

# Arviointikertomus

2022



Helsinki

Helsinki

# Sisällys

- 4 Tarkastuslautakunnan tervehdys**
- 6 Tiivistelmä**
- 8 Tarkastuslautakunnan toiminta**
- 11 Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi**
- 14 Konsernille asetetut tavoitteet**
- 17 Henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä Sarastian käyttöönotto**
- 22 Vastuullinen talous kestävän kasvun perustana**
  - 23 Strategian taloustavoitteiden ja talousarvion toteutuminen
  - 26 Konsernin ja emokaupungin talouden tunnuslukujen kehitys
  - 30 Rakennusomaisuuden tehokas käyttö
- 34 Henkilöstölle vetovoimainen Helsinki**
  - 35 Henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima seniorikeskuksissa
  - 41 Henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima varhaiskasvatuksessa
- 48 Maailman paras ja yhdenvertaisin paikka oppia**
  - 49 Toisen asteen opiskelijoiden hyvinvoinnin edistäminen
- 54 Helsinkiläisten hyvinvointi ja terveys paranevat**
  - 55 Aikuisten pääsy varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin
  - 61 Neuvolapalvelut lapsiperheiden tukena
  - 66 Omaishoitajien jaksamista tukevat palvelut perhe- ja sosiaalipalveluissa
- 70 Kunnianhimoista ilmastovastuuta ja luonnonsuojelua**
  - 71 Asuinalueiden kaavoituksen vaikutus viheralueisiin
- 76 Älykästä Helsinkiä johdetaan tiedolla ja digitalisaatiota hyödyntäen**
  - 77 Kaupunkilaisten osallisuus asemakaavoituksessa
- 82 Helsingin kaupunginosien omaleimaisuutta ja turvallisuutta vaalitaan**
  - 83 Turvallisuus kaupungin eri osissa
- 88 Älykkäät liikenneratkaisut ovat sujuvan arjen perusta & Toimiva ja kaunis kaupunki**
  - 89 Kestävien liikennemuotojen edistäminen
  - 93 Autoilun, kävelyn ja logistiikan sujuvoittaminen Helsingin keskustassa
- 98 Tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointikertomuksen suositusten vaikuttavuus**
- 103 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta**
- 104 Liitteet**
- 106 Lyhenteet ja sanasto**

# Tarkastuslautakunnan tervehdys

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tarkoituksena on tuottaa valtuustolle tietoa kaupungille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja kaupungin toiminnan tuloksellisuudesta. Tässä arviointikertomuksessa on esitetty tarkastuslautakunnan havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet, keskushallinto ja toimialat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kaupunginhallitus raportoi loppuvuodesta valtuustolle, mihin toimenpiteisiin suositusten johdosta on ryhdytty.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2022 arviointikertomus on ensimmäinen valtuustokauden 2021–2025 raportti, jossa on voitu ottaa huomioon syksyllä 2021 hyväksytty kaupunkistrategia. Arviointikertomuksen sisällysluettelossa esitetyn mukaisesti aiheita käsitellään kaikkiaan yhdeksältä kaupunkistrategian painopistealueelta. Toimikauden aikana lautakunnan arvioinnit tulevat kohdistumaan kaikkiin kaupunkistrategian 13 painopistealueeseen.

Tarkastuslautakunta päivitti syksyllä 2022 arviointisuunnitelmaa Sarastian käyttöönottoa käsittelevällä aiheella, kun kaupungin palkanmaksussa ilmeni huomattava määrä virheitä uuden henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tarkastuslautakunnan asiaan liittyvät asiantuntijoiden kuulemiset alkoivat marraskuussa, ja ne jatkuivat kevätkaudella 2023. Tarkastuslautakunnan Sarastiaa koskevat havainnot ja suositukset käsittelevät muun muassa hankkeen valmistelua, käyttöönottoa ja johtamista.

Tarkastuslautakunta haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että kaupunginvaltuusto ei ole enää vuoden 2022 talousarviosta lähtien asettanut tavoitteita kaupunkikonsernin tytäryhteisöille. Käytännössä päätösvalta tavoitteiden asettamisesta on delegoitu kaupunginhallitukselle 1.3.2023 hyväksytyssä konserniohjeessa. Tarkastuslautakunta katsoo, että ainakin merkittävimmillä tytäryhteisöillä tulisi olla kaupunginvaltuustolle raportoitavia tavoitteita.

**Voit tutustua arviointikertomukseen  
ja sen taustamuistioihin osoitteessa  
[www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)**

Kaikkiin lautakunnan havaintoihin voit tutustua perehtymällä arviointikertomukseen ja arviointikertomus.fi-sivustoon. Molemmat antavat kuntalaisille ja muille Helsingin toiminnasta kiinnostuneille kattavasti tietoa siitä, miten kaupunki on tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella suorittanut tehtävistään. Kevään aikana arviointien havainnot julkaistaan myös ruotsin ja englannin kielillä. Keskeisimmät havainnot on esitetty arviointikertomuksen tiivistelmässä.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset tarkastusviraston asiantuntevalle henkilöstölle ja muille vuoden 2022 arviointien valmisteluun osallistuneille sekä toivottaa mielenkiintoisia lukuhetkiä arviointikertomuksen parissa!

Yhteistyöterveisin  
**Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta**

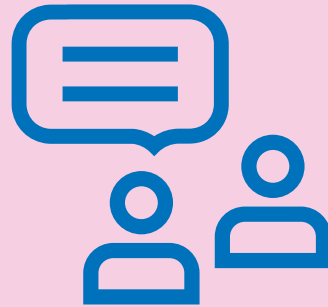


# Tiivistelmä

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ohessa on poimintoja vuotta 2022 koskevien arviointien tuloksista.

## Nuorten ja aikuisten mielenterveyden palveluketju on saatava kuntoon.

Kaupunki on tehnyt runsaasti kehittämistoimenpiteitä viime vuosina helpottaakseen nuorten ja aikuisten pääsyä varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin. Toisen asteen opiskelijoita ja aikuisia koskevissa arvioinneissa kuitenkin ilmeni, etteivät asiakkaat pääse hoitoon tavoitellussa ajassa. Hoidon porrastus, hoitoketjussa eteneminen ja hoitovastuut ovat epäselviä. Lisäksi opiskeluterveydenhuollossa ja terveysasemilla koetaan, että vakavammin oireilevia joudutaan kannattelemaan, koska Nuorisoasemalle on jonoa ja aikuisten hoitopääsykriteerit psykiatrian poliklinikalle ovat liian tiukat. Tarkastuslautakunta antoi hoidon porrastusta ja hoitoon pääsyn parantamista koskevia suosituksia.



## Henkilöstön veto- ja pitovoiman vahvistamiseksi tarvitaan lisää toimenpiteitä.

Pätevistä työntekijöistä varhaiskasvatuksessa ja hoitoalalla on pulaa valtakunnallisesti. Arvioinnin perusteella työvoimapulaa päiväkodeissa ja seniorikeskuksissa on pyritty ratkaisemaan monella tapaa, mutta henkilöstön saatavuus on vaikeutunut ja työhyvinvointi heikentynyt. Johtamisen ja työhyvinvoinnin kehittämisen ohella tarvitaan edelleen keinoja parantaa veto- ja pitovoimaa, esimerkiksi tarkastelemalla henkilöstötietojen kilpailukykyisyyttä.

## Perhekeskusten toimitilat eivät palvele neuvolatyön tekemistä.

Fyysisesti keskitettyjen perhekeskusten tavoitteena on ollut parantaa eri ammattiryhmien välistä yhteistyötä, mutta terveydenhoitajien näkemyksen mukaan se ei onnistu, koska työntekijöitä on paljon ja vaihtuvuus on suurta. Työntekijöillä ei myöskään ole omia työhuoneita ja tiloista on pulaa. Neuvolapalvelut vastaavat pääsääntöisesti perheiden tarpeita, ja neuvoloiden terveystarkastusten peittävyys on hyvä. Neuvolassa pystytään tunnistamaan erityisen tuen tarpeita, mutta perheet eivät kuitenkaan aina saa erityistä tukea riittävän nopeasti muista sosiaali- ja terveyspalveluista.

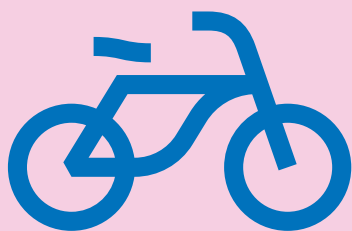


## Alle 65-vuotiaita hoitavien omaishoitajien lakisääteisten vapaiden pitäminen ei aina onnistu, koska tarvetta vastaavista tilapäishoitopaikoista on pulaa.

Alle 65-vuotiaat omaishoidon tuen asiakkaat ovat heterogeeninen ryhmä, ja perheiden tarpeet vaihtelevat suuresti. Pulaa on esimerkiksi ruotsinkielisistä tilapäishoitopaikoista ja yli 18-vuotiaille vaikeavammaisille soveltuvista paikoista.

## Henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä Sarastian käyttöönotossa epäonnistuttiin usealla eri osa-alueella.

Puutteita oli johtamisessa, toimintamalleissa, henkilöstön osaamisessa ja järjestelmän suorituskyvyssä. Käyttöönottoon ja erityisesti muutoksen johtamiseen ei panostettu riittävästi. Palkanmaksun virheet ovat vaikeuttaneet kaupungin työntekijöiden ja heidän perheidensä arkea monin eri tavoin sekä aiheuttaneet kaupungille mainehaittaa ja merkittävästi ylimääräisiä kustannuksia. Hankkeen johtamisvastuu olisi tullut osoittaa selkeästi yhdelle henkilölle ja panostaa muutosjohtamiseen koko organisaatiossa.

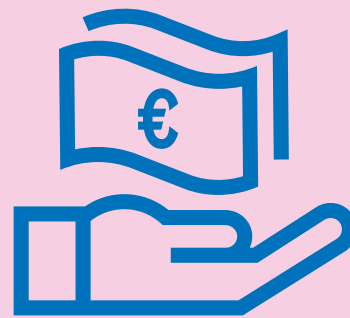


## Kestävien liikennemuotojen osuus ei noussut edellisellä strategiakaudella.

Kestäviä liikennemuotoja ei ole riittävästi edistetty kaupunkistrategian mukaisesti siten, että niiden osuus olisi strategiakaudella 2017–2021 kasvanut. Raitioliikenteeseen panostetaan vahvasti, mutta pyöräliikenteen tavoiteverkko on rakentunut hitaasti. Kävelyn edistäminen on alkuvaiheessa ja toimii niukoilla resursseilla. Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian yhteistyössä on ongelmia, jotka vaikeuttavat kestävä liikenteen edistämistä.

## Kaavoituksessa pyritään säilyttämään viheralueet, mutta niille on osoitettu myös rakentamista.

Kaupunkiympäristön toimiala on pääosin varmistanut viheralueiden säilymisen. Tapausesimerkkien perusteella asemakaavoissa on kuitenkin osoitettu asuntorakentamista luontoalueille, joille sijoittuu uhanalaisia luontotyyppisiä tai joilla elää uhanalaisia lajeja. Tarkastelluissa tapauksissa rakentaminen on kuitenkin ollut hyvin perusteltua ja kaavoja valmisteltaessa on pyritty selvittämään ja mahdollisuuksien mukaan huomioimaan suunnittelualuetta koskevat ajantasaiset luontotiedot ja selvitykset. Kaavoituksessa joudutaan sovittamaan luontoa ja virkistysalueita koskevia tavoitteita yhteen asuntotuotantoa koskevien tavoitteiden kanssa.

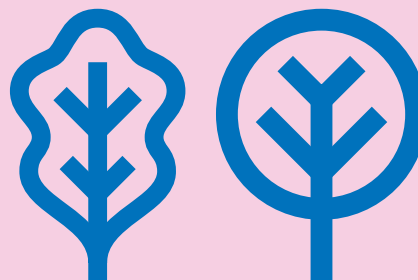


## Kaupunki on toteuttanut toimenpiteitä kävelyn, autoilun ja logistiikan sujuvoittamiseksi keskustassa.

Toimenpiteillä ei kuitenkaan ole vielä havaittavissa merkittäviä vaikutuksia. Maanalaiseen huoltotunneliin liittymistä on pyritty edistämään, mutta sille ei toistaiseksi ole riittävästi kannustusta. Kaupungin sisällä on näkemuseroja keskustan kehittämisestä esimerkiksi sen suhteen, kuinka merkittävä vaikutus autoilijoilla on keskustan elinvoimalle.

## Asukkaiden turvallisuuden tunteessa ei ole tapahtunut suuria muutoksia.

Helsinki koetaan pääosin hyvin turvalliseksi paikaksi, mutta turvallisuuden tunne on hieman heikentynyt. Turvallisuuden tunteessa alueiden välillä on huomattavia eroja, mutta ne ovat kuitenkin pysyneet samansuuruisina jo useamman vuoden. Nuorten tekemät henkilöihin kohdistuvat vakavat rikokset ovat kasvussa. Toisaalta häiriökäyttäytymistä ja ilkivaltaa koskevista poliisin hälytystehtävistä on havaittavissa selkeää laskua. Lasten koulumatkojen turvallisuus on parantunut pidemmällä aikavälillä.



# Tarkastuslautakunnan toiminta

## Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen lakisääteinen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä sekä kuntalain mukaisen tavoite-, tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä valvoo kuntalaissa määritellyn sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastuslautakunta on kaupungin toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumaton.

Kaupunginvaltuusto nimesi 2.8.2021 tarkastuslautakunnan toimikaudeksi 2021–2025. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan arviointeja valmistellaan kahdessa toimikunnassa, joiden kokoonpanot on esitelty seuraavalla sivulla. Toimikuntien vastuualuejako on arviointikertomuksen liitteessä.

Tarkastusvirasto avustaa tarkastuslautakuntaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen arvioinnissa sekä sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa. Lisäksi tarkastusvirasto avustaa kaupungin tilintarkastajaa lakisääteisessä tilintarkastuksessa.

Vuonna 2022 tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja Timo Terävä. Arviointitoiminnasta vastasi arviointipäällikkö Minna Tiili, tarkastustoiminnasta tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist ja sidonnaisuusilmoitusten valvonnasta controller Vilma Lamminpää. Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen. Tarkastusvirastossa työskenteli yhteensä 17 henkilöä.

## Arviointitoiminta

Kuntalaissa määritellyn tehtävänsä mukaisesti lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointiin liittyvät havainnot ja suositukset esitetään tässä arviointikertomuksessa.

Arviointikertomuksen taustamateriaaliin voi tutustua osoitteessa [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi).

Arviointikertomus on kaupunginvaltuuston käsiteltävänä 21.6.2023. Ennen kertomuksen valtuustokäsittelyä tarkastuslautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot ja toimittaa ne valtuustolle tiedoksi. Kaupunginhallituksen tulee antaa loppuvuodesta valtuustolle selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Tarkastuslautakunnan arviointityötä tehdään suunnitelmallisesti. Lautakunta on linjannut 14.12.2021 hyväksymässään toimintasuunnitelmassa, että vaihtuvista arviointiaiheista suurin osa kytkeytyy kaupunkistrategiaan, ja valtuustokauden aikana ne kohdistuvat strategian kaikkiin pääkohtiin.

Arviointikertomuksen sisällysluettelo perustuukin pääosin kaupunkistrategian painopistealueisiin. Vuosittain toistuvia arviointiaiheita ovat sitovien tavoitteiden toteutuminen, talouden arviointi ja suositusten vaikuttavuuden seuranta. Vuosittain vaihtuvat arviointiaiheet päätetään kunkin vuoden arviointisuunnitelmassa.

Vuoden 2022 arviointisuunnitelma valmisteltiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä, ja lautakunta hyväksyi sen 10.5.2022. Suunnitelman valmistelussa otettiin huomioon valtuutettujen, valtuustoryhmien ja kaupungin johdon esittämät arviointiaiheehdotukset sekä kuntalaisten Kerro kantasi -palvelussa esittämät ehdotukset. Lautakunta päivitti arviointisuunnitelmaa 13.9.2022 sisällyttäen siihen henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä Sarastian käyttöönottoa koskevan aiheen.

Arviointikertomusta valmisteltiin vuoden aikana kahdessa toimikunnassa, jotka käsitelivät kokouksissaan arviointien toteuttamissuunnitelmat, arviointimateriaalit ja arviointikertomuksen tekstiluonnokset. Lisäksi toimikunnat tekivät yhteensä kuusi arviointikäyntiä keskushallintoon, toimialoille ja konserniyhteisöön. Pääosan käytännön arviointityöstä toteuttavat tarkastusviraston työntekijät. Arviointi perustuu kriteereihin, joiden lähteinä voivat olla esimerkiksi lainsäädäntö, kaupunkistrategia tai muut aihetta koskevat kaupungin linjaukset. Arviointiin tietoperustan muodostavat tyypillisesti asiakirjat, haastattelut, kirjalliset tietopyynnöt ja tilastotiedot. Arviointikertomuksessa esitetyt johtopäätökset ja suositukset perustuvat arviointiaineistoista tehtyihin havaintoihin.

Toimikuntien arviointityötä koordinoivat toimikuntien sihteerit. Lautakunnan 1. toimikunnan sihteerinä



# Tarkastuslautakunnan kokoonpano

## 1. toimikunta



**Vpj. Dani Niskanen**  
Varajäsen Leila Kaleva



**Iida Haglund**  
Varajäsen Juha Christensen



**Jussi Junni**  
Varajäsen Virve Magdaleno



**Terhi Peltokorpi**  
Varajäsen Jukka Ihanus

## 2. toimikunta



**Pj. Nuutti Hyttinen**  
Varajäsen Marika Sorja



**Nita Austero**  
Varajäsen Pertti Hyvärinen



**Sandra Hagman**  
Varajäsen Jani Valpio



**Mikael Jungner**  
Varajäsen Kimmo Niemelä



**Petrus Pennanen**  
Varajäsen Antonia Åkerberg

toimi johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Jäske ja 2. toimikunnan sihteerinä johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen. Johtava tuloksellisuustarkastaja Aija Kaartinen vastasi arviointityön menetelmällisistä tuesta ja koulutuksesta. Arviointipäällikkö ja johtavat tuloksellisuustarkastajat vastaavat arviointityön laadunvarmistuksesta. Sisäisen laadunvarmistuksen lisäksi arviointimuistiodien ja arviointikertomustekstien sisällön oikeellisuus tarkistutetaan arviointikohteilla.

Kuviossa 1 esitetään, miten tarkastuslautakunnan arviointityö ajallisesti etenee.

### Tarkastustoiminta

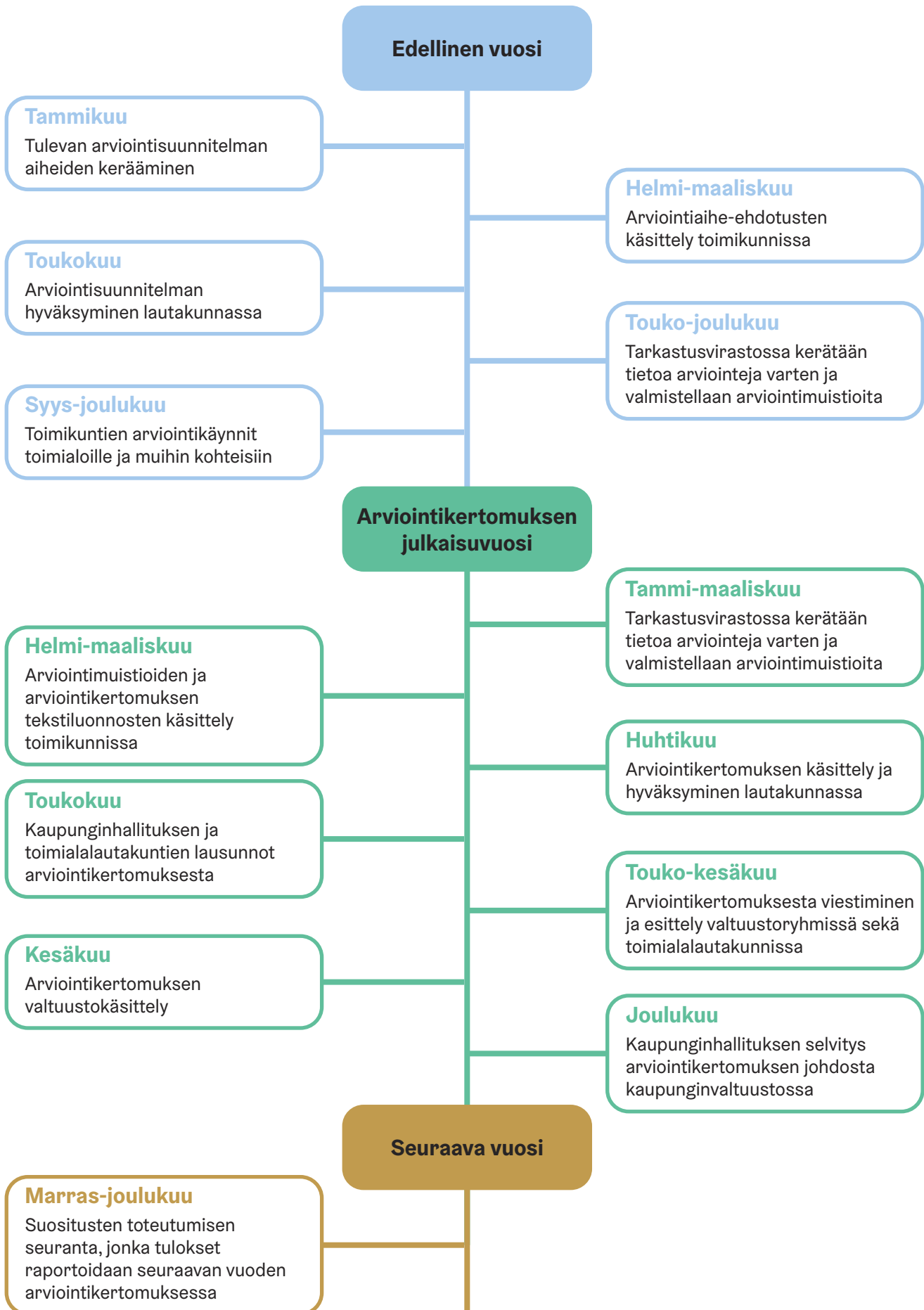
Helsingin kaupungin tilikausien 2019–2022 tilintarkastajana on toiminut KPMG Oy Ab. Päävastuullinen tilintarkastaja JHT, KHT Jorma Nurkkala antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2022 tilintarkastuksesta

ja esitteli tarkastuksen havaintoja lautakunnan kokouksissa. Tilintarkastuskertomus ja julkinen yhteenvetoraportti vuoden 2022 tilintarkastuksesta käsitellään valtuustossa 21.6.2023.

### Sidonnaisuusilmoitusten valvonta

Kuntalain mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Vuonna 2022 lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset kokouksissaan 31.5. ja 8.11.2022. Valtuuston käsitellyssä ilmoitukset olivat 22.6. ja 7.12.2022. Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa.

Kuvio 1. Tarkastuslautakunnan arviointityön vuosikello



# Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi

## Aiempaa pienempi osa tavoitteista toteutui

Vuoden 2022 talousarviossa oli yhteensä 33 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan niistä 14 eli 42 prosenttia toteutui. Myös tilinpäätöksessä arvioitiin 14 tavoitetta toteutuneeksi. Toteumaprosentti oli 14 prosenttiyksikköä heikompi kuin edellisenä vuonna 2021.

Tilinpäätöksessä arvioitiin 19 sitovaa toiminnan tavoitetta toteutumattomaksi, mikä on yksi enemmän kuin tarkastuslautakunta arvioi. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan yhden tavoitteen toteutumiseen ei voitu ottaa kantaa. Sosiaali- ja terveystoimialalla oli tavoitteena, että palvelut ovat lähellä kaupunkilaisia ja helposti saavutettavissa. Terveysasemien hoitotakuun ja suun terveydenhuollon yhteydensaannin mittareille ei kuitenkaan ollut asetettu tavoitearvoja talousarviossa, vaan vasta talousarvion ensimmäisen toteutumisen yhteydessä kaupunginkansliaan toimituksessa dokumentointikuvauksessa. Lisäksi mittarit olivat toimialan mukaan osittain epäluotettavia, koska tietokannasta puuttuu ammattinimikkeitä. Näiden seikkojen vuoksi tarkastuslautakunta katsoo, että tavoitteen ja sen kahden mittarin toteutumista ei voitu arvioida.

## Tavoitteiden mittareiden toteumaprosentti oli parempi kuin vuonna 2021

Tavoitteiden toteutumista kuvaavia mittareita oli yhteensä 59. Niistä 58 prosenttia toteutui (kuvio 2), mikä on hieman suurempi osuus kuin edellisvuonna (55 prosenttia). Tarkastuslautakunnan arvion mukaan kahden mittarin toteutumista ei voitu arvioida, koska talousarviossa niille ei ollut asetettu tavoitetasoa. Mittarit olivat edellä mainitut hoitotakuun ja suun terveydenhuollon mittarit.

Talousarvion noudattamisohjeiden mukaan sitova tavoite katsotaan toteutuneeksi, jos kaikki sen talousarviossa määritellyt mittarit toteutuvat. Yhdenkin mittarin toteutumattomuus tarkoittaa sitä, ettei tavoite toteudu. Toimialojen tavoitteilla on vaihteleva määrä mittareita. Mikäli tavoitteelle on asetettu runsaasti mittareita ja yksikin jää toteutumatta, tavoite jää toteutumatta.

## Keskushallinnon sitovat tavoitteet toteutuivat parhaiten

Kuviosta 3 nähdään, että keskushallinnon sekä sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteet toteutuivat parhaiten. Keskushallintoon kuuluvat kaupunginkanslia, tarkastusvirasto ja keskushallinnon liikelaitokset. Keskushallinnon tavoitteista hieman yli puolet toteutui. Tähän vaikutti se, että keskushallinnon 14 tavoitteesta vain kahdella oli enemmän kuin yksi mittari.

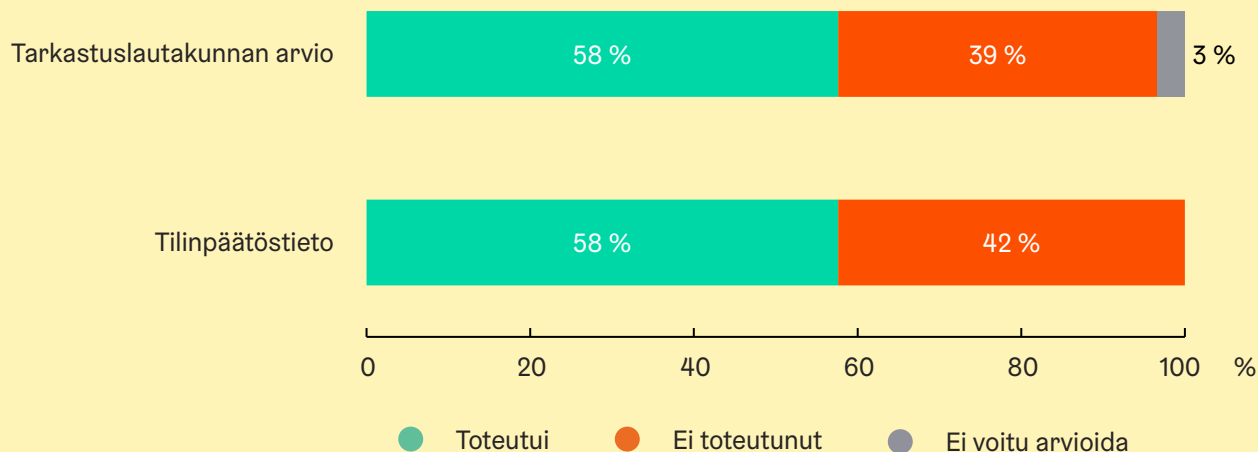
Kaupunginkansliassa tavoitteita oli kuusi, ja niistä toteutui viisi. Tavoitteilla oli kahdeksan mittaria, joista toteutui seitsemän. Toteutumatta jäi aloitettujen asuntojen määrän tavoite, joka oli yhteinen kaupunkiympäristön toimialan kanssa. Syitä asuntotuotannon hiljenemiseen ovat vuoden 2021 lopulla alkanut jyrkkä rakentamiskustannusten kasvu sekä helmikuussa 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta käynnistynyt energian, kuluttajahintojen ja korkojen voimakas nousu. Esimerkkejä toteutuneista tavoitteista olivat kaupunkiuudistusalueiden investointisuunnitelman tekeminen sekä käyttömenojen kasvua ja kokonaisinvestointien tasoa ohjaavat tavoitteet.

Sekä tarkastusvirastolla että Palvelukeskusliikelaitoksella oli yksi sitova tavoite ja sillä mittari, joka toteutui. Rakentamispalvelu Staralla oli kolme tavoitetta, joista yksi toteutui. Toteutumatta jäivät tapaturmataajuuden ja uusiutuvan dieselin osuuden tavoitteet. Uusiutuvan dieselin tavoite ei Staran mukaan toteutunut, koska henkilöstöllä on epäluuloja uusiutuvan dieselin sopivuudesta työkoneisiin, ja koska työntekijät uskovat säästävänsä tankkaamalla fossiilista polttoainetta. Staran sopimushinnalla uusiutuva diesel on kuitenkin lähes samanhintaista kuin fossiilinen diesel.

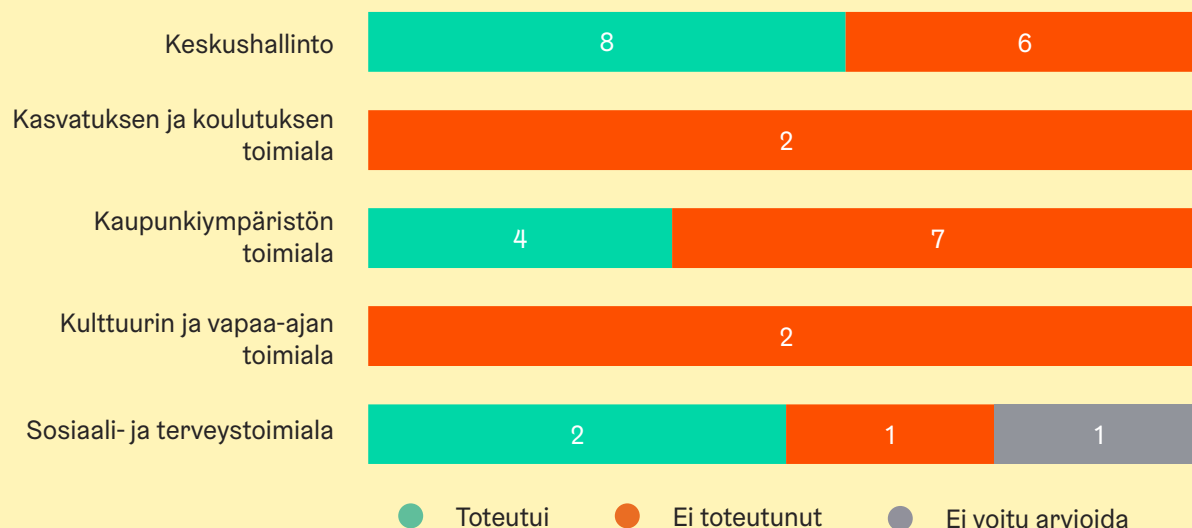
Talouhallintopalveluliikelaitoksella (Talpa) oli kaksi sitovaa toiminnan tavoitetta ja kummallakin yksi mittari. Sekä taloudellisen tuloksen että asiakastytytyväisyyden tavoitteet jäivät toteutumatta. Työterveysliikelaitoksen ainoa tavoite liittyi asiakaskokemukseen, ja sen mittari ei saavuttanut tavoitetasoaan.

Kaupunkiympäristön toimialan viidestä sitovasta tavoitteesta toteutui kaksi. Mittareita oli 14, ja niistä toteutui yhdeksän. Kaupunkilaiskokemuksen ja kaupungin

**Kuvio 2. Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien tavoitteiden mittareiden toteutuminen vuonna 2022, prosenttia**



**Kuvio 3. Sitovien tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2022, kappaletta**



kasvun edistämisen tavoitteissa mittarit eivät saavuttaneet tavoitetasoaan asiakastyytyvyydessä katujen hoitoon, asiakaspalautteeseen vastaamiseen tavoiteajassa eikä uusien asuntojen rakentamisen aloituksissa. Tilakannan ekologisuuden edistämisen tavoitteessa rakennusten pitkän tähtäimen suunnitelmiin (PTS) liittyvät mittarit eivät toteutuneet, koska huoltojärjestelmä ei ollut siihen valmis eikä suunnitelmia sen vuoksi tehty suuria määriä. Kaupunkiuudistusalueiden investointisuunnitelman ja ekologisen kestävyuden edistämisen tavoitteet ja kaikki niiden mittarit toteutuivat. Jälkimmäisen tavoitteen mittarit koskivat esimerkiksi lämpöpumppujen asentamista kiinteistöihin ja ilmanvaihtokoneiden käyntiaikoja.

Kaupunkiympäristön toimialaan sisältyivät myös pelastuslaitos ja liikenneliikelaitos. Pelastuslaitoksen kolmesta sitovasta tavoitteesta toteutui yksi. Kullakin tavoitteella oli yksi mittari. Toteutumatta jäivät onnettomuuksien ehkäisyn ja ensihoidon tavoitteet. Ensimmäisen tavoitteen mittarin turvallisuuspisteet jäivät niukasti tavoitteesta, ja ensihoidon mittarissa tavoittamisviive ei alittanut tarpeeksi suuressa osassa tehtäviä. Pelastustoiminnan toimintavalmiuden tavoite toteutui.

Liikenneliikelaitoksen (HKL) kolmesta tavoitteesta toteutui yksi: HKL:n talouden pysyminen tasapainossa eli tilikauden tuloksen tuli olla vähintään nolla.

Tavoitteet metroliikenteen ajamattomien lähtöjen määrästä ja asiakastyytyväisyydestä eivät toteutuneet. Siitä lähtien, kun Pääkaupunkiseudun kaupunkiliikenne Oy perustettiin vuoden 2022 alussa, HKL on vastannut vain metron liikennöinnistä ja infrastruktuurista.

## Maisa-asiakasportaali on laajasti käytössä sosiaali- ja terveystoimialan palveluissa

Sosiaali- ja terveystoimialan neljästä tavoitteesta toteutui kaksi. Tavoitteiden 10 mittarista toteutui viisi, toteutumatta jäi kolme, ja kahta mittaria ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan voitu arvioida. Kaksi tavoitetta toteutui, koska Maisa-asiakasportaali oli käytössä kaikissa palveluissa ja ympärivuorokautisen hoidon laitoshoidossa olevien osuus väheni. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisyntavoite ei toteutunut, koska viidestä mittarista yksi ei toteutunut. Kyse oli kotihoidon asiakkaille tehtyjen liikkumissopimusten osuudesta. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan yhden tavoitteen toteutumista ei voitu arvioida, koska terveysasemien hoitotakuun mittareille ei ollut asetettu tavoitearvoja talousarviossa vaan vasta dokumentointikuvauksessa. Mittarit olivat myös toimialan mukaan osittain epäluotettavia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kaksi tavoitetta eivät toteutuneet, mutta kymmenestä mittarista seitsemän saavutti tavoitetasonsa. Toteutumattomat mittarit koskivat hyvinvointiprofiiliin sosiaalisten taitojen tuloksia, kestävään kehitykseen liittyvän materiaalin käyttöönottoa varhaiskasvatuksessa ja oppilaan kokemusta omasta osallisuudestaan. Sen sijaan esimerkiksi mittarit lasten kavereista varhaiskasvatuksessa, lukiolaisten kokemuksesta osallisuudestaan ja oppisopimusten määrän kasvusta toteutuivat.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla oli kaksi sitovaa toiminnan tavoitetta, joista kumpikaan ei toteutunut. Toiminnan jälleenrakentaminen -tavoitteen mittarina oli palauttaa käyntikerrat koronapandemiaa edeltävälle tasolle. Mittari toteutui 98-prosenttisesti ja tulokseen vaikuttivat vielä alkuvuoden 2022 rajoitusten vuoksi suljettuna olleet palvelut. Toiminnan tehostaminen -tavoitteen mittarina olivat euromääräiset rajat yksikkökustannuksille kaikissa palveluissa. Mittari ei toteutunut, koska yksikkökustannukset toteutuivat tavoitetasoa alempana ainoastaan kulttuuripalveluissa.

## Koronapandemian vaikutus sitovien tavoitteiden toteutumiseen

Koronapandemia näkyi vielä vuonna 2022 muun muassa kasvatuksen ja koulutuksen toimialan osallisuuden kokemuksen mittareissa. Sosiaali- ja

terveystoimialalla koronapandemian aiheuttaman hoitovelan purku vaikutti merkittävästi tavoitteiden toteutumiseen. Kulttuurin ja vapaa-ajan palvelut olivat vielä vuoden 2022 alussa suljettuina rajoitusten vuoksi, mikä vaikutti suoraan sitovien tavoitteiden toteutumiseen.

Kaupunginvaltuusto on käsitellyt ja hyväksynyt tavoitteiden poikkeamat kokouksessaan 1.3.2023.

## Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2022 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 42 prosenttia ja mittareista 58 prosenttia. Sitovat tavoitteet toteutuivat parhaiten kaupunginkansliassa, jossa tosin enemmistöllä tavoitteista oli vain yksi mittari. Merkittävä yhteinen tavoite kaupunkiympäristön toimialan kanssa aloitettujen asuntojen määrästä ei kuitenkaan toteutunut. Koronapandemia vaikutti vielä vuonna 2022 kasvatuksen ja koulutuksen toimialan, sosiaali- ja terveystoimialan ja erityisesti kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteiden toteutumiseen. Staran sitova toiminnan tavoite uusiutuvan dieselin osuuden nostamisesta ei toteutunut, koska henkilöstö ei ollut sitoutunut tavoitteeseen.

Tarkastuslautakunnan arvio tavoitteiden toteutumisesta poikkesi tilinpäätöksen arviosta kahden mittarin osalta. Niiden toteutumista ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan voitu arvioida, koska terveysasemien hoitotakuun mittareille ei ollut asetettu tavoitearvoja talousarviossa vaan vasta dokumentointikuvauksessa. Mittarit olivat myös toimialan mukaan osittain epäluotettavia.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- ▶ asettaa sitovien toiminnan tavoitteiden mittarit siten, että myös niiden tavoitearvot kuvataan talousarviossa.

rakentamispalveluliikelaitoksen (Stara) tulee

- ▶ jatkossa varmistaa henkilöstön sitoutuminen sitovien toiminnan tavoitteiden toteuttamiseen.

# Konsernille asetetut tavoitteet

## Tavoitteiden asettaminen konserniyhteisöille muuttui vuoden 2022 talousarviossa

Vuoden 2021 talousarvioon asti kaupunginvaltuusto asetti ”tytäryhteisökohtaisia tulostavoitteita kaupungin avustusta saaville tytäryhteisöille sekä muille keskeisimmille tytäryhteisöille.” Vuoden 2021 talousarviossa oli määritelty 32 kaupunginvaltuustolle raportoitavaa tavoitetta yhteensä 26 tytäryhteisölle. Vuoteen 2021 asti tavoitteet olivat siis kaupunginvaltuuston asettamia ja kaupunginvaltuustolle raportoitavia, mikä tarkoitti sitä, että tavoitteiden toteutumatta jääminen käsiteltiin kaupunginvaltuustossa.

Vuoden 2022 talousarviosta alkaen kaupunginvaltuusto ei enää ole asettanut tytäryhteisöille toiminnan tavoitteita. Talousarviossa todetaan, että ”omistajastrategioiden myötä luovutaan erillisestä vuotuisesta talousarviotavoitteiden asettamisprosessista”. Samalla on luovuttu siitä käytännöstä, että toteutumatta jääneet tavoitteet vietäisiin valtuuston käsittelyyn. Talouden tavoite on asetettu markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille muodossa ”Kaupungin osingonjakoon liittyvänä tavoitteena keskeisten markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjensä osalta on, että yhtiöt jakavat suunnitelmakaudella noin puolet tuloksestaan osinkona. Kaupungin arvioidaan saavan vuonna 2022 osakeomistuksistaan osinkoa yhteensä noin 43 miljoonaa euroa.”

Toiminnan tavoitteet on asettanut kaupunginhallitus päättäessään omistajastrategioista. Talousarviossa 2022 niistä on esitetty kaupungin avustusta saavien tytäryhteisöjen ja eräiden muiden keskeisten tytäryhteisöjen omistajastrategioiden tavoitteet.

Kuntalain 14 §:n 2 momentin mukaan valtuusto päättää muun muassa kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta sekä omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Kuntalain 110 §:n 2 momentin mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 7 luvun 1 momentin 18 kohdan mukaan, ellei toimivallasta ole muutoin säädetty tai määrätty, kaupunginvaltuusto päättää osana talousarviota ja -suunnitelmaa toimialoille ja liikelaitoksille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, asettaa tytäryhteisöille ja kaupungin määräysvallassa oleville säätiöille tavoitteita sekä kaupunkikonsernille yhteisiä tavoitteita.

Kaupunginkanslian oikeuspalvelujen käsityksen mukaan kaupunginvaltuusto on asettanut talousarvion yhteydessä tavoitteita kaupunkikonsernille haluamassaan laajuudessa, kuten kuntalaki ja hallintosääntö edellyttävät. Valtuuston ohella kaupunginhallitus asettaa tavoitteita delegoidun toimivallan nojalla tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden hyväksymisen yhteydessä. Oikeuspalvelut katsoo, että kaupunginvaltuusto on talousarvion yhteydessä päättänyt, minkä tytäryhteisöjen omistajastrategioissa määritellyt tavoitteet ja mittarit esitetään talousarvion osana.

## Valtuusto on delegoinut konsernin tavoitteista päättämisen kaupunginhallitukselle

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 1.3.2023 konserniohjeen, joka muutti kaupunginvaltuuston asemaa tytäryhteisöjen tavoitteiden asettamisessa. Aiemman konserniohjeen mukaan kaupunginvaltuusto asetti ”talousarviossa markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille sekä muille kaupungin merkittävimmille tytäryhteisöille taloudellisia ja/tai toiminnallisia tavoitteita, joilla pyritään varmistamaan, että yhteisöjen toiminta on kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaista.” Vuoden 2022 talousarviosta päätettäessä syksyllä 2021, samoin kuin vuoden 2023 talousarviosta päätettäessä syksyllä 2022, oli vielä voimassa edellä mainittu konserniohjeen määräys. Sitä ei kuitenkaan vuoden 2022 ja 2023 talousarvioissa noudatettu, eli ei otettu huomioon, että konserniohjeen mukaan kaupunginvaltuuston olisi tullut asettaa talousarviossa tavoitteita.

Oikeuspalvelut katsoo tavoitteiden asettamiseksi sen, että valtuusto on talousarvion yhteydessä päättänyt, minkä tytäryhteisöjen omistajastrategioissa määritellyt tavoitteet ja mittarit esitetään talousarvion osana. Tarkastuslautakunta katsoo, ettei tämä ole tavoitteiden asettamista. Vuoden 2022 talousarviossa on eksplisiittisesti todettu, että erillisestä vuotuisesta talousarviotavoitteiden asettamisprosessista on luovuttu. Valtuusto ei ole asettanut yhteisöille toiminnan tavoitteita, vaan kaupunginhallitus.

28.2.2023 asti voimassa olleen konserniohjeen mukaan ”kaupunginvaltuusto päättää omistajapolitiikan ja strategian sekä konserniohjauksen periaatteista sekä kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista”. Uudessa konserniohjeessa konsernijohton tehtäviä ei enää määritellä, vaan todetaan, että kaupungin konsernijohton tehtävistä on säädetty kuntalaissa ja määrätty kaupungin hallintosäännössä. Niiden mukaan kaupunginvaltuusto on tavoitteista

päättävä taho. Hallintosäännössä tosin on sanamuoto ”ellei toimivallasta ole muutoin säädetty tai määrätty”. Vastaava ehdollisuus on myös kaupunginhallituksen toimivallassa: ellei toimivallasta ole muutoin säädetty tai määrätty, kaupunginhallitus ”vastaa konserniohjauksen ja valvonnan järjestämisestä sekä asettaa yhteisöille ja säätiöille, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, tavoitteita sekä seuraa niiden toteutumista”. Tämä kaupunginhallituksen tehtävä on toteutunut, kun se on asettanut tytäryhteisöille tavoitteet osana omistajastrategioita.

Sekä uuden että vanhan konserniohjeen mukaan kaupunginhallitus hyväksyy tytäryhteisökohtaiset omistajastrategiat. Uuden konserniohjeen mukaan ”kaupunginvaltuusto voi vuosittain asettaa merkittävimmille tytäryhteisöille tavoitteita kaupungin talousarviossa”. Tämä mahdollisuus on siis edelleen olemassa, mutta se on melko teoreettinen. Hallintosäännön mukaan se edellyttää, että kaupunginhallituksen konsernijaosto tekee kaupunginhallitukselle esityksen tytäryhteisöille ja -säätiöille asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista ja kaupunginhallitus edelleen tekee kaupunginvaltuustolle päätösehdotuksen. Käytännössä siis kaupunginkanslian tulee valmistella konsernijaostolle

päätösehdotus, jossa konsernijaosto esittäisi kaupunginhallitukselle, että kaupunginhallitus esittäisi valtuustolle, että valtuusto asettaisi tietyille tytäryhteisöille tietyjä tavoitteita. Lisäksi kansliapäälliköllä on kaupunginhallituksen ja konsernijaoston esittelijänä oikeus esittää valtuustossa hyväksyttäviä tavoitteita. Myös pormestari voi ottaa kaupunginhallituksen tai sen jaoston toimivaltaan kuuluvan asian esiteltäväkseen tai määrätä viranhaltijan asian esittelijäksi.

### **Merkittävimmälle yhtiölle ei ole asetettu tavoitteita vuosien 2022 ja 2023 talousarvioissa**

Helen Oy on Helsingin kaupungin merkittävin tytäryhtiö. Siitä huolimatta sille ei ole asetettu tavoitteita kaupungin talousarviossa vuosina 2022 ja 2023. Tämä johtuu siitä, että tavoitteiden asettaminen kaupungin talousarviossa kytkettiin omistajastrategioihin vuoden 2022 talousarviosta alkaen, mutta Helen Oy:lle hyväksyttiin omistajastrategia vasta 27.2.2023 kaupunginhallituksessa. Yhtiö oli aloittanut toimintansa jo 1.1.2015, mutta omistajastrategia määriteltiin vasta kahdeksan vuotta myöhemmin.



## Tytäryhteisöjen tavoitteilla ei läheskään aina ole tavoitearvoa

Vuoden 2022 talousarviosta alkaen tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille muuttui myös siten, että vain osalla tavoitteista tai niiden mittareista on tavoitearvot. Konserniohjeen mukaan ”Omistajastrategioissa määriteltyjen avainmittareiden avulla seurataan, miten hyvin tytäryhteisöt etenevät kohti asetettuja pidemmän aikavälin tavoitteita. Avainmittareille ei pääsääntöisesti määritellä kaupunkiomistajan toimesta erillisiä vuotuisia tavoitearvoja vaan se on tytäryhteisöjen hallitusten tehtävänä ja vastuulla. Konsernijohto ja kaupunginkanslia pyrkivät kuitenkin tukemaan tytäryhteisöjä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja voivat asettaa omistajastrategiassa määritellyille tavoitteille ja niiden avainmittareille tarkempia vuosittaisia tavoite- tai raja-arvoja.”

Konsernille asetettavat tavoitteet eivät noudata samoja periaatteita kuin emokaupungille asetettavat tavoitteet. Emokaupungin puolella mittareille on asetettava aina tavoitearvot. Tämä eroavaisuus voi olla oikeudellisesta näkökulmasta perusteltua, koska valtuuston ohjaus ei sido oikeudellisesti tytäryhteisöjä.

## Tavoitteiden toteutumiseen on haastavaa ottaa kantaa

Vuoden 2022 talousarviossa esitettiin 24 tytäryhteisön omistajastrategioiden mukaiset tavoitteet, joita oli yhteensä 113. Aikaisempina vuosina tarkastuslautakunta on arvioinut tytäryhteisöille talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden toteutumista. Koska talousarviossa 2022 ei tytäryhteisöille ole enää asetettu valtuustolle raportoitavia tavoitteita, ja omistajastrategioiden mukaisia tavoitteita ja niiden mittareita on nykyisen mallin mukaan hyvin suuri määrä, tarkastuslautakunnan ei ollut tarkoituksenmukaista arvioida kaikkien tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutumista vuonna 2022. Tavoitearviointi kohdistettiin Elinvoima ja markkinointi-yhteisöryhmään kuuluvien tytäryhteisöjen tavoitteisiin.

Elinvoima ja markkinointi-yhteisöryhmään kuuluville kuudelle tytäryhteisölle oli asetettu yhteensä 26 omistajastrategian mukaista tavoitetta, joista yhteisöraportoinnin mukaan toteutui 18. Tarkastuslautakunta ei voinut ottaa kantaa valtaosaan tavoitteista, sillä tavoitteille ja niiden mittareille ei ole juurikaan asetettu tavoitetiloja tai kehityssuuntia. Tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutumiseen ei siten ole mielekästä raportoida tarkemmin arviointikertomuksessa.

Tilinpäätösraportoinnissa kaupunginkanslia on kuitenkin arvioinut 113 tavoitteen toteutumista. Tilinpäätösraportoinnin mukaan tavoitteista toteutui 84 eli 74

prosenttia, ja tavoitteista 29 jäi toteutumatta eli 26 prosenttia. Yhteisöraportoinnissa ja tilinpäätösraportoinnissa tavoitteiden toteutumisesta on dokumentoitu eri tavoin. Yhteisöraportoinnissa tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on annettu vaihtoehdoksi ”Toteutui osittain”. Tilinpäätöksessä tavoitteiden toteutuminen on esitetty muodossa ”Toteutui” tai ”Ei toteutunut” emokaupungin ohjeistuksen mukaisesti. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan osa tavoitteiden mittareista on niin tulkinnanvaraisia, että niiden toteutumiseen on haastavaa ottaa kantaa.

## Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan tulkinnan mukaan kaupunginvaltuuston päätösvalta konsernin tavoitteiden asettamisessa on käytännössä delegoitu kaupunginhallitukselle kaupunginvaltuuston 1.3.2023 hyväksymällä konserniohjeella. Kaupungin oikeuspalvelujen mukaan Helsingissä omaksuttu uusi menettely on kuntalain ja hallintosäännön mukainen. Tarkastuslautakunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kaupunginvaltuusto ei ole enää vuoden 2022 talousarviosta alkaen käytännössä asettanut toiminnan tavoitteita tytäryhteisöille. Jos kaupunginvaltuusto haluaisi jatkossa tavoitteita asettaa, on siihen olemassa teoreettinen mahdollisuus. Kaupunginvaltuustolla ei kuitenkaan ole mitään menettelyä, jolla se voisi ilmaista kaupunginkanslialle toiveensa asettaa tavoitteita tytäryhteisöille.

Tarkastuslautakunta pitää olennaisena puutteena sitä, ettei kaupungin merkittävimmällä tytäryhtiöllä, Helen Oy:llä, ole ollut kaupungin laatimaa omistajastrategiaa kahdeksan ensimmäisen toimintavuoden aikana. Lisäksi yhtiölle ei kahdessa viimeisimmässä talousarviossa ole asetettu tavoitteita kaupungin toimesta.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunginkanslian tulee

- ▶ osana kaupungin talousarviota valmistella merkittävimmille tytäryhteisöille asetettavia, kaupunginvaltuustolle raportoitavia tavoitteita. Nämä voivat olla valikoituja omistajastrategioiden mukaisia tavoitteita, kuitenkin siten, että mittareille asetetaan tavoitetasot, joiden perusteella tavoitteen toteutumista on mahdollista arvioida.
- ▶ varmistaa, että uusille tytäryhteisöille määritellään omistajastrategia viipymättä, ja että olemassa olevien tytäryhteisöjen omistajastrategiat pidetään ajan tasalla.



# Henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä Sarastian käyttöönotto

Helsingin kaupunki otti henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä Sarastian käyttöön huhtikuussa 2022. Tarkastuslautakunta päätti päivittää vuoden 2022 arviointisuunnitelmaansa, kun kaupungin palkanmaksussa ilmeni vakavia ongelmia. Tarkastuslautakunta kuuli pormestarin, kansliapäällikön, henkilöstöpolitiikan johtajan, digitalisaatiojohtajan, Talpan hallintopäällikön, vakauttamishankkeen johtajan, kaupungin henkilöstöjärjestöjen sekä Sarastia Oy:n toimitusjohtajan näkemyksiä. Tarkastusviraston valmistelijoiden käytössä oli myös asiakirja-aineistoa, kuten Valor Partners Oy:n (Valor) laatima selvitys, ja lisäksi he haastattelivat henkilöstöjohtajaa ja digitalisaatiojohtajaa.

## Sarastia-järjestelmän hankinnan valmistelu tapahtui nopeassa aikataulussa

Hijatiksi kutsuttu henkilöstö- ja palkanlaskentajärjestelmä oli Helsingin käytössä vuodesta 1984 lähtien aina Sarastian käyttöönottoon asti. HR-tietojärjestelmän uudistamista oli valmisteltu jo vuodesta 2010 lähtien. Välivaiheena ennen Sarastian hankinnan selvittämistä kaupunki yritti edetä olemassa olevan järjestelmän pohjalta Hijat2-järjestelmän käyttöönottoon. Neuvottelut CGI:n kanssa kariutuivat keväällä 2020, jolloin kaupungilla oli noin kaksi ja puoli vuotta aikaa Hijatin teknisen tuen päättymiseen vuoden 2022 lopussa.

Kaupunki ryhtyi valmistelemaan Sarastia-järjestelmän hankintaa keväällä 2020, kun Hijat2-projektin epäonnistuminen alkoi varmistua. Henkilöstöosastolla ja digitalisaatioyksikön johdolla oli käsitys, että Helsingin kokoiselle kaupungille vaihtoehtoisia ratkaisuja oli hyvin vähän, etenkin, kun palkanlaskennasta huolehtii kaupungin oma henkilöstö. Järjestelmän soveltuvuuden arvioinnissa ja käyttöönotossa hyödynnettiin Espoon tekemiä selvityksiä ja kokemuksia. Kaupungin tarkoituksena oli hankkia Sarastia ensisijaisesti palkanmaksujärjestelmäksi. Varsinaisen HR-kokonaisjärjestelmän hankinta on tarkoitus toteuttaa vasta sen jälkeen, kun palkanmaksu saadaan vakautettua.

Sarastia Oy laati järjestelmän käyttöönotosta keväällä 2020 esiselvityksen, jonka tekemiseen työpajoissa osallistui edustajia Kanslian henkilöstöosastolta ja digitalisaatioyksiköstä, Talpasta ja Capgeminiä. Esiselvityksen tuloksia käsiteltiin kaupungin johtoryhmässä 23.6.2020, jolloin kaupungin asiantuntijoiden

johtopäätös oli, että ”Sarastia365 HR -ratkaisu soveltuu Helsingin kaupungin palkanlaskennan ja HRM-toimintojen ratkaisuksi”. Johtoryhmälle valmistellussa esityksessä järjestelmän hyötyjä tunnistettiin merkittävästi haasteita enemmän. Haasteina esille nousivat muun muassa kaupungin toimintatapojen muuttaminen ja järjestelmän suorituskyvyn varmistaminen.

Kansliapäällikkö päätti henkilöstö- ja palkkahallinnon järjestelmäpalvelun hankinnasta Sarastia Oy:ltä 3.11.2020. Ennen hankintaa kaupunginhallitus hyväksyi 26.10.2020 Sarastia Oy:n osakkeiden merkinnän ja samana päivänä kaupunginhallituksen konsernijaosto hyväksyi kaupungin sitoutumisen Sarastia Oy:n osakassopimukseen HR-järjestelmähankinnan mahdollistamiseksi. Päätösten perustelujen mukaan sopimusneuvottelut Sarastia Oy:n kanssa olivat käynnistyneet 20.8.2020, eli hankintapäätös tehtiin noin kaksi ja puoli kuukautta neuvottelujen käynnistymisen jälkeen. Esiselvityksen valmistumisesta oli kulunut noin viisi kuukautta. Myös aiheisiin liittyvissä kuulemisissa ja haastatteluissa nousi esille, että uuden järjestelmän hankkimisella oli kiire: mikäli hankinta olisi haluttu tehdä kilpailuttamalla, sitä koskeva linjaus olisi pitänyt tehdä jo keväällä 2019.

Hankinta tehtiin ilman kilpailutusta sidosyksikkö-hankintana, eli se oli nopeasti toteutettavissa. Elokuussa 2020 Sarastia Oy:ssä oli yhteensä 268 osakkeenomistajaa ja osakkeiden merkintähetkellä Helsingin omistususuudeksi arvioitiin 0,04 prosenttia. Kaupungin oikeuspalvelujen laatimassa muistiossa vuodelta 2018 on käsitelty sidosyksikköaseman ehtojen täyttymistä. Lain mukaan sidosyksikköä voidaan pitää hankintalain mukaisena sidosyksikkönä, kun eräiden muiden ehtojen lisäksi kaupunki käyttää yksikköön määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Julkisuudessa sidosyksikköhankinnan lainmukaisuus onkin tästä näkökulmasta kyseenalaistettu.

