

# Arviointikertomus

2020



Helsinki

Helsinki

# Sisällys

- 4 Tarkastuslautakunnan katsaus
- 6 Tiivistelmä
- 8 Tarkastuslautakunta
- 10 Suositusten vaikuttavuuden arviointi
- 14 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta
- 15 Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi 2020
- 18 Toiminnan arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti
  - 19 Talous
    - 19 Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen
    - 22 Talouden tunnuslukujen kehitys
    - 25 Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke
- 28 Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy
  - 29 Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy
  - 34 Positiivisen diskriminaation määrärahan vaikutukset peruskouluissa
  - 38 Mukana-ohjelma ja Me-koulukehittäminen syrjäytymisen ehkäisemiseksi peruskouluissa
  - 42 Päihteiden käyttäjien palvelut
  - 46 Lastensuojelun sijaishuollon riittävyys
  - 50 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla
- 54 Terveyttä ja hyvinvointia palveluista
  - 55 Kiireettömään hoitoon pääsy terveysasemilla
  - 59 Perusopetuksen yhteisöllinen oppilashuolto
- 62 Osallisuus ja avoimuus
  - 63 Osallistuvan budjetoinnin toteutuminen kaupunkiympäristön toimialalla
  - 68 Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen
- 72 Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys
  - 73 Rakentamisen ja rakennusten käytön päästöjen vähentäminen
  - 78 Ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen hankinnoissa
- 82 Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys
  - 83 Merellinen Helsinki
- 88 Omistajapolitiikka
  - 89 Toimitilayhtiöiden omistajaohjaus
- 94 Liitteet
- 96 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 2020 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 2020.

## Koronapandemian vaikutuksia käsitellään kunkin arviointiaiheen kohdalla punaisen otsikon alla

Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen koronapandemian vuoksi. Koronapandemian vaikutuksia käsitellään arviointikertomuksessa kunkin arviointiaiheen kohdalla punaisen otsikon alla.

Arviointiaan varten lautakunta on jakautunut kahteen toimikuntaan. 1. toimikunnan vastuualueina ovat keskushallinto ja kaupunkiympäristön toimiala. Arvioinneissa nousi esiin, että osallistuvan budjetoinnin hankkeiden toteuttaminen kaupunkiympäristön toimialalla on onnistunut hyvin. Viestinnässä on kuitenkin tarpeen huomioida paremmin ne kaupunkilaiset, jotka eivät seuraa sosiaalista mediaa tai muita digitaalisia kanavia. Merellinen strategia on edistynyt hyvin. Strategian alkuvuosille 2019–2022 aikataulutetuista toimenpiteistä jo puolet on toteutunut joko täysin tai pääosin.

Lautakunnan 2. toimikunnan vastuualueina ovat kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sekä sosiaali- ja terveystoimiala. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on alettu toteuttaa kaupungin palvelujen tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman mukaisia sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä hyvin. Nuorten vaikuttamismahdollisuuksia koskevan arvioinnin perusteella nuorten aloiteprosessia tulisi keventää. Lisäksi havaittiin tarve tiivistää kulttuurin ja vapaa-ajan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialojen yhteistyötä

nuorten vaikuttamismahdollisuuksien tuomisessa konkreettiseksi osaksi koulujen ja oppilaitosten toimintaa ja opetusta.

## Arviointikertomukseen ja sen taustamuistioihin voi tutustua osoitteessa [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset kaikille vuoden 2020 arvioinnissa avustaneille ja vuoden 2021 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille.

Tämä arviointikertomus on valtuustokauden 2017–2020 viimeinen. Lautakunnalla on ollut ilo toteuttaa neljän vuoden ajan kaupungin visiota maailman toimivimmasta kaupungista esittämällä visiota tukevia kehittämissuhteita.

Yhteistyöterveisin  
**Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta**

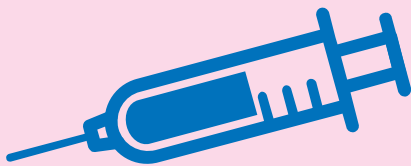


# Tiivistelmä

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ohessa on poimintoja vuotta 2020 koskevien arviointien tuloksista.

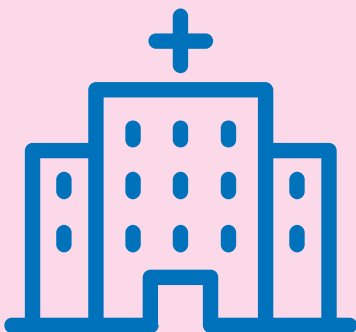
## Toiminnan tavoitteista yli puolet toteutui koronapandemiasta huolimatta.

Vuoden 2020 talousarviossa oli yhteensä 36 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Tavoitteista 56 prosenttia toteutui. Koronapandemiasta huolimatta toteutumaprosentti oli parempi kuin edellisvuonna, jolloin se oli 46 prosenttia.



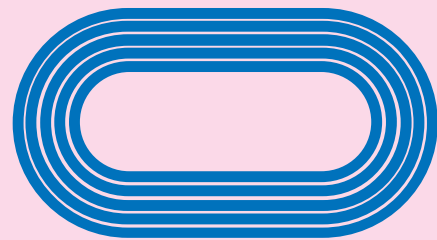
## Koronapandemia vaikeuttaa talouden ennakkointia.

Vuonna 2020 koronapandemian vaikutukset Helsingin kaupungin vuosikatteeseen jäivät neutraaleiksi valtion koronakompensaation ansiosta. Koronapandemia aiheuttaa kuitenkin jatkossa erittäin suurta epävarmuutta talouteen. Sillä on vaikutusta kunnallis- ja yhteisöveron tuottoihin, mutta myös menoihin, joiden kasvua on erityisen vaikea ennakoida kasvaneen hoito- ja palveluvelan sekä oppimisvajeen takia.



## Kiireettömään hoitoon pääsy terveysasemilla ei toteudu yhdenvertaisesti eri terveysasemien välillä.

Kiireettömään hoitoon pääsy toteutuu terveysasemilla pääasiassa lain mukaisessa määräajassa, mutta ei kuitenkaan Helsingin omien tavoitteiden mukaisesti eikä yhdenvertaisella tavalla. Vuosina 2017–2020 kiireettömän hoidon käyntien odotusajoissa on ollut erittäin suuria eroja terveysasemien välillä. Vuonna 2019 hoitoon pääsy heikentyi merkittävästi kaikilla terveysasemilla. Terveysasemille hakeutui vuonna 2020 koronapandemian vuoksi vähemmän asiakkaita kuin aiemmin, mikä on saattanut johtaa siihen, että potilaat eivät ole saaneet tarpeensa mukaista hoitoa. Suurin syy terveysasemien haasteisiin on lääkäripula. Sosiaali- ja terveystoimialan tulee kehittää lääkärin työoloja siten, että työkuorma koetaan kohtuulliseksi kaikilla terveysasemilla, järjestää lääkäreille riittävät koulutautumismahdollisuudet ja varmistaa, että lääkärin palkat ovat kilpailukykyisiä.

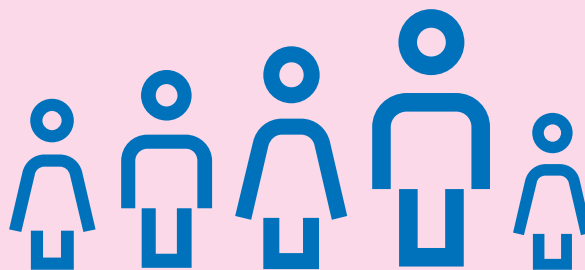


## Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen kustannukset ylittivät merkittävästi.

Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen kustannukset toteutuivat lähes 127 miljoonaa euroa suurempina kuin hankesuunnitelmassa arvioitiin. Jatkossa kaupunkiympäristön toimialan tulee varmistaa, että kaupunginvaltuuston päätettäväksi tuotavien hankkeiden toteutus suunnitelmat ovat riittävän pitkälle vietyjä ja korkealaatuisia, ja että niistä laaditaan mahdollisimman luotettava kustannusarvio.

## Koronapandemia on vaikeuttanut lastensuojelun laitoshoidossa olevien tilannetta.

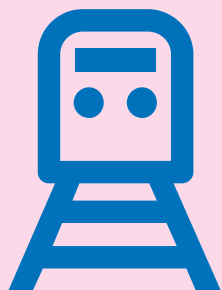
Koronapandemia on lisännyt lastensuojelun palvelujen tarvetta. Laitoshoittoon sijoitettavilla lapsilla ja nuorilla ovat syksystä 2020 alkaen korostuneet vakava päihteiden käyttö, väkivaltaisuus lähisuhteissa sekä vakavat rikokset. Lastensuojelussa reagoitiin keväällä koronapandemiaan lisäämällä henkilöstöä, mutta lastensuojelun sosiaalityön ja laitoshoidon henkilöstön saatavuudessa on syksystä alkaen ollut ongelmia, mikä hankaloittaa palvelujen toteuttamista. Myöskään erityis- ja vaativan tason laitospaikkoja ei ole saatavilla tarpeen mukaisesti. Päihdepalveluja koskevassa arvioinnissa suositellaan, että päihdepoliiklinikoiden tulisi lisätä yhteistyötä lastensuojelun palvelujen kanssa, jotta koko perhettä voitaisiin tukea kokonaisvaltaisesti.



## Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toimenpiteet vaativat pysyvämpiä ratkaisuja.

Peruskouluissa on toteutettu Mukana-ohjelman ja Me-koulukehittämisen mukaisia lasten ja nuorten eriarvoisuutta vähentäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä. Me-koulukehittämisen toimenpiteistä on saatu hyviä kokemuksia, mutta haasteena on hankerahoituksella aikaansaatu vaikutusten pysyvyys. Jatkuvuuden turvaamiseksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee osoittaa pysyvä resurssi peruskouluille lasten ja nuorten eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi tehtävään työhön alueilla, joilla huono-osaisuutta esiintyy keskimääräistä enemmän. Perusopetuksen yhteisöllistä oppilashuoltoa koskevassa arvioinnissa todettiin, että oppilaan oikeus saada psykologi- ja kuraattoripalveluja lain mukaisessa määräajassa tulee varmistaa.

## Asuinalueiden eriytymistä ei ole saatu pysäytettyä.



Alueiden eriytyminen ei ole vähentynyt, vaikka Helsinki on pystynyt hillitsemään segregaatiokehitystä monipuoliseen asukas- ja asuntorakenteeseen tähtäävällä pitkäjänteisellä asuntopolitiikalla. Viime vuosina selkeimmin on kasvanut etninen eriytyminen. Yksittäisillä alueilla, esimerkiksi Myllypurossa, negatiivinen eriytymiskehitys on kuitenkin saatu pysäytettyä kaupungin toteuttamalla merkittävillä maankäytön toimenpiteillä. Raide-Jokeri ja muut suunnitellut raidehankkeet antavat hyvät mahdollisuudet kaupunginosien kehittämiseen. Raidehankkeiden myötä parantuvaa alueiden saavutettavuutta tulee hyödyntää täydennysrakentamalla ja palveluita kehittämällä.

## Rakennusten käytön päästöjen vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat edenneet nopeammin kuin rakentamisen päästöjen vähentämistoimenpiteet.

Kaupunkiympäristön toimiala ja Helsingin kaupungin asunnot Oy ovat tehneet lukuisia Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman mukaisia toimenpiteitä etenkin rakennusten käytön päästöjen vähentämiseksi. Rakentamisen päästöjen vähentämisen toimenpiteet ovat edenneet hitaammin. Rakennusten pitkän elinkaaren vuoksi toimenpiteiden nopeuttaminen olisi tarpeen, jotta päästövähennyksille asetetut tavoitteet saavutetaan määräajassa. Kaupungin hankintoihin liittyviä ympäristöpoliittisia tavoitteita tarkastelevassa arvioinnissa havaittiin, että ympäristövastuullisuuden kehittäminen toimialojen, virastojen ja tytäryhteisöjen hankinnoissa on käynnistynyt toimenpideohjelman mukaisesti.



# 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 sekä kuntalain mukaisen tavoite-, tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelelee kaupunginvaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä valvoo kuntalaissa määritellyn sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden noudattamista.

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

Vuonna 2020 tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja Timo Terävä. Arviointiprosessista vastasi Minna Tiili. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist.

Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen. Hän vastasi myös 2. toimikunnan arviointityön koordinoinnista. 1. toimikunnan arviointityön koordinoinnista vastasi johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Jäske.

## Arviointitoiminta

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella 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 2020 arviointisuunnitelma valmisteltiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä ja lautakunta hyväksyi sen 12.5.2020. Tarkastuslautakunta järjesti kuntalaisille ja kaupungin henkilöstölle mahdollisuuden antaa arviointiaihe-ehdotuksia Kerrokantasi-palvelussa. Arviointikertomukseen sisältyy kaksi arviointiaihetta, jotka tarkastuslautakunta valitsi arviointisuunnitelmaan Kerrokantasi-palvelussa esitettyjen ehdotusten perusteella. Valitut aiheet käsittelevät asuinalueiden eriytymisen ehkäisyä ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. Suunnitelman valmistelussa otettiin lisäksi huomioon valtuutetuilta, valtuustoryhmiltä ja kaupungin johdolta pyydettyjä arviointiaihe-ehdotuksia. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelman 2017–2020 mukaisesti vuosien 2018–2021 arviointiaiheet painottuvat kaupunkistrategiasta johdettuihin yhdeksään teemaan.

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

Maaliskuusta 2020 alkaen lautakunnan ja toimikuntien kokoukset pidettiin sähköisesti, lukuun ottamatta Olympiastadionilla 3.11.2020 pidettyä tarkastuslautakunnan kokousta. Myös arviointikäynnit järjestettiin sähköisellä kokousmenettelyllä. Tarkastuslautakunta osallistui 26.11.2020 HUSin järjestämään pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien yhteiseen webinaariin.

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

## Tarkastustoiminta

Helsingin kaupungin tilikausien 2019–2022 tilintarkastajana toimii KPMG Oy Ab. Päävastuullisena tilintarkastajana toiminut JHT, KHT Jorma Nurkkala antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2020 tilintarkastuksesta.



# Tarkastuslautakunnan kokoonpano

## 1. toimikunta



**PJ Dan Koivulaakso**  
yhteiskuntatieteiden maisteri



**Iida Haglund**  
estonomi



**Minna Salminen**  
kasvatustieteiden maisteri



**Juhani Strandén**  
Qualification in Business and  
Administration of Accounting, QBA



**Paul Taimitarha**  
kauppatieteiden maisteri

## 2. toimikunta



**VPJ Kauko Koskinen**  
diplomi-insinööri,  
kauppatieteiden maisteri



**Sanna Lehtinen**  
teologian tohtori,  
oikeustieteen maisteri



**Auni-Marja Vilavaara**  
filosofian maisteri,  
oikeustieteen maisteri



**Tuomas Viskari**  
yhteiskuntatieteiden maisteri

## Sidonnaisuusilmoitusten valvonta

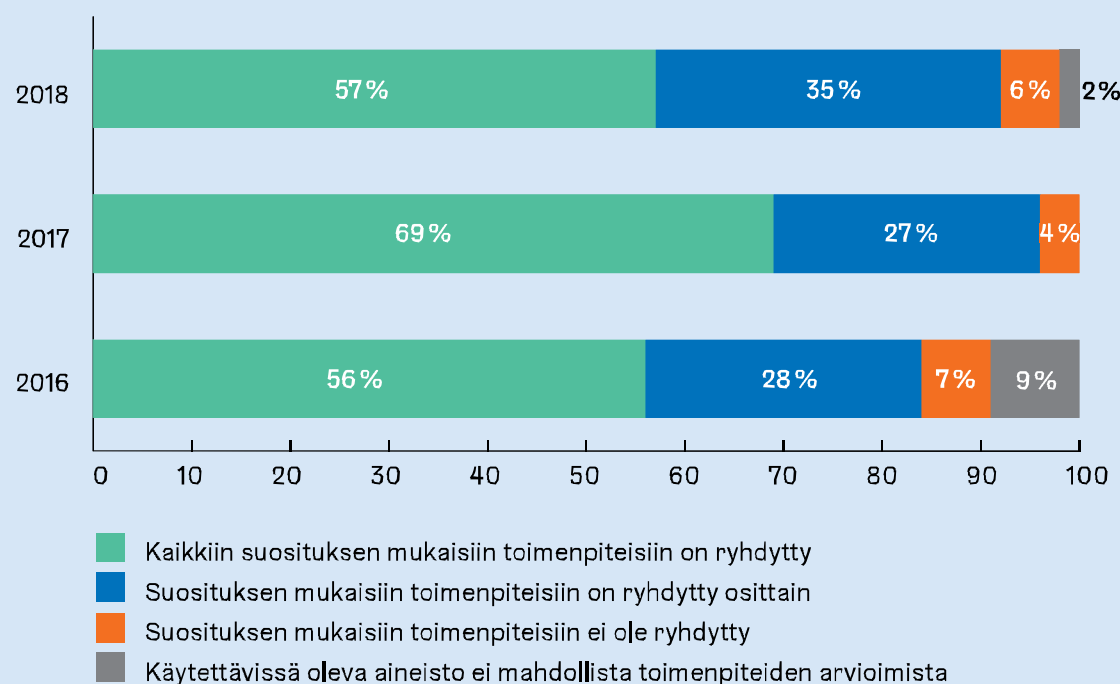
Kuntalain mukaan määrättyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Vuonna 2020 lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset kokouksissaan 2.6. ja 17.11.2020. Valtuuston käsittelyssä ilmoitukset olivat 17.6. ja 9.12.2020. Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa.

## Arviointikertomuksen 2019 käsittely

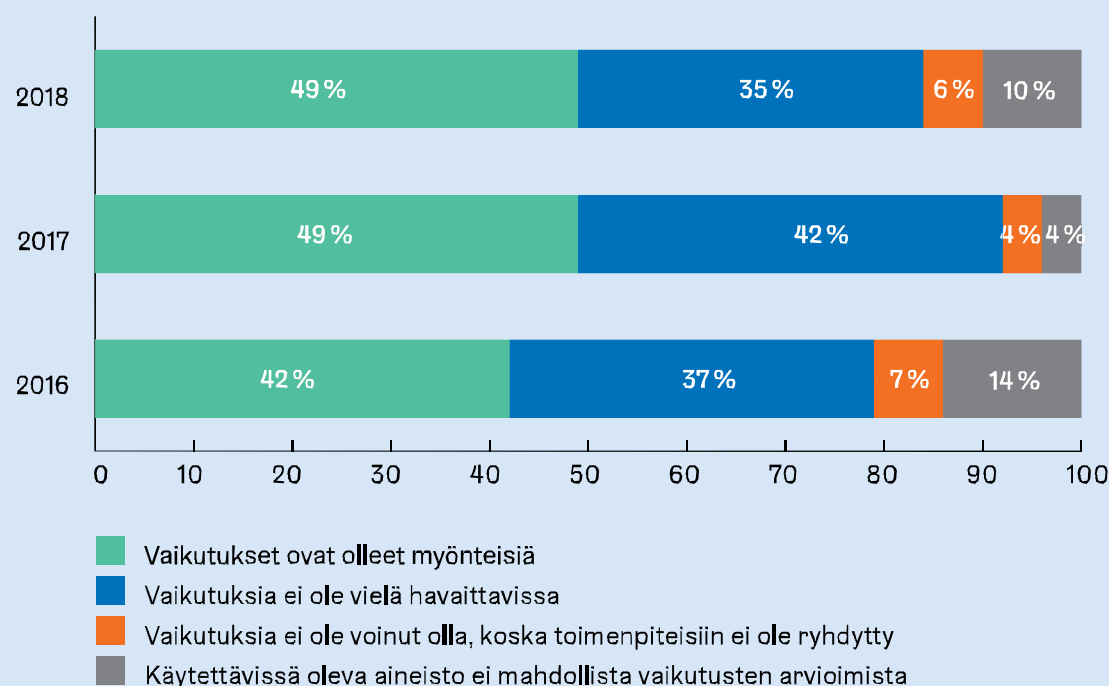
Kaupunginvaltuusto merkitsi 17.6.2020 tiedoksi vuoden 2019 arviointikertomuksen ja siihen pyydetyt lausunnot. Valtuusto merkitsi 9.12.2020 tiedoksi kaupunginhallituksen antaman selvityksen arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2019 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2021 arviointikertomuksessaan.

# Suositusten vaikuttavuuden arviointi

Kuvio 1. Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2016–2018 antamien suositusten johdosta



Kuvio 2. Tarkastuslautakunnan vuosina 2016–2018 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset



## Taulukko 1. Yhteenveto vuoden 2018 arviointikertomuksen suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain\*

- 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                           |
|--|--------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Kaupunkitasoiset arvioinnit</b>                           |                                      |                                       |
| Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta   | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: green;">●</span>  |
| Sitovien tavoitteiden arviointi                              | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: green;">●</span>  |
| <b>Talous</b>  |                                      |                                       |
| Kaupungin talouden arviointi                                 | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: green;">●</span>  |
| Tontinluovutuksen taloudelliset vaikutukset                  | <span style="color: green;">●</span> | <span style="color: blue;">●</span>   |
| <b>Strategia ja johtaminen</b>                               |                                      |                                       |
| Palkitsemisen yhdenmukaisuus ja tasa-arvoisuus               | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: green;">●</span>  |
| <b>Omistajapolitiikka</b>                                    |                                      |                                       |
| Tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille ja niiden johdolle | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: blue;">●</span>   |
| <b>Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys</b>                |                                      |                                       |
| Ulkomaisten investointien, yritysten ja osajien houkuttelu   | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: blue;">●</span>   |
| <b>Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy</b>               |                                      |                                       |
| Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus                    | <span style="color: green;">●</span> | <span style="color: blue;">●</span>   |
| Tasavertaiset opiskelumahdollisuudet kaupungin lukioissa     | <span style="color: green;">●</span> | <span style="color: green;">●</span>  |
| Toimeentulotuen siirto Kelaan                                | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: green;">●</span>  |
| <b>Terveyttä ja hyvinvointia palveluista</b>                 |                                      |                                       |
| Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin      | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: blue;">●</span>   |
| Lasten ja nuorten pääsy kuntoutusterapioiden piiriin         | <span style="color: green;">●</span> | <span style="color: blue;">●</span>   |
| Omaishoitoa tukevien palvelujen laatu ja riittävyys          | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: orange;">●</span> |
| Ostopalvelujen laatu ja sopimusten hallinta                  | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: blue;">●</span>   |
| <b>Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys</b>          |                                      |                                       |
| Uudisrakentamisen laadunvalvonta                             | <span style="color: green;">●</span> | <span style="color: blue;">●</span>   |
| Päästövähennysten toteuttaminen                              | <span style="color: blue;">●</span>  | <span style="color: blue;">●</span>   |
| Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen                         | <span style="color: green;">●</span> | <span style="color: green;">●</span>  |

\* 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 ●.

# Tarkastuslautakunnan vuonna 2018 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi



Onko vuoden 2018 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?



Vuoden 2018 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin.

## Arvioinnin pääkysymys:

Mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan esittämällä suosituksilla on ollut?

## Osakysymykset:

1. Mihin tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin keskushallinto ja toimialat ovat ryhtyneet?
2. Mitä vaikutuksia suositusten mukaisilla toimenpiteillä on ollut?

Vuoden 2018 arviointikertomuksessa käsiteltiin 17 arviointiaihetta ja esitettiin 49 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2019 antamaan selvitykseen sekä lähettämällä sähköpostitiedustelu asianomaisen palvelukokonaisuuden johdolle tai muulle asiasta vastaavalle taholle. Toimenpiteisiin ryhtymistä ja niiden vaikutuksia arvioitiin neliportaisella asteikolla (kuviot 1 ja 2). Taulukossa 1 on esitetty yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain.

## Suosituksien mukaiset toimenpiteet on pääosin toteutettu

Vuoden 2018 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin (kuvio 1). Kuviossa on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty edellisinä vuosina toteutettujen, vuosia 2016 ja 2017 koskeneiden arviointien tulokset. Vuonna 2018 sellaisten suositusten osuus, joiden osalta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, oli kuusi prosenttia (kolme suositusta).

## Kolme suositusta ei ole vielä toteutunut

Kolme suositusta, jotka eivät olleet seuranta-ajankohdan, joulukuuhun 2020, mennessä toteutuneet, olivat:

- kaupunginkanslian tulee kiirehtiä omistajastrategioiden valmistelua konsernijaostolle, jotta kaupunginhallitus voi nimetä markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt ja päättää niiden omistajastrategiasta.
- kaupunkiympäristön toimialan tulee edistää liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista aiempaa vaikuttavammilla keinoilla.
- sosiaali- ja terveystoimialan tulee parantaa omaishoidon palveluiden saavutettavuutta järjestämällä kuljetus palvelun piiriin esimerkiksi taksisetelin avulla.

Kaupunginkanslian konserniohjausyksikön mukaan markkinaehtoisten tytäryhteisöjen omistajastrategialuonnokset ovat olleet pääosin valmiina syksyllä 2020, mutta niitä ei ole tuotu erikseen päätöksentekoon, vaan on pidetty tarkoituksenmukaisena päättää tytäryhteisöjen omistajastrategioista kokonaisuutena keväällä 2021. Vasta tällöin tehdään myös virallinen linjaus siitä, mitkä tytäryhtiöt toimivat markkinaehtoisesti.

Kaupunkiympäristön toimiala ei ole vielä edistänyt liikenteen päästövähennystavoitteiden toteutusta aiempaa vaikuttavammilla keinoilla. Tutkimusten mukaan vaikuttavimpia keinoja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ovat ajoneuvoliikenteen hinnoittelu, raskaan liikenteen suoritteiden ja ominaispäästöjen pienentäminen ja sähköautokannan merkittävä kasvu. Kaupungin rooli sähköautojen määrän lisääntymisessä on lähinnä mahdollistava. Tienkäyttömaksujen kokeilua ei voida edistää ennen lainsäädännön muutoksia.

