



# Helsingin kaupunki Tarkastuslautakunta

**ARVIOINTIKERTOMUS 2014**





Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2015:13  
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2014

Helsingin kaupunki	Puhelin (09) 310 1613
Tarkastusvirasto	tarkastusvirasto@hel.fi

Internet	<a href="http://www.hel.fi/tav"><u>www.hel.fi/tav</u></a>
----------	---

Kannen kuva	Helsingin kaupungin aineistopankki Lauri Rotko, 5.9.2014
-------------	---

ISBN 978-952-272-904-0 (painettu julkaisu)  
ISBN 978-952-272-905-7 (verkkojulkaisu)  
ISSN-L 2242-4504  
ISSN 2242-4504 (painettu julkaisu)  
ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)

## TARKASTUSLAUTAKUNNAN KATSAUS



Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa strategiaohjelmassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Tehtäväänsä liittyen lautakunta on julkaissut vuoden 2014 arviointikertomuksen, jonka havaintoja valtuusto ja hallintokunnat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä.

Tarkastuslautakunnan arviointityö toteutetaan kahdessa jaostossa. 1. jaoston vastuualueina vuonna 2014 olivat kaupunginjohtajan toimiala,

kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi sekä rakennus- ja ympäristötoimi. Jaoston suorittamissa arvioinneissa nousi esille muun muassa, että menettelytapoja sisäilmakorjausten onnistumisen varmistamisessa on parannettava ja että kaupunki tarvitsee tehokkaampia toimenpiteitä kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi. Lautakunnan 2. jaoston vastuualueina olivat sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi. Jaoston suorittamissa arvioinneissa havaittiin muun muassa, että sosiaali- ja terveyspalveluissa tulee hoitoon pääsyn mittaamisen lisäksi seurata myös hoidon onnistumista, ja varhaiseen puuttumiseen sekä erityisen tuen tarpeeseen liittyvää tiedonkulkua on parannettava. Tarkemmin arviointien havaintoja ja niiden perusteella esitettyjä suosituksia on kuvattu tässä arviointikertomuksessa. Yksityiskohtaisemmat arviointien taustamuistiot ovat luettavissa osoitteessa [www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta).

Valtuuston hyväksymän hallinnon ja talouden tarkastussäännön mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on seurata, että tilivelvolliset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin tilintarkastajan esittämien suositusten ja muistutusten johdosta. Arviointikertomuksessaan lautakunta nostaa esille, että Laske-järjestelmän toimintaan ja hankintoihin sekä päätöksentekoon sisältyvissä tarkastuksissa on toistuvasti havaittu puutteita.

Valtuuston hyväksymä vuosien 2013–2016 strategiaohjelma ohjaa kaupunkikonsernille asetettavien vuotuisten talousarviotavoitteiden lisäksi tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kohdentumista ja painotuksia. Tarkastusvirasto on lautakunnan toimeksiannosta syksyn 2014 aikana kartoittanut arviointitoimintaan ja raportointiin kohdistuvia valtuustoryhmien odotuksia. Lisäksi Helsinki oli mukana laajemmassa, suurten kaupunkien keskuudessa toteutetussa tarkastuslautakuntien toimintaa ja arviointikertomuksia koskevassa valtuustokyselyssä. Lautakunta esittää kiitokset kaikille haastatteluihin osallistuneille ja kyselyyn vastanneille. Antamanne palaute on tärkeää lautakunnan toiminnan kehittämiseksi ja siksi valtuuston tarkastustoimeen liittyviä odotuksia kartoitetaan säännöllisesti jatkossakin.

Eduskunta hyväksyi 13.3.2015 uuden kuntalain, mikä merkitsee joitakin muutoksia myös tarkastuslautakunnan tehtäviin. Suurta osaa lain säännöksistä sovelletaan seuraavan valtuustokauden alusta eli 1.6.2017 lukien. Lain mukaan lautakunnan tulee jatkossa muun muassa arvioida, onko kaupungin toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. Lisäksi lautakunnan tulee valvoa keskeisten luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Uuden kuntalain sisältö vastaa pitkälti jo aiemmin Helsingissä noudatettuja ulkoiseen tarkastustoimeen liittyviä käytäntöjä.

Yhteistyöterveisin

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta



## Sisällysluettelo

<b>1. TARKASTUSLAUTAKUNTA</b>	<b>1</b>
1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO	1
1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA	2
1.3 MUU TOIMINTA	3
1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2013 KÄSITTELY	4
1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	4
1.6 TILIVELVOLLISTEN VELVOLLISUUS RYHTYÄ TOIMENPITEISIIN TILINTARKASTUKSEN SUOSITUSTEN JOHDOSTA	7
<b>2. SITOVIER TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI</b>	<b>8</b>
2.1 SITOVIER TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HALLINTOKUNNISSA	8
2.2 TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN STRATEGIAN OSA-ALUEITTAIN	10
2.3 DOKUMENTOINNIN PUUTTEET	12
2.4 HAVAINTOJA TAVOITTEIDEN LUONTEESTA	13
2.5 TYTÄRYHTEISÖILLE ASETETTUIEN SITOVIER TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	15
2.6 TOTEUTUMATTOMIEN TAVOITTEIDEN VALTUUSTOKÄSITTELY JA TILINPÄÄTÖKSEN HYVÄKSYMISEN LAUTA- JA JOHTOKUNNISSA	16
2.7 JOHTOPÄÄTÖKSET TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA	17
<b>3. KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI</b>	<b>17</b>
3.1 TALOUSARVION JA STRATEGIAN TALOUSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	17
3.2 TALOUDEN TUNNUSLUKUIEN KEHITYS	23
<b>4. TOIMINNAN ARVIOINTI</b>	<b>27</b>
4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT	27
4.1.1 SÄHKÖINEN ASIOINTI	27
4.1.2 LIIKETOIMINNAN EDISTÄMISEN TOIMENPITEIDEN TOTEUTUMINEN	31
4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT	34
4.2.1 SEUDULLISEN OMISTAJAOHJAUKSEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HSL:SSÄ JA HSY:SSÄ	34
4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIT	36
4.3.1 TOIMIALARAJAT YLITTÄVIEN PALVELUPROSESSIN TOTEUTUMINEN	36
4.3.2 ASUKKAIDEN OSALLISTUMINEN PALVELUTUOTANNON KEHITTÄMISEEN KULTTUURI-, NUORISO- JA LIIKUNTATOIMISSA SEKÄ VARHAISKASVATUSVIRASTOSSA	40
4.3.3 VARHAISEN PUUTTUMINEN PÄIVÄKODEISSA JA LASTENNEUVOLOISSA	44
4.4 RAKENNUS - JA YMPÄRISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT	48
4.4.1 HANKINTA- JA KILPAILUTTAMISKÄYTÄNNÖT RAKENNUSVIRASTOSSA	48
4.5 SOSIAALI-, TERVEYS- JA VARHAISKASVATUSVIRASTON TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT	51
4.5.1 ERÄIDEN ASIAKASRYHMIEN PÄÄSY SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN	51
4.5.2 VARHAISKASVATUKSEN TULOKSELLISUUS PÄIVÄKODEISSA	55
4.6 SIVISTYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT	61
4.6.1 YLEISEN, TEHOSTETUN JA ERITYISEN TUEN JÄRJESTÄMINEN SEKÄ RIITTÄVYYS HELSINGIN PERUSKOULUISSA	61
4.7 KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT	65
4.7.1 KOHTUUHINTAISEN ASUNTOTUOTANNON EDISTÄMINEN	65
4.7.2 KAUPUNGIN VUOKRA-ASUNTOJEN MYÖNTÄMISPERUSTEET JA VALVONTA	69
4.7.3 KOULUIEN JA PÄIVÄKOTIEN SISÄILMAKORJAUKSET	73



## TIIVISTELMÄ

**Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja se on arviointitehtävien valmistelua varten jakautunut kahteen jaostoon.**

**Sitovien tavoitteiden toteutuminen:** Hallintokuntien 103 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta toteutui 86. Tytär yhteisöjen 14 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta toteutui yhdeksän.

**Velkaantumiskehityksen hidastamista tulee jatkaa.** Vuonna 2014 strategiaohjelman menokasvu toteutui tavoitetta tiukempana ja investointiraamia noudatettiin. Kunnallisverotulojen pitkään jatkunut vaatimaton kehitys on kuitenkin haaste ja jatkossa vuosikatteen arvioidaan pysyvän matalalla tasolla.

**Neuvolat eivät ehdi reagoida perheiden ongelmiin.** Varhaista puuttumista käsittelevässä arvioinnissa kävi ilmi, että neuvolatyössä varhaisen puuttumisen tarve yleensä tunnistetaan, mutta huolen käsittelyyn ei riitä aina aikaa. Sosiaali- ja terveysviraston tulee lisätä joustoa neuvolatyöhön siten, että terveydenhoitajat voivat järjestää aikaansa nykyistä enemmän varhaisen tuen tarpeiden mukaan. Lisäksi varhaisen puuttumisen tiedonkulkua on parannettava päivähoidon, neuvolatyön ja lastensuojelun välillä. Perusopetuksessa annettavaa tukea käsittelevässä arvioinnissa havaittiin vastaavasti erityisen tuen tarpeeseen liittyen, että yhteistyötä ja tiedonkulkua on lisättävä esiopetuksen ja perusopetuksen välillä.

**Kalliit pysäköintiratkaisut nostavat asumisen hintaa.** Asumisen kohtuuhintaisuutta edistäviä toimenpiteitä on tehty, mutta tehokkaampia toimia tarvitaan. Pysäköintiratkaisujen kustannukset ovat merkittävä tekijä, johon kaupunki voi itse vaikuttaa. Kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tulee edistää asunnon ja pysäköintipaikan hintojen erottamista sekä muita pysäköintipolitiikan toimenpiteitä, jotka edistävät kohtuuhintaista asumista.

**Hoidon onnistumista mitattava hoitoon pääsyn lisäksi.** Päihdeongelmaisia, mielenterveysongelmaisia sekä ikääntyneitä kotona asuvia ja tyypin 2 diabeetikkoja koskeva arviointi osoitti, että hoitosuunnitelmat tulisi laatia kaikille, asiakkaat saada sitoutumaan niihin ja palvelua antaa riittävän moniammatillisesti. Lisäksi erityisesti depression ja kaksoisdiagnoosiasiakkaiden hoitoon pääsyä ja hoitoa tulee parantaa.

**Sisäilmakorjausten onnistumisen varmistamisessa parannettavaa.** Tilakeskuksen tulee huolehtia siitä, että sisäilmakorjauksille määritellään seurattavissa olevat tavoitteet ja systematisoida tavoitteiden toteutumisen seuranta. Riittävä sisäilma-asiantuntemus tilakeskuksessa on turvattava.

**Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on pääosin parantunut viime vuosina.** Tuloksellisuudella kuntapalveluissa tarkoitetaan sitä, että palvelu tuotetaan taloudellisesti, tuottavasti, laadukkaasti ja henkilöstövoimavarat huomioiden ja että se vaikuttaa tavoitellulla tavalla. Varhaiskasvatuksen vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ollut käytettävissä tietoja. Laadulle tulee kehittää nykyistä monipuolisempia mittareita ja ryhmäkokoja ja pienryhmätoiminnan toteutumista tulee valvoa.

**Kaupunginkanslian tulee huolehtia siitä, että kuntalainen löytää yhdestä portaalista kaikki kaupungin tarjoamat sähköiset asiointipalvelut.** Sähköistä asiointia koskevat tavoitteet ovat muuten toteutuneet melko hyvin. Myös keinoja asukkaiden osallistamiseksi palvelutuotannon kehittämiseen on lisätty strategian mukaisesti. Yhteispalautekanavan tunnettuutta on kuitenkin edistettävä.

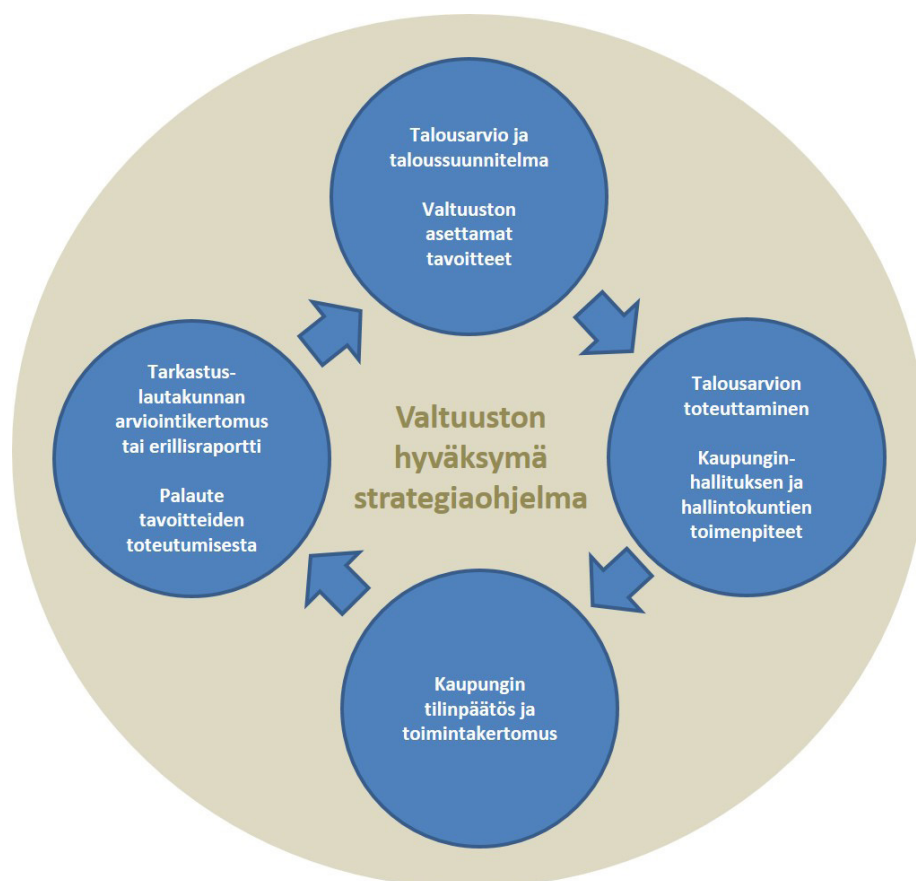
**Toimialarajat ylittävien prosessien johtamista ei ole määriteltä riittävän selkeästi.** Kaupunginhallituksen on varmistettava, että poikkihallinnollisille prosesseille määritellään prosessin omistaja, jolla on toimivalta johtaa prosessia.

**HSL:n ja HSY:n omistajaohjaukseen selkeyttä.** Kaupungin tulee selventää yhtymäkokousedustajien ja hallituksen jäsenten omistajaohjausroolia ja pyrkiä suunnitteluajakautujen yhdistämiseen siten, että kaupunki voi vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan oikea-aikaisesti.

## 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen arvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten kaupungin tilintarkastajan valinnan.

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Arviointiin liittyvät havainnot esitetään valtuustolle laadittavassa arviointikertomuksessa. Lisäksi lautakunta voi laatia valtuustolle erillisiä raportteja kaupungin toiminnan ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista. Ennen arviointikertomuksen tai erillisen raportin valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodesta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta. Kuviossa 1 on esitetty tarkastuslautakunta osana kaupungin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää.



Kuvio 1. Tarkastuslautakunta osana kaupungin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää

### 1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO

Kaupunginvaltuusto nimesi 16.1.2013 vuosien 2013–2016 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa oli vuonna 2014 yhdeksän jäsentä ja yhdeksän henkilökohtaista varajäsentä.

Taulukko 1. Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet vuonna 2014

Varsinaiset jäsenet	Varajäsenet
Pj. Terhi Koulumies, valtiotieteiden maisteri	Esko Niemi, professori
Vpj. Pentti Arajärvi, oikeustieteen tohtori	Minna Salminen, kasvatustieteiden maisteri
Patrik Gayer, yhteiskuntatieteiden maisteri	Karin Hautamäki, valtiotieteiden kandidaatti
Mia Haglund, valtiotieteiden kandidaatti	Aaron Kallinen, filosofian maisteri
Mari Holopainen, kauppatieteiden maisteri	Salla Korhonen, lakimies
Tuomas Viskari, yhteiskuntatieteiden maisteri	Harri Juntunen
Jaana Lamminperä, lakimies	Jaakko Ojala, valtiotieteiden maisteri
Sari Mäkimattila, lääketieteen tohtori, dosentti	Timo Vehosmaa, diplomi-insinööri
Nuutti Hyttinen, kauppatieteiden maisteri, oikeustieteiden kandidaatti	Marja Nyman, toimittaja

Toimikauden 2013–2016 tarkastuslautakunta jakaantui kahteen jaostoon, joiden kokoonpanot on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 1. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden hoidon arviointia lautakunnan päättämän vastuualuejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 2.

## 1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA

### Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta piti vuoden 2014 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 14 kokousta. Lautakunnan kaksi jaostoa pitivät vuoden 2014 arviointia koskien yhteensä 23 kokousta, joista kuusi oli arviointikäyntejä kaupungin eri virastoihin.

Lautakunta merkitsi keväällä 2015 tiedoksi kaupunginjohtajiston selonteot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden sekä strategiaohjelman tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2014. Lisäksi lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot talouden tunnuslukujen kehityksestä, kaupunkikonsernin muutoksista ja tulevaisuuden suunnitelmista. Syksyllä 2014 lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot liikelaitosten yhtiöittämisen edistymisestä, kuntalain kokonaisuudistuksen vaikutuksista tarkastustoimeen sekä talousarvion tavoitteiden ja strategiaohjelman tavoitteiden välisestä yhteydestä.

Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien arviointiyhteistyötä jatkettiin jälleen vuonna 2014. Lautakuntien puheenjohtajista muodostettiin PKS-kaupunkien yhteisiä arviointeja koordinoiva ohjausryhmä. Yhteistyön vetovastuu oli Helsingin kaupungin tarkastustoimella. Yhteistyönä suoritettu arviointi käsitteli seudullisen omistajaohjauksen tavoitteiden toteutumista HSL:ssä ja HSY:ssä.

Tarkastuslautakunta valmisti valtuustolle 1. jaoston esityksestä arviointisuunnitelmaan sisältyvästä arviointi-aiheesta erillisaraportin, jonka lautakunta hyväksyi yksimielisesti 10.12.2014 ja lähetti kaupunginhallitukselle



lausunnolle. Raportin aihe on talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteys strategiaohjelmaan. Erillisraportti oli valtuuston käsittelyssä 11.2.2015.

Kaupunginvaltuusto valitsi 10.4.2013 tarkastuslautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2013–2016 ja optiona vuosien 2017 ja 2018 tilintarkastajaksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n, päävastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Leif-Erik Forsberg. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2014 tilintarkastuksesta.

Lautakunta hyväksyi 15.5.2013 koko toimikauden 2013–2016 kattavan toimintasuunnitelman. Lisäksi kutakin vuotta varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisällytetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankohdaisimmat. Vuonna 2014 arviointien kohteina oli teemoja eri hallintokunnista.

### **Tarkastusvirasto**

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kahta jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman vuotta 2014 koskevan arviointisuunnitelman mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatettiin virastossa laadittua arvioinnin käsikirjaa, johon on koottu kaikki arviointiin liittyvät toimintaohjeet ja lomakkeet.

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, kauppatieteiden maisteri Pirjo Hakanpää, JHTT. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo Niska-aro, JHTT, ja arviointiprosessista vastasi arviointipäällikkö, hallintotieteen maisteri Timo Terävä, JHTT, joka toimi myös tarkastuslautakunnan sihteerinä. Käytännön arviointityötä tehtiin arviointisuunnitelman mukaisesti yhden tai useamman tarkastajan toimesta. Lautakunnan jaostojen työtä koordinoivina arviointivastaavina toimivat kaupunkitarkastaja, valtiotieteiden tohtori Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja, hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen.

## **1.3 MUU TOIMINTA**

Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteinen seminaari järjestettiin Vantaalla 11.–12.2.2015. Tilaisuuden aiheina olivat muun muassa kuntalain kokonaisuudistuksen vaikutukset tarkastustoimeen, julkissektorin tuloksellisuusarviointi, sote-uudistus, kuntien johtamisjärjestelmät ja omistajaohjaus. PKS-tarkastuslautakuntien yhteinen seminaari pidettiin 21.11.2014. Seminaarin aiheina olivat muun muassa kuntalain muutokset, strategian vieminen käytäntöön ja kuntakonserni tarkastuslautakunnan toimintakentässä.

Tarkastuslautakunta antoi 18.6.2014 kaupunginhallitukselle lausunnon kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausunnossa keskityttiin hallinnon ja talouden tarkastusta koskeviin säädösehdotuksiin.

Syksyn 2014 aikana selvitettiin tarkastuslautakunnan arviointikäytäntöön ja raportointitapaan liittyviä kaupunginvaltuuston odotuksia. Selvitystä varten haastateltiin kaikkien valtuustoryhmien nimeämät edustajat ja tuloksista laadittiin yhteenvetoraportti tarkastuslautakunnalle. Lisäksi lautakunta osallistui suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien toimintaa selvittävään valtuustokyselyyn. Kysely osoitettiin Espoon, Helsingin, Jyväskylän, Tampereen, Oulun ja Vantaan kaupunginvaltuutetuille ja tarkastuslautakunnan jäsenille sekä joidenkin kaupunkien osalta myös johtaville viranhaltijoille. Tarkastusvirasto vastasi kyselyn käytännön toteutuksesta. Kyselyn valmisteluun ja raportointiin osallistui myös professori Lasse Oulasvirta Tampereen yliopistosta.





## 1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2013 KÄSITTELY

Kaupunginvaltuusto merkitsi 18.6.2014 tiedoksi vuoden 2013 arviointikertomuksen ja siihen pyydetty lausunnat. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 10.12.2014.

## 1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Tarkastuslautakunta on suurissa kaupungeissa vakiintuneen käytännön mukaisesti seurannut vuosittain arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten vaikuttavuutta ja raportoinut havainnoistaan valtuustolle. Tavoitteena oli arvioida, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan vuoden 2012 arviointikertomuksessa esittämällä suosituksilla on ollut.

Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin hallintokunnat ovat ryhtyneet ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Kriteerien toteutumista arvioitiin kolmiportaisella asteikolla:



Kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä.



Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa.



Toimenpiteisiin ei ole ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet negatiivisia.

Tilannetta, jossa kriteerin toteutumista ei ole voitu todeta käytettävissä olevalla aineistolla tai vaikutuksia ei ole ollut, koska suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, on kuvattu kuviolla Ø.

Vuoden 2012 arviointikertomuksessa käsiteltiin 25 arviointiaihetta ja esitettiin 69 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin kaikkien arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten osalta perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin, kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2013 antamaan selvitykseen ja suorittamalla kysely niille kaupungin palveluksessa oleville henkilöille, joiden työtehtäviin kuului kehittää suosituksessa mainittua toimintoa tai seurata sen kehittymistä.

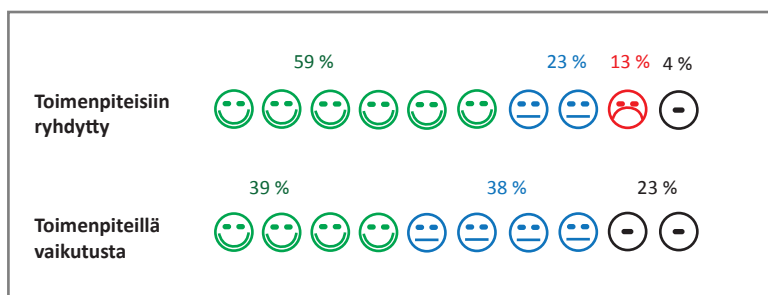
**Mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan esittämällä suosituksilla on ollut?**

### Suosituksien mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty kattavasti

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että valtaosaan (82 prosenttia) suositusten mukaisista toimenpiteistä on ryhdytty tai ryhdytty ainakin osittain. Tarkastuslautakunnan arvioinnit ja niiden johdosta esitetyt suositukset ovat siten kohdistuneet olennaisesti asioihin. Yhdeksän suosituksen (13 prosenttia) kohdalla toimenpiteisiin ei ollut ryhdytty lainkaan.

Seuraavassa kuviossa on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista suosituksittain. Arviointikriteerien toteutuminen on esitetty edellä kuvatun asteikon mukaisilla hymynaamakuvioilla.

Kuvio 2. Yhteenveto arvioinnin tuloksista suosituksittain



Kattavimmin toimenpiteisiin on ryhdytty kaupunginjohtajan toimialaa, rakennus- ja ympäristötoimen toimialaa sekä sosiaali- ja terveystoimen toimialaa koskevien arviointien kohdalla. Kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin oli ryhdytty yhteensä seitsemän arviointiaiheen kohdalla. Nämä suositukset käsittelivät muun muassa Helsingin ja HUS:n hoito- ja palveluketju yhteistyötä, tietojärjestelmien yhteentoimivuutta pääkaupunkiseudulla, kaupungin tyhjiä tiloja ja työterveyspalvelujen toimivuutta. Heikoimmin toimenpiteisiin on ryhdytty niiden suositusten kohdalla, jotka liittyvät oppisopimuskoulutukseen, työväenopistoihin ja koulujen kosteusvaurioihin. Taulukossa 2 on kuvattu tulosten yhteenveto arviointiaiheittain.

Taulukko 2. Yhteenveto arviointikriteerien toteutumisesta arviointiaiheittain <sup>1</sup>

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
<b>KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT</b>	😊/😊	😊/😊
Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuuden arviointi	😊	😊
Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta	😊/😊	😊/😊
Kaupungin talouden arviointi	😊/😞	😊
Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet	😊	😊
Uuden laskentajärjestelmän käyttöönotto	😊/😊	😊
Palvelutyytyväisyyden kehitys	😊/😊	😊/😊
<b>KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT</b>	😊/😊	😊
Tytäryhteisöjen johdon palkitsemisjärjestelmät	😊/😊	😊
Tytäryhtiöihin liittyvien investointitavoitteiden toteutuminen	😊	😞
<b>TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIT</b>	😊/😊	😊/😊
Vanhempien tukeminen lasten ja nuorten hyvinvoinnissa	😊/😊	😊/😊
Maahanmuuttajien työllistymistä edistävät toimenpiteet	😊	😊
Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö opetus-, sosiaali- ja terveystoimessa	😊	😊/😊
<b>KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT</b>	😊	😊/😊
Tietojärjestelmien yhteentoimivuus pääkaupunkiseudulla	😊	😊/😊
Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä ajanjaksolla	😊	😊/😊
<b>RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT</b>	😊	😊/😊

<sup>1</sup> Tulos on laskettu pisteyttämällä hymynaamat (😊=5, 😊/😊=4, 😊=3, 😊/😞=2 ja 😞=1) ja laskemalla suosituksista arviointiaihekohtainen keskiarvo.



Metron automaattiohjausjärjestelmän hankinta	😊	😊/😞
ATT:n toteuttamat asuinkiinteistöyhtiöiden peruskorjausrakot	😊	😊
Helsingin ulkomainossopimus	😊	😞
<b>SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT</b>	😊	😊/😞
HUS:n ja Helsingin hoito- ja palveluketjuyhteistyö	😊	😊
Terveyskeskuksen yksityisiltä ostamien asiakaspalvelujen laadun valvonta	😊	😞
Sosiaaliamiehen työtilanne ja resurssit	😊	😊/😞
<b>SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT</b>	😞	😊
Oppisopimuskoulutuksen käyttö ja tehostamismahdollisuudet	😞	⊖
Koululaisten iltapäivätoiminta	😊/😞	😊
Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 toteuttaminen työväenopistoissa	😞	⊖
Työterveyspalvelujen toimivuus	😊	😊
<b>KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT</b>	😊/😞	😊/😞
Asuntotuotannon sujuvoittaminen kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin	😊	😊/😞
Koulutilojen kosteusvauriot	😞	😊/😞
Kaupungin tyhjät tilat	😊	😊
<b>TULOS YHTEENSÄ</b>	😊/😞	😊/😞

Yksi koulujen kosteusvaurioita käsittelevässä arvioinnissa esitetyistä suosituksista koski terveydenhuoltolais-  
sa säädettyä velvoitetta tarkastaa säännöllisesti koulujen ja oppilaitosten terveydelliset olot. Lakisääteisestä  
veloitteesta huolimatta suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

### Toimenpiteiden vaikutusten osoittaminen vaikeaa

Arvioinnin tulosten perusteella voidaan todeta, että vaikuttavuuden osoittaminen on vaikeampaa kuin sen  
osoittaminen, että toimenpiteisiin on ryhdytty. Suosituksista yli puolen kohdalla (61 prosenttia) vaikutukset  
eivät olleet joko havaittavissa tai niitä ei voitu arvioida.

Kokonaisuudessaan toimenpiteiden vaikuttavuuden osalta arvioinnin tulosta voidaan pitää huonona. Osal-  
taan tulokseen vaikuttanee se, että yksittäisten toimenpiteiden vaikutusten osoittaminen on vaikeaa ja vaiku-  
tukset voivat ilmetä pitkällä viiveellä. Lisäksi vaikutuksen osoittaminen edellyttäisi toimenpiteeseen liittyvää  
systemaattista vaikuttavuuden seurantaa.

Kun tarkastellaan samanaikaisesti sekä toimenpiteisiin ryhtymistä että positiivisten vaikutusten aikaansaa-  
mista, myönteisesti esille nousivat tuottavuusohjelmaa, määräraikaisten palvelussuhteiden käyttöä, asuinkiin-  
teistöyhtiöiden peruskorjauksia, Helsingin ja HUS:n hoito- ja palveluketjuyhteistyötä, työterveyspalvelujen  
toimivuutta ja kaupungin tyhjiä tiloja koskevat arvioinnit. Toimenpiteiden suorittamisessa myönteisesti esille  
nousseet aiheet nousivat myönteisesti esille myös toimenpiteiden vaikutusten kohdalla.

### Vaikuttavuus ei ole parantunut edellisvuodesta

Toimenpiteisiin ryhtyminen on parantunut verrattuna vuoden 2011 arviointikertomuksessa esitettyjen suosi-  
tusten vaikuttavuuden arvioinnin tuloksiin. Toimenpiteiden vaikutusten osalta tilanne on säilynyt ennallaan.





Tulokset tukevat johtopäätöstä, että lautakunnan esittämät suositukset ovat olleet olennaisia, mutta vaikutusten aikaansaaminen on vaikeaa.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkastuslautakunnan vuoden 2012 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty ja niiden havaittavissa olevat vaikutukset ovat olleet myönteisiä. Tämä osoittaa, että lautakunta on onnistunut arvioinneissaan nostamaan esille kaupungin toimintaan liittyviä epäkohtia ja esittänyt tarkoituksenmukaisia suosituksia. Lautakunnan tuottamasta arviointitiedosta ovat hyötäneet kaupungin hallintokunnat ja päätöksentekijät sekä toimenpiteiden johdosta palvelujen käyttäjät.

**Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty ja niiden havaittavissa olevat vaikutukset ovat olleet myönteisiä.**

Jälleen lautakunta joutui toteamaan, että kaikkiin sen esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty. Tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä ja siksi toimenpiteisiin ryhtymistä on tarve tehostaa. Erityisesti tämä korostuu koulujen ja oppilaitosten terveydellisten olojen säännölliseen tarkastamiseen liittyvässä suosituksessa. Lakisääteisestä velvoitteesta huolimatta suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty ja sen vuoksi suositus esitetään uudestaan vuoden 2014 arviointikertomuksessa.

Lautakunta korostaa, että toimenpiteisiin ryhtymisessä keskeisessä asemassa ovat käytännön toimenpiteistä vastaavien hallintokuntien lisäksi kaupunginhallitus sekä lauta- ja johtokunnat.

## TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginhallituksen ja lauta- sekä johtokuntien tulee varmistua siitä, että hallintokunnat ryhtyvät toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten johdosta.
- kaupunginhallituksen tulee asettaa työryhmä, joka laatii kaupunkitason ohjeen koulujen terveydellisten olojen tarkastusten järjestämisestä siten, ettei päällekkäistä työtä tehdä, vastuunjako on selkeä ja että koulut ja oppilaitokset tulevat tarkastetuksi säännöllisesti kolmen vuoden välein terveydenhuoltolain ja valtioneuvoston asetuksen (338/2011) edellyttämällä tavalla. Työryhmän vetovastuun tulee olla lain mukaisesti sosiaali- ja terveystieteiden koulu- ja opiskeluterveydenhuollolla.

## 1.6 TILIVELVOLLISTEN VELVOLLISUUS RYHTYÄ TOIMENPITEISIIN TILINTARKASTUKSEN SUOSITUSTEN JOHDOSTA

Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussäännön mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on muun muassa seurata, että tilivelvolliset ja muut toiminnasta vastaavat ovat ryhtyneet tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden suositusten ja muistutusten johdosta, joihin tilintarkastus on antanut aihetta. Seurannan perusteella lautakunta nostaa esille kaksi asiakokonaisuutta.

### Laske-järjestelmän toiminnassa edelleen ongelmia

Tilintarkastaja on todennut tilivuosi 2013 ja 2014 koskeissa raporteissaan, että vuonna 2012 käyttöön otetussa taloushallinnon sovelluksessa (Laske) on ollut haasteita, jotka kulminoituivat vuoden 2012 tilinpäätöksen laatimisaikana pidentymiseen ja merkittävään määrään manuaalisuutta. Vuoden 2013 tilinpäätös laadittiin pääosin aikataulun mukaisesti, mutta tilinpäätöksessä oli eroja kaupungin sisäisissä tuloslaskelma- ja tase-erissä. Vuoden 2014 kesäkuun lopun tilanteessa laaditussa välitilinpäätöksessä sekä vuoden lopun tilantees-



sa laaditussa tilinpäätöksessä oli edelleen ongelmia sisäisten erien täsmäytyksissä. Välitilinpäätöstä ei pystytty laatimaan kaupungin aikataulun puitteissa ja varsinaisen tilinpäätöksen laatimisessa jouduttiin tekemään runsaasti manuaalisia oikaisuja automaattiseen eliminointiin. Organisaatiomuutosten yhteydessä lakanneita virastoja ei ole lukittu Laske-järjestelmässä, minkä seurauksena niille kirjautui huomattava määrä tapahtumia, jotka Taloushallintopalvelu korjasi.

### Hankintojen ja päätöksenteon muutoseikoissa puutteita

Tilintarkastaja on tilivuotia 2013 ja 2014 koskeissa raporteissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota hankintalain muutosäännösten noudattamiseen esiintyneisiin puutteisiin. Myös päätösten otto-oikeusmenettelyssä ja nähtävänä pitämisessä on esiintynyt huomattavan paljon puutteita.

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian tulee yhteistyössä Taloushallintopalvelu-liikelaitoksen kanssa ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin Laske-järjestelmän saattamiseksi asianmukaiseen toimintakuntoon niin, että manuaalivaiheista päästään eroon eikä organisaatiomuutosten yhteydessä lakanneille virastoille ole mahdollista kirjata tapahtumia.
- johtavien viranhaltijoiden (tilivelvollisten) tulee valvoa, että virastojen ja liikelaitosten hankinnoissa ja päätöksenteossa noudatetaan hankintalain ja hallintolain edellyttämiä muutosäännöksiä tilintarkastajan suositusten mukaisesti.

## 2. SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI

Tässä luvussa tarkastellaan talousarviossa asetettujen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Kustakin virastosta ja liikelaitoksesta on laadittu erilliset tavoitearviointimuistiot, joiden havaintoja on hyödynnetty tässä yhteenvedossa.

### 2.1 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HALLINTOKUNNISSA

Vuoden 2014 talousarviossa oli yhteensä 103 kaupunginvaltuuston hyväksymää, virastoille ja liikelaitoksille asetettua sitovaa toiminnallista tavoitetta. Tilinpäätösraportoinnin mukaan niistä toteutui 89 (86 prosenttia). Taulukosta 3 nähdään, että tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutuneita tavoitteita oli 86 (83 prosenttia). Eriäviä näkemyksiä oli siis kolmen tavoitteen kohdalla: yhden tavoitteen arvioitiin tilinpäätöstiedoista poiketen jääneen toteutumatta ja kahden tavoitteen toteutumista ei voitu todentaa, joten niitäkään ei voitu pitää toteutuneina.

Taulukko 3. Virastojen ja liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2014 tilinpäätöstietojen ja tarkastuslautakunnan arvion mukaan (N=103)

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
Tilinpäätöstiedot	89	14	-	86 %
Tarkastuslautakunnan arvio	86	15	2	83 %



Tavoite, joka ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toteutunut, oli kaupunginkanslialle asetettu tavoite "Helsingin sijoittuminen kuntien elinkeinopolitiikkaa ja yritysilmastoa koskevissa mittauksissa paranee." Tilinpäätöksen mukaan tavoite on koko valtuustokautta koskeva tavoite, jonka toteutuminen arvioidaan strategiaohjelmassa olevin mittarein strategiakauden päätyttyä. Tavoitteen kuitenkin arvioitiin toteutuneen sillä perusteella, että vuoden 2014 toimenpiteet toteutuivat kokonaisuudessaan. Kaupunginvaltuustolle esitetystä strategian puoliväliseminaarin aineistosta on nähtävissä, että Helsingin sijoitus Suomen yrittäjien elinkeinopolitiikan mittaristo -kyselyssä Suomen kymmenen suurimman kaupungin joukossa on pysynyt sijalla kuusi verrattaessa vuosien 2012 ja 2014 mittauksia. Näin ollen tavoite sijoituksen paranemisesta ei vuonna 2014 toteutunut.

Lisäksi tarkastuslautakunta toteaa, että sitovaksi toiminnalliseksi tavoitteeksi ei tule asettaa tavoitetta, jonka toteutumista ei voida todeta talousarviovuoden päätyttyä. Vastaavaa tavoitetta ei ole asetettu kaupunginkanslialle vuoden 2015 talousarviossa.

Kaksi tavoitetta, joita ei voitu todentaa, olivat samat kuin edellisenä vuonna eli liikuntaviraston "Ulkoiluteitä ylläpidetään Helsingissä 163 kilometriä ja talvella niistä pidetään kunnossa 40 kilometriä. Kuntoratoja ylläpidetään 50 kilometriä ja hiihtolatupohjia 180 kilometriä." ja "Kehitetään ja valvotaan kalataloutta Helsingin 14 600 hehtaarin ja muiden kuntien 3 000 hehtaarin vesialueilla." Ulkoiluteiden, kuntoratojen ja latupohjien ylläpitoa koskevan tavoitteen osalta kilometrimäärät perustuvat mittaustulokseen, josta ei ole dokumenttia. Kunnossapidon taso määritellään yleisesti siten, että ulkoiluteillä on turvallista liikua ja ne aurataan ja hiekoitetaan tarpeen mukaan ja että hiihtolatupohjia ajetaan lumitilanteen salliessa. Tavoitteen toteutumista ei voida yksiselitteisesti todentaa. Vesialueiden osalta hehtaaritiedot ovat arvioita noin kymmenen vuoden takaa ja nykyisin pinta-alat ovat suurempia. Liikuntavirastosta saadun selvityksen mukaan valvonta ja kehittäminen sisältävät viikoittaisen kalastuksenvalvonnan, vuosittaiset kalanistutukset ja osallistumisen kalastusalueen kokouksiin eri vesialueilla. Arvioinnin perusteella tavoitteen toteutumista ei voida yksiselitteisesti todentaa.

Jälkimmäisestä tavoitteesta liikuntavirasto on vuoden 2015 talousarviossa luopunut. Ensimmäisen tavoitteen osalta mittarin tulisi olla sellainen, jonka toteutumisen tasoa voitaisiin verrata eri vuosien välillä. Nyt tavoite on muotoiltu siten, että se liikuntaviraston mukaan aina toteutuu, mutta tosiasiasa sen toteutumista ei voida todentaa.

Tavoitearvioinneissa havaittiin asuntotuotantotoimiston toinen sitova toiminnallinen tavoite ongelmalliseksi, sillä tavoite on muotoiltu siten, että käytännössä se aina toteutuu: "Toimisto rakennuttaa kaupungin kiinteistöyhtiöiden siltä tilaamat peruskorjaukset, joille saadaan rahoitus." Sitovat toiminnalliset tavoitteet tulee asettaa siten, että niillä on toimintaa ohjaava vaikutus.

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat parhaiten kaupunginjohtajan toimialalla (taulukko 4). Heikointen toteutuivat sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimen sekä rakennus- ja ympäristötoimen tavoitteet.



Taulukko 4. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen toimialoittain

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
<b>Kaupunginjohtajan toimiala</b>				
Tilinpäätöstiedot	14	-	-	100 %
Tarkastuslautakunnan arvio	13	1	-	93 %
<b>Rakennus- ja ympäristötoimi</b>				
Tilinpäätöstiedot	21	6	-	78 %
Tarkastuslautakunnan arvio	21	6	-	78 %
<b>Sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimi</b>				
Tilinpäätöstiedot	13	4	-	76 %
Tarkastuslautakunnan arvio	13	4	-	76 %
<b>Sivistystoimi</b>				
Tilinpäätöstiedot	30	2	-	94 %
Tarkastuslautakunnan arvio	28	2	2	88 %
<b>Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi</b>				
Tilinpäätöstiedot	11	2	-	85 %
Tarkastuslautakunnan arvio	11	2	-	85 %

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- liikuntaviraston ulkoiluteiden, kuntoratojen ja hiihtolatupohjien ylläpitoa ja kunnossapitoa koskevien tavoitteiden osalta tulee määritellä sellaiset mittarit, että tavoitteiden toteutumisen tasoa voidaan vertailla vuosittain.
- asuntotuotantotoimikunnan ja asuntotuotantotoimiston tulee muotoilla kaupungin kiinteistöyhtiöiden peruskorjausten rakennuttamista koskeva tavoite sellaiseksi, ettei se toteudu automaattisesti tai uudistaa tavoitteen asettelua.

