

Arviointikertomus

2018

Helsinki



Helsinki

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018

Julkaisija

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

Valokuvat

My Helsinki -materiaalipankki

Kansi: Julia Kivelä, Visit Finland

Sivu 11: Jarwis Lawson

Sivut 13, 33 ja 64: Yiping Feng ja Ling Ouyang

Sivu 18: Eija Huhtikorpi

Sivu 28: Alex Bao

Sivut 42 ja 87: Jussi Hellsten

Sivu 49: Riku Pihlanto

Sivu 57: Robert Lindström

Sivu 61: Aleksi Poutanen

Sivu 74: Tero Pajukallio

Helsingin kaupungin aineistopankki

Sivu 73: Arto Wiikari

Sivu 79: Kimmo Brandt

Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat

Sivu 7: Pertti Nisonen

Taitto

Outi Helin, Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

Paino

Edita Prima Oy

Julkaisunumerot

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2018

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2019:16

ISBN 978-952-331-580-8

(nidottu julkaisu)

ISBN 978-952-331-581-5

(verkkojulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504

(nidottu julkaisu)

ISSN 2323-8135

(verkkojulkaisu)

Sisällys

4	Tarkastuslautakunnan katsaus
5	Tiivistelmä
6	Tarkastuslautakunta
8	Suosituksen vaikuttavuuden arviointi
12	Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta
14	Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi
18	Toiminnan ja talouden arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti
19	Talous
19	Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen
22	Talouden tunnuslukujen kehitys
24	Tontinluovutuksen taloudelliset vaikutukset
29	Strategia ja johtaminen
29	Palkitsemisen yhdenmukaisuus ja tasa-arvoisuus
34	Omistajapolitiikka
34	Tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille ja niiden johdolle
38	Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys
38	Ulkomaisten investointien, yritysten ja osaajien houkuttelu
44	Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy
44	Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus
48	Tasavertaiset opiskelumahdollisuudet kaupungin lukioissa
53	Toimeentulotuen siirto Kelaan
58	Terveyttä ja hyvinvointia palveluista
58	Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin
62	Lasten ja nuorten pääsy kuntoutusterapioiden piiriin
66	Omaishoitoa tukevien palveluiden laatu ja riittävyys
69	Ostopalvelujen laatu ja sopimusten hallinta
75	Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys
75	Uudisrakentamisen laadunvalvonta
78	Päästövähennysten toteuttaminen
83	Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen
87	Liitteet
90	Lyhenteet ja sanasto

Tarkastuslautakunnan katsaus

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa kaupunkistrategiassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä siitä, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunnan vuoden 2018 arviointikertomuksessa on esitetty kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet sekä keskushallinto ja toimialat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Tämä kertomus ja arviointikertomus.fi -sivusto antavat myös kuntalaisille tietoa siitä, miten kaupunki on suoriutunut tehtävistään vuonna 2018.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointisuunnitelman valmistelussa lähtökohtana olivat valtuuston hyväksymä kaupunkistrategia vuosille 2017–2021 ja valtuustoryhmiltä, valtuutetuilta ja kaupungin virkamiesjohtolta saadut aihe-ehdotukset. Arviointiaiheiden valinnan lautakunta suoritti itsenäisesti. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelman 2017–2020 mukaisesti vuoden 2018 arviointiaiheet painottuivat kaupunkistrategiasta johdettuihin seitsemään teemaan.

Arviointiaan varten lautakunta on jakautunut kahteen toimikuntaan. 1. toimikunnan vastuualueina ovat keskushallinto ja kaupunkiympäristön toimiala. Arviointien perusteella ulkomaisten investointien houkuttelussa on onnistuttu, kosteudenhallinta uudisrakennuksissa on parantunut ja luonnonsuojeluohjelman tavoitteiden toteutumisesta on edistetty. Päästövähennysten toteuttamisessa ei ole vielä edistytty merkittävästi.

Lautakunnan 2. toimikunnan vastuualueina ovat kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sekä sosiaali- ja terveystoimiala. Arvioinneissa nousi esiin, että positiivisen diskriminaation määrärahoilla on onnistuneesti lisätty perusopetuksen alueellista tasa-arvoa, mutta resurssit eivät täysin vastaa oppilaiden tehostetun ja erityisen tuen tarpeita. Omaishoitoa tukeva palvelutarjonta on monipuolista, mutta hoidon laatua omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikana on tarpeen parantaa.

Lisäksi toteutettiin pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUS:n tarkastuslautakuntien kanssa yhteisarviointi aiheesta lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin. Yhteisarvioinnin havainnot olivat merkittäviä, ja lautakunnat päätyivät antamaan aiheesta yhteisiä suosituksia. Helsinkiä koskien havaittiin, että kaupungilta käytännössä puuttuu lasten ja nuorten mielenterveyspalveluista vastaava taho, joka voisi tarjota lievien ja keskivaikeiden häiriöiden psykiatrista avohoitoa. Kaupungin tulee perustaa olemassa olevia toimintoja järjestämällä ja tarvittaessa resurssointia lisäämällä lasten ja nuorten lieviä ja keskivaikeita mielenterveysongelmia arvioiva ja hoitava yksikkö, joka voi toimia myös jatkohoitopaikkana erikoissairaanhoidolle.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset kaikille vuoden 2018 arvioinnissa avustaneille ja vuoden 2019 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille.

Yhteistyöterveisin

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomukseen
ja sen taustamateriaaliin
voi tutustua osoitteessa:

www.arviointikertomus.fi

Tiivistelmä

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksemukaisella tavalla. Ohessa on poimintoja vuotta 2018 koskevien arviointien tuloksista.

Lapset ja nuoret eivät pääse mielenterveyspalvelujen piiriin sujuvasti.

Tarkastuslautakunta teki yhteisarvioinnin lasten ja nuorten mielenterveyspalveluista yhdessä pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin kanssa. Arvioinnissa havaittiin, että varsinkin Helsingissä palvelujärjestelmä on hajanainen. Tarkastuslautakunta suosittelee, että kaupungin olemassa olevia toimintoja järjestämällä ja tarvittaessa resursointia lisäämällä perustetaan lasten ja nuorten lieviä ja keskivaikeita mielenterveysongelmia arvioiva ja hoitava yksikkö, joka lisäksi toimii jatkohoitopaikkana erikoissairaanhoidolle. Pääkaupunkiseudun kaupungit ja HUS antoivat myös runsaasti yhteisiä suosituksia lasten ja nuorten mielenterveyden hoidon parantamiseksi. Suositukset liittyivät muun muassa psykologipalvelujen saatavuuteen kouluissa, psykiatrisen sairaanhoitajan palvelujen saatavuuteen, vastuuhenkilön nimeämiseen lapselle tai nuorelle sekä yhteistyöhön kaupunkien ja HUSin välillä.

Perusopetus on alueellisesti tasa-arvoista, mutta resurssit eri alueilla eivät täysin vastaa oppilaiden tarpeita.

Erityisopetuksen tarve on kasvava, joten on tärkeää varmistaa erityisopettajien riittävyys. Lisäksi tulee selvittää, miten positiivisen diskriminaation määrärahojen jaossa voidaan ottaa huomioon oppilaiden tarvitsema tehostettu ja erityinen tuki.

Ikääntyneiden omaishoitoa tukeva palvelutarjonta on monipuolista, mutta omaishoitajat ovat tyytymättömiä läheistensä hoitoon lakisääteisten vapaiden aikana.

Omaishoidettavien hoidon laatua omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikana on tarpeen parantaa sekä ympärivuorokautisessa hoidossa että kotiin annettavana palveluna.

Kaupungin vuokraamien tai myymien vapaarahoitteisten asunto- ja yritystonttien hinnoittelu ei ole läpinäkyvää eikä kaikilta osin kaupungin taloudellisen edun mukaista.

Uudet tontinluovutuksen linjaukset vastaavat moniin nykyisten käytäntöjen puutteisiin, mutta edelleen on tarvetta parantaa tonttien hinnoittelun ja laskentaperiaatteiden avoimuutta ja selkeyttä sekä varmistaa myynnin ja vuokraamisen vertailun laskentaperiaatteiden selkeys.

Helsinki houkuttelee ulkomaisia investointeja. Osaajien houkuttelu on laajamittaisemmin vasta käynnistymässä.

Pääkaupunkiseudun yhtenäisen brändin luomista tulee edistää ja lisätä englanninkielistä viestintää kaupungin toiminnasta ja palveluista.

Uudisrakentamisen laatua on pyritty parantamaan monin tavoin, mutta ohjeistusta ja yhteistyötä tulee vielä kehittää.

Kaupungin rakennuttajien tulee edellyttää kaikilta urakoitsijoilta rakentamisen aikataulutuksen ja laaturiskien hyvää hallintaa esimerkiksi urakkaohjelmaan kirjatulla vaatimuksilla.

Kaupunki ei ole vielä onnistunut merkittävästi vähentämään päästöjä, vaikka paljon toimenpiteitä on tehty. Helen Oy:n päästöt ovat pysyneet samalla tasolla vuosina 2016–2018.

Päästövähennysten toteuttamisessa tarvitaan entistä enemmän yhteistyötä yritysmaailman, kaupunkilaisten ja taloyhtiöiden kanssa. Liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista tulee edistää aiempaa vaikuttavammilla keinoilla.

Merkittävimpien tytäryhteisöjen tavoitteet tukevat kaupungin tavoitteita. Tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden valmistelu on kuitenkin viivästynyt.

Kiireellisintä on tuoda kaupunginhallituksen linjattavaksi, mitkä yhtiöt ovat markkinaehtoisesti toimivia, ja määritellä niille omistajastrategia.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

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

Kaupunginvaltuusto nimesi 7.6.2017 tarkastuslautakunnan toimikaudeksi 2017–2020. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan arviointien valmistelu suoritetaan kahdessa toimikunnassa, joiden kokoonpanot on esitelty taulukossa 1. Vastuualuejako on arviointikertomuksen liitteenä.

Tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja, hallintotieteiden maisteri Timo Terävä (JHTT). Kaupunginvaltuusto valitsi hänet tarkastusjohtajan virkaan 11.4.2018 kesäkuun alusta lukien. Terävä hoiti tehtävää alkuvuoden väliaikaisena virastopäällikkönä.

Arviointiprosessista vastasi valtiotieteiden tohtori Minna Tiili ensin johtavan tuloksellisuustarkastajan tehtävän ohella ja 1.6. alkaen vs. arviointipäällikkönä. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, hallintotieteiden maisteri Arto Ahlqvist (JHTT). Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi johtava tuloksellisuustarkastaja, hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen. Hän vastasi myös 2. toimikunnan arviointityön koordinoinnista. 1. toimikunnan arviointityön koordinoinnista vastasi 31.8. asti Minna Tiili ja 1.9. alkaen kaupunkitarkastaja Petri Jäske. Minna Tiilin ja Liisa Kähkösen lisäksi kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki osallistui arvioinnin laadunvarmistukseen.

Arviointitoiminta

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoi-

tuksenmukaisella tavalla. Arviointiin liittyvät havainnot ja suositukset esitetään tässä arviointikertomuksessa. Ennen arviointikertomuksen valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodesta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Vuoden 2018 arviointisuunnitelma valmisteltiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä ja lautakunta hyväksyi sen 8.5.2018. Suunnitelman valmistelussa otettiin huomioon valtuutetuilta, valtuustoryhmiltä ja kaupungin johdolta tulleita arviointiaihe-ehdotuksia. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelman 2017–2020 mukaisesti vuosien 2018–2021 arviointiaiheet painottuvat kaupunkistrategiasta johdettuihin yhdeksään teemaan.

Käytännön arviointityö tapahtui lautakunnan toimikunnissa, jotka käsitteivät kokouksissaan arviointien toteuttamissuunnitelmat, arviointimuistiot ja arviointikertomuksen tekstiluonnokset. Toimikunnat tekivät yhteensä seitsemän arviointikäyntiä keskushallintoon ja toimialoille.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin tarkastuslautakuntien kanssa toteutettiin yhteisarviointi aiheesta lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin. Tarkastuslautakunta osallistui Vantaalla 29.11.2018 järjestettyyn PKS-tarkastuslautakuntien yhteisseminaariin.

Tarkastusvirasto avustaa tarkastuslautakuntaa ja sen kahta toimikuntaa suunnitelman mukaisessa arvioinnissa. Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatetaan virastossa laadittua Arvioinnin käsikirjaa.

Tarkastustoiminta

Kaupungin tilintarkastusyhteisö KPMG Julkishallinnon palvelut Oy fuusioitui vuodenvaihteessa 2018–2019 emoyhtiönsä, joten vuoden 2018 tilintarkastuksen suoritti loppuun KPMG Oy Ab. Päävastuullisena tilintarkastajana toimi JHT, KHT Jorma Nurkkala. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2018 tilintarkastuksesta.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Taulukko 1

- 1. toimikunta
- 2. toimikunta

 PJ	Dan Koivulaakso yhteiskuntatieteiden maisteri kaupunginvaltuutettu	●	 VPJ	Kauko Koskinen diplomi-insinööri kauppatieteiden maisteri kaupunginvaltuutettu	●
	Iida Haglund estonomi	●		Alviina Alametsä valtiotieteiden kandidaatti, kaupunginvaltuutettu	●
	Mikko Kiesiläinen Master of Science in Operational Research	●		Sanna Lehtinen teologian tohtori	●
	Minna Salminen kasvatustieteiden maisteri	●		Paul Taimitarha kauppatieteiden maisteri	●
	Juhani Strandén Qualification in Business and Administration of Accounting QBA	●			

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 2018 lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset kokouksissaan 29.5. ja 20.11. Valtuuston käsittelyssä ilmoitukset olivat 20.6. ja 12.12. Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa.

Arviointikertomuksen 2017 käsittely

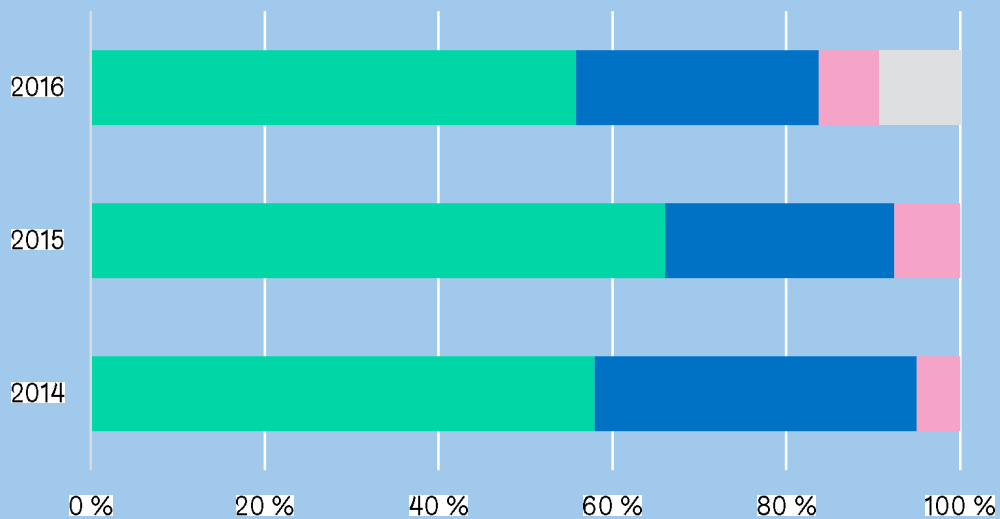
Kaupunginvaltuusto merkitsi 20.6.2018 tiedoksi vuoden 2017 arviointikertomuksen ja siihen pyydetty lausunnot. Valtuusto merkitsi 12.12.2018 tiedoksi kaupunginhallituksen antaman selvityksen arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2017 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2019 arviointikertomuksessaan.

Suosituksien vaikuttavuuden arviointi

- Kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
- Suositukseen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
- Suositukseen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty
- Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista toimenpiteiden tai vaikutusten arvioimista

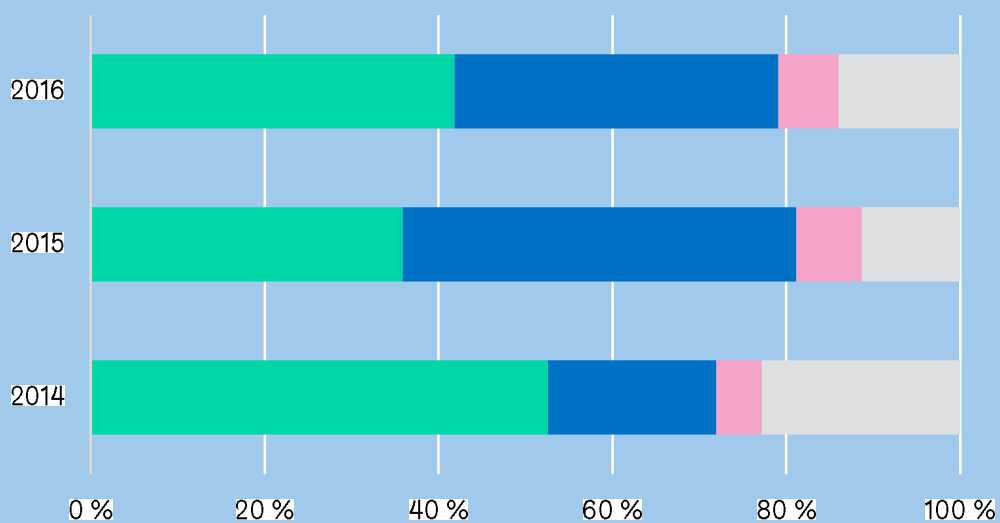
Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2014–2016 antamien suositusten johdosta

Kuvio 1



Tarkastuslautakunnan vuosina 2014–2016 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset

Kuvio 2



- Toteutuu täysin: kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
- Toteutuu osittain: suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
- Ei toteudu lainkaan: suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
Kaupunkitasoiset arvioinnit		
Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	●	●
Sitovien tavoitteiden arviointi	●	●
Strategiaohjelman 2013–2016 toteuttaminen	●	●
Strategiaohjelman ja ympäristöpolitiikan energiatehokkuus-tavoitteiden toteuttaminen	●	●
Avoimen datan julkaiseminen ja hyödyntäminen	●	●
Tilinpäätösraportoinnin antama kuva tuloksellisuudesta	●	●
Kaupunkikonsernin arvioinnit		
Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus	●	●
Toimialarajat ylittävät arvioinnit		
Suurien liikenneinvestointien ja tontinluovutuksen koordinaatio	●	●
Ensihoitoketjun toimivuus ja tuloksellisuus	●	●
Asunto- ja maankäyttöpolitiikka hyvinvoinnin edistämisessä	●	●
Sukupuolten tasa-arvon edistäminen lasten ja nuorten palveluissa	●	●
Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit		
Kaupunkimarkkinointi ja matkailun kehittäminen	●	●
Sosiaali- ja terveystoimen arvioinnit		
Aikuiden mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuus ja riittävyys	●	●
Kotihoidon riittävyys ikääntyneiden palvelutarpeeseen nähden	●	●
Terveysasemapalvelujen saatavuus	●	●
Tuloksellisuuden mittaaminen sosiaali- ja terveystoimen palveluissa	●	●
Sivistystoimen arvioinnit		
Perusopetuksen kouluverkon kehittäminen	●	●
Kulttuuristrategian hyvinvointitavoitteiden toteutuminen	●	●

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot (● = 5, ● = 3 ja ● = 1) ja laskemalla niistä keskiarvot. Keskiarvoksi saatu 4 on ilmaistu kuviolla ● ja 2 kuviolla ●.

1.1 Tarkastuslautakunnan vuonna 2016 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi



Onko vuoden 2016 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?



Pääosin kyllä, mutta ilmeni myös näkemyseroja eräiden suositusten sisällöstä tai tarpeellisuudesta.

Arvioinnin pääkysymys oli, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan vuoden 2016 arviointikertomuksessa esittämällä suosituksilla on ollut. Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin toimialoilla on ryhdytty ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Kriteerien toteutumista arvioitiin neliportaisella asteikolla.

Vuoden 2016 arviointikertomuksessa käsiteltiin 20 arviointiaihetta ja esitettiin 43 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2016 antamaan selvitykseen sekä lähettämällä sähköpostitiedustelu asianomaisen palvelukokonaisuuden johdolle tai muulle asiasta vastaavalle taholle.

Toimenpiteisiin on enimmäkseen ryhdytty

Vuoden 2016 arviointikertomuksen suosituksista 84 prosenttia johti toimenpiteisiin. Kuviossa 1 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty edellisinä vuosina toteutettujen, vuosia 2014 ja 2015 koskeneiden arviointien tulokset suosituksittain. Vuonna 2016 sellaisten suositusten osuus, joiden osalta toimenpiteisiin oli ryhdytty vähintäänkin osittain, oli vähemmän kuin kahtena edellisenä vuonna. Suosituksia, joiden osalta ei ole ryhdytty toimenpiteisiin, oli seitsemän prosenttia.

Vuonna 2016 arviointikertomuksessa oli neljä suositusta, joita ei eri syistä voitu arvioida. Nämä koskivat strategian toteutumisen raportoinnin kehittämistä, palveluasumisen riittävyttä ikääntyneen tarpeeseen nähden, lapsivaikutusten arviointia ja perusteluiden esittelemistä lautakunnalle eri osallisten näkemysten vaikutuksista kouluverk-kouduistuksissa. Ensimmäisessä tapauksessa

suositusten toteutumista ei voitu arvioida, koska kaupunginkanslia ei toimittanut siltä pyydettyä selvitystä, toisessa tapauksessa toimiala tulkitsi suosituksen toteutumisen eri tavalla kuin tarkastuslautakunta ja kahdessa muussa tapauksessa suosituksia ei voitu arvioida, koska kouluverk-kouduistuksia ei vielä ollut toteutettu suositusten antamisen jälkeen.

Suosituksilla oli havaittavissa positiivisia vaikutuksia

Vuoden 2016 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 42 prosentissa suosituksista (kuvio 2), mikä on hie-man enemmän kuin edellisenä vuonna. Suosituksista 37 prosentissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä. Edellistä vuotta enemmän oli tilanteita, joissa suosituksen vaikutuksia ei pystytty osoittamaan sen takia, että soveltuvaa aineistoa ei ollut käytettävissä.

Suosituksen toteuttamisessa oli onnistumisia kaikilla toimialoilla

Taulukossa 2 on esitetty yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain. Kun tarkastellaan samanaikaisesti sekä toimenpiteisiin ryhtymistä että positiivisten vaikutusten aikaansaamista, myönteisimmän arvion saivat sitoviin tavoitteisiin liittyvä arviointi, suurien liikenneinvestointien ja tontinluovutuksen koordinaatio, ensihoitoketjun toimivuus ja tuloksellisuus sekä sukupuolten tasa-arvon edistäminen lasten ja nuorten palveluissa. Positiivisesti toteutuivat myös terveysasemapalvelujen saatavuus, tuloksellisuuden mittaaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa, perusopetuksen kouluverkon kehittäminen sekä kulttuuristrategian hyvinvointitavoitteiden toteutuminen.

Onnistumisia on useita: liikuntapalveluissa on edistetty sukupuolten tasa-arvoa teettämällä liikunta-avustusten sukupuolivaikutusten arviointi. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on parantanut palveluverkon kehittämiseen liittyvää viestintää ja osallisuutta sekä vaikuttanut koululaisten koulupäivän aikaisten julkisen liikenteen maksujen poistamiseen.

Jotkin suositukset olivat luonteeltaan sellaisia, ettei niillä pystytty saamaan vaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Tällaisia ovat muun muassa energiatehokkuuteen ohjaaminen kaavoituksella sekä koulutuksen ja työelämän segregaaation vähentäminen.



Suosituksen sisällöstä tai tarpeellisuudesta oli erilaisia tulkintoja

Tarkastuslautakunta antoi vuonna 2016 kotihoidon arvioinnissa kaksi suositusta siihen liittyen, että vanhusten palveluasumista tulee olla tarjolla tarpeeseen nähden riittävästi. Suositukset olivat vaikeimmin arvioitavia siitä syystä, että sosiaali- ja terveystoimi tarkoitti vastauksessaan tarpeella sitä, mikä on sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelujen SAS-prosessin tulos, mutta tarkastuslautakunta ymmärsi suosituksessaan asian laajemmin, kyseenalaistaen huonokuntoisimpien kotona pärjäämisen erityisesti nopeasti muuttuvissa tilanteissa.

Kahdessa arviointiaiheessa oli suosituksia, jotka eivät olleet johtaneet toimenpiteisiin, koska suosituksia ei pidetty tarpeellisina. Nämä suositukset olivat:

1. Kaupunginkanslian tulee yhdessä tietokeskuksen kanssa seurata ja raportoida tarkemmin avoimen datan julkaisusta syntyneitä kustannuksia.
2. Kaupunginkanslian tulee konserniohjeen päivittämisen yhteydessä saattaa päätöksentekijöiden tietoon kaupungin ja yhtiöiden kokemukset ohjeesta koskien toimitusjohtajan palkkaamista, erottamista ja palvelussuhteen ehtoja.
3. Kaupunginkanslian tulee ottaa esteellisyys-säädöksen tiukentuminen huomioon hallituksen jäsenten nimittämisen valmistelussa ja konserniohjeen päivittämisessä.

Suosituksen 1 kohdalla kaupunginkanslia katsoi vastauksessaan, ettei kustannusten arviointia ja seuranta ole mielekäästä järjestää, koska datan avaaminen niin rajapinta- kuin tiedostojakeluna on saatu jo pitkälti sisällytettyä osaksi kaupunkiorganisaation olemassa olevia prosesseja ja yksittäisen henkilön datan avaamiseen käyttämä työaika on pääasiassa hyvin pieni.

Suosituksen 2 kohdalla kaupunginkanslia tulkitsi, ettei tarvetta suosituksen mukaiselle toimenpiteelle ole, koska valtuusto kävi asiasta keskustelua jo vuonna 2016. Suosituksen mukaan tarkoitus oli toimia niin, että kerättäisiin kokemuksia tämän keskustelua herättäneen ja eräissä yhtiöissä kritisoitun konserniohjeen kohdan soveltamisesta ja saatettaisiin kokemukset päätöksentekijöiden tietoon, jotta he voisivat ottaa ne huomioon päättäänsään konserniohjeen päivittämisestä vuonna 2017.

Suosituksen 3 kohdalla kaupunginhallituksen ja kaupunginkanslian näkemyksen mukaan esteelli-

syysääntely otetaan jo nyt huomioon eikä konserniohjeen päivittämistä siten pidetä tarpeellisena. Tarkastuslautakunta on tästä eri mieltä ja antoi myös vuoden 2017 arviointikertomuksessaan suosituksen siitä, että kaupunginkanslian tulee valmistella konserniohjeen päivitys ottamaan huomioon aiempaa tiukempi esteellisyysääntely. Tarkastuslautakunta totesi myös, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konserniohjeeseen kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestari ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan antamat suositukset johtavat useimmiten toimenpiteisiin. Vuoden 2016 arviointikertomuksen suosituksista 84 prosenttia oli sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteiden vaikutuksia on vaikeampi osoittaa, varsinkin lyhyellä aikavälillä. Vuonna 2016 arviointikertomuksessa oli kolme suositusta, joiden ei katsottu toteutuneen ja neljä suositusta, joiden toteutumista ei eri syistä voitu arvioida.

1.2 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta



Ovatko tilivelvolliset ryhtyneet toimenpiteisiin tilintarkastuksen johdosta?



Eivät kaikilta osin, koska osa tilintarkastuksen havainnoista on toistunut vuosina 2013–2017.

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

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 laadittava

yhteenvetoraportti jaetaan myös kaupunginvaltuutetuille. Raporteissa selostetaan tarkastuksissa esille tulleita havaintoja ja annetaan niiden johdosta hallintokunnille suosituksia.

Vuosien 2013–2017 tilintarkastukseen liittyvien tarkastushavaintojen seuranta

Tilivuoden aikana tilintarkastaja raportoi tarkastuslautakunnalle vuosien 2013–2017 tarkastuksissa toistuvasti esille nousseita talouden ja hallinnon hoidossa havaittuja puutteita. Aihealueet, joilla toistuvia havaintoja tehtiin, ovat muistiotositteet, tase-erittelyt, irtaimiston seuranta, urakat ja hankintatoiminta sekä hallinto. Tarkastuslautakunta katsoo aiheelliseksi muistuttaa hallintokuntia siitä, että niiden velvollisuus on 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

- johtavien viranhaltijoiden (tilivelvollisten) tulee valvoa, että tilintarkastajan antamien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytään viivyttämättä havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

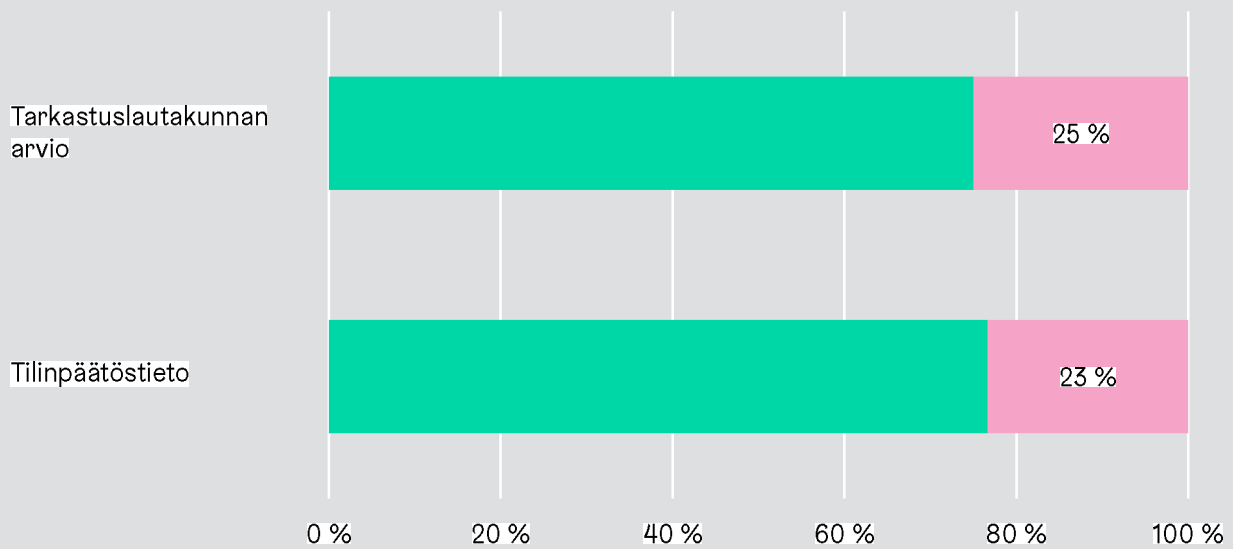


Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi

- Toteutui
- Ei toteutunut

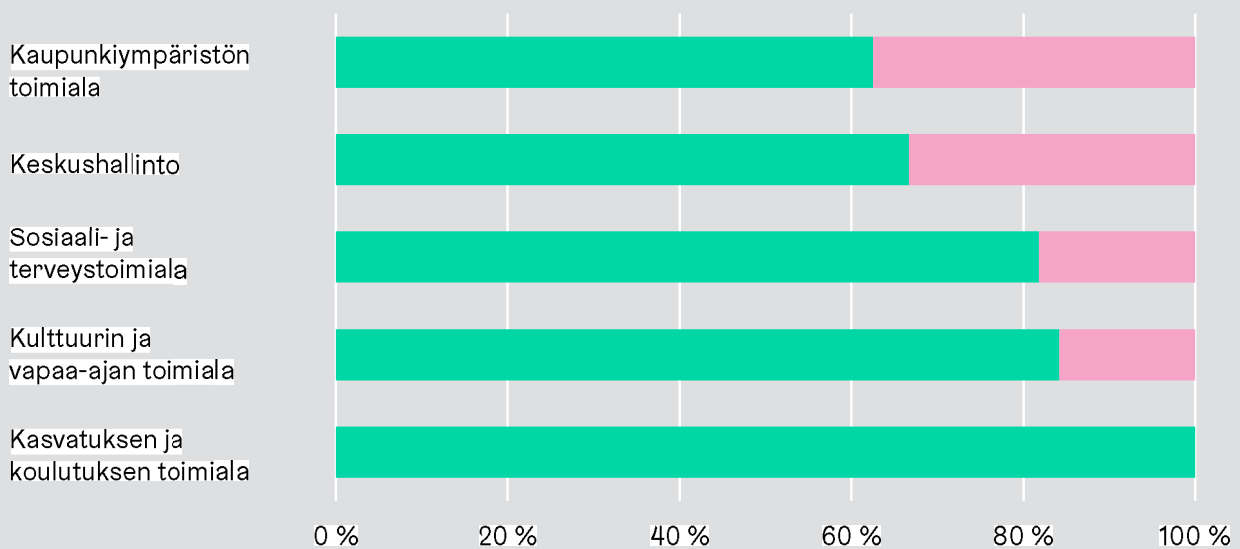
Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2018

Kuvio 3



Sitovien tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2018

Kuvio 4



2.1 Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi

Tavoitteista 75 prosenttia toteutui

Vuoden 2018 talousarviossa oli yhteensä 60 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Niistä 45 tavoitetta eli 75 prosenttia toteutui tarkastuslautakunnan arvion mukaan (kuviokuva 3).

Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta poikesi yhden tavoitteen osalta tilinpäätöksessä raportoidusta. Kaupunginkanslialla oli tavoitteena, että vuonna 2018 rakennetaan 6 000 uutta asuntoa. Tavoite koskee vuoden 2018 aikana rakennettavia asuntoja, mutta tavoitteen mittarina on käytetty asuntojen rakentamisen aloituksia. Tilinpäätösraportoinnin mukaan tavoite toteutui, koska aloituksia oli selvästi tavoitetta enemmän. Kuitenkin vuoden aikana Helsinkiin valmistui 4 843 uutta asuntoa. Se on 1 157 vähemmän kuin tavoite. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tavoite ei siis toteutunut.

Kaupunkiympäristön toimialan tavoitteet toteutuivat heikoimmin

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat parhaiten kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla (kuviokuva 4). Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla oli kuitenkin vain kaksi tavoitetta, joista kummallakin oli viisi mittaria. Mittareista toteutui seitsemän, joten niiden pohjalta laskettuna toteuma oli vain 70 prosenttia. Kumpikin sitova tavoite toteutui, koska tavoitteen toteutumiseen riitti kolmen mittarin toteutuminen.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan 19 tavoitteesta kolme jäi toteutumatta ja sosiaali- ja terveystoimialan 11 tavoitteesta kaksi ei toteutunut. Keskushallinnossa ja kaupunkiympäristön toimialalla toteutumisprosentit olivat alhaisempia: 67 ja 63 prosenttia. Keskushallinto sisältää kaupunginkanslian ja tarkastusviraston lisäksi keskushallinnon liikelaitokset. Kaupunkiympäristön toimialan tavoitteet sisältävät myös pelastuslaitoksen ja HKL:n tavoitteet, joiden toteutumisprosentti oli muuta toimialaa selvästi alhaisempi. Pelastuslaitoksen kolmesta tavoitteesta vain yksi toteutui, ja HKL:n viidestä tavoitteesta vain kaksi toteutui. Merkittävin toteutumatta jäänyt tavoite toimialalla

oli asuntotuotantoon luovutetun rakennusoikeuden määrän alittuminen 67 000 kerrosneliömetrillä.

Toteutumatta jääneet tavoitteet toimialoittain

Keskushallinto:

- Vuonna 2018 rakennetaan 6 000 uutta asuntoa. Toteuma oli 4 843.
- Osuus hankintakilpailutuksista, joissa ympäristö- ja/tai vastuullisuusnäkökulma on huomioitu kaupungin kestäviä ja vastuullisia hankintoja määrittelevien ja ohjaavien linjausten mukaisesti: 65 prosenttia yhteishankinnoista ja kaupunginkanslian hankinnoista. Toteuma oli 62,5 prosenttia.
- Stara: Työhyvinvointia kehitetään siten, että sairauspoissaolojen määrä vähenee vuodesta 2017 vähintään 0,2 prosenttiyksikköä. Tavoite oli 4,61 prosenttia, toteuma 4,65.
- Työterveysliikelaitos: Asiakaskokemusta kuvaavan nettosuositusindeksin (NPS) taso 70. Toteuma oli 69.

Kaupunkiympäristön toimiala:

- Asuntotuotantoon luovutetaan rakennusoikeutta vähintään 380 000 kem². Toteuma oli 313 000 kem².
- Pelastuslaitos: Onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä omatoimisen varautumisen kehittämiseksi kuntalaisiin sekä alueella toimiviin tahoihin kohdistetaan turvallisuuteen ja onnettomuusriskien hallintaan liittyviä toimenpiteitä. Vuoden 2018 tavoitteena on vähintään 8 600 turvallisuuspistettä. Toteuma oli 8 100.
- Pelastuslaitos: Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia vähintään 70 prosentissa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä. Toteuma oli 68 prosenttia.
- HKL: Raitio- ja metroliikenteen asiakastytyväisyys vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 4,03; metro 2016: 4,19). Toteumat olivat 4,01 ja 3,90.
- HKL: Raitio- ja metroliikenteen luotettavuus säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 99,84 %; metro 2016: 99,84 %). Toteumat olivat 99,74 ja 99,00.
- HKL: Matkustajien kokema järjestys ja turvallisuus säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 4,22; metro 2016: 4,18). Toteumat olivat 4,11 ja 4,06.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala:

- Kirjastopalvelut: 106 000 aukiolotuntia. Toteuma oli 104 701.
- Yleiset kulttuuripalvelut: Haettujen avustusten

määrä 990. Toteuma oli 550.

- Nuorisopalvelut: RuutiBudjettiin osallistuneet yläkoulut 100 prosenttia. Toteuma oli 84.

Sosiaali- ja terveystoimiala:

- Asiakas pääsee lääkärin kiireettömälle vastaanotolle keskimäärin 10 vuorokauden sisällä (T3 ≤ 10 vrk eli kolmas vapaa ajanvarausaika kalenteripäivässä, odotusaikojen mediaani). Toteuma oli keskimäärin 16 vuorokauden sisällä.
- Kehitysvammaisten asumispalveluissa itsenäisesti asuvien osuus kasvaa kaksi prosenttiyksikköä vuoteen 2017 verrattuna. Tavoitetaso oli 23,2 prosenttia, toteuma 22,1.

Yllä luetellut sitovien toiminnan tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 27.2.2019 lukuun ottamatta kaupunginkanslian tavoitetta uusien asuntojen rakentamisesta, joka on tilinpäätöksessä todettu toteutuneeksi.

Tytäryhteisöjen sitovista tavoitteista toteutui 70 prosenttia

Vuoden 2018 talousarviossa asetettiin 18 tytäryhteisölle yhteensä 20 sitovaa tavoitetta. Niistä toteutui 14 eli 70 prosenttia tarkastuslautakunnan arvion mukaan (kuvio 5).

Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta poikkesi yhden tavoitteen osalta tilinpäätöksessä raportoidusta. Tilinpäätöksen mukaan Stadion-säätiön sitova tavoite ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa” toteutui. Tavoitteen toteutumista ei kuitenkaan voitu todentaa aikataulun osalta, koska arviointiin ei saatu riittävää evidenssiä siitä, mitkä olivat hankkeen tarkat aikataulusuunnitelmat talousarviotavoitteita asettaessa. Vuoden 2017 viimeisen yhteisöraportin mukaan Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen arvioitiin valmistuvan kevääseen 2020 mennessä. Stadion-säätiön 28.1.2019 tilinpäätöstä varten antaman vuosikatsauksen mukaan stadionin sisätilat, kenttäalue ja ympäristö olisivat valmiina kesäkuuhun 2020 mennessä. Konserniohjauksen päällikön mukaan tarkat suunnitelma- ja seurantatiedot ovat säätiön ja hankkeen operatiivisia asiakirjoja, joita konserniohjauksella ei ole käytettävissään toteuman arvioimiseksi. Ta-

voitteen perustana olevaa aikataulusuunnitelmaa ei saatu myöskään Stadion-säätiöltä. Kustannusten osalta arvioinnissa on tulkittu vuoden 2018 sitovaa tavoitetta siten, että vuoden 2018 toteumaa verrataan vuonna 2017 päivitettyyn kustannusarvioon. Koska hankkeen vuonna 2017 korotetut kustannukset eivät ole ylittyneet, tavoite on toteutunut kustannusarvion osalta.

Viisi sitovaa tavoitetta jäi toteutumatta. Ylläpito-kustannukset ylittivät tavoitteen seuraavissa kolmessa yhtiössä: Oy Helsingin Asuntohankinta Ab, Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Kortukiasunnot ja Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat. Kaksi muuta toteutumattomaa tavoitetta liittyivät Kiinteistö Oy Kaapelitalon Tanssin talo -hankkeen ja Kiinteistö Oy Myllypuron kampuksen rakentamishankkeen toteuttamiseen suunnitelmien mukaisesti. Kaupunginvaltuusto hyväksyi tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden poikkeamat 13.3.2019.

Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2018 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 75 prosenttia. Tarkastuslautakunnan arvio poikkesi tilinpäätöksestä kaupunginkanslian yhden tavoitteen osalta, jossa tavoitteen toteutumista kuvaava mittari ei ollut yhdenmukainen tavoitteen kanssa.