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2018 arviointikertomuksessaan, että omaishoidettavalle järjestetty kuljetus tai taksiseteli palvelun piiriin – esimerkiksi ympärivuorokautiseen hoitoon omaishoitajan vapaan ajaksi – parantaisi palvelun saavutettavuutta ja tukisi omaishoitajan jaksamista. Sosiaali- ja terveystoimiala on arvioinut, että nykyisen kysynnän mukaan lasketuna omaishoidon tuen lakisääteisten vapaapäivien kuljetukset maksaisivat 100 000–150 000 euroa. Toimiala ei ole kuitenkaan osoittanut tähän rahoitusta.



## **Puolet suosituksista on jo johtanut myönteisiin vaikutuksiin**

Vuoden 2018 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 49 prosentissa suosituksista eli saman verran kuin edellisvuonna (kuvio 2). Suosituksista 35 prosentissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä. Jotkut suositukset ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niillä pystytä saamaan vaikutuksia lyhyellä aikavälillä, vaikka toimenpiteitä toteutetaankin.

Vuoden 2018 arviointikertomuksessa annettiin viisi suositusta, joiden vaikutuksia ei voitu arvioida. Kahdessa tapauksessa vaikutusten arviointiin tarvittavaa aineistoa ei ollut saatavilla koronapandemian vuoksi. Koronapandemialla oli muutoinkin jonkin verran vaikutusta erityisesti sosiaali- ja terveystoimialan toimenpiteiden toteuttamiseen.

## **Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluita on parannettu, mutta lääkäripula on edelleen ongelma**

Pääkaupunkiseudun kuntien ja HUSin yhteisarvioinnissa annettiin lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiseksi kahdeksan suositusta, joista

suurinta osaa on edistetty hyvin. Sosiaali- ja terveystoimialalla on suositusten mukaisesti parannettu lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin pääsyä perustamalla yli 13-vuotiaita palvelevat Mieppi-mielenterveyspalvelupisteet Myllypuroon ja Kalasatamaan sekä lisäämällä nuorisoaseman resursseja. Palveluketjuyhteistyötä on tiivistetty HUSin kanssa ja kaupungin sisällä. Lääkäripulaa ei ole kuitenkaan saatu helpotettua. Tarkastuslautakunta suosittelee myös, että viimeistään psykiatrista hoitoa edellyttävissä tilanteissa lapselle tai nuorelle tulisi nimetä lääkäri ja vastuhenkilö, joka koordinoi palveluja ja vastaa tiedonkulusta. Tämän ei voi sanoa toteutuvan, mikä osittain johtuu lääkäriresurssien puutteesta. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on parannettu perusopetuksen oppilashuollon psykologipalvelujen saatavuutta lisämäärärahoihin, ja erityistehtävälukioihin on kohdennettu puolitoistakertainen opiskeluhuollon resursointi.

## **Johtopäätökset**

Tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointikertomuksessa antamista suosituksista lähes kaikki, 92 prosenttia, olivat sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Positiivisia vaikutuksia tunnistettiin puolessa suosituksista.

# Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten seuranta

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

Kaupungin tilintarkastaja raportoi suoritetusta tilintarkastuksesta tarkastuslautakunnalle kolme kertaa vuodessa. Raportit jaetaan kaupungin ja toimialojen, virastojen ja liikelaitosten johdolle sekä muille hallinnosta ja taloushoidosta vastaaville henkilöille. Tilivuoden tarkastuksesta laadittava yhteenvetoraportti jaetaan myös kaupunginvaltuutetuille. Raporteissa selostetaan tarkastuksissa esille tulleita havaintoja ja annetaan niiden johdosta hallintokunnille suosituksia.

## Vuosien 2018–2019 tilintarkastukseen liittyvien tarkastushavaintojen seuranta

Tilivuoden aikana tilintarkastaja raportoi tarkastuslautakunnalle vuosien 2018–2019 tarkastuksissa toistuvasti esille nousseista talouden ja hallinnon hoidossa havaituista puutteista. Aihealueet, joissa toistuvia havaintoja tehtiin, ovat muistiotositteet, tase-erittelyt, omaisuuden olemassaolon ja irtaimiston seuranta, 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 kohteena.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

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

# Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi 2020

## Tavoitteista 56 prosenttia toteutui

Vuoden 2020 talousarviossa oli yhteensä 36 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan niistä 20 tavoitetta eli 56 prosenttia toteutui. Koronapandemiasta huolimatta toteutumaprosentti oli parempi kuin edellisvuonna (46 prosenttia). Tilinpäätöksessä 22 tavoitetta katsottiin toteutuneeksi. Ero tarkastuslautakunnan arvion ja tilinpäätöksen välillä johtuu siitä, että kahden tavoitteen toteutumiseen ei voitu ottaa kantaa. Toisen tavoitteen mittarista puuttui tavoitetaso ja toisen tavoitteen yhden mittarin toteutuminen oli tulkinnanvarainen.

Tavoitteiden toteutumista kuvaavia mittareita oli yhteensä 73. Niistä 68 prosenttia toteutui tarkastuslautakunnan arvion mukaan (kuvio 3). Tilinpäätösraportoinnin mukaan toteutuneita oli kaksi enemmän.

Kaupunkiympäristön toimialalla oli tavoitteena ”Asiakaskokemuksen parantaminen”. Tilinpäätösraportoinnin mukaan tavoitteen molemmat mittarit toteutuivat, joten tavoite toteutui. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tavoitteen toteutumista ei voida arvioida, koska sen toisen mittarin toteutumiseen ei voida ottaa kantaa. Tavoitteen mittareista vain toinen on asetettu yksiselitteisesti, koska mittarin mukaan ulkoilmatapahtumien tapahtuma-aluevuokrauksen läpimenoajan mediaanin tulee olla viisi arkipäivää. Sen sijaan toinen mittari, asiakaspalautteeseen vastaaminen tavoiteajassa, on asetettu muodossa ”viisi arkipäivää”. Koska mittarissa ei ole mainittu, että kyse olisi keskiarvosta tai mediaanista, mittaria voidaan tulkita myös niin, että tavoiteaika ei saa lainkaan ylittyä. Seurannassa toimiala on katsonut, että viisi arkipäivää tarkoittaa seitsemää vuorokautta. Seitsemän vuorokauden ylityksiä oli vuoden 2020 aikana kuusi prosenttia. Tällä tavoin tarkasteltuna mittari ei ole toteutunut. Sen sijaan, jos arvioidaan toteutumista keskiarvon perusteella, mittari toteutui, sillä vuoden keskiarvo oli 5,8 vuorokautta.

Pelastuslaitoksella oli tavoitteena ”Henkilöstön työkykyä edistetään jatkuvasti” ja sen mittarina ”Sairauspoissaolot ja VATU-menettelyt toteutuvat”. Tilinpäätös-

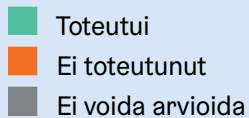
raportoinnin mukaan tavoite toteutui, koska lyhyet sairauspoissaolot olivat 0,71 prosenttia (0,91 prosenttia 2019) ja varhaisen tuen keskustelujen toteutumistaso oli 65 prosenttia (60 prosenttia 2019). Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tavoitteen toteutumista ei voida arvioida, koska mittarille ei ollut asetettu tavoitetasoa.

Lisäksi tavoitteiden arvioinnin yhteydessä havaittiin kehitettävää kahden liikelaitoksen tavoiteasetannassa. Palvelukeskusliikelaitokselle asetettiin vuoden 2020 talousarviossa viisi sitovaa toiminnan tavoitetta. Niitä vastasi talousarviossa kuitenkin vain yksi asiakastytyväisyyttä kuvaava mittari. Talousarvion toisessa kohdassa puolestaan liikelaitoksen sitovaksi toiminnan tavoitteeksi ilmoitettiin asiakastytyväisyys. Talousarvion mukaan liikelaitoksella oli sitovia toiminnan tavoitteita siis joko viisi tai yksi. Tilinpäätöksessä Palvelukeskus raportoi vain asiakastytyväisyyttä koskevan mittarin toteuman. Vuoden 2021 talousarviossa Palvelukeskukselle oli asetettu enää yksi sitova tavoite, mutta se sisälsi käytännössä useampia tavoitteita. Mittarina oli edelleen sama, asiakastytyväisyys. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että myös vuoden 2021 talousarvion toisessa kohdassa sitovaksi tavoitteeksi ilmoitetaan mittari, eli asiakastytyväisyys.

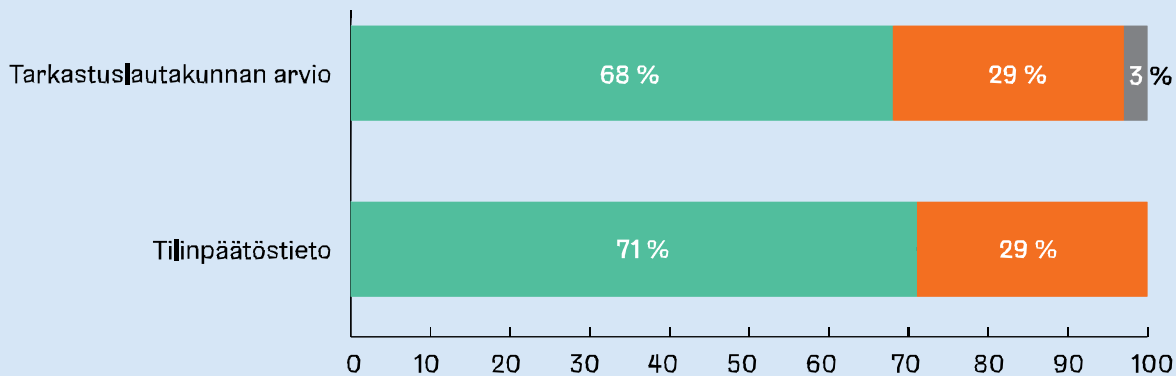
Taloushallintopalveluliikelaitokselle (Talpa) puolestaan asetettiin talousarviossa neljä sitovaa toiminnan tavoitetta. Kuitenkin vain kahdelle niistä asetettiin mittari. Tilinpäätöksessä raportoitiin ainoastaan näiden kahden mittarin toteutumisesta. Vuoden 2021 talousarviossa vastaavaa ongelmaa ei enää ole, eli kahta tavoitetta vastaa kaksi mittaria.

## Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tavoitteet toteutuivat heikoimmin

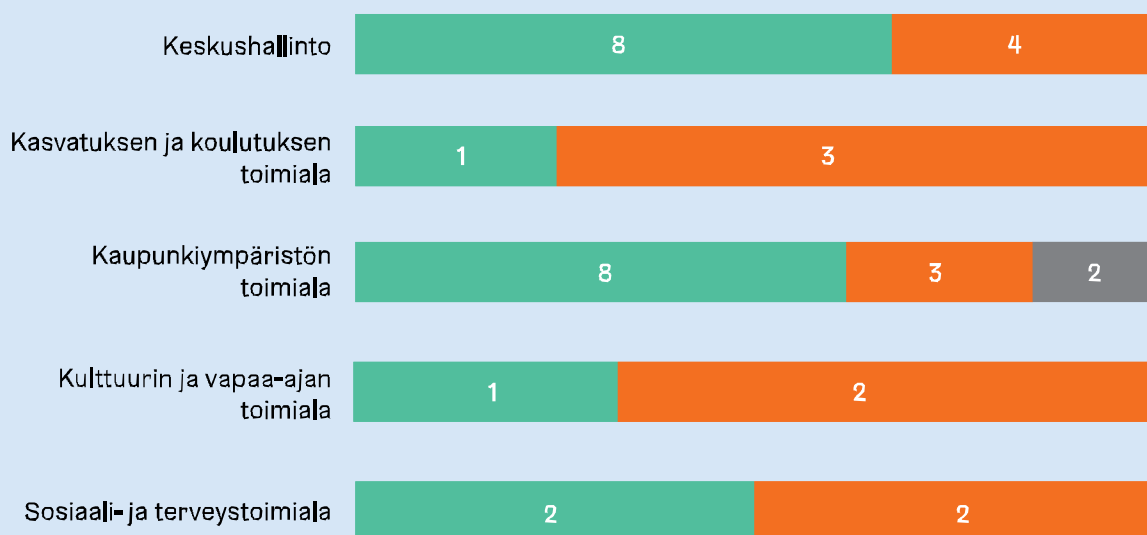
Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat parhaiten keskushallinnossa ja kaupunkiympäristön toimialalla (kuvio 4). Keskushallinto sisältää kaupunginkanslian, tarkastusviraston ja keskushallinnon liikelaitokset. Kaupunkiympäristön toimiala sisältää varsinaisen toimialan lisäksi pelastuslaitoksen ja liikenneliikelaitoksen (HKL).



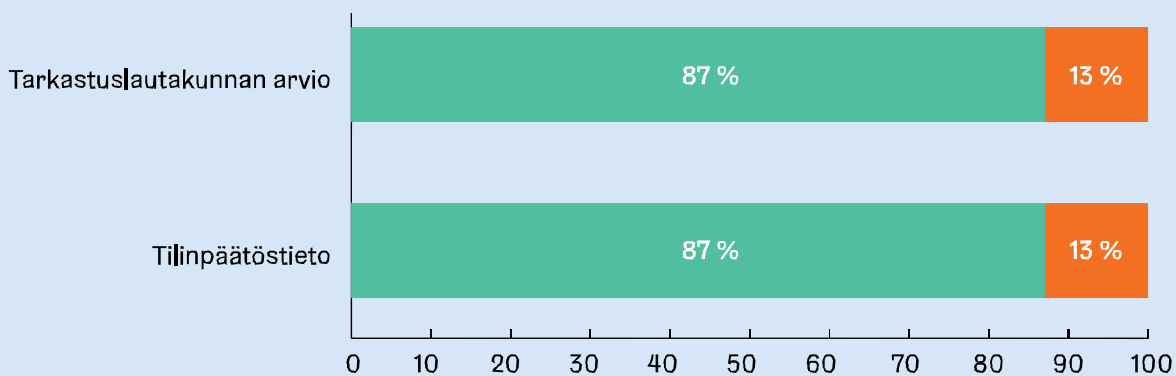
**Kuvio 3. Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien tavoitteiden mittareiden toteutuminen vuonna 2020, prosenttia**



**Kuvio 4. Sitovien tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2020, kappaletta**



**Kuvio 5. Tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutuminen vuonna 2020, kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet**





Sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteista puolet toteutui. Tavoitteiden mittareita oli yhteensä 13, joista yhdeksän toteutui. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kolmesta tavoitteesta yksi saavutettiin, ja viidestä mittarista vain yksi toteutui. Heikoimmin toteutuivat kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tavoitteet. Neljästä tavoitteesta yksi toteutui. Mittareita oli yhteensä 14, joista yhdeksän toteutui.

### **Koronapandemian vaikutus sitovien tavoitteiden toteutumiseen**

Toteutumattomia tavoitteita oli 14. Kaupunginvaltuusto on käsitellyt ja hyväksynyt tavoitteiden poikkeamat pääosin 17.2.2021. Yhden sitovan tavoitteen toteutumattomuus on valtuuston käsittelyssä vasta 21.4. eli tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen. Tavoitteen toteutumatta jääminen oli yhteydessä koronapandemiaan 11 tavoitteen kohdalla. Esimerkkeinä tavoitteista, joiden toteutumattomuuteen koronapandemia vaikutti, voidaan mainita ammatillisen koulutuksen tavoite negatiivisen keskeyttämisen vähenemisestä, pelastuslaitoksen tavoite ensihoidon keskimääräisestä tavoittamisviiveestä sekä sosiaali- ja terveystoimialan tavoite asiakaskokemuksen paranemisesta terveysasemilla ja psykiatria- ja päihdepalveluissa. Jälkimmäisen tavoitteen toteutumista ei pystytty mittaamaan, koska asiakaspalautelaitteet jouduttiin poistamaan käytöstä. Pelastuslaitoksen tavoitteeseen vaikutti se, että koronapotilaan hoidon jälkeen ensihoitoyksikkö on pois hälytysvalmiudesta 30–60 minuuttia sisäpesun johdosta.

### **Tytäryhteisöjen tavoitteista toteutui 87 prosenttia**

Vuoden 2020 talousarviossa 13 tytäryhteisölle asetettiin yhteensä 15 kaupunginvaltuustolle raportoitavaa tavoitetta. Näistä toteutui 13 eli 87 prosenttia (kuvio 5). Tarkastuslautakunnan arvio oli yhteneväinen tilinpäätösraportoinnin kanssa.

Toteutumatta jääneet tavoitteet olivat Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen ylläpitokustannusten nousuun liittyvä tavoite ja Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n tavoite ”Kiinteät kulut ja poistot yhteensä yhtä täytettyä työvuoroa kohden alenevat neljä prosenttia vuodesta 2019.” Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen ylläpitokustannusten nousu olisi saanut olla 1,3 prosenttia, kun toteuma oli 10,5 prosentin kasvu. Seuren tavoitteessa mainitut kustannukset nousivat 18 prosenttia, kun tavoitteena oli neljän prosentin alenema. Koronapandemia vaikutti Seuren tavoitteen toteutumattomuuteen. Tytäryhteisöjen tavoitteiden poikkeamat on käsitelty ja hyväksytty kaupunginvaltuustossa 17.3.2021.

### **Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta**

Vuoden 2020 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 56 prosenttia ja mittareista 68 prosenttia. Tarkastuslautakunnan arvio poikkesi tilinpäätöksestä kahden tavoitteen kohdalla, koska lautakunta katsoi mittareiden olevan tulkinnanvaraisia.

Kaupunkiympäristön toimialan yhdessä mittarissa ja pelastuslaitoksen yhdessä mittarissa havaittiin täsmentämisen tarvetta, jotta tavoitteen toteutumisen arviointi voitaisiin tehdä yksiselitteisesti. Lisäksi havaittiin, että Palvelukeskus Helsingin ja Talpan tavoitteiden välillä oli eroa tilinpäätöksen ja talousarvion välillä. Talpa on korjannut tavoitteiden esittämistavan vuoden 2021 talousarviossa, mutta Palvelukeskus Helsingillä esittämistapa saattaa aiheuttaa ongelmia myös jatkossa.

Tytäryhteisöille asetetuista sitovista tavoitteista toteutui 87 prosenttia. Vain kaksi tavoitetta jäi toteutumatta.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

#### **Palvelukeskus Helsingin tulee**

- selkeyttää sitovien toiminnan tavoitteiden esittämistapaa siten, että se on yhdenmukainen talousarviossa ja tilinpäätöksessä sekä talousarvion eri kohdissa.

#### **kaupunkiympäristön toimialan tulee**

- selkeyttää talousarviossa asiakaspalautteen vastaamisen tavoiteajan mittaria, jotta sen toteutumisen tulkinta on yksiselitteinen.

#### **pelastuslaitoksen tulee**

- selkeyttää talousarviossa sairauspoissaolojen ja VATU-menettelyiden toteutumisen mittareita siten, että niille asetetaan tavoitetasot.

# Toiminnan arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti



## Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

### Koronapandemian vaikutukset eivät vielä näy kaupungin taloudessa

Suomen talouden tuotanto on supistunut selvästi koronapandemian vuoksi. Vuonna 2020 bruttokansantuotteen volyymi laski 2,8 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen (15.3.2021) mukaan. Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden (10.2.2021) mukaan Manner-Suomen kuntien yhteenlaskettu vuosikate kasvoi 2,2 miljardilla eurolla edellisestä vuodesta. Selittävinä tekijöinä tälle olivat verokortt uudistus, yhteisövero-osuuden korotus ja erityisesti valtion kuntasektorille myöntämä kolmen miljardin euron koronatuki.

Vuonna 2020 koronapandemian vaikutukset Helsingin kaupungin vuosikatteeseen jäivät neutraaleiksi valtion koronakompensaation ansiosta. Kaupungin verotuloista ja valtionosuuksista koostuva verorahoitus toteutui 176 miljoonaa euroa talousarviota parempana (taulukko 2). Tähän vaikutti merkittävästi valtion koronakompensatio kunnille, joka toteutettiin nostamalla yhteisöveron jako-osuutta ja korottamalla valtionosuuksia 214 miljoonalla eurolla.

Koronapandemiasta johtuvia menolisäyksiä oli yhteensä 129,2 miljoonaa euroa. Suurimmat menoerät olivat koronatestaus ja suojavarustehankinnat, 73 miljoonaa euroa, ja HUSin lisämenot, 28,1 miljoonaa euroa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan menolisäykset olivat 7,9 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupunki menetti toimintatuloja noin 68,2 miljoonaa euroa. Saamatta jäi muun muassa maanmyyntituloja, tonttien ja tilojen vuokratuottoja, asiakasmaksuja sekä myyntituloja. Toisaalta kaupungille syntyi koronapandemian johdosta menosäästöjä 44,9 miljoonaa euroa.

Taulukosta 2 nähdään, että kokonaisuutena koronapandemian vaikutukset kaupungin talouteen vuonna 2020 olivat lopulta 23,5 miljoonaa euroa positiiviset. Koronapandemian vaikutukset tulevatkin todennäköisesti näkymään vasta pitkällä tähtäimellä, joten talouden ennakointi on vaikeaa. Rajoitustoimenpiteet vaikuttavat suuresti asukkaiden arkeen ja hyvinvointiin sekä yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiin, jotka puolestaan vaikuttavat muun muassa kunnallis- ja yhteisöveron tuottoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen (5.3.2021) mukaan työttömien määrä on kasvanut Helsingissä tammikuusta 2020 tammikuuhun 2021 peräti 58 prosenttia. Erityisesti nuorten työttömien määrä

kasvoi. Myös pitkäaikaistyöttömien määrän kasvu kiihtyi vuoden loppua kohden. Koronapandemia on koetellut vaihtelevasti kansantalouden eri toimialoja. Erityisesti matkailun vähentyminen vaikuttaa kaupungin talouteen.

Kaupunki sulki sekä keväällä että loppuvuodesta monia palvelujaan, ja sulku on jatkunut vielä pitkin kevättä 2021. Negatiiviset vaikutukset heikensivät erityisesti yksinasuvien, iäkkäiden ja nuorten helsinkiläisten tilannetta, mikä näkyy lisääntyneinä mielenterveysongelmina ja etenkin nuorilla sosiaalisina ongelmina. Rajoitukset ovat vaikeuttaneet jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevien asemaa sekä lisänneet polarisaatiota ja syrjäytymisen riskiä. Koronapandemian vaikutusten arvioidaan tulevaisuudessa näkyvän palvelu- ja hoiva-velkana sekä oppimisvajeena, jotka rasittavat kaupungin palvelujärjestelmää ja taloutta jatkossa.

### Strategian mukainen menokasvutavoite ylittyi selvästi

Kaupunkistrategian mukaan kokonaistuottavuuden 0,5 prosentin vuotuisella nousulla katetaan osa väestönlisäyksen aiheuttamasta toimintamenojen lisäystarpeesta. Talousarvion 2020 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. Tavoitteen toteutumisen laskennassa käytetään edellisen vuoden toteutunutta väestönkasvuprosenttia sen vuoksi, että kustannuksia alkaa aiheutua vasta sitten, kun väestönkasvu on jo toteutunut. Talousarviovaiheessa peruspalvelujen hintaindeksin muutoksesta käytettävissä oleva ennuste oli 2,7 prosenttia, ja sallittu toimintamenojen kasvu olisi ollut kolme prosenttia. Taulukosta 3 nähdään, että tilinpäätösvaiheessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella menokasvu olisi saanut olla vain 1,3 prosenttia. Kun toteutunut kasvu oli peräti 4,4 prosenttia, ei tavoitetta saavutettu. Strategiatavoitteen laskennassa eivät ole mukana liikelaitokset eivätkä rahastot. Nettobudjetitujen talousarviokohtien osalta huomioidaan toimintakatteen muutos.