## 2.2 TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN STRATEGIAN OSA-ALUEITTAIN

Tarkastuslautakunnan [erillisraportissa](#)<sup>2</sup> 2014 käsiteltiin sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteyttä kaupungin strategiaohjelmaan. Vuoden 2014 tavoitteita koskevan arvioinnin tulokset osoittivat, ettei talousarviossa asetetuilla sitovilla toiminnallisilla tavoitteilla ole kovinkaan kiinteää yhteyttä strategiaohjelmaan. Arvioinnin perusteella 54 prosenttia vuoden 2014 sitovista toiminnallisista tavoitteista oli strategialähtöisiä. Kaupunginkanslia on kuitenkin talouden ja toiminnan seurantaraporteissa määritellyt kaikkien tavoitteiden osalta, mihin strategiaohjelman osa-alueeseen kukin tavoite liittyy. Taulukossa 5 tavoitteiden toteuma on esitetty kyseisen jaottelun mukaisesti.

<sup>2</sup> Luettavissa tarkastusviraston internetsivuilla (hel.fi/tav)

Taulukko 5. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueilla

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
<b>Hyvinvoiva helsinkiläinen</b>				
Tilinpäätöstiedot	20	5	-	80 %
Tarkastuslautakunnan arvio	18	5	2	72 %
<b>Elinvoimainen Helsinki</b>				
Tilinpäätöstiedot	12	2	-	86 %
Tarkastuslautakunnan arvio	11	3	-	79 %
<b>Toimiva Helsinki</b>				
Tilinpäätöstiedot	33	5	-	87 %
Tarkastuslautakunnan arvio	33	5	-	87 %
<b>Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen</b>				
Tilinpäätöstiedot	24	2	-	92 %
Tarkastuslautakunnan arvio	24	2	-	92 %

Vuonna 2014 parhaiten toteutuivat tasapainoiseen talouteen ja hyvään johtamiseen liittyvät sitovat toiminnalliset tavoitteet. Lukumääräisesti eniten tavoitteita on osa-alueella ”Toimiva Helsinki”, johon liitetyt tavoitteet toteutuivat toiseksi parhaiten. Toteuma arvioitiin heikoimmaksi osa-alueella ”Hyvinvoiva helsinkiläinen”.

#### Toteutumatta jääneet tavoitteet osa-alueittain

##### Hyvinvoiva helsinkiläinen:

- Perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettuun somaattiseen erikoissairaanhoidon pääsy kuudessa kuukaudessa.
- Siirtoviivepäivähoitomaksuihin johtavia somaattisen erikoissairaanhoidon siirtoviiveitä ei synny.
- Iäkkäiden tehostetun palveluasumisen palveluseteliasiakkaiden määrä nousee sadalla.
- Ehkäisevään toimeentulotukeen käytetään kolme prosenttia toimeentulotukimäärärahoista ja vähintään puolet ehkäisevästä toimeentulotuesta kohdennetaan vähävaraisille lapsiperheille.
- Nuorisotoimissa suunnitelmallisesti tuettujen nuorten määrä on 1 200.

##### Elinvoimainen Helsinki:

- Kaupunginmuseon aukiolotuntien määrä on 8 450.
- Luovutetun asuntorakennusoikeuden määrä on 250 000 k-m<sup>2</sup>.

##### Toimiva Helsinki:

- Rakennusviraston, Helsingin Energian ja HKL-liikelaitoksen asutukselle, liikenteelle ja muulle toiminnalle kaivutöistä aiheutuvia haittoja vähennetään rakennusviraston koordinoimana. Rakennetussa katuverkossa yhteisenä työmaana toteutettujen hankkeiden kesto alittaa edellisen vuoden tuloksen vähintään viisi prosenttia.
- I-riskialueella pelastustoiminnan keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen ensimmäisellä 1+3-vahvuisella yksiköllä on enintään kuusi minuuttia 60 prosentissa tehtävistä.
- Ensihoidon tavoittamisviive on enintään kahdeksan minuuttia 70 prosentissa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä.



- Raitiliikenteen luotettavuus on 99,85 prosenttia ja metrolinjojen 99,96 prosenttia.
- Joukkoliikenteen kuljetusosuus aamuliikenteessä keskustaan kasvaa 0,2 prosenttiyksikköä edellisvuoden toteumasta.

#### **Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen:**

- Kaupungin ja hallintokuntien hankintojen raportoinnin toteuttaminen kaupungin yhteisellä raportointijärjestelmällä.
- Jatketaan työhyvinvoinnin nelivuotista Stydi-ohjelmaa, joka vähentää tapaturma- ja sairauspoissaoloja. Tavoitteena on parantaa Staran työhyvinvointia siten, että lyhytaikaisten 1–3 päivän sairauspoissaolojen määrä vähenee vuodesta 2013 vähintään 0,2 prosenttiyksikköä.

Erillisraportissa tunnistettiin puutteeksi myös se, että sitovat toiminnalliset tavoitteet vastaavat vain osittain strategiaohjelman linjauksia, joita on yhteensä 21. Vain kahden linjauksen osalta arvio oli, että linjausta toteuttavat sitovat toiminnalliset tavoitteet vastaavat hyvin tai melko hyvin strategiaa. Lähes neljäsosa strategian linjauksista oli sellaisia, ettei niille ollut määritelty talousarviossa sitovia toiminnallisia tavoitteita.

#### **TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ**

- virastojen ja liikelaitosten tulee talousarvioehdotusta laatiessaan ottaa huomioon kaupungin strategiaohjelman linjaukset ja toimenpiteet siten, että sitovat toiminnalliset tavoitteet ohjaavat toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan. Lauta- ja johtokuntien tulee talousarvioehdotuksen hyväksyessään varmistaa, että näin on toimittu.
- kaupunginkanslian tulee talousarvioprosessin yhteydessä varmistaa, että hallintokunta on sitovia toiminnallisia tavoitteita asettaessaan ottanut huomioon kaupungin strategiaohjelman linjaukset ja toimenpiteet.
- hallintokuntien tulee hyödyntää sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa strategiaohjelman ja sitä toteuttavien toimenpideohjelmien toimenpiteitä.
- kaupunginhallituksen tulee strategiaohjelman seurannan yhteydessä varmistua siitä, että kaikkia strategiaohjelman osa-alueita kehitetään tasapuolisesti.

## **2.3 DOKUMENTOINNIN PUUTTEET**

Kaupungin tilinpäätösohje sisältää hallintokunnille ohjeet sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentoinnista. Ohjeen mukaan kunkin viraston ja liikelaitoksen on toimitettava osana tilinpäätösaineistoa sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentoinnin kuvaus ja mahdollinen seurantaraportti tai laskelma.

Kaikki hallintokunnat olivat toimittaneet tilinpäätöstyötilaan sitovien toiminnallisten tavoitteidensa dokumentointikuvauksen. Dokumentointikuvaukset olivat kuitenkin usein puutteellisia, sillä vain 14 kaupungin 33 virastosta tai liikelaitoksesta oli toimittanut kaikilta osin tilinpäätösohjeen mukaiset tiedot. Pyydettyä täydentäviä tiedot saatiin. Tosin liikuntaviraston osalta täydentävät tiedot eivät olleet riittäviä kahden tavoitteen osalta, joita on jo edellä käsitelty.

Kaikista tietojärjestelmistä ei ole saatavissa suoraan tavoitteen toteutumisen varmentavia dokumentteja. Osa ongelmista liittyy siihen, ettei tietojärjestelmä tuota luotettavaa tietoa. Kulttuurikeskuksen osalta tarkastuslautakunta toteaa saman puutteen kuin edellisenä vuonna eli suoritettuja ei saatu vielä luotettavasti



suoraan Elis-toiminnanohjausjärjestelmästä. Kulttuurikeskuksen mukaan ongelman ei pitäisi enää toistua.

Sosiaali- ja terveysvirastossa oli vastaavanlaisia ongelmia yhden tavoitteen osalta. Kirjausvirheiden vuoksi tietojärjestelmästä ei saada suoraan tietoa tavoitteesta ”Perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettuun somaattiseen erikoissairaanhoidon pääsy kuudessa kuukaudessa”. Viraston mukaan osa ylittymisistä johtuu puutteellisista kirjauksista. Ylipäättään sosiaali- ja terveysviraston osalta havaintona oli se, että vaikka tavoitteiden dokumentointi on edellisvuodesta kehittynyt paljon, edelleen on tarvetta parantaa alkuperäisten toteumatietojen esittämistä niissä tapauksissa, joissa tietoja ei ole saatavissa kaupungin sosiaalitoimen tilastoportaalista tai julkisista tilastoista.

Muita havaintoja dokumentoinnin puutteista olivat, että työterveyskeskuksen dokumentointikuvauksesta puuttui laatijan nimi ja että tietokeskuksen dokumentointikuvauksessa oli kaksi erilaista toteumalukua ja viitauksia liitteisiin, joita ei ollut tilinpäätöstyötilassa.

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- seuraavien hallintokuntien tulee tallentaa tilinpäätöstyötilaan tilinpäätösohjeistuksen mukaisesti selkäläiset dokumentit, joiden perusteella sitovien tavoitteiden toteutuminen voidaan varmentaa kaikkien tavoitteiden osalta: kaupunginkanslia, hankintakeskus, tukkutori, rakennusvirasto, Stara, pelastuslaitos, ympäristökeskus, HKL, sosiaali- ja terveysvirasto, ruotsinkielinen työväenopisto, kaupunginkirjasto, kulttuurikeskus, kaupunginmuseo, liikuntavirasto, työterveyskeskus, tietokeskus, kaupunkisuunnitteluvirasto, kiinteistövirasto ja rakennusvalvontavirasto.
- sosiaali- ja terveysviraston on ohjeistettava henkilöstöään siten, että hoitoonpääsyyn liittyvät potilastiedot kirjataan oikein, jolloin tiedot ovat saatavilla oikeellisin suoraan tietojärjestelmästä.
- kulttuurikeskuksen tulee kehittää toiminnanohjausjärjestelmäänsä ja sen käyttöä siten, että järjestelmästä saadaan suoritustietojen osalta luotettavaa tietoa.
- tietokeskuksen tulee selkeyttää sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista varmentavaa dokumentointikuvausta ja sen liitteitä.

## 2.4 HAVAINTOJA TAVOITTEIDEN LUONTEESTA

Tarkastuslautakunnan erillisraportissa 2014 tuotiin esiin, että määrällisiä tavoitteita on kaikkein eniten kun taas vaikuttavuuteen ja laatuun liittyvät tavoitteet ovat harvinaisia. Taulukossa 6 kuvataan, mitä eroja tavoitteiden luonteessa on niiden strategialähtöisyyden mukaan. Ei-strategialähtöisistä tavoitteista yli puolet (53 prosenttia) oli määrätavoitteita ja 34 prosenttia suoritteiden tai prosessien tavoiteaikoja. Strategialähtöisistä tavoitteista määrätavoitteiden suhteellinen osuus oli selvästi pienempi (26 prosenttia) samoin kuin tavoiteaikoja koskevien tavoitteiden (neljä prosenttia).

Taulukko 6. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueilla

	Osuus tavoitteista (kaikki 102)	Osuus ei-strategia- lähtöisistä (47)	Osuus strategia- lähtöisistä (55)
Määrä	37 %	53 %	26 %
Suoritteen tai prosessin tavoiteaika	19 %	34 %	4 %
Asiakastyytyväisyys	10 %	9 %	11 %
Suoritteen tai prosessin laatu	3 %	4 %	2 %
Tuottavuus/taloudellisuus/tehokkuus	11 %	0 %	22 %
Vaikuttavuus	7 %	0 %	13 %
Kehittämistoimenpiteet/-hankkeet	6 %	0 %	11 %
Tuottovaatimus/kannattavuus	6 %	0 %	9 %
Henkilöstön aikaansaannoskyky	2 %	0 %	4 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %

Ei-strategialähtöiset määrätavoitteet koskivat tyypillisesti aukioloaika, opetustunteja, asiakasmäärää sekä esitysten ja muiden suoritteiden lukumäärää. Strategialähtöisetkin tavoitteet olivat tyypillisimmin määrällisiä tavoitteita, kuten asuntotuotannon määrä tai suunnitelmallisesti tuettujen nuorten määrä. Toiseksi yleisimmin strategialähtöiset tavoitteet koskivat tuottavuutta, taloudellisuutta tai tehokkuutta.

Talousarvion laatimisohjeiden mukaan sitovien toiminnallisten tavoitteiden tulee kuvata vaikuttavuuden, laadun tai palvelutason tavoitteita tai mittareita. Palvelutaso määrällisenä tavoitteena on helpoimmin mitattava tavoite. Määrällinen tavoite ei kuitenkaan aina kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla kyseisen palvelun merkitystä kuntalaisille tai asianomaisen hallintokunnan toimia kaupungin strategiaohjelman toteuttamiseksi. Tarkastuslautakunta on eri virastoja koskevista tavoitearvioinneissaan nostanut esiin esimerkiksi kaupunginorkesterin tavoitteen sinfoniakonserttien määrästä toivoen orkesterin johtokunnan pohtivan sitä, olisiko mahdollista kehittää tavoitetta suuntaan, joka huomioisi konserttien laadun sekä suuren yleisön että musiikinharrastajien näkökulmasta.

Monilla virastoilla, kuten liikuntavirastolla, tietokeskuksella ja kulttuurikeskuksella, on tavoitteita, jotka pysyvät vuodesta toiseen samoina, korkeintaan tavoitetasoiltaan tarkistettuna. Niitä hallintokuntia, joilla on tällaisia tavoitteita, tarkastuslautakunta kannustaa pohtimaan, onko strategiaohjelman toimenpiteissä sellaisia konkreettisesti mitattavia asioita, joita voitaisiin asettaa sitovaksi toiminnalliseksi tavoitteeksi. Esimerkiksi liikuntaviraston osalta olisi strategiaohjelman näkökulmasta tärkeää lisätä kaupunkilaisten liikuntaa. Strategiaohjelmassa on myös lueteltu, millaisin toimin liikuntaa on tarkoitus lisätä. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan ole heijastuneet sitovien tavoitteiden asettamiseen.

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- liikuntalautakunnan ja liikuntaviraston tulee harkita, miten strateginen tavoite kaupunkilaisten liikunnan lisäämisestä voitaisiin huomioida sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa.
- kaupunginkirjaston, kaupunginmuseon, kaupunginorkesterin, Korkeasaaren eläintarhan, kulttuurikeskuksen, taidemuseon, tietokeskuksen ja työväenopistojen tulee harkita mahdollisuuksia kehittää sitovia toiminnallisia tavoitteitaan laadullisemmiksi.



## 2.5 TYTÄRYHTEISÖILLE ASETETTUIEN SITOVIER TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Vuoden 2014 talousarviossa asetettiin sitovia toiminnallisia tavoitteita yhteensä 14 yhtiölle. Neljälle yhtiölle asetettiin yhtiökohtainen tavoite ja kymmenelle yhtiölle asetettiin yhteinen tavoite, jonka mukaan kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousun tuli olla enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen. Käytännössä tavoitteen saavuttaminen oli yhtiökohtaista.

Sitovia tavoitteita asetettiin tytäryhteisöille ensimmäisen kerran vuonna 2013. Tuolloin tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietoja ei esitetty kaupungin tilinpäätöksessä. Tilanne korjaantui seuraavana vuonna eli vuoden 2014 toteumatiedot on esitetty kaupungin tilinpäätöksessä 2014.

Kaupunginkanslian tytäryhteisöiltä keräämien tavoitteiden toteumatietojen mukaan 14 tavoitteesta toteutui 13. Tilinpäätöksen mukaan toteutumaton tavoite oli Kiinteistö Oy Kaapelitalolla, jonka ylläpitokustannusten kasvu oli suurempi kuin ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksin kasvu. Yhtiön mukaan syynä tähän olivat pääosin vuokran- ja veronkorotukset.

Taulukosta 7 nähdään, että tarkastuslautakunnan arvion mukaan vain 64 prosenttia tytäryhteisöjen tavoitteista toteutui. Kaupunginkanslian talous- ja konserniohjausyksiköltä saatujen tytäryhtiöiden ilmoittamien tietojen perusteella kolmen yhtiön tavoitteiden toteutumista ei pystytty todentamaan (Helen Sähköverkko Oy, MetropoliLab Oy ja Helsingin Leijona Oy). Lisäksi yksi toteutuneeksi ilmoitettu tavoite ei toteutunut. Kyse on Oy Helsinki-Gardenia Ab:n tavoitteesta laatia ohjelma talouden tervehdyttämiseksi. Tytäryhteisöraportin 4/2014 mukaan yhtiö on laatinut ohjelman, mutta nykyisellä vuokratasolla ja nykyisellä konseptilla talouden tervehdyttäminen ei onnistu. Koska talouden tervehdyttäminen ei yhtiön oman ilmoituksen mukaan onnistu, tarkastuslautakunta katsoo, ettei tavoite ole toteutunut.

Taulukko 7. Tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2014 tilinpäätöstietojen ja tarkastuslautakunnan arvion mukaan (N=14)

	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutumista ei voida todentaa	Toteuma-prosentti
Tilinpäätöstiedot	13	1	-	93 %
Tarkastuslautakunnan arvio	9	2	3	64 %

Vuoden 2014 konsernitilinpäätösohje Helsingin kaupungin tytäryhteisöille sekä jäsenkuntayhtymille edellytti yhteisöjä antamaan tiedot sitovien tavoitteiden toteutumisesta. Toteumatietojen ilmoittamisen lisäksi yhteisön tuli laatia erillinen kuvaus sitovien tavoitteiden dokumentoinnista. Dokumentointikuvauksesta piti ilmetä, miten kunkin tavoitteen toteutuminen on jälkikäteen todennettavissa. Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston talous- ja konserniohjausyksikkö pyysi tytäryhteisöjä toimittamaan dokumentointikuvaukset sitovien tavoitteiden toteumatiedoista. Kaikki yhtiöt toimittivat tavoitteiden toteutumista kuvaavat tiedot. Kuvausten mahdolliset taustalaskelmat tai muut yhteenvedot ohjeistettiin säilyttämään tytäryhteisöissä. Dokumentointikuvauksia ei edellytetty toimitettavaksi tilinpäätöstyötilaan. Tavoitteiden dokumentointi parani viime vuodesta, jolloin yhtiöitä pyydettiin toimittamaan tieto sitovan tavoitteen toteutumisesta vain siinä tapauksessa, jos tavoite ei toteutunut.





### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian tulee talousarviovalmistelun yhteydessä asettaa tytäryhteisöille sellaisia tavoitteita, että niiden toteutumisen arviointi on mahdollista.
- kaupunginkanslian tulee varmistaa, että tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteumatiedoista laaditaan selkeät dokumentointikuvaukset siten, että tavoitteiden toteutuminen on jälkikäteen todennettavissa.

## 2.6 TOTEUTUMATTOMIEN TAVOITTEIDEN VALTUUSTOKÄSITTELY JA TILINPÄÄTÖKSEN HYVÄKSYMISEN LAUTA- JA JOHTOKUNNISSA

Kaupungin hallintokuntien ja tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty valtuustossa 11.3.2015. Valtuustolle esitettyjen poikkeamien lisäksi seuraava kaupunginkanslian tavoite ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutunut:

- Helsingin sijoittuminen kuntien elinkeinopolitiikkaa ja yritysilmastoa koskevissa mittauksissa parane.

Lisäksi kahden liikuntaviraston tavoitteen osalta toteutumista ei voitu todentaa:

- Ulkoiluteitä ylläpidetään Helsingissä 163 kilometriä ja talvella niistä pidetään kunnossa 40 kilometriä. Kuntoratoja ylläpidetään 50 kilometriä ja hiihtolatupohjia 180 kilometriä.
- Kehitetään ja valvotaan kalataloutta Helsingin 14 600 hehtaarin ja muiden kuntien 3 000 hehtaarin vesialueilla.

Tytäryhteisöjen tavoitteista toteutumatta jäi valtuustolle esitettyjen poikkeamien lisäksi seuraava:

- Oy Helsinki-Gardenia Ab: Tavoitteena on laatia ohjelma talouden tervehdyttämiseksi.

Tytäryhteisöjen osalta ei käytettävissä olleen aineiston perusteella voitu arvioida seuraavien tavoitteiden toteutumista:

- Helen Sähköverkko Oy: Hinnoittelu täyttää viranomaisvelvoitteet.
- MetropoliLab Oy varmistaa ja turvaa elintarvikkeiden, veden ja ympäristön tilan seurantaan tarvittavien laboratorioanalyysi- ja näytteenottopalvelujen saatavuuden pääkaupunkiseudulla kaikissa epidemia- ja muissa poikkeus- ja häiriötilanteissa sekä takaa näiden saatavuuden alueen yrittäjille, viranomaisille ja kuntalaisille.
- Helsingin Leijona Oy: Kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksin nousun suuruinen.

Virastojen ja liikelaitosten lauta- ja johtokunnat ovat käsitelleet virasto- ja liikelaitoskohtaiset tilinpäätöstiedot Helsingin kaupungin taloussäännön mukaisesti. Suoraan kaupunginhallituksen alaisten virastojen kohdalla virastopäällikkö on päätöksellään hyväksynyt kaupungin tilinpäätökseen yhdistettävät viraston tilinpäätöstiedot.

Helsingin Energia ja Helsingin Satama ovat lakanneet olemasta liikelaitoksina toimintojen siirryttyä yhtiömuotoon. Liikelaitostoiminnan päättyessä on lakkautettu johtokunnat, jotka olisivat hyväksyneet liikelaitosten tilinpäätökset.



Kaupunginhallituksen konsernijaosto on käsitellyt tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista 16.2.2015 ja tytäryhteisöraporttia 4/2014 kokouksessaan 23.3.2015.

## 2.7 JOHTOPÄÄTÖKSET TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

Vuoden 2014 talousarvion sitovista toiminnallisista tavoitteista toteutui tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan 83 prosenttia. Tytäryhteisöille asetetuista tavoitteista toteutui 64 prosenttia.

Toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty valtuustossa. Tilinpäätösraportoinnissa toteutuneiksi ilmoitetuista hallintokuntien sitovista toiminnallisista tavoitteista yksi ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutunut ja kahden toteutumista ei voida todentaa. Tytäryhteisöjen osalta vastaavasti yksi tavoite ei tilinpäätösraportoinnista poiketen toteutunut ja kolmen toteutumista ei voida arvioida.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentoinnin osalta havaittiin, että kaupungin 33 virastosta ja liikelaitoksesta 19 ei ollut toimittanut tilinpäätöstyötilaan tavoitteen toteutumistietoja ohjeen edellyttämällä tarkkuudella. Tytäryhteisöt toimittavat sitovien tavoitteiden toteutumistiedot kaupunginkansliaan. Tiedot olivat tavoitteen toteutumisen arvioinnin kannalta puutteellisia kolmen yhteisön osalta. Tavoitteiden dokumentoinnin tarkkuuteen tulee edelleen kiinnittää huomiota.

## 3. KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI

Kansantalouden kasvu on ollut pitkään heikko. Vuonna 2014 bruttokansantuotteen volyymi supistui 0,1 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen 2.3.2015 mukaan. Vuonna 2015 Euroopan komissio ennustaa (5.2.2015) bruttokansantuotteen kasvavan 0,8 prosenttia. Suomen Kuntaliiton julkaisemien vuoden 2014 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan kuntasektorin vuoden 2014 yhteenlaskettu tulos oli lähes edellisvuoden tasolla, kun ei huomioida kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämisen tuomia kertaluonteisia tuottoja.

Helsingissä toteutettiin vuonna 2014 kuntasektorin laajuisestikin taloudellisesti merkittävä muutos, kun Helsingin Energia ja Helsingin Satama -liikelaitoksista muodostettiin yhtiöt. Yhtiöittämisten kirjanpidolliset vaikutukset nostivat vuoden 2014 tilikauden tuloksen 1 244,6 miljoonaan euroon ja ylijäämän 1 633,2 miljoonaan euroon. Käytännössä kyse on siitä, että arvonnousut tuloutuvat kirjanpitoon, mutta kaupungin rahoitukselliseen asemaan yhtiöittämisillä ei ole vaikutusta.

Helsingin Energia on vuodesta 2002 alkaen tehnyt ylimääräisiä tuloutuksia kaupungille. Helsingin Energian yhtiöittämisen myötä ja sen tulovirtojen kohdentuessa energiatuotannon investointeihin vuosittainen tulovirta kaupungille on vähenevä siten, että vuosien 2013–2014 noin 220 miljoonan euron sijaan tulovirta on jatkossa arviolta 80–90 miljoonaa euroa. Tämä heikentää kaupungin taloutta pysyvästi.

Tässä arvioinnissa talouden tunnuslukujen kehitystä tarkastellaan ilman yhtiöittämisen vaikutusta.

### 3.1 TALOUSARVION JA STRATEGIAN TALOUSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

#### Talousarvio alittui

Toimintamenoihin oli vuoden 2014 talousarviossa varattu 4 669,4 miljoonaa euroa. Toteuma oli 4 565,1 miljoonaa euroa, joten talousarvio alittui 104 miljoonalla eurolla. Sellaisia talousarviokohtia, jotka alittivat budjetoidut menot tai ylittivät toimintakatteensa yli miljoonalla eurolla, oli kymmenen. Suurin ero talousarvioon syntyi tilakeskuksen toimintakatteessa, joka oli lähes 43 miljoonaa euroa ennakoitua parempi, pääosin



ennakoitua paremmasta tulokehityksestä johtuen. Eroa talousarvioon syntyi myös eläkevastuuvarausten tavallista suuremmasta purusta ja jaksotettuihin henkilöstömenoihin sisältyvien lomapalkkojen jaksotuksen muutoksesta. Muita euromääräisesti merkittävimpiä, ennakoitua pienempiä menoja olivat kaupunginkanslian toimintamenot (7,1 miljoonaa euroa), keskitetty tietotekniikka (5,5 miljoonaa euroa), HSL-kuntayhtymän maksuosuudet (4,8 miljoonaa euroa) ja katu- ja viheralueiden ylläpito (3,7 miljoonaa euroa).

Hyvin toteutunut talousarvio näkyy myös siinä, että toteutuneiden sitovien käyttötalouden määräraha-kohtien osuus on kääntynyt nousuun vuosien 2012 ja 2013 notkahduksen jälkeen (taulukko 8). Vuonna 2014 valtuuston asettamia sitovia käyttötalouden määrärahoja oli 63, joista 51 toteutui. Ylitysoikeuden valtuustolta tarvitsi siis 12 määräraha-kohtaa.

Taulukko 8. Toteutuneiden määrärahojen osuus sitovista käyttötalouden määrärahoista vuosina 2010–2014

Talousarviovuosi	2010	2011	2012	2013	2014
Toteutuneita määräraha-kohtia / määräraha-kohtien lukumäärä	56/70	56/69	52/70	48/65	51/63
Toteutuneiden osuus	80 %	81 %	74 %	74 %	81 %

Lisäksi liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki kuusi liikelaitosta saavuttivat niille asetetun sitovan taloudellisen tavoitteen.

Kaikki sitovien käyttötalousmäärärahojen ylitykset on hyväksytty valtuustossa. Yhteensä 12 ylityksestä kolme perustui edelliseltä vuodelta siirtyneisiin määrärahoihin ja seitsemän niistä käsiteltiin valtuustossa joulukuussa 2014. Kaksi ylitystä, Tukkutorin toimintakatteen alitus sekä kaupunginorkesterin menojen ylitys olivat valtuuston käsittelyssä vasta helmikuussa 2015, jolloin ylitys oli jo tapahtunut. Aiempina vuosina valtuusto on joutunut hyväksymään useampia ylityksiä vasta talousarviovuoden päätyttyä, joten tilanne oli aikaisempaa parempi.

Suhteellisesti suurin poikkeama oli samalla talousarviokohdalla kuin edellisvuonna eli Tukkutorin toimintakatteella. Vuoden 2014 toimintakatteen alitus oli 73 prosentin suuruinen, mutta euromääräisesti vain 375 000 euroa. Tilinpäätöstekstin mukaan luottotappiot ja Vanhan kauppahallin avaaminen aiheuttivat toimintakatteen alituksen.

Euromääräisesti suurimmat talousarvion ylitykset olivat HUS-menojen ylitys 7,4 miljoonalla eurolla, toimeentulotukimenojen ylittyminen 5,8 miljoonalla eurolla, sosiaali- ja terveyspalvelujen 2,9 miljoonan euron ylitys sekä kaupunginkirjaston 1,7 miljoonan ylitys. Kaupunginhallituksen käytettäväksi osoitetut käyttövarat ylityivät 1,6 miljoonalla eurolla, tosin ylitysvaraa olisi ollut 15 miljoonaa euroa edelliseltä vuodelta siirtyneiden määrärahojen johdosta. Muut ylitykset olivat suuruudeltaan 19 000–440 000 euroa.

#### Toimeentulotuki- ja HUS-menoja vaikea arvioida

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2014 eräiden kaupungin talousarviossa vuosittain toistuvien määräraha-ylitysten syitä, budjetointia ja virastojen vaikutusmahdollisuuksia menoihin. Kohteena olivat muun muassa koko kaupungin talouden kannalta merkittävät toimeentulotukimenot, HUS-menot ja lasten päivähoidon menot, jotka ovat ylittyneet lähes joka vuosi tarkastelujaksolla 2008–2014. Menot budjetoidaan ja ennakoidaan virastoissa, mutta kaupunginkanslia asettaa raamin talousarvion laatimishojien yhteydessä toimeentulotuelle, HUS-menoille ja varhaiskasvatusvirastolle. Vaikka asianomaisten menojen ennakoitaisiin kasvavan, rami saatetaan vahvistaa alhaisemmaksi.

Toimeentulotukimenojen ylitykset johtuvat ennakoitua suuremmasta toimeentulotuen saajien määrästä, joka on täysin riippuvainen talous- ja työllisyyskehityksestä. Sekä kaupunginkanslian että sosiaali- ja terveys-



viraston mukaan menoihin on käytännössä mahdoton vaikuttaa suoraan.

HUS-menojen ylitykset johtuvat yleensä ennakoitua suuremmasta erikoissairaanhoidon palvelujen käytöstä tai kertyneistä ylikäyttömaksuista. Sosiaali- ja terveysviraston on käytännössä mahdotonta vaikuttaa määrärahaylityksiin. Maksuosuuksien laskentaperiaatteita käsitellään vuoden alussa yhdessä HUS:n ja kuntien edustajien kanssa. Helsingin käytössä on ensimmäinen HUS-ennuste vasta talousarviovuoden toukokuussa, sitä ennen seurataan toteutunutta käyttöä. Ylityksen määrä on kuitenkin pienentynyt vuoden 2010 jälkeen, joten kuntien ja HUS:n yhteistyöllä niin sanotussa HUSTRA-työryhmässä on pystytty parantamaan HUS-menojen ennakoitavuutta viime vuosina.

Muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen menojen ylitykset ovat useimmiten aiheutuneet arvioitua suuremmista asiakasmääristä esimerkiksi lastensuojelun laitoshoidossa, vanhusten laitoshoidossa tai vammaispalvelujen henkilökohtaisessa avussa ja kuljetuspalveluissa. Vain näissä tapauksissa sosiaali- ja terveysvirastolla on periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa menojen mahdolliseen tasaamiseen viraston budjetin sisällä.

Päivähoidon menojen ylitykset ovat johtuneet ennakoitua suuremmasta lapsimäärästä päivähoidossa. Ennusteen pohjana on 1–6-vuotiaan väestön muutos. Vuoden 2014 talousarvion mukaan, jos lapsimäärä ja sitä seuraavat kustannukset ovat budjetoitua suuremmat, varhaiskasvatuslautakunta tekee ehdotuksen lisämäärärahan myöntämisestä, mutta vastaavan suuruinen määräraha kohdistetaan leikkauksena keskushallinnon alalle. Vuonna 2014 varhaiskasvatusviraston budjetti ei enää ylittynyt.

Ylitystarpeet on raportoitu talousarvion toteutumisennusteiden yhteydessä. Lauta- ja johtokunnat ovat sitoutuneet aiempia vuosia paremmin kaupunginhallituksen päättämään talousarvioraamiin ja kaupunginvaltuuston päättämään sitovaan määrärahatasoon ja tehneet päätöksiä talouden tasapainottamiseksi, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan. Toimenpiteet ovat siis kaupunginhallituksen antamien talousarvion 2014 noudattamisohjeiden ja tarkastuslautakunnan arviointikertomusten 2012 ja 2013 suositusten mukaisia. Vuonna 2014 onkin havaittavissa, että virastot ovat pysyneet aiempaa paremmin budjettikurissa ja ryhtyneet tasapainotustoimiin niissä menoissaan, joihin ne pystyvät vaikuttamaan.

### Menokasvu 0,9 prosenttia pysyi strategiaohjelman tavoitteessa

Kaupungin strategiaohjelmassa käyttömenojen kasvua rajoittavana tavoitteena on, että emokaupungin käyttömenojen reaalkasvu pidetään asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella. Tätä tuottavuustavoitetta on toteutettu vuoden 2014 talousarviosta lähtien. Taulukossa 9 esitetty laskelma osoittaa, että menokasvun rajoittamisessa onnistuttiin vuonna 2014 noin 0,4 prosenttiyksikköä tavoitetasoa paremmin. Talousarviossa bruttobudjetoitujen yksiköiden menokasvu oli 2,5 prosenttia vuoden 2013 talousarvioon nähden. Toteutunut menokasvu oli vain 0,9 prosenttia, kun tarkastellaan menokasvua ilman liikelaitoksia, rahastoja ja nettobudjetoituja yksiköitä. Nettobudjetoidut yksiköt huomioiden toimintamenojen kasvu oli 0,6 prosenttia, kun talousarviossa oli varauduttu 2,9 prosentin kasvuun.

Taulukko 9. Strategiaohjelman mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen kaupunginkanslian mukaan vuonna 2014, bruttobudjetoidut yksiköt ja tuet hallintokunnille

	2014
Väestönkasvun prosentuaalinen muutos, ennuste	+1,44
Peruspalvelujen hintaindeksin prosentuaalinen muutos (12/2014)	+0,9
Tuottavuuden parantamistavoitteesta johtuva yhden prosentin vähennys	-1,0
Strategiaohjelman tavoitteen sallima menokasvuprosentti	+1,34
Toteutunut menokasvuprosentti	+0,9





Vuoden 2014 toteutunut menotaso oli 17,3 miljoonaa euroa alhaisempi kuin 1,34 prosentin kasvun mukainen tavoitetaso. Vielä vuoden viimeisessä talousarvion toteutumisennusteessa näytti siltä, että tavoitteen mukainen menotaso ylittyy lähes 53 miljoonalla eurolla. Eroa ennusteen ja toteuman välillä oli siis 70 miljoonaa euroa. Siitä noin 30 miljoonaa euroa aiheutui muutoksista kirjanpidon suoriteperusteen mukaisissa varauksissa, joita olivat eläkevastuuvaraus ja lomapalkkavelan jaksotus. Muita talousarviokohtia, joiden toteuma jäi merkittävästi alhaisemmaksi kuin vuoden viimeisessä ennusteessa, olivat sosiaali- ja terveystaloudelliset, HUS-menot ja opetusviraston tuottamat opetus- ja koulutuspalvelut.

Kunnallisverotuloja kertyi 2,4 miljardia euroa eli 7 miljoonaa euroa (-0,3 prosenttia) vähemmän kuin edellisellä vuonna. Summa oli 10,9 miljoonaa euroa budjetoitua pienempi. Syynä heikkoon kehitykseen oli palkkasumman ja veroista tehtävien vähennysten kasvu sekä kuntaryhmän jako-osuuden pieneneminen. Myös valtionosuudet (250,6 miljoonaa euroa vuonna 2014) vähenivät edellisvuodesta. Yhteisöveron (309,8 miljoonaa euroa) ja kiinteistöveron (206,7 miljoonaa euroa) tuotot paranivat edellisvuodesta. Kokonaisuutena veroja ja valtionosuuksia kertyi yhteensä 26,5 miljoonaa euroa budjetoitua enemmän.

Strategiaohjelman mukainen menokasvurajoite ei ota huomioon verorahoituksen kehitystä. Kaupunginjohtajan esityksessä strategiaohjelman luonnokseksi 24.1.2013 tavoite oli alun perin muotoa ”Velkaantumiskehitys pysäytetään pitämällä emokaupungin nettomenojen kasvu verorahoituksen kasvua hitaampana”. Lisäksi toimeenpiteenä olisi ollut asettaa emokaupungin nettomenoille vuosittain verorahoitusnäkyymiin perustuva talousarvioraami. Lopullisessa strategiassa kytkentää tulokehitykseen ei kuitenkaan otettu huomioon. Valtuustokauden kuluessakaan ei ole ollut poliittista tahtoa muokata linjausta siihen suuntaan, että tulokehitys otettaisiin mukaan.

Vuoden 2014 talousarvio laadittiin siten, että toimintamenot ilman liikelaitoksia tarkasteltuna kasvaisivat 2,9 prosenttia vuoden 2013 talousarviosta. Samaan aikaan arvioitiin, että verotulot ja valtionosuudet kasvaisivat 2,4 prosenttia. Mikäli talousarvio olisi mitoitettu verotulojen ja valtionosuuksien ennakoitun kehityksen mukaan, talousarvion taso olisi jäänyt alhaisemmaksi. Tilinpäätöslukuja verrattaessa verotulojen ja valtionosuuksien kasvu jäi vain 0,6 prosenttiin.

Virastojen toimintatuloja oli vuodelle 2014 budjetoitu 1 426,6 miljoonaa euroa. Toteuma oli 1 446,5 miljoonaa euroa eli 1,4 prosenttia ennakoitua parempi. Toimintatulojen osuus kaupungin verotulojen, valtionosuuksien ja toimintatulojen sekä korkotulojen ja muiden rahoitustulojen muodostamasta kokonaisuudesta oli vuonna 2014 noin 30 prosenttia. Valtionosuuksien osuus kaupungin tulopohjasta on vain viisi prosenttia.

### **Tuottavuustarkastelu vain menojen näkökulmasta on puutteellinen**





Tilinpäätöstiedotteen mukaan kaupungin tuottavuus parani vuonna 2014. Tämä johtopäätös on tehty sillä perusteella, että menokasvu oli 1,4 prosenttia pienempi kuin väestönkasvu ja kustannustason muutos. On kuitenkin tärkeää huomata, että tuottavuutta ei voida mitata pelkästään menokehitykseen perustuen. Tuottavuus on määritelmällisesti tuotosten ja panosten välinen suhde. Taulukon 9 mukainen tarkastelu ei kerro tuotosten, eli esimerkiksi kaupunkilaisten saamien palvelujen, määrästä tai laadusta. Kaupunkitasoista tietoa palvelutuotannon ja menojen välisen suhteen kehityksestä ei ole koottu, mutta virastokohtaisten tietojen perusteella kuvaa tuottavuuskehityksestä voidaan tarkentaa.

Tilinpäätöksessä on raportoitu yhteensä 28 virastojen tuottavuusmittaria. Virastoista 23 on raportoitunut viraston kokonaistuottavuusluvun ja rakennusvirasto kolmen toiminnon tuottavuusmittarit. Lisäksi liikunta- ja pelastusvirastolla on kaksi eri mittausastapaa ja pelastuslaitos raportoi vanhan tuottavuusmittarin vuodesta 2011 lähtien ja uuden tuottavuusmittarin 2013 ja 2014. Kaupunginkanslialla ja kaupunginorkesterilla ei ole varsinaista tuottavuusmittaria.

Kaikkiaan 28 tuottavuusmittarista 17 (61 prosenttia) osoitti parannusta vuodesta 2013 vuoteen 2014. Lopuissa 11 virastossa tai toiminnossa tuottavuus oli heikentynyt (39 prosenttia). Koska tuottavuusindeksin perusvuotena on käytetty vuotta 2011, tarkemman kuvan tuottavuuskehityksestä saa ristiintaulukoimalla

tuottavuusmuutoksen vuodesta 2011 vuoteen 2014 ja vuosimuutoksen 2013–2014. Kuviosta 3 nähdään, että lähes puolella virastoista tuottavuus parani sekä vuosimuutoksena 2013–2014 että vuoteen 2011 verrattuna. Kuitenkin kolmasosalla tuottavuus oli heikentynyt sekä vuodesta 2013 vuoteen 2014 että verrattuna vuoteen 2011.

Kuvio 3. Tuottavuusmuutosten jakauma virastoittain tai toiminnoittain, kappalemäärä (prosenttia)<sup>3</sup>

		Vuosisuunnitelma 2013–2014	
		Tuottavuus parani	Tuottavuus heikkeni
Muutos perusvuodesta 2011 vuoteen 2014	Tuottavuus parani	 13 (48 %)	 2 (7 %)
	Tuottavuus heikkeni	 3 (11 %)	 9 (33 %)

Suurimmista virastoista sosiaali- ja terveysviraston sekä opetusviraston tuottavuus on hieman heikentynyt kun taas varhaiskasvatusviraston tuottavuusmatriisiin perustuva tuottavuus on parantunut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen menot sekä kaupungin tuottamien opetus- ja koulutuspalvelujen menot muodostivat vuoden 2014 toimintamenoista lähes 45 prosenttia, joten niiden tuottavuuden kehittämiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kaupunkitasoisen menokasvutavoitteen rinnalla.