Tytäryhteisöille asetetuista sitovista tavoitteista toteutui 70 prosenttia. Stadion-säätiön sitova tavoite ilmoitettiin toteutuneeksi tilinpäätöksessä. Arvioinnissa sen toteutumista ei kuitenkaan voitu todentaa, koska tavoitteita asettaessa voimassa ollutta aikataulusuunnitelmaa ei ollut käytettävissä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

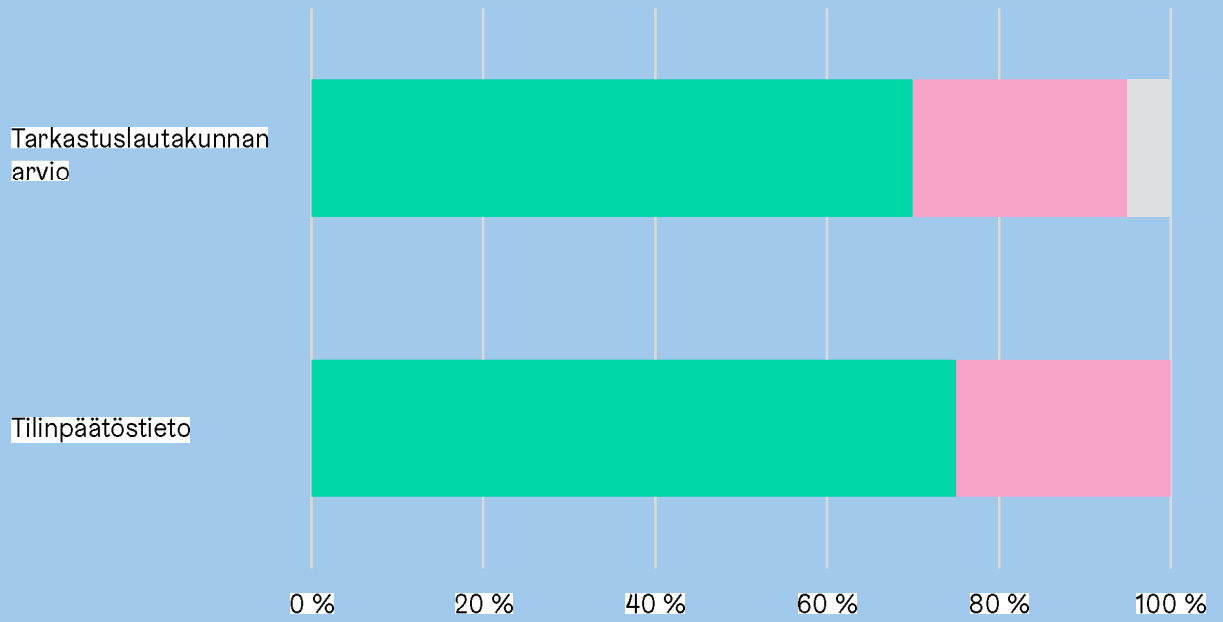
kaupunginkanslian tulee

- jatkossa kiinnittää huomiota siihen, että sitovan tavoitteen mittari vastaa asetettua sitovaa tavoitetta.
- tavoitetta asettaessa määritellä, mihin suunnitelmaan toteumaa verrataan, kun sitovaksi tavoitteeksi määritellään suunnitelman mukainen toteutus.

Tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2018

Kuvio 5

- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voida todentaa



Toiminnan ja talouden arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti



Talous

3.1

Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

Menokasvu pysyi strategian mukaisessa tavoitteessa

Kaupunkistrategian mukaan kokonaistuottavuuden 0,5 prosentin vuotuisella nousulla katetaan osa väestönlisäyksen aiheuttamasta toimintamenojen lisästarpeesta. Talousarvion 2018 mukaan tämä tavoite lasketaan siten, että huomioidaan kaupungin väestöennusteen mukainen vuosittainen väestönkasvu ja peruspalveluiden hintaindeksin mukainen kustannustason muutos vähennettynä kokonaistuottavuuden vuotuisella 0,5 prosentin nousulla. Taulukosta 3 nähdään, että menokasvu olisi saanut olla 2,17 prosenttia, ja kun kasvu jäi kahteen prosenttiin, strategian tavoite saavutettiin. Arviointia varten saatujen tietojen mukaan kaksi prosenttia on arvio, koska vuoden 2017 vertailutiedot ovat organisaatiomuutoksen johdosta vain seitsemältä kuukaudelta. Strategiatavoitteen laskennassa eivät ole mukana liikelaitokset eivätkä rahastot. Nettobudjetoitujen talousarviokohtien osalta huomioidaan toimintakatteen muutos.

Talousarviossa 2018 ilmoitettiin väestöennusteen mukaiset ”kaupunkistrategian tavoitteen laskennassa käytettävät väestönkasvuprosentit” vuosille 2018, 2019 ja 2020. Tavoitteen laskennassa kaupunginkanslia kuitenkin käyttää edellisen vuoden toteutunutta väestönkasvuprosenttia sen vuoksi, että kustannuksia alkaa aiheutua vasta sitten, kun väestönkasvu on jo toteutunut. Kanslian valitsemaa laskentatapaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, mutta sen tulisi ilmetä sekä talousarviossa että tilinpäätöksestä. Tilinpäätöksessä ei esitetä taulukossa 3 mainittuja väestönkasvuprosenttia ja kustannustason muutosta.

Kokonaisuutena toimintamenojen kasvu oli 2,8 prosenttia. Talousarvion mukaiset käyttömenot alittuivat noin 52 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2018 talousarvion käyttötalousosassa oli yhteensä 25 sitovaa määrärahaa tai toimintakatetta. Niistä 20 eli 80 prosenttia toteutui joko

budjetoitua mukaisena tai budjetoitua paremmin. Yhden talousarviokohdan osalta ylitysoikeus perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen siirtymiseen. Muiden neljän osalta kaupunginvaltuusto myönsi ylitysoikeuden tai toimintakatteen alitusoikeuden 13.2.2019. Poikkeamista euromääräisesti suurin, 8,6 miljoonaa euroa, tapahtui talousarviokohdan ”rakennukset” toimintakatteessa. Prosentuaalisesti suurin poikkeama oli talousarviokohdan ”Apotti ja sote- ja maakuntauudistus” toimintakatteen alittuminen 43 prosentilla (1,3 miljoonalla eurolla) Apotin ennakoitua suurempien menojen johdosta.

Verotulot ovat kehittyneet hyvin (1,1 % edellisestä vuodesta) siihen nähden, että veroprosenttia laskettiin vuodelle 2018. Verotulot olivat 3,4 miljardia euroa, josta kunnallisveron osuus oli 2,6 miljardia euroa. Yhteisöveron tuotto oli 575 miljoonaa ja kiinteistöveron 261 miljoonaa euroa.

Investointimäärärahoista käytettiin vain 74 prosenttia

Kuviosta 6 nähdään, että vuonna 2018 investointeihin oli käytettävissä yhteensä 694 miljoonaa euroa kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien, ilman liikelaitoksia. Toteutuneet investointimenot olivat 516 miljoonaa euroa eli käytettävissä olleista investointimäärärahoista vain 74 prosenttia käytettiin. Investointien toteutusprosentti oli erityisen alhainen vuonna 2015, jolloin vain 68 prosenttia investointimäärärahoista käytettiin. Sen jälkeen tilanne parantui ja vuonna 2017 jo 81 prosenttia investointimäärärahoista käytettiin. Vuonna 2018 investointien toteuttamisessa oli jälleen viiveitä niin paljon, että neljännes investointeihin käytettävissä olleista määrärahoista jäi käyttämättä. Kuviossa 6 määrärahat on esitetty vuoden 2018 hintatasossa.

Investointiosassa oli yhteensä 21 sitovaa määrärahaa. Niistä 13:n osalta talousarviomääräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (62 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli kahdeksan ja ylitykset perustuivat edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettäviin ylitysoikeuksiin.

Kaupunkistrategian mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2018, %

Taulukko 3

	Toteuma
Väestönkasvu ¹	+1,27
Peruspalvelujen hintaindeksin muutos	+1,4
Tuottavuuden parantamistavoite: puolen prosentin vähennys	-0,5
Kaupunkistrategian tavoitteen sallima käyttömenojen reaalikasvu	+2,17
Toteutunut menojen muutos	+2,0 (arvio)

Helsingin kaupungin liikelaitosten tunnuslukuja tilikaudelta 2018, teur

Taulukko 4

Liikelaitos	Liikevaihto	Liikeylijäämä	Tilikauden ylijäämä	Peruspääoman tuotto	Investointimenot
Liikenneliikelaitos (HKL)	200 456	35 406	2 809	8 442	107 159
Palvelukeskus	110 561	7 426	7 345	80	71
Rakentamispalveluliikelaitos (Stara)	232 101	7 337	5 384	1 944	1 921
Taloushallintopalvelu (Talpa)	28 262	90	34	56	114
Työterveys Helsinki	16 718	875	835	40	0

Vuosikatteen riittävyys ja eräitä tunnuslukuja 2016–2018

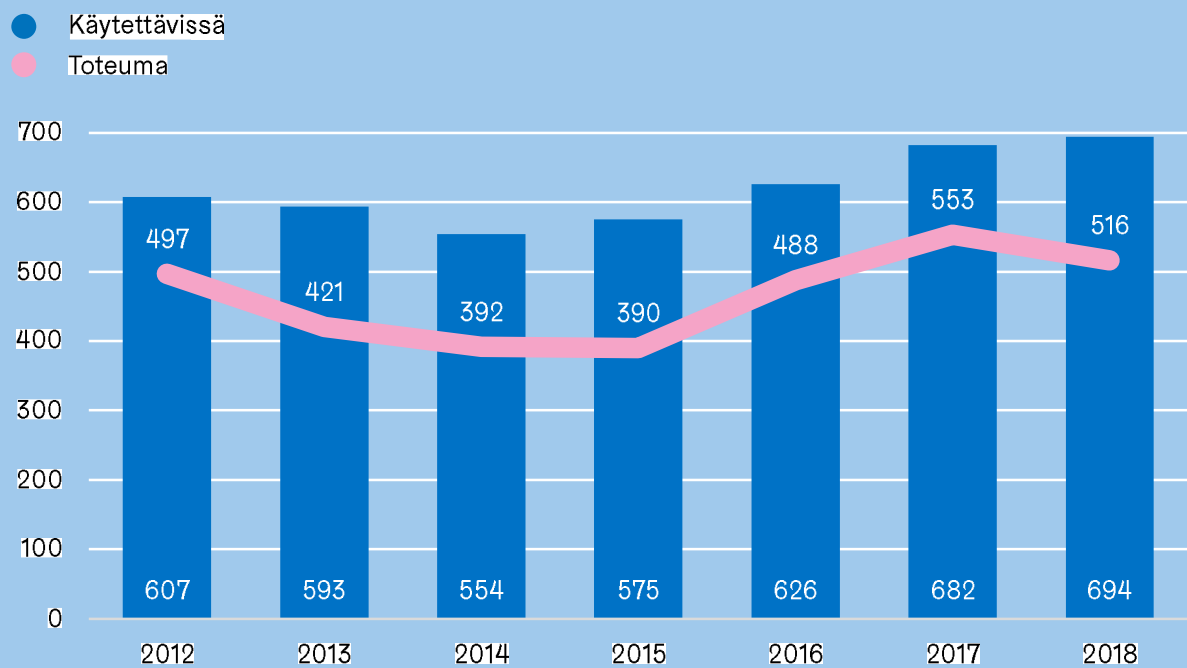
Taulukko 5

	2016	2017	2018
Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)	239	236	217
Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)	193	197	175
Investointien tulorahoitusprosentti (emo)	125	137	123
Investointien tulorahoitusprosentti (konserni)	88	103	80
Lainanhoitokate	2,4	4,7	6,3
Kassan riittävyys, päivää	79	99	91
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, meur	-158	184	410

¹ Menokasvutavoitteen määrittelyssä käytetty väestönkasvun toteuma on vuodelta 2017.

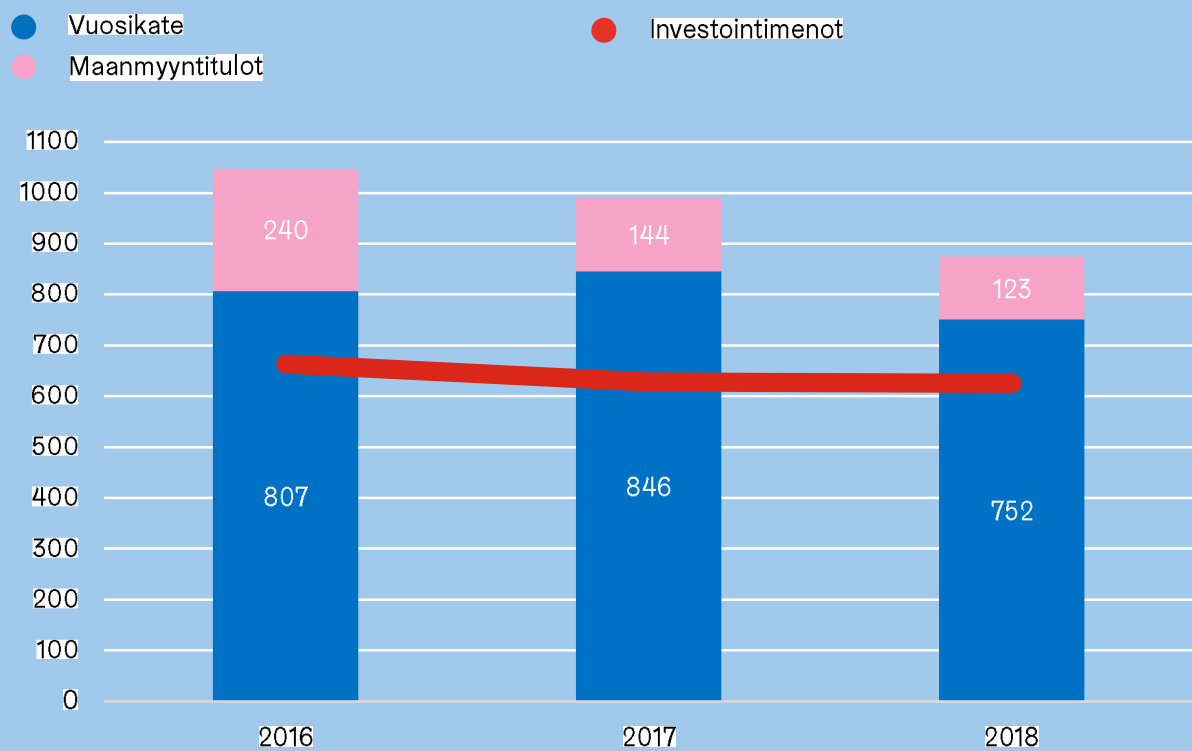
Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2012–2018, ilman liikelaitoksia, meur (kiintein hinnoin)

Kuvio 6



Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2016–2018, sisältäen liikelaitokset, meur (kiintein hinnoin)

Kuvio 7



Liikelaitokset saavuttivat taloudelliset tavoitteensa

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli kaksi taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta, jotka toteutuivat. HKL:n sitovana tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla, ja toteuma oli 2,8 miljoonaa euroa. Taloushallintopalvelu Talpan sitovana tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään 30 000 euroa, ja toteuma oli noin 34 000 euroa.

Liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki viisi liikelaitosta saavuttivat asetetun tavoitteen. Taulukossa 4 on kuvattu peruspääoman tuoton lisäksi liikevaihto, liikeylijäämä ja tilikauden ylijäämä sekä vuoden 2018 investointimenot. HKL:n tilikauden ylijäämä on olennaisesti liikeylijäämää pienempi, koska peruspääoman tuoton lisäksi infrakoron palautus kaupungille ja lainakorot ovat suuria eriä. Liikeylijäämästä (35,4 miljoonaa euroa) jäi rahoituserien jälkeen tilikauden ylijäämäksi 2,8 miljoonaa euroa.

3.2 Talouden tunnuslukujen kehitys

Vuonna 2018 bruttokansantuotteen volyymi kasvoi 2,3 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen (15.3.2019) mukaan. Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden (13.2.2019) mukaan Manner-Suomen kuntien vuosikate heikkeni ja lainakanta kasvoi edelliseen vuoteen nähden. Helsingin kaupungin taloustilanne oli edelleen hyvä vuonna 2018, vaikka heikkenikin hieman edellisestä vuodesta. Toimintakate toteutui suunniteltua parempana. Tulorahoitus riitti kattamaan investointitason.

Tuloslaskelmassa tilikauden tulos on kirjanpidollinen luku, kun taas vuosikate ilmaisee todellista, käyttötaloudesta yli jäävää rahamäärää. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Rahoituslaskelma osoittaa kuluvan vuoden rahavirran.

Tulorahoitus on pysynyt hyvänä

Vaikka vuosikate aleni edellisestä vuodesta muun muassa veroprosentin alentamisen vuoksi, se on

riittänyt investointien kattamiseen hyvin (kuvio 7). Maanmyyntitulot toteutuivat talousarviota suurempana. Merkittävimmät tulot saatiin Kalasataman ja Jätkäsaaren asuntotonttien myynnistä.

Taulukosta 5 havaitaan, että emokaupungin vuosikate on ollut poistotasoon nähden yli kaksinkertainen ja investointien tulorahoitus on ollut erittäin hyvä vuosina 2016–2018. Konsernissa vastaavat tunnusluvut olivat emokaupunkia heikommat, mutta kuitenkin hyvällä tasolla. Vuonna 2017 siirryttiin kirjauskäytäntöön, jossa vuosikatteeseen sisältyy aiemmin satunnaisiin eriin kirjattu maan ja rakennusten myyntien voitto. Vuoden 2016 luvut on muutettu vertailukelpoisiksi.

Lainanhoitokate on parantunut. Kassan riittävyys hieman heikkeni edellisvuodesta, mutta on edelleen hyvä. 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. Vuosina 2017 ja 2018 toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta oli positiivinen.

Lainakanta aleni

Kaupunkistrategian mukaan kokonaisinvestoinnit mitoitetaan tasolle, joka kyetään rahoittamaan strategiakaudella tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden kasva. Kaupungin talousarviossa 2018 todetaan, että siten lainakanta voi euromääräisesti kasvaa noin 45 miljoonalla eurolla kolmen vuoden taloussuunnitelmakauden aikana.

Taulukosta 6 havaitaan, että emokaupungin lainakanta on laskenut vuoden 2015 jälkeen joka vuosi. Myös asukasta kohden laskettu lainakanta on laskenut, eli strategian tavoite tulorahoituksen riittävydestä täyttyy hyvin. Konsernin lainakanta on pysynyt korkeana.

Emokaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on laskenut vuoden 2015 jälkeen (kuvio 8). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on laskenut lukuun ottamatta vuotta 2017. Emokaupungin ja konsernin omavaraisuusasteet ovat pysyneet melko vakaina.

Johtopäätökset

Kaupungin talous on edelleen vahva. Pitkääikäisen velan määrä on saatu emokaupungissa laskemaan korkeasta investointitasosta huolimatta.

Rahoituksen tunnuslukuja vuosina 2014–2018, meur

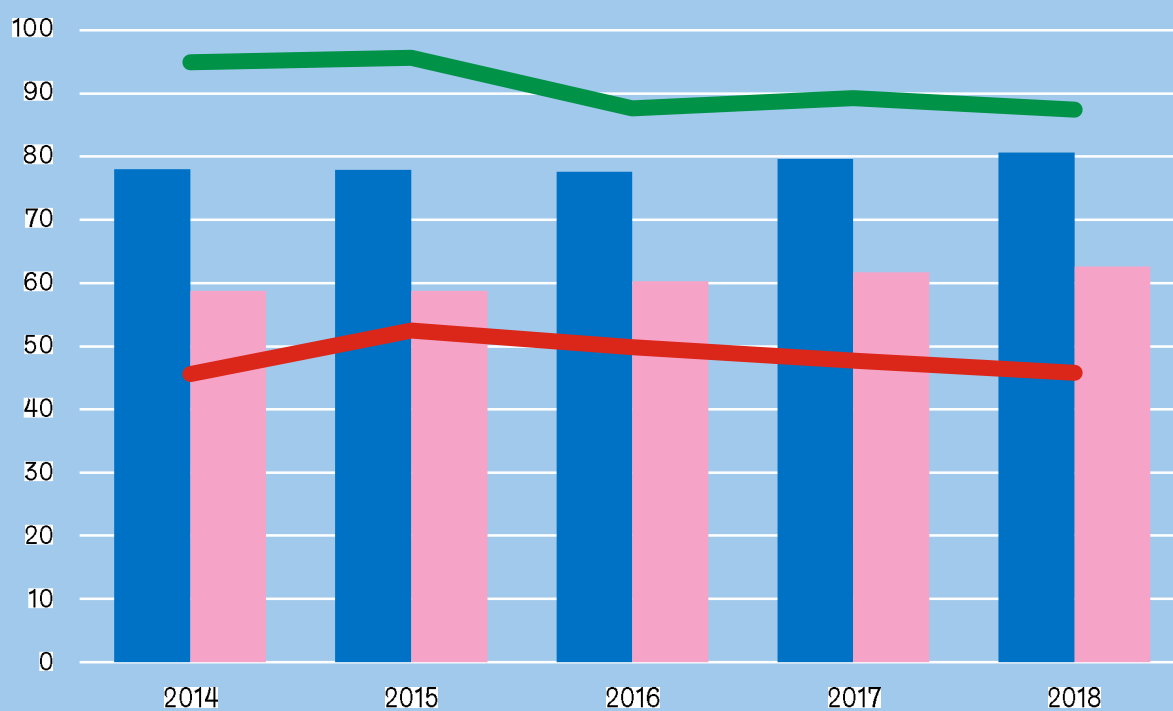
Taulukko 6

	2014	2015	2016	2017	2018
Lainakanta 31.12.	1 569	1 582	1 371	1 206	1 100
Lainakanta euroa/asukas	2 521	2 518	2 157	1 871	1 693
Ottolainojen korot	17	18	15	14	13
Pitkäaikaisten lainojen lyhennykset	275	117	321	165	106
Konsernin lainakanta	4 941	5 011	4 940	4 985	4 984
Konsernin lainasaamiset	472	476	479	480	478

Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2014–2018, prosenttia

Kuvio 8

- Omavaraisuusaste (kaupunki)
- Omavaraisuusaste (konserni)
- Suhteellinen velkaantuneisuus (kaupunki)
- Suhteellinen velkaantuneisuus (konserni)



Menokasvussa saavutettiin strategian mukainen tuottavuustavoite. Tilinpäätöksen perusteella on kuitenkin vaikea muodostaa käsitystä siitä, millä perusteilla strategian menokasvutavoitteen toteutumista on arvioitu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- ilmoittaa talousarviossa todelliset menokasvutavoitteen laskennassa käytettävät oletukset ja esittää tilinpäätöksessä tavoitteen toteutumisen perusteet nykyistä läpinäkyvämmiin.

3.3

Tontinluovutuksen taloudelliset vaikutukset



Onko kaupungin luovuttamien tonttien hinnoittelu läpinäkyvä ja kaupungin taloudellisen edun mukaista?



Hinnoittelu ei ole läpinäkyvä. Vaparaahoitteisen asuntotuotannon hintakilpailut edistäisivät kaupungin taloudellista etua.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko kaupungin vapaa-rahaoitteiseen tuotantoon luovuttamien tonttien hinnoittelu läpinäkyvä ja kaupungin taloudellisen edun mukaista. Pääkysymys jakaantui kolmeen osakysymykseen: Ovatko kaupunkiympäristön toimialan esittämät hinnoittelun perusteet läpinäkyviä ja vastaavatko ne markkinatilannetta, ovatko kaupunkiympäristön toimialan käyttämät hinnoittelumenetelmät optimaalisia kaupungin taloudellisen edun kannalta, ja onko tekijöitä, jotka rajoittavat tonttien ostajien määrää ja siten mahdollisesti rajoittavat kilpailua.

Kaupunkistrategiasta johdettavia, maapolitiikkaan vaikuttavia teemoja ovat muun muassa kaupungin investointien rahoittaminen tulorahoituksella sekä kaupungin toiminnan avoimuus, nopeus ja ketteruus. Kaupungin maanmyynnistä ja -vuokraamisesta saamat tulot ovat merkittäviä.

Arviointiaineistona käytettiin kaupunkiorganisaat-

tion päätöksiä, haastatteluja kaupunkiympäristön toimialalla, sähköpostitiedusteluja kaupunkiympäristön toimialalle ja ulkopuolisille asiantuntijoille, Aalto-yliopiston tutkijoiden raporttia sekä kaupunkiympäristön toimialan toimittamaa tontinluovutuksiin liittyvää materiaalia.

Tontteja varataan vain vähän hintakilpailuilla

Maapolitiikka koostuu toimenpiteistä, jotka liittyvät maanhankintaan ja luovutukseen. Keskeisinä tavoitteina ovat edellytysten luominen kaupungin kehittymiselle ja strategisten tavoitteiden toteuttaminen. Helsingissä erityisen merkittävä tavoite on asuntotuotannon määrän pitäminen korkealla tasolla. Nykyiset käytännöt tonttien varaamisessa, luovuttamisessa ja hinnoittelussa perustuvat vuosien saatossa kehittyneisiin käytäntöihin ja eri aikoina tehtyihin osapäätöksiin.

Ennen luovutusta tontit varataan. Kaupungilla on useita eri menettelyitä, joilla varauksen voi tehdä. Noin kerran vuodessa järjestetään niin sanottu yleinen asuntotonttihaku. Tällöin kaupunki julistaa haettavaksi useita tontteja. Haku on tarkoitettu pääsääntöisesti ammattimaisille rakennuttajille ja rakentajille. Osa tonteista varataan laatu- tai hintakilpailulla luovutettavaksi. Laatu- ja hintakilpailun tarkoitus on muun muassa edistää asuntorakentamisen kaupunkikuvaa, hintakilpailun tavoitteena on puolestaan saada paras mahdollinen myyntihinta.

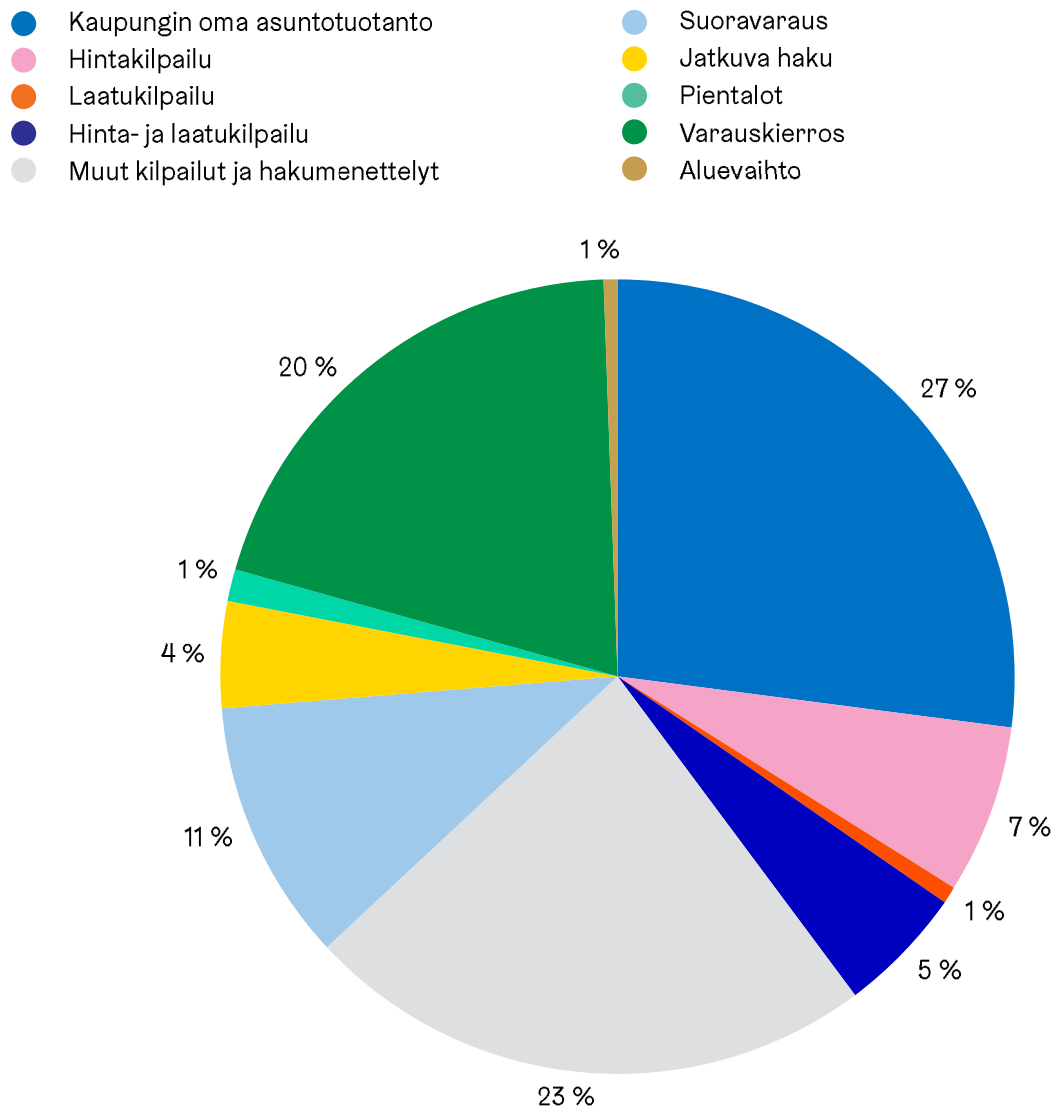
Osa asuntotonteista varataan suoravarauxsin rakennuttajien ja rakentajien oma-aloitteisesti toimittamien varaushakemusten ja niitä seuraavien neuvottelujen perusteella. Ilmoittautumismenettelyt ovat yleisiä varauskierroksia suppeampia ja näitä täydentäviä. Jatkuvassa tonttihaussa voidaan hakea tontteja, jotka ovat jo aiemmin sisältyneet yleiseen tontinvarauskierrokseen, mutta joille ei ole löytynyt varaajaa. Tontteja varataan myös ilman yleistä hakua kaupungin omaan tuotantoon kaupunkiympäristön toimialan Asuntotuotanto-palvelulle. Yritystontteja koskevat pääosin samat ohjeet ja periaatepäätökset kuin asuntotontteja.

Vuosina 2014–2018 kaupunki on varannut tontteja asumiseen rakennusoikeuden määrällä tarkasteltuna kuvion 9 osoittamalla tavalla. Luvut ovat suuntaa antavia. Kaikkiaan asuntorakennusoikeutta on luovutettu ajanjaksolla hieman vajaat kaksi miljoonaa kerrosneliometriä. Lukuihin sisältyy sekä vapaa-rahaoitteinen että säännelty tuotanto.

Asuntotuotanto-palvelulle suoraan varaaminen,

Varaustapojen osuudet asuntotuotantoon varatusta kerrosalasta vuosina 2014–2018, prosenttia

Kuvio 9



yleinen varauskierros ja muut kilpailu-, haku- ja ilmoittautumismenettelyt ovat yleisimpiä varaustapoja. Puhtailla hintakilpailuilla on varattu noin seitsemän prosenttia rakennusoikeudesta ja hinta- ja laatukilpailun yhdistelmällä noin viisi prosenttia rakennusoikeudesta.

Hinnoittelu on pääosin ei-julkista

Tontinvuokran laskemisen perustana käytetään tontin laskennallista pääoma-arvoa, joka määritetään tontin rakennusoikeuden ja rakennusoikeuden yksikköhinnan perusteella. Tontin laskennallinen arvo lasketaan tontin rakennusoikeuden, kaupunginvaltuuston päättämän rakennusoikeu-

den yksikköhinnan (euroa/kerrosneliömetri) ja elinkustannusindeksin perusteella. Vuokrausperusteiden määrittäminen tapahtuu kokonaisarviointina, jossa valmistelija muodostaa muun muassa tontin sijaintiin ja ominaisuuksiin liittyvillä perusteilla ehdotuksen vuokrausperusteeksi. Tontin vuokraamisessa ei pyydetä kohteesta ulkopuolisen arvioijan hinta-arviota, mutta konsulttien laatimia hintavyöhykekarttoja ja alueen tonteista tehtyjä muita arvioita voidaan hyödyntää. Maanvuokran vuokrausperusteissa pyritään noudattamaan kohtuullisuutta ja varovaisuutta ja välttämään tontinluovutusta hidastavan ylihinnoittelun riskiä.

Myytäessä tontin arvoon vaikuttavat samat seikat

kuin vuokratessakin. Myyntiprosessissa myyntiperusteen määräytyminen eroaa kuitenkin vuokrausprosessista. Helsingin kaupunki myy tonttimaansa käyväällä hinnalla. Käyväällä hinnalla tarkoitetaan tontin todennäköistä kauppahintaa tilanteessa, jossa se olisi tontin luonne huomioon ottaen ollut riittävän pitkään markkinoilla ja markkinoitu asianmukaisesti. Valmisteltaessa tonttien ja rakennettujen kiinteistöjen suoramyynnejä eli myyntiä ilman hintakilpailua kohteesta teetetään aina erillinen ulkopuolisen asiantuntijan arviokirja. Tämä koskee myös vuokrauksia osto-oikeudella, mikäli osto-oikeuden hintataso määritellään maanvuokrasopimuksessa sekä myytäessä jo vuokrattuja tontteja. Neuvottelut asiakkaan kanssa käydään Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit-palvelun oman sisäisen ohjeen mukaisesti. Lopullinen myyntiperuste ei saa alittaa alinta käypää hintaa.

Arvioinnissa tarkasteltiin kymmentä vuosina 2017–2019 tehtyä päätöstä vuokra- ja myyntiperusteista sekä tonttien vuokraamisesta ja myymisestä. Tonttien vuokraus- ja myyntipäätöksien esittelyteksteissä voidaan perustella vuokra- ja myyntiperusteen hintaa eri tavoin, mutta hintaan johtanutta kaupunkiympäristön valmistelumateriaalia tai ulkopuolisten konsulttien arviokirjoja tai hintavyöhykekarttoja ei julkaista. Myynti- ja vuokraperuste eli laskennallinen hinta kerrotaan esittelyteksteissä pääsääntöisesti. Perusteet ja niiden liittyminen toisiinsa voivat asiaan perehtymättömälle olla vaikeaselkoisia. Kerrosneliömetrin hintaan vaikuttavia tekijöitä esitetään päätöksissä vaihtelevasti. Kilpailujen sekä hakemus- ja ilmoitusmenettelyjen kulkua selostetaan yleensä varsin kattavasti.

Yhdessä tarkemmin tarkastellussa tapauksessa vuodelta 2017 tontin myyntiä perusteltiin sillä, että kauppahinta ja kiinteistövero ovat yhteenlaskettuna suuremmat kuin vuokratulojen nykyarvo 50 vuoden ajalta seitsemän prosentin diskonttorolla. Laskelman oli tehnyt auktorisoitu kiinteistöarvioitsija noudattaen kiinteistöarvioinnissa normaalisti noudatettuja laskentamalleja. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan kiinteistökaupoissa ei käytetä aina samaa diskonttokorkoa vaihtoehtojen vertailuun. Koron määrittelyyn vaikuttaa tarkastelunäkökulman valinta kiinteistöarvioinnin ja kaupunkitaloudellisen näkökulman välillä. Asiaan tarkkaan perehtymättömälle ei ole lainkaan selvää, millä perusteilla diskonttokorko valitaan eri tilanteissa.

Tutkijat suosittelevat hintakilpailua

Aalto-yliopiston taloustieteiden laitos on tehnyt vuonna 2018 raportin Helsingin kaupungin asunto-

tonttien luovutuksesta. Aallon tutkijoiden mukaan yksittäisen tontin tarkkaa arvoa ei voi päätellä muuten kuin myymällä se tarjouskilpailulla. Tontin myynti hallinnollisesti määritettyyn hintaan, vaikka arvio perustuisi parhaaseen mahdolliseen asiantuntemukseen, johtaa lähes varmasti virhearvion verrattuna tarjouskilpailun avulla selviävään markkinahintaan. Jos arvioitu hinta on liian korkea, jää tontti myymättä ja rakentuminen hidastuu. Jos arvioitu hinta on markkinahintaa matalampi, tarkoittaa se tarpeetonta varallisuuden siirtoa kaupungilta yksityiselle toimijalle. Hintakilpailussa myös hinnoittelun perusteet ovat läpinäkyviä ja ymmärrettäviä.

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan esimerkiksi henkilöresurssit rajaavat työläiden kilpailujen järjestämistä ja johtavat myös isojen kokonaisuuksien luovuttamiseen. Kaupungin tontteihin liittyvässä markkinoinnissa on myös parannettavaa.

Kilpailua tonteista rajoittavat erilaiset määräykset varsinkin kaavoituksessa

Aalto-yliopiston tutkijoiden mukaan periaatteessa kaikki tontin käyttöön kaavamääräyksillä ja sopimusehdoilla liittyvät rajoitukset ja määräykset voivat nostaa kustannuksia ja rajoittaa halukkaita ostajia ja siten rajoittaa kilpailua. Kilpailullisten markkinoiden kannalta on tärkeää, että kaupunki kohtelee kaikkia tonttien ostajia uskottavan tasapuolisesti.

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan merkittävimpiä kaavasta johtuvia rajoitteita, jotka nostavat kustannuksia ja rajaavat potentiaalisia kilpailijoita, ovat autopaikkavaatimus, rakennuksen massoittele ja liiketilat. Toisaalta maankäytön tavoitteena on rakentaa hyvää kaupunkia, ei minimoida kustannuksia ja maksimoida tonttituloa, joten osa ulkoisvaikutuksista on huomioitava kaavassa. Ulkoisvaikutuksia voivat olla hyödyt ja haitat lähialueen asukkaille. Myös luovutettavan kokonaisuuden koko rajaa potentiaalisia tontin ostajia. Mitä isompi hanke, sitä vähemmän on mahdollisia toteuttajia.

Uudet tontinluovutuslinjaukset edistävät avoimuutta ja kaupungin taloudellista etua

Kaupunginhallitus hyväksyi 1.4.2019 uudet Helsingin tontinluovutusta koskevat linjaukset. Yksi keskeinen muutos on avoimuuden lisääminen, mihin pyritään useilla tavoilla. Tontinluovutusta koskevat periaatteet käsitellään ensimmäistä kertaa koko-

naisuutena. Hintakilpailujen määrää lisätään sääntelemättömään asuntotuotantoon luovutettavilla tonteilla. Uusilla linjauksilla pyritään myös tehostamaan maaomaisuuden taloudellista ja muutoin tehokasta käyttöä. Tonttien markkinaehtoisesta hinnoittelusta tulee pääsääntö ja hintakilpailuja lisätään.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että tonttien hinnoittelu ei ole läpinäkyvää eikä kaikilta osin kaupungin taloudellisen edun mukaista.

Tonttien hinnoittelua ei voida pitää avoimena. Asiaan perehtymättömälle hinnoittelusta julkisesti esitetyt tiedot ja laskentatavat voivat vaikuttaa vaikeaselkoisilta. Myös tilanteissa, joissa myynti- ja vuokrausvaihtoehtoja vertaillaan, käytettyjen laskentaperiaatteiden perustelut ja oletukset olisi tarpeen esittää selkeämmin. Hinnoittelun perusteet vastaavat markkinatilannetta silloin, kun tontit luovutetaan hintakilpailulla. Muissa tapauksissa hinta on ulkopuoliseen arvioon tai valmistelijan näkemykseen perustuva käypä hinta, joka ei ole sama kuin markkinahinta.

Kaupunkiympäristön toimialan käyttämät hinnoittelumenetelmät eivät ole optimaalisia kaupungin taloudellisen edun kannalta. Aalto-yliopiston tutkijoiden mukaan hintakilpailu on yksiselitteisesti selkein tapa saada selville tontin tarkka arvo. Hallinnollisesti asetettu hinta voi johtaa tontin myymättä jäämiseen, jos hinta on liian korkea, ja tarpeettomaan kaupungin varallisuuden luovuttamiseen, jos hinta on liian matala. Hintakilpailussa myös hinnoittelun perusteet ovat läpinäkyviä ja ymmärrettäviä. Hintakilpailun voi halutessaan järjestää niin tontin myynnistä kuin vuokrauksestaakin. Hintakilpailujen osuus Helsingissä varatusta asuntokerrosalasta oli vuosina 2014–2018 alle kymmenen prosenttia. Toisaalta Helsingin maapolitiikkaan ja tontinluovutukseen liittyy myös monia muita tärkeitä tavoitteita kuin taloudellinen etu. On tuskin realistista, että

kaikki Helsingin omistamat tontit luovutettaisiin hintakilpailulla. Korkean asuntotuotantotavoitteen saavuttamiseksi tontinluovutuksen työkaluihin tarvitaan paljon vaihtoehtoja.