Samansisältöinen menokasvutavoite on ollut voimassa vuoden 2018 talousarviosta lähtien. Tavoite toteutui vuonna 2018. Vuonna 2019 menokasvu oli 2,2 prosentti-

**Taulukko 2. Koronapandemian vaikutukset tuloihin ja menoihin vuonna 2020**

|  | Vaikutus, miljoonaa euroa |
|--|---------------------------|
| Vaikutus verorahoitukseen (sisältäen valtionosuudet) | +176                      |
| Menolisäykset  | -129,2                    |
| Menosäästöt  | +44,9                     |
| Toimintatulojen menetykset                           | -68,2                     |
| <b>Yhteensä</b>                                      | <b>+23,5</b>              |

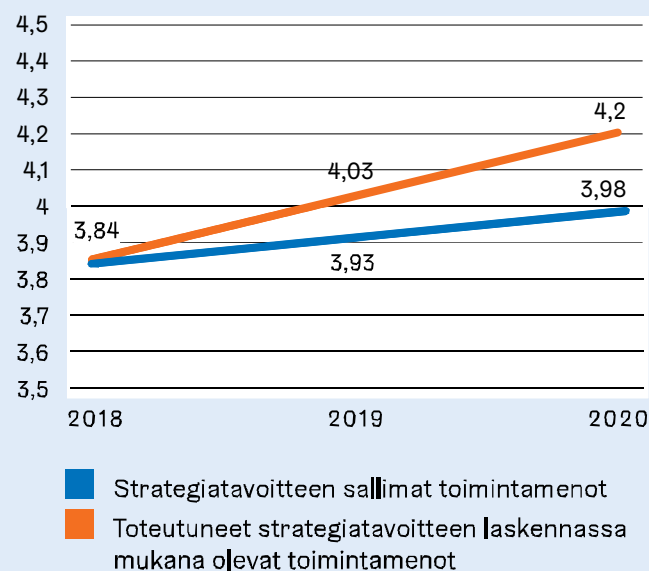
**Taulukko 3. Kaupunkistrategian mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2020, prosenttia**

|   | Toteuma     |
|---|-------------|
| Väestönkasvu (toteuma vuodelta 2019)                                  | + 0,9       |
| Peruspalvelujen hintaindeksin muutos                                  | + 0,9       |
| Tuottavuuden parantamistavoite: puolen prosentin vähennys             | - 0,5       |
| <b>Kaupunkistrategian tavoitteen sallima käyttömenojen reaalkasvu</b> | <b>+1,3</b> |
| <b>Toteutunut menojen muutos</b>                                      | <b>+4,4</b> |

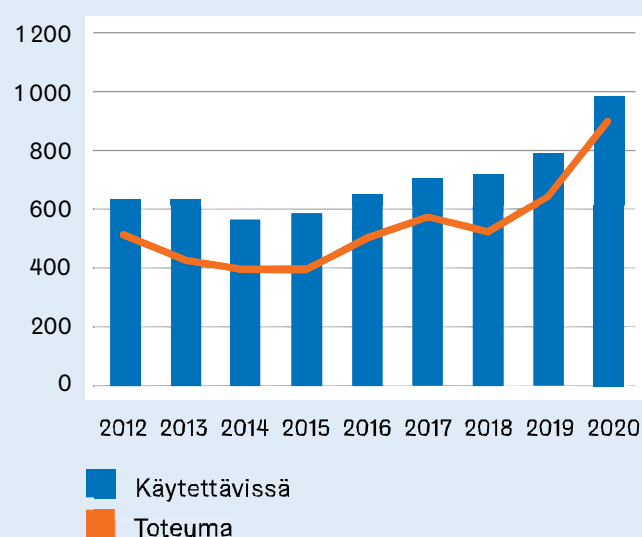
**Taulukko 4. Helsingin kaupungin liikelaitosten tunnuslukuja tilikaudelta 2020, tuhatta euroa**

| Liikelaitos                              | Liikevaihto | Liikelyijäämä | Tilikauden ylijäämä | Peruspääoman tuotto | Investointimenot |
|--|-------------|---------------|---------------------|---------------------|------------------|
| Liikenneliikelaitos (HKL)                | 212 935     | 36 451        | 2 790               | 8 442               | 132 775          |
| Palvelukeskusliikelaitos                 | 92 994      | 3 998         | 4 078               | 80                  | 177              |
| Rakentamispalveluliikelaitos (Stara)     | 266 972     | 16 409        | 14 452              | 1 944               | 6 973            |
| Taloushallintopalveluliikelaitos (Talpa) | 28 590      | -811          | -867                | 56                  | 317              |
| Työterveysliikelaitos                    | 21 617      | 58            | 18                  | 40                  | 71               |

**Kuvio 6. Strategiatavoitteen sallimat toimintamenot verrattuna toteutuneisiin menoihin 2018–2020, miljardia euroa**



**Kuvio 7. Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2012–2020, ilman liikelaitoksia, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)**



yksikköä tavoitetta suurempi ja vuonna 2020 jo 3,1 prosenttiyksikköä tavoitetta suurempi. Kuviosta 6 nähdään, että euromääräinen poikkeama tavoitteesta on ollut varsin suuri, 100 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja jo 220 miljoonaa euroa vuonna 2020. Osasy sille, että tavoitetta ei ole saavutettu, on se, että jo talousarviosta päätettäessä kaupunginvaltuusto on poikennut kaupunkistrategiassa asetetusta tavoitteesta. Lisäksi ennuste kustannustason muutoksesta on talousarviota valmisteltaessa ollut suurempi kuin toteutunut kustannustason muutos.

Talousarvion toimintamenot olivat yhteensä 4,8 miljardia euroa ylittäen talousarvion 19,6 miljoonalla eurolla. Kaupungin ulkoisten toimintamenojen (sisältäen liikelaitokset) kasvu oli 3,6 prosenttia. Toimintatulot olivat 1,4 miljardia euroa. Tulot ylittivät talousarvion 59,5 miljoonalla eurolla.

### **Verotulot kasvoivat hieman edellisvuodesta**

Verotulot olivat 3,57 miljardia euroa ja ne toteutuivat 57 miljoonaa euroa talousarviota pienempinä. Kasvua edelliseen vuoteen nähden oli kuitenkin 2,1 prosenttia. Kunnallisveron osuus oli 2,8 miljardia euroa, kasvua edelliseen vuoteen oli jopa kuusi prosenttia. Tähän vaikuttivat vuoden 2019 verotulotilitysten korjaukset ja odotettua parempi palkkasumman kehitys. Yhteisöveron tuotto oli 519 miljoonaa, muutos viime vuoteen oli -11,5 prosenttia. Kiinteistöveron tuotto oli 254 miljoonaa euroa, ja siinä oli laskua edellisestä vuodesta 7,3 prosenttia. Kiinteistöverotuksen prosessin muutosten vuoksi reilut 10 prosenttia vuoden 2020 veroista erääntyä vasta vuonna 2021.

Kokonaisuutena vero- ja valtionosuustulot olivat 176 miljoonaa euroa talousarviota korkeammat, koska valtionosuudet toteutuivat 234 miljoonaa euroa talousarviota korkeampina.

### **Työmarkkinatuen kuntaosuuden menot ylittivät merkittävästi**

Vuoden 2020 talousarvion käyttötalousoosassa oli yhteensä 25 sitovaa määrärahaa tai toimintakatetta. Niistä 18 eli 72 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. Seitsemän sitovaa määrärahaa joko ylitti menonsa tai alitti toimintakatteensa. Näille kaikille kaupunginvaltuusto myönsi ylitysoikeuden 17.2.2021. Poikkeamista euromääräisesti suurin, 32 miljoonaa euroa, tapahtui talousarviokohdan "Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri" menoissa. Prosentuaalisesti suurin poikkeama oli talousarviokohdan "Työmarkkinatuen kuntaosuus, kaupunginkanslian käytettäväksi" menojen ylittyminen 22 prosentilla (13,8 miljoonalla eurolla). Työmarkkinatilanne heikentyi koronapandemian johdosta. Lisäksi työttömien aktivointipalvelut olivat keväällä keskeytettyinä.

### **Investointimäärärahoista käytettiin 91 prosenttia**

Kuviosta 7 nähdään, että vuonna 2020 investointeihin oli käytettävissä yhteensä 977 miljoonaa euroa kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien, ilman liikelaitoksia. Toteutuneet investointimenot olivat 892 miljoonaa euroa. Investoinneista 130 miljoonaa euroa muodostui kaupunkiympäristön toimialaa varten rakennetun Kiinteistö Oy Kalasataman Kymppi-talon myyntitulojen sijoittamisesta kyseiseen kiinteistöosakeyhtiöön. Ilman tätä pääomitusta investointimenot olivat 762 miljoonaa euroa. Peräti 91 prosenttia käytettävissä olleista investointimäärärahoista käytettiin. Tämä on toistaiseksi paras investointien toteumaprosentti vuodesta 2012 alkavalla tarkastelujaksolla. Investointien toteumaprosentti oli erityisen alhainen vuonna 2015, jolloin vain 68 prosenttia investointimäärärahoista käytettiin. Sen jälkeen tilanne on parantunut. Kuviossa 7 määrärahat on esitetty vuoden 2020 hintatasossa.

Investointiosassa oli yhteensä 19 sitovaa määrärahaa kohtaa. Niistä 11:n osalta talousarviomääräraha alitti tai toteutui suunnitellusti (58 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli kahdeksan. Kaikille ylityksille on myönnetty ylitysoikeudet, joiden perusteena oli muun muassa investointien nopea eteneminen.

### **Tulos heikkeni kolmessa liikelaitoksessa**

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli kaksi taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta, joista yksi ei toteutunut. Talpan tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään 10 000 euroa. Toteuma oli lähes 900 000 euroa tappiollinen. Talpan tulosta heikensivät koronapandemian vuoksi vähentyneet suoritteet sekä HR- ja palkanlaskentajärjestelmän päivityssopimuksen purkaminen. Talpa oli varannut merkittävästi resursseja peruuntuneen järjestelmähankkeen toteuttamiseen. HKL:n tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla, ja toteuma oli 2,8 miljoonaa euroa. HKL:n, Talpan ja työterveysliikelaitoksen tilikauden ylijäämä laski vuodesta 2019. Staran tilikauden ylijäämä sen sijaan kasvoi viime vuoteen verrattuna.

Liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottovaade. Taulukossa 4 on kuvattu peruspääoman tuoton lisäksi liikevaihto, liikeylijäämä ja tilikauden ylijäämä sekä vuoden 2020 investointimenot. HKL:n tilikauden ylijäämä on olennaisesti liikeylijäämää pienempi, koska peruspääoman tuoton lisäksi infrakoron palautus kaupungille ja lainakorot ovat suuret.

# Talouden tunnuslukujen kehitys

## Vuosikate ja maanmyyntitulot eivät enää riittäneet investointeihin

Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Rahoituslaskelma osoittaa kuluvan vuoden rahavirran.

Kuviosta 8 nähdään, että vuodesta 2018 investointimenot ovat kasvaneet voimakkaasti, yli 400 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 vuosikate ja maanmyyntitulot eivät enää riittäneet investointeihin kuten edellisinä vuosina. Maanmyyntitulot ja rakennusten sekä osakeomistukseen perustuvien tilojen myyntitulot toteutuivat kolme miljoonaa euroa edellistä vuotta pienempinä, mutta 37 miljoonaa euroa talousarviossa ennakoitua suurempina.

Taulukosta 5 havaitaan, että emokaupungin vuosikate on ollut viime vuosina poistotasoon nähden yli kaksinkertainen ja vuonna 2020 parantunut edelleen 2,3-kertaiseksi. Investointien tulorahoitusprosentti on heikentynyt, mutta on edelleen kohtuullisen hyvä. Konsernissa vastaavat tunnusluvut olivat emokaupunkia matalammat, mutta paremmat kuin edellisenä vuonna.

Investointien tulorahoitusprosentti heikkeni edellisestä vuodesta. Ilman Kiinteistö Oy Kalasataman Kymppi-talon kertaluonteisen pääomituksen (130 miljoonaa euroa) vaikutusta tunnusluvun arvo olisi 94 prosenttia, eli edelleen korkea. Lainanhoitokate on parantunut usean vuoden ajan. Kassan riittävyys parani edellisvuodesta. Nämä tunnusluvut ovat melko hyvällä tasolla myös konsernitasolla. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta kertoo, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Luvun ollessa negatiivinen menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Vuonna 2020 toiminnan ja investointien rahavirta oli 8,8 miljoonaa euroa negatiivinen, mutta viiden vuoden kertymä selvästi positiivinen, eli 513 miljoonaa euroa. Konsernitasolla viiden vuoden rahavirran kertymä oli 563 miljoonaa euroa negatiivinen.

## Lainakanta pienei edelleen

Kaupunkistrategian mukaan kokonaisinvestoinnit mitoitetaan tasolle, joka kyetään rahoittamaan strategiakaudella tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden kasva. 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 korkea ja se on kasvanut edelleen. Konsernin lukuun vaikuttaa se, että Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vieraan pääoman määrä on suuri. Yhtiön lainanhoitokulut tulevat kuitenkin käytännössä maksetuksi vuokratuloina vuokratulojen asukkailta.

Emokaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on pysynyt lähes ennallaan edellisestä vuodesta (kuvio 9). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on korkea ja se on hieman kasvanut. Emokaupungin ja konsernin omavaraisuusasteet ovat pysyneet lähes samalla tasolla.

## Talouden ennakointi on vaikeaa

Kuviossa 10 on esitetty euromääräisesti, minkä verran kaupungin tilinpäätöksen toteutunut toimintakate, vuosikate ja tilikauden tulos ovat poikenneet talousarviossa ennakoidusta kuluvalta valtuustokaudella. Toimintakate kuvaa sitä, kuinka paljon toimintamenoja jää katettavaksi verorahoituksella, eli verotuloilla ja valtionosuuksilla, sen jälkeen, kun toimintamenoista on vähennetty toiminnasta saatavat tulot. Toimintatuloja ovat esimerkiksi maksu- ja myyntitulot sekä vuokratulot. Vuosikate ilmaisee todellista, käyttötaloudesta yli jäävää rahamäärää, joka jää käytettäväksi muun muassa investointien rahoittamiseen. Tilikauden tulos on kirjanpidollinen luku, johon vaikuttavat laskennalliset poistot ja satunnaiset tulot ja menot.

Kuviosta 10 havaitaan, että talousarviossa ennakoitu toimintakate, vuosikate ja tilikauden tulos ovat valtuustokaudella poikenneet tilinpäätöksessä toteutuneesta, mutta poikkeaman suuruus on vaihdellut paljon vuosittain. Vuoden 2017 talousarvio laadittiin tilanteessa, jossa kansantalouden kehitys oli heikko ja keskusteltiin tarpeesta kiristää kuntatalouden käyttömenoja. Sekä kunnallis- että yhteisöverot alkoivat kehittyä vuoden aikana kuitenkin erittäin positiivisesti, minkä johdosta kaupunki alensi veroprosenttiaan vuodelle 2018. Vuoden 2018 talousarvio laadittiin kansantalouden nopeassa kasvuvaiheessa. Silti tilinpäätöksessä havaittiin, että määrärahat ja korkomenot jäivät arvioitua pienemmiksi, ja verotulot ja maanmyyntitulot toteutuivat ennakoitua paremmin. Vuoden 2019 ennakointi onnistui paremmin. Vuoden 2020 talousarvion laadinnassa ei ollut vielä tietoa koronapandemiasta. Valtion suuret koronakompensaatiot edesauttoivat vuosikateen ja tilikauden tuloksen toteutumista talousarviota huomattavasti parempina vuonna 2020.

**Taulukko 5. Vuosikatteen riittävyys ja eräitä tunnuslukuja 2016–2020**

|   | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020  |
|---|------|------|------|------|-------|
| Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)  | 239  | 236  | 217  | 203  | 229,7 |
| Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)   | 193  | 197  | 175  | 167  | 170,4 |
| Investointien tulo-rahoitusprosentti (emo)  | 125  | 137  | 123  | 97   | 84,6  |
| Investointien tulo-rahoitusprosentti (konserni)   | 88   | 103  | 80   | 63   | 63,7  |
| Lainanhoitokate (emo)   | 2,4  | 4,7  | 6,3  | 7,4  | 9,1   |
| Lainanhoitokate (konserni)  | 2,1  | 3,5  | 3,3  | 3,1  | 4,8   |
| Kassan riittävyys, päivää (emo)   | 79   | 99   | 91   | 77   | 85    |
| Kassan riittävyys, päivää (konserni)  | 59   | 76   | 69   | 62   | 66    |
| Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (emo)      | -158 | 184  | 790  | 355  | 513   |
| Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (konserni) | -533 | -112 | 98   | -283 | -563  |

**Taulukko 6. Lainakanta vuosina 2016–2020**

|   | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Lainakanta 31.12. (emo), miljoonaa euroa      | 1 371 | 1 206 | 1 100 | 1 014 | 992   |
| Lainakanta 31.12. (konserni), miljoonaa euroa | 4 940 | 4 985 | 4 984 | 5 171 | 5 552 |
| Lainakanta euroa/asukas (emo)                 | 2 157 | 1 871 | 1 698 | 1 550 | 1 508 |
| Lainakanta euroa/asukas (konserni)            | 7 772 | 7 732 | 7 670 | 7 914 | 8 442 |

Tulojen ja menojen kertymisen ennakkoinnin ja seurannan parantaminen on tärkeää. Toimialat, virastot ja liikelaitokset laativat kolme kertaa vuodessa talousarvion toteutumisenennusteen, jonka ne vievät lauta- tai johtokuntansa tietoon. Kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuuston jäsenet eivät kuitenkaan tyypillisesti käsittele koko kaupungin talouden ennusteen kehittymistä talousarviovuoden aikana. Poliittisille päätöksentekijöille talouden tilanteen kehitys – joka on viime vuosina ollut erittäin myönteinen – saattaa tulla yllätyksenä tilinpäätösvaiheessa. Ennusteiden tarkkuuden ohella on tärkeää, että poliittisilla päätöksentekijöillä olisi ajantasainen kokonaiskuva kaupungin taloudesta.

### Johtopäätökset

Pitkäaikaisen velan määrää on emokaupungissa onnistuttu vähentämään jo usean vuoden ajan, vaikka kaupungin investointimenot ovat kasvaneet. Investointeja on siis kyetty toteuttamaan strategiakaudella tulo-rahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden ole

kasvanut. Käyttömenojen kasvu ei ole pysynyt kaupunki-strategian määrittelemissä rajoissa. Kaupungin talous on kuitenkin vakaalla pohjalla. Sekä investointitaso että investointien toteumaprosentti vuonna 2020 olivat poikkeuksellisen suuret. Tulo-rahoitus pysyi korkeana osittain valtion maksamien kertaluonteisten koronakompensaatioiden ansiosta.

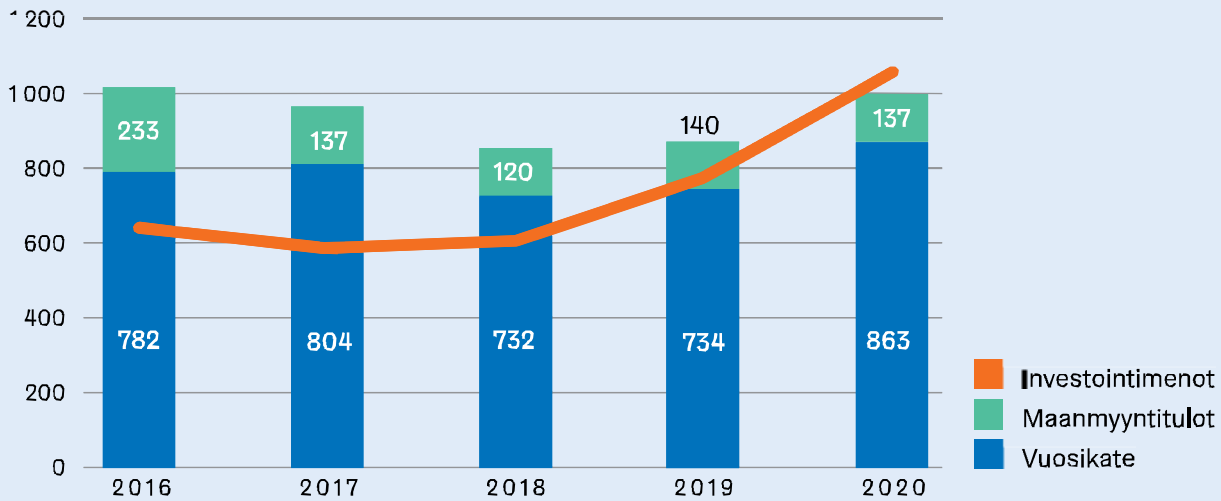
Koronapandemia aiheuttaa erittäin suurta epävarmuutta talouteen. Sillä on vaikutusta kunnallis- ja yhteisöveron tuottoihin, mutta myös menoihin, joiden kasvua on erityisen vaikea ennakoida kasvaneen hoito- ja palveluvelan sekä oppimisvajeen takia.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

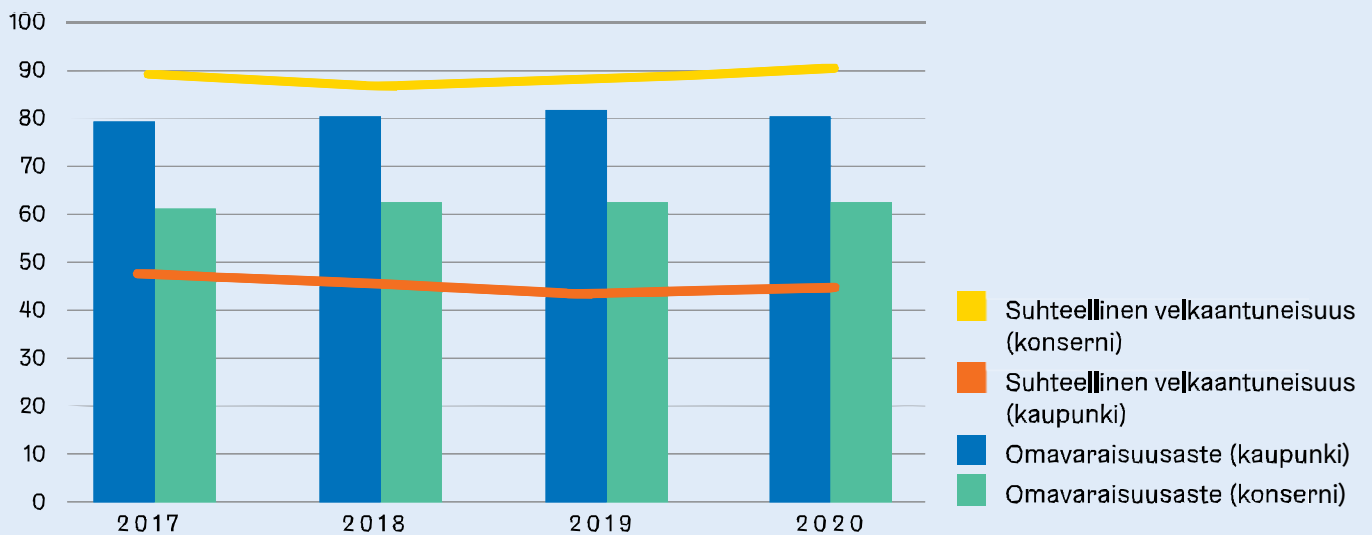
#### kaupunginhallituksen tulee

- varautua kasvaviin kustannuksiin, jotka johtuvat koronapandemian aiheuttamasta hoito- ja palveluvelasta sekä oppimisvajeesta.

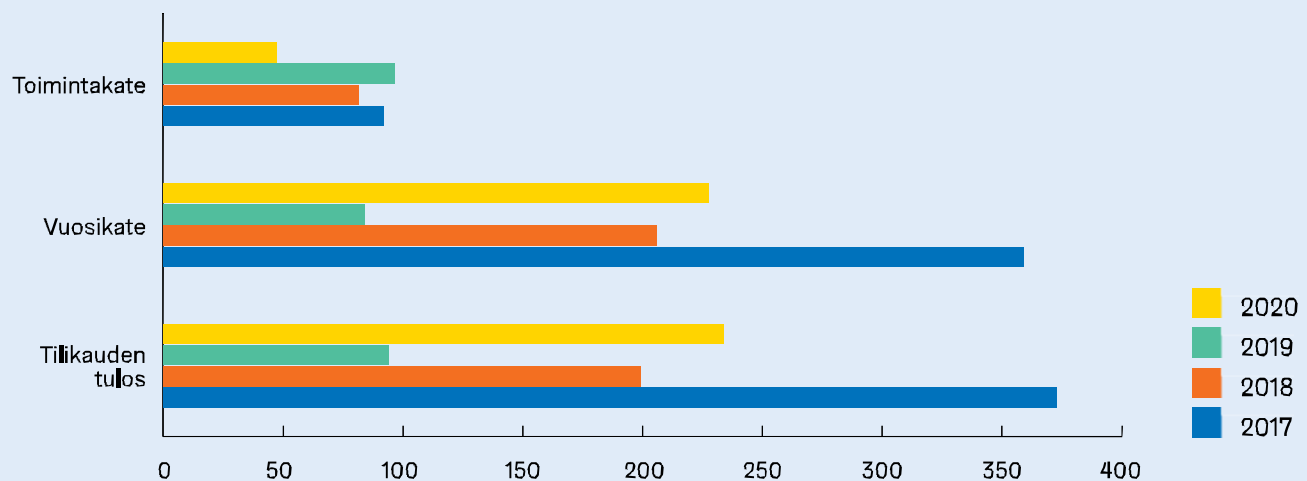
**Kuvio 8. Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2016–2020, sisältäen liikelaitokset, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)**



**Kuvio 9. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2017–2020, prosenttia**



**Kuvio 10. Talousarvion mukaisen toimintakatteen, vuosikatteen ja tilikauden tuloksen poikkeama tilinpäätökseen verrattuna 2017–2020, miljoonaa euroa**





# Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke

Tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointisuunnitelmaan sisältyi lautakunnalle informoitavana asiana Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke. Kyse on poikkeuksellisesta rakennushankkeesta, jonka alkuperäinen kustannusarvio on ylittynyt merkittävästi. Hankkeen rahoittajina ovat toimineet Helsingin kaupunki ja Suomen valtio. Hanketta on valvonut opetus- ja kulttuuriministeriön asettama ohjausryhmä. Stadion-säätiö on toiminut hankkeen hallinnoijana ja rakennushankkeeseen ryhtyvänä tahona. Stadion-säätiön hallituksen tukena on toiminut rakentamistoimikunta, jossa ovat edustettuina Helsingin kaupunki, opetus- ja kulttuuriministeriö, Stadion-säätiö ja Senaattikiinteistöt sekä asiantuntijat Museovirastosta ja rakennuttajalta. Hankkeen rakennuttajana on toiminut Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan Rakennuttaminen-palvelu.

Tarkastuslautakunta piti 3.11.2020 kokouksen Olympiastadionilla. Tekstin havainnot perustuvat pääosin Stadion-säätiön ja rakennuttajan tällöin lautakunnalle antamiin tietoihin sekä tarkastuslautakunnan aiemmissä kokouksissa saatuihin selontekoihin, joita ovat antaneet muun muassa hankkeen projektinjohtaja ja kaupungin johto. Lisäksi tekstissä on hyödynnetty Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusta ja kaupungin hanketta koskevia päätöksiä sekä raportteja.