### Investointien taso jäi alle raamin

Kaupungin strategiaohjelmassa investointien vuotuiseksi tasoksi on asetettu 435 miljoonaa euroa. Lisäksi on otettu käyttöön vuosittain asetettava 10-vuotinen investointiraami. Vuoden 2014 tilinpäätöksessä investointiosan menojen toteuma oli 390,9 miljoonaa euroa ilman yhtiöittämisten vaikutusta. Investointiraami alitettiin 44,1 miljoonalla eurolla. Ylitysoikeudet mukaan lukien käytettävissä olisi ollut 552,7 miljoonaa euroa. Käyttämättä jääneet investointimäärärahat siirtyvät yleensä ylitysoikeuksina seuraavan vuoden talousarvioon. Kaupunginvaltuusto päätti 11.2.2015 myöntää vuonna 2014 käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella ylitysoikeuksia investointiosaan yhteensä 130,3 miljoonalla eurolla.

Yhtiöittämisten vaikutus mukaan lukien investointimenojen toteuma oli 2 563,2 miljoonaa euroa. Tästä apportiomaisuuden siirrot olivat 2 172,3 miljoonaa euroa, mikä näkyy vastaavasti apporttiluovutuksista saatavina tuloina muun pääomatalouden tulossa.

Investointiosassa oli yhteensä 57 sitovaa määrärahaa. Niistä 36:n osalta talousarviomääräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (63 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli 21. Niistä yhdeksän perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyihin ylitysoikeuksiin.

Yhtiöittämisen jälkeen toiseksi suurin investointimäärärahan ylitys koski kiinteistöjen ostoja ja lunastuksia, joihin oli alkuperäisessä talousarviossa varattu vain 6,5 miljoonaa euroa, mutta määrärahamuutosten ja edelliseltä vuodelta siirtyneiden määrärahojen myötä käytettävissä oli 25,3 miljoonaa euroa. Toteuma oli 37 miljoonaa euroa. Valtuusto myönsi tarvittavan 12 miljoonan euron ylitysoikeuden kesäkuussa 2014. Merkittävin maanhankinta vuonna 2014 oli Malmin lentokentän aluetta koskeva kauppa.

Kolmas merkittävä investointiosan poikkeama talousarvioon nähdessä lähirahastosta rahoitettavia hankkeita. Niihin oli budjetoitu 0 euroa, mutta edelliseltä vuodelta siirtyneiden määrärahojen ja kesäkuussa 2014 myönnetyn ylitysoikeuden jälkeen käytettävissä oli 10,8 miljoonaa euroa, josta käytettiin noin neljä

<sup>3</sup> Taulukko sisältää 27 tuottavuusmittaria, koska pelastuslaitoksen uudesta mittarista ei ollut tietoa vuodesta 2011 lähtien.



miljoonaa euroa.

Muita yli miljoonan euron ylityksiä investointiosassa olivat tilakeskuksen uudis- ja lisärakennushankkeisiin käytetyt menot (ylitys 3 miljoonaa euroa) sekä kiinteistöjen hankintaan, rakentamiskelpoiseksi saattamiseen sekä kaavoituskorvauksiin budjetoidut menot (ylitys 2,5 miljoonaa euroa). Näihin kumpaankin oli edelliseltä vuodelta käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnetty ylitysoikeus.

#### Investointeja rahoitettu aiempaa enemmän tulorahoituksella

Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena on, että investoinneista yhä suurempi osuus rahoitetaan tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Taulukosta 10 voidaan havaita, että kehitys on ollut strategian suuntainen.<sup>4</sup>

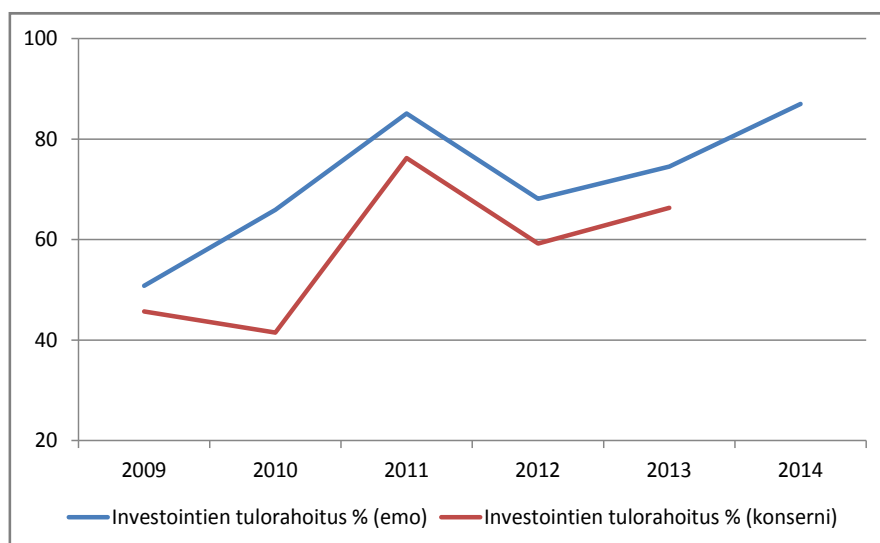
Taulukko 10. Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys 2010–2014, miljoonaa euroa ilman liikelaitoksia

	2010	2011	2012	2013	2014
Vuosikate, ilman liikelaitoksia	67	250	154	170	212
Maanmyyntitulot	35	35	80	79	105
Rakennusten ja osaketilojen myynti	4	8	23	6	20
<b>Yhteensä</b>	<b>106</b>	<b>293</b>	<b>257</b>	<b>255</b>	<b>337</b>
<b>Investointimenot ilman yhtiöittämisiä</b>	<b>453</b>	<b>496</b>	<b>483</b>	<b>415</b>	<b>391</b>
Erotus: Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot - investoinnit	-347	-203	-226	-160	-54
<b>Osuus: Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot / investoinnit</b>	<b>23 %</b>	<b>59 %</b>	<b>53 %</b>	<b>61 %</b>	<b>86 %</b>

Vuoden 2014 talousarviossa kiinteän omaisuuden myyntitulotavoitteeksi oli asetettu 100 miljoonaa euroa. Toteuma oli 105,3 miljoonaa euroa eli tavoite saavutettiin. Lisäksi muun pääomatalouden tavoitteena oli, että kaupungin ydintoiminnan kannalta tarpeettomien kiinteistöjen ja osakehuoneistojen myyntiä jatketaan tavoitteena 25 miljoonan euron myyntitulot. Koska vuoden 2014 aikana rakennuksia ja osakkeita myytiin 19,5 miljoonalla eurolla, tavoite ei aivan toteutunut. Yhteensä 125 miljoonan euron myyntitavoitteista toteutui 124,8 miljoonaa euroa.

Kuviosta 4 havaitaan, että kaupungin investointien tulorahoitusprosentti (mukaan lukien liikelaitokset ja rahastot) on ollut heikko vuosina 2009 ja 2010, kunnes kunnallisveroprosenttia nostettiin vuonna 2011. Vuosikatteen riittävyys heikkeni jälleen vuonna 2012, mutta on parantunut sen jälkeen. Vuoden 2014 luvusta on poistettu yhtiöittämisen kirjanpidollinen vaikutus. Vastaavasti vuoden 2010 luku on esitetty ilman vesilaitostointimien järjestelyä. Konsernitasolla investointien tulorahoitusprosentti on kehittynyt melko samansuuntaisesti, joskin heikompana. Vuoden 2014 konsernitason tunnusluku, 34,9 prosenttia, ei ole yhtiöittämisten vuoksi vertailukelpoinen aiempiin vuosiin.

<sup>4</sup> Vuonna 2011 osuutta nosti kunnallisveroprosentin korotus, joka paransi vuosikatetta.



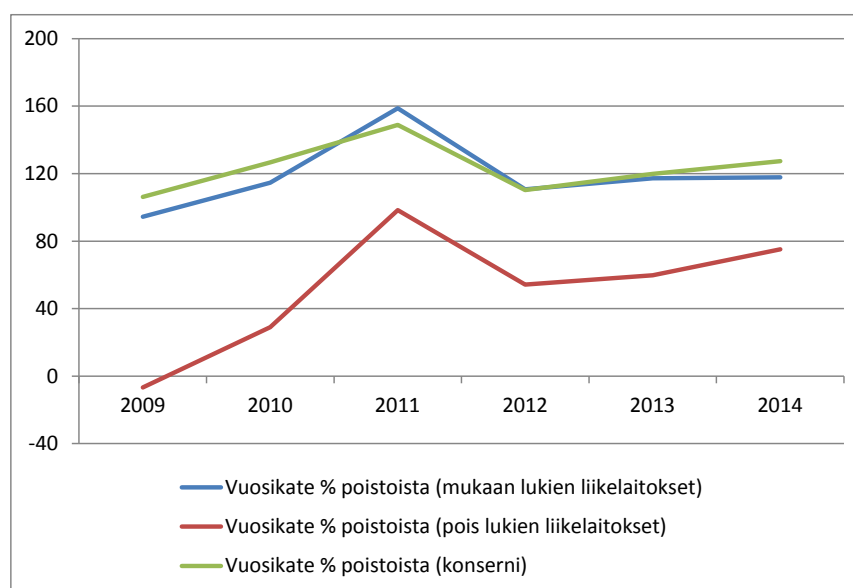
Kuvio 4. Investointien tulorahoitusprosentin kehitys vuosina 2009–2014

### 3.2 TALOUDEN TUNNUSLUKUIEN KEHITYS

Helsingin talous heikkeni vuoden 2008 taantuman myötä. Veroprosenttia nostettiin vuonna 2011 ja tulorahoitus saatiin paranemaan, mutta talous heikkeni jälleen 2012. Tulorahoitus parani vuonna 2013 hieman, mutta velkaantuneisuus on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2014 tulorahoitus pysyi lähes ennallaan, mutta velkaantuneisuus lisääntyi edelleen.

#### Tulorahoitus pysyi lähes ennallaan

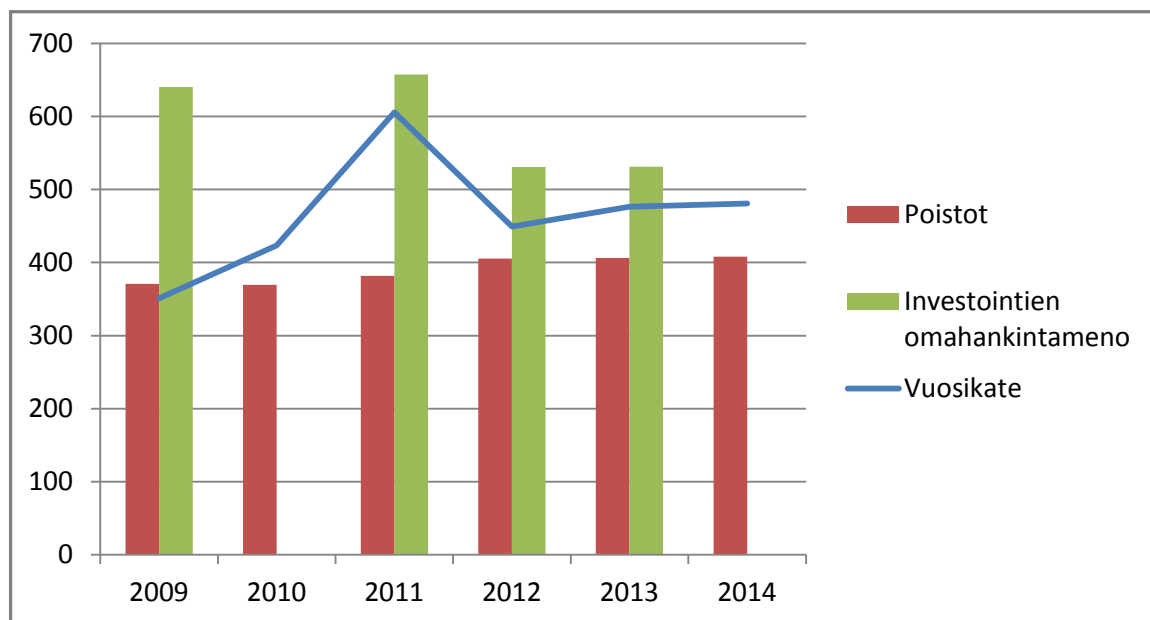
Vuosikate vuonna 2014 oli 480,7 miljoonaa euroa ja se kattoi suunnitelman mukaisista poistoista saman verran kuin edellisenä vuonna eli 117,8 prosenttia (kuvio 5). Ilman liikelaitoksia vuosikate oli 212 miljoonaa euroa. Konsernitasoinen tunnusluku, vuosikatteen osuus poistoista, parani ja oli 127,4 prosenttia.



Kuvio 5. Vuosikate prosenttia poistoista, kehitys vuosina 2009–2014



Tulorahoitus ei kuitenkaan ole riittänyt investointien rahoittamiseen. Kuviossa 6 on esitetty vuosikatteen riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoon, joista vuoden 2009 ja vuosien 2011–2013 luvut ovat verrattavissa toisiinsa. Vuonna 2010 investointien omahankintamenot olivat positiiviset vesilaitoksen myyntituloista johtuen ja vuonna 2014 yhtiöittämisten ansiosta. Tilanne on heikkenemässä, sillä vuoden 2015 talousarvion mukaan vuosikate ei tule lähivuosina riittämään edes suunnitelman mukaisiin poistoihin.



Kuvio 6. Vuosikatteen (mukaan lukien liikelaitokset) riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoihin 2009–2014 (miljoonaa euroa, kiintein hinnoin, 2014=100)<sup>5</sup>

Taulukon 11 perusteella muut rahoituksen tunnusluvut eli lainanhoitokate ja kassan riittävyys ovat heikentyneet edellisestä vuodesta, mutta pysyneet vielä kohtuullisella tasolla. Uutena tunnuslukuna on otettu käyttöön toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta. Tunnusluku kertoo, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Kuten taulukosta havaitaan, kertymä on ollut negatiivinen, joskin vähentynyt vuodesta 2013 vuoteen 2014. Luvun ollessa negatiivinen menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa.

Taulukko 11. Lainanhoitokate ja kassan riittävyys vuosina 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lainanhoitokate	4,3	4,7	4,2	3,4	4,3	1,7
Kassan riittävyys (päivien lukumäärä)	53	45	58	46	63	44
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta (miljoonaa euroa)*					-687,9	-387,3

<sup>5</sup> Julkisten menojen hintaindeksi, kuntatalous yhteensä (Kuntaliitto ja Tilastokeskus 13.2.2015, ennakkolliset tiedot)

Kaupunki on antanut kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaisen selvityksen poistojen ja investointien vastaavuudesta 2013–2017. Suunnitelman mukaisten poistojen ja poistonalaisten investointien omahankintamenon ero on kaventunut 32 prosentista 27 prosenttiin vuodesta 2013 vuoteen 2014. Investointi- ja poistotason poikkeamaan vaikuttavat muun muassa Helsingin Energia -liikelaitoksen voimalaitosinvestoinnit, Helsingin kaupungin liikennelaitoksen joukkoliikenteen perusinvestoinnit, eräät peruspalvelutuotannon uudisrakentamisinvestoinnit sekä uusien alueiden katu- ja puistoinvestoinnit.

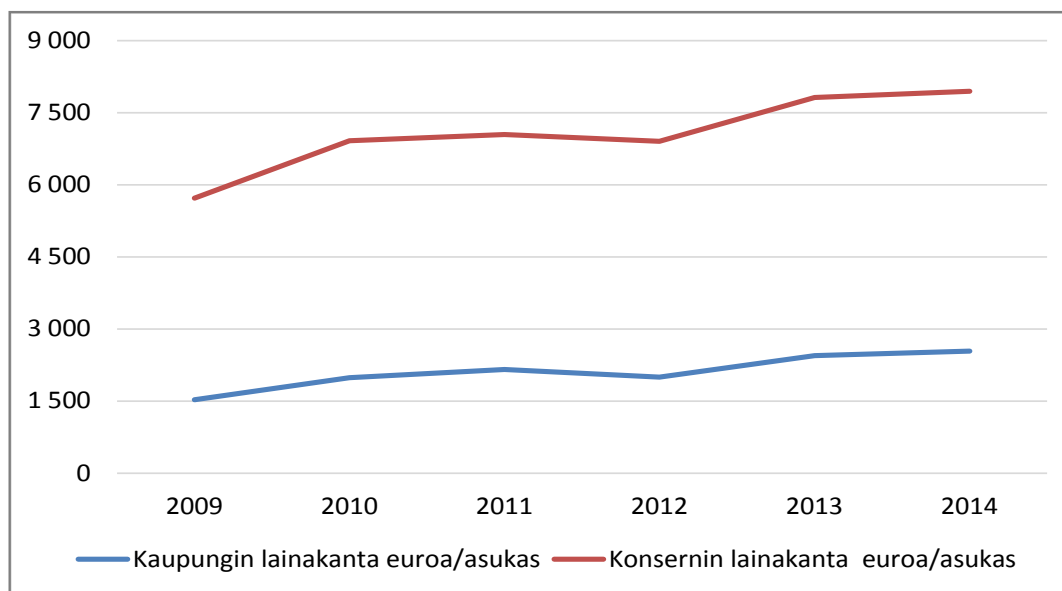
### Velkaantuneisuus yhä kasvanut

Taulukosta 12 havaitaan, että lainakanta lähti kasvuun vuoden 2009 taantumassa ja on lähes kaksinkertaistunut vuoden 2009 tasosta. Vuonna 2014 kasvu jatkui edelleen.

Taulukko 12. Lainakannan, korkojen, lyhennysten ja lainasaamisten kehitys vuosina 2009–2014

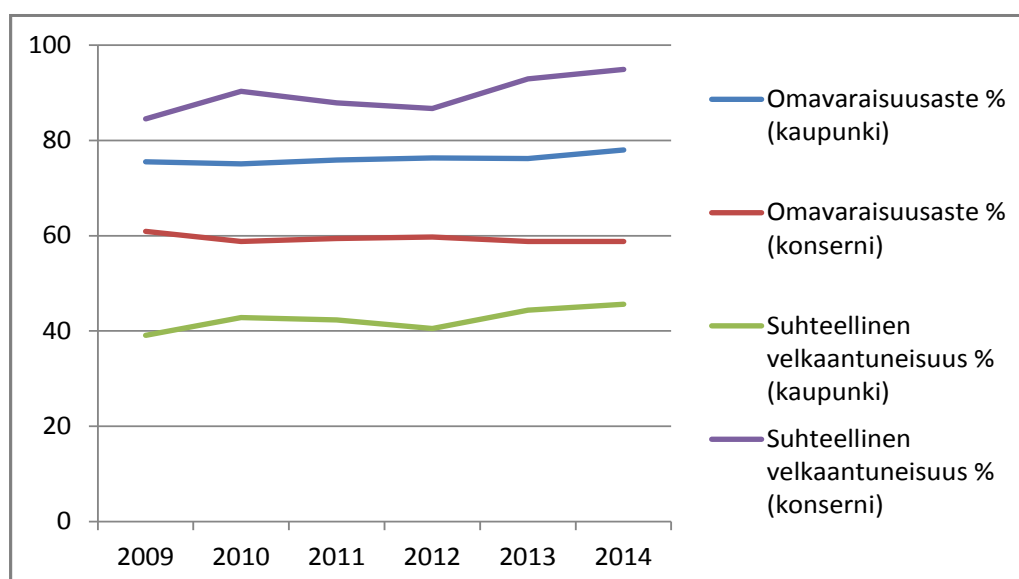
Tunnusluku, miljoonaa euroa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lainakanta 31.12.	890	1 171	1 286	1 201	1 515	1 579
Ottolainojen korot	11,3	11,6	19,8	16,7	11,1	17,3
Ottolainojen lyhennykset	58,7	64,8	98,5	114,8	91,1	190,9
Konsernin lainakanta	3 366	4 072	4 200	4 177	4 787	4 941
Konsernin lainasaamiset	739	676	623	526	478	472

Kuviosta 7 havaitaan, että asukaskohtainen lainamäärä on sekä kaupungin että konsernin taholla kasvanut koko ajan vuosina 2009–2014.



Kuvio 7. Kaupungin ja konsernin lainakanta euroa/asukas, kehitys vuosina 2009–2014

Myös suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut (kuvio 8). Omavaraisuusasteessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta.



Kuvio 8. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2009–2014

Edellä esitettyjen tarkastelujen perusteella näyttää siltä, että strategiaohjelman mukaisen menokasvutavoitteen saavuttaminen ja investointiraamin noudattaminen eivät riitä pysäyttämään lainakannan kasvua.

Uuden kuntalain 118 § sisältää niin sanotut kriisikuntakriteerit, jotka tulevat voimaan pääosin 2017. Niiden mukaan yksi viidestä kriisikuntakriteeristä täytyisi, sillä konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia (vuonna 2014 luku oli 94,9 prosenttia, kuvio 5). Konsernin velkaantuneisuuteen vaikuttaa kuitenkin se, että kaupungin omistamien asunto-osakeyhtiöiden (Helsingin kaupungin asunnot Oy) vieraan pääoman määrä on lähes yhtä suuri kuin kaupungin. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n lainanhoitokulut tulevat käytännössä maksetuksi vuokratuloina vuokratalojen asukkailta. Yhtiön lainasta vain noin 500 miljoonaa<sup>6</sup> on kaupungin lainoittamaa ja takausvastuita.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan velkaantumiskehitystä hidastetaan pitämällä emokaupungin käyttömenojen reaali kasvu asukasmäärän kasvun mukaisena, vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella, ja rahoittamalla nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulo-rahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Vuonna 2014 strategiaohjelman tavoitetta toteutettiin onnistuneesti talousarvion alittuessa ja menokasvun toteuduttua tavoitetasoa parempana. Lisäksi valtuuston asettama investointiraami alitettiin. Investointien rahoittaminen enenevässä määrin tulo-rahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla on kehittynyt strategian mukaisesti. Strategiaohjelman mukaisen menokasvutavoitteen saavuttaminen ja investointiraamin noudattaminen eivät kuitenkaan riitä pysäyttämään lainakannan kasvua.

Helsingin kaupungin rahoitus on pysyvästi aiempaa matalammalla tasolla heikon talouden tilan ja liikelaitosten yhtiöittämisten myötä. Vuosikatteen ennakoidaan tulevina vuosina olevan riittämätön jopa poistoihin nähden. Tulo-rahoituksen riittävyyteen on siis edelleen kiinnitettävä huomiota ja pidettävä kiinni talouden tuottavuustavoitteesta.

<sup>6</sup> 477,9 miljoonaa euroa vuonna 2013



## TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginhallituksen tulee arvioida, ovatko nykyiset keinot oikeita velkaantumiskehityksen hidastamiseen strategiaohjelman mukaisesti.

## 4. TOIMINNAN ARVIOINTI

### 4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT

#### 4.1.1 SÄHKÖINEN ASIOINTI

Kaupungin strategiaohjelmissa vuosille 2009–2012 ja 2013–2016 on sähköiseen asiointiin liittyvänä tavoitteena ollut laajentaa sähköisiä asiointipalveluja palvelujen parantamiseksi ja lisätä palvelujen saatavuutta

**Ovatko strategiaohjelmien tavoitteet sähköisen asioinnin lisäämisestä ja palvelun saatavuuden parantamisesta toteutuneet?**

verkon kautta toimistoajan ulkopuolella. Lisäksi tietotekniikkaohjelmassa 2012–2014 todetaan, että ohjelmakaudella 2012–2014 sähköisiä asiointipalveluja laajennetaan voimakkaasti erityisesti sosiaalitoimessa, terveydenhuollossa ja opetustoimessa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko strategiaohjelmien tavoitteet sähköisen asioinnin lisäämisestä ja palvelun saatavuuden parantamisesta toteutuneet.

Pääkysymystä tarkentavia osakysymyksiä olivat:

- Ovatko palvelujen määrä ja käyttäjämäärät kasvaneet viime vuosina?
- Ovatko sähköiset asiointipalvelut monipuolisia ja relevantteja kuntalaisten päivittäisen asioinnin kannalta?
- Onko sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja opetustoimen sähköinen asiointi voimakkaasti laajentunut ohjelmakaudella 2012–2014?

Lisäksi tarkasteltiin sähköisen asioinnin taloudellisia vaikutuksia viidessä hankkeessa.

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat sähköistä asiointia koskevat tilastot, raportit, tutkimukset ja virastojen toimintakertomukset sekä sähköpostikyselyt.

#### Sähköinen asiointi kasvussa

Helsingin kaupungin sähköinen asiointialusta (asiointi.hel.fi) otettiin käyttöön vuoden 2009 lopussa. Asiointipalvelussa voi esimerkiksi täyttää ja lähettää sähköisiä hakemuksia ja lomakkeita ja ilmoittautua kursseille. Alustalla on eriteltyä kuntalaispalvelut ja yritys- ja yhdistyspalvelut. Sähköiset asiointipalvelut ovat käytettävissä joka päivä, ympäri vuorokauden. Palvelu toimii suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Strategiaohjelmien tavoitteena on ollut sähköisen asioinnin lisääminen ja palvelun saatavuuden parantaminen. Koska sähköiset asiointipalvelut ovat käytettävissä ympäri vuorokauden, asiakas ei ole sidoksissa normaaliin toimisto aikaan. Näin ollen sähköisten palvelujen tarjoaminen itsessään toteuttaa strategiaohjelmien tavoitetta palvelun saatavuuden parantamisesta.

Taulukosta 13 havaitaan, että kaikilla tunnusluvuilla mitattuna sähköinen asiointipalvelu on käynnistynyt hy-





vin. Sähköisiä palveluja oli vuoden 2014 lopulla 57, mikä sisältää avustusjärjestelmän 26 eri avustuslajia. Jos avustusjärjestelmä lasketaan yhtenä, palveluita oli 32. Luku voi vaihdella vuoden mittaan esimerkiksi palvelusetelihakemusten voimassaoloajan mukaan.

Taulukko 13. Sähköisen asiointipalvelun asiointi.hel.fi kehitys vuosina 2009–2014 eri tunnuslukujen mukaan

Vuosi	2009	2010	2011	2012	2013	11/2014
Sähköisten palveluiden määrä yhteensä	2	12	52	50	53	57
Rekisteröityneet yksityisasiakkaat		16 940	58 500	101 796	154 194	201 634
Rekisteröityneet yritykset ja yhteisöt			58	610	815	1 003
Selainistunnot eli käyntien määrä				317 369	494 148	559 064

Kaupungin tarjoamista sähköisistä asiointipalveluista lähemmäs puolet, 32:sta 14, oli sellaisia, että palvelu toimii alusta loppuun asti sähköisesti. Toiseksi eniten, kahdeksan kappaletta, oli sellaisia palveluja, joissa vain palvelun käynnistäminen onnistuu sähköisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä ilmoituksia voi tehdä sähköisesti, mutta päätös lähetetään postitse ja prosessiin voi kuulua tarkastuskäynti.

Tietotekniikkaohjelman mukaan sähköisen asioinnin tuli laajentua voimakkaasti sosiaalitoimessa, terveydenhuollossa ja opetustoimessa ohjelmakaudella 2012–2014. Virastoista saatujen tietojen perusteella voidaan sanoa, että sähköinen asiointi on laajentunut, mutta ei erityisen voimakkaasti. Terveystieteen osalta on kehitetty uusia toiminnallisuksia sähköiseen asiointiin ja lisäksi on lisätty jo olemassa olevien sähköisten asiointimahdollisuuksien käyttöönottoa eri toiminnoissa. Sosiaalitoimessa on otettu käyttöön volyyymiltään merkittävä palvelu eli toimeentulotuen hakeminen sähköisesti. Opetusvirastossa on otettu käyttöön kuusi uutta sähköistä palvelua. Ne olivat kouluun ilmoittautuminen Wilman kautta, päättötodistuksen tilauspalvelu ja neljä avustushakemusta.

### Palvelun löydettävyydessä haasteita

Taulukko 13 ei sisällä kaikkia Helsingin kaupungin sähköisen asioinnin palveluja, sillä esimerkiksi kouluissa käytetty Wilma-palvelu tarjotaan vanhemmille suoraan eikä sitä tarvitse ottaa käyttöön asiointiportaalisissa. Arvioinnissa havaittiin myös, että kuntalaisen tai yrityksen näkökulmasta kaikkien palvelujen löytäminen vaatii useammassa eri portaalisissa vierailun.

Kaupungin tietotekniikkaohjelmassa 2012–2014 on linjattu, että ”sähköisissä palveluissa hyödynnetään ensisijaisesti kaupungin omaa jakelukanavaa (asiointi.hel.fi), jota täydennetään soveltuvin osin seudullisilla ja kansallisilla ratkaisuilla”. Helsingin kaupungin sähköisistä asiointipalveluista saa tietoa vähintään neljästä eri lähteestä:

1. Kaupungin verkkosivuilla olevasta palveluhausta hel.fi/palvelut
2. Kaupungin omasta asiointiportaalisesta asiointi.hel.fi
3. Valtion ylläpitämästä portaalisesta suomi.fi
4. Pääkaupunkiseudun yhteisportaalisesta helsinginseutu.fi

Kattavin oli kaupungin nettisivujen sähköisen asioinnin palveluhakemisto, josta löytyi 28 palvelua (taulukko 14). Pääkaupunkiseudun portaalisissa oli puolestaan vain pääkaupunkiseudun yhteisiä asiointipalveluja, joten siellä niitä oli vain neljä. Niistä kolme oli sellaisia, ettei palvelua listattu muissa portaaleissa.

Taulukko 14. Sähköisten asiointipalvelujen määrä eri portaaleissa 29.10.2014, avustusjärjestelmä laskettu yhtenä

Portaali	hel.fi/palvelut	asiointi.hel.fi	suomi.fi	helsinginseutu.fi
Palvelujen määrä	28	26	20	4
Palvelujen kokonaismäärä oli 33, kun päällekkäisyydet on poistettu				

Kaiken kaikkiaan tarkastelu osoitti sen, että sähköisen asioinnin kokonaisuuden hallinnassa on parannettavaa. Asiointialusta asiointi.hel.fi lupaa, että ”eri hallinnonalojen sähköiset asiointipalvelut ovat käytössäsi keskitysti ja turvallisesti yhdessä paikassa”. Käytännössä kaikkia palveluja ei kuitenkaan ole käytettävissä asiointialustan kautta. Kaupunginkanslian mukaan tarkoituksena on, että kaikki palvelut, sekä sähköinen asiointi että palvelut ylipäättään, löytyvät palvelurekisteristä, johon ohjataan hel.fi-pääsivun lisäksi virastojen omilta verkkosivuilta. Kuitenkin jos kuntalainen valitsee hel.fi-pääsivulta kohdan Sähköinen asiointi, hänet ohjataan asiointi.hel.fi-portaaliin, jossa kaikkia palveluita ei ole: portaalissa ovat vain ne palvelut, jotka on kehitetty kaupunkiyhteiselle alustalle. Palvelurekisterin kattavuudessa puolestaan on puutteita, koska kukin virasto vastaa omien palveluidensa viemisestä rekisteriin.

### Tarjolla on monipuolisia ja relevantteja palveluja

Sähköisiä asiointipalveluja on tarjolla kaikilla toimialoilla useita. Asiakasmääriltään suurimmalla toimialalla, sosiaali, terveys- ja varhaiskasvatustoimessa on myös eniten sähköisiä asiointipalveluja. Palvelutarjonta on siis toimialoitaisen jakauman perusteella monipuolista.

Tutkimusten ja tilastotietojen pohjalta tunnistettiin kuntalaisten eniten käyttämät palvelut ja selvitettiin, onko näihin palveluihin kehitetty sähköistä asiointia ja onko tarjottu asiointi relevantti palvelukokonaisuuden kannalta. Suurimmassa osassa kuntalaisten päivittäisen asioinnin kannalta merkittäviä palveluja on kehitetty sähköistä asiointia. Esimerkkeinä voidaan mainita sähköinen päivähoidohakemus, kaupungin vuokra-asunnon sähköinen haku ja kulttuuri- ja liikuntapalvelujen sähköinen ilmoittautuminen.

Tarkastelussa tuli esiin, että kouluterveydenhuolto oli ainoa merkittävä palvelu, josta sähköinen asiointi vielä kokonaan puuttui. Terveyspalveluiden osalta yleisemmin palvelutarjontaa oli, mutta se kattoi palvelutarpeen vain osin. Esimerkiksi hammaslääkäriaikaa ei voi sähköisesti varata, vaan varauspalvelu on käytössä ainoastaan aikojen siirtämistä ja perumista varten. Arviointihetkellä oli pilotointivaiheessa suun terveydenhuollon eEsitietolomake, joka laajentaa asiointia mahdollistaen digitaalisen hoitoonohjauksen. Perusterveydenhuollossa ajanvarauspalvelua ei ole, mutta asiakas voi vastaanottaa lääkärin ja hoitajan viestejä. Asiakas ei kuitenkaan itse voi lähettää viestejä kuin omahoitotarvikejakelun osalta. Arviointihetkellä eReseptin uusimispalvelu oli tulossa käyttöön.

### Hankkeissa on onnistuttu – taloudellisten vaikutusten arviointi vaikeaa

Sähköisen asioinnin lisääminen voi myös parantaa tuottavuutta ja sitä kautta tuoda säästöjä. Arvioinnissa sähköisen asioinnin taloudellisia vaikutuksia tarkasteltiin siten, että asiointiportaaleissa käytössä olevista palveluista valittiin yksi sähköisen asioinnin hanke kultakin toimialalta ja selvitettiin, mitkä ovat olleet hankkeen kustannukset ja hyödyt.

Valitut tapaukset olivat avustusjärjestelmä (kaupunginkanslia), ilmoitus elintarvikehuoneistosta (ympäristökeskus), hammashoidon sähköinen asiointipalvelu (sosiaali- ja terveysvirasto), liikuntaviraston ja kulttuurikeskuksen kurssi-ilmoittautuminen sekä rakennuspiirustusten myyntipalvelu Arska (rakennusvalvontavirasto).

Kaupungin hankejohtamisen käsikirjassa todetaan, että kustannushyötyanalyysiä käytetään päätöksenteon tukena ja sen avulla tarkastellaan hankkeen kannattavuutta eli kattavatko tai ylittävätkö suunnitellun hank-

keen tuotosten hyödyt hankkeeseen ja sen tuotosten aiheuttamat (lisä)kustannukset. Tarkastelluissa hankkeissa kustannusten etukäteisanalyysi oli tehty varsin puutteellisesti, mitä selittää osaltaan se, että aikaisempien vuosien hankeohjelmissa eli tutkittujen tapausten aloitusvuosina, ei vielä edellytetty yhtä tarkkaa kustannusten analyysia kuin nykyisessä ohjeistuksessa.

Jälkikäteen hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arviointi on haasteellista. Pääosin hankkeille ennakoon asetetut tavoitteet ovat kuitenkin toteutuneet. Parhaiten on onnistuttu rakennuspiirustusten myyntipalvelu Arskan osalta, sillä sen hyötyinä saavutetut neljän henkilötyövuoden säästö ja tulot rakennuspiirustusten myynnistä ylittävät jo yhden vuoden aikana siihen sijoitetut kustannukset.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupungin strategiaohjelmien tavoitteet sähköisen asiainnin lisäämisestä ja palvelun saatavuuden parantamisesta ovat toteutuneet hyvin. Palvelujen määrä ja asiakasmäärä ovat alkuvuosista kasvaneet huomattavasti. Sähköisten palvelujen tarjoaminen ja tarjonnan lisääntyminen toteuttaa tavoitetta palvelun saatavuuden parantamisesta.

Sähköisten asiointipalvelujen löydettävyyttä heikentää se, että asiointialustalla näkyvät vain ne palvelut, jotka on rakennettu alustalle. Kaupungin verkkosivujen palveluhaussa on tarkoitus listata kaikki sähköiset asiointipalvelut, mutta arviointihetkellä niitä kaikkia ei vielä ollut palvelurekisterissä. Sähköisen asioinnin kokonaisuuden hallinnassa on parannettavaa, jotta palvelun löytäminen ei ole kiinni siitä, mitä portaalia kuntalainen tai yritys sattuu käyttämään.

**Tavoitteet sähköisen asioinnin lisäämisestä ja palvelun saatavuuden parantamisesta ovat toteutuneet hyvin.**

Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin sitä, ovatko sähköiset asiointipalvelut monipuolisia ja relevantteja kuntalaisen päivittäisen asioinnin kannalta. Arvioinnin perusteella palveluja on tarjolla monipuolisesti eri toimialoilla. Palvelutarjonnan relevanttiuden osalta johtopäätöksenä on, että suurimmassa osassa kuntalaisen päivittäisen asioinnin kannalta merkittäviä palveluja on Helsingissä kehitetty sähköistä asiointia ja se kattaa palvelun tarpeen pääosin riittävästi. Terveystieteiden osalta perusterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon asiointipalvelujen relevanttiudessa kuntalaisen näkökulmasta on vielä kehitettävää. Lisäksi kouluterveydenhuollosta puuttuu kokonaan sähköinen asiointi.

Tietotekniikkaohjelman 2012–2014 mukaan ohjelmakauden aikana sähköisiä asiointipalveluja laajennetaan voimakkaasti erityisesti sosiaalitoimessa, terveydenhuollossa ja opetustoimessa. Arvioinnin perusteella sähköinen asiointi on sosiaali- ja terveystoimessa sekä opetustoimessa laajentunut ohjelmakaudella, mutta ei voida sanoa, että asiointi olisi vielä voimakkaasti laajentunut.

Kustannusten ja hyötyjen etukäteisanalyysit olivat puutteellisia taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Puutteellisuutta selittää se, että kaupungin ohjeistusta kustannushyötyanalyyseista ei vielä hankkeiden suunnitteluvaiheessa ollut olemassa. Jälkikäteen hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arviointi on haasteellista. Pääosin hankkeille ennakoon asetetut tavoitteet ovat kuitenkin toteutuneet.

## TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian tulee huolehtia siitä, että kuntalainen löytää yhdestä portaalista kaikki kaupungin tarjoamat sähköiset asiointipalvelut.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee jatkaa sähköisen asioinnin kehittämistä erityisesti terveydenhuollon palveluissa.

#### 4.1.2 LIIKETOIMINNAN EDISTÄMISEN TOIMENPITEIDEN TOTEUTUMINEN

Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 on tavoitteena muun muassa se, että Helsinki on Suomen yritysmyönteisin kaupunki vuonna 2016. Tämän tavoitteen ja siihen liittyvien toimenpiteiden lisäksi strategiassa on esitetty paljon muita toimenpiteitä, jotka liittyvät liiketoiminnan edistämiseen.

Tavoitteena oli arvioida, onko kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 mainittuja liiketoimintaa edistäviä toimenpiteitä ryhdytty toteuttamaan, ja onko strategiakauden 2009–2012 toimenpiteillä ollut vaikutuksia liiketoimintaan.

**Onko kaupungin strategiaohjelman liiketoimintaa edistäviä toimenpiteitä toteutettu ja onko niillä ollut vaikutuksia?**

Arvioinnin pääasiallisena aineistona olivat virastojen vastaukset sähköpostikyselyyn, joka lähetettiin kaupunginkanslialle ja kaupunkisuunnitteluvirastolle. Kyselyssä tiedusteltiin, ovatko hallintokunnat toteuttaneet vuosien 2013–2016 strategiaohjelman mukaisia toimenpiteitä liiketoiminnan edistämiseksi, mihin toimenpiteisiin ne aikovat ryhtyä ja onko toimenpiteillä

havaittuja vaikutuksia. Lisäksi kaupunginkanslialta tiedusteltiin, mitkä olivat edellisen strategiakauden merkittävimmät liiketoimintaa edistäviä toimenpiteitä ja mitä vaikutuksia niillä on ollut.

##### **Matkailu kasvoi strategiakaudella 2009–2012**

Strategiakaudella vahvistettiin Helsingin kansainvälistä näkyvyyttä matkailun osalta. Kaupunginkanslian mukaan merkittävää on useiden toiminnallisten osa-alueiden ja matkailumarkkinoinnin lisäksi erityisesti tapahtumien, World Design Capital Helsinki 2012 -vuoden ja ruokakulttuurin toimenpiteiden kytkeminen matkailun kehittämiseen ja kokonaisnäkemyksen muodostaminen kaupungin eri aktiviteettien vaikutuksesta kaupunki- ja matkailumarkkinointiin. Matkailun osalta markkinoinnin tehostamisella sekä tapahtumiin, WDC-toimenpiteisiin ja ruokakulttuuriin panostamisella Helsingin näkyvyys maailmalla parani, yöpymiset lisääntyivät, syntyi ruokakulttuuristrategia ja lukuisa joukko erilaisia ruokakulttuuritapahtumia. Matkailun yöpymiset lisääntyivät vuosien 2009–2012 aikana yhteensä lähes 16 prosenttia ja kotimaan yöpymiset 20 prosenttia. Kongressivieraiden määrä kasvoi 38 prosentilla ja risteilyvieraiden määrä noin kaksi prosenttia.