## Käyttöönoton valmistelussa oli jälkikäteen arvioiden paljon parannettavaa

Hankintapäätöksestä käynnistyi järjestelmän käyttöönottoprojekti, joka oli jakaantunut pääpiirteittäin kolmeen osaan: tekninen muutos, henkilöstöhallinnon muutos ja taloushallintopalvelujen muutos. Jälkikäteen tarkasteltuna näyttää siltä, että projektissa

epäonnistuttiin kaikilla kolmella osa-alueella. Projektin vastuuhenkilöt, henkilöstöjohtaja ja digitalisaatiojohtaja pitivät yhtenä selityksenä projektin epäonnistumiselle kaupungin suurta kokoa ja toimintatapojen hajanaisuutta. Etukäteen oli kuitenkin tiedossa, että Helsingin kaupungilla on lähemmäs 40 000 työntekijää ja noin 3 000 esihenkilöä, ja että toimialat ovat itsenäisiä. Digitalisaatiojohtajan kokoaman juurisyyanalyysin mukaan puutteita oli niin johtamisessa, henkilöstön osaamisessa, toimintamalleissa, teknologiassa kuin datassakin. Henkilöstöjohtajan arvion mukaan yksi suurimmista virheistä tehtiin siinä, kun toimialojen annettiin itse valita, millä toimintatavalla esihenkilöt ja HR osallistuvat tietojen syöttämiseen. Kaupunkitasolla ei vaadittu yhtenäistä toimintamallia.

Tarkastuslautakunnan kuulemisten ja asiakirja-aineiston perusteella yksi suurimmista syistä projektin epäonnistumiselle on ollut epäselvä johtamisvastuu. Sama nousee esille myös Valorin laatimassa selvityksessä. Hankkeelle ei alussa asetettu selkeää omistajaa, jolla olisi ollut vastuu ja resurssit huolehtia hankkeen onnistuneesta toteutuksesta. Henkilöstöjohtaja ja kaupunginkanslian henkilöstöosasto vastasivat sisällöstä ja strategiaosaston digitalisaatioyksikkö hankkeen budjetista ja teknisistä asioista. Johtamisvastuu keskitettiin yhdelle johtajalle vasta 1.7.2022, kun kansliapäällikkö nimitti henkilöstöjohtajan vastamaan kriisistä ja tilanteen vakauttamisesta. Vastuu siirtyi 1.10.2022, kun kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan hallintojohtaja aloitti vakauttamishankkeen johtajana. Hän on pyrkinyt ottamaan haltuun niin prosessien kuin ihmisten johtamiseen sekä järjestelmään liittyvät asiat.

Palkanlaskennasta vastaa taloushallintopalveluliikelaitos Talpa. Palkanlaskentajärjestelmän omistajuus on kuitenkin Stadin HR:llä eli kaupunginkanslian henkilöstöosastolla. Talpan hallintopäällikön mukaan Sarastian esiselvityksen painopiste oli enemmän HR-prosessissa kuin palkanlaskennassa. Valorin selvityksen mukaan käyttöönottoprojektissa ei ollut mukana palkanlaskennan edustajia eli palkkasihteerejä, jotka vastaavat palkanmaksun käytännön toteutuksesta.

Riittämätön muutosjohtaminen oli toistuva teema, joka tuli kuulemisissa esiin. Muutoksen laajuutta ei täysin ymmärretty eikä siihen osattu panostaa riittävästi kaupunginkansliassa, toimialoilla, Talpassa eikä Sarastia Oy:ssä. Erityisesti HR-prosessien ja palkanlaskennan muutosten suuruutta ei osattu arvioida. Valorin selvityksessä todettiin, että hankkeeseen liittyvät riskit tunnistettiin, mutta ne painottuivat tekniseen toteutukseen ja suorituskykyasioihin. Lisäksi hankkeessa oli näkemyseroja siitä, kuinka paljon muutoshallintaan olisi tullut panostaa. Jälkikäteen voidaan todeta, että näin suuren muutoksen toteutukseen ei panostettu tarpeeksi.

Etukäteen oli tiedossa, että palkanmaksun virheitä voi olla paljon, mutta niiden korjaamisen vaatimaa aikaa ja resursseja ei osattu arvioida oikein. Kun projektin

johtoryhmässä tehtiin 23.3.2022 päätös tuotantokäytön aloittamisesta, oli tiedossa, että 6–12 prosenttia palkoista voi olla virheellisiä ensimmäisessä palkkaajossa. Tuolloin uskottiin siihen, että Talpa pystyy korjaamaan suuren osan virheistä ennen kuin palkka menee maksuun asti. Talpan palvelulupaus viiden prosentin palkkavirhetasolla oli, että puuttuvat palkat on laitettu maksuun kahdessa päivässä ja virheelliset palkat on korjattu viidessä päivässä. Tilanteen oletettiin siis olevan suunnilleen sama kuin Hijatin aikana. Kun virheitä oli enemmän ja kun niiden korjaaminen oli hitaampaa kuin vanhassa, palkkasihteereille tutussa järjestelmässä, Talpa ei pystynyt toteuttamaan palvelulupausta. Talpan palvelunhallintajärjestelmää oli suunniteltu jo vuosia, mutta sellaista ei edelleenkään ollut käytössä. Talpa otti tukipyynnöt vastaan sähköpostilla ja asiakaspalvelu ruuhkautui pahasti.

Vakauttamishankkeen johtajan arvion mukaan palkkaproessiin liittyvät toimintatavat ja työnjaot sekä Sarastia-järjestelmän näihin edellyttämät muutokset olivat kaupunkiorganisaatiossa vielä keskeneräisiä siinä vaiheessa, kun järjestelmä otettiin käyttöön. Toisaalta Sarastia Oy:n kyvykkyydessä oli puutteita, ja itse järjestelmän toimintalogiikka, järjestelmän keskeneräisyys ja suorituskykyhaasteet Helsingin kaupungin volyymilla aiheuttivat ongelmia. Kolmas tekijä oli vakauttamishankkeen johtajan mukaan Talpan palkkahallinnon puutteellinen kyvykkyys toimia uuden järjestelmän edellyttämällä tavalla käyttöönottovaiheessa.

Tarkastuslautakunnan kuulemisissa on esitetty lukuisia muitakin syitä sille, miksi projektissa epäonnistuttiin. Yksi selitys on, että projektitiimi oli epätasaisesti ja liian ohuesti resursoitu, ja projektin aikana tapahtui henkilöstövaihdoksia sekä kaupungilla että Sarastia Oy:ssä. Lisäksi budjettipaine ja vanhan järjestelmän alasajon lukkoon lyöty ajankohta ohjasivat aikataulua ja päätöksentekoa liikaa. Aikaikkuna osoittautui liian pieneksi suhteessa Sarastia-järjestelmän ja Helsingin organisaation toiminta- ja muutoksenkykyyn. Teknisempiä syitä olivat jo edellä mainittujen Sarastia-järjestelmään liittyvien syiden lisäksi se, että testausmassa oli liian pieni eikä vanhan järjestelmän konversiodatan virheitä saatu riittävästi korjattua ennen käyttöönottoa. Sarastia Oy:n näkökulmasta katsottuna kaupungilla oli järjestelmälle toiveita, joita valmisohjelma ei pysty toteuttamaan. Yhtiön mukaan Sarastia 365 HR -ohjelma toimii sovitusti. Valorin selvityksen mukaan Sarastia Oy:n toimituskyky oli ääriarajoilla suhteessa Helsingin tarpeeseen.

Jälkikäteen arvioiden kaupungin esihenkilöiden ja Talpan palkanlaskijoiden koulutus ja muutokseen sitouttaminen ei myöskään ollut riittävä. Koulutus-tapahtumia oli paljon, mutta kaupunginkanslialla ei ole tietoa, osallistuivatko kaikki esihenkilöt koulutuksiin. Henkilöstöjärjestöjen näkemyksen mukaan koulutusten ongelma oli, että niissä järjestelmää ei päässyt itse käyttämään. Käyttöä otettaessa ohjeet olivat vielä puutteellisia.

## Käyttöönoton jälkeen kaupunki epäonnistui viestinnässä

Sarastia-järjestelmä avautui henkilöstölle 12.4.2022 ja ensimmäinen isompi palkka-ajo tehtiin 14.4. Työnantajan edustajien näkemys oli koko huhtikuun ajan ja vielä toukokuun alussa se, että palkoissa on ollut virheitä odotuksien mukaisesti alle viisi prosenttia. Henkilöstöjärjestöjen mukaan oli hämmäntävää, kun työnantaja tuntui elävän eri todellisuudessa kuin henkilöstö. Henkilöstöjärjestöille välittyi kuva, että työnantaja vähätteli ongelmia sekä käyttöönoton valmisteluvaiheessa että käyttöönoton jälkeen.

Kaupunki ajautui kesällä tiiviin mediahuomion kohteeksi, ja ongelmien seuranta on jatkunut siitä lähtien. Helsingin Sanomat aloitti tiiviimmän raportoinnin Helsingin kaupungin palkanmaksuongelmista kesäkuussa 2022. Jälkikäteen tarkasteltuna vaikuttaa selvältä, että kaupunki ei onnistunut kriisiviestinnässä. Tämä on hämmäntävää, koska Sarastia-projektin johtoryhmässä oli maaliskuussa 2022 se käsitys, että viestinnän ja kriisiviestinnän suunnitelmat ovat todella hyvällä tasolla. Valorin selvityksen mukaan ulkoisen viestinnän tuki henkilöstöjohtajalle ei aluksi ollut riittävää, ja tukea lisättiin asteittain. Viestintään liittyvä vastuunjako koettiin epäselväksi. Kesäkuun puolesta välistä alkaen päävastuun viestinnästä otti pormestari.

Henkilöstöjärjestöjen näkemyksen mukaan kaupungin viestintä henkilöstön suuntaan on ollut eri vaiheissa puutteellista. Elokuussa aloitetut Helsinki-kanavalla esitetyt henkilöstöinfot ovat jonkin verran parantaneet tilannetta. Henkilöstöjärjestöt kiinnittivät toistuvasti huomiota siihen, etteivät kaikki työntekijät lue

säännöllisesti kaupungin intraa ja toivoivat monipuolisempaa viestintää.

Henkilöstöjärjestöjen mukaan palkanmaksun puutteet ovat aiheuttaneet konkreettisten toimeentulo-ongelmien lisäksi työntekijöille stressiä ja huolta. Palkkalaskelmat ovat olleet vaikeasti luettavia, ja palkanlaskentaan on ollut vaikea saada yhteyttä. Varsinkaan alussa työntekijöillä, esihenkilöillä tai luottamusmiehillä ei ollut tietoa, miten toimia, kun palkanmaksussa on virheitä.

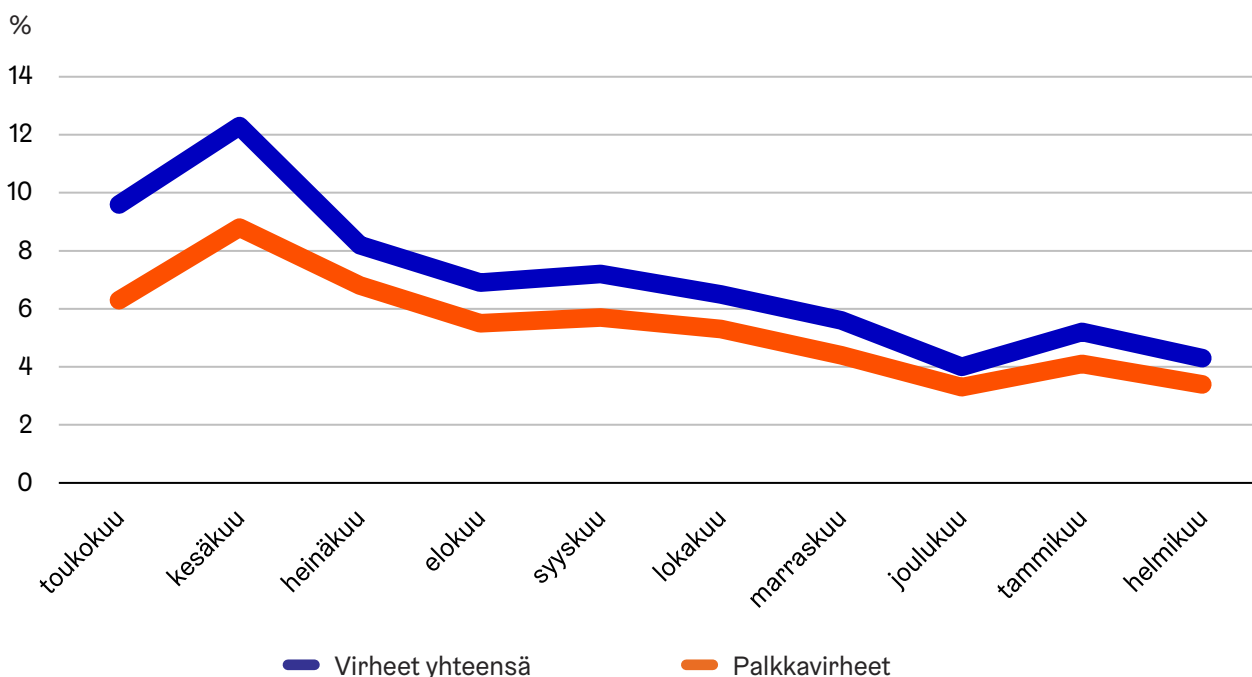
## Vakuttamishanke on saavuttanut toivotun virheiden vähenemistrendin

Kuviosta 4 nähdään, että virheiden määrä on saatu joulukuussa 2022 ja helmikuussa 2023 laskemaan alle viiden prosentin tason, jolla virheiden määrä oli ennen Sarastian käyttöönottoa. Kaupunki ei ole vielä asettanut tavoitetasoa, jonka alle virheiden määrässä pyritään pääsemään jatkossa. Helmikuussa 2023 virheitä havaittiin 2 399, mikä oli 4,3 prosenttia palkkalaskelmista. Valtaosa virheistä oli osittain puuttuvia palkkoja. Toiseksi eniten oli muita virheitä, kuten lomapäiviin ja poissaoloihin liittyviä virheitä. Kolmanneksi eniten oli liikaa maksettuja palkkoja. Korjaamattomia kokonaan puuttuvia palkkoja oli 65 kappaletta tilanteessa 19.3. Korjausvelkaa oli vielä yhteensä 6 753 virheen verran. Lisäksi maaliskuun viimeisellä viikolla oli vielä virheitä tulorekisterissä, johon työnantaja toimittaa verohallintoa varten tiedot maksetuista palkoista.

Vakuttamishankkeessa tehdyn virhelähdeanalyysin mukaan noin puolet palkkavirheistä johtuu kaupunkiorganisaation toimintatavoista ja prosesseista. Noin 40 prosenttia johtuu Sarastia-järjestelmään, Sarastia

**Kuvio 4. Virheiden osuus palkkalaskelmista toukokuu 2022-helmikuu 2023, prosenttia.**

Lähde: Tilannekuva 21.3.2023.



**Kuvio 5. Sarastia-järjestelmään liittyvät hankinnat vuosina 2020–2022. Osa hankinnoista ajoittuu useammalle vuodelle.**



Käyttöönoton tuki,  
Deloitte Consulting Oy  
**3,2 milj. €**



Lisäkehitystöiden hankinta,  
Sarastia Oy  
**0,9 milj. €**



Sarastian vuosihinta  
**3,0 milj. €**



Käyttöönottoprojekti  
**0,6 milj. €**



Henkilöstövuokraus,  
Seure Oy  
**1,0 milj. €**



Ulkopuolinen selvitys,  
Valor Partners Oy  
**45 000 €**

Oy:hyn ja tietojen siirtymiseen järjestelmästä toiseen liittyvistä syistä. Vain noin 10 prosenttia virheistä selittyy Talpan palkkahallinnon osaamiseen ja toimintatapoihin liittyvillä puutteilla.

### **Kaupunginhallitusta on informoitu, mutta valtuusto on saanut niukasti tietoa**

Kaupunginvaltuustossa pidettiin esityslistan ulkopuolisena asiana 24.8.2022 informaatio- ja keskustelutilaisuus kaupungin palkanmaksuongelmista. Toinen informaatiotilaisuus järjestettiin kaupunginvaltuustossa 18.1.2023 valtuutetun tekemän aloitteen käsittelyn yhteydessä. Kaupunginvaltuustossa olisi ollut halukkuutta saada tietoa palkanmaksu-uudistuksesta jo kesäkuussa. Kaupunginvaltuusto onkin saanut varsin niukasti tietoa ottaen huomioon, kuinka suuren mittaluokan uudistuksesta ja isosta epäonnistumisesta on ollut kyse. Kaupunginhallitusta on informoitu paremmin, mutta sillekin informaatiota on annettu aktiivisemmin vasta syksystä 2022 lähtien.

### **Käyttöönoton kustannukset ylittyivät huomattavasti**

Hankintapäätöksessä Sarastian jatkuvien palvelujen vuosikustannukseksi arvioitiin 2,980 miljoonaa euroa ja käyttöönottoprojektin kustannuksiksi 638 000 euroa. Uuden järjestelmän käyttöönotolla arvioitiin saavutettavan noin 200 000 euron vuosittaiset säästöt. Lisäksi valmistelun yhteydessä automatisaation uskottiin lisäävän laskennallista tehokkuutta Talpassa 15 henkilötyövuotta ja kaupunkitasolla 20 henkilötyövuotta itsepalvelutoimintojen lisääntyessä. Toistaiseksi kustannukset ovat kasvaneet, ja erityisesti Talpassa

henkilöstöresursseja on väliaikaisesti lisätty huomattavasti. Lisäksi Sarastian käyttöönoton seurauksena esihenkilöiden työ määrä on kasvanut, ja esihenkilötyön on koettu muuttuneen aikaisempaa kuormittavammaksi.

Kuviossa 5 on esitetty Sarastiaan liittyviä hankintoja vuosina 2020–2022 ja niissä ennakoituja kustannuksia. Hankintojen perusteella järjestelmän käyttöönottoon ja tilanteen vakauttamiseen on käytetty huomattavasti määrärahoja. Osa hankinnoista ajoittuu useammalle vuodelle. Kaupungin tilinpäätöksessä on esitetty arvio, että vuonna 2022 palkanmaksun ongelmista aiheutui projektiin kuulumattomia ylimääräisiä kustannuksia 4,5 miljoonaa euroa. Kustannuksista 1,4 miljoonaa euroa koostuu palkkojen viivästysmaksuista ja siirtovelasta henkilöstölle, 1,8 miljoonaa euroa Talpan palkanlaskennan lisäresursoinnista, 1,3 miljoonaa euroa Deloitte Consulting Oy:ltä tilatusta käyttöönoton tuesta ja 30 000 euroa verohallinnon seuraamusmaksusta. Kustannuksia on lisäksi kertynyt Sarastian käyttöönoton suunnitteluun, käyttöönoton toteutukseen, virhetilanteiden selvittämiseen ja palkanmaksun vakauttamiseen käytetystä kaupungin työntekijöiden työajasta. Tarkkaa tietoa käytetystä työpanoksesta ei ollut arviointihetkellä käytettävissä. Tilinpäätöksen mukaan henkilöstöltä peritään noin neljä miljoonaa euroa palkkasaatavia liikaa maksettujen palkkojen johdosta.

Vuoden 2023 talousarviosta kaupunginhallitus on osoittanut palkanmaksu-uudistuksesta johtuvien korjaustoimenpiteiden suorittamiseen kuusi miljoonaa euroa. Sarastian käyttöönottoprojektia ei ollut vielä alkuvuodesta 2023 hyväksytty valmiiksi, koska kaikki käyttöönottokriteerit eivät olleet täyttyneet. Sen vuoksi kaupunki ei ole myöskään maksanut kaikkia

käyttöönottoon liittyviä maksuja. Sarastia Oy:n ja kaupungin välisessä sopimuksessa on määritelty käyttönoton myöhästymisestä aiheutuvat taloudelliset sanktiot.

## Kaupunki rikkoi työ- ja virkaehtosopimuksen määräyksiä

Palkanmaksun virheiden seurauksena Helsingin kaupungista on tehty useita rikosilmoituksia Helsingin poliisille ja nostettu kanne työtuomioistuimessa. Helsingin poliisilaitos ja työtuomioistuin antoivat ratkaisunsa helmikuussa 2023. Poliisi päätti esiselvityksen perusteella, että asiassa ei ole syytä epäillä rikosta ja siksi varsinaista esitutkintaa ei suoriteta. Työtuomioistuin katsoi, että kaupunki on rikkonut työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiä, kun palkanmaksu ei ole tapahtunut oikeamääräisesti ja -aikaisesti 1.5.2022 lukien. Työtuomioistuin määräsi kaupungin maksamaan kanteen nostaneille neuvottelujärjestöille yhteensä 15 000 euroa hyvityssakkoa ja korvamaan oikeudenkäyntikuluja noin 8 000 euroa.

Kaupungin tilintarkastaja on nostanut palkanlaskennan virheet esille antamalla 3.11.2022 kaupungin hallitukselle tavanomaisesta raportoinnista poikkeavan tilintarkastuspöytäkirjan. Tilintarkastaja korosti toimenpiteiden suorittamista virheiden korjaamiseksi, palkanlaskennan kontrollimenettelyjen käyttöönottamista ja eri toimijoiden yhteistyötä palkanlaskentaprosessissa. Kaupunginhallitus käsitteli tilintarkastuspöytäkirjan 28.11.2022 ja kehotti kaupungin hallintoa jatkamaan toimenpiteitä palkanlaskennan virheiden korjaamiseksi ja järjestelmän toiminnan vakauttamiseksi.

## Johtopäätökset

Henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmän hankinta valmisteltiin nopeassa aikataulussa, mikä osaltaan vaikutti hankinnan ja hankkeen toteutustapaan. Vanhan Hijat-järjestelmän käyttö oli päätymässä ja tilalle oli saatava uusi järjestelmä. Jälkikäteen voidaan todeta, että valmistautumisaika Sarastian käyttöönottoon jäi liian lyhyeksi. Kaupunki joutui ottamaan Sarastia-järjestelmän vastaan keskeneräisenä, mutta toisaalta kaupunki ei itsekään ollut riittävästi valmistautunut järjestelmän käytön aloittamiseen. Järjestelmän testaus ja käyttäjille annettava koulutus eivät olleet riittäviä. Järjestelmään siirretty konversiodata sisälsi paljon virheitä, mikä pahensi tilannetta. Palkanlaskennan ja kaupungin työntekijöiden kannalta oli kriittistä, että virheitä syntyi enemmän kuin Talpa pystyi korjaamaan.

Vakauttamishankkeen perustaminen kesällä 2022 oli kaupungin johdolta onnistunut ratkaisu. Syksyn aikana palkanmaksun virhelähteet on systemaattisesti tunnistettu, virheiden määrä on vähentynyt ja virhesummaa on onnistuttu purkamaan. Lisäksi kaupungin henkilöstö on vähitellen oppinut käyttämään järjestelmää. Vaikka virheiden määrä on vähentynyt, edelleen virheiden

korjaamisessa voi kestää työntekijän näkökulmasta kohtuuttoman kauan.

Sarastian käyttönotossa ei riittävästi varauduttu siihen, että uuden järjestelmän käyttöönotto vaikuttaa laajasti kaupungin koko organisaation toimintamalleihin ja edellyttää erityisesti henkilöstö- ja palkkahallinnon parissa työskenteleviltä uuden oppimista. Muutoksen toteuttamiseen ja sen johtamiseen ei panostettu riittävästi. Käyttönotossa oli puutteita muun muassa johtamisessa, henkilöstön osaamisessa, Sarastian käytettävyydessä ja suorituskyvyssä sekä siinä, että kaupunkitasolla ei edellytetty yhteneväistä toimintamallia. Hankkeelle ei asetettu alussa omistajaa, jolla olisi ollut vastuu ja resurssit huolehtia koko hankkeen onnistuneesta toteutuksesta, vaan vastuu jaettiin kaupunginkanslian henkilöstöosaston ja digitalisaatioyksikön kesken. Kansliapäällikkö nimesi hankkeesta vastaavan johtajan vasta heinäkuun alussa 2022, kun järjestelmä oli jo otettu käyttöön ja ongelmien vakavuus oli kaupungin johdossa ymmärretty. Henkilöstöjärjestöjen näkemyksen mukaan työnantaja aluksi vähätteli ongelmia.

Kaupunginkanslia epäonnistui sekä ulkoisessa että sisäisessä viestinnässä, vaikka viestinnän ja kriisiviestinnän suunnitelmien arvioitiin vielä maaliskuussa 2022 Sarastia-projektin johtoryhmässä olevan todella hyvällä tasolla. Käytännössä viestinnän vastuunjako koettiin epäselväksi ja esimerkiksi viestintä henkilöstölle sekä kaupunginvaltuustolle riittämättömäksi. Henkilöstöjärjestöjen näkemyksen mukaan viestiminen intran kautta tavoittaa vain osan henkilöstöstä. Kaupungin maine työnantajana on kokenut kovan kolauksen, mikä on erityisen vahingollista aikana, jolloin monella alalla on pulaa työvoimasta.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunginkanslian tulee

- ▶ varmistaa, että kaupunkitasoisten hankkeiden johtamisvastuu on selvästi osoitettu yhdelle päävastuulliselle johtajalle.
- ▶ panostaa kaupunkitasoisten uudistusten yhteydessä muutosjohtamiseen koko organisaatiossa.
- ▶ panostaa kaupungin kaikki henkilöstöryhmät tavoittavaan sisäiseen viestintään.
- ▶ panostaa ulkoiseen viestintään tilanteissa, joissa mahdollinen mainehaitta tunnistetaan.

### kaupunginkanslian ja Taloushallintopalveluliikelaitoksen (Talpa) tulee

- ▶ kehittää henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseja siten, että palkkavirheiden määrä saadaan mahdollisimman pieneksi.

# Vastuullinen talous kestävän kasvun perustana



# Strategian taloustavoitteiden ja talousarvion toteutuminen

## Kaupunkistrategian menokasvu toteutui vastuuperiaatteen mukaisesti

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 tavoitteena on käyttömenojen kasvun niin sanottu vastuuperiaate. Vuosittaiset talousarviot eivät sen mukaan saa ylittää määriteltyä vastuuperiaatteen mukaista menotasoa. Kaupunginkanslia on ottanut tämän myös sitovaksi tavoitteekseen. Käyttötalousmenojen kasvu sidotaan kustannustason ja väestönkasvun muutokseen sekä kaupunkioorganisaatiolle asetettuun tuottavuustavoitteeseen, joka on 0,3 prosenttia vuonna 2022 ja tämän vuoden jälkeen 0,5 prosenttiyksikköä. Kustannustason muutosta kuvaa peruspalvelujen hintaindeksi. Väestönkasvua kuvaavat kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan osalta nuorisopalveluiden ikäryhmäkohtainen väestönkasvu ja muutoin väestön kokonaisuutos.

Taulukosta 1 nähdään, että tilinpäätöksen tietojen perusteella mittari toteutui. Vastuuperiaatteen mukaiset menot kasvoivat vuonna 2022 noin 1,8 prosenttia. Menokasvutavoitteen arvioidaan toteutuvan siinäkin tapauksessa, että HKL:n yhtiöittäminen ja koronakustannusten muutokset otetaan huomioon. Kustannustason muutos (peruspalveluiden hintaindeksi) toteutui huomattavasti korkeampana kuin talousarviota laadittaessa arvioitiin.

Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL yhtiöitettiin vuonna 2022, ja 1.2.2022 toimintansa aloitti Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy. Muutoksen yhteisvaikutus kaupungin vuoden 2022 tilinpäätöksen tulokseen oli lähes neutraali. Sen sijaan rahoituslaskelmaa tarkasteltaessa on huomioitava HKL:n toiminnan yhtiöittäminen. Yhtiölle siirretyn apportiluovutuksen arvo oli 808,6 miljoonaa euroa. Kaupungin osake-merkintä oli 265 miljoonaa euroa ja antolainana yhtiölle kirjattiin 493 miljoonaa euroa.

## Kaupunkistrategian investointeja ohjaava tavoite toteutui myös

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 on asetettu tavoitteeksi, että toiminnan ja investointien rahavirta voi valtuustokauden aikana olla alijäämäinen yhteensä enintään julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa paikallishallinnolle asetetun alijäämätavoitteen verran. Kaupunginkanslian sitovana

tavoitteena vuonna 2022 oli, että kokonaisinvestoinnit mitoitetaan rahoituksellisesti kestäväälle tasolle toiminnan ja investointien rahavirran sekä lainakannan kasvun näkökulmasta. Tavoitteen mittari on talousarviossa konkretisoitu siten, että toiminnan ja investointien rahavirta saa olla enintään -0,5 prosenttia suhteessa Helsingin BKT:hen. Tilinpäätöksen mukaan tämä toteutui. Vertailukelpoinen investointien rahavirta oli -8 miljoonaa euroa. Mittarin sallima alijäämä oli -147 miljoonaa euroa.

## Verotulojen kasvu oli arvioitua suurempi

Verotulot (4,1 miljardia euroa) kasvoivat noin seitsemällä prosentilla edellisestä vuodesta ja toteutuivat 330 miljoonaa euroa talousarviota parempana. Kunnallisvero (3 miljardia euroa) kasvoi 7,4 prosentilla ja yhteisöverokertymä (77 miljoonaa euroa) 6,7 prosentilla edellisestä vuodesta.

Kaupungin toimintamenot (5,1 miljardia euroa) ylittivät talousarvion lähes 119 miljoonalla eurolla. Vertailukelpoisesti esitettynä, eli kun luvusta on poistettu HKL:n yhtiöittämisen vaikutukset ja koronakustannukset, kasvua edelliseen vuoteen oli 5,6 prosenttia. Kaupungin toimintakate toteutui lähes talousarvion mukaisena valtionavustuksina maksettujen koronakompensaatioiden seurauksena, mutta heikkeni edellisestä vuodesta kahdeksan prosenttia. Heikkeneminen johtui menokasvusta sekä osittain HKL:n yhtiöittämisen vaikutuksista.

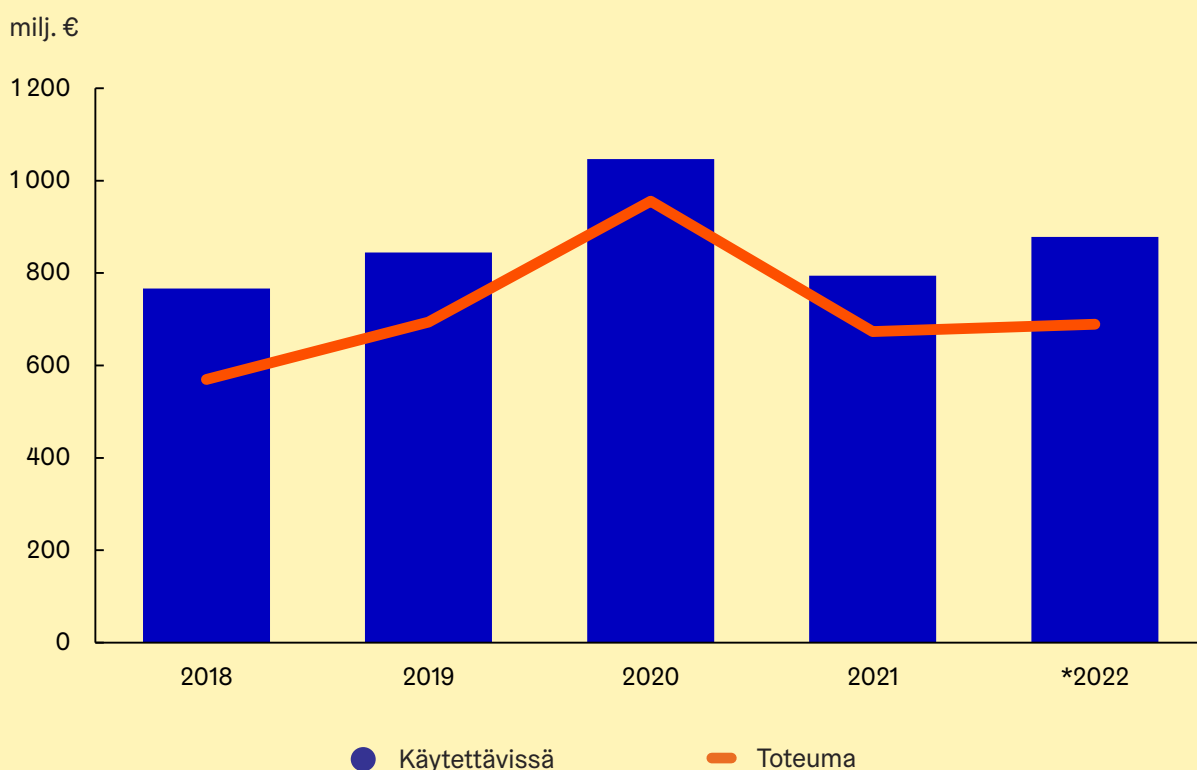
## Sosiaali- ja terveystoimialan menot ylittyivät jälleen koronapandemian vuoksi

Vuoden 2022 talousarvion käyttötalousosassa oli yhteensä 28 sitovaa määrärahaa tai toimintakatetta. Niistä 19 eli 68 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. Yhdeksän sitovaa määrärahaa kohtaa joko ylitti toimintamenoja tai alitti toimintakatteensa. Kaupunginvaltuusto on myöntänyt näille ylitysoikeudet. Poikkeamista euromääräisesti ylivoimaisesti suurin, 101 miljoonaa euroa, tapahtui talousarviokohdan "Sosiaali- ja terveystoimialan" menoissa. Ylityksen syynä olivat pääosin koronaviruspandemian aiheuttamat kulut. HUSin menot ylittyivät reilut 25 miljoonaa euroa. Varsinainen HUSin palvelulaskutus alitti Helsingin talousarvion, mutta yhtymän alijäämä tuli sote-uudistuksen vuoksi kattaa vuoden 2022 aikana.

Taulukko 1. Vastuuperiaatteen mukainen käyttömenokasvu vuonna 2022

	TA 2022	TP 2022
Väestönkasvun prosenttimuutos	0,4	0,3
Peruspalveluiden hintaindeksin prosenttimuutos	2,5	4,0
Tuottavuuden parantamisen tavoite, prosenttiyksikköä	-0,3	-0,3
<b>Strategiatavoitteen mahdollistama menokasvuprosentti</b>	<b>2,6</b>	<b>4,0</b>
<b>Vastuuperiaate</b>	<b>TP 2021</b>	<b>TP 2022</b>
Strategiatavoitteen mukainen menotaso, miljoonaa euroa	4 595,7	4 676,1
<b>Kasvuprosentti</b>		<b>1,8 %</b>

Kuvio 6. Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2018–2022, ilman liikelaitoksia, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)



\*HKL:n yhtiöittämisen vaikutus (Kaupunkiliikenne Oy:n osakkeiden hankkimiseen käytetyt ja ylitysoikeutena myönnettyt 265,1 miljoonaa) poistettu



## Investointimäärärahoista käytettiin 78 prosenttia

Kuviosta 6 nähdään, että vuonna 2022 investointeihin ilman liikelaitoksia oli käytettävissä 878 miljoonaa euroa kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien, kun HKL:n yhtiöittämiseen myönnettyjä ylitysoikeuksia ei huomioida. Toteutuneet investointimenot olivat 689 miljoonaa euroa. 78 prosenttia käytettävissä olleista investointimäärärahoista käytettiin. Tämä on toiseksi heikoin investointien toteumaprosentti vuodesta 2018 alkavalla tarkastelujaksolla. Talonrakennushankkeiden määrärahaa jäi runsaasti käyttämättä, koska rakentamisen nousseiden kustannusten vuoksi useita hankkeita täytyi suunnitella ja kilpailuttaa uudestaan. Investointitaso ja investointien toteumaprosentti olivat erityisen suuret vuonna 2020. Kuviossa 6 määrärahat on esitetty vuoden 2022 hintatasossa.

Investointiosassa oli yhteensä 15 sitovaa määräraha-kohtaa. Niistä 13:n osalta talousarviomääräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (87 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli vain kaksi. Ylityksille on myönnetty ylitysoikeudet, joiden perusteena oli muun muassa Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy:n osakkeiden osto.

## Sarastian ongelmat aiheuttivat Talpalle ison tappion

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli kaksi taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta, joista toinen toteutui. Liikenneliikelaitoksen (HKL) tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla, ja toteuma oli 3,1 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 alusta alkaen HKL on vastannut vain metron liikennöinnistä ja infrastruktuurista, kun Pääkaupunkiseudun kaupunkiliikenne Oy perustettiin. Taloushallintopalveluliikelaitoksen (Talpa) tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään 10 000 euroa. Toteuma oli noin miljoonan euron suuruinen tappio. Tulokseen vaikuttivat Sarastia-järjestelmän käyttöönoton viivästyminen ja sen jälkeen tapahtunut palkanlaskennan kriisiytyminen, mikä aiheutti merkittäviä lisähenkilöstökuluja.

Muille liikelaitoksille ei ollut asetettu taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta. Palvelukeskusliikelaitoksen tulos oli ylijäämäinen, mutta Stara ja Työterveys tekivät tappiota.



# Konsernin ja emokaupungin talouden tunnuslukujen kehitys

## Vuosikate lähes riitti nettoinvestointeihin

Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen verorahoituksesta jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Erityisesti Helsingissä, jossa investointitaso on korkea, rahoituslaskelman tarkastelu tuloslaskelman rinnalla on olennaista, sillä rahoituslaskelmasta selviää, miten investoinnit on rahoitettu. Vuosikatteen rinnalla toiminnan ja investointien rahavirta onkin tärkeä kaupungin talouden tilannetta kuvaava tunnusluku.

Investointimenojen huippuvuosi oli 2020. Vuonna 2021 ja 2022 vertailukelpoinen investointien taso on madaltunut. Vuonna 2022 vuosikate lähes riitti nettoinvestointien kattamiseen (kuvio 7). Nettoinvestoinneilla tarkoitetaan investointimenoja, joista on vähennetty rahoitusosuudet investointeihin. Rahoitusosuuksilla tarkoitetaan valtiolta, muilta kunnilta tai kuntayhtymiltä, EU:lta ja muilta saatua rahoitusta investointimenoihin.

Taulukosta 2 havaitaan, että emokaupungin vuosikate on ollut viime vuosina poistotasoon nähden kaksinkertainen. Vuosikate heikkeni vuonna 2021, mutta parani jälleen hieman vuodelle 2022. Investointien tulorahoitusprosentti on hyvä ja parani edellisvuodesta. Konsernissa vastaavat tunnusluvut olivat emokaupunkia matalammat, ja heikkenivät edellisestä vuodesta.

Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta kertoo, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Luvun ollessa negatiivinen, menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Vuonna 2022 toiminnan ja investointien viiden vuoden rahavirran kertymä oli 504 miljoonaa euroa, mutta edellisiin vuosiin vertailukelpoinen luku oli vain -10 miljoonaa euroa. Vastaava luku oli konsernitasolla -1 129 miljoonaa euroa.

Lainanhoitokate on tunnusluku, joka kuvaa sitä, kuinka hyvin vuosikate riittää lainanmaksuun. Luku on edelleen korkea. Kassan riittävyys parani. Tunnusluvut ovat melko hyvällä tasolla myös konsernitasolla.

## Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen uudistus heikentää investointikykyä

Vuosi 2022 oli viimeinen vuosi, jolloin sosiaali- ja terveystoimiala ja pelastuslaitos olivat osa kunnallisverorahoitteista kaupungin taloutta. Vuodesta 2023 alkaen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen rahoitus tulee hyvinvointialueilla ja Helsingissä perustumaan yleiskatteisiin valtionosuuksiin, jotka määräytyvät tarveperusteisesti asukasluvun ja eräiden muiden tarvetekijöiden mukaan. Helsingin kaupunginvaltuustolla ja uudella lautakunnalla säilyy edelleen valta päättää rahoituksen kohdentamisesta. Helsingin saaman rahoituksen on arvioitu olevan todellista rahoitustarvetta pienempi. Kaupunki ei osallistu sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen rahoittamiseen. Kaupunki on arvioinut uudistuksen heikentävän investointikykyä ja riippuvuus valtion rahoituksesta kasvaa merkittävästi.

Kaupunginvaltuusto vahvisti kokouksessaan 16.11.2022 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen verotusmuutosten myötä vuoden 2023 tuloveroprosentiksi 5,36 prosenttia. Kiinteistöveroprosentit päätettiin pitää ennallaan.

## Lainakanta kasvoi hieman

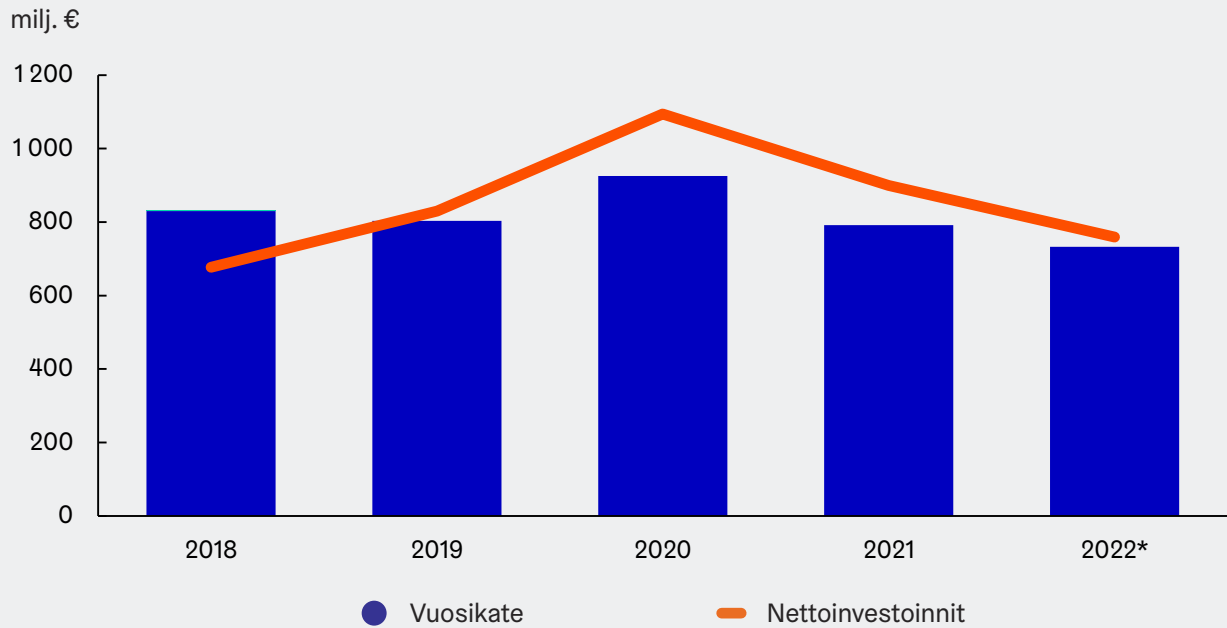
Viiden vuoden tarkastelujaksolla havaitaan, että emokaupungin lainakanta on laskenut vuodesta 2018 vuoteen 2021 asti, mutta kasvanut hieman vuonna 2022 (taulukko 3). Konsernin lainakanta on kasvanut koko ajan.

Konsernin lainakanta ja vuokravastuut ovat korkeat, ja ne ovat kasvaneet koko strategiakauden ajan. Konsernin lukuun vaikuttaa se, että Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vieraan pääoman määrä on suuri. Yhtiön lainanhoitokulut tulevat kuitenkin käytännössä maksetuksi vuokratuloilla vuokratilojen asukkailta.

Kuviosta 8 nähdään, että asukasta kohden laskettu lainakanta on laskenut vuodesta 2018 lähtien, kunnes hieman kohosi taas 2022.

Emokaupungin ja konsernin suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi vuonna 2022 (kuvio 9). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli jo ennestään korkea. Omavaraisuusaste on pysynyt pitkään melko stabiilina.

**Kuvio 7. Vuosikatteen ja nettoinvestointien kehitys vuosina 2018–2022, sisältäen liikelaitokset, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)**



\* edellisiin vuosiin nähden vertailukelpoiset investointimenot (kun HKL:n yhtiöittämisen vaikutukset poistettu)

**Taulukko 2. Vuosikatteen riittävyys ja eräitä tunnuslukuja 2018–2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)	217	203	230	185	189
Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)	175	167	170	142	150
Investointien tulo-rahoitusprosentti (emo)	123	97	85	88	97*
Investointien tulo-rahoitusprosentti (konserni)	80	63	64	67	52
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (emo)*	790	355	513	264	-10**
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (konserni)	98	-283	-563	-789	-1632
Lainanhoitokate (emo)	6,3	7,4	9,1	8,2	8,1
Lainanhoitokate (konserni)	3,3	3,1	4,8	3,9	3,9
Kassan riittävyys, päivää (emo)	91	77	85	70	77
Kassan riittävyys, päivää (konserni)	69	62	66	60	60

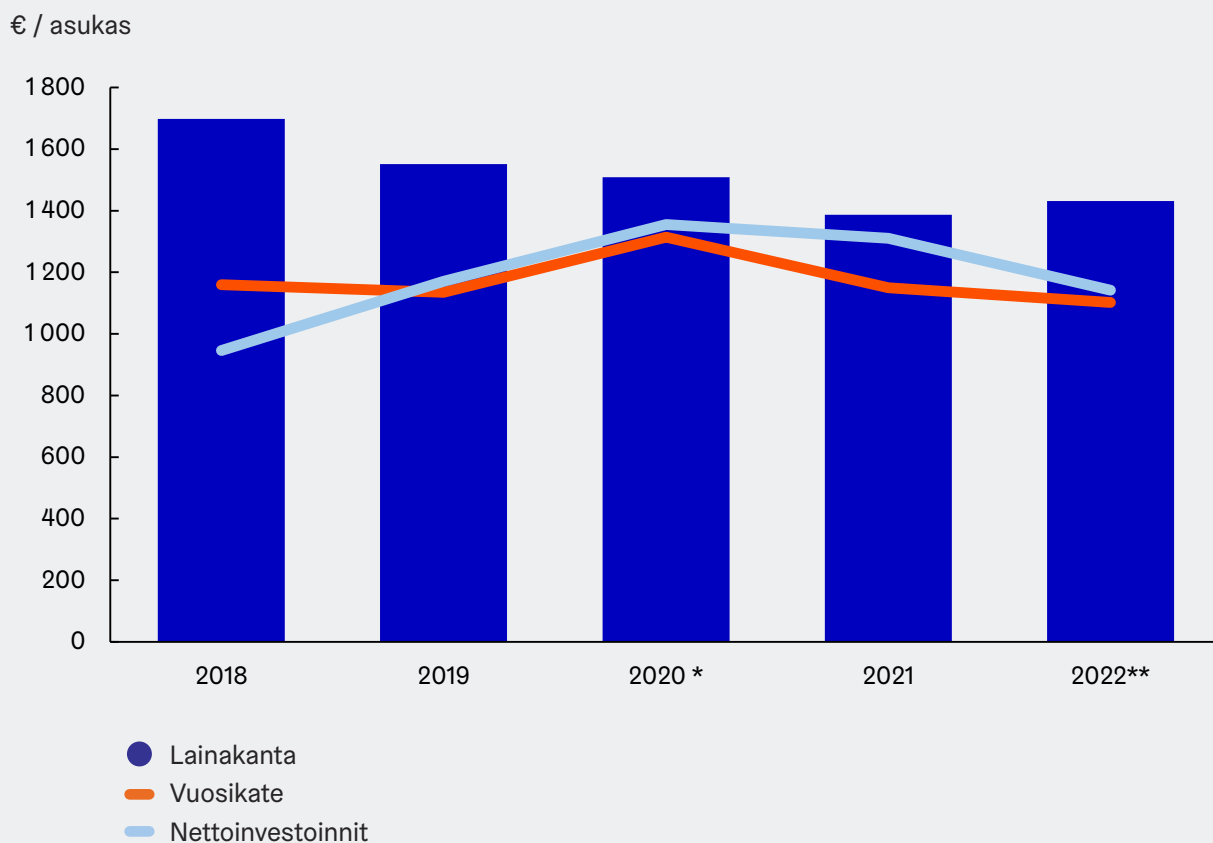
\* Investointien tulo-rahoitusprosentti 72 prosenttia. Taulukossa on esitetty vertailukelpoinen luku ilman HKL:n vaikutusta.

\*\*Kertymä 2018–2022 oli 503,9 miljoonaa euroa. Taulukossa esitetyistä luvuista on poistettu vuoden 2014 ja 2022 yhtiöittämisten aiheuttamat kirjanpidolliset vaikutukset.

**Taulukko 3. Lainakanta ja vuokravastuut vuosina 2018–2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
Lainakanta 31.12., miljoonaa euroa (emo)	1100	1014	992	913	951
Lainakanta 31.12., miljoonaa euroa (konserni)	4 984	5 171	5 552	5 891	6 516
Vuokravastuut (emo), miljoonaa euroa	294	236	491	608	610
Vuokravastuut (konserni), miljoonaa euroa	679	492	880	982	1040
Lainat ja vuokravastuut euroa/asukas (emo)	2 151	1912	2 258	2 279	2 348
Lainat ja vuokravastuut euroa/asukas (konserni)	8 739	8 661	9 792	10 407	11 393

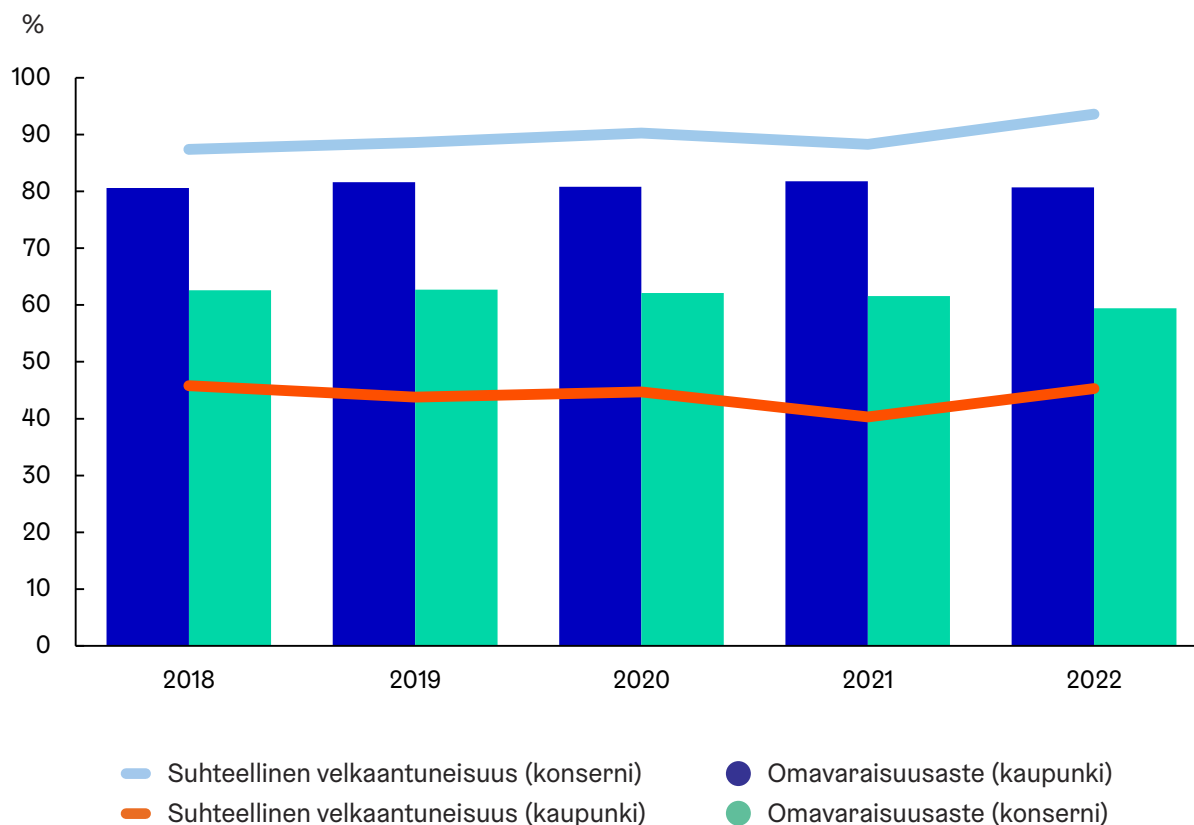
**Kuvio 8. Helsingin lainakannan, vuosikatteen ja nettoinvestointien kehitys vuosina 2018–2022, euroa per asukas (käyvin hinnoin)**



\* Vuoden 2020 luvut ilman Kymp-talon kertaluonteista pääomitusta, joka näkyi investoinneissa noin 130 miljoonan euron eränä

\*\*Vuoden 2022 nettoinvestoinnit, kun HKL:n yhtiöittämisen vaikutus on poistettu

**Kuvio 9. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2018–2022, prosenttia**



## Koronapandemia vaikutti yhä talouteen

Talouden tilaan ja tunnuslukuihin vaikutti edelleen koronapandemia. Sen suorat talousvaikutukset kaupungin toimintakatteeseen vuonna 2022 olivat arviolta -24 miljoonaa euroa, neljäsosa siitä, mitä niiden arvioitiin olleen vuonna 2021. Hoito- ja palveluvelkaa pyrittiin purkamaan suuntaamalla kaupunginhallitukselle varattuja käyttövaroja 70 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveystoimialalle, kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle vuosille 2022 ja 2023. Epävarmuutta talouteen aiheutti Venäjän hyökkäyssodan alkaminen, joka edellytti varautumista muun muassa kasvaviin kustannuksiin.

## Johtopäätökset

Kaupungin talous oli vakaalla pohjalla vuonna 2022. Koronapandemian suorat vaikutukset talouteen vähenivät edellisvuodesta. Käyttömenojen kasvu pysyi kaupunkistrategian 2021–2025 määrittelemissä rajoissa. Myös investointien rahoitukseen liittyvä toiminnan ja

investointien rahavirtaa koskeva tavoite pysyi strategian mukaisena. Suurin talouteen vaikuttava uudistus vuonna 2022 oli HKL:n yhtiöittäminen, joka vaikutti erityisesti rahoituslaskelman eriin.

Pitkäaikaisen velan määrää on emokaupungissa onnistuttu vähentämään vuoteen 2021 asti, vaikka kaupungin investointimenot ovat olleet korkealla tasolla. Vuonna 2022 lainojen ja vuokravastuiden määrä kasvoi jonkin verran, mutta investointien vähenemisen ja verotulokasvun myötä tulo-rahoitus riitti investointeihin. Konsernitasolla sen sijaan sekä velat että investoinnit ovat korkeat, ja talouden tunnusluvut kauttaaltaan emoa heikkommat.

Vuonna 2022 valmistauduttiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen toimeenpanoon. Kaupungin veroprosentiksi vuodelle 2023 vahvistettiin 5,36 prosenttia, ja kaupunki valmistautuu jatkossa rahoittamaan enenevän osan investoinneista lainarahoituksella.

# Rakennusomaisuuden tehokas käyttö



Tukevatko kaupungin sisäiset prosessit rakennusomaisuuden hallintaa, omistamista ja siitä luopumista?



Pääosin kyllä, mutta tyhjästä tiloista luopumisessa on vielä kehitettävää.

## Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko kaupungin rakennusomaisuuden hallinta- ja luopumisprosessit strategisia tavoitteita sekä palvelutarpeita tukevia?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki kehittänyt rakennusomaisuuden hallintaprosesseja?
2. Onko tiloista luopumisen prosessia tehostettu?

Lisäksi selvitettiin, miten kaupunkilaiset ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa.

Kaupunkistrategiassa todetaan, että kaupunki jatkaa linjausta, jonka mukaan luovutaan sellaisista kiinteistöistä, jotka eivät ole kaupungin omassa käytössä. Kaupungin toimitilastrategian mukaan tavoitteena on säilyttää kaupungin omistaman toimitilakannan arvo pitkälle tulevaisuuteen.

Arvioinnissa tarkasteltiin, miten toimitilastrategian kuudennen linjauksen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttaminen on edistynyt. Linjauksen tavoitella on, että kaupungilla ei ole tiloja, joita se ei tarvitse omassa käytössään tai joiden omistamiseen ei liity muita strategisia syitä tai pitkän tähtäimen palvelutilatarpeita. Tavoitteena on, että säilytettävät arvoraakennukset ovat aina käytössä.

Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirjoja, joita olivat esimerkiksi kaupunki- tai toimialatasoiset suunnitelmat, tilannekatsaukset ja seurantatiedot. Arvioinnin aikana haastateltiin kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoita sekä yhtä kaupunginkanslian asiantuntijaa. Sähköpostitse saatiin täydentäviä tietoja kaupungin toimitilastrategian vastuuhenkilöiltä ja eri toimialojen palveluverkkosuunnittelun vastuuhenkilöiltä. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle.

## Kaupungin rakennusomaisuuden arvo on miljardeja euroja

Vuonna 2022 kaupungin omistamia rakennuksia oli 3 374 kappaletta ja rakennushankkeita oli käynnissä 548. Iso osa kaupungin omistamista rakennuksista on rakennettu 1960-luvulla. Kaupungilla oli suorassa omistuksessaan vuonna 2022 noin 2,3 miljoonaa neliömetriä tiloja ja noin 0,2 miljoonaa neliömetriä osake-tiloja. Tämän lisäksi kaupunki vuokrasi ulkopuolisilta tahoilta tiloja yhteensä noin 0,5 miljoonaa neliömetriä. Kokonaisuudessaan kaupungilla oli hallinnassaan lähes 3 miljoonaa neliömetriä tiloja. Vuonna 2021 kaupungin oman tilakannan jälleenhankinta-arvo oli noin 10,1 miljardia euroa ja se oli tekniseltä arvoltaan noin 7,1 miljardia euroa.