On monia tekijöitä, jotka rajaavat tontin ostajien määrää. Suoraan tontinvaraus- ja luovutuskäytäntöihin liittyviä tekijöitä ovat tontinluovutuksen linjausten selkeys ja tasapuolisuus sekä luovutettavien kohteiden koko. Kilpailua voivat myös rajoittaa resurssien puute kilpailujen järjestämiseen sekä puutteellinen markkinointi. Kaavasta tulevat määräykset voivat nostaa huomattavasti kustannuksia ja rajata potentiaalisia kilpailijoita. Koska tavoitteena on kuitenkin myös rakentaa laadukasta kaupunkiympäristöä, on tarkoituksenmukaista ottaa jotkin ulkoisvaikutukset huomioon kaavassa.

Päätöksenteossa olevat uudet tontinluovutuksen linjaukset vastaavat moniin nykyisten käytäntöjen puutteisiin. Tontinluovutuksen linjausten avoimuus ja selkeys todennäköisesti paranevat. Kaupungin taloudellinen etu tulee aiempaa paremmin huomioiduksi, kun hintakilpailujen määrää lisätään ja markkinaehtoinen hinnoittelu korostuu. Toisaalta hintakilpailuja lukuun ottamatta hinnoittelun perusteet jäävät edelleen osin läpinäkyvämmiksi. On myös vielä epäselvää, pystytäänkö hintakilpailujen käyttöä laajentamaan tavoitellusti.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- parantaa tonttien hinnoittelun ja laskentaperiaatteiden avoimuutta ja selkeyttä edelleen uusien tontinluovutuslinjausten hyväksymisen jälkeen. Myös myynnin ja vuokraamisen vertailun laskentaperiaatteita tulee selkeyttää.
- varmistaa uusien tontinluovutuslinjausten toteutus siten, että sekä kaupungin taloudellinen etu että asuntotuotannon tavoitteet tulevat otetuksi huomioon.



Strategia ja johtaminen

4.1

Palkitsemisen yhdenmukaisuus ja tasa-arvoisuus



Ovatko kaupungin henkilöstön palkitsemisen käytännöt yhdenmukaisia ja tasa-arvoisia?



Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät ja aineistot eivät ole riittävät perusteettomien palkkaerojen havaitsemiseen.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko palkitsemisen käytäntöjen kaupunkitasoinen ohjaus riittävää. Arvioinnissa selvitettiin, onko henkilöstöpoliittinen ohjaus riittävää varmistamaan, että palkitsemisjärjestelmää sovelletaan ja tehtävien vaativuutta arvioidaan yhdenmukaisesti eri toimialoilla ja ettei näissä esiinny sukupuoleen liittyviä eroja.

Palkitsemisen kokonaisuus on osa henkilöstöpolitiikkaa. Kaupunkistrategia 2017–2021 linjaa, että kaupunkia johdetaan ja henkilöstöpolitiikkaa toteutetaan eettisesti, vastuullisesti ja kestävästi. Sukupuolten tasa-arvo on määritelty läpäiseväksi periaatteeksi kaikessa kaupungin toiminnassa.

Helsingin kaupunki on Suomen suurin työnantaja 37 656 työntekijällään. Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen vakinaisen ja määräaikaisen henkilöstön kokonaispalkkasumma oli noin 1,4 miljardia euroa vuonna 2018.

Arvioinnissa haastateltiin kaupunginkanslian henkilöstöosaston johtoa ja asiantuntijoita. Aineistona olivat myös kaikkien toimialojen, liikelaitosten ja kaupunginkanslian henkilöstöhallintoyksiköiden vastaukset sähköpostitiedusteluun sekä 28 vastausta 36:lle eri työehtosopimusaloja edustavalle pääluottamusmiehelle lähetettyyn kyselyyn. Palkitsemisjärjestelmään liittyvästä sukupuolten tasa-arvosta pyydettiin ja saatiin vastaus myös kaupungin tasa-arvotoimikunnalta.

Lisäksi aineistona käytettiin vuoden 2017 palkkakartoituksen kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta (KVTES) koskevaa osaa sekä kaupungin palkitsemisjärjestelmään ja sukupuolten tasa-ar-

voon liittyviä ohjeita, linjauksia ja kuvauksia.

Aineistot ja tietojärjestelmät eivät tue palkitsemisen seurantaa

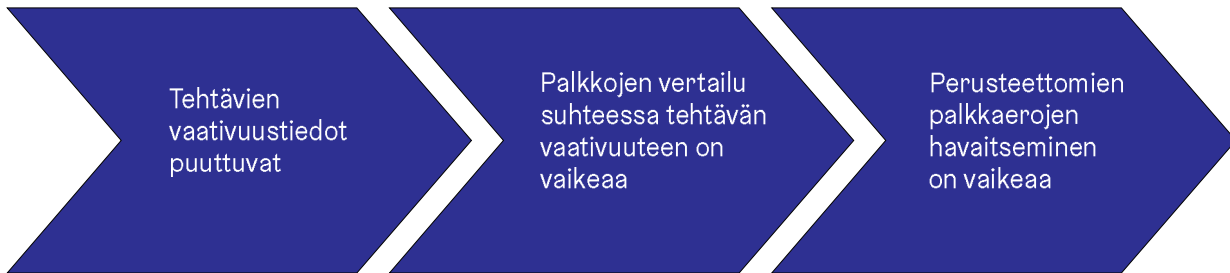
Kanslia seuraa palkitsemisjärjestelmän yhdenmukaista ja tasa-arvoista soveltamista kaupunkitasolla ajamalla säännöllisesti vertailutietoja palkkajärjestelmästä. Myös toimialoilla ja liikelaitoksilla on omalta osaltaan vastuu palkitsemisen seuraamisesta ja palkkaepäkohtien korjaamisesta. Palkkatiedot saadaan tietojärjestelmästä tehtäväryhmittäin tai palkkahinnoittelukohdittain. Palkkahinnoittelu- ja tehtäväryhmiin saattaa kuulua vaativuudeltaan hyvinkin erilaisia tehtäviä. Tiedot tehtävien vaativuusluokituksista kuitenkin puuttuvat järjestelmästä. Tällöin palkkojen vertailu suhteessa tehtävän vaativuuteen ei onnistu (kuvio 10).

Palkkavertailuja tehdään paljolti manuaalisesti, Excel-tiedostoja ja henkilöstöhallinnon järjestelmän tietoja yhdistellen. Tehtäväkuvauksille ei ole yhtenäistä järjestelmää. Vuoden 2017 uudistusta edeltäneen organisaation jäljiltä tehtäväkuvauksia puuttuu tai ei tiedetä, missä niitä on.

Kaupunki on valmistellut vuodesta 2010 asti HR-tietojärjestelmähanketta. Hankkeessa on esimerkiksi tarkoitus kehittää nykyisin käytössä olevaa henkilöstötietojärjestelmää sekä hankkia uudet tietojärjestelmät tukemaan tehtävien vaativuuden arviointia ja tulos- ja kehityskeskusteluita. Hankkeen vuoden 2018 lopussa päivitetyn aikataulun mukaan henkilöstötietojärjestelmän uudet toiminnot ja henkilöstöhallintoon liittyvien tietojen koostettua raportointia parantavat järjestelmät saataisiin käyttöön vuoden 2020 kesään mennessä.

Kanslia varmistaa palkitsemisjärjestelmän yhdenmukaisuutta

Kanslian henkilöstöosasto pyrkii varmistamaan palkitsemisjärjestelmän yhdenmukaisen soveltamisen kaikilla toimialoilla ja liikelaitoksissa antamalla kaupunkiyhteistä ohjeistusta. Toimialojen, liikelaitosten ja Kanslian henkilöstöhallinnon pitivät ohjeistuksia pääsääntöisesti riittävinä, mutta osa kaipasi ohjeiden soveltamiseen tukea.



Kanslia on kehittänyt vuoden 2017 organisaatio-uudistuksen yhteydessä kaupunkiyhteistä HR-toimintaa. Kaupungin eri organisaatioiden henkilöstöhallinnon ja Kanslian henkilöstöosaston välistä yhteistyötä tehdään muun muassa pöydissä, jotka ovat henkilöstöhallinnon johdon tai asiantuntijoiden verkostoja. Tavoitteena on, että esimerkiksi palkkoihin liittyviä asioita suunnitellaan ja valmistellaan yhdessä, ja että henkilöstöpolitiikan linjaukset toteutuvat yhdenmukaisina kaikilla toimialoilla ja liikelaitoksissa. Esihenkilöillä on kuitenkin keskeinen rooli palkitsemisjärjestelmän soveltamisessa. Kaupungilla on noin 3 000–4 000 esihenkilöä eri kokoisissa organisaatioissa eri tasoilla. Tämä on haaste henkilöstöhallinnolle. Esihenkilöt toteuttavat kaupunkiyhtenäisiä ohjeita eri tavoilla.

Havaintojen mukaan osa toimialojen ja liikelaitosten henkilöstöhallinnosta koki, että palkkaukseen liittyvien asioiden valmistelu yhdessä Kanslian henkilöstöosaston kanssa ja se, että palkanmuutoksista tarvitaan henkilöstöjohtajan päätös, tekevät prosesseista raskaita ja aikaavieviä. Huomiot koskivat erityisesti tehtäväkohtaisten palkkojen määrittely- ja tarkistamisprosessia, jonka sujuvuudesta ja nopeudesta omalta osaltaan vastaavat myös kritiikkiä esittäneet toimialojen ja liikelaitosten henkilöstöhallinnon edustajat.

Tehtävien vaativuuden arviointiprosessi pyrkii yhdenmukaisuuteen

Tehtävien vaativuuden arviointiprosessin tuloksena on tehtäväkuvaus, tehtävän sijoittuminen vaativuusluokkaan ja tämän perusteella määrittyvä tehtäväkohtainen palkka. Tehtäväkohtaisen palkan osuus henkilöstön varsinaisesta palkasta on 85–90 prosenttia.

Tehtävien vaativuuden arviointia ei voi tehdä sa-

moilla kriteereillä eri työehtosopimusten piirissä oleville, koska kussakin työehtosopimuksessa on omat ohjeensa. Samasta syystä eri työehtosopimusten piirissä olevien palkat eivät myöskään ole keskenään vertailukelpoisia.

Kaupunginkansliassa on kaupunkitasoinen tehtävien vaativuuden arviointiryhmä, joka käsittelee sellaisia KVTES:iin liittyviä tehtäviä, joita esiintyy useilla eri toimialoilla tai liikelaitoksissa. Näin varmistetaan se, että eri toimialoille sijoittuvissa tehtävissä on yhdenmukainen tehtävien vaativuuden arviointi. Tämän ohella toimialoilla ja liikelaitoksissa on omia arviointiryhmiä.

Kanslia ja toimialat sekä liikelaitokset valmistelevat uudet tai tarkistettavat tehtäväkohtaiset palkat yhdessä ja näistä päättäminen on keskitetty henkilöstöjohtajalle. Tällä pyritään varmistamaan, ettei eri toimialojen ja liikelaitosten välille synny perusteettomia eroja.

Vanhan organisaation eri virastoissa oli erilaisia tapoja arvioida tehtävien vaativuutta, eikä käytäntöjä ole kaikilta osin vielä saatu yhtenäistettyä. Kaupunginkanslian vastuulla olleet kaikille yhteisten tehtävien vaativuuden arviointikartat ovat valmiita, mutta toimialojen ja liikelaitosten työ on eri vaiheissa. Osalla toimialoista ja liikelaitoksista arviointiryhmät eivät ole kokoontuneet lainkaan eikä arviointikarttoja ole laadittu. Erityisesti suurilla toimialoilla työ on hidasta ja vaativaa.

Arvioinnissa tehdyn kyselyn mukaan pääluottamusmiehet pitivät epäselvänä, millainen tehtävän vaativuuden muutos oikeuttaa palkankorotukseen. Kaupunginkanslian mukaan vaativuuden muutoksella voi olla palkkavaikutus, jos tehtävässä tarvitaan enemmän osaamista tai siihen liittyy enemmän vastuuta tai vaikuttavuutta. Lisäksi vaativuutta lisäävän muutoksen pitäisi kattaa suuri

osa henkilön työajasta. Olennaisen tehtävän vaatavuuden muutoksen havaitseminen ja sen kuvaaminen ovat lähiesihenkilön vastuulla.

Toimialoilta ja liikelaitoksista puuttuu keinoja seurata palkitsemista

Henkilökohtaisen lisän myöntämisestä vastaa toimiala tai liikelaitos ja se perustuu esihenkilön tekemään työsuorituksen arviointiin. Lisä voidaan rahoittaa virka- ja työehtosopimusten järjestelyeristä tai eläköityneeltä tai palveluksesta eronneelta työntekijältä vapautuvista lisistä. Kanslia on edellyttänyt ohjeistuksessaan, että arviointitehtävien konkretisointi tehdään toimialoilla ja liikelaitoksissa yhteistoiminnassa henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa. Havaintojen perusteella arviointitehtäviä oli täsmennetty vain Taloushallintopalveluliikelaitoksessa ja Liikenneliikelaitoksessa (HKL) kuljettajien osalta.

Esihenkilö tai yksikön päällikkö on vuoteen 2018 voimassa olleen ohjeen mukaan voinut palkita yksilöitä tai ryhmiä erityisen hyvistä kertaluonteisista työsuorituksista ja tavoitteiden saavuttamisesta. Arviointiin ei saatu tarkkaa tietoa siitä, milloin eri toimialoilla ja liikelaitoksissa maksettuja kertapalkkioita oli viimeksi seurattu kaupunkitasolla. Myös toimialojen henkilöstöhallinnon tulisi seurata palkkioita. Pääluottamusmiesten mukaan kertapalkkioiden käyttö ja maksetut palkkiosummat vaihtelevat eri organisaatioissa, yksiköissä tai tehtäväryhmittäin.

Toimialojen ja liikelaitosten henkilöstöhallinnon mukaan henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin tai kertapalkitsemisen seuranta on vaikeaa, koska tietojärjestelmät eivät tue tätä. Tavallisimpia tapoja varmistaa yhtenäisen linjan noudattaminen ovat esihenkilöiden ohjeistus ja koulutus.

Palkitsemisen läpinäkyvyys edistäisi sukupuolten tasa-arvoa

Viimeisin, vuoden 2017 palkkakartoitus viivästyi organisaatiouudistuksen ja tietojärjestelmien ongelmien vuoksi. Koska kartoituksen tuottama tieto on näin ollen melko vanhaa, sitä ei pidetty toimialoilla ja liikelaitoksissa kovin hyödyllisenä. Useimmilla toimialoilla ja liikelaitoksissa kartoitus oli vielä käsittelemättä vuoden 2019 alussa, joten niiltä ei saatu lisätietoa mahdollisista sukupuolten välisistä eroista. Kartoitus ei kattanut kaikkia työehtosopimusaloja. Palkat esitetään kartoituksessa hinnoitteluryhmittäin, ilman tietoja tehtävien vaati-

vuudesta.

Tasa-arvotoimikunnan mukaan suurin epäkohta sukupuolten tasa-arvon kannalta on palkitsemisjärjestelmän läpinäkyvättömyys ja avoimuuden puute. Käytännössä toimikunnan toivomaa avoimuutta kuitenkin estää myös se, ettei tietojärjestelmä ole mahdollistanut palkkojen esittämistä vaatavuusluokittain. Tasa-arvotoimikunnan mukaan työntekijöiden pitäisi myös tietää etukäteen, millä perusteilla palkkioita ja lisiä on mahdollista saada. Ohjeistukset ja prosessikuvaukset ovat saatavilla kaikille kaupungin työntekijöille avoimessa intranetissä, joten tältä osin henkilöstöllä on mahdollisuus saada tietoa siitä, millä perusteilla esimerkiksi henkilökohtaisen lisän tai kertapalkkion voi saada. Yhtenä epäkohtana ja kehittämiskohtena tasa-arvotoimikunta toi esiin sen, ettei kaupungilla ole selkeitä toimintaperiaatteita, miten palkkasyrjintäepäilytilanteissa voi toimia, jos asia ei etene omien esihenkilöiden kautta.

Johtopäätökset

Havaintojen perusteella palkitsemisen käytäntöjen kaupunkitasoinen ohjaus on riittävää. Arvioinnin käyttöön saadut aineistot eivät kuitenkaan olleet riittävät, jotta niistä olisi voinut todentaa, varmistaa kaupunkitasoinen ohjaus yhdenmukaisen ja tasa-arvoisen palkitsemisjärjestelmän soveltamisen.

Palkitsemisjärjestelmän soveltamisen seuraaminen on avainasemassa sen varmistamiseksi, että palkitsemisjärjestelmää, tehtävän vaatavuuden arviointi mukaan lukien, sovelletaan yhdenmukaisesti eri toimialoilla ja toimialojen sisällä. Jos ei tunneta tilannetta, ei voida havaita epäkohtia eikä voida suunnitella korjaavia toimenpiteitä siten, että ne kohdentuvat oikein.

Henkilöstöhallinnon aineistot ja järjestelmät eivät ole riittäviä palkkaerojen seuraamiseen, joten perusteettomien palkkaerojen havaitseminen sekä eri toimialojen välillä että niiden sisällä on vaikeaa. Sama koskee myös palkkojen vertailua sukupuolen mukaan.

Havaintojen mukaan Kanslian tuottamat kaikille yhtenäiset ohjeistukset ja Kanslian johtama vuoden 2017 organisaatiomuutoksen jälkeen uudistettu HR-toimintatapa ohjaavat siihen, että palkitsemisjärjestelmää sovelletaan kaupunkiyhtenäisesti eri toimialoilla ja liikelaitoksissa. Kanslia tai toimialat ja liikelaitokset eivät kuitenkaan pysty varmistamaan siitä, että kaikki esihenkilöt soveltavat saa-

miaan ohjeita yhtenäisellä tavalla.

Yhdenmukainen ja oikeudenmukainen tehtävän vaativuuden arviointiprosessi on keskeisimpiä palkitsemisjärjestelmän prosesseja, koska suurin osuus palkasta muodostuu tehtäväkohtaisesta palkasta. Kanslian ja toimialan tai liikelaitoksen yhteisvalmistelu ja tehtäväkohtaisista palkoista päättämisen keskittäminen henkilöstöjohtajalle varmistavat palkitsemisjärjestelmän yhtenäistä soveltamista.

On kuitenkin mahdollista, että tehtävien vaativuuden arvioinnissa ja siihen sidotussa palkassa on ajalta ennen vuoden 2017 organisaatiouudistusta periytyviä perusteettomia eroja toimialojen välillä ja sisällä. Tehtäväkohtaisen palkan tarkistamisessa keskeistä olennaista vaativuuden muutosta ei ole Kanslian ohjeistuksessa määritelty niin selkeästi, että palkantarkistuksen perusteet olisivat läpinäkyvät henkilöstölle.

Myös toimialojen ja liikelaitoksen henkilöstöhallinnolla ja linjajohdolla on osaltaan vastuu palkkoihin ja palkitsemiseen liittyvästä viestinnästä ja avoimuudesta. Havaintojen mukaan useimmat toimialat ja liikelaitokset eivät olleet käsitelleet henkilökohtaisen työsuorituksen arviointitekiäjiä Kanslian ohjeen mukaisesti yhdessä henkilöstön kanssa. Käsitteily yhteistoiminnassa voisi lisätä henkilöstön luottamusta palkitsemisjärjestelmän

oikeudenmukaisuuteen.

Arvioinnissa ei voitu osoittaa sitä, onko henkilökohtaisia lisiä ja kertapalkkioita seurattu riittävästi eri toimialoja ja liikelaitoksia vertaillen, jotta niiden myöntämisen yhdenmukaisuudesta ja tasa-arvoisuudesta voitaisiin varmistua.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että henkilöstöhallinnon järjestelmät ja aineistot mahdollistavat perusteettomien palkkaerojen havaitsemisen ja tukevat yhdenmukaista tehtävien vaativuuden arviointityötä.
- luoda esihenkilöille ja henkilöstölle läpinäkyvä kriteeristö sille, mikä on olennainen tehtävien vaativuuden muutos, jolla on palkkavaihtuksia.
- varmistaa, että toimialat ja liikelaitokset konkretisoivat työsuorituksen arviointitekiäjät yhteistoiminnassa henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa.
- seurata säännöllisesti sitä, myönnetäänkö henkilökohtaisia lisiä ja kertapalkkioita yhdenmukaisella ja tasa-arvoisella tavalla eri toimialoilla ja liikelaitoksissa.



Omistajapolitiikka

5.1 Tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille ja niiden johdolle



Tukevatko merkittävimpien tytäryhteisöjen tavoitteet kaupungin tavoitteiden toteutumista?



Tytäryhteisöjen tavoitteet tukevat kaupungin tavoitteita, mutta yhteensovittamishaasteitakin on.

Arvioinnin pääkysymys oli, tukevatko tytäryhteisöille ja niiden johdolle asetettavat tavoitteet kaupungin strategian ja tavoitteiden toteutumista. Osakysymykset olivat, ohjaavatko kaupungin asettamat tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen ja ohjaavatko tytäryhteisöjen hallitukset operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan omistajuudella ja määräysvallalla tulee saavuttaa taloudellista tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Konserniohjeen mukaan markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tavoitteena on mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos tai muu taloudellinen hyöty kaupungille. Ei-markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen toiminnan tulee tukea ja palvella palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita.

Arvioinnin kohteena olivat kymmenen merkittävintä yhteisöä: yhdeksän yhtiötä ja yksi säätiö, jotka on kuvattu taulukossa 7. Arvioinnin aineistona olivat yhteisöistä saadut asiakirjat ja vastaukset tiedusteluihin, yhtiöiden hallituksille ja toimitusjohtajille suunnattu kysely, kaupunginkanslian konserniohjauksen päällikön haastattelu sekä tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnit kaupunginkansliaan, Helen Oy:hyn ja Palmia Oy:hyn. Kysely lähetettiin yhteensä 65:lle hallituksen jäsenelle tai toimitusjohtajalle, joista 32 vastasi.

Tytäryhteisökohtaiset omistajastrategiat ovat vuodelta 2011

Edellisen valtuustokauden strategiaohjelmassa oli toimenpiteenä, että kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa tytäryhteisökohtaisesti omistajapolitiittiset tavoitteet. Niitä ei kuitenkaan uudistettu edellisellä strategiakaudella, ja edelleen maaliskuussa 2019 voimassa ovat kaupunginhallituksen vuonna 2011 hyväksymät linjaukset asiakirjassa Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka. Valmistelu odotti ensin uuden konserniohjeen hyväksymistä valtuustossa 25.5.2016 ja sen jälkeen emokaupungin organisaatio ja johtamisjärjestelmä uudistuivat. Valmistelun hitautta selittää myös kaupunkikonsernin koko ja valmisteluresurssien vähäisyys suhteessa konserniohjauksen tehtäväkenttään. Ongelmallista on, ettei omistajastrategioiden valmistelulle ole asetettu takarajaa, joten ei ole tietoa, milloin uudet linjaukset saadaan päätöksentekoon. Kun omistajastrategioita ei ole päivitetty vuoden 2011 jälkeen, vuoden 2015 alusta yhtiötetyille Helenille, Satamalle ja Palmialle ei ole määritelty omistajastrategiaa.

Kaupunginhallitus ei ole vielä muodollisesti tehnyt päätöstä siitä, mitkä kaupungin omistamat yhtiöt toimivat markkinaehtoisesti. Konsernijaostossa päätettiin markkinaehtoisesti toimivien tytäryhtiöiden malliyhtiöjärjestyksistä 14.5.2018, jolloin esittelijän perusteluissa tunnistettiin markkinaehtoisesti toimiviksi Helen Oy, Helsingin Satama Oy ja Palmia Oy. Niiden lisäksi Finlandia-talo Oy, Kiinteistö Oy Kaapelitalo, Metropolilab Oy, Kiinteistö-osakeyhtiö Helsingin Sähkötalo sekä osakkuusyhtiö Vantaan Energia tulkitaan markkinaehtoisesti toimiviksi, koska niistä ei esitetä tietoja julkisessa yhteisöraportissa, vaan sen salassa pidettävässä liitteessä ”Markkinaehtoiset”.

Yhteisöille asetetuilla tavoitteilla on yhteys kaupungin tavoitteisiin

Taulukossa 8 on tiivistetysti arvioinnin taustamateriaalissa esitettyjen analyysien tulos. Kaikki vuoden 2018 talousarviossa asetetut tavoitteet ohjasivat tytäryhteisöjä saavuttamaan taloudellista tai toi-

Arvioinnin kohteena olevat tytäryhteisöt, kaupungin omistusosuus ja pääasiallinen toiminta

Taulukko 7

Tytäryhteisö	Kaupungin omistusosuus, %	Pääasiallinen toiminta
Finlandia-talo Oy	100	hallinnoi ja vuokraa Finlandia-taloa
Helen Oy	100	sähkön, kaukolämmön ja -jäähdytyksen tuotanto, energian jakelu ja myynti
Helsingin Asumisoikeus Oy	100	asumisoikeusyhtiö
Helsingin kaupungin asunnot Oy	100	vuokra-asuntoyhtiö
Helsingin Satama Oy	100	hallinnoi tiettyjä satamia (Helsingissä, mutta myös Loviisassa ja Kirkkonummella)
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	100	hallinnoi ja vuokraa Kaapelitehtaan kiinteistöä ja Suvilahden vanhaa kaasutehdasaluetta kiinteistöineen
MetropoliLab Oy	69	laboratoriopalvelut
Palmia Oy	100	ruoka-, kiinteistö-, siivous-, turvallisuus- ja toimitilapalvelut
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	56,4	henkilöstövuokrauspalvelu
Stadion-säätiö	100	hallinnoi ja vuokraa Olympiastadionia

Kaupungin talousarviossa 2018 yhteisöille asetettujen tavoitteiden lukumäärä ja vastaavuus kriteereihin

Taulukko 8

Yhtiö	Tavoitteita, kpl	Tavoite vastaa kriteerejä
Markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt		
Finlandia-talo Oy	4	taloudellinen tulos, taloudellinen hyöty, kaupunkistrategia
Helen Oy	3	taloudellinen tulos, kaupunkistrategia
Helsingin Satama Oy	2	taloudellinen tulos
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	4	taloudellinen ja toiminnallinen hyöty, kaupunkistrategia, epäsuorasti taloudellinen tulos (menokuri)
MetropoliLab Oy	3	taloudellinen tulos, toiminnallinen hyöty
Palmia Oy	5	taloudellinen tulos, taloudellinen hyöty
Ei-markkinaehtoisesti toimivat yhteisöt		
Helsingin Asumisoikeus Oy	4	palvelutehtävä, kaupunkistrategia
Helsingin kaupungin asunnot Oy	4	palvelutehtävä, kaupunkistrategia
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	3	palvelutehtävä, kaupunkistrategia, taloudellinen hyöty
Stadion-säätiö	1	kaupunkistrategia, toiminnallinen hyöty

minnallista hyötyä, jota arvioitiin seuraavilla kriteereillä.

Taulukossa 8 käytettyjen kriteerien selitys:

- taloudellinen tai toiminnallinen hyöty: tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.
- kaupunkistrategia: yhtiölle asetettu tavoite tukee kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.
- taloudellinen tulos: markkinaehtoisten yhtiöiden kohdalla tavoitteena on mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos tai muu taloudellinen hyöty kaupungille.
- palvelutehtävä: ei-markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen kohdalla tavoitteet edistävät sitä, että toiminta tukee ja palvelee palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita.

Markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä neljälle on asetettu sekä osingonjakoon että sijoitetun pääoman tuottoon liittyvät tavoitteet. Finlandia-talolle on asetettu pelkästään sijoitetun pääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kiinteistö Oy Kaapelitalon talouteen liittyvä tavoite poikkeaa muista markkinaehtoisista yhtiöistä, koska se on muodossa ”tilikauden tulos on positiivinen”. Tämä tavoite tarkoittaa käytännössä sitä, että toiminnan kannattavuus on riittävä tavoite, mikä on konserniohjeen omistajapolitiikan lähtökohtien mukaan ei-markkinaehtoisesti toimivienkin yhtiöiden osalta vähimmäisoletus. Kaapelitalon toimitusjohtajan mukaan kaupunki maksimoi yhtiön kyvyn investoida asettamalla yhtiön taloudellisen tavoitteen niin, että tuloksen on oltava positiivinen.

Arviointia varten tehtiin kysely yhdeksän merkittävimmän yhtiön hallitusten jäsenille ja toimitusjohtajille. Vaikka konserniohjeen mukaan markkinaehtoisille tytäryhteisöille asetettujen talousarviotavoitteiden pitäisi ohjata yhtiöitä joko mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai muuhun taloudelliseen hyötyyn kaupungille, kaikki kyselyyn vastanneista markkinaehtoisten yhtiöiden edustajista eivät kuitenkaan olleet samaa mieltä siitä, että talousarviotavoitteet ohjaisivat heidän edustamiaan yhtiöitä kumpaankaan näistä.

Tytäryhteisöjen hallitusten asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin tavoitteiden kanssa

Arvioinnissa käytiin läpi yhteisöiltä saatuja strategiaa ja johdolle asetettaviin tavoitteisiin liitty-

viä asiakirjoja. Asiakirjoissa esitettyjä tavoitteita verrattiin kaupungin talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastelun perusteella yhteisöjen hallitukset asettivat tavoitteita, jotka olivat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa. Osa tavoitteista oli samansisältöisiä kuin kaupungin asettamat tavoitteet ja osa puolestaan operationaalisoi kaupungin tavoitteita. Lisäksi yhtiöt asettivat esimerkiksi henkilöstöön liittyviä tavoitteita, joita kaupungin talousarviossa ei asetettu.

Yhteensovittamisessa on haasteita

Kolmen merkittävimmän yhtiön osalta arvioinnissa tuli esiin haasteita kaupunkiomistajan ja yhtiön tavoitteiden yhteensovittamisessa. Helenin näkemyksen mukaan omistajan asettamat uusiutuvan energian tavoitteet ja päästövähennystavoitteet ovat päästökaupan kanssa päällekkäisiä toimia, jotka asettavat Helen Oy:n eriarvoiseen asemaan muiden päästökaupan toimijoiden suhteen. Käytännössä Helen Oy siis joutuu toteuttamaan markkinoita kalliimpia päästövähennystavoitteita. Yhtiö on kuitenkin sitoutunut omistajan tahtoon, eli valtuuston hyväksymään kehitysohjelmaan.

Helsingin Satama Oy:n kohdalla kaupungin ja yhtiön tavoitteiden yhteensovittamisesta on tullut haasteellista Länsisataman liikenneongelmien vuoksi. Yhtiön mukaan keskustan satamosien ja etenkin Länsisataman liikenteen osalta omistajan satamalle asettamien tavoitteiden saavuttamista rasittavat kaupungin eri toimijoiden erisuuntaiset intressit Länsisataman liikenteen sujuvuuden kehittämässä. Tämä on johtanut muun muassa jo sovittujen verrattain pienten, mutta yhtiölle tärkeiden maaliikenneyhteyksien kehityshankkeiden lykkääntymiseen. Yhtiön mukaan Länsisataman satamatoimintaan liittyvät ajoittaiset liikenneuuhkat olisivat ratkaistavissa kehittämällä kaikkien liikennemuotojen sujuvuutta yhtäaikaaisesti. Tähän ei ole löytynyt tavoitetasolla riittävästi yhteisymmärrystä kaupungin eri osapuolien kesken ja poliittisessa päätöksenteossa. Yhtiön mukaan tämä muodostaa riskin niin yhtiön pidemmän aikavälin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiselle kuin myöskin satamatoiminnan kaupungille tuomien merkittävien välillisten taloudellisten hyötyjen ja saavutettavuuden kannalta.

Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) oli yhtiöistä ainoa, jonka mukaan talousarvion sitova tavoite ei ohjaa yhtiön toimintaa. Hekan talousarviotavoite ohjaa kiinteistöjen ylläpitokustannusten kasvun hillitsemiseen. Yhtiön näkemyksen mukaan toimintaa ohjaa yhtiön budjetti ja siinä tarkoituksenmukaisiksi ja oikea-aikaisiksi arvioidut rakennusten kor-

jaukset ja niiden kustannukset. Jako ylläpitokorjauksiin ja muihin korjauksiin ei ole yhtiön kannalta tarkoituksenmukainen. Osa rakennusten korjauskustannuksista lasketaan ylläpitokustannuksiin. Jos yhtiö pyrki mahdollisimman pieneen ylläpitokustannusten kasvuun, se ei pystyisi korjaamaan rakennuksia oikea-aikaisesti. Rakennusten korjaaminen oikea-aikaisesti on linjassa kaupunkistrategian kanssa, jossa tavoitteena on kiinteistökannan laadun parantaminen.

Hallitusten jäsenten rooliin kiinnitettävä enemmän huomiota

Sekä kyselyssä että tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan tekemällä arviointikäynnillä Helen Oy:hyn tuli esiin, että hallitusjäsenten nimittämiseen poliittisin perustein liittyy haasteita. Erityisesti nähtiin ongelmaksi se, jos hallituksen jäsenistä kovin moni vaihtuu vaalivuonna. Hallituksen nimittämisessä pitäisi Helenin näkemyksen mukaan painottaa jatkuvuutta siten, että korkeintaan 1–2 hallituksen jäsentä vaihtuisi kerrallaan. Yhtiömaailmassa hallituksen suuri vaihtuvuus viestittää yleensä sitä, että yhtiö on kriisissä. Suuri vaihtuvuus neljän vuoden välein on myös siinä mielessä hankalaa, että uuden hallituksen perehdyttäminen yhtiön asioihin vie aikaa. Lisäksi kyselyssä tuotiin esiin, etteivät poliittisesti nimittetyt hallituksen jäsenet aina ole hoitaneet tehtävänsä aktiivisesti. Yhtiöiden viesti oli, että valtuustoryhmien tulisi huomioida liiketoiminnan koko ja tarpeet sekä hallitustyöskentelyn riittävä jatkuvuus markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden hallitusjäsenten valinnoissa.

Johtopäätökset

Merkittävimpien tytäryhteisöjen tavoitteet tukevat joko konserniohjeessa määriteltyjen yleisellä tasolla asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai kaupungin strategian tavoitteita. Tytäryhteisöille on asetettu kaupungin talousarviossa tavoitteita, jotka ohjaavat tytäryhteisöjä taloudellisen tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen. Tytäryhteisöjen hallitukset ovat edelleen ohjanneet operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Kolmen merkittävimmän yhtiön osalta arvioinnissa tuli esiin haasteita kaupunkiomistajan ja yhtiön tavoitteiden yhteensovittamisessa. Helenin osalta kyse on siitä, että omistajan asettamat uusiutuvan energian tavoitteet ja päästövähennystavoitteet ovat päästökaupan kanssa päällekkäisiä toimia, joiden johdosta yhtiö joutuu toteuttamaan päästövähennyksiä markkinoita kalliimmin. Helen on kuitenkin sopeutunut omistajan tahtoon. Toinen

ongelma, joka Helenissä on koettu, liittyy hallitusjäsenten suureen vaihtuvuuteen vaalivuosina.

Sataman kohdalla kaupungin ja yhtiön tavoitteiden yhteensovittamisesta on tullut haasteellista Länsisataman liikenneongelmien vuoksi. Satamaliikenteestä johtuvien Jätkäsaaren ruuhkapiikkien ratkaisemiseksi ei ole vielä löytynyt riittäviä ratkaisuja, jotka tukisivat sekä yhtiön että kaupungin tavoitteita. Yhtiön mukaan tämä muodostaa riskin niin yhtiön pidemmän aikavälin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiselle kuin myöskin satamatoiminnan kaupungille tuomien merkittävien välillisten taloudellisten hyötyjen ja saavutettavuuden kannalta.

Heka oli yhtiöistä ainoa, jonka talousarvion sitova tavoite ei varsinaisesti ohjaa yhtiön toimintaa. Hekan talousarviotavoite ohjaa kiinteistöjen ylläpitokustannusten kasvun hillitsemiseen. Osa rakennusten korjauskustannuksista lasketaan ylläpitokustannuksiin. Jos yhtiö pyrki mahdollisimman pieneen ylläpitokustannusten kasvuun, se ei pystyisi korjaamaan rakennuksia oikea-aikaisesti. Rakennusten korjaaminen oikea-aikaisesti on linjassa kaupunkistrategian kanssa, jossa tavoitteena on kiinteistökannan laadun parantaminen.

Tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden valmistelu on kestänyt jo useamman vuoden eikä valmistumiselle ole asetettu takarajaa. Kiireellisintä olisi tuoda kaupunginhallituksen linjattavaksi, mikä yhtiöt ovat markkinaehtoisesti toimivia ja määritellä niille omistajastrategia.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- kiirehtiä omistajastrategioiden valmistelua konsernijaostolle, jotta kaupunginhallitus voi nimetä markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt ja päättää niiden omistajastrategiasta.
- sopia yhteistyössä valtuustoryhmien kanssa ennen seuraavia kuntavaaleja, miten erityisesti markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä turvataan hallitustyöskentelyn riittävä jatkuvuus.
- määritellä yhteistyössä Helsingin kaupungin asunnot Oy:n kanssa, mitä kustannuksia ylläpitokustannuksiin sisällytetään, jotta tavoite ei ole ristiriidassa asuntokannan korjaustarpeiden kanssa.

kaupunginkanslian yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan ja Helsingin Satama Oy:n kanssa tulee

- sujuvoittaa Jätkäsaaren liikennettä kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaisesti.

Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys

6.1 Ulkomaisten investointien, yritysten ja osajien houkuttelu



Miten hyvin Helsinki on onnistunut ulkomaisten investointien, yritysten ja osajien houkuttelussa?



Erityisesti suorien ulkomaisten investointien houkuttelussa on onnistuttu.

Arvioinnin pääkysymys oli, miten hyvin Helsinki on onnistunut ulkomaisten investointien, yritysten ja osajien houkuttelussa. Tilastotietojen lisäksi onnistumista arvioitiin tarkastelemalla, onko kaupunki toteuttanut strategioidensa mukaisia toimenpiteitä investointien, yritysten ja osajien houkuttelemiseksi.

Sekä vuosien 2013–2016 strategiaohjelmassa että kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli useita toimenpiteitä aiheeseen liittyen. Arvioidut toimenpiteet on esitetty taulukoissa 9 ja 10.

Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirjojen ja tilastojen ohella elinkeino-osaston kokoamia kirjallisia vastauksia. Vastauksia antoivat sekä elinkeino-osaston omat asiantuntijat että asiantuntijat kaupungin tytäryhtiöstä Helsinki Marketing Oy ja osakkuusyhtiöstä Helsinki Business Hub (HBH). Arvioinnin päätteeksi käytiin täsmentäviä keskusteluja elinkeinojohtajan ja Innovaatiot ja uudet keikeilut -yksikön päällikön kanssa sekä HBH:n johtoryhmän kanssa.

Strategiakauden 2013–2016 toimenpiteet ovat toteutuneet

Taulukosta 9 nähdään, että edellisen strategiakauden toimenpiteet investointien ja osajien houkuttelemiseksi ovat toteutuneet. Kaupunginkanslia edisti elinkeinoyhteistyötä Aasiaan valiten paino-

pisteeksi Kiinan. Helsinki Business Hub teki lisäksi yhteistyötä erityisesti Japanissa ja Intiassa. Aasialaisten investointien määrän trendi on ollut kasvava niin, että vuonna 2014 pääkaupunkiseudulle tehtyjä investointeja Aasiasta oli viisi, kaksi vuonna 2015, 11 vuonna 2016 ja 19 vuonna 2017.

International House Helsinki (IHH) -palvelu tarjoaa valtaosan kansainvälisten osajien tarvitsemista alkuvaiheen neuvonta- ja viranomaispalveluista saman katon alta. Toiminnan tavoitteena on sujuvoittaa kansainvälisten osajien alueelle asettautumista sekä nopeuttaa työmarkkinoille siirtymistä. Helsingin kaupunki koordinoi IHH-palvelua. Yhteistyöhön osallistuvat Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien lisäksi Uudenmaan maistraatti, Verohallinnon ja Kelan In To Finland -palvelu, Uudenmaan TE-toimisto, Eläketurvakeskus, Helsingin seudun kauppakamari sekä Maahanmuuttovirasto. IHH käynnistyi joulukuussa 2017.

IHH:n valmistelu tehtiin edellisellä strategiakaudella. IHH toteutti taulukon 9 kolmea viimeistä toimenpidettä. Helsinki koordinoi seudullista Töissä Suomessa -hanketta, jossa on toteutettu esimerkiksi mentorointiohjelmia ja infotilaisuuksia. Lisäksi Helsingin kaupunki on osallistunut työelämäyhteyksien avaamiseen kansainvälisten osajien ja yritysten välillä yrityskoordinaattoritoiminnan kautta. Yrityskoordinaattoreiden asiakkaista vähemmistö on kuitenkin ollut muita kuin suomenkielisiä Korkeaa osaamista yrityksiin -hankkeessa.

