli vuoden 2008 aikana kehitetty siten, että se oli ohjeistettu tilinpäätösohjeessa. Ohjeen mukaan hallintokuntien tuli laatia kuvaus tavoitteiden seurantajärjestelmästä, dokumentoida tavoitteiden toteuma ja säilyttää asiakirjat keskitetysti tilinpäätösaineiston yhteydessä.

Osa käytettävissä olevista kuvauksista ja laskelmista oli puutteellisia, eikä niiden perusteella tavoitteiden toteumatietoa voitu pitää täysin luotettavana. Lisäksi ilmeni, että toteumatietoja on esitetty siitä huolimatta kaupungin seurantaraporteissa ja tilinpäätöksessä. Puutteita oli mm. tietojen keräämisessä, toteutumien laskemisessa, laskelmien dokumentoinnissa ja säilyttämisessä. Arvioinnissa ilmeni, että esimerkiksi työterveyskeskuksen hoidon määräkokoisiin liittyvän tavoitteen mittari on puutteellinen, sillä sitä mitataan ainoastaan seuraamalla asiakkaiden reklamaatioiden määrää ja kyselyllä, jonka kysymykset eivät suoraan liity tavoitteeseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *toteumatietojen käsittely muiden kuin lauta- ja johtokuntien alaisuudessa toimivien hallintokuntien osalta tulee ohjeistaa*

- *kaupunginhallituksen tulee huolehtia siitä, että hallintokunnat noudattavat sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentointia koskevia ohjeita. Lisäksi ohjetta tulee kehittää siten, että tarpeelliset tiedot annetaan esimerkiksi erillistä lomaketta käyttäen.*
- *työterveyskeskuksen tulee kehittää sitovaan toiminnalliseen tavoitteeseen liittyvää seuranta.*

3.2 Kaupungin toimintaa ja taloutta koskevia kokonaisarviointeja

3.2.1 Kaupungin talouden arviointi 2008

Yleistä

Kaupungin talous on kehittynyt 2000-luvun puolivälin jälkeen pääasiassa hyvin, kun liikelaitosten tulos otetaan huomioon. Edellisten vuosien tapaan kaupungin talous on riippuvainen Helsingin Energian tuloksesta (tuloutus 200 milj. euroa vuonna 2008). Investointitaso on kohonnut viime vuosina. Investointien tulo-rahoitus onnistuttiin säilyttämään vuoteen 2007 saakka kasvavana. Konsernin tulos ei ole poikennut suuresti emon tuloksesta. Sekä emon että konsernin vakavaraisuus ovat hyvällä tasolla.

Vuonna 2008 vuosikate heikkeni jonkin verran, mutta investointitaso pysyi korkeana. Kaupungin oma lainakanta on supistunut, mutta konsernin tasolla se on noussut investoinneista johtuen. Kaupungin talouden heikentyminen näkyi investointien tulo-rahoituksen putoamisena vuoden 2001 tasolle.

Tulojen riittävyys

Helsingin verotulot kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 6,6 %. Kunnallisvero kasvoi 6,1 % ja yhteisövero 10 %. Veroprosentti 17,5 on pysynyt ennallaan vuodesta 2003 lähtien. Kunnallisveroa kertyi 50 ja yhteisöveroa 30,1 milj. euroa enemmän kuin talousarviossa oli arvioitu. Rahoitustuloja ja -menoja kertyi edellisvuotta enemmän johtuen syksyn aikana tapahtuneesta rahoituskustannusten noususta.

Vuoden 2008 tilikauden tulos oli 290,7 milj. euroa ja tilikauden ylijäämä varausten ja rahastojen muutosten jälkeen 292,3 milj. euroa. Liikelaitosten osuus ylijäämästä oli yhteensä 244,7 milj. euroa ja muun toiminnan osuus 47,6 milj. euroa.

Vuosikate oli 539,8 milj. euroa, mikä on 5 milj. euroa pienempi kuin vuonna 2007. Myös asukaskohtainen vuosikate laski. Vuosikate kattoi poistot, mutta 699,7 milj. euron investoinneista vain 77,9 % (edellisenä vuonna luku oli 85 %).



Kaupungin kokonaistalous vuosikatteella mitattuna on tasapainossa. Ilman liikelaitoksia tarkasteltuna näin ei ole. Vuosikate ilman liikelaitoksia oli 175,6 milj. euroa. Se kattoi muun toiminnan poistoista 89,4 % ja investoinneista vain 46 %. Vuosikate liikelaitosten kanssa oli 942 euroa/asukas, mutta ilman liikelaitoksia vain 306 euroa/asukas.

	2008	2007	2006	2005
Vuosikate, milj. euroa	539,8	544,8	470,7	329,3
Vuosikate % poistoista	181,3	182,4	158,8	110,8
Vuosikate, euroa/asukas	942	958	834	587

Liikelaitosten ylijäämät ja tuloutukset kaupungille olivat vuonna 2008 seuraavat:							
1 000 euroa	Energia	Vesi	Satama	HKL	Palmia	Tekstiilipalvelu	Metropolilab
Peruspääoman tuotto	47 429	12 987	6 317	8 442	168	99	88
Lainojen korot	22 780	14 927	507	1 537	-	-	-
Lainojen lyhennykset	19 274	7 324	1 880	1 987	-	-	-
Tilikauden ylijäämä	229 851	324	11 105	0	3 226	179	35

Kaupungin sisäiset tuloutukset eliminoituvat ulkoisen kirjanpidon tuloslaskelmassa, mutta ne vaikuttavat lukuihin, kun kaupungin taloutta tarkastellaan ilman liikelaitoksia.

Rahoitus

Kun vuosikatteella rahoitettiin satunnaiset erät ja tulo-rahoituksen korjauserät, jäljelle jäi 513 milj. euroa. Investointien rahavirta oli 631 milj. euroa alijäämäinen (investointimenot 52,2 milj. euroa suuremmat ja tulot 61,9 milj. euroa pienemmät kuin vuonna 2007). Tämä painoi toiminnan ja investointien rahavirran yhteensä 117,2 milj. euroa alijäämäiseksi, kun se edellisenä vuonna oli 6 milj. euroa ylijäämäinen.

	2008	2007	2006	2005
Investointien tulo-rahoitus, %	77,9	85,3	84,0	80,2
Pääomamenojen tulo-rahoitus, %	74,0	70,0	55,9	63,0
Lainanhoitokate	5,9	4,5	5,8	4,4
Kassan riittävyys, pv	55,0	67,0	63,0	57,0

Tasetiedot

Lainakanta ja suhteellinen velkaantuneisuus laskivat hieman vuonna 2008 samalla kun omavaraisuus kasvoi.

	2008	2007	2006	2005
Taseen tunnusluvut				
Omavaraisuusaste, %	77,5	76,9	76,6	75,7
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	33,4	35,3	34,1	38,3
Lainakanta, 31.12. milj. euroa	659	718	680	739
Lainat, euroa/asukas	1150	1 263	1 205	1 318
Lainasaamiset, 31.12. milj. euroa	999	1 021	976	754

Rahavarat olivat vuoden lopussa 96 milj. euroa pienemmät kuin vuoden alussa. Maksuvalmius oli kuitenkin riittävä: kassan riittävyys vuoden lopussa oli 55 päivää.

Konsernin talous

Kaupungilla oli omaa lainaa 659 milj. euroa. Konsernilainoja oli yli nelinkertainen määrä (2 941 milj. euroa) ja niiden määrä on kasvanut vuodesta 2000 vuoteen 2008. Taseessa tämä näkyy siten, että konsernin omavaraisuus (62,6 %) on 15 % pienempi kuin kaupungin ja suhteellinen velkaantuneisuus (76,1 %) peräti 43 % korkeampi kuin kaupungin. Konsernin vuosikate €/asukas on jonkun verran kaupungin vastaavaa parempi, mutta investointien tulorahoitus oli 69,8 % eli 8 % pienempi kuin kaupungin investointien tulorahoitus. Kolmasosa konsernin investoinneista siis rahoitetaan lainalla.

Talouden tilan kehitys verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin

Yhteenveto suurten kaupunkien tilinpäätöksistä 2008

2008	Asukas- luku	Tulovero- prosentti 2008	Vuosi- kate % poistoista	Investointien tulorahoitus- prosentti	Laina- kanta e/asukas
Helsinki	573 011	17,50	181,3	77,9	1 150
Espoo	241 428	17,50	69,7	31,8	473
Tampere	209 481	18,00	140,3	62,3	937
Vantaa	195 239	18,50	104,7	62,9	3 077
Turku	175 582	18,00	40,4	32,7	1 914
Oulu	133 541	18,00	141,0	51,4	803
Lahti	100 080	19,00	186,1	105,3	2 594
Kuopio	91 959	18,75	68,3	33,2	1 485
Jyväskylä	86 527	18,50	65,0	44,8	2 113
Pori	76 390	18,00	113,1	56,8	1 830

Lähde: Helin, Heikki, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2008, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 3/2009

Muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna Helsingin vuosikatteen riittävyys poistoihin mutta myös investointeihin on ollut hyvä liikelaitosten ansiosta. Lainakanta asukasta kohden on neljänneksi pienin näihin kaupunkeihin verrattuna.

Investointien tulorahoitusprosentti 2000–2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Helsinki	92	76	20	70	78	80	84	85	78
Espoo	173	88	52	25	51	100	130	117	32
Tampere	78	80	107	60	65	61	77	98	62
Vantaa	46	43	45	-6	14	40	61	49	63
Turku	57	78	100	55	40	6	39	67	33
Oulu	127	107	92	76	75	123	90	61	51
Lahti	-5	85	161	34	58	4	82	114	105
Kuopio	49	67	106	65	34	44	42	32	33
Jyväskylä	37	60	62	14	14	41	67	73	45
Pori	26	91	114	103	72	32	33	35	57
Koko maa	63	69	81	49	42	44	62	67	

Lähde: Helin, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 3/2009
Helsingin kaupungin tulorahoituksen riittävyys investointeihin nähden putosi rajusti vuonna 2002, jonka jälkeen verotuloprosenttia nostettiin. Tämän jälkeen osuus on ollut nouseva, kunnes se notkahti jälleen hieman alaspäin vuonna 2008. Tilanne on ollut hyvin vaihteleva kaikissa suurissa kaupungeissa. Esimerkiksi Espoossa tulorahoitus riitti vuonna 2008 enää vain kolmasosaan investoinneista, mutta toisaalta Espoolla on hyvin vähän lainaa.

Johtopäätökset

Hyvä talouskasvu vuoteen 2008 asti on vauhdittanut kuntien verotulojen kasvua ja parantanut kuntatalouden tilaa edellisinä vuosina. Viime vuonna käynnistynyt talouden heikkeneminen tarkoittaa vuonna 2009 kuntatalouden muuttumista alijäämäiseksi. Se vaikeuttaa ensi vaiheessa erityisesti niiden kuntien talouteen, joiden riippuvuus yhteisöverosta on suuri.

Helsingissä taantuma tulee vaikuttamaan verotulopohjan supistumiseen ja elvytystoimenpiteet investointien muodossa lisäävät konsernin lainamäärää. Toimintamenojen kasvu oli suurta sopimuskorotusten vuoksi edellisenä vuonna, joten toimintamenojen kasvua on mahdollista hillitä.

Huhtikuun 2009 alussa yhteisövero-osuuden tuoton alenemisen ja tuotto-osuuden nousun nettovaikutuksen arvioidaan merkitsevän noin 60–80 milj. euron rahoitusvajetta. Tästä korkeintaan 10 milj. euroa on mahdollista kuroa umpeen kiinteistöveron korotuksella. Vertailun vuoksi yhden prosentin kunnallisveron tuotto (vuoden 2008 verotuloilla laskettuna) oli 113 milj. euroa ja vajeen suuruus henkilöstömenoista (1 459 milj. vuonna 2008) on 4–5,5 %. Menojen vähentämiseltä ei ole mahdollista välttyä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *kaupungin kannattaa säilyttää peruspalveluiden edellyttämien investointien taso korkeana matalasuhdanteessa*
- *toimintamenoja tulee kasvattaa hillitysti vain niissä palveluissa, joissa palvelutarve on kasvava*

- *peruspalveluja tuottavien yksiköiden toiminnan tehostamista tulee parantaa rakennemuutosten, toiminnan kehittämisen ja tilojen yhteiskäytön avulla tavoitteena vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantaminen*

3.2.2 Helsingin elinkeinostrategia – yritysmyönteiseksi kumppaniksi

Helsingin elinkeinostrategia

Kaupunginhallitus hyväksyi huhtikuussa 2007 elinkeinostrategian linjauksineen ja toimenpide-ehdotuksineen sekä saman vuoden toukokuussa elinkeinostrategian toteuttamissuunnitelman. Elinkeinostrategian toteutumista koskevan seurantaraportin kaupunginhallitus merkitsi tiedoksi kesäkuussa 2008 ja kehotti talous- ja suunnittelukeskusta jatkamaan strategian toteuttamista yhdessä hallintokuntien kanssa. Elinkeinostrategian päälinjausten toteuttamiseksi on kirjattu yhteensä 51 toimenpidettä. Uusien yritysten houkuttelemiseksi ja jo olemassa olevien yritysten säilyttämiseksi on esitetty seuraavat päälinjaukset:

Yritysmyönteinen kumppani ja vetovoimainen kaupunkiympäristö
Yritysmyönteisessä kumppanuudessa panostetaan yhdensuuntaiseen hallintoon, kattaviin yrityspalveluihin, sidosryhmäyhteistyöhön ja aktiivisuuteen kehittämishankkeissa. Vetovoimainen kaupunkiympäristö -linjauksessaan Helsinki panostaa yritysten toimitilarakentamisen toteutukseen mm. kehittämällä uudenlaisia suunnittelu- ja toteutusmalleja sekä markkinoimalla alueita yhdessä alueen toimijoiden kanssa.

Osaavan työvoiman kaupunki

Koulutuksen ja työelämän vastaavuuteen Helsinki vaikuttaa yhdessä pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa valtioon ammatillisten koulutuspaikkojen määrän nostamiseksi tarvetta vastaavaksi. Lisäksi kaupunki tiivistää oppilaitosten ja yritysten yhteistyötä sekä kehittää peruskoulun 7–9 -luokkalaisten työelämään tutustumisen jaksoa yhdessä yritysten kanssa.

Maailmanluokan innovaatio- ja liiketoimintakeskus

Päälinjaukseen on kirjattu 14 eri toimenpidettä toteuttamaan huippuosaamisen keskittymä- ja kansainvälisesti tunnettu toimintaympäristö -tavoitteita. Toimenpiteistä kahdeksan on esitetty erimuotoiseksi yhteistyöksi korkeakoulujen ja yliopistojen kanssa.

Laadukkaiden palveluiden keskittymä

Linjauksen mukaan mm. kaupungin elinkeinopolitiikassa painopistealueita ovat tietointensiiviset liike-elämän palvelut, luovat alat ja matkailu. Hankintapolitiikassa tuetaan innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa sekä innostetaan hallintokuntia etsimään innovatiivisia toimintamalleja hankinnoissaan.

Kysely yritysjohtajille

Kaupunginvaltuuston helmikuussa 2008 hyväksymässä kansainvälisen toiminnan strategiassa on esitetty tulokset noin 300 ulkomaalaisomisteisen ja ulkomailla toimiva yrityksen yritysjohtajalle osoitetusta kyselystä, jossa arvioitiin Helsingin kiinnostavuudesta osaamiskeskuksena. Kysymyksiä aiheesta oli 19 ja seitsemästä Helsinki sai välttävän arvosanan. Viimeksi mainittuja olivat mm. palvelujen tarjonnan monipuolisuus yrityksille, yhteistyö yliopistojen kanssa, verkottuminen muiden kansainvälisten huippuosamiskeskusten kanssa ja infrastruktuurin toimivuus (tietoliikenne, energia yms.).

Aloittaneet ja lopettaneet yritykset vuosina 2007 ja 2006 Helsingissä

Seuraavaan taulukkoon on koottu pääkaupunkiseudun kaupunkien ja koko maan aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten lukumäärän nettomuutokset vuosina 2007 ja 2006:

	Nettomuutos 2007	Yrityskanta 2007	Nettomuutos, % yrityskannasta	
			2007	2006
Espoo	651	14 094	4,6	5,2
Helsinki	2 254	45 357	4,9	3,9
Kauniainen	20	521	3,8	5,1
Vantaa	453	10 260	4,4	4,3
PKS	3 378	70 232	4,8	4,2
Koko maa	12 097	315 899	3,8	3,5

Lähde: Tilastokeskus, Yritysten suhdanteet, yritysrekisteri

Helsinki on onnistunut vuonna 2007 kasvattamaan yrityskantaansa verrattuna vuoteen 2006 ja muihin pääkaupunkiseudun kaupunkeihin. Tilastokeskuksen 5.2.2009 julkaiseman tiedotteen mukaan vuoden 2008 kolmannella neljänneksellä aloittaneita yrityksiä oli kuntakohtaisesti tarkasteltuna eniten Helsingissä, yhteensä 1 360 yritystä. Myös vuoden 2007 vastaavaan ajankohtaan verrattuna yritysten määrä lisääntyi eniten Helsingissä, yhteensä 86 yrityksellä. Tarkasteltaessa vuoden 2008 toisella neljänneksellä lopettaneiden yritysten lukumäärää niitä oli eniten Helsingissä, yhteensä 840 yritystä. Vastaavaan ajankohtaan vuonna 2007 verrattuna lopettaneiden yritysten määrä kasvoi eniten Helsingissä, yhteensä 94 yrityksellä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Helsingin elinkeinostrategia ja sen toimenpiteet ovat tärkeitä kaupungin alueella toimivien sekä ulkomaisten että kotimaisten yritysten lisäämiseksi ja säilyttämiseksi. Elinkeinostrategian toteuttamisen ohella tulee seurata sen vaikuttavuutta.*

- *tulee edelleen panostaa koulutuksen ja työelämän vastaavuuteen, samoin kuin yhteistyöhön tiedemaailman kanssa.*

3.2.3 Palvelujen kustannustehokkuus ja vertailu muihin kaupunkeihin

Arvioinnin taustatiedot ja tavoite

Taloussuunnitelmakauden talousarvioissa yhdeksi strategiseksi toimenpiteeksi on kirjattu ”Palvelujen järjestämisen tehokkuutta koskevan tietopohjan vahvistaminen sekä seuranta- ja arviointijärjestelmien kehittäminen”. Tarkastuslautakunta teki aiheesta arvioinnin, joka perustui lähinnä kuntien välistä kustannusvertailua käsitteleviin tutkimuksiin Suomessa.

Kuntien palvelutuotannon asukaskohtaisia kustannuseroja on tutkittu Suomen Kuntaliiton, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) ja Helsingin kaupungin tietokeskuksen raporteissa jo pitkään. Samaten kuusi suurinta kaupunkia ovat toteuttaneet jo 15 vuotta keskinäistä kustannusten vertailua sosiaali- ja terveystoimessa (Viisikko- ja kuusikko-raportit). Opetustoimessa on toiminut viiden vuoden ajan oma kuuden kunnan vertailuryhmänsä. Myös valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) on tuotettu useita tutkimuksia kuntien palvelutuotannon tehokkuudesta.

Tutkimusten tuloksia

Lähes kaikki tutkimukset osoittavat Helsingin kaupungin olevan kustannuksiltaan suurista kaupungeista kallein tai kalleimmasta päästä. VATT:n tehokkuustutkimuksen 2007 mukaan paristakymmenestä suurimmasta kaupungista mikään ei sijoitu kustannustehokkuuden kärkeen, joten kiinnostavaksi kysymykseksi muodostuu, mitä on keskuskaupunkien palvelutuotannon korkeiden yksikkökustannusten taustalla.

Tilastolliset kustannusten vertailuongelmat johtuvat mm. kuntien erilaisesta kustannusten laskennasta ja tavoista organisoida palvelutuotanto.

Ns. suurten kaupunkien kustannuksia lisääviä seikkoja ovat

- julkisten palvelujen suurempi tarve: fyysinen rakenne, joka vaatii kaavoitusta, jätehuoltoa, infrastruktuuripalveluja ja ilmansuojelutoimenpiteitä
- palvelut ovat kalliimpia tuottaa suurissa kaupungeissa korkean kustannustason vuoksi (työvoima, maa, tilat ym.)
- suurkaupunkien palvelut erikoistuvat pitemmälle kuin muiden kaupunkien palvelut mm. siksi, että palvelujen kysyntä on heterogeenisempää ja eriytyneempää
- suuriin kaupunkeihin kasautuu sosiaalisia ongelmia ja poikkeuksellisia sosiaalisia tarpeita (yksinhuoltajuus, pakolaisten ja

turvapaikanhakijoiden suuri määrä, muiden maahanmuuttajien suuri määrä, asunnottomuus, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset)

- keskuskaupungilla on asema alueensa keskuksena (esimerkiksi vapaa-ajan ja kulttuuritoimen palvelut)
- suurkaupunkien vapaaehtoiset päätökset pitävät yllä korkeaa palvelutasoa
- tiuha ja hajanainen palveluverkko lisää kustannuksia
- kaupungeissa asiakkaat ovat myös tottuneet vaatimaan ja käyttämään palveluita
- runsas palvelutarjonta ja saatavuus lisäävät kysyntää.

Sekä Ruotsissa että Tanskassa valtio on ottanut valtionosuusperusteisiinsa suurkaupunkipoliittisia muuttujia, jotka ottavat huomioon kasvavat kustannukset. Näitä aiheuttavat ulkomaalaistaustaisten, maahanmuuttajien ja yksinhuoltajien suuri osuus väestöstä.

Kaupunki on strategiansa mukaisesti kehittänyt kustannustietoisuuttaan tutkijavetoisesti osallistumalla laajoihin tilastovertailuihin ja aloittamalla viiden (myöhemmin kuuden) suurimman kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten vertailun. Tuloksiin on myös reagoitu esimerkiksi vähentämällä vanhustenhoidon laitostaitaisuutta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *valtionosuuksien määräytymisperusteisiin on sisällytettävä suurkaupunkipoliittisia tarveuuttujia. Kaupungin on pidettävä aiheutta jatkuvasti esillä kaupunkipoliittisessa edunvalvonnassa.*
- *sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen kuusikkovertailuja vastaava työ tulisi käynnistää myös muissa palveluissa.*

3.2.4 Savuton Helsinki -ohjelma

Kaupunginvaltuusto päätti 29.11.2006,

- että tupakoinnin ehkäiseminen ja vähentäminen Helsingissä toteutetaan Savuton Helsinki-ohjelman 2007–2015 tavoitteiden ja linjausten mukaisesti
- että Helsingin kaupunki julistautuu savuttomaksi kaupungiksi
- että lasten ja nuorten tupakoinnille altistumista ja tupakoinnin aloittamista ehkäisevät toimenpiteet käynnistetään ensisijaisina
- ettei kaupunki enää järjestää toimipaikkoihinsa tai niiden ulkoalueille erillisiä tupakointitiloja ja
- että Helsingin kaupungin tupakoivaa henkilökuntaa tuetaan lopettamaan tupakointi.

Savuton Helsinki -ohjelma

Ohjelman tavoitteena on tukea lasten ja nuorten tupakoimattomuutta niin, että päivittäinen tupakointi vähenee seuraavasti:

Vuosi	Peruskoulun 9. luokan oppilaat tupakoivien osuus	Lukion 1. vuoden oppilaat tupakoivien osuus	Toisen asteen ammatillisten oppilaitosten 1. vuoden opiskelijat
2005	19 %	14 %	-
2006	-	-	Alkumittauksena terveyskeskuksen laatumittaus 2005–2006
2010	15 %	11 %	15 % vähennys
2015	9 %	8 %	15 % vähennys

Ohjelman tavoitteena on myös saada helsinkiläiset vähentämään tupakointia niin, että päivittäin tupakoivien osuus vähenee seuraavasti:

Vuosi	Päivittäin tupakoivien määrä
2010	20 %
2015	18 %

Lisäksi on tavoitteena luoda tupakointia vähentäviä pysyviä rakenteellisia ratkaisuja ja käytäntöjä, pysyviä tukitoimia ja pitkäkestoisia kehittämishankkeita tupakoinnin ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä tehostaa Helsingin kaupungin eri hallintokuntien, kansalaisjärjestöjen ja seurakuntien verkostoitumista tupakoinnin ehkäisy- ja vähentämistyössä. Ohjelmassa on esitetty toimenpiteet ja niiden toimeenpano vuosina 2007–2015. Konkreettisia toimenpiteitä ovat Savuton Helsingin kaupunki, tupakasta vieroitusklinikka, nikotiinikorvaushoito ja terveysasemien toimintakäytännöt.

Terveyskeskukselta, sosiaalivirastolta, opetusvirastolta, nuori-soasiainkeskukselta, työterveyskeskukselta ja ympäristökeskukselta tiedusteltiin arviointia varten, mihin toimenpiteisiin ne olivat ryhtyneet vuosina 2007–2008 kaupunginvaltuuston päätöksen ja Savuton Helsinki -ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Vastauksen perusteella voitiin todeta, että nämä toimijavirastot olivat kaikki ryhtyneet toteuttamaan kaupunginvaltuuston päätöstä tupakoinnin ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Ohjelman seuranta ja mittarit

Ohjelman mukaan helsinkiläisten tupakointitottumusten muutoksia seurataan arvioinneilla, joita saadaan Kansanterveyslaitoksen ”Suomalaisen aikuisväestön terveyskäyttäytyminen ” –tutkimuksesta, kouluterveyskyselyn tuloksista ja toisen asteen ammatillisten oppilaitosten terveystarkastukseen liittyvästä terveystarkastuksesta. Vaikuttavuustietoja saadaan terveyskeskuksen laatumittauksista.

Parillisina vuosina Helsingin kouluissa tehdään kouluterveyskysely peruskoulujen 8. ja 9. luokkien oppilaille, lukioiden 1. ja 2.

vuosikurssien opiskelijoille sekä ammattiin opiskelevien 1. ja 2. vuoden opiskelijoille.

Vuonna 2008 ilmoitti tupakoivansa päivittäin peruskoulujen 8. ja 9. luokkien oppilaista yhteensä 15 %, lukioden 1. ja 2. vuosikurssien opiskelijoista yhteensä 13 % ja ammattiin opiskelevista 1. ja 2. vuoden opiskelijoista yhteensä 38 %.

Lukioissa tupakoivien tyttöjen osuus oli 14 % ja poikien 11 %. Päivittäin tupakoivien osuus on pienentynyt jatkuvasti vuodesta 2000 vuoteen 2006 peruskouluissa ja lukioissa. Vuonna 2008 osuus on kuitenkin noussut peruskoulussa prosenttiyksikön verran. Ammattiin opiskelevista 2. vuosikurssin opiskelijoista tupakoi päivittäin 41 %.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *ohjelman tavoitteita tulee täydentää lisäämällä niihin Helsingin kaupungin oman henkilöstön päivittäisen tupakoinnin vähentäminen*
- *lasten ja nuorten päivittäisen tupakoinnin seurantamittareiksi on perusteltua ottaa käyttöön kouluterveyskyselyn mukaisesti myös peruskoulujen 8. luokkien oppilaiden, lukioden 2. vuoden opiskelijoiden ja ammattiin opiskelevien 2. vuoden opiskelijoiden tupakointitottumukset*
- *Savuton Helsinki -ohjelman toimenpiteet on ajoitettu ulottumaan aina vuoteen 2015 saakka. Ohjelman yhteydessä ei ole päätetty seurantaraportin esittämisestä kaupunginvaltuustolle. Se olisi tarpeellista, jotta kaupunginvaltuusto voi arvioida ohjelman toteutumista ja mahdollisesti päivittää toimenpiteitä ja tavoitteitakin.*

3.2.5 Kaupungin virastojen yhteistyö maahanmuuttajien kotouttamisessa

Arvioinnin aihe ja tavoite

Maahanmuuttajien kotoutuminen oli vuonna 2008 osa kaupungin ”hyvinvointi ja palvelut”- sekä ”kilpailukyky”- yhteisstrategiaa. Maahanmuuttajien kotoutumisessa on kyse helsinkiläisten hyvinvoinnista, mutta myös ammattitaitoisen työvoiman ja yritysten ansiosta syntyvästä kaupungin elinvoimasta ja kilpailukykyä.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten eri hallintokuntien välinen yhteistyö toimii maahanmuuttajien kotouttamisasioissa niistä vastaavien yksiköiden näkökulmasta. Aihetta tarkasteltiin sosiaaliviraston maahanmuuttoyksikön, Itäisen sosiaaliaseman alaisen neuvontapisteen vastaavan sekä henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osaston, terveyskeskuksen ja opetusviraston edustajien haastattelujen ja kommentoinnin pohjalta.