## Tilaratkaisujen päätöksiä ohjaavat lakisääteiset palvelut ja salkuttaminen

Kaupungin omistamia rakennuksia luokitellaan salkuttamiseksi kutsutulla prosessilla, jossa rakennukset luokitellaan niiden omistustarpeen ja kunnan perusteella. Prosessi antaa kattavan kuvan omistetuista rakennuksista, ja sillä tähdätään pitkäjänteiseen ja koordinoituun rakennusomaisuuden hallintaan. Lisäksi salkuttaminen on tehokas ja järjestelmällinen tapa luokitella omistettuja rakennuksia niiden omistamisen tarvetta ja kunnossapitoa arvioitaessa.

Salkuttamisen avulla kaupungin omistamat rakennukset saadaan luokiteltua ylläpidettäviin, jatko-kehitettäviin ja luovuttaviin rakennuksiin ja tontteihin. Salkuttamisen perusteella pystytään myös ohjaamaan investointeja niiden rakennusten ylläpitoon, joiden kohdalla se on tarpeellisinta. Salkuttamisen jälkeen rakennusomaisuus luokitellaan vielä tarkemmin laskennallisen kuntoluokan mukaan. Luovuttavien rakennusten osalta kuntoluokka on yksi ulottuvuus luopumisen valmistelun priorisoinnissa.

Toimitilastrategian toimenpidesuunnitelmassa oli eräänä toimenpiteenä, että kaupunginkanslia laatii yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan kanssa omistajapoliittiset linjaukset. Omistajapoliittisilla linjauksilla pyritään selkeyttämään rakennusten omistamisen perusteita. Niiden tarkoituksena on toimia kriteereinä sille, millä perusteella kaupunki toteuttaa tilatarpeita omaan omistukseen ja vuokraukseen sekä miten näissä tapauksissa järjestetään ylläpito, kunnallisuus, lukitus ja turvallisuus. Omistajapoliittiset linjaukset sisältävät myös periaatteet omistamisen

tavalle. Linjaukset on tarkoitus viedä päätöksentekoon kevään 2023 aikana.

Tilaratkaisuissa priorisoidaan lakisääteisiä palveluita, mikä näkyy myös investointihankkeiden priorisoinnissa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi esimerkiksi kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan perusparannushankkeita tai keskustakorttelien perusparannuksia on jouduttu siirtämään. Kaupungin eri organisaatioiden välinen yhteistyö on pääsääntöisesti ollut kuitenkin toimivaa tilaratkaisuissa.

## **Rakennusomaisuuden hallinnassa tavoitellaan toimintakulttuurin muutosta**

Rakennusomaisuuden hallinnan prosessin muodostavat tilaomaisuuden suunnittelu, tilojen toteuttaminen, sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden tilojen käyttö sekä tilojen ylläpito. Tämän lisäksi kokonaisuuteen kuuluu tiloista ja rakennuksista luopuminen. Rakennusomaisuuden hallintaa ohjaavat muun muassa kaupunki-strategia sekä muut ohjelmat ja näiden linjaukset toimitilastrategian mukaisesti.

Toimitilastrategia ohjaa kaupungin kaikkia toimitiloihin liittyviä toimia ja toimijoita sekä ohjelmia. Tavoitetilana on menetellä johdonmukaisesti ja saada aikaiseksi toimintakulttuurin muutos, joka vaatii aikaa ja sitoutumista yli valtuustokausien. Toimitilastrategia ei ole vielä laajasti vaikuttanut kaupungin toimintakulttuuriin verrattuna aikaisempiin strategia- tai ohjelmakokonaisuuksiin. Toiminnassa on kuitenkin pystytty tunnistamaan laajoja kehitystä vaativia kokonaisuuksia. Muutosta on tapahtunut asiakaslähtöisyydessä ja tarpeettomista tiloista luopumisessa. Tulevaisuudessa kehityskohteina ovat vielä muun muassa asiakaslähtöisyyden parantaminen, pitkäjähtäimien suunnitelmien kehittäminen sekä kiinteistöhoidon sopimusten kehittäminen ja isännöitsijöiden roolit.

Kokonaisuuden kehittämistä ovat hidastaneet ennakkoimattomat muutokset toimintaympäristössä, kuten koronapandemia sekä yleinen hintatason nousu. Tämä on vaatinut organisaation resurssien priorisointia vallitsevien tilanteiden mukaan.

Osa rakennusomaisuuden hallinnan parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä, kuten toimintaa tukevien tietojärjestelmien käyttöönotto, oli tavoitteena jo edellisellä strategiakaudella. Toimenpiteiden hidasta etenemistä selittää toimintaympäristön muutosten lisäksi se, että strategia- ja ohjelmamuutoksia on ollut edellisinä vuosina useita, ja siten toimenpiteiden toteuttaminen on jäänyt odottamaan uusia linjauksia. Osa toimenpiteistä on myös luonteeltaan paljon aikaa vaativia. Lisäksi tavoitteena on ollut yhdistää aikaisemmin luotuja strategioita sekä ohjelmia yhdeksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuutena tarkastellen vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen ole ollut kovinkaan tehokasta eikä vaikuttavaa.

Kaupunkiympäristön toimialalla oli arviointijankohtana käynnissä rakennusomaisuuden hallinnan tietojärjestelmämuutos. Kriittiset järjestelmäosat on otettu käyttöön helmikuussa 2023. Kokonaisuudessaan käyttöönottoprojektin pitäisi olla valmis vuoden 2023 elokuussa. Kaupungin tavoitteena on siirtyä rakennusomaisuuden hallinnassa ja tilatarpeiden ratkaisemisessa aktiiviseen ja tietopohjaiseen kiinteistöjohtamiseen. Tietojärjestelmämuutos antaa mahdollisuuden myös siihen, että kaupungin muut toimialat voivat tulevaisuudessa hyödyntää uutta järjestelmäkokonaisuutta.

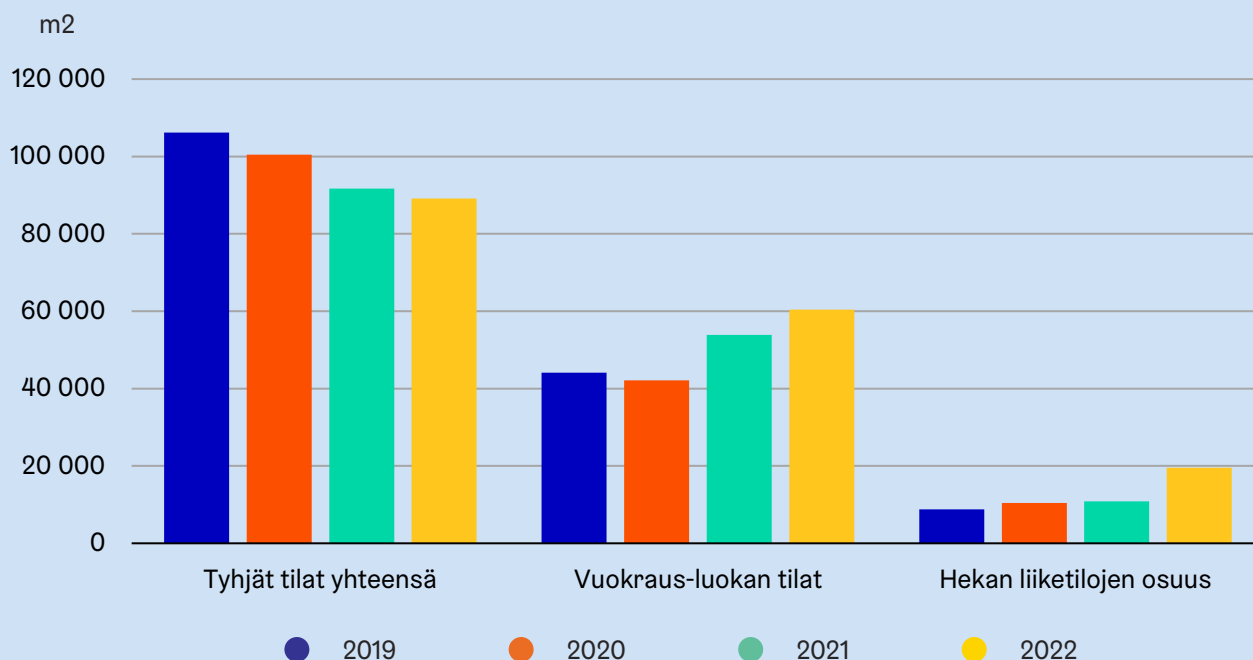
## **Tyhjien tilojen luopumisprosessissa on vielä kehitettävää**

Tyhjistä tiloista luopumisen tehostamiseksi on kehitetty tiloista ja rakennuksista luopumisen pääprosessi, joka koostuu kolmesta alaprosessista: asunto-osakkeiden myyntiprosessi, tiloista ja rakennuksista luopumisen suunnitteluprosessi sekä rakennuksista luopuminen purkamalla. Luopumisen prosesseja on tarkasteltu ja niiden kehittämisen tuloksia on arvioitu konsultti-toimiston selvityksen avulla. Selvityksen tavoitteena oli kehittää toimialan tuottavuutta luopumalla tarpeettomista tiloista mahdollisimman tuottavasti. Selvityksen perusteella päädyttiin neljään toimenpidekokonaisuuteen, joiden toteuttaminen on osittain valmis ja osittain vielä käynnissä.

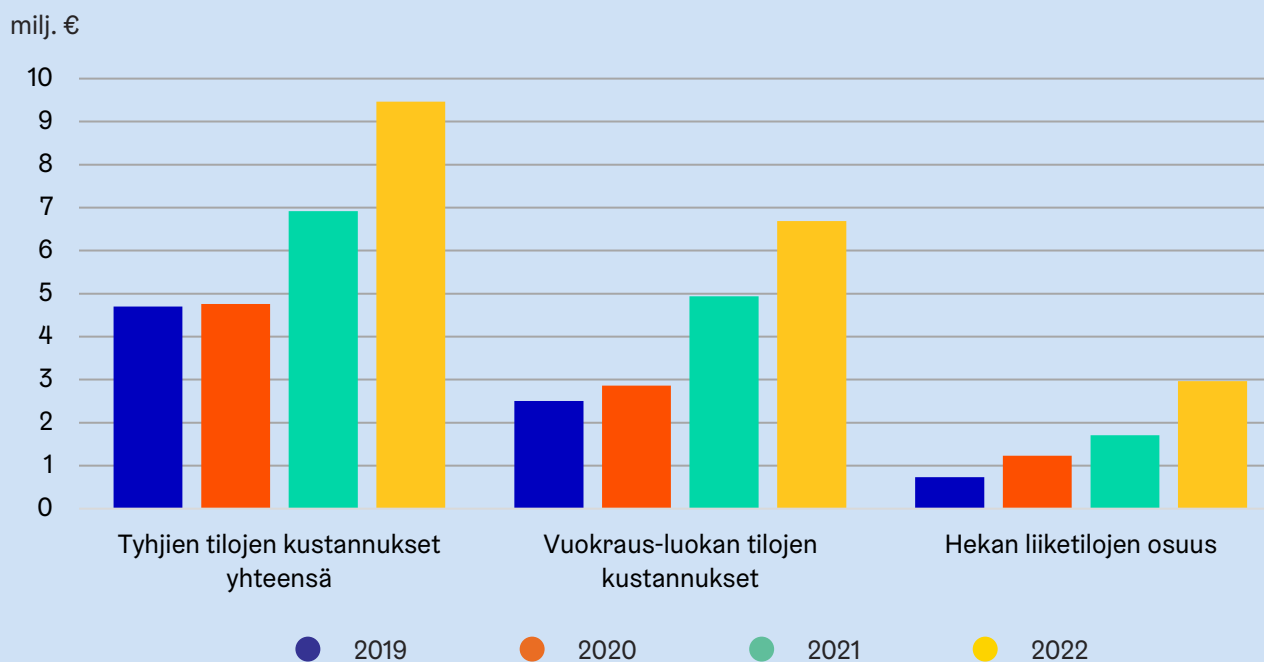
Kaupunki on pyrkinyt kaupunkistrategian mukaisesti vähentämään tyhjillään olevien tilojen määrää. Kuviosta 10 nähdään, että tyhjien tilojen määrä on vuosi vuodelta hieman vähentynyt. Neliömäärän vähentyminen 17 000 neliömetrillä vuodesta 2019 vuoteen 2022 vastaa 16 prosentin vähennystä. Samassa ajassa tyhjien tilojen kustannukset ovat kuitenkin kaksinkertaistuneet kasvaen 4,8 miljoonalla eurolla (kuvio 11). Vuosina 2021 ja 2022 tyhjien tilojen kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti. Kasvua on tapahtunut erityisesti vuokrausluokassa eli sellaisissa kaupungin toimitiloissa, jotka ovat vuokrattavissa ilman korjauksia tai muutoksia. Vuokrausluokka sisältää myös Hekan liiketilat. Hekan vuokrattavat kivijalkaliiketilat ovat välivuokrauksessa kaupunkiympäristön toimialan Tilat-palvelun kautta.

Kaupunginhallituksen vuonna 1994 tekemän päätöksen mukaisesti kiinteistövirasto ja sittemmin kaupunkiympäristön toimiala on vuokrannut Hekan liiketilat todellisten kustannusten mukaisella vuokralla. Vuonna 1994 tehdyn päätöksen perusteluna oli, että liiketilojen vuokraaminen kaupungille todellisia kustannuksia vastaavasta hinnasta ja tilojen edelleen vuokraaminen markkinahintaan tasoittaa asuntojen vuokria, ja että näin menetellen asukkaille ei tule voittoa eikä tappiota liiketiloista. Tuolloin arvioitiin, että kaupungille menettely olisi kustannusneutraali. Lähes 30 vuotta sitten sovittu menettely ei nykypäivänä vaikuta enää toimivan kovin tarkoituksenmukaisesti, koska Hekan liiketilojen osuus tyhjien tilojen kustannuksista oli vuonna 2022 noussut jo 31 prosenttiin. Vuonna 2019 se oli vielä 16 prosenttia.

Kuvio 10. Tyhjiä tiloja 2019-2021, neliometriä



Kuvio 11. Tyhjen tilojen kustannukset 2019-2021, miljoonaa euroa



Kaupungilla ei ole vielä ollut koko kaupungin kattavaa yhteistä palveluverkkosuunnittelua, mutta sen valmistelu oli keväällä 2023 käynnissä toimitilastategian mukaisesti. Tällä hetkellä rakennuksien luopumisajankohtaa ei vielä pystytä täysin ajoittamaan vuokrasopimusten päättymiseen. Rakennus voi jäädä odottamaan esimerkiksi myyntiä, kaavoitusta, kiinteistökehitystä tai purkamista joskus pitkäksi

aikaa. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan palveluverkkosuunnittelun, rakennusomaisuuden omistamisen ja kaupunkistrategian erityklisyydestä on seurannut, että kaupungille voi jäädä omistukseen vaikeasti luovutettavia rakennuksia.

Tyhjen tilojen myyntiprosessi on eriytetty ulosvuokrauksesta vuonna 2021. Myynnin resursointia on



pohdittu, mutta on päädytty siihen, että ensin keskitytään maaomaisuuden kehittäminen ja tontit-yksikön kaavoitukseen liittyvän kiinteistökehitysprosessin ja Tilat-palvelun yhteistyöhön. Kiinteistökehitysprosessi on ennen myyntiä tapahtuva askel niissä tapauksissa, joissa kaavamuutoksen tekeminen on tarpeellista. Luovutettavat rakennukset myydään kuitenkin pääsääntöisesti voimassa olevalla kaavalla. Toimialan mukaan luopumiseen käytettävät resurssit ovat ainakin toistaiseksi olleet riittävät.

## Kaupunkilaiset ja kulttuuritoimijat ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja

Kaupunkilaiset ja eri kulttuuritoimijat ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa, mutta tyhjen tilojen väliaikaisvuokraus vaatii vielä jatkokehitystä. Kulttuuritoimijoille tapahtuva vuokraus on tulevaisuudessa tarkoitus ulkoistaa kaupungilta ulkopuoliselle toimijalle, joka edelleen vuokraisi tiloja eteenpäin kaupungin asiantuntijoiden harkinnan jälkeen. Kaupunkiympäristön toimialan Tilat-palvelu on merkittävä yksittäinen kulttuuri- ja järjestökentän vuokranantaja sekä yhteistyökumppani kiinteistömarkkinoilla.

Kaupunki on jatkokehittänyt kaupunkilaisille suunnattua Varaamo-palvelua, jonka avulla voidaan tarjota kaupungin käytössä olevia yksittäisiä tiloja kaupunkilaisille. Palvelua on kehitetty erillään aikaisemmasta Varaamo-palvelusta, koska nykyinen järjestelmä ei ole vastannut kaupungin järjestelmälle asettamiin odotuksiin. Varaamo-palvelun julkaisuajankohdaksi on suunniteltu kevättä 2023. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan Varaamo-palvelun toiminta on kuitenkin pienimuotoisempaa kuin kulttuuritoimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö.

Kaupungin kannalta kulttuuri- ja järjestötoimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön toimivuus on erityisen tärkeää, mikäli kaupunki haluaa tulevaisuudessakin pitää luovuttavien tilojen käyttöasteen korkealla tasolla.

## Johtopäätökset

Kaupunkiympäristön toimiala on kehittänyt rakennusomaisuuden hallinta- ja luopumisprosesseja sekä omistamisperiaatteita, ja tällä hetkellä ne tukevat pääosin strategisia tavoitteita sekä palvelutarpeita. Kaupungin päämääränä on saada aikaiseksi toimintakulttuurin muutos, joka kuitenkin vaatii aikaa ja sitoutumista yli valtuustokausien.

Kaupunki arvioi osana salkuttamista, mitä tiloja kaupunki tarvitsee palvelutuotantoon ja mistä puolestaan voidaan luopua. Prosessilla tähdätään pitkäjänteiseen ja koordinoituun rakennusomaisuuden hallintaan. Kaupungilla ei ole vielä ollut koko kaupungin kattavaa yhteistä palveluverkkosuunnittelua, mutta sen valmistelu oli arviointiajankohtana käynnissä toimitilastategian mukaisesti. Vuonna 2023 käyttöön otettava

tietojärjestelmäkokonaisuus parantaa rakennusomaisuuden kokonaisuuden hallintaa tulevaisuudessa ja mahdollistaa aikaisempaa paremman tiedolla johtamisen sekä pitkäjänteisen suunnittelun.

Kaupunki on kehittänyt rakennusomaisuuden hallintaprosesseja, mutta kokonaisuuden kehittämistä ovat hidastaneet muun muassa ennakoimattomat muutokset toimintaympäristössä. Lisäksi joitakin toimenpiteitä on toteutettu viime strategiakaudesta lähtien, mihin on vaikuttanut se, että strategia- ja ohjelmaudistuksia on ollut useita edellisinä vuosina.

Tyhjistä tiloista luopumista ei aina ole sopeutettu muun muassa toimialojen vuokrasopimuksiin, joten tyhjen tilojen luopumisprosessin nopeuttamisessa on vielä kehitettävää. Sopeuttamisen haasteet ovat näkyneet kaupunkiympäristön toimialalla niin, että kohteet ovat saattaneet jäädä irtisanomisen yhteydessä Tilat-palveluiden hallintaan pitkäksikin aikaa. Myös tyhjen tilojen kiinteistökehityksen vaatima aika voi hidastaa myynnin toteutumista, minkä takia tilat ovat usein pitkään tyhjänä ennen luovuttamista.

Tyhjen tilojen määrässä on saavutettu vähenevä trendi, mutta se ei ole auttanut tyhjen tilojen kustannusten kasvuun, joka on ollut voimakasta kahtena viime vuonna. Erityisesti ovat kasvaneet tyhjillään olevien Hekan kivijalkaliiketiloiden kustannukset. Kaupunkiympäristön toimiala vastaa Hekan liiketiloiden välivuokrauksesta kaupunginhallituksen vuonna 1994 tekemän päätöksen mukaisesti.

Maankäytön kaavoituksen ja Tilat-palvelun yhteistyön kehittämiseksi on käynnistetty projekti. Rakennuksista luopumiseen purkamalla on luotu oma prosessinsa. Tiloista luopumisen prosessia on kehitetty vastikään, joten vaikutukset jäävät myöhemmin nähtäväksi. Prosessin ei vielä voida todeta nopeutuneen.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee yhteistyössä muiden toimialojen kanssa

- ▶ tehostaa kaupunkistrategian linjauksen toteuttamista luopumalla kaupungin omistamista tarpeettomista tiloista ja kehittää omistamisen pitkän tähtäimen suunnitelmallisuutta.

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ varmistaa toimitilastategian ja sitä tukevien ohjelmien toimenpiteiden toteuttaminen ennen seuraavia rakennusomaisuutta koskevia strategia- tai ohjelmaudistuksia.
- ▶ selvittää tarkoituksenmukaisin tapa järjestää Hekan liiketiloiden vuokraus.

# Henkilöstölle vetovoimainen Helsinki



# Henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima seniorikeskuksissa



Ovatko seniorikeskusten toteuttamat toimenpiteet olleet riittäviä työhyvinvoinnin sekä pito- ja vetovoiman parantamiseksi?



Toimenpiteitä on tehty, mutta työvoimapula on pahentunut ja työhyvinvointi heikentynyt. Hoitajista on valtakunnallinen pula.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki parantanut henkilöstön työhyvinvointia sekä pito- ja vetovoimaisuutta seniorikeskuksissa?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki käynnistänyt ja jatkanut toimenpiteitä henkilöstöpulan kääntämiseksi?
2. Onko työhyvinvointia kehitetty henkilöstön näkemykset huomioiden?
3. Ovatko työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima parantuneet mittareiden perusteella?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan työvoimapula on Helsingin päättäjien keskeinen haaste alkaneella vuosikymmenellä. Strategiaan on kirjattu pyrkimys varmistaa henkilöstön riittävyys sosiaali- ja terveyspalveluissa. Lisäksi kaupunkistrategian mukaan Helsinki haluaa olla houkutteleva työnantaja ja hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttaja. Tavoitteena on käynnistää ja jatkaa toimenpiteitä henkilöstöpulan kääntämiseksi. Tahtotilana on parantaa kaupungin veto- ja pitovoimaa työnantajana sekä parantaa työoloja ottaen koko henkilöstö mukaan toimintaan.

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat seniorikeskusten henkilöstölle tehty kysely, tilastot ja kirjalliset materiaalit. Täydentäviä tietoja ja tilastoja hankittiin sähköpostitiedusteluilla. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä sosiaali- ja terveystoimialalle. Arvioinnissa tehdyn kyselyn vastausprosentiksi muodostui 21, joten tulokset eivät

välttämättä ole yleistettävissä koko henkilöstöön. Kyse-lyyn vastasi 440 seniorikeskusten työntekijää.

## Hoitajapulasta on muodostunut kansallinen ongelma

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista velvoittaa, että kaupungin seniorikeskusten toimipisteissä on oltava riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö. Henkilöstön määrän, koulutuksen ja tehtävärakenteen tulee vastata toimintayksikön palveluita saavien iäkkäiden henkilöiden määrää sekä heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta, mikä turvaa heille laadukkaat palvelut. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuoden 2022 syksyllä julkaiseman arvion mukaan henkilöstömitoituksen nostamiseksi 0,7 henkilöön asiakasta kohden tarvitaan lisäaikaa vähintään vuosi, jotta hoitajien saatavuutta pystytään parantamaan esimerkiksi koulutuspaikkoja lisäämällä. THL:n arvion mukaan edellä mainitun henkilöstömitoituksen toteutumiseksi pitäisi koko maan hoitoyksiköissä pystyä rekrytoimaan 2 885 kokopäiväistä työntekijää lisää. Laskelmassa ei ole huomioitu sijaistarvetta. Kaupungin seniorikeskusten johdon mukaan vuoden 2023 loppuun asetetun tavoitteen saavuttaminen, 0,7 työntekijästä asiakasta kohden, näyttää epätodennäköiseltä, koska tarvittavaa henkilöstöä ei yksinkertaisesti ole saatavissa.

Tulevaisuudessa hoitotyöntekijöiden työvoimapulatilannetta ei helpota se, että eläkeikään siirtyvien määrä kasvaa merkittävästi seuraavan kymmenen vuoden aikana. Kaupungin seniorikeskuksista ja näiden yhteydessä toimivista palvelutaloista on poistumassa eläkeiän takia 421 työntekijää seuraavan kymmenen vuoden aikana.

## Hoitajamitoitus on toteutunut lain mukaisesti lähes jokaisessa toimipisteessä

Arvioinnissa seniorikeskusten henkilöstömitoituksen toteutumista tarkasteltiin THL:n kolmen viimeisimmän tarkasteluajankohdan pohjalta. Marraskuussa 2022 tehdyn seurannan mukaan kaupungin henkilöstömitoituksen keskiarvo oli 0,69 ja mitoituksen vaihteluväli 0,47–1,29 työntekijää asiakasta kohti eri yksiköissä ja osastoissa. Marraskuun tietojen perusteella

kahdessa kaupungin yksikössä ja osastossa ei päästy lakisääteiseen mitoittamiseen sen ollessa arvioinnin aikana 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Vuoden 2022 toukokuussa tilanne oli hieman huonompi, kun voimassa olleen 0,6 henkilöstömitoituksen alitti THL:n seurannan mukaan 10, mutta todellisuudessa seitsemän yksikköä. Seniorikeskusten johtajan mukaan THL:lle raportoiduissa luvuissa oli huolimattomuusvirheitä kolmen hoitoyksikön osalta, jotka todellisuudessa täyttivät lakisääteisen mitoituksen.

Vuonna 2021 voimassa olleen 0,55 henkilöstömitoituksen alitti kaksi hoitoyksikköä. Seniorikeskusten johdon mukaan lain velvoittaman mitoituksen alitukset vuosina 2021–2022 ovat johtuneet siitä, että akuutteihin poissaoloihin ei ole saatu tarvittavia sijaisia. Siten tulevaisuudessa lain velvoittaman hoitajamitoituksen toteutumiseksi seniorikeskusten sijaisjärjestelyt vaativat kehittämistä.

Kaupungin seniorikeskusten omien seurantatietojen mukaan vakansseja on resursoitu palveluihin niin, että kaikissa kaupungin yksiköissä oli arviointihetkellä 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Seniorikeskusten johtajan mukaan mitoituksen seurannassa pitää kuitenkin huomioida myös välillisen ja välittömän työn vaikutus, koska vakanssiedot eivät anna tarpeeksi realistista kuvaa tilanteesta. Hoitajamitoituksen laskemisessa otetaan huomioon välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö. Välittömällä asiakastyöllä tarkoitetaan itse hoito- ja huolenpitotehtäviä sekä toimintakyvyn ja kuntoutumisen tukemisen edistämistehtäviä. Vähimmäishenkilöstömitoitusta laskettaessa ei oteta huomioon välillistä työtä, vaan siihen on varattava omat henkilöresurssit.

Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan Helsingissä on tehty vähän asiakaspaikkojen sulkua muuhun maahan verrattuna. Vuoden 2023 helmikuussa jouduttiin henkilöstöpulan takia sulkemaan viisi pitkäaikaishoitopaikkaa ja yhdeksän lyhytaikaishoitopaikkaa. Pitkäaikaisissa paikoissa tämä tarkoittaa alle prosentin ja lyhytaikaisissa paikoissa noin 2,5 prosentin sulkua kaikista asiakaspaikoista.

### **Pito- ja vetovoiman toimenpiteiden vaikutukset selviävät tulevaisuudessa**

Vuonna 2021 kaupungin sosiaali- ja terveystoimialaan kuuluva sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut käynnisti pito- ja vetovoimahankkeen työvoimapulan ehkäisemiseksi. Henkilöstön saatavuuden työpajoissa syntyi yhteensä 49 erilaista toimenpide-ehdotusta, joista osa kohdistui sekä pito- että vetovoimaan. Kaupungin seniorikeskukset ovat hyödyntäneet kotihoidon henkilöstölle suunnatuissa työpajoissa syntyneitä teemoja omissa pito- ja vetovoiman toimenpiteissään vuoden 2022 aikana. Kuvio 12 havainnollistaa seniorikeskuksissa tehtyjä ja tulevaisuuden toimenpiteitä pito- ja vetovoiman parantamiseksi.

Tulevaisuuden toimenpiteissä korostuvat esimerkiksi hyvä johtaminen, alan imagon nostaminen sekä oppisopimuskoulutukset ja rekrytointi. Listauksessa nousivat esille myös palkkaukseen ja koulutuksen aloituspaikkoihin kohdistuvat toimenpiteet, mutta nämä eivät ole yksinään kaupungin ratkaistavissa olevia haasteita. Pito- ja vetovoiman vahvistamiseksi on siten toteutettu toimenpiteitä, mutta toimenpiteiden todelliset vaikutukset selviävät vasta myöhemmin. Kuviossa 13 on esitetty henkilöstön näkökulmasta tärkeimmät pito- ja vetovoiman tekijät, joista palkkaus oli selvästi tärkein.

Seniorikeskukset ovat kiinnittäneet huomiota suureen osaan työntekijöiden mainitsemista pito- ja vetovoimatekijöistä, mutta näistä kaikkiin on syytä toteuttaa toimia myös tulevaisuudessa. Erylistä huomiota on syytä kiinnittää tekijöihin, joihin kaupunki voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Osa toimenpiteistä vaatii myös kaupunkitasoisia toimia. Henkilöstöeduissa tulee esimerkiksi ottaa huomioon se, että myös muut hoivapalveluiden tuottajat tarjoavat henkilöstöetuja työntekijöilleen. Siten muun muassa työmatka-, liikunta- ja kulttuurisetelit eivät varsinaisesti toimi kilpailukykytekijöinä verrattuna alan muihin toimijoihin. Henkilöstöeduista päätetään Helsingissä kaupunkitasoisesti.

Vuoden 2023 keväällä seniorikeskusten on tarkoitus järjestää omaa henkilöstöä koskevat työpajat pito- ja vetovoiman kehittämiseksi. Työpajoissa käsitellään lisäksi työhyvinvoinnin kehittämistä sekä seniorikeskusten yhteisiä arvoja. Seniorikeskukset järjestävät seitsemästä kahdeksaan eri tilaisuutta ja mukaan kutsutaan koko seniorikeskusten henkilöstö.

### **Työyhteisöjen työhyvinvointia ja työoloja on pyritty parantamaan**

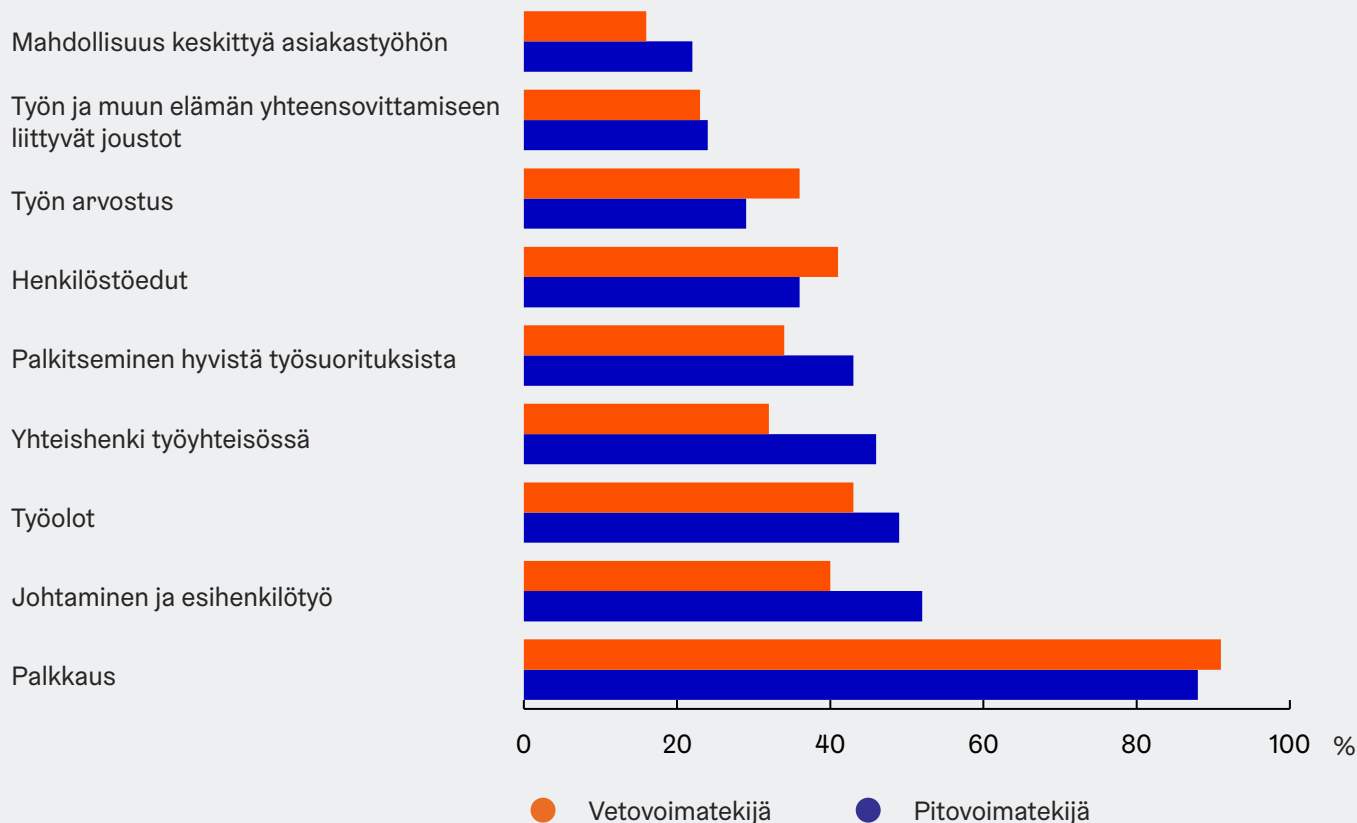
Seniorikeskuksissa on pyritty parantamaan henkilöstön työhyvinvointia ja työoloja muun muassa työssä tarvittavien apuvälineiden uudistamisella sekä henkilöstölle järjestetyillä koulutuksilla. Seniorikeskukset ovat tarjonneet myös koulutuksia valmentavasta johtamisesta. Lisäksi seniorikeskuksissa on esimerkiksi mahdollisuus toteuttaa yhteisöllistä työvuorosuunnittelua, jonka tavoitteena on ollut mahdollistaa työn ja yksityiselämän parempi yhteensovittaminen. Osassa yksiköistä suunnittelua toteutetaan kuitenkin vielä puhtaasti esihenkilöiden toimesta, koska toimintatapa on nähty yhteisöissä paremmaksi ratkaisuksi.

Työhyvinvoinnin kehittämiseen ja tukemiseen seniorikeskuksissa on kuulunut vuosien 2021–2022 aikana lukuisia eri toimipisteisiin kohdennettuja toimenpiteitä. Työyhteisöissä on toteutettu erilaisia tukitoimia sosiaali- ja terveystoimialan keskitetyllä määrärahalta. Vuonna 2021 kolmessa eri seniorikeskuksessa toteutettiin esimerkiksi kuusi erilaista tukitoimenpideprosessia. Tällaisia olivat työhyvinvointimuotoilu-projekti, sovitteluprosessi sekä uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnan yhteiskehittäminen.

**Kuvio 12. Kaupungin seniorikeskusten tehdyt ja tulevaisuuden toimenpiteet pito- ja vetovoiman parantamiseksi**



**Kuvio 13. Tärkeimmät pito- ja vetovoimatekijät, osuus vastaajista, jotka valitsivat mainitun tekijän viiden tärkeimmän joukkoon, prosenttia (N=441/pitovoima ja N=439/vetovoima)**



Tätä arviointia varten tehdyn kyselyn 440 vastaajasta 175 henkilöä on kokenut, että henkilöstö on otettu mukaan oman työyhteisön työolojen parantamiseen. Kuitenkin vastaajista 168 henkilöä on kokenut, ettei työn kuormittavuuden vähentämiseksi ole tehty toimenpiteitä viimeisen vuoden aikana. Tulokset eivät ole yleistettäviä, mutta kertovat siitä, että merkittävä määrä työntekijöistä on kokenut, ettei toimenpiteitä ole tehty tarpeeksi.

## Työhyvinvoinnin sekä pito- ja vetovoiman toimenpiteille tarvitaan jatkoa

Henkilöstön työhyvinvointia on mitattu vuosittain joko Kunta10-, Fiilari- tai Työterveyskyselyn avulla. Monen tarkasteluun valitun mittarin perusteella työhyvinvointi on heikentynyt vuosina 2018–2022 (taulukko 4). Ainoastaan kokemukset väkivalta- tai uhkatilanteista asiakkaan taholta olivat vähentyneet ja työpaikan ilmapiiri oli pysytellyt hyvällä tasolla. Tulosten

heikkenemiseen on vaikuttanut henkilöstövajeen lisäksi myös koronapandemia.

Taulukosta 4 nähdään myös Helsingin kaupungin seniorikeskusten tilanne vuonna 2022 koko Helsingin kaupungin tilanteeseen verrattuna. Seniorikeskuksissa monen henkilöstökyselyssä esitetyn väitteen tulos on heikentynyt vuosina 2018–2022, mutta silti johtamisen mittarit, vaihtohalukkuus ja suositteluhalukkuus olivat vuonna 2022 paremmalla tasolla kuin koko kaupungissa keskimäärin. Sekä työhyvinvointia että pito- ja vetovoimaa kuvaavien mittareiden perusteella eri seniorikeskusten väliset erot olivat melko suuria. Yhdellä seniorikeskuksella oli parhaimmat tulokset seitsemässä mittarissa kahdeksasta. Kuitenkin myös parhaiten pärjänneen seniorikeskuksen tulokset olivat osittain heikentyneet vuoteen 2022.

Pitovoimaa kuvaavat väitteet ”on harkinnut työnantajan vaihtamista” ja ”suosittelisi työnantajaa ystävilleen”

**Taulukko 4. Työhyvinvointia sekä pito- ja vetovoimaa kuvaavien mittareiden kehitys seniorikeskuksissa vuosina 2018–2020 ja 2020–2022**

Kunta10-kyselyn väite	Kehitys vuodesta 2018 vuoteen 2020	Kehitys vuodesta 2020 vuoteen 2022	Seniorikeskusten tilanne vuonna 2022 koko Helsinkiin nähden
Kokenut väkivalta- tai uhkatilanteita asiakkaan taholta	■	▲	▼
Työmäärän lisääntyminen yli sietokyvyn	■	▼	■
Eettinen kuormitus: omien arvojen vastainen toiminta	▼	▼	▼
Johtamisen mittarit	▼	▼	▲
Työpaikan ilmapiiri	■	■	▼
Sosiaalinen pääoma	▼	▼	▼
On harkinnut työnantajan vaihtamista	▼	▼	▲
Suosittelisi työnantajaa ystävilleen	■	▼	▲

- ▲ Mittari on parantunut / mittari on seniorikeskuksissa paremmalla tasolla kuin Helsingissä keskimäärin
- Mittari on ennallaan / mittari on seniorikeskuksissa samalla tasolla kuin Helsingissä keskimäärin
- ▼ Mittari on heikentynyt / mittari on seniorikeskuksissa alhaisemmalla tasolla kuin Helsingissä keskimäärin

olivat kehittyneet epätoivottuun suuntaan: vaihtohalukkuus kasvoi ja suositteluhalukkuus vähentyi vuonna 2022. Näiden lisäksi myös lähtövaihtuvuus kasvoi. Lähtövaihtuvuuden ja vaihtohalukkuuden kasvu voivat heijastella myös yleisiä työelämän trendejä kuntasektorilla. Suositteluhalukkuus romahti vuonna 2022, mihin yhtenä syynä voi olla kaupunkitasoisen henkilöstö- ja palkkahallinnon järjestelmä Saras-tian käyttöönotto huhtikuussa 2022. Työntekijöiden kyselyssä noin kolmasosa ympärivuorokautisessa hoivassa työskentelevistä vastaajista arvioi Sarastian käyttöönoton vaikuttaneen omaan suhtautumiseen työnantajaan.

Vetovoimaa kuvaavat mittarit hakijoista työpaikkaa kohden, eli työvoimavaje ja hakijoita työpaikkaa kohden -mittari, ovat myös kehittyneet epätoivottuun suuntaan. Työvoimavaje on kasvanut tasaisesti 4,9 prosentista vuonna 2020 seuraavan vuoden 11,2 prosenttiin. Myös hakijat avoinna olevaa työpaikkaa kohden ovat viime vuosina vähentyneet noin kolmasosan sekä lähihoitajien että sairaanhoitajien osalta. Molemmissa on seniorikeskuskohtaisia eroja. Esimerkiksi seniorikeskuksen sijainnilla on vaikutusta saapuneiden hakemusten määrään ja työvoimavajeeseen. Valtakunnallinen hoitajapula vaikuttanee kaikkiin seniorikeskuksiin, mutta erityisesti huonojen liikenneyhteyksien päässä sijaitsevat seniorikeskukset kärsivät tästä.

## Johtopäätökset

Seniorikeskukset ovat pyrkineet parantamaan työhyvinvointia sekä pito- ja vetovoimaisuutta, mutta mittareiden perusteella kehitystyötä riittää vielä tulevaisuudessakin. Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta seniorikeskusten pito- ja vetovoimatekijät sekä työhyvinvoinnin mittarit ovat heikentyneet vuosien 2018–2022 aikana. Lisäksi seniorikeskuksia koskeva lakisääteinen henkilöstömitoitus asiakasta kohden ei ole toteutunut kaikissa yksiköissä.

Kansallinen ja kaupungin seniorikeskusten työvoimavaje on viime vuosina pahentunut, mikä on näkynyt haasteina henkilöstön rekrytoinneissa. Suurimmassa osassa kaupungin seniorikeskuksia toteutuu lain velvoittama henkilöstömitoitus, mutta muutamissa seniorikeskusten yksiköissä ja osastoissa on jääty mitoituksvaateesta. THL:n vuoden 2022 viimeisimpien seurantatietojen perusteella seniorikeskusten yksiköistä ja osastoista kaksi alitti 0,6 henkilöstömitoituksen asiakasta kohden. Henkilöstömitoituksen alitukset ovat johtuneet pääosin akuuteista poissaoloista, joten sijaisjärjestelyiden toimivuudessa on vielä kehitettävää. Kaupungin seniorikeskusten johdon mukaan vuoden 2023 huhtikuussa voimaantuleva 0,65 työntekijän mitoitus asiakasta kohden on mahdollista saavuttaa, mutta vuoden 2023 joulukuun 0,7 työntekijän mitoitustavoite tuottaa haasteita.

Seniorikeskukset ovat kehittäneet työhyvinvointia osittain henkilöstön näkemykset huomioiden.

Seniorikeskuksiin on toteutettu kohdennettuja työhyvinvointia parantavia toimenpiteitä ja työoloihin on panostettu uudistamalla esimerkiksi työvälineitä. Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella osa työntekijöistä on kokenut, että työkuormittavuuden vähentämiseksi ei ole tehty toimenpiteitä viimeisen vuoden aikana. Arvioinnin kyselyn tulokset eivät ole kuitenkaan yleistettäviä, mutta kertovat siitä, että merkittävä määrä työntekijöistä on kokenut samalla tavalla.

Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta seniorikeskusten pito- ja vetovoimatekijät sekä työhyvinvoinnin mittarit olivat heikentyneet vuosien 2018–2022 aikana. Seniorikeskuksissa työhyvinvoinnin mittareiden tulokset olivat pysyneet samalla tasolla vuosina 2018–2020, mutta heikentyivät vuoteen 2022 tultaessa. Vetovoiman mittareiden heikentymiseen on todennäköisesti vaikuttanut valtakunnallinen hoitajapula. Pitovoimassa esimerkiksi suositteluhalukkuuden heikentymiseen vuonna 2022 ovat voineet vaikuttaa monet tekijät, kuten kaupunkitasoinen palkkajärjestelmä uudistus. Seniorikeskusten johtamisen mittarit, vaihtohalukkuus ja suositteluhalukkuus olivat kuitenkin vuonna 2022 paremmalla tasolla kuin koko kaupungissa. Mittareiden tarkastelussa on syytä huomioida, että toimenpiteitä on toteutettu vastikään, jolloin toimenpiteiden todelliset vaikutukset selviävät vasta myöhemmin. Työhyvinvoinnin sekä pito- ja vetovoiman mittareiden tulokset sisälsivät myös seniorikeskuskohtaisia eroja.

Vaikka kehittämistyötä on tehty, tarvitsee jatkossakin kuvion 13 kaikkiin pito- ja vetovoimatekijöihin kiinnittää huomiota, jotta kaupungin kilpailukyky työmarkkinoilla voidaan turvata. Esimerkiksi henkilöstöeduissa mainittu työmatka-, liikunta- ja kulttuurisetelit eivät varsinaisesti toimi kilpailukykytekijöinä verrattuna alan muihin toimijoihin.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- ▶ varmistaa, että lakisääteinen henkilöstömitoitus toteutuu kaupungin kaikissa seniorikeskusten yksiköissä ja osastoissa.
- ▶ kehittää seniorikeskusten sijaisjärjestelyitä.
- ▶ jatkaa toimenpiteitä työhyvinvoinnin sekä pito- ja vetovoiman parantamiseksi seniorikeskuksissa.

kaupunginkanslian tulee

- ▶ selvittää, ovatko Helsingin kaupungin tarjoamat henkilöstöedut kilpailukykyisiä hyvinvointialueisiin ja muihin seniorikeskusten kanssa työvoimasta kilpaileviin työnantajiin verrattuna.





# Henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima varhaiskasvatuksessa



Ovatko kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toteuttamat toimenpiteet olleet riittäviä työhyvinvoinnin sekä pito- ja vetovoiman parantamiseksi päiväkodeissa?



Toimenpiteitä on tehty paljon, mutta henkilöstön saatavuus on vaikeutunut ja työhyvinvointi heikentynyt. Pätevistä työntekijöistä on pulaa valtakunnallisesti.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki parantanut henkilöstön työhyvinvointia sekä pito- ja vetovoimaisuutta varhaiskasvatuksessa?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki käynnistänyt ja jatkanut toimenpiteitä henkilöstöpulan kääntämiseksi?
2. Onko työhyvinvointia kehitetty henkilöstön näkemykset huomioiden?
3. Ovatko työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima parantuneet mittareiden perusteella?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan työvoimapula on Helsingin päättäjien keskeinen haaste alkaneella vuosikymmenellä. Kaupunkistrategiassa on tavoitteena laatia toimenpiteet varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuden parantamiseksi ja alkaa toteuttaa niitä valtuustokauden aikana sekä varmistaa, että pätevän henkilöstön osuus nousee. Tavoitteena on myös parantaa työoloja ja sijaisjärjestelyjä. Koko kaupunkia koskevana tavoitteena on käynnistää ja jatkaa toimenpiteitä henkilöstöpulan kääntämiseksi. Tahtotilana on parantaa kaupungin veto- ja pitovoimaa työnantajana sekä parantaa työoloja ottaen koko henkilöstö mukaan toimintaan.

Arvioinnin aineiston muodostivat tilastot, haastattelut, kirjalliset tiedustelut sekä henkilöstölle otoksena suunnattu kysely. Tietoja saatiin myös tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen

ja koulutuksen toimialalle. Päiväkotihenkilökunnan kysely tehtiin otoksena siten, että kysely lähetettiin noin kolmasosalle henkilöstöstä. Vastauksia saatiin 265, mikä on 16 prosenttia otoksen kohdejoukosta. Vastausprosentti jäi niin alhaiseksi, että vastauksia ei voida yleistää koskemaan varhaiskasvatuksen henkilöstöä kokonaisuutena. Varhaiskasvatuksessa on yhteensä yli 6 000 työntekijää.

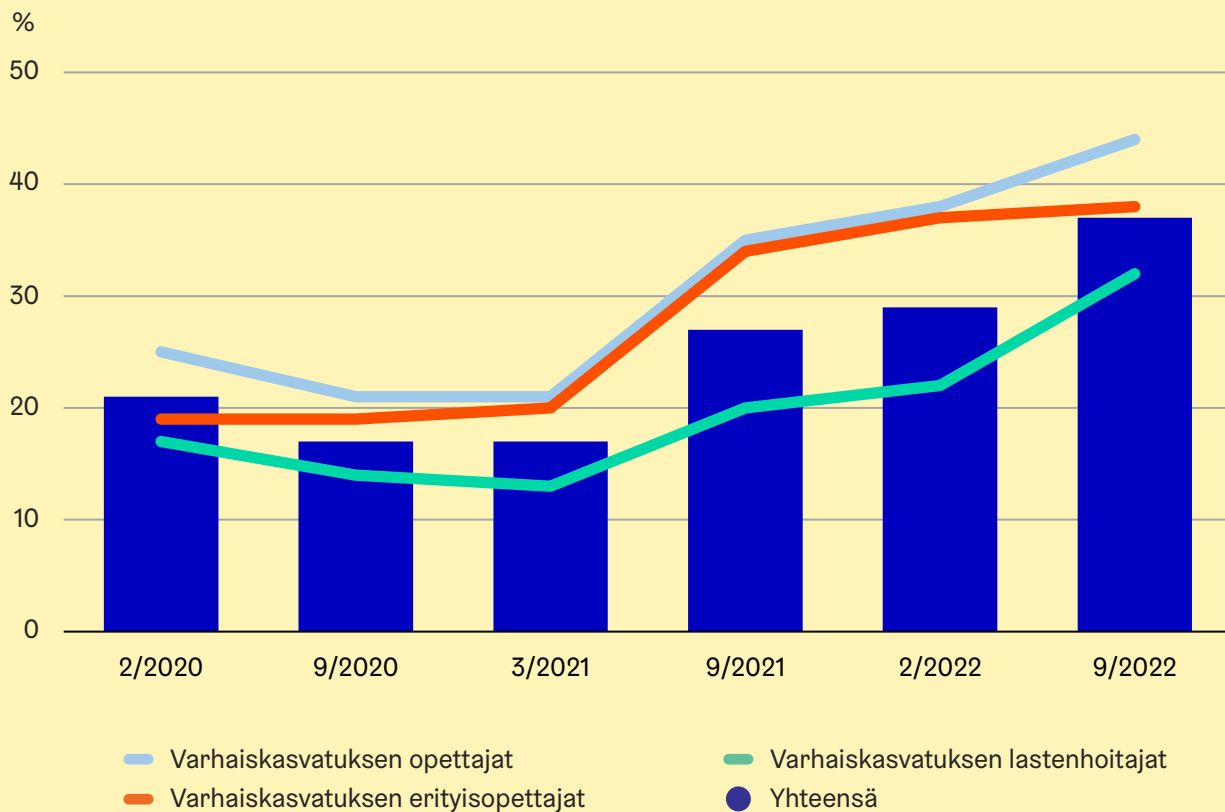
## Työvoimapula on pahentunut viime vuosina

Henkilöstöpula varhaiskasvatuksessa ei ole ainoastaan Helsingin tai pääkaupunkiseudun ongelma, vaan ammattibarometrin mukaan varhaiskasvatuksen opettajissa oli paljon pulaa hakijoista suuressa osassa maata syyskuussa 2022. Syyskuussa 2022 varhaiskasvatuksen opettajien kokonaisvaje oli Helsingissä 1 042, varhaiskasvatuksen erityisopettajien vaje 74 ja lastenhoitajien vaje 855 vakanssia. Taulukossa 7 kuvattu vaje ei tarkoita sitä, että vakanssit olisivat kokonaan hoitamatta. ”Täytetty ei-kelpoisella” tarkoittaa useimmiten sitä, että varhaiskasvatuksen opettajan tehtävää hoitaa lastenhoitaja, jolla ei ole laissa tarkoitettua opettajan pätevyyttä. Käsite ”hoitamatta” puolestaan tarkoittaa useimmiten sitä, että vakanssilla ei ole hoitajaa, mutta tehtävää kuitenkin hoitaa esimerkiksi Seuren työntekijä.

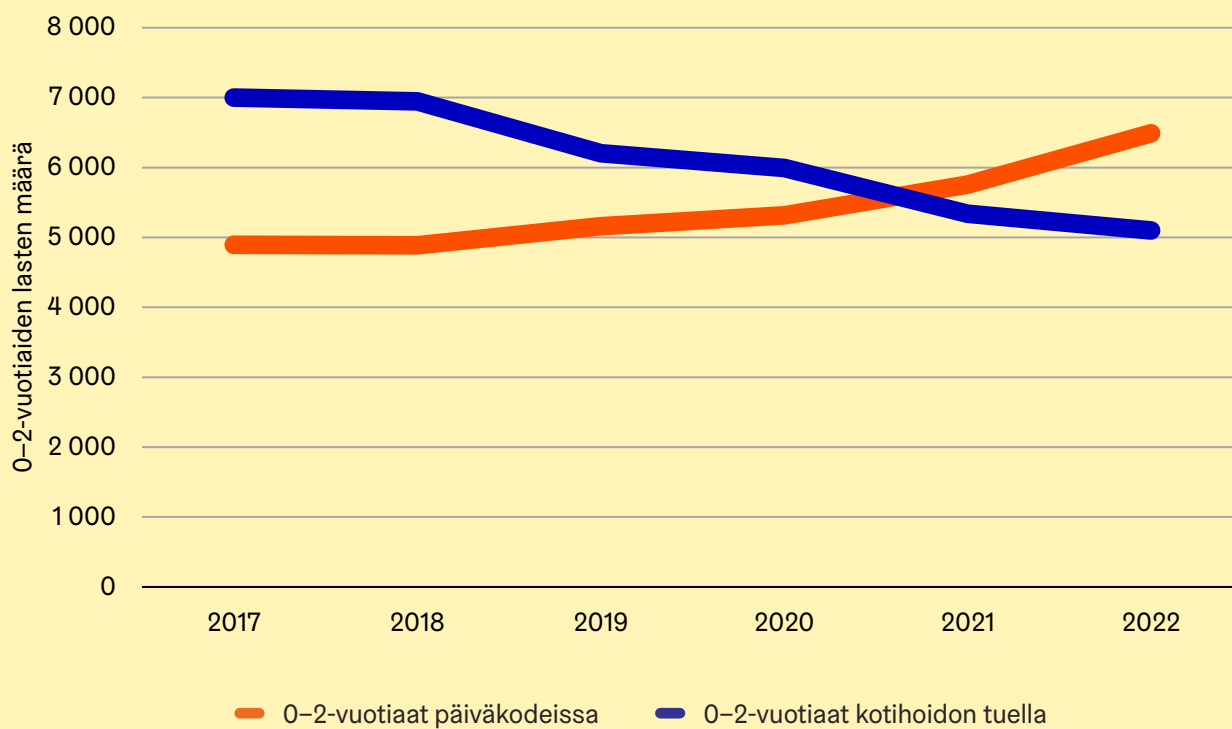
Kuviosta 14 nähdään, että henkilöstön saatavuus heikentyi syksyllä 2021. Syyskuun 2022 tilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia aiempaan, koska Sarastian käyttöönoton jälkeen tietoja vajeesta ei ole saatu järjestelmästä. Manuaalilaskennan suuntaa antavien tietojen perusteella vaje oli jo yli kolmasosa henkilökunnasta. Henkilöstömitoituksen turvaamiseksi on jouduttu laajamittaisesti sulkemaan leikkipuistoja ja siirtämään niiden henkilöstöä päiväkoteihin.

Kuviosta 15 nähdään, että päiväkotien tulevien lasten määrä on Helsingissä kasvanut pienten, alle kolmevuotiaiden lasten ikäryhmässä. Vastaavasti kotihoidon tuella hoidettavien määrä on selvästi vähentynyt. Helsinki poisti kotona hoidettavien kaksivuotiaiden Helsinki-lisän 1.5.2019 alkaen ja edelleen rajoitti Helsinki-lisän alle 1-vuotiaisiin 1.6.2021 alkaen. Kuudessa suurimmassa kaupungissa alle 3-vuotiaiden osuus varhaiskasvatuksessa on kasvanut ja kotihoidon tuen käyttö vähentynyt. On siis vaikea tietää, mikä osuus pienten

**Kuvio 14. Niiden vakanssien osuus, jotka olivat hoitamatta tai jotka oli täytetty ei-kelpoisilla suomen- ja ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa vuosina 2020–2022, prosenttia**



**Kuvio 15. Kunnallisessa päiväkodissa ja kotihoidon tuella olevien 0–2-vuotiaiden lasten lukumäärä**



lasten määrän kasvussa on Helsingin omien päätösten seurausta ja mikä trendiä, joka olisi tapahtunut muutenkin. Jos päiväkotiiin tulevien alle kolmevuotiaiden lasten määrä olisi noudattanut samanikäisen väestön määrän kehitystä, laskua olisi ollut 5,5 prosenttia vuodesta 2017 vuoteen 2022. Toteutunut kasvu on ollut 33 prosenttia. Varhaiskasvatukseen osallistumisastetta pyritään edelleen nostamaan Helsingin omien ja valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti.