## Hankkeen kustannukset nousivat merkittävästi

Helsingin kaupungin omistama Olympiastadion on valmistunut vuonna 1938. Stadionia hallinnoi ja ylläpitää kaupunkikonserniin kuuluva Stadion-säätiö. Vuonna 2010 valmistui Stadion-säätiön teettämä kuntotutkimus, jonka perusteella stadionin perusparannusta pidettiin välttämättömänä. Vuonna 2012 valmistuneen tarveselvityksen pohjalta säätiö esitti perusparannushanketta Olympiastadionin uudistamiseksi. Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen

toteutus varmistui vuonna 2012, kun valtio ja Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyivät sopimuksen, jonka perusteella osapuolet sitoutuivat rahoittamaan kustannukset yhtä suurin osuuksin.

Hankkeen tarveselvitysvaiheessa vuonna 2012 kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 197 miljoonaa euroa. Taulukosta 7 nähdään, että hankesuunnitteluvaiheessa kokonaiskustannukset täsmentyivät 209 miljoonaan euroon. Vuonna 2017 kaupunginvaltuusto hyväksyi hankkeen rahoitusosuuden korottamisen, kun kustannusarvio oli noussut 261 miljoonaan euroon. Helmikuussa 2021 valmistuneen taloudellisen loppuselvityksen mukaan hankkeen enimmäishinta on 335,8 miljoonaa euroa. Hinta täsmentyy vielä takuuajan todellisten kustannusten vahvistumisen myötä. Kustannuksista varsinaisten urakasuoritusten ja rakennuttamiskustannusten osuus on 330,4 miljoonaa euroa. Turvaporttien ja tornin sisäpuolisen kunnostuksen osuus on miljoona euroa ja vastaanoton jälkeisten välttämättömien muutostöiden osuus riskivarauksineen 4,4 miljoonaa euroa. Lopulliset kustannukset ovat 61 prosenttia suuremmat kuin hankesuunnitelmassa.

Stadion-säätiö esitti lokakuussa 2019 valtiolle ja kaupungille lisärahoitushakemuksen. Rahoittajat totesivat, että lisärahoitusta voidaan myöntää sen jälkeen, kun hanke on valmis ja kokonaiskustannukset tiedossa. Joulukuussa 2020 Stadion-säätiö esitti rahoittajille uuden lisärahoitushakemuksen, jossa hankkeen lopulliseksi kustannukseksi esitettiin rakennuttajan arvion mukaisesti 336 873 000 euroa. Hakemuksen perusteella kaupunginhallitus esitti 15.3.2021 kaupunginvaltuustolle kaupungin rahoitusosuuden korottamista siten, että kaupungin rahoitusosuus olisi enintään 168 436 500 euroa. Arviointijakohtana tuorein saatavilla ollut tieto kaupungin osuudesta oli taulukossa 7 esitetty 167,9 miljoonaa euroa.

**Taulukko 7. Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen kustannusten kehitys 2014–2021**

|   | Kustannusarvio,<br>miljoonaa euroa | Helsingin<br>rahoitusosuus,<br>miljoonaa euroa | Kustannusten kasvu<br>hankesuunnitelmaan<br>verrattuna |
|---|------------------------------------|--|--|
| Hankesuunnitelma 11/2014<br>(Kaupunginvaltuusto 11.2.2015)  | 209                                | 104,5  |  |
| Stadion-säätiön anomus lisärahoituksesta<br>12/2016 (Kaupunginvaltuusto 18.1.2017)                                    | 261                                | 130,5  | 25 %   |
| Taloudellisen loppuselvityksen mukainen<br>enimmäishinta takuuajan lopussa<br>(Taloudellinen loppuselvitys 26.2.2021) | 335,8                              | 167,9  | 61 %   |

## Ylityksen syinä lisä- ja muutostyöt sekä kustannustason nousu

Hankkeen kustannusten kasvu oli yhteensä 126,8 miljoonaa euroa. Eniten kustannuksia nosti lisä- ja muutostöiden suuri määrä. Niiden vaikutus oli rakennuttajan arvion mukaan noin 76 miljoonaa euroa. Hankesuunnitelmavaiheessa lisä- ja muutostöihin oli varattu noin 30 miljoonaa euroa.

Suurimmat kustannuksia nostaneet kokonaisuudet olivat katosrakenteet ja niiden vahvistaminen, louhintaan ja perustuksiin liittyvät työt, betonirakenteiden ennakointia suurempi määrä, vanhojen rakenteiden kunnostaminen ja uusiminen sekä muutostöistä aiheutunut urakka-ajan pidentyminen. Rakennuttajan mukaan hankkeen viivästymisestä aiheutuneet työmaan ylläpitämiskustannukset olivat arviolta yli 20 miljoonaa euroa. Kustannusten tarkempi ennakointi olisi edellyttänyt muun muassa laajempaa rakenteiden ja kalliopeuran tutkimista jo suunnitteluvaiheessa, mikä ei ollut käytännössä mahdollista stadionin ollessa käytössä.

Rakennuttajan marraskuussa 2020 esittämän arvion mukaan kustannusten ylittymisestä noin 50 miljoonaa euroa selittyy rakentamisen kustannustason nousulla. Hankesuunnitelman kustannusarvio oli laskettu tarjoushintaindeksi tasossa 149,7. Työmaan aikana tarjoushintaindeksi oli korkeimmillaan 197,8 eli 32 prosenttia korkeampi. Rakennuttaja oletti, että hankesuunnitelma sidotaan tarjoushintaindeksiin, kuten kaupungin rakennuttamishankkeissa ohjeistetaan. Kaupungin ja valtion neuvottelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että kustannuksia ei sidota tarjoushintaindeksiin. Rakennuttaja, Stadion-säätiö ja kaupungin edustajat tiesivät siis jo hankkeen alkaessa, että kustannusten ylittymisen riski on merkittävä tästä syystä. Tätä epävarmuutta ei kuitenkaan tuotu esiin päätösasiakirjoissa, kun kaupunginvaltuusto päätti 11.2.2015 sitoutumisesta hankkeen kustannuksiin enintään 104,5 miljoonalla eurolla. Koska enimmäiskustannusta ei sidottu indeksiin, kustannustason nousu olisi pitänyt osata ennakoita jo vuoden 2014 hankesuunnitelmassa, mikä on kohtuuton vaatimus pitkäkestoisessa ja näin ainutlaatuisessa hankkeessa.

Pormestari asetti 22.2.2019 suurten investointihankkeiden kustannusarvioiden kehittämisryhmän. Työryhmä tarkasteli kaikkiaan kahdeksaa infrarakentamisen ja talonrakennuksen hanketta ja esitti useita kehittämisselohdotuksia. Olympiastadionin perusparannus oli yksi ryhmän käsittelemistä hankkeista. Ryhmän loppuraportin mukaan hankesuunnitelman mukaisista hankkeelle asetetuista tavoitteista ei haluttu luopua. Sen vuoksi kustannusten nousuun ei kyetty reagoimaan. Ryhmän loppuraportissa nostettiin esiin yhtenä hankkeessa opituista asioista seuraava: ”Ainutlaatuisissa haastavissa perusparannushankkeissa, jossa rahoit-

tajana on useampi taho, tulisi toimintamalli ja yhteistoiminnan pelisäännöt sopia yksityiskohtaisesti ennen kuin hankkeen enimmäishinnasta sovitaan. Toimintamallin tulisi pitää sisällään myös varautumisen kustannustason muutokseen. Erityisen tärkeää toimintamallista ja yhteistoiminnan pelisäännöistä enimmäishinnan tarkistamiseen liittyen on tilanteessa, jossa hankkeen keskeinen sisältö ja enimmäishinta sovitaan hyvin varhaisessa vaiheessa hyvin vajavaisin suunnitteluratkaisuina. Hankkeelle asetettuja vaatimuksia tulee voida priorisoida, kun hintakatto ja laatuvaatimukset eivät suunnittelun edetessä enää täsmää.”

## Ohjausryhmä ei onnistunut tehtävässään varmistaa kustannusten hallinta

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) julkaisi tammikuussa 2021 tarkastuskertomuksen Olympiastadionin perusparannuksesta. Tarkastus tehtiin valtionavustuksen myönnön, käytön ja valvonnan näkökulmasta. Tarkastuskertomuksesta välittyy, että hankkeen valvonta on rahoittajien toimesta ollut puutteellista. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti hankkeelle ohjausryhmän ja nimesi ryhmän puheenjohtajan. Ohjausryhmässä olivat edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Helsingin kaupunki, valtiovarainministeriö, Stadion-säätiö ja Senaattikiinteistöt sekä asiantuntijat Museovirastosta ja rakennuttajalta. Ryhmässä Helsingin kaupunkia edustivat aluksi rahoitusjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja, myöhemmin kansliapäällikkö ja rahoitusjohtaja.

Ohjausryhmä toimi vuoden 2018 loppuun asti, minkä jälkeen hankkeelle nimettiin seurantaryhmä. Seurantaryhmän jäseniä ovat asettaneet opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö. Lisäksi ryhmän pysyvänä asiantuntijana toimii Senaatti-kiinteistöjen edustaja. Seurantaryhmässä Helsingin kaupungin edustajina jatkoivat kansliapäällikkö ja rahoitusjohtaja, ja kolmanneksi jäseneksi nimettiin tekninen johtaja.

Ohjausryhmän yhtenä tehtävänä oli ollut varmistaa kustannusten hallinta. VTV:n mukaan ohjausryhmä ei kyennyt asianmukaisesti suoriutumaan tästä tehtävästä. Seurantaryhmän asettamispäätöksessä tehtävänä ei enää ollutkaan varmistaa, vaan seurata, hankkeen taloutta, kustannusarviossa pysymistä ja hankesuunnitelman noudattamista. VTV:n mukaan ohjausryhmän nimen ja tehtävän muutosten taustalla oli osaltaan sen tunnustaminen, ettei ohjausryhmä ollut kyennyt toteuttamaan sille asetettua tehtävää.

VTV:n arvion mukaan ohjausryhmän epäonnistumista selittää muun muassa se, että ryhmällä ei ollut todellista kustannusseurantaan tarvittavaa päätösvaltaa. Siltä osin kuin ohjausryhmä yritti ohjata hanketta pysymään kustannusarviossa, hankkeen projektijohto perusteli,

että säästöt eivät olleet mahdollisia hankkeen etene-  
mistä vaarantamatta. Yksi VTV:n havainnoista olikin, että  
hankkeen käytännön johtamisessa huomattava vastuu  
oli keskittynyt rakennuttajalle. Ohjausryhmän mahdolli-  
suuksia varmistaa kustannusten hallinta heikensi myös  
hankkeen keskeisen urakamallin maksuperuste, jonka  
mukaan niin sanottu kattohinta muuttuu sitä mukaa kun  
lisä- ja muutostöitä hyväksytään. Tämä oli ristiriidassa  
rahoittajien hyväksymän enimmäishintamallin kanssa.

VTV:n mukaan kustannusarviot eivät aina olleet riit-  
tävän kattavia, informatiivisia ja läpinäkyviä, jotta ne  
olisivat tarjonneet asianmukaisen tietopohjan päätök-  
sentekoon. Tiedot hankkeen kustannusarvioiden kehi-  
tyksestä ja kustannuksiin liittyvistä epävarmuuksista  
eivät välittyneet kaikilta osin oikea-aikaisesti ja riittä-  
vässä laajuudessa rahoitusta koskevan päätöksenteon  
pohjaksi.

Pormestari antoi joulukuussa 2020 VTV:lle tarkastus-  
kertomuksesta lausunnon, josta ilmenee, että kaupunki  
ei ole kaikista kertomuksessa tehdyistä tulkinnoista  
samaa mieltä. Lausunnossa muun muassa todetaan,  
että hankkeen kustannuskehitystä ja sen syitä on esi-  
telty säännöllisesti hankkeen ohjaus-/seurantaryhmälle  
ja lisärahoitusneuvottelujen yhteydessä molemmille  
rahoittajaosapuolille. Kaupungin näkemys on, että  
Stadion-säätiö on toimittanut hankkeen rahoituspää-  
töksiä varten tarvittavat tiedot ja tuonut esille hank-  
keen toteuttamiseen liittyviä riskejä ja kustannusvai-  
kutuksia. Lausunnon mukaan hankkeen rahoittajilla on  
siten ollut päätöksentekonsa tueksi yhtäläiset tiedot  
hankkeen toteutuneista ja ennustetuista kustannuk-  
sista riskivarauksineen.

Sekä ohjausryhmässä että seurantaryhmässä kau-  
pungin edustajana toimineen rahoitusjohtajan mukaan  
ohjausryhmä käsitteli kustannusarviossa pysymistä  
lukuisia kertoja, mutta kustannusten hallinta ei käytän-  
nössä ollut mahdollista hankkeelle asetettujen mui-  
den tavoitteiden vuoksi. Esimerkiksi rahoittajien hank-  
keelle asettamien tavoitteiden näköesteettömyydestä  
oli toteuduttava. Merkittäviä säästöjä olisi voitu aikaan-  
saada vain alentamalla vaatimuksia, mutta ohjaus-  
ryhmä ei pitänyt sitä mahdollisena.

### **Toiminta Olympiastadionilla käynnistyi koronarajoitusten katveessa**

Kaupungin talousarviossa 2020 Stadion-säätiön kau-  
punginvaltuustolle raportoitavana tavoitteena oli  
”Olympiastadionin avaaminen ja toiminnan käynnistä-  
minen vaiheittain vuoden 2020 aikana hankkeen val-  
mistumisen aikataulun mukaisesti”. Tavoite toteutui.  
Olympiastadionin avajaisia vietettiin koronapandemian  
vuoksi ilman yleisöä tv-lähetyksen muodossa. Stadion-  
säätiön liiketoiminta käynnistyi vaiheittain elo-loka-  
kuussa 2020 koronarajoitukset huomioon ottaen.

Joulukuussa Olympiastadionin toiminta keskeytyi  
lähes kokonaan koronarajoitusten vuoksi.

Hankkeen yhteydessä stadionille rakennettiin yli 19 000  
brm<sup>2</sup> uudistiloja kaupunkilaisten, tapahtumajärjestäjien  
ja yleisön käyttöön. Hankkeen kokonaislaajuus oli 40  
720 brm<sup>2</sup>, joten uudistilat muodostavat siitä noin puo-  
let. Normaaliolosuhteissa stadionilla on Stadion-sää-  
tiön mukaan merkittävä myönteinen välillinen vaikutus  
kaupungin elinkeinoelämään: vuosittaisiksi aluetalou-  
delliseksi vaikutuksiksi arvioidaan 80 miljoonaa euroa.

### **Johtopäätökset**

Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishank-  
keen kustannukset toteutuivat noin 127 miljoonaa  
euroa suurempina kuin hankesuunnitelmassa arvioitiin.  
Eniten kustannuksia nostivat lisä- ja muutostyöt. Suuri  
vaikutus oli myös sillä, ettei hankesuunnitelman kus-  
tannuksia sidottu tarjoushintaindeksiin. Rakentamisen  
kustannustason nousun osuus kustannusylityksestä oli  
noin 50 miljoonaa euroa.

Lähtökohtaisesti oli epärealistinen oletus, että hanke  
toteutuisi hankesuunnitelman kustannustasossa, kun  
kohde oli ainutlaatuinen, hanke pitkäkestoinen eikä  
kustannuksia sidottu indeksiin. Rahoituksesta päättä-  
välle kaupunginvaltuustolle ei kuitenkaan päätösasia-  
kirjoissa tuotu esiin kustannusarvion epävarmuutta.

Hankkeella oli ohjausryhmä, jonka yhtenä tehtävänä  
oli varmistaa kustannusten hallinta. Sillä ei kuiten-  
kaan ollut kustannusseurantaan tarvittavaa päätösval-  
taa. Lisäksi kustannusten karsiminen olisi edellyttänyt  
hankkeen alkuperäisistä tavoitteista tinkimistä.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

#### **kaupunginhallituksen tulee**

- **varmistaa, että yhteisrahoitteisissa hankkeissa hankkeen ohjauksesta, valvonnasta ja niiden toteuttamiseen liittyvästä toimivallasta sekä varautumisesta kustannustason muutokseen sovitaan yksityiskohtaisesti ennen kuin hankkeen enimmäishinnasta päätetään.**

#### **kaupunkiympäristön toimialan tulee**

- **varmistaa, että kaupunginvaltuuston päätettäväksi tuotavien hankkeiden toteutussuunnitelmat ovat riittävän pitkälle vietyjä ja korkealaatuisia, ja että niistä laaditaan mahdollisimman luotettava kustannusarvio. Lisäksi on varmistettava urakoitsijan sitoutuminen hankkeen kustannustehokkaaseen toteuttamiseen.**

# Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy

An aerial photograph of a modern urban park. A paved walkway with a series of rectangular metal frames runs through a green lawn. In the background, a body of water is visible, with several construction cranes and buildings along the shore. The sky is blue with some clouds. The overall scene is bright and sunny.

# Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy

**?** Onko Helsinki toteuttanut riittävästi maankäytön ja asuntopolitiikan toimenpiteitä asuinalueiden eriytymisen ehkäisemiseksi?

**!** Ei, sillä alueiden eriytyminen ei ole vähentynyt.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko Helsinki toteuttanut riittävästi maankäytön ja asuntopolitiikan toimenpiteitä asuinalueiden eriytymisen ehkäisemiseksi?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunki tehnyt merkittäviä maankäyttöön ja asumiseen liittyviä alueellisia toimenpiteitä, joilla se on pyrkinyt vaikuttamaan alueellisia eroja vähentävästi?
2. Ovatko asuinalueiden väliset erot kaventuneet?

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan väestöryhmien välisen ja alueiden välisen eriytymisen hillitseminen on korkealla kaupungin agendalla, ja kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysvarmistaminen on kasvavan kaupungin tärkeimpiä tavoitteita. Arvioinnissa kuvattiin keskeisimmät maankäytön ja asuntopolitiikan keinot, joilla asuinalueiden eriytymiseen pyritään vaikuttamaan, sekä kokemukset näistä toimenpiteistä. Alueiden eriytymiskehitystä tarkasteltiin tätä kuvaavien mittareiden kehityksen avulla. Aineistona käytettiin haastatteluja ja sähköpostitiedusteluita asuntopolitiikasta, kaavoituksesta, maaomaisuuden kehittämisestä sekä kaupunkitila- ja maisemasuunnittelusta vastaaville tahoille. Lisäksi hyödynnettiin kaupunkistrategian sekä asumisen ja maankäytön toteutusohjelman seuranta-aineistoa ja erilaisia tilastotietoja.

## Alueellisen eriytymisen ehkäisyä on tavoiteltu pitkään

Alueellisella eriytymisellä tarkoitetaan taustoiltaan erilaisten ryhmien epätasaista alueellista sijoittumista kaupunkiseudulla. Käsitteellä voidaan tarkoittaa sekä eriytymistä tuottavia prosesseja että lopputuloksena olevia eroja väestöryhmien alueellisessa sijoittumisessa. Segregaation käsite pitää vahvemmin sisällään

ajatuksen kielteisestä kehityssuunnasta, vaikka on pitkälti päällekkäinen alueellisen eriytymisen käsitteen kanssa.

Asuinalueiden omaleimaisuus on kaupungeille ominainen piirre. Erilaisuus on sinällään myönteistä, mutta eriarvoisuus on syrjivää. Kansainvälisten esimerkkien valossa on todettavissa, että kaikenlainen rakenteellinen eriarvoistuminen murentaa yhteiskuntarauhaa ja lisää epäoikeudenmukaisuuden kokemusta, jolloin rikollisuus ja turvattomuus lisääntyvät.

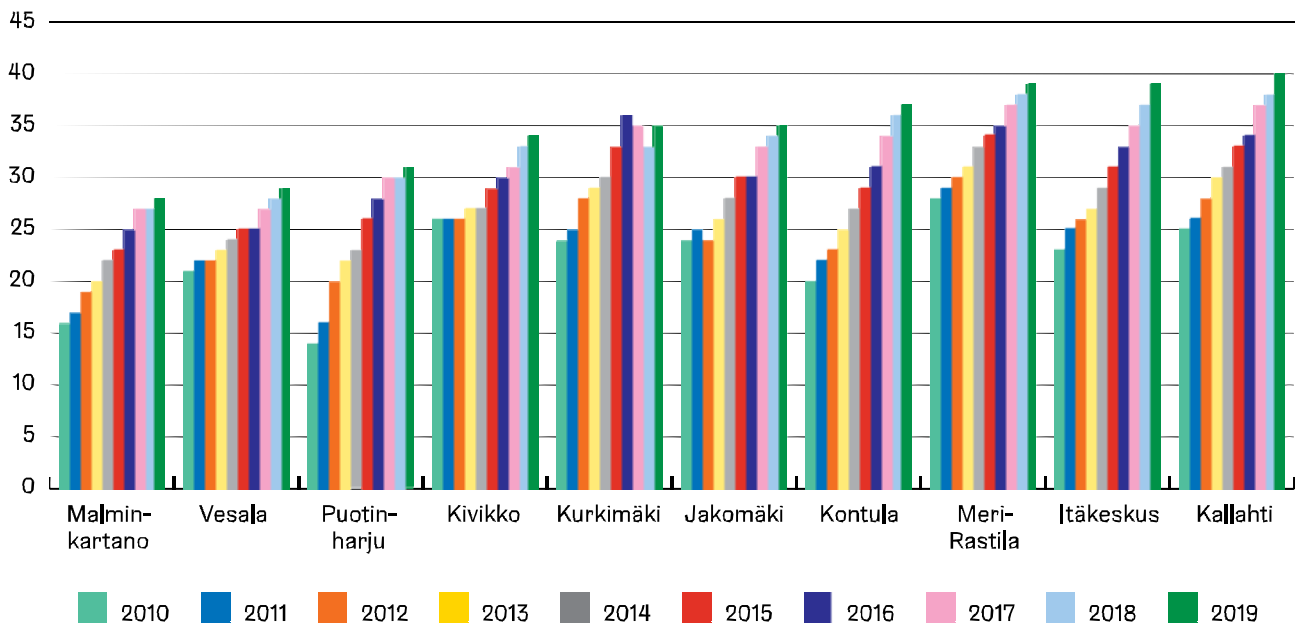
Eri vuosikymmeninä asuntotuotannolle on asetettu erilaisia hallinta- ja rahoitusmuototavoitteita, mutta useimmiten on pyritty huolehtimaan sosioekonomisesti heikompien ryhmien asumistasosta ja välttämään vuokratalokeskittymiä. Niin sanotun alueellisesti sekoitetun hallintamuotorakenteen ansiosta alueiden väliset erot tulo- ja varallisuustasossa eivät ole Helsingissä kasvaneet kansainvälisesti vertaillen kovin voimakkaasti.

## Alueet ovat eriytyneet viime vuosina etnisesti

Kaupunkistrategian 2017–2021 mittareiden tuoreimpien lukujen mukaan alueellinen eriytyminen ei ole kaupungin tasolla kääntynyt laskuun, vaan se on pysynyt samalla tasolla tai hieman kasvanut. Kaupunki seuraa alueiden sosioekonomista kehitystä summaindeksillä, joka koostuu väestön koulutustasosta, tulotasosta ja vieraskielisten määrän kehityksestä. Tulorot alueiden välillä ovat hieman kasvaneet, mutta useat alueet myös ottavat asukkaiden tulotasossa kiinni hyvätuloisten asuinalueita. Työllisyserot eivät ole juurikaan kasvaneet alueiden välillä. Väestön koulutustasossa on suuria alueellisia eroja, mutta erot ovat pysyneet pääosin ennallaan. Viihtyvyyden ja koettu turvallisuus ovat parantuneet lähes kaikilla alueilla. Huono-osaisuusindeksi on koko kaupungin tasolla kehittynyt positiivisesti, mutta aineistoa ei ole saatavilla siitä, miten se on kehittynyt alueellisesti.

Kaupunkistrategian mittareilla alueiden eriytyminen etnisen taustan mukaan on kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2019. Yksittäisten alueiden kohdalla etnisen eriytymisen kasvu on ollut varsin voimakasta. Vieraskielisten osuus vaihtelee alueittain 2–40 prosentin välillä (kuvio 11).

**Kuvio 11. Vieraskielisten osuuden kehitys 2010–2019 alueilla, joilla vieraskielisten osuus on suurin, prosenttia**



## Saavutettavuus ja hyvät palvelut tekevät alueesta houkuttelevan

Edellytyksiä asuinalueiden arvostukselle ja houkuttelevuudelle luovat hyvä saavutettavuus, monipuoliset palvelut, turvallisuus ja rauhallisuus, arkkitehtuurin, yleisten alueiden ja viheralueiden laatu sekä pitkällä tähtäimellä myös alueen maine. Näihin voidaan vaikuttaa julkisen liikenteen ja katu ympäristön kehittämisellä sekä täydennysrakentamisella. Kasvava asukasmäärä turvaa palvelujen kysynnän. Rakennetun ympäristön laatua voidaan varmistaa asemakaavoituksella ja riittäväillä resursseilla rakentamisvaiheessa.

Hyvä saavutettavuus ja riittävä asukasmäärä ovat perusta monipuolisille palveluille. Mitä helpommin asukkaat ja yritykset saavuttavat tarvitsemansa toiminnot, sitä paremmat edellytykset alue tarjoaa monipuoliselle elämälle. Asukasmäärän kasvu luo kysyntää olemassa oleville ja uusille palveluille. Asemansettujen lisärakentaminen auttaa myös liikenteellisten solmukohtien laadullista parantamista, tekee joukkoliikenteen houkuttelevammaksi ja edesauttaa palvelujen kehittymistä keskeisillä sijainneilla.