Kuka on maahanmuuttaja

Maahanmuuttajalla tarkoitetaan varsin heterogeenista joukkoa Suomeen ulkomailta pysyväisluonteisesti muuttaneita henkilöitä. Kyseessä voivat olla joko pakolaiset tai opiskelu-, työ- tai perhesyistä maahan muuttaneet. Ulkomailta Helsinkiin muuttavista ulkomaan kansalaisista selvästi suurin ryhmä on EU-maiden kansalaiset, joiden osuus tulomuutoista oli 38 prosenttia.

Helsingin ulkomaan kansalaiset ja koko väestö äidinkielen mukaan
vuodenvaihteessa 2007/2008. Suurimmat kieliryhmät

Äidinkieli	Henkilöä	%	Äidinkieli	Henkilöä	%
Ulkomaan kansalaiset	36 283	100	Koko väestö	568 531	100
Suomi	1 703	5,1	Suomi	482 988	85,6
Ruotsi	859	2,6	Ruotsi	34 505	6,1
Venäjä	7 049	21,2	Muut kielet yht.	51 038	9,0
Viro	4 712	14,2	Venäjä	11 810	2,1
Englanti	2 793	8,4	Viro	5 606	1,0
Somali	2 478	7,5	Somali	5 394	1,0
Arabia	1 123	3,4	Englanti	3 608	0,6
Kiina	1 181	3,6	Arabia	2 371	0,4
Espanja	1 036	3,1	Kiina	1 810	0,3
Saksa	992	3,0	Kurdi	1 422	0,3
Kurdi	806	2,4	Espanja	1 413	0,3
Ranska	837	2,5	Saksa	1 300	0,2
Thai	665	2,0	Ranska	1 149	0,2
Turkki	589	1,8	Turkki	1 107	0,2
Muu	9 460	28,5	Vietnam	962	0,2
			Muu	13 086	2,3

Lähde: Tilastokeskus

Helsingiläisistä kuusi prosenttia on ulkomaan kansalaisia ja ulkomaalaistaustaisia yhdeksän prosenttia. Suurimmat ryhmät ovat venäjänkieliset (12 500), vironkieliset (6 200) ja somalinkieliset (5 800) henkeä. Ulkomaalaistaustainen väestö on kasvanut Helsingissä viime vuosien aikana nopeasti. Ennusteiden mukaan maahanmuutto pääkaupunkiseudulle jatkuu voimakkaana tulevat vuodet ja vuosikymmenet.

Maahanmuuttajien kotouttaminen

Kotouttamisen tarkoitus on tarjota maahanmuuttajalle mahdollisimman pian maahantulon jälkeen mahdollisuus hankkia suomalaisen yhteiskunnan aktiivisen ja tasavertaisen jäsenen tarvitsemat valmiudet. Tarve on yksilöllistä ja riippuu muun muassa koulutuksesta, työkokemuksesta ja kielitaidosta. Esimerkiksi pakolaiset tarvitsevat mm. traumojen jälkitilojen hoitoa ja eriytyneitä sosiaali- ja työvoimapalveluja.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta astui voimaan vuonna 1999 ja uusi laki vuonna 2006. Kotouttamislain mukainen kotouttaminen koskee kuitenkin yhä pienenevää osaa maahanmuuttaja- ja ulkomaalaisväestöstä kasvavan työperusteisen ja opiskelijoiden maahanmuuton johdos-

ta. Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaan kotouttamispolitiikan tulee sisältää erilaisia lähestymistapoja.

Kotouttamistyö Helsingissä

Helsingissä laadittiin vuonna 1995 kaupungin ulkomaalaispoliittiset linjaukset ja vuonna 1999 yhä voimassa oleva kotouttamisohjelma.

Pakolaisten ja vielä vuonna 2008 paluumuuttajien¹ alkuvaiheen kotouttamistyötä Helsingin kaupungilla koordinoi sosiaaliviraston maahanmuuttoyksikkö, joka tekee yhteistyötä työvoimahallinnon, kaupungin asuntoasiainosaston, muun sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja opetusviraston kanssa.

Terveyspalveluissa noudatetaan ns. universaaliuden periaatetta, jonka mukaan palvelut ovat tarjolla yhdenvertaisesti kaikille. Maahanmuuttajiin ei ole aikaisemmin juuri kohdistettu palvelun saajina tai työntekijöinä erityisiä resursseja. Tilanne on kuitenkin alkanut muuttua 2000-luvun puolivälin jälkeen. Tulkkipalvelujen oikea ja riittävä käyttö nähdään erittäin tärkeäksi kehittämiskohteeksi.

Opetusvirastossa maahanmuuttajat voivat kuulua eri opetusjärjestelyiden piiriin (niin sanottu valmistava opetus, suomi toisena kieleenä -opetus ja/tai maahanmuuttajien äidinkielen opetus). Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kaupungit tarjoavat maahanmuuttajien äidinkielen opetusta yhteensä yli 40 kielessä. Koulujen väliset oppimiserot ovat suuret, mikä johtuu alueellisesta eriytymisestä perhetaustaltaan erilaisiin ryhmiin. Vieraskielisen väestön osuus korreloi voimakkaasti heikkoihin oppimistuloksiin.

Vuonna 1996 kulttuuriasiainkeskuksen alaisuuteen perustetussa Caisassa luotiin mm. maahanmuuttajien infopankki 15 eri kielellä. Se laajeni vuonna 2008 rahoitukseltaan kolminkertaiseksi ja kattaa muita kuntia ja eri ministeriöitä. Siihen kytkettiin 5 vuoden sopimuksella muita monikulttuurisia tai Suomen julkista hallintoa esitteleviä verkkopalveluja (Selma, Suomi.fi). Muista virastoista nuorisoasiainkeskus on ollut aktiivinen maahanmuuttajakysymyksissä.

Peruspalvelutyötä on vuodesta 2000 asti kokeiluna toiminut ja vuonna 2004 vakinaistettu maahanmuuttajien neuvontapiste, joka toimii sosiaaliviraston itäisen sosiaaliaseman yhteydessä. Neuvontapiste toimii ”front office” -tyyppisesti antaen maahanmuuttajille neuvoja omatoimiseen selviytymiseen ja välittäen eri virastojen ja viranomaisien palveluja, joten neuvontapisteellä on käsitys kotouttamisasiosta myös ruohonjuuritasolla.

¹ Vuodesta 2009 alkaen maahanmuuttoyksikkö keskittyy pakolaisiin ja toimii enintään neuvonantajana paluumuuttajille.

Kaupunki perusti maahanmuuttoon liittyvien kysymysten kokonaisohjaukseen henkilöstökeskuksen yhteyteen vuonna 2007 oman maahanmuutto-osaston. Uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma on parhaillaan tekeillä arviointivuonna 2008. Sekä strategias-
sa että toiminnassa on viime vuosina korostunut erityisesti työperusteisen ja opiskelijoiden maahanmuuton edistäminen.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella kotouttaminen koko kaupungin tasolla ei toimi hyvin. Hallintokuntien ymmärrys siitä, missä määrin ne voisivat ottaa vastuuta kotouttamisesta, on tällä hetkellä varsin rajoittunut. Näin on jopa niissä virastoissa, joissa vastuuta kuuluisi olla. Kaupunki ei ole edellyttänyt riittävän painokkaasti virastojen välis-
tä yhteistyötä, joten toiminta on yhä varsin sektoroitunutta.

Kaupunki on toiminut strategisen linjan mukaisesti perustamalla maahanmuuttopoliittisen osaston osaksi keskushallintoa. Osastoon kohdistuvat odotukset ovat varsin haastavia siten, että osasto tuskin kykenee vastaamaan kaikkiin tarpeisiin, joita hallintokunnat tarvitsevat maahanmuuttajien kotouttamistyössä. Sen sijaan osaston merkitys maahanmuuttoasioiden kaupunkipoliittisena edunvalvojana on näkyvissä jo nyt.

Kaupungin uudet hyvinvointistrategiset linjaukset maahanmuuttokysymyksissä tarkoittavat käytännössä maahanmuuttajille kohdennettujen palveluiden lisäämistä esimerkiksi neuvonnan, perusopetuksen ja aikuiskoulutuksen, työllistämisen tukemisen sekä asumisen eriytymisen ennaltaehkäisyn muodossa. Kysymys on uudenlaisesta strategisesta suunnasta, jonka toteutuminen edellyttää toimenpiteitä sekä hallintokunnilta itseltään että vahvaa toiminnan koordinoitua toimialojen ja hallintokuntien välillä erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa sekä sivistys- ja henkilöstötoimessa, mutta myös kaupunkisuunnittelussa ja kiinteistötoimessa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *maahanmuuttajien erityistarpeet pitäisi pystyä huomioimaan nykyistä paremmin peruspalveluissa, esimerkiksi tulkkipalvelun aktiivisemmalla käytöllä*
- *kansalaisten kohtelun yhdenvertaisuutta tulee parantaa siten, että eri väestöryhmien (maahanmuuttajaryhmien ja kantaväestön) erilaiset tarpeet tunnistetaan ja niihin kyetään vastaamaan*
- *erilaisten tarpeiden ottaminen huomioon resurssien jakamisessa edellyttää sitä, että selvitetään esimerkiksi, kuinka paljon aikaa eri väestöryhmien palvelu tai asiointi vie*
- *kaupungilta edellytetään aktiivisuutta maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa parantavan toimenpideohjelman käynnistämässä ja toimenpideohjelman laatimisessa vieraskielisen väestön tasaisemmasta sijoittumisesta eri kaupunginosiin*

- *hallintokuntien välisen yhteistyön kannustamiseksi ja lisäämiseksi maahanmuuttajakysymyksissä tulee harkita yhteistä budjetointia siten, että resursseja on mahdollista liikutella tulostavasti mukaisesti ja tarpeen mukaan joustavasti*
- *avustusten myöntämisen maahanmuuttajien toimintaan tulee olla koordinoitua.*

3.2.6 Henkilöstöstrategia: henkilöstön osallistuminen

Arvioinnin tausta ja tavoite

Arvioinnin kohteena oli kaupunginvaltuuston 1.2.2006 hyväksymän Helsingin henkilöstöstrategian 2006–2008 osa-alue 4, *Henkilöstön osallistuminen*, tarkemmalta nimeltä Muutostilanteet hallitaan osallistumisella ja yhteistoiminnalla. Vuosien 2006 ja 2007 arviointikertomuksissa käsiteltiin muita strategian osa-alueita.

Arviointiaihe sisältyi tarkastuslautakunnan 18.6.2008 hyväksymään arviointisuunnitelmaan. Tarkoitus oli arvioida, miten hyvin henkilöstöstrategian osa-alueen 4 tavoitteet ovat toteutuneet strategiassa esitettyjen kuuden toimenpiteen osalta. Toisena tavoitteena oli selvittää henkilöstökeskuksen tekemää strategian itsearviointia ja uuden henkilöstöstrategian valmistelua.

Helsingin kaupungin henkilöstö

Helsingin kaupunki on Suomen suurin työnantaja. Henkilöstön määrä oli vuoden 2008 lopussa 38 915 henkilöä (38 623 vuonna 2007), joista 32 273 oli vakinaisia ja 6 642 määräaikaista. Talous- ja suunnittelukeskuksen Henkilöstö ja palkkasumma -raportin mukaan vuonna 2008 palkat ja palkkiot olivat 1 210,1 milj. euroa, mikä on 6,7 % enemmän kuin vuonna 2007. Palkkasumman osuus kaupungin toimintakuluista vuonna 2008 oli 32 %.

Henkilöstöstrategian sisältö

Valtuuston 1.2.2006 hyväksymä Helsingin kaupungin henkilöstöstrategia löytyy Helsingin kaupungin verkkosivulta www.hel.fi kohdasta Virastot ja laitokset, Henkilöstökeskus. Strategiassa 2006–2008 oli neljä strategista osa-aluetta:

1. Henkilöstön saatavuus ja liikkuvuus → Henkilöstöresurssit varmistetaan määrällisesti ja laadullisesti
2. Osaaminen → Osaamisella rakennetaan kaupungin menestystä
3. Palkitseminen → Kannustava palkitsemisjärjestelmä on kilpailukykyinen ja oikeudenmukainen
4. Henkilöstön osallistuminen → Muutostilanteet hallitaan osallistumisella ja yhteistoiminnalla.

Osallistuminen ja yhteistoiminta

Henkilöstökeskus on antanut selvityksen henkilöstöstrategian osa-alueen 4 toteutumisesta vuonna 2008. Seuraavassa on selostettu tiiviisti henkilöstökeskuksen vastaukset toimenpidekohdittain ja esitetty niihin kohdistuva arvio:

Tavoite 4.1 Osallistumisella ja yhteistoiminnalla varmistetaan koko henkilöstön sitoutuminen strategioihin ja tavoitteisiin

Toimenpide 1. Liitetään virastojen ja liikelaitosten henkilöstöohjelmat osaksi niiden toiminnallisia tavoitteita.

Henkilöstökeskuksen vastaus: Yhteistyössä talous- ja suunnittelukeskuksen kanssa on valmisteltu uuden strategian laatimisprosessi, jossa kaupunkitasolla strategian henkilöstöosuus on osa kokonaisstrategiaa. Uusi strategiaohjelma 2009–2012 on valmisteltu tällä tavalla. Virastojen ja liikelaitosten vastaavat ohjelmat tulevat rakentumaan samalla logiikalla tälle strategiakaudelle.

Arvio: Selkeästi aikaisempaa parempana on pidettävä selostettua menettelyä, jossa keskeiset strategiset henkilöstöasiat sisältyvät kaupungin kokonaisstrategiaan. Henkilöstöstrategiakaudella 2006–2008 tärkeitä henkilöstöasioita oli koottuna toisaalta henkilöstöstrategiaan, toisaalta kaupungin yhteisstrategioihin. Tämä oli henkilöstöhallinnon toteuttajan kannalta hajanaista.

Toimenpide 2. Valmistellaan verkkopohjainen organisaation uudistajan muistilista muutostilanteiden yhteistoiminta-asioiden hallinnan ja uudistusten hoitamiseksi onnistuneesti sekä liitetään se mukaan valmennusohjelmiin.

Henkilöstökeskuksen vastaus: Organisaatiomuutosten hallinnan varmistamiseksi on kehitetty osallistavia toimintatapoja muutosprosessien tueksi. Kehittämisprosesseja ja niiden vaiheita on jäsennetty osallistumisen ja henkilöstövaikutusten näkökulmasta. Prosessikuvauksia on täydennetty kaupungin omien ja lainsäädännöstä johtuvien menettelytapojen edellyttämällä tavalla. Organisaation uudistajan muistilista on osa sähköistä henkilöstöhallinnon käsikirjaa ja uutta esimiehen verkkopohjaista työpöytää.

Arvio: Henkilöstökeskus on kehittänyt ja täydentänyt toimintatapoja organisaatiomuutostilanteiden hallitsemiseksi. Henkilöstökeskus on jo aiemmin koonnut laajan henkilöstöasioiden ohjeistuksen ”Henkilöstöhallinnon käsikirjan” muotoon kaupungin intranettiin. Käsikirjan käyttöä helpottaa uuden sähköisen työpöydän saaminen esimiehille ja muillekin kaupungin työntekijöille.

Toimenpide 3. Laaditaan ja tiedotetaan toiminnan suunnittelun ja henkilöstöohjelman valmistelun menettelyt, joihin sisältyvät luonnollisena osana yhteistoiminnalliset käsittelyt organisaation kaikilla tasoilla.

Henkilöstökeskuksen vastaus: Henkilöstön osallistumista työyhteisön toiminnan suunnitteluun selvitettiin vuonna 2008 toteutetulla hankkeella. Samoin selvitettiin pilottivirastojen ja -liikelaitosten toiminnallisten linjausten ja tavoitteiden jalkautuminen niiden toimipisteisiin. Tähän liittyen arvioitiin informaation välittymistä ja muuntumista hallinnon eri tasoilla. Arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota tulkinnan yhtenäisyyteen ja henkilöstön osallistumiseen. Myös selvitettiin kenttätason tiedon hyödyntämistä ja välittymistä ylemmille tasoille.

Arvio: Kaupungin uuden yhteisstrategian 2009–2012 valmisteluun on osallistunut henkilöstöjärjestöjen edustajia. Näin henkilöstön osallistamista strategiaan valintoihin on pyritty laajentamaan. Aikaisemmassa menettelyssäkin kaupungin henkilöstötoimikunta antoi lausuntonsa laaditusta henkilöstöstrategialuonnoksesta.

Tavoite 4.2 Kehitetään vuorovaikutteista johtamista ja organisaation osaamista aktiivisen ja rakentavan osallistumisen lisäämiseksi.

Toimenpide 4. Liitetään esimiesten muutosjohtamisvalmennus entistä kiinteämmin osaksi esimiesten koulutusohjelmia.

Henkilöstökeskuksen vastaus: Muutosvalmennus on liitetty johdon ja esimiesten valmennuksiin. Lisäksi organisaatiohankkeita tukee henkilöstökeskuksen ja työterveyskeskuksen konsultointi.

Arvio: Toimenpiteitä on toteutettu tavoitteen mukaisesti.

Toimenpide 5. Henkilöstön osallistumisjärjestelmien toimintaa selkiytetään täsmentämällä eri toimijoiden (yhteistoimintamenettely, luottamusmiesjärjestelmä ja työsuojelun yhteistoiminta) roolia ja käsiteltävien asioiden suhdetta.

Henkilöstökeskuksen vastaus:

Luottamusmiesjärjestelmän, työsuojelu- ja työhyvinvointitoiminnan ja kuntien yhteistoimintalakiin perustuvan yhteistoimintamenettelyn työnjakoa on selkiytetty henkilöstön edustajien kanssa.

Työsuojelun yhteistoiminnan uusi toimintamalli ja organisointi on otettu käyttöön vuosina 2006–2008. Uudessa toimintamallissa korostetaan ennakoivaa ja konsultoivaa toimintaa sekä vahvistetaan työyhteisötason työhyvinvointiosaamista. Arviointiselvitys toimintamallin käyttöönotosta ja toimivuudesta on tehty vuonna 2008.

Henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin liittyvät kysymykset hoidetaan luottamusmiesjärjestelmän puitteissa. Sitä koskevat ohjeistukset on tarkistettu ja ajantasaistettu.

Kuntien yhteistoimintalain tultua voimaan syksyllä 2007 on valmisteltu uusi yhteistoimintasopimus helpottamaan lain noudattamista. Organisaatiomuutokset ja muut kehittämisasiat kuuluvat yhteistoimintamenettelyn piiriin.

Arvio: Henkilöstökeskuksen vastauksen mukaan työnjakoa on selkiytetty henkilöstön edustajien kanssa yhteistyössä. Selkiyttäminen onkin ollut tarpeellista, koska kaupungin virastoissa ja liikelaitoksissa on luottamusmiesjärjestelmän perusteella pääluottamusmiehiä ja luottamusmiehiä, työsuojeluasioissa työsuojelutoimikunta ja työsuojeluasiamiehiä sekä yhteistoimintavastaavia. Lisäksi pidetään yhteistoimintamenettelyyn liittyen virastoissa ja eri yksiköissä vähintään kaksi henkilöstökokousta vuodessa. Kaupungin uusi yhteistoimintasopimus on voimassa 1.4.2008 lukien. Työhyvinvointia edistetään työhyvinvointitoimikuntien ja tarvittavien yhdyshenkilöiden voimin.

Toimenpide 6. Virastoissa otetaan käyttöön pääkaupunkiseudun henkilöstöstrategiatyön yhteydessä saatuja kokemuksia ja menetelmiä toiminnan suunnittelussa ja henkilöstötyössä.

Henkilöstökeskuksen vastaus: PKS-yhteistyössä on toteutettu henkilöstöstrategiahanke, jossa on ollut mukana case-yksiköitä Helsingin, Espoon ja Vantaan organisaatioista. Konkreettisia yhteisiä toimenpiteitä on tehty myös rekrytoinnin, koulutuksen ja työnantajakuvan kehittämisen alueilla. Vuonna 2008 on luotu yhteistyössä Mainio metropoli-miljoona mahdollisuutta -kampanja ja siihen liittyvät aineistot sekä osallistuttu rekrytointitapahtumiin.

Arvio: PKS-yhteistyössä on tapahtunut edistymistä.

Yhteys yhteisstrategioihin

Talousarviokirjassa 2008 esitettyihin kaupungin yhteisstrategioihin henkilöstöstrategian osa-alueella 4 on vain välillinen yhteys. Yhteisstrategiassa 3.4, Kaupungin henkilökunnan osaamisen vahvistaminen, todetaan yhdeksi tärkeäksi toimenpidekokonaisuudeksi *Esimiesten valmiuksien kohentaminen* (esimerkiksi esimiestaitojen, kuten **muutosjohtamisen ja yhteistyötaitojen** parantaminen). Aikaisemmin erillisessä henkilöstöstrategiassa olleita kohtia on sisällytetty uuteen kaupungin strategiaohjelmaan 2009–2012.

Määrärahat henkilöstöstrategian toteuttamiseen vuonna 2008

Vuoden 2008 talousarviossa oli 5 milj. euron henkilöstömääräraha kaupunginhallituksen käytettäväksi. Perustelujen mukaan sen kohteina olivat rekrytointi, henkilöstömitoituksen tarkistukset, kunnustinjärjestelyiden kehittäminen ja uusien toimintatapojen kehittäminen eri hallintokunnissa. Samansuuruinen määräraha oli varattu vuosina 2006 ja 2007 sekä myös vuodelle 2009. Henkilöstö-

keskus on antanut kaupunginhallitukselle 30.3.2009 raportin määrärahan käytöstä. Henkilöstöstrategian osa-alueeseen 4 kohdistui suunnitelmassa arviolta 0,4 milj. euroa.

Henkilöstöstrategian raportointi ja itsearviointi

Henkilöstökeskus seurasi henkilöstöstrategian toteutumista ja raportoi siitä kaupunginhallitukselle. Henkilöstöraportti vuodelta 2008 on ollut kaupunginhallituksen käsiteltävänä 30.3.2009. Henkilöstökeskus on tehnyt koko henkilöstöstrategiasta 2006–2008 itsearvioinnin. Siinä arvioitiin strategian toteutumista osa-alueittain. Itsearvioinnin mukaan henkilöstöstrategian 39 toimenpiteestä 30 on toteutunut, 9 toteutunut osittain ja yhtään ei ole siirtynyt seuraavalle strategiakaudelle. Osa-alueen 4, jota tämä arviointi pääosin koski, kuudesta toimenpiteestä neljä toteutui ja kaksi osittain.

Kokonaisuudessaan henkilöstöstrategiassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamisen onnistumista voi pitää hyvänä, kun yhtään toimenpidettä ei ole siirtynyt seuraavalle strategiakaudelle.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *luopuminen erillisestä henkilöstöstrategiasta ja sen sisällyttäminen kaupungin strategiaan 2009–2012 on menettelynä selkiyttänyt henkilöstöstrategisten asioiden viemistä käytännön tasolle*
- *henkilöstön osallistuminen kaupungin strategian henkilöstöosuuden laadintaan sekä ”kentän äänen” kuuleminen ja vuorovaikutteinen johtaminen osallistavat henkilöstöä*
- *henkilöstön eri osallistumismuotojen (yhteistoiminta, työsuojelu, luottamusmiesjärjestelmä) työnjaon selkiyttäminen on ollut aiheellista*
- *kokonaisuudessaan henkilöstöstrategian 2006–2008 toimenpiteiden toteutuminen strategiakaudella on ollut hyvä.*

3.2.7 Pääkaupunkiseudun sosiaali- ja terveystalvelujen yhteiskäyttö

Arvioinnin aihe ja tavoite

Vuonna 2008 pääkaupunkiseudun kaupunkien (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) tarkastustoimet toteuttivat ensimmäisen yhteisen arvioinnin. Arvioinnin aiheeksi valittiin kuntalaisille tarjottavien perustalveluiden yhteiskäyttö yli kuntarajojen.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, mikä on terveydenhuollon yhteispäivystysten, suun terveydenhuollon päivystyksen, terveysneuvontanumeron ja päivähoidon yhteiskäytön tilanne sekä kokemukset yhteistyöstä. Lisäksi tavoitteena oli arvioida, onko yh-

teistyö edennyt pääkaupunkiseudun (PKS) kaupunkien strategisten päämäärien ja suunnitelmien mukaisesti.

Arviointiaineistona käytettiin yhteistyöasiakirjojen ja kokousmuistioiden lisäksi kunkin kaupungin asianomaisesta palvelusta vastaavan työryhmän edustajan tai muun asiantuntijan haastatteluja ja sähköpostikyselyjä sekä pääkaupunkiseudun yhteistyöstä ja päivystyshankkeesta laadittuja arviointiraportteja. Arvioinnin kohteena olevien hankkeiden yhteistyön etenemistä seurattiin vuoden 2009 alkupuolelle asti. Raportin lopullinen versio valmistui 6.2.2009 ja se annettiin samansisältöisenä PKS-kaupunkien tarkastuslautakunnille.

Pääkaupunkiseudun yhteistyön strategiset linjaukset ja suunnitelmat

PKS-kaupunkien yhteistyö perustuu seudun verkostoitumiseen ja yhteistyön syventämiseen. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta perustettiin 1.6.2004 kunkin PKS-kaupungin valtuuston yhteneväisellä päätöksellä. Kehittämisen kulmakiviä ovat olleet vuodesta 2004 seudun yhteinen visio sekä kolme strategista päämäärää: hyvinvointipalvelujen ja kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen sekä kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen. Nämä päämäärät on sisällytetty kaupunkien omiin strategioihin sekä toiminnan ja talouden suunnitelmiin vuodesta 2005 alkaen.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen myötä laadittu, pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan 14.2.2006 hyväksymä ”Pääkaupunkiseudun linjaukset kunta- ja palvelurakennemuutoksessa” on ohjannut toimintaa käytännön suuntaan. Asiakirjan mukaan ”Palvelujen yhteiskäyttöä laajennetaan vaiheittain ja erityisesti kaupunkien raja-alueilla niin, että seudun asukkaat voivat valita kunnalliset palvelut kuntarajoista riippumatta”. Vastaavasti ”Perusterveydenhuoltoa kehitetään yhteistyössä nykyisten hallinnollisten rakenteiden pohjalta tavoitteena palvelujen käytön joustavuus ja asukkaiden valinnanvapauden lisääminen”. PKS-kaupunkien yhteistyösopimuksessa kaupungit sopivat asiakirjaan sisältyvien linjausten ja yhteistyöhankkeiden valmistelun käynnistämisestä.

Kesäkuussa 2006 yhteisten asioiden valmistelua varten perustettiin 14 työryhmää, joiden tarkoituksena on tiivistää ja laajentaa yhteistyötä. Soster -ryhmä valmisteli 16.2.2007 raportin, jossa on esitetty 15 toimenpide-ehdotusta liittyen palvelujen yhteiskäytön laajentamiseen sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kehittämiseen.

Terveys- ja hyvinvointi

Yhteispäivystyksellä tarkoitetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistä päivystystä. Yhteistyön tavoitteena on,



että yhteispäivystyspisteiden kuntarajat ylittävä käyttö voidaan aloittaa vuoden 2010 alusta.

Pääkaupunkiseudulla on neljä yhteispäivystystä: Helsingissä Malmin ja Marian sairaalat, Espoossa Jorvin ja Vantaalla Peijaksen sairaalat. HYKS vastaa Helsinkiä lukuun ottamatta muiden kaupunkien yhteispäivystysten erikoislääkärivastaanotoista. Muusta pääkaupunkiseudusta poiketen Helsingissä on keskitetyn terveyskeskuspäivystyksen lisäksi oma sisätauti- ja pientraumapäivystys Malmilla ja Mariassa.

Pääkaupunkiseudulla on ollut käynnissä vuodesta 2006 alkaen päivystyshanke, joka on määritellyt päivystyksen yhteistoiminnan sisältöä. Hankkeen tavoitteena oli järjestää päivystyspotilaiden hoito sujuvasti ja vähentää yhteispäivystysten käyntimääriä ohjaamalla potilaat käyttämään päiväaikaista normaalitoimintaa. Vasta elokuussa 2008 pääkaupunkiseudun Sister-ryhmän perustama pääkaupunkiseudun yhteispäivystysten kuntarajat ylittävää käyttöä suunnitteleva työryhmä käynnisti yhteispäivystysten suunnittelun käytännössä.

Keskeisinä ongelmina on koettu yhteisten tietojärjestelmien puutteet, erot päivätoiminnan resursoinnissa sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) ja Helsingin omien toimintatapojen ja tavoitteiden erilaisuus.