Kaupunkistrategian toimenpiteet etenevät hyvin

Taulukossa 10 on kuvattu kuluvan strategiakauden toimenpiteitä. Niistä yhden osalta voidaan jo sanoa, että tavoite on toteutunut, koska Maria 01 -alue on jo saavuttanut aseman Pohjois-Euroopan suurimpana kasvuyrityskampuksena. Kasvuyrityskeskittymän suuruutta mitataan sekä neliömetrien että tiloissa toimivien kasvuyritysten määrällä. Näillä mittareilla Maria 01 on Pohjoismaiden ja Baltian maiden suurin. Marian alueen kehittäminen jatkuu siten, että alueesta muodostuu Campus Maria. Tarkoituksena on synnyttää Maria 01:n ympärille laajempi kasvuyrityskampus, joka koostuu uusista

Strategiakauden 2013–2016 toimenpiteiden toteutuminen

Taulukko 9

Strategiaohjelman 2013–2016 toimenpiteet	Arvio toteutumisesta	Tarkennus
Elinkeinoyhteistyötä edistetään Aasian suuntaan.	Toteutunut	Kanslia: Kiinaan HBH: Japaniin ja Intiaan
Helsinkiin houkutellaan lisää investointeja Aasiasta.	Toteutunut	kasvava trendi
Edistetään yhdessä yliopistojen, korkeakoulujen ja elinkeinoelämän kanssa kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden asettautumista Helsinkiin sekä heidän mahdollisuuksiaan työllistyä erityisesti yrityksiin.	Toteutunut	Toimenpiteitä: International House Helsinki (IHH), mentorointihankkeet, Töissä Suomessa -infot
Osallistutaan työelämäyhteyksien avaamiseen Suomessa olevien osaajien ja kansainvälistä osaamista tarvitsevien yritysten yhteistyöhankkeissa.	Toteutunut	Hankkeissa ja yrityskoordinaattoreiden työssä
Kehitetään ulkomaalaisille työntekijöille ja heidän perheilleen suunnattuja asettautumispalveluja käyttäjälähtöisesti.	Toteutunut	Kehitettiin IHH eli International House Helsinki

Kaupunkistrategian 2017–2021 toimenpiteiden tilanne helmikuussa 2019

Taulukko 10

Kaupunkistrategian 2017–2021 toimenpiteet	Arvio toteutumisesta	Tarkennus
Jatketaan Maria 01 -alueen kehittämistä Pohjois-Euroopan suurimmaksi kasvuyrityskampukseksi.	Toteutunut	on jo toteutunut, kehitystyö jatkuu
Vahvistetaan Meilahden kampuksen asemaa kansainvälisesti merkittävänä terveysalan innovaatio- ja liiketoimintaympäristönä.	Etenee	toimenpiteitä on tehty, kehittäminen jatkuu
Työperäistä maahanmuuttoa ja sen osuutta kokonaismaahanmuutossa pyritään kasvattamaan.	Etenee	hankkeita on käynnissä
Englanninkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen paikkamäärä kaksinkertaistetaan.	Etenee	suunnitelmat toteutumiseksi on laadittu
Markkinointistrategian 2016–2020 toimenpiteet		
Osaajien houkuttelu vaatii räätälöityä markkinoinnin konseptointia.	Toteutunut	MyHelsinki-sivusto uudistui ottamaan huomioon osaajien houkuttelun

startup-, kasvu- ja ankkuriyrityksille suunnatuista tiloista. Tiloihin on tarkoitus houkuttaa myös suuria kansainvälisiä niin sanottuja ankkuriyrityksiä, jotka pystyvät edesauttamaan uusien kasvuyritysten syntyä, kasvua ja kansainvälistymistä.

Helsingin kaupunki on ollut mukana Meilahden kampuksen aseman vahvistamisessa vuodesta 2015 lähtien, jolloin perustettiin Health Capital Helsinki (HCH) Helsingin kaupungin, HUSin, Helsingin yliopiston ja Aalto-korkeakoulusäätiön yhteisenä hankkeena. Vuoden 2019 alusta käynnistyi HCH 2.0 -hankekokonaisuus, johon ovat tulleet mukaan aiempien toimijoiden lisäksi Espoon kaupunki ja ammattikorkeakoulut Haaga-Helia, Laurea ja Metropol. Hanketoimisto on Helsinki Business Hubin yhteydessä. HCH:n avulla on pyritty tekemään kampuksen toiminta ja potentiaali entistä näkyvämmäksi ja lisätä sen kansainvälistä kiinnostavuutta, helpottaa eri toimijoiden yhteistyötä sekä edistää yritysyrityksiä ja keksintöjen kaupallistamista terveysteknologia-alalla. Tähänastisista konkreettisista saavutuksista voidaan mainita noin kymmenen startup-yrityksen perustaminen ja kahden pääomasijoituksen saaminen.

Osaajien houkuttelu jäi pitkään kaupungin työllisyyspalveluissa työttömyyden hoidon varjoon. Nyt kun työllisyystilanne on parantunut, on osaajien houkutteluun elinkeinojohtajan mukaan käytettävissä paremmin voimavaroja. Työperäistä maahanmuuttoa pyritään erityisesti kasvattamaan, mikäli rahoituspäätös saadaan, keväällä 2019 käynnistyvällä työ- ja elinkeinoministeriön Talent Boost -kokonaisuuden hankkeella. Hankkeessa on tavoitteena saada osaavaa työvoimaa yrityksille, osin houkuttelemalla uusia työntekijöitä ulkomailta, osin löytämällä työvoimaa alueella jo asuvista kansainvälisistä osaajista. Helsinki Business Hubissa on jo käynnissä pienimuotoisempi osaajien houkuttelun hanke, joka kohdistuu erityisesti ICT-osaajiin. Lisäksi elinkeino-osaston uudet yritykset -yksikkö eli NewCo Helsinki on houkuttellut ulkomaisia startup-yrittäjiä Helsinkiin tarjoamalla Helsinkiä sijoittumispaikkana harkitseville yrittäjille niin sanottuja soft landing -palveluita ja valmennusohjelmia startup-tiimeille.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta saatujen tietojen perusteella Helsingin varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen englanninkieliset paikkamäärät kaksinkertaistetaan strategiakaudella. Varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa ei lukuvuonna 2017–2018 ollut vielä yhtään englanninkielistä paikkaa kaupungin omassa toiminnassa. Kaksikielinen esiopetus alkoi jo lukuvuonna 2018–2019, mutta englanninkielinen varhaiskasvatus

käynnistyy vasta 2020–2021.

Kaupungin markkinointistrategiassa 2016–2020 todettiin, että osaajien houkuttelu vaatii räätälöityä markkinoinnin konseptointia. Helsinki Business Hub tilasi Helsinki Marketing Oy:ltä ”Working in Helsinki” markkinointikokonaisuuden, joka valmistui MyHelsinki-sivustolle helmikuun 2019 alussa.

Investointien houkuttelussa onnistuttu

Helsinkiin kohdistuvat ulkomaiset suorat investoinnit olivat vuosina 2010–2011 alhaisella tasolla, kunnes vuodesta 2012 alkoi Helsingin menestys investointien lukumäärällä mitattuna (kuvio 11). Helsinki on jo kuusi kertaa peräkkäin sijoittunut pohjoismaisten kaupunkien ykköseksi suorien ulkomaisien investointien (FDI) lukumäärällä mitattuna.

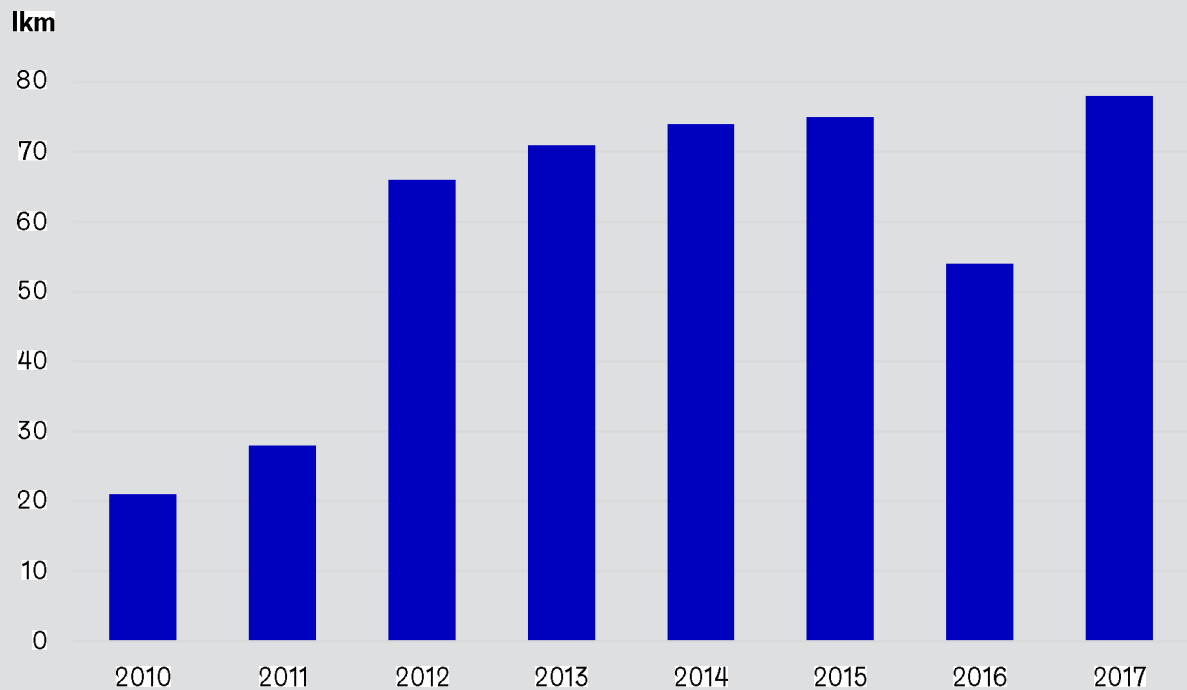
Kuviossa 12 on esitetty euromääräisesti kasvupääomainvestoinnit, joiden houkuttelussa Helsinki Business Hub on onnistunut. Kasvupääomainvestointien euromäärässä on nouseva trendi. Valtaosa kasvupääomainvestoinneista kohdistuu ICT-alan yrityksiin. Kuvioista on jätetty pois vuoden 2013 poikkeuksellisen suuri 101,3 miljoonan euron investointi Supercell-yhtiöön, jonka aikaansaamisessa HBH avusti.

Ulkomaalaisomisteisten yritysten määrä Helsingissä on tasaisesti kasvanut vuosina 2012–2017. Vuonna 2017 ulkomaalaisomisteisia yrityksiä oli Helsingissä 1 830. Niiden osuus kaupungin yrityksistä on melko pieni, vajaat neljä prosenttia, mutta niillä on kuitenkin määräänsä suurempi merkitys yritystoiminnassa, koska niiden osuus helsinkiläisyritysten henkilöstömäärästä ja liikevaihdosta oli 24 prosenttia.

Kansainvälisten osaajien sijoittumisesta Helsinkiin on saatavilla heikosti tilastotietoa. Se tiedetään, että osaajista on pulaa. Kaupunkistrategian mittaristossa on asetettu tavoitteeksi kehittää uusi työperäisen maahanmuuton mittari, joka kuvaisi työllisten osuutta työikäisistä tulomuuttajista. Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan kansainväliset osaajat ovat korkeaa osaamista omaavia maahanmuuttajia tai sellaisia suomalaisia paluumuuttajia, joille on kertynyt kansainvälistä kokemusta, osaamista tai verkostoja, jotka voivat tuoda lisäarvoa elinkeinoelämälle. Kansainvälisiä osaajia voivat olla opiskelijat, tutkijat, puolisona maahan muuttaneet, työperäiset maahanmuuttajat, humanitäärisistä syistä maahan tulleet tai suomalaiset paluumuuttajat.

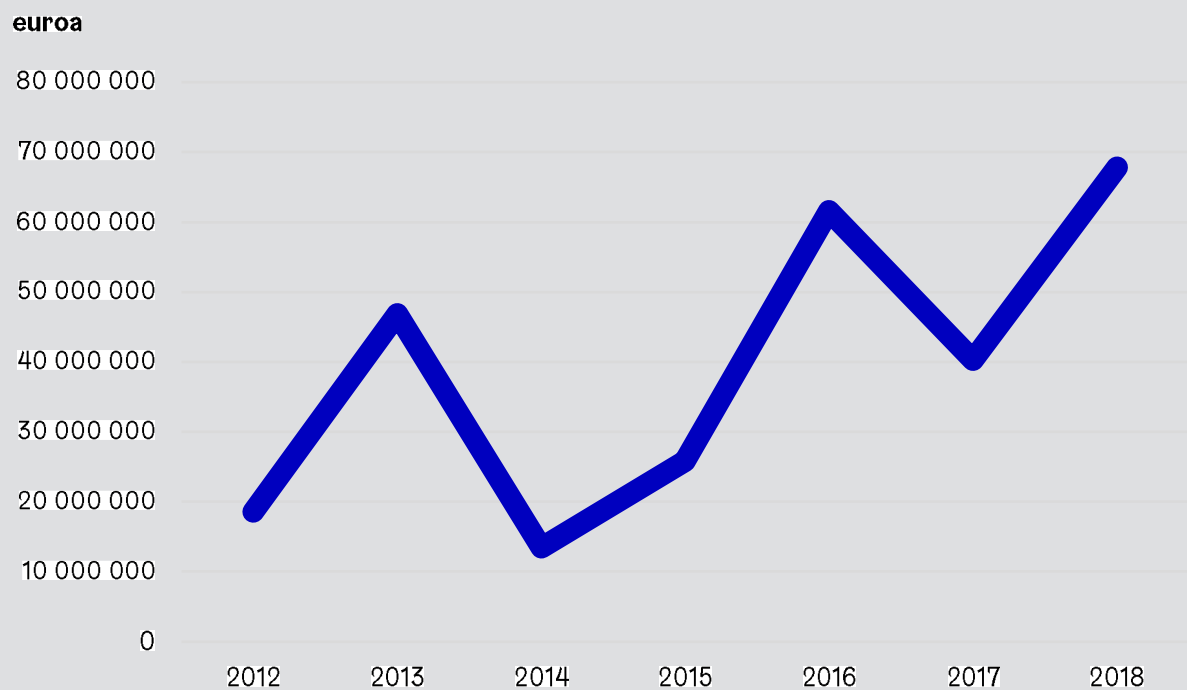
Ulkomaiset suorat investoinnit Helsinkiin 2008–2017 (lukumäärä), lähde FDI Markets²

Kuvio 11



Helsinki Business Hubin voittamat kasvupääomainvestoinnit vuosina 2012–2018, euroa

Kuvio 12



² Tiedot on poimittu kaupunginkanslian elinkeino-osaston kokoamista tiedoista, jotka esitettiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä 23.11.2018.



Helsingin tunnettuudessa ja englanninkielisissä palveluissa on parannettavaa

Arvioinnissa käsiteltiin myös, mitä esteitä ulkomaisten investointien, yritysten ja osaajien sijoittumisessa Helsinkiin on. Yksi yhdistävä haaste kaikkien kolmen houkuttelussa on kaupungin tunnettuus. Kansainvälisen tunnettuuden ja brändin rakentaminen vaatii viestin toistamista. Tällä hetkellä viesti on epäyhtenäinen, kun Helsingin seutua markkinoidaan sekä Greater Helsinki -brändillä Helsinki Business Hubin (HBH) toimesta että kukin kaupunki omalla brändillään. Koska HBH on seudullinen yhtiö, sen tehtävänä on seudullinen elinkeinomarkkinointi. Helsinki Marketing Oy on Helsingin omistama, mutta yhtiö tarjoaa muille pääkaupunkiseudun kaupungeille mahdollisuuden kiinnittyä Helsingin markkinointiin. Sekä HBH:n johtoryhmän mukaan että Helsinki Marketing Oy:n toimitusjohtajan näkemyksen mukaan on epärealistista, että Helsinki, Espoo ja Vantaa voisivat kukin kilpailla kansainvälisestä huomiosta omilla brändeillään. Esimerkiksi Amsterdam ja Barcelona ovat onnistuneet yhdistämään seudullisen viestinnän yhden brändin alle.

Yritysten sijoittumishalukkuutta Helsinkiin vaikeuttaa englanninkielisten palvelujen puute. Elinkeino-osaston näkemyksen mukaan Helsingin tulisi ottaa englanti kolmanneksi kieleksi suomen ja ruotsin rinnalle. Pormestari asetti 1.2.2019 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus sellaisista keskeisistä palveluista, joiden tulee olla saatavilla myös englannin kielellä sekä valmistella toimenpidedelueet ja vaiheistus käytännön toteutuksesta. Lisäksi työryhmän tulee koota englanninkielisistä palveluista kokonaisuus viestinnällistä ja markkinoinnillista käyttöä varten.

Monet investointien, yritysten ja osaajien houkutteluun liittyvät esteet ovat valtakunnallisia, valtion toimenpiteitä vaativia asioita. Helsinki on pyrkinyt vaikuttamaan valtion tai muiden tarvittavien toimijoiden suuntaan esteiden poistamiseksi. Yksi Helsingin omista haasteista on suurten teollisuustonttien puute, joka helpottuu vasta Östersundomin kaavoituksen etenemisen myötä. Elinkeino-osaston mukaan on tapauksia, joissa Helsinki on menettänyt kansainvälisen investoinnin, kun investointi olisi tarvinnut tuotannolliseen toimintaan ison tontin, jollaista Helsingillä ei ole tarjota. Tästäkin näkökulmasta katsottuna pääkaupunkiseudun kuntien yhteismarkkinointi olisi toivottavaa, koska yritykselle voisi löytyä tontti joltakin alueen kolmesta kunnasta. Vuoden 2019 alusta Helsinki käynnisti yhteistyön KUUMA-kuntien kanssa eli pääkaupun-

kiseudun kehyskuntien kanssa. Niissä tilanteissa, joissa Helsinki ei pysty tarjoamaan riittävän suuria teollisuustontteja yrityksille, kyselyt voidaan ohjata koordinoitusti KUUMA-seudun liikelaitoksen kautta muihin kuntiin.

Johtopäätökset

Helsinki on onnistunut erityisesti suorien ulkomaisten investointien houkuttelussa. Helsingin seutu kykenee myös houkuttelemaan kasvupääomaa varhaisen vaiheen yrityksiin. Ulkomaalaisomisteisia yrityksiä on syntynyt Helsinkiin vuosi vuodelta hieman entistä enemmän. Osaajien houkuttelussa Helsinki ei vielä ole edistynyt niin hyvin kuin investointien houkuttelussa. Osaajien houkutteluun aletaan laajamittaisemmin panostaa vuoden 2019 aikana.

Helsingin seudun kansainvälistä tunnettuutta heikentää markkinoinnin hajanaisuus ja kaupunkien välinen kilpailu kansainvälisestä huomiosta. Ulkomaisten yritysten, osaajien ja sijoittajien näkökulmasta on vain yksi pääkaupunkiseutu kuntarajoista riippumatta. Kansainvälisen tunnettuuden parantamista edusauttaisi se, että elinkeinomarkkinointia tehtäisiin seudulla yhtenäisesti.

Englanninkieliset palvelut ja viestintä ovat yksi edellytys yritysten ja osaajien houkuttelulle Helsinkiin. Varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen englanninkieliset paikkamäärät kaksinkertaistetaan strategiakaudella. Pormestarin asettama työryhmä selvittää paraikaa englanninkielisten palvelujen kehittämistä. Selvitystyö on tärkeä, jotta tiedetään, missä palveluissa on kehittämisen tarvetta. Lisäksi on tarpeen, että kaupungin toiminnasta, palveluista ja ohjeista on helposti saatavilla ajantasaisia tietoja englanniksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- edistää pääkaupunkiseudun yhtenäisen brändin luomista markkinoinnin edistämiseksi ja kansainvälisen tunnettuuden lisäämiseksi.

kaupunginkanslian tulee

- lisätä englanninkielistä viestintää kaupungin toiminnasta ja palveluista.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- seurata englanninkielisen varhaiskasvatuksen ja opetuksen kysyntää, jotta aloituspaikkoja voidaan tarvittaessa lisätä.

Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy

7.1 Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus



Onko perusopetus alueellisesti tasa-arvoista?



Perusopetus on alueellisesti tasa-arvoista, mutta tukea tarvitsevat oppilaat ovat painottuneet idän ja koillisen alueille.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko perusopetus alueellisesti tasa-arvoista. Arvioinnissa selvitettiin miten perusopetuksessa mitataan laatua, miten yleinen, tehostettu ja erityinen tuki, oppilashuollon palvelut sekä positiivisen diskriminaation määrärahat ovat jakautuneet alueittain. Tämän jälkeen tarkasteltiin, onko näissä tekijöissä alueellisia eroja ja mistä erot johtuvat.

Kaupunkistrategia 2017–2021 linjaa, että helsinkiläisillä on tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet. Lisäksi kaupunkistrategia painottaa, että perusopetus on vetovoimainen lähipalvelu, kaupunki huolehtii erityistä tukea tarvitsevien opetuksesta ja pedagogiikka sekä oppimisen tuki tasoittavat oppimisen eroja.

Perusopetus on jakautunut viiteen perusopetus-alueeseen: itäiseen, koilliseen, länsi-pohjoiseen, etelä-keskiseen ja kaakon alueeseen. Helsingissä on 87 suomenkielistä peruskoulua ja 14 ruotsinkielistä peruskoulua. Suomenkielisissä peruskouluissa on yli 40 000 oppilasta ja ruotsinkielisissä alle 4 000 oppilasta.

Aineistona olivat sähköinen kysely suomen- ja ruotsinkielisten peruskoulujen rehtoreille, tietopyyntö perusopetuksen alueiden asiantuntijoille ja toimialan vastaukset sähköpostitiedusteluihin. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle.

Eri tukien piirissä olevat oppilaat painottuvat idän ja koillisen alueille

Kaikilla viidellä perusopetusalueella toimitaan samojen yleisen, tehostetun ja erityisen tuen ohjeiden mukaisesti, joten tuki on periaatteessa alueellisesti tasa-arvoista. Kaikilla perusopetusalueilla oli järjestetty aiheeseen liittyvää koulutusta vuoden 2018 aikana.

Alueellisia eroja esiintyi S2-oppilaiden (suomi toisena kielenä) määrissä. Idän alueella S2-oppilaiden osuus oli suurin ja kaakon alueella pienin. Muun tuen tarve eli erityisen tuen tarve, osa- ja kokoaikaisen erityisopetuksen tarve sekä integraatio-oppilaiden osuus oli idän ja koillisen alueilla selvästi suurempaa kuin muilla alueilla. Vähäisintä tuen tarve oli kaakon ja etelä-keskisen alueilla (taulukko 11).

Kysyttäessä perusopetusalueiden koulujen rehtoreilta ”onko yleistä, tehostettua ja erityistä tukea riittävästi saatavilla siten, että kaikki tukea tarvitsevat saavat tukea”, 30 prosenttia vastasi ei, 47 prosenttia vastasi osittain ja 22 prosenttia vastaajista koki, että tukea on riittävästi saatavilla. Koulunkäynnin tuen tarve oli suuri ja tarvetta oli enemmän kuin tukea voidaan tarjota. Rehtoreiden vastausten perusteella oppimisen tuen tarve oli kasvanut ja nuoret oireilevat entistä enemmän. Rehtorit toivoivat, että tehostettu tuki toisi kouluun lisäresursseja, koska tällä hetkellä näin ei ole. Määrärahoista päätettäessä tulisi ottaa huomioon tuen tarve.

Rehtoreiden mielestä erityisopettajia tulisi olla enemmän. Kouluissa tarvitaan erityisopettajia, joilla ei ole omaa oppilasryhmää, sillä kouluissa on päivittäin tilanteita, joissa oppilas ei kykene opiskelemaan suuressa ryhmässä. Rehtorit toivoivat samanaikaisopettajuutta siten, että kullakin luokka-asteella luokanopettajan työparina olisi tarpeen vaatiessa laaja-alainen erityisopettaja. Koulun tukitoimet eivät välttämättä yksinään riitä kaikissa haastavissa tapauksissa ja siksi tarvitaan hyviä yhteyksiä lasten ja nuorten asioita hoitavien tahojen kanssa. Moniammatillisen tiimin toiminta on tärkeää. Rehtorit toivoivat kouluihin myös sosiaaliohjaajia, psykiatrisia sairaanhoitajia tai sosi-

Eri tukien piirissä olevien oppilaiden sekä erityisopettajien osuus suhteessa oppilasmäärään eri alueilla, prosenttia

Taulukko 11

Alue	S2-oppilaita	Erityisen tuen päätöksiä	Osa-aikaisessa erityisopetuksessa	Koko-aikaisessa erityisopetuksessa	Oppilaita erityisluokilla	Integraatio-oppilaita	Erityisopettajia
Itä	38,0	13,4	18,0	16,0	7,3	6,8	1,4
Koillinen	22,0	14,5	19,0	15,0	7,0	5,4	1,7
Länsi-pohjoinen	16,0	11,5	16,0	11,0	5,1	4,5	1,2
Etelä-keskinen	12,0	8,1	7,0	8,0	4,5	3,6	1,1
Kaakko	11,0	5,5	10,0	5,0	6,2	4,9	1,3

Positiivisen diskriminaation budjetoidut määrärahat 2018 alueellisesti, euroa

Taulukko 12

Idän alueen koulut	Koillisen koulut	Länsi-pohjoisen koulut	Etelä-keskisen koulut	Kaakon koulut	Suomenkieliset yhteensä	Ruotsinkieliset koulut
1 337 087	556 097	441 697	79 314	117 891	2 532 086	279 999
53 %	22 %	17 %	3 %	5 %	100 %	

aalityöntekijöitä. Yhteistyön ja tiedonvaihdon kaupungin eri hallintokuntien välillä, etenkin sosiaali- ja terveystoimen kanssa, tulisi kyselyn mukaan olla toimivaa ja nopeaa.

Positiivisen diskriminaation määrärahoista yli puolet idän alueelle

Positiivisen diskriminaation (pd) määrärahaa vuodelle 2018 oli käytettävissä 2,5 miljoonaa euroa. Idän alueen koulut saivat tästä yli puolet (taulukko 12).

Tutkimusten mukaan pd-määrärahan hyödyt ovat selvät: oppimistulokset ovat parantuneet ja hakeutumisen toiselle asteelle, myös lukioihin, on lisääntynyt.

Kysyttäessä rehtoreilta ”jaetaanko positiivisen diskriminaation määrärahat mielestänne tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa”, 75 prosenttia oli joko melko tai täysin samaa mieltä. Koillisella ja itäisellä alueella, missä koulut saivat eniten pd-määrärahaa, suurin osa vastaajista oli melko tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa. Etelä-keskisellä alueella, missä koulut saivat vähiten pd-määrärahaa, rehtorit olivat muita alueita useammin melko tai täysin eri mieltä väitteen kanssa.

Positiivisen diskriminaation määrärahoilla oli palkattu kouluihin lisää henkilökuntaa, saatu erityisoppilaat opiskelemaan yleisopetuksen ryhmässä ja opetus tapahtumaan pienemmissä ryhmissä. Kun tukea oli voitu antaa enemmän, olivat koulun oppilaat sijoittuneet paremmin jatko-opintoihin ja oppimistulokset, etenkin S2-oppimistulokset olivat parantuneet.

Rehtoreiden mukaan pd-määrärahan jakoperusteita on tarpeen tarkastella kriittisesti. Pd-määrärahaa jaetaan neljän indikaattorin avulla: ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten prosenttiosuus, keskimääräinen vuositulo asukasta kohden, vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus ja koulun oppilastase oppilaaksi-toalueella. Arvioinnin mukaan myös paremmin toimeentulevilla ja vähemmän monikulttuurisilla koulualueilla on haastavia oppilaita ja tarvetta lisätukeen. Rehtorit katsoivat, että pd-määrärahaa jaettaessa tulisi huomioida myös yleisopetukseen integroitujen erityisen tuen oppilaiden määrä ja suurten opetusryhmien määrä. Rehtoreiden näemyksen mukaan Pd-määrärahan yhtenä indikaattorina tulisi olla koulun erityisen ja tehostetun tuen oppilaiden määrä. Nykyiset kriteerit eivät ota tätä riittävästi huomioon.

Perusopetuksen laatukriteerit toteutuivat hyvin

Perusopetuksen laatukriteerit pohjautuvat opetus- ja kulttuuriministeriön kansallisiin laatukriteereihin. Perusopetuksen laatukriteereiden tavoitteena on tukea opetuksen korkeaa laatua. Laatukriteerit ovat johtamisen väline toiminnan nykytilan arviointiin ja kehittämiseen.

Arvioinnissa perusopetuksen koulujen rehtoreille tehtiin kysely laatukriteereistä. Laatukriteerit jakautuvat seitsemään rakenteiden laatukriteeriin ja 17:ään toiminnan laatukriteeriin. Rakenteiden laatukriteerit toteutuivat hyvin. Parhaiten toteutui väittämä ”opetusta ja koulua koskevat strategiat ja suunnitelmat on laadittu”. Heikoiten rakenteiden laatukriteereistä toteutui ”taloudelliset resurssit ovat riittävät lain velvoitteiden täyttämiseksi”. Toiminnan laatukriteereistä parhaiten toteutui ”kaikilla 1–2 luokkien ja erityisen tuen oppilailla on mahdollisuus osallistua koulujen iltapäivä- ja kerhotoimintaan”. Toiminnan laadusta heikoiten toteutui ”koulujen opetustilat, -välineet ja -materiaalit ovat toimivia ja turvallisia” ja ”kouluni opettajilla on riittävästi tiedollisia, taidollisia ja oppimisympäristöön liittyviä valmiuksia opettaa myös erityistä tukea tarvitsevia oppilaita lähikoulussa”. Tämän vastauksen kohdalla oli myös alueellista vaihtelua.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala oli laatinut vaaditut opetusta ja koulua koskevat strategiat ja suunnitelmat, jolloin suunnitelmien sisällöt ja tavoitteet olivat tiedossa ja toiminta oli yhdenmukaistunut. Koulujen johto ja henkilöstö oli hyvin sitoutuneet strategioiden ja suunnitelmien toteuttamiseen ja niiden vaikutuksia seurataan. Rakenteiden laadun kriteereistä eniten huolta aiheutti taloudellisten resurssien riittävyys. Arvioinnin perusteella tuen tarpeessa olevien lapsien määrä kasvaa ja koulunkäynnin ohjaajia tarvitaan lisää. Tuettavien lapsien määrän kasvu aiheuttaa myös huolta opettajien jaksamisesta. Valtiolta on viime vuosina saatu avustusta tasa-arvoa edistäviin hankkeisiin. Määräraha oli kohdennettu resurssiopettajien palkkaukseen.

Koulujen opetustilojen, -välineiden ja -materiaalien toimivuutta ja turvallisuutta kritisoitiin. Sisäilmaongelmat ovat yleisiä kouluissa. Lisäksi kouluilla ei ole vakituista teknistä henkilöstä havainnoimaan korjaustarpeita ja raportoimaan niistä eteenpäin.

Iltapäivä- ja kerhotoimintaa suunnitellaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, mutta kerhotoiminta ei kaikissa kouluissa onnistu esimerkiksi sopivien tilojen puutteen vuoksi. Hyvänä puolena voidaan kuitenkin pitää sitä, että toimintaan oikeutetuilla

1. ja 2. luokka-asteen ja erityisen tuen oppilailla oli pääsääntöisesti mahdollisuus osallistua kerhotoimintaan.

Kouluissa oli useimmiten se käsitys, että opetushenkilöstön osaaminen on riittävää. Opettajien valmiudet opettaa erityistä tukea tarvitsevia oppilaita sai kuitenkin kritiikkiä suomenkielisen perusopetuksen kouluissa. Nähtiin, että opettajat tarvitsevat uutta osaamista ja työkaluja toimia vaativien erityisen tuen oppilaiden kanssa. Yleisopetuksen luokissa opiskelee erityisen tuen päätöksen oppilaita, mutta opettajalla ei välttämättä ole tarvittavaa osaamista heidän opettamiseensa. Kouluissa toimii myös paljon sijaisia ja uransa alussa olevia opettajia. Suomenkielisistä opettajista pätevyys on 93 prosentilla ja ruotsinkielisistä 80 prosentilla.

Kyselyyn vastanneiden rehtoreiden enemmistön mielestä perusopetuksen laatu ei ole alueellisesti tasa-arvoista. Alueiden sosioekonomiset erot aiheuttavat sen, että oppilasaines jakaantuu epätasaisesti. Erillismäärärahojen, joilla yritetään tasoittaa eroja, jakoon eivät rehtorit olleet täysin tyytyväisiä. Heidän mukaansa resursseja ei ohjata täysin tuen tarpeen mukaisesti. Erillismäärärahaa saaneilla kouluilla oli paremmat mahdollisuudet toteuttaa monipuolista opetusta.

Oppilashuollon palveluissa on vain pieniä alueellisia eroja

Oppilashuollon laatuksiteereitä oli kuusi ja ne toteutuivat hyvin. Oppilaille ja heidän huoltajilleen oli kattavasti tiedotettu käytettävissä olevista oppilashuollon palveluista ja heitä oli ohjattu hakemaan tarvitsemiaan palveluja. Oppilaan ja huoltajan osallisuudella ja suunnitelmallisella yhteistyöllä sekä tiedottamisella oli lisätty oppilashuollon tuntemusta ja edesautettu palveluihin hakeutumista.

Eniten kehitettävää oppilashuollossa oli yhteistyössä ja tiedon kulussa sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Rehtoreiden mielestä oppilashuollon resurssit täyttävät mitoituksen vaatimukset, mutta ne eivät aina riitä oppilaiden tarpeeseen. Vaikka yli puolet rehtoreista oli tyytyväisiä oppilashuollon resursseihin, alueellista vaihtelua esiintyi hieman. Rehtoreiden mukaan suunnittelussa tulisi paremmin huomioida alueiden sosioekonomiset erot ja psykologi- ja kuraattoripalvelujen tarve. Tilannetta on korjattu palkkaamalla kouluihin viisi psykologia ja kolme kuraattoria lisää vuoden 2018 alusta.

Sekä yksilöllisellä että yhteisöllisellä oppilashuollolla oli verrattain hyvin onnistuttu lisäämään oppilaiden ja koulu yhteisöjen hyvinvointia. Yhteisöllis-

sen oppilashuollon onnistumista pidettiin hieman parempana kuin yksilöllistä.

Johtopäätökset

Perusopetus oli alueellisesti tasa-arvoista siinä mielessä, että alueilla toimitaan samojen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti. Tukea tarvitsevat oppilaat olivat sijoittuneet idän ja koillisen alueelle, mikä tekee alueista erilaisia. Tukea tarvittiin ja sitä myönnettiin etenkin idän ja koillisen alueille paljon. Tuen tarve oli kasvanut, koska nuoret oireilevat yhä enemmän. Perusopetuksen rehtorit eivät pitäneet perusopetuksen laatua alueellisesti tasa-arvoisena. Arvioinnin perusteella kouluihin tarvitaan lisäresursseja silloin, kun tehostetun ja erityisen tuen oppilaiden määrä kasvaa.

Koulun henkilöstöä pidettiin pääosin ammattitaitoisena ja henkilöstön osaaminen vastasi koulun tarpeita. Tätä näkemystä tukee opettajien korkea kelpoisuusaste. Kouluista puuttui kuitenkin kasvavaan tarpeeseen nähden sellaisia erityisopettajia, joilla ei ole omaa oppilasryhmää. Kouluissa tarvitaan samanaikaisopettajuutta siten, että kullakin luokka-asteella olisi tarpeen vaatiessa käytettävissä laaja-alainen erityisopettaja. Osalla oppilaista erityistarpeet ovat suuria ja opettajat tarvitsivat uutta osaamista ja uusia työkaluja kasvavien vaatimusten kanssa toimimiseen. Tuen tarpeessa olevien lasten kasvava määrä loi myös huolia taloudellisten resurssien riittävydestä.

Oppilashuollon palveluita ei koeta olevan riittävästi saatavilla. Tilannetta on parannettu palkkaamalla erillismäärärahoilla lisää psykologeja ja kuraattoreita kouluihin. Oppilashuollon toiminta on sitä vaikuttavampaa, mitä aikaisemmin oppilasta voidaan auttaa ja näin ennaltaehkäistä ongelmien syntymistä.

Kouluissa moniammatillisen tiimin toiminta on tärkeää. Koulun tukitoimet eivät välttämättä yksinään riitä haastavissa tilanteissa, vaan tarvitaan yhteistyötä muiden lasten ja nuorten asioita hoitavien tahojen kanssa. Tiedonvaihto kaupungin eri hallintokuntien välillä, etenkin sosiaali- ja terveystoimen kanssa, nähtiin kehitettävänä asiana.

Positiivisen diskriminaation määrärahat jaetaan etenkin tukea saavien koulujen näkökulmasta katsottuna perusopetuksen tasa-arvoa tukien. Koulut, jotka eivät saaneet pd-määrärahaa kritisoivat indikaattoreita, joilla pd-määräraha jaetaan. Katsottiin, että pd-määräraha jaettaessa on tarpeen huomioida myös erityisen ja tehostetun tuen piirissä olevat oppilaat ja yleisopetukseen integroitujen

erityisen tuen oppilaiden määrä. Pd-määrärahoilla on tutkimustenkin mukaan ollut merkittäviä vaikutuksia, sillä oppilaat ovat sijoittuneet jatko-opintoihin paremmin ja etenkin S2-oppimistulokset ovat parantuneet.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- varmistaa, että erityisopettajien määrä vastaa tukea tarvitsevien oppilaiden kasvavaa määrää, esimerkiksi tukemalla opettajien jatko- tai täydennyskoulutustumista erityisopettajiksi.
- selvittää, miten positiivisen diskriminaation määrärahojen jaossa voidaan ottaa huomioon oppilaiden tarvitsema tehostettu ja erityinen tuki.

7.2

Tasavertaiset opiskelumahdollisuudet kaupungin lukioissa



Onko lukiokoulutusta kehitetty kaupungin tavoitteiden mukaisesti?



Tasavertaisia oppimismahdollisuuksia on edistetty, mutta läpäisyaste ei ole parantunut edelliseen strategiakauteen nähden.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko lukiokoulutusta kehitetty kaupungin tavoitteiden mukaisesti siten, että oppilailla on tasavertaiset oppimismahdollisuudet. Arviointi kohdistui kaupunkistrategioissa 2013–2016 ja 2017–2021 lukiokoulutukselle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Osakysymyksiä olivat, onko oppimisen tuella pyritty tasoittamaan oppimisen eroja ottamalla huomioon tukea tarvitsevien ja hyvin edistyvien tarpeet, onko lukioiden digitalisaation kehittäminen mahdollistanut tasavertaiset oppimismahdollisuudet ja onko läpäisyaste parantunut ja keskeyttämisaste vähentynyt lukioissa edellisten strategiakausien aikana. Lisäksi tarkasteltiin, miten kaupunki on varautunut vuonna 2019 voimaan tulevan uuden lukiolain mukaisiin tavoitteisiin sekä yleisellä tasolla kysymystä opiskelijoiden taloudellisesti tasavertaisesta mahdollisuudesta suorittaa lukio. Arvioinnin kohteena olivat kaupungin 14 omaa lukiota.

Arviointiaineistona olivat lukiokoulutusta koskeva kirjallinen materiaali, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilastot sekä lukiokoulutuksesta vastaavien tahojen haastattelu. Lisäksi hyödynnettiin tuloksia vuoden 2017 kouluterveyskyselystä, johon vastasivat lukioiden osalta 1. ja 2. vuosikurssin opiskelijat, sekä vuonna 2016 pääkaupunkiseudulla toteutettua palvelukykykyselyä 2. vuosikurssin oppilaille.

Oppimisen erojen tasoittamiseen on resursseja

Lukioissa on pitkään laadittu yksilöllisiä opintopolkuja. Oppilaiden tukemiseen on ollut valtakunnallisesti verraten paljon resursseja, kuten opinto-ohjaajien ja erityisopettajien työpanosta. Näiden lisäksi kullakin lukioilla on omia ohjausvälineitä ryhmänohjaajan ja aineopettajien antaman ohjauksen lisäksi. Opiskeluhuollon ja terveydenhuollon resursseja on hyvin saatavilla, lukuun ottamatta psykologeja. Lukio-opinnoissa voi halutessaan edetä myös nopeaan tahtiin. Opintoja voi suorittaa tavallista enemmän lukukauden aikana, lisäksi on mahdollista suorittaa kursseja myös kesällä. Vuoden 2016 palvelukykykyselyn mukaan opiskelijat vaikuttavat olevan yleisesti ottaen tyytyväisiä oppimiseen ja hyvinvointiin saamaansa tukeen sekä ohjausjärjestelmään. Taulukosta 13 on myös havaittavissa, että muutamassa korkean keskiarvon sisään pääsyn lukiossa on muita lukioita enemmän opettajaresursseja opiskelijaa kohden.

Toimenpiteitä kuitenkin vielä tarvitaan. Palvelukykykyselyn 2016 mukaan melko heikosti toteutuivat väittämät siitä, että opetus on järjestetty sopivan kokoisissa ryhmissä. 21 prosenttia oli eri mieltä väittämästä, että voisi edetä opinnoissa omaan tahtiin. Lähes viidesosa oli eri mieltä väittämästä, että saisi riittävästi ohjausta opiskeluunsa. Jopa 24 prosenttia opiskelijoista oli eri mieltä väittämästä, että työ määrä olisi kohtuullinen. Kouluterveyskyselyn 2017 mukaan eniten vaikeuksia koettiin läksyjen tekemisessä, kokeisiin valmistautumisessa ja laskemista vaativien tehtävien suorittamisessa. Jopa kolmasosa tytöistä koki riittämättömyyden tunnetta opiskelijana. Uupumusasteista väsymystä koki tytöistä lähes 45 prosenttia, pojilla vastaava luku oli noin 23. Opiskeluhuollon palveluista psykologin palvelua on saatavilla heikoimmin tai siitä ei koettu saatavan tarvittavaa apua. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on tarkoitus lisätä psykologipalveluita.