Kaupunki perusti matkailun edistämisyhmän kehittämään yhteistyötä kaupungin eri hallintokuntien välillä, yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Tämän seurauksena matkailun, tapahtumien ja markkinoinnin toimenpiteiden osalta alkoi hahmottua tarve organisoida uudelleen elinkeinotointa kokonaisuudessaan. Elinkeino- palvelu ryhtyi vuonna 2012 rakentamaan kokonaan uutta toimintamallia ja organisaatiota, jossa vastuu strategisista linjanvedoista on nykyisellä elinkeino-osastolla ja operatiivisista toimenpiteistä uudella Helsingin Markkinointi Oy:llä. Matkailuun kohdistuneilla toimenpiteillä on ollut positiivisia vaikutuksia, mutta mitattavia vaikutuksia esimerkiksi näkyvyyteen ja tunnettavuuteen ei kaupunginkanslian vastauksessa esitetty.

Kaupunginkanslian mukaan yhtenä vaikuttavuudeltaan laajimmista tuloksista voidaan pitää Helsinki Region Infoshare (HRI) -palvelun käynnistymistä. Forum Virium Helsingin asema vakiintui ja toiminta kehittyi. Kehitysyhtiö löysi roolinsa erityyppisten innovaatiopohjaa laajentavien ja tietointensiivisten hankkeiden vetäjänä ja kaupungin sisäisten toimintojen kehittäjänä. Forum Viriumin vakiintumisen ja HRI-palvelun käynnistymisen myötä syntyneitä vaikutuksia ei esitetty tarkemmin kaupunginkanslian vastauksessa. Molemmat ovat kuitenkin todennäköisesti luoneet mahdollisuuksia liike-elämälle positiivisten vaikutusten syntyyn.

##### **Toimenpiteitä käynnistetty – vaikutusten seurannassa parannettavaa**

Arviointiin poimittiin 14 toimenpidettä vuosien 2013–2016 strategiaohjelmasta ja sen toimeenpanopäätöksestä (taulukot 15 ja 16).



Taulukko 15. Strategiaohjelman 2013–2016 arvioidut toimenpiteet

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 toimenpiteitä
Östersundomista suunnitellaan uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkuuteen liittyvien ratkaisujen pilot-tialue ja houkutteleva sijaintipaikka cleantech-alojen yrityksille.
Muissa aluerakentamisprojekteissa hyödynnetään alueiden erityispiirteet uuden liiketoiminnan edistämisessä. Uusia asuin- ja työpaikka-alueita hyödynnetään uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämis-, kokeilu- ja käyttöönottoympäristöinä.
Selvitetään mahdollisuudet luoda Helsinkiin terveyden ja hyvinvoinnin osaamiskeskittymä, johon sijoittuisi käyttäjälähtöistä tuote- ja palvelukehitystä tekeviä yrityksiä sekä julkisen ja kolmannen sektorin toimijoita.
Käynnistetään uusiutuvan energian käyttöön ja tuotantoon sekä energiatehokkuuteen liittyviä kokeiluja.
Edistetään uudenlaisten ympäristö- ja energiateknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa yhteistyössä yritysten sekä tutkimus- ja kehittämistahojen kanssa.
Elinkeinoelämän ja kaupungin kumppanuuksia edistetään siten, että ympäristövastuullisuus vahvistuu ja syntyy innovatiivista ja uutta liiketoimintaa älykkäiden teknologioiden, resurssitehokkaiden palveluiden ja hiilineutraalien tuotteiden ympärille.
Toteutetaan yhteistyössä yliopistojen kanssa toimenpiteet sellaisten yritysten houkuttelemiseksi Viikin tiedepuistoon, Kumpulan kampukselle ja Meilahteen, jotka hyötyvät kyseisten kampusten läheisyydestä.
Suunnitellaan Metropolia Ammattikorkeakoulun Myllypuron kampusalue. Suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan liiketoimintaedellytysten luominen kampuksen yhteyteen.
Tiivistetään yhteistyötä vuoden 2013 alussa aloittavan uuden Taideyliopiston kanssa.

Taulukko 16. Strategiaohjelman toimeenpanopäätöksen arvioidut toimenpiteet

Strategiaohjelman toimeenpanopäätöksessä mainittuja toimenpiteitä
Kaupunginhallitus kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta valmistelemaan yhteistyössä kiinteistöviraston, kaupunkisuunnitteluviraston ja hallintokeskuksen viestintäosaston kanssa ehdotuksen kaupunkimarkkinoinnin kehittämisestä toukokuun 2014 loppuun mennessä.
Kaupunginhallitus kehottaa kaupunkisuunnitteluvirastoa ja talous- ja suunnittelukeskusta valmistelemaan yhteistyössä kiinteistöviraston, liikuntaviraston, kulttuurikeskuksen, rakennusviraston, Helsingin Sataman ja Korkeasaaren eläintarhan kanssa ehdotuksen Meri-Helsingin kehittämisohjelmaksi toukokuun 2014 loppuun mennessä.
Kaupunginhallitus kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta toukokuun 2014 loppuun mennessä valmistelemaan yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston, rakennusvalvontaviraston ja rakennusviraston kanssa toimenpideohjelman kaupungin yritysmyönteisyyden ja työllisyyden lisäämiseksi kaupungin eri osissa.
Kaupunginhallitus kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta vuoden 2013 loppuun mennessä valmistelemaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysviraston, kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston, rakennusviraston, hallintokeskuksen oikeuspalveluiden ja hankintakeskuksen kanssa toimenpideohjelman avaintoimialojen kasvuedellytysten vahvistamiseksi. (yhdistetty edelliseen valmisteluvaiheessa)
Kaupunginhallitus kehottaa kaupunkisuunnitteluvirastoa valmistelemaan yhteistyössä kiinteistöviraston, rakennusviraston ja talous- ja suunnittelukeskuksen kanssa toimenpidesuunnitelman Pasila-Vallila-Kalastama -akselin kehittämisestä työpaikka- ja yritysvyöhykkeenä vuoden 2013 loppuun mennessä. Toimenpidesuunnitelma on osa laajempaa kaupungin yritysalueiden kehittämisen kokonaisuutta.
Kaupunginhallitus kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta toukokuun 2014 loppuun mennessä selvittämään yhteistyössä sosiaali- ja terveysviraston, kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston ja alan toimijoiden kanssa mahdollisuudet luoda terveyden ja hyvinvoinnin osaamiskeskittymä Helsinkiin.



Kaupunginkanslia ja kaupunkisuunnitteluvirasto ovat ryhtyneet toteuttamaan strategiaohjelmassa 2013–2016 esitettyjä liiketoimintaa edistäviä toimenpiteitä. Osassa tapauksista edistymisen oli vaatimatonta ymmärrettävistä syistä; esimerkiksi Östersundomin suunnittelussa uusiutuva energia ja energiatehokkuus on huomioitu luomalla mahdollisuuksia konkreettisiin toimiin, kun aluetta ryhdytään myöhemmin toteuttamaan. Pasila-Vallila-Kalasatama -akselin kehittämisohjelma taas valmistui jo vuonna 2013 ja sitä ryhdyttiin toteuttamaan. Alue on huomioitu erityisesti myös valmisteltavassa uudessa yleiskaavassa. Toimenpiteiden vaikutuksia pystytään osoittamaan hallintokuntien vastauksissa kuitenkin vain niukasti. Varsinkin konkreettiset ja mitattavissa olevat vaikutukset ovat vähäisiä.

Kaupunginhallituksen täytäntöönpanopäätöksessä asetettiin määräajaksi yritysmyönteisyyden ja työllisyyden toimenpideohjelman sekä Meri-Helsingin kehittämisohjelman valmistumiseksi 31.5.2014. Toimenpideohjelma hyväksyttiin maaliskuussa 2015, mutta Meri-Helsingin kehittämisohjelma oli tuolloin vielä hyväksymättä. Strategiaohjelman valmistumisesta on siis kulunut lähes kaksi vuotta, mutta ohjelmista vasta toinen on juuri tuotu päätöksentekoon. Toisaalta yritysmyönteisyyden ja työllisyyden toimenpideohjelman toimenpiteitä on tästä huolimatta koko ajan toteutettu.

Strategiaohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan muun muassa matkailijoiden, kansainvälisten investointien, työpaikkojen ja yritysten määrää mittaamalla. Kaikille mittareille ei kuitenkaan ole ilmoitettu vuoden 2013 toteutuneita arvoja esimerkiksi valtuuston strategiakauden puoliväliseurannassa tammikuussa 2015. Kaupunginkanslian mukaan mittarointi on vaikeaa, mutta vaikutuksia pyritään seuraamaan.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaikkia strategiakauden 2013–2016 toimenpiteitä on ryhdytty toteuttamaan jossain määrin; osaa on edistetty runsaastikin. Sen sijaan vain harvan toimenpiteen osalta voidaan havaita syntyneen konkreettisia vaikutuksia. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että toimenpiteitä on toteutettu vasta viime aikoina. Toisaalta vaikutuksia ei välttämättä seurata systemaattisesti tai niitä ei pystytä luotettavasti mittaamaan ja havainnoimaan.

**Toimenpiteitä liiketoiminnan edistämiseksi on ryhdytty toteuttamaan, mutta vaikutusten seuranta ei ole systemaattista.**

Strategiakaudella 2009–2012 toteutettujen merkittävimpien toimenpiteiden konkreettisia vaikutuksia ovat muun muassa matkailijoiden määrän kasvu ja Forum Virium -kehitysyhtiön toiminnan vakiintuminen. Strategiakauden toimenpiteiden vaikutuksista ei ole kattavaa tietoa.

Yritysmyönteisyyden toimenpideohjelma sekä Meri-Helsingin kehittämisohjelma eivät ole valmistuneet kaupunginhallituksen edellyttämässä määräajassa. Strategiaohjelman valmistumisesta oli kulunut lähes kaksi vuotta, kun yritysmyönteisyyden toimenpideohjelma tuotiin päätöksentekoon maaliskuussa 2015. Meri-Helsingin kehittämisohjelmaa ei maaliskuussa 2015 ole vielä hyväksytty. Yritysmyönteisyyden toimenpideohjelman toimenpiteitä on kuitenkin toteutettu koko strategiakauden ajan. Kaikkia liiketoiminnan tavoitteiden seuraamiseen tehtyjä mittareita ei ole vielä päivitetty vuodelta 2013.

Vaikutusten seurannan ja mittareiden parantamisella voitaisiin saada nykyistä selkeämmin esille toimenpiteet, joilla kaupunki voi todella vaikuttaa strategiaohjelman tavoitteiden toteuttamiseen ja liiketoiminnan edistämiseen.

## TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian tulee kehittää liiketoiminnan edistämiseksi toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten seuranta ja mittaristoa.

## 4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT

### 4.2.1 SEUDULLISEN OMISTAJAOHJAUksen TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HSL:SSÄ JA HSY:SSÄ

Pääkaupunkiseudun kaupunkien ulkoisten tarkastustoimien tavoitteena oli vuonna 2014 arvioida, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien, Helsingin seudun liikenteen (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY), omistajaohjauksessa. Kyseiset kuntayhtymät vastaavat palvelujen järjestämisestä.

#### **Toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien omistajaohjauksessa?**

Aihe nähtiin tärkeäksi jo kuntayhtymien perustamisvaiheessa, sillä uudistus siirsi liikenne- ja vesihuollon järjestämistä vastuun kuntayhtymille. Arviointia ohjasi Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten tarkastuslautakuntien puheenjohtajista koostuva ohjausryhmä. Arviointi oli kuudes kaupunkien yhteistyönä toteutettava arviointi.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien omistajaohjauksessa. Arvioinnin tarkentavat kysymykset olivat:

- Miten seudullisesti asetetut tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet?
- Miten kaupunkien omat tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet?
- Miten lainsäädännössä kuntayhtymille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet?

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat asiakirjojen lisäksi kyselyaineisto sekä keskeisten viranhaltijoiden haastattelu. Kuntayhtymiä koskeva kysely tehtiin sekä kuntayhtymien yhtymäkokousedustajille (kahdeksan viranhaltijaa) että hallituksen edustajille (28 luottamushenkilöä). Heistä HSL:ää koskevaan kyselyyn vastasi kymmenen henkilöä (helsinkiläisiä viisi) ja HSY:tä koskevaan kyselyyn 12 henkilöä (helsinkiläisiä viisi). Haastattelujen piirissä oli kaupungeista 11 viranhaltijaa, joista Helsingistä oli viisi. Lisäksi haastateltiin kuntayhtymien toimitusjohtajia.

#### **Talouden ja toiminnan suunnittelu-aikataulut edellyttävät yhtenäistämistä**

Pääkaupunkiseudun kaupunkien strategiset päämäärät määriteltiin viimeksi 24.11.2009. Yhtenä päämääränä oli HUS:n, HSL:n ja HSY:n omistajaohjauksen terävöittäminen. Pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmä on määritellyt seudullisen omistajaohjauksen tehtäviksi pitkän aikavälin tavoitteiden määrittämisen, toiminnan ja talouden keskeiset linjaukset ja periaatteet, muut asiat, joilla on erityisesti toiminnan merkittävää muutosta aikaansaava vaikutus sekä muut erikseen määritellyt asiat yhteisöittäin. Lisäksi on hyväksytty seudun yhteisinä hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita linjauksia yhtenäisiksi johtamis- ja hallintokäytännöiksi.

Arvioinnin ensimmäiseen tarkentavaan kysymykseen, miten nämä seudullisesti asetetut tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet, voitiin vastata, että pääosin hyvin. Helsingillä on kokonsa ja äänivaltansa vuoksi erityisasema. Helsingin edustajat, erityisesti viranhaltijat, katsoivat sekä seudullisten että kaupungin omien tavoitteiden toteutuneen muita kuntia paremmin. Tämän vuoksi kyselyissä ja haastatteluissa kaivattiin enemmän ja laajempaa seudullista yhteistyötä.

Haastattelu- ja kyselyaineiston mukaan kaupunkien yhteisessä omistajaohjauksessa nähtiin kehittämistarpeita. Erityisesti HSY:n velkaisuus ja vanhentuneen putkiverkon vuoksi tulevat korjausinvestoinnit muodostavat taloudellisen riskin. Taloudelliset tavoitteet tulee asettaa valtuustokaudeksi kaupunkien yhteistyönä. Kuntayhtymät pyytävät kaupungeilta lausunnot muun muassa taloussuunnitelmaa ja talousarviota laadittaessa. Lausuntokäytäntö nähtiin sinänsä hyvänä, mutta omistajaohjausta varten tarvitaan ohjeistus esimerkiksi siitä, miten kustannustaso otetaan huomioon ja millä aikataululla lausunto on pyydettävä. Yhteistä suunnittelu-aikataulua, esimerkiksi vuosikelloa, ehdotettiin otettavaksi käyttöön.



## Helsingin vaikutusvalta on suuri

Perussopimuksen mukaan HSL:n ja HSY:n ylintä päätäntävaltaa käyttää yhtymäkokous, joka kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa. Kullakin jäsenkunnalla on yksi edustaja, joka käyttää jäsenkunnan asukasluvun perusteella määräytyvää äänivaltaa. Helsingin äänivalta on 50 prosenttia. Yhtymäkokous nimittää hallituksen neljän vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Perussopimuksen mukaan hallituksen tehtävä on valvoa kuntayhtymän etua. Hallituksessa on enintään 14 jäsentä ja heidän varajäsenensä. Hallituksen paikkajako määräytyy jäsenkuntien ääniosuuksien perusteella. Helsingin äänivalta on 50 prosenttia (seitsemän jäsentä).

Arvioinnin toiseen tarkentavaan kysymykseen, miten kaupunkien omat tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet, voitiin vastata, että vaihtelevasti. Aineistossa näkemykset poikkesivat muun muassa siitä syystä, että Helsingillä on erityisen suuri painoarvo, minkä vuoksi sen tavoitteiden nähtiin toteutuneen muita paremmin. Muut kaupungit eivät kokeneet rooliaan niin vahvaksi.

## Omistajaohjauksessa kehitettävää

Arvioinnin perusteella hallituksen roolin nähtiin olevan tärkein omistajaohjauksessa, mutta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä oli näkemyseroja omistajaohjauksen toimivuudesta. Haastattelujen mukaan hallitusten jäsenillä ei välttämättä ollut käsitystä mitä tahoa heidän tulisi edustaa ja minkä linjan mukaan tehdä päätöksiä. Kyselyssä tuli esille, että hallitusten edustajien mukaan viranhaltijat ajavat omia näkemyksiään kuuntelematta hallitusta. Omistajaohjauksen näkökulmasta hyvin tärkeänä kehittämiskohteena pidettiin kuntayhtymien hallitusten jäsenten ja viranhaltijoiden tiiviimpää yhteistyötä. Välineeksi tälle esitettiin säännöllisiä tapaamisia viranhaltijoiden kanssa sekä kussakin kaupungissa että kuntayhtymän kutumana. Kummankin kuntayhtymän tarkastuslautakunnat ovat myös ottaneet tähän kantaa. Arvioinnin perusteella myös asiantuntijajäsenten lisäämistä hallituksessa tulee harkita hallituksen painoarvon lisäämiseksi omistajaohjauksessa.

Aineiston perusteella kunkin kaupungin omassa omistajaohjauksessa oli myös kehitettävää. Helsingissä tämä koski erityisesti omistajaohjauksen resursointia: vastaajat kokivat, että konsernijaostolla on runsaasti asioita käsiteltävänä. Lisäksi jaosto kokoontuu kaupunginhallituksen kokousten jälkeen, jolloin asioita ei välttämättä kyetä käsittelemään riittävän perusteellisesti.

## Lakisääteiset tavoitteet seudullisesta liikennesuunnittelusta ja vesihuollosta toteutuneet hyvin

Helsingin seudun liikenne ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymät muodostettiin vuonna 2010 korvaamaan aiempi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV). Kuntayhtymien taustalla on pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annettu laki (6.11.2009/829). Kaupunkien vesilaitokset sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan jätehuolto ja seutu- ja ympäristötieto tukipalveluineen yhdistettiin uuteen HSY-kuntayhtymään. Bussiliikenteen suunnittelutehtävät muun muassa Helsingin kaupungin liikennelaitoksesta siirtyivät seudullisen joukkoliikenteen kanssa HSL-kuntayhtymään.

**Omistajakuntien tahto pääosin toteutuu, mutta omistajaohjaus vaatii selkiyttämistä.**

Arvioinnin kolmas tarkentava kysymys oli, miten lainsäädännön tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet. Lain tavoitteena oli tehdä mahdolliseksi muiden kuntien liittyminen palvelun piiriin, väljentää hallintoa ja yhdistää kuntien sisäinen ja seudullinen joukkoliikenne ja vesihuolto. Seudullisen liikennesuunnittelun katsotaan onnistuneen hyvin tehtävässään. Muita kuntia ei ole saatu kuntayhtymien piiriin siinä tahdissa kuin on odotettu. Seudullisen jätehuollon lisäksi myös vesihuollossa on päästy parempaan toimintavarmuuteen ja tasapuolisuuteen seudun asukkaiden kesken. Nykyisen hallintomallin hyödyt ovat haittoja suuremmat. Kyselyjen ja haastattelujen perusteella voidaan sanoa lakisääteisten tavoitteiden toteutuneen.

Kaupunkien viranhaltijat olivat HSY:n toiminnan suhteen hieman kriittisiä. Kuntayhtymän ei nähty kaikilta osin noudattavan omistajakaupunkien tahtoa, vaan pyrkivän olemaan liian itsenäinen. HSY:llä on ollut kiinnostus-

ta ryhtyä hankkeisiin (investoinnit, yhtiöittämiset, projektit), joista kaupungit eivät ole tietoisia tai joihin ne eivät ole suostuvaisia. Yhtenä esimerkkinä tästä mainittiin epäselvä työnjako ilmastonsuojelukysymyksissä. HSY:n tarkastuslautakunta on myös ottanut kantaa asiaan arviointikertomuksessaan 2012. Se korosti yhtymäkokouksessa 18.11.2011 lausuttua näkemystä, jonka mukaan HSY:n on pidättäydyttävä perussopimuksen mukaisissa toiminnoissa tai sellaisissa toiminnoissa, joista jäsenkuntien kanssa nimenomaisesti on sovittu.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Kysymykseen siitä, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien omistajaohjauksessa, voidaan vastata, että pääosin kyllä. Helsingin osalta se toteutuu muita paremmin.

Arvioinnin perusteella kaupungeilla voisi PKS-koordinaatioryhmän lisäksi olla luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteinen foorumi, jossa omistajaohjausta linjattaisiin ja ohjeistettaisiin. Kaupunkien ja kuntayhtymien pitkän tähtäimen talouden raamit voitaisiin sovittaa yhteen aiempaa paremmin. Yhteisellä ohjeistuksella määriteltäisiin, mihin asioihin kaupungit haluavat vaikuttaa ja millä aikataululla lausunnot pyydetään ja annetaan. Lisäksi HSY:n rooli edellyttää keskusteluja ja työnjakolinjauksia kuntayhtymän ja kaupunkien välillä muun muassa ilmastonsuojeluun liittyvässä työssä ja hankkeissa.

Kuntayhtymien hallituksen rooli nähtiin tärkeimpänä omistajaohjauksessa, mutta se on tällä hetkellä myös ongelmallisin. Luottamuksen kehittämiseksi omistajaohjauksessa kaupunkien ja kuntayhtymien sekä viranhaltijoiden ja hallitusten jäsenten roolia tulee selvittää ja yhteistyötä lisätä.

### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian on käynnistettävä yhteistyö pääkaupunkiseudun kuntien, HSL:n ja HSY:n kanssa yhteisen vuosikellon laadintaa varten toiminnan ja talouden suunnitteluajankäytön yhteensovittamiseksi.
- kaupunginhallituksen konsernijaoston tulee tehdä aloite kuntayhtymien yhtymäkokousedustajien ja hallituksen jäsenten omistajaohjausröolin selkiyttämiseksi ja yhteistyön lisäämiseksi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken.
- kaupunginhallituksen konsernijaoston ja kaupungin johdon on yhdessä muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa linjattava HSY:n toimintaa ja päätettävä työnjaosta muun muassa ilmastonsuojeluun liittyvissä asioissa.

## 4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNI

### 4.3.1 TOIMIALARAJAT YLITTÄVIEN PALVELUPROSESSIN TOTEUTUMINEN

Vuosia 2009–2012 koskevassa valtuuston hyväksymässä strategiaohjelmassa tavoitteeksi asetettiin toimialarajat ylittävien prosessien johtaminen asiakashyödyn lisäämiseksi ja konsernin resurssien yhteiskäytön tehostamiseksi. Vuosien 2013–2016 strategiaohjelmassa tavoitteita asetettiin edelleen. Tämän arvioinnin kohteeksi valittiin ne poikkihallinnolliset prosessit, joiden kehittämistä on pyritty edistämään sisällyttämällä ne kaupunginjohtajan tulospalkkiojärjestelmään vuosina 2012–2014.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016 asetetut toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet toteutuneet. Lisäksi arvioitiin, miten tarkastuslautakunnan vuoden 2011 arviointikertomuksessa esittämät prosesseihin liittyvät suositukset ovat toteutuneet: ohjaavatko kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat toimialarajat ylittäviä prosesseja, seuraavatko he niiden toteutu-



mista ja onko luottamuselimet kytketty prosessien johtamiseen.

Arviointi toteutettiin prosesseihin liittyvien asiakirja-aineistojen, prosessien ohjausryhmille suunnatun kyselyn ja kaivuutyöt-prosessiin liittyvän ryhmähaastattelun avulla. Lisäksi aineistoa saatiin 1. jaoston arviointikäynnillä kaupunginkansliaan.

### Prosessien kehittäminen käynnistyi vuonna 2010

Toimialarajat ylittävien prosessien kehittäminen alkoi vuonna 2010, jolloin käynnistyi aiheeseen liittyvä ylimmän johdon valmennus. Kehittämistyön varmistamiseksi vuosien 2012–2013 tulospalkkiojärjestelmiin sisällytettiin tietotekniikan kehittämistä, muistisairaahan potilaan hoitoketjua, kaivuutöitä, palvelutilojen tilahallintaa ja koulupudokkuuden vähentämistä koskevat poikkihallinnolliset prosessit.

**Ovatko strategiaohjelmissa asetetut toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet toteutuneet?**

Tietotekniikan kehittämisen prosessien tulospalkkiotavoitteina oli aluksi Lync-pikaviestinnän lisääminen ja toisena vuonna ICT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitteet toteutuivat, mutta tämän arvioinnin perusteella palvelukeskuksen toiminta ei ole vielä käynnistynyt toivotulla tavalla. Muistisairaahan potilaan hoitoketjuun liittyviä käytännön toimenpiteitä on käynnistetty sosiaali- ja terveysviraston sekä liikuntaviraston välisenä yhteistyönä, mutta työ jäi aluksi sosiaali- ja terveysviraston yhdistämisen jalkoihin. Toimintaa toteutetaan tällä hetkellä muistityöryhmässä ja Stadin ikäohjelman avulla. Kaivuutyöt-prosessin kohdalla johtaminen on edennyt pisimmälle, tosin siinäkin katsotaan olevan vielä paljon kehitettävää. Laajapohjainen yhteistyö on parantanut hankkeiden aikataulujen toteutumista. Palvelutilojen tilahallinta -prosessissa mallinnettiin eri hallintokuntien välinen tilojen hallintaprosessi. Työryhmän työ on jatkunut esimerkiksi tilojen yhteiskäyttöön liittyvillä uusilla mallinnuksilla. Koulupudokkuuteen liittyvää prosessia toteutettiin erillisinä, aiemmin alkaneina projekteina, joille ei nähty mielekkääksi muodostaa yhtenäistä johtamistapaa. Prosessia ei jatkettu enää sellaisenaan tulospalkkiotavoitteiden jälkeen.

Vuosien 2014–2015 tulospalkkiojärjestelmiin sisällytettiin liikennehankkeiden investointien suunnittelua, hankintojen tehostamista, asuntotuotantoa, lasten ja nuorten terveyden edistämistä ja peruskoulun päättäneiden ohjausta sekä toisen asteen koulutuksen tehostamista koskevat poikkihallinnolliset prosessit. Liikennehankkeiden investointien kehittäminen on lähtenyt hyvin käyntiin. Yhteistä suunnittelua on kyetty tekemään jo vuoden 2015 talousarviossa. Yhteishankintoihin ja hankintojen keskittämiseen liittyvät kehittämisohdotukset valmistuivat vuoden 2014 lopulla. Asuntotuotantoprosessin ottaminen tulospalkkion piiriin oli jatkoa aiemman asuntotuotannon sujuvoittamistyöryhmän työlle. Kaikki tulospalkkiotavoitteena olleet loppuraportin tavoitteet toteutuivat. Työ jatkuu AM-ohjelman puitteissa. Lasten ja nuorten terveyden edistämisessä yhteistyö on käynnistynyt johtamisrakenteen kuvauksen laatimisella. Lisäksi on sovittu virastojen kahdenkeskisistä tavoitteista. Työ jatkuu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman toimeenpanon yhteydessä. Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen -prosessi on lähtenyt hyvin liikkeelle. Taustatyötä tälle tehtiin edellisellä tulospalkkiokaudella 2012–2013 koulupudokkuus-prosessissa. Seuranta tapahtuu muun muassa nuorisotakuun toteutumisen seurannan yhteydessä.

### Prosessit käynnistyivät eri tahtiin

Strategiaohjelman 2009–2012 tavoitteina oli, että prosessien johtamistavat määritellään, otetaan käyttöön prosessijohtamisen malli ja määritellään yhteisiä sitovia tavoitteita, tulospalkkiotavoitteita ja muita tavoitteita. Johtajistossa käsitellyissä tulospalkkioprosesseja koskevissa väliarvioissa havaittiin jo alkuvaiheessa, että toimialarajat ylittävälle prosesseille ei voitu asettaa täsmällisiä mittareita, koska suuri osa prosesseista oli vielä määrittelemättä. Tulospalkkiojärjestelmään valituissa prosesseissa tavoitteena olikin lähinnä mallintaa prosessien toimintatapaa, eli hankkeita vietiin eteenpäin kehittämishankkeina. Lisäksi havaittiin, että kehittäminen vaatii aikaa. Prosessit käynnistyivät varsin eri tahtiin ja niiden etenemiseen vaikuttivat myös organisaatiouudistukset.



Kyselyyn saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että prosessien johtamistavat on kuvattu ja niiden soveltaminen käynnistynyt tai johtamistavan kuvaus on tekeillä. Prosessijohtamisen malli on otettu käyttöön osassa arvioinnin kohteena olleista prosesseista. Yhteisiä talousarviotasoisia sitovia tavoitteita ei ole lisätty strategiakauden aikana.

Yhteenvetona voidaan todeta, että strategiaohjelman 2009–2012 poikkihallinnollisia prosesseja koskevat tavoitteet eivät kaikilta osin toteutuneet vielä kyseisen strategiaohjelman aikana, mutta yhteisten prosessien kehittäminen käynnistyi.

### **Virastojen yhteiset tavoitteet alkaneet lisääntyä**

Strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteita ovat konsernijohdettavien teemojen hankesalkun muodostaminen, yhteisten toimenpiteiden valmistelu virastojen yhteistyönä ja niiden sisällyttäminen virastojen talousarvioihin, yhteisten sitovien ja muiden tavoitteiden määrän lisääminen talousarviossa ja yhteisten tulospalkkiotavoitteiden määrän lisääminen tulospalkkiojärjestelmässä. Strategiaohjelman mukaisesti konserniohjattavat teema- ja asiakokonaisuudet määriteltiin ja niistä muodostettiin muutoshankkeiden toteuttamisen hankesalkku, mutta se kattaa vain osan konsernijohdettavista toimialarajat ylittävistä asioista.

**Toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin, mutta prosessien johtamista ei ole määritelty riittävän selkeästi.**

Strategiaohjelmassa tavoitteena on, että keskeisissä toimialarajat ylittävissä tavoitteissa samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä valmistellaan toimenpiteet saman sisältöisinä asianosaisien lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksiin. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella yhteistä talousarviovalmistelua voidaan sanoa olleen kolmessa tapauksessa ja suunnitteilla viidessä eli tavoite on toteutumassa osittain. Kaikissa prosesseissa tätä ei nähty tarpeelliseksi.

Strategiaohjelman mukaisesti toimialarajat ylittävää johtamista tuli toteuttaa pilottihankkeilla, joissa kokeillaan johtamisvaltuuksien muutoksia. Toistaiseksi johtosäätöjen tai johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole tehty muissa kuin kaivuutöitä koskevassa prosessissa. Niitä ei nähty joko tarpeelliseksi tai prosessissa mukana olleet virastot eivät saaneet sovituksi johtamistapaa esimerkiksi siitä syystä, että toimivallasta ei ole haluttu luopua.

Strategiaohjelmassa tavoitteena on lisätä yhteisten sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrää talousarviossa. Talousarvioon on sisältynyt jo pitkään sitovia poikkihallinnollisia tavoitteita liittyen kaivuutöiden sujuvoittamiseen ja katupölyn haittojen vähentämiseen, mutta sitovien tavoitteiden määrä ei ole lisääntynyt. Sen sijaan virastojen muita kahdenkeskisiä tavoitteita on lisätty. Esimerkkinä tästä on lasten ja nuorten terveyden edistämiseen liittyvä varhaiskasvatusviraston tavoite, jonka toteuttamiseen liittyvä tiedonkeruu tehdään yhdessä sosiaali- ja terveysviraston kanssa.

Strategiaohjelman tavoitteena on, että virastojen ja liikelaitosten yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä lisätään. Tavoite on toteutunut. Lopputulemana voidaan todeta, että strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteiden toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet ovat edenneet melko hyvin. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella prosessit ovat kuitenkin eri vaiheissa ja vaativat edelleen kehittämistä. Kyselyn ja haastattelun perusteella voidaan todeta, että prosessien jatkuvuuteen tulisi panostaa myös tulospalkkiotavoitteiden jälkeisenä aikana.

### **Kaupunginjohtajat seuraavat tavoitteiden toteutumista**

Vuoden 2011 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta suositteli, että kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tulisi ohjata toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seurata niiden toteutumista. Prosesseja on seurattu johtajistossa muun muassa osana tulospalkkiojärjestelmän toteutumista noin kaksi kertaa vuodessa. Kyselyssä saatujen vastausten mukaan johtajisto on seurannut ja ohjannut erityisesti tietotekniikan kehittä-



mistyötä ja jossakin määrin kaivuuprosessia. Kaupunginjohtajat seuraavat prosesseja lisäksi AM-ohjelman, Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman ja nuorisotakuun kautta. Seurannan osalta suosituksen mukaisesti on toimittu, mutta ohjauksen ei voi sanoa kaikilta osin toteutuvan. Joissakin prosesseissa johtajilla on suurempi rooli, mutta aineiston perusteella ei syntynyt selvää mielikuvaa ohjauksen riittävydestä. Voidaan sanoa, että kaikissa tapauksissa johtamista, prosessin omistajuutta ja toimivaltasuhteita ei ollut määritelty riittävän selkeästi.

Arviointikertomuksessa suositeltiin myös, että luottamuselimet tulisi kytkeä toimialarajat ylittävien prosessien johtamiseen. Luottamuselimiä voidaan sanoa osallistuvan prosesseihin esimerkiksi osana talousarvioehdotusten laatimista, mutta niille ei näytä muodostuneen vahvempaa johtamisroolia prosesseissa.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016 asetetut toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet toteutuneet. Arvioinnin perusteella voidaan vastata, että toimialarajat ylittävät tavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin, mutta viiveellä.

Strategiaohjelmassa 2009–2012 asetetut tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet strategiakauden aikana. Esimerkiksi prosessien johtamistapojen määrittely on edelleen osittain käynnissä ja hallintokuntien yhteisiä sitovia talousarviotavoitteita ei ole lisätty tavoitteen mukaisesti. Myös prosessijohtamisen malli on otettu käyttöön viiveellä. Strategiaohjelmassa 2013–2016 asetettujen tavoitteiden osalta tilanne on samankaltainen. Yhteisten toimenpiteiden valmistelu samansisältöisinä talousarvioehdotuksiin on edennyt ainoastaan osittain, johtamisvaltuuksien muutoksia on kokeiltu ainoastaan kaivuutöitä koskevassa prosessissa ja yhteisten sitovien toiminnallisten talousarviotavoitteiden määrä ei ole lisääntynyt.

Arviointiaineiston perusteella muodostui kuva, että poikkihallinnolliset prosessit ovat hyvin eri vaiheessa ja niiden kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja aikaa yhteisen näkemyksen muodostamiseen. Prosessien jatkuvuuteen on kiinnitettävä huomiota myös tulospalkkiovuosien jälkeen. Yhteisten tulospalkkiotavoitteiden asettamista voidaan pitää hyvänä välineenä kytkeä hallintokunnat yhteistyöhön, mutta yhteistyö edellyttää vuosittaisten tulospalkkiotavoitteiden lisäksi yhteisiä pitkän tähtäimen tavoitteita.

Arviointiaineiston perusteella poikkihallinnollisten prosessien johtamista ei ole määritelty riittävän selkeästi siten, että olisi selvää kuka omistaa prosessin ja kenellä on riittävä toimivalta prosessin toteuttamiseen. Prosessissa mukana olleet virastot eivät aina saaneet sovituksi johtamisvastuuta. Vuoden 2011 arviointikertomuksen suosituksen mukaisesti kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtajat seuraavat prosesseja, mutta ohjauksen ei voi sanoa kaikilta osin toteutuvan. Raportointia johdolle tehdään usein, mutta aineiston perusteella ei muodostu selkeää kuvaa siitä, miten aktiivista raportoinnin hyödyntäminen ja toiminnan ohjaaminen käytännössä on.

### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginhallituksen on varmistettava, että poikkihallinnollisten prosessien kehittämistä jatketaan strategiaohjelman linjausten mukaisesti.
- kaupunginhallituksen on varmistettava, että poikkihallinnollisille prosesseille määritellään prosessin omistaja, jolla on toimivalta johtaa prosessia.

#### 4.3.2 ASUKKAIDEN OSALLISTUMINEN PALVELUTUOTANNON KEHITTÄMISEEN KULTTUURI-, NUORISO- JA LIIKUNTATOIMESSA SEKÄ VARHAISKASVATUSVIRASTOSSA

Kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 painottaa kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ja -menetelmien lisäämistä ja parantamista. Strategiaohjelman mukaan kaupunkilaisilla tulee olla käytössään erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, myös sähköisessä ympäristössä. Kaupunkilaisille rakennetaan yhteispalautekanava mahdollistamaan käyttäjäpalautteen antaminen. Osallistavaa budjetointia kokeillaan muun muassa nuorisotoimessa ja kirjastotoimessa. Kaupunkilaisia kannustetaan käyttämään sähköisiä tiedonhaku-, osallistumis- ja vuorovaikutuskanavia. Strategiaohjelmassa mainitaan myös, että asukkaille tulee rakentaa uusia sähköisiä ja vuorovaikutuksellisia menetelmiä, joilla kaupunkilaiset pystyvät osallistumaan kaupungin kehittämiseen.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko asukkaiden osallistumismahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämiseen lisätty strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti. Tarkentavina kysymyksiä esitettiin, mitä asukasosallistumisen keinoja virastoilla on käytössään ja miten asukkaiden osallistumista seurataan sekä miten asukkaiden osallistumista (ja palautetta) hyödynnetään palvelutuotannon kehittämisessä.

**Onko asukkaiden osallistumismahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämiseen lisätty?**

Arvioinnin kohteena olivat kulttuurikeskus, kaupunginkirjasto, nuorisosiainkeskus, liikuntavirasto ja varhaiskasvatusvirasto. Arvioinnin aineiston muodostivat sähköiset kyselyt

virastoihin ja muu saatavilla oleva kirjallinen materiaali. Tarkastuslautakunnan 2. jaosto teki syksyllä 2014 arviointikäynnit varhaiskasvatusvirastoon ja liikuntavirastoon.

##### **Asiakastytyväisyyskyselyt laajasti käytössä**

Asiakastytyväisyyskyselyjä virastot ovat käyttäneet jo hyvin pitkään ja näitä tehdään virastoissa hyvinkin laajasti. Asiakastytyväisyyskyselyjen tulokset ovat olleet virastoissa pääosin erittäin hyviä, jopa liian hyviä kehittämisen näkökulmasta. Asiakastytyväisyyskyselyissä ei kuitenkaan aina tule kattavasti esille palvelun käyttäjän tarpeet ja odotukset. Asiakastytyväisyyskyselyjä on mahdollista kehittää ja hyödyntää virastoissa enemmän, ottaen paremmin huomioon asiakasnäkökulma ja asiakkaan palvelukokemukset sekä odotukset.

Asiakkaiden on joskus vaikea kertoa sähköisissä tai lomakekyselyissä ideoitaan tai odotuksiaan. Vuorovaikutuksessa asiakkaan on mahdollista helpommin kertoa toiveistaan, kokemuksistaan ja odotuksistaan palveluja kohtaan. Asiakastytyväisyyskyselyt esimerkiksi yhdessä haastattelujen kanssa auttavat paremmin ymmärtämään asiakkaiden tarpeita.

##### **Yhteispalautekanava otettu käyttöön eri tahtiin virastoissa**

Sähköinen yhteispalautekanava on ollut kaupungilla käytössä muutaman vuoden. Palautekanavan kautta kuntalainen voi ehdottaa kaupungille parannustoimenpiteitä, ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista, esittää kiitoksia tai moitteita ja kysyä kaupungin toiminnasta.

Yhteispalautekanava on otettu virastoissa käyttöön eri tahtiin. Joillakin virastoilla yhteispalautekanava on ollut käytössä jo muutaman vuoden ja toisilla vasta muutaman kuukauden. Kokemukset yhteispalautekanavasta ovat olleet virastoissa pääosin hyviä, vaikka toisinaan se on ollut hidas. Riippuen tapauksesta, palautteen vastaanottaminen vie joskus monen henkilön työaikaa. Virastojen antamien vastauksien mukaan palautteisiin pystytään vastaamaan pääsääntöisesti tavoiteajan puitteissa. Vaikka yhteispalautekanavan kautta saadaan jo melko paljon palautetta asukkailta, palautekanavaa ei markkinoida tarpeeksi näkyvästi esimerkiksi kaupungin ja virastojen nettisivuilla. Palautteiden hyödyntäminen ei myöskään tapahdu täysimääräisesti, jos palautteita vain kerätään ilman toimenpiteitä.



Yhteispalautekanavan nimi on jossain määrin harhaanjohtava, koska joillakin virastoilla suurin osa palautteista on kysymyksiä. Yhteispalautekanavan nimi ei kerro tai viittaa mahdollisuuteen osallistua tai vaikuttaa. Kuntalaiset hyvinkin mielellään antavat palautetta, jos siihen kannustetaan, siitä palkitaan ja palautteen antamisella on vaikutuksia.

### **Asiakkaiden näkemyksiä hyödynnetään asiakasraadeissa ja tapaamisissa asiakkaiden kanssa**

Asiakasraadit tai vastaavat menetelmät ovat olleet käytössä muutamissa virastoissa pitkään, esimerkiksi liikuntavirastossa ja nuorisosiainkeskuksessa. Asiakasraatien tavoitteena on palautteen ja keskustelujen kautta kehittää palveluja hyödyntäen asiakkaiden asiantuntemusta. Asiakkaiden osallistuminen sitouttaa ja motivoi myös henkilökuntaa. Asiakasraadeissa asiakkaan ääni halutaan tuoda kuuluville ja mukaan palvelujen kehittämiseen.

Asiakasraatien avulla esimerkiksi nuorisosiainkeskus kerää tietoa toiminnan suunnittelua varten ja toteuttaa käytettävyydestä testauksia tai konseptien testauksia. Asiakasraadeilla on saatu nuorten näkemykset esille esimerkiksi verkkopalvelujen kehittämisessä. Liikuntavirasto järjestää merkittävimmistä suunnitteluhankkeista keskustelutilaisuuksia esimerkiksi liikunta- ja urheiluseurojen kanssa. Tilaisuuksissa vuoropuhelun kautta kehitetään liikuntapalveluja.