Suun terveydenhuollon yhteispäivystys

Tällä hetkellä PKS-kaupungeilla, Helsinkiä lukuun ottamatta, ei ole riittäviä omia resursseja suun terveydenhuollon ilta- ja viikonloppupäivystyksen hoitamiseen. Tavoitteena on yhteispäivystyksen perustaminen syksystä 2009 alkaen Helsingin ja HUS:n yhteispäivystyssairaalan tiloissa Meilahden alueelle. Yhteispäivystyksenä hoidetaan iltapäivystys sekä viikonloppu- ja pyhäpäivystys. Jokainen kaupunki huolehtii itse virka-aikana tapahtuvasta arkipäivystyksestä.

Suun terveydenhuollon yhteispäivystystä valmistelevan työryhmän työ on ollut ripeää ja tapahtunut aikataulussaan. Valmistelua on edesauttanut myös palkattu projektipäällikkö. Kaupunkien välinen yhteistyö koetaan hyvin sujuvaksi ja kokoukset ovat olleet tehokkaita. Yhteispäivystys on toteutumassa suunnitellusti, vaikka se ei ratkaisekaan hammaslääkäripulaa.

Terveysneuvontanumero 10023

PKS-kaupunkien, Keravan ja Kirkkonummen sekä HUS-kuntayhtymän HYKS-sairaanhoitoalueella toimii yhteinen ympäri-vuorokautinen terveysneuvonnan puhelinpalvelu 09-10023. Kansalaiset voivat soittaa neuvontaan tarvitessaan tietoa terveyspal-

veluista tai hoito-ohjeita sairauksiin. Puheluihin vastaavat terveydenhoitajat tai sairaanhoitajat. Helsinki käynnisti toiminnan vuonna 2003. Sister-työryhmän tavoitteen mukaisesti yhteistä terveysneuvonnan puhelinpalvelua jatketaan uuden yhteistyösopimuksen pohjalta vuosina 2008–2010.

Koska tilaajien (lähinnä Helsingin ja HUS:n) kesken oli toistuvasti jonkin verran neuvoteltavaa vastuista, valtuuksista, kustannusten jaosta ja kehittämisen linjasta, tilaajien kesken päätettiin laatia yhteistyösopimus, joka on ollut voimassa vuodesta 2007. Nykyisin tilaajayhteistyön koetaan toimivan kuntien välillä hyvin. Keskeisimmät ongelmat terveysneuvontanumeroon liittyvässä yhteistyössä eivät ole olleet viime aikoina tilaajien vaan tilaajan ja palveluntuottajan välillä. Palvelu on kilpailutettu kaksi kertaa. Vuonna 2008 toimintansa aloittaneen uuden palveluntuottajan kanssa syntyi ongelmia sopimuksen tulkinnasta. Kokemus tuottajasta ei ole ollut kovin hyvä, vaikka syksyllä 2008 päästiinkin tyydyttävään tulokseen sopimuksessa.

Päivähoidon palvelujen yhteiskäyttö

Lasten päivähoidon yhteiskäytön laajentamisesta ovat toteutuneet ensimmäinen ja toinen vaihe. Ensimmäisessä vaiheessa 1.8.2007 lukien perheen muuttaessa kunnasta toiseen mahdollistettiin päivähoitopaikan säilyminen entisessä asuinkunnassa kouluikänsä asti. Toisessa vaiheessa 1.8.2008 lukien määriteltiin kuntien raja-alueille päivähoitopalvelujen yhteiskäyttöalueet, joiden sisällä palveluihin hakeutuminen on vapaata. Vielä vuoden 2009 alun päivähoitohakemuksissa ei ollut tapahtunut uudelleen suuntautumista kaupungista toiseen. Pääkaupunkiseudun yhteistyö on koettu positiiviseksi.

Kolmannessa vaiheessa 1.8.2012 lukien tavoitteena on toteuttaa vapaa hakeutuminen päivähoitopalveluihin pääkaupunkiseudun kunnissa. Tavoitteena on turvata kuntalaiselle laajemmat päivähoidon valinnanmahdollisuudet, varsinkin alueilla, joilla yhdyskuntarakenne on helposti yhdistettävissä yli kuntarajojen. Kolmannen vaiheen osalta on vielä paljon epävarmuustekijöitä, sillä vielä ei tiedetä, ottavatko kuntalaiset palvelun käyttöön. Haasteellisia asioita tulee olemaan ainakin lasten määrän ennakoinnissa, tietohallinnossa, palveluverkon suunnittelussa ja toteutuksessa sekä henkilöstön, palvelujen ja investointien rahoituksessa.

Johtopäätökset

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan itsearviointiraportissa 20.5.2008 todetaan, että palvelujen yhteiskäytössä ja muussa peruspalvelujen yhteistyössä sekä palvelutuotannon tehostamisessa on edetty suunnitellulla tavalla. Arviointi kohdistui yhteistyön ete-

nemiseen yleensä, eikä ottanut kantaa yksittäisten hankkeiden etenemiseen.

Tämän arvioinnin mukainen pääkaupunkiseudun yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa etenee strategisten päämäärien mukaisesti, mutta palvelualoittain hyvin erilaisissa aikatauluissa. Terveydenhuollon yhteispäivystysten kuntarajat ylittävän käytön osalta tavoite on ollut hyvin haasteellinen, ja siksi yhteistyö ei ole edennyt alkuperäisen aikataulunsa mukaisesti.

Suun terveydenhuollon yhteispäivystyksen valmistelu on edennyt hyvin tavoitteen mukaisesti, mihin voi olla selityksenä muun muassa muista työryhmistä poiketen erillisen projektityöntekijän käyttäminen valmistelutyössä.

Myös päivähoidon kuntarajat ylittävä käyttö on edennyt hyvin. Työn vaiheittainen toteuttaminen on edesauttanut yhteistyön etenemistä aikataulussaan. Huomioitavaa on, ettei odotettua naapuri kuntiin suuntautuvaa runsasta päivähoitopaikkojen kysyntää ole ainakaan vielä esiintynyt.

Vuonna 2008 terveysneuvontanumeron osalta ongelmia esiintyi tilaajien ja yksityisen palveluntuottajan välillä eikä niinkään kuntien välisessä yhteistyössä.

Kaiken kaikkiaan yhteiskäyttö on kuntalaisten kannalta tavoiteltavaa, mutta on muistettava, ettei se ratkaise palveluissa olevaa resurssipulaa.

Palveluiden kuntarajat ylittävän käytön virkamiestason valmistelutyö on ollut tiivistä. Yhteistyötä ovat kuitenkin hidastaneet käytännön ongelmat, kuten tietojärjestelmien yhteensovittaminen sekä kaupunkien erilaiset toimintatavat ja näkemykset palvelujen järjestämisestä. Päivähoidon tarpeen ennakointi edellyttäisi lisäksi esimerkiksi yhteistä suunnittelun tietojärjestelmää. Palveluiden järjestämisen osalta esille nousevat erityisesti HUS:n ja Helsingin kaupungin näkemyserot terveydenhuollon ja sairaanhoidon järjestämisestä.

Pääkaupunkiseudun yhteistyön etenemistä valmistellaan suhteellisen suppealla virkamiehistöllä, jolloin ajantasainen tieto yhteistyön etenemisestä on yksittäisillä henkilöillä. Kuntien omat luottamuselimet ovat kokeneet jäävänsä ulkopuolisiksi kaupunkien välisessä yhteistyössä, sillä virkamiesten valmistellessa asioita hyvin pitkälle luottamuselimiin informointi ja sitouttaminen yhteiskäytön edistämiseen ovat jääneet vähäisiksi. Tiedon kulkua parantaisi yhteistyöhankkeiden toteuttamisen ja etenemisen käsittely PKS-kaupunkien sosiaali- ja terveystoimien eri luottamuselimissä jo valmisteluvaiheessa.

Yhteistyötä selkiyttäisi hankkeen toteuttamisesta vastaavan tahon määrittelemisen jo valmistelun alkuvaiheessa. Verkostomainen toiminta ei kuitenkaan aina ole toimiva malli pysyvän palvelutuo-
tannon hoitamiselle käytännössä, ja siksi sopivan yhteistyön or-
ganisointimallin määrittäminen on jatkossa tärkeää. Esimerkiksi
hammashuollon päivystyksen organisointi isäntäkuntamallin mu-
kaan on varmasti mahdollinen myös joissakin muissa palveluissa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *pääkaupunkiseudun yhteistyössä Helsingin edustajien tulee huolehtia siitä, että asiat viedään jo valmisteluvaiheessa tie-
doksi ja myöhemmin käsiteltäväksi niihin luottamuselimiin, joi-
den vastuualueeseen asia kuuluu*
- *tiedonkulun parantamiseksi yhteistyöhankkeita ja niiden toteut-
tamista tulee käsitellä sosiaali- ja terveystoimen eri päätöksen-
tekotasolla siten, että tieto tavoittaa myös henkilöstön*
- *yhteistyöhankkeissa tulee jatkaa järjestelmien yhteensovitta-
mista (yhteiset tietojärjestelmät, yhteiset tai yhteisessä käy-
tössä olevat tietokannat, palvelusisältöjen ja niihin liittyvien oh-
jeiden yhdenmukaistaminen, tiedottaminen kuntalaisille).*

3.2.8 Sukupuolivaikutuksen arviointi hallintokuntien toiminnassa

Uudistettu laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta tuli voi-
maan 1.6.2005. Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perus-
tuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä
tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelä-
mässä.

Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnas-
saan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti
ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto-
ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon
edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityises-
ti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteu-
tumista.

Arvioinnin kohteena oli Helsingin kaupungin henkilöstöpoliittinen
tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008 (hyväksytty kaupungin-
valtuustossa 11.10.2006) ja siinä esitetyt tavoitteet ja tavoitteiden
toteutuminen. Tavoitteiden toteutumista tarkasteltiin kaikissa Hel-
singin kaupungin virastoissa ja liikelaitoksissa. Arviointi toteutettiin
kyselynä, johon vastasi 31 virastoa. Kyselyyn eivät vastanneet

työterveyskeskus, ruotsinkielinen työväenopisto ja kaupunkisuunnitteluvirasto (eikä Helsingin ammattikorkeakoulu).²

Kaupungin talousarviovalmistelun kehittämiseksi kaupunginvaltuusto edellytti hallintokunnilta vaikuttavuusarviointeja mm. sukupuolivaikutuksista. Vuoden 2008 talousarvion laatimisohjeden mukaan sukupuolivaikutusten arviointi on mietittävä kussakin organisaatiossa erikseen. Hallintokuntien ja liikelaitosten tulee omalta osaltaan tuottaa esityksiä sukupuolivaikutusten arvioinnin malleiksi ja nostaa esiin niitä toimintoja, joissa sukupuolella on merkitystä.

Virastoille ja liikelaitoksille tehty kysely osoitti, että niistä puolet oli tehnyt sukupuolivaikutusten arviointia (Suva) omassa toiminnassaan. Sukupuolivaikutusten arviointi on uusi asia Helsingin kaupungille, joten tulosta voidaan pitää vähintäänkin tyydyttävänä. Virastoilta ja liikelaitoksilta pyydettiin myös lyhyttä selvitystä siitä, miten sukupuolivaikutusten arviointia on tehty. Kyselyn vastauksista kävi ilmi, että sukupuolivaikutusten arviointia on tehty joissakin virastoissa hyvinkin mallikkaasti ja toisissa virastoissa sitä ei ole tehty lainkaan. Jatkossa kaikkien virastojen tulisi tehdä sukupuolivaikutusten arviointia.

Arviointia tehdessä tuli esille useammankin viraston taholta, että ei tiedetty, miten sukupuolivaikutusten arviointia pitäisi tehdä. Kyselyssä noin puolet oli sitä mieltä, että tästä aiheesta olisi tarpeen järjestää koulutusta. Tähän mennessä Helsingin kaupunki ei ole järjestänyt työntekijöilleen sukupuolivaikutusten arviointiin liittyvää koulutusta, mutta jatkossa se olisi tarpeen.

Tasa-arvosuunnitelman tavoitteista erityisen hyvin oli toteutunut koulutuksen pääsy ja koulutukseen osallistuminen. Sekä naiset että miehet käyttivät keskimäärin 4 päivää vuodessa koulutukseen. Lisäksi virastot mm. olivat kohtalaisen hyvin ryhtyneet toimenpiteisiin epäasiallisen kohtelun ehkäisyksi samoin kuin ohjeistaneet, kuinka työntekijä voi ilmoittaa sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä, ahdistelusta tms. Virastot olivat myös melko hyvin laatineet omia tasa-arvosuunnitelmia, samoin kuin mahdollistaneet naisille ja miehille yhtäläiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kyselyyn vastanneet virastot olivat omien ilmoitustensa mukaan lisäksi jokseenkin hyvin kannustaneet isiä perhevapaiden käyttöön.

Joidenkin tavoitteiden toteutumisessa oli vielä puutteita. Läheskään kaikki virastot eivät olleet raportoineet tasa-arvon toteutumisesta ja toimenpiteistä vuosittain toimintakertomuksessa, vaikka

² Helsingin ammattikorkeakoulu ei ole elokuusta 2008 alkaen ollut enää Helsingin kaupungin virasto. Kaupunkisuunnitteluvirasto ei voinut vastata kyselyyn avainhenkilön pitkäaikaisen poissaolon vuoksi.

tasa-arvosuunnitelma tätä edellyttää. Läheskään kaikki virastot eivät myöskään olleet laatineet pitkäjänteistä ohjelmaa samapalkkaisuuden edistämiseksi. Kyselyn vastausten perusteella useat virastot eivät olleet kiinnittäneet huomiota naisten osuuteen johtotehtävissä eivätkä olleet myöskään kannustaneet erityisesti naisia osallistumaan johtamiskoulutukseen.

Arviointia tehdessä tuli esille, että sukupuolivaikutusten arviointia oli hankala tehdä, koska keskeisiä tietoja ei tilastoida erikseen naisten ja miesten kesken. Esimerkiksi koulutuspäiviä, vanhempainvapaita tai asiakastietoja ei viedä tietojärjestelmiin siten, että raportit saataisiin naisten ja miesten osalta erikseen. Sekä palkkajärjestelmien että laskentajärjestelmien osalta on syytä tutkia, miten tietojärjestelmät voivat paremmin tukea tasa-arvoasioiden raportointia.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös naisten ja miesten palkkaeroja. Tarkastelussa olivat mukana KVTES, LS, TS ja TTES.³

Henkilöstökeskuksesta saadut palkkataulukot ja tulkinnat kertovat, että naisten ja miesten palkkojen keskiarvojen välillä on joitakin eroja. Palkkojen keskiarvoja tarkasteltaessa tasa-arvoindikaattorina voidaan pitää tehtäväkohtaisten palkkojen keskiarvojen suhdetta toisiinsa.

Suurimmat palkkaerot tasa-arvonäkökulmasta löytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiristä, kohdasta hinnoitteleamattomat 99999999. Tehtäväkohtaisten palkkojen keskiarvojen ero naisten ja miesten välillä oli 11,42 % ja kokonaispalkkojen keskiarvojen ero 10,77 % naisille epäedulliseen suuntaan. Nämä luvut kertovat osittain siitä, että tässä kohdassa ammattinimikkeet ja tehtävien vaativuustasot ovat hyvinkin erilaisia huolimatta siitä, että ne sijoittuvat samaan hinnoittelukohtaan.

Tehtäväkohtaisia palkkaeroja naisten ja miesten välillä oli myös lääkärien, teknisten ja tuntipalkkaisten sopimusten sisällä. Merkittävimmät erot tehtäväkohtaisissa palkoissa olivat noin 4 prosentin luokkaa. Perustuntipalkoissa merkittävin yksittäinen ero oli noin 7 prosenttia. Asiaa selventävä taulukko on alla:

Hinnoittelukohta	Tehtäväkohtaisen palkan keskiarvo / kk		Palkka- ero %
L1TK5200 Muut terveyskeskuslääkärit (yleislääkärin oikeus) / L1VV3002			
LS	Naiset	Miehet	
Vuosi 2008	3 758.18	3 900.17	-3.64%

³ KVTES: Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus, LS: Kunnallinen lääkärien virkaehtosopimus, TS: Kunnallinen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus, TTES: Kunnallinen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus

50101011: Palkkaryhmä III: Johtaja, vastualueen esimies tai asiantuntijatehtävät			
TS	Naiset	Miehet	
Vuosi 2008	3 242,47	3 364,56	-3,63%
Palkkaryhmä 5	Perustuntipalkan keskiarvo		Palkka- ero %
TTES	Naiset	Miehet	
Vuosi 2008	8,36	7,81	7,03%

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tasa-arvosuunnitelman tavoitteet eivät ole toteutuneet kaikilta osin tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Virastojen tulee ryhtyä kaupungin tasa-arvoperiaatteiden mukaisiin toimenpiteisiin siltä osin kuin niihin ei ole jo ryhdytty.*
- *Helsingin kaupungin virastojen ja liikelaitosten tulee arvioida sukupuolivaikutuksia omassa toiminnassaan. Aiheesta tulee järjestää tarpeen mukaan koulutusta ja laatia kirjallinen ohje.*
- *virastojen ja liikelaitosten tulee seurata palkkoja naisten ja miesten osalta erikseen. Samasta ja työn keskeisiltä osiltaan yhtä vaativasta työstä tulee maksaa samansuuruinen tehtäväkohtainen palkka. Virastojen tulee myös laatia kirjallinen palkkaohjelma samapalkkaisuuden edistämiseksi.*
- *tietojärjestelmien tulee tukea tasa-arvoasioiden raportointia ja niistä tulee saada helposti tietoa eroteltuna naisten ja miesten kesken.*

3.2.9 Nuorisotoimen toiminta- ja tilastrategia sekä nuorten syrjäytymisen ehkäisy

Toiminta- ja tilastrategia

Nuorisolautakunta hyväksyi helmikuussa 2007 nuorisoasiainkeskuksen toiminta- ja tilastrategian 2007–2012 toiminnan ja nuorisotilojen suunnittelun lähtökohdaksi. Toiminta- ja tilastrategian keskeisenä periaatteena on, että nuorisotoimen palveluja tarjotaan tasapainoisesti kaupungin eri alueilla. Lähtökohtana on, että palvelut eivät ole sidoksissa nykyisen muotoisiin nuorisotaloihin. Jos jollakin alueella ei ole nuorisotilaa, tullaan palveluja tarjoamaan järjestämällä toimintaa esimerkiksi jonkin toisen hallintokunnan tilassa tai asukastilassa, organisoimalla projekteja alueella yhteistoiminnassa muiden toimijoiden kanssa jne.

Nuorisolautakunta hyväksyi joulukuussa 2008 alueellisen nuorisotyön toiminta- ja tilastrategian toimenpidesuunnitelman. Esityksen mukaan toiminta- ja tilastrategian säästöt vuosille 2009–2010 olisivat yhteensä lähes 0,5 milj. euroa. Strategian toteuttamiseksi esitettiin toimenpide-ehdotuksina esimerkiksi, että eri nuorisotyöyksiköissä luovutaan osista tiloja, tiivistetään tilankäyttöä, ajanmukaistetaan tiloja, muutetaan toimintaa tiloissa jne.

Poikkihallinnollisia tilakäyttösuunnitelmia on pohjoisessa yksikössä, jossa panostetaan kouluyhteistyön kehittämiseen. Nuorten

toimintaa varten vuokrataan koululta tiloja kahdeksi, kolmeksi il-
laksi viikossa. Latokartanon yksikössä Viikkarin tiloista luovutaan
ja Viikin nuorisotalo aloittaa toimintansa Latokartanon peruskou-
lun uusissa tiloissa syksyllä 2009. Nuorisotyön siirtyminen väliai-
kaisesti koulun tiloihin tuo uusia mahdollisuuksia kehittää syste-
maattisesti kouluyhteistyötä. Viimeksi mainitun kohdalla kuitenkin
selvitetään mahdollisuudet aloittaa Viikin nuorisotalon rakentami-
nen mahdollisimman pian.

Syrjäytymisen ehkäisy

Nuorisoasiainkeskuksen vuoden 2008 talousarvion mukaiset toi-
menpiteet syrjäytymisen ehkäisyksi ja yhteistyön kehittämiseksi
toteutuivat seuraavasti:

- keskustan palveluja kehitettiin paremmin monikulttuurisia nuo-
ria palveleviksi
- nuorten terveyttä edistettiin projektien avulla
- kohdennetun nuorisotyön Koillisväylä vakinaistettiin ja länti-
seen Helsinkiin perustettiin Länsiluotsi-hanke
- vuoden 2008 kunnallisvaaleja varten nuoria aktivoitiin osallis-
tumaan kunnalliseen päätöksentekoon.

Yksi keskeisimmistä syrjäytymisen riskeistä on päihteiden käyttö,
johon tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Nuorten päihteiden käytön ehkäisy

Ennaltaehkäisevää päihdetyötä toteutettiin Raittiina Radalle
2008-, Valintojen Putki- ja Skarppi-hankkeiden muodossa kump-
panihallintokuntien kanssa.

Nuorisoasiainkeskuksella on käytössään ajantasaistettu päihde-
työn toimintaohjelma 2008, johon on lisätty mm. Savuton Helsinki
-ohjelmaan liittyvät toimenpiteet. Toimintaohjelmassa on myös
otettu huomioon Helsingin huumestrategia, jonka kaupunginval-
tuusto hyväksyi marraskuussa 2000. Sen mukaan Helsinki edel-
leen toteuttaisi rajoittavaa huumestrategiaa, jonka tavoite on
huumeiden käytön ja siitä seuraavien haittojen kasvun pysäyttä-
minen ja huumeiden käytön minimoiminen. Samalla hyväksyttiin
kolme toivomuspontta, joiden mukaan kaupunginvaltuusto mm.
kehotti kaupunginhallitusta antamaan vuosittain valtuustolle se-
lonteon huumeiden käytön tilanteesta ja huumestrategian vaikut-
tavuudesta.

Huhtikuussa 2008 tehtiin peruskoulun 8. ja 9. luokkien oppilaille,
lukioiden 1. ja 2. vuosikurssien opiskelijoille sekä ammattiin opis-

kelevien 1. ja 2. vuoden opiskelijoille kouluterveyskysely. Helsinkiläisille koululaisille se tehdään parillisina vuosina. Terveystottumuksia koskevaan osuuteen kuuluvat mm. kysymykset, onko ollut tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa tai onko kokeillut ainakin kerran laittomia huumeita.

Kysymyksiin myönteisesti vastanneiden osuudet ovat olleet vuosina 2000–2008 seuraavat:

	2000 %	2002 %	2004 %	2006 %	2008 %
Tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa					
8. ja 9. luokan oppilaat	27	19	21	18	19
1. ja 2. vuoden lukiolaiset	25	25	31	30	30
Ammattiin opiskelevat					43
Kokeillut laittomia huumeita kerran					
8. ja 9. luokan oppilaat	17	15	13	9	12
1. ja 2. vuoden lukiolaiset	25	26	21	18	20
Ammattiin opiskelevat					30

Palvelutarjonta 12-vuotiaille ja nuoremmille

Nuorisoasiainkeskuksen tarjoamat palvelut ovat suurelta osin yli 13-vuotiaille nuorille. Pääasiallisin aktiviteetti nuoremmille lapsille on liikennekasvatus Liikennekaupungissa, jossa kävijöitä oli 21 000 lasta. Tarjolla on myös skeittimahdollisuus ja kädentaitoja voi harrastaa askarteluprojekteissa. Joihinkin nuorisotaloihin 12-vuotiaat ja nuoremmat pääsevät alkuillasta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tilojen yhteiskäyttömahdollisuutta eri hallintokuntien kesken tulee edelleen selvittää ja toteuttaa alueellisesti tasapuolisesti*
- *Helsingin huumestrategia on vuodelta 2000, joten olisi perusteltua päivittää se ja sisällyttää myös muu päihteiden käytön ehkäiseminen strategiaan*
- *nuorisotyössä on syytä kehittää 9–12 -vuotiaille toimintamuotoja poikkihallinnollisena yhteistyönä (mm. opetustoimi, kulttuuritoimi, liikuntatoimi, nuorisotoimi ja sosiaalivirasto).*

3.2.10 Asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen estäminen

Helsingin kaupungin yhteisstrategioissa yhtenä tärkeänä toimenpidekokonaisuutena on mainittu ”Asuinalueiden kehittäminen ja asukkaiden omatoimisuuden tukeminen asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen ehkäisemiseksi”. Arvioinnin tavoitteena oli hahmottaa sitä, missä määrin lähiöprojektilla on kyetty vaikuttamaan

strategian mukaiseen asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen es-
tämiseen. Raportin laadinnassa on tehty yhteistyötä kaupunki-
suunnitteluviraston lähiöhankkeen projektipäälliköiden kanssa ja
saatu kommentteja pitkään hankkeen ohjausryhmässä toimineilta
henkilöiltä.

Lähiöprojektin kolme kautta

Asuinalueiden eriarvoistuminen tarkoittaa sitä, että alueen, jossa
asuu muita alueita enemmän erityisen tuen tarpeessa olevia, pal-
veluilla ei ole riittävästi kyetty vastaamaan näihin tarpeisiin.

Kattavin yksittäinen teemaan liittyvä, eri hallintokuntia yhdistävä
projekti asuinalueiden eriarvoistumisen ehkäisemiseksi on ollut
vuodesta 1996 asti toiminut lähiöprojekti sekä osittain siihen kyt-
etty Euroopan unionin Urban I ja II -yhteisöaloiteohjelmien rahoit-
us.

Helsingin lähiöprojekti on kaupungin hallintokuntien yhteistyöpro-
jekti. Toiminta-ajatuksena on ollut voimistaa lähiöiden myönteistä
kehitystä suuntaamalla niihin kaupungin eri hallintokuntien re-
sursseja ja tukemalla asukkaiden omaa panosta. Lähiöprojektia
on toteutettu kolmena eri kautena 1996–2007:

- ensimmäisellä kaudella (1996–1999) painopisteenä oli asuin-
rakennusten peruskorjaus, asuinalueen sosiaalinen paranta-
minen ja kaupungin hallintokuntien yhteistyö
- toisella kaudella (2000–2003) keskityttiin ympäristönparan-
nuksiin. Täydennysrakentaminen ja asukas-yhteistyön tukemi-
nen olivat tärkeitä tavoitteita.
- päättyneellä kolmannella kaudella (2005–2007) pääteemana
oli lähiöiden vetovoimaisuus.

Valtuusto päätti lähiöprojektin jatkamisesta vuoden 2008 alussa ja
mennyt vuosi käytettiin uuden, neljännen kauden suunnitte-
luun.

Lähiöprojektin rahoitus on saatu pääasiassa hallintokunnilta itsel-
tään sekä Urban I ja II -ohjelmien kautta. Lisäksi rahoitusta on
saatu lähiörahastoista, investoinneista, valtion asuntorahastoista,
lähiöiden kehittämisestä ja ympäristöministeriön uudesta lähiöoh-
jelmasta 2008–2011.

Johtopäätökset

Asuinalueiden erilaistumisen ja eriarvoistumisen tausta on moni-
mutkainen. Se on seurausta aluetalouteen ja sosiaalipolitiikkaan
liittyvistä ilmiöistä ja siihen vaikuttaa valtakunnallisen asunto-,

työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ohella laajasti kaupungin eri hallintokuntien toiminta.

Lähiöprojektissa on saatu vaatimattomilla panoksilla paljon hyvää aikaan. Projektiluonteinen toiminta – jota lähiöprojekti ja Urban-ohjelmakin olivat – voi tukea asuinalueiden tasa-arvoistumista, mutta se ei sellaisenaan ole riittävä toimenpide strategian toteuttamiseksi.

Sekä lähiöhankkeen että Urban-ohjelman aikana saatu kokemus on ohjannut laajempiin kaavoituksen, asumisen ja maankäytön uudistuksiin (esimerkiksi Myllypurossa), joilla on merkitystä myös asuinalueiden perusteellisemmalle muutokselle.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- niitä kaupungin strategioita, joilla on vaikutusta kaupunginosien eriarvoistumiseen, vetovoimaisuuteen tai voimavaroihin, tulisi painottaa siten, että kehittämiseen otetaan vahvempi ote alueen erityispiirteiden ja tarpeiden mukaisesti*
- palvelu, joka on luonteeltaan jatkuvaa, tulee rahoittaa normaalitoiminnan kautta, ei projektiluonteisesti. Alueiden väestön erilaiset tarpeet olisi lähtökohtaisesti otettava huomioon kaikissa kaupungin palveluissa ja ohjattava resursseja enemmän tarpeen mukaisesti.*
- hallintokuntien tulee lisätä keskinäistä aktiivista yhteistyötä positiivisen diskriminaation keinojen tehokkaammaksi käyttämiseksi*
- kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemista tulee jatkaa siten, että alueiden asukkaiden oma aktiivisuus kehittämisessä säilyy.*

3.3 Kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden arviointi

3.3.1 Helsingin kaupunkikonsernin eräiden tytäryhteisöjen arviointi

Tarkastuslautakunta on arvioinut Finlandia-talo Oy:n, Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n, Kiinteistöosaakeyhtiö Helsingin Sähkötalon, Kiinteistö Oy Helsingin Tennispalatsin, Helsinki-viikon säätiön, Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n ja Helsingin Asumisoikeus Oy:n toimintaa seuraamalla niiden raportointia kaupunginhallitukselle ja perehtymällä niiden tilinpäätöstietoihin. Lautakunta teki suunnitellut arviointikäynnit Tennispalatsin kiinteistöön sekä Helsinki-viikon säätiöön.