Perusopetukseen kohdennetuista positiivisen diskriminaation määrärahoista on tutkimustiedon mukaan hyötyä: rahoitusta saavissa kouluissa toiselle asteelle jatkavat oppilaat myös suun-



tautuvat aiempaa enemmän lukioon. Lukioille on alettu myöntää positiivisen diskriminaation rahoitusta vuodesta 2017 alkaen, perusteina matala sisäänpääsykeskiarvo ja korkea maahanmuuttajien osuus. Rahoituksella on voitu lisätä opetusta enemmän tukea tarvitseville. Tällaisia ovat suomi toisena kielenä -opettajien ja koulunkäyntiavustajien palkkaaminen sekä oppiaineiden nivelkurssit. Määrärahaa ovat saaneet Helsingin kielilukio, Medialukio ja Vuosaaren lukio.

Lukioiden digitalisaation edelläkävijöitä

Laitteita, verkkoja ja opettajien osaamista on kehitetty runsaasti viime vuosina juuri sen vuoksi, että ylioppilaskirjoitukset tehdään langallisessa verkossa ja lukioaikana suuri osa kokeista suoritetaan sähköisesti langattomissa verkoissa. Digitaalisen oppimisympäristön edellyttämät yhteydet ja laitteet on saatu toimimaan hyvin. Kaikki ylioppilastutkinnon kokeet on tarkoitus tehdä sähköisesti keväällä 2019. Opiskelijat kuitenkin vastaavat itse kannettavan tietokoneen hankinnasta ja toimivuudesta. Lukioiden tukevat oppilaita digitaalisessa oppimisessä eri menetelmin. Palvelukykykyselyn 2016 mukaan monipuolisten työtapojen sekä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen opiskelussa toteutuu hyvin. Kouluterveyskyselyn 2017 mukaan vaikeuksia opiskelussa käytettävien laitteiden käytössä koki tytöistä kuitenkin 18,4 prosenttia ja pojista 11,4 prosenttia.

Läpäisyaste ja keskeyttämisaste ovat hieman heikentyneet edelliseen strategiakauteen nähden

Lukiokoulutuksen läpäisyaste (tutkinnon kolmen vuoden aikana suorittaneet) on varsin korkea ammatilliseen koulutukseen nähden. Edellisen strategiakauden alkuun, vuoteen 2013 verrattuna suomenkielisen lukio-opetuksen läpäisyaste on heikentynyt 1,1 prosenttiyksikköä. Vaikka läpäisyaste parani vuosikymmenen puolivälissä, se heikkeni vuonna 2018. Negatiivisesti keskeyttäneiden, eli niiden, jotka eivät jatkaneet missään tutkintotavoitteisessa oppilaitoksessa, osuus suomenkielissä lukiokoulutuksessa oli erityisen alhainen (0,9 %) vuonna 2013 suomenkielissä lukioissa ja nousi vuoteen 2017 asti. Keskeyttäneiden osuus laski vuonna 2018 (1,4 %), mutta on korkeampi kuin edellisen strategiakauden alussa. Ruotsinkielisissä lukioissa keskeyttäneiden osuus on ollut koko ajan alhainen (1,2 %) ja laskenut edelleen vuonna 2018 (0,4 %) (taulukko 14).

Erot lukioiden välillä ovat melko suuria

Taulukosta 13 havaitaan, että lukioihin pääsyssä on erittäin suuret erot. Vuonna 2018 Brändö gymnasiumin yleislinjan sisäänpääsyn matalin lukuaineiden keskiarvo oli 7,2 ja suomenkielisistä Vuosaaren lukion 7,31, kun Ressun lukioon edellytettiin 9,3:n keskiarvoa. Keskiarvot eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä osa lukioista käyttää valinnassaan myös muita hakukriteereitä, esimerkiksi painottaa lisäksi jonkin muun aineen arvosanaa tai antaa pisteitä tietyin kriteerein.

Läpäisyaste vaihteli kaupungin suomenkielisisissä lukioissa paljon: alhaisin läpäisyaste oli 60 prosenttia ja korkein yli 95 prosenttia (taulukko 13). Läpäisyaste oli yleisesti ottaen parempi niissä lukioissa, joissa oli korkea sisäänpääsykeskiarvo, lukuun ottamatta Mäkelänrinteen lukiota, jossa urheilulinjan opiskelijoilla valmistuminen kestää pidempään. Läpäisyasteen keskihajonta eli lukioiden väliset erot ovat kasvaneet vuodesta 2013. Ruotsinkielisen lukiokoulutuksen kohdalla tilanne on parempi: läpäisyaste vuoteen 2013 nähden on parantunut yli kolme prosenttiyksikköä (taulukko 14).

Keskeyttäneiden osuus on selkeästi matalampi niissä lukioissa, joihin on korkea keskiarvo (kuten Ressu, Kallion lukio, Luonnontiedelukio, Sibeliuksen lukio ja Mäkelänrinteen lukio) ja korkea niissä, joihin pääsee alemmalla keskiarvolla (taulukko 13). Lukioiden väliset erot olivat suuremmat vuonna 2018 kuin vuonna 2013.

Suomenkielisten lukioiden oppimistulokset mitattuna ylioppilaskirjoitusten pakollisten aineiden keskiarvolla ovat olleet useimpina vuosina paremmat kuin valtakunnallinen keskiarvo. Lukioiden välillä on kuitenkin eroja siten, että korkean keskiarvon sisäänpääsyn lukioissa myös tulokset ovat paremmat. Ruotsinkieliset lukioiden tulokset ovat paremmilla tuloksilla (taulukko 13). Erot lukioiden välillä ovat kasvaneet vain vähän edelliseen strategiakauteen verrattuna.

Kaupunki on varautunut uuden lukiolain mukaisiin tavoitteisiin hyvin

Uusi lukiolaki (714/2018) edellyttää erityisopetuksen saatavuutta ja opinto-ohjauksen, korkeakoulu-yhteistyön ja kansainvälisyyden vahvistamista. Erityisopetusta on saatavilla kaikissa Helsingin lukioissa ja opinto-ohjaajia on lisätty vuonna 2019. Ylioppilastutkinnon kokeiden uusimiskertoja koskevat rajoitukset poistuivat uuden lainsäädännön

myötä. Lukio-opiskelijoiden ja välivuotta viettävien opinto-ohjausta on vahvistettu ja korkeakouluhyteistyötä ja kansainvälistymistä alettu koordinoida aiempaa enemmän. Pääkaupunkiseudun palvelukykykyselyn mukaan nuoret tarvitsevat tietoa lukion jälkeisistä koulutusmahdollisuuksista ja apua urasuunnitelman tekemiseen.

Kaupunki kokeilee toisen asteen maksuttomuutta

On havaittavissa, että suomen- ja ruotsinkieliset oppilaat ovat yhä enemmän suuntautuneet lukio-opintoihin, mutta muunkielisillä osuus ei ole kasvanut yhtä paljon. Helsingin eri alueilta lukio-opintoihin hakeutuu opiskelijoita hyvin eri tavoin. Lukioiden taloudellisia kustannuksia koskevan opetushallituksen selvityksen mukaan lukio-opintoihin liittyvät kustannukset ovat keskimäärin 2 500 euroa. Oppimateriaalin ohella merkittäviä kustannuksia ovat esimerkiksi lukioiden opetussuunnitelman ja toimintakulttuurin mukaiset menot, kuten kansainväliset vierailut tai vanhojentanssit, sekä pääkaupunkiseudulla matkakustannukset. Oppimateriaalikustannukset opiskelijalle eivät laske, koska sähköistä oppimateriaalia ei saa käytettynä. Selvityksen mukaan taloudelliset syyt ovat vain harvoin ainoana syynä opiskelun keskeyttämiseen lukioissa. Lähes kolmasosalla lukio-opiskelijoista tai heidän perheistään on silti taloudellisia vaikeuksia.

Helsingin kaupunginvaltuusto teki vuonna 2018 päätöksen toisen asteen oppilaitosten oppimateriaalien maksuttomuudesta. Määräraha ohjataan kouluista lainattavaan oppimateriaaliin ja opiskelijalle annettavaan matkakorttiin ja se kohdistetaan vuoden 2019 syksyllä kaupungin lukioissa aloittaville opiskelijoille.

Johtopäätökset

Helsingin kaupungin lukiokoulutusta on kehitetty siten, että lukioissa opiskelevilla oppilailla on pääosin tasavertaiset oppimismahdollisuudet. Oppimisen tuella on pyritty tasoittamaan oppimisen eroja ottamalla huomioon tukea tarvitsevien ja hyvin edistyvien tarpeet. Positiivisen diskriminaation määrärahaa oppimisedellytysten parantamiseksi on myönnetty vuodesta 2017 alkaen. Vaikuttaa siltä, että opiskelijat kuitenkin kaipaisivat vielä yksilöllisempää tukea, opintojensa ohjaamista ja seurantaa, omantahista opetusta sekä pienempiä ryhmäkokoja.

Lukioiden digitalisaation kehittäminen on pitkällä ja se periaatteessa lisää tasavertaisia oppimismahdollisuuksia eri lukioissa. Jokaisella oppilaalla on tarvittaessa mahdollisuus saada koululta tietokone käyttöönsä ja tarvittaessa opastusta koululta oman tietokoneen hankkimiseen. Digitaaliset valmiudet saattavat kuitenkin olla erilaiset. Tyttöillä on poikia enemmän vaikeuksia käyttää laitteita.

Lukiokoulutuksen läpäisyaste on varsin korkea. Mikäli tarkastellaan kahta edellistä strategiakautta, läpäisyaste on kuitenkin heikentynyt suomenkielisissä lukioissa. Keskeyttämistä suomenkielisissä lukioissa on myös heikentynyt edellisen strategiakauden alusta. On huomattava, että lukiot poikkeavat toisistaan paljon. Useimmiten lukioissa, joihin on korkeampi sisäänpääsykeskiarvo, on myös parempi läpäisyaste, vähäisempi keskeyttäneiden osuus ja paremmat ylioppilaskirjoitusten tulokset. Ainakin periaatteessa suuntaamalla resursseja ja ohjausta heikon keskiarvon sisäänpääsyn lukioihin, oppimistulokset niissä voisivat parantua, kuten perusopetuksessa on tapahtunut. Arvioinnin perusteella voi olla tarpeen selvittää, olisiko mielekästä ohjata myös opettajaresursseja enemmän matalan keskiarvon kouluihin.

Uuden lukiolain toimeenpano on toteutumassa hyvin. Kaupungilla on aiemminkin ollut hyvät tuki- ja ohjausresurssit käytettävissään ja niitä on edelleen lisätty. Uuden lukiolain mukaan rajoitteet ylioppilastutkinnon kokeiden uusimiskerroista poistuvat, joten se voi väljentää opiskeluaiakataulua ja tarjota aiempaa paremmat mahdollisuudet yksilöllisiin opintopolkuihin ja siten vähentää lukiolaisten kokemaa stressiä.

Kaupunginvaltuuston myöntämä määräraha toisen asteen oppilaitosten maksuttomuuden kokeilemiseksi kohdentuu helsinkiläisten lukiolaisten kannalta tärkeisiin menoihin: oppimateriaaleihin ja matkakustannuksiin. Syksyllä 2019 alkavan kokeilun tuloksia toisen asteen opetuksen maksuttomuudesta on syytä seurata.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- lisätä positiivisen diskriminaation määrärahoja niille lukioille, joissa on tavallista enemmän tarvetta tukitoimille ja opiskelun ohjaukselle.

Tietoja Helsingin kaupungin lukioista 2018

Taulukko 13

Suomenkieliset lukiot	Alin sisään- pääsykes- kiarvo tai pistemäärä ³	Opiskelija- määrä opet- tajaa kohden	Läpäisyaste %	Negatiivinen keskeyttämi- nen %	Yo-kirj. pakollisten aineiden keskiarvo
Alppilan lukio	8,0	20,3	85,0	1,6	4,0
Etu-Töölön lukio	8,2	14,2	86,2	2,1	3,7
Helsingin kielilukio	7,5	14,1	78,4	2,9	3,7
Helsingin kuvataide- lukio	14/20	15,7	85,0	1,4	4,5
Helsingin luonnon- tiedelukio	8,5	13,5	96,4	0,3	4,6
Helsingin medialukio	7,5	16,1	84,6	3,3	3,7
Kallion lukio	16,4/20	9,9	89,1	0,2	5,0
Mäkelänrinteen lukio	8,9	7,4	60,2	0,5	4,8
Ressun lukio	9,3	11,1	95,2	0,2	5,9
Sibelius-lukio	9,1	8,4	88,5	0,4	4,8
Vuosaaren lukio	7,3	15,7	64,0	2,3	3,4
Keskiarvo		13,3	83,0	1,4	4,4
Ruotsinkieliset lukiot					
Brändö gymnasium	7,2		96,2	0,2	4,7
Gymnasiet Lärkan	8,4		100,0	0,5	4,8
Tölö gymnasium	7,5		99,2	0,4	4,4
Keskiarvo			98,5	0,4	4,7

Läpäisy- ja keskeyttämisaste kaupungin lukioissa, %

Taulukko 14

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Suomenkielisen lukiokoulutuksen läpäisyaste	84,1	84,8	85,4	84,9	85,4	83,0
Ruotsinkielisen lukiokoulutuksen läpäisyaste	95,0	93,2	93,9	96,1	97,6	98,5
Suomenkielisen lukiokoulutuksen keskeyttäminen (negatiivinen)	0,9	1,0	1,4		3,0	1,4
Ruotsinkielisen lukiokoulutuksen keskeyttäminen (negatiivinen)			1,2	1,2	1,2	0,4

³ Alin keskiarvo yleislinjalle, mikäli lukiossa on sellainen. Keskiarvot ovat useimmiten tätä korkeammat painotetuille linjoille. Joissakin lukioissa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta. Lukiot voivat keskiarvoa laskiessaan ottaa huomioon erityisesti painotettavien oppiaineiden arvosanat.

7.3

Toimentulotuen siirto Kelaan



Onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakkaan asemaa kaupungin sosiaalityössä?



Asiakkaiden asema on osin parantunut uudistuksen myötä, mutta myös väliinputoajia löytyy.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakkaan asemaa kaupungin sosiaalityössä. Arvioinnin osakysymykset olivat, onko asiakastyöhön ollut käytettävissä aikaisempaa enemmän aikaa ja onko perustoimeentulotuen käsittelyn siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakaskokemusta kaupungin sosiaalityössä. Lisäksi selvitettiin tilastojen perusteella asiakasmäärien ja kustannusten kehitystä ennen ja jälkeen Kela-siirron Helsingin kaupungin näkökulmasta.

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 päämääränä on tavoittaa aikaisemmin apua ja tukea tarvitsevista kaupunkilaisista ne, jotka tarvitsevat paljon tukea tai hoitoa. Kaupunki tunnistaa syrjäytymisen ehkäisylle keskeisiä ryhmiä myös työikäisten ja ikääntyvien ikäryhmissä ja räätälöi heille yksilöllisiä ja parempia palvelukokonaisuuksia. Strategian mukaan palvelujen uudistamista jatketaan ja huolehditaan saavutettavuudesta, monialaisesta osaamisesta, yhden luokun periaatteen vahvistamisesta sekä erilaisten asukasta lähellä olevien työmuotojen kehittamisestä.

Arvioinnin aineistona käytettiin saatavilla olevaa kirjallista materiaalia, kuten raportteja, selvityksiä ja tilastoja sekä Pohjoisen aikuissosiaalityön päällikön haastattelua. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin sosiaali- ja terveystoimialalle.

Toimeentulotuen uudistuksella pyrittiin yhdenvertaisuuteen

Uudistuksen taustalla vaikutti vahvasti perustuslain yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Koska Kela on valtakunnallinen toimija, perustoimeentulotuen Kela-siirrolla on tavoiteltu valtakunnallisesti yhtenäistä ratkaisukäytäntöä ja tätä kautta yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamista asuin- ja oleskelupaikasta riippumatta.

Tarkoituksena oli myös tehostaa julkisen talouden toimintaa hyödyntämällä Kelan järjestelmiä ja asemaa valtakunnallisena toimijana sosiaaliturvaetuksien myöntämisessä. Suurin osa toimeentulotukea saavista kotitalouksista saa myös jotain Kelan maksamaa etuutta. Uudistuksen tarkoituksena oli lisäksi asiakkaiden asioinnin helpottaminen siten, että ensisijaisen etuuden hakemisen yhteydessä voidaan hakea myös perustoimeentulotukea yhden viranomaisen luona asioimalla.

Toimeentulotuki on moninainen kokonaisuus

Toimeentulotuki on henkilön tai perheen viimesijainen taloudellinen tuki, joka kattaa elämän perusmenoja, kuten ruoka- ja vaatemenot. Suomessa asuva tai oleskeleva henkilö tai perhe voi hakea toimeentulotukea, jos tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi etudeksi ja sen tarkoitus on auttaa tilapäisten vaikeuksien yli, ehkäistä sellaisten syntymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuesta on kuitenkin muodostunut useille henkilöille ja perheille pitkäaikainen tuki, mikä johtuu työttömyyden pitkittymisestä ja ensisijaisen etuuksien, ennen kaikkea asumistuen, riittämättömyydestä.

Toimeentulotuki koostuu kuvion 13 mukaisesti kolmesta osasta. Perustoimeentulotuki siirtyi 1.1.2017 alusta Kelan hoidettavaksi. Samassa yhteydessä täydentävän toimeentulotuen sisältöä tarkistettiin keskittämällä asumiseen liittyvien menojen korvaamista mahdollisimman laajalti perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan yhteyteen. Perustoimeentulotuki on ensisijainen suhteessa täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen, jotka haetaan edelleen kunnasta.

Toimeentulotukiasioiden hoito on hajautunut sosiaali- ja terveystoimialalla

Toimeentulotukiasioiden käsittely järjestetään sosiaali- ja terveystoimialalla pääosin osana perhe- ja sosiaalipalvelujen kokonaisuutta. Toimeentulotukipäätösten tekeminen on Kela-siirron myötä laajentunut kaikille sektoreille: päätöksiä tehdään lastensuojelussa, psykiatria- ja päihdetyössä, ikäihmisten sosiaalityössä ja vammaistyössä. Lisäksi päätöksenteko laajenee edelleen 1.4.2019 alkaen perheneuvolaan ja perhesosiaalityöhön. Aiemmin päätöksenteko on ollut keskitettynä nuorten palveluihin ja aikuissosiaalityöhön. Vuonna 2018 päätöksistä 95 prosenttia tehtiin perhe- ja



sosiaalipalveluissa, kolme prosenttia terveystu- ja päihdepalveluissa ja kaksi prosenttia sairaala-, kuntoutus ja hoivapalveluissa.

Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien määrä on pysynyt sosiaali- ja terveystoimialalla ennallaan perustoimeentulotuen Kela-siirrosta huolimatta. Aiemmin, kun päätöksenteko oli keskitetympää, osana sosiaalityötä toimeentulotukipäätöksiä teki keskimäärin 200 sosiaalialan ammattilaista. Päätöksenteon sektoreille laajentamisen myötä toimeentulotukipäätöksiä tekee reilut 400 sosiaalialan ammattilaista. Etuuskäsittelijöiden määrä on vähentynyt Kela-siirron myötä reilusta sadasta henkilöstä noin 40 henkilöön ja vähenee edelleen eläköitymisen myötä. Kokonaistarkastelussa resurssit eivät ole vähentyneet.

Ennen Kela-siirtoa nuoria toimeentulotuen asiakkaita oli paljon. Siirron yhteydessä sosiaali- ja terveystoimi kohdisti sosiaalialan ammattilaisten resursseja nuorten, alle 30-vuotiaiden, palveluihin. Osa aiemmin asiakkaana olleista nuorista on siirtynyt kokonaan Kelan asiakkaiksi. Näin ollen sosiaali- ja terveystoimen resurssit palvella nuoria ovat hyvät ja aikoja sosiaalipalveluihin on hyvin saatavilla. Toisaalta tämän asiakasryhmän tilanteet ovat haasteellisia ja asiakkaat ovat moniongelmaisia. Tässä asiakasryhmässä näkyy myös ongelmien ylisukupolvistuminen. Aikuissosiaalityössä (ikäryhmä 30+) käytettävissä on vähemmän resursseja kuin nuorten palveluissa ja tässä ikäryhmässä Kelan kanssa asiointiin haasteet korostuvat. Neuvontaa annetaan muun muassa Kelan tekemistä päätöksistä ja selvitetään virheellisiä tai kielteisiä päätöksiä. Lisäksi tehdään sosiaalityön selvityksiä asiakkaan Kela-hakemuksen liitteeksi. Aikuissosi-

aalityöhön on siirretty myös muita tehtäviä. Aikuis-sosiaalityö osallistuu muun muassa lapsiperheiden tuen tarpeen arviointitiimiin sekä aktivointisuunnitelmien tekemiseen yhdessä TE-toimiston kanssa. Asiakkaita ohjataan kuntouttavaan työtoimintaan ja annetaan kaupungin sosiaalineuvontaa. Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan arvioida, ettei sosiaalityössä ole aikaisempaa enemmän aikaa asiakastyölle. Lisäksi työn moninaisuus ja vaatimustaso ovat lisääntyneet.

Toimeentulotukilain 14 e §:n mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun kunnan sosiaalialan ammattilaisen tai Kelan toimihenkilön kanssa seitsemän arkipäivän kuluessa. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on panostanut sosiaalineuvontaan omissa sosiaalipalvelupisteissään, joita on viisi. Sosiaalineuvontaan voi mennä suoraan arkipäivisin ilman ajanvarausta. Sosiaalineuvonnassa voi keskustella anonymisti tai esimerkiksi varata ajan sosiaalialan ammattilaiselle. Lisäksi syksyllä 2018 on avattu sähköinen chat-palvelu, jonka kautta voi saada neuvontaa. Sosiaali- ja terveystoimiala on kiinnittänyt huomiota viestintään, jotta kaupunkilaiset olisivat tietoisia toimeentulotukeen liittyvistä sosiaalipalveluista.

Toimeentulotukipäätösten määrät ovat kasvaneet

Kela-siirron myötä toimeentulotuen päätösmäärät ovat helsinkiläisten osalta kasvaneet, vaikka euro-määräisesti kustannukset ovat hieman laskeneet. Ennen Kela-siirtoa tehtiin vuosittain noin 320 000 päätöstä. Vuonna 2018 päätöksiä tehtiin noin 390

000, joista 88 000 oli Helsingin kaupungin tekemiä.

Kelan tekemät päätökset ovat lyhyempikestoisia, minimissään päätökset tehdään yhdeksi kuukau-
deksi kerrallaan. Aiemmin kunnat ovat tehneet
pidempikestoisia päätöksiä asiakkaan tilanteen
kokonaisharkintaan perustuen. Muutos heijastuu
ennen kaikkea päätösten sekä euromääräisen
tuen kasvuun ehkäisevässä toimeentulotuessa.
Lyhytkestoiset päätökset aiheuttavat sekä sosiaa-
lityölle että asiakkaille haasteita, jos kuukausittain
joudutaan pohtimaan toimeentulon riittävyttä. Li-
säksi Kela maksaa myönnettävän perustoimeentu-
lotuen suoraan asiakkaan tilille, jolloin varat eivät
aina ohjaudu siihen käyttötarkoitukseen, johon ne
on alun perin myönnetty. Tällöin kunnat joutuvat
paikkaamaan täydentävällä ja ehkäisevällä toi-
meentulotuella asiakkaan toimeentuloon syntyviä
aukkoja. Kunnat maksavat toimeentulotuen pää-
asiassa suoraan laskuttajalle tai myöntävät mak-
situsitoumuksen.

Toimeentulotukilain 14 c §:n mukaan muissa kuin
kiireellisissä tapauksissa päätös toimeentulotues-
ta tai puutteellisen hakemuksen täydennyspyyntö
on tehtävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä
hakemuksen saapumisesta. Päätös täydennetyistä
hakemuksista on annettava viivytyksettä, kuiten-
kin viimeistään seitsemän arkipäivän kuluessa.
Vuonna 2018 Helsingin kaupungilla 95 prosent-
tia toimeentulotukihakemuksista käsiteltiin lain
edellyttämässä määräaajoissa. Osittain Helsingin
kaupungin määräaikojen ylityksiä selittää kunnan
työntekijöiden vaikeus tehdä päätöksiä niissä ta-
pauksissa, joissa Kela on hylännyt asiakkaan ha-
kemuksen. Myös päätöksenteon hajauttaminen
eri sektoreille voi aiheuttaa määräaikojen ylityksiä,
kun sosiaalialan ammattilaiset tekevät yksittäisiä
päätöksiä harvoin eikä päätöksentekoon muodos-
tu rutiinia.

Kokonaiskustannuksissa on hienoista laskua

Vuonna 2016 toimeentulotuen bruttokustannuk-
sista perustoimeentulotuen osuus oli 90 pro-
senttia, täydentävän toimeentulotuen kahdeksan
prosenttia ja ehkäisevän toimeentulotuen kaksi
prosenttia. Näin ollen kunnan talousarvion mu-
kaisten toimeentulotuen kustannusten, eli täyden-
tävän ja ehkäisevän toimeentulotuen, tulisi olla 10
prosentin luokkaa aiempaan verrattuna. Vuonna
2017 niihin budjetoitiin 15 prosenttia vuoden 2016
toteumaan verrattuna. Vastaavasti vuonna 2018
budjetoitiin 12 prosenttia ja vuonna 2019 budjetoitiin
kahdeksan prosenttia. Toimeentulotuen budje-
tointi on kehittynyt Kela-siirron mukaisesti. Edellä

mainitun perusteella näyttää siltä, että toimeentu-
lotuen myöntäminen ja maksatus ovat vakiintuneet
Kela-siirron jälkeen.

Toimeentulotuen eri osien (perus-, täydentävä ja
ehkäisevä) bruttokustannukset ovat pysyneet suh-
teellisen tasaisina vuodesta 2014 vuoteen 2016
ollen keskimäärin 177 miljoonaa euroa. Vuonna
2017 bruttokustannukset nousivat 180 miljoonaan
euroon, johtuen mahdollisesta alikäytön pienenty-
misestä. Vuonna 2018 bruttokustannukset laskivat
158 miljoonaan euroon. Laskua selittää perustoi-
meentulotuen osuuden pienentyminen 18 miljoonalla
eurolla. Vuonna 2018 ehkäisevän toimeen-
tulotuen osuus on kasvanut aikaisempiin vuosiin
verrattuna noin 29 prosenttia ollen 6,5 miljoonaa
euroa.

Toimeentulotukeen varattuja määrärahoja ja to-
teumia tarkasteltaessa tulee huomioida, että valtio
ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen mak-
samisen edelleen yhtä suurin osuuksin (50/50).
Vuosina 2017 ja 2018 Kela on myöntänyt perustoi-
meentulotukea noin 140 miljoonaa euroa, mistä
Helsingin kaupungin maksuosuus huomioidaan
kaupungille tulevissa valtionosuuksissa. Näin ollen
Kelan tehdessä perustoimeentulotukea koskevat
päätökset, käyttää se välillisesti kunnan varoja.

Lapsiperheiden ja yksinhuoltajien osuus tuensaajina kasvussa

Toimeentulotukea maksetaan eniten yhden hengen
kotitalouksille. Perustoimeentulotuessa osuus oli
74,8 prosenttia ja täydentävässä sekä ehkäisevässä
toimeentulotuessa 69 prosenttia vuonna 2018.
Yksinhuoltajista perustoimeentulotukea sai 12,6
prosenttia, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulo-
tukea 17 prosenttia kaikista tuen saajista. Yksinhuol-
tajien osuus Helsingin toimeentulotukiasiakkaista
on kasvanut vuoteen 2017 verrattuna noin viisi
prosenttiyksikköä. Lapsiperheistä perustoimeen-
toimeentulotukea sai kahdeksan prosenttia, täy-
dentävää ja ehkäisevää 11 prosenttia kaikista tuen
saajista. Lapsiperheiden osuus Helsingin toimeen-
tulotukiasiakkaista on kasvanut noin kolme pro-
senttiyksikköä vuoteen 2017 verrattuna. Koko kau-
pungin väestöön suhteutettuna toimeentulotukea
saatiin eniten koillisessa ja itäisessä suurpiirissä.

Kaupunki saa harvoin kielteistä palautetta

Sosiaali- ja terveystoimialalla toimii kuukausittain
alueittain kokoontuvia asiakasraateja, jotka koos-
tuvat sosiaalipalvelujen asiakkaista ja sosiaalialan

ammattilaisista. Raadeissa esille nousseita asioita ja niissä kerättyä palautetta käsitellään säännöllisesti nuorten palveluissa ja aikuissosiaalityössä. Vuosina 2017 ja 2018 kantavana teemana on ollut perustoimeentulotuen Kela-siirto asiakkaiden näkökulmasta. Raatilaiset ovat toivoneet, että myös Kelan virkailijoita osallistuisi asiakasraateihin. Työnjako Kelan ja kaupungin välillä on nähty epäselväksi. Kela on koettu kasvottomaksi toimijaksi ja pitkäaikaisasiakkaat ovat toivoneet, ettei mikään olisi muuttunut. Asiakkaiden on ollut myös vaikea ymmärtää, ettei Kelan asiakasneuvoja ole itse päätöksentekijä, toisin kuin kunnissa.

Myös kaupungin palautejärjestelmän kautta on mahdollista jättää palautetta toimeentulotuki-asioissa. Kielteinen palaute ei ole ollut yleistä toimeentulotukeen liittyen. Palautejärjestelmään tulleet kielteiset palautteet käsitellään ja tarvittaessa ollaan yhteydessä asiakkaaseen. Lisäksi hyödynnetään kokemusasiantuntijuutta.

Sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteuttamista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla on valmistunut toimeentulotuen osalta lain edellyttämä omavalvontasuunnitelma 1.3.2019. Omavalvontasuunnitelmaa ei ollut julkaistu julkisessa internetissä arvioinnin laatimisajankohtana.

Valtuustoaloitteessa huolena kaikkein heikoimmassa asemassa olevat

Kaupunginvaltuusto käsitteli 13.2.2019 valtuustoaloitteen toimeentulotuen muutoksista aiheutuneiden ongelmien korjaamiseksi. Aloitteen tarkoitus oli kiinnittää huomiota siihen, ettei kaikkein heikoimmassa asemassa oleville helsinkiläisille aiheutuisi Kela-siirron johdosta kohtuuttomia tilanteita. Valtuusto hyväksyi samalla toivomusponnen, jossa edellytetään selvitetävän, miten erityisesti paljon palveluita tarvitsevien helsinkiläisten toimeentulotukiasiakkaiden tuen saamista parannetaan Kelan ja kaupungin yhteistyöllä. Lisäksi edellytetään selvitetävän, millaisin keinoin olisi mahdollista helpottaa ja nopeuttaa yhteyden saamista aikuisosiaalityöhön, päätöksen tekemistä ja toimeenpanoa kiireellisissä tilanteissa. Arvioinnin perusteella huoli kaikkein heikoimmassa asemassa olevista

on perusteltu. On tärkeää, että kaupunki selvittää toivomusponnen mukaisesti yhteistyössä Kelan kanssa, miten heidän asemaansa parannetaan.

Johtopäätökset

Asiakkaan asema on osittain parantunut ja osittain heikentynyt Kela-siirron myötä. Uudessa järjestelmässä pärjäävät parhaiten ne, jotka osaavat hakea perustoimeentulotukea eivätkä tarvitse taloudellisen tuen lisäksi muita sosiaalihuollon palveluita. Näiden asiakkaiden asema on parantunut ja heidän kohdallaan toteutuu yhden luukun periaate. Ne, jotka tarvitsevat perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea joutuvat asioimaan usealla luukulla. Tällä asiakasryhmällä on usein myös tarvetta muille sosiaalihuollon palveluille. Uudessa järjestelmässä kaupungilla ei enää ole mahdollisuutta tehdä asiakkaan kokonaistilanteen huomioivaa päätöstä ja näin ollen heikommassa asemassa olevien asiakkaiden asema on heikentynyt.

Kaupungin sosiaalialan ammattilaisten määrä on pysynyt siirrosta huolimatta muuttumattomana. Kelaan siirtyneiden asiakkaiden osalta säästynyt työaika kuluu moniongelmaisten asiakkaiden Kela-asioiden selvittelyyn ja hoitoon. Asiakkaiden tilanteet ovat myös aikaisempaa haasteellisempia ja vaativat paljon sosiaalihuollon tukea. Lisäksi sosiaalipalveluihin on siirtynyt ja muodostunut uusia tehtäviä. Asiakkaan kohtaamiseen ei ole ollut aikaisempaa enemmän aikaa käytettävissä. Kaupunki ei ole siis hyötynyt Kela-siirrosta.

Asiakaspalautetta toimeentulotukeen liittyvistä asioista on saatu alueittain kokoontuvista asiakasraadeista, kaupungin palautejärjestelmästä ja kokemusasiantuntijoilta. Saadun palautteen perusteella yleinen suhtautuminen kaupungin sosiaalipalveluihin on ollut hyvä Kela-siirron jälkeen ja osa asiakkaista asioi mieluummin kaupungin kuin Kelan kanssa. Työnjako kaupungin ja Kelan välillä koetaan asiakkaiden keskuudessa edelleen epäselväksi.

Kela-siirron myötä toimeentulotuen päätösmäärät ovat helsinkiläisten osalta kasvaneet noin viidenneksellä, vaikka euromääräisesti kustannukset ovat hieman laskeneet. Laskua selittää perustoimeentulotuen kustannusten pieneneminen. Ehkäisevän toimeentulotuen kustannusten osuus on sen sijaan kasvanut Helsingissä aiempiin vuosiin verrattuna noin 29 prosentilla. Toimeentulotuen saajista valtaosa on yhden hengen kotitalouksia. Yksinhuoltajien ja lapsiperheiden osuus toimeen-

tulotuen saajissa on kuitenkin kasvanut.

Sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan toimeentulotuen osalta on laadittava omavalvontasuunnitelma. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä ja sen toteutumista on seurattava säännöllisesti. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla on valmistunut toimeentulotuen osalta lain edellyttämä omavalvontasuunnitelma 1.3.2019. Omavalvontasuunnitelmaa ei ollut julkaistu julkisessa internetissä arvioinnin laatimisajankohtana.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- varmistaa työnjaon selkeys Kelan kanssa.
- varmistaa, että asiakkaan kohtaamiseen sosiaalityössä on riittävästi aikaa Kela-siirron alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti.
- pitää toimeentulotuen omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurata sen toteutumista säännöllisesti sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaisesti.



Terveyttä ja hyvinvointia palveluista

8.1

Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin



Pääsevätkö lapset ja nuoret mielenterveyspalvelujen piiriin sujuvasti?



Eivät pääse. Matalan kynnyksen palveluita on, mutta kaupungilta puuttuu lasten ja nuorten mielen-terveyden hoidosta vastaava taho.

Tarkastuslautakunta teki yhteisarvioinnin lasten ja nuorten mielenterveyspalveluista yhdessä pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin kanssa. Arvioinnin pääkysymys oli, pääsevätkö pääkaupunkiseudun lapset ja nuoret mielenterveyspalvelujen piiriin sujuvasti. Arviointi koski 7–17-vuotiaita lapsia ja nuoria.

Yleisimpiä häiriöitä lapsuusiässä ovat ahdistuneisuushäiriöt (noin 7–10 %), aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriöt (noin 5 %) ja käytöshäiriöt (4–6 %). Nuoruusiässä yleisin psykiatrinen häiriö on masennus (5–10 %). Usein lapsella tai nuorella on useampi kuin yksi psykiatrinen häiriö. Riski ongelmien kasautumiselle on erityisesti niillä lapsilla ja nuorilla, jotka lastensuojelu on joutunut sijoittamaan kodin ulkopuolelle.

Arviointi rajattiin koskemaan lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kiireetöntä avohoitoa perusterveydenhuollossa, opiskeluhoitoa, perheneuvolaa ja nuorisolle suunnattua vastaavaa palvelua sekä erikoissairaanhoidon avohoitoa. Lisäksi kuultiin lastensuojelun näkemyksiä. Arviointiaineistona käytettiin tilasto- ja tutkimustiedon ohella edellä mainittujen tahojen haastatteluja. Alla on raportoitu Helsingin tuloksia.

Hoitava yksikkö puuttuu

Lapsen tai nuoren kanssa päivittäin tekemisissä ovat kouluissa opettajat. Kouluissa toimivat myös koulu- ja opiskeluterveydenhoitajat sekä kuraat-

torit ja psykologit. Tarvittaessa pyritään saamaan aika koululääkärille. Ammatillisissa oppilaitoksissa työskentelee psykiatrisia sairaanhoitajia, joista on hyviä kokemuksia. Mikäli lapsella on ongelmia, perhettä voidaan kehottaa ottamaan yhteyttä perheneuvolaan ja nuoren riippuvuus- tai mielenterveysongelmassa nuorisosoaseen. Lapsen tai nuorten kanssa tekemisissä olevia tahoja on voinut tämän lisäksi olla muita ja useampi kuin yksi, esimerkiksi nuorisotoimi, lastensuojelu, matalan kynnyksen muut tahot, kriisipalvelut, erikoissairaanhoidon tai päivystys. Palvelujärjestelmä on pirstaleinen.

Psykiatrisessa hoidossa nojataan erikoissairaanhoidon, eli HUSin lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian palveluihin. Lapsi tai nuori lähetetään varsin helposti erikoissairaanhoidon siksi, ettei kaupungin palveluissa ole riittävästi asiantuntemusta, hoidollista orientaatiota tai resursseja. Arvioinnissa todettiin, että kaupungilta käytännössä puuttuu lasten ja nuorten mielenterveyspalveluista vastaava taho, joka voisi tarjota lievien ja keskivaikeiden häiriöiden psykiatrista avohoitoa. Lasten ja nuorten lääkäripalveluissa toimii lastenpsykiatrinen tiimi, jossa pyritään jatkohoitamaan alle 13-vuotiaat. Se pystyy kuitenkin hoitamaan vain pienen osan hoitoa tarvitsevista lapsista ja palveluun on pitkä jono.

Yhteistyö HUSin nuorisopsykiatrian kanssa ei toimi

Osastohoidon vähentymisen vuoksi enemmän tukea tarvitsevat lapset ja nuoret saattavat jäädä ilman palvelua. Esimerkiksi lastensuojelu saattaa joutua sijoittamaan lapsen, jos kotona ei pärjätä hänen kanssaan, vaikka vanhemmuus olisi kunnossa. Yhteistyötä erikoissairaanhoidon nuorisopsykiatrian kanssa ei koeta toimivaksi. Lastensuojelussa koetaan, että palveluja tulisi yhdessä kehittää intensiivisemmäksi siten, että psyykkisesti oireileva lapsi tai nuori voisi asua kotona ja tarvittaessa olla osan ajasta paikassa, jossa on riittävästi tukea tarjolla. Uudenmaan nuorten mielenterveyspalveluita koskevan tukimuksen mukaan mielenterveyspalvelut keskittyvät nykyisellään lähinnä avohoitoon, jossa käyntikertoja on harvoin, sekä lastensuojelulaitoksiin.

Yhteistyön lisäämiselle on tarvetta siitäkkin syystä, että erikoissairaanhoidon lähetteet ovat työläitä ja edellyttävät tietojen keräämistä pitkältä ajalta. Toinen ongelma on ohjaus erikoissairaanhoidosta jatkohoitoon. Jatkohoitopalautte tulee vain lähettävälle taholle ja voi olla niukkaa, eikä edes lääkäri aina saa tietoa jatkohoidosta, ellei itse etsi tietojärjestelmästä.

Lapsen tai nuoren palvelukokonaisuudesta vastaavalle on tarvetta

Lähetteen erikoissairaanhoidon voi tehdä vain lääkäri, mutta sen edellyttämien tietojen kokoamiseen osallistuu myös muita henkilöitä. On havaittavissa, että erikoissairaanhoidon ohjaamisessa on koulu- ja työntekijäkohtaista vaihtelua, mikä aiheuttaa eriarvoisuutta. Toinen ongelma on erikoissairaanhoidosta jatkohoitoon ohjaus: palaute tulee vain lähettävälle taholle. Tällä hetkellä peruspalveluissa ammattilaisille itselleen voi kuitenkin olla epäselvää, kenelle jatkohoitto ammatillisesti kuuluu. Eri palveluissa on eri tietojärjestelmät, joihin muilla tahoilla ei ole pääsyä. Tiedon ja vastuuhenkilön puute sekä työnjaon epäselvyydet voivat aiheuttaa tilanteen, jossa lasta tai nuorta ei hoida kukaan. Vähintään niissä tilanteissa, joissa tarvitaan psykiatrista hoitoa, palveluille ja hoidolle tarvittaisiin koordinoiva vastuuhenkilö.