Asiakasraatien etuna joihinkin muihin menetelmiin verrattuna on, että osallistuminen alkaa pääsääntöisesti jo suunnitteluvaiheessa, jolloin kaikki osapuolet hyötyvät enemmän. Asiakasraatien ja vastaavien menetelmien kehittämis- ja laajentamistyötä virastoissa tullaan edelleen jatkamaan.

### **Asukasfoorumeissa osallistujia toisinaan vähän**

Asukasfoorumeissa asukkaat pystyvät yhdessä aktiivisesti osallistumaan oman alueensa kehittämiseen. Asukasfoorumeissa edistetään asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä omaehtoista toimintaa alueen viihtyisyyden ja palvelujen kehittämiseksi.

Asukasfoorumeita käyttävät varhaiskasvatusvirasto ja osin kaupunginkirjasto sekä liikuntavirasto. Asukasfoorumeissa tehdään yhteistyötä asukkaiden kanssa liittyen esimerkiksi toiminnan tai tilojen suunnitteluun. Asukasfoorumien yhteydessä saatetaan tehdä samalla myös kysely asukkaille mielipiteiden esille tulon varmistamiseksi. Asukasfoorumeihin yhdistetään tarvittaessa muitakin sidosryhmiä: asiakkaita, lähikoulujen oppilaita tai seuroja. Asukasfoorumeissa asukkaat ovat mukana esimerkiksi liikuntapuistojen tai lähiliikuntapaikkojen suunnittelussa ja kehittämisessä. Suunnittelu- ja kehittämistyötä tehdään esimerkiksi työpajoissa, joita järjestetään yleensä useamman kerran peräkkäin. Asukastilaisuuksia on järjestetty muun muassa lähikirjastoissa, kouluissa, messujen yhteydessä tai asukaskävelyn muodossa.

Asukasfoorumeita on järjestetty virastoissa myös alueellisesti. Asukasfoorumien pitopaikkana on toiminut koulu, virastotalo tai korttelitalo. Asukastilaisuudet ovat olleet virastojen vastauksien mukaan hyviä tilaisuuksia kuulla asukkaiden näkemyksiä tai toivomuksia. Asukastilaisuuksissa on noussut esille esimerkiksi tarve sosiaalisen median käytöstä keskustelu- ja tiedotuskanavana. Myös tarve kehittää uusia palvelumuotoja on noussut esille. Asukasfoorumeita on järjestetty varhaiskasvatusvirastossa jokaisella alueella, mutta toisinaan osallistujien määrä on ollut vähäinen. Asukasfoorumeista ja käsitellyistä asioista on tiedotettu viraston internetsivuilla ja Facebookissa. Asukasfoorumeista on pääsääntöisesti hyviä kokemuksia ja niitä aiotaan virastojen mukaan jatkaa ja lisätä.

### **Osallistuvasta budjetoinnista hyviä kokemuksia**

Osallistuva budjetointi on käytössä kaupunginkirjastossa, nuorisosiainkeskuksessa ja kulttuurikeskuksessa. Osallistuva budjetointi on menetelmänä melko uusi. Osittain tästä syystä myös mukanaolijoiden määrä osallistuvassa budjetoinnissa on ollut toistaiseksi melko vähäinen. Kokemukset osallistuvasta budjetoinnista ovat kuitenkin pääosin hyviä. Ainakin osa virastoista, joilla on kokemusta osallistuvasta budjetoinnista, suosittelee





sitä muillekin virastoille. Kokemusten levittäminen osallistuvasta budjetoinnista on vielä jossain määrin kesken. Virastojen on mahdollista ottaa oppia toisiltaan ja jakaa enemmän hyviä kokemuksia keskenään.

### **Sosiaalinen media tärkeä yhteydenpitoväline**

Sosiaalisen median keinoja on lisätty kaikissa virastoissa viime vuosina. Joissakin virastoissa Facebook on käytössä myös jokaisessa yksikössä. Digitaalisen työotteen edistäminen on käynnissä monessa virastossa ja se on myös osa strategiaa. Sosiaalinen media koetaan todella hyödyllisenä. Se koetaan toimivaksi yhteydenpitovälineeksi. Asiakkaat osallistuvat päivittäin ja jakavat sisältöjä runsaasti. Sosiaalisen median kautta tulee myös suoria kysymyksiä, joihin vastataan ja tarvittaessa ryhdytään korjaaviin toimenpiteisiin. Sosiaalisen median etuna pidetään nopeutta. Sosiaalisen median avulla on myös onnistuttu aktivoimaan uusia asiakasryhmiä mukaan toiminnan kehittämiseen.

### **Asukkaiden osallistumista seurataan vaihtelevasti**

Virastot seuraavat asukkaiden osallistumista ja osallistumismenetelmiä toimipisteissä tai toimipisteiden johtoryhmissä ja tarvittaessa viraston johtoryhmissä. Seuranta toteutetaan ja esitellään myös työyhteisön kehittämissäpäivillä tai vastaavissa tapahtumissa. Osallistumismenetelmät on kytketty ainakin osittain tulospalkkiokriteereihin, esimerkiksi liikuntavirastossa. Seuranta tapahtuu tulospalkkiokriteereissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Pitkäaikaisempi seuranta koetaan tärkeänä, koska silloin on mahdollista nähdä trendi ja tehdä ajallista vertailua siitä, miten toiminnassa on onnistuttu. Seuranta tuo mielekkyyttä kehittämistyöhön.

Asukkaiden osallistumista ja osallistumismenetelmiä virastot seuraavat ja esittelevät esimerkiksi asiakastilinpäätöksen yhteydessä. Osallistamisen käytäntöjä ja tuloksia käsitellään myös virastojen nettisivuilla ja sosiaalisessa mediassa. Osallistamismenetelmistä tiedottaminen ja viestintä ovat tärkeä osa koko prosessia. Asukkaiden täytyy kokea, että heidän mielipiteillään on ollut merkitystä esimerkiksi päätöksenteossa.

Osallistamismenetelmistä kerätään osallistuneilta palautetta, jota seurataan. Silloin kun on mahdollista, toteutetaan osallistujien itsearviointeja paikan päällä tai osallistumista seurataan verkko-osallistumisella. Virastot seuraavat ja mittaavat sosiaalisen median kävijämääriä ja tykkäyksiä jatkuvasti. Virastoilla on käytössä myös mediaseurantajärjestelmiä.

Asukkaiden osallistumisen seuraaminen ei kuitenkaan tapahdu kaikissa virastoissa ja kaikkien osallistumismenetelmien osalta systemaattisesti. Esimerkiksi itsearviointeja seurannan välineenä käyttävät aika harvat virastot. Itsearviointit ovat hyödyllisiä, jos niiden tuloksista laaditaan toimenpidelistat, tehdään johtopäätöksiä ja ryhdytään toimenpiteisiin. Itsearviointien laajempi käyttäminen eri virastoissa ja tuloksien kokoaminen sekä julkaiseminen mahdollistaa luottamuksen ja avoimuuden lisääntymisen kuntalaisten ja viranomaisten välille.

### **Asukkaiden osallistumista ja palautteita hyödynnetään toiminnan kehittämisessä**

Virastot hyödyntävät asukkaiden osallistumisen myötä tullutta palautetta toiminnan suunnittelussa, kehittämisessä ja tarvittaessa asioiden korjaamisessa. Palautteiden pohjalta virastot ovat ryhtyneet toimenpiteisiin. Palautteiden pohjalta on kehitetty esimerkiksi sähköisiä hakemuksia, korjattu tai lisätty ohjeistuksia, parannettu tiedottamista, laadittu toimenpideohjeita, tehty tarpeellisia hankintoja toiminnan parantamiseksi, toteutettu asiakkaiden toivomuksesta toimipisteisiin muun muassa hiljaisia tiloja ja vastaavia muutoksia. Jotkut asukkaiden toivomuksesta kokeiluluonteisesti alkaneet hankkeet on vakinaistettu. Asukkaiden ideoita on otettu mukaan tuleviin hankkeisiin, esimerkiksi keskustakirjasto-projektiin. Myös jo olemassa olevissa hankkeissa nuorten aloitteita ja mielipiteitä on hyödynnetty perustamalla esimerkiksi liikkuva nuorisotalo ja mummokahvila sekä kehitetty kirjastoissa omatoimiaukioloaikoja.

Asukkaiden osallistuminen ja palautteiden hyödyntäminen on palvelujen kehittämisessä entistä tärkeämpää. Kaupunki voi kannustaa virastoja palautteiden ja ideoiden hyödyntämisessä ja esimerkiksi kytkeä asukkaiden

antaman palautteen hyödyntämisen virastojen tulostavoitteisiin tai tulospalkkiokriteereihin.

### Yhteenveto osallistumismenetelmistä

Virastoilla oli käytössä asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamiseksi asiakastyytyväisyyskyselyjä, yhteispalautekanava, asiakasraateja, asukasfoorumeita, osallistuva budjetointi, sosiaalinen media ja muita osallistavia ja vuorovaikutuksellisia menetelmiä. Osallistumismenetelmät ovat virastoilla osittain päällekkäisiä. Alla oleva taulukko kuvaa virastoissa käytössä olevia menetelmiä.

Taulukko 17. Yhteenveto virastoissa käytössä olevista osallistumismenetelmistä

	Asiakas- kyselyt	Yhteispalau- tekanava	Asiakas- raadit	Asukas- foorumit	Osallistuva budjetointi	Sosiaalinen media
Kaupunginkirjasto	Kyllä	Kyllä	Osin	Osin	Kyllä	Kyllä
Kulttuurikeskus	Kyllä	Kyllä	Osin	Ei	Kyllä	Kyllä
Liikuntavirasto	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osin	Ei	Kyllä
Nuorisoasiainkeskus	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä
Varhaiskasvatusvirasto	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä

### JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata myöntävästi. Arvioinnin kohteena olevat virastot ovat lisänneet asukkaiden osallistumismahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämiseen kuluvan strategiakauden aikana. Perinteisen asiakastyytyväisyyskyselyn lisäksi kaikki virastot ovat ottaneet käyttöön yhteispalautekanavan, vaikkakin hyvin eri tahtiin, ja lisäksi sosiaalisen median menetelmiä on lisätty ja laajennettu virastoissa. Osallistuvaa budjetointia on kokeiltu, samoin asiakasraateja ja -foorumeita.

Virastoilla on käytössään useita asukasosallistumisen keinoja, joista osa oli edellisten yhdistelmiä. Osallistumismenetelmät ovat toisinaan ainakin jossain määrin päällekkäisiä. Toiminnalle tästä ei ole haittaa, ja on tarkoituksenmukaista esimerkiksi kuulla ja osallistaa eri sidosryhmiä yhtä aikaa.

Virastot seuraavat asukkaiden palautteita osittain hyvin, mutta osallistumismenetelmien systemaattinen seuraaminen ei ole erityisen aktiivista. Virastot eivät juurikaan dokumentoi seurannan prosessia. Joidenkin osallistumismenetelmien kohdalla on tiedostettu, että osallistuminen on toisinaan ollut vähäistä, mutta ei ole kuitenkaan selvitetty ja dokumentoitu vähäisen osallistumisen syitä.

Virastot hyödyntävät asukasosallistumista ja palautteita kyselyn perusteella osittain hyvin. Arvioinnissa ei kuitenkaan saatu takeita sille, käsitelläänkö kaikki palaute ja ideat samanarvoisesti. Arvioinnissa ei selvinnyt, kuka päättää mitkä ideat toteutetaan, nouseeko kaikki asukaspalaute ja ideat esille ja reagoidaanko niihin tarvittavalla tavalla. Osa palautteista tai ideoista voi jäädä huomiotta. Palautteiden hyödyntämisprosessi tai kytkeminen viraston tulostavoitteisiin ei ole täysin läpinäkyvää. Eri asukasosallistumisen menetelmien ja palautteiden myötä tuloleita ehdotuksia ei koota eikä niistä laadita esimerkiksi toimenpidelistaa, joista asukkaat äänestäisivät mieluisimmat kehittämis- tai toteutuskohteet.

**Asukkaiden osallistumismahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämiseen on lisätty, mutta osallistumisen seuranta ja hyödyntäminen ei ole järjestelmällistä.**

Asiakastyytyväisyyskyselyjen tulokset ovat olleet erittäin hyviä, kehittämisen kannalta liiankin hyviä. Asiakastyytyväisyyskyselyt ovat hyödyllisiä silloin kun ne paljastavat asukkaiden kannalta tärkeitä kehittämiskohteita.



Kaupungin yhteispalautekanava ei ole riittävän julkinen ja tunnettu, jotta palautteita ja ideoita saataisiin runsaasti. Yhteispalautekanavaa ei myöskään markkinoida tarpeeksi näkyvästi esimerkiksi kaupungin nettisivuilla. Kuntalaisia ei juurikaan kannusteta eikä palkita osallistumisesta ja palautteen annosta.

Kaupunki ei myöskään tiedota kovinkaan tehokkaasti asukkaidensa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kuntalaisille tulee jakaa tietoa ja laatia esimerkiksi tiedotteita tai oppaita heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan.

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginkanslian on yhdessä muiden virastojen kanssa lisättävä yhteispalautekanavan ja muiden asukkaiden osallistumismenetelmien tunnettuutta ja tapoja kannustaa asukkaita ideoiden ja palautteiden antamiseen.
- kaupunginkanslian tulee osallistaa asukkaat palautekanavien kautta tulleiden parhaiden ideoiden valintaan.
- kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen, liikuntaviraston, nuorisosiainkeskuksen ja varhaiskasvatusviraston tulee kytkeä asukkaiden antaman palautteen hyödyntäminen viraston tulostavoitteisiin.
- kokemukset osallistuvasta budjetoinnista ovat olleet pääosin hyviä. Kaupunginkirjaston, kulttuurikeskuksen ja nuorisosiainkeskuksen tulee harkinnan mukaan laajentaa osallistuvan budjetoinnin käyttöä kuntalaisten osallistumisen lisäämiseksi. Myös liikuntaviraston ja varhaiskasvatusviraston tulee selvittää osallistuvan budjetoinnin käytön mahdollisuuksia.

#### 4.3.3 VARHAINEN PUUTTUMINEN PÄIVÄKODEISSA JA LASTENNEUVOLOISSA

Tutkimusten mukaan lasten ja nuorten syrjäytymistä ennaltaehkäisevät toimenpiteet ovat tehokkaimpia silloin, kun ne kohdistuvat vastasyntyneisiin tai leikki-ikäisiin<sup>7</sup>. On myös olemassa vahva näyttö siitä, että elämän ensimmäisillä vuosilla on ratkaiseva vaikutus mielenterveyteen koko eliniäksi. Tarve arvioinnille syntyi

**Ovatko päiväkodeissa ja lastenneuvoloissa käytössä olevat menetelmät riittäviä lapsen oikea-aikaiseen tukemiseen?**

muun muassa siitä, että tarkastuslautakunnan aiemmissa syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvissä arvioinneissa korostui ennaltaehkäisevien palvelujen merkitys.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko Helsingin kaupungin päiväkodeissa ja lastenneuvoloissa käytössä olevat varhaisen puuttumisen menetelmät riittäviä lapsen tukemiseksi oikea-aikaisesti.

Tätä tarkennettiin kysymyksillä varhaisen tuen ohjeiden riittävydestä, toimitaanko niiden mukaisesti ja onko niiden avulla kyetty oikea-aikaiseen tukemiseen. Arvioinnin kohteeksi valittiin varhaiskasvatuksen päiväkotihoidon ja lastenneuvolapalvelut, sillä varhainen puuttuminen on osa päivähoiton ja neuvolan päätehtävää. Arviointi toteutettiin varhaiskasvatusviraston auditointiaineiston 2013–2014 ja neuvoloiden haastattelun avulla sekä kyselyllä kaikille neuvolatyöntekijöille, päiväkotien johtajille ja otoksena päiväkotien henkilöstölle.

#### Varhainen puuttuminen on osa kunnan peruspalveluita

Lastensuojelun käsikirjan mukaan varhaisella puuttumisella tarkoitetaan sitä, että aikuisella herää huoli lapsen mahdollisista ongelmista ja erityisen tuen tarpeesta, ja että hän tai hänen edustamansa taho ryhtyy joko

<sup>7</sup> Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta, Valtioneuvoston kanslia 2013



ennaltaehkäiseviin (preventio) tai korjaaviin (interventio), lasta tai häneen liittyvää ryhmää, yleensä perhettä, koskeviin toimenpiteisiin.

Lapsen hyvinvointiin ja varhaiseen puuttumiseen liittyviä säädöksiä sisältyy useisiin lakeihin. Lastensuojelulain (417/2007) 2 §:n mukaan ”lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten on tuettava vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään ja pyrittävä tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain sekä ohjattava lapsi ja perhe tarvittaessa lastensuojelun piiriin.” Päivähoitolain (36/1973) 2 §:n mukaan ”päivähoidon tavoitteena on tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä”. Terveystarkastuslain (1326/2010) 15 §:n mukaan neuvolapalveluihin sisältyy lapsen ja perheen erityisen tuen ja tutkimusten tarpeen varhainen tunnistaminen sekä lapsen ja perheen tukeminen ja tarvittaessa tutkimuksiin tai hoitoon ohjaaminen. Valtioneuvoston neuvolatoiminnasta ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta antaman asetuksen (380/2009) 7 §:n mukaan ”laajaan terveystarkastukseen sisältyy huoltajien haastattelu ja koko perheen hyvinvoinnin selvittäminen niiltä osin, kuin se on välttämätöntä hoidon ja tuen järjestämisen kannalta”.

Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan lastensuojelun pitkäaikaista asiakkuutta ja kodin ulkopuolisia sijoituksia aiotaan vähentää. Tätä edistetään tavoitteella, jonka mukaan lapsi ja nuori tulisi autetuksi omassa lähiympäristössään. Tämän arvioinnin tarkastelu kohdistui päiväkotien ja neuvoloiden arjessa tehtävään varhaiseen puuttumiseen. Lisäksi tarkasteltiin varhaiskasvatusviraston vuoden 2014 talousarvion kärkihankkeen, kaksi vuotta käytössä olleen varhaiseen puuttumiseen liittyvän niin sanotun Hyve4-mallin, tuloksia päiväkotien ja neuvoloiden näkökulmasta.

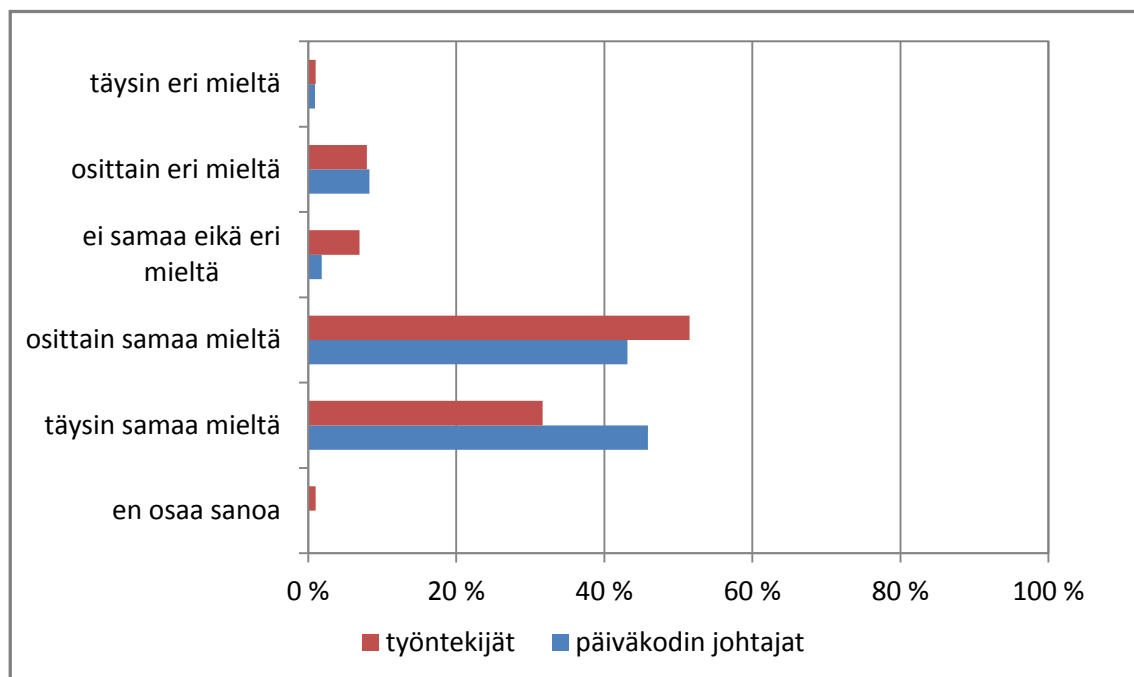
Helsingin kymmenellä asuinalueella toimi vuosina 2001–2004 niin sanottuja varhaisen tuen hankkeita, joissa sosiaalialan projektityöntekijöiden tuella vahvistettiin päivähoidon työntekijöiden taitoja vanhempien kohtaamisessa. Hankkeesta saatiin se kokemus, että moniammatillisen tuen ansiosta tieto ja tietoisuus puheeksiottamisen merkityksestä lisääntyi. Lisäksi vertaistuen ansioista vanhemmat saivat tukea vanhemmuuteensa.

### **Päiväkodeissa työntekijät arkoja viemään asioita eteenpäin**

Jokaiselle päivähoidossa olevalle lapselle laaditaan varhaiskasvatussuunnitelma (vasu) siten, että vanhemmat ja lapset saavat ajatuksensa kuuluviin päivähoidon ammatillisen näkökulman lisäksi. Päiväkodeille on laadittu varhaiseen puuttumiseen liittyviä oppaita, joiden mukaan henkilökunnan tulee toimia. Menettelytavat varhaiseen puuttumiseen ovat olemassa sekä varhaiskasvatusviraston oman auditoinnin että arviointia varten toteutetun kyselyn vastausten mukaan. Lasta voidaan havainnoida ja vanhemmat tavataan päivittäin.

Auditointiaineiston mukaan toimintatapa on seuraava: Kun lapsesta herää huoli, asiasta keskustellaan työtovereiden kanssa lastentarhanopettajan vetämässä tiimissä. Tiimi arvioi ja pohtii tuen tarvetta. Lapsen tuen tarpeen kirjaaminen on lastentarhanopettajan vastuulla. Vanhemmat otetaan mukaan prosessiin, kun tuen tarve on vahvistunut. Kiertävien erityislastentarhanopettajien (kelto) asiantuntemus nähtiin merkittävänä, ellei päiväkodissa ole erityislastentarhanopettajaa. Keltoa aluksi konsultoidaan ja myöhemmin otetaan mukaan varhaisen puuttumisen prosessiin. Lapsen tukemisen suunnitelmat kirjataan yhteistyössä vanhempien kanssa lapsen vasuun. Esimiehet seuraavat suunnitelmia ja arvioivat jatkuvasti, onko annettu tuki riittävää.

Päiväkodin johtajien kyselyn mukaan päiväkodissa on mahdollista käsitellä lapsen tai perheeseen liittyvä huoli riittävästi ja oikea-aikaisesti: 46 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä ja 43 prosenttia osittain samaa mieltä väittämän kanssa. Päiväkodin työntekijät olivat hieman epäilevämpiä.



Kuvio 9. Päiväkodissa on mahdollista käsitellä lapsen tai perheeseen liittyvää huolta mielestäni riittävästi ja oikea-aikaisesti (päiväkotien työntekijät, n= 101 ja päiväkodin johtajat, n=109)

Auditoinnin mukaan päiväkodeissa koettiin, että henkilökunta on hyvä havainnoimaan, mutta joskus arka viemään asioita eteenpäin. Perheen tai lapsen ongelmiin puuttuminen voi olla haastavaa. Päiväkotien henkilöstön avovastauksissa tuli esille selkeiden toimintamallien ja koulutuksen tarve. Varhaisessa puuttumisessa koettiin hankaluutena myös kiertävien erityislastentarhanopettajien saatavuus ja yhteistyökumppaneilta saatavan palautteen hitaus. Varhaisessa puuttumisessa koettiin vaikeutena myös se, ettei tiedonkulku päiväkotien ja neuvolan välillä ole riittävää ja yhteistyösuhteita kaivattiin myös perhetyöhön ja lastensuojeluun.

### Neurolatyyössä huolta ei ehdit käsitellä riittävästi

Helsingiläisistä 0–6-vuotiaista lapsista noin puolet on päivähoidossa, mutta lähes kaikki ovat lastenneurolatoiminnan piirissä. Terveysneuvonta- ja terveystarkastuskäynnit poikkeavat päivähoitotoiminnasta siten, että terveydenhoitaja tapaa samalla kertaa sekä vanhemman/vanhemmat että lapsen/lapset. Toisaalta lasta voidaan havainnoida vain käynnillä, kun taas päiväkodeissa se on osa päivittäistä arkea.

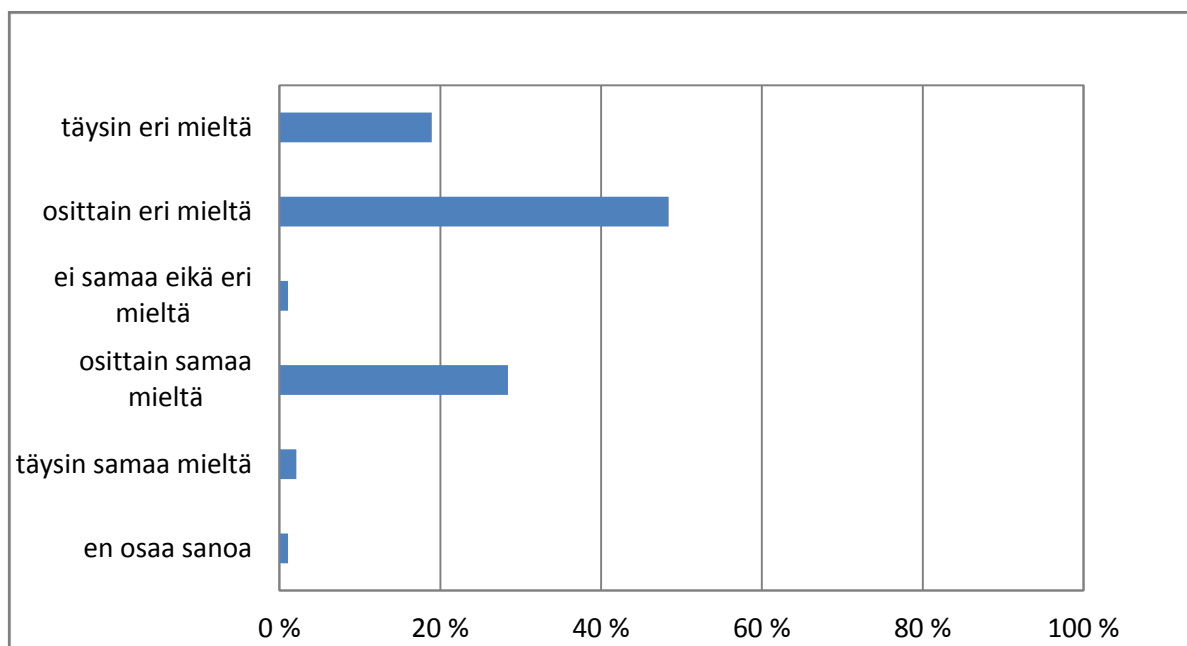
Haastattelujen mukaan neuvoloissa pystytään tunnistamaan huolenaiheita erittäin hyvin. Varhaista puuttumista tukevat lasten terveystarkastuksista ja terveysneuvonnasta laaditut prosessikuvaukset sekä ohjeet. Molemmat vanhemmat kutsutaan lisäksi laajoihin terveystarkastuksiin keskiraskauden aikana, sekä lapsen ollessa neljän kuukauden, 18 kuukauden ja neljän vuoden ikäinen. Viimeistään näissä tarkastuksissa käydään järjestelmällisesti läpi perheen hyvinvointia käyttäen apuna tarkastuksia varten suunniteltuja lomakkeita.

Tärkeimmät lapsen tai perheen huolen, avun tai tuen tarpeen tunnistamiskeinot ovat säännölliset tapaamiset ja vastaanotolla käyty keskustelu. Tärkein työväline perheen tai vanhemman ja lapsen kohtaamisessa on kuitenkin lomakkeiden sijasta riittävä aika. Kaikki käynnit kirjataan potilastietoihin, samoin huolenaihe ja mahdollinen ohjaus eteenpäin.

Neurolatyyöntekijöistä vain 30 prosenttia oli samaa tai osittain samaa mieltä siitä, että neurolatyyössä on mah-



dollista käsittelä lapsen tai perheeseen liittyvää huolta riittävästi ja oikea-aikaisesti. Jopa 19 prosenttia oli väittämän kanssa eri mieltä ja 48 prosenttia osittain eri mieltä<sup>8</sup>.



Kuvio 10. Neuvolatyössä on mahdollista käsitellä lapsen tai perheeseen liittyvää huolta mielestäni riittävästi ja oikea-aikaisesti (neuvolatyöntekijät, n=95)

Neuvolatyössä huoli siis tunnustetaan, mutta sen käsittelyyn ei riitä aina aikaa. Kyselyn lähes jokaisessa avovastauksessa (joita oli yli 50 vastauksessa) ilmaistiin huoli ajan puutteesta. Terveystarkastajien mukaan käytössä olevaan standardimuotoiseen työpohjaan tulisi saada viikoittaista joustoa, jotta puhelin- ja kirjausajoja voitaisiin pidentää. Samoin työpohjan tulisi voida joustaa asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Terveysaseman vapaa valinta ja keskitetty ajanvaraus on lisännyt asiakkaiden vaihtuvuutta, mikä voi vaikeuttaa huolen havaitsemista. Haastatteluissa korostettiin keskeisenä kehittämistarpeena jatkohoidon kehittämistä: erityisesti masentuneen vanhemman saaminen välittömästi hoitoon olisi tärkeää. Viestinnän lastensuojelun kanssa koettiin olevan varsin yksisuuntaista: sieltä ei saada tietoa, onko lapsi tai perhe jo avun piirissä.

#### Hyve4-mallista hyviä kokemuksia

Hyve4-malli kehitettiin 2010-luvun alussa pääkaupunkiseudulla ja se koostuu päivähoidossa käytävästä 4-vuotiaan varhaiskasvatuskeskustelusta ja neuvolassa tehtävästä laajasta terveystarkastuksesta. Mallin tarkoitus on edistää lapsiperheiden hyvinvointia sekä lisätä päivähoidon ja neuvolan yhteistyötä tarvittavan tuen tarjoamiseksi oikeaan aikaan.

Helsingissä vuodesta 2012 alkaen toimineesta Hyve4-mallista on hyviä tuloksia. Yli 80 prosenttia päiväkodin johtajista oli täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä siitä, että malli on auttanut lapsen tarpeiden huomioimisessa aiempaa paremmin. Päiväkodin työntekijöiden vastaukset olivat samanlaisia, joskin epävarmoja oli paljon (16 prosenttia vastasi "en osaa sanoa"). Neuvolatyöntekijöistä 78 prosenttia oli väittämän kanssa täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä.

Päiväkodeissa oltiin kriittisempiä yhteistyön toteutumiseen muiden kumppanien kanssa. Johtajista 65 pro-

<sup>8</sup> Neuvolatyöntekijöiden kyselyyn vastasi 71 terveydenhoitajaa, yhdeksän neuvolapsykologia, kahdeksan lääkäriä ja seitsemän neuvoloiden osastonhoitajaa.



senttia oli täysin tai osittain samaa mieltä lapsen tarpeisiin liittyvän yhteistyön toteuttamisen paranemisesta yhteistyössä muiden tahojen, kuten neuvolan ja lastensuojelun, kanssa. Päiväkodin työntekijöiden vastaukset olivat samanlaisia, joskin epävarmoja oli jälleen paljon. Neuvolatyöntekijät suhtautuivat tähän positiivisemmin, väittämän kanssa samaa mieltä tai osittain samaa mieltä oli 80 prosenttia. Toistaiseksi mallin toimivuutta haittaavat tiedonkulun ongelmat neuvoloiden ja päiväkotien välillä, mutta malli koettiin sen verran hyväksi, että sitä esitettiin neuvolan avovastauksissa ja haastatteluissa laajennettavaksi muihin ikäryhmiin.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen siitä, ovatko Helsingin kaupungin päiväkodeissa ja lastenneuvoloissa käytössä olevat varhaisen puuttumisen menetelmät riittäviä lapsen tukemiseksi oikea-aikaisesti, voidaan vastata, että pääosin kyllä. Menetelmät varhaisen tuen tunnistamiselle ovat riittävät, joskin koettiin tarvetta varhaisen puuttumisen ohjeistukselle. Tätä suurempi ongelma on kuitenkin se, että varhaiselle puuttumiselle ei ole aina mahdollisuuksia. Ongelma on erityisen suuri neuvolatyössä.

**Menetelmät varhaisen tuen tunnistamiselle ovat riittävät, mutta yhteistyötä ja joustoa neuvolatyöhön tarvittaisiin enemmän.**

Päiväkodeissa koettiin, että nykyisillä menettelytavoilla varhainen puuttuminen pääosin onnistuu, vaikka yhteistyö päivähoidon ulkopuolisten tahojen kanssa ei toteutuisikaan aina toivotusti. Päivähoidossa toivottiin tiiviimpää yhteistyötä neuvoloiden, perhetyön ja lastensuojelun kanssa ja selkeitä toimintamalleja varhaisen puuttumisen tilanteissa.

Neuvolatyössä koettiin mahdollisuudet huolen käsittelyyn melko vähäisiksi tiukentuneiden työaikataulujen ja asiakkaiden vaihtuvuuden vuoksi. Ongelmia oli myös varhaisen tuen saamisessa silloin, kun perheessä on esimerkiksi masentunut vanhempi. Neuvolatyöhön toivottiin enemmän joustoa, jotta terveydenhoitajat voisivat järjestää aikaansa enemmän varhaisen tuen tarpeiden mukaan. Tasapainoilu neuvolatyön tehostamisen ja varhaisen puuttumisen kanssa ei saisi johtaa siihen, että työntekijöiden mahdollisuus tehdä työnsä hyvin heikkenee. Lisäksi neuvoloissa toivottiin tiiviimpää yhteistyötä lastensuojelun kanssa ja tiedonsaantia aina, kun salassapitomääräykset eivät sitä estä. Tällä hetkellä tiedonkulun koetaan olevan liian yksisuuntaista. Kaksi vuotta toiminnassa ollut Hyve4-malli on koettu hyväksi varhaisen puuttumisen näkökulmasta.

## TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston on luotava aiempaa tiiviimmät yhteistyösuhteet ja varmistettava lastensuojelun ja hyvinvoinnin kannalta välttämätön tiedonkulku päiväkotien, neuvoloiden, lastensuojelun ja muiden lapsesta tai nuoresta huolehtivien tahojen välillä.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee lisätä joustoa neuvolatyöhön siten, että terveydenhoitajat voivat järjestää aikaansa nykyistä enemmän varhaisen tuen tarpeiden mukaan.
- sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston on parannettava Hyve4-malliin liittyvää tiedonkulkua päiväkotien ja neuvoloiden välillä.

## 4.4 RAKENNUS - JA YMPÄRISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.4.1 HANKINTA- JA KILPAILUTTAMISKÄYTÄNNÖT RAKENNUSVIRASTOSSA

Tavoitteena oli arvioida, onko rakennusviraston rakentamisen ja suunnittelun tilaamiseen liittyvät hankinta- ja kilpailuttamisprosessit järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta ostetuissa palveluissa.

Prosessien tarkoituksenmukaisuutta arvioitiin tutkimalla niiden säädöstenmukaisuutta. Arvioinnissa kiinnitettiin huomio aiempiin tarkastus- ja arviointihavaintoihin sekä siihen, kuinka paljon rakennusviraston hankintapäätöksistä tehdään oikaisuvaatimuksia lautakunnalle tai valituksia markkinaoikeuteen. Jotta hankinta- ja kilpailuttamisprosesseista saatiin käsitys, selvitettiin, miten ne on organisoitu rakennusviraston eri osastoilla. Rakennusviraston lukuisten puitesopimusten toimivuutta selvitettiin lisäksi erikseen.

Aihe valittiin arviointiaiheeksi, koska kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan hankintoja on tarkoitus tehostaa. Rakennusvirasto toteutti vuonna 2014 ulkoisia hankintoja kaikkiaan 303,5 miljoonalla eurolla. Virastossa paljastui väärinkäytöksiä talonrakennushankkeiden lisä- ja muutostöiden valvonnassa ja hyväksynnässä vuonna 2012. Asiasta teetettiin tuolloin erityistilintarkastus. Arviointia aloitettaessa poliisin rikostutkinta oli vielä kesken. Maaliskuussa 2015 syyttäjällä puolestaan oli kesken kyseisen jutun syyteharkinta.

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki lokakuussa 2014 arviointikäynnin rakennusvirastoon perehtyen hankinta- ja kilpailuttamisprosessien järjestämiseen. Lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty erilaista kirjallista materiaalia.

### Hankintojen ohjeistusta ja valvontaa on parannettu

Rakennusviraston hankeohjeistus todettiin kesällä 2012 erityistilintarkastuksessa riittäväksi, samoin kuin kilpailutuksen periaatteet, valmistelu ja valvonta. Riskialttiina erityistilintarkastuksessa nähtiin alkuvuodesta 2012 vallinneiden käytäntöjen perusteella lisä- ja muutostöiden hyväksyntä, niiden laskutus sekä ylitysvausten hyväksyntä ja valvonta. Lisä- ja muutostöitä koskevia toimintatapoja ja valvontaa tiukennettiin rakennusvirastossa vuoden 2012 aikana.

**Onko hankinta- ja kilpailuttamisprosessit järjestetty rakennusvirastossa tarkoituksenmukaisella tavalla?**

Erityistilintarkastuksen jälkeisissä tarkastuksissa ei ole tullut esiin merkittäviä havaintoja liittyen hankkeiden lisä- ja muutostöihin, jotka hyväksytään nykyisin toimistopäällikkökokouksissa. Arviointi rajattiin ulkoisiin hankintoihin, mutta myös kaupungin sisäisissä hankinnoissa lisäveloitusvarmennusten on oltava kunnossa. Erityisesti katu- ja puisto-osasto tilaa paljon töitä sisäisesti Staralta.

Rakennusvirastolla on vuosille 2012–2016 oma hankintastrategia, joka on kaupungin vastaavaa strategiaa yksityiskohtaisempi virastotasoinen asiakirja. Viraston johtoryhmä on hyväksynyt erillisen pienhankintaohjeen ohjeistaakseen ja yhdenmukaistaakseen pienhankintojen tekoa. HKR-Rakennuttajalla on lisäksi erillinen ohje koskien urakoiden lisä- ja muutostöiden käsittelyä, tarkastamista ja tilaamista. Yleisten töiden lautakunta oli hyväksynyt vuonna 2009 ylimpien päättäjien arvonlisäverottomat hankintavaltuusrajat, jotka ovat edelleen ajan tasalla.

Urakoinnin menettelytapoja kehitetään koko ajan sekä taloudellisuuden että laadun mukaan. Hankintariskinä on vähennetty laatujärjestelmiä kehittämällä ja panostamalla asiakirjojen valmisteluun hankintaprosessin aikana. Hankintalakimiehet tarkastavat hankintapäätösten ja sopimusasiakirjojen oikeellisuuden sekä konsultoivat tarvittaessa hankintoja hoitavia henkilöitä.

Rakennusviraston puitesopimusten laadun ja hintojen oikeellisuutta valvotaan eri osastoilla. Puitesopimusten käyttö vähentää markkinaoikeusriskiä. Sopimuksia ja niiden laskutusta seurataan SAP-järjestelmällä. Puitesopimuksissa laatu- ja hintatekijöiden painoarvot vaihtelevat esimerkiksi katu- ja puisto-osaston suunnittelua koskevilla puitesopimuksissa siten, että laadun osuus on 30 prosentista 70 prosenttiin. Vaativissa siltojen ja taitorakenteiden suunnittelutehtävissä laadun osuus on suurin. Käytettäessä puitesopimuksia säästyy aikaa, kun ei tarvitse kilpailuttaa suuria määriä pieniä hankkeita tai suunnitelmia vaan projekteissa päästään nopeammin ja joustavammin liikkeelle. Rakennusvirasto saa hyvin vähän reklamaatioita hankinnoistaan, mutta joutuu itse tekemään runsaasti reklamaatioita erityisesti hankkeissa.

Rakennusvirastossa on pystytty tehostamaan hankintojen tekemistä jo ennen nykyistä strategiakautta erityisesti HKR-Rakennuttajassa. Se on nettobudjetoitu osasto, jonka rakennuttamisen volyymi kasvoi vuodesta



2006 vuoteen 2012 kolminkertaiseksi. Samanaikaisesti henkilötyövuosien määrä lisääntyi vain 12 prosenttia. HKR-Rakennuttaja on rakennusviraston suurin kaupungin ulkopuolelta tilaava yksikkö, jonka hankinnoista noin 90 prosenttia tehtiin vuonna 2013 yksityisiltä markkinoilta. Rakennusvirastolle on tullut merkittävästi lisää hallinnollista työtä rakentamiseen liittyvän tiedonantovelvollisuuden laajennuttua verottajan suuntaan kesällä 2014. Projektien rakennuttamisen työmäärää puolestaan on lisännyt hankkeiden päätoteuttajien toiminnan muuttuminen aktiiviseksi lisätyöaiheiden ja -laskutuksen osalta, samalla kun suunnittelukonsulttien työn taso on laskenut.