3.3.2 Konserniohjeen noudattaminen

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee mm. päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Lain 25 a §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätty viranomaiset. Konserni-



johto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Arvioinnin taustatiedot

Kaupunginvaltuusto hyväksyi Helsingin kaupungin konserniohjeen 16.1.2008. Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää konserniohjeen toimivuutta, selkeyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi selvitetiin ennakkosuostumusmenettelyä. Kaupunginjohtaja päätti 7.5.2008 kehottaa tytäryhtiöiden toimitusjohtajia huolehtimaan siitä, että konserniohje käsitellään asianomaisen yhtiön hallituksessa. Tarkoituksena oli myös kartoittaa, kuinka laajasti kaupunginjohtajan päätöstä on noudatettu.

Konserniohjeen sisältö ja noudattaminen

Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunkikonsernin johdon muodostavat: kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginjohtajisto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Konserniohjeen mukaan kaupunginvaltuuston tehtävänä on päättää kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, konserniohjauksen periaatteista sekä merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista ja hyväksyä tilinpäätös, joka sisältää konsernitilinpäätöksen.

Kaupungin konserniohje vastaa pääosin Suomen Kuntaliiton antamaa suositusta. Konserniohjeessa luetellut suostumusta vaativat asiat ovat sisällöltään yhdenmukaiset Kuntaliiton antaman ohjeistuksen kanssa.

Arvioinnin yhteydessä tytäryhteisöille tehty kysely osoittaa, että konserniohje on tärkeä ja sitä pidetään tarkoituksenmukaisena. Valtaosa vastaajista piti konserniohjetta selkeänä. Kymmenesosa oli kuitenkin sitä mieltä, että siinä on jokin vaikeasti ymmärrettävä kohta. Yhtenä tällaisena asiana pidettiin etukäteislupamenettelyä. Kyselyn perusteella tytäryhteisöt ovat hakeneet eniten suostumuksia yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttamiseen, merkittäviin henkilöstöpoliittisiin ratkaisuihin, toimitusjohtajan tai vastaavan valintaan ja palkkaukseen, tulospalkkiojärjestelmän käyttöönottoon ja muutoksiin sekä periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittäviin sopimuksiin. Suostumus voidaan johtamisen ja hallinnon keskeisiä periaatteita koskevan ohjeen mukaan hakea täysin vapaamuotoisesti. Suostumuksia onkin annettu sekä suullisesti että kirjallisesti. Niitä ei kuitenkaan ole dokumentoitu.

Valtaosa tytäryhteisöistä on toiminut kaupunginjohtajan antaman päätöksen mukaisesti ja ohjeet on käsitelty asianomaisen tytäryhteisön hallituksessa. Kyselyyn vastanneista kuitenkin noin viidenes ilmoitti, että konserniohjetta ei vielä ollut käsitelty hallitukses-

sa. Konserniohjeen jatkokäsittelylle ei myöskään ole olemassa yhtenäistä käytäntöä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *konserniohje on tärkeä konsernijohtamisen näkökulmasta*
- *konserniohje tulee laatia sellaiseksi, että se ei vaikeuta vaan tukee tytäryhteisöjen toimintaa ja ottaa eri organisaatioiden toimintaympäristöt huomioon. Kaupunginhallituksen konsernijaoston tulee selvittää ohjeen epäselvät kohdat tytäryhteisöjen näkökulmasta.*
- *tytäryhteisöjen konsernijohtolta pyytämät ennakkosuostumukset tulee dokumentoida asianmukaisella tavalla*
- *konserniohjeeseen tulee lisätä kohta, että ohje käsitellään tytäryhteisön hallituksen vaihtuessa.*

3.3.3 Finlandia-talo Oy:n toiminta ja talous 2008

Tavoitteena oli arvioida Finlandia-talo Oy:n vuoden 2008 toimintaa ja taloutta sekä sitä, miten yhtiöittäminen on vaikuttanut kaupungin myöntämään toiminnan avustukseen. Arviointi tehtiin Finlandia-talo Oy:n vuoden 2008 tilinpäätöstietojen ja Helsingin kaupungin vuosien 2003–2008 tilinpäätöstietojen perusteella.

Finlandia-talo Oy aloitti toimintansa kaupunginvaltuuston päätöksellä 1.6.2006. Se on Helsingin kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö. Vuosi 2008 oli siis yhtiön toinen kokonainen toimintavuosi. Yhtiön toimialana on vuokrata tiloja ja ulkoalueita sekä myydä tarvittavia palveluja, mukaan lukien ravintolapalveluja, tilaisuuksien järjestäjille sekä järjestää ja tuottaa kokous-, kongressi-, konsertti- ja juhlatapahtumia.

Seuraavassa on kuvattu suoritettuja vuosilta 2006–2008:

	2008	2007	2006
Klassiset konsertit, kpl	91	101	97
Viihdekonsertit, kpl	40	25	32
Harjoituskerrat, kpl	360	321	360
Juhlat, kpl	52	43	28
Kokoukset, kotimaiset, kpl	399	323	324
Kokoukset, kansainväliset, kpl	30	14	36
Yleisötapahtumat, kpl	11	15	4
Kävijämäärät, konsertit	181 000	170 000	171 500
Kävijämäärät, kokoukset, juhlat ja tapahtumat	130 000	163 000	133 000
Kävijämäärät, palvelupiste ja opastukset	14 000	11 355	9 000

Finlandia-talon käyttöaste oli 56,3 % vuonna 2008. Käyttöaste kasvoi hieman edelliseen vuoteen verrattuna. Finlandia-talo Oy toimii erittäin suhdanneherkällä alalla, jolla pienetkin laskusuhdan-

teet vaikuttavat asiakkaiden halukkuuteen järjestää erilaisia tapahtumia.

Finlandia-talo Oy:n liikevaihto oli vuonna 2008 noin 5,6 milj. euroa. Tilikauden tulos verojen jälkeen oli noin 243 000 euroa. Investointeihin käytettiin noin 180 000 euroa. Kaupungin 2008 myöntämä avustus oli noin 1,2 milj. euroa. Määrärahat Finlandia-talon toimintaan ennen yhtiöittämistä olivat käyttömenojen osalta noin 1 milj. euroa/vuosi ja irtaimen omaisuuden perushankintoihin noin 0,3–0,4 milj. euroa/vuosi eli yhteensä noin 1,3–1,4 milj. euroa/vuosi. Näin ollen kaupunki rahoittaa Finlandia-talo Oy:n toimintaa lähes samassa määrin kuin vuonna 2007 ja ennen yhtiöittämistä.

Helsingin kaupunginorkesteri on yksi Finlandia-talo Oy:n merkittävimmistä asiakkaista. Kun Musiikkitalo valmistuu, siirtyy kaupunginorkesteri käyttämään sen tiloja. Finlandia-talo Oy:n käyttöasteeseen vaikuttaa siten suuresti se, kuinka tilojen vuokraus muille asiakkaille voidaan toteuttaa. Musiikkitalon valmistuminen voi aiheuttaa merkittävää epävarmuutta, jolloin toiminta-avustuksen suuruutta voidaan joutua tarkastelemaan uudelleen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- vuonna 2008 kaupungin avustus oli 1,2 milj. euroa. Avustuksen määrä Finlandia-talo Oy:lle on melkein yhtä suuri kuin ennen yhtiöittämistä. Finlandia-talo Oy:n liiketoiminnan tulee olla niin kannattavaa, ettei kaupungin avustusta tarvita lainkaan.*
- Finlandia-talo Oy:n toimintaa tulee seurata erittäin tarkkaan, sillä nykyinen taloudellinen tilanne ja Musiikkitalon valmistuminen voivat vaikuttaa merkittävästi sen toimintaedellytyksiin. Muutoksilla voi olla vaikutusta toiminta-avustuksen suuruuteen.*
- jatkossa yhtiöittämisratkaisuja tehtäessä tulee tarkkaan harkita, onko yhtiömuoto toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen toimintamuoto.*

4 MUUT ARVIOINNIT HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA

4.1 Hallintokuntien toimenpiteet arviointikertomusten 2004–2007 johdosta

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää vuosien 2004–2007 arviointikertomusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja mihin korjaaviin toimenpiteisiin arviointikertomuksissa esitettyjen suositusten tai huomautusten kohdalla on ryhdytty.

Tilintarkastajan yhteenveto suosituksista 2004–2007

Hallinnon ja talouden tarkastussäännön 7 §:n 1.15 kohdan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on seurata, että tilivelvolliset ja muut toiminnasta vastaavat henkilöt ovat ryhtyneet tarpeel-

lisiin toimenpiteisiin niiden suositusten ja muistutusten johdosta, joihin tilintarkastus on antanut aiheita. Maininnan voi tulkita tarkoittavan erityisesti tilintarkastajan antamia suosituksia ja muistutuksia.

Tilintarkastaja, Ernst & Young Julkispalvelut Oy, on laatinut väli- ja loppuraporteissa antamistaan suosituksista 2004–2007 yhteenvedon, joka on esitelty tarkastuslautakunnalle 28.1.2009.

Tarkastuslautakunnan yhteenveto

Myös tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelmassa todettiin, että vuosien 2004–2007 arviointikertomuksista laaditaan yhteenveto kertomuksissa esitettyjen suositusten vaikutuksista.

Arviointikertomus ja lausunnot

Tarkastuslautakunta valmistelee tarkastusviraston avustamana arviointikertomuksen, jonka valmistumisajan tavoitteena on ollut jo useita vuosia huhtikuun loppu. Tarkastussäännön 8 §:n mukaan ennen arviointikertomuksen valtuustokäsittelyä lautakunta hankkii kertomuksesta kaupunginhallitukselta ja muilta kaupungin toimielimiltä tarvittavat lausunnot.

Arviointikertomus ja lausunnot siitä sekä tilintarkastuskertomus ja tilintarkastajan loppuraportti on merkitty kaupunginvaltuustossa kesäkuun viimeisessä kokouksessa tiedoksi keskustelun jälkeen. Arviointikertomuksessa esitetystä ja tilintarkastajan raportista valtuutetut ovat viime vuosina käyneet mainitussa kokouksessa kiitettävän perinpohjaista keskustelua.

Selvitys arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä

Tarkastuslautakunta esitti valtuustolle vuoden 2004 arviointikertomuksen käsittelystä tekemässään ehdotuksessa muun ohessa, että valtuusto kehottaisi kaupunginhallitusta antamaan selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomusten johdosta. Tätä menettelyä on jatkettu alkaen vuoden 2004 arviointikertomuksen käsittelyprosessista.

Kahden lausuntokierroksen menettely voidaan tulkita seuraavasti: kevään lausunnoissa hallintokunnat esittävät, mihin toimenpiteisiin ne aikovat ryhtyä arviointikertomuksessa olevien toimenpidesuosittelujen ja -kehotusten johdosta. Syksyn lausunnoissa hal-

lintokunnat antavat kaupunginhallitukselle valtuustolle esitettäviksi selvitykset, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet.

Voitaisiinko luopua lausuntokierroksesta keväällä arviointikertomuksen valmistuttua? Kun kertomus valmistuu huhtikuussa, lausuntojen antamiseen valtuustokäsittelyä varten on näennäisesti runsaasti aikaa. Todellisuudessa aikaa on useista eri syistä varsin vähän ja lausunnot annetaan kovassa kiireessä. Niiden valmistelu-aika jää liian lyhyeksi. Kevään lausuntokierroksesta luopuminen edellyttäisi tarkastussäännön muutosta.

Siirtyminen yhteen lausuntokierrokseen olisi nykyistä tehokkaampaa hallintoa. Tilinpäätöksen, tilintarkastuskertomuksen ja arviointikertomuksen käsittelyajankohtaa valtuustossa voitaisiin aikaistaa noin kuukaudella. Lisäksi lausuntojen laatimisesta hallintokunnissa aiheutuva kustannus puolittuisi.

Arviointikertomusten 2004–2007 keskeisimmät asiat

Arviointikertomuksissa 2004–2007 oli asiakohtia, joista tarkastuslautakunta on kirjoittanut, seuraavasti: 20 vuonna 2004 (74), 28 vuonna 2005 (110), 27 vuonna 2006 (78) ja 27 vuonna 2007 (73). Suluissa vuosiluvun perässä on esitetty suositus- tai huomautuskohtien määrä kussakin kertomuksessa yhteensä. Näitä kohtia on ehkä liian monta yhdessä asiakohdassa tekstin iskevyyden kannalta.

Arvioinnit ovat kohdistuneet laissa määrätyn tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi enenevästi valtuuston hyväksymien strategioiden toteuttamisen arviointiin. Myös erilaisten ohjelmien toteuttamista on arvioitu. Painopisteen tulisi olla ennen kaikkea valtuustotason asioiden arvioinnissa.

Kaikki suositukset/huomautukset eivät ole selkeästi sellaisia, että niiden toteutumista tai toteutumattomuutta voisi todentaa tai mitata. Jotkut toteamukset ovat myös luonteeltaan aivan neutraaleja tai positiivisia. Lisäksi arviointikertomus ei ole luonteeltaan sellainen asiakirja, jota hallinnon tulee ehdottomasti noudattaa, koska päätösvalta ja vastuu asioista ovat linjahallinnolla.

Arvioinnin valmistelija on käynyt läpi vuosien 2004–2007 arviointikertomusten kohdat. Kun yhtä sektoria käsittelevät arviointikohdat jätettiin ulkopuolelle, nousivat esiin seuraavassa luetellut kaupungin hallintoon yleisesti kohdistuvat tai useaa hallintokuntaa koskevat asiat. Keskeisimmät arviointikertomuskohdat ovat arviointikertomuksen liitteenä 3.

Merkittävimmät yhteiskunnalliset vaikutukset

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen luonne on suositteleva ja ohjaava, ei hallintoon puuttuva. Arviointikertomusten vaikutukset näkyvät harvoin lyhyellä tähtäyksellä, useinkin neljää vuotta pitemmällä tähtäyksellä. Yksinkertaisena vaikuttavuuden mittarina voi olla se, onko arviointikertomus vaikuttanut kunakin vuonna yhteiskunnallisia laajempia toimenpiteitä vähintään kahdessa arviointiasiassa.

Tässä tarkastelussa nousivat esille vaikutukset seuraavissa arviointiaiheissa:

- kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen
- konserniohjauksen tiivistyminen
- sisäinen valvonta
- avustusten myöntäminen ja valvonta
- kannettavat tietokoneet ja tiedonvälitys
- toisen asteen koulutuspaikat
- HUS.

Johtopäätökset ja suositukset

Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen.

Vuoden 1997 arviointikertomuksesta lukien on kertomuksissa vuosittain kirjoitettu tavoitteiden asettamisesta, niiden suuresta määrästä, sisällöstä, raportoinnista jne.

Tarkastuslautakunnan kuntalaissa mainittu tehtävä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tämän tehtävän lautakunta on täyttänyt vuodesta 1997 lukien siten, että tarkastusvirasto on laatinut muistiot kaikkien virastojen ja laitosten tavoitteiden toteutumisesta. Nämä on raportoitu lautakunnan jaostoille ja oleellisia kohtia niistä on voitu nostaa arviointikertomukseen.

Arviointikertomuksissa on ollut vuoden 2004 kertomuksesta alkaen kattava selostus siitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet eri virastoissa ja laitoksissa. Tämä on nimenomaan tarkastuslautakunnan tehtävä kuntalain 71 §:n mukaan. Tarkastusvirasto on laatinut vuodesta 1997 lähtien vuosittain muistiot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta virastoissa ja laitoksissa, mutta tällaista kuvattua selostusta tavoitteiden toteutumisesta ei ole arviointikertomuksessa esitetty ennen kuin 2004.

Kaupungin tilinpäätöksen toimintakertomusosassa esitetään nykyisin selvitys toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta. Tämä sama tieto tavoitteiden toteutumistilanteesta tulee esittää myös vuoden aikana laadittavissa talousarvion toteutumisenusteissa. Vuoden 2004 kertomuksesta lukien on arviointikertomuksiin koottu kattava selvitys tavoitteiden toteutumisesta. Tällä menettelyllä

saatetaan keskeisin osa tarkastusviraston tekemistä tavoitearvioinneista myös valtuuston tietoon.

Kaupunginhallitus on koonnut enenevässä määrin kaupungin tilinpäätökseen sisältyvään toimintakertomusosaan kuntalain mukaisesti tiedot paitsi taloudellisten myös toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta virastoissa ja liikelaitoksissa. Näin tarkastuslautakunnan on mahdollista suorittaa tavoitteiden toteutumisen arviointi lopullisten tilinpäätöstietojen pohjalta.

Tavoitteiden laatu on vuosien mittaan parantunut, mutta edelleen virastot ja liikelaitokset saattavat asettaa toiminnallisia tavoitteita, jotka eivät täytä hyvän tavoitteen kriteerejä. Nämä on esitetty arviointikertomuksissa esitettäessä edellä mainittu yhteenveto arviointien toteutumisesta.

Konserniohjaus. Selviä korjaustoimenpiteitä on tehty konserniohjauksen osalta. Vuosien 2004–2007 arviointikertomuksissa kirjoitettiin konserniasioista seuraavasti: konsernin tytäryhtiöiden ja säätiöiden raportointi, kaupungin omistajapolitiikka, HUJA Oy, Suomenlinnan Liikenne Oy (2004), konserniyksiköiden keskinäisen yhteistyön toimivuus, konserniohjaus ja -valvonta, Helsingin Bussiliikenne Oy:n (HBL) toiminta ja talous 2005, Seure Henkilöstöpalvelut Oy, Oy Nord Water Ltd, Oy Helsingin Asuntohankinta Ab ja Kiinteistö Oy Auroranlinnan toiminta, Mitox Oy:n toiminta (2005), HBL Oy, vuokratalojen korjaustarpeet ja korjausten toteutus, Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy, Helsinki Region Marketing Oy (2006), kaupunkikonsernin tavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta, HBL Oy, Finlandia-talo Oy ja Helsinki Region Marketing Oy (2007).

Konserniohjeistusta on selvästi lisätty: kaupunginvaltuusto on hyväksynyt uusitut konserniohjeet 16.1.2008 ja kaupunginhallitus on hyväksynyt 28.1.2008 näitä täydentävät johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Lisäksi kaupunginjohtaja on kehottanut 7.5.2008 tytäryhtiöitä käsittelemään konserniohjeen hallituksiinsa. Myös kaupunkikonsernin henkilöstöpolitiikkaa on yhtenäistetty.

Kuntalakiin on tehty 15.5.2007 lisäyksiä, joiden mukaan tarkastuslautakunnalla on tehtävänä yhteensovittaa kunnan ja sen tytäryhtiöiden tilintarkastus. Helsingissä tätä yhteensovittamista on tapahtunut jo alkaen vuodesta 1997, jolloin laaditun tarkastussäännön mukaan tarkastuslautakunta valitsi ehdokkaat tilintarkastajiksi konsernin yhtiöihin ja säätiöihin. Kuntalakiin tehdyn muutoksen vuoksi tarkastuslautakunta arvioi valtuuston paitsi kaupungille myös kuntakonsernin yksiköille asettamien tavoitteiden toteutusta.

Sisäinen valvonta. Vuoden 2005 arviointikertomuksessa oli kohta sisäisen valvonnan tilasta ja riskienhallinnasta. Siinä mainitut sisäisen valvonnan ohjeet on hyväksytty kaupunginhallituksessa 15.10.2007, riskienhallintaan on kaupunginhallinnossa kiinnitetty enenevästi huomiota ja contoller-toimintoa ja -koulutusta on jatkettu. Myös kaupungin tilintarkastaja on kiinnittänyt enenevästi huomiota sisäisen valvonnan toimivuuteen.

Avustusten myöntäminen ja valvonta. Arviointikertomuksissa on kirjoitettu mm. yhteisöjen taloudellisesta tukemisesta, kulttuuri-toimen avustuksista, Suomen kansallisoopperan avustamisesta ja vuokrien avustusjärjestelmästä. Kaupungin tilintarkastaja on kiinnittänyt raporteissaan huomiota avustusjärjestelmien valvontatarpeeseen. Myös julkisuudessa on kirjoitettu mm. epätarkkuuksista urheiluseurojen avustamiskäytännöissä. Vuoden 2009 arviointikertomukseen on valmistunut selvitys liikuntaviraston avustuksista liikuntaseuroille.

Kannettavat tietokoneet ja tiedonvälitys. Arviointikertomuksessa vuodelta 2005 kerrottiin kaupunginhallituksen ja tarkastuslautakunnan jäsenten pilottihankkeesta, jossa heille oli hankittu kannettavat tietokoneet, laajakaistayhteys ja tulostin. Tarkastuslautakunnan jäsenet saivat aikaisemmin valtuuston ja kaupunginhallituksen esityslistat ja osin myös pöytäkirjat paperimuodossa postitse. Lisäksi jaostojen jäsenet saivat valtavan määrän paperiaineistoa eri lautakuntien ja johtokuntien esityslistoja liitteineen postitse. Paperiversioista luopumisella on myös ympäristövaikutusta.

Pilottihankkeessa valtavasta kopioinnista ja postituksesta luovuttiin ja aineisto on katsottavissa internetistä. Tarkastuslautakunnan jaostoille toimitetaan lähes kaikki arviointiaineisto nykyään sähköpostilla.

Kannettavien tietokoneiden ja tietoyhteyden käyttö on laajentunut edelleen, kun myös kaupunginvaltuuston jäsenet ovat saaneet vuoden 2009 alussa kannettavat tietokoneet ja tietoyhteydet.

Toisen asteen koulutuspaikat. Useammassa arviointikertomuksessa on todettu toisen asteen koulutuspaikkojen riittämätön määrä. Helsinkiläisiä jää ilman opiskelupaikkaa. Opetusministeriö on lisännyt vuonna 2008 aloituspaikkojen määrää pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteisaloitteen jälkeen.

Vuosina 2000–2008 kaupunki on saanut kaikkiaan 1 400 lisäpaikkaa. Vuodelle 2009 opetusministeriö on myöntänyt kaupungin hakemuksen perusteella edelleen 500 lisäpaikkaa.

HUS. HUS-kuntayhtymän laskutuksen kontrollien puutteet ja laskutuksen oikeellisuus ovat kaikkia jäsenkuntia koskettava asia.

Laskutuksen perusteiden tulee olla asianmukaiset. Toisaalta näet kaupungit ovat maksaneet suuria summia sakkomaksuina liian pitkään siirtoa terveyskeskukseen odottaneista potilaista. Asia on pääkaupunkiseudun kaupunkeja, mutta erityisesti varsinkin Helsinkiä koskettava yhteinen asia.

Arviointikertomusten yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Valmistelijan loppuarvio arviointikertomusten 2004–2007 vaikuttavuudesta on, että kunakin vuonna on vähintään kahdella arviointiasialla ollut laajaa yhteiskunnallista vaikutusta: kunakin vuonna tavoitteiden asettamiseen liittyvä suositus, samoin konserniohjaukseen liittyviä kohtia ja lisäksi muita vaikutuksiin johtaneita suosituksia.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tulee selvittää luopumista lausuntokierroksesta keväällä edellisen vuoden arviointikertomuksen valmistuttua. Tämä edellyttää muutosta tarkastussääntöön niin, että kaupunginhallituksen hankkimat lausunnot tulevat valtuustokäsittelyyn vuoden loppuun mennessä. Menettely olisi kustannustehokkaampaa hallintoa ja myös tilinpäätöksen ja arviointikertomuksen käsittelyä voitaisiin aikaistaa kuukaudella toukokuuhun.*
- *arviointikertomuksissa esitettyjen suositusten vaikutukset ovat nähtävissä vasta pitkällä tähtäyksellä, useinkin yli kaupunginvaltuuston nelivuotisen toimikauden*
- *vuosien 2004–2007 arviointikertomusten suosituksista selkeä vaikutus on ollut muun muassa maininnoilla kehittää toiminnallisten tavoitteiden asettamista ja laajentaa konserniohjausta.*

4.2 Tulospalkkiot ja sitovat toiminnalliset tavoitteet

Arvioinnin kohteena olivat Helsingin kaupungin henkilöstöä ja virastojen ja laitosten johtoa koskevat tulospalkkiojärjestelmät vuosilta 2007–2008. Tavoitteena oli selvittää, sisältyvätkö toiminnalliset tavoitteet kattavasti tulospalkkiojärjestelmiin. Arviointi toteutettiin tarkastelemalla kaupungin laatimia tilastoja ja toimintaohjeita sekä käymällä läpi kaikki vuosien 2007–2008 tulospalkkiojärjestelmät.

Helsingin kaupunginvaltuuston 1.2.2006 hyväksymän henkilöstöstrategian tavoitteena on, että tulospalkkiojärjestelmä on keskeinen strategisen palkitsemisen väline. Helsingin kaupungilla on käytössä kaksi tulospalkkiojärjestelmää: kaupungin henkilöstöä koskeva tulospalkkiojärjestelmä sekä virastojen ja laitosten johtoa koskeva tulospalkkiojärjestelmä.

Henkilöstön tulospalkkiojärjestelmä

Virastojen ja laitosten henkilöstölle tarkoitetun tulospalkkiojärjestelmän valmistelusta, koordinoinnista ja sisällöllisestä seurannas-

ta vastaa henkilöstökeskus. Viraston johto tekee päätöksen tulospalkkiojärjestelmän käyttöönotosta ja johtajisto hyväksyy tulostavoitteet.

Henkilöstöä koskevan tulospalkkiojärjestelmän piirissä olevien määrä on kasvanut tasaisesti viime vuosina. Vuonna 2008 järjestelmän piirissä oli jo lähes puolet kaupungin työntekijöistä. Lisäksi järjestelmällä on varmasti ollut henkilöstöä motivoiva vaikutus, sillä keskimääräinen tulospalkkio on ollut yli 1 000 euroa viime vuosina.

Tulospalkkioiden rahoitus perustuu omarahoitusperiaatteeseen eli palkkio muodostuu toiminnassa aikaan saaduista säästöistä. Lähes kaikkien hallintokuntien kohdalla sitova talousarvio on menojen osalta ylittynyt, mutta se on pääsääntöisesti johtunut talousarviossa keskitetyt varatuista palkankorostusmäärärahoista. Näin ollen ylitys on ollut hallintokunnista riippumaton ja tulospalkkioita on voitu maksaa. Joidenkin hallintokuntien kohdalla ylitys on johtunut osittain myös muista syistä, mutta tulospalkkiota on silti maksettu.

Lähes kaikkien tulospalkkion piirissä olleiden virastojen talousarviot on viime vuosina laadittu siten, että omaan toimintaan liittyviä säästömahdollisuuksia on vuoden aikana ollut ja rahoitus tulospalkkioihin on järjestynyt. Kaikkiaan tulospalkkioita maksettiin vuonna 2008 yhteensä lähes 20 milj. euroa.

Arvioinnissa selvitettiin pistokokein, sisältyikö hallintokuntien tulostekijöihin keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Merkittäviä virheitä ei havaittu, mutta asiaan on syytä kiinnittää jatkossakin huomiota. Näin voidaan välttää tilanne, jossa toisen viraston tulospalkkio toteutuu toisen viraston kustannuksella ja siten kaupungin kokonaisedun vastaisesti.

Johdon tulospalkkiojärjestelmä

Myös johdon tulospalkkiojärjestelmän periaatteet on valmistellut henkilöstökeskus, mutta muutoin järjestelmän toimintaa ei seurata keskitetysti. Järjestelmiin liittyvät menettelyt vaihtelevat rooteiltaan, mikä näkyy esimerkiksi tulostavoitteista päättämisessä. Vuonna 2007 tulospalkkioita maksettiin kolmelle virastopäällikölle tulospalkkiojärjestelmän periaatteiden vastaisesti. Arvioinnin yhteydessä tuli ilmi, että johdon tulospalkkiojärjestelmien laatimista tulisi yhtenäistää ja ohjeistaa. Tulospalkkiojärjestelmien koordinointi keskitetysti, esimerkiksi johtajistossa, edesauttaisi järjestelmän kehittämistä.