Helsingissä on rakennettu eri toimijoiden välille toimintamalleja, esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsella on vakavia koulunkäyntiongelmia ja lastensuojelutarve (2014). Lisäksi on luotu pienten lasten mielenterveystyön hoitoketju (2016), mutta keskitymättömien ja levottomien lasten osalta sitä vasta laadittiin arviointiajankohtana. Perhekeskusmallia rakennetaan, ja kansallisen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) kokemuksia ollaan soveltamassa käytäntöön.

Koulupoissaoloihin on ollut vaikea puuttua

Terveystieteiden vastuuosastolle pääsee hyvin ja kuraattoreitakin on mitoitussuosittelun mukaisesti. Koulupsykologin palvelua ei sen sijaan ole riittävästi. Helsingin kouluissa opiskeluhoitoon työn perustaksi on otettu oppilas- ja opiskelijahuoltolain linjaus yhteisöllisen oppilashuollon ensisijaisuudesta. Yksilötyötä tehdään sen ohella vaihteleva määrä. Oppilasta koskevan tiedon kulku koulun sisällä voi olla ongelma, sillä opetuksessa, opiskeluhoitoon ja terveydenhuoltoon on eri tietojärjestelmät. Helsingissä oppilashuollolla ei ole ollut pääsyä kouluhallintojärjestelmän käyttöliittymä

Wilmaan, jossa näkyvät oppilaan poissaolomerkinnot. Poissaolot saattavat ennakoita ongelmia, mutta niihin ei ole pystytty tarttumaan varhain, koska tietoa ei ole ollut. Opiskeluhoitoon pääsy poissaolotietoihin on toteutumassa vuoden 2019 aikana.

Työntekijöiden ajalliset resurssit ja osaaminen kouluissa ja oppilaitoksissa vaihtelevat. Kaupunki on alkanut kouluttaa henkilöstöä käyttämään kognitiivisen käyttäytymisterapian mukaisia interventioita. Psykologeille ja kuraattoreille aiotaan antaa terapeuttisia valmiuksia tukevaa koulutusta. Työ on kuitenkin vasta alussa ja edellyttää aikaa sekä resursseja.

Lääkärien vakansseja ei saada täytettyä

Terveystieteiden laki (1326/2010) ei määrittele kouluterveydenhuollon tehtäväksi lasten ja nuorten mielenterveyden häiriöiden hoitoa, vaikka opiskeluterveydenhuollolle tämä tehtävä on annettu. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon lääkärin vakansseja on 30 ja heidän työkuvaansa kuuluvat pääosin laaja-alaiset ja yksilöllisen tarpeen mukaiset terveystarkastukset. Terveystieteiden hoitajat voivat tarvittaessa varata lääkäriajan silloin, kun opiskeluhoitoon pohditaan psykiatrisen tai neurologisen arvioinnin tarvetta. Psykkiset ja psykososiaaliset asiat priorisoidaan kiireellisemmiksi kuin määräämääräistarkastukset. Rekrytointiongelmien vuoksi lääkäreissä on lähes kymmenen henkilön vajaus, minkä vuoksi edes lakisääteisiä terveystarkastuksia ei kyetä hoitamaan suunnitellusti. Arvioinnissa todettiin, että lääkäripulasta aiheutuva ongelma voitaisiin osittain ratkaista lisäämällä etävastaanottoja ja sähköisiä konsultaatiomahdollisuuksia perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Tämä ei kuitenkaan riitä tilanteen ratkaisemiseen, vaan tarvitaan enemmän yhteistyötä ja vaikuttamista valtakunnalliseen lääkäritilanteeseen.

Perheneuvolan tehtävä koetaan epäselväksi ja nuorisoasema on ruuhkautunut

Perheneuvola on sosiaalipalvelua ja se palvelee alle 18-vuotiaiden lasten perheitä. Työntekijöitä perheneuvolassa on noin 80. Asiakasperheiden lapset ovat pääasiassa alle kouluikäisiä tai alakouluikäisiä. Perheneuvolan toiminnan tavoitteena on vanhemmuuden ja perheenjäsenten keskinäisen vuorovaikutuksen vahvistaminen; sen työ ei ole mielenterveyspalvelua. Lääkärit konsultoivat perheneuvolaan ainoastaan tarvittaessa. Eri tahot

arvioinnissa kokivat perheneuvolan roolin mielen-terveyteen liittyvissä asioissa melko epäselväksi. Perheneuvolaan kohdistuu muutospaineita muun muassa tulevien perhekeskusten myötä. Kaupungilla on koettu tarpeelliseksi kehittää perheneuvola lisäämällä lastenpsykiatrista ja neuropsykologista asiantuntemusta.

Nuorisoasema tarjoaa matalan kynnyksen palveluja 13–23-vuotiaille, jotka oireilevat päihteillä, digitaalipelaamisella tai lievillä mielen-terveyden häiriöillä. Työntekijöitä on 24 ja toiminta luetaan terveystalvaksi. Nuorisoaseman perinteinen perusosaaminen on päihdeasioissa, mutta yhä enemmän korostuu mielen-terveysongelmien hoito. Nuorisoaseman toimintaa pidetään hyvänä lievissä mielen-terveysongelmissa. Sinne ohjataan asiakkaita herkästi matalan pääsykynnyksen vuoksi, minkä takia palvelu on ruuhkautunut. Nuorisoasemalla koetaan, ettei se kykene olemaan jatkohoitopaikka erikoissairaanhoidosta tuleville potilaille. Erikoissairaanhoidon kanssa ei aina olla samaa mieltä siitä, onko nuori erikoissairaanhoidon tarpeessa vai ei; ongelmana tässä ovat esimerkiksi lastensuojeluasiakkaat ja lääkeseurannan järjestäminen.

Johtopäätökset

Lapset ja nuoret eivät pääse mielen-terveyspalvelujen piiriin sujuvasti. Helsingistä puuttuu perustasolla toimiva lasten ja nuorten mielen-terveysongelmia arvioiva ja hoitava yksikkö. Tämän vuoksi erikoissairaanhoidon jonottaa myös sellaisia potilaita, joita voitaisiin hoitaa perusterveydenhuollossa. Keskeistä olisi ongelmiin puuttuminen koulussa jo varhaisessa vaiheessa.

Oppilas- ja opiskeluhollossa ei ole riittävästi psykologin palveluja. Kokemukset oppilaitosten psykiatrista sairaanhoitajista ovat hyviä, joten voi olla syytä arvioida, onko tarpeen lisätä palvelua kouluihin tai terveysasemille. Erityisesti koulupoissaoloihin puuttuminen ohjaamalla lapsi tai nuori perustason palveluihin on tärkeää. Pirstaleisen palvelujärjestelmän takia olisi mielekäästä, että lapsella tai nuorella olisi hänen palvelujaan tai hoitoaan koordinoiva vastuuhenkilö.

Lasten ja nuorten hoitoon pääsyä hidastaa myös lääkäripula. Sitä voidaan jossain määrin ratkaista lisäämällä konsultointimahdollisuuksia erikoissairaanhoidon kanssa, mutta laajemmalla yhteistyöllä voidaan vaikuttaa myös valtakunnalliseen lääkäritilanteeseen. Työläät lähetekäytännöt ja työnjaon epäselvyys jatkohoidossa voivat ratketa vain luomalla yhteiset menettelyt HUSin lasten- ja nuor-

tenpsykiatrian kanssa.

Matalan intensiteetin avohoidon ohella tarvittaisiin intensiivistä avohoittoa, jossa asiakas tavataan jopa useasti viikon aikana. Lisäksi tarvitaan muita palveluja, joiden avulla psyykkisesti oireileva lapsi tai nuori voi asua kotona ja tarvittaessa olla osan ajasta paikassa, jossa on riittävästi tukea tarjolla ilman, että lastensuojelu joutuu hänet sijoittamaan kodin ulkopuolelle. Tiivistä yhteistyötä tarvitaan erityisesti lastensuojelun ja erikoissairaanhoidon välillä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- olemassa olevia toimintoja järjestämällä ja tarvittaessa resursointia lisäämällä perustaa lasten ja nuorten lieviä ja keskivaikeita mielen-terveysongelmia arvioiva ja hoitava yksikkö, joka lisäksi toimii jatkohoitopaikkana erikoissairaanhoidolle.
- tehdä yhteistyötä lääkärin rekrytointiongelmien helpottamiseksi lasten- ja nuortenpsykiatriassa. Lääkäripulasta tulee aktiivisesti viestittää sosiaali- ja terveysministeriöön lääkärin koulutusmäärien lisäämiseksi ja lasten- ja nuorisopsykiatrian erikoislääkäreiden saatavuuden varmistamiseksi jatkossa.
- tehdä yhteistyötä HUSin lasten- ja nuortenpsykiatrian kanssa lähetekäytännön sujuvoittamiseksi lasten ja nuorten mielen-terveyspalveluissa, jotta hoitoon pääsy nopeutuu.
- tehdä yhteistyötä HUSin nuortenpsykiatrian kanssa työnjaon selkiyttämiseksi erityisesti nuorten mielen-terveyspalveluissa.
- kehittää lastensuojelun palveluja yhteistyössä HUSin nuortenpsykiatrian kanssa siten, että apua tarvitseville nuorille voidaan tarjota hoitoa viipymättä eikä heitä jouduta tarpeettomasti sijoittamaan hoidon puutteen takia.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- lisätä oppilas- ja opiskeluholon psykologi- palvelujen saatavuutta.

sosiaali- ja terveystoimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- selvittää mahdollisuus parantaa lasten ja nuorten mielen-terveyspalvelujen saatavuutta lisäämällä koulu- ja opiskelu-terveyden- huoltoon psykiatrista sairaanhoitajia.
- viimeistään psykiatrista hoitoa edellyttävissä tilanteissa yhteistyössä nimetä lapselle tai nuorelle lääkäri ja vastuuhenkilö, joka koordinoi palveluja ja vastaa tiedonkulusta.



8.2

Lasten ja nuorten pääsy kuntoutusterapioiden piiriin



Saavatko lapset ja nuoret tarvitsemiinsa kuntoutusterapioita?



Toiminta- ja puheterapiaa ei ole riittävästi. Kaupungilta puuttuu neuropsykologisen kuntoutuksen asiantuntemus.

Arvioinnin pääkysymys oli, saavatko lapset ja nuoret oppimisen ja toimintakykensä paranemisen ja ylläpidon kannalta tarvitsemiinsa kuntoutusterapiapalveluita.

Kuntoutus on käsitteenä väljä. Se luokitellaan usein lääkinälliseen, ammatilliseen, kasvatukselliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Lääkinällinen kuntoutus on fyysisen tai psyykkisen ja eräiden määrittelyjen mukaan myös sosiaalisen toimintakyvyn palauttamiseen ja toimintakyvyn ylläpitämiseen tähtäävää kuntoutusta. Valtakunnallisen kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuvuonna 2017 julkaiseman raportin mukaan ”lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä tukevissa palveluissa tulee tutkia, kuntouttaa ja hoitaa lapsia ja nuoria, joilla on erilaisia kehityksellisiä erityisvaikeuksia muun muassa motoriikassa, tarkkaavaisuudessa, puheen- ja kielenkehityksen taidoissa, oppimisvalmiuksissa sekä sosiaalisissa ja vuorovaikutustaidoissa.” Oppimisvaikeuksien varhainen tunnistaminen ja perustasolla tapahtuva tukeminen ovat tärkeitä.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen 29 §:n mukaan kunta vastaa lääkinällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että se muodostaa yhdessä hoidon kanssa kokonaisuuden. Kuntoutusta voidaan ryhmitellä monella tapaa, esimerkiksi käytettävien terapioiden mukaan. Tämän arvioinnin kohteeksi valittiin lasten ja nuorten:

- fysioterapia,
- toimintaterapia,
- puheterapia ja
- neuropsykologinen kuntoutus.

Helsingin tilastollisen vuosikirjan 2018 mukaan 1.1.2018 Helsingissä oli 0–17-vuotiaita kaikkiaan 107 349. Heistä 0–6-vuotiaita oli 46 033. Arvioinnin piiriin valituista palveluista pääasiallisena kohde-ryhmänä varsinkin toiminta- ja puheterapiassa ja

neuropsykologisessa kuntoutuksessa ovat pienet, alle kouluikäiset lapset.

Helsinki tarjoaa itse lasten ja nuorten puheterapiaa ja fysioterapiaa sekä jonkin verran toimintaterapiaa. Neuropsykologisen arvioinnin ja kuntoutuksen järjestää HUS. Arviointi toteutettiin haastattelemalla ja tietopyynnöin palveluita järjestäville tahoille, kuten Helsingin sairaalalle, perheiden erityispalveluille ja HUSille, sekä keskeisille palvelua hyödyntäville tahoille kuten neuvoloille ja varhaiskasvatukselle.

Fysioterapiaa on saatavilla hyvin

Fysioterapia arvioi ja kuntouttaa lapsen ja nuoren perusliikkumista motoriikan eri osa-alueilla, toimintakykyä arjessa sekä näiden vaikutusta lapsen osallistumismahdollisuuksiin. Lasten ja nuorten fysioterapia on tarkoitettu 0–17-vuotiaille. Helsingin sairaalan fysioterapiayksikössä lasten ja nuorten fysioterapiapalveluihin on käytettävissä vuositasolla noin 10 henkilön työpanos. Lapsiperheiden palvelut tilasivat noin 4 000 yksilökäyntiä vuonna 2017. Asiakkaista noin 1 440 oli alle 7-vuotiaita ja 827 kouluikäisiä.

Lähetteen 0–17-vuotiaan lapsen tai nuoren lähettämiseksi Helsingin sairaalan fysioterapeutille voi tehdä lääkäri, terveydenhoitaja, neuvolapsykologi, puheterapeutti tai toimintaterapeutti. Myös varhaiskasvatusalueen kiertävä erityislastentarhanopettaja voi olla aloitteentekijä alueen fysioterapeuttiin päin. Fysioterapiassa pienet lapset ja kotihoidon asiakkaat on priorisoitu kahdeksi tärkeimmäksi asiakasryhmäksi. Fysioterapiaa koskee hoitotakuu, eli ensikäynnin tulee tapahtua kolmen kuukauden sisällä yhteydenotosta. Tämä toteutuu hyvin.

Alle vuoden ikäiset lapset on priorisoitu nopeaan hoitoon pääsyyn viikon sisällä, loma-aikoina odotusaika on maksimissaan kaksi viikkoa. Yli vuoden ikäiset lapset pääsevät hoidon tarpeen arvioinnin perusteella hoitoon 1–4 viikossa jonotilanteesta riippuen. Lapset priorisoidaan kiireellisyyssarvioinnin perusteella. Lapsi voidaan myös ohjata erikoissairaanhoidon neuvolan lääkärin kautta tai neuvolatiimin monialaisen käsittelyn perusteella. Noin viisi prosenttia vastaanotetuista lapsista lähetetään erikoissairaanhoidon. Hoidon tuloksellisuutta seurataan kontrollikäynneillä erikoissairaanhoidossa ja perusterveydenhuollossa, joissa on käytössä yhteisiä mittareita. Fysioterapiayksikön oman arvion, neuvolalääkäreiden, neuvoloiden terveydenhoitajien ja varhaiskasvatuksen erityis-

lastentarhanopettajien käsityksen mukaan lasten ja nuorten fysioterapiapalvelut toimivat kaupungissa hyvin.

Toimintaterapialle on selvästi nykyistä enemmän tarvetta

Lasten toimintaterapiassa arvioidaan lapsen valmiuksia kehityksen eri osa-alueilla ja lapsen toimintakykyä arjessa. Tavoitteena on, että lapsen motoriset ja hahmottamisen valmiudet ja taidot vahvistuvat ja aistitiedon käsittely jäsentyy niin, että lapsi suoriutuu arjessa ikätasolleen tyypillisistä toiminnoista. Lasten toimintaterapia on osa Helsingin sairaalaa. Vastaavan toimintaterapeutin lisäksi toimintaterapeutteja on kahdeksan.

Toimintaterapian lähettämishojjeiden mukaan toimintaterapeutille voi lähettää 3–6-vuotiaita lapsia kehityksen, toimintakyvyn tai kuntoutustarpeen arviointia ja/tai ohjausta varten. Toimintaterapiaan tullaan terveydenhuollon ammattihenkilön läheteellä tai varhaiskasvatuksen erityislastentarhanopettajan ohjaamana. Arviointikäyntejä voi olla 1-5 huoltajan kanssa tehdyn alkukartoituksen ja palautekeskustelun ja ohjauksen lisäksi. Toimintaterapeutti voi myös tehdä käynnin lapsen arkiympäristöön, eli yleensä päiväkotiin tai kotiin. Terapiajakso voi toteutua yksilö- tai ryhmämuotoisena. Hoidon tuloksellisuutta seurataan siten, että toimintaterapiajaksoilta saadaan aina kuntouttavan terapeutin kirjoittama terapiapalaute. Vuonna 2017 toimintaterapiassa oli yhteensä 1960 käyntiä. Vaikka lakisääteinen hoitotakuu ei koske toimintaterapiaa, sitä on sovellettu, eli ensikäynnin tulisi tapahtua kolmen kuukauden sisällä yhteydenotosta. Tämä ei kuitenkaan toteudu.

Palvelu painottuu 4–6-vuotiaiden toimintaterapiaan ja terapia-arvioon. Vuosina 2013–2015 palvelun piiriin oli erittäin pitkät jonot. Vakansseja on lisätty viime aikoina, mutta osa arvioinneista jouduttiin silti tekemään ostopalveluna vuonna 2017. Jonotusaika lasten toimintaterapiaan vuonna 2017 oli siltikin 3–4 kuukautta. Keväällä 2018 otettiin käyttöön palveluseteli, mutta siitä ei ole vielä kerätty asiakaskokemuksia. Eri osapuolten näkemysten mukaan toimintaterapian tarvetta on enemmän kuin sitä on mahdollista antaa. Muunkieliset lapset ovat merkittävä osa toimintaterapiaa saavista. Heillä on myös erilaisia traumoja, jolloin tarvitaan myös muita palveluita. Palvelun saannissa on muun muassa tämän johdosta alueellisia eroja.

Puheterapeuteista on pulaa

Puheterapian tavoitteena on parantaa toiminta- ja kommunikaatiokykyä kotona, päivähoidossa, koulussa ja työelämässä. Helsingin perhe- ja sosiaalipalvelujen alaisuudessa toimivat keskitetyt perheiden erityispalvelut. Yksikkö järjestää neuvolan psykologipalvelut ja lasten puheterapiaa. Lasten puheterapian yksikössä toimii 40 suomenkielistä ja kolme ruotsinkielistä lasten puheterapeuttia sekä johtava puheterapeutti.

Lasten puheterapiassa tutkitaan ja kuntoutetaan 0–16-vuotiaita lapsia ja nuoria, joilla on tai epäillään ongelmia kielen ja/tai puheen kehityksessä. Hoitoon tullaan pääosin lastenneuvolan tai kouluterveydenhuollon läheteellä. Puheterapeutti arvioi, onko kyseessä normaali, viivästynyt vai poikkeava puheen tai kielen kehitys. Puheterapiakäyntejä oli 17 456 ja hoitopuheluita 2 005 vuonna 2017. Asiakkaita vuonna 2017 oli yhteensä 4 710. Heistä ruotsinkielisiä oli noin 280. Puheterapiaa koskee hoitotakuu, eli ensikäynnin tulee tapahtua kolmen kuukauden sisällä yhteydenotosta. Puheterapiaan pääsy hoitotakuun mukaisessa ajassa toteutui 93,8 prosentille uusista asiakkaista vuonna 2017.

Työvoimapula ja rekrytoinnin vaikeudet hidastivat kuitenkin hoidon aloittamista. Erityisesti ruotsinkieliseen puheterapiaan joudutaan jonottamaan. Vieraskielisten osuus vaihtelee alueittain ja vieraskielisten osuuden voimakas lisääntyminen lisää työn vaatavuutta, minkä vuoksi palvelun saanti voi vaihdella eri alueilla. Kiertävien erityislastentarhanopettajien mukaan puheterapiaa ei ole tarjolla tarpeen mukaisesti. Myös neuvolan psykologipalveluiden resurssien vähyyys voi viivästyttää kuntoutuksen järjestymistä.

Kaupunki tarvitsisi neuropsykologista osaamista

Lapsen tai nuoren kohdalla neuropsykologisen kuntoutuksen tavoitteena on edistää opiskelukykä sekä tukea opintojen edistymistä, kun toimintakyky rajoittaa esimerkiksi jonkinlainen kehityksellinen, hahmotus-, luki- tai tarkkaavaisuushäiriö. Eriasteisia oppimisen vaikeuksia ja neuropsykiatrisia ongelmia arvioidaan olevan noin 15 prosentilla lapsista ja nuorista. Jos esimerkiksi koulun tukitoimet eivät ole riittäviä ja lapsi tarvitsee yksilöllisempää tukea, neuropsykologinen kuntoutus voi olla aiheellista. Suurin osa neuropsykologisen kuntoutuksen saajista on kouluikäisiä.



Helsingissä ei ole perustason neuropsykologipalvelua, vaan palvelu järjestetään pääsääntöisesti erikoissairaanhoidon lastenneurologian, lasten foniatrian, lasten psykiatrian tai nuorisopsykiatrian poliklinikoiden kautta. Perustason lääkärin lähetteen liitteeksi poliklinikoille tarvitaan joko neuvolan, perheneuvolan tai oppilashuollon psykologin perustutkimus.

Vielä vuosina 2014–2016 Helsingissä toimi lasten ja nuorten kuntoutusryhmä, joka otti kantaa muun muassa neuropsykologisen kuntoutuksen ostopalveluihin. Nykyään kaikki kuntoutusarviot tehdään HUSin lastenneurologialla toimivan neuropsykologin toimesta, mutta itse kuntoutus on ostettu kilpailutukseen perustuen yksityisiltä toimijoilta tai ohjattu C-todistuksella Kelan kustannusvastuulle. Kohderyhmänä ovat olleet 0–15-vuotiaat lapset ja nuoret. Vuonna 2017 ostopalvelukuntoutuksessa oli 42 helsinkiläistä lasta, toteutuneiden kuntoutuskertojen määrä oli 724. Kaupungilla ei ole seurantatietoa lasten ja nuorten neuropsykologisesta kuntoutuksesta.

Lasten ja nuorten lääkäripalvelujen arvion mukaan lähetteen tekeminen erikoissairaanhoidon hankalaa, koska kaupungilla ei ole riittävästi erityistyöntekijöitä, kuten psykologeja. Viime aikoina HUSin lastenneurologian poliklinikalta on palautettu erityisesti kouluikäisten oppimisvaikeuksista kärsivien lasten ja nuorten lähetteitä, koska erikoissairaanhoidossa niiden katsotaan kuuluvan perustason vastuulle. Arviointiin osallistuneiden arvion mukaan kaupungilla tulisi olla omaa neuropsykologista osaamista, jotta kaupunki voi asianmukaisesti hoitaa sovitun työnjaon ja hoidon porrastuksen mukaiset tehtävät lasten ja nuorten neuropsykologisen kuntoutustarpeen arvioinnissa.

Johtopäätökset

Lapsille ja nuorille ei ole riittävästi tarjolla oppimisen ja toimintakyvyn paranemisen ja ylläpidon kannalta tarvittavia toimintaterapia- ja puheterapiapalveluita. Vaikuttaa siltä, ettei myöskään neuropsykologista kuntoutusta ole saatavilla tarpeen mukaisesti, mutta tästä ei ole tarkkaa tietoa.

Lasten ja nuorten fysioterapia oli arvioinnin piiriin kuuluneista kuntoutuksista ainoa, jota koettiin

olevan tarpeen mukaan saatavilla. Vastaavasti ne lapset ja nuoret, jotka ovat jo erikoissairaanhoidon palvelujen piirissä, pääsevät helpommin myös muiden erikoissairaanhoidon alojen piiriin.

Sen sijaan lasten ja nuorten toimintaterapialle on huomattavasti enemmän tarvetta palvelutarjontaan nähden. Puheterapialle on myös enemmän tarvetta, erityisesti ruotsinkieliselle. Lasten ja nuorten katsotaan olevan alueellisesti epätasa-arvoisessa asemassa keskenään, sillä tarpeet palveluille eri alueilla vaihtelevat suuresti esimerkiksi vieraskielisten lasten määrän mukaan, ja joillakin alueilla pääsee muodostumaan jonoa eikä hoitotakuu toteudu.

Lasten ja nuorten neuropsykologisen arvioinnin ja kuntoutuksen tilanne on kaupungissa heikoin, sillä asiantuntijan puuttuessa tarpeen mukaisesti palveluun pääsystä ei ole käsitystä. Arvioinnin perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lapset ja nuoret eivät vaikuta saavan oppimisen, toimintakyvyn paranemisen ja ylläpidon kannalta riittävää neuropsykologista tutkimusta ja kuntoutusta.

Perhekeskusmallin uskotaan tarjoavan ratkaisun moniin moniammatillista yhteistyötä edellyttäviin tilanteisiin, kuten toiminta- ja puheterapian ja neuropsykologisen tutkimuksen tarpeen arviointiin ja kuntoutukseen. Moniammatillisella työllä saadaan luoduksi yhtenäisiä palveluprosesseja asiakkaalle ja parannettua vaikuttavuutta. Kuntoutuksen osalta tämä voisi tapahtua siihen keskittyvässä lasten ja nuorten kuntoutustyöryhmässä. Mikäli kuntoutuspalveluja halutaan tarjota enemmän, tämä edellyttäisi nykyistä enemmän ammattilaisia. Helsinki tarvitsisi myös konsultoivaa ja koordinoivaa neuropsykologista osaamista palvelun turvaamiseksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- vahvistaa lasten ja nuorten kuntoutuspalvelua vastaamaan kysyntää kaupungin eri alueilla.
- perustaa monialainen kuntoutusryhmä lasten ja nuorten kuntoutuksen suunnittelua ja toteutusta varten.
- vahvistaa neuropsykologista kuntoutusosaamista lasten ja nuorten palveluissa.

8.3 Omaishoitoa tukevien palveluiden laatu ja riittävyys



Ovatko 65 vuotta täyttäneiden omaishoidon palvelut laadukkaita ja riittäviä?



Omaishoitajat ovat tyytymättömiä läheistensä hoitoon lakisääteisten vapaiden aikana.

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko kaupungin järjestämät 65 vuotta täyttäneiden omaishoidon palvelut laadukkaita ja riittäviä. Omaishoidon palveluilla tarkoitetaan lakisääteisen vapaan järjestämistä ja muita omaishoitoa tukevia palveluita. Laatua ja riittävyttä arvioitiin sekä haastateltavien näkemysten että asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten perusteella. Lisäksi arvioitiin, onko omaishoidon osuus kasvanut.

Kaupunkistrategiassa todetaan, että kaupungin perustehtävä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluita, ja että jokaisella helsinkiläisellä on kaikissa elämän vaiheissa mahdollisuus elää kokemusrikasta ja laadukasta elämää sekä saada siihen tarvittava tuki ja palvelut. Strategian mukaan mahdollisuuksia kotona asumiseen lisätään. Ikäihmistien palveluista todetaan, että niiden tulee olla helposti saatavilla. Talousarvion 2018 mukaan sosiaali- ja terveystoimialalla omaishoitoa kehitetään ja sen osuutta ja houkuttelevuutta pyritään kasvattamaan muiden hoitomuotojen rinnalla.

Arviointiaineistona olivat omaishoitoa koskeva kirjallinen materiaali, tilastot ja asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset sekä haastatteluisissa ja sähköpostitiedusteluilla saatu aineisto. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki sosiaali- ja terveystoimialalle arviointikäynnin.

Vapaa- ja sijaishoitojärjestelmä ei toimi toivotulla tavalla

Omaishoitajien vapaa- ja sijaishoitojärjestelmän toimivuudessa on ongelmia. Vain noin 40 prosenttia ikääntyneiden omaishoitajista käyttää lakisääteisiä vapaapäiviä. Omaishoidettavan hoito omaishoitajan vapaapäivien aikana järjestetään useimmiten laitoshoidossa tai asumispalveluyksikössä. Niistä, jotka vapaapäiviä käyttävät, puolet on tyytymättömiä hoitoyksikössä tapahtuvaan

läheisen hoitoon vapaapäivien aikana. Arvioinnin perusteella vaikuttaa siltä, että tyytymättömyys johtuu ennen kaikkea siitä, että omaishoitaja kokee, että hoidettava palaa ympärivuorokautisesta hoidosta kotiin huonompikuntoisena kuin sinne lähtiessä. Toinen syy tyytymättömyyteen voi olla se, että monet omaishoidettavat ovat muistisairaita, joille voi olla hankalaa joutua pois tutusta kodista.

Matkat omaishoidon palvelujen piiriin on koettu hankalaksi, etenkin silloin kun asiakas on huonokuntoinen tai hänellä on esimerkiksi apuvälineitä, joita on ongelmallista kuljettaa mukana. Omaishoitaja saattaa jättää hänelle kuuluvat edut käyttämättä eikä pidä lakisääteisiä vapaapäiviä, jos matkat ovat hankalasti järjestettävissä. Taksilla omakustanteisesti liikkuminen on liian kallista monelle omaishoidon asiakkaalle. Käyttämättä jääneet lakisääteiset vapaat voivat lisätä omaishoitajan kuormittumista.

Vajaa viidennes lakisääteisistä vapaista järjestyy siten, että omaishoitaja löytää itselleen sijaisomaishoitajan. Toinen mahdollisuus toteuttaa vapaapäivien aikainen hoito hoidettavan kotona on kaupungin järjestämä kotiin annettava palvelu. Sen osuus oli kuitenkin vain viisi prosenttia vapaapäivien käytöstä. Kotiin annettavaa palvelua on toivottu enemmän, mutta toisaalta asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella siihen oltiin erityisen tyytymättömiä (70 prosenttia). Tyytymättömyys voi johtua siitä, että ennen vuotta 2019 kotiin annettava lomitusta oli vain kuuden tunnin mittainen. Vuonna 2019 palvelusetelin avulla kotiin annettavaa palvelua laajennetaan 1.4. alkaen 12 tuntiin.

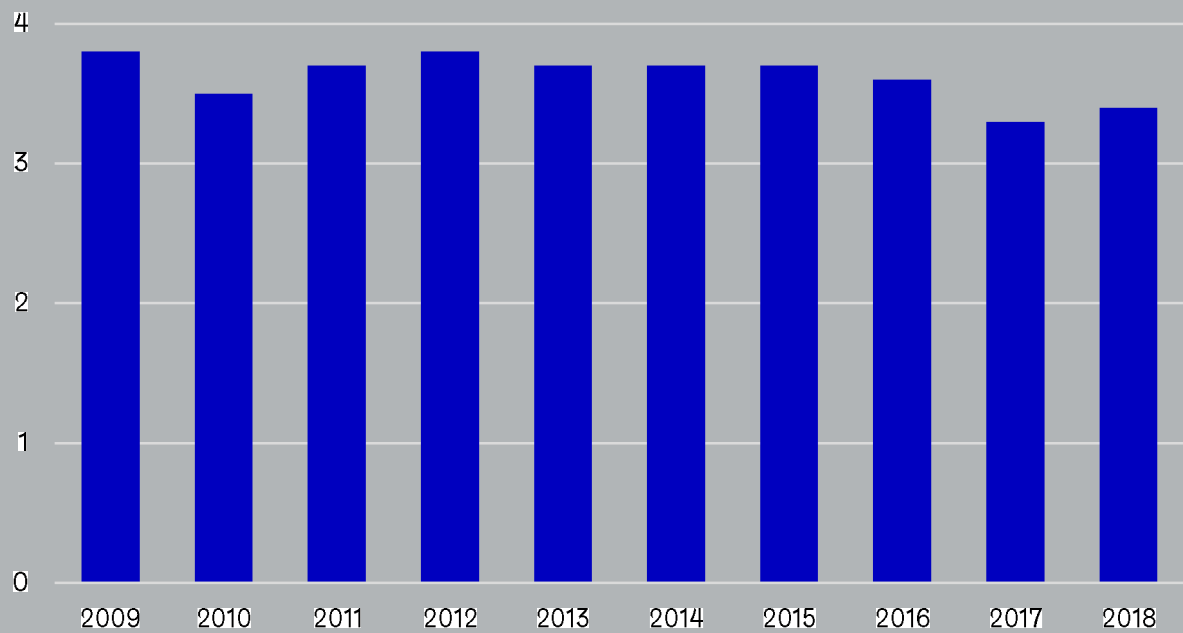
Palvelut ovat pääosin riittäviä

Helsingin kaupunki järjestää omaishoitoa tukevia palveluja enemmän kuin laki edellyttää. Lakisääteisen vapaapäiväjärjestelmän lisäksi saatavilla ovat kotiavustajapalvelu ja omaishoidon toimintakeskusten alueelliset palvelut. Toimintakeskusten lisäksi palvelukeskuksissa järjestetään omaishoitajille ryhmämuotoista toimintaa. Helsinki on järjestänyt ikääntyneiden omaishoidon valmennuskursseja jo pitkään. Uutena on kehitetty virkistysviikonloppuja omaishoidettavalle ja omaishoitajalle yhdessä. Lisäksi kaupunki muutti toimintamallia, jolla ikääntyneiden palvelutarpeen arviointi toteutetaan, kun HelppiSeniori aloitti vuoden 2018 alussa. Nykyisin omaishoitoperheille tehdään laaja-alainen palvelutarpeen arviointi heti hoitosuhteen alussa.

Haastateltujen asiantuntijoiden ja toimintakeskusten koordinaattoreiden mukaan Helsingin tarjoa-

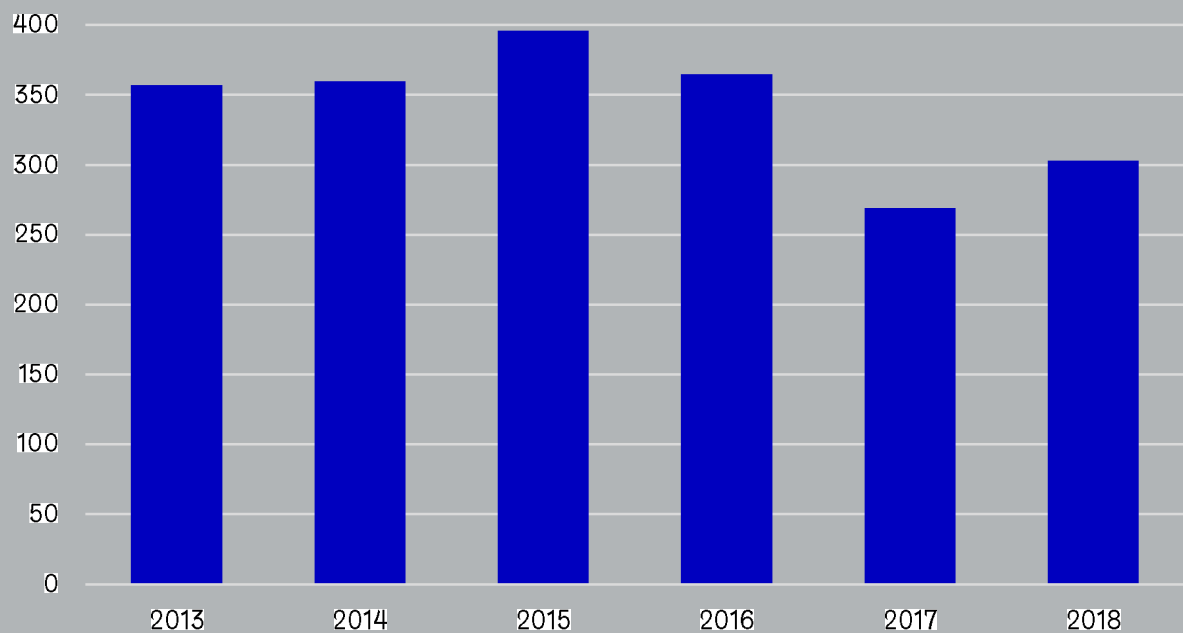
**Omaishoidon tuen piirissä olevat 75 vuotta täyttäneet Helsingissä,
prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä**

Kuvio 14



**Omaishoidon tuen uudet asiakassuhteet vuosina 2013–2018,
65 vuotta täyttäneet**

Kuvio 15



mat palvelut ovat pääosin riittäviä. Omaishoidon toimintakeskusten osalta ongelmallisena näyttäytyy se, että niiden palveluja käyttää vain pieni osa omaishoitajista. Kaikkea suunniteltua toimintaa ei pystytä toteuttamaan vähäisen osallistumisen vuoksi. Kotiavustajapalvelujen kysyntä ja tarjonta eivät täysin kohtaa, koska asiakkaat toivoisivat avustamista ilta-aikaan, mutta kotiavustajien työaika on virka-aikana. Kotiavustajilla ei ole hoitoalan koulutusta. Esimerkiksi Jyväskylässä toimii kodeissa työskenteleviä lähihoitajia, jotka mahdollistavat omaishoitajille lyhytaikaisen vapaan ja tukevat hoitotyötä.

Helsingin tarjoamat omaishoidon palvelut ovat laadukkaita siinä mielessä, että tarjonta on monipuolista. Suurin osa asiakkaista kokee saavansa tukea sosiaali- ja terveystalouksista. Kuitenkin 29 prosenttia asiakaskyselyyn vastanneista omaishoitajista oli sitä mieltä, ettei perheellä oleva palvelujen kokonaisuus ole sopiva. HelppiSeniorin myötä käyttöön otettu laaja-alainen palvelutarpeen arviointi ottaa jatkossa palvelutarpeet tapauskohtaisesti huomioon. Omaishoidon kriteerien uusimisen jälkeen asiakasohjauksen työntekijät tapasivat vuonna 2018 kaikki omaishoitoperheet, mutta palvelutarpeen arviointi tehtiin vielä suppeasti omaishoidon arviointina johtuen siitä, että kaikkien asiakkaiden sopimukset piti uusida. Omaishoidon asiakaskyselyn perusteella noin viidennes kaipasi enemmän tietoa omaishoitajuutta tukevista palveluista.

Omaishoidon osuus on laskenut

Helsingin kaupungin talousarvion 2018 mukaan omaishoitoa kehitetään ja sen osuutta ja houkuttelevuutta pyritään kasvattamaan muiden hoitomuotojen rinnalla. Tässä on vain osittain onnistuttu: kun verrataan vuoteen 2017, houkuttelevuus on omaishoidon osuudella mitattuna hieman kasvanut, mutta kymmenen vuoden tarkastelujaksolla houkuttelevuus on heikentynyt (kuvio 14). Kuvio sisältää omaishoidon tuen piirissä olevat asiakkaat, joilla on kaupungin kanssa sopimus omaishoidosta.

Omaishoidon lakisääteinen vapaapäiväoikeus laajeni 1.7.2016 alkaen. Helsinki pyrki ennakoimaan kustannusten nousua tiukentamalla omaishoidon tuen myöntämiskriteerejä. Päätöksen nostattaman kritiikin vuoksi tiukemmat myöntämiskriteerit olivat voimassa vain helmikuusta 2017 marraskuuhun 2017. Tilastoissa tämä näkyi siten, että vuonna 2017 omaishoidon tuen piiriin tuli uusia asiakkaita selvästi vähemmän kuin aiempina vuosina (kuvio

15). Vuonna 2018 uusia asiakkaita oli edellisvuotta enemmän, mutta vähemmän kuin ennen vuotta 2017. Helsingissä oli vuoden 2018 aikana yhteensä 2 077 yli 64-vuotiasta omaishoidon tuen asiakasta. Vuosina 2013–2016 asiakkaita oli keskimäärin 2 158, joten vuonna 2018 määrä oli vielä tavanomaista alhaisempi.

Vuoden 2018 lopussa voimassa olevia omaishoitotosopimuksia oli 1 599 omaishoitajan kanssa. Heistä vain 21 prosenttia oli itse alle 65-vuotiaita. Omaishoitajat ovat tyypillisimmin 65–74-vuotiaita tai 75–84-vuotiaita (34 prosenttia kumpiakkin). Kaksitoista prosenttia ikääntyneiden omaishoitajista oli yli 84-vuotiaita. Ikääntyneiden omaishoidossa hoitaja on useimmiten oma puoliso (76 prosenttia). Vuonna 2018 oma lapsi toimi hoitajana 19 prosentissa ja muu läheinen viidessä prosentissa. Omien lasten osuus ikääntyneiden omaishoitajista on hieman laskenut: vielä vuosina 2009–2010 lasten osuus ikääntyneiden omaishoitajista oli 22 prosenttia. Kun omaishoidon osuutta pyritään kasvattamaan, yhtenä tärkeänä kohderyhmänä ovat ikääntyneiden lapset. Valtaosa ikääntyneiden omaishoitajista on eläkkeellä. Haasteena on saada omaishoitajuus houkuttelevammaksi myös työssäkäyville.

Vuonna 2017 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan selvityksessä 37/2017 verrattiin omaishoidon kustannuksia kodin ulkopuoliseen ympärivuorokautiseen hoitoon, esimerkkinä tehostettu palveluasuminen. Tehostetun palveluasumisen kustannukset olivat julkiselle sektorille lähes kaksinkertaiset verrattuna omaishoitoon. Omaishoidon kustannukset ovat vahvasti tuettunakin selvästi kodin ulkopuolisen ympärivuorokautisen hoidon kustannuksia alhaisemmat. Valtakunnallisen THL:n kyselyn perusteella kolmasosa iäkkäistä hoidettavista olisi tarvinnut ympärivuorokautisen hoidon palveluja, mikäli omaishoito ei olisi toteutunut. Omaishoito on siis kustannustehokas hoitomuoto.