## **Valtio ei ole lisännyt varhaiskasvatuksen koulutuspaikkoja tarvetta vastaavaksi**

Lainsäädännön ja valtion tekemien käytännön toimenpiteiden välillä näyttää olevan ristiriitaisuutta. Vuonna 2018 säädetyn varhaiskasvatuslain mukaan vuoteen 2030 mennessä päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivasta henkilöstöstä vähintään kahdella kolmasosalla tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus. Heistä vähintään puolella tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksen aloituspaikkoja ei kuitenkaan ole lisätty tarvetta vastaavasti varsinkaan pääkaupunkiseudulla. Kuntaliiton helmikuussa 2022 esittämän arvion mukaan nykyiset koulutusmäärät eivät mahdollista vaaditun henkilöstörakenteen toteutumista vuoteen 2030 mennessä.

Helsinki on pyrkinyt edunvalvonnallisesti yhdessä muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa vaikuttamaan koulutuksen aloituspaikkoihin, mutta vaikutukset eivät vielä ole olleet kaupunkeja tyydyttäviä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin ja Helsingin yliopiston yhteinen rahoitushakemus monimuoto- ja maisterikoulutuksen jatkon toteuttamiseksi sai opetus- ja kulttuuriministeriöstä kielteisen päätöksen vuoden 2022 lopulla määrärahojen puutteen vuoksi.

## **Kaupunki on tehnyt paljon toimenpiteitä henkilöstön saatavuuden parantamiseksi**

Edellisellä strategiakaudella pormestarin nimittämä Task Force -työryhmä laati 17-kohtaisen toimenpideohjelman, jonka toimenpiteet on pääosin toteutettu. Tällä strategiakaudella työtä on jatkettu tehostetusti, kun kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle on perustettu erityinen saatavuustiimi. Lisäksi pormestarin helmikuussa 2022 asettama Varhaiskasvatuksen saatavuuden koordinaatioryhmä on parantanut kaupunkitaseista koordinaatiota.

Kaupunki on esimerkiksi panostanut henkilöstön kouluttamiseen. Lastenhoitajana toimivia on kannustettu yliopiston monimuotokoulutukseen varhaiskasvatuksen opettajiksi tai jos lastenhoitajina toimivilla ei ole muodollista kelpoisuutta, heitä on kannustettu oppisopimusopintoihin. Myös varhaiskasvatuksen sosionomiksi ja erityisopettajaksi pätevyitymistä on tuettu. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on kehittänyt rekrytointikäytäntöjä ja parantanut uusien työntekijöiden perehdyttämistä.

Arvioinnissa tehdyn työntekijäkyselyn mukaan palkkaus, työolot, mahdollisuus keskittyä työhön lasten kanssa ja toimivat sijaisjärjestelyt ovat tärkeimmät pitovoimatekijät. Vetovoimatekijöistä tärkeimmiksi arvioitiin palkkaus, työolot, henkilöstöedut ja työn arvostus. Osa vastaajista toi esiin, että Helsingin kaupungin tarjoamat henkilöstöedut eivät ole kovin kilpailukykyisiä. Toimiala on pyrkinyt lisäämään positiivista viestintää päiväkodeissa tapahtuvasta työstä.

Helsinki on viime vuosina korottanut varhaiskasvattajien palkkoja siten, että varhaiskasvatuksen opettajien palkka on Helsingissä yhdeksän prosenttia, erityisopettajien 10 prosenttia, sosionomien kolme prosenttia ja lastenhoitajien kuusi prosenttia virka- ja työehtosopimuksen mukaista peruspalkkaa korkeampi. Korotukset perustuvat niin sanottuun palkkakehitysohjelmaan ja osin järjestelyeriin.

Työntekijöiden tärkeimpinä pitämistä asioista mahdollisuus keskittyä työhön lasten kanssa toteutuu vaihtelevasti. Niissä varhaiskasvatusyksiköissä, joissa on melko pysyvä pätevä henkilöstö ja vähän poissaoloja, mahdollisuudet ovat paremmat kuin niissä, joissa henkilöstövaje on suuri. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala voi kuitenkin kaikissa päiväkodeissa vaikuttaa omilla toimenpiteillään siihen, millaiseksi työrauha koetaan. Kyselyn perusteella moni työntekijä on turhautunut siihen ristiriitaan, että heiltä odotetaan yhä laadukkaampaa pedagogista toimintaa ja enemmän raportointia, vaikka päiväkodeissa on henkilöstöpula. Turhauttavaksi tämän tekee ensinnäkin se, että varhaiskasvatuksen opettajat eivät ehdi käyttää suunniteltuun tarkoitettua työaikaansa kokonaan, ja toiseksi se, että heidän suunnittelemansa pedagogisesti laadukas toiminta voi jäädä toteuttamatta henkilöstövajeen ja vaihtuvien sijaisten vuoksi.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on panostanut paljon sijaisjärjestelyjen kehittämiseen. Toimialan omien varahenkilöiden määrää on lisätty viime vuosina ja Seure on pystynyt toimittamaan enemmän sijaisia kuin tilaussopimuksessa on sovittu, vaikkakin vähemmän kuin päiväkodeissa olisi ollut tarvetta. Toimiala perusti vuonna 2022 uuden, nopean avun lastenhoitajien yksikön, jossa oli 22 lastenhoitajaa maaliskuussa 2023. Tavoitteena on kasvattaa määrää 40:een, jos rekrytoinnit onnistuvat.

## **Työhyvinvoinnin kehittämisessä on huomioitu henkilöstön näkemyksiä, mutta parannettavaakin on**

Edellisen strategiakauden Task Force -ryhmän työskentelyn aikana toimialalla kuultiin henkilöstöä ja sen perusteella laadittiin toimenpideohjelma. Myös tämän strategikauden Varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuden koordinaatioryhmä aloitti työnsä järjestämällä henkilöstötapaamisen. Henkilöstön ajatukset vaikuttivat ryhmän työlistan muodostamiseen. Henkilöstöltä tulevia viestejä on siis otettu huomioon työvoiman

saatavuuden parantamiseen tähtäävässä työssä kummallakin strategiakaudella.

Toimiala on pyrkinyt parantamaan työoloja ja työhyvinvointia, mutta kyselyyn vastanneista 247 työntekijästä vain 53 oli sitä mieltä, että työn kuormittavuuden vähentämiseksi on tehty toimenpiteitä viimeisen vuoden aikana. Työntekijät kokivat parannettavaa myös siinä, miten henkilöstö otetaan työyhteisössä mukaan työolojen parantamiseen ja miten henkilöstön ideat työn kuormittavuuden vähentämiseksi otetaan huomioon omassa työyhteisössä. Työntekijäkyselyn vastausprosentti oli pieni, joten tulokset eivät kuvaa varhaiskasvatuksen työntekijöiden näkemyksiä laajasti.

Henkilöstölle tehdyssä kyselyssä nousi esiin myös, että moni työntekijä pitää toimivia tiloja työhyvinvoinnin tärkeänä edellytyksenä. Kaupunki on pitkään pyrkinyt tehostamaan tilankäyttöään, mikä näkyy myös

varhaiskasvatuksessa. Kun lapsia on tullut päiväkoteihin yhä enemmän, osa työntekijöistä kokee, että päiväkoteihin on jouduttu mahdollittamaan enemmän ryhmiä kuin alun perin on ajateltu.

### Työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima ovat heikentyneet mittareiden perusteella

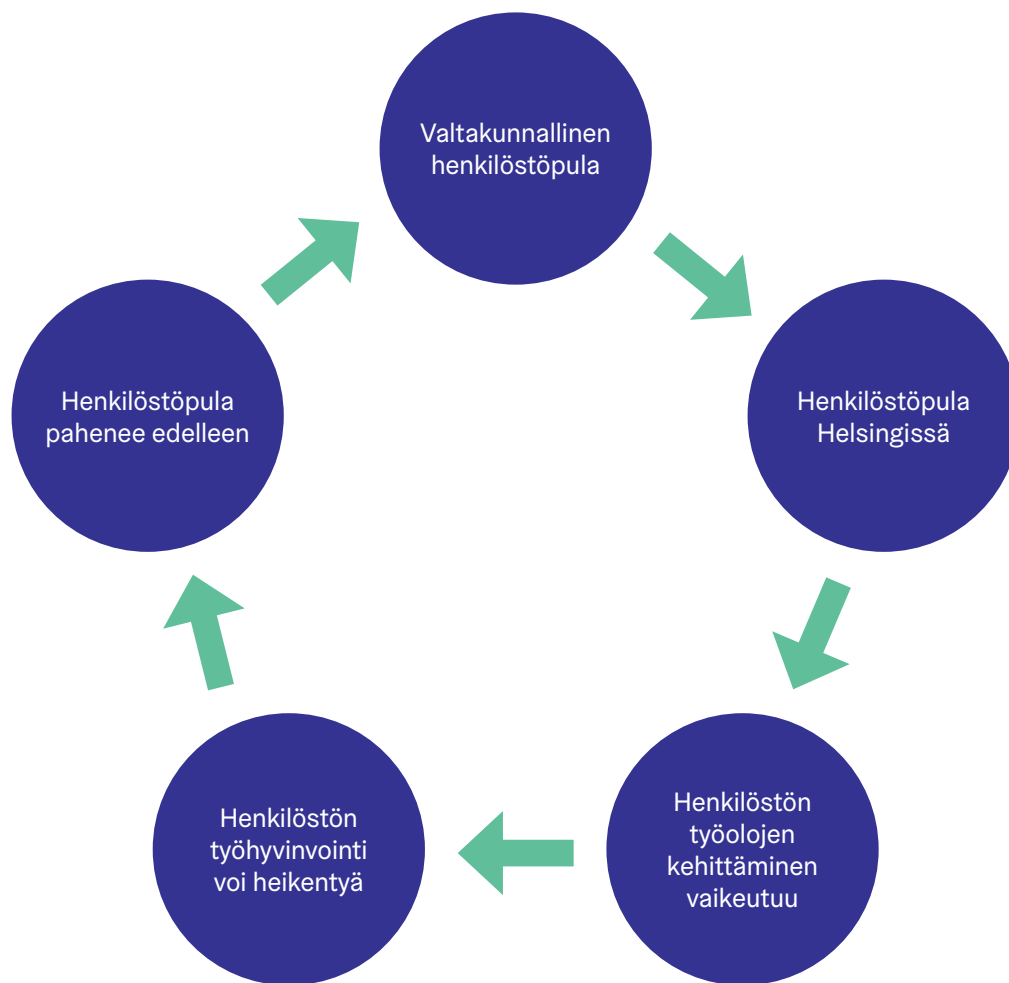
Henkilöstön työhyvinvointia on mitattu vuosittain joko Kunta10-, Fiilari- tai Työterveyskyselyn avulla. Tarkasteluun valittujen mittareiden perusteella työhyvinvointi on hieman parantunut vuodesta 2018 vuoteen 2020, mutta laskenut vuodesta 2020 vuoteen 2022 (taulukko 5). Tulosten heikkenemiseen ovat mahdollisesti vaikuttaneet henkilöstövajeen lisäksi koronapandemia ja varhaiskasvatukseen tulleet muutokset. Työhyvinvointi on heikentynyt Työterveyslaitoksen Miten Suomi voi? -tutkimushankkeen mukaan koko Suomessa kesästä 2021 loppuvuoteen 2022.

**Taulukko 5. Työhyvinvointia sekä pito- ja vetovoimaa kuvaavien mittareiden kehitys varhaiskasvatuksessa vuosina 2018–2020 ja 2020–2022**

Kunta10-kyselyn väite	Kehitys vuodesta 2018 vuoteen 2020	Kehitys vuodesta 2020 vuoteen 2022	Varhaiskasvatuksen tilanne vuonna 2022 koko Helsinkiin nähden
Kokenut väkivalta- tai uhkatilanteita asiakkaan taholta	▲	▼	▼
Työmäärän lisääntyminen yli sietokyvyn	▲	▼	▼
Eettinen kuormitus: omien arvojen vastainen toiminta	▲	▼	▼
Johtamisen mittarit	▲	▼	▲
Työpaikan ilmapiiri	▲	■	▲
Sosiaalinen pääoma	▲	▼	▲
On harkinnut työnantajan vaihtamista	▲	▼	■
Suosittelisi työnantajaa ystävilleen	▲	▼	▼

▲ Mittari on parantunut / mittari on varhaiskasvatuksessa paremmalla tasolla kuin Helsingissä keskimäärin  
 ■ Mittari on ennallaan / mittari on varhaiskasvatuksessa samalla tasolla kuin Helsingissä keskimäärin  
 ▼ Mittari on heikentynyt / mittari on varhaiskasvatuksessa alhaisemmalla tasolla kuin Helsingissä keskimäärin

Kuvio 16. Henkilöstöpulan aiheuttama kierre



Taulukosta 5 nähdään myös Helsingin kaupungin varhaiskasvatuksen tilanne vuonna 2022 koko Helsingin kaupungin tilanteeseen verrattuna. Varhaiskasvatuksessa monen henkilöstökyselyssä esitetyn väitteen tulos on heikentynyt vuosina 2020–2022, mutta silti johtamisen mittarit, työpaikan ilmapiiri ja sosiaalinen pääoma olivat vuonna 2022 paremmalla tasolla kuin koko kaupungissa keskimäärin.

Työhyvinvointia kuvaavien mittareiden perusteella eri varhaiskasvatusalueiden väliset erot olivat melko suuria. Lisäksi erot olivat usean mittarin osalta kasvaneet vuosina 2018–2022. Myös arviointia varten toteutetussa kyselyssä alueelliset erot olivat huomattavia esimerkiksi kysyttäessä työntekijöiltä sitä, kokeeko oman yksikön johtamisen positiivisena voimavarana. Tekstimuotoisten vastausten perusteella päiväkotien johtajilla ei välttämättä ole aikaa johtaa eikä aina riittävästi osaamista. Johtamisen mittarit ovat varhaiskasvatuksessa kuitenkin kaupunkitason keskiarvoa korkeammat, ja johtamista on kehitetty viime vuosina. Toimiala on esimerkiksi vahvistanut johtamisen resursseja kehittämällä varajohtajamallia ja keskitettyä

asiakasohjausta. Vuonna 2023 on tarkoitus ottaa käyttöön esihenkilöiden kohdennetun tuen malli. Kohdennetun yhteisötuen malli otettiin käyttöön jo vuonna 2022, ja maaliskuussa 2023 mukana oli 22 työyhteisöä, joille kohdistettiin erityyppisiä tukimuotoja työyhteisöjen tarpeen mukaan.

Pitovoimaa kuvaavat väitteet ”on harkinnut työnantajan vaihtamista” ja ”suosittelee työnantajaa ystävilleen” olivat kehittyneet epätoivottuun suuntaan: vaihtohalukkuus kasvoi ja suositteluhalukkuus vähentyi. Näiden lisäksi myös lähtövaihtuvuus kasvoi. Lähtövaihtuvuuden ja vaihtohalukkuuden kasvu voivat heijastella myös yleisiä työelämän trendejä kuntasektorilla. Suositteluhalukkuus romahti vuonna 2022, mihin yhtenä syynä voi olla kaupunkitasoisen henkilöstö- ja palkkahallinnon järjestelmä Sarastian käyttöönotto huhtikuussa 2022. Työntekijöiden kyselyssä yli puolet arvioi Sarastian käyttöönoton vaikuttaneen omaan suhtautumiseen työnantajaan.

Vetovoimaa voidaan mitata sillä, kuinka paljon hakemuksia tulee avoimena olevaa työpaikkaa kohden.

Varhaiskasvatuksessa rekrytointimenettelyjä on kuitenkin kehitetty niin paljon, ettei hakemusmäärien kehittyminen välttämättä kerro vetovoiman muutoksista. Työvoimavaje joka tapauksessa kertoo siitä, ettei hakijoita ole tarpeeksi, mikä puolestaan johtunee pääosin siitä, että alalle ei ole koulutettu riittävästi työntekijöitä.

Kuviossa 16 on kuvattu yhteenvedonomaaisesti, miten koko Suomen laajuinen pula varhaiskasvatuksen opettajista heijastuu Helsinkiin. Kun päiväkodeissa on henkilöstövajausta, vaikeutuu henkilöstön työolojen kehittäminen. Johtuen sekä henkilöstöpulasta että työolojen kehittämisen vaikeutumisesta, työhyvinvointi voi heikentyä ja siten pahentaa edelleen henkilöstöpulaa.

## Johtopäätökset

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on hyvin monilla toimenpiteillä pyrkinyt parantamaan henkilöstön saatavuutta, mutta siitä huolimatta henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima ovat heikentyneet. Osaksi kyse on valtakunnallisista trendeistä, joita koronapandemia on saattanut vahvistaa. Osaksi kyse on kuitenkin siitä, että henkilöstöpula itsessään on tekijä, joka työhyvinvointia heikentämällä pahentaa henkilöstöpulaa edelleen. Henkilöstöpula ei kuitenkaan ole vain Helsingin ongelma, vaan varhaiskasvatuksen opettajista on pulaa koko maassa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö Helsinki voisi omilla toimillaan vaikuttaa tilanteeseen. Helsinki onkin tehnyt paljon kaupungin omassa päätöksällään olevia toimenpiteitä, mutta tilanne ei ole helpottunut, vaan vaikeutunut. Toisaalta tilanne olisi varmasti vielä haastavampi ilman toimialan tekemiä toimenpiteitä tällä ja edellisellä valtuustokaudella.

Henkilöstöpula on jo niin vakava, että saatavuuden parantamiseksi tarvitaan tehostettuja toimenpideohjelmia edelleenkin. Jatkossa on tärkeää varmistaa, että henkilöstöpulaan vastaaminen on korkealla koko kaupungin agendalla. Kaupungin harjoittama edunvalvonta on edelleen tärkeässä roolissa, jotta alan henkilöstöpulaan olisi mahdollista saada pysyvämpiä ratkaisuja riittävien opiskelupaikkojen muodossa.

Henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on vielä parannettavaa siinä, miten henkilöstöltä tulevat työolojen parantamiseen liittyvät ehdotukset otetaan huomioon työyhteisöissä. Johtamisen kehittäminen on yksi asia, johon on jo kiinnitetty huomiota, mutta johon tarvitaan edelleen lisäpanostusta. Lisäksi tiedolla johtaminen on vaikeutunut Sarastian käyttöönnoton myötä.

Työhyvinvointiin panostaminen vaatii toimialan toimenpiteiden lisäksi kaupunkitasoisia ratkaisuja, esimerkiksi henkilöstöetujen kilpailukykyisyyden varmistamista. Henkilöstön kyselyssä tuli esiin myös se, että päiväkotien työntekijät toivovat päiväkoteihin työrauhaa ja vähemmän hallinnosta tulevia raportointitöitä, jotta voisivat keskittyä nykyistä paremmin perustehtäväänsä.

Palkkaus on alan vetovoiman ja myös pitovoiman kannalta merkittävä tekijä. Helsingin kaupunki on jo nostanut palkkoja jonkin verran omilla palkkaratkaisuillaan. Kuntakohtaiset palkkaohjelmat ovat toisaalta omiaan lisäämään kaupunkien välistä kilpailua työvoimasta, mutta pääkaupunkiseudulla, jossa elinkustannukset ovat muuta maata korkeampia, kuntakohtaisetkin ratkaisut ovat tarpeellisia.

Trendinä on ollut, että päiväkoteihin tulee entistä enemmän alle kolmevuotiaita lapsia. Samaan aikaan, kun kotihoidon tuen käyttö on vähentynyt, kunnallisen päiväkotihoidon kysyntä on kasvanut. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja Helsingin poliittisten päätöksentekijöiden olisi järkevää arvioida, kannattaisiko Helsinki-lisää laajentaa takaisin suuremmalle ikäryhmälle kuin alle yksivuotiaille. Jos pienimpien lasten päiväkotihoidon kysyntä vähenisi, se helpottaisi päiväkotien vaikeaa henkilöstötilannetta edes jonkin verran.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- ▶ jatkaa palkkakehitysohjelman toteuttamista työvoimapulasta kärsivissä ammattiryhmissä.
- ▶ tehostaa edunvalvontaa valtion suuntaan varhaiskasvatusalan riittävien opiskelupaikkojen turvaamiseksi.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- ▶ ottaa varhaiskasvatuksessa entistä paremmin huomioon henkilöstön näkemykset päätettäessä siitä, mitä työoloja parantavia toimenpiteitä työyhteisötasolla tehdään.
- ▶ jatkaa johtamisen kehittämistä varhaiskasvatuksessa.
- ▶ varmistaa, että varhaiskasvatuksessa voidaan keskittyä perustutkimukseen.
- ▶ varmistaa henkilöstöraportoinnin riittävyys ja oikeellisuus.
- ▶ selvittää, voisiko Helsinki-lisän palauttaminen joiltakin osin helpottaa vaikeaa henkilöstötilannetta.

kaupunginkanslian tulee

- ▶ selvittää, ovatko Helsingin kaupungin tarjoamat henkilöstöedut kilpailukykyisiä naapurikaupunkeihin verrattuna.



LAINEET

# Maailman paras ja yhdenvertaisin paikka oppia





# Toisen asteen opiskelijoiden hyvinvoinnin edistäminen



Onko toisen asteen opiskelijoiden hyvinvointia edistetty opiskelijahuollossa?



Toimenpiteitä on tehty paljon, mutta mielenterveyspalvelujen saatavuudessa on puutteita.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla edistetty kaupunkistrategian ja talousarvion 2022 tavoitetta vahvistaa opiskelijoiden hyvinvointia lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa?

## Osakysymykset:

1. Onko opiskelijoiden yksilöllistä tukea lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa kehitetty kaupunkistrategian tavoitteen mukaisesti?
2. Onko opiskelijoiden varhaisen vaiheen mielenterveyspalvelujen saatavuutta lisätty kaupunkistrategian tavoitteen mukaisesti?
3. Onko kasvatuksen ja koulutuksen toimiala käynnistänyt tai käynnistämässä talousarvion 2022 mukaisia toimenpiteitä opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämiseksi?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa kehitetään opiskelijoiden yksilöllistä tukea. Talousarvion 2022 mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla vahvistetaan yhteisöllisyyttä ja osallisuutta, jotta oppijat kokevat kuuluvansa luokka-/oppimisyhteisönsä. Koronapandemiasta palautumista oli tarkoitus edistää yhteisöllisellä opiskeluhuollolla, opiskeluhuoltohenkilöstön yksilöllisellä työllä, moniammatillisella ohjauksella sekä koulun eri ammattilaisten yhteistyöllä koulupäivän aikana. Lisäksi tarkoitus oli parantaa opiskeluhuollon palvelujen saatavuutta ja lisätä yhteistyötä kodin ja oppilaitoksen välillä. Toimialan tuli lisätä yhteistyötä sosiaali- ja terveystoimialan sekä kulttuurin ja vapaaajan toimialan kanssa nuorten hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Strategiassa tavoitteena on myös lisätä nuorten varhaisen vaiheen mielenterveyspalvelujen ja lyhytpsykoterapian saatavuutta ja saavutettavuutta sekä laajentaa matalan kynnyksen mielenterveyspalveluita.

Helsingissä on 15 kaupungin ylläpitämää lukiota, joista kolme on ruotsinkielisiä. Yksityisiä tai valtion lukioita on 24, ja kaupunki tuottaa näihin opiskeluhuollon palveluita vaihtelevin sopimuksin. Kaupunki järjestää ammatillista koulutusta Suomen suurimmassa ammatillisessa oppilaitoksessa Stadin ammatti- ja aikuisopistossa (Stadin AO), jolla on 14 toimipaikkaa. Kaupungin opiskeluhuoltopalvelut tuottavat palveluja myös Helsingissä toimiviin yksityisiin ammatillisiin oppilaitoksiin. Kaupungin järjestämän opiskelijahuollon piirissä oli yli 33 600 opiskelijaa vuonna 2022.

Arviointi oli osa pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin yhteisarviointia, joka kohdistui lasten ja nuorten hyvinvointiin. Helsingin arviointi kohdistui toisen asteen opiskeluhuoltoon. Keskeisenä arviointiaineistona olivat opiskelijahuollon ja opiskeluterveydenhuollon haastattelut, tarkentavat tietopyynnöt ja opiskelijoiden hyvinvointia kuvaavat tilastotiedot.

## Yksilöllistä tukea on lisätty opiskelijahuollossa

Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa on vahvistettu opiskelijoiden yksilöllistä tukea hyödyntämällä aiempaa enemmän monialaista työtä yksilöllisessä opiskelijahuollossa. Oppilaitoksessa kutsutaan koolle monialainen asiantuntijaryhmä tapaus- tai yksilökohtaisesti. Ryhmässä toimii pedagogisen puolen ja opiskelijahuollon edustaja sekä tarvittaessa muita asiantuntijoita, kuten sosiaalitoimen edustajia, tarpeen ja opiskelijan toiveen mukaisesti.

Toisella asteella on lisätty suunnitelmallista yhteisöllistä opiskelijahuoltotyötä ja opiskelijahuollon työntekijöiden koulutusta opiskelijan hyvinvoinnin tukemiseksi. Oppilaitosten opiskelijahuoltotyössä työskentelee hyvinvoinnin asiantuntijoita, joiden ammattiosaamista on vahvistettu erilaisin koulutuksin. Kaikki kuraattorit ja psykologit on koulutettu hyväksymis- ja omistautumisterapiamenetelmään (HOT-koulutus), ja yli puolet terveydenhoitajista on saanut menetelmään lyhyen koulutuksen. Osa terveydenhoitajista on suorittanut masennusoireilun hoitoon tarkoitetun interpersonaalinen ohjanta -koulutuksen (IPC), ja päihde- ja mielenterveysongelmia hoitavat psykiatriset sairaanhoitajat ovat erikoistuneet antamaan interpersonaalista terapiaa (IPT-N). Näyttöön perustuvista menetelmistä hyödynnetään lisäksi ryhmille suunnattuja restoratiivisia

menetelmiä yleisesti ja Cool Kids Chilled -menetelmää jossakin määrin. Muutamassa oppilaitoksessa pilotoidaan keväällä 2023 ohjattu omahoito -menetelmää ja interventionavigaattoria.

## Yhteisöllisyyttä edistetään hyvinvointikahviloiden avulla

Opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämistoimenpiteitä on toteutettu pääosin kaupungin omalla koronatoipumismäärärahalta. Lisäksi käytössä on ollut muuta erityisrahoitusta, pääasiassa valtiolta. Opiskelijoiden tueksi oppilaitoksiin on palkattu yhteisökuraattoreita, ohjaustoiminnan opettajia, työvalmentajia, arkiohjaajia, monikielisiä ohjaajia ja liikuntacoacheja. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa yhteistyötä tehdään esimerkiksi kokeilemalla nuorisohjaajien työskentelyä oppilaitoksessa. Osa uusista toimintamuodoista on kokeiluja ja työntekijät määräaikaista.

Opiskelijoiden yhteisöllisyyttä ja osallisuutta oppilaitoksen arjessa on edistetty käynnistämällä kaikissa lukiossa ja Stadin AO:n toimipisteissä hyvinvointikahviloita. Hyvinvointikahvila on matalan kynnyksen kohtaamispaikka ja tila, jossa on nuoria varten paikalla koulun henkilökuntaan kuuluva aikuinen, ja jossa järjestetään tapahtumia ja keskusteluja. Hyvinvointikahvilan idea on säännöllisyys, ja joissakin oppilaitoksissa niitä järjestetäänkin opiskelijahuollon suosituksen mukaan viikoittain, joissakin harvemmin. Opiskelijat ja oppilaitosten henkilökunta ovat pitäneet hyvinvointikahvilatoimintaa

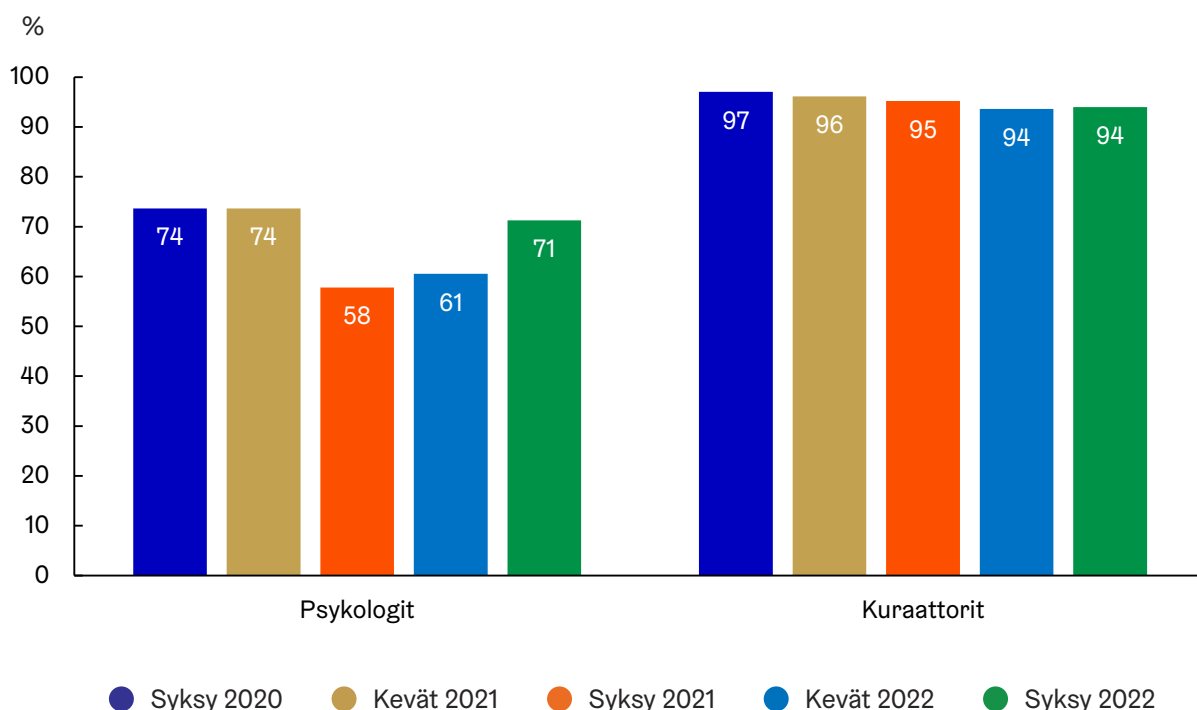
hyvänä, joskin joissakin toimipaikoissa on epäselvyyttä siitä, minkä ammattiryhmän tai tahon kuuluu vastata toiminnan järjestämisestä: kuuluuko tehtävä opiskelijahuollon henkilöstölle vai vastaako siitä esimerkiksi hyvinvointiryhmä.

## Psykologeista on pula, muuta opiskelijahuollon henkilöstöä on lisätty

Kuraattorien, terveydenhoitajien ja psykiatristen sairaanhoitajien määrää on lisätty vuosina 2021–2022, minkä johdosta heidän palvelujensa piiriin pääsyn ennakoitua jatkossa paranevan. Vuoden 2022 syksyllä opiskelijahuollon kuraattoreita oli 50 ja psykologeja 32. Opiskeluhooltoon kohdistettiin noin 63 terveydenhoitajan työpanos. Määrän kasvattamiseen on ollut syynä se, että vuonna 2022 kuraattoreiden mitoitus (enintään 670 oppilasta/kuraattori) tuli lakisääteiseksi, ja terveydenhuoltajamitoitus (enintään 570 oppilasta/terveydenhoitaja) ohjeelliseksi.

Kuraattorille ja terveydenhoitajalle pääsyn tilanne on arvioinnin perusteella hyvä, mutta opiskelijoista vain 71 prosenttia pääsi psykologin palveluun lakisääteisessä määräajassa (kuvio 17). Yksilöllinen työ on lisääntynyt etenkin koronapandemia-aikana, eikä psykologien nykyinen määrä vastaa kasvanutta tarvetta. Lukukautena 2022–2023 opiskelijoita on yli 1 000 yhtä psykologia kohden. Psykologimitoitus (enintään 780 oppilasta/psykologi) tulee lakisääteiseksi syksyllä 2023, mutta heidän saatavuudessaan on runsaasti haasteita. Muun

**Kuvio 17. Lakisääteisessä määräajassa (7 vrk) opiskelijahuollon psykologin ja kuraattorin palveluihin päässeiden osuus, prosenttia**



muassa määräaikaista tehtäviä ei ole saatu täytettyä ja ruotsinkielisistä psykologeista on pulaa.

Opiskelijahuollossa ennakoidaan, ettei mitoitukseen tulla pääsemään. Työvoimasta kilpailevat yksityisten terveysasemien ohella esimerkiksi muut kaupungit ja jopa kaupungin oma työterveysliikelaitos, joten psykologeja voi olla vaikea saada myös pysymään kaupungilla töissä. Opiskeluhoillon lääkäreistä on ollut suuri pula jo varsin pitkään. Terveydenhoitajan palveluihin pääsystä ei ollut saatavissa tilastotietoa, mutta haastateltujen opiskeluterveydenhuollon osastonhoitajien mukaan se toteutuu nykyisin hyvin.

Toisen asteen opiskelijoiden on määrä saada opiskelijahuollosta hyvinvointiinsa ja alkaviin mielenterveyden haasteisiin matalan kynnyksen apua, ja tarvittaessa heidät ohjataan eteenpäin. Vaikeammin oireilevia ei kuitenkaan saada ohjattua jatkohoitoon, koska keski- vaikeita mielenterveysongelmia hoitava Nuorisosaama on ollut ruuhkautunut. Ennen koronapandemiaa jonotusaika oli 2–3 kuukautta, mutta koronapandemian aikana jopa puoli vuotta. Loppuvuonna 2022 odotusaika saatiin lyhenemään ennalleen, mutta nuorelle se voi usein olla edelleen liian pitkä. Arvioinnin mukaan opiskelijahuollossa joudutaan kannattelemaan opiskelijoita, jotka liian pitkään hoitoon pääsyä odottaessaan saattavat tarvita jo erikoissairaanhoidon palvelua.

### **Yhteistyötä on lisätty sosiaali- ja terveystoimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa**

Koronapandemiasta palautumista on edistetty lisäämällä yhteistyötä sosiaali- ja terveystoimen sosiaalityön ja lastensuojelun sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan nuorisopalvelujen kanssa. Yhteistyö opiskelijoiden asioissa oppilaitostasolla on tiivistynyt esimerkiksi useiden sosiaalipalveluja antavien tahojen kanssa. Tälle yhteistyölle nähdään myös lisäämistarpeita, mihin osaltaan vaikuttavat oppivelvollisuuslain velvoitteet. Tämän ohella oppilaitoksissa on alkanut toimia eri alojen henkilöstöä, kuten arkiohjaajia ja nuorisotyöntekijöitä.

Kaupungin tuoreen hyvinvointisuunnitelman mukaisesti nuorten hyvinvoinnista huolehtiminen on osa kaupunkitasoista hyvinvointisuunnitelmaa ja usean toimialan vastuulla. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä sosiaali- ja terveystoimialan kesken on sovittu yhteisistä johtamisrakenteista. Syksyllä 2022 käynnistyi puolestaan yhteisten tavoitteiden laadinta kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa nuorten hyvinvoinnin vahvistamiseksi.

Nuorten mielenterveyspalvelujen palveluketjun ja hoidon porrastuksen kehittäminen on käynnistynyt vuonna 2021 osana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -hanketta. Lasten ja nuorten mielenterveyden palveluketjun luomisella pyritään vahvistamaan yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Tarkoitus oli myös tuottaa visuaalinen mallinnus palveluiden porrastuksesta

työntekijöiden käyttöön. Työ on vielä kesken. Hankkeen syksyn 2022 oma-arviointiraportissa todetaan, että Helsingistä puuttuu varhaisen tuen lasten ja nuorten mielenterveyspalveluita.

### **Oppilaitoksen ja kodin välisessä yhteistyössä on kehitettävää**

Oppivelvollisuuslain muutoksen myötä huoltajalla on 1.8.2022 alkaen vastuu alaikäisen nuorensa oppivelvollisuuden suorittamisesta, ja oppilaitoksella on vastuu ottaa yhteyttä huoltajaan, mikäli opinnot eivät etene. Tämän vuoksi oppilaitoksen ja kodin välistä yhteistyötä nuoren kasvun tukemiseksi on lisätty. Huoltajille on tuotettu videomateriaalia, ja heitä on otettu mukaan opiskelijoiden hyvinvoinnin lisäämiseen liittyviin hankkeisiin, kuten omahoitopilottiin ja School to Belong -ohjelmaan. Huoltajien osallistuminen oppilaitoksen toimintaan erityisesti Stadin AO:ssa on kuitenkin melko vähäistä. Stadin AO:n opiskelijoista 43 prosenttia on muun kuin suomen- tai ruotsinkielisiä. Oppilaitoksen ja huoltajien välinen yhteistyö nähdään kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla yhdeksi tärkeimmistä kehitettävistä asioista. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että huoltajat saavat tietoa suomalaisesta koulujärjestelmästä, oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vahvistusta opiskelijan tukemiseksi. Vanhemmille suunnatulla psykoedukatiivisella koulutuksella on pyritty vastamaan tähän, mutta toistaiseksi sitä on ollut saatavilla vain etäkoulutuksena.

### **Opiskelijoiden hyvinvointi ei vielä näytä parantuneen**

Nuorten kokemus ahdistuneisuus ja yksinäisyys ovat lisääntyneet merkittävästi koronapandemian aikana. Ahdistuneisuuden kasvu ei tosin ole pelkästään koronapandemiaan liittyvä ilmiö, sillä tilanne on pitkään ollut heikkenevä. Läsnäopintoihin palaaminen etäopiskeluvaiheiden jälkeen lisäsi oppilaitosten mahdollisuuksia yhteisöllisyyden parantamiseen. Vaikka Helsinki Mission toteuttaman yksinäisyyskyselyn mukaan 15 prosenttia opiskelijoista kokee edelleen vakavaa yksinäisyyttä, opiskelijoista lähes 40 prosenttia on sitä mieltä, että oppilaitos on tehnyt toimia yksinäisyyden vähentämiseksi.

Helsingiläisiä nuoria koskevan kouluterveyskyselyn tulosten mukaan yksinäisyys on yleistynyt selkeästi, ja kohtalainen tai vaikea ahdistuneisuus, mieliala-ailahtelut ja masennusoireilu ovat yleistyneet entistään. Helsingissä toisen asteen opiskelijoiden itsetunnon taso on matalampi kuin koko maassa keskimäärin tai muualla pääkaupunkiseudulla.

Opintojen keskeyttäminen lukioissa on lisääntynyt lukuvuodesta 2019–2020 lähtien, kun taas ammatillisessa koulutuksessa nuorten keskeyttäminen hieman väheni vuodesta 2019 vuoteen 2021. Koronapandemia on vaikuttanut kuitenkin opintojen viivästyymiseen. Amisbarometrin mukaan 30 prosenttia vastaajista koki

mielenterveysongelmien ja 23 prosenttia uupumuksen hidastaneen opintojen etenemistä. Toimialan oman kyselyn mukaan lähes puolet lukiolaisista arvioi koronapandemian vaikeuttaneen opiskelua vielä syksyllä 2021.

## Johtopäätökset

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on edistetty kaupunkistrategian ja talousarvion 2022 tavoitetta vahvistaa opiskelijoiden hyvinvointia lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa. Voidaan kuitenkin todeta, että opiskelijoiden hyvinvoinnin tuen resursseissa ja sitä myötä myös varhaisen vaiheen hyvinvointia tukevien palvelujen saatavuudessa on puutteita.

Yksilöllistä tukea toisella asteella on lisätty. Opiskelijahuollon palvelujen saatavuutta on pyritty parantamaan lisäämällä henkilöstöä ja lisäkouluttamalla heitä antamaan tukea hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Lisäksi opiskelijoiden yhteisöllisyyttä ja osallisuutta on edistetty palkkaamalla oppilaitoksiin henkilöstöä, joka tarjoaa matalan kynnyksen ohjausta, toiminnallisuutta ja yhteisöön liittymisen tukea. Talousarvion 2022 tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan opiskelijoiden hyvinvointia toisella asteella, on lisätty. Suuri osa toimenpiteistä liittyy koronapandemiasta palautumiseen, mutta osaa on toteutettu myös vuonna 2021 voimaan tulleen oppivelvollisuuslain takia.

Opiskeluhuollon palveluihin ja opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämiseen kohdistuu paljon paineita, joihin on pyritty vastaamaan monin keinoin. Erityisesti koronapandemian jälkeen yksilöllinen työ on lisääntynyt, mutta psykologien määrä ei ole vastannut kasvanutta tarvetta. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ennakoii, että haasteita tulee olemaan myös lakisääteisen mitoituksen toteuttamisessa syksyllä 2023, koska psykologityövoimasta on kilpailua.

Koronatoipumismäärärahan ohella käytössä on ollut myös muuta erityisrahoitusta opiskelijoiden hyvinvoinnin parantamiseen. Näillä lisämäärärahoilla palkatusta henkilöstöstä osa on määräaikaista ja osa toiminnasta perustuu kokeiluihin.

Opiskelijoiden yhteisöllisyyttä ja osallisuutta on edistetty käynnistämällä oppilaitoksissa hyvinvointikahviloita. Opiskelijat ja oppilaitosten henkilökunta ovat pitäneet hyvinvointikahvilatoimintaa hyvänä, joskin joissakin toimipaikoissa sitä järjestetään harvemmin, ja paikoin on epäselvyyttä siitä, kenen tai minkä tahon tehtävä on toiminta järjestää.

Opiskelijoiden psyykinen hyvinvointi on heikentynyt erityisesti viime vuosina, joten mielenterveyspalvelujen tarve on kasvava. Opiskelijahuollossa lisäksi kannatellaan myös vakavammin oireilevia, joilla ongelmat saattavat pahentua, koska jatkohoitoon pääsy esimerkiksi Nuorisoasemalle on ollut vaikeaa. Nuorten mielenterveyspalvelujen palveluketjuja ja hoidon porrastusta on kehitetty osana lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen kehittämistyötä. Porrastusta on tehty, mutta keskustelu siitä jatkuu edelleen. Malli hoidon porrastuksesta olisi tärkeää saada työntekijöiden ja asiakkaiden käyttöön.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee yhteistyössä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan opiskeluhuollon kanssa

- ▶ laatia mahdollisimman pian valmiiksi nuorten mielenterveyspalvelujen palveluketju ja hoidon porrastus yhteistyössä kaikkien nuorten mielen hyvinvoinnista vastaavien tahojen kanssa. Porrastuksen yhteydessä tulee määritellä selkeästi, miten mielenterveysasiakkaat etenevät hoitoketjussa, sekä palvelujen vastuutahot.
- ▶ varmistaa, että nuorten mielenterveyspalvelujen palveluketju, hoidon porrastus ja ohjeistus tehdään tutuiksi sekä henkilöstölle että asiakkaille.
- ▶ varmistaa, että keskivaikeasta mielenterveysongelmasta kärsivät nuoret pääsevät Nuorisoaseman palveluihin ennen kuin nuoren ongelmat pahenevat.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee yhteistyössä

- ▶ parantaa opiskeluhuollon psykologipalvelujen saatavuutta ja psykologien pysyvyyttä.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa tulee

- ▶ tukea hyvinvointikahviloiden järjestämistä siten, että niiden toiminta vakiintuu kaikissa lukioissa ja Stadin AO:n toimipisteissä.



# Helsinkiiläisten hyvinvointi ja terveys paranevat



# Aikuisten pääsy varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin



Onko kaupunki tehnyt kehittämistoimenpiteitä helpottaakseen aikuisten pääsyä varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin?



Kyllä, mutta hoitoketju ei ole selkeä, eivätkä asiakkaat pääse hoitoon tavoitellussa ajassa.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki helpottanut aikuisten pääsyä varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin?

## Osakysymykset:

1. Onko varhaisen vaiheen mielenterveyspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta lisätty?
2. Onko lyhytpsykoterapian saatavuutta lisätty?
3. Onko matalan kynnyksen palveluita lisätty tai palvelujen kynnyksiä madallettu?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan kaupunki lisää varhaisen vaiheen mielenterveyspalvelujen ja lyhytpsykoterapian saatavuutta ja saavutettavuutta sekä laajentaa matalan kynnyksen mielenterveyspalveluita. Kaupungin vuoden 2022 talousarviossa oli tavoitteena lisätä matalan kynnyksen Mieppi-mielenterveyspalvelupisteitä. Sosiaali- ja terveystoimialan toimintasuunnitelmassa vuodelle 2022 korostettiin matalan kynnyksen palvelujen, mielenterveyspalvelujen ja kaupunkilaisten lähelle tulevien jalkautuvien palvelujen vahvistamista. Mielenterveyspalvelujen järjestämisestä säädetään terveydenhuoltolaissa.

Arviointi rajautui kaupungin avohoitona toteuttamiin aikuisten varhaisen vaiheen ja matalan kynnyksen perusterveydenhuollon mielenterveyspalveluihin. Arvioinnin kohteena palveluista olivat mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajat terveysasemilla, neuvonta ja palveluihin ohjaus, matalan kynnyksen mielen-terveyspalvelu Mieppi ja lyhytpsykoterapia. Arvioinnin aineisto koostui haastatteluista ensilinjan palveluista

vastaaville henkilöille sekä mielenterveysjärjestöjen edustajille. Lisäksi arvioinnissa tehtiin kysely kaupungin terveysasemilla toimiville 42 mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajalle, joista 35 vastasi kyselyyn. Arvioinnissa käytettiin myös asiakirja- ja asiakaspalautteita sekä tilastotietoja.

## Matalan kynnyksen Mieppi-palvelupisteitä on tulossa lisää

Mieppi on matalan kynnyksen mielenterveyspalvelupiste, josta asiakkaat voivat saada keskustelutukea mielen hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Tämä tarkoittaa käytännössä 1–5 tapaamista sairaanhoitajan tai psykologin kanssa. Palveluun voi hakeutua itsenäisesti ilman lähetystä, ja ajan voi varata sähköisesti tai tulla paikan päälle. Palvelu on avoin kaikille, ja alaikäisetkin voivat käyttää sitä 13-vuotiaasta alkaen. On myös tavoitteena, että Miepin palveluihin pääsisi kohtuullisen nopeasti ja että ilman ajanvarausta saapuvat asiakkaat otettaisiin vastaan käyntiaikojen puitteissa. Miepistä saa neuvontaa ja ohjausta jatkohoitoon, mutta palvelussa ei ole omaa lääkäriä. Miepistä ei myöskään kirjoiteta lääke- reseptejä tai anneta sairauslomia, vaan ne tulee hakea omalta terveysasemalta. Palveluun ei voi hakeutua, jos asiakkaalla on jo hoitokontakti johonkin muuhun mielenterveyspalveluun. Tällöin asiakas ohjeistetaan ottamaan yhteyttä kyseiseen hoitotahoon.

Miepin toimintaa on laajennettu Helsingissä vuoden 2019 jälkeen, ja vuoden 2023 alussa Miepillä oli kolme toimipistettä: Myllypurossa, Kalasatamassa ja Haagassa. Tavoitteena on, että Mieppejä on jatkossa kaikissa Helsingin kaupungin terveys- ja hyvinvointikeskuksissa. Matalan kynnyksen periaatetta toteutetaan Miepeissä tarjoamalla käyntiaikoja ilman ajanvarausta. Ilman ajanvarausta tarjottavat käyntiajat ovat kuitenkin vähentyneet elokuusta 2022 tammikuuhun 2023, mikä voi nostaa asiointikynnyksiä. Toisaalta asiakkaat hakeutuvat vastaanotolle mieluummin varaamalla ajan. Muutos saattaa nopeuttaa ajanvarauksella asiointien asiakkaiden pääsyä vastaanotolle, koska resursseja voidaan siirtää ajanvarausaikoihin.

Yksi matalan kynnyksen palvelujen pyrkimyksistä on lisätä sosiaalista osallisuutta saavuttamalla asiakkaita,

jotka ovat jääneet palvelujärjestelmän ulkopuolelle, kuten työttömiä, vähävaraisia ja maahanmuuttajia. Miepin palvelu on maksutonta ja se tarjoaa tulkkipalvelua, joten sen pitäisi olla saavutettavissa myös vähävaraisille ja maahanmuuttajille. Miepeissä on alueellisia eroja palvelun kielivalikoiman ja odotusaikojen suhteen. Asiakkaat saavat kuitenkin mennä mihin tahansa Mieppiin omasta asuinalueestaan riippumatta.

Sosiaali- ja terveystoimiala on mitannut Mieppien asiakaskokemusta kyselyllä, johon vastasi 43–47 asiakasta kysymyksestä riippuen. Kyselyn vastausprosentti ei ole tiedossa. Kyselyn kysymykset liittyivät muun muassa ajanvarauksen toimivuuteen, kuulluksi ja ymmärretyksi tulemiseen sekä tarpeellisen tiedon, uusien voimavarojen ja uusien näkökulmien saamiseen. Asiakkaiden tyytyväisyys näihin asioihin vaihteli 84–94 prosentin välillä eli Mieppiin oltiin hyvin tyytyväisiä.

## **Mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajan vastaanottoaikaa voi joutua odottamaan pitkään**

Mielenterveysongelmista kärsivä asiakas voidaan ohjata terveysasemilla toimivien mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajien vastaanotolle miltä tahansa Helsingin kaupungin terveysasemalta tai muusta terveydenhuollon palvelusta lääkärin tai hoitajan tekemän hoidon tarpeen arvion pohjalta. Mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajilta voi saada apua lieviin tai keskivaikeisiin mielenterveysongelmiin.

Jos asiakkaalla on vakavia mielenterveysongelmia, mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitaja ohjaa asiakkaan terveysaseman tai muun asiakkaan hoitokontaktina toimivan lääkärin hoidon tarpeen arvioon. Lääkäri arvioi, täytyvätkö erikoissairanhoidon kriteerit, jotta asiakas pääsisi hoitoon kaupungin psykiatrian poliklinikalle. Vaihtoehtoisesti mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajat voivat konsultoida Ensilinjan palveluihin kuuluvaa akuutti-, arviointi- ja konsultaatiotyöryhmää.

Tavoitteena on ollut, että asiakas pääsisi mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajan vastaanotolle kahden viikon sisällä. Keskimääräinen odotusaika vuosilta 2021 ja 2022 saatujen tietojen mukaan on kuitenkin ollut noin kolme viikkoa (kuvio 18). Odotusaika on pysynyt suunnilleen samansuuruisena vuosina 2021 ja 2022. Pahin ruuhka on ollut vuoden 2022 kesäkuussa, jolloin odotusaika on saattanut venyä yli kuukauden mittaiseksi. Tiedot perustuvat asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin raportteihin, joista ei saanut tietoa kaikista kuukausista. Arvioinnissa tehdyssä kyselyssä suurin osa mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajista oli eri mieltä väitteestä, jonka mukaan mielenterveysongelmista kärsivät asiakkaat pääsevät heidän vastaanotolleen riittävän nopeasti hoidon tarpeeseensa nähden. Hoitopääsyoissa on alueellisia eroja, ja henkilöstön poissaoloilla voi olla

vaikutusta palvelun ruuhkautumiseen. Jos asiakas joutuu odottamaan vastaanottoaikaa pitkään, työntekijät ovat yleensä yhteydessä asiakkaaseen. Palvelun käyttöastetta seurataan eri terveysasemilla ja ruuhkien purkuun pyritään saamaan apua tai helpotuskeinoja.

## **Varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluita kehitetään Terapiat etulinjaan -hankkeen avulla**

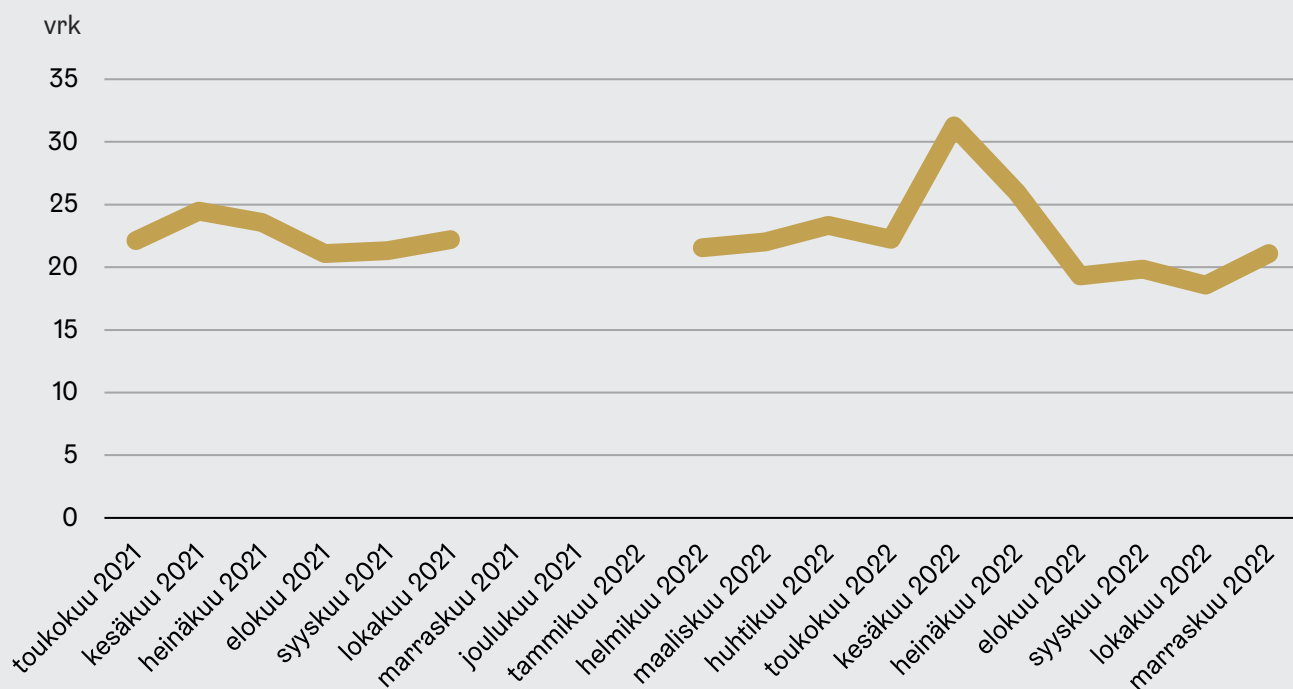
Keskeisimmät kehittämistoimenpiteet kaupungin varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluissa vuonna 2022 liittyivät kansalliseen Terapiat etulinjaan -hankkeeseen. Hankkeen tavoitteena on laajentaa suoraan perustasolta saatavilla olevien psykososiaalisten hoitojen valikoimaa, digitaaliset palvelut mukaan lukien, sekä kehittää tarvittavia palveluita ja osaamista. Hankkeessa nähdään tärkeimpänä mielenterveyspalveluiden haasteena vastata palveluiden suureen kysyntään. Hankkeen kehittämistoimenpiteisiin kuuluvat porrasteisen mielenterveyspalveluiden hoitojärjestelmän kuvaus, asiakasohjausta helpottavan digitaalisen hoidon tarpeen arvioinnin työvälineen Terapianavigaattorin käyttöönotto, lyhytterapiakoulutukset henkilöstölle ja ohjattu omahoito. Lisäksi hankkeeseen sisältyy psykososiaalisen hoidon tarjonnan monipuolistaminen, jotta lievistä ja keskivaikeista mielenterveyshäiriöistä kärsivät pääsevät nopeasti hoitoon.

Kaupungin mielenterveyspalveluissa on luonnosteltu vuosien 2022 ja 2023 aikana Terapiat etulinjaan -hankkeen mukaista aikuisten mielenterveyspalvelujen hoidon porrastusta ja sen kuvausta (kuvio 19). Mallissa hoitovalikoima porrastetaan hoitomenetelmän intensiteetin mukaan siten, että matalammat portaat sopivat lieviin ja keskivaikeisiin mielenterveyden häiriöihin ja korkeammat portaat vakava-asteisiin tai monimutkaisiin tilanteisiin. Hoidon porrastuksen tarkoituksena on tarjota oikean tasoista palvelua apua tarvitsevalle henkilölle. Kaupungin mielenterveyspalveluissa hoidon porrastus on yksi kehityshankkeista, joilla pyritään vastaamaan mielenterveyspalvelujen suureen kysyntään ja hoidon saatavuuteen. Palvelujen saatavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää tunnistaa, millainen palvelu kullekin asiakkaalle sopii, ja osata ohjata kukin asiakas parhaiten hänen tarpeitansa vastaavaan palveluun.