Sitovien tavoitteiden sisältyminen tulostekijöihin

Joidenkin virastojen kohdalla talousarviossa esitetyt sitovat toiminnalliset tavoitteet on otettu hyvin huomioon asetettaessa tulospalkkiojärjestelmän tulostekijöitä. Tavoitteiden määrällä ei näyttäisi olevan merkitystä vaan sillä, miten hyvin tavoite on määritelty koko viraston toiminnan kannalta. Vastaavasti johdon tulospalkkiojärjestelmissä sitovat toiminnalliset tavoitteet esiintyvät lähinnä viraston tulostekijöiden kautta. Tosin tästäkin on poikkeuksia.

Yhteenvedona voisi todeta, että vain alle puolet sitovista toiminnallisista tavoitteista sisältyy tulospalkkiojärjestelmiin. Tulosta ei voi pitää kovinkaan hyvänä, sillä sitovien toiminnallisten tavoitteiden tarkoituksena on ohjata hallintokuntia kaupungin strategioiden mukaiseen suuntaan ja siten niiden tulisi olla hallintokuntien keskeisimpiä tavoitteita. Toki on otettava huomioon, että kaikilla tulossyksikkötasoilla virastotasoiset tavoitteet eivät ole tarkoituksenmukaisia.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden painoarvot tulostekijöinä olivat 5–40 prosenttia. Henkilöstökeskuksen ohjeiden mukaan asiakkuutta koskevan alueen painoarvon tulee olla vähintään 20 prosenttia ja talouden 10 prosenttia. Sen perusteella voidaan todeta, että sitovia toiminnallisia tavoitteita koskevien tulostekijöiden painoarvon tulisi olla vähintään 10–20 prosenttia, jotta sillä olisi merkitystä tulospalkkion muodostumiselle ja toisaalta motivoiva vaikutus tavoitteen toteuttamiselle.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *hallintokuntien tulee lisätä sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrää tulostekijöissä, mikäli se tulossyksikkö huomioon ottaen on mahdollista. Lisäksi niiden painoarvon tulostekijänä tulee olla vähintään 10–20 prosenttia.*
- *tulospalkkiota tulee maksaa ainoastaan viraston toiminnasta aikaan saaduilla säästöillä. Talous- ja suunnittelukeskuksen tulee huolehtia siitä, että hallintokuntien talousarviot ovat riittävästi tarkkoja.*
- *johdon tulospalkkiojärjestelmään liittyviä menettelyjä tulee yhtenäistää. Koordinointia ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä voidaan kehittää esimerkiksi keskittämällä sitä johtajistolle.*
- *tulospalkkiojärjestelmiä kehitettäessä tulee varmistua siitä, että hallintokuntien tulospalkkiotavoitteet eivät ole keskenään ristiriitaisia ja siten kaupungin kokonaisedun vastaisia.*

4.3 Helsingin ulkomaille suuntautuva toiminta

Helsingin kansainvälisen toiminnan strategia 2008 ja sen seuranta

Kaupunginvaltuusto hyväksyi helmikuussa 2008 Helsingin kansainvälisen toiminnan strategia -asiakirjassa mainitut tavoitteet ja

toimenpiteet kansainvälisen toiminnan kehittämiseksi. Kansainvälisen toiminnan strategian lähtökohtana on pääkaupunkiseudun visio, jonka mukaan Helsinki kehittyy tieteen, taiteen, luovuuden ja hyvien palvelujen voimaan perustuvana innovaatio- ja liiketoimintakeskuksena. Helsingin kansainvälisen toiminnan tavoitteena on luoda vuoteen 2025 mennessä maailman mittakaavassa kilpailukykyinen Helsinki. Visiota toteuttavat lähiajan osatavoitteet ovat:

- monikulttuurinen metropoli
- Itämeren logistinen keskus
- Euroopan osaamiskeskus ja
- maailmanluokan liiketoimintakeskus.

Jokaisen osatavoitteen kohdalla on esitetty joukko keskushallinnon koordinoimia toimenpiteitä osatavoitteiden toteuttamiseksi.

Strategian mukaan tullaan tekemään poikkihallinnollinen yhteinen toimintasuunnitelma kansainvälisen toiminnan strategian 2008 toteuttamiseksi. Samalla strategian toteutumisen seurantaan kehitetään mittarit, joilla arvioidaan toimintaprosesseja ja toiminnan vaikuttavuutta. Kaupunginvaltuustolle raportoidaan kansainvälisen strategian edistymisestä valtuustoseminaarien yhteydessä. Lisäksi luodaan kansainvälinen viestintäsuunnitelma.

Ulkomaille suuntautuva viestintä ja markkinointi

Ulkomaille suuntautuvassa viestinnässä ja markkinoinnissa on useita toimijoita kuten seuraavat kaupungin keskushallinnon virostot ja konserni- tai osakkuusyhtiöt:

Helsingin kaupungin **hallintokeskuksen** viestintäosasto huolehtii viestinnästä ja kaupungin viestintätoimintojen koordinoinnista. Helsingin kaupungin viestinnän ohjeiden mukaan ”kaupunki tiedottaa asioistaan myös kansainvälisesti sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti”.

Helsinki EU-toimisto Brysselissä

Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto ja Uudenmaan liitto sopivat kesäkuussa 2004 Helsingin kaupunginkanslian Brysselin toimiston ja sillä tuotettavien palvelujen käyttämisestä. Toimiston tehtävänä on edistää sopijapuolten yhteistyötä Euroopan unioniin ja sen eri yksiköihin sekä huolehtia edunvalvonnasta, tiedonvälityksestä ja markkinoinnista.

Helsingin kaupungin **talous- ja suunnittelukeskuksen** elinkeinopalveluosaston elinkeinokehitysyksikkö osallistuu Helsingin ja pääkaupunkiseudun markkinointiin niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Matkailu- ja kongressitoimiston tuotteet ja palvelut ovat puolestaan matkailuneuvonta, markkinointi, kongressimark-



kinointi, viestintä ja matkailun kehittäminen. Toimisto koordinoi matkailun seudullista yhteismarkkinointia.

Näiden kahden viraston lisäksi kaupungin muillakin virastoilla ja liikelaitoksilla on omia yhteyksiään ulkomaille.

Helsinki Abroad Ltd Oy

Kaupunginhallitus päätti marraskuussa 2007 hyväksyä Helsingin kaupunkisuhteita, viestintää ja elinkeinopoliittisia tavoitteita Pietarin ja Luoteis-Venäjän alueella edistävän ja Helsinki-keskuksen toimintaa toteuttavan osakeyhtiön perustamisen vuoden 2008 alusta alkaen. Helsingin kaupungin omistusosuus on 60 %. Muut osakkaat ovat Tampereen ja Kotkan kaupungit. Pietarissa toimi aikaisemmin **Helsinki Region Marketing Oy** -niminen yhtiö, jonka toiminta kokonaisuudessaan siirtyi Moskovaan vuonna 2007.

Greater Helsinki Promotion Ltd

Kaupunginvaltuusto hyväksyi helmikuussa 2006 pääkaupunki-seudun kansainvälisen markkinointiyhtiön perustamisen. Uudelle yhtiölle määriteltiin yhdeksi toiminnan peruslinjaukseksi, että yhtiö markkinoi pääkaupunkiseutua investointien ja yritysten luovana, innovatiivisena ja turvallisena toimintaympäristönä. Lisäksi yhtiö edistää pääkaupunkiseudun yleistä tunnettuutta. Seudun brandin kehittäminen, kirkastaminen ja siitä huolehtiminen ovat myös yhtiön keskeisiä tehtäviä. Yhtiö toimii seudun yleisen sekä kohde-ryhmämarkkinoinnin keskuksena ja katto-organisaationa. Helsingin kaupungin omistusosuus yhtiöstä on 45 %. Muut osakkaat ovat Espoo, Vantaa, Kauniainen ja Uudenmaan liitto.

Ulkomailla toimivat tytäryhtiöt

Helsinki Abroad Ltd Oy:n varsinainen toiminta ei ollut vielä vuonna 2008 käynnistynyt, joten muita tuloja kuin kaupunkien maksamia toiminta-avustuksia ei ole ollut. Perustamiskustannukset ovat olleet budjetoidun mukaiset ja muut menot budjetoituja alemmat. Vuoden 2008 tulos on lähes nollatulos.

Helsinki Region Marketing Oy:n tulos vuonna 2007 oli tappiollinen -76 231 euroa ja oma pääoma negatiivinen 8 687 euroa. Vuodelta 2008 tulos osoitti voittoa 71 163 euroa. Vuoden 2008 aikana yhtiön omaa vapaata pääomaa vahvistettiin 100 000 eurolla ja lisäksi yhtiö sai kaupungilta 100 000 euron toiminta-avustuksen. Yhtiö harjoittaa huonetilojensa vuokrausta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *kansainvälisen toiminnan strategia ulottuu aina vuoteen 2025 asti. Strategian toteutumista ja vaikutuksia on suunniteltu seurattavan toimintakertomuksissa ja valtuustoseminaareissa. Olisi perusteltua, että kaupunginvaltuusto saa tiedokseen esi-*

merkiksi kerran valtuustokaudessa, ja myös tarvittaessa, selvityksen kansainvälisen toiminnan strategian toteutumisesta ja sen vaikuttavuudesta.

- *kansainvälisen toiminnan strategian 2008 mukaan laadittavassa kansainvälisessä viestintäsuunnitelmassa tulee ottaa huomioon eri toimijoiden välinen koordinointi*
- *myös ulkomailla toimiville, kehittämisen välineiksi luokitelluille tytäryhtiöille tulee asettaa kuntalain tarkoittamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Näin pyritään varmistamaan, ettei yhtiön toiminta ole mahdollisesti jatkuvan, ylimääräisen omistajatuon varassa.*

4.4 Helsingin oma vapaarahoitteinen omistusasuntotuotanto vuonna 2008

Vuoden 2008 sitova toiminnallinen tavoite

Vuoden 2008 talousarviossa sitovana tavoitteena oli, että asuntotuotantotoimiston tuli rakennuttaa asuntotuotantotoimikunnalle varattujen rakentamiskelpoisten tonttien puitteissa maankäytön ja asumisen ohjelman mukainen kaupungin oma asuntotuotanto. Asuntotuotantotoimisto on ilmoittanut kaupunginvaltuustolle tavoitteesta jäädyn 228 asuntoa. Asuntokauppa oli pysähdyksissä ja uusia kohteita ei voitu käynnistää. Myös urakkahinnat olivat korkeita vuoden aikana. Vapaarahoitteisia omistusasuntokohteita ei käynnistetty lainkaan vuonna 2008 eikä myöskään 2007.

Asunto-ohjelma vuosille 2004–2008

Kaupunginvaltuuston joulukuussa 2003 hyväksymän Helsingin kaupungin asunto-ohjelman 2004–2008 mukaan kaupunki suunnitteli rakennuttavansa 100 vapaarahoitteista omistusasuntoa vuosittain. Se on noin 7 prosenttia vapaarahoitteisten omistusasuntojen kokonaistuotannosta vuodessa.

Ohjelman mukaan kaupungin omaa asuntotuotantoa tarvitaan avaamaan muun muassa uusien asuntoalueiden rakentuminen. Kaupungin omassa asuntotuotannossa kiinnitetään erityistä huomiota rakennuskustannuksiin, elinkaariratkaisuihin sekä sellaisiin suunnittelun ja rakentamisen ratkaisuihin, joilla voidaan alentaa hoitokustannuksia ja edistää kestävä kehitystä.

MA-ohjelma 2008–2017

Kaupunginvaltuusto hyväksyi helmikuussa 2008 maankäytön ja asumisen toteutusohjelman 2008–2017 (MA-ohjelma). Ohjelman mukaan kaupungin omana tuotantona rakennetaan 1 500 asuntoa vuosittain. Ohjelman perusteluissa todetaan kaupungin oman tuotannon painottuvan vahvasti valtion tukemaan vuokra-

asuntotuotantoon ja muuhun kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. Korkeintaan 10 prosenttia vuotuisesta uustuotannosta toteutetaan vapaarahoitteisina omistusasuntoina. Niiden toteuttaminen kaupungin omana tuotantona on perusteltua esimerkiksi silloin, kun toteutettavana on aluekokonaisuus, jonka hallintamuotojakauma muutoin painottuisi liikaa vuokra-asuntoihin.

Asuntojen keskikoko ja myymättömät kaupungin oman tuotannon omistusasunnot

Asunto-ohjelmassa vuosille 2004–2008 asuntotuotannon huoneistotyypeistä todetaan, että omistusasuntopuolella pienet asunnot käyvät parhaiten kaupaksi. Syynä tilanteeseen on asuntojen hintojen ja vuokrien korkeus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Suuriin asuntoihin on mahdollisuus vain hyvin harvoilla. Jos maksukykyistä kysyntää suuriin asuntoihin olisi runsaasti, rakennuttajatkin tekisivät niitä. Edelleen ohjelman mukaan lapsiperheiden tarpeet huomioidaan edistämällä riittävän suurten asuntojen tarjontaa asuntomarkkinoilla. Erityisesti Hitas- ja muussa omistusasuntotuotannossa painotetaan perheasuntojen ensisijaisuutta toteuttamalla riittävän suuria asuntoja.

Vuoden 2008 lopussa oli myymättä 19 kaupungin omaa vapaarahoitteista omistusasuntoa. Näistä 15 oli rivitaloasuntoja, joiden pinta-alat ovat 102,0–163,5 m² ja keskipinta-ala 136,5 m². Nämä rivitalokohteet ovat valmistuneet vuonna 2007.

Perheille soveltuvien asuntojen lisäämiseksi ja asumisväljyyden kasvun mahdollistamiseksi vuosien 2008–2017 MA-ohjelmassa on tavoitteena keskimäärin 75 huoneistoneliömetrin keskipinta-ala uustuotannossa, kuitenkin niin, että asuntojen kokojakauma vastaa mahdollisimman hyvin kysyntää. Tätä tavoitetta ei ole tarkoitettu soveltaa vuokra-asuntotuotannossa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tulee harkita kaupungin oman vapaarahoitteisen omistusasuntotuotannon roolin selkeyttämistä*
- *omistusasuntojen aiheuttamaa taloudellista riskiä suhteessa tuotantokustannuksiin ja markkinatilanteeseen tulee ennalta arvioida ja myös harkita asuntojen keskikoon uudelleen määrittämistä.*

4.5 Tilannekatsaus energia-alan toimijoihin

Arvioinnin tavoitteena oli antaa tilannekatsaus Helsingin kaupunkikonserniin kuuluvista energia-alan toimijoista ja kaupungin energiapoliittisista linjauksista, joista kaupunginvaltuusto päätti 30.1.2008. Arvioinnissa tarkasteltiin energiapoliittisten linjausten yhtä osa-aluetta, energiantuotantoa ja -hankintaa, ja keskityttiin

näiden linjausten tavoitteiden saavuttamiseen Helsingin Energian osalta.

Energiantuotantoon ja -hankintaan liittyvät linjaukset

Energiantuotannon ja -hankinnan linjausten tarkoituksena on selvittää keinot vähentää Helsingin kasvihuonekaasupäästöjä EU:n tavoitteiden mukaisesti 20 prosenttiin vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä.

Uusiutuvien energialähteiden käyttöä sähkön ja kaukolämmön tuotannossa lisätään kasvattamalla huomattavasti muun muassa tuulivoiman osuutta sähkön hankinnasta. Tavoitteena on nostaa uusiutuvien energialähteiden osuus energian tuotannossa 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

Energiapoliittisten linjausten toimeenpano

Kaupunginvaltuusto päätti 26.11.2008 merkitä tiedoksi energiapoliittisten linjausten toimeenpanoa koskevan seurantaraportin vuodelta 2008. Lisäksi kaupunginhallitus päätti todeta kaupunginvaltuuston 26.11.2008 tekemien päätösten täytäntöönpanon yhteydessä 11.2.2008 asettamansa seurantaryhmän työn päättyneeksi ja raportoida kaupunginvaltuustolle energiapoliittisten linjausten toimeenpanosta vuosittain tavanomaisten raportointikäytäntöjen yhteydessä.

Strategiaohjelma 2009–2012

Kaupunkirakenteen eheyttäminen ilmastonmuutokseen vastaamiseksi on yhtenä osana seuraavan nelivuotiskauden strategiaohjelmaa. Tähän sisältyy kaupunkirakenteen kehittäminen energiaa säästäväksi. Helsinki profiloituu ilmastoystävälliseksi kaupungiksi ja energiatehokkuuden (energian tuotannon, siirron ja käytön tehokkuuden) edelläkävijäksi.

Ohjelman tavoitteena on, että Helsingin alueen energiatuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmää kehitetään yhtenä kokonaisuutena. Helsingin Energia varautuu päästöoikeuksien niukkenemiseen ja kallistumiseen lähivuosina ja panostaa riskien torjumiseen. Toimenpiteenä on myös, että uusiutuvien energialähteiden osuus energiantuotannossa nostetaan tavoitteen mukaiseksi.

Päästöttömän energiantuotannon tiimoilta Helsingin Energia on aloittanut useita hankkeita ja tehdyn selvityksen mukaan uusiutuvan energian osuus kasvaa 12,9–17,3 prosenttiin, jos kaikki hankkeet toteutuvat. Tämä vastaa lähes valtuuston asettamaa tavoitetta. Päästöttömän energiantuotannon osalta suurin potentiaali päästöjen vähentämiseksi sisältyy selvityksen mukaan tuulivoi-

man merkittävään lisärakentamiseen. Vuosien 2009–2012 strategiaohjelmassa on huomioitu tavoitteet uusiutuvien energialähteiden osuudesta energian tuotannossa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tulee laatia aikataulu siitä, kuinka uusiutuvien energialähteiden osuus energiantuotannossa nostetaan 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä ja lisäksi tulee selvittää kustannustehokkaat keinot tavoitteen saavuttamiseksi*
- *vuosittaisen raportoinnin yhteydessä tulee valtuustolle raportoida myös hankkeiden toteutuminen ja uusiutuvien energialähteiden osuus energiantuotannosta*
- *kaikkien osapuolten tulee sitoutua tavoitteen saavuttamiseen.*

4.6 Hankinta- ja kilpailuttamisosaamistarpeet virastojen palveluhankinnoissa

Arvioinnin taustatiedot ja tavoite

Helsingin kaupungin yhteisstrategian kohdan 3.4 mukaisesti on pyritty vahvistamaan kaupungin henkilökunnan hankinta- ja kilpailuttamisosaamista. Tämän arvioinnin tavoitteena oli selvittää, min-kälaiseksi virastojen hankinnoista vastaavat kokevat palveluhankintojen organisoinnin, virastojensa hankintaosaamisen ja osaamistarpeet sekä odotukset hankintakeskusta, kaupungin järjestämää hankintakoulutusta ja muita virastoja kohtaan. Aineisto koottiin haastattelemalla suurimpien virastojen hankintapäällikköjä, hankintakeskuksen, oikeuspalveluiden ja henkilöstökeskuksen kehittämispalvelujen edustajia sekä tekemällä Digium-kysely virastojen hankintavastaaville.

Palveluhankintojen kilpailuttamisen järjestäminen

Palveluhankintoja tehdään varsin hajautetusti ja suurin osa oman toimen ohella. Vain suurimmissa hallintokunnissa (sosiaalivirasto, terveyskeskus, opetusvirasto, rakennusvirasto) on hankintapäällikkö, joka valmistelee hankinta- ja kilpailutusprosessit yhdessä alan asiantuntijoiden ja mahdollisesti hankintakeskuksen kanssa. Osa kaupungin virastoista on jo kokonsakin puolesta merkittävä palveluhankintojen tekijä.

Hankintakeskuksen toiminnan tarkoituksena on palvella kaupungin hallintokuntia tarjoamalla toimialaansa kuuluvia kilpailuttamis- ja tuotantopalveluita volyymituotteiden ja -palveluiden hankintaan, kun ns. strategisten palvelujen hankinta on keskittynyt virastoihin. Hankintoihin liittyvä juridiikkaosaaminen on pääosin keskitetty hallintokeskuksen oikeuspalveluihin, jossa on seitsemän hankinta- ja sopimusjuristia.

Palveluhankintojen ongelmallisimmat kohdat

Vaikka palveluhankintojen hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen on useassa virastossa hyvällä tai tyydyttävällä tasolla, hankinnoista vastaavien mukaan palvelukuvauksen laadinta, palvelun sisällön ja laatukriteerien määrittäminen (minimit ja vertailuperusteet) voivat olla todella vaikeita, mikäli toimintaa ei ole aiemmin hoidettu sopimuksin. Hankintalainsäädännön, kaupallisen toiminnan ja sopimusoikeuden osaamista tarvittaisiin huomattavasti nykyistä enemmän. Myös hankintaprosessin eri vaiheiden osaamista tarvittaisiin, alkaen kilpailutusten aikatauluista, ”hankintabyrokratiasta” ja substanssitetiedosta (mitä kilpailutetaan) siihen asti, miten tarjouksia vertaillaan ja sopimuksia hallitaan.

Kaupungin palvelujen kilpailuttamisprosessin organisointi

Puolet kyselyyn vastanneista hankintavastaavista (15) oli sitä mieltä, että hankintaprosessin organisointi toimi kaupungissa hyvin. Noin puolet vastanneista toivoi keskushallinnon ottavan tiukemmin vastuuta hankintaprosessien kulusta.

Hankintakeskuksen roolia toivottiin vahvistettavan ja hankintoja keskitettävän aiempaa enemmän hankintakeskukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hankintakeskuksen tehtävät määritellään laajemmaksi tai että nykyisen käytännön mukaisia virastojen toimeksiantosopimuksia lisätään. Molemmat vaihtoehdot tarkoittavat hankintakeskuksen resurssien kehittämistä.

Lisäksi esitettiin, että hankintakeskus voisi nykyistä enemmän kilpailuttaa palveluja esimerkiksi puitesopimusten piiriin. Hankintojen tekemistä ehdotettiin keskitettävän myös muutamille isoille virastoille. Tämä edellyttää suurissa virastoissa enemmän hankintaresursseja ja mm. hankintajuridiikan tuntemusta (esimerkiksi sosiaalivirasto ja terveyskeskus).

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *koska hallintokeskuksen oikeuspalvelut kuuluvat kaupunginjohtajan alaisuuteen ja hankintakeskus sekä muut virastot apulaiskaupunginjohtajien alaisuuteen, kaupunginjohtajiston olisi nimittävä palveluhankintojen prosessien kehittämistä ja organisointia valmisteleva työryhmä*
- *työryhmän tavoite olisi laatia esitys kaupungin palveluhankintojen tehostamiselle ja keskittämiseksi sekä hankintaprosessin kehittämiseksi siten, että sekä palvelujen kustannustehokkuus että hankintalain edellytykset toteutuvat joustavasti*
- *sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen olisi lisättävä omien palveluhankintojensa sopimus- ja juridiikkaosaamisen resurssejaan joko palkkaamalla lisähenkilöstöä, tekemällä tiiviimpää yhteistyötä hankintakeskuksen kanssa tai pääkaupunkiseudun*

kaupunkien sekä HUS:n kanssa niissä palveluissa, joissa yhteishankinta on mahdollista ja järkevää toteuttaa.

4.7 Ekologisen kestävyysparantaminen rakennustoiminnassa

Taustaa arvioinnille

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 30.3.2005 Helsingin ekologisen kestävyysparantamisen ohjelman - Ympäristönsuojelun painopisteet ja tavoitteet vuosille 2005–2008. Ohjelman neljäntenä osa-alueena oli ekologisen kestävyysparantaminen rakennustoiminnassa (EkoRak). Ohjelman mukaan kaupunki sitoutuu toiminnassaan ja päätöksenteossään rakentamaan energiaa ja materiaaleja säästävää, ekotehokkaasti ja terveellisesti.

Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupungin virastojen ja laitosten toimia EkoRak -teemaosion toimenpiteiden toteuttamisessa kirjallisen materiaalin perusteella samoin kuin kaupungin pitkään jatkunutta energiansäästötoimintaa liittyen ohjelman kohtaan 4.3.

Rakennustoiminnan ekologisen kestävyysparantamisella on suurta taloudellista merkitystä kaupungin omistaman monentyyppisen ja laajan kiinteistökannan vuoksi. Rakennustoiminta muodostaa ympäristövaikutuksiltaan varsin merkittävän kokonaisuuden. Ilmastomuutosta voidaan hidastaa matalaenergia- ja passiivenergiaratkaisulla. Myös ilmastomuutoksen ennakoitavat vaikutukset (tuulet, tulvat ranta-alueilla, rankkasateet jne.) on otettava rakentamisessa huomioon.

Liittyminen yhteisstrategioihin

Kaupungin yhteisstrategioihin liittyen rakennusvirastolla on ollut sitovana toiminnallisena tavoitteena laatia elinkaarikustannuslaskelma kaikista niistä talonrakennushankkeista, joiden perustamispäätöksen tekee kaupunginvaltuusto. Tavoite liittyy kustannustehokkuuden lisäämiseen kaupungin toiminnassa ja se toteutui vuonna 2008 kuten edellisinäkin vuosina.

EkoRak -ohjelman toteutuminen

EkoRak -ohjelma toteutui hyvin, sillä kahdestatoista tehtäväkokonaisuudesta vain yksi jäi toteuttamatta ja raportoimatta. Suurimpana työnä saatiin laadituksi julkisten palvelurakennusten ohjelma, joka käsittelee niiden koko elinkaarta maankäytön suunnittelusta purkuun. Ohjelmaa valmisti konsulttitoimisto apunaan asiantuntijoista koottu tukiryhmä. Jostain syystä asuntotuotantomiston asiantuntemusta ei käytetty em. ohjelmatyössä hyväksi, mihin seikkaan myös ympäristölautakunta kiinnitti ohjelmasta antamassaan lausunnossa huomiota. Tarkoitus on laatia asuntorakentamiseen ja infrastruktuurirakentamiseen omat ohjelmat.

EkoRak -ohjelman toteutumisen analyysin mukaan rakennusmateriaalien ja -osien kierrätyksen ja uudelleenkäytön tehostamisen mahdollisuuksia ei ole vielä riittävästi selvitetty. Kierrätys ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että vanhasta rakennuskannasta siirretään uusiokäyttöön terveydelle vaarallisia aineita sisältäviä materiaaleja.

Energian käytön säästötoimenpiteet

Käytönaikainen kulutus vie valtaosan rakennusten elinkaaren aikaisesta kokonaisenergiankulutuksesta. Siten pääpaino energiansäästöissä ja -tuotannosta aiheutuvien päästöjen vähentämisessä on rakennusten ylläpidolla, käytöllä ja asukkaiden kulutustottumuksilla. Edellä mainittuihin seikkoihin on kiinnitetty usein huomiota myös kaupunginvaltuuston hyväksymissä toivomusponssissa.

Kaupungin energiansäästöneuvottelukunnalla ja HKR-Rakennuttajalla on ollut jo vuosikausia merkittävä rooli energiansäästön koordinoinnissa ja toteuttamisessa. Energiansäästöneuvottelukunta perustettiin jo vuonna 1974 ja ensimmäinen energiansäästösopimus tehtiin kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa vuonna 1993. Myös kaupungin muut organisaatiot ovat osallistuneet ansiokkaasti energiansäästötoimenpiteisiin, joilla on saavutettu merkittäviä taloudellisia ja ilmastollisia hyötyjä vuosien varrella.

Matalaenergiaratkaisut

Sekä uudisrakentamisessa että peruskorjauksessa rakennuskustannukset nousevat rakennettaessa ekologisesti kestävästi. Esimerkiksi kaupunginvaltuuston marraskuussa 2008 hyväksymässä Käpylän peruskoulun teknisen perusparannuksen matalaenergiaa soveltavassa hankkeessa matalaenergiaratkaisu maksaa lähes 6 % normaaliratkaisuja enemmän.

Tämänkaltaisissa hankkeissa on tärkeää, että energiankulutuksen toteutumista seurataan tarkasti kalliimpien rakennuskustannusten takia. Rakentaminen ei myöskään saa olla niin kokeellista, että esimerkiksi ilmanvaihdon vähyyden, tiiviyn tms. syyn takia rakennus alkaakin kärsiä esimerkiksi homevaurioista, joita joudutaan sitten jälkikäteen korjaamaan kalliisti.