Johtopäätökset

Omaishoidon palveluita on periaatteessa riittävästi tarjolla, mutta kysyntä ja tarjonta eivät täysin kohtaa. Lakisääteisen vapaan palvelujen laadussa on parannettavaa. Muissa palveluissa laatua ei pystytty suoraan tarkastelemaan, mutta palvelujen monipuolisuus on yksi laatutekijä, joka toteutuu hyvin. Monipuolista palvelutarjontaa ei kuitenkaan hyödynnetä täysimääräisesti.

Omaishoidon toimintakeskukset tarjoavat moni-

puolista ohjelmaa, mutta toisinaan asiakkaita on niin vähän, että ryhmät eivät käynnisty. Kotiavustajapalvelussa omaishoitajat puolestaan toivovat erityisesti ilta-ajan virkistätymisvapaata, mutta palvelu toteutetaan virka-ajan puitteissa. Haasteena on, miten palvelut ja omaishoidon asiakkaat saadaan paremmin kohtaamaan.

Vain noin 40 prosenttia ikääntyneiden omaishoitajista käyttää lakisääteisiä vapaita. Useimmiten hoidettava on vapaiden aikana ympärivuorokautisessa hoidossa. Omaishoitajista puolet on tyytymättömiä hoitoyksikössä tapahtuvaan hoitoon omaishoitajan vapaapäivien aikana. Hoitojakson jälkeen omaishoidon asiakas saattaa palata lyhytaikaishoidosta kotiin huonompikuntoisena kuin lähtiessä. Peräti 70 prosenttia oli tyytymättömiä läheisen hoitoon kotiin annettavana palveluna, joka toteutetaan palvelusetelillä.

Matkat omaishoidon palveluihin koetaan ongelmallisina. Omaishoidon ikääntyneiden ja huonokuntoisten asiakkaiden on hankala käyttää julkista liikennettä, ja taksilla liikkuminen on monelle liian kallista. Omaishoidettavalle järjestetty kuljetus tai taksiseteli palvelun piiriin – esimerkiksi ympärivuorokautiseen hoitoon omaishoitajan vapaan ajaksi – parantaisi palvelun saavutettavuutta ja tukisi omaishoitajan jaksamista.

Tällä hetkellä suurin osa ikääntyneiden omaishoitajista on itsekin ikääntyneitä puolisoita. Kun tavoitteena on omaishoidon osuuden kasvu, omaishoidon houkuttelevuutta olisi tarpeen lisätä erityisesti kohderyhmälle, joka voisi hoitaa ikääntyneitä vanhempiaan. Myös työssäkäyvä voi toimia omaishoitajana.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- parantaa yli 64-vuotiaiden omaishoidettavien hoidon laatua omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikana sekä ympärivuorokautisessa hoidossa että kotiin annettavana palveluna.
- laajentaa kotiavustajapalvelu ilta-aikaan tai kehittää uusia kotiin annettavan palvelun muotoja.
- parantaa omaishoidon palveluiden saavutettavuutta järjestämällä kuljetus palvelun piiriin esimerkiksi taksisetelin avulla.
- tiedottaa entistä laajemmin omaishoitajana toimimisen mahdollisuuksista, erityisesti työssäkäyville.

8.4 Ostopalvelujen laatu ja sopimusten hallinta



Onnistutaanko kilpailutettujen tukipalvelujen laatu turvaamaan sopimuksilla?

Ruokapalveluissa onnistuttiin, joskin kaupungin omaan tuotantoon jäi vajaakapasiteettia.

Arvioinnin pääkysymys oli, vastasiko ostopalvelujen laatu tilaajan edellyttämää laatua palveluissa. Osakysymyksiä oli, onko palvelukuvauksessa tai -sopimuksessa määritelty laatukriteerit, seurataanko sopimuksen toteutumista eli sopimustuottajaa ja palvelun laatua sopimusaikana, onko laatu palvelukuvauksen ja palvelusopimuksen mukainen ja onko tilaajalla mahdollisuus puuttua asiaan, mikäli palvelun laatu ei vastaa odotuksia. Arviointikysymysten lisäksi tarkasteltiin kilpailuttamisen vaikutuksia.

Arvioinnin kohteena olivat vuonna 2014 kilpailutetut lääkeannosjakelupalvelu ja palvelutalojen ruokapalvelut, vuonna 2016 kilpailutetut kotihoidon kauppapalvelu, kotiateriapalvelu ja ateria-automattipalvelu sekä vuonna 2018 kilpailutettu kouluruokailu. Ruokapalvelut valittiin siitä syystä, että niihin liittyi kaupunginvaltuuston päätös kilpailuttamisen laajentamisesta. Muutoin kilpailutetut palvelut valittiin sen perusteella, että sopimuskaudesta oli jo kokemusta. Arviointiaineistona olivat sosiaali- ja terveystoimialan ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintavastaavien ja substanssiasiantuntijoiden haastattelut, tietopyynnöt, kilpailuttamisasiakirjat, ohjeet, päätökset ja muu kirjallinen materiaali. Henkilöstövaikutusten osalta tehtiin haastattelu kaupunginkansliassa ja Palvelukeskus Helsingissä. Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin Palvelukeskus Helsinkiin.

Ruokapalvelujen kilpailuttamista laajennettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 2014

Kaupunginvaltuusto päätti 8.10.2014 Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä jakamalla sen kahtia, liikelaitokseksi ja yhtiöksi. Palvelukeskus Helsinki jäi liikelaitoksena tuottamaan ruokapalveluita peruspalveluille, kuten kouluille ja palvelutaloille, eikä se enää osallistunut

kilpailutuksiin tuottajana. Valtuusto päätti myös lisätä kilpailuttamisen määrää opetustoimessa 30 prosenttiin ja sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä varhaiskasvatuksessa 20 prosenttiin viiden vuoden aikana siten, että ”kilpailutettavat kohteet valitaan tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti”.

Sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi 24.11.2015 ruokapalvelujen kilpailutussuunnitelman. Ruokapalveluista on 31.12.2017 mennessä kilpailutettu päätöksen mukaan muun muassa kotiateriat ja automaattipohjaiset kotiateriat ja kilpailutuksen vaihtokutsista on laadittu seurantaraportti. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla kouluruokailua on kilpailutettu aiemminkin, mutta vasta vuoden 2018 kilpailutus toteutettiin valtuuston päätöksen mukaisesti siten, että kaupungin oma tuottaja ei enää osallistunut kilpailuun, ja toimiala otti tavoitteeseen saavuttaa ostopalveluissa 30 prosentin taso. Tämän suunnitellaan toteutuvan vuonna 2021.

Laatu on kuvattu tarkkaan palvelukuvauksissa

Laadulliset edellytykset tuottajille kävivät ilmi palvelukuvauksista. Palvelukuvaukset olivat pääosin varsin laajoja ja niissä asetettiin runsaasti edellytyksiä tuottajille laadun osoittamiseksi. Tällaisia olivat ruokapalveluissa määrätynlainen ammatillinen pätevyys, ravitsemuksellisten kriteerien täyttäminen, tiivis yhteistyö tilaajan kanssa, asiakastyytyvyyden ja asiakaspalautteen seuranta ja raportointi sekä riittävät resurssit ruokapalvelujen toimitusten turvaamiseksi poikkeustilanteissa. Toiminnan luonteesta johtuen ruokapalveluita tarvitaan vuoden jokaisena päivänä ja tuottajalla tulee olla valmiudet ruokapalveluiden toimittamiseen kaikissa olosuhteissa ja erityistilanteissa. Koulu- ja päiväkotien ruokapalveluiden hankinnassa edellytettiin selvitystä palvelukuvauksessa esitetulle vähimmäislaadun toteuttamiselle käytännössä ja sille, kuinka tuottaja varmistaa tuotannon toteutumisen koko sopimuskauden ajan laadun mukaisesti.

Myös kauppapalveluissa oli paljon veloitteita palvelun toimittamiseen, tuotteisiin, henkilökuntaan, laadunvalvontaan ja tilaajan kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen. Lääkkeiden koneellisen annosjakelun palvelukuvaus oli melko lyhyt. Laadulle oli asetettu vakioitu vähimmäislaadun taso. Tuottajan eli apteekin tuli myös määrittää palveluun liittyvien prosessien laadukriteerit ja järjestää laadun systemaattinen seuranta ja raportointi.

Ainoastaan ruokapalvelujen osalta palvelukuvaukset olivat niin kattavia, että tilaajalle ja tuottajalle ei

muodostunut erilaista käsitystä palvelun sisällöstä. Lääkkeiden koneellisen annosjakelun hankinnassa yhdelle tuottajalle muodostui aluksi väärä käsitys palvelun sisällöstä. Kauppapalvelun palvelukuvaus oli kohtuullisen tarkka.

Sopimuksen mukaisen laadun toteutumista seurataan eri menettelyin

Tilaaja seurasi sopimustuottajan tilaajavastuvelvoitteita säännöllisesti ja tuottajavelvoitteiden täyttymistä seurattiin useimmiten hankintatoimessa. Palvelun laadun valvontaan oli erilaisia menettelyitä. Sosiaali- ja terveystoimialalla sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on palkattuna ruokapalvelusta vastaava työntekijä. Ruokapalveluihin liittyviä työryhmiä työskenteli useita eri tasoilla ja laatua seurattiin varsin tarkasti. Kotihoidon muissa kilpailutetuissa palveluissa tilaaja ja palveluntuottajat järjestivät muutaman kerran vuodessa seurantakokouksia. Sekä sosiaali- ja terveystoimen että kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruokapalvelujen seuranta toimi hyvin, koska palvelutaloissa ja kouluissa henkilökunta söi samoja aterioita asiakkaiden kanssa. Kouluruokailussa laadunseurantaan liittyviin tapaamisiin osallistuvat käyttäjänä rehtori tai päiväkodin johtaja.

Lääkeannosjakelupalvelussa seurantavastuu oli määritelty palvelutuotantoyksiköille (muun muassa palvelutalot, kotihoito). Lääkkeiden annosjakelupalveluun oli nimetty sekä tuottajan että tilaajan puolen vastaavat yhteyshenkilöt. Haastattelussa kävi ilmi, että ei ollut täysin selvää, kuka voimassa olevaa sopimusta seuraa.

Yksi kilpailutetuista hankinnoista, kauppapalvelut, oli niin sanottu käyttöoikeushankinta: kaupunki kilpailutti palvelun, mutta asiakas huolehti itse tilaamisesta ja maksoi palvelusta. Palvelun laadun valvonta oli tällöin pääosin asiakkaalla tai hänen omaisillaan. Kaupungin edustajat kuuluivat palvelun ongelmista asiakkailta tai kotihoidon käynnin yhteydessä. Tällöin ongelmaan reagoitiin ja tuottajalta pyydettiin selvitystä tapahtumasta ja odotettiin ongelman korjaamista.

Laatu on ollut palvelusopimusten mukaista eräin poikkeuksin

Laatu on pienen poikkeuksin vastannut tilaajan odotuksia sekä ruokapalveluissa että lääkeannosjakelupalvelussa. Palvelutaloissa, kotiateriapalveluissa ja kouluruokailussa käytäntönä oli reklamoida puutteista viiveettä ja korjaustoimet on tehty välit-

Kilpailutettu palvelu	Laatukriteerit	Tuottajan ja sopimuksen seuranta	Toteutunut laatu	Vaikutukset
Palvelutalojen ruokapalvelu 2014	laatu kuvattu tarkasti yleisessä palvelukuvauksessa, lisäksi kustakin palvelutalosta oma kuvauksensa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa, *Jyse 2009	monipuolistunut aterivalikoima, yksittäisiä laatupoikkeamia henkilökunnasta johtuen	hyvä kokemus, joskin tilaajan ja tuottajan vastuut osin epäselviä keittiölaitteiden osalta
Lääkkeiden koneellinen annosjakelu 2014	laatu kuvattu palvelukuvauksessa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa Jyse 2009	laatu hyvä, tyytyväisyys tuottajiin hieman vaihtelee	palvelun eriyttäminen kustannustehokasta ja parantanut lääketurvallisuutta
Kauppapalvelu 2016	laatu kuvattu palvelusopimuksessa, tulkinnanvaraa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa, Jyse 2014	hankinta keskeytetty, koska tuottajan palvelu ei vastannut asiakkaan tarvetta	huonot asiakaskokemukset, tilaajalle työläs prosessi
Kotiateriapalvelu 2016 ja ateriaautomaatti 2016	laatu kuvattu tarkasti molemmissa palvelukuvauksissa ja sopimuksen sanktiotaulukossa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, reklamaatiot ja tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa, sopimuskatselmuksia, Jyse 2014, sanktiotaulukko	palvelun laatu pysynyt hyvänä	kustannukset alentuneet
Kouluruokailu 2018	laatu kuvattu tarkasti palvelukuvauksessa	tilaajavastuu seurannassa, reklamaatiot ja tapaamiset 5 kertaa vuodessa, Jyse 2014	monipuolistunut aterivalikoima, laatu pysynyt hyvänä	kustannukset alentuneet, asiakastyytyväisyys ruokapalveluihin on parantunut

*Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot

tömästi. Valituksia ei ole viime aikoina juuri ilmennyt. Erityisesti ruokapalvelujen kilpailuttamisten tuloksena palvelun laatu on enimmäkseen parantunut muun muassa monipuolistuneen aterialikoiman muodossa, ja samalla hinta on laskenut. Sosiaali- ja terveystoimen ruokapalveluissa ostopalvelut ovat toimineet pääosin hyvin. Kotiateriapalvelujen hankintaa on seurattu tarkemmin ja on havaittu, että kustannukset ovat alentuneet ja laatu on pysynyt hyvänä. Lääkeannosjakelu on ollut toimivaa. Yksittäisiä laatupoikkeamia aiheutui esimerkiksi palvelutalojen ruokapalveluissa lähinnä henkilöstöstä johtuen. Lääkeannosjakelupalveluissa jotkut apteekit ovat joustavampia asiakkaiden lääkemaksujen perinnässä kuin toiset.

Merkittävin laatuun liittyvä ongelma oli vuonna 2014 kilpailutetussa kauppapalvelussa, jossa valittu tuottaja ei vastannut tilaajan odotuksia. Kotihoidon kykeni puuttumaan tilanteeseen vasta saatuaan asiakkailta tietoa palvelun toimimattomuudesta. Huolimatta siitä, että kauppapalvelun palvelukuvaus ja laatuvaatimukset olivat kohtalaisen tarkkoja, tuottaja ei vastannut tilaajan palvelukuvaukseen kirjaamia odotuksia. Kauppapalveluissa ilmeni jo sopimuskauden alkaessa ongelmia toimituksessa ja laskutuksessa eikä neuvotteluyhteyttä tuottajaan käytännössä ollut. Ongelmien vuoksi asiakas saattoi jäädä ilman ruokaa. Tämä käynnisti pitkän prosessin tuottajan vaihtamiseksi. Palvelu oli toimimaton muutaman kuukauden ajan. Lopulta uuden kilpailutuksen myötä valittu uusi tuottajavalinta oli onnistunut. Kilpailutusten välillä palvelu järjestettiin kotihoidon toimesta ja suorahankinnalla.

Tilaajalla on mahdollisuus puuttua asiaan, mikäli palvelun laatu ei vastaa odotuksia. Sopimukseen oli yleisimmin kirjattu noudatettavan julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (Jyse) ja sitä, että sopimuksen toteutumista seurataan erillisessä työryhmässä. Tämä ei tosin ollut kauppapalvelussa riittävä toimenpide yhteistyön vaikeuden vuoksi. Kotiateriapalvelun ja ateria-automaattipalvelun sopimukseen on lisäksi kirjattu sanktioita, mikäli laatu ei täytä kriteereitä.

Hankintakriteereistä keskeisin oli halvin hinta siten, että tuottajalle on asetettu tarkat laatuvaatimet, tai laadun vähimmäistaso on vakioitu. Vaikuttaa siltä, että tämä on toimiva menettely tilanteessa, jossa tilaaja on voinut järjestää potentiaalisille tuottajille mahdollisuuden tutustua palveluun tai kohteeseen etukäteen, jolloin niille muodostuu selkeämpi kuva kaupungin mittakaavasta ja edellytystä laadusta. Markkinakartoitus tai referenssien vaatiminen eivät kuitenkaan aina riitä takaamaan laatua, kuten kauppapalvelun kohdalla havaittiin.

Asiakastyytyväisyyskyselyt osoittavat palvelujen laadun olevan pääosin hyvä. Palveluntuottajien kanssa ei ole sovittu yhtä yhteistä asiakastyytyväisyyskyselyä, vaan tuottajat ovat toteuttaneet mittauksen omilla kyselyillään. Tämän vuoksi tyytyväisyyttä eri tuottajiin ei voida systemaattisesti seurata.

Kaupungin tuottaja ei osallistu kilpailuun, mutta kilpailuttamisella on silti vaikutuksia

Ostopalvelujen kilpailuttaminen on oman tuotannon kilpailuttamista helpompaa ja mutkattomampaa. Oman palvelutuotannon kilpailuttamisesta seuraa usein henkilöstövaikutuksia. Liikkeenluovutustilanteet ja uudelleensijoitukset aiheuttavat lisätyötä kaupungille, vaikka henkilöstöä ei lopulta siirtyisikään uuden tuottajan palvelukseen kilpailutuksen yhteydessä. Viime vuosina henkilösiirtoja ei ole ollut merkittävästi Palvelukeskus Helsingissä.

Sosiaali- ja terveystoimen sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialat ovat saaneet kustannuksia laskemaan kilpailuttamisen ansiosta. Palvelukeskus Helsinki -liikelaitoksen mukaan kohteiden valinta palvelujen kilpailutuksessa ei ole ollut kaupungin kokonaisedun kannalta optimaalisin, sillä liikelaitoksen kapasiteetti erityisesti ruokatehtaan osalta on jäänyt vajaakäytölle. Liikelaitoksen mukaan kilpailuttamisessa olisi tarvetta toimialojen kanssa tehtävälle yhteistyölle. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan kilpailuttaminen on väline kaupungin oman toiminnan kehittämiseksi, joten liikelaitoksella ei tule olla merkittävää roolia kohteiden valinnassa.

Parhailaan kaupunkitasolla ollaan laatimassa selvitystä, jossa päätetään uuden keskuskeittiön (ruokalaitoksen) rakentamisesta, sijainnista ja varustamisesta palvelukeskukselle ruokatuotantoa varten. Pääosa ruokapalveluista, ruokapalvelujen kilpailutuksen laajentamisesta huolimatta, on tulevaisuudessakin palvelukeskuksella. Liikelaitoksen mukaan kaupungin ruokahuolto- ja ruokaverkon tila, erityisesti Pakkalan tuotantolaitos edellyttää toimia välittömästi. Pakkalan keskuskeittiö on elinkaarensa lopulla.

Johtopäätökset

Ostopalvelujen laatu pääosin vastasi tilaajan edellyttämää laatua arvioinnin kohteena olleissa palveluissa. Näin oli erityisesti ruokapalveluissa. Arvioinnin kohteena olleissa kauppapalveluissa sen

sijaan oli suuria ongelmia tuottajaksi valitun ensimmäisen yrityksen kohdalla. Tulosten yhteenveto on esitetty taulukossa 15.

Jokaisen arvioidun palvelun osalta oli laadittu palvelukuvaus, jossa oli määritelty laadulle erilaisia kriteereitä. Erityisesti ruokapalvelujen osalta ne olivat varsin laajoja. Tilaaja seuraa sopimustuottajan tilaajavastuuvuotteita säännöllisesti ja tuottajavelvoitteiden täyttymistä seurattiin useimmiten hankintatoimessa. Sopimuksissa noudatettiin yleensä julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja, jotka laajan ja tarkan palvelukuvauksen kanssa vaikuttavat useimmiten olevan riittävä menettely laadun turvaamiseksi. Lisäksi esimerkiksi kotieriapalveluissa käytettiin erillistä sanktiotaulukkoa.

Palvelun laadun valvontaa tehtiin eri tavoilla. Ruokapalvelujen osalta laadun seuranta toimii monella tasolla, se on varsin säännöllistä ja sen kerrotaan toimivan hyvin. Muissa hankinnoissa havaittiin, että mikäli hankintaa varten ei nimetä työryhmää tai henkilöt vaihtuvat, voi seurata tilanne, jossa yhtenäistä vastuutahoa sopimuksen ja laadun seurannassa ei välttämättä tunnisteta.

Arvioinnin kohteena olevissa ruokapalvelujen kilpailutuksissa laatu on pysynyt hyvänä, vaikka kustannukset ovat laskeneet. Asiakastytyväisyyden voidaan sanoa olevan hyvällä tasolla. Asiakastytyväisyyden mittaaminen ei kuitenkaan ole yhtenäistä, joten tuottajien vertaaminen on vaikeaa. Useissa palveluissa vaikuttaa siltä, että yhteistyö potentiaalisten tuottajien kanssa ennen hankintailmoituksen tekemistä vähentää epäonnistumisen riskiä.

Toimialoilla kustannukset ovat alentuneet kilpailuttamisen johdosta, mutta kaupungin omaa kapasiteettia jää vajaakäytölle. Palvelukeskus Helsingin kohdalla merkittävin ratkaisu tulee olemaan se, miten keskuskeittiötoiminta tulevaisuudessa järjestetään. Kaupungin täytyisi keskitetysti ratkaista se, mikä on oman liikelaitoksen asema ja rooli palvelutuotannossa ja tulevien kilpailutuskohteiden valinnassa. Palvelukeskus Helsingin asiantunteudesta on tarkoituksenmukaista käyttää kilpailutuskohteita suunniteltaessa, jotta kaupungin kokonaisuus toteutuu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- valmistella kaupunginhallitukselle esitys Palvelukeskus Helsinki -liikelaitoksen keskuskeittiön tulevaisuudesta.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä sosiaali- ja terveystoimialan tulee kuntalaisille suunnattujen asiakaspalvelujen kilpailutuksissa

- järjestää potentiaalisille tuottajille tarvittaessa mahdollisuus tutustua palveluun etukäteen siten, että tuottajat kykenevät tekemään realistisen tarjouksen.

sosiaali- ja terveystoimialan tulee kuntalaisille suunnattujen asiakaspalvelujen kilpailutuksissa

- varmistaa, että sopimuksen seuranta on järjestetty siten, että tilaaja, tuottaja ja asiakkaat tuntevat laadunvalvontaprosessin.





Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys

9.1 Uudisrakentamisen laadunvalvonta



Onko kaupungin uudisrakentamisen laadunvalvonta riittävää?



Parannuksia on tehty, mutta ohjeistusta ja yhteistyötä tulee vielä kehittää.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko Helsingin kaupungin rakennuttamien toimitilojen ja asuintalojen uudisrakentamisen laadunvalvonta riittävää. Osakysymykset olivat, onko uudisrakennushankkeissa toimittu säädösten ja ohjeistuksen mukaisesti, onko laaturiskien hallintaa saatu parannettua ja onko uudisrakennusten sisäilmaongelmia saatu vähennettyä.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan rakentamisen korkea laatu luo kaupungille vahvan identiteetin ja imagon. Kaupunki laatii strategiakaudella kiinteistöstrategian, jonka tavoitteina ovat kiinteistökannan laadun parantaminen, laaturiskien hallinnan parantaminen muun muassa elinkaarimallilla ja sisäilmaongelmien vähentäminen.

Arvioinnin aineistona olivat haastattelu kaupunkiympäristön rakennuttamispalvelussa sekä sähköpostitiedustelut kaupunkiympäristön asuntotuotanto- ja rakennusvalvontapalveluille. Projektipäälliköille ja -johtajille tehtiin lisäksi sähköpostitiedustelu neljän esimerkkihankkeen huo-noista ja hyvistä puolista. Arvioinnissa hyödynnettiin toimialalta saatua aineistoa sekä erilaisia asiakirjoja, säädöksiä ja kaupungin ohjeistusta. Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki lisäksi syksyllä 2018 arviointikäynnin kaupunkiympäristön toimialalle.

Laaturiskien hallinta on haasteellista

Laadunvalvontaa voidaan pitää rakentamisessa ikuisuusongelmana. Vaikka laadun varmistami-

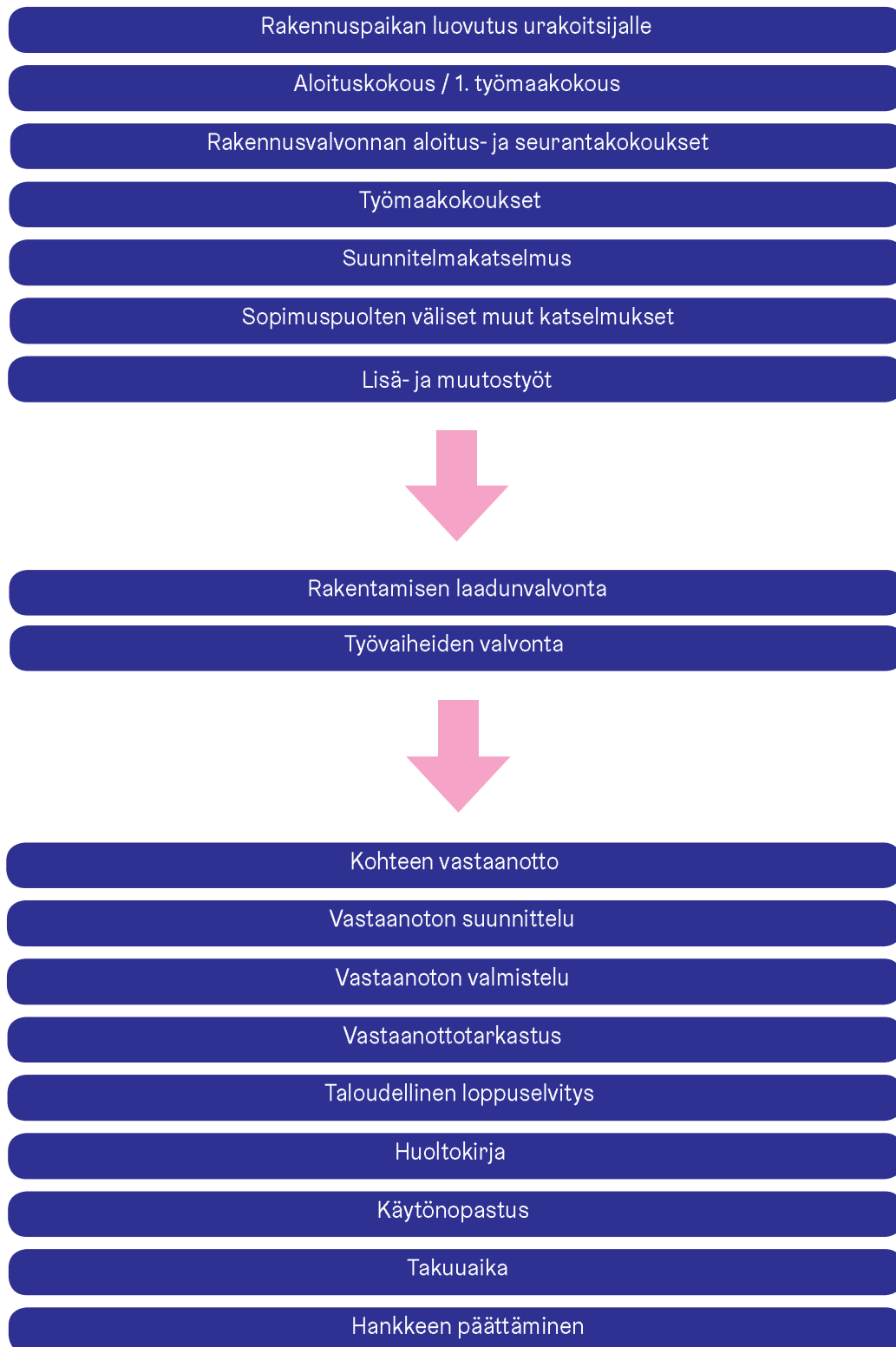
seksi tehdään paljon työtä, jokainen hanke on niin erilainen, ettei laatua pystytä varmistamaan ohjeistuksella. Laatuvirheitä tapahtuu rakentamisen eri vaiheissa, joten niitä ei ole mahdollista ratkaista suunnittelussa tai rakentamisessa vain yhteen asiaan keskittymällä. Rakentamisen prosessi on tällä hetkellä niin pilkkoutunut, että sitä on vaikea hallita. Kuviossa 16 on kuvattu rakentamisen eri vaiheet.

Laaturiskien hallintaan vaikuttavat useat tekijät. Eryteisesti rakentamisen korkeasuhdanteessa ongelmana on työvoiman saatavuus. Muutoin laatuun vaikuttavat urakoitsijan aikataulun hallinta, suunnittelun virheet ja puutteet, rakennusten ainutlaatuisuus sekä se, ettei urakoitsijalla aina ole osaavaa työjohtoa. Kaupunkiympäristön toimiala tekee jatkuvaa kehittämistyötä ja panostaa laadunvalvontaan. Rakennushankkeiden tilannetta ei kuitenkaan seurata siten, että voitaisiin osoittaa laaturiskien hallinnan parantuminen.

Aikataulut on suuri syy laatuvirheisiin

Arvioinnin mukaan merkittävä puute rakentamisessa oli se, etteivät urakoitsijat hallitse projektiansa aikataulutusta. Rakennuttajalla ja urakoitsijoilla on lähes poikkeuksetta erimielisyyksiä siitä, valmistuuko rakennus ajoissa vai onko se sovitusta aikataulusta myöhässä. Rakennuksissa, joissa oli todettu laatuvirheitä, ongelmat ovat johtuneet urakoitsijan aikataulun hallinnan puutteesta. Kaupunkiympäristön haastattelun mukaan laatuvirheitä on arviolta viidessä prosentissa hankkeista, jotka muodostavat noin kymmenen prosenttia hankkustannuksista. Rakennuttajalta itseltään puuttuu sekä projektinjohto- että suunnittelu- ja valvontaresursseja. Kaupungin omista prosesseista on kehittämistä muun muassa rakennuskohteiden vastaanottovalmiudessa.

Urakoitsijoilla ei ole työnohjollisen osaamisen puuttuessa riittävästi ammattitaitoa valvoa aliorakoitsijoita ja työmaita tarkemmin. Myös työmaiden puhtaudenhallinnasta puuttuu resursseja ja osaamista. Kaupunki on alkanut toteuttaa laaturiskien hallintaa muun muassa urakkaohjelman



⁴ Rakennuttamisprosessin toimintakuvaus, luonnos 2018. Kaupunkiympäristön toimiala.

vaatimuksilla ja edellyttämällä urakoitsijoilta määrätynlaista pätevyyttä esimerkiksi suhteutettuna hankkeen kokoon.

Esimerkkinä toimitilahankkeiden aikatauluongelmista arvioinnissa oli lasten päiväkotit Fallpakka. Työt viivästyivät ja johtivat lopulta työmaan haltuunottoon, urakoitsijan konkurssiin ja kohonneisiin kustannuksiin. Lopulta hanke tehtiin valmiiksi kaupungin omin rakentajavoimin. Asuntotuotannon esimerkkitapaus Maunulasta puolestaan osoitti, että kun hankkeen suunnittelu ja rakentaminen sujui hyvässä yhteistyössä, ja urakoitsijalla oli riittävä ja laadukas henkilökunta työmaalla, niin rakentamisen lopputulos oli erinomainen.

Uusista yhteistoiminnallisista urakkamuodoista, kuten allianssi- ja elinkaarimallista, on hyviä kokemuksia. Ne ovat kuitenkin työläitä ja vievät suuren osan osaavista henkilöstöresursseista, jolloin osaamista ei riitä muihin hankkeisiin.

Ohjeistuksen yhtenäistäminen on kesken

Kaupunki toimii rakennuttajana säädösten mukaan. Kaupunkiympäristön toimialan ohjeiden yhtenäistäminen, prosessien ja malliasiakirjojen päivittäminen sekä työnjakovastuiden täsmentäminen kesän 2017 organisaatiouudistuksen jäljiltä olivat arviointiajankohtana vielä kesken. Suurin haaste olivat eri palveluiden väliset rajapinnat uudis- ja korjausrakentamisessa eli kuka vastaa missä vaiheessa ja mistä. Päivitys- ja yhtenäistämistyöhön ei ole ollut henkilöstöpulan takia riittävästi resursseja, mutta syksyllä 2018 ohjeiden yhtenäistäminen oli toimialalla työn alla. Rakentamisen ohjeistuksen yhtenäistäminen ja työnjakovastuiden selvittäminen on tärkeää saattaa loppuun. Kaupunkiympäristön toimiala selvitti pari vuotta sitten vastaanot-topöytäkirjoista, mitä puutteita vastaanotettavissa kohteissa oli eniten. Laatuongelmien kirjaukset vaihtelivat kuitenkin niin paljon, ettei niistä saatu yksiselitteistä kuvaa. Koska ongelmat olivat niin moninaisia, niiden ratkaisu on vaikeaa pelkästään sopimusasiakirjoissa tai valvonnan avulla.

Sisäilmaongelmien vähentämisessä on onnistuttu

Puhtauden- ja kosteudenhallinnan ohjeet ovat olleet käytössä vuodesta 2013. Ne ohjeistavat sekä suunnittelijoiden että urakoitsijoiden toimintaa hankkeissa. Ohjeita noudattamalla turvataan tulevien tilojen terveellisyys ja turvallisuus. Tilaajan

näkökulmasta katsoen urakoitsijat voisivat vielä parantaa valvontaansa näissä asioissa. Erityinen kosteushallintaan panostaminen säännöllisine mittauksineen vähentää rakennusten sisäilmaongelmia. Tästä oli hyvänä esimerkkinä Kalasataman korttelitalon 1. vaiheen rakennuttaminen. Ongelmallisena asuntotuotantokohteena oli Jätkäsaaren puukerrostalo-hanke, joka toteutettiin osin kokeellisilla materiaaliratkaisuilla ja ilman sääsuojauksia. Talon puuviuluelementtien liitoskohtien kivi- ja puu-eristyskerroksissa todettiin rakennusvaiheessa kosteutta ja mikrobikasvustoa. Tehtyjen korjausten ja desinfiointien takia hanke valmistui lopulta helmikuussa 2019 vuoden myöhässä.

Kosteusvaurioiden vähentämiseen on kiinnitetty viime vuosina erityisen paljon huomiota. Uudiskohteiden sisäilmaongelmia ei ole tullut kaupunkiympäristön rakennuttajan tietoon viime aikoina. Myös asuntorakentamisessa kosteusongelmat ovat olleet harvinaisia. Ohjeistus ja sääsuojauksen yleistyminen sekä kosteudenhallinnan koordinaattorin nimeäminen asuntokohteille ovat parantaneet tilannetta. Arvioinnin perusteella vaikuttaa siltä, että sisäilmaongelmia olisi saatu vähennettyä.

Kaupunki laati kaupunkistrategian mukaisen kiinteistöstrategian vuoden 2018 lopussa. Kiinteistöstrategia ja siihen liittyvä sisäilmaohjelma 2018–2028 olivat alkuvuodesta 2019 lausunnolla toimialojen lautakunnissa, minkä jälkeen kaupunginhallitus päättää niistä. Lautakuntien lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa rakentamisen laadunvalvonnan resursoinnin parantamiseen. Sisäilmaohjelmaan laadittava toimeenpano-ohjelma tuonee helpotusta jo olemassa olevien rakennusten sisäilmaongelmiin. Arvioinnissa ei vielä voitu ottaa kantaa siihen, kuinka uusi kiinteistöstrategia parantaa laaturiskien hallintaa ja vähentää sisäilmaongelmia.

Johtopäätökset

Uudisrakentamisen laadunvalvontaa on kehitetty runsaasti, mutta laadunvalvontaa ei voida pitää täysin riittävänä. Urakoitsijoiden aikatauluongelmat ja osaavan työnjohdon puute todettiin arvioinnissa merkittäviksi syiksi rakentamisen laatuongelmiin. Urakoitsijoilta saattoi myös puuttua osaamista realistisen rakennusaikataulun laatimiseksi. Rakennushankkeiden seurannassa ei ollut mittareita, joilla pystytään osoittamaan rakentamisen laaturiskien hallinnan taso.

Kaupunki toimii rakennuttajana säädösten mukaisesti, mutta ohjeiden ja malliasiakirjojen yhtenäis-

täminen oli osin vielä kesken.

Kaupunkistrategian edellyttämät kiinteistöstrategia ja sisäilmaohjelma on laadittu suunnitellusti, mutta niiden toteuttaminen on vasta alkamassa vuonna 2019. Toteuttaminen edellyttää resursseja ja yhteistyötä eri osapuolten välillä, jotta laaturiskien ja sisäilmaongelmien hallintaa saadaan edelleen parannettua.

Hankkeen laadunhallinta voi arvioinnin mukaan onnistua hyvin, mikäli rakennuttaja onnistuu urakoitsijavalinnassaan ja molemmat osapuolet sitoutuvat suunnitelman toteuttamiseen. Tämä edellyttää riittäviä resursseja sekä tilaajan että tuottajan puolella, pysyvää työvoimaa sekä riittävää kokemusta. Hankkeiden seurannassa ja vastaanotossa oli vaihtelevia käytäntöjä laatuongelmien kirjauserusteissa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- kehittää rakennushankkeille mittareita, joilla voidaan seurata rakentamisen laadun kehittymistä.
- edellyttää kaikkien hankkeiden urakoitsijoilta rakentamisen aikataulutuksen ja laaturiskien hyvää hallintaa esimerkiksi urakkaohjelmaan kirjatulla vaatimuksilla.
- parantaa ja yhtenäistää rakennushankkeiden vastaanottoprosesseja esimerkiksi malliasiakirjojen ja ohjeiden avulla.

9.2 Päästövähennysten toteuttaminen



Onko kaupunki toteuttanut päästövähennystavoitteita?



Toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi on tehty, mutta päästöt eivät ole vielä merkittävästi vähentyneet.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko kaupunkistrategian päästövähennyksiin liittyviä toimenpiteitä toteutettu. Arvioinnin osakysymyksinä olivat, onko liikenteen päästövähennyksiä toteutettu kaupun-

gin toimesta, onko kaupunki luonut edellytyksiä sähköautojen määrän voimakkaalle kasvulle mahdollistamalla sähköautojen julkisen latausinfraan rakentaminen markkinaehtoisesti, onko Helen Oy toteuttanut sille asetettuja päästövähennystavoitteita sekä onko päästövähennyksiä toteutettu yhteistyössä yritysmaailman ja kaupunkilaisten kanssa. Lisäksi selvitettiin millaisia päästövähennyksiin liittyviä toimenpiteitä on tarkoitus toteuttaa lähitulevaisuudessa.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 on useita toimenpiteitä päästövähennysten toteuttamiseen:

- Helsinki asettaa tavoitteeksi 60 prosentin päästövähennystavoitteen vuodelle 2030 ja aikaistaa hiilineutraalisuustavoitteen vuodesta 2050 vuoteen 2035. Helsinki varautuu valtion mahdolliseen päätökseen hiilen käytön kieltämisestä energiantuotannossa. Hiilineutraalisuustavoite määritellään tavalla, joka vastaa yleistä käytäntöä Suomessa.
- Liikenteen päästövähennyksiä toteutetaan koko Helsingin liikennejärjestelmässä.
- Helsingissä luodaan edellytykset sähköautojen määrän voimakkaalle kasvulle.
- Päästövähennysten toteuttamisesta laaditaan helmikuun 2018 loppuun mennessä aikataulutettu toimenpideohjelma. Kaupungin ilmastotyöryhmän raportti ja Helenin hyväksytty kehitysohjelma toimivat pohjana työlle.
- Päästövähennyksiä ja kiertotalouden hankkeita toteutetaan Helsingissä yhteistyössä yritysmaailman ja kaupunkilaisten kanssa.
- Uusiutuvaa energiaa lisätään.

Arviointiaineistona olivat erilaiset hallinnon päätökset, lainsäädäntö ja muu ohjeistus, kuten erilaiset toimenpideohjelmat. Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki arviointikäynnit syksyllä 2018 kaupunkiympäristön toimialalle ja Helen osakeyhtiöön. Lisäksi tehtiin haastattelu ja sähköpostitiedustelu kaupunkiympäristön toimialalla.

Liikenteen päästöt ovat vähentyneet

Kaupunki oli toteuttanut monia erilaisia toimenpiteitä liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Pyöräilyä oli edistetty toteuttamalla pyöräilyn edistämishankkeen toimenpiteitä. Kävelyn sujuvuutta ja turvallisuutta oli parannettu muun muassa päivittämällä nopeusrajoituksia. Joukkoliikenteessä oli kehitetty erityisesti raide- ja raitioliikennettä ja sen kuljetusosuutta olikin saatu nostettua. Henkilöautoliikenteen määrä on laskenut kymmenen viime vuoden aikana Helsingin niemellä ja kantakaupungissa, mutta lisääntynyt kaupungin rajalla. Vähä-



päästöt ajoneuvot ovat saaneet pysäköintimaksuista ja -tunnuksista alennusta jo pitkään.