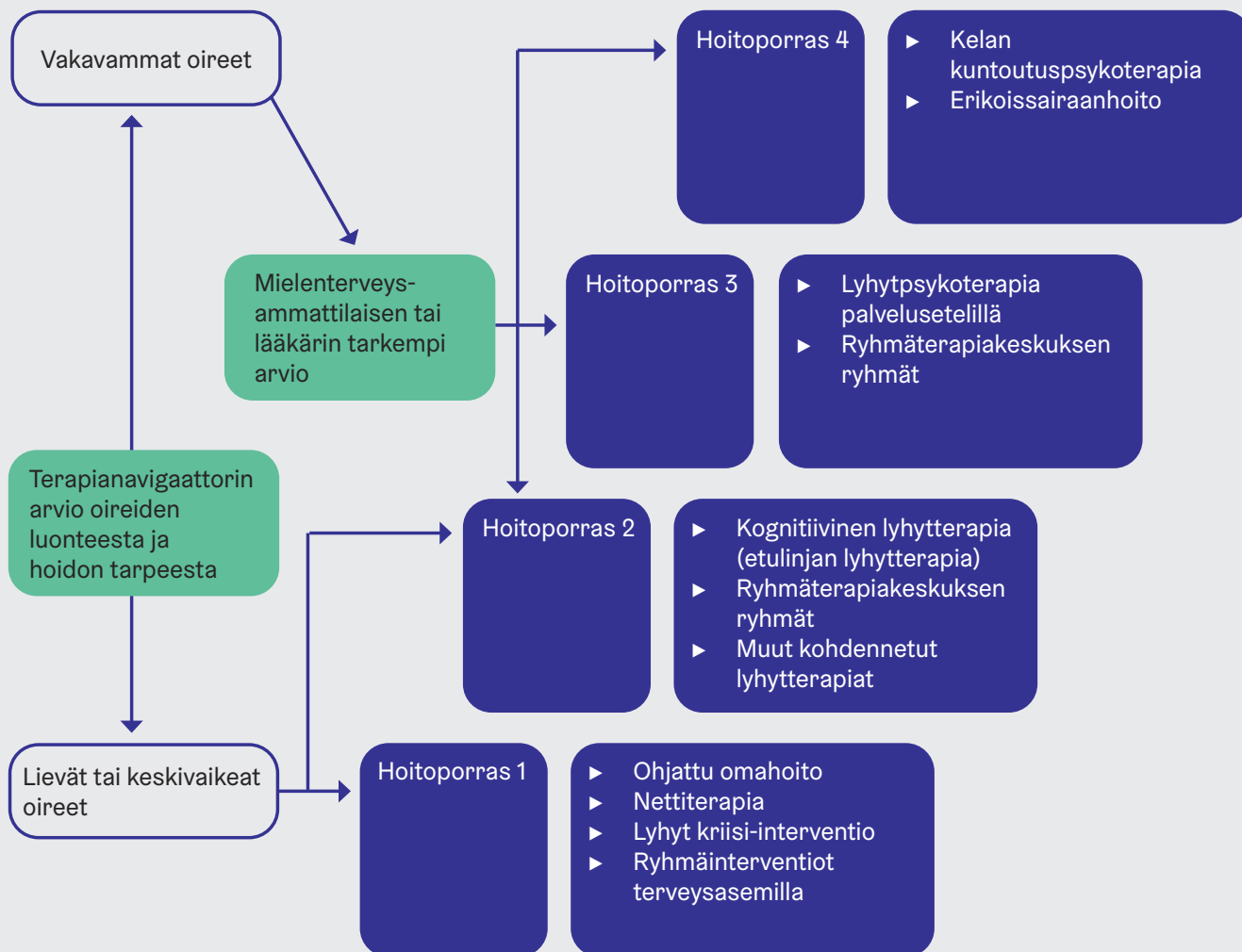
Hoidon porrastuksen kuvausluonnoksen mukaan mielenterveysongelmista kärsivän asiakkaan oireiden vakavuus ja tarvittava hoito arvioidaan ensin Terapianavigaattorin avulla, minkä pohjalta asiakas voidaan ohjata ammattilaisen arvion mukaiselle hoitoporaalle. Muissa kaupungeissa tehtyjen kokeilujen perusteella Terapianavigaattorin käyttö on lyhentänyt matalan kynnyksen palveluihin pääsyä kahdesta kuukaudesta alle kahteen viikkoon. Terapianavigaattorissa asiakas vastaa kysymyksiin ja navigaattori muodostaa yhteenvedon, jonka ammattilainen käy läpi. Tavoitteena on



**Kuvio 18. Aika ajanvarauksesta vastaanottoaikaan mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajille terveysasemilla toukokuu 2021–marraskuu 2022, vuorokautta. Apotin käyttöönoton vuoksi tietoja ei ole saatavilla lokakuun 2021 ja helmikuun 2022 väliseltä ajalta.**



**Kuvio 19. Luonnos aikuisille tarkoitettujen mielenterveyspalvelujen hoidon porrastukseksi Helsingissä**



nopeuttaa hoidon tarpeen arviointia ja helpottaa asiakkaan pääsyä hoitoon. Kaupungin varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluissa Terapianavigaattorin käyttöön oli vuoden 2023 alkuun mennessä koulutettu yli 100 ammattilaista, ja työkalu oli aktiivisessa käytössä mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajilla sekä Mieppien ammattilaisilla. Koska Terapianavigaattoria oli arvioinnin aikana vasta ottamassa käyttöön, sen vaikutuksesta Helsingin mielenterveyspalvelujen hoitopääsyaikoihin ei ollut vielä tietoa.

Yksi Helsingin Terapiat etulinjan -hankkeen tavoitteista on kouluttaa etulinjan lyhytterapeutteja. Etulinjan lyhytterapiaa (vuodesta 2023 kognitiivinen lyhytterapia) voidaan ohjata lievistä ja keskivaikeista mielenterveyden häiriöistä kärsiviä potilaita. Etulinjan lyhytterapia on tavoitteellista ja näyttöön perustuvaa hoitoa, joka kestää 5–10 kertaa. Etulinjan lyhytterapiaa koulutetaan laajasti eri sosiaali- ja terveyspalvelujen mielenterveysammattilaisille, ja lyhytterapiakoulutus kestää vuoden. Samalla sosiaali- ja terveystoimialan henkilöstöä on koulutettu myös ohjattuun omahoitoon, joka tarjoaa työkaluja lievien mielenterveysongelmien kanssa painiville. Hoito perustuu potilaan omahoitotyöskentelyyn tarpeen mukaisesti valitun Mielenterveystalo-verkkopalvelun omahoito-ohjelman parissa. Myös esimerkiksi vuoden 2023 alussa avatun Digimieli-verkkosivuston omahoito-ohjelmia on mahdollista hyödyntää itsenäisesti tai yhdessä ammattilaisen kanssa. Omahoito-ohjelmia voi hyödyntää anonyymisti ja ilman diagnoosia.

Tarkastuslautakunnan kyselyssä selvitettiin mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajien näkemyksiä erilaisista kehittämistoimista, kuten Mieppi-palvelun laajentamisesta ja sähköisten mielenterveyspalvelujen tarjoamisesta. Kyselyyn vastanneet sairaanhoitajat suhtautuvat kehittämistöimiin kriittisesti, sillä heidän mukaansa mikään toimenpiteistä ei parantanut selkeästi varhaisen vaiheen mielenterveyspalvelujen saatavuutta. Lisäksi vastaajat kokivat kehittämistyöhön liittyneiden laajojen koulutusten vieneen liikaa aikaa potilastyöstä. Toisaalta monen vastaajan mielestä esimerkiksi Etulinjan lyhytterapiakoulutukset ovat olleet onnistuneita.

Mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajien mukaan mielenterveysasiakkaan ohjaaminen heidän tarpeensa mukaiseen kaupungin palveluun ei ole selkeää. Erityisesti yhteistyö kaupungin psykiatrian erikoissairaanhoidon avohoidon palvelujen, esimerkiksi psykiatrian poliklinikan, kanssa on vaikeaa. Vakavammin oireileville potilaille, jotka eivät täytä erikoissairaanhoidon kriteereitä, on vaikea löytää sopivaa hoitopaikkaa. Useat mielenterveys- ja päihdetyön sairaanhoitajat toivat arvioinnissa laaditun kyselyn tekstimuotoisissa vastauksissa esiin, että psykiatria- ja päihdekeskusten arviointi-, akuutti- ja konsultaatiotyöryhmien konsultaatiot eivät ole riittäviä ja kriteerit kaupungin erikoissairaanhoidon palveluihin pääsemiseksi ovat epäselviä.

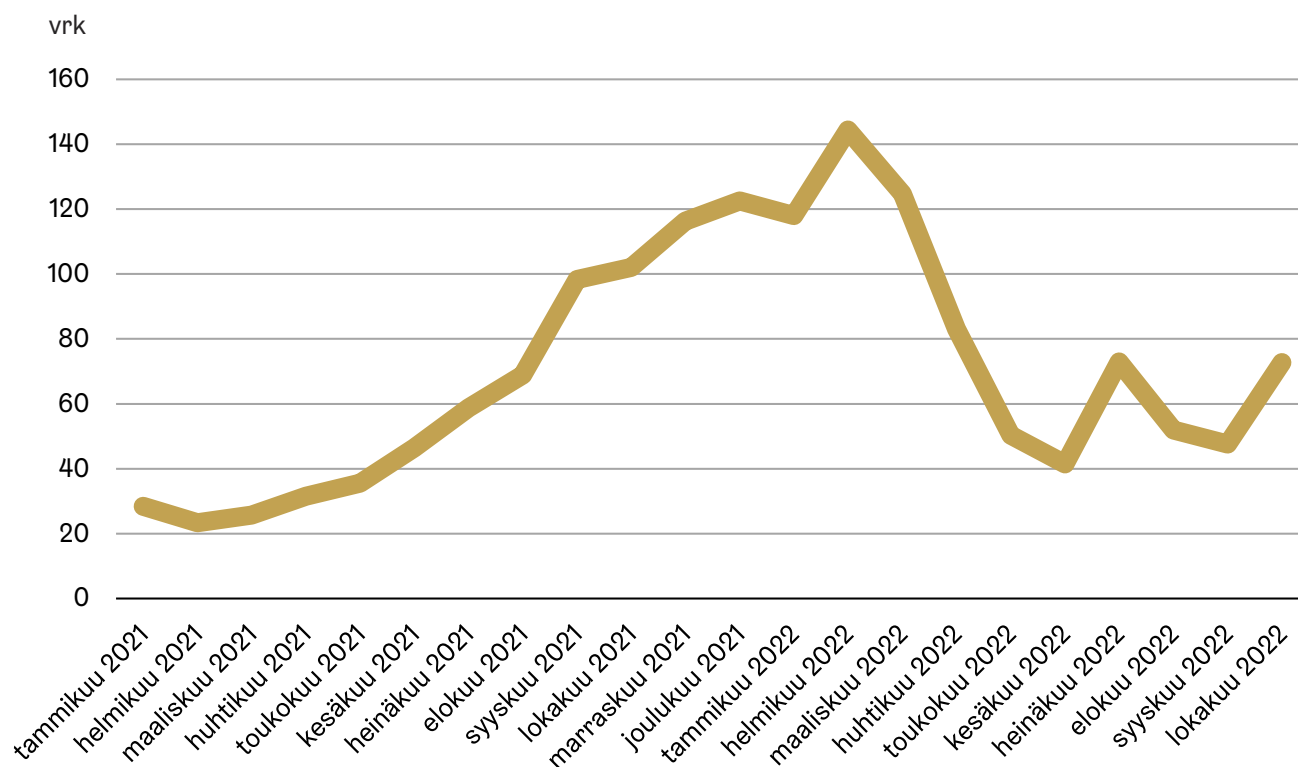
Helsingin kaupunkistrategian mukaiset varhaisen vaiheen mielenterveyspalvelujen kehittämislinjaukset saivat positiivista palautetta mielenterveysjärjestöiltä. Näiden linjausten toteutuminen käytännössä asiakkaiden näkökulmasta on kuitenkin eri asia, sillä asiakkaat eivät aina ole tietoisia tarjolla olevista palveluista tai ymmärrä hoidon porrastusta. Mielenterveysjärjestöjen palvelujen asiakkaat ovat raportoineet vaikeuksista saada aikoja terveysasemilta, ja he ovat joutuneet usein jonottamaan jatkohoitoon ilman tietoa jonon etenemisestä. Jonottavia asiakkaita on ohjautunut esimerkiksi MIELI ry:n palveluihin, jossa asiakkaalle on tarjottu kannattelevia keskustelukertoja jonottamisen ajaksi. Hoito ei mielenterveysjärjestöistä saatujen tietojen mukaan aina ole vastannut asiakkaiden tarpeita. Mielenterveysjärjestöjen ja kaupungin asiakasohjauksen selkiyttämistä koskeva säännöllinen yhteistyö katkesi koronapandemian aikana, mutta se alkoi uudestaan vuonna 2022.

### **Lyhytpsykoterapian saatavuutta on lisätty**

Lyhytpsykoterapia on Helsingin kaupungin kustantama lyhytaikaista psykoterapiaa, joka on tarkoitettu sosiaali- ja terveystoimen asiakkaille. Helsingin kaupunki on ottanut tammikuussa 2021 käyttöön lyhytpsykoterapian palvelusetelit, jotka täydentävät muita perustason mielenterveyspalveluita. Lyhytpsykoterapian pituus on 10–20 kertaa, ja palvelusetelitä voidaan myöntää yli 13-vuotiaille nuorille ja aikuisille lievien ja keskivaikeiden mielenterveyden häiriöiden alkuvaiheen hoitoon. Palvelusetelin hakeminen edellyttää psykiatrisen diagnoosin ja laboratoriotutkimusten tekemistä, asiakkaan kokonaistilanteen kartoittamista ja itsearviointilomakkeiden täyttämistä. Lyhytpsykoterapiaan ei voi saada jatkoa tai lisäkäyntejä, ja palvelusetelin voimassaoloaika on pääsääntöisesti 10 kuukautta.

Vuonna 2022 myönnettyjen lyhytpsykoterapian palvelusetelien määrä on kasvanut verrattuna vuoteen 2021. Vuoden 2022 lokakuun loppuun mennessä lyhytpsykoterapian palvelusetelitä myönnettiin 559 kappaletta, kun koko vuonna 2021 palvelusetelitä myönnettiin yhteensä 459 kappaletta. Myönnettyjen palvelusetelien osuus haetuista palveluseteleistä on kuitenkin laskenut 92 prosentista 85 prosenttiin. Tilastojen mukaan lyhytpsykoterapiaesitysten käsittelyajat ovat pidentyneet vuonna 2022. Keskimääräinen käsittelyaika oli tammi-lokakuun aikana 83 päivää, kun vuonna 2021 se oli keskimäärin 58 päivää (kuvio 20). Käsittelyaikojen vaihteluun vaikuttaa muun muassa hakemusten sekä käsittelijöiden määrän vaihtelu. Käsittelyajan pitkään viiveeseen ovat vaikuttaneet alun resurssiongelmien, kun hakemusten määrää ja käsittelyn viemää aikaa, järjestelmähaasteita sekä muun ylimääräisen työn viemää aikaa oli vaikea ennakoita. Vuonna 2022 pidentyneeseen käsittelyaikaan on vaikuttanut vajaus henkilöstössä sekä puutteellisten hakemusten suuri määrä. Lyhytpsykoterapia-arvioita tekeville työntekijöillä ei välttämättä ole paljoa kokemusta

Kuvio 20. Lyhytpsykoterapiahakemusten käsittelyajat tammikuu 2021–lokakuu 2022, vuorokautta



psykoterapia-arvioiden tekemisestä, joten hakemuksissa voi olla puutteita. Tästä syystä lyhytpsykoterapiaesitysten huolellinen käsittely voi viedä paljon aikaa.

Psykoteraapien kysyntä on laajempaa kuin tarjonta. Psykoterapeutteja on vähän, mikä voi tehdä psykoterapeutin löytämisestä haasteellista. Palveluntuottajiksi hyväksytään kuitenkin jatkuvasti uusia psykoterapeutteja. Marraskuussa 2022 aikuisten lyhytpsykoterapiaa tarjosi 100 palveluntuottajaa, joista seitsemän ilmoitti ottavansa uusia asiakkaita heti ja 12 viimeistään kuukauden kuluttua. Vuoden 2023 tammikuussa palveluntuottajien määrä oli kasvanut 110:een, mutta suurimmalla osalla heistä ei ollut vapaita aikoja tarjolla. Käytännössä, vaikka palveluntuottajien määrä on kasvanut, asiakkaiden ei ole helpompi löytää psykoterapeuttia.

### Johtopäätökset

Kaupunki on tehnyt useita kaupunkistrategian mukaisia kehittämistoimenpiteitä helpottaakseen aikuisten pääsyä varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin. Kehittämistoimenpiteitä olivat esimerkiksi Miepim toiminnan laajentaminen sekä etulinjan lyhytterapian, ohjatun omahoidon ja Terapianavigaattorin käyttöönotto. Tämän lisäksi kaupunki pyrkii lisäämään perusterveydenhuollossa saatavilla olevia psykososiaalisia hoitoja, joihin kuuluvat myös digitaaliset palvelut. Arvioinnin perusteella toimenpiteet eivät kuitenkaan

ole vielä helpottaneet asiakkaiden pääsyä mielenterveyspalveluihin, eivätkä asiakkaat pääse tarpeensa mukaiseen hoitoon riittävän nopeasti.

Kaupunki on pyrkinyt lisäämään palvelujen saatavuutta maaliskuussa 2023 Pasilaan avatulla uudella lyhytterapiayksiköllä. Lyhytterapiayksikköön on avattu myös neljäs Miepim toimipiste. Lisäksi lyhytpsykoterapian saatavuutta on lisätty kasvattamalla myönnettyjen palvelusetelien määrää. Asiakas joutuu kuitenkin odottamaan seteliä aiempaa pidempään, koska hakemusten käsittelyaika on pidentynyt.

Kaupunki pyrkii tulevaisuudessa tarjoamaan yksilöllisesti oikean tasoista palvelua mielenterveysasiakkaille porrastetun mielenterveydenhoitomallin avulla. Porrastetusta hoitomallista on laadittu kuvausluonnos, mutta kuvaustyö on vielä kesken. Arvioinnin mukaan kaupungin mielenterveyspalvelujen henkilöstölle on epäselvää, mihin kaupungin palveluun mielenterveysasiakas tulisi ohjata. Erityisesti vakavimmin oireileville asiakkaille on vaikea löytää sopivaa hoitopaikkaa, koska erikoissairaanhoidon kriteerit ovat tiukat. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen välinen yhteistyö on perusterveydenhuollon henkilöstön mukaan vaikeaa. Kaupungin mielenterveyspalvelujen erikoissairaanhoidon konsultaatioita perusterveydenhuollon mielenterveyspalveluille ei pidetä riittävinä, eikä erikoissairaanhoidon kriteereitä kaupungin psykiatrian poliklinikoille pidetä selvinä.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- ▶ laatia mahdollisimman pian valmiiksi aikuisten mielenterveysasiakkaiden hoidon porrastus yhteistyössä kaikkien aikuisten mielenterveydestä vastaavien tahojen kanssa. Porrastuksen yhteydessä tulee määritellä selkeästi, miten mielenterveysasiakkaat etenevät hoitoketjussa, sekä palvelujen vastuutahot.
- ▶ ottaa hoidon porrastuksen kuvaus käyttöön sekä kaupungin sisäisessä asiakasohjauksessa että palveluista tiedottamisessa asiakkaille.
- ▶ antaa lyhytpsykoterapian palvelusetelihakemuksia laativille riittävä ohjeistus ja koulutus, jotta palvelusetelien käsittelyprosessi ei hidastuisi hakemuksissa olevien puutteiden vuoksi.
- ▶ varmistaa, että perusterveydenhuollon mielenterveyspalveluissa saadaan riittävä konsultaatiotuki kaupungin psykiatrian konsultaatiotyöryhmiltä.
- ▶ varmistaa, että vakavasti oireilevat mielenterveyspotilaat saavat tarpeensa mukaisen hoidon joko lisäämällä perusterveydenhuoltoon asiantuntemusta ja resursseja hoitaa heitä tai löyhentämällä erikoissairaanhoidon lähetekriteereitä.



# Neuvolapalvelut lapsiperheiden tukena



Onko lapsiperheitä tuettu äitiys- ja lastenneuvolapalveluissa riittävästi?



Neuvolapalvelut vastaavat pääsääntöisesti perheiden tarpeita. Perheet eivät kuitenkaan aina saa erityistä tukea riittävän nopeasti, ja hoidon jatkuvuudessa on parannettavaa.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko lapsiperheitä tuettu äitiys- ja lastenneuvolapalveluissa riittävästi?

## Osakysymykset:

1. Onko äitiys- ja lastenneuvolapalveluita tarjottu lainsäädännön mukaisesti?
2. Ovatko äitiys- ja lastenneuvolapalvelut vastanneet monenlaisten perheiden tarpeita?
3. Onko äitiys- ja lastenneuvolapalveluissa kehitetty menetelmiä tunnistaa erityistä ja/tai laaja-alaista tukea tarvitsevat perheet?
4. Onko äitiys- ja lastenneuvolapalveluita kehitetty yhteistyössä perheiden kanssa?

Äitiys- ja lastenneuvolapalvelut ovat lakisääteisiä terveyspalveluja raskaana oleville ja alle kouluikäisille lapsille ja heidän perheilleen. Neuvolapalvelut ovat osa perusterveydenhuollon ehkäisevää ja terveyttä edistävää toimintaa. Äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden käyttäminen on vapaaehtoista ja maksutonta.

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 oli tavoitteena tukea perheitä monialaisesti ja panostaa varhaiseen ja laaja-alaiseen tukeen. Raskauteen ja synnytykseen liittyviä palveluita kehitetään perheitä kuunnellen, ja yhden vanhemman perheiden jaksamista tuetaan. Tavoitteena on ehkäistä ongelmien kasautumista ja lastensuojelun tarvetta. Helsingiläisten ja kaupungin erilaisten alueiden erilaiset lähtökohdat ja tarpeet huomioidaan palveluverkkoa kehitettäessä ja hoidon jatkuvuutta sekä hoitosuhteiden pysyvyyttä vahvistetaan. Vuoden 2022 talousarviossa sosiaali- ja terveystoimialan yksi keskeisiä toiminnan painopisteitä oli korona-ajasta palautuminen ja toiminnan palauttaminen koronapandemiaa

edeltävälle tasolle. Erityistä huomiota kiinnitetään perheiden ja vanhemmuuden tukemiseen.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelu, kysely, kirjalliset tietopyynnöt, neuvolan asiakaspalautteet sekä tilastot ja muut aiheeseen liittyvät asiakirjat. Haastattelu tehtiin sosiaali- ja terveystoimialan neuvola ja lapsiperheiden kotipalvelu -yksikölle. Terveystoimialan neuvolajärjestelmän kehittämisestä tehtiin sähköinen kysely, johon vastasi 87 terveydenhoitajaa. Vastausprosentti oli 34. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä Itäkadun perhekeskukseen.

## Perheille tarjotaan lainsäädännön mukaiset neuvolapalvelut

Suurin osa helsinkiläisistä perheistä käyttää julkisia neuvolapalveluita. Perheiden palveluita on koottu Helsingissä neljään fyysiseen perhekeskukseen ja kolmeen perhekeskusverkostoon. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan äitiys- ja lastenneuvolapalveluissa asioidaan vuosittain keskimäärin 340 000 kertaa. Neuvolan asiakaskuntaan kuuluu noin 50 000 asiakasta vuosittain.

Määräaikaiset terveystarkastukset ovat perusta äitiys- ja lastenneuvolan ennaltaehkäiseville terveyspalveluille. Säännöllisillä terveystarkastuksilla on mahdollisuus varmistua raskaana olevien naisten sekä 0–6-vuotiaiden lasten hyvinvoinnista. Helsingissä perheille tarjotaan neuvolatoiminnasta annetun asetuksen mukaiset terveystarkastukset. Käyntejä tarjotaan raskaana oleville yhteensä 13 käyntikertaa ja lastenneuvolassa yhteensä 20 käyntikertaa. Laajoihin terveystarkastuksiin kutsutaan koko perhe ja ne pyritään järjestämään terveydenhoitajan ja lääkärin yhteisvastaanotona. Laajoja terveystarkastuksia tarjotaan lain mukaisesti äitiysneuvolassa raskausviikkojen 13–16 välillä sekä lastenneuvolassa neljän kuukauden, 18 kuukauden ja neljän vuoden iässä. Tarvittaessa tarjotaan lisäkäyntejä, mikäli perheessä on erityisen tuen tarvetta.

Helsingin neuvoloiden terveystarkastusten peittävyttä voidaan pitää varsin hyvänä. Lakisääteisten laajojen terveystarkastusten peittävyys 0–6-vuotiaiden lasten osalta on pääsääntöisesti toteutunut noin 90-prosenttisesti vuosina 2017–2020. Myös raskaana olevista valtaosa käy laajassa terveystarkastuksessa. Apottipotilastietojärjestelmä otettiin käyttöön huhtikuussa 2021 Helsingin sosiaali- ja terveyspalveluissa, eikä sen jälkeiseltä ajalta ole saatu luotettavaa tilastotietoa. Neuvolapalveluiden johdon arvion mukaan palveluiden

peittävyys on pysynyt aikaisemmalla tasolla vuosina 2021 ja 2022.

Ensimmäistä lasta odottavalle perheelle järjestetään moniammatillisesti toteutettua perhevalmennusta ja perheen luokse tehdään kotikäynti. Muita kotikäyntejä järjestetään tarpeen mukaan. Terveysneuvontaa annetaan neuvolakäynneillä asiakkaan tarpeet huomioiden.

Terveydenhoitajille tehdyssä kyselyssä puolet vastanneista koki, ettei äitiys- ja lastenneuvolapalveluita ole riittävästi tarjolla, mutta palveluita pidettiin keskimäärin kuitenkin toimivina. Terveydenhoitajien mukaan henkilöstöä ei ole riittävästi, ja henkilöstövaihtuvuus on ollut kohtuullisen suurta. Fyysisissä perhekeskuksissa työskentelevien terveydenhoitajien vastaukset olivat hieman negatiivisempia kuin erillisissä neuvolan toimipisteissä työskentelevien terveydenhoitajien. Kyselyn avovastauksissa toivottiin myös pidempiä vastaanottoaikoja, jotta perheiden asioiden käsittelyyn jäisi tarpeeksi aikaa.

## Asiakkaiden tuen tarpeet lisääntyivät koronapandemian aikana

Helsingin neuvolat olivat avoinna koronapandemian ajan vuosina 2020–2022. Neuvolan terveydenhoitaja tai kättilöitä ei siirretty pandemian takia muihin tehtäviin, kuten koronarokotuksiin. Neuvolalääkäreitä jouduttiin kuitenkin siirtämään pandemian hallintatehtäviin, jotta terveysasemien kiireellinen sairaanhoidontyö pystyttiin turvaamaan. Henkilöstön ja asiakkaiden sairastumiset ja karanteenit rajoittivat toimintaa ja osa neuvolakäynneistä jouduttiin perumaan tai siirtämään myöhemmäksi. Palveluita priorisoitiin pandemian akuuteimmissa vaiheissa raskaana oleville ja alle 1-vuotiaiden lasten perheille. Syntynyttä hoitovelkaa purettiin perustamalla Malmille ja Laaksoon hoitovelkayksiköt, joista tarjottiin keskitetysti vastaanottoaikoja. Arvioinnissa haastateltujen mukaan Helsingissä ei ole enää tunnistettavissa selkeästi koronapandemian aiheuttamaa hoitovelkaa, mutta on kuitenkin lapsia, joiden määräaikaistarkastuksia on jäänyt toteutumatta aikojen siirtämisen tai perumisen vuoksi. Terveydenhoitajien näkemysten mukaan koronapandemia on lisännyt neuvolatyön kuormitusta, ja asiakkaiden tuen tarpeet ovat lisääntyneet. Neuvolapalveluihin saatiin vuonna 2022 lisäresursseja vastaamaan pandemia-ajasta nousseisiin haasteisiin.

## Neuvolapalvelut vastaavat pääsääntöisesti monenlaisten perheiden tarpeita

Neuvolapalveluiden tuottamisen lähtökohtana on kaikille kaupunkilaisille tasa-arvoiset palvelut siten, että perheiden yksilölliset tarpeet huomioidaan. Neuvolapalveluissa pyritään huomioimaan alueellisia ja asiakasryhmäkohtaisia eroja, esimerkiksi idän alueen neuvoloissa on korostettu maahanmuuttoon kytkeytyviä palveluita ja tulkkipalvelun käyttöä. Neuvolan resursseja on kohdistettu alueille myös tarveperusteisesti.

Perheiden erityispiirteet ja perhemalli huomioidaan neuvolapalveluissa. Esimerkiksi yhden vanhemman perheiden tueksi on tarjottu herkemmin lapsiperheiden kotipalvelua. Neuvoloissa käytetään paljon tulkkeja ja terveysneuvonnan aineistoja on laadittu useilla eri kielillä. Tavoitteena on tarjota neuvolapalvelut perheiden omalla äidinkielellä. Lisäksi perheitä ohjataan neuvolasta leikkipuistotoimintaan ja kolmannen sektorin järjestöjen toimintaan.

Terveydenhoitajille tehdyssä kyselyssä valtaosa vastanneista oli sitä mieltä, että Helsingin neuvolapalvelut vastaavat monenlaisten perheiden tarpeita (kuvio 21). Kyselyn tulosten mukaan myös yhden vanhemman perheiden jaksamista tuetaan. Mielipiteet jakautuivat eniten väitteessä ”Äitiys- ja lastenneuvolapalveluissa on kehitetty toimintamalleja monenlaisten perheiden kohtaamiseen ja tukemiseen”.

Yliopistojen, Metropolian ja HUSin kanssa yhteistyössä tehdyn tutkimuksen perusteella kaupungin neuvoloissa on kehitettävää edelleen perheiden moninaisuuden huomioimisessa niin neuvolatyössä kuin neuvolan materiaaleissakin. Koko perheen huomioon ottaminen ja osallistaminen neuvolassa sekä monikulttuurisuuden ja kielen kehityksen tukeminen nostettiin myös kehityskohteiksi.

Neuvolatyö on muuttunut arvioinnissa haastateltujen mukaan paljon viime vuosien aikana. Vanhemmuuden tuen tarve on kasvanut ja asiakasperheiden ongelmat ovat monimutkaistuneet. Neuvolatyö ei ole enää pelkästään odottavan äidin tai lapsen tarkastamista, vaan koko perhe on neuvolan asiakkaana, jolloin vastaanotolle tarvitaan pidempi aika. Fyysisten perhekeskusten neuvoloissa järjestetään iltavastaanottoja.

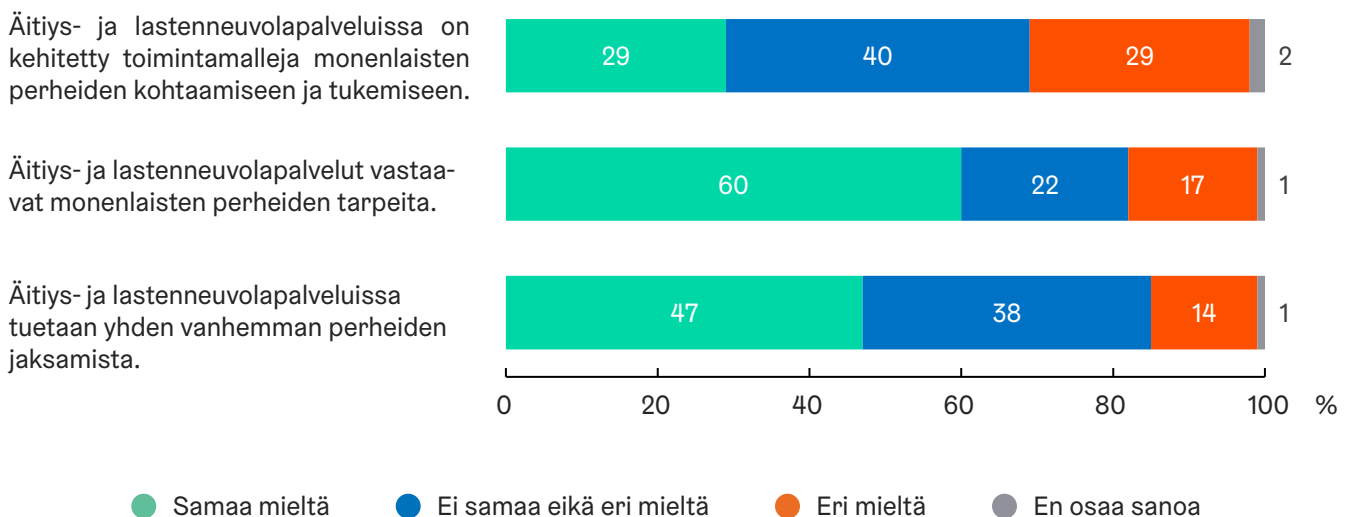
## Hoidon jatkuvuus ei toteudu

Yli puolet kyselyyn vastanneista terveydenhoitajista oli sitä mieltä, että hoitosuhteen jatkuvuus ei toteudu äitiys- ja lastenneuvolassa. Erityisesti isoissa neuvoloissa ja perhekeskuksissa mahdollisuus saada vastaanottoaika entuudestaan tuntemattomalle terveydenhoitajalle on suurempi. Tuen tarpeita saattaa jäädä tunnistamatta, jos terveydenhoitaja ja asiakas eivät tunne toisiaan, eikä luottamuksellista suhdetta synny. Terveydenhoitajat toivoivat kyselyn avovastauksissa, että omahoitajuuteen panostettaisiin ja perhe saisi käydä tutulla terveydenhoitajalla. Helsingin neuvoloissa on annettu ohjeistusta, jolla hoidon jatkuvuutta pyritään turvaamaan. Raskaana olevat, 0–1-vuotiaat, riskiperheet tai erityistä tukea tarvitsevat perheet pyritään ohjaamaan omalle terveydenhoitajalle, työparille tai tiimissä sovitulle toiselle terveydenhoitajalle.

## Tuen tarpeet tunnistetaan neuvolassa, mutta perheet eivät saa tukea riittävän nopeasti

Terveydenhoitajien keskeinen perustehtävä on määräaikaistarkastusten yhteydessä kartoittaa ja tunnistaa

**Kuvio 21. Terveystenhoitajien näkemyksiä monenlaisten perheiden tukemisesta, prosenttia vastaajista, N=87**



lasta odottavan henkilön ja koko perheen hyvinvointiin liittyviä tarpeita. Lapsen kasvua ja kehitystä seurataan, ja vanhempia haastatellaan perheen hyvinvoinnin selvittämiseksi. Tuen tarpeiden tunnistamisessa keskeisiä asioita ovat luottamuksellisen ilmapiirin luominen ja perheen yksilöllinen kohtaaminen. Tuen tarpeiden tunnistamisen apuna käytetään seulontoja, lomakkeita, puheeksi oton menetelmiä ja asiakkaille laadittavia hoitosuunnitelmia. Tuen tarpeen tunnistaminen vaikeutuu, jos neuvolan työntekijät vaihtuvat, tieto ei kulje sosiaali- ja terveystalveluiden välillä tai jos vanhemmat eivät kerro avoimesti perheen ongelmista. Tilanteissa, joissa neuvolan ennaltaehkäisevä ote ei riitä, asiakas ohjataan tarvitsemansa sosiaali- ja terveystalvelun piiriin.

Neuvolassa käydään raskausaikana ja lapsen ensimmäisen elinvuoden aikana tiheästi, jolloin perheen hyvinvoinnin seuranta on tiivistä. Terveystenhoitajille tehdyn kyselyn tulosten mukaan erityisen tuen tarve havaitaan äitiys- ja lastenneuvolassa varhaisessa vaiheessa, mutta perheet eivät saa tukea riittävän nopeasti. Erityisesti tuen saaminen muista sosiaali- ja terveystalveluista koettiin haastavaksi. Neuvolan näkökulmasta alle kouluikäisten mielenterveys- ja kuntoutustalveluista on suuri pula, ja neuvolaan on kaivattu omaa psykiatrista sairaanhoitajaa. Päihde-, mielenterveys- ja perheneuvolapalveluista sekä sosiaaliohjauksesta on ollut pulaa. Jos asiakas ei pääse tarvitsemansa tuen piiriin tai joutuu odottamaan palvelua pitkään, kuormittaa se koko asiakasperhettä ja samalla neuvolan työntekijöitä, sillä heidän tehtäväkseen jää perheiden kannattelu ja vanhempien tukeminen. Lapsiperheiden kotitalvelusta on pystytty tarjoamaan perheille ylimääräistä apua, mutta perheet eivät saa sitä aina tarpeeksi varhain.

### Moniammatillisessa yhteistyössä ja tiedonkulussa on vielä kehitettävää

Perhekeskukset on suunniteltu siten, että eri ammattiryhmien välinen yhteistyö olisi mahdollisimman helppoa. Äitiys- ja lastenneuvolapalveluissa on konsultaatiomallit terveystalveluiden ja muiden perhekeskustoimijoiden kanssa. Sopivia yhteydenotto- ja konsultaatiöväyliä on työstetty paljon. Perhekeskuksissa toimivat moniammatilliset neuvolatiimit ja yhteistyötä tehdään varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa. Esihenkilöille on muodostettu omat yhteistyöverkostot, joissa käsitellään toimintamalleihin, asiakaskokemukseen sekä henkilöstöön ja sen hyvinvointiin liittyviä asioita.

Vaikka erilaisia konsultaatio- ja yhteistyömalleja on paljon, asiakastieto ei aina liiku toivotulla tavalla eri talveluiden välillä. Sosiaali- ja terveystalveluiden lainsäädäntö hankaloittaa osaltaan sujuvaa asioiden hoitoa, jos asiakas ei ole antanut lupaa tietojensa välittämiseen. Eri toimijoiden välisen työn koordinoinnissa on myös ollut jonkin verran haasteita, sillä eri toimijat saattavat tehdä päällekkäistä työtä.

Terveystenhoitajien kyselyssä eri sosiaali- ja terveystalveluiden yhteistyön ja tiedonkulun toimivuuteen suhtauduttiin melko kriittisesti. Neuvolan erillisissä toimipisteissä työskentelevät terveystenhoitajat suhtautuivat myönteisemmin yhteistyön ja tiedonkulun toimivuuteen kuin fyysisissä perhekeskuksissa työskentelevät, vaikka perhekeskusten keskeisenä tavoitteena on moniammatillisen yhteistyön parantaminen. Terveystenhoitajien ja neuvolalääkärien yhteistyö sai myönteisimmän arvion, vaikka siinäkin todettiin kehittämistarpeita. Neuvolalääkärien toivottiin olevan pysyvämpiä ja paremmin saatavilla.

## Fyysisten perhekeskusten toimitilat eivät täysin palvele neuvolatyön tekemistä

Arvioinnissa ilmeni, etteivät fyysisesti keskitettyjen perhekeskusten toimitilat täysin palvele neuvolatyön tekemistä. Perhekeskuksissa terveydenhoitajilla ei ole omia työhuoneita, vaan työhuoneet varataan asiakasvastaanottojen mukaan. Työhuoneista on syntynyt pulaa, kun neuvoloihin on saatu lisää vakansseja. Työhuoneiden puute ja huoneista toisiin siirtyminen on koettu neuvolatyön houkuttelevuutta heikentäväksi tekijäksi.

## Terveydenhoitajat kokevat, ettei asiakaspalautetta välttämättä hyödynnetä eikä kehittämistyö näy arjessa

Neuvolan asiakaspalautetta saadaan valtakunnallisesti toteutetuilla kyselyillä ja tutkimuksilla, perhevalmennusten yhteydessä, perhekeskusten palauteautomaateilla, kaupungin palautejärjestelmän kautta sekä sosiaali- ja potilasasiamiehille tulleista yhteydenotoista. Neuvolan asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä palvelun luotamuksellisuuteen, hyvään kohteluun ja yhteistyöhön neuvolan henkilöstön kanssa sekä palvelun saamiseen omalla äidinkielellä. Asiakkaita on osallistettu Neuvola päiväkodissa -mallin sekä perhevalmennusten kehittämistyöhön. Arvioinnissa tehdyn kyselyn tulosten perusteella terveydenhoitajat kuitenkin kokivat, ettei neuvolapalveluita kehitetä yhteistyössä perheiden kanssa, eikä asiakaspalautteiden tuloksia hyödynnetä palveluita suunniteltaessa riittävästi.

## Johtopäätökset

Äitiys- ja lastenneuvolapalveluita tarjotaan lainsäädännön mukaisesti ja neuvolapalvelut vastaavat pääsääntöisesti monenlaisten perheiden tarpeita. Helsingissä perheille tarjotaan neuvolatoiminnasta annetun asetuksen mukaiset määräaikaisten terveystarkastukset. Helsingin neuvoloiden terveystarkastusten peittävyyttä voidaan pitää hyvänä. Raskaana olevista valtaosa käy laajassa terveystarkastuksessa ja lasten osalta peittävyys laajoissa terveystarkastuksissa on pääsääntöisesti ollut yli 90 prosenttia vuosittain. Erityisen tuen tarpeessa oleville perheille tarjotaan tarvittaessa lisäkäyntejä sekä kotikäyntejä.

Perheiden tarpeet pyritään huomioimaan neuvolassa yksilö- ja perhetasolla. Alueellisia ja asiakasryhmäkohtaisia tarpeita otetaan huomioon palveluita suunniteltaessa. Terveydenhoitajien mukaan neuvolapalvelut vastaavat monenlaisten perheiden tarpeita, ja yhden vanhemman perheiden jaksamista tuetaan. Kehitettävää on edelleen perheiden moninaisuuden huomioimisessa, koko perheen osallistamisessa sekä monikulttuurisuuden ja kielen kehityksen tukemisessa.

Erityisen tuen tarpeita tunnustetaan äitiys- ja lastenneuvolassa varhaisessa vaiheessa, varsinkin raskauden ja lapsen ensimmäisen ikävuoden aikana, kun seuranta on tiivistä. Tukea ei kuitenkaan aina saada riittävän nopeasti. Erityisesti tuen saaminen muista sosiaali- ja terveystarpeista koetaan haastavaksi. Päihde-, mielenterveys- ja perheneuvolapalveluista sekä sosiaaliohjauksesta on ollut pulaa. Jos perhe ei saa tarvitsemaansa tukea, kuormittaa se sekä asiakasperheitä että neuvolan työntekijöitä. Tuen tarpeiden tunnustamisen apuna käytetään seulontoja, lomakkeita, puheeksi oton menetelmiä ja asiakkaille laadittavia hoitosuunnitelmia. Asiakkaiden tuen tarpeita saattaa jäädä tunnustamatta, jos terveydenhoitajan ja asiakkaan välille ei synny luottamuksellista ja jatkuvaa hoitosuhdetta. Terveydenhoitajien kyselyssä yli puolet oli sitä mieltä, että perheen hoitosuhteen jatkuvuus ei toteudu äitiys- ja lastenneuvolassa.

Perheiden palveluita on koottu Helsingissä perhekeskuksiin. Perhekeskusten tavoitteena on ollut parantaa eri ammattiryhmien välistä yhteistyötä. Moniammatillinen yhteistyö ja tiedonkulku eri sosiaali- ja terveystarpeiden välillä ei kuitenkaan toimi vielä toivotulla tavalla fyysisissä perhekeskuksissa. Perhekeskusten toimitilat eivät täysin palvele neuvolatyön tekemistä, sillä terveydenhoitajilla ei ole omia työhuoneita, ja työhuoneista on syntynyt pulaa. Huoneiden varaaminen ja huoneesta toiseen siirtyminen on koettu neuvolatyön houkuttelevuutta heikentäväksi tekijäksi.

Asiakaspalautetta kerätään monin eri tavoin, ja perheitä on osallistettu neuvolapalveluiden kehittämistyöhön. Terveydenhoitajat kokevat kuitenkin, ettei kehittämistyö aina näy käytännön työssä.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- ▶ vahvistaa hoidon jatkuvuutta tukevia käytäntöjä äitiys- ja lastenneuvoloissa.
- ▶ parantaa perheiden pääsyä muihin tarvitsemiinsa palveluihin, kuten päihde- ja mielenterveyspalveluihin, perheneuvolan palveluihin ja sosiaaliohjaukseen.
- ▶ vahvistaa perhekeskuksissa eri sosiaali- ja terveystarpeiden välistä moniammatillista yhteistyötä ja tiedonkulkua perheiden tukemisessa.
- ▶ kehittää perhekeskusten toimitiloja palvelemaan paremmin neuvolatyön tekemistä.





# Omaishoitajien jaksamista tukevat palvelut perhe- ja sosiaalipalveluissa



Onko kaupunki huolehtinut alle 65-vuotiaita hoitavien omaishoitajien tuesta ja jaksamisesta?



Omaishoitajien vapaan aikainen omaishoidettavien tilapäishoito ei aina ole tarpeen mukaista, jolloin vapaita jää käyttämättä ja omaishoitaja voi kuormittua.

## Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko sosiaali- ja terveystoimialan perhe- ja sosiaalipalvelut huolehtineet omaishoitajien jaksamisesta ja tuesta kaupunkistrategian ja sosiaali- ja terveystoimialan linjausten mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Ovatko omaishoitajien lakisääteiset vapaat toteutuneet lain mukaisesti?
2. Onko perhe- ja sosiaalipalvelujen omaishoitoa kehitetty kuluvalle strategiakaudella toimialan tunnistamien kehittämiskohteiden ja järjestöjen esiin tuomien palautteiden mukaisesti?
3. Onko asiakaskokemus parantunut omaishoidon tuessa?

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 todetaan, että kaupunki huolehtii omaishoitajien jaksamisesta ja tuesta. Sosiaali- ja terveystoimialan toimintasuunnitelman 2022 mukaan toimiala kehittää palvelujaan yhdessä henkilöstön ja asiakkaiden kanssa ja palveluissa parannetaan asiakaskokemusta sekä palvelujen saatavuutta. Toimintasuunnitelman mukaan palveluseteliä tarjotaan sujuvana vaihtoehtona.

Omaishoidolla tarkoitetaan omaishoitolain mukaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotioloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Arviointi kohdistui alle 65-vuotiaiden omaishoidon tukeen.

Vuonna 2022 vammaispalvelujen omaishoidon tuen

asiakkaita oli 2 012, joista 1 160 oli vammaisten ja 852 kehitysvammaisten omaishoitajia. Asiakasmäärä kasvoi 17 prosenttia edellisvuodesta. Valtaosa vammaispalvelujen tuen piirissä olevista omaishoitajista hoitaa alle 18-vuotiaita asiakkaita. Alle 65-vuotiaat omaishoidon tuen asiakkaat ovat kuitenkin heterogeeninen ryhmä. Asiakkaina on eri-ikäisiä henkilöitä, joiden toimintakyky on vamman tai sairauden vuoksi alentunut.

Arviointiaineistona käytettiin sosiaali- ja terveystoimialan vammaispalvelujen omaishoidon tuen asiantuntijoiden sekä omaishoitajien ja vammaisjärjestöjen edustajien haastatteluja. Aineistona hyödynnettiin myös aiempien vuosien aikana kaupungille tehtyjä järjestöjen kannanottoja ja aloitteita omaishoidon kehittämisestä sekä kaupungin vastauksia niihin. Kahdeksalle järjestölle tehtiin tietopyyntö, jossa kysyttiin, mitä kehitettävää omaishoidon tuessa on. Tietopyyntöön vastasi kuusi järjestöä.

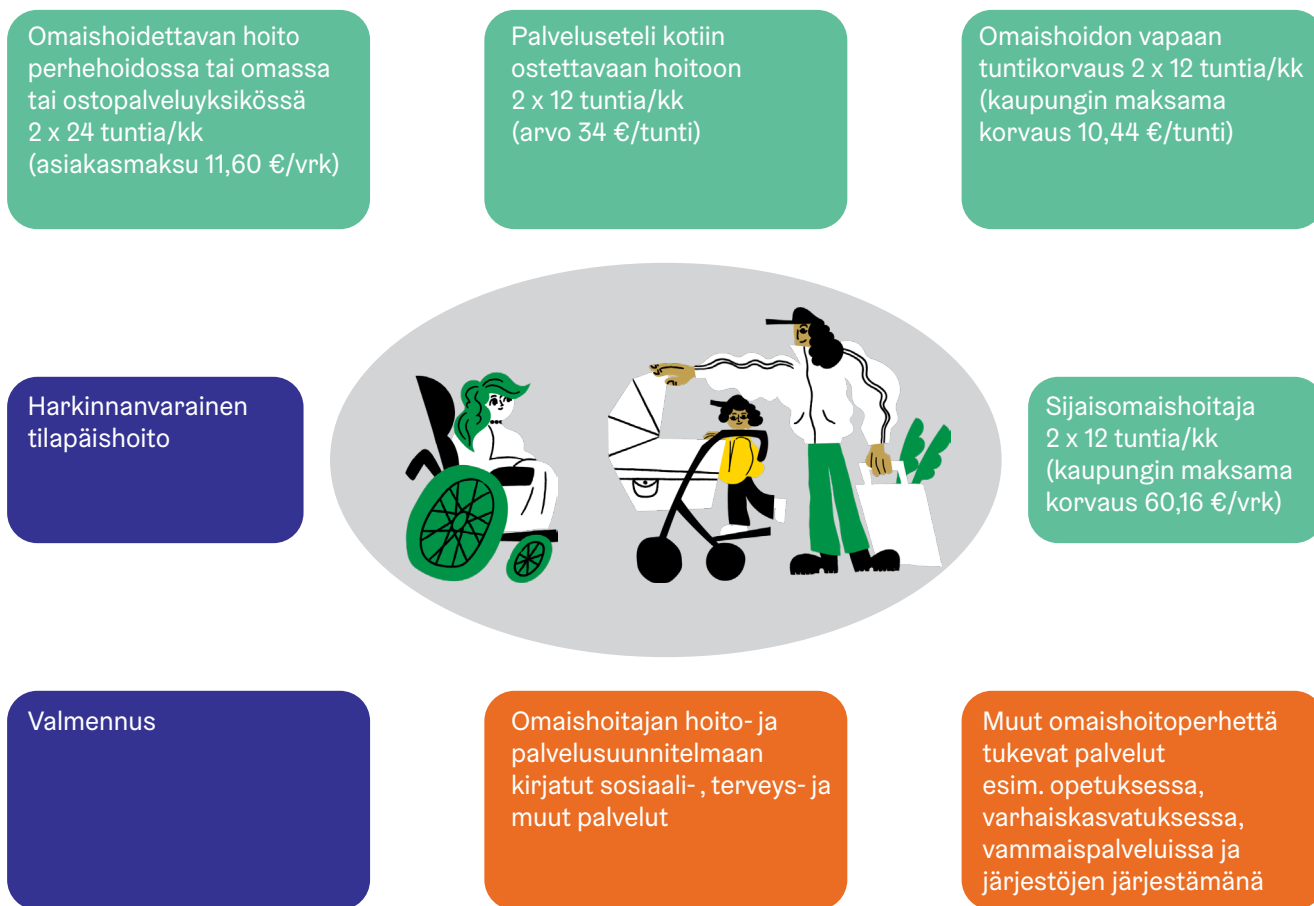
## Omaishoitajien jaksamista tukevista palveluista keskeisimpiä ovat lakisääteiset vapaat

Omaishoitolain mukaan omaishoidon tuesta kunnan kanssa sopimuksen tehneellä henkilöllä on oikeus pitää tehtävästään vapaata vähintään kaksi vuorokautta kalenterikuukautta kohti. Mikäli hoito on sitovampaa, oikeus vapaaseen on kolme vuorokautta. Vapaan pitämiseen kaupunki tarjoaa kuvion 22 mukaisesti muun muassa seuraavia vaihtoehtoja:

- ▶ hoitoa kaupungin omassa tai yksityisen palveluntuottajan tilapäishoitoyksikössä ostopalveluna tai palvelusetelillä,
- ▶ palveluseteliä kotiin ostettavaan palveluun,
- ▶ mahdollisuutta käyttää sijaisomaishoitajaa tai
- ▶ omaishoidon vapaan tuntikorvausta.

Vuonna 2022 perhe- ja sosiaalipalveluissa käytettiin eniten sijaisomaishoitoa lakisääteisten vapaapäivien toteuttamisessa. Sijaisomaishoitaja on usein perheenjäsen, muu omainen tai läheinen. Sijaisomaishoidossa oli 534 asiakasta ja vapaapäiviä toteutui 13 269. Toiseksi eniten perheet käyttivät omaishoidettavan

## Kuvio 22. Alle 65-vuotiaita hoitavien omaishoitoperheiden palvelut Helsingissä



- Kaupungin tarjoamat vaihtoehdot omaishoidon lakisääteisten vapaapäivien pitämiseksi (vähiten sitova hoitoisuusluokka 3)
- Muut omaishoidon lakisääteiset palvelut
- Esimerkkejä muista palveluista

hoitoa tilapäishoitoyksikössä. Kaupungin järjestämä tilapäishoito voidaan toteuttaa kaupungin omassa tai yksityisen palveluntuottajan tilapäishoitoyksikössä tai perhehoidossa. Tilapäishoitoa käytti 127 asiakasta ja vapaapäiviä toteutui 2 808. Mikäli perhe valitsee palvelusetelin, on setelillä mahdollista ostaa kuukaudessa 24 tuntia hoitoa kotiin. Täydet kaksi tai kolme vuorokautta vapaata voi pitää ainoastaan, jos hoitopaikaksi valitsee kaupungin oman tai ulkopuolisen tilapäishoitopaikan.

### Eri asiakasryhmille soveltuvia tilapäishoitopaikkoja tarvitaan lisää

Tilapäishoitopaikkoja ei ole riittävästi tarjolla esimerkiksi ruotsinkielisille omaishoidettaville, yli 18-vuotiaille vaikeavammaisille, haastavasti käyttäytyville tai pidempiaikaista lyhytaikaishoitoa kriisiytyvässä omaishoitotilanteessa tarvitseville asiakkaille. Koska

sopivia tilapäishoitopaikkoja ei ole tarjolla riittävästi, esimerkiksi aikuiselle vammautuneelle omaishoidettavalle saatetaan järjestöjen mukaan tarjota hoitopaikkaa ikääntyneiden muistisairaiden yksiköstä. Järjestöjen haastattelun mukaan myös sellaisia hoitopaikkoja on vähän, joissa olisi riittävästi ammattitaitoa hoitaa neuropsykiatrisesti oireilevia lapsia ja nuoria, joilla voi olla ADHD, ADD, autismitietäminen, Tourette tai kehityksellinen kielihäiriö.

Toisaalta omaishoitoperhe saattaa kokea, ettei halua viedä omaistaan kodin ulkopuoliseen hoitopaikkaan, jos perheellä on näkemys, ettei hoitopaikassa ole riittävästi asiantuntemusta. Myös hoitajien vaihtuvuuden koetaan vaikuttavan hoidon laatua heikentävästi.

Osa omaishoidon asiakkaista on tyytyväisiä tilapäishoitopaikkoihin ja hoitoon. Vammaispalveluissa seurataan

asiakaspalautteita normaalissa palvelutuotannossa ja toiminnassa. Erityisesti seurataan tilapäishoitopaikoista tulevia asiakaspalautteita. Niihin tilapäishoitopaikkoihin, joihin ollaan tyytyväisiä, joudutaan jonottamaan.

## **Lakisääteisten vapaiden käyttö väheni korona-aikana, mutta lisääntyi vuonna 2022**

Koronapandemian vaikutus näkyi omaishoitajien lakisääteisten vapaiden käytön vähenemisenä. Vapaiden käyttö väheni vuodesta 2019 vuoteen 2020. Lakisääteisten vapaiden käytön vähenemiseen vaikuttivat sekä tilapäishoitopaikkojen saatavuus että terveysturvallisuuteen vaikuttavat seikat. Ennen koronapandemiaa helsinkiläisille omaishoitajille vuonna 2018 tehdyssä asiakaskyselyssä alle 65-vuotiaiden omaishoitajista hiukan yli 50 prosenttia kertoi käyttävänsä kaikki lakisääteiset vapaapäivänsä. Kaikki omaishoitajat eivät halua käyttää lakisääteisiä vapaitaan tai jättää hoidettavaa kenenkään muun hoitoon. Voi myös olla, että hoito järjestyy perheen sisällä ilman erikseen haettuja vapaita.

Vuonna 2019 lakisääteisiä vapaapäiviä käytettiin 14 899 ja vuonna 2020 toteuma oli 13 113. Vuodelta 2021 ei tietojärjestelmä Apottiin siirtymisen vuoksi saatu luotettavia tilastotietoja toteutuneista vapaapäivistä. Vuonna 2022 lakisääteisiä vapaapäiviä toteutui 16 294 eli enemmän kuin vuosina 2019 ja 2020. Vuodesta 2020 vuoteen 2022 asiakasmäärä kasvoi 7,6 prosenttia. Toteutuneet vapaapäivät kasvoivat vastaavana ajankohtana noin 24 prosenttia, eli enemmän kuin asiakasmäärä.

## **Harkinnanvaraisten palvelujen monipuolistaminen on tarpeen**

Omaishoitolain mukaan kunta voi järjestää omaishoitajalle kahden tai kolmen vuorokauden kuukausittaisen vapaan lisäksi muita vapaapäiviä sekä virkistysvapaita. Lain mukaan kunnan tulee huolehtia hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan vapaan aikana.

Järjestöjen näkemyksen mukaan omaishoitoperheet tarvitsevat harkinnanvaraisia vapaita ja tukipalveluita, kotiaivustajapalveluita, henkistä tukea, vertaistukea ja ohjausta sopeutumisvalmennuksiin. Alle 65-vuotiaiden omaishoidon tuessa koetaan olevan tarvetta laajemmalle palvelutarjonnalle, jota yli 65-vuotiaiden palveluissa jo on.

## **Palveluseteliin ollaan tyytyväisiä, mutta sen joustavuutta on lisättävä**

Asiakkaat ovat yleisesti ottaen olleet tyytyväisiä palvelusetelijärjestelmään lakisääteisen vapaan järjestämisen muotona. Palvelusetelin arvo on pitkään ollut 34 euroa/tunti, mutta järjestöjen mielestä se ei ole riittävä. Lapsiperheet voivat parhaiten käyttää vapaitaan viikonloppuisin ja iltaisin, koska arkipäivisin lapset usein ovat varhaiskasvatuksessa, nuoret koulussa ja

huoltajat töissä. Palvelusetelin arvo ei aina ole riittävä viikonloppuisin ja iltaisin, koska silloin palvelun tuottaminen on kalliimpaa. Järjestöjen näkemyksen mukaan palvelusetelin arvon tulee olla korkeampi, jotta myös vapaitaan pääosin iltaisin ja viikonloppuisin pitävien asiakasryhmien on mahdollista käyttää lakisääteiset vapaansa palvelusetelillä. Palvelun tarjonnasta on ollut pulaa arki-iltaisin, öisin ja viikonloppuisin. Lisäksi järjestöt ovat toivoneet, että jos perhe valitsee palvelusetelillä kotiin ostettavan hoidon, sillä saisi saman verran lakisääteistä vapaata kuin kaupungin järjestämässä tilapäishoidossa.