Hankkeiden elinkaarikustannuksissa syntyy toisaalta säästöjä esimerkiksi energian kulutuksessa em. toimenpiteiden seurauksena. Tällaisen lisäinvestoinnin kuoletusaika voi olla hyvinkin pitkä. Tiukentuvat ympäristö- ja energiansäästövelvoitteet kasvattavat rakennuskustannuksia tulevaisuudessa enenevästi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *ympäristövaikutuksiltaan tärkeän EkoRak-ohjelman toimenpiteistä suurin osa saatiin tehdyksi. Työtä tulee edelleen jatkaa kaikissa rakentamiseen liittyvissä organisaatioissa.*
- *rakennusmateriaalien ja -osien kierrätystä ja uudelleenkäytön tehostamisen mahdollisuuksia tulee selvittää lisää mm. uudessa Rakentamispalvelu-yksikössä*
- *rakennuttajaorganisaatioiden tulee matalaenergiaratkaisuihin ottaa ennalta huomioon ihmisten terveyteen liittyvät seikat.*

4.8 Katujen kunnossapidon toimivuus ja kokonaisvastuuhoidon laskutus

Taustaa arvioinnille

Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupungin katujen kunnossapitoa ja sen toimivuutta erityisesti vastuualueiden rajoilla. Palvelun tuottaa rakennusvirasto kilpailuttamiensa alueurakoitsijoiden kanssa. Toimintaa säätelee mm. laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta.

Arviointi perustuu kirjalliseen aineistoon, rakennusviraston katu- ja puisto-osaston ylläpitotoimiston toimistopäällikön haastatteluun sekä kokonaisvastuuhoidolaskutukseen perehtymiseen.

Arvioinnin kohteella on suuri taloudellinen merkitys, sillä rakennusvirasto käytti katujen talvihoitoon, muuhun kunnossa- ja puhtaanapitoon sekä ulkovalaistuksen huoltoon ja sähköön 47,4 milj. euroa vuonna 2008. Lisäksi rakennusvirasto käytti 100 milj. euroa katujen uudisrakentamiseen ja perusparannukseen, yhteishankkeisiin Tiehallinnon kanssa, erillishankkeisiin sekä ulkovalaistuksen pääomakuluihin.

Katujen kunnossapidolle on asetettu kaupungin strategioista johdettuja sitovia toiminnallisia tavoitteita, jotka kaikki rakennusvirasto saavutti vuonna 2008. Edellä mainitut tavoitteet liittyivät mm. palvelujen käyttäjien aseman parantamiseen ja yritysnakökulman huomioon ottamiseen.

Tehdyn arvioinnin perusteella esille ei noussut asioita, jotka olisivat osoittaneet katujen kunnossapidon toimimattomuutta vastuualueiden rajoilla.

Kokonaisvastuuhoidon laskuttaminen

Katujen kokonaisvastuuhoidon laskuttaminen on kohtalaisen työlästä vanhentuneella atk-järjestelmällä. Rakennusviraston tulisi

harkita sähköiseen laskutusjärjestelmään siirtymistä laskutusprosessin tehostamiseksi. Katujen kunnossapito on verollista liiketoimintaa, joten kuntalaiset maksavat siitä vuosittaisen kustannuksen lisäksi arvonnalisäveron.

Yleisten töiden lautakunta on esittänyt kaupunginhallitukselle kustannusten kattamista verovaroista kuten Vantaalla ja Espoossa on tehty. Vuonna 2008 kiinteistöiltä laskutettiin yli 3,5 milj. euroa noin 17 000 laskulla. Vuonna 2009 laskutus kasvaa entisestään kokonaisvastuuhoitoalueen laajentuessa kesällä.

Atk-järjestelmien yhteensopivuus

Katujen kokonaisvastuuhoidon laskutuksen arvioinnin yhteydessä ilmeni, ettei tieto aina siirry kaupungin atk-järjestelmissä virastosta toiseen. Kiinteistörekisterissä esiintyy osin vanhentunutta tai virheellistäkin tietoa esimerkiksi pinta-aloissa, joka aiheuttaa reklaumatietoita rakennusviraston hoitolaskutukseen.

Kuntalaiset uskovat tiedon siirtyvän kaikille tarvittaville viranomaisille heidän ilmoittaessaan esimerkiksi kiinteistönsä myynnistä verottajalle tai kaupungille. Kehitettäessä tulevaisuudessa palveluja tulisi pyrkiä siihen, ettei kuntalainen asioita hoitaessaan joutuisi käymään usean eri viranomaisen luona, vaan että palvelut voitaisiin mahdollisimman pitkälle hoitaa ”yhdellä luukulla”.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *rakennusviraston tulee harkita sähköiseen laskutusprosessiin siirtymistä katujen kokonaisvastuuhoidon laskutusprosessin tehostamiseksi*
- *kaupunginhallituksen tulee jatkaa toimenpiteitä kaupungin atk-järjestelmien yhteensopivuuden parantamiseksi*
- *kuntalaisten on voitava hoitaa asioitaan mahdollisimman paljon ns. yhden luukun periaatteella.*

4.9 Investointihankkeiden kustannusarvioiden toteutuminen

Tarkastelun kohteena olivat valtuuston hyväksymät yli 5 milj. euron investointihankkeet vuosilta 2006–2008. Tavoitteena oli selvittää, miksi valtuuston hankkeille päättämä enimmäishinta on toisinaan ylittynyt. Aihetta lähestyttiin selvittämällä investointimenojen määrä, tilahankkeiden toteutukseen liittyvät menettelyt ja tarkastelemalla kolmea hanketta tarkemmin. Seuraavassa on esitetty keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset.

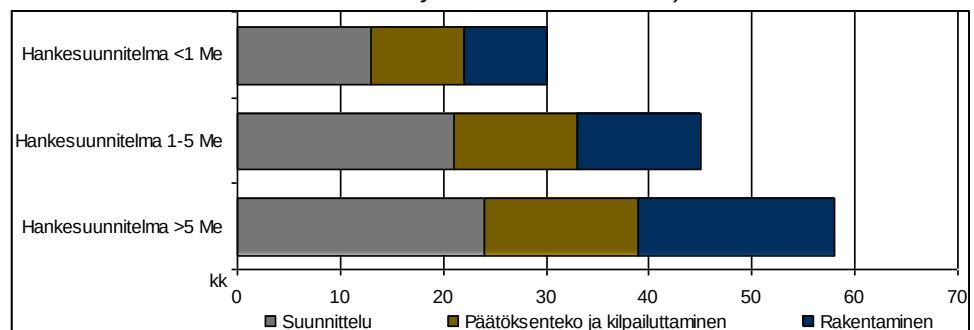
Kaupungin investointimenot olivat vuonna 2005 yhteensä 423,2 milj. euroa ja vuonna 2008 yhteensä 700,8 milj. euroa. Erityisen voimakasta kasvu on ollut liikelaitosten kohdalla. Huomion arvoista on, että talonrakentamiseen kohdistuvien investointien kohdalla trendi on ollut 2000-luvulla laskeva nousten jälleen voimakkaasti vuonna 2008. Vuonna 2008 investointien kokonaismäärä oli 15,2 prosenttia kaupungin kokonaismenoista. Rakennushankkeiden seurantaraportin mukaan Helsingissä oli valmisteilla marraskuun 2008 lopussa yhteensä 345 rakennushanketta.

Investointimenojen määrä Helsingissä on merkittävä verrattaessa sitä kaupungin talouden tilaan. Helsingissä investointien tulo-rahoitusprosentti oli vuonna 2008 alle 80 prosenttia eli vuosikate ei riitä kattamaan investointeja kokonaisuudessaan, vaan ne on osin rahoitettava omalla pääomalla tai velalla. Pääkaupunkiseudulla ainoastaan Espoossa vuosikate on riittänyt kattamaan investoinnit viime vuosina.

Helsingissä hankkeiden suunnittelua ja toteutusta ohjaa kaupunginhallituksen hyväksymä tilahankeohje, jossa on kuvattu menetelytavat ja vastuutahot. Vuonna 2004 hyväksyttyä ohjetta päivitettiin vuoden 2009 alussa ja nykyisin ohjeessa korostetaan erityisesti ennakkosuunnittelun ja kustannussuunnittelun merkitystä.

Osan viime vuosina toteutettujen tilahankkeiden enimmäishintojen ylityksistä selittää vuoden 2008 loppuun saakka jatkunut yleinen rakentamiskustannusten nousu, sillä tarjoushinta-indeksi nousi 1/2000–10/2008 välisenä aikana noin 20 prosenttia. Kaupungin tilahankkeiden suunnitteluvaiheesta rakennuksen valmistumiseen kuluva aika on lyhimmilläänkin useita vuosia (yli 5 milj. euron tilahankkeella lähes 5 vuotta), kuten seuraava kaavio osoittaa. Yleinen kustannustason nousu on vaikuttanut hyvin paljon pitkäkestoisien hankkeiden kohdalla.

Kaavio Tilahankkeiden toteutukseen lyhimmillään kuluva aika (asianmukainen tarveselvitys laadittu ennen tätä)¹

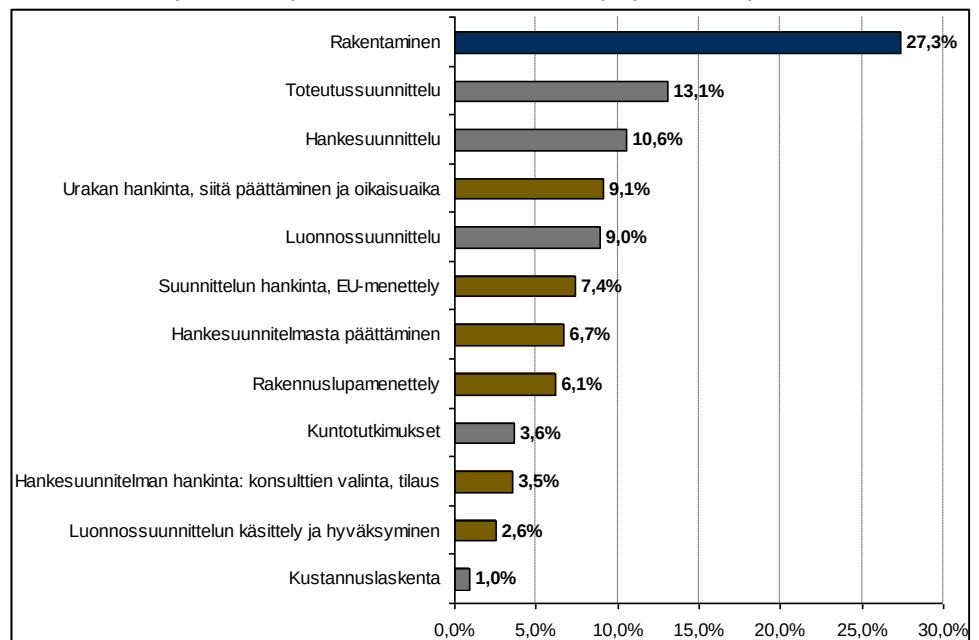


Lähde: Kiinteistövirasto 31.10.2007

Seuraavassa kaaviossa on kuvattu yli 5 milj. euron tilahankkeen käytettävien työpäivien jakautuminen eri tehtäviin. Hallinnol-

lisen käsittelyn (pääöksenteon, hankintojen ja rakennuslupamennettelyn) osuus on peräti 35 prosenttia koko ajasta.

Kaavio Yli 5 milj. euron tilahankkeen toteutukseen kuluvien työpäivien jakauma (asianmukainen tarveselvitys jo laadittu)



Lähde: Kiinteistövirasto 31.10.2007

Tilahankkeiden rahoituksen kohdalla ongelmallista on ollut, että taloussuunnitelmassa esitettävien hankkeiden kustannusennusteet ovat olleet alimitoitettuja ja siten antaneet päätöksentekijöille väärän kuvan hankkeen todellisista kustannuksista. Menettelyä on parannettu tilahankeohjeen päivityksen yhteydessä. Erityisen merkittävää huolellinen suunnittelu, perusteelliset selvitykset ja rakentamisolosuhteiden tutkimukset ovat peruskorjaushankkeiden kohdalla, sillä niiden kustannusarvioiden laatiminen on uudisrakennushankkeita vaikeampaa.

Kattavien esiselvitysten merkitystä korostivat myös arvioinnissa esillä olleet kolme esimerkkihanketta. Hankkeiden kohdalla hankepäättöksen mukainen enimmäishinta oli ylittynyt johtuen mm.

esiselvitysten tai suunnittelujärjestelmän puutteista, joiden johdosta suunnitteluvaiheessa ei osattu ottaa huomioon kaikkia rakentamisolosuhteisiin liittyviä tekijöitä.

Hankkeiden kustannussuunnittelua tehdään useassa hankkeen eri vaiheessa vertaamalla vertailuhintaa hankepäätöksen mukaiseen enimmäishintaan. Suunnittelun vaikutus tilahankkeen kokonaiskustannusten muodostumisessa on huomattava, sillä suunnitteluvaiheessa tehtävillä valinnoilla sidotaan noin 85 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Suunnittelun osuus hankkeen kokonaiskustannuksista on ainoastaan 4–8 %. Suunnitteluvaiheeseen panostamalla saadaan aikaan luotettavampia kustannusarvioita ja säästetään kustannuksissa. Asiantuntijoiden kommentissa tuli selkeästi esille, että kustannussuunnittelun roolia hankkeiden toteutuksessa tulisi lisätä.

Tulevaisuudessa kaupungin tilahankkeet painottuvat korjaushankkeisiin. Jo nykyisin niiden osuus on noin 80 prosenttia tilakeskuksen hankkeista. Korjaushankkeiden kohdalla suunnittelu ja kustannussuunnittelu ovat haastavampia kuin uudisrakennushankkeissa, joten perusteellisten esiselvitysten, huolellisen suunnittelun ja kustannussuunnittelun merkitys vain korostuu entisestään tulevana vuosina.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *tilahankkeiden kustannusarvioiden luotettavuutta tulee parantaa panostamalla entistä enemmän suunnitteluun ja ennakointiin valmisteluun, jotta enimmäishintojen ylityksiltä vältyttäisiin*
- *kustannussuunnittelun merkitystä ja kytkeytymistä muuhun suunnitteluun tulee korostaa esimerkiksi edellyttämällä pääsuunnittelijalta kustannusosaamista*
- *tulee selvittää, miten tilahankkeiden päätöksentekoa voitaisiin nopeuttaa.*

4.10 Liikennelaitoksen sanktiot ajamatta jääneestä bussiliikenteestä

Arvioinnin taustatiedot ja tavoite

Helsingin kaupungin bussiliikenteen ajamatta jääneiden vuorojen runsaus on noussut yleiseen keskusteluun erityisesti alkusyksystä 2008. On noussut esille kysymys siitä, mistä määrän kasvu johtuu, sekä siitä, kuinka kalliiksi kaupungin omalle bussiliikenneyhtiölle ajamatta jääneet vuorot tulevat. Tässä arvioinnissa apuna oli liikennelaitoksen (HKL) liikennesuunnittelijan raportti, haastattelu ja taloushallinnon selvitykset.

Syyt bussiliikennevuorojen ajamattomuuteen

Helsingin kaupunki järjestää bussiliikenteensä liikennöitsijöiden kanssa sopimuksin, kilpailuttamalla linjoja säännöllisesti. Sopimuksissa vuorojen ajamattomuus on sanktioitu. Huolimatta tästä, vuoroja jää joka kuukausi ajamatta vaihteleva määrä, noin 0,1 - 0,2 prosenttia vuoroista. Tilanne pahentui olennaisesti elokuussa 2008, jolloin kesäliikenteessä siirryttiin talviaikatauluihin. Ajamatta jääneiden vuorojen määrä nousi yhteen prosenttiin.

Tilanne johtui ensisijaisesti siitä, että Helsingin Bussiliikenne Oy, joka oli voittanut linjoja edellisessä kilpailutuksessa, ei kyennyt palkkaamaan kuljettajia tarvittavassa aikataulussa ja samanaikaisesti kuljettajien ylityökiintiöt tulivat täyteen. Helsingin Bussiliikenne Oy hoitaa tällä hetkellä Helsingin kaupungin sisäisistä linjoista 75 prosenttia.

Suurin yksittäinen ja yleisin syy linjojen ajamattomuuteen onkin ajoittainen tai jatkuva kuljettajapula, josta sakotetaan liikenteenharjoittajien rekrytointiponnisteluista huolimatta. Yksi merkittävä syy ajamattomuuteen aiheutuu kalustosta. Joissain tapauksissa kuljettajat "unohtavat" ilmoittaa eteenpäin ajamattomuuden, jolloin tieto jää nykyisellään pimentoon. Osa ajamattomuudesta ei johdu kuljettajista tai liikenteenharjoittajan järjestelyistä. Suuret massatapahtumat, poikkeukselliset säät, kolarit ym. aiheuttavat liikennöinnissä sellaisia häiriöitä, että ne yleisten ehtojen mukaan olisivat luettavissa ajamattomiksi.

Ajamatta jääneiden vuorojen sanktiot

Ajamatta jääneestä liikenteestä ei makseta korvausta. Lähtö katsotaan ajamattomaksi myös, jos lähtö viivästyy viisitoista minuuttia, bussi lähtee päätepysäkiltä etuajassa tai myöhemmin kuin seuraava aikataulun mukainen lähtö. Väärällä kalustolla ajamisesta seuraa korvausten vähenemistä.

HKL on kiristänyt ajamattomuudesta tulevia sanktioita pari vuotta sitten. Uudet, kiristetyt sanktiot koskevat ensi kertaa vuoden 2009 alusta liikenteen aloittaneita kohteita. Ajamaton liikenne perustuu liikenteenharjoittajien ilmoituksiin tai HKL:n omiin selvityksiin (liikennetarkastajat ja matkakortista saatavat tiedot). Tilaaajan sähköinen järjestelmä HELMI on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2009 loppupuolella ja asentaa kaikkiin busseihin viimeistään vuonna 2010.

Vuoden 2008 elokuussa Helsingin bussiliikenne Oy:n menetykset sanktioiden vuoksi olivat peräti 120 000 €. Jokaisen ajamattoman vuoron hinta on noin 60–65 €, joten keskimäärin vuoroja jää ajamatta noin 3500, näin HKL jättää sanktioiden vuoksi maksamatta liikennöijille arviolta 210 000–227 500 € kuukausittain. Vaihtelu on kuitenkin erittäin suurta.

Täyteen tietoon ajamattomuuden määrästä ei kuitenkaan päästä ennen kuin matkakorttijärjestelmästä saadaan valmiit raportit ajamattomista lähdöistä. HKL on täydentämässä yleisiä ehtoja siten, ettei ajamattomuudesta sakoteta silloin kun se lakkojen, tulipalojen yms. ohella on luettavissa ylivoimaiseksi esteeksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *keskeisin ongelma, tilatun palvelun toteutumatta jääminen, ei ratkea vain sanktioin tilanteessa, jossa alalla on voimakas henkilöstöpula ja kalustolle asetetut vaatimukset kärsivät hintakilpailutuksen myötä*
- *ajamatta jääneen liikenteen sanktioiden tulee olla riittävän suuret siten, että ne kannustavat kaikkien vuorojen ajamiseen*
- *tulevan bussiliikenteen tilaajayksikön olisi käytettävä tulevissa kilpailutuksissaan riittävästi laadullisia ja toimintavarmuuteen liittyviä sekä ekologisesti kestäviä kriteerejä.*

4.11 Lapsiperheiden kotipalvelut ja varhainen tuki

Kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2001 hyväksyä Helsingin kaupungin lapsi- ja perhepoliittisen ohjelman. Ohjelmassa on edellytetty, että haavoittuvissa oloissa elävien lasten tarpeet otetaan ensisijaisesti huomioon ja kaikilla on vastuu ehkäisevien ja varhaisten toimenpiteiden käynnistämisestä.

Vuoden 2008 alussa voimaan tullessa lastensuojelulaissa (13.4.2007/417) on säädetty, että kuntien palveluja järjestettäessä ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että selvitetään lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Lisäksi kunnan on järjestettävä tarvittaessa erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa. Laki edellyttää siten kahta asiaa: tunnistamista ja mikäli tilanne niin vaatii, tukitoimenpiteitä.

Arvioinnin kohteina olivat sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen varhaisen tuen työmuodot ja niistä saadut kokemukset. Arviointi toteutettiin osittain kyselynä. Erityisenä painopistealueena on ollut sosiaaliviraston perhekeskusten lapsiperheiden kotipalvelutoiminta, kotipalvelujen kysyntä ja saatavuus, suoritteet ja kustannukset sekä kokemukset varhaisesta tuesta.

Varhainen tuki sisältyy useimpiin lapsiperheiden palveluihin. Terveyskeskuksen lastenneuvonta, sosiaaliviraston lasten päivähoito ja perheneuvolat, leikkipuistot ja koululaisten iltapäivätoiminta sekä perhekeskusten palvelut ja niihin sisältyvät kotipalvelut tukevat perheitä arjessa selviämisessä.

Työntekijöiden havaintojen mukaan varhaisen tuen tuloksilla on saatu aikaan positiivisia muutoksia perheiden elämäntilanteeseen. Kyselyjen perusteella käsitykset asiakkaiden varhaisen tuen tarpeesta olivat hyvin samankaltaisia palvelumuotojen sisällä ja myös niiden välillä. Mikäli varhainen tuki ei riitä, voidaan perhe ohjata elämäntilanteensa edellyttämiin muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Lapsiperheiden kotipalvelun tuottajana on oman alueen perhekeskus. Tilannearvio lapsiperheen kotipalvelun tarpeesta tehdään asiakkaan selvityksen mukaan joko puhelimitse, kotikäynnillä tai hoitokokouksessa. Kotipalvelun ohjaaja tekee päätöksen palvelun tarjoamisesta, kun palvelun saatavuuskriteerit ja käytettävissä olevat resurssit on otettu huomioon. Aluekohtaisesti eniten lapsiperheiden kodinhoitoapua saaneita kotitalouksia on ollut itäisessä ja koillisessa Helsingissä.

Lapsiperheiden kotipalvelujen palvelutarvetta ei seurata järjestelmällisesti. Perhekeskuksissa on kuitenkin tuntuma siitä, että palvelun kysyntä ylittää tarjonnan. Tilapäistä apua ei ole aina voitu antaa eikä käyntikertoja ole kaikkien perheiden osalta ollut riittävästi. Syynä tähän tilanteeseen pidettiin resurssivajetta. Vaje voi olla tilapäistä johtuen esimerkiksi henkilökunnan sairaustapauksista tai pysyvämpää eli vakansseja on liian vähän palvelujen kysyntään nähden tai avoimiin vakansseihin ei saada työntekijöitä. Vakansseja ja sijaisuuksia ei täytetä automaattisesti, vaan tapauskohtaisesti harkitaan, voidaanko palvelut tuottaa sen hetkellä työvoimalla.

Maahanmuuttajaperheiden vanhempien kielitaito on usein heikko: varsinkin äitien keskuudessa on luku- ja kirjoitustaidottomuutta. Tämä puolestaan aiheuttaa tuen tarvetta perheen erilaisten asioiden hoidossa. Maahanmuuttajataustaisten perheiden koti- ja muidenkin sosiaalipalvelujen tarve todennäköisesti vähenisi, jos vanhempien kielenopetusta tehostettaisiin.

Lapsiperheiden kotihoitoapuun käytettiin vuonna 2008 kaikkiaan 3,7 milj. euroa. Lastensuojeluun ja muihin perheiden palveluihin käytettiin 158 milj. euroa. Summaan sisältyi 10 milj. euron ylitys, josta huomattavin osa aiheutui lastensuojelun laitoshoidosta. Lapsiperheiden kotipalvelu oli 2,3 % kaikista lastensuojelun ja muiden perheiden palvelujen käyttömenoista. Alueellisten perhekeskusten sosiaali- ja lähityön menot olivat myös samaa suuruusluokkaa. Kodinhoitoavun piirissä olevia kotitalouksia oli 1 084 vuonna 2007 ja käyntejä 22 319. Palvelun piirissä olleiden kotitalouksien määrä on viime vuosina vähentynyt, samalla kun käyntien määrä on lisääntynyt.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *lapsiperheiden kotipalveluiden kysynnän ja tarjonnan kokonaistilanne tulee kartoittaa erityisesti yksinhuoltajaperheiden osalta ja selvittää myös palvelujen saatavuuden alueelliset erot*
- *lapsiperheiden varhaisella tuella ja kotipalvelulla tulee olla riittävät resurssit, joiden avulla perheet selviäisivät ongelmatilanteista ilman, että joudutaan turvautumaan huostaanottoihin ja kalliisiin lastensuojelun sijoituksiin. Tuen kohdentamisessa on syytä painottaa ennaltaehkäisyä jo kustannussyistäkin.*
- *maahanmuuttajien kotoutumista edesauttava tekijä on riittävä suomen kielen taito. Erityisesti perheellisten maahanmuuttajanaisten kielitaitoa tulee edistää tehokkaasti, koska tällä voidaan vähentää sosiaalipalvelujen, esimerkiksi kotipalvelujen tarvetta.*

4.12 Kotihoito ja vanhuspalveluohjelman strategiset linjaukset

Arvioinnin aihe ja tavoite

Kotihoidon lisäämisen tarve liittyy palvelutarpeiden kasvuun väestön ikääntymisen myötä ja pyrkimykseen vähentää yli 75-vuotiaiden laitosasumista ja näin tarjota ikääntyvälle väestölle mahdollisuus asua mahdollisimman pitkään kotona heidän toiveidensa mukaisesti.

Helsingin kaupunki yhdisti vuoden 2005 alusta alkaen terveyskeskuksen kotisairaanhoidon ja sosiaaliviraston kotipalvelun terveyskeskuksen alaisuudessa toimivaksi kotihoito-osastoksi. Koikeilusta tuli pysyvä kaupunginvaltuuston 26.11.2008 päätöksellä.

Tämä arviointi selvitti, miten kaupungin *hyvinvointi ja palvelut* -strategiaa ja *vanhuspalveluohjelman* linjauksia on toteutettu kotihoidossa. Arvioinnin keskeiset lähteet ovat vanhuspalveluohjelma ja kotihoitokokeilun väliarviointi sekä loppuraportti. Arvioinnissa on kuultu kotihoidon johtajaa ja Lupaava-hankkeen projektipäällikköä.

Kotihoito palveluna

Kotihoito ja kotipalvelu sisältävät päivittäiseen elämiseen liittyvät toiminnot: ruokailu, pukeminen, ulkoilu, lääkityksestä huolehtiminen, sairaanhoidolliset toimenpiteet, henkilökohtainen hygienia ja kodin siisteys sekä mahdollinen asiointipalvelu. Helsingissä kotihoito-osasto on yksi terveyskeskuksen kuudesta kliinisestä toiminnasta vastaavasta osastosta.

Kotihoidon asiakkaaksi tullaan useimmiten sairaalan tai terveysaseman lääkärin läheteellä, mutta myös sosiaalityöntekijä, asia-

kas itse, omainen, naapuri tai joku muu läheinen voi ottaa yhteyttä kotihoitoon. Kotihoitotiimin terveydenhoitaja tekee ensikäynnin asiakkaan luo. Tällöin arvioidaan myös tarve mahdollisille apuvälineille ja kodin muutostöille.

Yhdistetyn kotihoidon (kotipalvelu ja kotisairaanhoido) palvelua sai 15 993 asiakasta vuonna 2008. Sekä asiakkaiden että asiakaskäyntien määrä on myös kasvanut.

Strategiset tavoitteet ja vanhuspalveluohjelman linjaukset

Helsingin kaupungin yhteisstrategioiden yksi osa-alue on hyvinvointi ja palvelut. Tätä osa-aluetta koskevat strategiat ovat:

- kaupungin palvelukokonaisuuden kehittäminen asiakaslähtöisesti
- kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa
- syrjäytymisen ehkäisy ja yhteistyön kehittäminen siinä
- kaupungin henkilökunnan osaamisen vahvistaminen.

Vuosia 2006–2009 koskeva vanhuspalveluohjelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 19.4.2006. Sen strategisia linjauksia vanhuspalveluiden kehittämiseksi ovat mm. seuraavat:

- toimintakyvyn ylläpitäminen ja vahvistaminen
- kotona asumisen tukeminen
- henkilöstön pysyvyyden ja riittävyyden varmistaminen
- kustannusten hallinta.

Tavoitteiden toteutuminen

Tarpeiden tunnistaminen

Tarpeiden tunnistaminen on tehty vuodesta 2005 kotisairaanhoidon ja kotipalvelun moniammatillisissa tiimeissä. Mikäli kotihoitopalvelulle on tarvetta, jokaiselle uudelle asiakkaalle tehdään yhdessä asiakkaan, omaisen, terveydenhoitajan ja tulevan vastuuhoitajan kanssa hoito- ja palvelusuunnitelma ja nimetään vastuuhoitaja.

Vanhuspalveluohjelman mukaan kotihoidossa panostetaan dementoivien sairauksien varhaiseen toteamiseen ja dementiaa sairastavien henkilöiden hoidon järjestämiseen vuonna 2005 alkaneella muistikoordinaattorikokeilulla. Nykyään kaupungilla toimii viisi muistikoordinaattoria ja kotihoidon kuusi omaa geriatria ovat



mahdollistamassa asiakkaiden varhaista diagnosointia. Jokaisella viidellä terveydenhuollon palvelualueella toimii nk. mielenterveys-tiimi, joka tekee yhteistyötä palvelualueen kotihoitotiimien kanssa.