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan arkkitehtuurin laadusta huolehditaan asemakaavoissa alueesta riippumatta. Edullisten asuntojen alueilla ei kuitenkaan voida asettaa arkkitehtuurille samanlaisia vaatimuksia kuin kaupunginosissa, joissa asunnot ovat kalliita. Helsingin viheralueiden verkosto on hyvä, ja laajoille luontoalueille on kohtuullinen matka.

Kaupungin tavoitteena on myös huolehtia tasalaatuisista julkisista hyvinvointi- ja koulutuspalveluista. Erityisesti kouluilla on suuri merkitys alueen houkuttelevuudelle. Suurin osa lapsiperheiden muutoista tapahtuu ennen kuin lapset tulevat kouluikäisiksi.

## Alueen positiivinen kierre vaatii monipuolisia toimenpiteitä

Alue taantuu helposti, mikäli alueen työpaikkojen toimintaedellytykset heikentyvät tai niitä ei alun alkaen ole. Jos alueelle ei rakenneta uutta, se vähitellen hiljenee, ellei alue houkuta nuoria tai lapsiperheitä. Eriytymiseen vaikuttaa myös liian suurten säänneltyjen asuntotuotantokeskittymien rakentaminen. Alueiden eriytymisen ehkäisy ei ole aina onnistunut. Liiketilöiden ehostus ja palvelujen lisääminen eivät auta, mikäli asukkailla ei ole niihin varaa.

Tärkeimpiä maankäytön ja asuntopolitiikan keinoja ennaltaehkäistä alueellista eriytymistä ovat:

- sekoitettu asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotorakenne ja vahva asuntopolitiikka,
- jatkuva asunto-olojen ja asuntotilanteen seuraaminen ja haasteisiin puuttuminen,
- asukasvalintoihin ja negatiiviseen etniseen eriytymiseen puuttuminen,
- palveluiden tasalaatuisena pitäminen ja
- kaikkien alueiden saavutettavuuteen, viihtyisyyteen ja turvallisuuteen panostaminen.

Kaupunkiympäristön toimialan maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun mukaan olisi myös syytä pohtia ARA-vuokrakeskittymiin kuuluvien talojen muuttamista osittain asumisoikeusasunnoiksi ja valtion korkotuen päätyttyä pohtia yksittäisten talojen peruskorjaamista hitas- tai vapaarahoitteisiksi omistustaloiksi. Esimerkiksi joillain alueilla ARA-asuntojen osuus voi olla sopiva, mutta ne ovat kaikki samassa keskitymässä. ARA-asuntojen muuttaminen toiseen hallintamuotoon voi myös tasapainottaa tuetun asumisen osuutta alueella, jolle ei jostain syystä saada muiden hallintamuotojen täydennysrakentamista.

Uudessa AM-ohjelmassa uutena merkittävänä keinona on Kaupunkiuudistus-toimintamalli. Helsingistä on tunnistettu kaupunkiuudistusalueita, joiden kehittämiseen panostetaan tulevina vuosina. Näitä ovat Malminkartano-Kannelmäki, Malmi ja Mellunkylä. Alueiden hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa tasapainotetaan runsaalla lisärakentamisella, ja samalla luodaan kysyntää monipuolisille palveluille. Alueiden liikenteellinen saavutettavuus halutaan varmistaa. Asemanseutujen ja ostoskeskusten uudistamisella parannetaan viihtyisyyttä ja turvallisuutta sekä nostetaan alueen profiilia. Lisäksi huolehditaan, että alueiden julkiset palvelut ovat hyvätasoisia. Kokonaisten kaupunginosien uudistaminen on pitkä prosessi, joten koko kaupungin tasolla näkyviä tuloksia eriytymiskehityksessä saadaan todennäköisesti odottaa useita vuosia.

## **Yleiskaava luo hyvät edellytykset kaupunginosien kehittämiseen**

Vuonna 2018 voimaan tullut yleiskaava antaa mahdollisuudet asuinalueiden kehittämiseen. Verkostomainen raideliikenne parantaa alueiden saavutettavuutta, ja kaupunginosien tiivistäminen luo edellytykset AM-ohjelman mukaiselle hallinta- ja rahoitusmuotojakauman korjaamiselle ja lisärakentamiselle. Vihdintien, Tuusulanväylän ja Viikin-Malmin raitiotiet ovat suunnitteluvaiheessa. Myös Vantaan raitiotiehankkeen toteutumisen myötä Itä-Helsingin saavutettavuus Mellunmäestä Tikkurilaan ja Helsinki-Vantaan lentoasemalle paranee. Lukuisat raidehankkeet antavat hyvät mahdollisuudet kaupunginosien täydennysrakentamiseen. Näin voidaan samalla korjata asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotojakauman vinoumia sekä luoda kysyntää alueen palveluille.

Asemakaavoituksella ohjataan rakentamista. Sillä tuetaan monipuolista kaupunki- ja palvelurakennetta esimerkiksi sekoittamalla eri toimintoja ja ohjaamalla täydennysrakentamista. Tontinluovutuksella voidaan osaltaan varmistaa alueiden riittävä vetovoimaisuus ja mahdollistaa toteutuksen korkeatasoisuus sekä riittävien ja laadukkaiden palveluiden rakentuminen alueelle.

## **Sekavat omistussuhteet hankaloittavat asemanseutujen ja ostoskeskusten kehittämistä**

Asemanseutujen kehittäminen on erittäin tärkeää, koska ne toimivat alueiden käyntikortteina. Tavoitteena on vähentää asemanseutujen epäsiisteyttä ja turvattuutta ja lisätä alueiden fyysisen ympäristön vetovoimaa. Lähijunaliikenteen asemaympäristöjen kehittäminen edellyttää yhteistyötä valtion toimijoiden kanssa sekä valmiutta rahoittaa asemien kunnostusta. Asemaympäristöistä hankalimpia ovat lähijunaliikenteen asemat. Asemien omistussuhteet ovat sekavat, ja vastuutaho saattaa vaihtua muutaman metrin välein. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun mukaan asemanseutujen kehittäminen valtion toimijoiden kanssa on käynnissä Käpylän ja Puistolän välillä. Tavoitteena on saada sovitettua yhteen suunnittelu, korjaaminen, uudistaminen ja ylläpito. Ostoskeskuksissa puolestaan on kyse suuresta joukosta eri kokoisia omistajia, yrittäjiä ja muita toimijoita, joita on vaikea koota ja saada sitoutumaan yhteiseen kehittämiseen.

## **Myllypuro on onnistunut esimerkki eriytymisen ehkäisystä**

Yksittäisillä alueilla negatiivinen eriytymiskehitys on saatu pysäytettyä kaupungin toteuttamalla merkittävillä maankäytön toimenpiteillä. Arvioinnin perusteella Myllypuron kehitys on kääntynyt useilla mittareilla selkeästi positiiviseen suuntaan, ja varovaisesti arvioiden myös Maunulassa kehitys näyttää kääntyneen. Myllypuroa ja Maunulaa verrattiin niiden lähellä sijaitseviin samankaltaisiin Kontulaan ja Pohjois-Haagaan, joissa kaupunki ei ole toteuttanut vastaavia toimenpiteitä. Arvioinnin perusteella kehitys ei ole vertailualueilla ollut yhtä positiivista kuin Myllypurossa ja Maunulassa.

Myllypuron uudistaminen on paras esimerkki kaupunginosan kehittämisestä kokonaisuutena. Aluetta on kehitetty kaupungin eri tahojen yhteistyönä jo pitkään. Kaupunginosaa täydennysrakennettiin, ja asukasluku kasvoi merkittävästi. Lisäksi tehtiin julkisia ja yksityisiä investointeja, kuten Metropolia-kampus ja täysin uudistettu ostoskeskus. Metroasema peruskorjattiin. Myllypuron täydennysrakentamisen yhteydessä myös yleisiä alueita kunnostettiin. Uudistukset ovat nostaneet kaupunginosan profiilia, ja esimerkiksi uutisointi Myllypurosta on muuttunut tutkitusti positiivisemmaksi.

## **Koronapandemian vaikutukset asuinalueiden eriytymisen ehkäisyyn**

Arviointi kohdistui asunto- ja maankäyttöpoliittisiin toimenpiteisiin pitkällä aikavälillä. Koronapandemialla ei ole ollut vaikutusta aiheeseen.

## Johtopäätökset

Helsinki ei ole toteuttanut riittävästi maankäytön ja asuntopolitiikan toimenpiteitä, jotta asuinalueiden eriytyminen olisi vähentynyt. Kaupunkistrategian 2017–2021 mittareiden tuoreimpien lukujen mukaan kaupungin tasolla alueellinen eriytyminen ei ole kääntynyt laskuun, vaan se on pysynyt samalla tasolla tai hivenen kasvanut. Pienituloisuus, työttömyys ja alhainen koulutustaso kasautuvat samoille alueille. Erityisesti etninen eriytyminen on kasvanut viime vuosina. Huono-osaisuusindeksi on kaupunkitasolla kehittynyt positiivisesti, mutta alueellisesta kehityksestä ei ole saatavilla tietoa. Turvallisuuden ja viihtyisyyden kokemus on parantunut lähes kaikkialla kaupungissa.

Yksittäisillä alueilla negatiivinen eriytymiskehitys on kuitenkin saatu pysäytettyä kaupungin toteuttamalla merkittävillä maankäytön toimenpiteillä. Myllypuroa voidaan pitää merkittävimpänä esimerkkinä onnistuneesta eriytymiskehityksen pysäyttämisestä. Aluetta on kehitetty kaupungin eri tahojen yhteistyönä jo pitkään, ja alueelle on ohjattu investointeja. Muun muassa alueen ostoskeskus uudistettiin täydellisesti, mikä muiden investointien ohella kohensi koko alueen profiilia. Runsas täydennysrakentaminen on mahdollistanut asukasmäärän kasvun, ja alueen sosioekonominen rakenne on kehittynyt tasapainoiseen suuntaan.

Vuonna 2018 voimaan tullut yleiskaava antaa mahdollisuudet kaupungin kehittämiseen. Verkostomainen raideliikenne parantaa alueiden saavutettavuutta ja kaupunginosien tiivistäminen luo edellytykset hallinta- ja rahoitusmuotojakauman korjaamiselle ja lisärakentamiselle. Saavutettavuuden parantuminen ja asukasmäärän lisääminen ovat perusta monipuolisille palveluille. Mitä helpommin asukkaat ja yritykset saavuttavat tarvitsemansa toiminnot, sitä paremmat edellytykset alue tarjoaa monipuoliselle elämälle.

Uusin kehittämisen muoto on kaupunki uudistusmalli, jossa Malmin, Kannelmäen-Malminkartanon ja Melunmäen alueita on tarkoitus kehittää kokonaisuutena. Alueiden hallinta- ja rahoitusmuotojakaamaa tasapainotetaan runsaalla lisärakentamisella ja samalla luodaan kysyntää monipuolisille palveluille. Alueiden liikenteellinen saavutettavuus varmistetaan. Asemaseutujen ja ostoskeskusten uudistamisella nostetaan alueiden profiilia. Lähijunaliikenteen asemien kehittämistä vaikeuttavat kuitenkin kaupungin ja valtion eri toimijoiden monimutkaiset vastuurajat. Ostoskeskusten uudistamista vaikeuttaa se, että omistajia ja toimijoita on erittäin paljon.

Raide-Jokeri ja muut suunnitellut pikaraitiotiehankkeet antavat hyvät mahdollisuudet myös useiden muiden kaupunginosien kehittämiseen ja lisärakentamiseen. Kokonaisten kaupunginosien uudistaminen on pitkä prosessi, joten koko kaupungin tasolla näkyviä tuloksia eriytymiskehityksessä saadaan todennäköisesti vielä odottaa useita vuosia. Kokonaisten kaupunginosien uudistamisen lisäksi tarvitaan myös pienemmän mitta-kaavan keinoja muun muassa liian suurten tuetun asumisen keskittymien estämiseksi. Yksi vaihtoehto tähän on yksittäisten ARA-vuokralojen muuttaminen asumisoikeustaloiksi tai vapaarahoitteisiksi omistustaloiksi.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- kokeilla merkittävimpiin ARA-vuokra-keskittymiin kuuluvien yksittäisten talojen muuttamista asumisoikeustaloiksi ja valtion korkotuen päätyttyä harkita yksittäisten talojen peruskorjaamista omistustaloiksi, jotta asuntojen hallintamuotojakauma vastaisi asumisen ja maankäytön toteutusohjelman tavoitteita kaikilla alueilla.
- hyödyntää raidehankkeiden myötä parantuvaa alueiden saavutettavuutta täydennysrakentamalla ja palveluita kehittämällä.

### kaupunkiympäristön toimialan tulee

- määritellä selkeät vastuut ja menettelytavat lähijunaliikenteen asemaseutujen ja ostoskeskusten yhteiselle hallinnoinnille varsinkin tilanteissa, joissa eri tahojen omistus hankaloittaa kehittämistä.





# Positiivisen diskriminaation määrärahan vaikutukset peruskouluissa



Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella pystytty tasaamaan alueellisia eroja lasten ja nuorten koulunkäynnissä?



Kyllä, määrärahoilla toteutettuja toimenpiteitä pidetään vaikuttavina ja niiden koetaan vähentävän lasten ja nuorten koulunkäyntiin liittyviä alueellisia eroja.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella saavutettu sille asetettuja tavoitteita peruskouluissa?

## Osakysymykset:

1. Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella onnistuttu luomaan palveluja, joilla tarjotaan alueellisesti tasa-arvoiset oppimisen edellytykset?
2. Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella onnistuttu kouluissa vähentämään alueellisia eroja lasten ja nuorten hyvinvoinnissa koulunkäyntiin liittyen?

Arvioinnissa käsiteltiin myös määrärahojen jakopuolustajien tarkoituksenmukaisuutta. Arviointiaineistona käytettiin aiheesta tehtyjä tutkimuksia, selvityksiä ja tilastotietoja sekä tarkastusviraston vuonna 2018 perusopetuksen rehtoreille tekemää kyselyä. Lisäksi haastateltiin perusopetuksen johtoa ja saatiin kommentteja ruotsinkielisen linjan perusopetuksesta vastaavilta henkilöiltä.

Helsinki on strategioillaan pitkään tavoitellut alueiden välisen eriytymisen ehkäisyä ja kaupunginosien välisen hyvinvointierojen kaventamista. Tutkimustieto osoittaa, että alueen taustamuuttujilla, kuten koulutus- ja tulotasolla ja vieraskielisten osuudella, on yhteys koululaisten oppimistuloksiin. Peruskouluille on jaettu positiivisen diskriminaation määrärahaa vuodesta 1999 alkaen.

## PD-määrärahan jako kouluille perustuu neljään indikaattoriin

Vuonna 2020 positiivisen diskriminaation määrärahoja kouluille jaettiin yhteensä 2,53 miljoonaa euroa. Määrärahojen osuus on noin prosentin verran perusopetuksen koko budjettirahoituksesta. Määrärahojen jakautuminen vuonna 2020 on esitetty taulukossa 8. Tutkimustietojen mukaan oppimistuloksiin vaikuttavat alueen taustamuuttajat. Niitä on käytetty määrärahojen laskentamallin muodostamisessa. Nämä neljä taustamuuttujaa eli indikaattoria ovat:

1. heikko koulutustaso eli ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten osuus oppilaaksiottoalueella,
2. keskimääräinen vuositulo asukasta kohden oppilaaksiottoalueella,
3. vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus koulussa ja
4. koulun asema oppilaiden kouluvalinnoissa eli koulun oppilastase. Tällä tarkoitetaan muilta alueilta kouluun tulevien oppilaiden prosenttiosuuden ja koulun alueelta muualle lähtevien oppilaiden prosenttiosuuden erotusta.

Kaksi viimeistä indikaattoria eivät koske ruotsinkielisiä kouluja, koska niitä on vähän ja niiden oppilaaksiottoalueet poikkeavat suomenkielisten koulujen oppilaaksiottoalueista. Vieraskielisten osuutta käytetään tosin sovelletusti määrärahojen jakamisessa myös ruotsinkielisille kouluille. Laskentamallissa positiivisen diskriminaation rahoituksen jakoindeksi tehdään sekä suomen- että ruotsinkielisissä peruskouluissa erikseen ala- ja yläasteille.

## Koulujen rahoitus on monikanavaista

Itä-Helsingin koulut ovat saaneet PD-rahoituksesta suurimman osuuden, syyskuuhun 2020 mennessä budjetoitu summa on ollut 1,7 miljoonaa euroa. Koillisen alueen koulut (0,8 miljoonaa euroa) ja länsi-pohjoisen alueen koulut (0,6 miljoonaa euroa) seuraavaksi eniten. Kaakon alueella koulujen määrärahat olivat noin 2 miljoonaa ja etelä-keskisen alueen koulujen 0,1 miljoonaa euroa. Lisäksi maahanmuuttajataustaisista oppilaista myönnetään niin sanottua reppurahaa (noin 40 000–145 000 euroa per oppilaaksiottoalue).

**Taulukko 8. Perusopetuksen positiivisen diskriminaation rahoitus 2020, tuhatta euroa**

|   | Toteutunut<br>pd- määräraha | Reppuraha<br>maahanmuut-<br>tajataustaisesta<br>oppilaasta (noin<br>25 € tai 45 €) | OKM:n määräraha<br>alueellisen<br>tasa-arvon<br>parantamiseen | Alueen<br>rahoitus yhteensä |
|---|-----------------------------|--|---|-----------------------------|
| Idän koulut (Alue 1)                            | 1 573                       | 145  | 566   | 2 284                       |
| Koillisen koulut (Alue 2)                       | 632                         | 84   | 480   | 1 196                       |
| Länsi-pohjoisen koulut (Alue 3)                 | 603                         | 73   | 542   | 1 218                       |
| Etelä-keskisen koulut (Alue 4)                  | 153                         | 49   | 616   | 818                         |
| Kaakon koulut (Alue 5)                          | 209                         | 42   | 279   | 530                         |
| Oppilashuollon palvelut                         | 227                         |  |   | 227                         |
| <b>Suomenkielinen perusopetus<br/>yhteensä</b>  | <b>3 170</b>                | <b>392</b>   | <b>2 484</b>  | <b>6 046</b>                |
| <b>Ruotsinkielinen perusopetus<br/>yhteensä</b> | <b>447</b>                  |  | <b>232</b>  | <b>679</b>                  |

Koulut ovat eri vuosina saaneet myös budjetin ulkopuolista rahoitusta muun muassa erilaisten ohjelmien kautta. Kouluille budjetoituja määrärahoja tasaavat opetus- ja kulttuuriministeriön alueellisen tasa-arvon parantamiseen myönnetty määrärahat. Esimerkiksi vuonna 2020 opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen esi- ja perusopetuksessa 2,7 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupunginhallitus on myöntänyt eri vuosina lisärahoitusta strategisten tavoitteiden edistämiseen. Vuonna 2020 kaupunginhallitus myönsi erityistä tukea tarvitsevien oppijoiden tukemiseen 1,1 miljoonaa euroa.

Vuonna 2020 Helsingin kaupunki sai opetus- ja kulttuuriministeriöltä valtionavustuksena koronapandemian vuoksi tukea, josta seitsemän miljoonaa euroa kohdistettiin esi- ja perusopetukseen. Tukirahaa on käytetty lisähenkilökunnan palkkaamiseen, samanaikaisopetukseen, opinto-ohjaukseen sekä tukiopetukseen.

Lisämäärärahoja käytetään samoihin kohteisiin kuin positiivisen diskriminaation määrärahojakin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan rahoituslähteiden moninaisuus ja rahoituksen eriaikaisuus vaikeuttavat systemaattista ja pitkäjänteistä taloussuunnittelua sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia.

### Lisähenkilöstön saaminen on merkittävin PD-rahoituksen vaikutus

Peruskouluista noin 40 prosenttia sai määrärahaa. Kouluilla määräraha käytetään opettajien ja koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen. Määrärahaa on myös käytetty opintomatkoihin, materiaalin hankintaan ja erilaisten vierailujen järjestämiseen. Määrärahan käytöstä koulutasolla päättää rehtori.

Tarkastusviraston vuonna 2018 rehtoreille tekemän kyselyn vastauksissa korostuivat lisähenkilöstön palkkauksella saadut myönteiset vaikutukset. Vaikutuksia

olivat esimerkiksi opetusryhmien pieneneminen, joustavat opetusryhmittelyt, mahdollisuus kohdata oppilaita rauhassa ja tarjota heille enemmän apua ja tukea. Lisäresursseilla on ollut mahdollista huomioida paremmin oppilaiden yksilölliset tarpeet ja kohdentaa opetusta. Toinen asia, joka tuli esille monessa vastauksessa, oli erilaisten kulttuurielämysten positiiviset vaikutukset oppilaisiin. Tapahtumat ja elämykset ovat lisänneet oppilaiden sosiaalista pääomaa, innostaneet uusiin harrastuksiin ja tarjonneet kokemuksia, joihin oppilaiden huoltajilla ei olisi varaa. Kolmas asia, joka korostui rehtoreiden vastauksissa, oli opetus- ja muun materiaalin hankinta. Uusien materiaalihankintojen avulla koulujen opetusmateriaalien koetaan vastaavan paremmin oppilaiden vaatimuksia ja tarpeita, ja monipuolinen opetusmateriaali on tuonut lisäresursseja luokkiin. Eriyttävän materiaalin avulla oppiminen on voinut tehostua. Perusopetuksen johto on rehtoreiden kanssa samaa mieltä määrärahan myönteisistä vaikutuksista.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on vuonna 2017 tutkinut positiivisen diskriminaation määrärahojen vaikutuksia helsinkiläisissä kouluissa. Tutkimuksen perusteella määrärahoilla on ollut merkittävä vaikutus erityisesti heikommin suoriutuvien syntyperäisten suomalaisten oppilaiden, lähinnä poikien, sekä ulkomaa-laistaustaisten oppilaiden jatkamiseen toisen asteen koulutukseen.

Perusopetuksen johtaja ja aluepäälliköt määrittelevät määrärahan jakokriteerit kouluille sekä seuraavat määrärahan käyttöä ja niillä saatuja tuloksia. Haastateltujen mukaan koulut ovat käyttäneet määrärahoja tarkoituksenmukaisesti. Määrärahoilla toteutetuilla toimenpiteillä on vaikutusta oppilaiden hyvinvointieroihin. Positiivisen diskriminaation määräraha on keskeisin perusopetuksen alueellista tasa-arvoa lisäävä määräraha. Rahoitus lisää alueiden vetovoimaa, määrärahalla on pitkät perinteet ja se on aluepäälliköiden mukaan ennakoitavissa. Yli kaksi vuosikymmentä voimassa ollut

määrärahojen jakaminen alueittain kouluille, joilla oppilaiden tuen tarve on suurinta, on antanut mahdollisuuden tarjota oppilaille sellaisia palveluita, jotka turvaavat tasa-arvoisia oppimisen edellytyksiä.

Vuonna 2020 pieni osa PD-määrärahasta jaettiin ensimmäistä kertaa myös perusopetusalueelle eikä vain yksittäisille kouluille. Alueellisesti jaettu määräraha on helpottanut niiden koulujen tilannetta, jotka eivät saa kovin paljoa PD-määrärahaa. Vuonna 2020 jaetulla alueellisella määrärahalla on voitu palkata esimerkiksi usean koulun yhteinen työntekijä.

### **PD-määrärahojen jakoperusteita pidetään oikeasuuntaisina**

Jakoperusteet positiivisen diskriminaation määrärahalle perustuvat alun perin vuonna 2009 luotuun malliin. Jakoperusteita on sittemmin päivitetty noin kolmen vuoden välein, viimeksi vuonna 2016. Tuolloin vieraskielisten oppilaiden osuuden havaittiin selittävän koulun oppimistuloksia parhaiten. Määrärahojen laskentaa tarkastellaan jälleen vuonna 2021.

Perusopetuksen johdon mukaan määrärahoilla toteutettuja toimenpiteitä pidetään vaikuttavina ja niiden koetaan vähentävän lasten ja nuorten koulunkäyntiin liittyviä alueellisia eroja. PD-määräraha nähdään välttämättömäksi erityisesti kouluissa, joissa on paljon vieraskielisiä oppilaita. Näissä kouluissa määrärahan tuomaa lisäresurssia pidetään selviämisen elinehtona.

Rehtoreiden ja perusopetuksen johdon mielestä määrärahan nykyiset jakoperusteet ovat oikeasuuntaisia, joskin kriteerien päivittämisen tarve on tiedostettu. Jakoperusteisiin liittyvissä keskusteluissa on pohdittu taustamuuttujien täsmentämistä ja sitä, tulisiko myös PD-määräraha jakaa oppilaskohtaisesti. Tarpeita määrärahan lisäämiselle ei kuitenkaan ole nähty, sillä tärkeämpänä pidettiin pysyvän perusrahoituksen turvaamista ja sitä, että toimintaa voidaan suunnitella pitkällä aikajänteellä.

Positiivisen erityiskohtelun merkitystä pohditaan myös kansallisella tasolla. Opetusministeriö asetti Oikeusoppia -ohjelmassa 13.5.2020 työryhmän valmistelemaan koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Vuoden 2021 alussa julkaistiin selvitys Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Selvityksessä suositellaan kansallisen rahoitusmallin kehittämistä myönteisen erityiskohtelun resursointiin.