Perheet eivät aina voi tai halua viedä lastaan tilapäishoitopaikkaan eikä sopivaa palvelusetelillä hankittavaa, kotiin tuotavan palvelun tarjoajaa aina löydy. Näissä tilanteissa pitäisi järjestöjen näkemyksen mukaan palvelusetelillä voida joustavasti ostaa muita vaihtoehtoisia palveluja, esimerkiksi siivousta. Yksilöllisillä palveluilla tuetaan parhaiten omaishoitajien jaksamista.

## **Omaishoidon valmennukset käynnistyvät uudelleen**

Omaishoitolain mukaan kunnan on tarvittaessa järjestettävä omaishoitajalle valmennusta ja koulutusta hoitotehtävää varten. Helsingissä valmennuksia on järjestetty muutama vuodessa, ja niissä omaishoitajien määrä on vaihdellut yleensä 8–15 välillä. Koronapandemian aikana järjestettiin ainoastaan yksi etätilaisuus. Valmennukset ovat alkamassa uudelleen keväällä 2023. Jatkossa valmennukset on tarkoitus järjestää hybriditilaisuuksina, jotta osallistua voivat myös sellaiset omaishoitajat, joilla ei ole mahdollisuutta lähteä kotoaan. Valmennusten järjestämisessä on tehty yhteistyötä järjestöjen kanssa. Valmennuksista on saatu hyvää palautetta, mutta perhe- ja sosiaalipalveluiden vammaispalveluissa kehittämiskohteina on tunnistettu valmennusten simultaanitulkkaus ja järjestelmällinen palautteen kerääminen valmennustilaisuuden onnistumisesta.

## **Tiedottamista omaishoidon palveluista on tarpeen lisätä**

Sosiaali- ja terveystoimiala tiedottaa omaishoidon tuen palveluista monin tavoin. Tieto ei kuitenkaan aina saavuta omaishoidon tuen asiakkaita, järjestöjä ja muita tahoja, jotka tietoa tarvitsevat. Järjestöjen näkemyksen mukaan toimialan verkkosivut koetaan sekaviksi ja tietoa on vaikea löytää. Omaishoitajat ja muut asiakkaat ottavat järjestöihin usein yhteyttä, kun tietoa omaishoidosta ei löydy kaupungin verkkosivuilta. Perhe- ja sosiaalipalveluiden mukaan toimialan verkkosivut on tarkoitus uudistaa lähiaikoina. Järjestöjen näkemyksen mukaan lisäksi tarvittaisiin selkokielinen esite palveluista asiakasryhmittäin, esimerkiksi oma esite maahanmuuttajataustaisille. Tällä hetkellä tiedottamista tehdään suomen ja ruotsin kielillä.

Järjestöt ovat toivoneet, että omaishoitajaperheiden tilanne otettaisiin huomioon kokonaisvaltaisesti palveluja suunniteltaessa. Järjestöjen mielestä palvelutarpeen määrittely yksilöllisesti ja palvelukokonaisuuden koordinointi omaishoidossa ovat tärkeitä. Nykytilanteessa perheet saattavat asioida useiden sosiaali- ja terveystalvelujen kanssa erikseen. Vuonna 2018 tehdyn asiakaskyselyn mukaan alle 18-vuotiaiden omaishoitajien perheillä oli muita omaishoitajaryhmiä harvemmin mielestään perheellä sopiva palvelukokonaisuus.

## Järjestöt toivovat kokemusasiantuntijan hyödyntämistä

Omaishoito- ja vammaisjärjestöjen mukaan yhteistyö perhe- ja sosiaalipalveluiden omaishoidon tuen kanssa on ollut hyvää, mutta sitä on ollut varsin vähän viime vuosina. Arvioinnissa tehdyn haastattelun mukaan järjestöt halusivat osallistua omaishoidon vapaiden järjestämisen kehittämiseen sekä omaishoidon ohjeiden ja sääntökirjojen valmisteluun ja päivityksiin nykyistä enemmän.

Pääkaupunkiseudun omaishoitajajärjestö Polli ry kouluttaa kokemusasiantuntijoita. Kokemusasiantuntijat ovat itse omaishoitajia, joten heillä on omakohtaista kokemusta. Kokemusasiantuntijoilla on syvällistä, arvokasta, verkostojensa ja kokemuksen pohjalta kertynyttä tietoa palveluiden toimivuudesta sekä omaishoitajien toiveista ja tarpeista. Järjestöt ovat toivoneet kokemusasiantuntijoiden hyödyntämistä kaupungin omaishoidon tuen palveluiden kehittämisessä säännöllisesti ja jo varhaisessa vaiheessa palveluita suunniteltaessa.

## Johtopäätökset

Perhe- ja sosiaalipalvelut ovat pääosin huolehtineet omaishoitajien jaksamisesta ja tuesta kaupunkistrategian mukaisesti, mutta sopivia tilapäishoitopaikkoja ei aina ole riittävästi tarjolla eri asiakasryhmille. Näitä asiakasryhmiä ovat esimerkiksi ruotsinkieliset ja neuropsykiatrisen oirekuvan asiakkaat. Alle 65-vuotiaiden omaishoidon tuen asiakkaat ovat heterogeeninen ryhmä. Asiakkaina on eri ikäisiä henkilöitä ja heillä on hyvin erilaisia sairaustaustoja, vammoja ja ominaisuuksia. Tilapäishoidossa tarvitaan asiantuntemusta ja ammattitaitoa kohdistuen lapsiin ja nuoriin, joilla on esimerkiksi neuropsykiatrista oirekuvaa.

Asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä palvelusetelijärjestelmään. Tyytymättömyyttä on ollut palvelusetelin arvoon, koska se ei aina riitä palvelun ostamiseen viikonloppuisin ja iltaisin. Erityisesti omaishoidon

lapsiperheet kaipaavat vapaata iltaisin tai viikonloppuisin, jolloin palvelun tuottaminen on kalliimpaa. Asiakkaalle ei aina löydy sopivaa palvelusetelillä ostettavaa hoitopaikkaa tai kotiin tuotavan palvelun tarjoajaa. Tästä syystä järjestöt ovat esittäneet uusia vaihtoehtoja omaishoidon vapaiden korvaamiseen, esimerkiksi palveluseteliä siivouspalveluun.

Järjestöjen kouluttamalla omaishoidon kokemusasiantuntijoilla on arvokasta, niin oman kuin verkostojensa kokemuksen pohjalta kertynyttä tietoa palveluiden toimivuudesta ja omaishoitokentän toiveista. Palveluiden kehittäminen yhdessä asiakkaiden ja heidän edustajiensa kanssa on tärkeää. Kokemusasiantuntijan osaamisen hyödyntäminen mahdollistaa asiakasnäkökulman toteutumisen omaishoidon palveluissa paremmin.

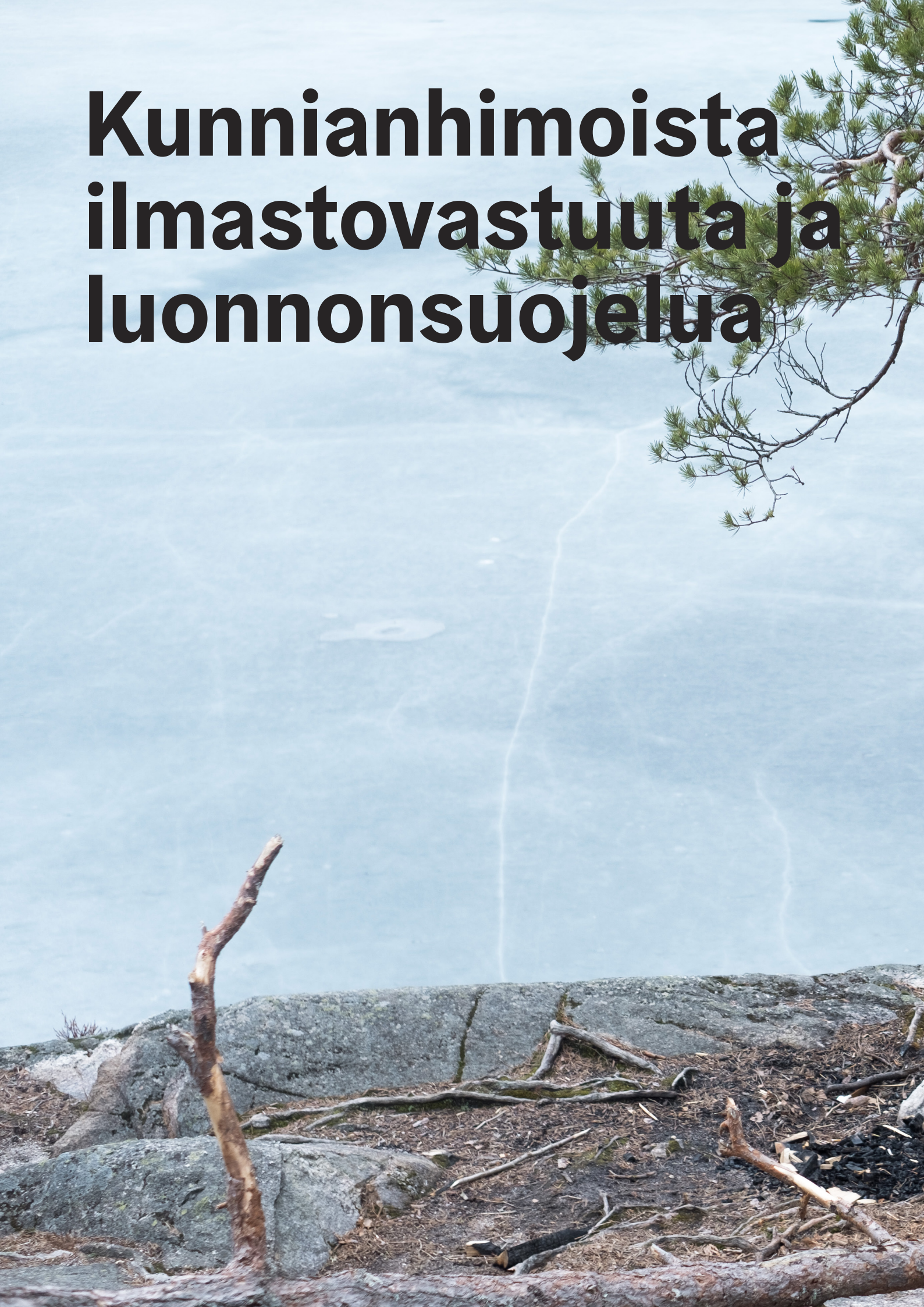
Omaishoidon tuen palveluista tiedottaminen on tärkeää, jotta asiakkaat ovat tietoisia, mitä tukea ja palveluja on tarjolla. Järjestöt ja asiakkaat ovat kokeneet toimialan verkkosivut sekavina ja siten tietoa palveluista ei aina ole helppo löytää. Lisäksi erityisesti maahanmuuttajataustaisille asiakkaille tarvitaan oma selkokielen omaishoidon tuen palveluiden esite.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan perhe- ja sosiaalipalveluiden tulee

- ▶ lisätä omaishoidon tilapäishoitopaikkojen määrää ja parantaa tilapäishoidon laatua siten, että hoito vastaa asiakasryhmien tarpeita.
- ▶ tarkistaa omaishoitajien lakisääteiseen vapaaseen käytettävän palvelusetelin arvoa siten, että se riittää paremmin myös iltaisin ja viikonloppuisin annettavaan tilapäishoittoon.
- ▶ kehittää omaishoidon palveluseteliä siten, että sitä voidaan käyttää eri palveluihin nykyistä monipuolisemmin omaishoitajien tarpeen mukaisesti.
- ▶ hyödyntää kokemusasiantuntijoiden osaamista omaishoitajien palvelujen kehittämisessä.
- ▶ varmistaa, että omaishoidon tukea koskeva tieto on helposti löydettävissä perhe- ja sosiaalipalveluiden verkkosivuilta selkokielenä.

# Kunnianhimoista ilmastovastuuta ja luonnonsuojelua



# Asuinalueiden kaavoituksen vaikutus viheralueisiin



Onko asuinalueiden kaavoituksessa varmistettu viheralueiden ja arvokkaimpien luontokohteiden säilyminen?



Pääosin kyllä, mutta joissakin tapauksissa asumista on osoitettu viheralueille ja paikallisesti arvokkaisiin luontokohteisiin.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunkiympäristön toimiala varmistanut viheralueiden säilymisen tai lisääntymisen asuinalueiden kaavoituksessa?

## Osakysymykset:

1. Onko asuinalueiden kaavoituksessa otettu riittävästi huomioon ekologisten verkostojen (metsäinen ja puustoinen verkosto, niittyverkosto) kehittäminen?
2. Onko asuinalueiden kaavoituksessa varmistettu, että Helsingin arvokkaimmille luontoalueille ei osoiteta rakentamista?
3. Onko viheralueiden saavutettavuutta edistetty?

Viheralueilla tarkoitetaan kasvien peittämiä alueita, esimerkiksi puistoja, metsiä, rantoja tai peltoja. Arviointi rajautui asuinalueiden suunnitteluun yleis- ja asemakaavoituksessa. Katu- ja puistosuunnitelmat on rajattu arvioinnin ulkopuolelle.

Asuinalueiden suunnittelua ja viheralueiden tai luontokohteiden huomioon ottamista linjataan yleisesti maankäyttö- ja rakennuslaissa, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksilla (MAL). Maankäytön suunnittelu-järjestelmään kuuluvat lisäksi eri kaavatasot: maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Lisäksi kaupungin kaavoitusta sekä luonnon ja viheralueiden huomioon ottamista linjataan Helsingin kaupunkistrategioissa sekä Helsingin kaupungin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelmissa (LUMO).

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 Helsingin asukasluvun toivotaan kasvavan. Tämän tavoitteen vuoksi kaavoituksen pitäisi mahdollistaa uusien asuntojen valmistuminen. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön

toteutusohjelman (AM-ohjelma 2020) tavoitteena on 700 000 asuinkerrosalaneliömetrin kaavoittaminen vuosittain. Ensisijaisesti tulisi uudistaa ja täydentää jo rakennettua ympäristöä, erityisesti raideliikenteen varrella ja asemien ympäristöissä.

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 linjataan viheralueista, että puiden ja vehreyden määrää kaupungissa lisätään, metsäistä verkostoa ja niittyverkostoa vahvistetaan eikä Helsingin arvokkaimmille luontoalueille osoiteta rakentamista. Strategian mukaan kaikilla helsinkiläisillä on vastaisuudessaakin lyhyt matka lähiluontoon. Täydennysrakentamisen tulee olla tasapainossa lähiluonnon kanssa, joten kaupungin kasvu vaatii tiivistämisen ja lähiluonnon arvojen yhteensovittamista. Rakennus- ja liikennehankkeissa tulisi aina selvittää vaihtoehto säästää mahdollisimman paljon puustoa ja kasvillisuutta.

Arvioinnin aineistona on käytetty kaava-aineistoja ja muuta asiakirja-aineistoa. Lisäksi arvioinnissa on tehty tiedusteluja ja haastatteluita yleiskaavoituksen, asemakaavoituksen, kaupunkitila- ja maisemasuunnittelun sekä ympäristöpalvelujen asiantuntijoille. Arvioinnissa on myös käytetty LUMO-ohjelman seurantatietoja, tietoja viheralueiden saavutettavuudesta sekä kaupungin kasvua ja viheralueita käsittelevien asukas- ja viestintätutkimusten tuloksia. Tietoja on myös saatu tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle.

Arvioinnissa on tarkasteltu tapausesimerkkeinä kahden asuinalueen asemakaavaa eri puolilta Helsinkiä. Tapausesimerkit ovat Koirasaarentien ja Ilomäentien asemakaavan muutos Laajasalossa sekä Honkasuontien asemakaava ja asemakaavan muutos Honkasuon alueella. Esimerkkitapauksiksi valittiin sellaiset lainvoimaiset kaavat, joilla oli silmällyyn kaava-aineiston perustella alueen luontoarvoja heikentäviä vaikutuksia.

## Asuntotuotantoa ja luontoarvojen säilyttämistä koskevat tavoitteet ovat keskenään ristiriitaiset

Kaupunkiympäristön toimialan teettämien asukastutkimuksen ja viestintätutkimuksen mukaan suurin osa kaupunkilaisista pitää asuntorakentamisen kasvua toivottavana asiana, mutta enemmistö ei toivo rakentamista omalle asuinalueelleen. Suurin syy rakentamisen vastustamiseen on huoli viheralueiden vähenemisestä. Asukkaiden parhaimpina pitämät tavat uusien asuntojen kaavoittamiseen olisivat nykyisten asuinalueiden

tiivistäminen, korkeampien rakennusten rakentaminen tai asuntorakentamisen osoittaminen yritysalueille.

Asuntotuotantoa koskevat tavoitteet ja luontoarvojen säilyttämistä koskevat tavoitteet ovat arvioinnissa haastateltujen mukaan lähtökohtaisesti ristiriitaisia. Kaavojen valmistelussa punnitaan näitä eri tavoitteita ja yritetään löytää kompromissi. Täydennysrakentamisen sovittaminen olemassa olevaan kaupunkirakenteeseen on erityisen haasteellista ja resursseja vievää siksi, että Helsingissä ei enää ole tyhjiä projektialueita, kuten vanhoja satama-alueita. Lisäksi jatkuvasti lisääntyvä luontotieto tuo yhä enemmän haasteita kaavoitukselle. Mitä enemmän tiedetään, sitä enemmän luontoarvoja tulee kaavoituksessa huomioitavaksi.

## Luontotietojärjestelmän tiedot päivittyvät viiveellä

Kaupunkiympäristön toimialan ympäristöpalvelut vastaavat muun muassa kaavoittajien tärkeimmän luontotietojen lähteen, luontotietojärjestelmän, ylläpidosta. Lisäksi ympäristöpalvelut arvioivat maankäytön luontovaikutuksia, seuraavat luonnon tilaa ja huolehtivat luonnon kestävästä virkistyskäytöstä. Kaavoittajat saavat tiedot kaupunkiluontoverkostoista ja luontotietojärjestelmään merkityistä arvokkaista luontokohteista virkakäytössä olevasta paikkatietopalvelusta. Ympäristöpalvelut auttavat tarvittaessa kaavoittajia luontotietojen tulkinnaissa ja arvottamisessa. Ympäristöpalveluissa pyritään pysymään ajan tasalla tulevista kaavahankkeista seuraamalla yleiskaavan toteuttamisohjelmaa ja tulevia kaavoitushankkeita.

Kaupunkiluontoverkostojen suunnittelun päävastuu on kaupunkitila- ja maisemasuunnittelulla. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelu myös osallistuu asema-kaavoitushankkeisiin, jossa se vastaa maankäytön maisemasuunnittelusta, mukaan lukien viherrakenteet viheralueilla, kortteleissa ja kaduilla. Paikkatietopalveluun on viety metsäverkosto, liito-oravaverkosto ja viimeisimpänä ekologisista verkostoista niittyverkosto vuonna 2021. Siniverkostoa ollaan vasta määrittelemässä. Ympäristöpalveluiden näkemyksen mukaan ekologiset verkostot huomioidaan kaavoituksessa pääsääntöisesti hyvin. Paikallisia metsä- ja puustoisien verkoston ohuempia yhteyksiä saattaa kuitenkin katketa, koska niitä ei näy verkostokartoissa.

Luontotietojärjestelmän aineistot ovat ympäristöpalvelujen näkemyksen mukaan yleensä riittäviä kaavoituksen valmisteluun. Aineistoja päivitetään jatkuvasti, ja lisäksi tehdään kaavakohtaisia erillisiä luontoselvityksiä. Kaikkien luontoselvitysten tietoja ei ehditä viemään luontotietojärjestelmään, koska selvityksiä tehdään hyvin paljon ja luontotietojärjestelmää ylläpitää vain yksi ympäristöpalvelujen työntekijä osan työajastaan. Keskimääräinen viive selvitysaineistojen viennissä järjestelmään on useita kuukausia. Järjestelmässä pyritään kuitenkin esittämään selvityksen tiedot ja

rajaus, jotta alueen suunnittelija saa tiedon selvityksen olemassaolosta. Koska kaavoitusprosessit ovat pitkiä, ei voida kokonaan välttää tilanteita, joissa laajemman alueen luontoselvityksen tulokset saadaan vasta kaava-luonnoksen valmistuttua.

Ympäristöpalvelut olivat vuonna 2023 valmistelemassa kaupungin arvokkaimpien luontoalueiden määrittelyä. Määrittely on tarkoitus saada kaavoittajien käyttöön, jotta he voisivat paremmin varmistua siitä, ettei kaavoitus vaaranna näitä alueita. Ympäristöpalvelujen mukaan kaavoituksen valmistelijat suunnittelevat viheralueille rakentamista yleensä hyvin varovaisesti. Kaavoittajat luottavat luontotietojärjestelmässä oleviin tietoihin ja ympäristöpalveluiden luontoasiantuntijoiden näkemyksiin ja ottavat nämä hyvin huomioon kaavoja valmistellessa. Ympäristöpalvelujen mukaan kaavoituksella ei vaaranneta luonnonsuojelualueita eikä kaikkein arvokkaimpia luontokohteita. Kaavoituksen vaikutusta luontoalueisiin ja niiden luontoarvoihin on kuitenkin vaikea mitata, ja luontovaikutusten arviointiin ympäristöpalveluissa käytettävissä oleva henkilöresurssi on pieni.

## Yleiskaavassa viher- ja virkistysalueet osoitetaan yleispiirteisesti

Yleiskaavaan 2016 on merkitty virkistys- ja viheralueet sekä viheryhteydet. Viheraluemerkinnällä on osoitettu muun muassa vihersormet, laajat virkistys-, ulkoilu-, luonto- ja kulttuuriympäristöalueet, sekä muut alueet, jotka ovat virkistyskäytössä. Haasteena yleiskaavan tulkinnaissa esimerkiksi asemakaavoja laadittaessa on, että yleiskaavassa ei esitetä tarkkoja aluerajauksia. Tämä koskee myös viher- ja virkistysalueita. Yleiskaavassa osoitetaan keskeiset ja tärkeät luontoalueet. Yleiskaavaa tarkentavalla Kaupunkiluonto-teemakartalla on osoitettu oikeusvaikutteiset luonnonsuojelualueet ja luonnonsuojelulailla rauhoitetut luontotyytit, Natura 2000 -verkostoon kuuluvat alueet sekä muut suojeltavaksi tarkoitetut alueet. Muut teemakartan merkinnät ja suojeluohjeet ovat kaavoitusta ohjaavia. Kaupunkiluonto-teemakartalla on osoitettu myös metsäverkosto, niitty- ja siniverkosto, vihersormet ja kaupunkiluonnon ydinalueet ja ekologiset yhteydet. Asema-kaavoituksessa virkistysalueiden saavutettavuutta pyritään parantamaan kehittämällä yleiskaavassa yleispiirteisesti esitettyjä poikittaisia viheryhteyksiä.

Keväällä 2023 on valmistumassa ympäristöpalveluiden ja kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun yhteistyönä laatima Helsingin luonnon virkistyskäyttösuunnitelma, jonka tavoitteena on parantaa luontoalueiden virkistyskäyttöä ja saavutettavuutta. Kaupunkiympäristön toimialan ympäristöpalveluissa on edistetty luonnonsuojelualueiden saavutettavuutta rakentamalla uusia reittejä sekä parantamalla opastusta. Kaupunkiympäristön toimialalla on työstyetty seurantamittaria lähiluonnon saavutettavuudelle. Mittarista ei ollut arviointia laatiessa saatavilla seurantatietoa, mutta vuotta



Kuvio 23. Eri maanpeitteiden osuus Helsingin maapinta-alasta vuonna 2020, %. Lähde: Helsingin seudun ympäristöpalvelujen maanpeiteaineisto



Puusto  
**42 %**



Avokalliot  
**2 %**



Rakennukset,  
muut rakennetut pinnat  
ja paljas maa  
**37 %**



Vesi  
**1 %**



Matala kasvillisuus  
**17 %**

2019 koskevan tiedon mukaan 98 prosenttia helsinkiläisistä saavutti kävellen lähiviheralueen 300 metrin etäisyydellä kotoaan.

Yleiskaavoitusyksikön ja ympäristöpalveluyksikön laatiman tarkastelun mukaan yleiskaavatasolla ei pääsääntöisesti osoiteta rakentamista luontoarvoiltaan arvokkaimmille alueille. Vuonna 2022 tehdyssä tarkastelussa yleiskaavan toteuttamisohjelmaa ja valmisteltavia osayleiskaavoja verrattiin luontotietojärjestelmän tietoihin ekologisista verkostoista ja arvokkaista luontokohteista. Koska yleiskaavoitus on luonteeltaan yleispiirteistä, paikallisten luontokohteiden huomioon ottamista käsitellään tarkemmin kyseisten alueiden asemakaavoituksessa.

### **Ekologiset verkostot huomioidaan asemakaavoituksessa melko hyvin**

Asemakaavoituksen valmistelijoiden kaavoitusprosessia koskevissa ohjeissa ja asiakirjapohjissa on pyritty varmistamaan, että asemakaavoittajat selvittävät alueen luontotiedot kaavoitusta valmistellessa ja ottavat ne huomioon suunnitelmia laatiessaan. Asemakaavoituksessa ei ole yleistä linjausta siitä, missä tapauksissa tavoite kaavoittaa asuntoja asetettaisiin etusijalle luontokohteiden säilymiseen nähden tai millaiset ekologiset yhteydet tai luontokohteet tulee ehdottomasti säilyttää, vaan kaavoituksen valmistelijat punnitsevat asuntotuotantotavoitteiden toteuttamista ja luontokohteiden ja ekologisten verkostojen

säilyttämistä tapauskohtaisesti. Asemakaavoitusta kuitenkin ohjaavat yleiskaavan ja Kaupunkiluonto-tee- makartan oikeusvaikutteiset merkinnät ja määräykset.

Helsingin LUMO-ohjelman 2021–2028 seurannassa on havaittu, että vuonna 2022 kaupunkiympäristölautakunnassa hyväksytystä 51:stä tarkistetusta asemakaavaehdotuksesta viidessä oli vähäisiä ristiriitoja ekologisten verkostojen kanssa. Näiden kaavojen vaikutukset luonnonympäristöihin arvioitiin kuitenkin paikallisiksi. Tulosten tulkinnessa on huomioitava, että asemakaavoista noin kolmannes ei yleensä sisällä luontoon liittyviä erityiskysymyksiä. LUMO-ohjelman seurannan mukaan puustoisten alueiden osuus Helsingin maanpeitteestä oli 42 prosenttia vuonna 2020 (kuvio 23), kun LUMO-ohjelman asettama alaraja on noin 33 prosenttia. Osuus on pysynyt suunnilleen samana vuosina 2014–2020. Puustoisen alueen osuutta mittaavaa menetelmää ollaan jatkossa kehittämässä siten, että se sopisi paremmin luonnon monimuotoisuuden seurantaan ja ekologisten verkostojen kehittämiseen.

### **Koirasaarentien ja Ilomäentien asemakaavoituksessa säilyi enemmän viheraluetta kuin alkuperäisessä suunnitelmassa**

Koirasaarentien ja Ilomäentien kaavamuutos tuli lainvoimaiseksi vuonna 2022. Suunnittelualue on raideliikenteen varrella, joten täydennysrakentaminen alueelle on ollut kaupunkistrategian mukaista.

Täydennysrakentamisen tavoitteet korostuivat kyseisessä tapauksessa enemmän kuin luontoarvojen säilyttäminen. Rakentamista osoitettiin Helsingin uhanalaisten luontotyyppien inventoinnissa uhanalaisiksi luontotyypeiksi todetuille alueille ja arvokkaalle metsäkohteelle. Rakentamista perusteltiin muun muassa sillä, että tunnistetut arvokkaat alueet eivät ole lain mukaan suojeltavia ja ne oli todettu tehdyissä inventoinneissa edustavuudeltaan heikoiksi tai kohtalaisiksi sekä luonnontilaisuudeltaan heikentyneiksi.

Koirasaarentien ja Ilomäentien suunnittelualueen metsäisiä alueita osoitettiin asuinkortteleiksi, ja rakentamisen toteututtua virkistys- ja viheralueet pienenevät. Viheraluetta ja puita pystyttiin kuitenkin säilyttämään enemmän kuin alkuperäiseen suunnitelmaan oli merkitty. Pysäköintiratkaisuja ja rakennusten sijoitteluja muutettiin, jolloin pystyttiin säästämään laajempia yhtenäisiä viheralueita. Samalla alueellista viheryhteyttä pystyttiin vahvistamaan verrattuna alkuperäiseen suunnitelmaan. Myös alueen virkistysreitit ja niiden kulutuskestävyyttä on tarkoitus parantaa.

Koirasaarentien ja Ilomäentien aluetta suunnitelleet kaipaisivat asemakaavoituksen tueksi enemmän kaupunkiekologista osaamista, etenkin, kun vuosien 2021–2025 kaupunkistrategia painottaa vahvasti ekologisia näkökulmia. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun resurssit eivät tällä hetkellä riitä osallistumaan tarpeeksi kaikkiin kaavaprosesseihin, joissa palvelun asiantuntemusta tarvittaisiin. Erityisesti kaavoitusprosessin alkuvaiheessa tarvitaan kaupunkiekologian osaamista. Kaupunkiympäristön toimiala on keväällä 2023 järjestänyt koulutuksia luontoarvojen huomiointista kaupunkisuunnittelussa.

### **Honkasuontien asuinalue kaavoitettiin liito-orava-alueelle, koska aiempi suunnitelma ei ollut toteutuskelpoinen**

Honkasuon asuinalue on kaavoitettu pääosin rakentamattomalle viheralueelle vuonna 2015 lainvoimaiseksi tullessa kaavassa. Honkasuon alueen tehokas rakentaminen on kaupunkistrategian mukaan perusteltua, sillä alue sijaitsee hyvien joukkoliikenneyhteyksien ja Vantaan Myyrmäen palvelujen lähellä. Honkasuon kaavoittaminen asuinalueeksi säästi viheraluetta ja viheryhteyksiä verrattuna yleiskaavan 2002 suunnitelmaan moottoritiestä alueen halki ja kaupungin suunnitelmaan alueen käyttämisestä täyttömaan läjitykseen. Vuonna 2022 lainvoimaiseksi tulleen Honkasuontien kaavaratkaisun tavoitteena oli, että aiemmassa kaavassa turvemaalle suunniteltu rakentaminen voitaisiin toteuttaa paremmin rakentamiseen soveltuvalla maaperällä. Vuonna 2015 lainvoimaiseksi tulleen kaavan alueen ulkopuolella sijannut Honkasuontien kaava-alue oli rakentamatonta metsää, joka on yleiskaavassa osoitettu asuntovaltaiseksi alueeksi.

Honkasuon (2015) ja Honkasuontien (2022) kaavaratkaisut mahdollistavat seudulliset ja paikalliset

viheryhteydet ja ekologiset yhteydet. Sekä Honkasuon kaavassa (2015) että Honkasuontien kaavassa (2022) luontoalueet kuitenkin vähenivät, koska alueet olivat aiemmin kokonaan viheraluetta. Honkasuon asuinalueen ensimmäistä kaavaa valmistellessa ei kuitenkaan ollut tiedossa, että alueella olisi arvokkaita luontokohteita. Honkasuontien kaava-alueella valmistelun loppuvaiheessa havaittuja arvokkaita uhanalaisia lajeja sisältäviä luontokohteita, kuten pistemäistä lahokaviosammaleesiintymää ja liito-oravan ydinaluetta, ei saatu säilytettyä. Vaihtoehtoja lahokaviosammaleesiintymän säilyttämiseksi pohdittiin, mutta ne todettiin epärealistisiksi. Esiintymän säilyminen ei ollut olennaista lajin suojelun kannalta. Lisäksi Honkasuon alueen eteläpuolella on suuri lahokaviosammaleesiintymä, joka säilytetään. Liito-oravan ydinalueen säilyttäminen olisi edellyttänyt, että Honkasuontien alueen rakentamisesta luovutaan kokonaan, mitä ei pidetty mahdollisena. Kaavoituksessa käytettiin ajantasaisia luontotietoja, ja tuoreiden luontoselvitysten tulokset on pyritty ottamaan huomioon heti, kun niistä on saatu tietoa. Kaavoitusprosessissa hyödynnettiin myös ympäristöpalveluiden ympäristötarkastajan luontoasiantuntemusta. Honkasuon kaavassa on osoitettu useita alueen luonnon ominaispiirteille perustuvia, eri-ikäisille kaupunkilaisille soveltuvia puistoja.

### **Johtopäätökset**

Kaupunkiympäristön toimiala on pääosin varmistanut viheralueiden säilymisen ja vehreyden lisääntymisen asuinalueiden kaavoituksessa kaupunkistrategioiden 2017–2021 ja 2021–2025 mukaisesti. Kaavoitettujen asuinalueiden rakentamisen seurauksena yhtenlaskettu viherpinta-alan määrä kaupungissa kuitenkin todennäköisesti vähenee. Tämä johtuu siitä, että kaavoituksessa joudutaan sovittamaan luontoa ja virkistysalueita koskevia tavoitteita yhteen muiden, muun muassa asuntotuotantoa koskevien tavoitteiden kanssa. Täydennysrakentamisen suunnittelu on haastavaa, koska kaupungissa ei enää juurikaan ole tarjolla laajoja alueita, joissa ei olisi asumista ja viheralueita.

Asuinalueiden kaavoituksessa on arviointihavaintojen perusteella otettu riittävästi huomioon ekologisten verkostojen kehittäminen. Kaupunkiluonnon ydinalueet, ekologiset yhteydet, vihersormet ja viheralueet sekä ekologiset verkostot on osoitettu yleiskaavassa ja yleiskaavan teemakartassa yleispiirteisesti, ja lisäksi on annettu niitä koskevat kaavamääräykset. Tapaus-esimerkkien ja LUMO-ohjelman vuotta 2022 koskevien seurantatietojen perusteella asemakaavoituksen valmistelijat pyrkivät – ja yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta myös pystyvät – säilyttämään ekologiset verkostot yhtenäisinä ja laadukkaina. Kaavoittajat saavat ajantasaiset tiedot luontoverkostoista käytössään olevasta paikkatietokannasta.

Asuinalueiden kaavoituksessa on varmistettu, että Helsingin arvokkaimmille luontoalueille ei osoiteta rakentamista. Tapausesimerkkien perusteella

asemakaavoissa on kuitenkin osoitettu asuntorakentamista luontoalueille, joille sijoittuu uhanalaisia luontotyyppisiä tai joilla elää uhanalaisia lajeja. Arvioinnissa tarkastelluissa tapauksissa näille alueille rakentaminen on kuitenkin ollut hyvin perusteltua ja kaavoja valmisteltaessa on pyritty selvittämään ja mahdollisuuksien mukaan huomioimaan suunnittelualuetta koskevat ajantasaiset luontotiedot ja selvitykset. Lisäksi on hyödynnetty ympäristöpalvelujen luontoasiantuntemusta.

Luontotiedon käyttämisen haasteena kaavoituksessa on, että tietoa tulee koko ajan lisää. Tiedot luontselvityksistä saattavat päivittyä kaavoittajien käyttämään luontotietojärjestelmään viiveellä, koska päivittämiseen on käytettävissä vähän resurssia ja selvityksiä valmistuu hyvin paljon. Tiedot selvitysten olemassaolosta ovat kuitenkin kaavoittajien hyödynnettävissä.

Ympäristöpalvelut ovat valmistelemassa vuonna 2023 määrittelyä siitä, mitkä Helsingin luontoalueista ovat kaikkein arvokkaimpia. Tällainen määrittely auttaisi kaavoituksen valmistelijoita punnitsemaan sitä, mitkä viheralueet ovat erityisesti säilyttämisen arvoisia. Tällä hetkellä ei ole yhtenäistä kaupunkitasoista linjausta siitä, miten viherverkostoja ja viheralueiden säilyttämistä koskevia ratkaisuja pitäisi tehdä asemakaavoituksessa, vaan ratkaisuja joudutaan pohtimaan tapauskohtaisesti. Asemakaavoituksen tueksi kaivattaisiin enemmän kaupunkiekologista osaamista, koska nykyinen kaupunkistrategia painottaa vahvasti ekologisia näkökulmia.

Kaavoituksessa on edistetty viheralueiden saavutettavuutta. Viheralueet ja niiden saavutettavuutta edistävät viheryhteydet on merkitty yleiskaavaan. Asemakaavoituksen valmistelijoita on ohjeistettu ottamaan suunnittelualueen lähellä sijaitsevat viheralueet sekä viheryhteydet huomioon. Arvioinnissa tarkastelluissa asemakaavoitustapausesimerkeissä on pyritty säilyttämään ja vahvistamaan viheryhteyksiä. Honkasuontien tapauksessa alueelle on suunniteltu eri-ikäisille kaupunkilaisille saavutettavia puistoja.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ edelleen suosia yleis- ja asemakaavoituksessa sellaisia ratkaisuja, jotka säästävät tai lisäävät suunnittelualueella sijaitsevaa kaupunkiluontoa tai puistoja mahdollisimman paljon.
- ▶ jatkaa Helsingin arvokkaimpien luontoalueiden määrittelytyötä ja saattaa työn tulokset mahdollisimman pian kaavoittajien hyödynnettäväksi.
- ▶ varmistaa, että kaavoituksessa on käytettävissä riittävästi ajantasaista luontotietoa.



**Älykästä Helsinkiä  
johdetaan tiedolla  
ja digitalisaatiota  
hyödyntäen**



# Kaupunkilaisten osallisuus asemakaavoituksessa



Toteutuuko kaupunkilaisten osallisuus asemakaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?



Vuorovaikutus on laajempaa ja monipuolisempaa kuin lainsäädäntö edellyttäisi.

## Arvioinnin pääkysymys:

Toteutuuko kaupunkilaisten osallisuus kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki toteuttanut kaavavuorovaikutusta lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?
2. Onko kaupunkilaisia osallistettu vaikuttamaan kaavaprosessiin?
3. Onko tehty toimenpiteitä, joilla vähemmän aktiiviset ryhmät ja kaikkien alueiden asukkaat saadaan osallistumaan omien lähialueidensa kaavaprosessiin?
4. Onko kaupunki huolehtinut kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksista kumppanuuskaavoituksen eri vaiheissa?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan ”Avoin Helsinki viestii ja toimii vuorovaikutteisesti. Helsinki vahvistaa osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaikessa kaupungin toiminnassa edistämällä avointa toimintakulttuuria ja vuorovaikutteisia toimintatapoja sekä hyödyntämällä asukailta ja yrityksiltä saatua palautetta.” Edellisessä kaupunkistrategiassa 2017–2021 todettiin, että Helsingin toimintamalli perustuu mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Helsingin tuli vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä. Tavoitteena oli, että asukkaat ja yritykset luottavat kaupungin toimintaan, heidän todellinen vaikutuksensa toimintaan vahvistuu ja että modernit osallisuuskäytännöt parantavat väestöryhmien välistä ymmärrystä, yhdenvertaisuutta ja palvelujen laatua. Tavoitteena oli myös edistää dialogia sekä aktivoida heikommassa asemassa olevia osallistumaan. Avoin Helsinki ja osallistava Helsinki

olivat myös strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteita, ja kumpaankin näistä tavoitteista liittyi useita toimenpiteitä. Toimenpiteissä korostuivat digitaalisten tiedotus- ja vuorovaikutuskanavien kehittäminen, avoin data ja elinkeinoelämän osallistaminen.

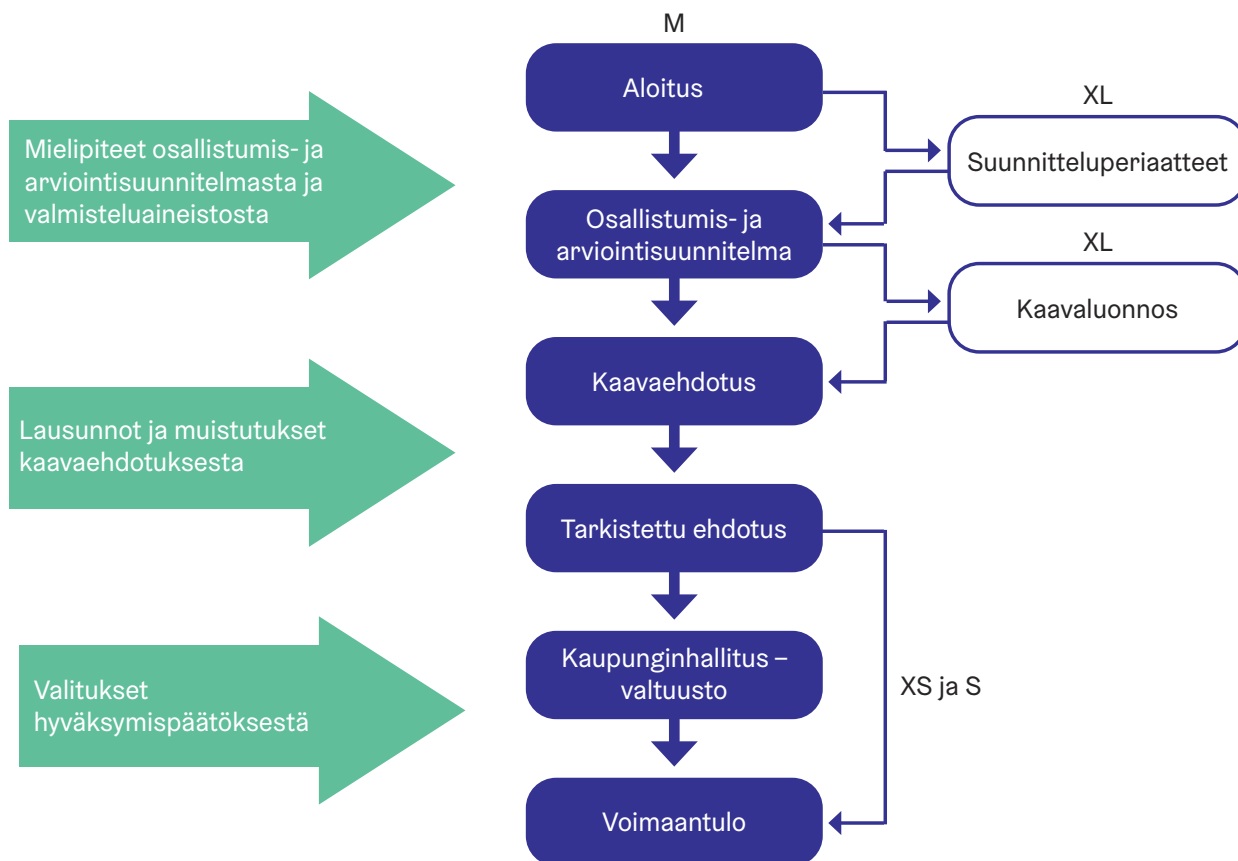
Helsingillä on ollut vuodesta 2017 lähtien käytössä osallisuuden periaatteisiin perustuva osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, joka sisältää kaupunkilaisten osallistumisen kaupunkitasoiset linjaukset ja tavoitteet. Kaupunkiympäristön toimialalla on myös ollut ohjeellisenä noudatettava osallisuussuunnitelma vuosille 2019–2021.

Arviointiaineisto perustuu neljään tapausesimerkkiin, jotka on valittu kaupunginvaltuuston eri puolille kaupunkia hyväksymistä lainvoimaisista asemakaavoista. Tapausesimerkeiksi valittiin Pelimannintien (Kaarela, Kannelmäki), Käskynhaltijantien (Oulunkylä), Hakaniemenrannan (Kruunuhaka, Sörnäinen, Vilhonvuori, Kallio, Siltasaari) ja Kottarainen-korttelin (Kamppi) asemakaavat. Esimerkkitapauksissa kaavoihin liittyvä vuorovaikutus on toteutunut pääosin vuosina 2014–2022. Aineistona on käytetty kaavojen valmistelusta vastanneiden henkilöiden haastatteluja ja kaava-aineistoa. Lisäksi on haastateltu kaavoitukseen liittyvästä vuorovaikutuksesta vastaavia henkilöitä kaupunkiympäristön toimialalla. Täydentäviä tietoja on saatu asiakirjoista ja sähköpostitse. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle.

## Lainsäädäntö asettaa minimivaatimukset osallisuudelle

Keskeisin kuntalaisten osallisuutta kaavoituksessa koskeva säätely on kuntalaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on tarkemmin esitetty jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Kaavaa valmistelevien viranomaisten on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoituksesta on tiedotettava siten, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista

**Kuvio 24. Kaavoituksen kulku ja osallistumismahdollisuudet. XS, S, M ja XL viittaavat eri kokosiin asemakaavaprosesseihin.**



vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun. Osallisten tulee voida arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista tulee laatia riittävän aikaisessa vaiheessa kaavoitusprosessia. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan osallisille voidaan antaa tilaisuus esittää mielipiteensä asettamalla kaavan valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti, erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa tai muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Vähimmäisvaatimuksena on ilmoitus sanomalehdessä, ellei asemakaava ole vaikutuksiltaan vähäinen.

### **Kaavojen valmistelijoiden käytössä on yksityiskohtaiset ohjeet**

Asemakaava on yksityiskohtainen suunnitelma siitä, mihin tarkoituksiin tiettyä aluetta tai tonttia voi käyttää ja kuinka paljon sinne saa rakentaa. Kuviossa 24 esitetään asemakaavoituksen kulku ja

osallistumismahdollisuudet Helsingissä suunnittelun eri vaiheissa pääpiirteissään.

Kaavahankkeen aloitusvaiheessa laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa kerrotaan kaavoituksen tavoitteista ja siitä, miten ja missä vaiheissa kaavan valmisteluun voi osallistua. Mielipiteitä voi esittää kirjallisesti tai suullisesti. Merkittävistä kaavahankkeista voidaan järjestää asukastilaisuuksia tai -kyselyitä. Valmisteluaineiston perusteella kaupunkiympäristön toimiala laatii viimeistellyn kaavaehdotuksen kaupunkiympäristölautakunnan päätöksentekoa varten. Kaavaehdotuksessa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon aloitusvaiheessa saadut mielipiteet. Kaavaehdotuksesta voi esittää mielipiteitä, joita tässä vaiheessa kutsutaan muistutuksiksi. Kaavan valmistelija antaa vastineet muistutuksiin ja muuttaa tarvittaessa ehdotusta. Merkittävimmissä kaavoissa voidaan laatia lisäksi alueen suunnitteluperiaatteet ja kaavaluonnos ennen kaavaehdotusta. Myös näistä kaupunkilaiset voivat antaa mielipiteitään ennen kuin ne viedään kaupunkiympäristölautakuntaan.

Asemakaavoituksessa on varmistettu prosessiohjein ja valmiilla kaava-asiakirjapohjilla, että kaavaprosessiin

kuuluva vuorovaikutus tapahtuu lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti. Asiakirjapohjissa ja prosessiohjeissa ohjeistetaan yksityiskohtaisesti muun muassa vuorovaikutuksen toteuttamisesta.

Kaupungin periaatteena on, että merkittävämmissä kaavoitushankkeissa tarjotaan enemmän ja monipuolisempia osallistumismahdollisuuksia kuin vähemmän merkittävässä hankkeissa. Kaavan merkittävyyden määrittelyyn vaikuttavat suunnittelualueen koon ja rakentamisen määrän lisäksi muut mahdollisesti keskustelua tai ristiriitoja aiheuttavat asiat.

Kaupunkiympäristön toimialalla on tunnistettu sellaiset asukasryhmät, jotka ovat yleensä vähemmän aktiivisia osallistumaan kaavoitusprosessiin. Tällaisia ovat esimerkiksi nuoret, maahanmuuttajataustaiset sekä sosioekonomisesti heikommilla alueilla ja vuokra-asunnoissa asuvat. Periaatteena on, että kaavaa valmistellessa tehdään erityisiä toimenpiteitä näiden vähemmän aktiivisten ryhmien osallistamiseksi niissä tapauksissa, joissa on kysymys merkittävämmästä näiden ryhmien elinympäristöön vaikuttavasta kaavahankkeesta. Koronapandemian alettua lisääntyneet ja pysyväksi käytännöksi jääneet verkkotilaisuudet ovat tarjonneet paremman osallistumismahdollisuuden kaavoitusprosessiin joillekin aiemmin vähemmän aktiivisille ryhmille, kuten esimerkiksi lapsiperheiden vanhemmille tai liikkumisesteisille henkilöille. Muutoin vähemmän aktiivisia ryhmiä osallistavia vuorovaikutusmenetelmiä on lähinnä toteutettu kokeiluluontoisesti yksittäisissä kaavahankkeissa.

### **Esimerkkitapauksissa kaupunkilaisia on osallistettu riittävästi**

Pelimannintien asemakaavaan liittyvä vuorovaikutus, tiedottaminen ja kuntalaisten mahdollisuudet osallistua ylittivät selvästi lainsäädännön vaatimukset. Tavanomaisten kuulemismahdollisuuksien lisäksi vuokratilaisella alueella koteihin jaettiin poikkeuksellisesti mainos asukastilaisuudesta. Tämä on vähemmän aktiivisten ryhmien aktivointia ja se voidaan katsoa myös aktiiviseksi osallistamisyrittämykseksi. Näin osallisuuskäytännöt toteuttivat myös tuolloin voimassa olleen kaupunkistrategian linjauksia ja hieman asukastilaisuuden jälkeen voimaan tulleen kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmaa. Toisaalta kotijakelussa kyse oli hieman onnekkaasta sattumasta, koska kaava pääsi mukaan samaan aikaan valmisteltavan Kaarelan aluesuunnitelman vuorovaikutustilaisuuteen.

Käskynhaltijantien kaavan vuorovaikutus ylitti selkeästi lainsäädännön vaatimukset ja todennäköisesti vuorovaikutusmahdollisuudet ovat olleet huomattavasti laajemmat kuin monissa muissa merkitykseltään vastaavissa hankkeissa. Hankkeen poikkeuksellisen laajasta vuorovaikutuksesta todistaa esimerkiksi se, että kaupunkilaisia on pyritty osallistamaan erityisesti Raide-Jokeriin liittyen esimerkiksi markkinoimalla

laajasti uutiskirjettä ja järjestämällä aiheesta omia tilaisuuksia. Myös aktiivinen asukasyhdistys järjestää vuosittain tilaisuuksia ajankohtaisista hankkeista. Näiden myötä myös Käskynhaltijantien asemakaava on saanut runsaasti näkyvyyttä. Kaavaa on valmisteltu aikana, jolloin kaupunkistrategian 2017–2021 ja kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelman 2019–2021 vähemmän aktiivisten ryhmien osallistamista koskevat linjaukset eivät ole olleet voimassa, eikä erityisiä toimenpiteitä vähemmän aktiivisten ryhmien osallistamiseksi siis edellytetty. Mitään erityistä vähemmän aktiivisten ryhmien tai alueiden aktivointia ei kaavavalmistelun yhteydessä ole tehty. Toisaalta Oulunkylä ei sosioekonomisen statuksensa vuoksi tarvitse välttämättä erityistä aktivointia, ja hanke on saanut alueella joka tapauksessa runsaasti näkyvyyttä.

Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutus ylitti selkeästi lainsäädännön vaatimukset. Hanketta on valmisteltu kahden eri kaupunkistrategian aikana ja valmistelussa on havaintojen perusteella huomioitu erityisesti strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet uusista sähköisistä osallistumiskanavista ja vuorovaikutuksellisista menetelmistä. Myös alueen meriliikennöitsijäyrittäjät oli strategian mukaisesti otettu mukaan valmisteluun. Kaupunkilaisia on osallistettu perinteisten asukasilojen ja työpajojen lisäksi myös nuorille suunnatuilla kokeiluilla. Myös verkkokommentointi on ollut käytössä useaan kertaan valmistelun aikana.

Kottarainen-kortteli valittiin arviointiin esimerkkinä kumppanuuskaavoitushankkeesta. Kumppanuuskaavoitus tarkoittaa sellaista kaavoitusprosessia, jossa kohteen todennäköinen rakentaja tai rakennuttaja on tiedossa jo kaavahankkeeseen ryhtyessä ja asemakaava laaditaan yhteistyössä kyseisen rakentajan tai rakennuttajan kanssa. Kaavoitusprosessissa tarjottiin vastaavan kokoiselle kaavoitusprosessille kaupungin kaavoituskäytännöissä tavanomaiset vuorovaikutusmahdollisuudet, kuten mahdollisuus esittää mielipiteitä osallisuus- ja arviointisuunnitelmasta ja kaavaehdotuksesta sekä asukastilaisuus. Asukastilaisuuden järjestämiseen ei veloiteta maankäyttö- ja rakennuslaissa, joten vuorovaikutus ylitti lainsäädännön vaatimukset. Vaikka kaava-alue oli pieni, kantakaupungin alueille tyypillisesti kulttuuri- ja rakennushistorialliset perusteet kasvattivat kaavahankkeen merkittävyyttä. Mielipiteitä esitettiin vähän, ja ne olivat samansuuntaisia kuin kaupungin omat tavoitteet hankkeessa. Kaavoituksesta vastanneen arkkitehdin mukaan tässä kaavoitushankkeessa ei vuorovaikutusta suunniteltaessa koettu, että olisi ollut tarvetta tavanomaisista poikkeaville osallistamistavoille vaikeasti tavoitettavien ryhmien aktivoimiseksi.

Se, että kyseessä on kumppanuuskaavoitushanke, ei Kottarainen-korttelin kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan vaikuttanut vuorovaikutusmahdollisuuksien määrään, ajoitukseen tai vuorovaikutuksen muotoihin, vaan hankkeessa on tehty samat asiat kuin muissakin

kaavoitusprosesseissa. Haastatellun viestintäasiantuntijan mukaan ainakin merkittävimmissä kumppanuuskaavoitushankkeissa kaupunkilaisia olisi hyvä osallistaa jo ennen varsinaista kaavoitusta. Näin on jo tapahtunutkin elinkeinopoliittisesti merkittävässä hankkeissa, esimerkiksi Hietalahdenrannassa ja Oulunkylässä. Kaupunki on vuonna 2021 laatinut kehittämisvarausprosessia koskevan mallin. Mallin mukaan tehdään aina järjestelmällinen harkinta siitä, tarjotaanko kaupunkilaisille osallistumismahdollisuus merkittävimpiin hankkeisiin jo kehittämisvarausprosessin aikana, ennen kaavoitusprosessin alkua.

## Kaavoista valitetaan verrattain vähän

Arvioinnissa on selvitetty, kuinka paljon asemakaavoista tehdään valituksia, miten niiden määrä on kehittynyt ja miten hyvin valitukset menestyivät. Arvioinnissa on myös käyty läpi, millä perusteilla kaavoja on kumottu. Kaavoista tehtyjen valitusten määrä on ollut Helsingissä nousussa vuodesta 2016 alkaen, mutta suhteessa kaavoitettuun kerrosneliömäärään kaavoista valitetaan vähän. Asemakaavoja on kumottu tällä vuosituhanalla alle kymmenen. Tyypillisimpiä kumoamisperusteita ovat olleet rakennussuojelu ja kulttuuriarvot sekä viime aikoina luontoarvot.

## Johtopäätökset

Kaupunkilaisten osallisuus toteutuu asemakaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti. Kaikissa arviointiin valituissa esimerkitapauksissa kaupunki on toteuttanut vuorovaikutuksen laajempaan ja monipuolisempaan kuin lainsäädäntö minimissään edellyttäisi. Kaikissa arvioiduissa kaavoitustapauksissa on myös toimittu kaavan valmistelun ajankohtana voimassa olleiden kaupungin linjausten mukaisesti.

Kaavoista valitetaan varsin vähän siihen nähden, miten paljon Helsingissä kaavoitetaan. Kaavoja on myös kumottu hyvin vähän, mikä tukee johtopäätöstä siitä, että kaavaprosesseja toteutetaan Helsingissä lainmukaisesti.

Kaikissa tarkastelluissa tapauksissa kaupunkilaisia on osallistettu vaikuttamaan kaavaprosessiin. Kaupungin periaatteiden mukaisesti merkittävämmässä kaavoitushankkeissa on tarjottu enemmän ja monipuolisempia osallistumismahdollisuuksia kuin vähemmän merkittävässä hankkeissa. Kaavavuorovaikutukseen on käytetty rajallinen määrä resursseja, joten on viisasta jakaa niukat resurssit hankkeiden merkittävyyden perusteella.

Asemakaavoituksessa on tehty toimenpiteitä, joilla on tavoiteltu vähemmän aktiivisten ja kaikkien alueiden asukkaiden saamista osallistumaan omien lähi-alueidensa kaavaprosesseihin. Vähemmän aktiivisia ryhmiä tavoitelleet toimenpiteet ovat kuitenkin olleet kokeiluluontoisia lukuun ottamatta verkkotilaisuuksien järjestämistä. Erityisesti vähemmän aktiivisille ryhmille räätälöityjä vaikuttamistilaisuuksia tai -mahdollisuuksia on järjestetty sellaisissa tapauksissa, joissa kaavan mahdollistamat muutokset kohdistuisivat todennäköisesti johonkin yleensä vähemmän osallistuvaan ryhmään. Tämä on järkevää resurssien käyttöä.