### Valituksia markkinaoikeuteen tehdään vähän

Yleisten töiden lautakunnan tekemistä hankintapäätöksistä oli tehty joitakin oikaisuvaatimuksia, mutta ne oli hylätty. Markkinaoikeuden ratkaisuja löytyi kolme vuodelta 2011, kaksi vuodelta 2013 ja yksi vuodelta 2014. Niissä ei ollut tuomittu kaupunkia maksamaan hyvitysmaksuja valittajalle. Vuoden 2013 ratkaisuihin yhden hankintapäätöksen täytäntöönpano kiellettiin ja toisessa tapauksessa kaupunki joutui maksamaan valittajan 4 000 euron oikeudenkäyntikulut. Kolme valitusta oli vielä ratkaisematta maaliskuussa 2015. Ottaen huomioon rakennusviraston merkittävän vuotuisen hankintavolyymien, hankinta- ja kilpailuttamisprosessit ovat toimivat, koska hankinta-oikaisuvaatimuksia ja markkinaoikeustapauksia on ollut melko vähän.

### JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen, onko rakennusviraston rakentamisen ja suunnittelun tilaamiseen liittyvät hankinta- ja kilpailuttamisprosessit järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta ostetuissa palveluissa, voidaan vastata kyllä. Tätä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että markkinaoikeuteen on tehty valituksia viime vuosina keskimäärin vain muutama vuodessa vaikka esimerkiksi HKR-Rakennuttaja tekee vuosittain yli 100 miljoonalla eurolla hankintoja kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta.

Markkinaoikeus ei ole joutunut viime vuosina tuomitsemaan hyvitysmaksuja ratkaistuissa hankinta-asioita koskevissa markkinaoikeustapauksissa rakennusviraston tai kiinteistöviraston maksettavaksi, kun rakennusvirasto on hoitanut rakennushankkeen kilpailutuksen ja yleisten töiden lautakunta tai kiinteistölautakunta on tehnyt hankintayksikkönä itse hankintapäätöksen.

**Hankintaprosesseja on parannettu ja kilpailuttaminen on ollut säännösten mukaista.**

Rakennusvirastossa on viime vuosina parannettu erityisesti rakennusurakoiden lisä- ja muutostöitä koskevia toimintatapoja ja valvontaa entisestään. HKR-Rakennuttajassa ei ole tullut ilmi uusia väärinkäytöksiä vuoden 2012 jälkeen. Osastoilla valvotaan puitesopimusten käyttöä ja hintatasoa sekä laskutuksen oikeellisuutta. Rakennusviraston hankintaosaamisen määrä ja taso vaikutti olevan riittävää vaativien erityishankintojen toteuttamiseen. Koska hankintatoimen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö kuitenkin muuttuvat jatkuvasti, osaaminen edellyttää virastoissa jatkuvaa koulutusta ja tiedotusta kuten tarkastuslautakunta totesi vuoden 2013 arviointikertomuksen hankinta- ja kilpailuttamisosaamista käsittelevän arvioinnin johtopäätöksissään.

### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- rakennusviraston tulee ylläpitää ja kehittää hankintaosaamista sekä sopimusten seurantaa ja valvontaa.

## 4.5 SOSIAALI-, TERVEYS- JA VARHAISKASVATUSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.5.1 ERÄIDEN ASIAKASRYHMIEN PÄÄSY SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

Sosiaali- ja terveyspalveluihin pääsy on yhteiskunnallisesti sitä tärkeämpää, mitä merkittävämmistä inhimillisistä ja taloudellisista kustannuksista on kysymys. Sellaisia palveluita, joissa ennaltaehkäisevät kustannukset ovat tutkitusti jälkikäteisiä kustannuksia huomattavasti matalampia, ovat esimerkiksi päihdepalvelut, mielen-terveyspalvelut ja eräät kansansairaudet, kalleimpana diabeteksen hoito<sup>9</sup>. Vanhusten hoitaminen kotona on ollut valtakunnallinen tavoite jo pitkään. Sillä myös ehkäistään kallista ympärivuorokautista hoitoa. Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 on useita näiden palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyviä tavoitteita.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, saavatko päihdeongelmainen, mielenterveysongelmainen, ikääntynyt kotona asuva tai aikuisiän diabeetikko (tyypin 2) tarvitsemansa palvelut tai hoidon lakisääteisessä ajassa ja/tai joustavasti ja viiveettä kaupungin kyseisistä palveluista vastaavilta tahoilta. Päihdeongelma rajattiin pääasiassa alkoholiin ja mielenterveysongelmat depression.

**Saavatko monisairaat ja -ongelmaiset sekä kotipalvelun asiakkaat tarvitsemansa hoidon lakisääteisessä ajassa ja viiveettä?**

Arviointia tarkennettiin kysymyksillä, toteutuvatko lakisääteiset hoidon arvionnin ja hoitoon pääsyn ajat perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa ja toteutuuko

hoitoon tai palvelujen piiriin pääsy erityisesti näissä asiakasryhmissä. Lisäksi tarkasteltiin eräiden kaupungin strategiaohjelman tavoitteiden toteutumista. Tavoitteita on asetettu mielenterveys- ja päihdepalvelujen odotusaikoihin liittyen, palveluohjaajien määrittelyyn, kriittisten asiakasryhmien tunnistamiseen ja moniammatillisten toimintamallien kehittämiseen monisairaille.

Arviointi kohdistui hoitoon pääsyyn perusterveydenhuoltoon terveysasemille, terveysasemien päihde- ja psykiatrisille sairaanhoitajille, erikoissairaanhoidon psykiatrisille ja sisätautien poliklinikoille, päihdepoliklinikoille ja kotihoitoon.

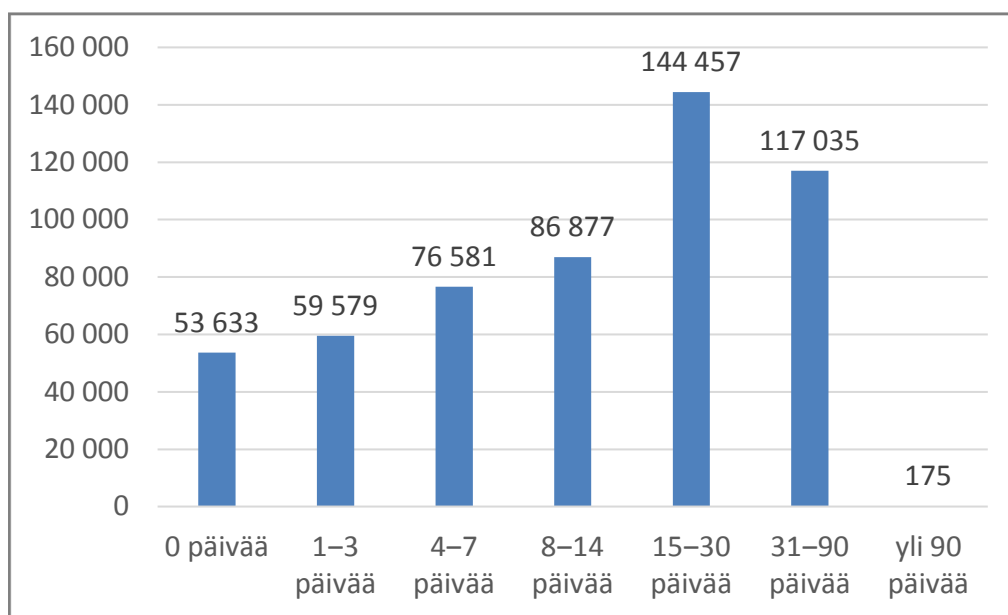
Koska eri asiakasryhmien hoitoon pääsystä ei ole tilastoja, aineistona käytettiin kyselyä asianomaisista palveluista vastaaville tahoille, joita olivat terveysasemien omahoitajat, omalääkärit, päihdehoitajat ja psykiatriset sairaanhoitajat. Lisäksi tehtiin kysely sisätautien poliklinikan diabeteshoitajille ja -lääkäreille sekä psykiatrian ja päihdepoliklinikoiden ylilääkäreille, ylihoitajille ja psykososiaalisen työn päälliköille sekä poliklinikoiden lähiesimiehille. Kotihoidosta tehtiin kysely palvelualuejohtajille, kotihoitopäälliköille ja kotihoidon ohjaajille. Kyselyihin vastasi yhteensä noin 230 henkilöä.

#### **Lakisääteiset hoitoon pääsyn kriteerit toteutuvat, mutta jonoja on**

Välitön yhteydensaanti terveyskeskukseen toteutuu takaisinsoittojärjestelmän tilastojen mukaan erittäin hyvin vuorokauden aikana. Hoidon tarpeen arviointi on tehty yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta lakisääteisen kolmen vuorokauden aikana. Alla olevasta kuviosta voidaan havaita, että hoitoon pääsy toteutuu lähes täysin lakisääteisesti eli kolmen kuukauden aikana (alle 90 päivää). Hoitoon pääsyä joudutaan kuitenkin odottamaan yleisimmillään 15–30 päivää.

<sup>9</sup> Laine, J., Mikä on kustannusvaikuttavaa terveyden edistämistä? Terveyden edistämisen vaikuttavuus -seminaari, Jyväskylä 28.1.2013





Kuvio 11. Hoitoon pääsyn odotusajat perusterveydenhuollossa syksyllä 2014<sup>10</sup>

Sisätautien poliklinikka on tärkeä taho komplisoituneen aikuisiän diabeteksen hoidossa. Mielenterveysongelmissa asiakas voidaan lähettää psykiatrian poliklinikalle. Valtakunnallisten tilastojen mukaan molemmilla poliklinikoilla hoidon tarpeen arvio toteutuu lakisääteisessä ajassa kolmen kuukauden aikana. Myös hoitoon pääsy toteutuu lakisääteisessä ajassa, joskin erityisesti sisätautien poliklinikalle on jonoja.

Päihdepoliklinikoille ei ole lakisääteisiä hoitoon pääsyn kriteerejä. Ne toimivat matalan kynnyksen palveluna ja hoitoon pääsee päihde- ja psykiatrian poliklinikoille suunnatun kyselyn mukaan hyvin. Kotihoitopäälliköille ja -ohjaajille tehdyn kyselyn mukaan kotihoidossa hoidon tarpeen arvio, palvelusuunnitelman laadinta ja palvelun saanti toteutuvat varsin hyvin vanhuspalvelulain mukaisesti. Laki määrittelee palvelun annettavaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Tämän arvioinnin eri työntekijäryhmille tehtyjen kyselyjen mukaan myös arvioinnin kohteena olevat asiakasryhmät pääsevät lakisääteisissä ajoissa hoitoon tai palvelun piiriin.

Valtakunnallisten tilastojen kanssa yhdenmukaisia tietoja oli saatavilla vasta vuodesta 2012 alkaen. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että hoitoon pääsyn seurannan ja tilastoinnin luotettavuudessa olisi parannettavaa.

### Depression ja kaksoisdiagnoosiasiakkaiden hoidossa ongelmia

Joskus asiakas joutuu odottamaan hoitoon pääsyä tilanteessa, jossa nopea apu olisi tarpeen. Tällaisia olivat erityisesti depressiopotilaat. Muun muassa psykiatrisia sairaanhoitajaresursseja ei ole terveysasemilla saatavilla riittävästi. Psykiatrisille sairaanhoitajille toteutetussa kyselyssä 42 prosenttia vastaajista arvioi, että arviointikäynnit akuuttivaiheessa toteutuvat huonosti tai melko huonosti. Psykiatrinen sairaanhoitajien hoitoketjukuvausten mukaan ensimmäinen aika pyritään antamaan kahden viikon kuluessa yhteydenotosta, mutta tämä toteutuu psykiatrisista sairaanhoitajista 45 prosentin mukaan huonosti tai melko huonosti.

Vaikka valtakunnallisten tilastojen mukaan lakisääteinen hoitoon pääsy toteutuu, terveyskeskuksen omalääkäreistä 57 prosenttia arvioi, että psykiatrian poliklinikalle pääsee huonosti tai melko huonosti. Näkemys johtuu siitä, että psykiatrisen poliklinikan hoitoon on korkea kynnyks ja läheteitä muutetaan konsultaatioksi,

<sup>10</sup> AvoHILMO: Käyntien odotusajat perusterveydenhuollossa, palvelumuotona avosairaanhoito. Helsingin terveyskeskus. 15. lokakuuta 2014. THL

mutta terveysasemalla koetaan, ettei sielläkään ole riittävästi resursseja asiakkaan hoitoon. Mielenterveyspalvelujen hoitoketjussa on selvästi ongelmia.

Kyselyjen perusteella sellaisille asiakkaille, joilla on sekä mielenterveys- että päihdeongelma, annettava hoito koettiin muita huonompana. Päihde- ja psykiatrian alan asiantuntijoiden yhteistyötä vastaanotoilla terveysasemilla ja psykiatria- ja päihdekeskuksissa tarvittaisiin. Erityisesti ongelmia oli psykiatrien palvelujen saatavuudessa. Kaupungin strategian edellyttämiä hoitoon pääsyyn liittyviä odotusaikoja ei ole varsinaisesti määritelty.

### **Hoito- tai palvelusuunnitelmaa ei laadita kaikille tai asiakas ei tunne sitä**

Hoitotakuu ei koske pitkäaikaissairaita ja moniongelmaisia eikä heidän hoitoonsa liittyviä hoito- ja kontrollikäyntejä. Sosiaali- ja terveysviraston mukaan terveysasemilla on pitkät jonot kroonisten sairauksien, kuten tyypin 2 diabeetikkojen, seurantavastaanotoille. Kyselyn avovastauksissa esitettiin tähän ratkaisuna tarpeenmukaisiin seurantakäynteihin siirtymistä. Asiakkaan tai potilaan omaa motivaatiota ja siten hoidon tehokkuutta parantaa se, että sairauden toteutuksen alkuvaiheessa esimerkiksi käynnit hoitajalla toteutetaan tiheästi. Tämä koskee erityisesti tyypin 2 diabeetikkoja. Varsinkin depressiopotilailla alkuvaiheen käyntien todettiin toteutuvan varsin vaihtelevasti, päihdeasiakkailla paremmin.

Perusterveydenhuolto on keskeisessä asemassa terveyden edistämisessä ja kalliiden sairauksien ehkäisyssä. Hoidon onnistumisen kannalta asiakkaan oma motivaatio on erityisesti päihdeongelmaisilla ja aikuistyyppin diabetesta sairastavilla tärkein tekijä, sillä hoito edellyttää elintapojen muutosta. Arvioinnissa tuli esille, että diabeetikoiden sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaisten hoidossa ei aina laadita hoitosuunnitelmaa. Mikäli hoitosuunnitelma on laadittu, sitä ei ole laadittu asiakkaan ja hänen läheistensä kanssa yhdessä siten, että asiakas tuntisi sisällön ja sitoutuisi hoitoon. Hoitosuunnitelma ei aina ota huomioon asiakkaan tilannetta kokonaisuutena. Hoitosuunnitelmassa hoidon ajallinen kesto saattaa myös puuttua, hoitoon ei sitouduta tai siitä ei ota vastuuta myöskään hoitohenkilöstö<sup>11</sup>.

Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016 on määritelty, että useita palveluja tarvitseville asiakkaille tulisi nimetä palveluohjaaja. Sosiaali- ja terveysvirastossa katsotaan, että hoitosuunnitelman vastuutyöntekijä olisi tällainen. Ikäihmisten palveluissa palveluohjaus on määritelty kaikkien työntekijöiden toimenkuvaan kuuluvaksi. Koska hoitosuunnitelmien laadintakaan ei aina toteudu oletetulla tavalla, strategian tavoite palveluohjaajien määrittelystä ei ole toteutunut.

Kyselyistä voidaan päätellä, että hoitosuunnitelmia laaditaan vaihtelevasti. Depressiopotilaiden osalta omalääkäreistä vain noin 13 prosenttia arvioi, että hoitosuunnitelma laaditaan kaikille tai lähes kaikille depressiopotilaille, yli 38 prosentin mukaan suurimmalle osalle. Kuitenkin lähes saman verran oli sitä mieltä, että hoitosuunnitelma laaditaan vain noin puolelle tai alle puolelle. Päihdeongelmaisten kohdalla omalääkäreistä 30 prosenttia oli sitä mieltä, että hoitosuunnitelma laaditaan kaikille tai suurimmalle osalle päihdeongelmaisista mutta lähes 30 prosenttia arveli sen laadittavan alle puolelle päihdeongelmaisista.

Omahoitajille ja lääkäreille osoitettuun kyselyyn vastanneista 37 prosenttia uskoo, että tyypin 2 diabeetikot tuntevat melko hyvin hoitosuunnitelmansa. Jopa 34 prosenttia uskoi potilaan tuntevan hoitosuunnitelman huonosti tai melko huonosti.

Ikääntyvät saavat kotihoidon tarpeen arvion, tarvittaessa palvelusuunnitelman ja palvelut hyvin ja joustavasti ilman odotusta. Kotihoidossa koetaan kuitenkin, että asiakasta ei aina saada hoidetuksi niillä hoiva- ja tukipalveluilla, joita kotihoidon on mahdollista antaa.

<sup>11</sup> Lääkäri voi esimerkiksi kirjoittaa keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä, vaikka päihdeongelmaisen hoitosuunnitelmassa ohjeistetaan toisin tai päihdehoitajan vastaanotolta poisjääneeseen asiakkaaseen ei oteta yhteyttä, vaikka päihdehoitajan prosessikuvauksen mukaan niin tulisi tehdä.

Sosiaali- ja terveysvirastossa selvitettiin, miten strategian mukainen kriittisten asiakasryhmien seulonta voitaisiin käynnistää, mutta se edellyttäisi vielä käytännön tietosuoja- ja tiedonkeruuongelmien ratkaisua.

### Moniammatillisuus ei toteudu käytännössä

Moniammatillisuutta on pyritty kehittämään ja monisairaiden hoitomalli on kuvattu strategian mukaisesti, mutta arvioinnin perusteella voidaan sanoa, että moniammatillisuus ei toteudu riittävästi. Mikäli asiakkaalla on useita sairauksia tai ongelmia, sekä hoidon tarpeen arviointi että hoito tulisi toteuttaa tarvittaessa moniammatillisesti. Kyselyn vastauksista voidaan päätellä, että depression, päihdeongelman ja tyypin 2 diabeteksen tunnistamisen ja seulonnan tulisi toteutua nykyistä paremmin, jolloin hoitoonohjaus ja hoidon aloittaminen aikaistuisi. Tarvetta on myös rutiininomaisten kontrollien tai käyntien korvaamisella tarvepohjaisella hoidolla, jolloin hoito tehostuisi. Joissakin tapauksissa erilliset terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tietojärjestelmät hankaloittavat tilannetta, jolloin esimerkiksi päihdehuollon palvelua ja psykiatrasta hoitoa antavat eivät pääse saman asiakkaan eri järjestelmissä oleviin tietoihin.

Kotihoidossa nykyisiä palvelutarpeen arvioinnin menettelytapoja piti riittämättöminä lähes puolet kyselyyn vastanneista. Asiakkaiden tarpeiden arvioinnin tulee kyselyn mukaan olla nykyistä moniammatillisempi asiakkaan hoidon tehostamiseksi. Erityisesti sosiaalityön ammattilaisille on tarvetta. Varsinaista kotihoitoa ja tukipalveluja annetaan hyvin, mutta palvelu ei kuitenkaan ole riittävää tukeakseen kotona asuvan asiakkaan omaehtoista toimintaa (raskaat kotityöt, omien asioiden hoito, sosiaalipalvelut, liikkuminen).

Kyselyssä tuli myös esille, että kotihoitoa voitaisiin keskittää eniten tarvitseville ja antaa heille palvelu nykyistä suunnitelmallisemmin. Kotona verkostot ja voimavarat tulee kartoittaa ja kotihoidon tulisi toimia aktiivisesti ohjaten asiakkaita eri palveluihin ja vapaaehtoistoiminnan piiriin esimerkiksi liikkumiseen liittyvissä asioissa.

### JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, saako päihdeongelmainen, mielenterveysongelmainen, ikääntynyt kotona asuva tai tyypin 2 diabeetikko tarvitsemansa palvelun tai hoidon lakisääteisessä ajassa ja/tai joustavasti ja viiveettä kaupungin kyseisistä palveluista vastaavilta tahoilta. Kysymykseen voidaan vastata, että osittain kyllä. Arvioinnin piiriin kuuluneissa ryhmissä suurin ongelma ei kuitenkaan ole hoitoon pääsy, vaan hoidon tarpeen tunnistaminen ja hoidon toteutuminen käytännössä. Koska monisairaiden ja moniongelmaisten määrä on kasvava, nämä toimenpiteet ovat entistä merkittävämpiä.

**Ongelmana ei ole hoitoon pääsy, vaan hoidon tarpeen tunnistaminen ja hoidon toteutuminen käytännössä.**

Tällä hetkellä asiakkaiden ja potilaiden sairauksien ja ongelmien tunnistamista ei aina tehdä systemaattisesti ja moniammatillisesti. Hoitosuunnitelmia ei tehdä yhdessä potilaan tai asiakkaan ja tarvittaessa hänen läheistensä kanssa siten, että asiakas saadaan motivoitua hoitoon. Strategian mukaista useita palveluja tarvitsevan asiakkaan palveluohjaajaa ei ole käytännössä määritetty.

Arvioinnin perusteella depressiopotilaiden ja kaksoisdiagnoosiasiakkaiden hoitoon pääsyssä ja hoidossa on ongelmia. Depressiopotilaat eivät pääse riittävän ajoissa hoitoon. Vaikka palvelut on yhdistetty päihde- ja psykiatriakeskuksiksi, kaksoisdiagnoosiasiakkaan hoitoprosessi ei toimi. Esimerkiksi monisairaiden ja moniongelmaisten kanssa työskentelevillä ei ole aina oikeuksia hyödyntää sekä asiakas- että potilastietoja.

Kotihoidossa on puute erityisesti sosiaalityön, mutta myös muiden ammattialojen osaamisesta sekä palvelutarpeen arvioinnista että palvelun toteuttamisesta. Arvioinnin perusteella varsinaista kotihoitoa ja tukipalveluja on saatavilla hyvin, mutta palvelu ei kuitenkaan ole riittävää tukeakseen kotona asuvan asiakkaan omaehtoista toimintaa.

Kaupunki seuraa lakisääteisesti hoitoon pääsyä, mutta hoidon tehokkuuden ja vaikuttavuuden seuranta ei juurikaan tehdä. Kaupunki voisi osallistua sellaisten mittareiden kehittämiseen, joilla voitaisiin seurata moni-

sairaan tai -ongelman hoidon toteutumista ja onnistumista kokonaisuutena, jotta voidaan varmistua asiakkaan terveyden ja hyvinvoinnin paranemisesta.

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- terveysasemien, sisätautien, psykiatrian ja päihdepoliklinikoiden sekä kotihoidon on tehtävä nykyistä systemaattisemmin potilaiden ja asiakkaiden erilaisten sairauksien ja ongelmien moniammatillista tunnistamista.
- terveysasemien, sisätautien-, psykiatrian- ja päihdepoliklinikoiden sekä kotihoidon tulee laatia kaikille monisairaille tai -ongelmaisille asiakkailleen hoito- tai palvelusuunnitelma moniammatillisesti asiakkaan kanssa ja asiakasta motivoiden siten, että hän ottaa itse vastuuta hoidostaan.
- sosiaali- ja terveysviraston on määriteltävä useita palveluja tarvitseville asiakkaille palveluohjaaja strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti. Tällä hetkellä monisairaiden ja -ongelmaisten hoitoa koordinoiva taho käytännössä usein puuttuu.
- terveysasemien ja päihde- ja psykiatriakeskusten tulee voimakkaasti kehittää psykiatria- ja päihdepalvelujen integraatiota käytännön työn tasolla. Erityisesti depression ja kaksoisdiagnoosiasiakkaiden hoitoon pääsyä ja hoitoa tulee parantaa.
- kotihoito ja sosiaali- ja lähityön palvelut tulee yhdistää säännölliseksi käytännön työksi. Lisäksi kotihoitoon tulee tarvittaessa liittää myös muiden ammattilaisten palveluita. Kotihoidossa on syytä käydä keskustelu palvelun keskittämistä hoivaa eniten tarvitseville asiakasryhmille.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee käynnistää sellaisten mittareiden kehittäminen, joilla voitaisiin seurata monisaira- tai -ongelman hoidon toteutumista ja onnistumista kokonaisuutena.

#### 4.5.2 VARHAISKASVATUKSEN TULOKSELLISUUS PÄIVÄKODEISSA

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, miten päiväkodeissa annettavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on kehittynyt viime vuosina. Kuntatyönantajien antaman tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskevan suosituksen perusteella tuloksellisuuden elementeiksi tunnistettiin laatu, vaikuttavuus, henkilöstön aikaansaannoskyky sekä toimintaprosessien sujuvuus, jota kuvaavat taloudellisuus ja tuottavuus. Tuloksellisuustietoja tarkasteltiin vuosilta 2009–2014. Tarkastelua rajoitti se, että vaikuttavuudesta lapsen näkökulmasta ei ole olemassa mittaustietoa, koska suomalaisessa varhaiskasvatuksessa ei tehdä lapsikohtaista arviointia.

Arviointi koski varhaiskasvatusviraston järjestämää varhaiskasvatusta eli suomenkielisiä päiväkoteja. Päiväkotitoiminta on organisoitu 13 varhaiskasvatusalueella yhteensä 151 päivähoitoyksikössä ja noin 270 päiväkodissa. Kaupungin omissa päiväkodeissa on hoidettavana noin 20 000 lasta. Päiväkotihoidon käytettiin vuonna 2013 noin 231 miljoonaa euroa.

##### Miten varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on kehittynyt?

Arvioinnin aineiston muodostivat arviointia varten laaditut kyselyt, varhaiskasvatusvirastosta pyydetyt tilastotiedot sekä viraston johdon haastattelussa ja tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä saadut tiedot. Kyselyt kohdistettiin kaikille päiväkotien johtajille ja henkilöstön kysely otoksena. Johtajien kyselyyn vastasi 110 päivähoitoyksikön johtajaa kaikkiaan 151 yksiköstä (73 prosenttia). Henkilöstön kyselyn otos oli 16 päivähoitoyksikköä, joissa kohdejoukkoon kuului yli 300 henkilöä. Heistä 101 vastasi, joten vastausprosentti oli noin 33.

Taulukossa 17 on esitetty ne tuloksellisuuden mittarit, joista oli saatavilla tilastotietoa. Taulukon 18 mittarit perustuvat pääosin päiväkotien johtajille ja henkilöstölle laadittuun kyselyyn. Lisäksi vaikuttavuuden edellytyksiä kuvaava arvio perustuu varhaiskasvatusviraston johdon haastattelussa saatuihin tietoihin. Ryhmäko-

Taulukossa 17 on esitetty ne tuloksellisuuden mittarit, joista oli saatavilla tilastotietoa. Taulukon 18 mittarit perustuvat pääosin päiväkotien johtajille ja henkilöstölle laadittuun kyselyyn. Lisäksi vaikuttavuuden edellytyksiä kuvaava arvio perustuu varhaiskasvatusviraston johdon haastattelussa saatuihin tietoihin. Ryhmäko-

kotilasto vuodelta 2013 on saatu varhaiskasvatusvirastosta.

Tuloksellisuuden osa-alueista tuottavuus, taloudellisuus ja henkilöstön aikaansaannoskyky olivat alueita, joiden kehityksestä oli parhaiten tietoja saatavilla. Laatutekijöistä ainoa numeerinen tieto koski asiakastyytyväisyyttä. Siitä syystä kyselyssä painotettiin laatuun liittyviä asioita, joita raportoidaan tekstissä erikseen. Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta kysyttiin kyselyssä siten, että vastaajia pyydettiin arvioimaan lakisääteisten tavoitteiden toteutumista.

### Tuloksellisuus on parantunut, mutta vaikuttavuudesta ei ole tietoja

Taulukkoon 18 on koottu sellaisten tuloksellisuuden osa-alueiden mittareiden tulokset, joista oli käytettävissä vähintään neljän vuoden tiedot vuodesta 2009 lähtien. Suurin osa mittareista osoittaa, että tuloksellisuuden osa-alueet ovat parantuneet.

Taulukko 18. Tuloksellisuuden mittarit, joista kehityksen suunta tiedossa

Tuloksellisuuden näkökulma	Kvantitatiivinen mittari	Arvio kehityksestä	
		Parantunut	Heikentynyt
Laatu	Asiakaskyselyn tulokset 2010–2014	4,4 → 4,5	
Henkilöstön aikaansaannoskyky	Pätevien osuus 2009–2014	85,3 → 87,6 (erityislasterhanopettajat)	92,9 → 83,6 (lastentarhanopettajat) 89,3 → 85,2 (lastenhoitajat)
	Koulutusmäärärahat/henkilö 2009–2014	42 → 64	
	Sairaus- ja työtapaturmapoissaolot 2009–2013	6,4 → 5,1	
	Työhyvinvointikyselyn tulokset 2009–2012		v.2012 tulokset alhaisimmat
Taloudellisuus	Menot 1–6-vuotiasta väestöä kohden 2009–2013, euroa	9 803 → 9 266	
	Euroa/lapsi omissa päiväkodeissa 2009–2013	12 794 → 11 747	
	Tilatäyttö 2009–2014	V.2009 arvo 100,3 → 99,4 v.2013 Vuoden 2014 luku ei vertailukelpoinen.	
	Käyttöaste 2009–2014	90,4 → 92,9	
Tuottavuus	Päiväkotihoidon tuottavuusmatriisi 2009–2012 ja uudistettu matriisi 2012–2014	43 % kasvu 2007–2012 20 % kasvu 2012–2014	

Laadun mittarina käytetty asiakastyytyväisyyden yleisarvosana on hieman parantunut. Sairauspoissaolojen osuus kokonaistyöajasta on vähentynyt ja koulutusmäärärahoja on lisätty. Heikentyneitä tuloksia oli lastentarhanopettajien ja lastenhoitajien pätevyyydessä, mikä kertoo työvoimapulasta johtuvista rekrytointivaikeuksista. Heikentyneistä työhyvinvointikyselyn tuloksista ei voida tehdä pidemmälle meneviä päätelmiä, sillä viimeisin vertailukelpoinen tieto on vuodelta, jolloin viraston muodostamisvalmistelut olivat käynnissä.

Tuottavuusmatriisilla mitattuna tuottavuus on huomattavasti parantunut vuodesta 2007 lähtien. Mittarin laskentaa uudistettiin vuonna 2013. Tuottavuusmatriisin osatekijöitä ovat taloudellisuutta kuvaavien mittareiden (lapsen laskennallisen läsnäolopäivän kustannus, laskennallisen lapsen vuosikustannus, käyttöaste, tilätäyttö) ohella asiakastyytyväisyys, henkilöstön sairauspoissaolot ja monikulttuuristen lasten osuus.

Taulukossa 18 taloudellisuutta kuvaamaan on valittu neljä mittaria. Niiden perusteella taloudellisuus on parantunut ja vain tilätäyttö on pysynyt suurin piirtein ennallaan. Vertailua vaikeuttaa se, että vuonna 2014 tehtiin tilatarkastelu, joka muutti tilapaikan määritelmää.

Taulukosta 19 nähdään yhteenveto niistä mittareista, joista ei ole käytettävissä numeerisia tietoja tai tieto on vain yhdeltä vuodelta. Monet kyselyn kohteena olleista asioista ovat hyvällä, eivät kuitenkaan erinomaisella tasolla. Henkilöstö antaa päivähoiton yleisarvosanaksi hyvä ja on melko luottavainen lakisääteisten tavoitteiden toteutumiseen. Kyselyn perusteella pienryhmätoiminta on yleistä ja ryhmät ovat tällöin melko pieniä, yleensä enintään kahdeksan lapsen ryhmiä. Johtajat arvioivat kasvatuskumppanuuden vanhempien kanssa toteutuvan erittäin hyvin. Lisäkoulutukseen pääsykin toteutuu vastaajien arvion mukaan pääosin hyvin.

Taulukko 19. Tuloksellisuuden mittarit, joista kehityksen suunta tiedossa

Tuloksellisuuden näkökulma	Kvalitatiivinen mittari	Arvio kehityksestä
Vaikuttavuus	Vaikuttavuuden edellytykset	edellytyksiä on parannettu
	Lakisääteisten tavoitteiden toteutuminen	hyvällä tasolla, mutta haasteena jatkuvien ihmissuhteiden turvaaminen
Laatu	Henkilöstön antama yleisarvosana	hyvä (mutta heikompi kuin vanhempien arvio)
	Päiväkodin johtajien näkemys laadun kehityssuunnasta	ennallaan/parantunut
	Päiväkotihenkilöstön näkemys laadun kehityssuunnasta	ennallaan/heikentynyt
	Ryhmäkoon kehitys 2013 touko-marraskuu	ei tietoa, missä määrin pienentyminen todellista
	Ryhmäkoon sopivuus henkilöstön ja johtajien arvioimana	erityisesti 3–5-vuotiaiden ryhmät koetaan vähintään joskus liian suuriksi
	Pienryhmätoiminnan yleisyys ja pienryhmän koko	hyvällä tasolla
	Kasvatuskumppanuuden toimivuus johtajien arviona	erittäin hyvä
	Tilojen terveellisyys	vaihteleva
	Tilojen toiminnallisuus	parantamistarvetta
	Tilojen turvallisuus	hyvällä tasolla
Henkilöstön aikaansaannoskyky	Lisäkoulutukseen pääsy, henkilöstön ja johtajien näkemys	hyvällä tasolla





Kehittämistä vaativia kohtia liittyy erityisesti tiloihin ja suurten ryhmien toimintaan. Tilojen toiminnallisuudessa nähtiin selviä puutteita, eli on tiloja, jotka eivät tue toiminnan järjestämistä. Avovastausten perusteella etenkin tilojen ahtaus, pienryhmätilojen vähyys ja tilan soveltumattomuus pienryhmätoimintaan koettiin ongelmiksi. Henkilöstön arvio tilojen terveellisyydestä oli myös melko alhainen ja terveellisyyttä koskevien vastausten keskihajonta oli suurin kaikista henkilöstön kyselyn kysymyksistä.

Ryhmäkoon osalta henkilöstö ja johtajat pitivät etenkin 3–5-vuotiaiden ryhmiä vähintäänkin joskus liian suurina. Tilaston perusteella suuret ryhmäkoot eli yli 21 lapsen ryhmät ovat harvinaisia. Varhaiskasvatusviraston ohjeistuksen mukaan yli kolmen kasvattajan ryhmiä ei pitäisi olla, mutta kyselyvastausten perusteella kaupungissa toimii neljän kasvattajan ryhmiä. Niissä lapsimäärä saa asetuksen mukaan olla 28, sillä asetus ei määrittele ylärajaa ryhmäkoolle.

Varhaiskasvatusvirasto on pyrkinyt siihen, että samoissa tiloissa toimivat suuret lapsiryhmät eivät toiminnallisesti muodostaisi yhtä suurta ryhmää ja että kaikki päiväkodit toimisivat vanhempien näkökulmasta selkeissä ryhmissä. Virasto on myös antanut ryhmien muodostamisen periaatteista ohjeen, jonka mukaan lapsia jaetaan päivän aikana toiminnallisiin ryhmiin sen mukaan, mikä on kulloisenkin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. Päiväkotien tasolla ryhmien jakaminen ei ole aina toteutunut: osassa päiväkoteja varhaiskasvatusviraston ohjetta on tulkittu siten, että isot ryhmät on jaettava näennäisesti kahteen pienempään ryhmään eikä pienryhmätoimintaa ole siten aina otettu säännönmukaiseksi osaksi toimintaa.

### **Laadun mittaamisessa kehitettävää**

Varhaiskasvatusvirastossa laatuun ja vaikuttavuuteen pyritään vaikuttamaan pääasiassa yksikkökohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien avulla sekä henkilöstön osaamisen johtamisen keinoin. Sisäiset auditoinnit virasto on aloittanut vuonna 2013. Toistaiseksi laaditut auditoinnit eivät käsittele kunnallista päiväkotihoidon muutoin kuin lapsen tukemisen prosessin osalta.

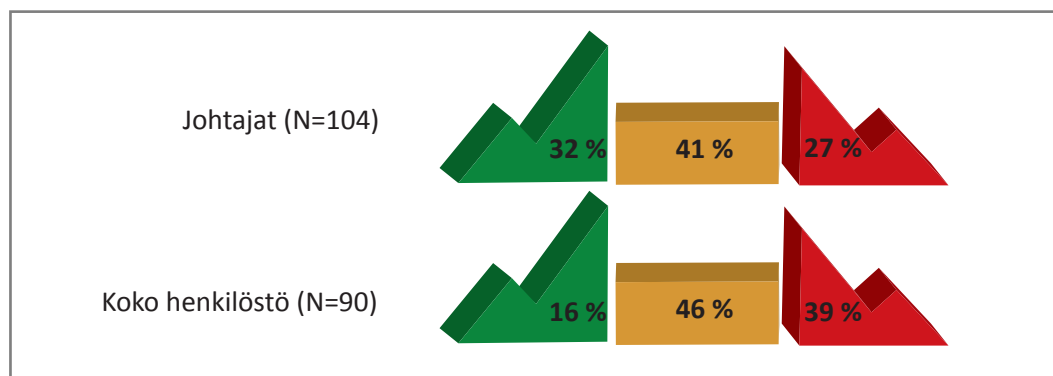
Ainoa numeerinen laadun mittari on asiakastyytyväisyyskysely. Asiakkaat eli lasten vanhemmat arvioivat päivähoitoa varsin myönteisesti kysyttäessä yleisarvosanaa lapsen päivähoidosta/esiopetuksesta/kerhosta. Yleisarvosana on vuotta 2011 lukuun ottamatta ollut hyvän ja erittäin hyvän puolivälissä. Vuonna 2014 asiakkaat antoivat päivähoidon yleisarvosanaksi 4,45. Kun vastaavaa arvosanaa kysyttiin henkilöstön kyselyssä, koko vastaajajoukon keskiarvoksi muodostui 4,18 eli selvästi vanhempien antamaa arviota heikompi. Henkilöstön tulokset erosivat koulutustason mukaan eli lastentarhanopettajien antama arvio oli keskimäärin tasan 4, kun lastenhoitajien arvio oli 4,36.

Vaikka vanhemmat ovat keskimäärin hyvin tyytyväisiä, vuonna 2014 yksiköiden välillä oli vaihtelua jopa 2,50:stä 4,67:ään. Johdon mukaan asiakastyytyväisyyskyselyjen tulokset samoin kuin muut saadut palautteet käsitellään työyhteisöjen kanssa pyrkimyksenä parantaa toimintaa. Varhaiskasvatusalueiden päälliköt ovat yksiköiden esimiesten esimiehiä, joten heidän tehtävänsä on kehityskeskusteluissa ja muissa keskusteluissa puuttua laatupoikkeamiin.

Asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten valossa varhaiskasvatuksen laatu on hyvällä tasolla. Laatua ei kuitenkaan voida suoraan rinnastaa vanhempien antamiin arvioihin. Vanhemmilla ei välttämättä ole asiantuntevasta tunnistaa laadukasta varhaiskasvatusta. Toisaalta asiakkailta ei myöskään kysytä lapsiryhmien kokoon ja henkilöstön riittävyyteen liittyviä asioita. Kun näitä on kysytty Helsingin omassa kaupunkipalvelututkimuksessa ja valtakunnallisissa kyselyissä, ovat suuret lapsiryhmät sekä henkilökunnan vaihtuvuus ja vähäinen määrä nousseet huolenaiheiksi.

Arviointia varten toteutetussa kyselyssä sekä henkilöstöltä että päiväkotien johtajilta tiedusteltiin heidän mielipidettään siitä, onko päivähoidon laatu Helsingissä viimeisen viiden vuoden aikana parantunut, pysynyt ennallaan vai heikentynyt. Kuviosta 12 nähdään, että molemmissa vastaajaryhmissä yleisin arvio oli, että laatu on pysynyt ennallaan. Johtajien ja henkilöstön välillä oli kuitenkin eroa siinä, miten he arvioivat laadun muutoksia. Johtajista 32 prosenttia arvioi laadun parantuneen, kun henkilöstöstä tätä mieltä oli vain

16 prosenttia. Vastaavasti laadun arvioi heikentyneen 39 prosenttia henkilöstöstä, mutta vain 27 prosenttia johtajista.



Kuvio 12. Päivähoidon laadun muutos viimeisen viiden vuoden aikana päiväkodin johtajien ja henkilöstön arvioimana (ei osaa sanoa poistettu)

Kyselyssä sekä henkilöstöltä että päiväkotien johtajilta pyydettiin avoimia vastauksia kysymykseen ”Varhaiskasvatuksen laatua päiväkodeissa parantaisi eniten se, jos”. Henkilöstö antoi tähän 39 sanallista vastausta, joista 21:ssä vastaus oli ”ryhmäkokoja pienennettäisiin” tai muu samaa tarkoittava vastaus. Toinen toistuva teema, joka henkilöstön avovastauksissa tuli esiin, oli kiire ja huoli henkilöstön jaksamisesta, kun sijaisten palkkaaminen ei ole itsestään selvää säästöpainneiden ja käyttöastetavoitteen takia.