Syrjäytymisen ehkäisyyn pyritään myös vuonna 2006 käynnistyneessä Lupaava-hankkeessa, jossa kotihoito on koordinoimassa yhteistyötä alueellisten toimijoiden, seurakuntien ja kolmannen sektorin kanssa.

Asiakasnäkökulma

Kotihoito-osasto toteutti kokeilujakson aikana 2005–2008 vuosittain loka-marraskuussa asiakastytyväisyyskyselyn kaikille kotihoidon kuukausimaksuasiakkaille. Tämän lisäksi seurataan kotihoitoon ja potilasasiamiehelle tulleita muistutuksia ja kanteluita. Sekä kyselyt että tulleet palautteet on käsitelty tarkkaan ja niiden pohjalta toimintaa on voitu suunnata uudelleen.

Asiakkaiden yksi keskeinen tyytymättömyyden aihe on kotihoito-käynnin kiireisyys ja pinnallisuus. Tähän on kiinnitetty huomiota, mutta työn sisältöä on vaikea kehittää jatkuvan työvoimapulan vuoksi. Tukipalveluiden käyttö on merkinnyt sitä, että kodissa käynyt moninkertainen määrä ihmisiä, vaikka etukäteen oletettiin toista, samalla kun se on lisännyt kotihoidon työntekijöiden työtä.

Muita havaintoja

Kotihoitokokeilun loppuarvioinnin tulos viittaa siihen, että palvelun laatu on pysynyt vakaana ja tasaisena 2005–2008. Kotikäynnin yksikkökustannus on ollut laskeva koko tarkastelujaksolla.

Kokemukset kotipalvelun omista lääkäreistä ovat osoittautuneet hyviksi. Fysioterapia- ja toimintaterapiapalveluja ei ole ollut tois- taiseksi riittävästi tarjolla kotihoidossa. Suunnitteilla on vuodelle 2009 kuusi toimintaterapian vakanssia, mutta toteutuksesta ei la- man takia ole varmuutta.

Kokeilun loppuraportissa tuli ilmi, että asiakkaalle ei ole aina sel- vää, mihin palveluihin hän on oikeutettu ja mikä on vastuuhoidajan rooli. Sosiaalityöntekijän puuttuminen kotihoidossa näkyy siinä, että asiakas ei saa riittävän perusteellista tietoa siitä, mihin avus- tuksiin ja etuuksiin hän on oikeutettu.

Keskeiset haasteet

Kotihoidossa on erittäin suuri pula hoitajista. Henkilöstöpulaan on koetettu vastata kouluttamalla henkilökuntaa ja oppisopimuskoulutuksella. Vuonna 2007 avoinna olevien vakanssien määrä oli 6,8 %. Henkilöstövaje kuormittaa työssä niin paljon, että lähtövaihtuvuus on suuri ja kaupungin houkuttavuus työnantajana heikentynyt.

Loppuarvioinnin tuloksena sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen yhteistyö on hyvää ja toimivaa, mutta silti organisaatorajat vaikuttavat palvelujen tuotantoon. Lisäksi sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen yhteistyö vaihtelee alueittain. Vanhuspalveluohjelman ja -strategioiden uudelleen suuntaaminen on ajankohtaista vuonna 2009.

Tavoitteena on, että palveluohjausta, tiedottamista ja vapaaehtoistyötä tulee kehittää siten, että myös huonokuntoiset kotihoidon asiakkaat voisivat hakeutua päivätoiminnan tarjoamiin palveluihin Lupaava-hankkeessa saatavien hyvien kokemusten perusteella.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen on lisättävä yhteistyötä vanhusten palveluissa siten, että palveluketjuista tulee entistä saumattomampia*
- *kuntoutusta (erityisesti sairaalahoidon jälkeen) on lisättävä siten, että laitoshoitoon palaaminen voidaan estää tai siirtää sitä eteenpäin. Vastaavasti etsivään, ennaltaehkäisevään kuntoutukseen on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota, esimerkiksi Lupaava-hanke ja Apua kotiin (Helsingin kotihoidon palvelupaletti).*
- *kaupungin on vahvistettava toimenpiteitä kotihoidon sosiaalityöntekijöiden saamiseksi*
- *kotihoidon vastuuhoitajan roolia ja tiedottamista tulee selkiyttää siten, että asiakkaat ja omaiset tuntevat kaikki ne palvelut ja etuisuudet, joihin asiakas on oikeutettu, sekä muut tarjolla olevat palvelut.*

4.13 Palvelurakenteen muutos vanhusten laitoshoidosta palveluasumiseen

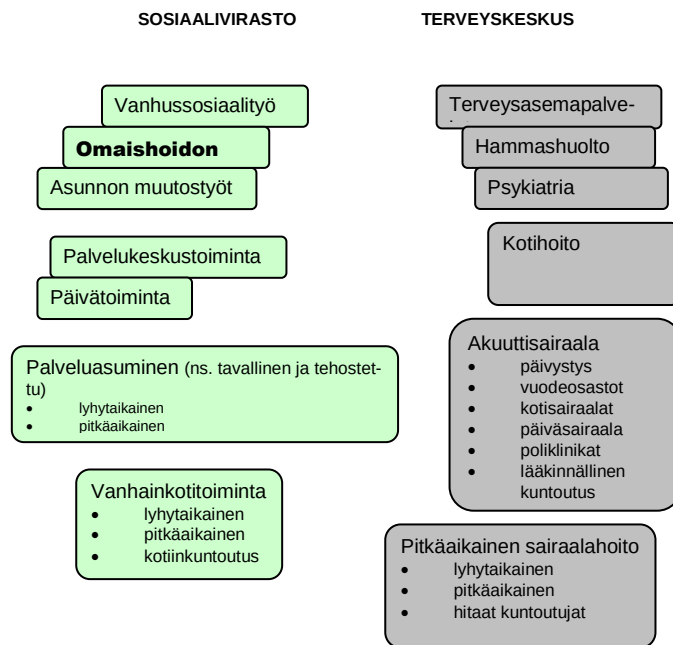
Helsingin vanhuspalveluohjelmassa vuosille 2006–2009 strategia linjauksia ovat mm. ympärivuorokautisen hoidon rakenteen uudistaminen. Tavoitteena on ollut laitospaikkojen määrän vähentäminen, kotihoidon tehostaminen ja tehostettujen asumispalvelujen lisääminen sekä asiakkaiden sijoittuminen joustavasti hoitotarvetta vastaavaan paikkaan. Tämä arviointi on katsaus vanhusten laitoshoidon tilanteeseen.

Asiakkaan ohjaaminen ympärivuorokautiseen laitoshoitoon tai palveluasumiseen tapahtuu SAS-käsittelyn (hoidon tarpeen arviointi ja asiakassijoitustoiminta) kautta. SAS-työpari ratkaisee SAP-

ryhmän⁴ lausuntojen perusteella, minkä tasoisen hoidon tarpeessa asiakas on. Arvioon vaikuttaa myös RaVa-indeksi⁵.

Pitkäaikaisia hoitopaikkoja on kaupungin vanhustenkeskuksissa ja pitkäaikaissairaaloissa. Vuonna 2008 75 vuotta täyttäneiden määrä oli 38 502. Heistä pitkäaikaisessa vanhainkotihoitossa oli 2 892 ja pitkä- tai lyhytaikaisessa sairaalahoidossa 1 493 sosiaaliviraston ja terveystoimen vuositilastojen mukaan.

Sosiaali- ja terveystoimen laitoshoidon ja asumispalvelut



Pitkäaikainen vanhainkotihoito

Sosiaaliviraston järjestämä vanhainkotihoito on tarkoitettu ikään-tyville helsinkiläisille, jotka eivät selviä kotona eivätkä palvelu-asunnossa vaan tarvitsevat jatkuvasti ympärivuorokautista hoitoa. Kaupungilla on neljä omaa vanhustenkeskusta (Kustaankartano, Kontula, Riistavuori ja Roihuvuori) sekä kaupunkikonserniin kuuluva Helsingin Seniorisäätiö. Palveluja ostetaan lisäksi useilta yksityisiltä vanhainkotipalveluja tuottavilta yhteisöiltä.

Vanhainkotihoito voi sisältää sekä pitkäaikaista että lyhytaikaista laitosasumista. Vanhainkodeissa hoidetaan iäkkäitä henkilöitä, jotka eivät kuntoutuksenkaan jälkeen selviydy kevyemmissä hoivaolosuhteissa. Lähes kaikki asiakkaat ovat dementoituneita tai psykiatrisia.

⁴ SAP-ryhmät muodostuvat asiakaskohtaisesti oma/vastuuhoitajasta, kotihoito-osaston lääkäristä, sairaalan/vanhustopalvelujen sosiaalityöntekijästä sekä tarvittavista muista erityistyöntekijöistä kuten esimerkiksi fysioterapeutista, toimintaterapeutista ja dementia-neuvojasta.

⁵ päivittäisen avun, erityisesti hoivan tarvetta ja asiakkaan fyysistä toimintakykyä kuvaava mittari.

Helsingin Seniorisäätiön ylläpitämiä hoitoyksiköitä ovat Antinkoti, Kannelkoti, Mariankoti, Osmonkallio ja Pakilakoti. Säätiön viides-
sä hoitoyksikössä on yhteensä 724 hoitopaikkaa. Kaupunkikon-
sernin ulkopuolisia ostopalveluina toteutettuja laitoshoitopaikkoja
oli vuonna 2007 eri yksiköissä 595.

Kuudesta suurimmasta kaupungista vanhainkotien hoitopäivissä
tapahtuneet muutokset olivat pienimmät Helsingissä tarkastelu-
ajanjaksolla 2003–2007. Vanhainkotihoitossa olevien määrä on
pysynyt lähes samana vuosien varrella.

Vanhusten pitkäaikainen sairaalahoito

Terveyskeskuksen pitkäaikaissairaala järjestää ”helsinkiäisten
vaikeasti ja pitkäaikaisesti sairaiden henkilöiden yksilöllistä, asian-
tuntevaa, kuntoutumista ja toimintakykyä tukevaa pitkä- ja lyhytai-
kaista sairaalahoitoa sekä inhimillistä saattohoitoa”. Pitkäaikais-
sairaaloita ovat Kivelän, Koskelan, Myllypuron ja Suursuon sai-
raalat. Niissä on yhteensä 41 vuodeosastoa ja 1 165 sairaansijaa.

Pitkäaikaishoitoon sijoitetuista potilaista 90 % tulee akuuttisairaa-
lan kautta, muut palveluasunnoista tai kotoa. Noin puolet potilais-
ta vaihtuu vuosittain. Potilaista 85 % (550) kuolee, sillä he ovat
yleensä iäkkäitä, vaikeimmin sairaita ja huonokuntoisia. Noin 15
% potilaista voi kuntouduttuaan ja toimintakyvyn kohentumisen
myötä sijoittua muualle (kotiin, vanhainkotiin tai palveluasumi-
seen).

Terveyskeskuksen toiminnan tavoitteena on, että pitkäaikaissai-
raalassa pitkäaikaisessa sairaalahoidossa olevien 75 vuotta täyt-
täneiden osuus vastaavan ikäisestä helsinkiläisestä väestöstä
pienenee. Tämä tavoite on saavutettu pitkäaikaissairaalassa täs-
mentämällä potilasohjausta, vähentämällä sairaansijamäärää ja
kehittämällä hoitoa siten, että kevyempiin hoitomuotoihin ja kotiin
lähtijöiden määrä on lisääntynyt.

Lyhyt- ja pitkäaikaisessa sairaalahoidossa olevien määrä on vä-
hentynyt 142 henkilöllä vuodesta 2003. Vuonna 2008 oli 13 % 75
vuotta täyttäneistä lyhyt- tai pitkäaikaisessa sairaalahoidossa. Pit-
käaikaishoidon sairaansijojen määrä on vähentynyt 13,8 % nel-
jässä vuodessa.

Palveluasuminen

Palveluasuminen kuuluu sosiaaliviraston palveluihin. Palveluas-
misen paikkoja oli 2 276 kpl vuonna 2008 ja asiakkaita sekä lyhyt-

että pitkäaikaisessa palveluasumisessa vuoden aikana oli 3 065 (luvuissa mukana sekä omat että ostopalvelupaikat).

Pitkäaikainen palveluasuminen on tarkoitettu pääsääntöisesti 75 vuotta täyttäneille, jotka tarvitsevat runsaasti ympärivuorokautista hoivaa ja apua. Tavoitteena on omatoiminen asuminen turvallisesti. Asiakas asuu omassa tai kahden hengen huoneessa ja palveluun kuuluu mm. ruokahuolto, pyykki- ja vaatehuolto, siisteys, turvapalvelu, virkistystoiminta, asiointiapu, perushoito sekä terveyden- ja sairaanhoito. Asiakkaalta perittävä maksu on palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen siten, että asiakkaalta peritään vuokra, perusmaksu, ateriamaksu ja muista henkilökohtaisista palveluista perittävät maksut. Maksu määräytyy maksukyvyn mukaan niin että nettotuloista jää jäljelle 20 % tai vähintään 217,10 euroa kuukaudessa (vuonna 2009).

Lyhytaikaista palveluasumista tarjotaan 75 vuotta täyttäneille, jotka tarvitsevat ympärivuorokautista hoivaa lyhytaikaisesti. Maksut määräytyvät lyhytaikaisessa palveluasumisessa hieman eri tavalla: alkuvaiheessa maksut ovat laitoshoidon suuruiset. Sekä pitkä- että lyhytaikaista palveluasumista haetaan alueen sosiaali- tai lähityön yksiköstä vanhuspalvelujen sosiaalityöntekijältä, joka tekee myös päätöksen palveluasumiseen pääsystä. Palvelun tuottaa sosiaalivirasto tai yksityinen palvelutalo.

Palvelurakenteen muutos

Asiakasmäärillä mitattuna yli 75-vuotiaiden määrä on kasvanut eniten kotihoidossa. Palveluasumisessa olevien osuus on noussut. Esimerkiksi vuonna 2008 palveluasumispaikkoja kasvatettiin 68 paikalla ja sairaansijoja vähennettiin 50:llä. Pitkäaikaista sairaalahoitoa on siis saatu supistettua. Sen sijaan vanhainkotihoidossa ei ole tapahtunut muutosta.

Viimeksi tehdyn väestöennusteen mukaan Helsingissä olisi 75 vuotta täyttäneitä lähes kaksinkertainen määrä kolmenkymmenen vuoden kuluttua. Mikäli arvioidaan, että 75 vuotta täyttäneiden osuus esimerkiksi kaupungin omissa ja ostopalveluvanhainkohteissa säilyisi vuoden 2007 tasolla sekä hoitotarve ja hoitotarpeen määrittely olisivat ennallaan, vuonna 2037 tarvittaisiin kaksinkertainen määrä vanhainkotipaikkoja.

Vaikka kotihoitoa tulee edelleen pitää aina ensisijaisena vaihtoehtona, tulee eri palveluita tarkastella myös kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta. Kotihoidon ja ympärivuorokautisen laitoshoidon kokonaiskustannukset tiedetään melko tarkkaan, mutta palveluasumisen kokonaiskustannuksista ei ole selvää käsitystä.

Palveluasumisen kustannuksia tulee tarkastella sekä julkisen rahoituksen ja erikseen kaupungin talouden että asiakkaan oman maksukyvyn kannalta. Palveluasumisessa asiakas joutuu itse kustantamaan itselle jäävästä käyttövaraosuudestaan sellaisia menoja, jotka tällä hetkellä sisältyvät laitoshoidon kustannuksiin, ja jotka kunta kustantaa. Asiakkaat ovat siten eriarvoisessa asemassa.

Palveluasumisen, vanhainkotien ja sairaalahoidon käyttö tulee kohdistaa tarpeiden ja tarkoituksen mukaan. Esimerkiksi asiakkaiden asuttaminen sellaisessa palvelussa, jotka on tarkoitettu paljon hoivaa tai hoitoa tarvitseville asiakkaille, ei ole järkevää ja tuhlaa resursseja. Toisaalta elämän loppuvaiheen hoiva voi olla niin vaativaa, että sairaaloiden pitkäaikaishoidosta ei ole mahdollista siirtää henkilöitä kotihoitoon tai palveluasumiseen kuin tiettyyn rajaan asti.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *sosiaaliviraston ja terveystieteiden keskuksen olisi syytä tehdä selvitys palveluasumisen kustannusten jakautumisesta valtion, kaupungin ja asiakkaiden kesken, ennen kuin ympärivuorokautisen laitoshoidon paikkojen jatkokehittämisestä päätetään*
- *asiakasmaksujen tulee ohjata palvelutarpeen mukaiseen hoitoon. Nykytilanteessa laitoshoidon tulee asiakkaalle edullisempi kuin kevyempi palveluasuminen, vaikka tarvetta raskaaseen hoitoon ei olisikaan. Kaupungille puolestaan edullisin ratkaisu on palveluasumisen lisääminen vanhainkotihoitoon sijasta.*
- *myös alle 65-vuotiaitten palveluasuminen olisi syytä selvittää samanaikaisesti, koska terveystieteiden keskuksen sairaaloissa on kymmeniä alle 65-vuotiaita odottamassa palveluasumipaikkaa ja näin sairaalapaikat ovat epätarkoituksenmukaisessa käytössä*
- *palvelurakenteen kehittämisestä huolimatta vanhustenhuollossa on varauduttava siihen, että ympärivuorokautisen hoidon paikkojen määrää ei ehkä ole mahdollista vähentää, koska ikääntyvän väestön määrä kasvaa.*

4.14 Vanhusten sosiaali- ja lähityö sekä päivätoiminta

Vanhuspalveluohjelman eräänä keskeisenä kehittämistehtävänä vuosina 2006–2009 on varautuminen ikäihmisten määrän lisääntyessä palvelurakenteen muuttamiseen avohoito-painotteisempaan suuntaan. Arvioinnin painopistealueina olivat sosiaali- ja lähityö sekä vanhusten palvelukeskus- ja päivätoiminta. Arvioinnissa oli tarkoitus selvittää palvelujen käyttöä ja kustannuksia, palvelujen saatavuutta ja asiakastytyvyyttä. Vaikuttavuusnäkökulmaa arvioitiin vanhusten päivätoiminnan osalta.

Sosiaalihuoltolakiin tehtiin vuoden 2009 alusta muutos, jossa säädetään kuntien velvollisuudesta järjestää ikäihmisten palvelutarpeen arviointi. Jokaisella 75 vuotta täyttäneellä henkilöllä on oikeus päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin viimeistään seitsemän arkipäivän kuluttua yhteydenotosta. Palvelutarpeen arviointi voi koskea kaikkia sosiaalitoimen palveluja, esimerkiksi omaishoidon tukea, asumispalveluja, kuljetuspalvelua, asunnon muutostöitä, toimeentuloturva ja kotihoidon kotipalvelua.

Vanhuspalvelujen *sosiaali- ja lähityön* eräänä tehtävänä on syrjäytymisuhassa tai muuten avun tarpeessa olevien vanhusten auttaminen. Tärkeää on ennakoivasti löytää yksinäiset, turvattomat ja syrjäytymisuhassa olevat vanhukset ja tukea heitä siten, ettei heidän näiden syiden vuoksi tarvitse hakeutua ympärivuorokautiseen hoitoon. Sosiaalipalvelujen neuvonnan (S-Info) yhteydessä toimii myös Seniori-info, joka on erikoistunut ikäihmisten kysymyksiin.

Palvelukeskustoiminta on tärkeä osa valtuuston hyväksymän vanhuspalveluohjelman mukaista vanhustyötä, koska se edistää ikäihmisten välistä yhteisöllisyyttä ja sen tuomaa vertaistukea.

Asiakkaat hakeutuvat palvelukeskuksiin itsenäisesti. Palvelukeskustoiminnasta on suuri osa virkistys- ja harrastusluonteista toimintaa, liikuntaa ja sosiaalista vuorovaikutusta. Palvelukeskusten eräänä kehittämistehtävänä on syrjäytymisen ehkäiseminen. Myös ulkopuoliset toimijat, kuten vapaaehtoistyöntekijät ja järjestöt voivat olla mukana tässä toiminnassa.

Helsingissä toimii kahdeksan palvelukeskusta ja kolme virkistyskeskusta eri puolilla kaupunkia. Palvelukeskukset ovat suosittuja. Aukiolopäiviä on lisätty vuosittain. Vuonna 2007 kävijöitä oli keskimäärin 4 597 aukiolopäivää kohti. Kävijämäärän lisäys on ollut vuodesta 2003 lähes tuhat. Palvelukeskuksissa käy myös yli 85-vuotiaita. Palvelukeskuskorttien määrällä mitattuna heitä oli 849 vuonna 2007. Palvelukeskusten yhteenlasketut käyttömenot olivat 5,9 milj. euroa eli 2,9 % sosiaaliviraston vanhusten palveluiden menoista vuonna 2008.

Palvelukeskusten toiminnasta tehtiin vuonna 2008 asiakaskysely, johon vastasi noin 1 200 palvelukeskuksen käyttäjää. Vastaajista 85 % koki palvelukeskustoiminnan pitävän aktiivisena ja virkeänä. Kolme neljännestä oli löytänyt toiminnan kautta mielekästä tekemistä sekä uusia ystäviä ja tuttavlia.

Päivätoiminnan (aikuisten päivähoito) tavoitteena on muistisairaiden asiakkaiden tai omaishoidettavien kotona asumisen tukeminen, omatoimisuuden ylläpitäminen ja itsenäisen tai tuetun selviytymisen edistäminen kotioiloissa sekä omaisten ja omaishoitajien jaksamisen tukeminen. Päivätoiminnalla tuetaan siis *asiakkaan*

toimintakykyä, jolloin kotona asumisen vaihe muodostuu mahdollisimman pitkäksi ja vastaavasti mahdollinen tuleva palveluasumis- tai laitoshoitovaihe jää lyhyemmäksi.

Päivätoimintaan kuuluu kuljetus asiakkaan kotoa ja kotiin, ateriat päivätoiminnan aikana aukioloajasta riippuen (aamiainen, iltapala, lounas, päivällinen, iltapäiväkahvi) sekä toimintaan liittyvät materiaalit jne. Kuljetukset järjestetään ryhmäkuljetuksina.

Toimintayksiköt sijaitsevat vanhustenkeskuksissa, palvelutaloissa ja osassa palvelukeskuksia tai ne ovat erillisiä päivätoimintatiloja. Kaupungin omia toimintayksiköitä oli 17 ja näissä päivätoiminnan paikkoja kaikkiaan 211 vuoden 2007 lopussa. Kiinteitä ostopalvelupaikkoja oli 28 kolmessa eri toimintayksikössä. Lisäksi kolmessa muussa ostopalveluyksikössä ei ole ”kiinteitä paikkoja”, vaan hoito ostetaan hoitopäivinä. Hoitopäivien määrä on kasvanut 50 % vuodesta 2003 vuoteen 2007 (42 321 hoitopäivää). Asiakaskunnasta valtaosa oli 75 vuotta täytäneitä (87 %).

Vanhuspalvelujen vastuualue on itse asettanut päivätoiminnan kattavuustavoitteeksi 5 % kaikista 75+ -ikäryhmään kuuluvista helsinkiläisistä. Vuonna 2007 peittävyys oli vanhuspalvelujen vastuualueen tekemän laskelman mukaan noin 3,6 %. Päivätoiminnan menot olivat 5,1 milj. euroa eli 2,5 % vanhustenhuollon käyttömenoista vuonna 2008.

Päivätoimintayksikkö Meripihkassa järjestettiin asiakkaiden toimintakykykartoitus, johon osallistui 52 asiakasta. Meripihkan toiminta pohjautuu erityisesti laitoshoidon ennakointien riskitekijöiden tunnistamiseen ja niihin vaikuttamiseen. Toimintakykykartoitus uusittiin puolen vuoden kuluttua. Kartoituksen tuloksena todettiin, että kuntoutuksella oli ollut myönteistä vaikutusta keskivaikeasti dementoituneiden vanhusten toimintakykyyn.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- vanhusten palvelukeskukset ovat tärkeä osa ennaltaehkäisevää ja ikäihmisten hyvinvointia edistävää toimintaa. Palvelukeskustoimintaa on suositeltavaa jatkaa ja kehittää jo kustannussyistäkin sekä miespuoliset kävijät huomioon ottaen.*
- vanhusten päivätoiminnan piiriin tulee tulevina vuosina lisätä paikkoja tarvetta vastaavasti. Tämä mahdollistaa sen, että osa helsinkiläisistä vanhuksista voi asua omassa kodissa pidempään aktiivisen kuntoutuksen avulla ja laitoshoidon tarvetta voidaan myöhentää tai jopa välttää.*

4.15 Pähde- ja mielenterveyshäiriötä sairastavien palvelut

Arvioinnin aihe ja tavoite

Vuosi 2004 oli vedenjakaja, jonka jälkeen päihdehaitat ovat lisääntyneet. Tuolloin alkoholiveron laskun ja matkustajatuonnin rajoitusten poistumisen myötä alkoholin käyttö ja siitä aiheutuvat haitat kohosivat huomattavasti. Vaikka kehitys ei ole näkynyt päihdepalvelujen asiakasmäärän kasvuna, terveyskeskuksen arvion mukaan Helsingissä voi olla lähes 50 000 alkoholin suurkuluttajaa.

Alkoholiongelmallisista 30–60 prosentilla arvioidaan olevan kliinisesti merkittävä depressio. Masennuspotilaista taas 10–30 prosentilla arvioidaan olevan samanaikainen alkoholiongelma. Osa potilaista on ns. kaksoisdiagnoosipotilaita. Kaksoisdiagnoosipotiilaalla tarkoitetaan potilasta, joka kärsii samanaikaisesta mielen-terveys- ja päihdehäiriöstä.

Arvioinnin tavoitteena oli kartoittaa päihde- ja mielenterveyshäiriötä sairastavien potilaiden palvelut ja niiden saatavuus Helsingissä sekä selvittää keskeisimmät näihin liittyvät ongelmat. Arviointiin sisältyi käynti Itäkeskuksen psykiatriselle poliklinikalle, jossa toimii kaksoisdiagnoosipotilaiden hoidon kehittämishankkeen pilottiryhmä.

Mielenterveys- ja päihdepalvelut Helsingissä

Mielenterveyspalvelujen kokonaisuus Helsingissä muodostuu sosiaali- ja terveydenhuollon mielenterveyspalveluista ja niitä täydentävistä palveluista, joita eri säätiöt, yhdistykset ja järjestöt sekä yksityiset tuottajat tarjoavat.

Päihdepalveluja ovat mm. hoidon tarpeen arviointi ja tilannekartoitus, avohoito, katkaisu- ja vieroitushoito, korvaus- ja ylläpitohoito sekä kuntoutus- ja asumispalvelut. Keskeisin päihdepalvelujen järjestäjä on sosiaalivirasto, jonka A-klinikoita on kaupungissa neljä. Palvelut ovat maksuttomia ja perustuvat vapaaehtoisuuteen. Polikliinisen päihdehuollon koko asiakasmäärä vuoden 2007 aikana oli 8 833.

Avopalveluiden lisäksi kaupungissa toimii selviämisasema ja laitostuntoutusta tarjoavia katkaisuhuoltoasemia sekä kuntouttavaa että jälkikuntoutusta tarjoavia laitoksia. Nuorten päihdetyöhön kuuluu kolme toimijaa: itäinen ja pohjoinen nuorisoasema sekä lasten ja nuorten ehkäisevää päihdetyötä tekevä Klaari Helsinki. Nuorisoasemat palvelevat 13–23 -vuotiaita. Keskeisin hoitoon haakeutumisen syy on tällä hetkellä alkoholi. Sosiaalivirasto on perustanut uutena toimintamuotona myös ns. matalan kynnyksen päiväkeskuspaikkoja.

Mielenterveyspalvelut

Mielenterveyskysymyksissä ensisijainen neuvonta-, arviointi- ja hoitopaikka on oman asuinalueen terveysasema, josta voi saada läheteen psykiatrian yksikköön, mikäli tilanne niin vaatii. Psykiatrian avohoitoon kuuluvat psykiatrian poliklinikat, joita on viisi eri puolilla kaupunkia. Jokaisella psykiatrian poliklinikalla on akuutti-työryhmä, jonka vastaanotolle saa ajan nopeasti. Vuonna 2008 psykiatrian poliklinikalla oli asiakkaita 16 679, mikä määrä on ollut hieman nousussa.

