



26.4.2006

TIIVISTELMÄ

Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen

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

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

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

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

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

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

Helsingin kaupungin talous

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

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

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



26.4.2006

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

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

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

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

Sisäisen valvonnan tila ja riskienhallinta

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

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

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

Palveluiden järjestäminen

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

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



26.4.2006

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

Konserniyksikköjen yhteistyö

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

Pääkaupunkiseudun yhteistyö

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

Kaupunkikonsernin arviointi

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

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

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

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

Hankinnat ja kilpailuttaminen

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



26.4.2006

Peruspääoman tuottovaatimukset

Liikelaitosten tuottotavoitteet on tarkastuslautakunnan mielestä tarkoituksenmukaista tarkistaa vuosittain, kuten kaupunginvaltuuston perustamispäätöskäin edellyttää, ottaen huomioon liikelaitosten investointitarpeet ja tuloksentekokyky. Liikelaitosten peruspääoman tuottovaatimuksen asettamisen tarpeellisuus ja mielekkäys harkitaan liikelaitoskohtaisesti. (4.2)

Kaavoitus ja kiinteistöt

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

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

Sivistystoimi

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

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

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

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

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

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



26.4.2006

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

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

Sosiaali- ja terveystoimi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



26.4.2006

Lautakunnan toiminnan kehittäminen

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

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