Päiväkodin johtajien avoimet vastaukset (yhteensä 67) varhaiskasvatuksen laatua koskevaan kysymykseen koskivat useimmiten koulutetun henkilöstön merkitystä ja käyttöastetavoitetta. Jos ryhmissä on asetuksen mukainen maksimimäärä lapsia per aikuinen ja jos lapsille tai aikuisille ei tulisi poissaoloja, käyttöaste olisi sata. Varhaiskasvatusviraston johto on pitänyt tasoa 92,5 hyvänä vuositason tavoitteena kaupunkitasolla. Käytännössä käyttöaste on viime vuosina ollut tuolla tasolla tai lähellä sitä.

Päiväkotien johtajista osa kokee, että virastoa johdetaan liiaksi ”talous edellä” ja kun laadullisia mittareita ei ole, tehokkuutta kuvaavat mittarit saavat liian suuren painoarvon. Käytännössä käyttöaste jää helposti liian alhaiseksi, jos kaikki työntekijät ovat paikalla. Vastaavasti käyttöaste saadaan paranemaan, jos henkilökunnan poissaolojen ajaksi ei palkata sijaista. Pidempien poissaolojen johdosta sijainen toki aina palkataan, mutta lyhyempien poissaolojen tapauksessa tilanne katsotaan ensin päiväkodin tasolla, sillä asetuksen mukaisen suhdeluvun toteutumisesta riittää, että aikuisia on päiväkodin tasolla riittävä määrä suhteessa lapsiin.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Päiväkodeissa annettavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on käytettävissä olevien kvantitatiivisten mittareiden perusteella viime vuosina pääosin parantunut. Vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä ei kuitenkaan ole olemassa tietoja. Erityisesti tuottavuus monipuolisella tuottavuusmatriisilla mitattuna on kehittynyt myönteisesti ja taloudellisuus lapsikohtaisella menojen kehityksellä mitattuna on parantunut. Henkilöstön aikaansaannoskyvyn osa-alueilla on tapahtunut sekä parantumista että heikentymistä. Laatua kuvaavana mittarina varhaiskasvatusvirasto käyttää lasten vanhemmille suunnatun asiakastyytyväisyyskyselyn tuloksia. Asiakastyytyväisyyskyselyjen tulokset eivät ole heikentyneet taloudellisuuden ja tuottavuuden parantuessa, vaan vanhempien antama yleisarvosana on hieman parantunut. Vanhemmilta ei kuitenkaan kysytä tyytyväisyyttä esimerkiksi ryhmäkokoan.

Laadun kehittymisestä arvioinnissa toteutettu kysely tuotti ristiriitaista tietoa: johtajat arvioivat henkilöstöä useammin laadun parantuneen kun taas henkilöstö oli taipuvaisempi arvioimaan laadun heikentyneen. Kummassakin ryhmässä kuitenkin suurin osa vastaajista katsoi laadun pysyneen ennallaan. Kyselyn perusteella

henkilöstö oli laatutekijöistä tyytymättömin päiväkodin tiloihin, erityisesti siihen, miten hyvin tilat tukevat toiminnan järjestämistä. Tilojen ahtaus, pienryhmätilojen vähyys ja tilan soveltumattomuus pienryhmätoimintaan koettiin ongelmiksi.

Henkilöstö ja johtajat kokivat varsinkin 3–5-vuotiaiden ryhmäkoot vähintäänkin joskus liian suurina. Varhaiskasvatusvirasto on ohjeistanut muodostamaan ryhmät enintään kolmen kasvattajan ryhmiksi. Varhaiskasvatusviraston mukaan tarkoituksena on ollut, että pienryhmätoimintaa hyödynnetään siten, etteivät samoissa tiloissa toimivat ryhmät ole toiminnallisesti suuria. Osassa päiväkodeja ohjetta on tulkittu siten, että neljän kasvattajan ryhmät täytyy näennäisesti jakaa kahden kasvattajan ryhmiksi. Arviointi toi esiin sen, että varhaiskasvatusvirasto on joko epäonnistunut ohjeistuksensa viestimisessä tai osassa päiväkodeja on ohjeistuksesta huolimatta toimittu edelleen vanhojen toimintamallien mukaan. Kyselyn perusteella pienryhmätoiminta on kuitenkin yleistä.

**Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on pääosin parantunut, mutta vaikuttavuudesta ei ole tietoja ja laatukehityksen tiedot ovat ristiriitaisia.**

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuuden mittaaminen on valtakunnallinen haaste. Laadun osalta varhaiskasvatusvirasto luottaa vanhempien antamaan arvioon eikä juuri muita laatumittareita käytetä. Keskimäärin laatu koetaan hyvänä asiakaskyselyissä, mutta poikkeuksiakin löytyy. Laadun ja vaikuttavuuden mittareiden puutteellisuuden vuoksi johtamisessa näytävät painottuvan taloudellisuutta kuvaavat mittarit, kuten käyttöaste. Käyttöasteen seuranta ei saisi johtaa siihen, että sijaisia jätetään palkkaamatta henkilöstön poissaolon ajaksi.

Taloudellisuus ja tuottavuus ovat tärkeitä ja kaupungin strategiaohjelman mukaisia tavoitteita, mutta vain osa toiminnan tuloksellisuutta. Strategiaohjelma sisältää paljon myös toiminnan vaikuttavuuteen liittyviä tavoitteita, kuten kaupunkitason tavoite eriarvoistumisen vähentämisestä. Nuorten hyvinvoinnin seuraamista varten on tietokeskuksen avustuksella kehitetty nuorten 15–29-vuotiaiden hyvinvointikertomus. Lasten hyvinvoinnin osalta vastaavaa kertomusta ei ole olemassa, vaan tietoja on esitetty osana Helsingin tila ja kehitys -raporttia.

#### **TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ**

- varhaiskasvatusviraston tulee huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksen laadulle kehitetään nykyistä monipuolisempia mittareita.
- varhaiskasvatusviraston tulee yhdessä tietokeskuksen kanssa pyrkiä kehittämään lasten hyvinvointia kuvaavia mittareita esimerkiksi liittyen eriarvoisuuden vähentämistä koskevan tavoitteen seurantaan.
- varhaiskasvatusviraston tulee varmistua siitä, että varhaiskasvatusalueiden päälliköt puuttuvat asiakastytyväisyyskyselyissä havaittuihin laatupoikkeamiin sekä valvovat ryhmäkokoja ja pienryhmätoiminnan toteutumista ohjeistuksen mukaisella tavalla.
- erityisesti niissä päiväkodeissa, joissa tilanormia tiukennetaan, varhaiskasvatusviraston tulee varmistaa, että tilat soveltuvat pienryhmätoimintaan.

## 4.6 SIVISTYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.6.1 YLEISEN, TEHOSTETUN JA ERITYISEN TUEN JÄRJESTÄMINEN SEKÄ RIITTÄVYYS HELSINGIN PERUSKOULUISSA

Perusopetuslaki (628/1998) muuttui vuoden 2011 alusta lukien oppilaan tukea koskevien pykälien osalta. Oppilaalle annettava tuki muuttui kolmiportaiseksi siten, että tuki on joko yleistä, tehostettua tai erityistä. Tuki on aiempaa intensiivisempää ja oppilas voi saada yhtä aikaa monia eri tukimuotoja oppilaan siirtyessä seuraavalle tukiportaalle. Lakiesityksen perustelujen mukaan oppilaan tarvitsema tuki tulee havaita ja tukea tulee antaa jo varhaisessa vaiheessa, ennen kuin vaikeudet syvenevät. Lapsen tai nuoren oppimista tulee arvioida suunnitelmallisesti.

**Onko oppilaan saama tuki parantunut perusopetuslain uudistuksen myötä?**

Uudistettu perusopetuslaki (642/2010) edellyttää oppimissuunnitelman laatimista tehostetun tuen piirissä olevalle oppilaalle ja tarvittaessa yleisen tuen piirissä olevalle oppilaalle. Oppimissuunnitelma tulee laatia yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Erityisen tuen oppilaalle tulee laatia henkilökohtainen opetuksen järjestämisestä koskeva suunnitelma (HOJKS). Uusina dokumentteina tukimuotojen nivelvaiheissa ovat pedagoginen arvio ja pedagoginen selvitys. Pedagoginen arvio tehdään oppilaan siirtyessä tehostettuun tukeen ja pedagoginen selvitys oppilaan siirtyessä erityisen tuen piiriin.

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan lapsille ja nuorille tulee antaa tukea oppimisessa ja erityistä tukea tulee antaa sitä tarvitseville. Erityisen tuen tavoitteena on auttaa oppilaan oppimista ja integroitumista yhteiskuntaan ja vähentää nuoren syrjäytymisriskiä.

Arvioinnin pääkysymys oli, miten oppilaan saama tuki on muuttunut ja onko se parantunut perusopetuslain uudistuksen myötä?

Tarkentavina osakysymyksinä olivat:

- Ovatko erityistä tukea hakeneet saaneet myönteisen erityisen tuen päätöksen?
- Onko opettajaresursseja ja kelpoisia erityisopettajia riittävästi saatavilla?

Kysymyksiin haettiin vastauksia tekemällä sähköinen kysely peruskoulujen rehtoreille, joita oli 119. Vastauksia saatiin 85 kappaletta. Vastausprosentti oli 71. Arvioinnin aikana haastateltiin opetusviraston perusopetuksen opetuspäällikköä ja erityisopetuksen suunnittelijaa. Tilastokeskuksen sekä opetusviraston tilastot ja muu teemaan liittyvä kirjallinen materiaali olivat osa arviointiaineistoa.

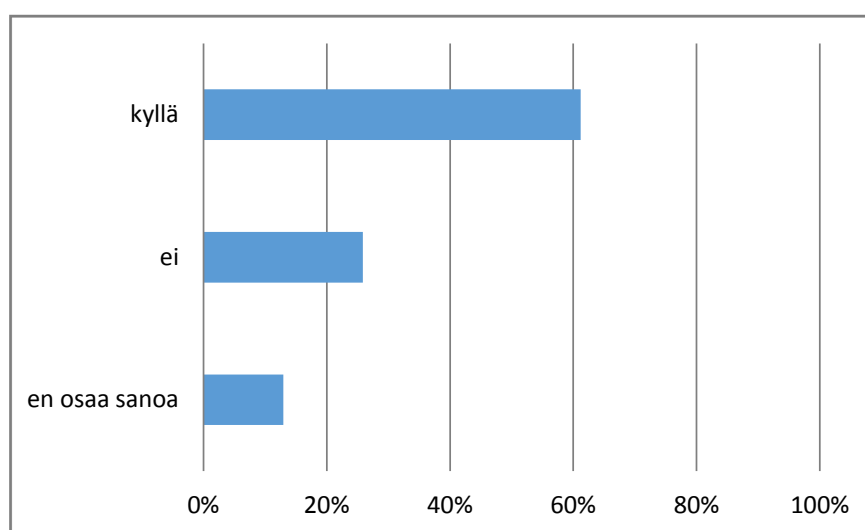
#### **Oppilaan saama tuki parantunut**

Tilastokeskuksen mukaan tehostettua ja erityistä tukea Helsingin peruskouluissa vuonna 2013 sai 6 445 oppilasta. Tämä on noin 14 prosenttia kaikista peruskoulun oppilaista. Erityistä tukea saaneiden oppilaiden lukumäärä on pysynyt suunnilleen samana vuosina 2009–2013. Vuonna 2013 tehostettua tukea sai 4,4 prosenttia oppilaista ja erityistä tukea 9,4 prosenttia oppilaista.

Perusopetuslain uudistuksen myötä lapsella tai nuorella on oikeus saada tukea oppimiseensa yleisen tuen piirissä, jos tarve on tilapäistä tai lyhytaikaista. Yleistä tukea voivat olla esimerkiksi tukiopetus, ohjaajapalvelut tai erilaiset opetusjärjestelyt. Jos yleinen tuki ei riitä, ja oppilas tarvitsee säännöllistä tukea ja useita tukimuotoja samanaikaisesti, tuki annetaan tehostetun tuen piirissä. Tehostettu tuki voi olla esimerkiksi osa-aikaista erityisopetusta tai joustavia opetus- ja koejärjestelyjä. Ennen tehostettuun tukeen siirtymistä oppilaalle tehdään pedagoginen arvio. Jos lapsi tai nuori tarvitsee esimerkiksi kokoaikaista erityisopetusta tai yksilöllisiä

opetusjärjestelyjä, hänellä on oikeus erityiseen tukeen. Erityisen tuen piirissä oppilaalle tehdään erityisen tuen päätös. Ennen erityisen tuen päätöstä oppilaalle tehdään pedagoginen selvitys.

Peruskoulun rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan oppilaan saama tuki on parantunut perusopetuslain uudistuksen myötä (kuvio 13). Vastanneista 61 prosenttia oli tätä mieltä. Avovastauksissa rehtorit toivat esille, että uudistuksen myötä tuen antaminen on nykyään järjestelmällisempää. Järjestelmällisyys on osaltaan lisännyt oppilaiden tasa-arvoisuutta sekä tuen tasalaatuisuutta. Tuen tasalaatuisuutta koulujen kesken vahvistavat yhteiset ohjeet ja pelisäännöt. Pedagogiset asiakirjat ovat tuoneet mukanaan läpinäkyvyyttä ja asioiden dokumentointia, mikä on vahvistanut sekä oppilaan että opettajan oikeusturvaa. Dokumentointi parantaa oppilaan jatko-opinnoissa saamaa tukea. Tieto siirtyy paremmin kirjallisessa muodossa eteenpäin, kun oppilas siirtyy esimerkiksi toiseen kouluun. Oppilaan ja oppilaan vanhempien tunne kuulluksi tulemisesta on parantunut, koska osapuolien mielipiteet kirjataan asiakirjaan näkyville. Nykyään annettava tuki on tavoitteellisempaa ja osapuolien sitoutuminen annettavaan tukeen on vahvistunut.



Kuvio 13. Kolmiportainen tuki -mallin toimivuus: Onko erityisoppilaan saama tuki (yleinen, tehostettu, erityinen tuki) mielestäsi parantunut perusopetuslain uudistuksen myötä?

### Varhainen puuttuminen ei toteudu

Perusopetuslain uudistuksen eräs tavoite oli varhainen puuttuminen. Varhaisella puuttumisella ehkäistään ongelmien pitkittymistä ja ennaltaehkäistään oppimisen esteitä. Haastattelun mukaan oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksiin tulee puuttua jo alkuopetuksen aikana ensimmäisillä vuosiluokilla tai esiopetuksessa. Tukea tulisi antaa nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Kyselyn ja tilastojen mukaan näin ei useinkaan ole. Peruskoulussa tehostettua ja erityistä tukea vuosina 2011–2013 saivat vähiten ensimmäisen vuosiluokan oppilaat. Erityinen tuki oli painottunut vuosina 2011–2013 peruskoulun viimeisille vuosiluokille.

Nivelvaiheyhteistyö on tuen kannalta erityisen tärkeää esimerkiksi esikoulusta peruskouluun siirtyvien osalta. Nivelvaiheen yhteistyö on tärkeää siksi, että lapselle pystyttäisiin heti järjestämään samantyyppistä tukea, kuin hänellä on ollut jo päiväkodissa tai esiopetuksessa. Joidenkin rehtoreiden mukaan esiopetuksen pitäisi rohkeammin reagoida lapsen tuen tarpeeseen. Esiopetuksesta saattaa siirtyä kouluun lapsia, jotka eivät ole olleet tuen piirissä, vaikka olisivat olleet sen tarpeessa. Usein tuen tarve kartoitetaan vasta ensimmäisten kouluvuosien aikana, mikä on monen kohdalla liian myöhään. Tuen tarve tulisi selvittää jo päiväkodissa, esiopetuksessa tai neuvolassa. Tukitoimet tulisi käynnistää jo varhaiskasvatuksen aikana.

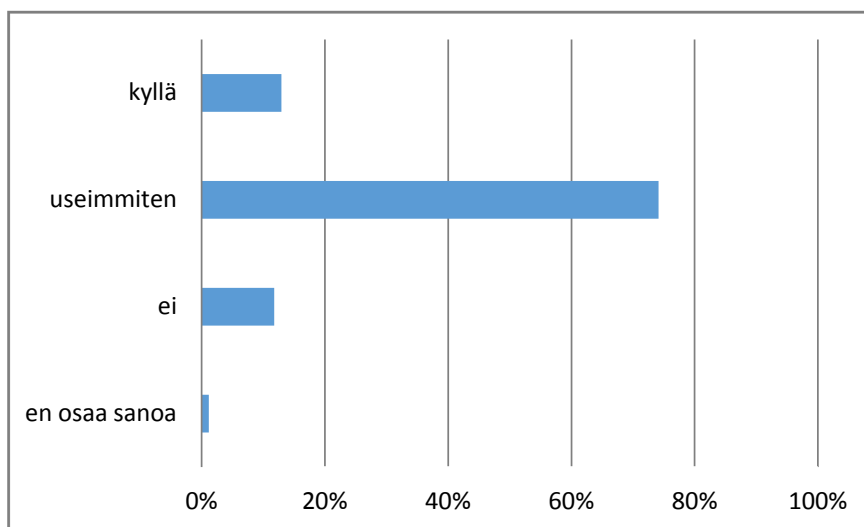
### Opettajien kelpoisuus parantunut, mutta resursseista pulaa työmäärän lisääntyessä

Erityisopetuksessa työskentelevien kelpoisuus on tilastojen mukaan hyvä. Kelpoisia opettajia erityisopetuksessa on 81 prosenttia. Tilastojen mukaan erityisopetuksessa työskentelevien kelpoisuus on parantunut viime vuosina. Opetusviraston mukaan virasto on tukenut ja kouluttanut erityisluokanopettajiksi pätevöityviä henkilöitä ja tilanne on nyt kelpoisuuden osalta parempi kuin aikaisemmin.

Kyselyssä enemmistö (47 prosenttia) oli sitä mieltä, että opettajaresursseja ja kelpoisia erityisopettajia ei ole riittävästi saatavilla. Avovastauksissa useat vastaajat toivat esille resurssien vähyyden. Vastaajien mukaan lainsäädännön uudistus on lisännyt opettajien ja rehtoreiden työmäärää. Asiakirjojen täyttäminen vie paljon aikaa eikä siihen ole osoitettu resursseja. Koulunkäyntiavustajia tai muita tukiresursseja pitäisi olla riittävästi saatavilla. Nykyisillä resursseilla ei voida taata turvallista ja tuloksellista oppimisympäristöä oppilaille, vaikka laki on luonut hyvät rakenteet.

### Erityistä tukea myönnetty melko hyvin hakemusten perusteella

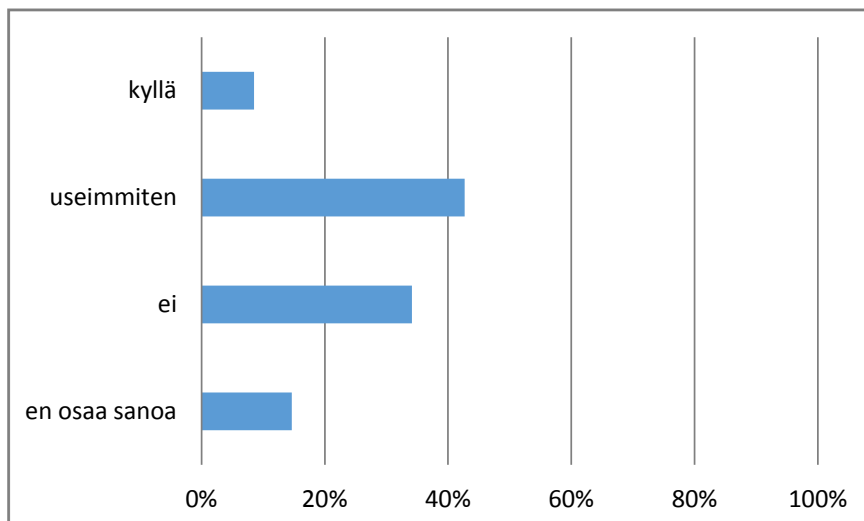
Kyselyyn vastanneiden mukaan erityistä tukea hakenneet saavat tarvittaessa myönteisen erityisen tuen päätöksen useimmiten (kuvio 14). Opetusvirastosta saadun tiedon mukaan erityisen tuen päätöksiä vuonna 2013 tehtiin opetusvirastossa 2 351 kappaletta. Kielteisiä erityisen tuen päätöksiä vuonna 2013 oli 200 kappaletta. Näistä 12 oli erityisen tuen muutoksia. Kielteiset erityisen tuen päätökset ovat vähentyneet vuodesta 2012 vuoteen 2013.



Kuvio 14. Erityisen tuen päätökset: Saavatko mielestäsi erityistä tukea hakenneet tarvittaessa myönteisen erityisen tuen päätöksen?

Kielteiset erityisen tuen päätökset ovat useimmiten hyvin perusteltuja kyselyyn vastanneiden henkilöiden mielestä (kuvio 15). Vastaajista 42 prosenttia oli tätä mieltä. 34 prosenttia vastasi kielteisesti ja 9 prosenttia myönteisesti.





Kuvio 15. Ovatko kielteiset erityisen tuen päätökset mielestäsi hyvin perusteltuja?

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, miten oppilaan saama tuki on muuttunut ja onko se parantunut perusopetuslain uudistuksen myötä. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että oppilaan saama tuki on parantunut uudistuksen myötä. Uudistus on lisännyt työmäärää, mutta resurssit eivät ole kasvaneet samassa tahdissa.

Oppilaan saama tuki on nykyään systemaattisempaa ja tavoitteellisempaa kuin ennen. Yhteisymmärrys ja sitoutuminen tukeen ovat kaikkien osapuolien osalta vahvistuneet dokumentoinnin myötä. Oppilaiden ja opettajien oikeusturva on lisääntynyt laadittavien asiakirjojen ansiosta. Oppilaiden keskinäinen tasa-arvoisuus on vankemmalla pohjalla koulujen yhtenäisten ohjeiden ja pelisääntöjen ansiosta.

**Oppilaan saama tuki on parantunut, mutta sitä ei anneta varhaisessa vaiheessa kuten perusopetuslaissa tavoitellaan.**

Uudistuksen eräs tavoite oli oppilaan tuen siirtyminen varhaisempaan vaiheeseen. Arvioinnin perusteella oppilaan saama tuki ei ole siirtynyt kohti ensimmäisiä vuosiluokkia. Erityinen tuki on painottunut yläasteen viimeisille vuosiluokille. Arvioinnin perusteella tukitoimet tulee käynnistää mahdollisimman varhain, mielellään jo varhaiskasvatuksen aikana. Tuen tarve näkyy usein jo esikoulussa tai päivähoidossa. Varhaiskasvatuksessa havaittu tieto lapsen tuen tarpeesta tulee siirtää perusopetukseen, mikä edellyttää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yhteistyön tiivistämistä ja tiedonkulun varmistamista. Alkuopetuksessa opettajien osaamiseen ja lapsen tuen tarpeen tunnistamiseen tulee jatkossakin kiinnittää huomiota.

Arvioinnin toisena kysymyksenä oli, ovatko erityistä tukea hakeneet saaneet myönteisen erityisen tuen päätöksen. Arvioinnin perusteella voidaan sanoa, että erityistä tukea hakeneet saavat myönteisen erityisen tuen päätöksen lähes aina. Erityisen tuen kielteiset päätökset ovat useimmiten hyvin perusteltuja.

Kolmantena kysymyksenä oli, onko opettajaresursseja ja kelpoisia erityisopettajia riittävästi saatavilla. Opetusviraston erityisopetuksessa työskentelevien opettajien kelpoisuus on lisääntynyt viime vuosien aikana. Erityisopettajien kelpoisuustilanne on hyvä. Puutteita oli kuitenkin erityisopettajien ja avustajien riittävyydessä. Resurssien puute heikentää mahdollisuuksia antaa tukea. Uudistuksen myötä koulujen työmäärä on lisääntynyt, mutta resurssit eivät ole kasvaneet.

### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- varhaiskasvatusviraston ja opetusviraston yhteistyötä ja tiedonkulkua tulee tiivistää tukea tarvitsevien lasten osalta varhaisen puuttumisen varmistamiseksi.
- alkuopetuksessa opettajien kykyä havaita oppimisen ongelmia ja varhaisen tuen tarvetta tulee edelleen parantaa.
- opetusviraston tulee huolehtia siitä, että erityisopettaja- ja muut avustajaresurssit riittävät yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen niille oppilaille, joilla havaitaan tuen tarvetta.

## 4.7 KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.7.1 KOHTUUHINTAISEN ASUNTOTUOTANNON EDISTÄMINEN

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteena on, että kotitalouksille on tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja. Tavoitteen saavuttamiseksi toimenpiteenä on esitetty muun muassa, että eri puolille kaupunkia sijoittuvan kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaamiseksi tulee kaupunkisuunnittelun ja asuntorakentamisen tukea jokaisessa vaiheessa kohtuuhintaisiin asumiskustannuksiin tähtäävää toteutustapaa. Kohtuuhintaista asumista eri tavoin edistäviä tavoitteita ja toimenpiteitä on esitetty strategiaohjelman lisäksi myös asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutus-

ohjelmassa, toteutusohjelman täytäntöönpanopäätöksessä, kaupunginjohtajan asettaman asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportissa ja Helsingin pysäköintipolitiikassa.

**Onko kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi tehty vaikuttavia toimia?**

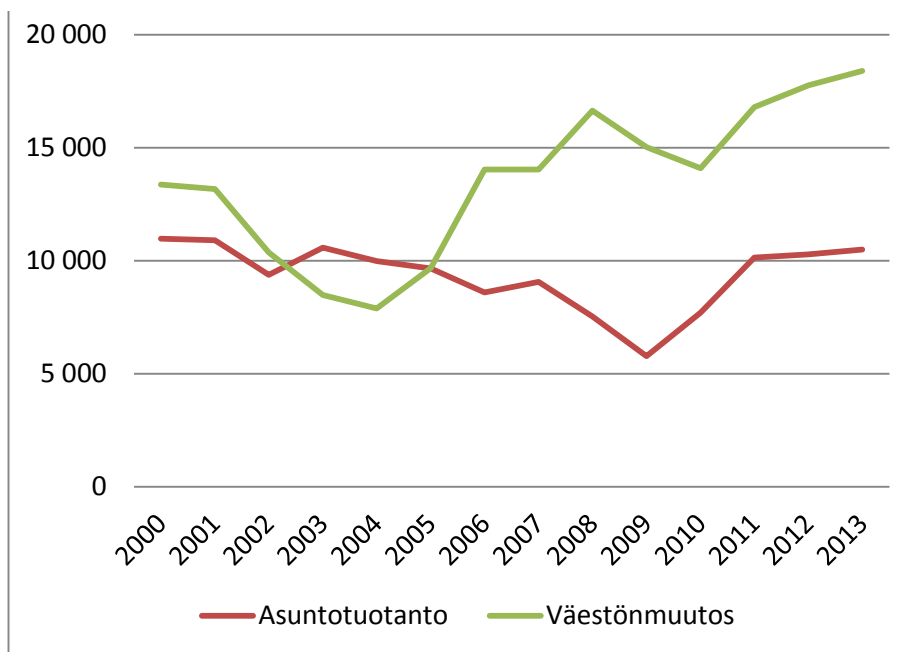
Tavoitteena oli arvioida sitä, ovatko kaupungin hallintokunnat toimineet kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi toteuttamalla valtuuston ja kaupungin johdon asettamia tavoitteita ja toimenpiteitä. Lisäksi tarkasteltiin sitä, millaiset mahdollisuudet kaupungilla on omilla toimillaan vaikuttaa asumisen hintatasoon.

Arvioinnin pääasiallisena aineistona olivat virastojen vastaukset sähköpostikyselyyn, joka lähetettiin asuntotuotantotoimistolle, Helsingin kaupungin asunnot Oy:lle, kaupunginkanslialle ja kaupunkisuunnitteluvirastolle. Kyselyssä tiedusteltiin, ovatko hallintokunnat toteuttaneet muun muassa strategiaohjelman vaatimia toimenpiteitä kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi, mihin toimenpiteisiin ne aikovat ryhtyä ja onko toimenpiteillä havaittuja vaikutuksia. Vastausten perusteella on arvioitu toimenpiteiden toteuttamista ja vaikutuksia.

#### Kallis pysäköintiratkaisu nostaa myös asuntojen hintoja

Helsingin seudun asuntomarkkinoiden ongelmien taustalla on asumiskysynnän jatkuva kasvu ja siihen verrattuna vuodesta toiseen liian pienenä pysyvä asuntotuotanto. Asuntojen kysynnän voi olettaa jatkuvan suurena myös tulevaisuudessa (kuvio 16). Kysyntään nähden liian pieni asuntotuotanto heijastuu ylikysynnän vuoksi asuntojen hintoihin ja vuokriin. Ylikysynnän vaikutusta asuntojen hintoihin voimistaa Helsingin seudun korkea tulotaso. Vaikka asuntojen hinnat ovat nousseet muuallakin Suomessa, Helsingissä ja etenkin kantakaupungissa hintojen nousu on ollut voimakkainta.

Kaupunki voi vaikuttaa asumisen hintaan epäsuorasti tarjoamalla runsaasti asemakaavoitettuja tontteja. Tutkimusten mukaan runsaalla tarjonnalla voidaan ainakin hidastaa asuntojen hintojen nousua. Siten myös kaikki tontinluovutusta ja asemakaavoitusta tehostavat toimet voivat epäsuorasti lisätä asuntotarjontaa ja hillitä hintojen nousua.



Kuvio 16. Asuntotuotanto ja väestönmuutos Helsingin seudulla 2000–2013.

Suurimmat rakennushankkeen kustannuksia nostavat tekijät ovat pysäköintiratkaisu ja huono maaperä. Näiden kustannukset voivat olla satoja euroja asuinneliömetriä kohden. Muita rakentamisen hintaa nostavia tekijöitä ovat muun muassa väestönsuoja- ja esteettömyysnormit, talotyyppi, matala kerrosluku, pieni runkosyvyys, kallis julkisivumateriaali ja pieni asuntojen keskipinta-ala. Näistä huono maaperä on ainoa tekijä, johon ei voida vaikuttaa joko kaupungin tai valtion päätöksillä. Luonnollisesti on huomioitava, että yksittäisissä rakennushankkeissa kustannusten suhde vaihtelee olosuhteiden ja tavoitteiden mukaan.

Kaupunki voi vaikuttaa rakentamisen kustannuksiin suoraan muun muassa asemakaavamääräyksillä, jotka koskevat esimerkiksi pysäköintiä, yhteistiloja, rakennuksen massoitteita tai julkisivua. Jotkin kustannuksia aiheuttavat normit kuten esteettömyysvaatimukset ja velvoite rakentaa väestönsuojat tulevat sen sijaan lainsäädännöstä ja niihin voidaan vaikuttaa vain välillisesti valtion kautta.

### **Merkittävästi hintaan vaikuttavia toimenpiteitä toteutettu vaihtelevasti**

Helsingin pysäköintipolitiikassa esitettynä strategisena linjauksena on, että pysäköinti tukee kohtuuhintaista asumista ja tavoitteena on asunnon ja pysäköintipaikan hinnan erottaminen toisistaan. Asuntotuotantotoimisto on rakentanut Jätkäsaareen kaksi asunto-osakeyhtiötä, joissa autopaikkojen investointikustannukset on kohdistettu suoraan vain autopaikallisille asunnoille. Pysäköintipaikan hinnaksi Jätkäsaaren kohteissa muodostui 45 000–61 000 euroa. Vastauksissaan hallintokunnat eivät esittäneet mitään konkreettisia toimenpiteitä tai suunnitelmia toimenpiteiksi, joilla asuntojen ja pysäköintipaikkojen hinta erotettaisiin toisistaan kuten kaupunginhallituksen hyväksymä pysäköintipolitiikka edellyttää. Asia ei siten ole edennyt pilotitkohteiden toteuttamisen jälkeen. Kaikkiaan asunnon ja pysäköintipaikan hinnan erottamista on selvitetty erilaisissa työryhmissä jo noin kahdenkymmenen vuoden ajan.

Kaupunginhallituksen hyväksymän Helsingin pysäköintipolitiikan ja asuntotuotannon sujuvoittamistyöryhmän loppuraportin mukaan pysäköintinormin tulee joustaa täydennys- ja lisärakentamisen yhteydessä, jotta rakentaminen olisi teknisesti ja taloudellisesti mahdollista. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan vuonna 2014 valmistui yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa raportti ”Esikaupunkialueiden lisä- ja täydennysrakentamisen pysäköintiratkaisut”, jossa ehdotetaan muun muassa, että esikaupunkialueilla siirrytään täydennysrakentamisen yhteydessä keskitettyyn pysäköintiin, pysäköintinormia lasketaan joukkoliikenteen runkoyhteyksien lähellä ja joissain tapauksissa voidaan harkita normista luopumista kokonaan. Laskentaohjeen muutos on



tarkoitus viedä kaupunkisuunnittelulautakuntaan alkuvuonna 2015. Lisäksi kaupunkisuunnitteluviraston johdoryhmä on päättänyt, että alle 1 200 kerrosneliömetrin täydennysrakentamishankkeissa ei edellytetä laskentaohjeen mukaisia autopaikkoja. Laskentaohjeen muuttamisen vaikutukset ovat nähtävissä lähivuosina.

Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman (AM-ohjelma) tavoitteena on, että kaupunki vaikuttaa valtion suuntaan siten, että rakentamisen kustannuksiin nostavasti vaikuttaviin tekijöihin etsitään nykyistä parempia ratkaisuja. Hallintokuntien vastausten mukaan valtion kanssa käytävään vuoropuheluun osallistutaan esimerkiksi niin sanottujen normitalkoiden osalta. Vastausten mukaan kaupunki tulee myös jatkamaan yhteistyötä valtion kanssa ja pyrkii vaikuttamaan muun muassa väestönsuojien kaltaisten määräysten poistumiseen ja opiskelija-asuntojen esteellisyysvaatimusten kohtuullistamiseen. Asuntorakentamiseen vaikuttavaan lainsäädäntöön ei kuitenkaan toistaiseksi ole tullut toivottuja muutoksia.

Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman 2012 tavoitteena on, että asemakaavavaranto pysyy tasolla, joka mahdollistaa vähintään viiden vuoden asuntotuotannon. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan tavoitteeseen vastataan laatimalla uusi koko kaupungin yleiskaava sekä Östersundomin yhteinen yleiskaava, jotka pyritään tuomaan valtuuston hyväksyttäväksi vuonna 2016. Toteutuessaan ne mahdollistavat edellytykset asemakaavavarannon pitämiseen AM-ohjelman edellyttämällä tasolla pitkällä aikavälillä, kuluvan vuosikymmenen loppupuolelta alkaen. Yleiskaavojen mahdollistama suuri asemakaavavaranto mahdollistaisi runsaan lisärakentamisen, mikä vähintään hillitsisi asuntojen hintojen nousua. Tulevan yleiskaavan lisäksi kaupunkisuunnitteluvirasto on asemakaavoittanut kahtena edellisenä vuonna runsaasti. Tavoite kaa-voitettujen asuntokerrosneliömetrien määrästä saavutettiin sekä vuonna 2013 että vuonna 2014. Asemakaavoitetun asuinkerrosalan määrä on siis tällä hetkellä varsin hyvä.

AM-ohjelman mukaan tonttivarannon riittävyys tulee varmistaa. Kaupungin tontinvarauskanta vastaa tällä hetkellä laskennallisesti lähes viiden vuoden kaupungin maalle toteutettavaa asuntotuotantotavoitetta (3 600 asuntoa/vuosi). Asuntoina laskettuna koko varauskannasta noin 23 prosenttia on varattu valtion tuke-  
maan vuokra-asuntotuotantoon, noin 36 prosenttia niin sanotun välimuodon tuotantoon ja noin 42 prosenttia sääntelemättömään asuntotuotantoon. Kaupungin tontinvarauskanta vastaa tällä hetkellä hyvin asetettuja rahoitus- ja hallintamuototavoitteita. Vaikka tontteja on periaatteessa hyvin tarjolla, kiinteistöviraston sitova tavoite luovutetusta asuntorakennusoikeudesta ei ole toteutunut vuosina 2013 ja 2014, muun muassa heikon markkinatilanteen vuoksi. Taulukosta 20 ilmenee kootusti, miten eri toimenpiteitä on toteutettu.

Taulukko 20. Toimenpiteiden toteuttaminen, vaikutukset sekä vaikutuksen voimakkuus ja vaikutustapa

Toimenpide	Vaikutuksen voimakkuus ja vaikutustapa	Onko ryhdytty toimenpiteisiin, mihin?	Onko vaikutuksia
Asunnon ja autopaikan hinnan erottaminen	Erittäin merkittävä, vaikutus suora	Vain osittain, pilotit toteutettu aiemmin, ei muita suunnitelmia	Pilottikohteessa vaikutus asunnon hintaan oli huomattava
Pysäköintinormin joustaminen täydennysrakentamisessa	Erittäin merkittävä, vaikutus suora	Osittain, vuonna 2015 esitys normin tarkistamisesta esikaupungeissa	Vaikutukset nähtävissä lähivuosina
Asemakaavavarannon pitäminen riittävällä tasolla	Merkittävä, vaikutus epäsuora	Kyllä, yleiskaavan laatiminen ja runsaasti asemakaavoja	Nähtävissä tulevaisuudessa
Tonttivarannon pitäminen riittävällä tasolla	Merkittävä, vaikutus epäsuora	Osittain, runsaasti tontteja tarjolla varattavaksi. Luovutustavoitteista jääty.	Nähtävissä lähivuosina, suhdanteet vaikuttavat
AM-ohjelman hallinto- ja rahoitusmuotojakauman toteuttaminen	Merkittävä, vaikutus epäsuora	Kyllä, kaavoitus ja tontinluovutus ovat mahdollistaneet monipuolisen jakauman	AM-ohjelmassa määriteltä jakauma toteutunut varsin hyvin
Valtioon vaikuttaminen kustannuksia nostavien normien muuttamiseksi	Merkittävä, (kaupungin toimenpiteen) vaikutus epäsuora	Kyllä, virastot osallistuvat valtion työryhmiin	Toistaiseksi ei vaikutuksia
Huomioidaan asuntotuotannon asemakaavalliset ja teknistaloudelliset toteuttamisedellytykset	Kohtalainen, vaikutus suora	Kyllä, KSV osallistuu tontinluovutusehdotusten valmisteluun	AM-ohjelmassa määriteltä jakauma toteutunut varsin hyvin
Kaavan laatimisen yhteydessä arvioidaan toteuttamisen kustannusvaikutukset	Kohtalainen, vaikutus epäsuora	Osittain, merkittävien kaavojen yhteydessä arvioidaan kokonaistaloudellisuus	Vaikutuksia ei voitu arvioida
Asemakaavamääräykset suhteutetaan alueen sijaintiin ja hintatasoon	Kohtalainen, vaikutus suora	Kyllä, kaavanvalmistelijoiden kustannustietoisuutta lisätään koulutuksella ja yhteistyöllä	Vaikutuksia ei voitu arvioida
Kumppanuuskaavoituksen kehittämistä jatketaan	Kohtalainen, vaikutus suora	Kyllä, tähänastisista kokemuksista on laadittu prosessikuvaus	Vaikutukset nähtävissä ensimmäisten kohteiden valmistuttua
Kaupungin omien vuokratonttien lisä- ja täydennysrakentaminen	Kohtalainen, vaikutus epäsuora	Kyllä, tehty täydennysrakentamisselvitys, jota täydennetään jatkuvasti. Peruskorjaushankkeissa selvitetään rakentamispotentiaali.	Useat kohteet ovat rakentamis-, suunnittelu-, tai kaavavaiheessa
Tontinluovutustapojen ja hintakilpailujen kehittäminen	Kohtalainen, vaikutus epäsuora	Kyllä, siirrytty jatkuvaan tonttihakuun, delegoimisääntöjä kehitetty ja uusia kilpailumuotoja on sekä kehitetty että uusia valmistellaan	Hakijamäärät ovat kasvaneet, menettely nopeutunut

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Virastot ovat osittain ryhtyneet edistämään toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia asumisen kohtuuhintaisuuteen. Toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat merkittävästi suoraan asuntojen kustannuksiin, on ryhdytty esimerkiksi autopaikanormin tarkistamisen osalta. Esikaupunkialueiden pysäköintiratkaisuja lisä- ja täydennysrakentamisessa helpottava esitys tuodaan kaupunkisuunnittelulautakuntaan vuonna 2015. Vaikutukset ovat nähtävissä lähivuosina. Toisaalta esityksessä ei puututa pysäköintinormiin kantakaupungissa, jossa kustannukset ovat suurimpia.

**Asumisen kohtuuhintaisuutta edistäviä toimenpiteitä on tehty, mutta tehokkaampia toimia tarvitaan.**

Asunnon ja pysäköintipaikan hinnan erottamiseksi ei ole tehty toimia lukuun ottamatta pilotti-kohteita, joista on päätetty jo ennen nykyistä kaupunginhallituksen hyväksymää pysäköintipolitiikkaa. Hintojen erottamista on selvitetty eri työryhmissä jo noin 20 vuotta. Hintojen erottamisen vaikutus yksittäisen asunnon hintaan olisi erittäin merkittävä.

Kaupungin viranomaiset osallistuvat useisiin valtion työryhmiin, joissa punnitaan muun muassa väestönsuoja- ja esteettömyysnormien vaikutuksia asuntorakentamisen hintaan. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole näkyvissä muutoksia asuntorakentamisen säädöksiin.