Liikenteen hiilidioksidipäästöt ovat vähentyneet tällä vuosituhanalla 64 000 tonnilla (kuvio 17). Suurimpina selittävinä tekijöinä tieliikenteen päästöjen vähentymiseen ovat olleet biopolttoaineiden osuuden kasvu sekä ajoneuvojen ominaiskulutuksen ja hiilidioksidipäästöjen pienentyminen. Kaupunginhallituksen joulukuussa 2018 hyväksymässä Hiilineutraali Helsinki -toimenpideohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että vuoteen 2035 mennessä liikenteen hiilidioksidipäästöjen on vähennyttävä 69 prosenttia vuoden 2005 tasosta. Tämä tarkoittaa 418 000 tonnin hiilidioksidipäästöjen vähentämistä vuoden 2017 tasosta. Näin suuren päästövähennyksen saavuttaminen 17 vuodessa vaatii huomattavasti aiempaa tehokkaampia toimia erityisesti tieliikenteessä.

Päästöihin vaikutetaan kaavoituksella

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan erityisen tehokasta liikenteen päästöjen hillintää on täydennysrakentaminen ja tiiviin, joukkoliikenteeseen perustuvan kaupungin rakentaminen. Uudella yleiskaavalla 2016 on mahdollistettu kaupunkirakenne, joka on liikkumisen kannalta energiatehokas. Nykyisen kaupunkirakenteen tiivistäminen erityisesti joukkoliikennekäytävien varsilla edistää välillisesti myös olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuutta. Lisääntyneen rakennusoikeuden myötä taloudelliset edellytykset alueellisten energiasaaneerauksien tekemiseen ovat myös realistisempia. Asemakaavoissa on vaikutettu energiatehokkuuteen tiivistämällä kaupunkirakennetta ja vähentämällä liikkumisen tarvetta.

Sähköautojen määrän kasvattaminen on haasteellista

Vuodesta 2011 asti toimineen Helsingin sähköisen liikenteen työryhmän tehtävänä on viime vuosina ollut muun muassa sähköautojen julkisen latausinfrastruktuurin suunnittelun ja toteutuksen periaatteiden määrittely. Työryhmä antoi raportissaan vuonna 2016 viisi toimenpide-ehdotusta sähköautojen käytön edistämiseksi. Vuonna 2017 laadittiin päivitetty yleissuunnitelma yli sadan latauspisteen toteuttamiseksi yleisille alueille. Yleisille alueille toteutettuja julkisia latausasemia oli vuoden 2018 lopussa 16 kappaletta kuten vuoden 2016 lopussakin. Niissä oli yhteensä 35 latauspistettä. Tavoitteena on, että vuoteen 2020 mennessä julkisia latausasemia olisi 129 ja niissä latauspisteitä 250, mikä vaikuttaa haasteelliselta tavoitteelta myös kaupunkiympäristön toimialan mukaan. Kaupunkiympä-

ristölautakunta hyväksyi tammikuussa 2019 sähköautojen latauspaikkojen käyttöoikeuksien luovuttamisperiaatteet yleisillä alueilla, esimerkiksi pysäköintiruuduissa. Kaupunki on siten mahdollistamassa latausinfrastruktuurin rakentamista kaupallisiin periaattein ja on myös osakkaana valtakunnallisessa latausoperaattoriyhtiössä. Kaupunkikonsernissa käytössä oli kymmenkunta sähköautoa, mikä on pienehkö osuus autojen kokonaismäärästä. Sähköautojen määrä kasvaa Suomessa, kun niiden tekniikka kehittyy, hinta halpenee ja latauspisteiden määrä lisääntyy. Taloyhtiöt voivat hakea avustusta sähköautojen latausinfrastruktuurin rakentamiseen valtion Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA).

Helen Oy on toteuttanut kehitysohjelmansa

Kaupunginvaltuusto hyväksyi joulukuussa 2015 Helenin kehitysohjelman. Sen mukaan Hanasaaren voimalaitos korvataan biolämpökeskuksilla ja muulla uusiutuvalla tuotannolla vuoden 2024 loppuun mennessä. Vuonna 2015 ohjelman investointien arvioitiin maksavan 360 miljoonaa euroa.

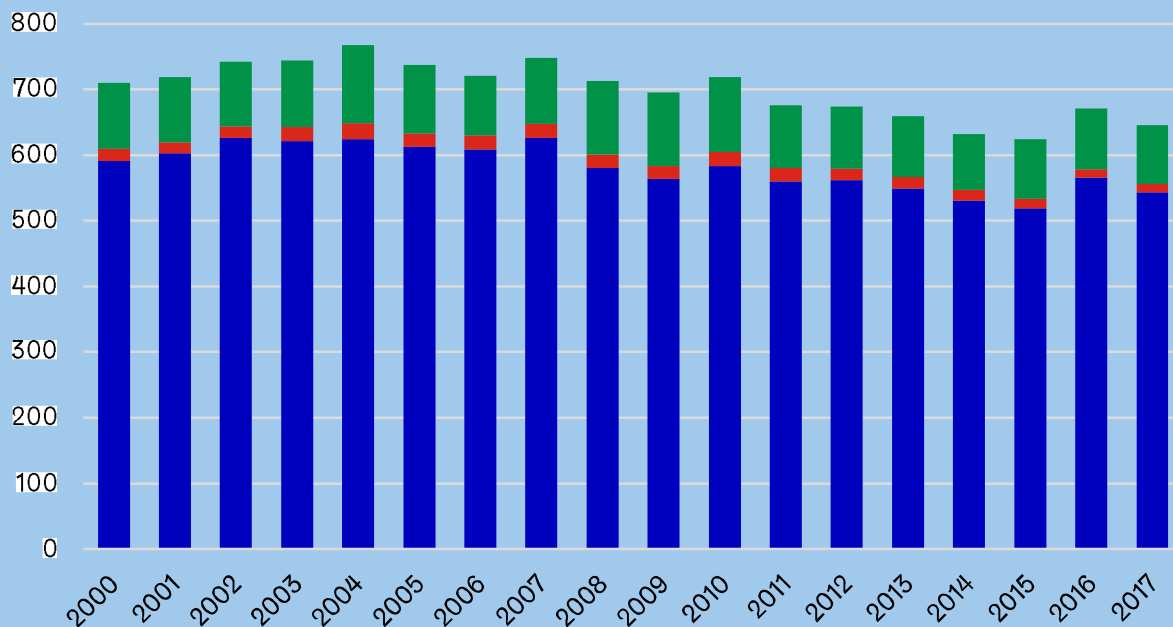
Helen oli toteuttanut päästöjä pienentäviä ratkaisuja muun muassa vähentämällä kivihiilen käyttöä, ottamalla käyttöön lämpöpumppuja ja kasvattamalla uusiutuvilla energialähteillä tuotetun energian osuus 12 prosenttiin vuonna 2017. Osuus ei noussut vuonna 2018 edellisvuodesta. Uusiutuvaa energiaa tuotettiin lämpöpumppujen lisäksi puupelletteillä, vesi- ja tuulivoimalla sekä aurinkoenergialla. Uusiutuvien energialähteiden osuus pyritään nostamaan 20 prosenttiin vuoteen 2024 mennessä.

Helenin tavoitteena on 40 prosentin hiilidioksidipäästövähennys vuoden 1990 tasosta vuoteen 2025 mennessä sekä kivihiilen käytön puolittaminen. Vuodesta 1990 vuoteen 2018 energiantuotannon hiilidioksidipäästöt vähentyivät vain kolmisen prosenttia. Vuodesta 2010 vuoteen 2016 päästöt vähentyivät lähes 11 prosenttia, mutta vuosina 2017 ja 2018 päästöjen määrä on pysynyt ennallaan (kuvio 18). Toistaiseksi Helenin hiilidioksidipäästövähennykset ovat siten olleet prosentuaalisesti pienehköjä, mutta Hanasaaren voimalaitoksen sulkeminen vuonna 2024 toteuttaa todennäköisesti tavoitteet. Helenin hallitus teki alkuvuodesta 2019 päätöksen Vuosaaren sijoittuvasta lämpölaitoksesta, joka auttaa osaltaan korvaamaan Hanasaaren suljettavan voimalaitoksen energiantuotantoa. Helen joutuu lain nojalla lopettamaan kivihiilen käytön energiantuotannossa nopeutetussa aikataulussa vuonna 2029, mikä asettaa yhtiölle uusia haasteita.

Liikenteen päästöjen kehitys Helsingissä 2000–2017, kilotonnia CO₂-ekv

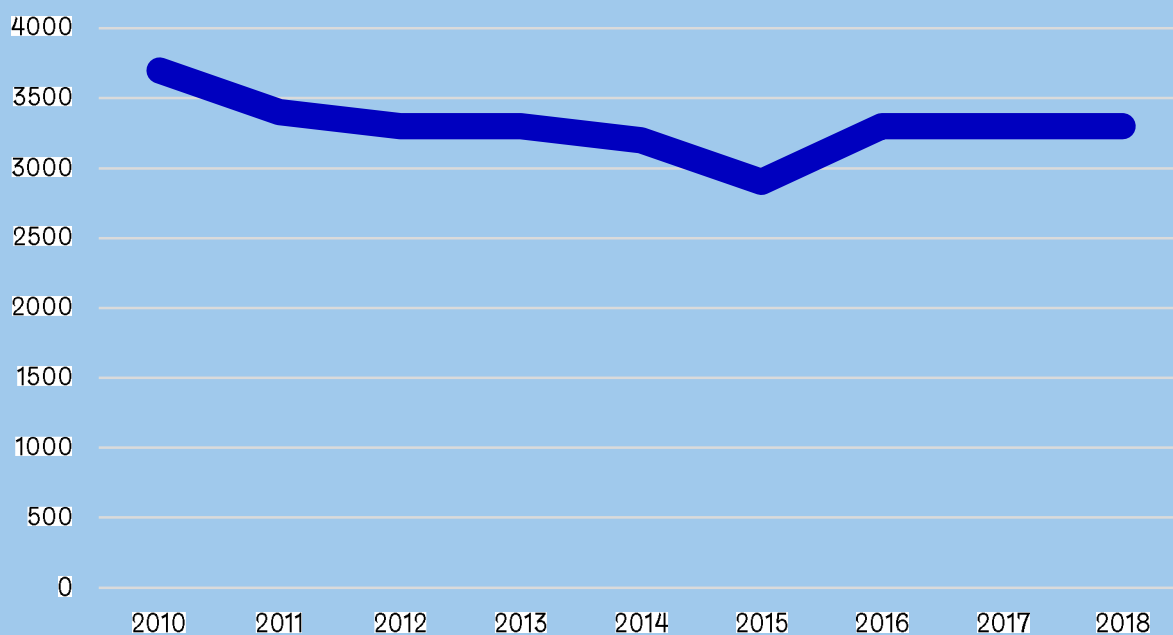
Kuvio 17

- Tieliikenne
- Raideliikenne
- Laivaliikenne



Helenin energiantuotannon hiilidioksidipäästöt 2010–2018, kt CO₂

Kuvio 18



Kaupungin talousarviossa Helen Oy:n sitovana tavoitteena on ollut vuosina 2017–2019 Helenin kehitysohjelman toteuttaminen. Yhtiö raportoi tavoitteen toteutumisesta kaupungin tilinpäätöstä varten luettelemalla toimenpiteitä, joita se on tehnyt kehitysohjelman toteuttamiseksi.

Yhteistyö päästövähennysten toteuttamisessa on välttämätöntä

Helsinki on tehnyt yhteistyötä muun muassa Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut-kuntayhtymän ja sen Ilmastoinfon, Smart & Clean -säätöön ja lukuisien muiden yhteisöjen sekä kaupunkilaisten kanssa. Yhteistyön merkitys kaupunkilaisten, yritysten ja yhteisöjen sekä taloyhtiöiden kanssa korostuu, koska kaupungin oman toiminnan energiankulutus on vain noin 12 prosenttia koko kaupunkialueen energiankulutuksesta. Helen Oy on kehittänyt aktiivisesti uusia palveluja ja ratkaisuja sekä lämmölle että sähkölle mahdollistaakseen asiakkaidensa päästöjen vähentämistä. Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelmalla pyritään lisäämään yhteistyötä päästövähennyksiin, ilmastovastuuseen sekä kierto- ja jakamistalouteen liittyen. Jotta asetetut haasteelliset tavoitteet saavutetaan asetetuissa aikatauluissa, on kaikkien sitouduttava toteuttamaan niitä.

Johtopäätökset

Päästövähennyksiin liittyviä toimenpiteitä on toteutettu monin eri tavoin, mutta päästöt eivät ole merkittävästi vähentyneet. Päästövähennyksille laadittiin ja hyväksyttiin laaja toimenpideohjelma, kuten kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupunkistrategia 2017–2021 edellytti.

Helsinki oli tehnyt erilaisia liikenteen hiilidioksidipäästöjä vähentäviä toimia. Joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä oli edistetty. Suurimmat liikenteen hiilidioksidipäästövähennykset olivat kuitenkin syntyneet valtiovallan päättämien toimenpiteiden johdosta. Uusi yleiskaava mahdollistaa aiempaa tiiviimmän ja kestäviin kulkumuotoihin perustuvan kaupungin. Tiukentuneen päästövähennystavoitteen saavuttaminen vaatii huomattavasti aiempaa tehokkaampia toimia liikenteen päästöjen vähentämiseksi.

Kaupunki on vasta luomassa edellytyksiä sähköautojen määrän voimakkaalle kasvulle mahdollistamalla sähköautojen julkisen latausinfraan rakentamisen markkinaehtoisesti. Kaupungissa oli vuoden 2018 lopussa 16 yleisille alueille toteutettua julkista

latausasemaa, joissa oli yhteensä 35 latauspistettä. Sähköisen liikenteen työryhmän raportissa tavoitteeksi ehdotetaan, että julkisia latauspisteitä olisi yleisillä ja yksityisillä alueilla yhteensä 250 kappaletta vuonna 2020. Tavoitteen saavuttaminen tulee olemaan haasteellista. Työryhmä antoi muitakin suosituksia, jotka eivät ole vielä edenneet. Sähköautojen lataaminen tulee tapahtumaan pääosin yksityisissä kiinteistöissä, ja kiinteistöjen latausmahdollisuuksien edistäminen vaatii kannustimia.

Helen Oy oli toteuttanut monipuolisesti erilaisia päästövähennystoimenpiteitä osana kehitysohjelmansa, mutta toimien vaikutukset kokonaispäästöihin ovat toistaiseksi olleet pieniä. Todennäköisesti päästövähennystavoitteet saavutetaan vasta, kun Hanasaaren voimalaitos suljetaan. Vuosina 2017–2019 kaupungin talousarviossa Helen Oy:n sitovana tavoitteena on ollut kehitysohjelman toteuttaminen. Kehitysohjelmassa ei ole vuositasen tavoitteita, joihin talousarvion sitovan tavoitteen toteutumista voitaisiin verrata.

Päästövähennyksiin liittyviä toimenpiteitä oli toteutettu yhteistyössä yritysmaailman ja kaupunkilaisten kanssa. Muiden toimijoiden toimenpiteet korostuvat, koska kaupunki aiheuttaa toiminnallaan itse vain pienen osan kaupunkialueen kokonaispäästöistä. Yhteistyötä on jo tehty runsaasti, mutta sitä tarvitaan vielä lisää esimerkiksi taloyhtiöiden kanssa, jotta asetetut päästövähennystavoitteet saavutetaan aikataulussa. Pelkkä vapaaehtoisuus ei tule todennäköisesti riittämään päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- edistää liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista aiempaa vaikuttavammilla keinoilla.
- edistää sähköisen liikenteen työryhmän suosituksia.
- lisätä yhteistyötä yritysmaailman, kaupunkilaisten ja taloyhtiöiden kanssa päästövähennysten toteuttamiseksi.

kaupunginkanslian tulee

- kiinnittää huomiota tytäryhteisöjen tavoitteiden valmistelussa siihen, että Helen Oy:n sitova talousarviotavoite olisi nykyistä ohjauvampi, esimerkiksi asettamalla vuositasotavoitteita hiilidioksidipäästöjen vähennyksille.

9.3

Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen



Onko kaupunki edistänyt luonnonsuojeluohjelman 2015–2024 toteuttamista?



Luonnonsuojelualueita on perustettu, mutta suunniteltua hitaamassa aikataulussa.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko kaupunkiympäristön toimiala edistänyt luonnonsuojeluohjelman 2015–2024 tavoitteiden toteutumista. Luonnonsuojeluohjelman tarkoituksena oli perustaa Helsingin alueelle uusia luonnonsuojelualailla suojeltavia alueita. Alueita perustamalla kaupunki pyrkii suojelemaan Helsingin luonnolle tyypillisiä ja harvinaisia lajeja ja luontotyyppisiä, täydentämään olemassa olevaa luonnonsuojelualueverkostoa ja toteuttamaan valtion ja EU:n luonnonsuojeluohjelmia. Ohjelman tavoitteena oli myös määrittellä luonnonsuojelualueiden perustamisen ja ohjelmassa olevien kohteiden hoito- ja käyttösuunnitelmien aikataulu.

Arvioinnissa selvitettiin, onko Helsinki ryhtynyt toteuttamaan luonnonsuojeluohjelmaa, onko sen tavoitteiden toteutumiseksi vuoteen 2024 mennessä edellytyksiä sekä onko olemassa syitä, joiden vuoksi tavoitteita ei ole saavutettu. Lisäksi arvioitiin suppeammassa laajuudessa muiden kaupunkistrategiassa 2017–2021 mainittujen luonnonsuojeluun liittyvien tavoitteiden toteuttamista.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan Helsinki vaalii arvokasta luontoaan ja toimii kaupunkiluonnon monimuotoisuuden lisäämiseksi. Viher- ja sinialueiden ekologinen laatu, saavutettavuus ja terveysvaikutukset turvataan. Luonnonsuojeluohjelmaa toteutetaan ja metsäverkostoa vahvistetaan. Helsingin vesistöjen, sekä pienvesien että rannikkovesien, tilaa parannetaan ja kiinnitetään huomiota vaelluskalakantojen elpymiseen.

Arviointi toteutettiin haastattelemalla luonnonsuojeluohjelmaa toteuttavaa kaupunkiympäristön toimialan luonto ja ympäristötietoisuustiimiä ja lähettämällä tiedusteluita muille kaupunkiympäristön toimialalla luonnonsuojeluasioista vastaaville henkilöille. Lisäksi hyödynnettiin toimialalta saatuja aineistoja sekä selvityksiä, tutkimuksia ja muuta asiakirja-aineistoa ja Helsingin karttapalvelun

luontotietojärjestelmää. Tiedot luonnonsuojeluohjelman aikatauluista ja toteutuneista toimenpiteistä perustuvat marraskuussa 2018 tiedossa olleeseen tilanteeseen.

Lajien ja luontotyyppien säilymiseen on luotu edellytyksiä

Luonnonsuojeluohjelman kohteiden valinnassa käytettiin luonnontieteellisiä valintakriteereitä. Luontotiedot perustuivat luontotietojärjestelmään, johon on vuodesta 2001 lähtien koottu pääosin Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen kokoamia Helsingin luontotietoja. Metsäisten suojelukohteiden valinta perustui pääosin Uudenmaan liiton määrittelemään luonnonympäristön arvottamisen kriteeristöön. Muina kohteiden valinnan kriteereinä oli muun muassa lajien ja luontotyyppien harvinaisuus ja edustavuus Helsingissä tai laajemmalla alueella.

Vuonna 2015 luonnonsuojeluohjelman alueista päätettäessä käytetyt aineistot eivät olleet kaikilta osin kattavia. Kaikista lajeista tai lajiryhmistä ei ollut tai ei edelleenkaan ole tuoretta tietoa tai tietoa lainkaan. Luonnonsuojeluohjelmaa laatiessa ei huomioitu meriluontoa, pienvesiä eikä luonnonmaisemia. Suojelukohteiden valinta tehtiin kuitenkin laajasti olemassa olevaa tietoa hyödyntäen. Ohjelman laatijat tiedostivat myös, että ohjelmaan voi tulla luontotyyppisiin, luonnonmuistomerkkeihin ja erityisesti suojeltaviin lajeihin liittyviä täydennystarpeita.

Valtion ja EU:n luonnonsuojeluohjelmat ovat toteutumassa lukuun ottamatta Mustavuoren-Östersundomin aluetta

Helsingissä on kolmeen valtion luonnonsuojeluohjelmaan liittyviä kohteita: lintuvesien, harjujen ja lehtojen suojeluohjelmiin. EU:n luonnonsuojeluohjelmista tärkeimpiä on Natura 2000 -verkosto, jonka tarkoituksena on turvata luontodirektiivissä määriteltyjen luontotyyppien ja lajien ja lintudirektiivissä määriteltyjen lintujen elinympäristöjä. Helsingin alueella Natura-kohteisiin kuuluvat Vantaanjoki, Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet, Kallahden harju-, niitty- ja vesialueet ja Vanhankaupunginlahden lintuvesi.

Lintuvesikohteista Östersundomin lintuvedet ja Porvarinlahti on perustettu jo ennen vuoden 2015 luonnonsuojeluohjelman alkua. Östersundomin lintuvedet ovat myös Natura-alueita. Luonnonsuojeluohjelmassa 2015–2023 ei esitetty Helsin-

gin kaupunkiin kuuluvalla Östersundomin alueella uusia kohteita, vaan vain alueella jo sijainneet suojelualueet. Ohjelmassa todettiin, että Östersundomin alueen suunnittelun edetessä luonnonsuojeluohjelmaa olisi tarpeen täydentää kattamaan koko Helsingin alue.

Kallahden harju-, niitty- ja vesialueet kattavasta 251 hehtaarin laajuisesta Natura-alueesta oli jo ennen luonnonsuojeluohjelman alkua suojeltu kaikki maa-alueet. Kallahden harju kuului myös valtakunnalliseen harjujen suojeluohjelmaan. Luonto ja ympäristötietoisuus -tiimi on jo valmistellut Kallahden matalikon luonnonsuojelualueen perustamisesityksen. Jos se toteutuu esitetyn mukaisesti, suojellun alueen osuus Kallahden Natura-alueesta on tällöin 37 prosenttia. Suojelematta jää vain vesialuetta, jonka suojelua toteutetaan vesilain nojalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee alueen perustamispäätöksen vuoden 2019 aikana.

Ruutinkoski, Ramsinniemi ja Mustavuoren-Porvarinlahden alue kuuluvat valtakunnalliseen lehtojen suojeluohjelmaan. Mustavuoren lehto kuuluu myös

Natura-kohteisiin. Ruutinkosken ja Ramsinniemen lehdot on suojeltu jo vuonna 1990. Osa Mustavuoren alueesta ei ole Helsingin omistuksessa, joten kaupunki ei voi esittää luonnonsuojelualueen perustamista. Mustavuoren luonnonsuojelualueen laajennus kuuluu luonnonsuojeluohjelmaan ja alueen perustamisesitys olisi tarkoitus saada viereille vuonna 2023.

Vantaanjoesta Natura-alueeseen kuuluu vain pääuoman 59 kilometrin pituinen osa. Jokea ei voi sen runsaan käytön vuoksi suojella luonnonsuojelulain nojalla eikä sen alueita siksi ole luonnonsuojeluohjelmassa 2015–2024. Vantaanjoen suojelussa keskitytään suojelemaan joessa eläviä uhanalaisia lajeja ympäristösuojelulain ja vesilain nojalla.

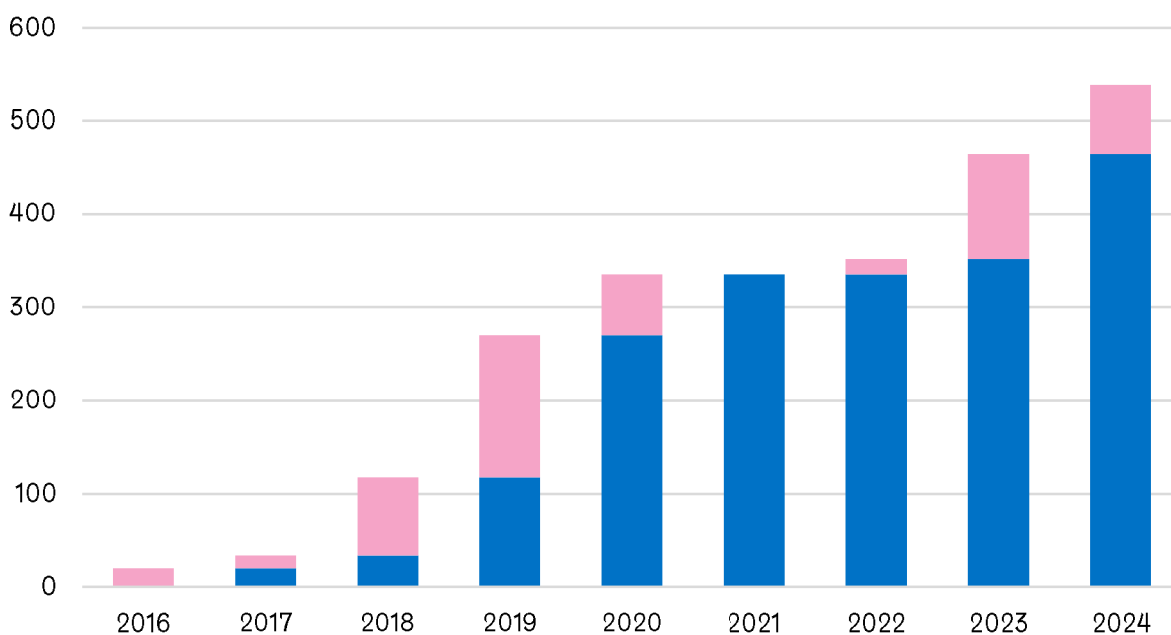
Suurin osa Viikki-Vanhankaupunginlahden 316 hehtaarin Natura-alueesta oli suojeltu jo ennen vuoden 2015 luonnonsuojeluohjelman alkua. Vuoden 2015 luonnonsuojeluohjelmaan sisältyy Vanhankaupunginlahden Natura-alueen lähellä olevia kohteita.

EU:n luonto- ja lintudirektiiveissä mainittujen Hel-

Helsingissä vuosina 2016–2024 perustettavien luonnonsuojelualueiden pinta-ala, hehtaaria.

Kuvio 19

- Pinta-alan kertymä edellisiltä vuosilta
- Perustettavien luonnonsuojelualueiden pinta-ala yhteensä



Tiedot perustuvat marraskuun 2018 toteumiin ja suunnitelmiin.

singissä esiintyviä lajeja koskevien tavoitteiden toteutumisen tilanne ei ole niin selkeä kuin Natura 2000 -ohjelman. Helsingissä esiintyviä lajeja, joiden elämänvaiheet on tiukasti suojeltu myös luonnonsuojelualueiden ulkopuolella, ovat muun muassa saukko ja kymmenen eri lepakkolajia. Vain osan lajeista esiintyvyys Helsingin alueella on kattavammin selvitetty, eikä siksi kaikkien direktiivissä lueteltujen lajien tilannetta ole voitu ottaa huomioon luonnonsuojeluohjelmaa laatiessa, päivittäessä tai toteuttaessa.

Aikataulussa pysyminen on haastavaa, koska resurssit ovat pienet

Luonnonsuojeluohjelmassa 2015–2024 esitettyjen alueiden perustamisen sekä perustettavien kohteiden hoito- ja käyttösuunnitelmien aikataulua on alun perinkin ajateltu vain viitteellisenä ja pidetty haasteellisenä. Luontoarvojen säilyttämisen kannalta on tärkeää, että alueiden perustamisen kiireellisyyttä seurataan jatkuvasti ja aikataulua muutetaan, jos jokin alue on uhattuna esimerkiksi rakentamisen tai lisääntyneen virkistyskäytön vuoksi.

Luonnonsuojeluohjelma käynnistyi hitaasti. Olisi voinut odottaa, että vuosina 2016–2018 noin 30 prosenttia luonnonsuojeluohjelmasta olisi toteutunut, koska aikaa ohjelman toteuttamiseen on yhteensä yhdeksän vuotta ja tuohon mennessä aikaa oli kulunut kolme vuotta. Vireille pannut perustamisesitykset kattoivat kuitenkin vain noin 22 prosenttia luonnonsuojeluohjelman kaikkien alueiden pinta-alasta yhteensä. Vuoden 2018 loppuun mennessä vain kolmelle alueelle oli saatu perustamispäätös: Pornaistenniemen tervaleppälehdoille vuonna 2016, Mölylän metsälle vuonna 2016 ja Kivinkon vanhalle metsälle vuonna 2017. Näiden ohella kaupunkiympäristön toimiala oli saanut vireille Korkeasaarenluodon sekä Maununnevan alueen laajennuksen ja Kallahden matalikon perustamisesitykset vuosina 2017 ja 2018.

Luonto ja ympäristötietoisuustiimi on laatinut Paloheinä-Haltialan metsäalueelle hoito- ja käyttösuunnitelmaa vuosina 2017–2018 ja saa alueen perustamisen vireille vuoden 2019 aikana. Alue on pinta-alaltaan suurin luonnonsuojeluohjelman alueista ja runsaassa virkistyskäytössä. Tämän vuoksi perustamisesitys on vaatinut pitkän valmisteluajan. Kun Haltialanmetsän luonnonsuojelualueen perustamisesitys on vireillä, noin puolet luonnonsuojeluohjelman alueiden yhteenlasketusta pinta-alasta on valmisteltu suojeltavaksi (kuvio 19).

Luonnonsuojelualueen perustamisesitystä laa-

tiessa eniten resursseja vievät konsultin kanssa yhteistyössä tehtävä luontoarvojen selvitys sekä hoito- ja käyttösuunnitelma, jonka laatimisen yhteydessä osallistetaan eli kerätään alueen keskeisten käyttäjäryhmien kokemuksia ja toiveita uuden luonnonsuojelualueen perustamisen pohjaksi. Osallistamista, konsulttiyhteistyötä ja luonnonsuojelualueen perustamisprosessia kokonaisuudessaan on pyritty sujuvoittamaan.

Vuoden 2018 toukokuuhun asti luonnonsuojeluohjelmaan liittyvät pysyvät henkilöresurssit olivat yksi henkilötyövuosi. Luonto ja ympäristötietoisuustiimi ei käyttänyt resurssia vain luonnonsuojelualueiden perustamiseen vaan kaikista luonnonsuojelualueisiin ja luonnonsuojelulain toteuttamiseen liittyvistä toimista huolehtimiseen ja luonnonsuojeluun liittyvissä asioissa neuvomiseen. Kesäkuusta 2018 alkaen luonnonsuojeluohjelma oli saanut määrälliseksi resurssikseen toisen henkilötyövuoden vuoden 2018 loppuun asti.

Kaupunkistrategian luonnonsuojelutavoitteita on edistetty useilla ohjelmilla ja toimenpiteillä

Luonnonsuojeluohjelman ohella Helsingissä on ollut käynnissä tai kaupunki on osallistunut lukuisiin kansallisiin tai kansainvälisiin luonnonsuojeluun liittyviin ohjelmiin. Ohjelmien ja toimenpiteiden kaupunkia koskevat vastuut ovat jakautuneet hyvin laajasti eri tahoille kaupunkiympäristön toimialalla ja osin myös muille toimialoille. Tämän arvioinnin puitteissa ei ollut mahdollisuutta arvioida kaupunkistrategian luonnonsuojelutavoitteisiin liittyviä ohjelmia ja toimenpiteitä kovin laajasti tai syvällisesti.

Seurantakyselyjen mukaan noin 80 prosenttia luonnon monimuotoisuuden toimintaohjelman eli Lumo-ohjelman toimenpiteistä on toteutunut tai jatkuvasti käynnissä. Liito-oravan runsastumista Helsingissä vuosien 2014 ja 2018 välillä voidaan pitää merkinä siitä, että luonnon monimuotoisuus on otettu hyvin huomioon kaupungin virkistysmetsien hoidossa. NATTOURS-hankkeessa on parannettu Helsingin kaupunkiluonnon saavutettavuutta laatimalla Tallinnan kanssa yhteinen mobiililaitteilla toimiva luontokohteita esittelevä verkkosivusto sekä kunnostamalla luontokohteiden rakenteita esteettömyyttä paremmin tukeviksi.

Helsinki ja Turku ovat päättäneet jatkaa yhteistä Itämerihaaste-toimenpideohjelmaansa vuosille 2019–2023. Helsinki on uudistanut hulevesiohjelmansa vuonna 2018. Hulevesien määrän ja laadun hallinta on olennaista muun muassa vaelluskala-

kantojen elpymiselle. Viranomaiset ja vapaaehtoiset ovat kunnostaneet puroja yhdessä ja vaelluskalakantojen tilanne näyttää suhteellisen hyvältä, mutta kehitystä on vielä seurattava pidemmällä aikavälillä, jotta toimenpiteiden vaikutuksista voidaan varmistua.

Johtopäätökset

Luonnonsuojeluohjelman tavoitteiden toteutumista on edistetty. Ohjelma ajoittuu vuosille 2015–2024, joten tämän arvioinnin tulokset ovat alustavia.

Luonnonsuojeluohjelman alueita valittaessa on huomioitu Helsingin luonnon tyyppillisten ja harvinaisten lajien ja luontotyyppien säilyttäminen parhaan käytettävissä olleen tiedon mukaan. Ohjelmassa olevat kohteet sijaitsevat siten, että ne vahvistavat olemassa olevaa luonnonsuojeluverkostoa. Helsingin luonnon suuret ydinalueet Haltiala ja Viikki-Vanhankaupunginlahti on huomioitu hyvin.

Valtion ja EU:n luonnonsuojeluohjelmat ovat myös toteutumassa pääosin hyvin kaupungin alueella. Tästä poikkeuksena on Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet -alue, joka jätettiin perus-

tellusti pois luonnonsuojeluohjelmasta, koska sen maankäytön suunnitelmat olivat keskeneräiset.

Luonnonsuojeluohjelmassa olevien alueiden perustaminen edistyi vuosina 2016–2017 suunniteltua selvästi hitaammassa aikataulussa. Pääsyy tähän oli se, että luonnonsuojeluohjelman aikatauluja suunniteltaessa ei otettu huomioon luonnonsuojeluesitysten valmisteluun vaadittavia henkilöresursseja. Vuoden 2018 lopussa näytti kuitenkin siltä, että ohjelman ajallisessa puolivälissä vuonna 2019 saadaan kuitenkin vähintään puolet luonnonsuojeluohjelman alueiden yhteenlasketusta pinta-alasta valmisteltua suojeltavaksi. Jos pysyvä henkilöresurssi on sama kuin ohjelman alkuvuosi-
na, ei ole todennäköistä, että kaikkien luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvien alueiden perustamisesitykset valmistuisivat vuoteen 2024 mennessä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- huolehtia siitä, että luonnonsuojelun tavoitteiden toteuttamiseen kohdennetaan riittävät resurssit.

Liitteet



Tarkastuslautakunnan vastualuejako

- 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	●	Kulttuuripalvelut	●
Rakentamispalveluliikelaitos	●	Nuorisopalvelut	●
Työterveysliikelaitoksen johtokunta	●	Liikuntapalvelut	●
Työterveysliikelaitos	●	Sosiaali- ja terveyslautakunta	●
Kaupunkiympäristölautakunta	●	Perhe- ja sosiaalipalvelut	●
Maankäyttö ja kaupunkirakenne	●	Terveys- ja päihdepalvelut	●
Rakennukset ja yleiset alueet	●	Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut	●
Palvelut ja luvat	●		
Liikenneliikelaitoksen johtokunta	●		
Liikenneliikelaitos	●		
Pelastuslautakunta	●		
Pelastuslaitos	●		

Toimikuntien vastualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin tytärsäätiöt ja keskeisimmät tytäryhtiöt

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

Forum Virium Helsinki Oy	●	Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy	●
Helen Oy	●	Oy Helsingin Asuntohankinta Ab	●
Helsinki Marketing Oy Ltd	●	Helsingin Seniorisäätiö	●
Helsingin Satama Oy	●	Niemikotisäätiö	●
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	●	Oulunkylän sairaskotisäätiö	●
Finlandia-talo Oy	●	Helsingin Musiikkitalon säätiö	●
Helsingin Asumisoikeus Oy	●	Helsingin teatterisäätiö	●
Helsingin kaupungin 450-vuotistaiteilijatalosäätiö	●	Helsinki Stadion Oy	●
Helsingin kaupungin asunnot Oy	●	Helsingin tapahtumasäätiö	●
Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot	●	Jääkentäsäätiö	●
Kiinteistö Oy Auroranlinna	●	Korkeasaaren eläintarhan säätiö	●
Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat	●	Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	●
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	●	Stadion-säätiö	●
Kiinteistö Oy Myllypuron Kampus	●	UMO-säätiö	●
Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Tennispalatsi	●	Urheiluhallit Oy	●
MetropoliLab Oy	●	Vuosaaren Urheilutalo Oy	●
Palmia Oy	●	Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö	●

Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

1. toimikunta

Jäske Petri
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö

2. toimikunta

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö

Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

1. toimikunta

Vuoden 2016 arviointikertomuksessa esitettyjen
suositusten vaikuttavuuden arviointi

Tontinluovutuksen taloudelliset vaikutukset

Palkitsemisen yhdenmukaisuus ja tasa-arvoisuus

Tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille ja niiden
johdolle

Ulkomaisten investointien, yritysten ja osajien
houkuttelu

Kaupungin rakennuttamien toimitilojen ja asuinta-
lojen uudisrakentamisen laadunvalvonta

Päästövähennysten toteuttaminen

Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen

Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen
piiriin, yhteisarviointi pääkaupunkiseudun kaupun-
kien ja HUS:n tarkastuslautakuntien kanssa

2. toimikunta

Vuoden 2016 arviointikertomuksessa esitettyjen
suositusten vaikuttavuuden arviointi

Toimeentulotuen Kela-siirron vaikutukset

Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus

Tasavertaiset opiskelumahdollisuudet kaupungin
lukioissa

Ostopalvelujen laatu ja sopimusten hallinta

Omaishoidon palvelujen laatu ja riittävyys

Lasten ja nuorten pääsy kuntoutusterapioiden
piiriin

Muistiot ovat luettavissa sivustolla www.arviointikertomus.fi.

Lyhenteet ja sanasto

Apotti	Asiakas- ja potilastietojärjestelmä, hanke alueellisesti yhtenäisen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmän luomiseksi
C-todistus	Lääkärinlausunto sairauden vaikutuksesta potilaan pitkäaikaiseen toimintakykyyn, esimerkiksi vammaistuen tai eläkettä saavan hoitotuen hakemiseen Kelalta
CO₂-ekv	Hiilidioksidiekvivalenttitonni, kuvaa kasvihuonekaasujen ilmastovaikutusta
FDI	Foreign direct investment, suorat ulkomaiset investoinnit
HBH	Helsinki Business Hub, Helsingin kaupungin osakkuusyhtiö
HCH	Health Capital Helsinki, Meilahden kampuksen vahvistamiseen liittyvä hanke
HelppiSeniori	Helsingin ikääntyneiden palveluneuvonnasta ja palveluohjauksesta vastaava yksikkö
HR-tieto, HR-toiminta	Human Resources, henkilöstöhallintoon liittyvä tieto tai toiminta
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinto
Jyse	Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot
IHH	International House Helsinki, työperäisen maahanmuuton neuvontapalvelu
Integraatio-oppilas	Tavalliseen luokkaan sijoitettu oppilas, jolla on erityisen tuen päätös
Kem²	Kerrosalaneliömetri (k-m ²), rakennusoikeuteen liittyvä käsite
KHT	Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajan erikoistumistutkinto
KUUMA-kunnat	Pääkaupunkiseudun ympärillä olevat 10 kehyskuntaa
LAPE	Kansallinen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, hallituksen kärkihanke
Lumo-ohjelma	Helsingin luonnon monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2017
Maria 01	Startup-keskittymä entisissä Marian sairaalan tiloissa Helsingissä
NewCo Helsinki	Helsingin kaupungin yrityspalvelut
NATTOURS-hanke	Sustainable urban nature routes using new IT solutions, Helsingin ja Tallinnan yhteishanke 2016–2018
pd-määräraha	Positiivisen diskriminaation määräraha, helsinkiläisille kouluille oppilaaksiottoalueen sosioekonomisten tekijöiden mukaan jaettava lisämääräraha
SAS-prosessi	Selvitys, Arviointi, Sijoitus -prosessi erikoissairaanhoidosta siirtyville ja ympäri-vuorokautista hoivaa hakeville
S2-oppilas	Suomi toisena kielenä -oppilas
T3	Terveyskeskusten lääkärin kiireettömään hoitoon pääsyssä käytetty mittari, joka saadaan laskemalla kolmas vapaana oleva kiireetön ajanvarausaika kalenteripäivissä. Terveyskeskusten T3 on näiden vapaiden aikojen mediaani.
Talent Boost	Hallituksen vuonna 2017 käynnistämä toimenpideohjelma kansainvälisten osajien houkuttelemiseksi



Painotuote

Helsinki

Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

Unioninkatu 25
00170 Helsinki
PL 400
00099 Helsingin kaupunki
Puhelin 09 310 36476
www.hel.fi/tarkastuslautakunta
www.arviointikertomus.fi