Arviointiin valitussa esimerkitapauksessa, Kottarainen-korttelin asemakaavassa, ei harkittu mitään erityisiä toimenpiteitä, jotta varmistettaisiin kaupunkilaisten osallistumismahdollisuus kumppanuuskaavoitukseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Esimerkitapauksessa järjestettiin samaan tapaan kaupunkilaisille suunnattuja vuorovaikutustilaisuuksia kuin muissakin merkittävydeltään samantasoissa kaavoitushankkeissa. Ratkaisu oli jälkikäteen arvioiden oikea, koska kaupungin tavoitteet hankkeessa olivat samat kuin mielipiteiden esittäjien toiveet.

Yhden tapauksen perusteella ei voi päätellä, kuinka systemaattisesti kaupunki noudattaa periaatetta siitä, että merkittävimmässä kumppanuuskaavoitushankkeissa kaupunkilaisille tulisi tarjota mahdollisuus osallistua suunnitelmien laatimiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Arviointiin saatiin kuitenkin esimerkkejä siitä, että kaupunki on joissakin yksittäisissä elinkeinopoliittisesti merkittävässä hankkeissa järjestänyt kaupunkilaisille vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia jo ennen varsinaisen kaavoitusprosessin alkua. Lisäksi kaupunki on laatinut kehittämisvarausmallin, jonka mukaan tiettyjen ehtojen täyttyessä vuorovaikutus kaupunkilaisten kanssa aloitetaan jo kehittämisvarausprosessin aikana eli ennen varsinaista kaavoitusprosessia.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ varmistaa, että vähemmän aktiivisille asukkaille ja asukasryhmille sopivia osallistumismenetelmiä tarjotaan järjestelmällisesti aina silloin, kun valmisteltava kaava vaikuttaa merkittävästi heidän elinympäristöönsä.





# Helsingin kaupunginosien omaleimaisuutta ja turvallisuutta vaalitaan



# Turvallisuus kaupungin eri osissa



Onko kaupungissa tehty riittävästi toimenpiteitä turvallisuuden edistämiseksi paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteiden mukaisesti?



Toimenpiteitä on tehty pääosin riittävästi. Turvattomuus kaupungissa on kuitenkin hieman lisääntynyt.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupungissa tehty riittävästi toimenpiteitä turvallisuuden edistämiseksi paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteiden mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki tehnyt riittävästi toimenpiteitä parantamaan ihmisten turvallisuuden tunnetta?
2. Onko kaupunki onnistunut tavoitteessaan ennaltaehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia?
3. Onko kaupunki onnistunut tavoitteessaan ennaltaehkäistä ja torjua rikoksia ja häiriöitä?

Helsingin kaupunkistrategiassa 2021–2025 todetaan, että Helsingin tavoitteena on olla kaupunki, jossa asuinalueet eivät eriydy ja kaikkialla on mahdollista elää turvallista ja viihtyisää elämää positiivisesti omaleimaisissa kaupunginosissa. Strategian mukaan kaupunki antaa ihmisille mahdollisuuden luoda pitkäjänteisesti elämänsä edellytyksiä ja kiinnittyä itselle mieluisiin ympäristöihin ja yhteisöihin. Paikallisen turvallisuussuunnittelun päämääränä on ennaltaehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia ja häiriöitä sekä lisäksi parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Arviointi kohdistettiin paikallisen turvallisuussuunnitelman tavoitteisiin painottaen seuraavia osa-alueita: turvallisuuden tunteen parantaminen erityisesti turvattomimmilla alueilla, peruskoulujen koulumatkojen turvallisuus sekä jengiytymisen ennaltaehkäisy.

Arvioinnin aineistona käytettiin aiheeseen liittyviä tutkimuksia, kyselyjä sekä tilastoja. Tilastotietoina hyödynnettiin esimerkiksi kaupunkiympäristön toimialan ylläpitämän liikenneonnettomuusrekisterin tilastoja, jonka tiedot perustuvat poliisin tietoon tulleisiin tieliikenneonnettomuuksiin. Arvioinnissa haastateltiin kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiustiimin asiantuntijoita

sekä kaupunkiympäristön toimialan liikenne- ja katusuunnittelupalvelun asiantuntijoita. Lisäksi tehtiin sähköpostitiedusteluja edellä mainituille toimialoille. Arviointiaineistoa saatiin myös tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan. Lisäksi poliisilta saatiin tilastotietoja Helsingin alueella tapahtuneista rikoksista ja häiriöistä.

## Helsingin turvallisuussuunnittelua ohjataan kaupunginkansliassa

Helsingin turvallisuussuunnittelun periaatteet 2019–2021 ohjaavat Helsingin turvallisuussuunnittelua, ja periaatteissa on asetettu kolme linjausta. Ensimmäisen linjauksen mukaisesti turvallisuussuunnittelua ohjataan kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiustiimissä sekä asiantuntijaryhmässä. Kaupunginkanslia ohjaa turvallisuustyötä, mutta suunnitteluun osallistuu koko kaupungin turvallisuusorganisaatio, johon kuuluu eri toimialojen ja liikelaitosten edustus. Toisen linjauksen mukaan turvallisuuden seuranta ja toimintaympäristön tarkastelu perustuvat monipuoliseen tietoon ja eri väestöryhmien tarpeiden huomiointiin. Helsingissä kolmen vuoden välein toteutettava turvallisuustutkimus on yksi merkittävimmistä turvallisuuskehityksen seurannan välineistä. Kolmantena turvallisuussuunnittelun periaatteiden linjauksena on asukkaiden osallistaminen turvallisuustyöhön. Tarkoituksena on, että kaupungin asukkaille mahdollistetaan aiempaa parempi vaikuttamisen mahdollisuus asukkaan omaa arkiympäristöä koskevissa turvallisuusasioissa. Vaikuttamistapoina turvallisuuden edistämässä hyödynnetään kaupungin olemassa olevia sekä kehitettäviä osallistumisen tapoja, kuten osallistuvaa budjetoitua, aluekohtaisia turvallisuuskuvauksia, kaupungin yhteistä palautejärjestelmää sekä stadiluotseja.

## Asukkaiden turvallisuuden tunne on laskenut hieman

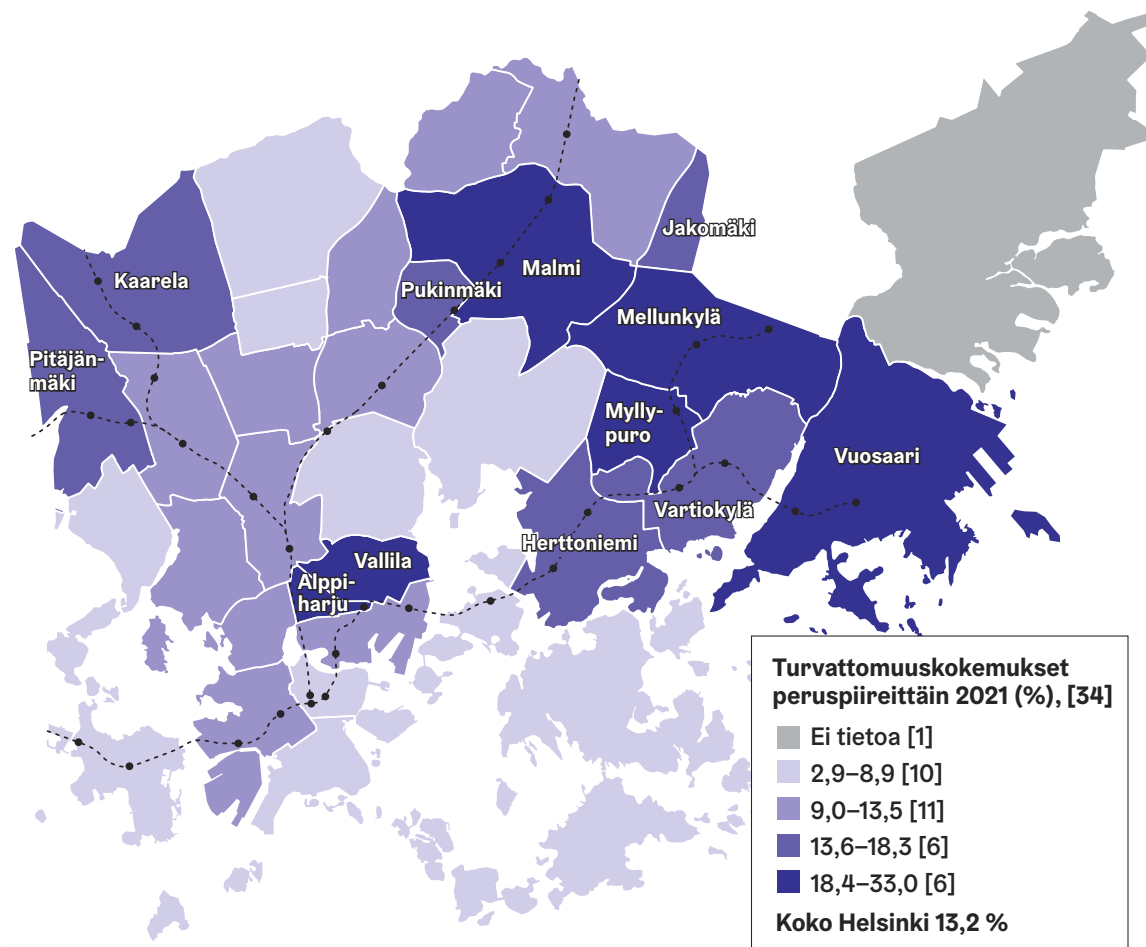
Helsinki koetaan pääosin hyvin turvalliseksi paikaksi. Vuoden 2018 turvallisuustutkimuksessa asukkaat kokivat Helsingin hieman turvallisempaan kuin uusimassa, vuoden 2021 tutkimuksessa. Esimerkiksi keskustan turvallisena kokevien määrä laski noin 10 prosenttiyksikköä. Oma asuinalue koetaan turvallisemmaksi kuin kaupungin keskusta. Naiset kokevat enemmän turvattomuutta kuin miehet, ja vieraskieliset pitävät asuinalueita hieman turvattomampana kuin kotimaankieliset asukkaat. Turvattomuuden tunteessa ei kuitenkaan ole tapahtunut suurta muutosta.

Helsingin asuinalueiden välillä on huomattavia eroja siinä, kuinka turvallisina niiden asukkaat kokevat alueensa (kuvio 25). Asuinalueiden väliset erot ovat kuitenkin edellisiin turvallisuustutkimuksiin verrattuna säilyneet melko samansuuruisina ja vain harvoilla alueilla turvattomuus on joko lisääntynyt tai vähentynyt huomattavasti. Turvallisimmiksi ja turvattomimmiksi koettujen alueiden joukossa on suurimmaksi osaksi samoja alueita edellisiin turvallisuustutkimuksiin verrattuna. Viidellä alueella kehitys on ollut myönteistä, ja neljällä alueella turvattomuuskokemukset ovat lisääntyneet.

Sosiaalisen epäjärjestyksen mittarin keskiarvo oli noussut suuressa osassa Helsingin peruspiirejä verrattuna vuoden 2015 tutkimuksen arvoon (3,32 → 3,56), jolloin sosiaalisen epäjärjestyksen mittaria tarkasteltiin viimeksi turvallisuustutkimuksessa. Sosiaalisen epäjärjestyksen mittari muodostuu asukkaiden

kuudesta huolenaiheesta: huumeiden käyttö ja kauppa, häiriökäyttäytyminen, julkinen juopottelu, ympäristön epäsiisteys, ilkkivalta ja katuväkivalta. Koetulla sosiaalisella epäjärjestyksellä on vahva yhteys alueen sosioekonomiseen huono-osaisuuteen ja siellä koettuun turvattomuuteen. Sosiaalisen epäjärjestyksen mittarin keskiarvo oli vuoden 2021 turvallisuustutkimuksessa kasvanut suuressa osassa peruspiirejä verrattuna vuoden 2015 tutkimuksen arvoon. Myönteistä on, että suurimmalla osalla Helsingin alueista sosiaalinen epäjärjestys oli kohtalaisen vähäistä. Alueilla, joilla turvattomuuden tunne on suurinta, kaupunki tekee tarkempaa tarkastelua, jonka perusteella alueille kohdennetaan toimenpiteitä. Turvallisuuden edistäminen on ollut kaupungin tavoitteena jo pitkään, ja eri toimenpiteiden vaikutukset näkyvät paremmin vasta pidemmällä aikavälillä. On kuitenkin vaikea todentaa mikä on kaupungin toiminnan vaikutus turvallisuuden tunteen muutokseen.

**Kuvio 25. Turvattomuuskokemukset omalla asuinalueella myöhään perjantai- ja lauantai-iltaisin peruspiireittäin vuonna 2021 (prosenttiosuus vastaajista jotka kokivat olonsa turvattomaksi tai melko turvattomaksi).\***



Kaupunkitieto / Helsingin kaupunki.  
Helsingin turvallisuustutkimus 2021.

\* Kuvion lähde: <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsinkilaisten-turvattomuuskokemuksissa-suurta-aluevaihtelua-erot-asuinalueiden-valilla>.

## **Koulujen ja päiväkotien saattoliikennejärjestelyjen suunnitteluperiaatteita ei ole tarkistettu**

Kaupungin liikenne- ja katusuunnittelupalvelun asiantuntijoiden mukaan liikenneturvallisuus on jatkuvasti läsnä kaupungin liikennesuunnittelussa, ja käytössä olevien turvallisuuskeinojen hyödyntäminen vaihtelee sen perusteella, minkälaisessa ympäristössä liikennesuunnittelua kaupungissa toteutetaan. Esimerkiksi kouluja ympäröivä katuverkko, alueellisten liikenneturvallisuusselvitysten tulokset, eri tahojen antamat palautteet ja onnettomuustilastot vaikuttavat siihen, millaisia keinoja peruskoulujen koulumatkojen turvallisuuden edistämistyössä hyödynnetään. Liikenneturvallisuuden edistämistyö Helsingissä on kokonaisvaltaista ja systemaattista turvallisuuden edistämistä, eikä koulumatkojen turvallisuuden edistämistyötä ole eriytetty omaksi kokonaisuudekseen. Systeeminen menettely liikenneturvallisuuden edistämiseksi nähdään kaupungilla merkityksellisempänä kuin pelkästään yksittäisten kohteiden turvallisuuden edistäminen. Arvioinnin perusteella merkittävin peruskoulujen koulumatkojen turvallisuutta parantava keino viimeisten vuosien aikana on ollut nopeusrajoitusjärjestelmän päivittäminen, jonka myötä liikenteen nopeusrajoituksia on alennettu kaikilla kaupungin kaduilla. Muita merkittävimpiä koulumatkojen turvallisuutta parantavia keinoja ovat olleet automaattisen kameravalvonnan lisääminen ja kadunylitysten turvallisuuden edistäminen.

Helsingin liikenneturvallisuuden kehittämisohjelman 2015–2017 yhden osatoimenpiteen tavoitteena oli koulujen ja päiväkotien saattoliikennejärjestelyjen suunnitteluperiaatteiden tarkistaminen. Saattoliikennejärjestelyt ovat olennainen osa koulujen ja päiväkotien lähiympäristöä sekä turvallisuutta, ja saattoliikenteelle osoitetut alueet ja käytännöt vaihtelevatkin eri paikoissa. Tavoitteen mukaista saattoliikennejärjestelyjen suunnitteluperiaatteiden tarkistamista ei kuitenkaan ole saatu toteutettua. Suunnitteluperiaatteiden tarkistamista ei ole voitu toteuttaa resurssien vähäisyydestä johtuen, ja kehittämisohjelmasta päätettiin priorisoida muita toimenpiteitä. Liikenneturvallisuutta edistäviä keinoja on jouduttu usein priorisoimaan määrärahojen niukkuuden vuoksi. Nykyään lapsia pyritään toisaalta ohjaamaan ensisijaisesti kestävien kulkumuotojen käyttäjiksi koulumatkoilla, koska saattoliikenne voi osaltaan aiheuttaa liikenneturvallisuusongelmia koulujen lähiympäristöön. Ainoastaan noin kuutta prosenttia koululaisista kuljetetaan kouluun.

## **Helsingin liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden 7–17-vuotiaiden määrä on laskenut pidemmällä aikavälillä merkittävästi**

Helsingin liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden 7–17-vuotiaiden määrä on vuosien 2008–2021 aikana pienentynyt merkittävästi tieliikenneonnettomuustilastojen perusteella (kuvio 26). Kun verrattiin Helsingin liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden

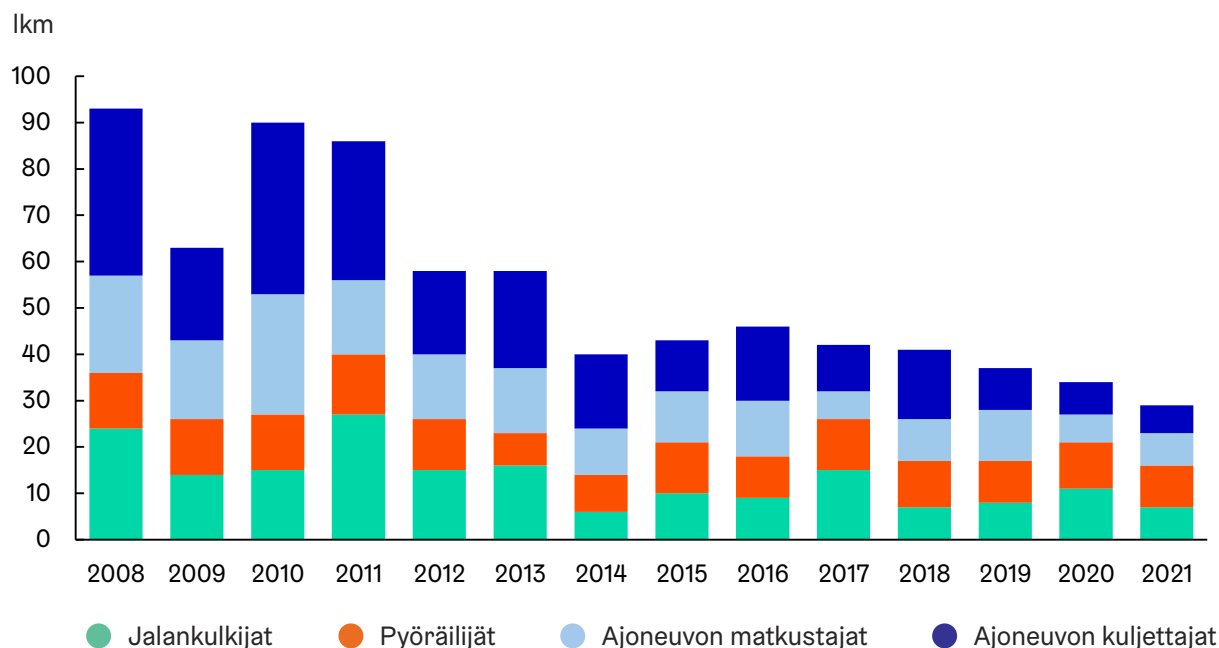
7–17-vuotiaiden määriä eri liikennöijäryhmittäin vuosien 2014–2017 ja 2018–2021 välisenä aikana, voitiin havaita, että onnettomuuksien määrät olivat pienentyneet etenkin ajoneuvon kuljettajien, jalankulkijoiden sekä ajoneuvon matkustajien osalta. Lisäksi huomattavaa parannusta oli tapahtunut 15–17-vuotiaiden ikäryhmässä ajoneuvon kuljettajien onnettomuuksien osalta, niin lyhyellä kuin pidemmällä aikavälillä. Kaupungin liikenne- ja katusuunnittelupalvelun asiantuntijoiden näkemyksen mukaan kaupungin pidempiaikainen ja systemaattinen muutostyö nopeusrajoituksiin korreloi liikenneonnettomuusmäärien pienentymisen kanssa. Näiden perusteella voidaan todeta, että kaupungin tekemillä toimenpiteillä on parannettu lasten koulumatkojen turvallisuutta.

## **Ei-toivottujen ryhmäilmiöiden ennaltaehkäisyä toteutetaan usealla eri toimialalla ja monin eri hankkein**

Katujengejä ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevissa asioissa vastuuviranomaisena toimii poliisi. Poliisin tehtävänä on vastata rikosten tutkinnasta ja torjunnasta, kun taas Helsingin kaupunki vastaa laajasti kaupunkilaisten hyvinvoinnista ja turvallisuudesta sekä epätoivottujen kehityskulkujen ennaltaehkäisystä tarjoamalla peruspalveluita kaikille. Kaupungin toimet kohdistuvatkin jengiytymisilmiön kontekstissa ei-toivottujen ryhmäilmiöiden ehkäisyyn ja torjuntaan. Ensiarvoisen tärkeää olisi kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan puuttua ilmiöön varhaisessa vaiheessa ja pyrkiä tunnistamaan vaikuttavat toimenpiteet ilmiön laajenemisen ehkäisemiseksi. Erityistä tukea katsottiin olevan hyvä kohdistaa erityisesti kodin ulkopuolelle sijoitettuihin lapsiin ja nuoriin, jotka korostuvat rikosten uhreina ja tekijöinä. Päiväkodeissa, kouluissa, nuorisotyössä sekä sosiaali- ja terveystoimessa tavoitetaan lapsia ja nuoria, joten nämä kaupungin palvelut ovat erityisen merkittävässä asemassa lapsien ja nuorten hyvinvoinnin ja osallisuuden takaamisessa.

Sosiaalitoimen tavoitteena on kokonaisvaltaisesti arvioida nuorten tilannetta ja ohjata nuoria oikeaan suuntaan, pois ei-toivottujen ryhmäilmiöiden piiristä. Lisäksi kaupungin nuorisotoimi tekee aktiivista työtä orastavien jengiporukoiden kanssa ja pyrkii ohjaamaan nuoria sekä luomaan nuorille muita aktiviteetteja. Arvioinnin perusteella merkittävimpiä toimenpiteitä torjumaan ja ennaltaehkäisemään ei-toivottuja ryhmäilmiöitä ovat erilaiset hankkeet. Esimerkiksi Polarisaation ehkäisy ja turvallisuuden vahvistaminen -hankkeessa tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten parissa työskentelevien ammattilaisten valmiuksia tunnistaa ääriajatteluun ja radikalisaatioon johtavia ryhmäilmiöitä sekä kehittää erilaisia toimintamalleja eri ilmiöiden ehkäisyyn. Nuorten väkivallan ehkäisy -hankkeessa pyritään edistämään yhteistyötä ja tiedonkulkua nuorten kanssa toimivien tahojen välillä sekä pilotoidaan alueellisesti nuorisotyön malleja, jotka tähtäävät nuorten hyvinvoinnin ja osallisuuden parantamiseen sekä mahdollisen väkivaltakäyttäytymisen ennaltaehkäisyyn tai siihen

**Kuvio 26. Helsingin liikenteessä loukkaantuneet ja kuolleet 7–17-vuotiaat liikennöijäryhmittäin vuosien 2008–2021 aikana, lukumäärä. \***



\* Kuvion lähde: Kaupunkiympäristön toimialan ylläpitämä liikenneonnettomuusrekisteri.

puuttumiseen. Moniääninen Helsinki -hankkeessa taas kohderyhmänä ovat Helsingin somalin- ja arabiankieliset nuoret ja vanhemmat kaupunkiuudistusalueilla. Hankkeen tavoitteena on purkaa kaupunkilaisten kokemaa vastakkainasettelua ja epäluottamusta sekä kaupungin palveluja että toisiaan kohtaan. Ennaltaehkäiseviä toimia toteuttaa myös lastensuojelun moniammatillinen Toivo-tiimi, jonka tavoitteena on auttaa vakavasti rikoksilla, käytöksellä ja päihteillä oireilevia lapsia ja nuoria. Lisäksi kaupunkiuudistusalueilla järjestettävät turvallisuuskokoukset sekä monitoimijainen Turvallinen Helsinki -verkosto toteuttavat ennaltaehkäiseviä toimia.

### **Kehittämiskohteina asukkaiden osallisuus ja toimialojen ohjaaminen riittävään resursointiin**

Ei-toivottujen ryhmäilmiöiden ehkäisemisessä on arvioinnin perusteella koettu haasteena uudenlaisten ilmiöiden määrittäminen. Ilmiöiden määrittämisen haastavuus on osaltaan vaikuttanut sopivan ennaltaehkäisyn ja puuttumisen keinovalikoiman hyödyntämiseen. Kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiustiimin mukaan kaupungilla on kuitenkin parannettu ymmärrystä eri ilmiöistä yhteistyössä viranomaisten kanssa. Arvioinnin perusteella kaupungin palveluiden edustajien ja asukkaiden välisessä vuoropuhelussa sekä erityisesti marginalisoidussa asemassa olevien asukkaiden osallisuudessa on vielä parannettavaa. Lisäksi kehittämiskohteeksi on havaittu perheiden sekä kaupungin palveluiden, kuten koulujen ja oppilaitosten, yhteydenpidon parantaminen lasten ja nuorten näkökulmasta. Lapset ja nuoret kaipaavat

nykyistä enemmän myös turvallisia julkisia tiloja ja turvallisia aikuisia tilojen yhteyteen sekä toimivia mielenterveyspalveluita.

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan koordinaatiotyö ja yleinen yhteistyö toimialojen ja kaupunginkanslian välillä toimii hyvin. Asiaa helpottaa se, että kaupunginkansliassa ja toimialoilla on henkilöitä tekemässä turvallisuustyötä. Organisaatiouudistuksen yhteydessä toimialoille nimettiin turvallisuus- ja valmiuspäälliköitä sekä muita turvallisuusasiantuntijoita ohjaamaan turvallisuuden edistämistyötä. Kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiustiimin mukaan haasteena koetaan toimialoihin kohdistuvien vaikutusmahdollisuuksien rajallisuus ohjaustyössä, etenkin laajempien turvallisuusongelmien ehkäisemiseksi kaupungissa. Yhtenä syynä on se, että turvallisuustyön edistämiseen ei ole varattu erillistä budjettia, vaan turvallisuustyössä ohjataan ja opastetaan huomioimaan turvallisuus kaupungin perustoiminnassa. Laajempien turvallisuusongelmien, kuten esimerkiksi päihteistä aiheutuvien ongelmien ratkaisun edistämiseksi nähtiin turvallisuus- ja valmiustiimin mukaan tärkeinä tekijöinä yhteistyön ja budjetoinnin huomioiminen laajemmalla mittakaavassa. Lisäksi kaupungin kyvykkyys kohdentaa voimavarojaan uusiin palvelutarpeisiin nopealla aikataululla koettiin kehittämiskohteeksi.

### **Henkeen ja terveyteen kohdistuneet nuorten rikokset ovat lisääntyneet**

Nuorten 13–24-vuotiaiden osuus kaikista epäillyistä rikoksista ja rikoslakirikoksista on kasvanut vuodesta 2019 vuoteen 2022 yhden prosenttiyksikön verran.

Määrällisesti nuorten tekemät tai tekemäksi epäilty rikokset ovat pysyneet melko muuttumattomina, mutta henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset ovat suhteellisesti kasvaneet joka vuosi tarkastelujaksolla 2019–2022. Yhteensä henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset ovat kasvaneet jopa 40 prosenttia. Nuorten tekemät henkilöihin kohdistuvat vakavat rikokset ovat siis selkeästi kasvussa.

Nuorten 13–24-vuotiaiden tekemiä epäiltyjä rikoksia tilastoitiin Helsingissä aluetasolla vuonna 2022 täsmälleen saman verran, 7 099 kappaletta, kuin vuonna 2019. Nuorten tekemät epäillyt rikokset aluetasolla tilastoituna olivat lisääntyneet prosentuaalisesti eniten Keskisessä suurpiirissä (33 prosenttia) ja Läntisessä suurpiirissä (16 prosenttia). Eniten nuorten rikokset olivat aluetasolla tilastoituna vähentyneet Koillisessa suurpiirissä (15 prosenttia) sekä Kaakkoisessa suurpiirissä (7 prosenttia). Kaikenikäisten henkilöiden rikosten kokonaisuudet ovat laskeneet vuosi vuodelta tarkasteluajanjaksolla 2019–2022, mutta nuorten tekemien rikosten suhteellinen osuus on kuitenkin pienessä kasvussa. Nuorten epäiltyjen rikosten osuus yhteensä on kasvanut vuodesta 2019 vuoteen 2022 noin kaksi prosenttiyksikköä ja suurpiiritasolla kasvua on tapahtunut kuudessa suurpiirissä. Kaikissa aluetasolla tilastoiduissa häiriökäyttäytymistä ja ilkivaltaa koskeissa poliisin hälytystehtävissä on kuitenkin havaittavissa selkeä väheneminen. Erityisesti vuonna 2022 on tapahtunut selkeä lasku kaikissa suurpiireissä.

## Johtopäätökset

Helsingissä on tehty pääosin riittävästi toimenpiteitä turvallisuuden edistämiseksi paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteiden mukaisesti. Arvioinnin perusteella Helsinki koetaan hieman turvattommaksi, eikä nuorten rikosten määrässä ole havaittavissa positiivista kehitystä.

Helsinki koetaan pääosin hyvin turvalliseksi paikaksi. Alueiden välillä on huomattavia eroja, mutta ne ovat kuitenkin pysyneet samansuuruisina jo useamman vuoden. Sosiaalisen epäjärjestyksen mittarin keskiarvo on kasvanut, mitä voidaan pitää huolestuttavana. Alueille, joissa turvattomuuden tunne on ollut suurinta, on tehty kohdennettuja toimenpiteitä, mutta niiden vaikutuksia ei vielä ole nähtävillä. On myös vaikea todentaa kaupungin toimenpiteiden vaikutus turvallisuudentunteen muutokseen. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että positiivisia tuloksia ei ole saavutettu, vaikka kohdennettuja toimia on toteutettu.

Helsingin liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden 7–17-vuotiaiden määrä on vuosien 2008–2021 aikana pienentynyt merkittävästi tieliikenneonnettomuuksien perusteella. Kaupungin pidempiaikainen ja systemaattinen muutostyö nopeusrajoituksiin on parantanut lasten koulumatkojen turvallisuutta. Helsingin liikenteeturvallisuuden kehittämisohjelman 2015–2017 yhden osatoimenpiteen tavoitteena oli koulujen ja päiväkotien

saattoliikennejärjestelyjen suunnitteluperiaatteiden tarkistaminen. Tätä ei kuitenkaan ole saatu toteutettua. Saattoliikennejärjestelyt ovat olennainen osa koulujen ja päiväkotien lähiympäristöä ja turvallisuutta.

Kaupungin palveluiden edustajien ja asukkaiden välisessä vuoropuhelussa sekä asukkaiden osallisuudessa on vielä parannettavaa. Haasteeksi koetaan toimialoihin kohdistuvien vaikutusmahdollisuuksien rajallisuus kaupunginkanslian ohjaustyössä, etenkin laajempien turvallisuusongelmien ehkäisemiseksi kaupungissa. Yhtenä syynä on se, että turvallisuustyön edistämiseen ei ole varattu erillistä budjettia, vaan turvallisuustyössä ohjataan ja opastetaan huomioimaan turvallisuus kaupungin perustoiminnassa. Laajempien turvallisuusongelmien, kuten päihteistä aiheutuvien ongelmien, ratkaisun edistämiseksi nähdään tärkeinä tekijöinä yhteistyön ja budjetoinnin huomioiminen laajemmassa mittakaavassa. Lisäksi kaupungin kyvykyys kohdentaa voimavarojaan uusiin palvelutarpeisiin nopeallakin aikataululla koettiin arvioinnin perusteella kehittämiskohteeksi.

Nuorten rikosten ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa ei havaittu positiivista kehitystä, vaan nuorten rikokset ovat pysyneet tilastojen mukaan määrällisesti melko samalla tasolla viime vuosien aikana. Vaikka nuorten 13–24-vuotiaiden epäiltyjen rikosten määrät ovat myös pysyneet viime vuosina melko muuttumattomina, ovat henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset kuitenkin selkeästi kasvussa. Häiriökäyttäytymistä ja ilkivaltaa koskeissa poliisin hälytystehtävissä on taas havaittavissa selkeää laskua. Suoria johtopäätöksiä näistä ei voida tehdä, mutta tilastot antavat viitteitä siitä, että kaupunki olisi onnistunut häiriöiden ennaltaehkäisyssä. Kaupungin turvallisuuden edistämistoimenpiteissä on hyvä huomioida myös se, että kaupungin toimet turvallisuuden edistämiseksi näkyvät osittain vasta pidemmällä aikavälillä.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ tarkistaa koulujen ja päiväkotien saattoliikennejärjestelyjen suunnitteluperiaatteet asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

kaupunginkanslian tulee

- ▶ entisestään vahvistaa kaupungin palveluiden edustajien ja asukkaiden välistä vuoropuhelua sekä asukkaiden osallisuutta turvallisuuden parantamiseksi.
- ▶ vahvistaa toimialojen ymmärrystä palvelujen riittävästä resursoinnista turvallisuuden parantamiseksi.

# Älykkäät liikenneratkaisut ovat sujuvan arjen perusta & Toimiva ja kaunis kaupunki





# Kestävien liikennemuotojen edistäminen



Onko kaupunki onnistunut edistämään kestäviä liikennemuotoja?



Kestävien liikennemuotojen kulkumuoto-osuus ei noussut edellisellä strategiakaudella. Kehittämistoimenpiteitä on kuitenkin tehty ja käynnissä.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kestäviä liikennemuotoja edistetty kaupunkistrategian mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko kestävien liikennemuotojen kulkumuoto-osuus kasvanut?
2. Onko suunnitelmien ja ohjelmien mukaiset toimenpiteet joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn edistämiseksi tehty?
3. Onko investoinneilla pyritty vaikuttamaan kulkumuoto-osuuksiin ja miten investoinnit ovat kehittyneet ja jakautuneet eri liikennemuodoille?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan kasvavan Helsingin liikenne suunnitellaan aina yhdessä maankäytön kanssa. Maankäyttöä kehitetään siten, että liikenne on järjestettävissä kestävällä tavalla niin taloudellisesti, sosiaalisesti kuin ekologisesti. Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräliikenteen kulkumuoto-osuutta kasvatetaan, ja raideliikenteen verkostokaupungin toteuttamista jatketaan edistämällä pikaraitiotiehankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Kaupunkistrategian mukaan myös kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita parannetaan ja pyöräliikenteen kehittämisohjelmaa toteutetaan määrätietoisesti. Lisäksi vauhditetaan baanaverkon ja kantakaupungin pyöräilyn tavoiteverkon rakentumista. Myös kaupunkistrategiassa 2017–2021 tavoitteena oli kestävien kulkumuotojen osuuden kasvattaminen. Niin ikään Hiilineutraali Helsinki 2030 -päästövähennysohjelman tavoitteet edellyttävät kestävien kulkumuotojen osuuden nostamista. Tässä arvioinnissa kestäviksi liikennemuodoiksi tulkittiin joukkoliikenne, kävely ja pyöräliikenne.

Arvioinnin aineistona käytettiin haastatteluja kaupunkiympäristön toimialalle ja kaupunginkansliaan sekä

erilaisia aiheeseen liittyviä selvityksiä, tutkimuksia ja asiakirjoja. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle.

## Kestävien kulkumuotojen osuus on kasvanut hitaasti

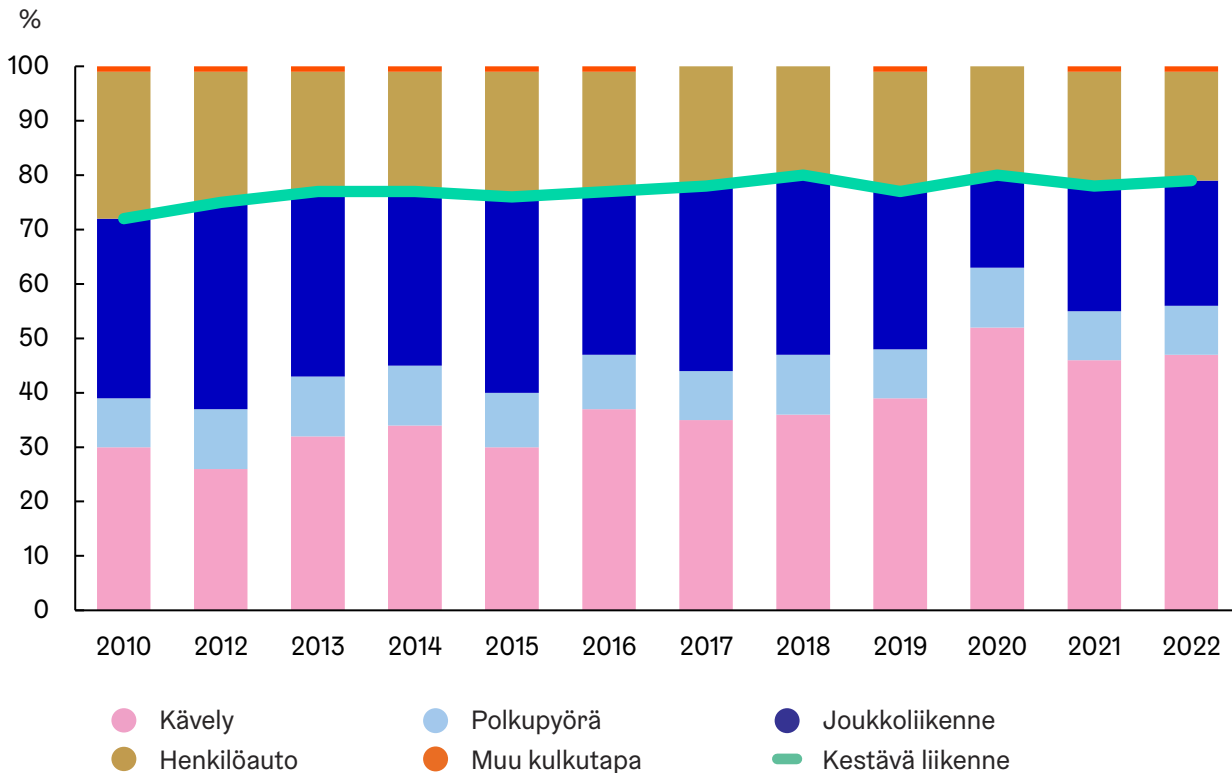
Kaupunkistrategiassa on asetettu tavoitteeksi kestävien kulkumuotojen osuuden kasvaminen, mutta tavoitetaso on asetettu vain pyöräliikenteelle. Tavoitteena on, että pyöräliikenteen kulkutapaosuus olisi vähintään 20 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Myös edellisessä kaupunkistrategiassa oli tavoitteena kestävä liikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen.

Kuviossa 27 on esitetty helsinkiläisten päivän aikana tekemien matkojen kulkutapaosuudet vuosilta 2010–2022. Vuodesta 2010 alkaen osuus on kasvanut, mutta voimakkain kasvu oli vuosikymmenen ensimmäisinä vuosina. Vuodesta 2013 alkaen osuus ei ole merkittävästi muuttunut. Strategiakaudella 2017–2021 kestävien kulkumuotojen osuus ei lopulta kasvanut. Viime vuosina suuntana on ollut joukkoliikenteen osuuden pieneneminen ja kävelyn osuuden kasvaminen. Koronapandemia oli suuri muutos erityisesti joukkoliikenteelle, kun etätöön vuoksi työmatkoja jäi tekemättä. Joukkoliikenteen matkustajamäärien ei ennusteta nousevan vielä lähivuosinakaan pandemiaa edeltävälle tasolle. Kävelyn osuuden kasvu kertoo siitä, että Helsingissä asuinympäristöt ovat pääosin hyviä kävellä ja palvelut lähietäisyydellä. Koronapandemian jälkeen myös työmatkojen osuus on vähentynyt ja vapaa-ajan matkojen osuus kasvanut. Pyöräliikenteen kulkutapaosuus on pysynyt likimain samalla tasolla vuodesta 2010 alkaen.

## Kestävien kulkumuotojen osuus kasvaa, jos se on autoilua houkuttelevampaa

Kaupunkiympäristön toimialan haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kestävä liikenteen valitseminen perustuu eri kulkumuotojen väliseen kilpailukykyisyyteen. Liikenteessä ihmiset arvottavat liikkumiseen käytettyä aikaa ja vaivaa sekä liikkumisen hintaa. Kestävien liikennemuotojen kulkumuoto-osuus kasvaa, jos niiden käyttö on helpompaa, nopeampaa ja edullisempaa kuin yksityisautoilu. Nopeutta voidaan lisätä esimerkiksi infrastruktuurihankkeilla, mutta se on hidasta tapa. Liikkumisen helppoutta taas on esimerkiksi selkeä ja yhtenäinen pyöräliikenteen verkko, jota kaikenikäiset pystyvät käyttämään. Liikennesuunnittelun lisäksi koko maankäytön täytyy antaa hyvät edellytykset kestävien

**Kuvio 27. Matkojen pääasiallinen kulkutapa vuosina 2010–2022, prosenttiosuus päivän aikana tehdyistä matkoista.**



liikennemuotojen järjestämiselle esimerkiksi riittävän tiiviin kaupunkirakenteen avulla.

Yhteiskunnallisia tavoitteita, joihin kestävän liikenteen edistämiseksi pyritään vaikuttamaan, ovat muun muassa ilmastopäästöjen, lähipäästöjen, melun ja ruuhkaisuuden vähentäminen sekä rajallisen tilan jakaminen. Lisäksi kävely ja pyöräily tuovat positiivisia terveysvaikutuksia.

### Kestävän liikenteen edistämisen toimenpiteet etenevät hitaasti

Kävelyn edistämiseksi laadittiin vuonna 2022 Helsingin kävelyn edistämishjelma. Ohjelmassa on viisi toimenpidettä, joista kävelyn suunnitteluohjeen laatiminen ja jalankulkuverkoston hierarkian määrittäminen ovat tärkeimmät, sillä muut toimenpiteet kytkeytyvät näihin vahvasti. Toimenpiteistä ainoastaan kävely-ympäristön kokeilujen toteutus oli arvioinnin aikana käynnissä. Muut toimenpiteet ovat vielä suunnitteluvaiheessa. Kävelyn asiantuntijoiden mukaan liikenne- ja katusuunnittelussa ei ole paljon resursseja kävelyn suunnitteluun. Kävelyä varten tarvittaisiin oma suunnittelija, joka keskittyy kokonaisuuteen myös kävelyn kannalta. Kävelyn sanotaan useissa eri ohjelmissa olevan ensisijainen liikkumismuoto, jota priorisoidaan suunnittelussa, toteutuksessa ja ylläpidossa. Haastateltujen kävelyn asiantuntijoiden mukaan tämä ei kuitenkaan toteudu käytännössä.

Pyöräliikenteen kehittämissuunnitelman 2020–2025 pää-tavoitteena on, että Helsinki on kaikenikäisille sopiva ympärivuotinen pyöräilykaupunki. Ohjelman tavoite 20 prosentin kulkutapaosuudesta ei ole vielä toteutunut. Haastatellun asiantuntijan mukaan tämä johtuu pyöräliikenteen tavoiteverkkojen hitaasta rakentumisesta, mihin ovat syinä puutteellinen sitoutuminen tavoitteeseen ja sen myötä vuosia liian pienenä pysyneet määrärahat ja henkilöstöresurssit. Pyöräliikenteen kantakaupungin tavoiteverkosta on rakentunut tai rakenteilla hieman alle puolet ja baanaverkosta noin viidesosa. Tavoiteverkon rakentamisen nopeuttamiseksi on suunniteltu katujen peruskorjausten ohella kevyempiä ratkaisuja, kuten pyöräkaistojen erottamista ajoradasta ajoesteillä. Myös liikenteen rauhoittaminen paikalliskaduilla voi parantaa sekä pyöräliikenteen että kävelyn olosuhteita. Kehittämissuunnitelman toimenpiteet ovat edenneet varsin hyvin, mutta jotkin toimenpiteet, kuten liikennevalojen parantaminen, ovat yhä alkuvaiheessa. Kehittämissuunnitelman vaikuttavuusmittarit eivät ole vielä saavuttaneet tavoitetasojaan, ja esimerkiksi tyytyväisyys talvikunnossapitoon on hyvin matalalla tasolla. Sen sijaan pyöräliikenteen edistämiseen myönteisesti suhtautuvien osuus on erittäin korkealla.

Joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattamiseksi on vuonna 2018 hyväksytty raitioliikenteen kehittämissuunnitelma, jonka tavoitteena on raitiotieliikenteen parantaminen. Ohjelman tavoitteet tähtäävät kanta-kaupungin raideliikenteen nopeuden, sujuvuuden,

luotettavuuden ja häiriöttömyyden kehittämiseen. Kahden tavoitteesta ei vielä ole määritelty mittareita eikä seurantajärjestelmää. Ohjelmalla on sen tavoitteita edistäviä toimenpiteitä, joiden etenemistä seurataan. Toimenpiteiden edistyminen on ollut osittain hidasta, koska yksittäiset toimenpiteet ovat melko pieniä, eikä niitä voida yhdistää suuremmiksi projekteiksi. Toimenpiteitä myös toteutetaan osittain muiden hankkeiden yhteydessä, jolloin niiden toteutus noudattaa kyseisten hankkeiden aikatauluja. Kaupunki tekee kehittämissuunnittelijaresurssi raitiotiehankkeiden suunnitteluun. Nykyisillä resursseilla ei pystytä toteuttamaan yhtäaikaisesti tämänhetkistä enempää hankkeita.

## Raitioliikenteeseen panostetaan runsaasti

Raitioliikenteeseen ei ole koskaan aiemmin panostettu yhtä vahvasti kuin viime vuosina, kun samaan aikaan käynnissä ovat Raide-Jokeri, Kruunusillat ja Kalasatamasta Pasilaan -raitiotiehankkeet. Viime vuosina näihin hankkeisiin on investoitu satoja miljoonia euroja. Kaupunkia kehitetään nimenomaan raideliikenteen verkostokaupunkina, kun aiemmin keskityttiin kehittämään maantieliikennettä. Pyöräliikenteen osalta kehittämissuunnitelmassa vuonna 2014 asetettu 20 miljoonan euron vuosittainen tavoitetaso investoinneille saavutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2020. Tavoite kyseiselle investointitasolle oli asetettu jo vuonna 2014 pyöräliikenteen tavoiteverkon rakentamiseksi ja kulkumuoto-osuuden nostamiseksi. Kävelyn edistämiseen ei tällä hetkellä käytännössä ohjata investointimäärärahoja, lukuun ottamatta kesän 2023 kävelyalueiden laajentamisen kokeiluja ydinkeskustassa. Kävelyn ja pyöräliikenteen väyliin osoitetun talousarviokohtaan määrärahat on käytännössä kohdennettu pyöräliikenteen edistämiseen kantakaupungin tavoiteverkon ja baanaverkon laajentamisen kautta. Pyöräliikenteen hankkeet kuitenkin parantavat pyöräliikenteen ja jalan kulun erottelua. Kävelyn reittejä tehdään myös kaikkien muiden katuhankkeiden yhteydessä siltä osin, kun kävelyreitti kulkee kyseisellä osuudella.

Investointien suoraa vaikutusta kestävien liikennemuotojen kulkumuoto-osuuksien kehitykseen on vaikea osoittaa. Investoinnit kuitenkin mahdollistavat kulkumuotojen kehittämiseen tähtävien ohjelmien toteuttamisen ja infrastruktuurin rakentamisen, joilla tavoitellaan kulkumuoto-osuuksien nostamista. Infran rakentaminen on muita kehittämistoimenpiteitä hitaampi tapa vaikuttaa kulkumuotojen osuuksiin.

## Liikennehankkeiden yhteisvalmistelussa on ongelmia kaupungin sisällä

Arvioinnissa kävi ilmi, että kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian (Kanslia) yhteistyössä on ollut ongelmia kestävä liikenteen edistämiseksi. Kaupunkiympäristön toimialan haastatellut asiantuntijat

kokevat, että jotkut Kanslian päättävässä asemassa olevat henkilöt toimivat, kuin eivät allekirjoittaisi kestävä liikenteen tavoitteita, ja tätä pidettiin jopa kestävien liikennemuotojen edistämisen suurimpana esteenä. Asiantuntijat pitivät ristiriitoja Kanslian henkilöstön kanssa turhauttavina, ja osa haastatelluista katsoi kokeneensa epäasiallista käytöstä. Toimialan johdon mukaan jotkut henkilöt Kansliassa haluavat käyttää liikennehankkeiden ohjausryhmää liikennesuunnittelun ohjaamiseen ja kääntämiseen suuntaan, joka ei vastaa toimialalla valmisteltavaa liikennepoliittikkaa. Joissain asioissa kaupunginkansliasta myös kyseenalaistetaan toimialan liikennesuunnittelun asiantuntemus. Kaupunkiympäristön toimialan johdon mukaan yhteistyössä on jännitteitä erityisesti liittyen näkemyksiin autoilun merkityksestä elinkeinopoliittikassa. Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian henkilöstöllä on erilaiset käsitykset tutkimustiedosta, joka koskee liikenteen ja kaupunkien elinvoiman yhteyttä. Toimialan johdon mukaan heiltä on lähtenyt työntekijöitä, koska ristiriitoja on pidetty työoloja heikentävänä.

Kaupunginkanslian johdon mukaan yhteistyö kaupunkiympäristön toimialan kanssa toimii pääsääntöisesti hyvin, mutta henkilöiden välillä voi tulla yhteentörmäyksiä, kun molemmat osapuolet suhtautuvat intohimoisesti työhönsä. Myös Kanslian asiantuntijoilla on ikäviä kokemuksia yhteistyöstä. Kanslian johdon mukaan heidän tehtävänä on edistää kaupungin kaikkia tavoitteita, ja myös elinkeinoelämän näkemykset tulee ottaa huomioon. Elinkeinoelämän edustajat ovat usein kokeneet kestävien liikennemuotojen edistämisen tavoitteiden heikentävän yritystoiminnan edellytyksiä. Monet erilaiset tavoitteet vaativat resursseja. Kanslia joutuu arvottamaan eri hankkeita ja tekemään valintoja, mihin varoja käytetään ja missä järjestyksessä. Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian johto ovat keskustelleet näkemyseroista. Tarkoituksena on ollut avoimesti käsitellä ristiriitoja. Näkemyserot nousivat esiin myös arvioinnissa Autoilun, kävelyn ja logistiikan sujuvoittaminen Helsingin keskustassa. Siinä havaittiin, että Kanslian näkemyksen mukaan kaupunkiympäristön toimiala kehittää keskustaa liiaksi kävelyä ja pyörä- ja joukkoliikennettä suosien. Kaupunkiympäristön toimialan näkemyksenä on, että nämä suunnitelmat eivät kuitenkaan kohtuuttomasti heikennä keskustan saavutettavuutta autolla.

## Johtopäätökset

Kestäviä liikennemuotoja ei ole riittävästi edistetty kaupunkistrategian mukaisesti siten, että kestävien liikennemuotojen osuus olisi strategiakaudella 2017–2021 kasvanut. Kestävien liikennemuotojen edistäminen on konkretisoitunut uusien kulkumuotokohtaisten toimenpideohjelmien myötä, mutta ohjelmien tavoitteita ei ole vielä saavutettu ja toimenpiteiden eteneminen on hidasta. Investoinnit kestäviin kulkumuotoihin, kuten raitioliikenteen kehittämiseen, ovat kuitenkin kasvaneet selvästi.

Kestävien liikennemuotojen osuus ei noussut strategiakaudella 2017–2021, vaikka osuuden kasvu oli kaupunkistrategiassa tavoitteena. Kestävien liikennemuotojen osuus päivän aikana tehdystä matkoista oli vuonna 2021 käytännössä sama kuin vuonna 2017. Pidemmällä aikavälillä, vuodesta 2010 lähtien tarkasteltuna kestävien liikennemuotojen osuus on kasvanut. Viime vuosina erityisesti joukkoliikenteen osuus matkoista on pienentynyt ja kävelyn kasvanut, kun etätyön lisääntyminen on vähentänyt joukkoliikenteellä tehtäviä työmatkoja. Pyöräliikenteen osuus on pysynyt samalla tasolla.

Kävelyn edistämishjelman kaikki viisi toimenpidettä olivat vuoden 2022 lopulla vähintään suunnitteluvaiheessa. Tärkeimpiä toimenpiteitä ovat kävelyn suunnitteluohjeen laatiminen ja jalankulkuverkoston hierarkian määrittäminen. Toimenpiteistä ainoastaan kävely-ympäristön kokeilujen toteutus oli arvioinnin aikana käynnissä. Kävelyn edistämisen resurssit ovat arvioinnin perusteella hyvin niukat. Kävelyn edistämishjelman tavoite siitä, että kävely olisi ensisijainen liikkumis- muoto, jota priorisoidaan suunnittelussa, toteutuksessa ja ylläpidossa, ei toteudu käytännössä. Kävelyn edistämiseen ei ole kaupungin talousarviossa varattu määrärahaa lukuun ottamatta kesän 2023 kävelyn kokeiluja ydinkeskustassa. Kävelyn ja pyöräliikenteen väyliin osoitettu talousarviokohta on käytännössä tarkoitettu kokonaan pyöräliikenteen edistämiseen, mutta sillä parannetaan myös kävelyn edellytyksiä, kun kävely ja pyöräliikenne saadaan erotettua toisistaan.

Pyöräliikenteen kehittämissuunnitelman tavoite kulkutapaosuudesta ei ole toteutunut. Pyöräliikenteen kanta-kaupungin tavoiteverkosta on rakentunut tai rakenteilla hieman alle puolet ja baanaverkosta noin viidesosa. Pyöräliikenteen asiantuntijan mukaan syynä hitaaseen etenemiseen on se, että vuosittainen investointibudjetti on ollut liian pieni. Tavoiteverkon rakentamisen nopeuttamiseksi on suunniteltu myös katujen peruskorjausta kevyempiä ratkaisuja. Kehittämissuunnitelman toimenpiteet ovat edenneet varsin hyvin, mutta jotkin toimenpiteet ovat yhä alkuvaiheessa. Kyselyjen perusteella pyörällä liikkuvat ovat tyytymättömiä erityisesti talvikunnossapidon tasoon. Pyöräliikenteen tavoiteltu 20 miljoonan euron vuosittainen investointitaso saavutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2020. Tavoite kyseiselle investointitasolle oli asetettu jo vuonna 2014.

Raitioliikenteen nopeuteen, sujuvuuteen, luotettavuuteen ja häiriöttömyyteen keskittyvän kehittämissuunnitelman toimenpiteiden edistyminen on ollut osittain

hidasta, koska yksittäiset toimenpiteet ovat melko pieniä, eikä niitä voida yhdistää suuremmiksi projekteiksi. Joitain toimenpiteitä toteutetaan muiden hankkeiden yhteydessä, jolloin niiden toteutus noudattaa kyseisten hankkeiden aikatauluja. Raitioliikenteen infraan ja verkostoon kohdistuvat investoinnit ovat viime vuosina olleet suuria, koska samaan aikaan rakennetaan muun muassa Raide-Jokeria, Kruunusilta ja raitiotieyhteyttä Kalasatamasta Pasilaan. Nykyisillä suunnitteluresursseilla ei kuitenkaan pystytä toteuttamaan yhtäaikaisesti tämänhetkistä enempää hankkeita. Investointien suoraa vaikutusta kestävien liikennemuotojen kulkumuoto-osuuksien kehitykseen on vaikea osoittaa. Lisäksi uuden liikenneinfrastruktuurin rakentaminen on hidasta tapa edistää kestäviä liikennemuotoja.

Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian yhteistyössä on ollut ongelmia kestävän liikenteen edistämässä. Kaupunkiympäristön toimialan haastatellut asiantuntijat kokevat, että jotkut Kanslian johtavissa asemassa olevat henkilöt toimivat, kuin eivät allekirjoittaisi kestävän liikenteen tavoitteita. Sekä toimialan että Kanslian asiantuntijoilla on ikäviä kokemuksia yhteistyöstä. Ristiriidat ovat johtaneet myös työpaikan vaihdoksiin. Jännitteet liittyvät erityisesti käsityksiin autoilun merkityksestä elinkeinopolitiikassa. Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian johto ovat keskustelleet näkemyseroista. Arvioinnin perusteella toimialan ja Kanslian yhteisen näkemyksen puute erityisesti autoliikenteen asemaan liittyen hankaloittaa kestävän liikenteen edistämistä.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ huolehtia siitä, että yhteistyö kestävän liikenteen tavoitteiden edistämässä on toimivaa sekä kaupungin kestävän liikenteen tavoitteiden että henkilöstön työhyvinvoinnin näkökulmasta.

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ huolehtia siitä, että kestävän liikenteen edistämiseen on riittävät resurssit. Erityisesti kävelyn edistäminen liikennesuunnittelussa vaatii aiempaa suurempaa huomiota.

# Autoilun, kävelyn ja logistiikan sujuvoittaminen Helsingin keskustassa



Onko kävelyn, autoilun ja logistiikan sujuvuutta parannettu kaupungin keskustassa?



Toimenpiteitä on tehty, mutta toistaiseksi vaikutuksia sujuvuuteen on vähän. Kaupungin sisällä on näkemyseroja kehittämisestä.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupungin keskustan saavutettavuutta ja toiminnallisuutta edistetty kävelyn, autoilun ja logistiikan näkökulmasta strategisten tavoitteiden mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki toteuttanut tai aloittanut keskustan saavutettavuutta edistävät kävelyn liittyvät toimenpiteet?
2. Onko kaupunki toteuttanut tai aloittanut keskustan saavutettavuutta edistävät autoiluun ja pysäköintiin liittyvät toimenpiteet?
3. Onko kaupunki toteuttanut tai aloittanut keskustan liike-elämän logistiikan edellytyksiä edistävät toimenpiteet?