Kaupunkisuunnitteluvirasto ja kiinteistövirasto ovat viime aikoina tuottaneet runsaasti asemakaavoja ja tontteja, jotka mahdollistavat asuntotarjonnan kasvattamisen ja hillitsevät siten asuntojen hintojen nousua. Helsinkiin valmistellaan myös uutta yleiskaavaa, joka mahdollistaisi uusien asemakaavojen tuottamisen pitkälle tulevaisuuteen. Kaupunkisuunnitteluviraston ja kiinteistöviraston tulee kuitenkin huolehtia myös tulevaisuudessa siitä, että asemakaavoitettua tonttimaata on runsaasti tarjolla.

### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tulee edistää asunnon ja pysäköintipaikan hintojen erottamista sekä muita pysäköintipolitiikan toimenpiteitä, jotka edistävät kohtuuhintaista asumista.
- kaupunginhallituksen tulee jatkaa vaikuttamistaan valtion suuntaan, jotta rakentamisen kustannuksia nostaviin säännöksiin saataisiin muutoksia.
- kaupunkisuunnitteluviraston ja kiinteistöviraston tulee huolehtia siitä, että asemakaavatuotanto ja tonttitarjonta pysyvät joka vuosi korkealla tasolla.

## 4.7.2 KAUPUNGIN VUOKRA-ASUNTOJEN MYÖNTÄMISPERUSTEET JA VALVONTA

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan erilaisille kotitalouksille tulisi olla tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja. Helsingin kaupunki on Suomen suurin vuokranantaja, joka omistaa noin 56 500 vuokra-asuntoa. Asunnoista noin 45 000 on valtion asuntolainoittamia ARA-vuokra-asuntoja.

Arvioinnin pääkysymyksenä on, perustuuko kaupungin ARA-vuokra-asuntojen myöntäminen asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn asettamiin sääntöihin. Osakysymyksenä on, kuinka paljon poikkeusperusteisia asukasvalintoja tehdään ja ovatko niiden asukasvalinnat säännösten mukaisia. Lisäksi selvitetään, miten kaupunki hoitaa asukasvalintojen myöntämisperusteiden valvontaa muiden kaupungin alueella toimivien ARA-asuntojen vuokrausta harjoittavien yhteisöjen osalta.





Arviointiaineistona on käytetty ARA-vuokratuotantoa ja -asumista koskevia lakeja, asetuksia sekä ARAn ohjeita, joita verrattiin asuntolautakunnan vahvistamiin asukasvalintapäätöksiin. Lisäksi asunto-osastolta saatiin asumiseen liittyviä tilasto- ja muita tietoja. Arviointia varten haastateltiin kiinteistöviraston asunto-osaston henkilökuntaa ja tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki osastolle arviointikäynnin.

### **Tavoitteena tasapuolinen asukasrakenne**

Kiinteistöviraston asunto-osasto markkinoi ja välittää kaupungin vuokra-asunnot. Vuonna 2014 välitettiin 2 520 asuntoa ja hakemuksia niihin tuli yhteensä 55 515. Voimassa olevia aktiivisia hakemuksia oli 31.12.2014 vielä 24 600.

Asukkaiden valinnan tulee perustua sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, joita arvioidaan hakijaruokakunnan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Varallisuudelle on asetettu raja. Tulorajaa sen sijaan ei ole, mutta tulot huomioidaan tasavertaisena tekijänä asunnontarpeen ja varallisuuden kanssa etusijajärjestykseen asetettaessa.

#### **Onko kaupungin ARA-vuokra-asuntojen myöntäminen ARAn sääntöjen mukais-ta?**

Vuokra-asukasvalintaa koskevien säännösten mukaan etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat, monipuolinen asukasrakenne ja

sosiaalisesti tasapainoinen asukasvalinta huomioiden. Lisäksi kaupunki on asettanut vuokra-asuntojen välityksen tavoitteeksi kaupunginosien ja talojen tasapainoisen asukasrakenteen sekä asuinyhteisöjen hyvän toimivuuden. Monipuolinen asukasrakenne -tavoite on asunto-osaston mukaan ristiriidassa sen kanssa, että valittaisiin pienituloisimmat ja vähävaraisimmat.

Ympäristöministeriön raportissa 4/2015, Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, eräänä kehittämissuhteena on tehostaa asuntokannan kohdentamista pienituloisille ja vähävaraisille kotitalouksille välttämällä mahdollisia negatiivisia vaikutuksia. Lisäksi raportin mukaan tulisi selvittää edellytyksiä laajentaa asukasvalintaa koskemaan asuntokannan sisällä tapahtuvia muuttoja, jolloin voitaisiin arvioida uudelleen kunkin kotitalouden asunnontarvetta, tuloja ja varallisuutta. Valtiovarainministeriö antoi raporttiin erillisen mielipiteen, jonka mukaan tuen kohdentamiseksi selvemmin pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tulisi asukasvalintaan palauttaa tulorajat. Lisäksi tulo- ja varallisuusrajojen tarkistukset tulisi ulottaa myös nykyisiin asukkaisiin.

Kaupunginosien erilaistuminen esimerkiksi asukaspohjan tai asuntokannan rakenteen suhteen on normaalia suurten kaupunkien kehitykselle. Kehitys voi olla myönteistä, mutta sillä voi olla myös kielteisiä seurauksia. Köyhyys, työttömyys sekä erilaiset sosiaaliset ongelmat voivat kasaantua alueellisesti, jolloin ilmiötä kutsutaan segregatioksi. Asuntosuhteiden tehdessä asukasvalintaa alueillaan on heillä mahdollisuus harkita talo talolta ja kerros kerrokselta tasapainoisen asukasrakenteen toteutumista. Asukasrakenteen indikaattoreista on tällä hetkellä seurattu vain kieltä, mutta viime aikoina on pohdittu myös muita mahdollisia indikaattoreita, kuten koulutustasoa, työttömyysastetta ja tulotasoa.

### **Asuntotarjouksista kieltäydytään usein**

Asukasvalinta tapahtuu käytännössä sen perusteella, miten hakijat ovat määritelleet omat asuntoa koskevat toiveensa. Kun asuntoja vapautuu, hakijoiden asettamat hakukriteerit auttavat rajaamaan joukkoa, minkä jälkeen asuntosuhteet käyvät hakemuksia läpi ja tekevät asukasvalinnan.

Valinnan perusteella tehdyistä asuntotarjouksista kieltäydytään melko usein ja asunto-osaston tilastojen mukaan peruutusprosentti on vuosina 2010–2014 ollut 33,5–39,5. Kieltäytymiselle on oltava perusteltu syy. Vuonna 2013 reilu kolmannes kieltäytyjiksi lasketuista oli sellaisia, jotka eivät ottaneet ollenkaan yhteyttä asuntotarjouksen saatuaan. Tällöin hakemus raukeaa. Ilmiötä saattaa osin selittää se, että tarjoukseen tulee vastata kolmen vuorokauden kuluessa sen saamisesta.

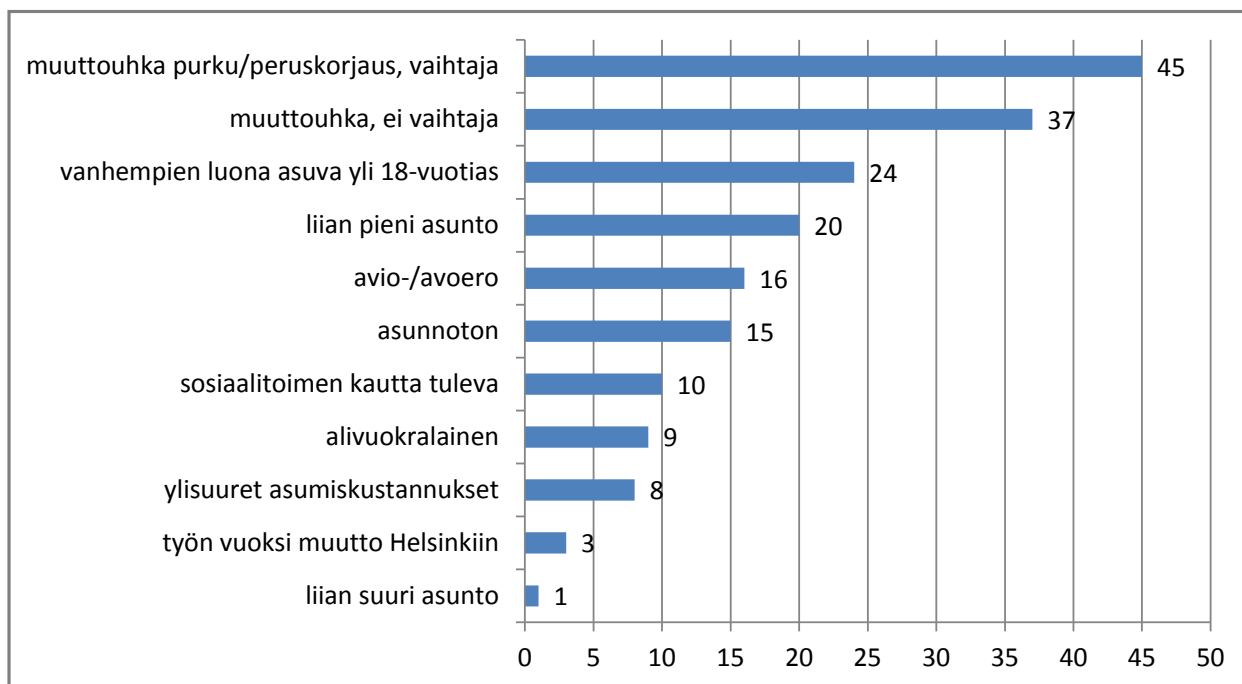
### Asuntolautakunnan muodollinen rooli asukasvalinnassa

Asunto-osaston tehtyä asukasvalinnat ne viedään asuntolautakuntaan, joka kiinteistötoimen johtosäännön mukaisesti päätöksellään vahvistaa tehdyt asukasvalinnat. Asunto-osaston mukaan lautakunnan etukäteinen päätöksenteko johtaisi viiveeseen asuntojen vapautumisen ja tarjoamisen välillä. Nykykäytännön mukaan päätös vuokraamisesta ja vuokrasopimus asukkaan kanssa on siis tehty jo ennen kuin lautakunta tekee päätöksen valinnoista.

Lautakunta voi asunto-osastolta saadun tiedon mukaan jättää yksittäisen tai vaikka kaikki esitetyt asukasvalinnat vahvistamatta. Tilanteessa, jossa lautakunta ei vahvistaisi asukasvalintoja, kaupungin tulisi nostaa käräjäoikeudessa kanne vuokrasopimuksen irtisanomiseksi. Huoneenvuokralain vuokralaiselle antaman vahvan suojan kannalta on hyvin epätodennäköistä, että tuomioistuinprosessi johtaisi jo solmitun vuokrasuhteen purkuun. Asuntolautakunta on keskustellut jälkikäteishyväksynnästä luopumisesta, mutta toistaiseksi nykyistä menettelyä on jatkettu.

### Asukasvalinnat säännösten mukaisia

Vuokra-asuntojen välittämistä sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen perustuen testattiin asuntolautakunnan vuoden viimeisessä kokouksessa 12.12.2014 vahvistamien asukasvalintojen osalta. Asunto-osaston 4.12.2014 päivättyllä asukasvalintalistalla olevat kaikki 188 välitettyä asuntoa käytiin läpi ja arvioitiin asunnonsaajan kelpoisuutta listalla olevien tietojen perusteella. Asuntolautakunnan vahvistamassa asukasvalinnassa kaikki asunnonsaajat luokiteltiin joko erittäin kiireellisiksi tai kiireellisiksi. Kuviossa 17 on jaoteltu kelpoisuutta osoittavien tietojen perusteella eri kriteerien mukaiset asukasvalinnat.



Kuvio 17. Asuntolautakunnan 12.12.2014 vahvistamat asukasvalinnat valintaperusteiden mukaan (kpl)

Asukasvalinnoista 48 (25,5 prosenttia) oli asunnonvaihtajia ja näistä 45 sellaisia, joilla oli muuttouhka nykyisen asunnon purkamisen tai peruskorjauksen vuoksi. Nykyisen asunnon irtisanomisesta johtuva muuttouhka oli yleisin syy myös muilla asunnonhakijoilla.

Asuntohakijakuntien tulot ja varallisuustiedot olivat ARA-säännösten mukaisia. Hakijakuntaa koskevat suu-



rimmat henkilöä kohden jaettavat kuukausibruttotulot olivat 3 500–4 000 euroa. Tällaisia hakijoita oli yhteensä neljä, joista yksi asui vanhempien luona, yhdellä oli muuttouhka nykyisen asunnon irtisanomisen vuoksi ja kaksi oli asunnotonta.

Arvioinnissa saadun käsityksen mukaan kaikkien 188 välitetyn asunnon osalta tehdyt asukasvalinnat olivat ARA-säännösten mukaisia.

Valtioneuvoston antama asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin sisältää pykälää, joiden mukaan normaaleista valintaperusteista voidaan tietyissä tilanteissa poiketa. Poikkeuspäätöksiä ARA-lainsäädännön suhteen tehdään muun muassa talon- ja huoltomiesten työsuhdeasuntojen osalta. Lisäksi niitä tehtiin peruskorjauksen ja purkamisen vuoksi muuttouhan alla oleville asunnonvaihtajille, joiden määrä poikkeuspäätöksistä vuonna 2014 oli merkittävä. Arvioinnissa saadun käsityksen mukaan poikkeuspäätösten perusteella tehdyt asukasvalinnat perustuvat valtioneuvoston asetukseen sekä ARAn ohjeisiin.

### Valvonnan resurssit huolena

Helsingissä on noin 23 000 muiden kuin kaupungin omistamaa ARA-vuokra-asuntoa, joiden omistus on lähinnä yleishyödyllisillä yhteisöillä, suurimpina VVO ja Sato. Näiden ARA-vuokra-asuntojen asukasvalintojen valvonta kuuluu lain mukaan Helsingin kaupungille.

ARA-vuokra-asumisessa Helsingillä, Espoolla ja Vantaalla on yhteinen valvontajärjestelmä ja vuodesta 1998 lähtien käytössä on ollut yhteiset valvontaohjeet. Kunnan valvonta voi olla etu- tai jälkikäteen tehtävää. Helsingissä valvonta tehdään pääosin jälkikäteisvalvontana sähköisten kuukausi-ilmoitusten ja näitä mahdollisesti täydentävien tietojen perusteella. Osa valvonnasta suoritetaan etukäteisvalvontana, jolloin asukasvalinnat on lähetettävä kunnalle hyväksyttäväksi. Tällaista menettelyä käytetään, kun kyseessä on ARAn nimeämän uuden yleishyödyllisen yhteisön tai mahdollisesti uusien vuokra-asuntojen ensimmäiset asukasvalinnat. Ilmoitettuja tietoja tarkastellaan asunto-osastolla ja arvioidaan, onko asukasvalinnat tehty asetettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti.

Asukasvalintojen valvontaa tehdään noin tuhannen asunnonsaajan osalta vuosittain. Asunto-osaston mukaan asukasvalintojen valvontaa on kesän 2014 jälkeen tehnyt käytännössä vain yksi henkilö ja osastolla onkin huoli resurssien riittävydestä lain edellyttämän tehtävän hoitamisessa. Vuonna 2015 resurssitarve on tarkoitus arvioida uudelleen.

Viime vuosina tehdyt valvontatarkastukset eivät ole johtaneet sanktioihin, joten ulkopuolisten tekemien asukasvalintojen voidaan olettaa olleen ARAn säännösten mukaisia.

### JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnissa saadun käsityksen mukaan kaupungin ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnat perustuvat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen asettamiin sääntöihin.

Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Vuokra-asukasvalintaa koskevien säännösten mukaan etusijalle on asetettava eniten tarvitsevat ruokakunnat. Etusijajärjestyksestä voidaan kuitenkin poiketa yksittäistapauksissa, kun tavoitellaan monipuolista asukasrakennetta. Tämä aiheuttaa käytännön ongelmatilanteita ARAn sääntöjä tulkitessa. Asunto-osasto seuraa tällä hetkellä monipuolista asukasrakennetta ainoastaan asukkaan kotikielen perusteella. Asunto-osasto on selvittänyt myös uusien indikaattorien hyödyntämistä.

**ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnat perustuvat ARAn asettamiin sääntöihin.**

Poikkeuksia ARA-lainsäädännön suhteen tehdään kaupungin vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa verrattain vähän, lukuun ottamatta peruskorjauksen ja purkamisen vuoksi muuttouhan alla olevien asunnonvaihtajien asukasvalintoja. Valinnat perustuvat valtioneuvoston asetukseen sekä ARAn ohjeisiin.



Helsingin kaupungin tehtävänä on valvoa asukasvalintaperusteiden noudattamista muiden kunnan alueella toimivien ARA-vuokranantajien osalta. Arvioinnissa saadun tiedon mukaan ulkopuolisten tekemät asukasvalinnat ovat ARA:n säännösten mukaisia. Kesästä 2014 lähtien asunto-osastolla valvontaa on tehnyt vain yksi henkilö. Resursoinnin riittävyyttä on tarkoitus arvioida uudelleen vuonna 2015.

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ

- kiinteistöviraston asunto-osaston tulee kehittää asukasrakennetta nykyistä monipuolisemmin kuvaavia seurantatietoja.
- kiinteistöviraston asunto-osaston tulee huolehtia kaupungin ulkopuolisten ARA-vuokranantajien asukasvalintoihin kohdistuvan lakisääteisen valvontatehtävän riittävästä resursoinnista.

#### 4.7.3 KOULUJEN JA PÄIVÄKOTIEN SISÄILMAKORJAUKSET

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2012 koulutilojen kosteusvaurioita. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, että koulutilojen terveellisyyden seurannassa on puutteita ja että havaittuihin ongelmiin ei pystytä aina reagoimaan riittävän nopeasti. Arvioinnissa ei tuolloin tarkasteltu korjausten onnistumista.

Tämän arvioinnin pääkysymyksenä oli se, ovatko kaupungin menettelytavat sisäilmakorjausten onnistumisen varmistamiseksi riittäviä. Osakysymyksiksi asetettiin:

1. Tehdäänkö ennen korjausten aloittamista perusteellinen kuntotutkimus ja tilojen käyttäjien oirekysely?
2. Asetetaanko korjauksille tavoitteet ja seurataanko niiden saavuttamista?
3. Seurataanko korjausten onnistumista tilojen käyttäjien eli henkilökunnan ja lasten terveyden kannalta?

Osakysymyksiin vastattiin sekä tilakeskuksen vastuulla olevan prosessin näkökulmasta että tapauskohtaisten tarkastelujen perusteella. Tilakeskuksessa tehtiin kaksi haastattelua. Tarkempaan tarkasteluun valittiin kolme koulua ja kolme päiväkotia, joiden korjaus oli valmistunut vuosina 2011–2013. Kohteiden henkilöstölle ja rehtoreille sekä päiväkotien johtajille lähetettiin kysely korjausten onnistumisesta. Tietoja saatiin myös työterveyshuollosta, kouluterveydenhuollosta sekä opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston sisäilmatyöryhmiltä.

**Ovatko kaupungin menettelytavat sisäilmakorjausten onnistumisen varmistamiseksi riittäviä?**

Tässä arvioinnissa menettelytavoilla tarkoitettiin tilakeskuksen prosesseja. Kaupunkitasolla merkittävä kysymys on resursoinnin riittävyys ja budjetointi rakennuskannan

ylläpitoon. Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 perustelujen mukaan toimitilojen osalta tavoitteena on, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Viimeisimmän korjausvelkaselvityksen perusteella kaupungin kiinteistökannan korjausvelka on noin 1,4 miljardia euroa. Korjausvelka kuvastaa rakennusten nykykunnan ja tavoitekunnan erotusta rahamääräisesti.

#### Kuntotutkimuksia tehdään runsaasti

Tieto sisäilmaongelmista voi tulla tilakeskuksen tietoon esimerkiksi yksittäisen tai useamman työntekijän epäilyn perusteella, kun esimies ilmoittaa ongelmasta tilakeskuksen tekniselle isännöitsijälle. Tekninen isännöitsijä selvittää kokonaistilanteen ja tilaa sekä koordinoi jatkotutkimukset ja korjaukset.



Ennen sisäilmatutkimusten tilaamista isännöitsijä ja tilakeskuksen sisäilma-asiantuntija suorittavat kohteessa katselmuksen, jonka perusteella laaditaan alustava tutkimussuunnitelma. Tilakeskuksessa on vain yksi varsinainen sisäilma-asiantuntija. Lisäksi HKR-Rakennuttajalla on sisäilma-asiantuntijoita, joilta tilakeskus voi tilata sisäilmatutkimuksia. Asiantuntijat tekevät tutkimuksia sekä itse että tilaavat niitä konsulteilta.

Tilakeskuksen kiinteistöpäällikön mukaan ennen korjauksen aloittamista tehdään pääsääntöisesti perusteellinen kuntotutkimus. Silloin kuntotutkimusta ei ole tarpeen tehdä, jos kohteessa on tapahtunut esimerkiksi vesivahinko tai jos on paljain silmin nähtävissä oleva kosteusvaurio, jonka syy tiedetään. Tutkittujen tapauksien perusteella kuntotutkimuksen toteuttamisessa on toimittu edellä kuvatulla tavalla.

Kiinteistöjen kosteustekniset kuntotutkimukset maksavat keskimäärin 30 000 euroa per rakennus. Vuosina 2012–2014 sisäilmaan liittyviä tutkimuksia on tehty yli 200 kiinteistössä ja vuositasolla rakennusten sisäilmaongelmien tutkimiseen on käytetty enemmän kuin miljoona euroa.

Perinteisten kuntoarvioiden teettämisestä tilakeskus on luopunut, koska ei pidä niitä sisäilmaongelmien ehkäisemisen näkökulmasta hyödyllisinä. Sen sijaan Vuosaaren alueella tehtiin vuonna 2014 pilotti, jossa kaikissa kouluissa tehtiin sellaiset kuntoarviot, joissa otettiin erityisesti huomioon rakennusten sisäilma- ja kosteusvaurioriskit ja rakennusfysikaaliset ongelmat. Tästä saatiin hyviä kokemuksia.

Toimintamallin laajentamista koko rakennuskantaan rajoittaa se, että konsulttityönä tehty kuntoarvio maksaa noin 3 000 euroa per kohde. Jos tilakeskus pystyisi itse palkkaamaan vastaavia asiantuntijoita, kierroksen hinta voisi olla tuhannen euron tienoilla per kohde. Tähän mennessä kaupungin vakanssi- ja täyttölupamenetely sekä tilakeskuksen sisäinen resurssitarpeiden priorisointi eivät ole mahdollistaneet sisäilma-asiantuntija-resurssien merkittävää lisäämistä. Kaupungin keskushallinnon vastaus resurssipyyntöihin on ollut konsulttien käyttämisen lisääminen. Arviointiajankohtana tilakeskus oli valmistellut esityksen vakanssin nimikemuutoksesta, jonka turvin tilakeskukseen voitaisiin palkata toinen sisäilma-asiantuntija.

Kun sisäilmaongelmia on tutkittu, tilakeskuksen raati päättää määrärahojen kohdentamisesta. Perusparannusten yhteydessä toteutettavista korjauksista päättää kaupungin sisäilmatyöryhmän alaisuudessa toimiva priorisointiryhmä. Viime vuosina koulujen korjaukset on priorisoitu sisäilmaongelmien perusteella. Priorisointityössä auttaa opetusviraston sisäilmatyöryhmä ja päiväkotien osalta varhaiskasvatusviraston sisäilmatyöryhmä.

### **Oirekyselyjä tehdään vain harvoin**

Tilojen käyttäjille ei yleensä tehdä oirekyselyjä. Oirekyselyn tai niin sanotun sisäilmastokyselyn tulosten tulkinta edellyttää lääketieteellistä osaamista. Aloite kyselyyn on yleensä tullut HKR-Rakennuttajan sisäilma-asiantuntijoilta, päätöksen kyselyn laatimisesta on tehnyt virastokohtainen sisäilmatyöryhmä ja toteuttajatahona on ollut työterveyskeskus. Työterveyskeskuksessa ei tilakeskuksen mukaan ole resurssien puolesta mahdollisuutta toteuttaa kovinkaan paljon oirekyselyjä.

Vuosina 2012–2014 työterveyskeskus on tehnyt sisäilmastokyselyn yhteensä 14 kohteessa, joista seitsemän oli kouluja tai päiväkoteja. Kyselyjä ei työterveyskeskuksen mukaan kannata tehdä, jos oireilun syy on selvä ja kohde odottaa korjaustoimia. Sisäilmastokyselyä on käytetty kohteissa, joissa oireilun laajuus ja todennäköiset rakennustekniset ongelmat eivät ole muuten tiedossa tai ovat ristiriitaiset. Kyselyn käyttöä rajoittaa myös se, että kysely sopii vähintään 30 hengen yksiköihin.

Korjausten onnistumista ei siis yleensä seurata oirekyselyjen avulla. Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston sisäilmatyöryhmät seuraavat kuitenkin eri kohteiden oireilua. Myös työterveyshuolto on edustettuna sisäilmaryhmissä.



## Tavoitteiden kirjaaminen ja seuranta ei systemaattista

Toisen osakysymyksen mukaisesti arvioitiin sitä, asetetaanko korjauksille tavoitteet ja seurataanko niiden saavuttamista. Suuremmissa hankkeissa, joista laaditaan hankesuunnitelma, tavoitteet kirjataan. Tilakeskukseen mukaan tavoitteiden määrittelyssä on kuitenkin huomattu parannettavaa ja pyrkimys on kohti helpommin todennettavia tavoitteita.

Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnista ei ole luotu prosessia, toisin sanoen tavoitteiden onnistumista ei erityisesti seurata. Jos tavoitteet jatkossa pystytään määrittelemään yksiselitteisemmin, mahdollistuisi myös tavoitteiden toteutumisen parempi seuranta. Arviointihetkellä tilakeskuksessa oli pohdittavana, millaisella mallilla korjausten onnistumista aletaan seurata ja dokumentoida. Tilakeskus teettää aiheesta diplomityötä Aalto-yliopiston opiskelijalla.

Korjausten onnistumista kuitenkin seurataan, mutta ei säännönmukaisesti kaikissa korjauksissa. Arvioinnin tapauskohtaisten tarkastelujen perusteella joissakin kohteissa on tehty paljon varmistusmittauksia ja niiden johdosta jatkotutkimuksia. Säännönmukaista seuraamista vaikeuttaa se, ettei sisäilmaongelmien tunnistamiseen tai ongelmien poistumisen varmentamiseen ole kehitetty sellaisia menetelmiä, joiden avulla pystytäisiin aina löytämään ongelmat. Selkeimmin seurattavia ovat ilmanvaihdon ja tiivistysten korjaukset, joita voidaan mitata.

Pienemmissä hankkeissa tavoitteita ei välttämättä kirjata erikseen, vaan tavoite on toteuttaa korjaussuunnitelman mukaiset tutkimuksissa havaitut ongelmat ja poistaa ongelmien syyt. Tapauskohtaisten tarkastelujen perusteella pienemmistä korjauksista ei aina löydy dokumentoitua tietoa eikä korjausten onnistumista ole varmistettu. Toisaalta tähän on tullut parannusta sen jälkeen, kun on otettu käyttöön pienten korjausten dokumentointilomake.

Kiinteistöissä, joissa kärsitään sisäilmaongelmista, sisäilma ei arvioinnin kohteena olleiden tapausten perusteella useinkaan korjaannu yhdellä kertaa, vaan korjausten onnistuminen saattaa vaatia jatkotutkimuksia ja lisäkorjauksia. Tällöin on erityisen tärkeää, että kaikki dokumentaatio löytyy kootusti kaupungin kiinteistöjen huoltokirjaohjelmasta Pakista. Tällä hetkellä Pakista ei vielä löydy kattavasti tietoja.

Tapauskohtaisissa tarkasteluissa tuli esiin myös se, että henkilöstö on usein tyytymätön tiedottamiseen korjauksista ja niiden onnistumisesta. Henkilöstö toivoi erityisesti korjausten onnistumisen todentamista mittauksin. Jos henkilöstölle ei tule tietoa siitä, onko korjaus onnistunut, he jäävät epätietoisiksi siitä, onko ongelma poistunut. Arvioinnissa toteutetun kyselyn perusteella henkilöstö oli korjausten onnistumisen suhteen kriittisempi kuin esimiehet, tilakeskus tai viraston sisäilmatyöryhmä.

Tilakeskuksessa toteutetuissa haastatteluissa tiedottaminen nähtiin asiana, johon on viime vuosina panostettu, koska on havaittu sen suuri merkitys tilojen käyttäjille ja erityisesti pienten lasten vanhemmille päiväkodeissa ja kouluissa. Tilakeskus lähetti vuonna 2013 sisäilmakorjauksista ja -tutkimuksista yhteensä 164 tiedotetta ja vuonna 2014 tiedotteita lähti 173. Tapauskohteissa korjaukset on pääosin toteutettu vuosina 2011–2013. Tilakeskuksen tiedotus oli runsasta yhdessä tapauksessa, yhdessä melko runsasta ja yhdessä melko niukkaa. Kolmessa tapauksessa tiedotteita ei ollut lainkaan.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli se, ovatko kaupungin menettelytavat sisäilmakorjausten onnistumisen varmistamiseksi riittäviä. Arvioinnissa käytettyjen kriteerien valossa vastaus on ei. Oirekyselyjä tehdään harvoin ja tilojen käyttäjien terveyttä koskevaa seuranta ei tehdä. Parhaiten toteutuvat kuntotutkimukset ennen korjausten aloittamista. Korjausten jälkeinen seuranta sen sijaan on vaihtelevaa ja korjausten dokumentointi puutteellista etenkin pienemmissä korjauksissa.

Korjausten onnistumisen seuranta vaikeuttaa se, ettei ole olemassa valtakunnallisesti hyväksyttyjä yleispä-



teviä menetelmiä sisäilmaongelmien tunnistamiseksi. Tämä seikka ja käytettävissä olevat kaupungin resurssit huomioon ottaen kaupungin menettelytavat pääpiirteissään ovat riittäviä, mutta käytännön toteutus vaihtelee vielä. Ottaen huomioon korjausten euromääräisen volyymin, korjausten terveydelliset vaikutukset ja kaupungin strategisen tavoitteen omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä, tulisi korjausten onnistuminen pystyä varmistamaan nykyistä paremmin.

**Menettelytavat sisäilmakorjausten onnistumisen varmistamiseksi eivät ole riittäviä.**

Arvioinnin perusteella korjausten toteuttamisen dokumentointia tulee parantaa. Myös korjauksen tavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden seuranta on osa-alue, joka tulee tehdä systemaattisemmin. Etenkin pienissä korjauksissa dokumentaatiota tulee parantaa, jotta tieto on käytettävissä tulevissa korjauksissa ja kaikkien sisäilmaongelman ratkaisemiseen osallistuvien tahojen ulottuvilla.

Korjausten onnistumisen varmistamisen lisäksi myös tiedottamisen taso vaihteli tapauskohteissa. On mahdollista, että tiedottaminen on parantunut viime vuosina, mutta edelleen tiedottamiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota.

Arvioinnissa saatujen tietojen perusteella tilakeskus on tietoinen sisäilmaongelmien korjaamiseen ja korjausten onnistumisen seurantaan liittyvistä haasteista ja on viime vuosina pyrkinyt parantamaan menettelytapoja. Tilakeskuksessa on kuitenkin vain yksi varsinainen sisäilma-asiantuntija, mikä tekee sisäilma-asioiden edistämistä haasteellisen tehtävän. Kaupunki käyttää konsultteja esimerkiksi sisäilmanäkökulmasta tehtävien ennakoivien kuntoarvioiden laatimisessa. Jos tilakeskus voisi tehdä tällaiset kuntoarviot omana työnä, yhden arvion hinta jäisi tuhannen euron tasolle, kun konsulttityönä hinta on noin 3 000 euroa per kohde.

Tilakeskuksen henkilöstöresursseja laajempi kysymys on kaupunkitasolla investointimäärärahojen riittävyys kiinteistökannan ylläpitoon. Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antama suositus on edelleen ajankohtainen: ”kaupunginkanslian on yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa valmisteltava kaupunkitasoinen tilaohjelma kaupunginhallituksen päätettäväksi. Tilaohjelmassa tulee määritellä toimenpiteet tilakannan käyttöarvon säilyttämiseksi ja huomattavaksi kasvaneen korjausvelan vähentämiseksi”.

#### **TARKASTUSLAUTAKUNTA TOTEAA, ETTÄ**

- kiinteistöviraston tulee tarvittaessa viraston sisäisillä vakanssien uudelleenjärjestelyillä turvata riittävän sisäilma-asiantuntemuksen saaminen tilakeskuksen palvelukseen.
- tilakeskuksen tulee huolehtia siitä, että sisäilmakorjauksille määritellään seurattavissa olevat tavoitteet ja systematisoida tavoitteiden toteutumisen seuranta.
- tilakeskuksen tulee varmistaa, että huoltokirjaohjelma Pakkiin tallennetaan tiedot pienten korjausten toteuttamisesta.
- tilakeskuksen tulee edelleen kiinnittää huomiota riittävään tiedottamiseen sisäilmakorjauksista ja niiden onnistumisesta.

## LIITTEET

### LIITE 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA, JAOSTOJEN JÄSENET JA JAOSTOJA AVUSTANEET TARKASTUS- VIRASTON VASTUUHENKILÖT

#### TARKASTUSLAUTAKUNTA 2013–2016



Yläriivi: Pentti Arajärvi (vpj.), Patrik Gayer, Mari Holopainen, Nuutti Hyttinen ja Mia Haglund  
Alarivi: Sari Mäkimattila, Terhi Koulumies (pj.), Jaana Lamminperä ja Tuomas Viskari

#### JAOSTOJEN JÄSENET

	1. jaosto	2. jaosto
Puheenjohtaja	Terhi Koulumies	Pentti Arajärvi
Varapuheenjohtaja	Mia Haglund	Mari Holopainen
Jäsen	Tuomas Viskari	Sari Mäkimattila
Jäsen	Nuutti Hyttinen	Jaana Lamminperä
Jäsen	Patrik Gayer	



## JAOSTOJA VUONNA 2014 AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT

1. jaosto	
Ahlqvist Arto	konsernitarkastaja
Bosisio-Hillberg Katja	kaupunkitarkastaja
Hynninen Harri	kaupunkitarkastaja
Jäske Petri	kaupunkitarkastaja
Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
Palomäki Tarja	kaupunkitarkastaja
Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
Roine Kari	kaupunkitarkastaja
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Tiili Minna	kaupunkitarkastaja
2. jaosto	
Hynninen Harri	kaupunkitarkastaja
Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
Palomäki Tarja	kaupunkitarkastaja
Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
Roine Kari	kaupunkitarkastaja
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Tiili Minna	kaupunkitarkastaja



## LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNNAN VASTUUALUEJAKO

1. jaosto	2. jaosto
<b>Kaupunginhallitus</b> <b>Johtajisto</b> Kaupunginkanslia <b>Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen jk</b> Taloushallintopalvelu -liikelaitos <b>Helsingin Energia -liikelaitoksen jk</b> Helsingin Energia <b>Helsingin Satama -liikelaitoksen jk</b> Helsingin Satama <b>Asuntolautakunta</b> <b>Asuntotuotantotoimikunta</b> Asuntotuotantotoimisto <b>Kaupunkisuunnittelulautakunta</b> Kaupunkisuunnitteluvirasto <b>Kiinteistölautakunta</b> Kiinteistövirasto <b>Rakennuslautakunta</b> Rakennusvalvontavirasto <b>Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen jk</b> Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos <b>Palmia -liikelaitoksen jk</b> Palmia -liikelaitos <b>Pelastuslautakunta</b> Pelastuslaitos <b>Teknisen palvelun lautakunta</b> Hankintakeskus Rakentamispalvelu (Stara) Tukkutori <b>Yleisten töiden lautakunta</b> Rakennusvirasto <b>Ympäristölautakunta</b> Ympäristökeskus <b>Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat</b> <b>Konsernin johto ja valvonta</b>	<b>Sosiaali- ja terveyslautakunta</b> Sosiaali- ja terveysvirasto <b>Varhaiskasvatuslautakunta</b> Varhaiskasvatusvirasto <b>Eläintarhan johtokunta</b> Korkeasaaren eläintarha <b>Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitoksen jk</b> Henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitos (Oiva Akatemia) <b>Kaupunginmuseon jk</b> Kaupunginmuseo <b>Kaupunginorkesterin jk</b> Kaupunginorkesteri <b>Kulttuuri- ja kirjastolautakunta</b> Kaupunginkirjasto Kulttuurikeskus <b>Liikuntalautakunta</b> Liikuntavirasto <b>Nuorisolautakunta</b> Nuorisosiainkeskus <b>Opetuslautakunta</b> Opetusvirasto <b>Ruotsinkielisen työväenopiston jk</b> Ruotsinkielinen työväenopisto <b>Suomenkielisen työväenopiston jk</b> Suomenkielinen työväenopisto <b>Kaupungin taidemuseon jk</b> Taidemuseo  Tietokeskus Työterveyskeskus
<i>Jaostojen vastuualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin konserniyhteisöt ja säätiöt (seuraavassa on lueteltu keskeisimpiä):</i>	
<b>Kaupunginjohtajan toimiala:</b> Forum Virium Helsinki Oy Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Oy Mankala Ab Mitox Oy Helen Sähköverkko Oy Suomen Energia-Urakointi Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy <b>Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimiala:</b> Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) Finlandia-talo Oy Helsingin Sähkötalo Koy Helsingin Asuntohankinta Oy Ab Asunto-osakeyhtiöt ja kiinteistöyhtiöt <b>Rakennus- ja ympäristötoimen toimiala:</b> Gardenia-Helsinki Oy Ab	<b>Sivistystoimen toimiala:</b> Helsingin Musiikkitalon säätiö Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö Helsingin teatterisäätiö Helsinki Stadion Oy Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Stadion-säätiö UMO-säätiö Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy <b>Sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimen toimiala:</b> Helsingin Seniorisäätiö Niemi-kotisäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö PosiVire Oy



### LIITE 3. LUETTELO TARKASTUSLAUTAKUNNALLE VALMISTELLUISTA ARVIOINTIMUISTIOISTA

1. jaosto
Tarkastuslautakunnan vuonna 2012 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi
Sähköisen asioinnin lisäämisen tavoitteiden toteutuminen ja taloudelliset vaikutukset
Liiketoiminnan edistämisen toimenpiteiden toteutuminen
Seudullisen omistajaohjauksen tavoitteiden toteutuminen HSL:ssä ja HSY:ssä
Toimialarajat ylittävien palveluprosessien toteutuminen strategiaohjelmien 2009–2012 ja 2013–2016 mukaisesti
Hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöt rakennusvirastossa
Kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa asuntojen uudistustuotannon hintoihin alueellaan
Kaupungin vuokra-asuntojen myöntämisperusteet ja valvonta
Koulujen ja päiväkotien sisäilmakorjaukset
Talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden luonne, pysyvyys ja yhteys strategiaohjelmaan (Tarkastuslautakunnan julkaisema erillisraportti 2014)
2. jaosto
Asukkaiden osallistuminen palvelutuotannon kehittämiseen kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimessa sekä varhaiskasvatusvirastossa
Varhainen puuttuminen päiväkodeissa ja lastenneuvoloissa
Päihde-, mielenterveysongelmaisten ja aikuisiän diabeetikkojen hoitoon pääsy sekä ikääntyvien pääsy kotihoitoon
Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus päiväkodeissa
Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen järjestäminen sekä riittävyys Helsingin peruskouluissa
Toistuvat määrärahaylitykset ja niiden syyt



#### LIITE 4. KÄYTETYT LYHENTEET

AM-ohjelma	Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
Arska	Rakennusvalvontaviraston arkiston sähköinen asiointipalvelu
asiointi.hel.fi	Helsingin kaupungin sähköinen asiointialusta
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos
HKR	Helsingin kaupungin rakennusvirasto
HOJKS	Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma
HSL	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
HSY	Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
HUSTRATyöryhmä	HUS:n jäsenkuntien ja HUS:n talous- ja rahoitusasioita käsittelevä yhteistyöryhmä
Hyve4	Toimintamalli, joka koostuu päivähoidossa käytävästä 4-vuotiaan varhaiskasvatuskeskustelusta ja neuvolan laajasta terveystarkastuksesta
ICT-palvelukeskus	Kaupunkiyhteinen perustietotekniikkapalvelujen palvelukeskus
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
jk	Johtokunta
Kelto	Kiertävä erityislastentarhaopettaja
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
Laske	Helsingin kaupungin vuoden 2012 alussa käyttöön ottama laskentajärjestelmä
Pakki	Tilakeskuksen huoltokirjaohjelma
PKS	Pääkaupunkiseutu (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa)
PKS-koordinaatioryhmä	Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien ylimmän luottamushenkilöjohdon ohjaus- ja koordinoitelin
SAP	Toiminnanohjausjärjestelmä, johon laskentajärjestelmä Laske perustuu
Stara	Helsingin kaupungin rakentamispalvelu
Vasu	Varhaiskasvatussuunnitelma
WDC	World Design Capital Helsinki
Wilma	Oppilaitoksen hallinto-ohjelman www-liittymä
YTV	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta





**HELSINGIN KAUPUNKI  
TARKASTUSLAUTAKUNTA**

**Unioninkatu 25**

**PL 400**

**00099 HELSINGIN KAUPUNKI**

**Puhelin 09 310 36384**

**[www.hel.fi/tav](http://www.hel.fi/tav)**