### **Koronapandemian vaikutukset positiivisen diskriminaation määrärahojen jakamiseen**

Vuonna 2020 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi valtionavustuksena koronapandemian vuoksi tukea, josta seitsemän miljoonaa euroa kohdistettiin esi- ja perusopetukseen. Rahoitusta on käytetty samankaltaisiin kohteisiin kuin PD-rahoitusta. Arviointi kohdistui pääosin koronapandemiaa edeltävään aikaan ja määrärahojen määräytymisperusteisiin.

### **Johtopäätökset**

Myönteisen erityiskohtelun rahoituksella on tavoitteen mukaisesti tasoitettu kaupunkirakenteesta johtuvia alueellisia hyvinvointieroja peruskouluissa. Sillä on onnistuttu luomaan palveluja tukemaan alueellisesti tasa-arvoisia oppimisen edellytyksiä. Tutkimustieto aiheesta osoittaa, että PD-määräraha vaikuttaa positiivisesti kantasuomalaisien poikien ja maahanmuuttajien hakeutumiseen toisen asteen koulutukseen. Määrärahojen voidaan tulkita vaikuttavan positiivisesti myös koulunkäyntiin ja opiskeluhalukkuuteen ja tätä kautta erojen tasaantumiseen muuhun väestöön verrattuna.

Keskeisin ja vaikuttavin määrärahalla aikaansaatu toimenpide on lisähenkilöstön palkkaaminen, mutta tärkeinä pidetään myös kulttuurielämysten tarjoamista ja materiaalihankintoja. Kouluille jaettavan määrärahan lisäksi perusopetusalueelle jaettu PD-määräraha helpottaa rahoituksen koordinoitua ja parantaa koulujen mahdollisuuksia koordinoita resursseja. Perusopetuksen rehtorit ja johto pitävät positiivisen diskriminaation määrärahaa tärkeänä ja sen jakoperusteita oikeasuuntaisina.

Haasteena on kokonaisrahoituksen koordinoitua, sillä kouluilla on eri vuosina käytettävään myös opetus- ja kulttuuriministeriön hankerahoitusta, jota myönnetään ainakin osin samoihin tarkoituksiin kuin PD-rahoitusta. Opetusministeriön koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia valmistelevalle työryhmälle selvitykset ovat vielä kesken. Helsinki joutuu tekemään omia päätöksiään ennen kansallisia linjauksia, sillä jakoperusteiden tarkastelu tehdään vuonna 2021.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

**kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee**

- **jatkaa positiivisen diskriminaation määrärahojen jakamista myös perusopetusalueille.**



# Mukana-ohjelma ja Me-koulukehittäminen syrjäytymisen ehkäisemiseksi peruskouluissa

**?** Onko peruskouluissa toteutettu Mukana-ohjelman ja Me-koulukehittämisen mukaisia lasten ja nuorten eriarvoisuutta vähentäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä?

**!** Toimenpiteitä on pääosin edistetty, ja osasta on myös erittäin hyviä tuloksia. Toimenpiteiden jatkuvuus edellyttää resursseja, kuten kouluvalmentajia.

## Arvioinnin pääkysymykset:

Onko Mukana-ohjelman toimenpiteitä toteutettu peruskouluissa?

Onko Me-kouluissa toteutettu hankkeen tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä?

## Osakysymykset:

1. Onko perusopetuksessa laadittu inklusiivisen koulun malli?
2. Onko Minun silmin, Sinun silmin -koulutus muodostunut osaksi koulujen vuosittaista toimintaa?
3. Onko kouluihin kehitetty poissaoloihin puuttumisen prosessi?
4. Onko kehitetty toimintatapoja erityisesti poikien ja maahanmuuttajataustaisten lukemisen lisäämiselle?
5. Onko Me-koulujen työympäristöä kehitetty tavoitteiden mukaisesti?
6. Onko Me-koulujen ammattilaisten työskentelyä kehitetty tavoitteiden mukaisesti?
7. Ovatko kullekin Me-koululle asetetut tavoitteet toteutuneet?
8. Onko Me-koulujen oppilaiden hyvinvointi lisääntynyt?

Helsingin kaupunkistrategiassa 2017–2021 todetaan, että Helsinki käynnistää laajan ja kokonaisvaltaisen hankkeen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Kaupunkistrategian tavoitteisiin pyritään vastamaan Mukana-ohjelman avulla, joka on eriarvoisuuden vähentämisen sekä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kaupunkistrategijahanke vuosina 2017–2021. Tämä arviointi rajattiin koskemaan tiettyjä peruskouluja koskevia toimenpiteitä, jotka olivat:

- inklusiivisen varhaiskasvatuksen ja koulun kehittäminen,
- Minun silmin, Sinun silmin -koulutukset,
- koulupoissaoloihin puuttuminen ja koulukeskeytysten ennaltaehkäisy,
- Me-koulukehittäminen ja
- lukemisen lisääminen.

Alun perin Me-säätiön kanssa toteutettu Me-kouluhanke on osa Mukana-ohjelmaa. Kehittämistoiminnan tarkoituksena on tuottaa kokonaisvaltaisen huolenpidon malli, jossa ovat mukana oppilas, hänen vanhempansa, lähipiiri ja koko kouluyhteisö. Me-kouluhankkeen toimenpiteitä toteutettiin Mellunmäessä toimivalla Laakavuoren ala-asteella, Kannelmäen peruskoulussa ja Malmin peruskoulussa. Kehittämistä varten jokaiseen kouluun palkattiin hankerahoituksella Me-koulukehittäjä.

Arviointiaineistona olivat Mukana-ohjelmasta vastavien ja Me-koulukehittäjien haastattelut, vastaukset tietopyyntöihin sekä Me-koulujen työntekijöille suunnattu kysely. Aineistoa saatiin myös tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan käynneillä toimialoille. Muuna materiaalina käytettiin hankkeista tehtyä seurantaa ja tilastotietoja.

## Mukana-ohjelman toimenpiteitä on pääosin toteutettu

Kaikille sopivan koulun, eli inklusiivisen toimintamallin, kehittämistoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin päästiin suurilta osin, vaikka koronapandemian vuoksi kaikkia toimenpiteitä ei ole voitu edistää täysipainoisesti. Tavoitteena oli luoda inklusiivisen koulun malli, joka voidaan ottaa käyttöön muilla kouluilla. Tarkoitus oli kasvattaa erityisen tuen oppilaiden osuutta lähikoulussa. Tavoite toteutui, sillä vuonna 2020 se oli 75 prosenttia, kun vuonna 2017 osuus oli 66 prosenttia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on kehitetty sähköistä pedagogisen tietojohdantamisen työkalua. Oppilaitosten johto voi työkalun avulla seurata muun muassa poissaoloja koulu- ja luokkatasoisesti siten, että he näkevät myös toimenpiteet poissaoloihin puuttumiseksi. Käyttöliittymä tätä varten kehitettiin syksyllä

2020. Kolme pilottikoulua testaa liittymää. Testauksen jälkeen työkalu on tarkoitus ottaa käyttöön kaikissa kouluissa.

Poikien ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten lukemisen lisäämiseksi on käynnistynyt parin vuoden sisällä useita peruskoulujen ja kirjastopalvelujen yhteisiä hankkeita, muun muassa Opetushallituksen ja kansallisen Lukukeskuksen kanssa.

Minun silmin, Sinun silmin -koulutuksessa nuoret saavat työkaluja moniulotteisen maailmankuvan rakentamiseen ja käyttäytymismallien muuttamiseen. Tavoitteena oli koulutusten jalkauttaminen kaikkiin kouluihin, mutta resurssihaasteiden ja jossain määrin myös koronapandemian vuoksi asiassa ei ole edetty.

Toimenpiteiden toteutumista on kuvattu taulukossa 9.

### Taulukko 9. Mukana-ohjelman eräiden toimenpiteiden toteutuminen peruskouluissa

| Toimenpide  | Toimenpiteen toteutuminen   |
|---|---|
| Inklusiivisen koulun mallin kehittäminen<br>Kaikille sopiva varhaiskasvatus ja perusopetus -hankkeessa    | Kehittämistoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin päästiin suurilta osin. Erityisen tuen oppilaiden lähikouluaste on kasvanut.                                     |
| Minun silmin, Sinun silmin -koulutus osaksi koulujen vuosittaista toimintaa                               | Koulutusta ei ole saatu kaikkiin kouluihin pysyväksi tavoitteen mukaisesti.   |
| Poissaoloihin puuttumisen prosessin kehittäminen ja koulukeskeytysten ennaltaehkäisy                      | Toimenpide on toteutunut. Koulujen käyttöön luotiin alkusyksystä 2020 käyttöliittymä, johon kirjataan poissaolot ja toimenpiteet, joita voidaan jatkossa seurata. |
| Erityisesti poikien ja maahanmuuttajataustaisten lasten lukemisen lisäämisen toimintatapojen kehittäminen | Lukemisen edistämiseksi on toteutettu runsaasti erilaisia hankkeita yhteistyössä muun muassa kirjastopalvelujen kanssa.   |

## Me-koulukehittämisen hyviä toimintamalleja levitetään muihin kouluihin

Me-kouluissa tunne- ja vuorovaikutustaitotunnit ovat olleet yksi merkittävimmistä toimenpiteistä. Erityisesti Laakavuoressa koulussa, jossa tunne- ja vuorovaikutustaitojen opetus on ollut järjestelmällistä, on saatu hyviä tuloksia. Laakavuoressa on myös edistetty runsaasti kodin ja koulun välistä yhteistyötä oppilaiden ja vanhempien yhteisillä tapahtumilla. Tunne- ja vuorovaikutustaitojen opetusta laajennetaan vuonna 2021 Malmin peruskoulussa ja käynnistetään Kannelmäen peruskoulussa. Opetuksen laajentamista myös muille kouluille pohditaan.

Malmilla peruskoulussa on panostettu turvallisen aikuisen kohtaamiseen muun muassa verkostoitumisella ja nuorten pienryhmätoiminnalla. Erityisen onnistuneena on pidetty pienryhmätoimintaa, jossa on ollut mukana ulkopuolinen kokemusasiantuntija. Kannelmäen peruskoulussa yksi keskeisistä tavoitteista oli löytää lapset ja nuoret, jotka ovat jääneet ilman harrastusta, ja löytää

heille mielekästä tekemistä oppilaslähtöisesti. Tässä varsinkin vertaisvalmennus koettiin toimivana mallina.

Tarkastuslautakunnan Me-koulujen henkilöstölle tehdään kyselyyn vastanneista 45 prosenttia oli sitä mieltä, että koulun ammattilaisten työote on kahden viime vuoden aikana muuttunut siten, että lapsen tai nuoren huolitilanteeseen puututaan aiempaa herkemmin. Lähes yhtä suuri osa vastaajista ei osannut sanoa, onko tilanne muuttunut. Me-koulukehittäjien ja kouluvalmentajien roolit ovat olleet merkittäviä kohtaavan työn toteuttamisessa.

Me-kouluhankkeelle alun perin asetetut tavoitteet muuttuivat hankkeen aikana. Esimerkiksi Malmin Me-kouluhankkeen tavoitteita muutettiin merkittävästi käynnistymisvaikeuksien ja kouluhenkilökunnan vaihtuvuuden takia. Aineiston perusteella Me-kouluhankkeen useimmat toimenpiteet ovat kuitenkin tuottaneet hyviä tuloksia kaikissa Me-kouluissa. Osa kouluissa liikkeelle lähteneestä toiminnasta perustuu koulujen aikaisempaan kehittämiseen, joten on vaikea sanoa,

johtuvatko jonkin toimintamallin hyvät tulokset pelkästään Me-koulukehittämisestä. Arviointiajankohdan mennessä hyviä tuloksia on saavutettu kaikissa kolmessa Me-koulussa, mutta etenkin Laakavuoressa ja Kannelmässä. Malmilla on puolestaan saatu nuo-

ria sitoutumaan koulunkäyntiin pienryhmätoiminnalla. Toiminnassa on voitu hyödyntää alueen vahvaa verkostoyhteistyötä. Toimenpiteiden toteutumista on kuvattu taulukossa 10.

**Taulukko 10. Me-kouluhankkeen toimenpiteiden toteutuminen Me-kouluissa**

| Toimenpide   | Toimenpiteen toteutuminen   |
|--|---|
| Me-koulujen työympäristön kehittäminen tavoitteiden mukaisesti               | Erityisesti tunne- ja vuorovaikutustaitojen opetus, mutta myös kohdennettu toiminta ja oppilaslähtöisyys, ovat parantaneet tilannetta, mutta työympäristön ei vielä koeta rauhoittuneen kouluissa.  |
| Me-koulujen ammattilaisten työskentelyn kehittäminen tavoitteiden mukaisesti | Kohtaava työote, sitoutuminen ja yhdessä tekeminen, dialogisuus, moniammatillisuus ja verkostoituminen ovat kehittyneet erityisesti Me-koulukehittäjien ja kouluvalmentajien työpanoksen ja rehtoreiden sitoutumisen ansiosta. Kiire päätyössä eli opettamisessa vaikeuttaa opettajien osallistumista kehittämiseen. Malmin peruskoulussa oli käynnistysvaikeuksia. |
| Kullekin Me-koululle asetettujen omien tavoitteiden toteutuminen             | Alkuperäiset tavoitteet muuttuivat hankkeen aikana, joten systemaattista seuranta koulujen tavoitteista ei voitu tehdä. Tavoitteiden arvioidaan toteutuneen Laakavuoren ja Kannelmän kouluissa.   |
| Me-koulujen oppilaiden hyvinvoinnin paraneminen                              | Positiiviset Wilma-merkinnät ovat lisääntyneet. Luvattomat poissaolot vähentyivät kevääseen 2020 asti. Oppilaiden hyvinvointi ja mahdollisuudet harrastaa ovat heikentyneet koronapandemian aikana. Me-kouluhankkeen vaikutuksia oppilaiden hyvinvointiin ei voitu seurata.   |

## Kouluihin halutaan pysyviä toimintatapoja syrjäytymisen ehkäisemiseksi

Tämän arvioinnin haastatteluihin ja Me-koulujen henkilökunnalle suunnatussa kyselyssä lasten ja nuorten hyvinvoinnin koettiin parantuneen useiden hankkeen toimenpiteiden ansiosta. Kouluissa on pystytty parantamaan kodin ja koulun yhteistyötä ja turvallisen aikuisen läsnäoloa. Mukana-ohjelman oman seurantakyselyn tulokset osoittavat oppilaiden hyvinvoinnin heikentyneen, mutta tähän ovat vaikuttaneet koronapandemian seurauksena siirtyminen etäopiskeluun ja kokoontumisrajoitukset. Syrjäytymistä ehkäisevät toimenpiteet eivät muutoinkaan näy vielä tilastoissa, vaan vaikutukset voivat näkyä vasta pidemmällä aikavälillä.

Me-kouluille tehdyn kyselyn vastaajista 76 prosenttia tunnisti, että koulussa on otettu käyttöön syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä. Yli puolet, 56 prosenttia, vastanneista uskoi, että toimenpiteillä on pysyviä vaikutuksia. Kyselyn perusteella kouluilla on varsin tärkeä rooli syrjäytymisen ennaltaehkäisyssä.

Me-kouluhankkeen myötä verkostoitumista eri tahojen kanssa on lisätty ja verkostoja on hyödynnetty esimerkiksi harrastusmahdollisuuksien tarjoajana. Koulujen ammattilaisten työote on kehittämisen myötä jonkin verran muuttunut moniammatillisemmaksi ja keskinäi-

nen yhteistyö on lisääntynyt. Merkittävä rooli on ollut kehittämiseen sitoutuneilla rehtoreilla, Me-koulukehittäjillä ja kouluvalmentajilla.

Me-kouluhankkeessa havaittiin, että syrjäytymistä ehkäisevän kokonaisvaltaisen huolenpidon mallin luominen on riippuvainen siitä, että koululla on kohtavaa työtä varten resursseja. Samaan aikaan Me-kouluhankkeen kanssa kaupungin peruskouluille tarjoutui mahdollisuus palkata kouluvalmentaja syrjäytymistä ehkäisevää työtä varten. Lukuvuonna 2020–2021 kouluvalmentajia toimi 20 koulussa. Me-koulujen henkilökunnan mukaan kouluvalmentajilla on ollut tärkeä rooli oppilaiden tukena. Me-koulukehittäjät näkivät uhkana sen, että hankkeen loppuessa kohtaavalle työlle jäisi vähemmän aikaa, mikäli kouluvalmentajille siirtyvät myös Me-koulukehittäjien työ. Me-koulukehittäjän työhön on kuulunut runsaasti koordinointi- ja organisointi-työtä hallinnollisen työn ohella.

Toimialan asiantuntijoiden mukaan on otettava huomioon, että usean toimenpiteen tulokset näkyvät vasta pidemmällä ajanjaksolla. Lyhytkestoisissa hankkeissa toiminnan juurruttaminen kouluarkeen ja saaminen pitkäkestoiseksi on ongelmallista. Asiantuntijat näkivät tärkeänä syventää jo muodostettuja yhteistyösuhteita koulun ulkopuolisten toimijoiden kanssa.



## Koronapandemian vaikutukset Mukana-ohjelman ja Me-koulukehittämisen toteuttamiseen

Koronapandemia on hidastanut ja siirtänyt eteenpäin sekä Mukana-ohjelman että Me-koulujen kehittämistöimiä, koska kouluissa on jouduttu toteuttamaan poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä. Kouluissa on kuitenkin onnistuttu tavoittamaan niitä oppilaita, jotka ovat etäopetuksessa ”kadonneet” tai jääneet opinnoissaan jälkeen. Tässä on onnistuttu muun muassa kouluvalmentajien ansiosta.

### Johtopäätökset

Arviointiin valittuja Mukana-ohjelman toimenpiteitä on pääosin alettu toteuttaa peruskouluissa. Inklusiivisen koulun mallia on viety eteenpäin muille kouluille, ja erityisen tuen oppilaiden lähikouluaste on kasvanut. Kouluihin on kehitetty poissaoloihin puuttumisen prosessia parantava käyttöliittymä, jota kokeillaan vuonna 2021. Minun silmin, Sinun silmin -koulutus ei ole muodostunut osaksi koulujen vuosittaista toimintaa, mutta se nähdään edelleen tärkeäksi. Poikien ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten lukemista edistäviä toimintatapoja on kehitetty. Mukana-ohjelman toimenpiteet jatkuvat, vaikka strategiakausi päättyikin.

Me-kouluissa on pääosin toteutettu Me-hankkeen tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä. Laakavuoren koulussa tunne- ja vuorovaikutusopetuksella on saatu myös rauhoitettua koulun työympäristöä. Kokemukset ovat olleet sen verran hyvät, että opetusta ollaan laajentamassa myös muihin kouluihin. Ammattilaisten työskentelyssä moniammatillisuus ja yhteistyö ovat lisääntyneet. Me-koulujen omat tavoitteet muuttuivat alkuperäisistä, joten systemaattista seuranta koulujen alkuperäisiin tavoitteisiin nähden ei voitu tehdä. Me-kouluissa on kuitenkin onnistuttu saavuttamaan suurin osa hankkeen yhteisistä tavoitteista. Hankkeen vaikutuksista oppilaiden hyvinvointiin ei saatu tietoa. Mukana-ohjelmassa tehdyssä kyselyssä oppilaiden hyvinvoinnin havaittiin heikentyneen ja harrastamisen vähentyneen, mikä on suoraan seurausta koronapandemian aiheuttamasta poikkeustilanteesta.

Kouluissa on tehty aktiivista kehittämistä erilaisten toimenpiteiden avulla. Kehittämisen positiivisia tuloksia oli nähtävillä kaikissa kolmessa koulussa, etenkin Laakavuoressa ja Kannelmäessä, joissa kodin ja koulun yhteistyötä on lisätty. Me-kouluissa on pystytty lisäämään turvallisen aikuisen läsnäoloa koulussa, ja harrastamattomia lapsia on saatu harrastusten piiriin oppilaslähtöisellä toiminnalla. Nuorten sitoutumista koulunkäyntiin on pystytty edistämään Malmin peruskoulun pienryhmätoiminnalla. Tässä arvioinnissa

toteutetun kyselyn mukaan Me-koulujen henkilökunnasta suurin osa oli sitä mieltä, että kouluissa on toteutettu syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä. Vähän yli puolet näkee, että toimenpiteillä on pysyviä vaikutuksia. Me-kouluhankkeessa kehittäminen on onnistunut sitoutuneiden rehtoreiden, Me-koulukehittäjien ja kouluvalmentajien avulla.

Muutaman vuoden mittainen hanke ei ole riittävä aikaväli pysyvien, ylisukupolvisen syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävien muutosten toteuttamiseen. Me-kouluissa nähtiin erityisen tärkeänä huolehtia siitä, että hanketyössä kehitettyjä käytäntöjä jatkettaisiin myös tulevaisuudessa. Tätä varten kouluissa tarvitaan kehittämistä ja kohtaamista varten henkilö, jolla on aikaa oppilaille, heidän vanhemmilleen ja verkostotyölle.

Arvioinnin perusteella kouluilla on varsin tärkeä rooli syrjäytymisen ennaltaehkäisyssä. Toiminnan jatkuvuus on riippuvaista moniammatillisen yhteistyön sekä kouluvalmentajien työn jatkumisesta kouluissa. Syrjäytymistä ehkäisevien hankkeiden jatkuminen näyttää lisäksi edellyttävän erillistä vastuuhenkilöä, joka organisoii ja koordinoi hankkeita sekä jalkauttaa ne osaksi koulujen normaalia toimintaa. Koska yksi keskeinen ongelma toimenpiteiden jatkumiselle on resurssien vähyys, on syytä syventää jo muodostettuja yhteistyösuhteita koulun ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

#### kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- osoittaa pysyvä resurssi peruskouluille lasten ja nuorten eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi tehtävään työhön niillä alueilla, joilla huono-osaisuutta esiintyy keskimääräistä enemmän. Resurssi mahdollistaa sen, että kouluissa voidaan jatkaa tai käynnistää Me-koulukehittämisessä ja kouluvalmentajamallissa luotuja hyviä koettuja toimintamalleja

# Päihteiden käyttäjien palvelut

**?** Onko päihdepalveluissa kehitetty haittoja vähentäviä ja hoidollisia palveluita ja madallettu kynnystä palveluihin pääsemiseksi?

**!** Haittoja vähentäviä palveluita on kehitetty erityisesti Symppis-päiväkeskuksissa ja hoidollisia palveluita päihdepoliklinikoilla ja nuorisoasemalla. Palveluihin pääsyn kynnystä on madallettu.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko päihteiden käyttäjien palveluja kehitetty kaupunkistrategian ja talousarvion mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko päihdeongelmien hoidossa kehitetty rinnakkain haittoja vähentäviä ja hoidollisia keinoja?
2. Onko matalan kynnyksen palveluja päihteiden käyttäjille lisätty?
3. Onko päihteiden käyttäjille suunnattujen palveluiden asiakaskokemus parantunut?
4. Onko mielenterveys- ja päihdepalvelut vahvistanut hoidon konsultaatio-, arviointi- ja ohjaustukea muille sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille?

Helsinki edistää kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan asukkaidensa päihdeettömyyttä. Helsingin strategiassa tavoitteena on sosioekonomisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, jota toteutetaan muun muassa etsivällä työllä ja suuntaamalla palveluja erityistä tukea ja hoitoa tarvitseville.

Arvioinnin keskeisimmät aineistot ovat Symppis-päiväkeskusten, nuorisoaseman ja päihdepoliklinikoiden asiantuntijoiden ryhmähaastattelut sekä sähköpostitiedustelut näiden palveluiden tärkeimmille Helsingin kaupungin organisaatioon kuuluville yhteistyökumppaneille.

## Symppikset avasivat uuden toimipisteen 2021

Haittoja vähentävillä keinoilla tarkoitetaan päihdeongelmien hoidossa sellaisia keinoja, joilla pyritään ehkäisemään ja vähentämään päihteidenkäytön sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja päihteiden käyttäjälle, hänen ympäristölleen ja yhteiskunnalle. Hoidollisiin keinoihin kuuluvat psykososiaalinen ja lääkinällinen hoito ja kuntoutus.

Symppiksen palvelut ovat aikuisille päihde- ja mielen-terveysasiakkaille tarkoitettuja Symppis-nimisiä päiväkeskuksia sekä liikkuvaa Symppis-toimintaa. Symppiksissä ei vaadita asiakkailta päihdeettömyyttä. Symppikset keskittyvät haittojen vähentämiseen. Asiakkaille tarjotaan Symppiksissä muun muassa terveysneuvontaa, pistosvälineiden vaihtoa, ruokaa, peseytymismahdollisuus, ryhmätoimintaa, oleskelutilat ja vertais-toimintaa. Vuonna 2017 alkaneella strategiakaudella Symppiksissä on erityisesti kehitetty alueellista ympäristötyötä, jota tehdään yhdessä vertaisten ja työllistettyjen sekä lähialueen toimijoiden kanssa. Ympäristötyö sisältää Symppisten ja lähialueiden siisteyden ylläpitämistä esimerkiksi käytettyjä huumeruiskuja keräämällä. Tavoitteena on lisätä kaupunkiturvallisuutta. Ympäristötyötä tekevät vapaaehtoiset antavat myös vertaistukea alueen huumeidenkäyttäjille. Lisäksi toiminnalla pyritään tuomaan esille myönteisiä ajatuksia ja mielikuvia Symppisten toiminnasta ja asiakkaista. Ympäristötyöhön on lisätty yksi vakanssi vuonna 2020 ja vuonna 2021 siihen ollaan lisäämässä toinen vakanssi. Symppisten palveluvalikoimaan lisättiin vuonna 2020 uusia terveydenhuollon palveluita, esimerkiksi tulehduskoe pika-CRP ja C-hepatiitti-pikatesti.