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 yhtenä kärkihankkeena on kantakaupungin ja keskustan elinvoiman lisääminen kaupunkisuunnittelun keinoin. Kaupunkistrategiassa saavutettavuutta ja toiminnallisuutta edistetään seuraavasti:

- ▶ Käynnistetään keskustan elinvoimaprojekti, jossa panostetaan käveltävään ja viihtyisään kaupunkitilaan. Projektiin kuuluu olennaisesti liikennejärjestelyiden kehittäminen keskustan elinvoiman kasvua tukevaksi.
- ▶ Suunnitellaan kävelykeskustan kehitystä nojautuen viime kauden valmisteluun ja tuodaan ehdotus päätöksentekoon.
- ▶ Liikennehankkeiden vaikutukset kaupungin keskustan saavutettavuuteen selvitetään.

- ▶ Toteutetaan ratkaisuja, joilla voidaan saada maanalaisia pysäköintilaitoksia nykyistä tehokkaammin käyttöön.
- ▶ Jatketaan askeleittain siirtymistä kohti markkinaehtoista pysäköintipolitiikkaa. Varmistetaan pysäköintimahdollisuuksien riittävyys.
- ▶ Satamatoimintojen sijoittamisesta tehtyjen päätösten toteuttamista jatketaan.
- ▶ Huolto- ja jakeluliikenteen sujuvuudesta huolehditaan ydinkeskustassa.

Strategioiden linjaukset konkretisoituvat kaavoituksessa, erillisissä ohjelmissa ja hankkeissa, joissa asetetaan tavoitteita. Näistä keskeisimmät ovat yleiskaava 2016 ja sen toteuttamishjelmat, maanallinen yleiskaava 2021, Kävelyn edistämisohjelma 2022, Pysäköintipolitiikka 2014 ja sen päivitys 2022, Helsingin Citylogistiikan toimenpideohjelma 2014 ja sen päivitys 2020, Helsingin Satama Oy:n kehittämissuunnitelma 2021, Helsingin keskustavisio 2020 ja Helsingin elinkeinoliittiset tavoitteet maankäytölle 2022. Arviointi rajautui ydinkeskustaan ja sitä ympäröivään alueeseen.

Arviointiaineistona käytettiin teemaan liittyviä asiakirja-aineistoja ja seuranta-aineistoja sekä tehtiin haastatteluja ja tietopyyntöjä arvioituista asioista vastaaville kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan henkilöille. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan.

## Elinvoimaprojekti on käynnistetty ja käveltävää keskustaa on edistetty

Keskustan elinvoimaprojekti on käynnistetty. Elinvoimaprojekti on käytännössä kansliapäällikön syyskuussa 2021 asettama Helsingin kaupungin ja elinkeinon elinvoiman edustajien yhteistyöryhmä ydinkeskustan elinvoiman vahvistamiseksi (HELY). Tarve työryhmän perustamiselle syntyi, koska ydinkeskustan elinvoima oli heikentynyt jo muutaman vuoden. Keskustan alueen kaupan ja ravitsemusalan toimintaedellytykset olivat heikentyneet koronapandemian vuoksi. Kaupungin hallituksen elinkeinojaosto hyväksyi keväällä 2022 elinkeinoliittiset tavoitteet maankäytölle (ELMA).

HELY-yhteistyöryhmän tehtävänä on määrittellä ydinkeskustan kehittämiseksi kaupungin ja elinkeinoelämän yhteinen tahtotila sekä kartoittaa keskeiset kehittämistarpeet ELMA-työssä esitettyjen ydinkeskustaa koskevien linjausten ja toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Kaupunki on käynnistänyt strategian mukaiset keskustan saavutettavuutta edistävät kävelyyn liittyvät toimenpiteet. Kaupunginhallituksen tammikuussa 2021 tekemän päätöksen mukaan kävelykeskustaa ja käveltävää keskustaa laajennetaan, ja jatkosuunnitteluun otetaan mukaan Esplanadien alue. Suunnittelussa nojataan aiemman strategiakauden valmisteluun. Tavoitteena on kehittää kävely-ympäristöä Eteläesplanadilta etelään ja liittää se osaksi aktiivista liikekeskustaa sekä suunnitella Eteläsataman alue osaksi uutta käveltävää keskustaa. Satamatoiminnot pyritään järjestämään uudestaan siten, että Eteläsatamasta vapautuisi tilaa muuhun kaupunkikehittämiseen. Kaupunginhallitus hyväksyi maaliskuussa 2022 kävelyn edistämishjelman, jonka toimenpiteet ovat käynnistyneet. Käveltävyyttä on tarkoitus edistää ydinkeskustan maankäytön kehityskuvan 2032 pohjalta ja keskustan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Ydinkeskustan maankäytön kehityskuva on tarkoitus viedä kaupunginhallituksen käsittelyyn keväällä 2023, ja liikennejärjestelmäsuunnitelman arvioidaan valmistuvan syyskuussa 2023.

### **Kehittämiseen liittyvä näkemyseroja kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan välillä**

Kaupunkistrategian mukaan keskustan kehittämistä tehdään yhdessä asukkaiden ja keskusta-alueen elinkeinoelämän ja yritysten kanssa. Liikennejärjestelyitä kehitetään elinvoiman kasvua tukeviksi, ja keskustan saavutettavuuteen vaikuttavien liikennehankkeiden kokonaisvaikutus selvitetään. Kaupunkistrategiassa 2021–2025 keskustan liikennemuodoista korostuu erityisesti kävely – autoilua ei erikseen mainita, lukuun ottamatta jakelu- ja huoltoliikennettä sekä sähköautoilun vahvistamista, joka on rajattu pois arvioinnista.

Kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan välillä on näkemyseroja siitä, miten keskustaa tulisi kehittää. Kaupunginkanslian mukaan keskustan kehittämisessä ei oteta riittävästi huomioon elinkeinoelämän näkemyksiä, vaan kaupunkiympäristön toimiala kehittää keskustaa liian liikennepainotteisesti, suosien kevyttä ja julkista liikennettä. Heidän mukaansa autoilun sujuvuus sekä pysäköinti heikentyvät kaupungin keskustassa uusien pyörätie- ja raitiovaunuyhteyksien rakentamisen myötä. Kaupunkiympäristön toimialalla puolestaan nähdään, että kaupunginkanslian ydinkeskustaan liittyvissä linjauksissa painottuvat liikaa tiettyjen elinkeinoelämän toimijoiden näkemykset. Kaupunginkanslia ja kaupunkiympäristön toimiala ovat erimielisiä siitä, kuinka merkittävä vaikutus autoilijoilla on keskustan elinvoimalle. Tämä ilmenee konkreettisesti erilaisissa näkemyksissä siitä, kuinka paljon autoilun sujuvuutta ja autolla saapumisen ennakoitavuutta

tulisi painottaa suhteessa esimerkiksi kävely-ympäristön kehittämiseen, kuten autokaistojen sulkemiseen. Kaupunkiympäristön toimialan näkemyksenä on, että keskustan saavutettavuus autolla on varsin hyvä ja että joukkoliikennettä tai kevyttä liikennettä suosivat päätökset eivät heikennä keskustan autolla saavutettavuutta kohtuuttomasti. Kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan väliset näkemyserot nousivat esiin myös kestävien liikennemuotojen arvioinnissa. Siinä havaittiin, että näkemyserot hankaloittavat kestävien liikennemuotojen edistämistä. Näkemyseroja on myös siinä, miten vaikutetaan pysäköintiin ja vähennetään jakelu- ja huoltoliikenteen haittavaikutuksia.

### **Katutilasta suurin osa on varattu ajoneuvoille ja pysäköinnille**

Helsingin yleiskaava painottaa kaupungin monikeskuisuutta ja liikenteellisen saavutettavuuden parantamista kestäväillä kulkumuodoilla kaupungin eri alueilla. Liikennehankkeet eivät yleensä ole vain yhden kulkutavan hankkeita kaupungeissa, vaan kaikkien kulkutapojen edistäminen kytkeytyy toisiinsa. Vuonna 2021 tehdyn yleisten alueiden rekisteriin perustuvan laskelman mukaan Helsingin kantakaupungin katutilasta 86 prosenttia oli varattu moottoriajoneuvoille. Tätä tilaa käyttävät henkilöautoliikenteen lisäksi joukkoliikenne, pysäköinti ja huolto- sekä jakeluliikenne. Autoiluun liittyvillä toimilla voidaan vaikuttaa myös käveltävyyteen ja viihtyisyyteen.

Kaupunki on aloittanut tietyt liikenteen ja logistiikan sujuvuutta parantavat toimenpiteet strategian mukaisesti. Kaupunki on jatkanut satamatoimintojen sijoittamisesta tehtyjen päätösten toteuttamista yhteistyössä Helsingin Sataman kanssa Sataman kehittämissuunnitelman mukaisesti. Logistiikalle tärkeän Satamatunnelin asemakaavaa ollaan laatimassa vuonna 2023. Sörnäistentunnelille on tehty varaus pohjoisen suuaukon rakentamiseen Kalasatama-Pasila-raitiotiehankeissa, mutta sen loppuosan rakentamiselle ei ole vielä varattu määrärahaa. Toteutuspäätöksiä ei vielä ole, mutta yleiskaavan toteuttamissuunnitelmassa hankkeiden arvioidaan toteutuvan lyhyellä aikavälillä, ennen vuotta 2035.

Strategiassa mainittua tavoitetta selvittää liikennehankkeiden vaikutukset keskustan saavutettavuuteen on tarkoitus toteuttaa keskustan liikennejärjestelmäsuunnitelman avulla. Helsingin isojen liikennehankkeiden aikataulu ja työnaikaiset liikennevaikutukset on ollut aihe, jota on käsitelty useaan kertaan HELY-työryhmässä. Työryhmässä elinkeinoelämän edustajat ja kaupunginkanslia ovat painottaneet erityisesti Mannerheimintien ja Hakaniemen remonttien eriaikaisista toteuttamista, jotta keskustan saavutettavuus ei heikkenisi olennaisesti. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan hankkeiden ajoituksia on muutettu liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi, mutta kaupunginkanslian mukaan ei riittävästi. Katuremonttien ajoituksiin vaikuttavat muutkin seikat kuin liikenteen sujuvuus työmaan aikana.

Helsingissä on suuria alueellisia eroja saavutettavuudessa eri kulkutavoilla. Helsingin keskustan saavutettavuus autolla on hyvä, mutta myös joukkoliikenne ja pyöräily ovat autoon nähden kilpailukykyisiä. Kävely on yleisin liikkumismuoto kantakaupungissa. Saavutettavuutta seurataan Helsingin yliopiston laatiman matka-aikamatriisin avulla, joka perustuu HSL:n reittioppaan tietoihin sekä autoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn laskennallisiin matka-aikoihin paikkatietoaineistossa. Saavutettavuudesta on tietoa vain vuosilta 2013–2018, joten aineiston perusteella ei ollut mahdollista vertailla, kuinka saavutettavuus on kehittynyt vuoden 2018 jälkeen. Auton ja kestävämpien kulkutapojen välinen ero matka-ajoissa on kaventunut vuodesta 2013 vuoteen 2018 joka puolella pääkaupunkiseutua. Tämä on seurausta julkisen liikenteen parannuksista sekä autoilun madaltuneista nopeusrajoituksista. Matka-ajat autolla Helsingin päärautatieasemalle ovat pidentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2018 nopeusrajoitusten laskun takia.

### **Keskeisimmät vuonna 2014 voimaan tulleen pysäköintipolitiikan toimenpiteet on toteutettu**

Kaupunki on toteuttanut lähes kaikki pysäköintipolitiikan 2014 mukaiset keskustan saavutettavuutta edistävät pysäköintiin liittyvät toimenpiteet. Toimenpiteillä ei kuitenkaan ole ollut toivottuja vaikutuksia katutilan vapauttamiseen eli esimerkiksi asukaspysäköinnin ja muun pitkäaikaisemman pysäköinnin siirtymistä katu- ja varsilta vakaikäytössä oleviin pysäköintilaitoksiin.

Ydinkeskustassa keskeinen markkinaehtoiseen pysäköintiin siirtymiseen liittyvä toimenpide on asukas-, yritys- ja kadunvarsipysäköinnin hinnan nosto vastamaan paremmin kaupungille pysäköinnistä koituvia kustannuksia. Hinnalla voidaan myös kannustaa kaupunkilaisia pysäköimään pysäköintilaitoksissa kadunvarsien sijaan. Vapautuvia kadunvarsipaikkoja voitaisiin hyödyntää lyhytaikaiseen asukaspysäköintiin tai muihin toimintoihin, joilla voisi parantaa keskustan elinvoimaisuutta. Hintoja on nostettu Pysäköintipolitiikka 2014 -asiakirjan tavoitteiden mukaisesti ja hintojen nostoa on jatkettu vuonna 2022. Pysäköintipolitiikan 2022 tavoitteena on siirtyä palvelutason mukaiseen hinnoitteluun, jossa alueen pysäköintipaikkojen käyttöaste vaikuttaisi pysäköinnin hintaan. Tavoitetta on edistetty vuonna 2022 käyttöastelaskentojen kokeilulla.

Kaupunki on pyrkinyt saamaan maanalaisia pysäköintilaitoksia tehokkaammin käyttöön tekemällä sopimuksia yksityisten pysäköintilaitosten kanssa. Sopimuksen mukaan asukaspysäköintitunnukseen oikeutetulle henkilölle annetaan alennus pysäköinnistä pysäköintilaitoksessa, mikäli hän luopuu asukaspysäköintitunnuksesta. Sopimuspysäköinti ei kuitenkaan ole saavuttanut suurta suosiota kaupunkilaisten keskuudessa, koska pysäköinnin hinta pysäköintilaitoksessa on alennuksen jälkeenkin liian korkea suhteessa asukaspysäköinnin hintaan kadun varressa. Yhteistyön kehittäminen

yksityisten pysäköintioperaattorien kanssa on myös uusimman vuonna 2022 voimaan tulleen pysäköintipolitiikan toimenpiteenä, mutta kaupunki ei ole tehnyt uusia toimia sopimuspysäköintiin liittyen vuonna 2022.

Pysäköinnin sujuvuutta ja katutilan järkevää käyttöä helpottaisi, jos pysäköintipaikkaa etsivä autoilija saisi keskitetysti tiedon vapaana olevista paikoista. Kaupunki on avannut rajapinnan Helsingin pysäköintipaikkojen käytöstä vuonna 2018, mutta kaupungilla ei ole tietoa, missä määrin yksityiset toimijat ovat kehittäneet sen pohjalta sovelluksia. Reaaliaikaisen pysäköintitiedon saaminen on toimenpiteenä myös 2022 pysäköintipolitiikassa, mutta arviointiin saadun tiedon mukaan sen edistämiseksi ei ole tehty erityisiä toimia, vaikka toimenpiteen piti aikataulun mukaisesti alkaa jo vuonna 2021. Pysäköinnin maksamista on kuitenkin helpotettu pysäköintipolitiikan 2014 mukaisesti ottamalla mobiilimaksaminen laajasti käyttöön.

### **Logistiikkaan liittyvät tavoitteet ovat toteutuneet osittain**

Osa Citylogistiikan 2020 päivitetyn laajan toimenpideohjelman toimenpiteistä on toteutunut ja osa on jäänyt toteutumatta. Maanalaiseen huoltotunneliin liittyi uusia tontteja vielä vuosina 2015–2016, mutta tämän jälkeen tehdyt toimenpiteet eivät ole lisänneet liittyjiä. Käytännössä maanalaisen huoltotunnelin kautta tapahtuvan huoltoliikenteen lisääntyminen on ollut hyvin vähäistä koko väyläkokonaisuuden valmistumisen 2011 jälkeen. Liittyminen maanalaiseen huoltotunneliin on sidottu kiinteistön maanpäälliseen kokonaiskerrosalaan, joka on taloudellinen rasite toimijoille, jotka eivät tarvitse maanalaisesta huoltoa tai jakelua. Kaupunginkanslian elinkeino-osaston mukaan keino lisätä huoltotunneliin liittyjiä voi olla liittymismaksun määräytymiskriteerien muuttaminen tai liittymismaksusta luopuminen myöntämällä lisärakennusoikeutta. Merkittävimmät kiinteistönomistajat keskustassa ovat eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen ja Kuntien eläkevakuutus KEVA.

Kaupunkiympäristön toimiala valmisteli jakeluliikenteen pysäköintitunnuksen käyttöönottoa citylogistiikkaohjelman mukaisesti hyvin pitkälle, mutta tunnusta ei ole saatu käyttöön, koska yksityisen palveluntuottajan kehittämän mobiilisovelluksen toteutukseen liittyi tietosuojaongelmia. Jakelu- ja purkupaikkoja on kuitenkin lisätty huoltoliikenteen toimijoille tehdyn kyselyn ja saatujen palautteiden perusteella, mutta niiden kehittämiseen on edelleen tarvetta, koska jakeluliikenne on viime vuosina kasvanut. Lähijakeluasemien ja kevyiden jakeluratkaisujen käyttöönottoa on myös edistetty useilla kokeiluilla yhteistyössä yritysten kanssa. Citylogistiikkaohjelma on edistänyt eri toimijoiden yhteistyötä logistiikka-asioissa. Citylogistiikkaohjelmalta kuitenkin puuttuu systemaattinen seuranta: esimerkiksi toimenpiteiden toteutumiseksi ei ole kehitetty mittareita, vaikka tämä oli yhtenä ohjelman toimenpiteistä. Arvioinnissa saadun tiedon mukaan osa kaupungin toimeenpanovastuulla olevista Citylogistiikkaohjelman

toimenpiteistä on jäänyt toteutumatta, koska niiden toteuttamiseen ei ole osoitettu riittävästi resursseja.

## Elinvoima ja keskustassa liikkuminen ovat edelleen matalalla tasolla

Elinvoimalaskennan mukaan keskusta-alueen elinvoima on heikentynyt vuosien 2019–2022 välillä 6,2 prosenttia, mikä on enemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa Jyväskylää lukuun ottamatta. Vuonna 2022 heikkeneminen oli kuitenkin vähäisempää edellisiin vuosiin nähden. Matkustajamäärät Helsingin niemen yli lisääntyivät jonkin verran vuonna 2021 verrattuna edelliseen vuoteen, mutta olivat edelleen kaukana koronapandemiaa edeltävän vuoden 2019 määristä. Keskustan matkustajamäärien kehityksestä vuonna 2022 ei ollut tietoa arviointia laatiessa. Matkpuhelindatan perusteella keskustassa liikkujien määrä lokakuussa 2022 jäi edelleen vuonna 2019 keskustassa liikkuneiden määrästä. Elinvoimaan ja liikkumiseen ovat koronapandemian ohella vaikuttaneet kaupankäynnin muutokset, kuten verkkokaupat ja suurten kauppakeskusten perustaminen keskustan ulkopuolelle. Lisäksi etätyötä tehdään edelleen todella paljon, mikä vähentää työmatkaliikennettä. Arviointiin saatujen tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, minkä verran kaupungin toimenpiteet ovat vaikuttaneet keskustan elinvoiman kehitykseen.

## Johtopäätökset

Kaupunki on toteuttanut tai aloittanut lukuisia kaupunkistrategian ja erillisten ohjelmien mukaisia keskustan saavutettavuutta ja toiminnallisuutta edistäviä kävelyyn, autoiluun ja pysäköintiin liittyviä toimenpiteitä, mutta merkittäviä vaikutuksia ei ainakaan vielä ole havaittavissa. Citylogistiikan toimenpiteet ovat toteutuneet osittain. Kaupunki on edistänyt joitakin autoilun ja logistiikan sujuvuutta parantavia hankkeita, kuten Sörnäistentunnelia ja Satamatunnelia. Keskustan elinvoimaprojekti ja kävelyn edistämisen toimenpiteet on käynnistetty. Liikkuminen keskustassa ja kaupunkikeskustan elinvoimaisuus eivät olleet vielä vuonna 2022 palautuneet koronapandemiaa edeltävälle tasolle.

Helsingin keskustassa on meneillään runsaasti isoja liikennehankkeita, jotka vaikuttavat keskustan saavutettavuuteen. Arvioinnissa havaittiin ristiriitoja kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian välillä. Näkemyserot liittyvät useimmiten siihen, kuinka paljon ydinkeskustan suunnittelua tehdään liikennesuunnitelun ja kuinka paljon keskusta-alueen elinkeinoelämän ja yritysten ehdoilla, miten keskeinen autoilun merkitys on keskustan elinvoimalle ja missä määrin autoilun sujuvuutta painotetaan suhteessa kevyeen ja julkiseen liikenteeseen. Erityisesti liikennehankkeiden käytännön aikatauluttamisesta kaupungin keskustassa on ristiriitaisia näkemyksiä. Vastaavasti näkemyseroja on kävelyyn liittyvien hankkeiden toteuttamisesta sekä tavoista

vähentää jakelu- ja huoltoliikenteen muille keskustan alueen toiminnoille aiheuttamia haittoja.

Kaupungin ja yritysten yhteistyötä tarvitaan ohjaamaan kadunvarsipysäköintiä pysäköintilaitoksiin, jotta paikkoja vapautuisi asiakaspysäköintiin tai muille toiminnoille. Aukkaiden ja pysäköintilaitosten välinen sopimuspysäköinti ei ole kuitenkaan kasvattanut suosiotaan merkittävästi viime vuosina. Pysäköinnin sujuvuutta helpottaisi, jos autoilija saisi ajantasaisen tiedon vapaana olevista paikoista. Kaupunki on avannut rajapinnan Helsingin pysäköintipaikkojen käytöstä vuonna 2018, mutta ei ole tietoa, onko tämän pohjalta kehitetty sovelluksia.

Osa Citylogistiikkaohjelman 2020 kaupungin toteuttamisvastuulla olevista toimenpiteistä on jäänyt toteutumatta riittämättömien resurssien vuoksi. Citylogistiikkaohjelmalta puuttuvat myös mittarit ja systemaattinen seuranta. Maanalaiseen huoltotunneliin liittymistä on pyritty edistämään, mutta sille ei ole kannustetta, mikäli toimija ei katso tarvitsevansa maanalaista huoltoa tai jakelua. Huoltotunneliin liittymiseksi on ehdotettu kannusteita, kuten liittymismaksun määräytymiskriteerien muuttamista tai liittymismaksusta luopumista lisärakennusoikeutta myöntämällä. Kaupunki on pitkään valmistellut jakeluliikenteen pysäköintitunnuksen käyttöönottoa, mutta se ei ole edennyt tietosuojaongelmien vuoksi.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ osoittaa Citylogistiikkaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittaviin kaupungin vastuulla oleviin toimenpiteisiin riittävät resurssit, asettaa mittarit ja seurata ohjelman tavoitteiden toteutumista.
- ▶ käynnistää huoltotunnelin käytön edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä, joilla kannustetaan kiinteistönomistajia liittämään huoltotunneliin uusia kohteita.
- ▶ lisätä yhteistyötä yksityisten pysäköintioperaattorien kanssa sopimuspysäköinnin lisäämiseksi yksityisissä pysäköintilaitoksissa kadunvarsien sijaan.

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- ▶ ratkaista jakeluliikenteen pysäköintitunnuksen tietosuojaan liittyvä ongelma, jotta pysäköintitunnus saataisiin käyttöön.





KATARINAN  
KATRIINEGA  
KÄYTTELLÄ 30 LEMPIÄ  
KÄYTTÖKERTÄ 30 LEMPIÄ

My Helsinki

# Tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointikertomuksen suositusten vaikuttavuus



Onko vuoden 2020 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti toimenpiteisiin ryhdytty?



Vuoden 2020 arviointikertomuksen suosituksista 90 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin.

## Arvioinnin pääkysymys:

Mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan esittämillä suosituksilla on ollut?

## Osakysymykset:

1. Mihin tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisesti toimenpiteisiin keskushallinto ja toimialat ovat ryhtyneet?
2. Mitä vaikutuksia suositusten mukaisilla toimenpiteillä on ollut?

Vuoden 2020 arviointikertomuksessa käsiteltiin 19 arviointiaihetta ja esitettiin 51 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2021 antamaan selvitykseen sekä lähettämällä sähköpostitiedustelu asianomaisen palvelukokonaisuuden johdolle tai muulle asiasta vastaavalle taholle. Toimenpiteisiin ryhtymistä ja niiden vaikutuksia arvioitiin neliportaisella asteikolla (kuviot 28 ja 29). Taulukossa 7 on esitetty yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain. Tarkemat kuvaukset suositusten toteutumisesta on esitetty suositusten vaikuttavuutta käsittelevissä arviointimuis-  
tioissa sivustolla [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi).

## Suosituksien mukaisesti toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty

Vuoden 2020 arviointikertomuksen suosituksista 90 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin (kuvio 28). Kuviossa on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty vuosien 2018 ja 2019 arviointikertomuksissa annettujen suositusten toteutuminen. Vuonna 2020

sellaisten suositusten osuus, joiden osalta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, oli 10 prosenttia (viisi suositusta). Toimenpiteisiin ryhtyminen on hieman heikentynyt edellisvuosista. Täysin toteutuneiden suositusten osuudessa on ollut vaihtelua: nyt tilanne oli heikompi kuin edellisvuonna, mutta hieman parempi kuin kaksi vuotta sitten.

Kaupunkiympäristön toimialalla parhaiten toteutuivat rakentamisen ja rakennusten käytön päästöjen vähentämiseen liittyvät suositukset. Kaikki neljä suositusta toteutuivat. Päästövähennystavoitteiden seuranta on parannettu, rakentamisen ohjeistusta on kehitetty päästöjen vähentämistä edistävään suuntaan ja puurakentamista on lisätty. Hyvin toteutuivat myös osallistuvaan budjetointiin liittyvät suositukset. Niitä oli neljä, ja kolme toteutui täysin, yksi osittain. Kaupunginkanslia ja kaupunkiympäristön toimiala ovat esimerkiksi kehittäneet hankkeiden kustannusten seurantaan ja kaupunkiympäristön toimiala on parantanut hankkeista viestimistä kuntalaisille.

Hankintojen ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi työnjako kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan kesken on täsmentynyt, ja ympäristötietoisuus ja osaaminen ovat kasvaneet. Kaupunginkanslia on luonut menettelyn tilintarkastajan antamien suositusten seurantaan. Palvelukeskus Helsinki, pelastuslaitos ja kaupunkiympäristön toimiala ovat selkeyttäneet sitovien tavoitteiden esittämistapaa suositusten mukaisesti.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on toimittu suositusten mukaisesti muun muassa koulujen positiivisen diskriminaation määrärahojen keskitetyssä jakamisessa, hyvinvointitiedon keräämisessä peruskoululaisista ja kuraattorin palveluihin pääsyn parantamisessa. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on lisätty sukupuolineutraaleja tiloja ja otettu käyttöön turvallisempien tilojen periaatteita aiempaa laajemmin. Lisäksi kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ovat tiivistäneet yhteistyötään nuorten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveystoimialalla on toimittu suosituksen mukaisesti muun muassa tarjoamalla aikaisempaa paremmin tietoa päihdepalveluista ja hoitopaikoista uudistamalla päihdepalvelujen verkkosivut ja lisäämällä

yhteistyötä lastensuojelun kanssa. Lastensuojelun sosiaalityössä toteutuu lakisääteinen mitoitus, mutta laitoshoidossa on haasteita saada henkilöstöä.

## Hoitoon pääsy terveysasemille ei ole parantunut muun muassa hoitovelan purkamisen vuoksi

Terveysasemien lääkärin kiireettömän hoidon saatavuutta on pyritty lisäämään paljon erilaisten toimenpiteiden avulla, kuten toimintamallien, työnjaon ja johtamisen kehittämällä, palvelusetelitoiminnalla, ulkoisella palveluhankinnalla sekä kehittämällä digitaalisia palveluja ja itsehoitopalveluja. Kaksi ulkoistettua terveysasemaa on aloittanut toimintansa ja ruuhkanpurkua on toteutettu lisätöinä. Terveysasemien lääkäreiden koulutautumismahdollisuuksia on lisätty, mutta pysyvyyden ja työolojen kehittäminen on vielä kesken. Työoloja on pyritty parantamaan lisäämällä farmasisteja ja ylimääräistä hoitohenkilökuntaa määräaikaikaisella rahoituksella. Koronapandemiaan liittyvällä rahoituksella on ollut lupa palkata 36 lääkärinä, mutta näiden rekrytointi ei ole onnistunut. Lisäksi kun lääkäreiden laskennallinen vaje oli 24 vakanssia joulukuussa 2022, vaje oli yhteensä 60 lääkärivakanssin suuruinen.

Vuonna 2020 vaje oli suurimmillaan yli 70 vakanssia. Pula lääkäreistä on valtakunnallinen ilmiö.

Toimenpiteiden vaikutukset näyttävät vähäisiltä, sillä hoitoon pääsy ja hoidon saatavuus ovat pysyneet pitkälti samalla tasolla kuin ne ovat olleet jo vuosien ajan. Kun otetaan huomioon ympäristössä tapahtuneet muutokset, erityisesti koronapandemian aiheuttaman hoitovelan purkaminen, toimialan mukaan hoidon saatavuuden säilyminen muuttumattomanakin on saavutus. Odotusajat ovat T3-lukujen vertailun perusteella suunnilleen samalla tasolla kuin ennen koronapandemiaa, kuten taulukosta 6 havaitaan. Terveysasemien väliset erot hoitoon pääsyssä ovat tasaantuneet. Tämä johtuu kuitenkin siitä, että hoitoonpääsyajat ovat pidentyneet niillä terveysasemilla, joille aiemmin pääsi nopeasti. T3-luku tarkoittaa kolmannen vapaana olevan kiireettömän lääkäriajan odotusaikaa päivinä.

Sosiaali- ja terveystoimiala on tehnyt toimenpiteitä kiireettömään hoitoon pääsyn tilastoinnin kehittämiseksi, mutta asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin ongelmien vuoksi Helsingin terveysasemilta ei ole saatavissa luotettavaa valtakunnallisen hoitotakuutilastoinnin mukaista tietoa kiireettömään hoitoon pääsystä.

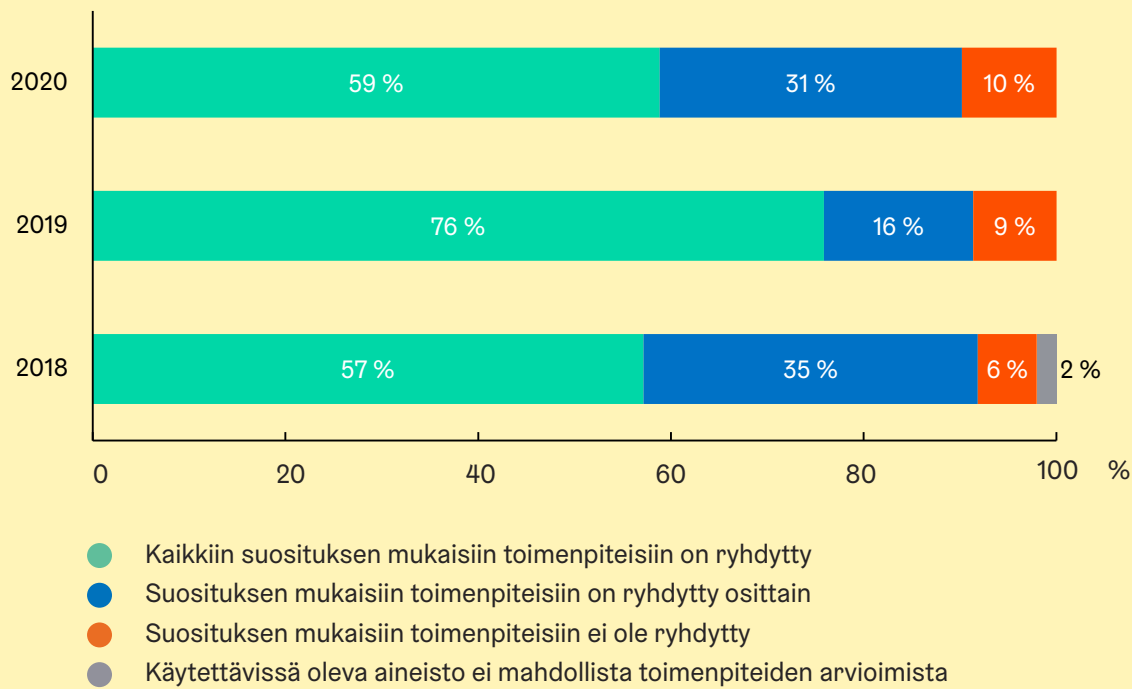
**Taulukko 6. Helsingin terveysasemien T3-lukujen keskiarvot joulukuussa 2019–2022 alueittain. Terveysasemien toimipisteet on jaettu alueellisiin yksiköihin vuoden 2022 terveysasemien organisaatiojoon mukaisesti. Lähde: Vuosien 2019–2020 T3-luvut Helsingin sosiaali- ja terveystoimen tilastoportaali ja vuoden 2022 T3-luvut kaupungin verkkosivut 3.1.2023.**

Alueellinen yksikkö vuoden 2022 organisaatiojoon mukaan	T3 keskiarvo 3.12.2019	T3 keskiarvo 7.12.2020	T3 keskiarvo 1.12.2022
Idän terveysasema (Kivikko, Kontula, Myllypuro, Vuosaari)	42	39	43
Keskisen terveysasema (Kalasatama, Laajasalo)	42	42	42
Keskustan terveysasema (Kivellä [vuosina 2019–2020 Laakso* ja Töölö], Lauttasaari, Ruoholahti [aloittanut 2021], Viiskulma)	38	36	35
Koillisen terveysasema (Jakomäki, Malmi**, Puistola, Suutarila)	29	21	23
Lännen terveysasema (Haaga, Kannelmäki, Malminkartano, Munkkiniemi, Pitäjänmäki)	38	37	37
Pohjoisen terveysasema (Oulunkylä, Maunula, Paloheinä, Pihlajamäki)	15	9	47
<b>Kaikkien terveysasemien keskiarvo</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>38</b>

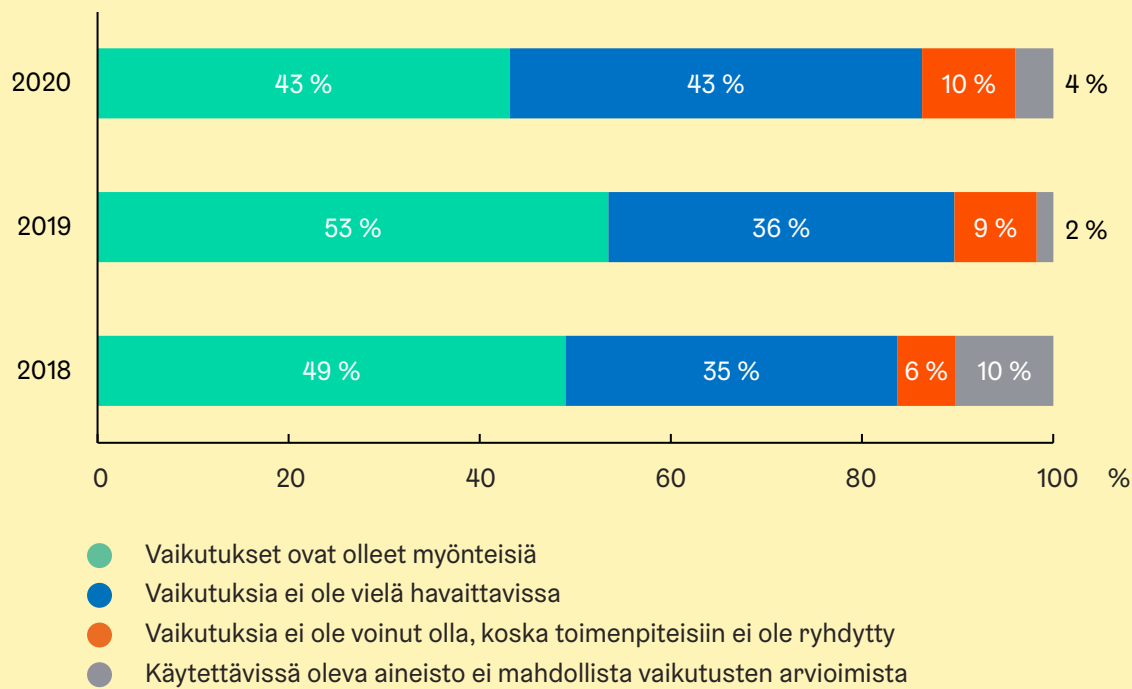
\* Laakson terveysaseman T3-luku vuodelta 2020 puuttuu, koska se toimi tuolloin koronaterveysasemana.

\*\* Malmin terveysaseman T3-luku vuodelta 2020 puuttuu, koska se toimi tuolloin koronaterveysasemana.

**Kuvio 28. Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2018–2020 antamien suositusten johdosta, prosenttia**



**Kuvio 29. Tarkastuslautakunnan vuosina 2018–2020 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset, prosenttia**



Kuvioiden luettavuutta on parannettu pyöristämällä prosenttiluvut. Tämän vuoksi summaksi ei aina saada 100.

## Taulukko 7. Yhteenveto vuoden 2020 arviointikertomuksen suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot (●=5; ●=3 ja ●=1) ja laskemalla niistä keskiarvot. Suositusten määrä aiheittain vaihteli yhdestä kuuteen.

- Keskiarvo 4,5-5: suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
- Keskiarvo 3,5-4,4
- Keskiarvo 2,5-3,4: suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
- Keskiarvo 1,5-2,4
- Keskiarvo 1-1,4: suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta	●	●
Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi	●	●
<b>Talous</b>		
Kaupungin talouden arviointi	●	●
Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke	●	●
<b>Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy</b>		
Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy	●	●
Pd-määrärahojen vaikutukset peruskouluissa	●	●
Mukana-ohjelma ja Me-koulukehittäminen syrjäytymisen ehkäisyssä	●	●
Päihteiden käyttäjien palvelut	●	●
Lastensuojelun sijaishuollon riittävyys	●	●
Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla	●	●
<b>Terveyttä ja hyvinvointia palveluista</b>		
Kiireettömään hoitoon pääsy terveysasemilla	●	●
Perusopetuksen yhteisöllinen oppilashuolto	●	●
<b>Osallisuus ja avoimuus</b>		
Osallistuvan budjetoinnin toteutuminen kaupunkiympäristön toimialalla	●	●
Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen	●	●
<b>Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys</b>		
Rakentamisen ja rakennusten käytön päästöjen vähentäminen	●	●
Ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen hankinnoissa	●	●
<b>Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys</b>		
Merellinen Helsinki	●	●
<b>Omistajapolitiikka</b>		
Toimitilayhtiöiden omistajaohjaus	●	●

## Viiden suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ryhdytty

Seuraavat tarkastuslautakunnan suositukset eivät olleet seuranta-ajankohtaan, joulukuuhun 2022, mennessä toteutuneet:

- ▶ Kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee kokeilla merkittävimpiin ARA-vuokrateskittymiin kuuluvien yksittäisten talojen muuttamista asumisoikeustaloiksi ja valtion korkotuen päätyttyä harkita yksittäisten talojen peruskorjaamista omistustaloiksi, jotta asuntojen hallintamuotojakauma vastaisi asumisen ja maankäytön toteutusohjelman tavoitteita kaikilla alueilla.
- ▶ Kaupunginkanslian tulee yhdessä kaupunkiympäristön toimialan ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa selvittää, mikä olisi toimiva malli varata merelliselle kehittämiselle määrärahoja kaupunkitasoisesti.
- ▶ Kaupunginkanslian tulee valmistella konserniohjeen täydentäminen siten, että ohjeesta tai sen liitteestä ilmenee, miten toimiohjeiden antaminen eroaa yhtiöissä ja säätiöissä, sekä miten osakeyhtiölain säädökset vaikuttavat yhtiön hallituksen jäsenen toimintaan kaupungin edustajana.
- ▶ Kaupunginkanslian tulee toimia siten, ettei konserniohjeen ennakkokantamenettelyn ja nykyisen käytännön välillä ole ristiriitaa ostopalveluna hankittavien toimitusjohtajien valinnassa.
- ▶ Sosiaali- ja terveystoimialan tulee yhdessä kaupunginkanslian kanssa varmistaa, että Helsingin terveysasemien lääkärin palkat ovat kilpailukykyisiä.

ARA-vuokrateskittymien ARA-asuntoja ei ole muuttettu eri hallintamuotoihin, sillä samaan tavoitteeseen pyritään muilla keinoilla, kuten uudisrakentamisella. Toimivaa mallia määrärahojen varaamiseen merelliselle kehittämiselle kaupunkitasolla ei vielä ole.

Arviointikertomuksessa esiin nostettuja havaintoja ei ole otettu huomioon konserniohjeen päivittämisessä. Kaupunginkanslia lähtee siitä oletuksesta, että hallituksen jäsen tuntee tarvittavat osakeyhtiölain, säätiölain tai asunto-osakeyhtiölain säädökset. Ennakkokantamenettelyä koskeva suositus osoittautui aiheettomaksi, koska kaupunginkanslia tulkitsee, että kiinteistöyhtiöissä sivutoimisesti toimivien ostopalvelutoimitusjohtajien tehtävissä ei ole kyse toimitusjohtajan tehtävistä, vaan isännöintipalveluista.

Merkittäviä Helsingin terveysasemien lääkärin palkkojen kilpailukykyisyyttä varmistavia toimenpiteitä ei ollut tehty joulukuuhun 2022 mennessä. Vuoden 2023 palkkakehitysohjelma voi muuttaa tilannetta.

## Toistaiseksi vaikutuksia on ollut alle puolella suosituksista

Vuoden 2020 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 43 prosentissa suosituksista (kuvio 29). Suosituksista 43 prosentissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä. Vaikutuksia ei ole voinut olla niissä 10 prosentissa tapauksista, joissa suosituksen mukaisia toimenpiteitä ei ollut tehty.

Vuoden 2020 arviointikertomuksessa annettiin kaksi suositusta, joiden vaikutuksia ei voitu arvioida saaduilla aineistoilla. Vaikutukset liittyivät rakentamishankkeiden toteutussuunnittelun kehittämiseen ja terveysasemien kiireettömän hoitopääsyn toteutumiseen lakisääteisessä määrääjässä. Hoitopääsyä ei ole voitu luotettavasti seurata vuonna 2022, koska asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin raportoinnista puuttuu tietoja, eivätkä tiedot ole vertailukelpoisia edellisiin vuosiin nähden.

### Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointikertomuksen suosituksista 90 prosenttia oli sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Toistaiseksi vaikutuksia on ollut alle puolella suosituksista.

Tarkastuslautakunnan suositusten mukaisesti esimerkiksi asuinalueiden ja koulujen eriytymisen ehkäisemiseksi tehdään toimenpiteitä, ja kuntalaisten osallisuutta on edistetty muun muassa osallistuvaa budjetointia ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia parantamalla. Ympäristötietoisuus hankinnoissa ja rakentamisessa on lisääntynyt. Tietoa päihdepalveluista on aikaisempaa paremmin saatavilla uusituilta verkkosivuilta. Lastensuojelun sosiaalityössä lakisääteinen henkilöstömitoitus toteutuu, mutta laitospalvelussa on haasteita saada henkilöstöä.

Koronapandemian aiheuttaman hoitovelan purkamisen aiheuttaa sen, että terveysasemille hoitoon pääsy on runsaista toimenpiteistä huolimatta pysynyt melko samana kuin aiemmin. Asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin ongelmat vaikuttavat siihen, että hoitoon pääsyä ei pystytäkään täysin luotettavasti mittaamaan.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan terveys- ja päihdepalveluissa tulee

- ▶ edelleen jatkaa terveysasemille hoitoon pääsyn parantamista.

# Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta

Helsingin kaupungin hallintosäännön mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on seurata, että tilivelvolliset ja muut toiminnasta vastaavat henkilöt ovat ryhtyneet tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden suositusten ja muistutusten johdosta, joihin tilintarkastus on antanut aiheetta.

Kaupungin tilintarkastaja raportoi suoritetusta tilintarkastuksesta tarkastuslautakunnalle kolme kertaa vuodessa. Raportit jaetaan kaupungin ja toimialojen, virastojen ja liikelaitosten johdolle sekä muille hallinnosta ja taloudenhoidosta vastaaville henkilöille. Tilivuoden tarkastuksesta laadittavat tilintarkastuskertomus ja yhteenvetoraportti käsitellään kaupunginvaltuustossa. Raporteissa esitetään tarkastuksissa esille tulleet havainnot ja niiden johdosta annetut suositukset.

## **Vuosien 2020–2021 tilintarkastushavaintojen seuranta**

Tilivuoden aikana tilintarkastaja raportoi tarkastuslautakunnalle vuosien 2020–2021 tarkastuksissa toistuvasti esille nousseita talouden ja hallinnon hoidossa

havaittuja puutteita. Toistuvia havaintoja tehtiin seuraavista aihealueista: osto- ja kululaskujen dokumentointi, käyttöomaisuushyödykkeiden aktivointi ja inventointi, muistiotositteet, palkkakirjanpito, tase-erittelyt sekä hallinto. Joidenkin edellä mainittujen alueiden osalta tilanne on parantunut aiemmasta.

Tarkastuslautakunta katsoo aiheelliseksi muistuttaa toimialoja, virastoja ja liikelaitoksia siitä, että niillä on velvollisuus ryhtyä viivyttämättä toimenpiteisiin tilintarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tämä koskee erityisesti raporteissa kulloinkin mainittuja tahoja, mutta suosituksista hyötyvät myös ne, jotka eivät juuri kyseistä tarkastusta suoritettaessa ole olleet tarkastuksen kohteina.

## **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- kaupunginhallituksen tulee varmistaa, että tilivelvolliset ryhtyvät tilintarkastajan antamien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin viivyttämättä havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

## Tarkastuslautakunnan vastualuejako vuonna 2022

- Keskushallinto  
● Keskushallinnon liikelaitokset  
● Kaupunkiympäristön toimiala  
● Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala  
● Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala  
● Sosiaali- ja terveystoimiala

### 1. toimikunta

### 2. toimikunta

Kaupunginhallitus	●	Kasvatus- ja koulutuslautakunta	●
Kaupunginkanslia	●	Varhaiskasvatus ja esiopetus	●
Taloushallintopalveluliikelaitoksen johtokunta	●	Perusopetus	●
Taloushallintopalveluliikelaitos	●	Lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö	●
Palvelukeskusliikelaitoksen johtokunta	●	Ruotsinkieliset palvelut	●
Palvelukeskusliikelaitos	●	Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta	●
Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta	●	Kirjastopalvelut	●
Rakentamispalveluliikelaitos	●	Kulttuuripalvelut	●
Työterveysliikelaitoksen johtokunta	●	Nuorisopalvelut	●
Työterveysliikelaitos	●	Liikuntapalvelut	●
Kaupunkiympäristölautakunta	●	Sosiaali- ja terveyslautakunta	●
Maankäyttö ja kaupunkirakenne	●	Perhe- ja sosiaalipalvelut	●
Rakennukset ja yleiset alueet	●	Terveys- ja päihdepalvelut	●
Palvelut ja luvat	●	Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut	●
Liikenneliikelaitoksen johtokunta	●		
Liikenneliikelaitos	●		
Pelastuslautakunta	●		
Pelastuslaitos	●		

### 1. toimikunnan vastuualueelle kuuluvat keskeisimmät tytäryhteisöt

### 2. toimikunnan vastuualueelle kuuluvat tytäryhteisöt

#### Alueelliset ja infra

- Pääkaupunkiseudun kaupunkiliikenne Oy

#### Asunnot

- Helsingin Asumisoikeus Oy
- Helsingin kaupungin asunnot Oy
- Kiinteistö Oy Auroranlinna

#### Elinvoima ja markkinointi

- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingin kaupunkitilat Oy
- Helsingin tapahtumasäätiö sr
- Helsinki Partners Oy
- Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr
- Stadion-säätiö sr

#### Markkinaehtoisesti toimivat

- Finlandia-talo Oy
- Helen Oy
- Helsingin Satama Oy
- Kiinteistö Oy Kaapelitalo
- MetropoliLab Oy
- Palmia Oy

#### Toimitilat

- Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat

#### Tukipalvelut ja muut

- Seure Henkilöstöpalvelut Oy

#### Kulttuuri

- Helsingin Musiikkitalon säätiö sr
- Helsingin teatterisäätiö sr
- UMO-säätiö sr

#### Liikunta

- Jääkenttäsäätiö sr
- Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
- Urheiluhallit Oy
- Vuosaaren Urheilutalo Oy

#### Sosiaali ja terveys

- Helsingin Seniorisäätiö sr
- Niemikotisäätiö sr
- Oulunkylän kuntoutuskeskus sr



## Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

### 1. toimikunta

*Jäske Petri*

*johtava tuloksellisuustarkastaja*

Hynninen Harri  
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Kurki Hanna  
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Mikkonen Juuli  
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle  
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari  
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko  
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna  
arviointipäällikkö

Valtanen Timo  
kaupunkitarkastaja

### 2. toimikunta

*Kähkönen Liisa*

*johtava tuloksellisuustarkastaja*

Kaartinen Aija  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Kaito Kirsi-Marie  
kaupunkitarkastaja

Kurki Hanna  
kaupunkitarkastaja

Mikkonen Juuli  
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja  
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle  
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko  
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna  
arviointipäällikkö

## Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

### 1. toimikunta

- Asuinalueiden kaavoituksen vaikutus viheralueisiin
- Autoilun, kävelyn ja logistiikan sujuvoittaminen Helsingin keskustassa
- Kaupunkilaisten osallisuus asemakaavoituksessa
- Kestävien liikennemuotojen edistäminen
- Rakennusomaisuuden tehokas käyttö
- Suositusten vaikuttavuus 1. toimikunta
- Turvallisuus kaupungin eri osissa

### 2. toimikunta

- Aikuisten pääsy varhaisen vaiheen mielenterveyspalveluihin
- Henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima seniorikeskuksissa
- Henkilöstön työhyvinvointi sekä pito- ja vetovoima varhaiskasvatuksessa
- Omaishoitajien jaksamista tukevat palvelut sosiaali- ja perhepalveluissa
- Suositusten vaikuttavuus 2. toimikunta
- Toisen asteen opiskelijoiden hyvinvoinnin edistäminen
- Äitiys- ja lastenneuvolapalvelut lapsiperheiden tukena



Muistiot ovat luettavissa sivustolla [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi).

# Lyhenteet ja sanasto

## **AM-ohjelma**

Helsingin kaupungin valtuustokausittain laadittava asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma

## **Amisbarometri**

Suomen ammattiin opiskelevien liitto SAKKI ry:n toteuttama kysely ammatillisissa oppilaitoksessa opiskeleville

## **Apotti**

asiakas- ja potilastietojärjestelmä

## **ARA-asunto**

valtion asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) avustuksella rakennettu vuokra-asunto

## **Cool Kids Chilled -menetelmä**

kognitiiviseen käyttäytymisterapiaan perustuva ahdistuksen hoito-ohjelma nuorille

## **ELMA**

Helsingin kaupungin elinkeinopoliittiset tavoitteet maankäytölle

## **Ensilinjan palvelut**

Helsingin psykiatria- ja päihdepalveluihin kuuluva palvelu, joka tukee peruspalveluissa tehtävää mielenterveys- ja päihdetyötä tarjoamalla psykiatrista konsultaatioapua, vastaa psykiatrian lähetekäsittelystä ja arvioinnista sekä tuottaa akuuttia psykiatrista avohoitoa ja vuodeosastohoitoa

## **Fiilari**

Helsingin kaupungin henkilöstökysely

## **Helsinki-kanava**

Helsingin kaupungin videoviestintäkanava

## **Helsinki-lisä**

Helsingin maksama lisä, joka täydentää KELAN maksamaa kotihoidon tukea

## **Heka**

Helsingin kaupungin asunnot Oy

## **Hijat**

Henkilöstön palkka- ja informaatiojärjestelmä, joka on alun perin hankittu Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien yhteishankintana vuonna 1984

## **HKL**

Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos

## **HSL**

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

## **HELY-työryhmä**

Helsingin kaupungin ja elinkeinoelämän edustajien yhteistyöryhmä ydinkeskustan elinvoiman vahvistamiseksi

## **HOT-menetelmä**

kognitiiviseen käyttäytymisterapiaan perustuva hyväksymis- ja omistautumisterapia, jossa opetellaan epämiellyttävien ajatusten ja tunteiden käsittelytaitoja

## **HUS**

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

## **Kruunusillat**

Kruunusillat-raitiotie yhdistää Laajasalon, Korkeasaaren ja Kalasataman Hakaniemeen vuonna 2027

## **IPC-menetelmä**

interpersonaalinen ohjanta masennusoireilun ehkäisyyn ja hoitoon

## **IPT-N-terapia**

interpersonaalinen psykoterapia, lyhytterapeuttinen menetelmä masennuksen hoitoon

## **Kunta10**

Työterveyslaitoksen joka toinen vuosi toteuttama kyselytutkimus kunta-alan työntekijöiden hyvinvoinnista

## **LUMO**

Helsingin kaupungin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelma

## **Maisa-asiakasportaali**

sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asioinnin kanava

## **MAL**

valtion ja kunnan välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus

## **Mieppi**

matalan kynnyksen mielenterveyspalvelupiste yli 13-vuotiaille

## **Natura 2000 -verkosto**

EU:n kokoama verkosto jäsenmaiden suojeltavista alueista, joilla pyritään turvaamaan luonnon monimuotoisuus luontodirektiivin mukaisesti

## **neuropsykiatrinen häiriö**

autismin kirjon häiriöitä, aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriöitä, nykimishäiriöitä sekä monimuotoisia oppimiskyvyn ja kehityksen häiriöitä

### **Neuvola päiväkodissa -malli**

neuvolan ja päiväkodin yhteistyössä toteuttama 3-vuotistarkastus lapselle

### **Nuorisoasema**

tarjoaa palveluita 13–23-vuotiaille keskivaikeilla mielenterveysongelmilla ja päihteillä oireileville nuorille ja heidän läheisilleen Helsingissä

### **PTS**

pitkän tähtäimen suunnitelma

### **Raide-Jokeri**

Helsingin Itäkeskuksen ja Espoon Keilaniemen välille rakennettava pikaraitiolinja

### **Sarastia**

Sarastia365 HR-järjestelmä on henkilöstöhallinnon järjestelmä, joka sisältää palkanlaskennan. Sarastia Oy on kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonserniyhtiöiden omistama yhtiö, joka tuottaa ja kehittää omistajilleen talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, muita tukipalveluita sekä markkinointi- ja kehittämisspalveluita.

### **School to Belong**

HelsinkiMission ohjelma, jolla pyritään torjumaan yksinäisyyttä kouluissa

### **Seure**

Seure Henkilöstöpalvelut Oy

### **Stadin AO**

Stadin ammatti- ja aikuisopisto

### **T3-luku**

odotusaika lääkärin kiireettömille vastaanottoajoille

### **Task Force -työryhmä**

pormestarin nimittämä työryhmä varhaiskasvatusalan työntekijäpulan ratkaisemiseksi

### **Terapianavigaattori**

hoidonohjauksen nopeuttamiseksi laadittu digitaalinen kysely, jonka asiakas täyttää ennen ammattilaisen tapaamista

### **THL**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

### **Tilat-palvelu**

kaupunkiympäristön toimialan palvelu, joka vastaa toimitilojen ja asuntojen järjestämisestä kaupungin omiin tarpeisiin, tilaomaisuuden hallinnasta ja kaupungin hallinnoimien tilojen vuokraamisesta yrityksille

### **Turvallinen Helsinki**

yhteistyöverkosto, jonka tehtävänä on koota tilannekuvaa turvallisuutta vaarantavista ilmiöistä, tunnistaa turvallisuutta vaarantavia signaaleja sekä suunnitella ennaltaehkäiseviä toimia

### **Varaamo**

Helsingin kaupungin tilanvarauspalvelu kaupungin tilojen, laitteiden ja välineiden varaamiseksi



# Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2022

## **Julkaisija**

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

## **Valokuvat**

My Helsinki -materiaalipankki

Kansi: Karolina Norsteva

Sivu 5: Camilla Bloom

Sivut 15, 34, 40, 47, 48, 53, 65, 75 ja 81: Jussi Hellsten

Sivu 22: Elise Kulmala

Sivu 25: Kari Ylitalo

Sivu 54: Julia Kivelä

Sivu 60: Kalle Kataila

Sivu 70: Carl Bergman

Sivut 76 ja 97: Alekski Poutanen

Sivu 82: Eetu Ahanen

Sivu 88: Maija Astikainen

Sivu 107: Tuomas Uusheimo

## **Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat**

Sivu 9: Pertti Nisonen

## **Kuvituskuvat**

Sivu 67: Lille Santanen

## **Taitto**

Outi Helin, Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

## **Paino**

PunaMusta Oy

## **Julkaisunumerot**

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2022

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2023:17

ISBN 978-952-386-279-1 (nidottu)

ISBN 978-952-386-280-7 (verkkojulkaisu)

## **Sarjan ISSN-tunnukset**

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504 (nidottu)

ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)



4041 0002

Painotuote



**Helsinki**

**Helsingin kaupunki  
Tarkastusvirasto**

Unioninkatu 25  
00170 Helsinki  
PL 400  
00099 Helsingin kaupunki  
Puhelin 09 310 36476  
[www.tarkastusvirasto.hel.fi](http://www.tarkastusvirasto.hel.fi)  
[www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)