Psykiatrinen erikoissairaanhoito on erikoislääkärin johtamaa toimintaa avohoidossa ja sairaalassa. Auroran sairaalassa toimii psykiatrian päivystyspoliklinikka. HYKS:n päihdepsykiatrian vastuuyksikkö on tarkoitettu henkilöille, joilla on sekä vakava mielen-terveyshäiriö että samanaikainen huumeriippuvuus.

Kaksoisdiagnoosipotilaiden hoidon kehittämishanke

Kaupungin terveystieteiden keskuksella ja sosiaalivirastolla on parhaillaan käynnissä 31.12.2009 saakka kaksoisdiagnoosipotilaiden hoidon kehittämishanke, jossa hoidon piirissä on kerrallaan noin 60 henkilöä.

Hankkeen keskeisin toimintatapa on saada olemassa oleva palvelujärjestelmä toimivaksi kehittämällä uudenlaista työtapaa sosiaaliviraston ja terveystieteiden keskuksen välille. Hoito on integroitua hoitoa, jossa päihde- ja mielen-terveysongelmaa hoidetaan samanaikaisesti. Hankkeessa päästään käyttämään sekä terveystieteiden keskuksen että sosiaaliviraston tietokantoja, mikä ei muutoin olisi mahdollista. Alkoholiriippuvuudesta ei enää vaieta mielen-terveyspotilaiden kohdalla ja päinvastoin. Ns. motivoivaa haastattelua pyritään viemään eteenpäin.

Valtakunnallisen Mieli 2009 -ohjelman mukaan tavoitteena on, että mielen-terveys- ja päihdepalvelut tulisi saada ”saman oven takaa”. Kaksoisdiagnoosihankkeen väliarvioinnin tulokset tukevat tätä tavoitetta. Siinä nähtiin myös tärkeäksi, että ihmiset voisivat hakeutua hoitoon siihen hoitopaikkaan, jonka katsovat itselleen sopivaksi, sillä ongelmaa ei voida hoitaa siitä näkökulmasta käsin, mikä on vain työntekijän mielestä ensisijainen ongelma. Motivaatio ja luottamus hoitoa antavaan tahoon ovat olennaisia asioita hoidon onnistumisen ja asiakkaan hyvinvoinnin kannalta.

Kustannustehokkuus ja ongelmien ehkäisy

Päihde- ja mielen-terveyspalveluiden kustannustehokkuutta on vaikea mitata, sillä useimmiten on kyse pitkäaikaisesta vaikutavuudesta ja vaihtoehtoiskustannuksista. Alkoholismi yleensä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia terveydenhuollolle, joten päihde-

ja mielenterveyspalvelujen saatavuus vähentää näitä kustannuksia.

Muutoin julkisen sektorin interventio tuottaa parasta tulosta ehkäisevässä päihdetyössä ja perheiden auttamisessa, sillä usein ongelmat kulkevat useammassa sukupolvessa. Riskiryhmiä voidaan löytää mm. neuvoloiden varhaisella tuella (päiväkodit, koulut jne.).

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen tulee ottaa kaksoisdiagnoosihankkeessa hyviksi osoittautuvat käytännöt mahdollisimman pian käyttöön myös muussa päihde- ja mielenterveys-työssä*
- *sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen erillään oleva toiminta on asiakkaiden tarpeiden vastaista. Virastojen on yhdessä kehitettävä valtakunnallisen Mieli-suunnitelman mukaisia matalan kynnyksen yhdistettyjä mielenterveys- ja päihdeavohoitoyksiköitä.*
- *kaupungin tulee tukea päihteettömyyttä sekä asenteellisella että konkreettisella tasolla ja vahvistaa ennaltaehkäisevää toimintaa mm. käynnistämällä uudelleen sosiaaliviraston lapsiperheiden kotipalvelutoiminta*
- *terveyskeskuksen on varattava resursseja erityisesti lasten ja nuorten psykiatriin palveluihin.*

4.16 Liikuntaviraston avustukset liikuntaseuroille

Tämän arvioinnin tavoitteena oli selvittää liikuntaviraston jakamien avustusten jakoperusteet ja millaisia epäkohtia avustusten jakamiseen mahdollisesti sisältyy. Arviointi perustuu liikunta-virastoa koskevaan kirjalliseen aineistoon ja keskusteluihin liikuntaviraston edustajien kanssa.

Helsingin kaupungin yhteisstrategioiden mukaisesti liikuntatoimi tuottaa palveluja. Helsingin kaupunginvaltuuston 28.11.2001 hyväksymän Helsingin kaupungin liikuntapoliittisen ohjelman (2001–2010) mukaisesti liikuntaviraston tehtävänä on oikeudenmukaisella tukipolitiikalla varmistaa, että kuntalaisilla on mahdollisuus harrastaa liikuntaa edullisesti ja monipuolisesti.

Arvioinnissa selvitettiin valtuuston asettaman 6,1 milj. euron määrärahan jakamista liikunnan järjestötoiminnan tukemiseen. Liikuntaviraston avustusten jakaminen tapahtuu liikunta-lautakunnan ja kaupunginvaltuuston päätösten ja ohjeiden mukaisesti. Kaikilla helsinkiläisillä liikuntaseuroilla on oikeus saada avustuksia, jos avustettavuuden yleiset edellytykset täyttyvät.

Toiminta-avustusten jakaminen vaikuttaa olevan liikunta-lautakunnan ja valtuuston päätösten mukaista. Toiminta-

avustukset jaetaan vuosittain samojen periaatteiden mukaisesti. Ensisijainen kohde seuroille jaettavissa avustuksissa ovat nuoret, joille kohdistetaan 80 prosenttia jaettavista toiminta-avustuksista.

Vuokra-avustukseen ovat oikeutettuja kaikki avustettavuuden edellytykset täyttävät liikuntaseurat. Aiheutuneista kuluista maksetaan avustusten piiriin hyväksytyistä vuokratuloista sama osuus. Seurojen on toimitettava liikuntavirastolle vuokrasopimus ja kuitti maksetuista vuokrista.

Liikuntatilojen tuetussa käytössä liikuntavirasto maksaa seuroille lajikohtaisen tuntikorvauksen. Tuki määräytyy tilan käyttötarkoituksen mukaan. Tuen ja varsinaisen tuntihinnan erotuksen maksaa tilaa käyttävä seura. Liikuntavirasto ei voi päättää näiden tilojen käytöstä, vaan niistä päättää tilan omistava laitos tai säätiö. Tästä johtuen liikuntatilojen tuettu käyttö on liikuntavirastolle ongelmallisempaa kuin vuokra- ja toiminta-avustus. Liikuntavirasto edellyttää tuetun käytön tiloilta tarkkaa tilakäytön seurantaa.

Tuetun käytön tilojen tuessa on otettava huomioon myös liikuntaviraston omat maksuttoman käytön tilat. Maksuttoman käytön tilat ovat käyttäjille ilmaisia. Tämä johtaa siihen, että ilmaiset tilat ovat kysytympiä kuin tuetun käytön tilat. Tällöin liikuntavirasto joutuu omien tilojensa osalta päättämään kenelle vuorot annetaan. Tämä voi johtaa seuroissa tyytymättömyyteen ja tasa-arvoisuuden tunteeseen, koska kaikille ei riitä ilmaisia tiloja. Omien, maksuttoman käytön tilojen osalta on liikuntaviraston vastuulla jakaa tilojen vuorot mahdollisimman tasapuolisesti. Liikuntavirasto kehittää uutta tilavarausjärjestelmää, jonka avulla vuorojen parempi seuranta ja hallinta ovat mahdollisia ja vuorojaosta tulee entistä läpinäkyvämpää.

Liikuntapoliittisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti avustusten jakamisessa tulisi kiinnittää huomiota lajien, sukupuolten ja eri alueiden tasapuoliseen kohteluun. Tällä hetkellä toiminta- ja vuokraavustusten kohdalla ei näitä seikkoja oteta huomioon, koska ne eivät ole avustustenjaon perusteena.

Avustusprosessi valmistellaan lyhyessä ajassa. Suuri työmäärä ja kireä aikataulu hakemusten käsittelyssä saattavat aiheuttaa ongelmia seurojen tasapuolisessa kohtelussa.

Nykyinen avustusjärjestelmä on monimutkainen ja valvonta riittämätöntä, mikä on voinut johtaa siihen, että liikuntaseura saa pienemmän tai suuremman avustuksen kuin mihin se on oikeutettu.

Liikuntavirasto on viime vuosina tehnyt laajaa selvitystyötä avustusjärjestelmän toimivuudesta ja seurojen talouden rakenteista. Selvitysten ja seuroilta saadun palautteen perusteella avustusjär-

jestelmän uudistus on tarpeellinen. Liikuntaviraston tutkimusten mukaan toiminta- ja vuokra-avustusjärjestelmät toimivat kohtuullisen hyvin. Seurojen kannalta suurimmat ongelmat kohdistuvat tuetun käytön ja maksuttoman käytön vuorojen jakamiseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- *liikuntaviraston tulee parantaa tuetun käytön ja maksuttoman käytön seurantaa ja lisätä vuorojaon läpinäkyvyyttä*
- *liikuntaviraston tulee uudistaa avustustenjakojärjestelmää yksinkertaisemmaksi avustuksen hakijalle ja myöntäjälle.*

4.17 Hitas-järjestelmä

Taustaa arvioinnille

Tarkastuslautakunta on arvioinut vuonna 1978 aloitettua Hitas-järjestelmää ja sen kehitysvaiheita kirjallisen aineiston pohjalta 1990-luvun lopulta alkaen. Em. asuntojen hinta- ja laatusääntelyjärjestelmän tavoitteena on ollut tarjota kohtuuhintaisia uusia ja vanhoja omistusasuntoja kuntalaisille. Taustalla on ollut myös pyrkimys vaikuttaa yleiseen hintatasoon. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten Hitas on vaikuttanut kuntalaisten elämään asuntosektorilla ja onko järjestelmä mahdollisesti aiheuttanut eriarvoisuutta.

Järjestelmää sovellettiin kaikkiin kaupungin vuokratonteille rakennettuihin asuntohankkeisiin vuosina 1978–1997. Periaatetta tarkistettiin kaupunginvaltuuston päätöksillä vuosina 1997 ja 2000 asunto-ohjelmien hyväksymisen yhteydessä ja osa tonteista alettiin luovuttaa ilman Hitas-ehtoja.

Järjestelmän tarkistaminen

Asuntojen hintojen poikkeuksellinen nousu johti siihen, että vuonna 2004 otettiin käyttöön uusi siirtymäajan sisältävä jälleenmyyntihinnan laskentatapa kaupunginvaltuuston päätöksellä 12.11.2003. Päätös johti muutamiin kanteluihin ja kaupunginvaltuusto tarkistikin 14.12.2005 uudelleen enimmäishinnan laskentaperusteita.

Ongelmat nykyjärjestelmässä

Keskeisin ongelma nykyisessä järjestelmässä on, että huoneistojen laskennalliset enimmäishinnat vaihtelevat huomattavasti jopa

saman postinumeroalueen sisällä. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tutkimus totesi myös, että Hitas-enimmäishinta ei ole looginen seuraus asunnon sijainnista ja iästä, vaan se on osittain näiden ja suhdannetilanteesta johdettujen muuttujien yhteistulos.

Tarkastuslautakunta näkee Hitas-järjestelmän epäkohtana sen, että sama omistajataho voi omistaa useita asuntoja. Myös kiinteistöviraston Hitas-kyselyyn vastanneista huomattava osa oli sitä mieltä, että asuntojen omistuksen lukumäärää tulee rajoittaa yhteen omassa käytössä olevaan asuntoon. Asuntolautakunnan lausunnon 27.2.2007 mukaan maksaisi kuitenkin liikaa luoda rekisterijärjestelmä, jolla edellä mainittu seikka estettäisiin.

Järjestelmän tulevaisuus

Kaupunginvaltuusto hyväksyi helmikuussa 2008 Maankäytön ja asumisen toteutusohjelman (MA) vuosille 2008–2017. Koska kohtuuhintainen asuminen on yksi MA-ohjelman tavoitteista, Hitas-järjestelmää päätettiin jatkaa edelleen em. ohjelmakauden ajan. Hitas-järjestelmän kehittäminen on yksi MA-ohjelman kolmesta asiakokonaisuudesta. Kehittämisestä päättäminen viivästyi hie-
man, koska Hitas-yhtiöiltä pyydettiin lausunnot kehittämisehdotuksista. Tämä oli kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta hyvä asia.

Järjestelmän vaikutukset

Hitas-järjestelmällä on ollut melko suuri vaikutus Helsingin asuntokantaan, sillä se on luonut jo noin 20 000 asuntoa 603 yhtiöön. Tämä oli kuutisen prosenttia Helsingin asunnoista heinäkuussa 2008. Kohtuuhintaisuus on toteutunut edullisempina rakennuskustannuksina ja Hitas-yhtiöiden kaupungilta saamien vuokratonttien markkinahintaa alhaisempina vuokrina.

Vapaarahoitteinen uusi asuntoneliö maksaa Helsingissä keskimäärin 4 900 euroa ja Hitas-neliö 2 973 euroa⁶. Tämä osoittaa, että Hitas-asunnot ovat kuntalaisille nykyisinkin selvästi edullisempi tapa päästä omaan asuntoon eli kohtuuasumisen tavoite toteutuu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että Hitas-järjestelmälle asetetut tavoitteet ovat vuosien varrella toteutuneet hyvin. Ulkoisista tekijöistä, kuten asuntohintojen voimakkaista muutoksista, johtuen järjestelmän jälleenmyyntihintojen laskentaperiaatteita on jouduttu vuosien varrella muuttamaan. Muutokset on tehty parhaan käytettä-

⁶ Rakennuslehden teettämä markkinatutkimus, joka julkaistiin 30.10.2008.



vissä olevan tiedon mukaan tasapuolisuutta tavoitellen ja uudessa laskentamallissa tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuuperustein.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

	1. jaosto	2. jaosto	3. jaosto
<i>Puheenjohtaja</i>	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Pekka Koivusalo
<i>Varapuheenjohtaja</i>	Olli Saarinen	Arja Hörhammer	Olli Viding
<i>Jäsen</i>	Arja Hörhammer	Hannele Luukkainen	Ilpo Eerola
<i>Jäsen</i>	Saija Toropainen	Jaakko Ojala	Jaakko Ojala

- *nykyisin käytössä oleva Hitas-järjestelmä on osoittautunut tarpeelliseksi asuntotuotantojärjestelmäksi*
- *järjestelmä on saavuttanut sille asetetun tavoitteen tarjota kohtuuhintaisia omistusasuntoja*
- *asuntotoimen on luotava rekisteröintijärjestelmä, joka estää usean Hitas-asunnon omistamiseen liittyvät ongelmat.*

Helsingissä 22. huhtikuuta 2009
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta 2005–2008, jaostojen jäsenet, LIITE 1



Tarkastuslautakunta 2005–2008, tarkastusaluejako, LIITE 2

1. jaosto	2. jaosto	3. jaosto
Kaupunginhallitus Johtajisto Hallintokeskus Talous- ja suunnittelukeskus Tekninen lautakunta Helsingin Energia Helsingin Vesi Satamalautakunta Helsingin Satama Joukkoliikennelautakunta Liikennelaitos Henkilöstökeskus Työterveyskeskus Tietokeskus Liikepalvelulautakunta Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia) Helsingin Tekstiilipalvelu Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat Konsernin johto ja valvonta Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt Finlandia-talo Oy Helsinki Region Marketing Oy Helsingin Matkailu Oy Oy Mankala Ab Suomen Energia-Urakointi Oy (49)	Opetuslautakunta Opetusvirasto Ammattikorkeakoulun hallitus Ammattikorkeakoulu (31.7.2008 asti) Suomenkielisen työväenopiston johtokunta Suomenkielinen työväenopisto Ruotsinkielisen työväenopiston johtokunta Ruotsinkielinen työväenopisto Kulttuuri- ja kirjastolautakunta Kaupunginkirjasto Kulttuuriasiainkeskus Taidemuseon johtokunta Taidemuseo Kaupunginmuseon johtokunta Kaupunginmuseo Kaupunginorkesterin johtokunta Kaupunginorkesteri Eläintarhan johtokunta Korkeasaaren eläintarha Nuorisolautakunta Nuorisoasiainkeskus Liikuntalautakunta Liikuntavirasto Sosiaalilautakunta Sosiaalivirasto Terveyslautakunta Terveyskeskus Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt	Kaupunkisuunnittelulautakunta Kaupunkisuunnitteluvirasto Kiinteistölautakunta Kiinteistövirasto Asuntolautakunta Asuntotuotantotoimikunta Asuntotuotantotoimisto Rakennuslautakunta Rakennusvalvontavirasto Liikepalvelulautakunta Helsingin Tukkuutori Hankintakeskus Yleisten töiden lautakunta Rakennusvirasto Pelastuslautakunta Pelastuslaitos Ympäristölautakunta Ympäristökeskus MetropoliLab Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt Asunnot / valtion asuntolainoitamat tai korkotuetut yhtiöt, mm.: Alueelliset vuokra-asuntoyhtiöt, 21 kpl Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Helsingin Pienasunnot Koy



%) Mitox Oy Helsingin Sähkötalo Koy HelenSähköverkko Oy Vantaan Energia Oy (40 %) Pääkaupunkiseudun Vesi Oy (47,1 %) Helsingin Bussiliikenne Oy Helsingin Palveluauto Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Suomenlinnan Liikenne Oy (50 %) Pakkalantie 30 Koy Seure Henkilöstöpalvelut Oy	säätiöt Helsingin seudun kesäyliopiston säätiö Helsingin teatterisäätiö Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Helsinki-instituutin säätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy (42 %), 1.8.2008 alkaen Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Stadion-säätiö Urheiluhallit Oy (51,3 %) Vuosaaren Urheilutalo Oy (52 %) Helsingin Seniorisäätiö	Helsingin Toimitilat Koy Asunnot / muut yhtiöt, mm.: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Tila- ym. yhtiöt, mm.: Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy Helsingin Tiedepuiston Yritys- hautomot Oy Muut, mm.: Pääkaupunkiseudun Kierrätys- keskus Oy Oy Gardenia-Helsinki Ab
--	--	---

**Arviointikertomuksen kohtien perustana olevien arviointimuistioiden laatijat,
LIITE 3**



3.1	Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen	Timo Terävä Arto Ahlqvist ja Liisa Kähkönen	arviointipäällikkö kaupunkitarkastajat
3.2.1	Kaupungin talouden arviointi 2008	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
3.2.2	Helsingin elinkeinostrategia	Anna-Lisa Nyström	kaupunkitarkastaja
3.2.3	Palvelujen kustannustehokkuus	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
3.2.4	Savuton Helsinki -ohjelma	Anna-Lisa Nyström	kaupunkitarkastaja
3.2.5	Kaupungin virastojen yhteistyö maahanmuuttajien kotouttamisessa	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
3.2.6	Henkilöstöstrategia: henkilöstön osallistuminen	Oiva Virta	tarkastuslautakunnan sihteeri
3.2.7	Pääkaupunkiseudun sosiaali- ja terveystalouden yhteiskäyttö	Liisa Kähkönen ja PKS-tarkastustoimet	kaupunkitarkastaja
3.2.8	Sukupuolivaikutuksen arviointi hallintokuntien toiminnassa	Tarja Palomäki	kaupunkitarkastaja
3.2.9	Nuorisotoimen toiminta- ja tilastrategia sekä nuorten syrjäytymisen ehkäisy	Anna-Lisa Nyström	kaupunkitarkastaja
3.2.10	Asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen estäminen	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
3.3.2	Konserniohjeen noudattaminen	Kirsi Sova	konsernitarkastaja
3.3.3	Finlandia-talo Oy:n toiminta ja talous 2008	Kirsi Sova	konsernitarkastaja
4.1	Hallintokuntien toimenpiteet arviointikertomusten 2004–2007 johdosta	Oiva Virta	tarkastuslautakunnan sihteeri
4.2	Tulospalkkiojärjestelmät toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen varmistajana	Timo Terävä	arviointipäällikkö
4.3	Helsingin ulkomaille suuntautuva toiminta	Anna-Lisa Nyström	kaupunkitarkastaja
4.4	Helsingin oma vapaarahoitteinen omistusasunto-tuotanto vuonna 2008	Anna-Lisa Nyström	kaupunkitarkastaja
4.5	Tilannekatsaus energia-alan toimijoihin	Kirsi Sova	konsernitarkastaja
4.6	Hankinta- ja kilpailuttamisosaamistarpeet virastojen palveluhankinnoissa	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
4.7	Ekologisen kestävyysparantaminen rakennus-toiminnassa	Jari Ritari	kaupunkitarkastaja
4.8	Katujen kunnossapidon toimivuus ja kokonaisvas-tuuhoidon laskutus	Jari Ritari	kaupunkitarkastaja
4.9	Investointihankkeiden kustannusarvioiden toteutu-minen	Timo Terävä	arviointipäällikkö
4.10	Liikennelaitoksen sakkokäytäntö ajamattomista bussiliikenteen vuoroista	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
4.11	Lapsiperheiden kotipalvelut ja varhainen tuki	Pertti Peltola	kaupunkitarkastaja
4.12	Kotihoito ja vanhuspalveluohjelman strategiset linjaukset	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
4.13	Palvelurakenteen muutos vanhusten laitoshoidosta palveluasumiseen	Liisa Kähkönen ja Pertti Peltola	kaupunkitarkastaja
4.14	Vanhusten sosiaali- ja lähityö sekä päivätoiminta	Pertti Peltola	kaupunkitarkastaja
4.15	Päihde- ja mielenterveyshäiriötä sairastavien poti-laiden palvelujen saatavuus	Liisa Kähkönen	kaupunkitarkastaja
4.16	Liikuntaviraston avustukset liikuntaseuroille	Tuomas Mettomäki	kaupunkitarkastaja
4.17	Hitas-järjestelmä	Jari Ritari	kaupunkitarkastaja

Toimenpiteet arviointikertomusten 2004–2007 johdosta, LIITE 4

Arviointikertomus 2004



3.1 Strategioiden laatiminen, toimeenpano ja seuranta

- arviointiprosessin sovittaminen palvelemaan valtuuston strategiaprosesseja ja tuottaa valtuuston strategiaseminaareihin arviointitietoa jne.

Kaupunginhallituksen vastaukseen sisältyvässä lausunnossa mainitaan: "Tarkastuslautakunnan erillisraportti on käyttökelpoinen osa tuotettavaa arvioinnin tausta-aineistoa".

Käytännössä menettely ei ole toteutunut, vaan esimerkiksi tarkastussääntöä uudistettaessa olisi ollut oiva tilaisuus ottaa menettelyä koskeva maininta tarkastussääntöön.

3.2 Sitovien ja muiden toiminnallisten tavoitteiden asettaminen

- tavoitteiden asettamisen kehittäminen

Tästä samasta aiheesta on kirjoitettu useissa arviointikertomuksissa lähes vuosittain paitsi tarkastuslautakunnan toimintatapojen muodostuessa 1990-luvun lopulla myös 2000-luvulla.

3.3.1 Helsinki-konsernin tytäryhtiöiden ja säätiöiden raportointi

- raportoinnin tietoja tulee käyttää hyväksi

3.3.2 Kaupungin omistajapolitiikka

- kaupungin pitäisi määritellä omistamiensa yhteisöjen omistajapolitiikka

3.3.3 Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy

- epätydyttävällä tavalla rahoitettu ja toteutettu

3.3.4 Suomenlinnan Liikenne Oy

- kokonaistaloudellisuutta ja roolia tulee selvittää

4.9 Ammattikoulupaikat

- kaupungin opetustoimen ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisopiskelijamäärän järjestämislupa, että kaikille helsinkiläisille koulutuspaikka

Samasta asiasta on kirjoitettu myös vuoden 2007 arviointikertomuksessa.

4.11 Yhteisöjen taloudellinen tukeminen

- avustusten myöntämistä ja valvonnan koordinointia tulee keskittää
- erityisesti liikuntaseurojen avustusten valvonta

Arviointikertomus 2005

2.3 Tarkastuslautakunnan tiedonvälitys verkkoteitse

- säästöä sähköisestä asiakirjanhallintajärjestelmästä
- laaja tiedonsaanti
- asiakirjanhallintajärjestelmä HELA:n laaja hyväksikäyttö

3.3.1 Sisäisen valvonnan tila ja riskienhallinta

- mm. konserniohjeet suositellaan laadittaviksi

3.3.3 Konserniyksiköiden keskinäisen yhteistyön toimivuus

- yhteistyöasenteet
- tehtävärajojen tarkistaminen
- johtamisjärjestelmän kehittäminen
- keskinäinen tietojenvaihto

3.4.1 Konserniohjaus ja -valvonta



- kaupunginhallituksen konserniasioden käsittely on vahvistunut
- ylikunnallisten yhteisöjen ohjauksen ja seurannan vahvistaminen
- PKS- ja Helsingin seudun kuntien yhteistoiminnan seuranta

3.4.2 Helsingin Bussiliikenne Oy:n (HBL)

- yhtiö tappiollinen
- maksuvalmius tyydyttävä
- tulos- ja kannattavuuskehityksen keskeiset tekijät

3.4.3 Seure Henkilöstöpalvelut Oy

- omistuspohja laajentunut
- liikevaihto kasvanut
- palvelut tuotettava omakustannushintaan

3.4.4 Oy Nord Water Ltd

- tällaisten yhtiöiden perustamisen tarpeellisuus harkittava, mm. varmistettava liiketoimintaedellytykset

3.4.5 Oy Helsingin Asuntohankinta Ab, Koy Auroranlinna

- yhtiöiden rooli kaupungin asuntopolitiikassa
- asuntojen oston laajuus

3.4.6 Mitox Oy

- hyvä ensimmäinen tilikausi
- tavoitteiden saavuttamista seurattava
- toiminta avoimilla markkinoilla

4.7 Koulujen tilakustannukset. . ja ulkokuntalaisten koulunkäynti Helsingissä

- toisen asteen koulutuksen tarjontaa tulee kehittää yhteistyössä pääkaupunkiseudun muiden kuntien kanssa, jotta voidaan turvata helsinkiläisten oppilaiden koulutusmahdollisuudet

Arviointikertomus 2006

Konsernikohteiden toiminta ja talous: 3.3.1 Helsingin Bussiliikenne Oy, 3.3.3 Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy ja 3.3.4 Helsinki Region Marketing Oy

3.3.2 Vuokratalojen korjaustarpeet ja korjausten toteutus

- peruskorjaustoimintaa lisättävä
- laatutaso varmistettava
- rakennussuojelun aiheuttamat kustannukset
- hissien rakentaminen

4.7 Kulttuuritoimen avustuskäytännöt

- avustusten perustelujen avoimuus

4.8 Avustus Suomen kansallisoopperalle

4.15 HUS:n laskutuksen asianmukaisuuden varmistaminen

- valvontakontrolleja kehitettävä
- laskutuksen läpinäkyvyys

Asia on yhteinen erityisesti PKS-kaupungeille

Arviointikertomus 2007

3.1.3 Tavoitteiden seurantajärjestelmien arviointi

- toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen tulee dokumentoida



- tavoitteita asetettaessa tulee varmistua hyvin kuvaavista mittareista

3.3.1 Kaupunkikonsernin tavoitteet ja niiden seuranta

- konserniohjeen mukaan kaupunginhallitus seuraa tytäryhteisöjen toimintaa seurantaraporttien pohjalta
- kaupunkikonsernille tulee asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kuntalain edellyttämällä tavalla

Talous- ja suunnittelukeskus toteaa kaupunginhallituksen vastauksessa, että strategiaohjelmaan tullaan sisällyttämään keskeiset kaupunkikonsernia koskevat konsernistrategiset linjaukset

Tytäryhtiöraportit menevät kaupunginhallituksen käsittelyyn, mutta raportit kiinteistöyhtiöiden toiminnasta eivät.

Konsernikohteiden toiminta ja talous: 3.3.2 Helsingin Bussiliikenne Oy, 3.3.3 Finlandia-talo Oy ja 3.3.4 Helsinki Region Marketing Oy.

4.4

Ammatillisen ja oppisopimuskoulutuksen järjestäminen

- pääkaupunkiseudun yhteistyönä tulee tukea Helsingin pyrkimyksiä turvata toisen asteen koulutuspaikka kaikille helsinkiläisille peruskoulunsa päättäneille nuorille

4.7 Maa-alueiden ja huonetilojen vuokrien avustusjärjestelmä

- avustusjärjestelmästä ei päätetty kaupunginhallituksessa sen edellyttämällä tavalla

4.13 HUS:n laskutus

- terveyskeskusta suositeltiin laajentamaan HUS-laskutuksen oikeellisuuteen liittyvät valvontamenetelmänsä myös palvelusuunnitelman mukaiseen laskutukseen.





HELSINGIN KAUPUNKI
TARKASTUSLAUTAKUNTA