## Päihdepoliklinikoiden palveluvalikoima ei ole muuttunut

Päihdepoliklinikat ovat riippuvuusongelmiin erikoistuneita avohoitopaikkoja. Ne tarjoavat palvelujaan yli 18-vuotiaille päihderiippuvaisille ja heidän läheisilleen. Helsingissä on neljä alueellista päihdepoliklinikkaa: Kalasatamassa, Laaksossa, Malmilla ja Vuosaaressa. Asiakas saa valita, missä niistä haluaa asioida, mutta hänen on asioitava valitsemallaan klinikalla koko hoitosuhteensa ajan. Päihdepoliklinikoiden palveluvalikoimaan ovat kuuluneet vuosina 2017–2020 esimerkiksi avovieroitukset, korvaushoito ja vastaanotto ilman ajanvarausta. Päihdepoliklinikoiden palveluvalikoima ei juuri ole muuttunut kyseisenä aikana, mutta käyttöön on kuitenkin otettu esimerkiksi toipumisen vaiheisiin perustuvat hoito-ohjelmat. Aikuissosiaalityö on tullut osaksi päihdepalvelujen palveluvalikoimaa vuonna 2018. Päihdepoliklinikan toiminnan kehittäminen on lykkääntynyt koronapandemian vuoksi vuonna 2020. Päihdepoliklinikoilla oli tarkoitus järjestää hoidon tarpeen arviointiin liittyviä työpajoja ja jatkaa hoito-ohjelmien kehittämistä. Potilaiden motivointi hoitoon on tunnustettu yhdeksi kehitettävistä asioista. Päihdepoliklinikoiden toimintojen ja prosessien yhdenmukaistaminen oli myös kehitteillä. Tavoitteena on tasalaatuinen ja yhdenmukainen palvelu.

## Nuorisoasemalla on kehitetty liikkuvaa työtä ja lisätty henkilöstöä

Nuorisoasema palvelee 13–23-vuotiaita päihteitä käyttäviä nuoria, lievillä tai keskivaikeilla mielenterveyshäiriöillä oireilevia nuoria sekä heidän vanhempiaan. Päihteiden käyttäjiä nuorisoasema palvelee esimerkiksi tekemällä päihdearviointeja, laatimalla avohoitosuunnitelmia ja tarjoamalla päihdekuntoutuksia, perheterapiaa ja lääkkeitä. Nuorisoaseman hoitokeinojen kehittäminen on vuosina 2017–2020 painottunut mielenterveysoireilevien asiakkaiden hoitoon. Päihdepalvelujen tulokortissa vuodelle 2020 oli suunnitelma nuorisoaseman hoito-ohjelmien kehittämisestä, mutta koronapandemian vuoksi kehittämistyötä päästiin kuitenkin aloittamaan vasta vuoden 2020 lopussa ja sitä jatketaan vuonna 2021. Nuorisoasemalla tehdään päihdeongelmallisille lähetettä korvaushoidon tarpeen arviointeihin ja laitospaivokseen, mutta lähetettä on tehty hyvin vähän vuosina 2018–2020.

Nuorisoasemalla on kehitetty liikkuvaa työtä vuodesta 2018 alkaen. Liikkuva työ, jonka asiakkaista osa on päihteiden käyttäjiä, tekee arvioita nuorten tilanteista lähinnä kotikäynnillä. Nuoret tulevat liikkuvan työn palvelun piiriin esimerkiksi sosiaalityön tukipyynnöllä, jos nuorta ei tavoiteta ja hänestä ollaan huolissaan. Käynnillä kartoitetaan nuoren tilannetta ja tarvittaessa tehdään hoitosuunnitelma siitä, miten esimerkiksi koulutuksesta ja työelämästä pudonnutta nuorta voitaisiin tukea pääsemään takaisin palveluiden piiriin. Liikkuva työ siis mahdollistaa haittoja vähentävien palvelujen hyödyntämisen. Liikkuvan työn ohella nuorisoasemalle on lisätty henkilöresursseja, muun muassa uusina ammattiryhminä sosiaaliohjaajat ja toimintaterapeutit. Haittojen vähentäminen ei ole liikkuvaa työtä lukuun ottamatta keskeinen osa nykyistä nuorisoaseman työtä.

## Matalan kynnyksen palveluita on lisätty

Matalan kynnyksen palveluilla pyritään saavuttamaan asiakkaita, jotka ovat jääneet palvelujärjestelmän ulkopuolelle. Matalan kynnyksen palveluiden ominaisuuksia voivat olla esimerkiksi omaehtoinen asiointi ilman ajanvarausta tai lähetettä, pidennetyt ja asiakkaiden tarpeisiin sovitettut aukioloajat, asiointikynnystä madaltava sijainti tai se, että palvelujen byrokratiaa on vähennetty.

Matalan kynnyksen palveluita on lisätty Sympiksissä, päihdepoliiklinikoilla ja nuorisoasemalla vuonna 2020. Asiakas voi saada lähetteen laitospaivokseen, korvaushoitoon ja laitospaivokseen suoraan Sympiksistä, kun aikaisemmin asiakas on joutunut hakemaan lähetteen päihdepoliiklinikalta. Koronapandemian aikana Sympiksset ovat tehneet enemmän jalkautuvaa työtä. Sympiksset avasivat vuoden 2021 alussa uuden toimipisteen Sörnäisiin, mikä parantaa palvelujen tarjontaa koko kaupungin alueella. Aiemmin Sympiks-päiväkeskuksia oli vain Itäkeskuksessa ja Kontulassa.

Nuorisoasema suunnittelee nykyisen Hakaniemessä sijaitsevan toimipisteen lisäksi uutta toimipistettä Itä-Helsinkiin. Päihdepoliiklinikoiden vastaanottoa ilman ajanvarausta on kehitetty kokeilemalla erilaisia aukioloaikoja ja pidentämällä kokeilujen perusteella aamuaukioloa.

## Päihdepalveluiden asiakaskokemuksen kehittämistä vuonna 2020 ei voi arvioida

Sosiaali- ja terveystoimialalle oli asetettu kaupungin talousarviossa 2020 sitovaksi toiminnan tavoitteeksi, että toimiala parantaa asiakaskokemusta ja asiakastytyväisyyttä. Tavoitteen mittarina oli, että asiakaskokemus paranee terveysasemilla ja psykiatria- ja päihdepalveluissa vuoteen 2019 verrattuna.

Sympiksset, nuorisoasema ja päihdepoliiklinikat eivät kuitenkaan ole keränneet sellaista asiakaspalauteaineistoa, jonka perusteella asiakaskokemuksen kehittämistä olisi voinut vertailla vuosien 2019 ja 2020 välillä. Päihdepalvelujen johdolla on ollut suunnitelmana aloittaa asiakaspalautteen järjestelmällinen kerääminen Feedbackly-pikapalautelaitteilla ja hyödyntää palautetta palveluiden toiminnan kehittämisessä vuonna 2020. Feedbackly-pikapalautelaitteet otettiin käyttöön nuorisoasemalla ja päihdepoliiklinikoilla vuoden 2020 alussa. Sympiksissä laitteet oli tarkoitus ottaa käyttöön elokuussa 2020. Koronapandemian takia päihdepoliiklinikoiden ja nuorisoasemien pikapalautelaitteet kuitenkin poistettiin käytöstä maaliskuussa 2020 ja Sympiksien laitteiden käyttöönottoa ei aloitettu. Arvioinnin kohteena olevissa palveluissa ei ole kerätty vertailuun sopivaa asiakaspalauteaineistoa myöskään vuodelta 2019. Talousarviomittari on siis ollut harkitsemattomasti valittu päihdepalveluiden osalta jo talousarviota laatiessa.

## Sympiksien, päihdepoliiklinikan ja nuorisoaseman tuki muille palveluille koetaan vaihtelevaksi

Helsingin talousarvion 2020 mukaan psykiatria- ja päihdepalvelut lisää helsinkiläisten nuorten ja aikuisten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalveluja sekä vahvistaa mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden hoidon konsultaatio-, arviointi- ja ohjaustukea muille sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille. Arviointia varten selvitettiin, miten Sympiksien, nuorisoaseman ja päihdepoliiklinikoiden tuki oli yhteistyökumppaneiden näkemyksen mukaan kehittynyt. Useimpien tiedusteluun vastanneiden toimijoiden mukaan kyseisten päihdepalveluiden tuki oli joko vahvistunut tai pysynyt ennallaan. Yhteistyökumppanien mukaan Sympiksien tuki päihdekuntoutus Luodolle, päihdepoliiklinikoiden tuki psykoosipoliiklinikoille ja lastensuojelun palveluille sekä nuorisoaseman tuki terveysasemille ja lastensuojelun palveluille oli heikentynyt vuonna 2020. Vastauksen jakauma esitetään taulukossa 11.

**Taulukko 11. Päihdepalvelujen tärkeimmille yhteistyökumppaneilleen antaman tuen kehitys 2019–2020 yhteistyökumppanien vastausten mukaan**

| Arvioitu palvelu   | Tuki vahvistunut | Tuki ennallaan | Tuki heikentynyt | Ei osannut arvioida | Yhteensä  |
|--------------------|------------------|----------------|------------------|---------------------|-----------|
| Symppikset         | 4                | 2              | 1                | 1                   | 8         |
| Päihdepoliklinikat | 1                | 2              | 2                | 0                   | 5         |
| Nuorisoasema       | 1                | 0              | 2                | 1                   | 4         |
| <b>Yhteensä</b>    | <b>6</b>         | <b>4</b>       | <b>5</b>         | <b>2</b>            | <b>17</b> |

Kaikki Symppisten palveluiden kehitykseen kantaa ottaneet toimijat olivat suurimmaksi osaksi tyytyväisiä Symppisten palveluihin. Tulevaisuudessa Symppisten yhteistyötahot toivoisivat palvelulta muun muassa sosiaalityön vahvistamista, lääkärikonsultaatiomahdollisuuksien lisäämistä päivittäiseksi, lisää toimipisteitä eri alueille, palvelun näkyvyyden lisäämistä ja aukioloajan pidentämistä.

Puolet tiedusteluun vastanneista oli tyytyväisiä päihdepoliklinikoiden tukeen omalle palvelulle. Päihdepoliklinikoilta toivottiin esimerkiksi enemmän jalkautumista muihin palveluihin ja matalampaa kynnystä korvaushoitoon pääsemiseen sekä enemmän ruotsinkielistä palvelua. Yhteistyökumppanit halusivat myös parempia ja ajantasaisempia tietoja hoitopaikoista, palveluvaihtoehtoista ja yhteystiedoista sekä matalan kynnyksen yhteistyötä ja konsultaatioapua.

Lastensuojelun palvelut toivoivat lisää yhteistyötä erityisesti vanhempien päihdearvioissa. Lastensuojelun palveluissa haluttaisiin, että lastensuojelun työntekijät ja päihdeongelmaisen henkilön perheenjäsenet voisivat osallistua lastensuojelun asiakkaana olevien vanhempien päihdearvioon koko arviointiprosessin ajan. Lastensuojelun palveluiden näkemyksen mukaan päihdearvioiden laatu vaihtelee, eivätkä arviot ota riittävästi kantaa siihen, millaisena vanhempien päihteiden käyttö näyttäytyy lapsen näkökulmasta.

Päihdepoliklinikoiden yhteistyökumppanit pitivät tärkeänä, että päihdepoliklinikat kävisivät etenkin hoidon alkuvaiheessa potilaidensa kanssa motivaatiokeskusteluja, joilla heikostikin motivoituneet potilaat saataisiin sitoutumaan hoitoon. Lisäksi toivottiin tasalaatuisempaa tukea eri yksiköiltä ja työntekijöiltä. Näitä asioita oli tarkoitus kehittää päihdepoliklinikoilla jo vuonna 2020, mutta koronapandemia viivästytti kehittämistyötä.

Nuorisoaseman tukea koskeneeseen tiedusteluun vastanneista puolet oli tyytyväisiä nuorisoasemalta omalle palvelulle saamaansa tukeen. Yhteistyökumppanit halusivat nuorisoaseman kehittävän nopeampaa hoitoon pääsyä, asiakkaiden hoitoon sitoutumisen motiivintia samaan tapaan kuin päihdepoliklinikoilla, sekä ruotsinkielistä palvelua. Nuorisoasemalta tarvittaisiin

myös parempia kuvauksia hoitopaikoista, palveluvaihtoehtoista ja hoitopoluista esimerkiksi verkkosivuilla. Etsivä nuorisotyö, lastensuojelun sijaishuolto ja muut lastensuojelun palvelut halusivat yhteistyön lisäämistä.

### **Koronapandemian vaikutukset päihteiden käyttäjien palveluihin**

Koronapandemian vuoksi Symppisten tiloihin pääsyä on jouduttu tilapäisesti rajoittamaan. Tämä on osin heikentänyt Symppisten tukea muille palveluille. Symppisten henkilöstö on vienyt palvelujaan enemmän suoraan asiakkaiden luokse. Koronapandemia on aiheuttanut haasteita Symppisten, päihdepoliklinikoiden ja nuorisoaseman yhteistyölle niiden tärkeimpien yhteistyökumppaneiden kanssa. Päihdepoliklinikoiden vastaanottoja, ryhmien tapaamisia ja uusien asiakkaiden Startti-ryhmiä toteutettiin etänä. Vuonna 2020 korvaushoidon asiakkaille annettiin päihdepoliklinikoilla koronapandemian vuoksi aiempaa enemmän kotianoksia. Päihdepoliklinikoiden asiakasmäärät pienenevät vuonna 2020 todennäköisesti siksi, että asiakkaat eivät ole hakeutuneet anonyymeihin ryhmätoimintoihin ja ryhmiä on määräaikaista suljettu. Nuorisoasemalla ja päihdepoliklinikoilla oli tarkoitus tehdä esimerkiksi hoito-ohjelmiin sekä toimintojen ja prosessien yhdenmukaistamiseen liittyvää kehitystyötä vuonna 2020, mutta koronapandemian vuoksi kehittäminen lykkääntyi. Pikapalautteen kerääminen keskeytyi päihdepalveluissa koronapandemian vuoksi maaliskuussa 2020.

### **Johtopäätökset**

Päihteiden käyttäjien palveluja on kehitetty kaupunki-strategian ja talousarviotavoitteiden mukaisesti vuonna 2017 alkaneella strategjakaudella. Päihdeongelmien hoidossa on kehitetty rinnakkain haittoja vähentäviä ja hoidollisia keinoja. Matalan kynnyksen palveluja päihteiden käyttäjille on lisätty. Haittoja vähentävien ja hoidollisten keinojen kehitys ja matalan kynnyksen palvelujen lisääminen on kuitenkin pääosin tapahtunut ennen vuotta 2020, jota arvioinnin kriteerinä olleet talousarviolinjaukset koskevat. Koronapandemia on lykännyt vuodelle 2020 suunniteltua hoitojen ja toiminnan kehittämistyötä päihdepoliklinikoilla ja nuorisoasemalla.

Tavoitteena ollut päihteiden käyttäjille suunnattujen palveluiden asiakaskokemuksen parantuminen vuodesta 2019 vuoteen 2020 ei ollut arvioitavissa, koska vertailtavaksi sopivat asiakaspalauteaineistot puuttuivat.

Muilla sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilla on vaihtelevia näkemyksiä siitä, onko mielenterveys- ja päihdepalvelut vahvistaneet hoidon konsultaatio-, arviointi- ja ohjaustukea niille. Symppisten, päihdepoliklinikoiden ja nuorisoaseman yhteistyökumppaneista osan mukaan tuki on vahvistunut. Osan näkemyksenä on, että tuki on pysynyt ennallaan tai jopa heikentynyt.

Nuorisoasemalla on viime vuosina kehitetty ensisijaisesti mielenterveysoireilevien asiakkaiden hoitokeinoja. Vähäisestä lähetemäärästä päihdeongelmaisten korvaushoidon tarpeen arviointeihin ja laitospaikoitukseen voidaan päätellä, että nuorisoasemalla asioivat ovat pääosin mielenterveyssyistä palveluun hakeutuneita. Nuorisoasema pyrkii saamaan päihteitä käyttäviä nuoria palvelun piiriin liikkuvan työn avulla. Nuorisoasema suunnittelee myös uutta toimipistettä Itä-Helsinkiin.

Symppisten, päihdepoliklinikoiden ja nuorisoaseman tärkeimpien yhteistyökumppanien mukaan palveluilta puuttuu näkyvyyttä. Kaupunkilaiset ja päihdepalveluja tarvitsevat toimijat eivät tällä hetkellä saa riittäviä ja ajantasaisia tietoja esimerkiksi hoitopaikoista, palveluvaihtoehdoista, hoitopoluista ja yhteystiedoista. Yhteistyökumppanien mukaan päihdepoliklinikoilla ja nuorisoasemalla ei panosteta riittävästi potilaiden motivointiin hoitoon sitoutumisessa.

Lastensuojelun palveluissa toivotaan päihdepoliklinikoiden palvelujen kehittämistä erityisesti päihdearviointiin liittyvässä yhteistyössä siten, että lastensuojelun työntekijät ja päihdeongelmaisen perheenjäsenet osallistuisivat enemmän päihdearvioprosessiin. Lastensuojelun näkemyksen mukaan päihdearviot eivät ota riittävästi kantaa siihen, miten asiakkaan päihteiden käyttö vaikuttaa hänen perheeseensä.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- **varmistaa, että kaupunkilaisilla ja päihdepalvelujen asiakkaila sekä yhteistyökumppaneilla on saatavilla riittävät ja ajantasaiset tiedot päihdepalveluista, päihdehoitopaikoista yhteystietoineen sekä päihteiden käyttäjien hoitopoluista.**
- **lisätä päihdepalvelujen yhteistyötä lastensuojelun palvelujen kanssa.**
- **kehittää päihdepoliklinikoiden ja nuorisoaseman potilaiden motivointia hoitoon sitoutumisessa.**



# Lastensuojelun sijaishuollon riittävyys



Vastaako lastensuojelun sijaishuolto asiakkaiden tarvetta?



Ei täysin. Sijaishoitopaikkoja ei ole tarjolla tarpeen mukaisesti, ja henkilöstöstä on pulaa.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko lastensuojelun sijaishuolto riittävällä tasolla?

## Osakysymykset:

1. Onko lastensuojelun sijaishuollon paikkamäärä vastannut asiakkuuksien määrää ja tarvetta?
2. Onko lastensuojelun sijaishuollon kustannuksiin budjetoitu määräraha toteutunut talousarvion mukaisena?
3. Onko lapsiperheiden varhaisella tuella ollut vaikutusta lastensuojelun sijaishuollon asiakkuuksien määrään, kustannusten kehitykseen tai hoitajaksojen pituuteen?

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai väliaikaisen määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Sijaishuoltopaikkana voi olla perhehoito, ammatillinen perhekoti, lastensuojelulaitos tai muu lapsen tarpeen mukainen hoito. Helsingin kaupunki tekee kiireellisiä lasten ja nuorten sijoituksia vuosittain noin 500–600. Lasten ja nuorten tai heidän vanhempiensa päihteenkäyttö sekä lähisuhdeväkivalta ovat sijaishuoltoon sijoittamisen tavanomaisia syitä.

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan lasten ja nuorten palveluketjua lastensuojelussa vahvistetaan perustasolla. Vuoden 2020 talousarviossa sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteena on lapsiperheiden palveluissa siirtää painotusta lastensuojelun palveluista varhaisen tuen palveluihin. Talouden osalta Helsinki tavoittelee palveluiden yksikkökustannuksissa muiden suurten kaupunkien keskiarvoa.

Arvioinnin aineistona käytettiin aiheeseen liittyviä raportteja, tilastoja ja muuta kirjallista aineistoa. Arvioinnissa tehtiin tietopyyntö sosiaali- ja terveystoimialan lastensuojelun johtajalle sekä muita sähköposti- ja puhelintiedusteluita toimialalle.

## Sijaishuollon ensisijainen vaihtoehto on perhehoito

Lastensuojelun keskeisistä periaatteista, järjestämisestä, menettelysäännöksistä ja asiakkuudesta on säädetty lastensuojelulailla. Lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lastensuojelulaissa lapsena pidetään alle 18-vuotiasta ja nuorena 18–24-vuotiasta. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Mikäli avohuollon toimet eivät ole riittäviä tai mahdollisia ja lapsen etu sitä vaatii, turvaututaan lapsen kiireelliseen sijoitukseen tai huostaanottoon sekä järjestetään sijaishuolto.

Kunnan on huolehdittava, että lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lapsi on otettava huostaan ja hänelle on järjestettävä sijaishuolto, mikäli puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä. Samoin on toimittava, jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihkeitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla vastaavalla tavalla. Helsingissä sijoituksen sosiaalityön yksikkö vastaa sijaishuollon asiakasohjauksesta ja sijoituksen sosiaalityöstä sekä huostaan otettujen lasten sosiaalityöstä.

Sijaishuoltopaikan valinnassa on otettava huomioon huostaanoton perusteet, lapsen tarpeet, läheisten ihmissuhteiden ylläpitäminen ja hoidon jatkuvuus. Ensisijainen vaihtoehto on perhehoito. Perhehoidolla tarkoitetaan hoidon ja muun huolenpidon järjestämistä osa- tai ympärivuorokautisesti perhehoitajan yksityiskodissa. Ammatillinen perhekoti vastaa lähtökohdiltaan perhehoitoa. Helsingillä oli vuonna 2019 noin 470 sijaisperhettä, joihin oli sijoitettuna 650 lasta.

Mikäli sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti perhehoidossa, lapsi sijoitetaan laitoshuoltoon. Lastensuojelulaitoksilla tarkoitetaan lasten-, koulu-, vastaanotto- ja nuorisokoteja. Ne voivat olla valtion, kunnan tai yksityisten yhteisöjen ylläpitämiä. Kaupungilla on 10 omaa lastensuojelulaitosta eli lastenkotia ja vastaanottolaitosta, joihin välittömässä vaarassa oleva lapsi voidaan sijoittaa lyhytaikaisesti. Lastensuojelulaitoksissa on yhteensä 231 paikkaa. Lisäksi ostopalveluna hankitaan perhehoitoa ja laitoshuoltoa.

**Taulukko 12. Sosiaali- ja terveystoimialan lapsiperheiden palveluiden lastensuojelun asiakkuudet ja asiakastapahtumat vuosina 2015–2020**

|  | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2015–<br>2020<br>muutos % | 2015–<br>2020<br>muutos<br>lkm |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|--------------------------------|
| Lastensuojelun kaikki vireillepanot                  | 16 562 | 16 656 | 17 815 | 18 165 | 19 223 | 20 169 | 21,8                      | 3 607                          |
| Lastensuojeluilmoitukset                             | 15 621 | 15 669 | 16 311 | 16 610 | 17 183 | 18 023 | 15,4                      | 2 402                          |
| Lastensuojelun asiakaslaps                           | 9 125  | 7 547  | 7 387  | 6 915  | 6 629  | 6 601  | -27,7                     | -2 524                         |
| Sijoitetut lapset                                    | 2 084  | 2 085  | 2 114  | 2 088  | 2 185  | 2 106  | 1,1                       | 22                             |
| Kiireelliset sijoituskerrat (vuoden aikana alkaneet) | 506    | 579    | 596    | 520    | 602    | 561    | 10,9                      | 55                             |

Helsingin lastensuojelun perhe- ja laitoshoidon ostopalveluita hankitaan puitesopimusjärjestelyn avulla tarpeen mukaan. Nykyisessä puitesopimuksessa palvelutuottajien määrä on kasvanut, ja kasvu on erityisesti kohdistunut erityis- ja vaativan tason laitoshoidon palveluntuottajiin. Ostettujen hoitopaikkojen määrä on vaihdellut vuosittain 443–539 paikan välillä.

Lainsäädäntö määrittelee vaatimukset lastensuojelulaitosten tiloille, hoidettavien lasten määrälle, henkilöstöresursseille sekä henkilöstön ammatillisille vaatimuksille.

### Sijaishuollon paikkamäärä ei ole vastannut tarvetta

Lastensuojeluasioiden vireillepanot ja lastensuojeluilmoitusten määrä ovat vuodesta 2015 vuoteen 2020 kasvaneet vuosi vuodelta, mutta lastensuojelun kokonaisasiakasmäärä on vähentynyt (taulukko 12). Sijoitettujen lasten määrässä ei ole tapahtunut suurta kasvua, mutta kiireellisesti sijoitettujen lasten määrä on kasvanut enemmän. Määrä on kuitenkin vaihdellut vuosittain, kuten taulukosta 12 havaitaan.

Kaupungin oman perhehoidon saatavuus on viime vuosina heikentynyt ja perhehoidon ostopalvelujen käyttö on kasvanut. Helsingin omaan lastenkotitoimintaan on suunnitteilla lisätä tulevana vuosina 44–65 paikkaa niille asiakasryhmille, joille on vaikea saada paikkaa ostopalveluista. Lastensuojelun laitoshoidon kysyntähuiput ovat tavanomaisesti loppukeväästä ja -syksystä. Tällöin vapaita paikkoja on heikosti saatavilla sekä omassa tuotannossa että ostopalveluissa.

Vaativan laitoshoidon paikkoja poikkeuksellisen väkivaltaisesti käyttäytyville lapsille ja nuorille ei ole ollut oikea-aikaisesti saatavilla. Myöskään erityisen huolenpidon osastopaikkoja lapsille ja nuorille ei ole ollut tarvetta vastaavasti saatavilla. Ruuhkahuippuna päihdekatkaisupaikkojen saatavuudessa on ollut viivettä. Pidempiaikaisen sijaishuoltopaikan etsiminen edellä

mainittuihin asiakasryhmiin kuuluville lapsille ja nuorille saattaa kestää ajoittain kauan.

### Sijaishuollon kustannukset ovat kasvaneet

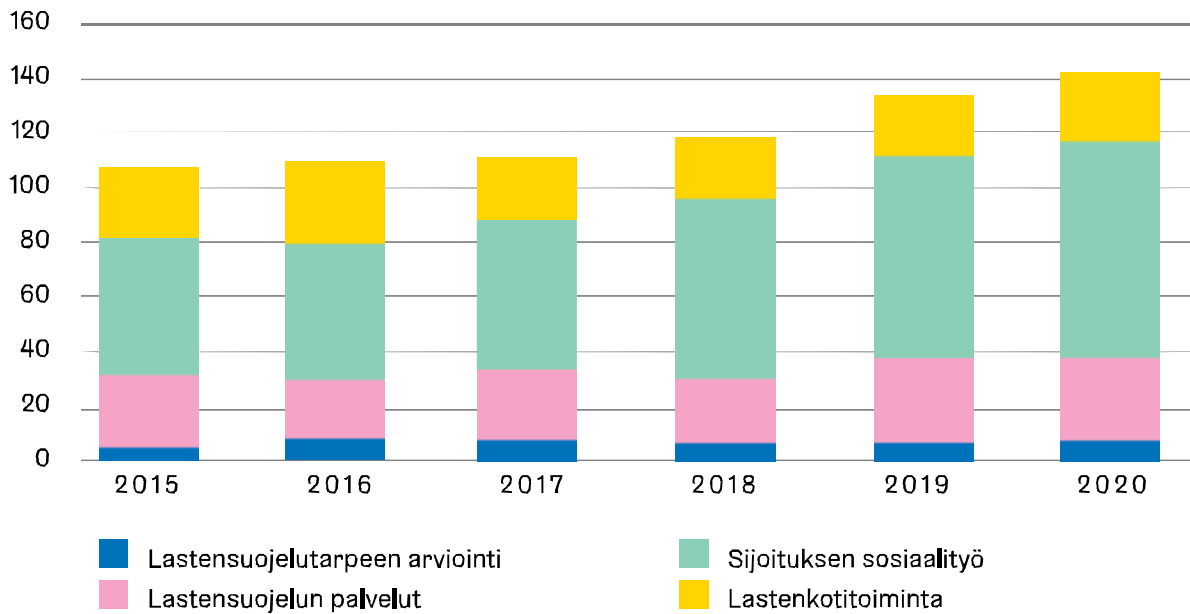
Sijoituksen sosiaalityön kustannukset ovat lastensuojelun kustannuksista suurimmat, kuten kuviosta 12 havaitaan. Sen kustannukset ovat myös kasvaneet eniten viime vuosina. Sijoituksen sosiaalityö sisältää perhe- ja laitoshoidon ostopalvelut sekä kaupungin oman sijoituksen sosiaalityön, perhehoidon, valvonnan ja asiakasohjauksen palvelut.

Vaikka sijoitettujen lasten kokonaismäärässä ei ole viime vuosina tapahtunut oleellisia muutoksia, sijoituksen sosiaalityön kustannukset ovat nousseet huomattavasti. Sijoitusten osuus lastensuojelun kustannuksista oli Helsingissä 83,3 prosenttia.

Vuodesta 2017 lähtien lastensuojelun toteutuneet kustannukset ovat reilusti ylittäneet budjetoidut määrärahat useilla miljoonilla euroilla. Vaikka budjetoituja määrärahoja on lisätty merkittävästi vuodesta 2019 lähtien, vahvemman ja kalliimman erityis- ja vaativan tason laitoshoidon menojen kasvu on toteutunut ennakoitua suurempana. Toimialan mukaan budjetointia vaikeuttaa se, että hoidon määrän ja laajuuden arvioiminen on haasteellista. Helsingin lastensuojelun asiakaskohtaiset kustannukset ovat kuusikkokuntien kolmanneksi korkeimmat.

Lastensuojelun johdon mukaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin polarisaatio on syventynyt voimakkaasti suomalaisessa yhteiskunnassa ja myös Helsingissä. Osa lapsista ja nuorista voi entistä huonommin ja heillä on kasaantuneita vaikeasti ratkottavia ja hoidettavia ongelmia. Viimeisen viiden vuoden ajanjaksolla on nähtävissä vuosittain kasvava lasten ja nuorten palvelutarve vahvempaan, ja samalla kalliimpaan, erityis- ja vaativan tason laitoshoidon. Tämä tulee kasvattamaan kustannuksia tulevaisuudessa.

**Kuvio 12. Helsingin lastensuojelun kustannukset ilman avohuollon sosiaalityön kustannuksia 2015–2020, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)**



### Varhaisen tuen vaikutuksia sijaishuoltoon ei voida arvioida

Varhaisen tuen työssä pyritään tunnistamaan lapsen hyvinvointia uhkaavia riskitekijöitä ja puuttumaan riskeihin ennen kuin ne muuttuvat suuriksi ongelmiksi. Perhekeskusten lapsiperheiden varhainen tuki on toimintaa, jolla pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja helpottamaan lasten, nuorten ja perheiden ongelmia mahdollisimman varhain heti huolen havaitsemisen jälkeen. Perhekeskus-toimintamalli otettiin käyttöön vuonna 2015. Lapsille ja perheille, joilla on paljon palvelutarpeita, tehdään moniammatillinen ja -toimijainen palvelutarpeen arviointi. Lapsen ja perheen asioita koordinoi nimetty vastuutyöntekijä, joka huolehtii, että asiakas saa tarvitsemansa avun ja palvelut. Perhesosiaalityön lisääminen vähensi useamman vuoden ajan lastensuojelun avohuollon asiakasmääriä. Tämä on tilastollisesti osoitettavissa tarkastelemalla resurssilisäyksiä ja asiakasmääriä. Koronaepidemian myötä tämä kehityssuunta kuitenkin katkesi.

Yleisesti tiedetään, että varhainen puuttuminen sekä tuen ja palvelujen tarjoaminen ehkäisevät mahdollisten raskaampien tukitoimien tarvetta. Vaikutuksien mittaamisen haasteena kuitenkin on, ettei voida ennakoida, ketkä ovat mahdollisia tulevia lastensuojelun asiakkaita ja minkälaisia avun tai tuen tarpeita heillä on, ovatko he päässeet tukitoimien piiriin ja onko tuki ollut riittävää sekä oikea-aikaista. Varhaisen tuen vaikutuksista sijaishuollon asiakkaiden määrään, kustannusten kehitykseen tai hoitajaksojen pituuteen ei siis voi sanoa mitään varmaa.

### Koronapandemian vaikutukset lastensuojelun sijaishuollon toteutumiseen

Koronapandemian alussa lastensuojeluilmoitusten määrä väheni kotioloihin ja etäopetukseen siirtymisen myötä. Suunta kuitenkin kääntyi kasvuun tilanteen jatkuessa. Lastensuojeluilmoitusten määrä vuonna 2020 kasvoi lopulta noin 800:lla vuodesta 2019. Lastensuojeluilmoitusten lisäksi sosiaalihuoltolain mukaiset yhteydenotot ja ennakkolliset lastensuojeluilmoitukset lisääntyivät voimakkaasti vuonna 2020. Lastensuojelun asiakkuuteen johtavien palvelutarpeen arviointien määrä kasvoikin loppuvuotta kohden.

Lastensuojelussa arvioidaan, että koronapandemia ja rajoitustoimenpiteet ovat syventäneet ongelmia niillä lapsilla, nuorilla ja perheillä, joilla on jo aiemmin ollut ongelmia. Syksystä 2020 alkaen laitoshoitoon sijoitetuilla lapsilla ja nuorilla korostuu vakava päihdeiden käyttö, väkivaltaisuus lähisuhteissa sekä vakavat rikokset. Lisäksi vanhempien väkivalta- ja päihdeongelmat lisäävät lasten ja nuorten traumaattisia kokemuksia.

### Henkilöstöä ei ole saatu palkattua riittävästi

Helsingin lastensuojelussa on reagoitu koronatilanteen negatiivisten vaikutusten hillitsemiseen palkkaamalla määräaikaista lisähenkilöstöä lapsiperheiden palvelutarpeen arviointiin ja tukeen, perhesosiaalityöhön, avohuollon sosiaalityöhön ja laitoshoitoon. Henkilöstön saatavuus on muodostunut haasteeksi. Alkuvuonna 2020 henkilöstön saatavuustilanne oli vielä hyvällä tasolla, mutta loppuvuodesta henkilöstön saatavuus heikentyi merkittävästi ja vakansseja on jäänyt täyttämättä. Henkilöstöpulaa on erityisesti lastensuojelun



sosiaalityössä ja laitoshoidossa, mikä hankaloittaa palvelun toteuttamista lastensuojelulain mukaisena.

## Johtopäätökset

Sijaishuollon tasoa voidaan pitää määrällisesti tyydyttävänä, mutta se ei ole tarpeen mukaista. Sijaishuollon palveluja ei myöskään ole aina oikea-aikaisesti saatavilla.

Sijaishuoltoa tuotetaan ja hankitaan asiakkaita vastaava määrä, mutta tarjolla olevat paikat eivät välttämättä vastaa asiakkaiden palveluntarpeeseen. Erityis- ja vaativan tason laitospaikkoja ei ole ollut saatavilla tarpeen mukaisesti. Ensisijaisesti sijaishuoltopaikka pyritään järjestämään perhehoidosta tai kaupungin omista lastenkodeista. Oma paikkaresurssi ei kuitenkaan riitä kattamaan koko tarvetta, ja iso osa tarpeesta hankitaan ostopalveluna. Lastensuojelun laitoshoidon kysyntä vaihtelee vuosittain ja vuoden aikana. Loppukevästä ja -syksystä vapaita paikkoja on heikosti saatavilla.

Lastensuojeluilmoitusten määrä on noussut tasaisesti vuosittain. Tästä huolimatta lastensuojelun asiakaslasten kokonaismäärä on kuitenkin laskenut viiden vuoden tarkastelujaksolla. Sijoitettujen lasten määrä on kasvanut jonkin verran. Kiireellisesti sijoitettujen lasten määrä on kasvanut selvästi, lähes 20 prosenttia.

Toteutuneet kustannukset ovat ylittäneet budjetoidun useilla miljoonilla euroilla viimeisen neljän vuoden aikana määrärahojen merkittävästä lisäyksestä huolimatta. Perhe- ja laitoshoidon ostopalvelut on kustannuseristä suurin ja se on myös kasvanut eniten. Tarve erityisesti vahvemmalle ja samalla kalliimmalle erityis- ja vaativan tason laitoshoidolle on lisääntynyt.

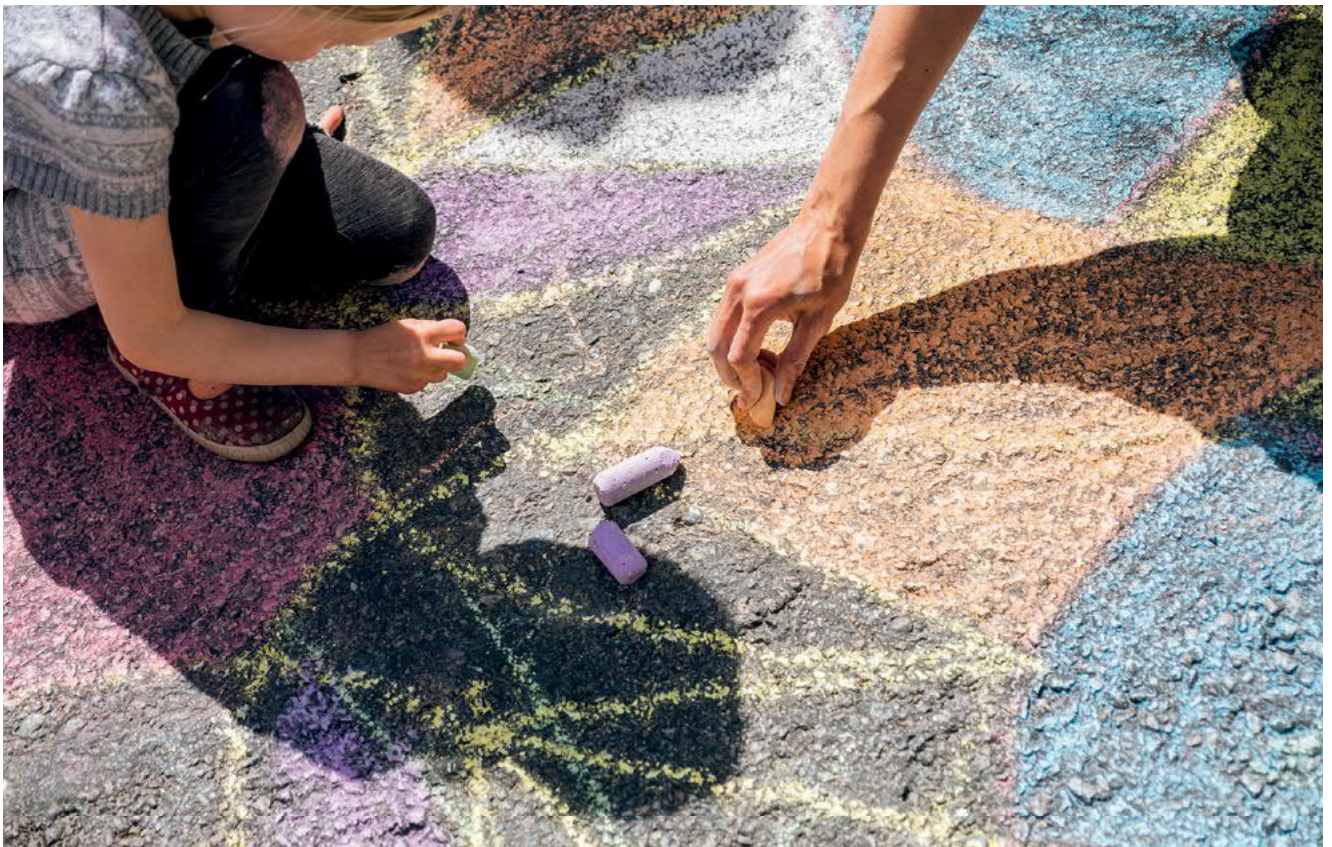
Varhaisella tuella tiedetään olevan ehkäisevää vaikutusta lastensuojelun tukitoimien tarpeeseen. Helsingin perhekeskusmallin mukaisella lapsiperheiden varhaisella tuella on ollut vaikutusta lastensuojelun asiakkuuksien vähenemiseen, mutta vaikutukset esimerkiksi sijaishuoltoon eivät ole arvioitavissa.

Koronapandemia on syventänyt niiden lasten ja nuorten ongelmia, joilla niitä on ollut jo ennestään, eli palvelujen tarve on kasvanut. Henkilöstön saatavuudessa on ollut ongelmia. Varsinkin lastensuojelun sosiaalityön ja laitoshoidon henkilöstöissä on vajuusta, mikä hankaloittaa palvelujen toteuttamista.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- turvata lastensuojelun henkilöstön saatavuus erityisesti lastensuojelun sosiaalityössä ja laitoshoidossa, jotta lastensuojelulain mukaiset tehtävät voidaan hoitaa.



# Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla

**?** Onko sukupuolten tasa-arvoa edistetty kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla?

**!** Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien mukaisia toimenpiteitä on alettu toteuttamaan.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla alettu toteuttaa kaupungin palvelujen tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä?

## Osakysymykset:

1. Onko toimialalla asetettu tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman mukaisia tasa-arvotavoitteita?
2. Onko kulttuuri- ja liikuntapalveluiden kävijöiden sukupuolijakaumista kerätty tietoa?
3. Onko kävijätilastoja ja kaupunkilaisprofileja hyödynnetty kulttuuripalvelujen sisältöjen kehittämisessä?
4. Onko sukupuolivaikutusten arviointia kehitetty sovitussa toiminnossa ja toimipaikoissa?
5. Onko vähemmistönä olevien sukupuolten mahdollisuuksia käyttää vapaa-ajan palveluita lisätty?
6. Onko kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle kehitetty palvelukohtaiset turvallisemman tilan periaatteet?

Osakysymysten lisäksi arvioinnissa selvitettiin myös toimialan palveluiden saamaa sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvää asiakaspalautetta.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan sukupuolten tasa-arvo on läpäisevä periaate kaikessa kaupungin toiminnassa. Helsingin kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa linjataan valtuustokausittain tärkeimmät asiat, joilla kaupunkilaisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistetään. Suunnitelmat perustuvat tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakeihin, joissa edellytetään suunnitelmien laatimista kaikilta viranomaisilta.

Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirja-aineistoa sekä haastatteluita ja sähköpostitiedusteluita toimialan palveluiden ja yhdenvertaisuuden kehittämisen asiantuntijoille, toimialan palveluista vastaaville sekä toimialan hallinto- ja tukipalveluiden asiakaspalautteen asiantuntijalle. Tietoja saatiin myös tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä.

## Toimialan myöntämille avustuksille ollaan laatimassa tasa-arvokriteereitä

Kaupungin palveluiden tasa-arvosuunnitelmassa 2019–2021 oli yhtenä tavoitteena toimialan tasa-arvotavoitteiden laatiminen. Toimialan tasa-arvotavoitteet olivat kuitenkin jo valmiina suunnitelmassa. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kehittämisasiantuntija valitsi toimenpiteeksi tavoitteelle avustusten myöntämisperiaateisiin sovellettavien tasa-arvotavoitteiden laatimisen. Toimiala on sisällyttämässä tasa-arvotavoitteet avustusten myöntämisen eettisiin periaatteisiin, joiden on tarkoitus valmistua vuonna 2021 valtuustokauden loppuun mennessä.

## Kävijätietojen keruuta ollaan kehittämässä kulttuuri- ja liikuntapalveluissa

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan palveluissa kerätään vaihtelevasti tietoa käyttäjien sukupuolesta. Palveluiden kävijätietojen keruutapoja ovat muun muassa asiakasrekisterit, -kyselyt ja -palautteet, yleisötutkimukset, museokortin käyttäjätieto, ulkoiset pääsylippujen myyntipalvelut ja digitaaliset palvelukanavat. Osassa palveluista ei ole mahdollista kerätä tietoja kaikista niiden käyttäjistä, koska palveluihin saa tulla vapaasti, ilman kirjautumista tai rekisteröimistä.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön toimeenpanoa edistäneen, oikeusministeriön koordinoiman, Rainbow Rights -hankkeen viranomaisoppaan mukaan palvelujen käyttäjien pitäisi aina päästä määrittelemään sukupuolensa itse ja valittavana pitäisi olla vähintään neljä vaihtoehtoa: nainen/mies/muu/ei halua kertoa. Kyseinen määrittelytapa on käytössä esimerkiksi kirjastokortin käyttäjätiedoissa ja osassa liikuntapalveluiden ja kulttuuripalveluiden asiakaskyselyjä.

Osassa nuorisopalveluiden toimintaa nuorisohjaajat päättävät, arvioivatko ja kirjaavatko he itse nuoren

sukupuolen vai pyytävätkö nuoria kirjautumaan järjestelmään, jossa voi itse valita sukupuolensa vaihtoehdoista tyttö, poika tai ei-binäärinen. Binäärisellä tarkoitetaan kaksijakoista mies-nainen-sukupuolijakoa. Joissakin kulttuuripalveluissa on arvioitu käyttäjien sukupuolta nimen tai ulkoisten seikkojen perusteella.

Vuonna 2018 ilmestyneen liikunnan seuratuun sukupuolivaikutusten arvioinnin suosituksena oli, että kaupungin liikuntapalveluissa kehitetään tilavarausjärjestelmää ja keskitettyä vuorojenjakoa niin, että vuorojen kävijämääriä voidaan helposti seurata sukupuolittain ja ikäryhmittäin. Tähän arviointiin saatujen tietojen mukaan suositusta ei ole pääsääntöisesti toteutettu. Liikuntaan aktivointi-palvelussa on selvitetty palveluiden käyttäjien sukupuolta esimerkiksi nuorille kohdennetuissa kyselyissä. Kurssitoiminnassa on nais-, mies- ja sekaryhmiä, joiden kävijämääriä seurataan. Ulkoilupalveluiden ulkoliikuntapaikkoja käytetään itsenäisesti, joten niiden käyttäjien sukupuolesta ei ole tilastotietoja. Liikuntapaikat-palvelussa ei kerätä tietoja käyttäjien sukupuolesta.

Kulttuuri- ja liikuntapalveluissa ollaan kehittämässä kävijätietojen tilastointia siten, että myös kävijöiden sukupuolijakaumista kerättäisiin tietoa. Kehittäminen on sovittu tehtäväksi toimialan eri palvelukokonaisuuksien edustajista koostuvassa työryhmässä keväällä 2021 aikana. Liikuntapalveluiden johto päättää keväällä 2021 sukupuolitietojen keräämiseen liittyvien toimintojen ja menetelmien kehittämisestä. Kirjasto- ja nuorisopalvelut eivät olleet vuonna 2021 vielä mukana tässä kehittämistyössä.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on kehittämässä kävijätilastojen ja kaupunkilaisprofiilien käyttöä. Kaupunkilaisprofiileilla tarkoitetaan muun muassa kaupunkilaisen palvelunkäyttömahdollisuuksiin ja aktiivisuuteen perustuvaa asiakassegmentointia, jonka avulla toimiala pyrkii parantamaan ymmärrystä siitä, mitä toiveita erilaisilla kaupunkilaisilla on vapaa-ajan palveluiltaan. Profilointia ei tehdä iän, sukupuolen tai muiden demografisten piirteiden perusteella. Toimiala on määrittämässä alkuvuodesta 2021, miten sukupuolten tasa-arvon näkökulma yhdistetään kaupunkilaisprofiilien käyttöön kussakin palvelussa.

## **Sukupuoli otetaan huomioon toimialan eri palveluissa**

Kaupungin päätösvalmistelua koskevan ohjeistuksen mukaan valmistelussa tulisi tunnistaa päätösvaihtoehtojen mahdolliset vaikutukset ja havaita sekä arvioida niistä merkittävät. Tällaista ennakoarviointia tulisi tehdä, jos päätös ei ole rutiiniluontoinen, laajuudeltaan vähäinen, erityislainsäädännön nojalla tehtävä viranomaispäätös tai sellainen päätös, jossa harkintavalta on erityisen rajattua. Jos päätösten vaikutusten arviointia on tehty, arvioinnin tulokset pitäisi esittää omana kohtanaan päätösasiakirjassa. Vuonna 2020

voimassa olleissa päätösvalmistelun ohjeissa ei määritelyt tarkemmin, minkälaisia vaikutuksia päätöksenteossa tulisi huomioida. Esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointiin ei ole erikseen ohjeistettu. Arvioinnissa ei havaittu päätösasiakirjoihin dokumentoitua sukupuolivaikutusten ennakoarviointia, eikä eri palveluista ja toimialan johdolta saatujen tietojen mukaan sellaista tehdä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla systemaattisesti. Kaupungin ohjeistusta päätösvalmistelusta oltiin uusimassa vuonna 2020.

Sukupuoli on kuitenkin muutoin otettu huomioon toiminnassa useissa palveluissa. Esimerkiksi kulttuuripalveluissa pyritään huomioimaan sukupuolivaikutukset kohderyhmäajattelussa, ohjelmistosuunnittelussa, viestinnässä ja yleisötyössä. Nuorisotyössä on kehitetty toimintaa siten, että huomioidaan sukupuolen ja sukupuoli-identiteettien moninaisuus. Helsingin keskustakirjasto Oodissa sukupuolen huomiointi ei perustu kaksijakoiseen mies-nais-jaotteluun, vaan kirjastossa otetaan huomioon eri sukupuolet ja tämän ohella myös mahdollisimman paljon muita taustatietoja asiakaskunnasta. Sukupuolinäkökulma otetaan huomioon myös muun muassa liikuntapalvelujen investointihankkeissa, liikunnan vuoroja jaettaessa, lasten ja nuorten harrastustoiminnassa sekä ikääntyneiden liikkumishjelmassa. Lisäksi sukupuolinäkökulma on esillä erityisesti sukupuolineutraalien WC-tilojen suunnittelussa.

Yhtenä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle asetettuna tavoitteena kaupungin palveluita koskevassa tasa-arvosuunnitelmassa on sukupuolitietoisuuden lisääminen palveluiden suunnittelussa. Tavoitteen mittarina on, että sukupuolivaikutusten arvioiteja on tehty erikseen sovittavissa toiminnoissa. Toimenpidettä oltiin aloittamassa tammi-helmikuussa 2021 ja toimialan arvion mukaan se todennäköisesti toteutuu suunnitelman mukaisesti vuoden 2021 loppuun mennessä.

## **Toimiala on selvittänyt sukupuolen moninaisuuden ottamista huomioon kaupungin liikuntatiloissa**

Helsingin palvelujen tasa-arvosuunnitelmassa yhtenä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle asetettuna tavoitteena on vähemmistönä olevien sukupuolten palvelunkäyttömahdollisuuksien lisääminen. Tavoitteen toimenpiteenä ja mittarina oli, että toimiala tekee selvityksen mahdollisuudesta laajentaa Itäkeskuksen uimahallin unisex-pukuhuonekäytäntö myös muihin kaupungin liikuntatiloihin. Kyseinen kaupungin liikunta- ja ulkoilu- paikkojen intiimitiloja eli pukeutumis-, peseytymis- ja wc-tiloja koskeva selvitys valmistui vuonna 2020, joten tavoite toteutui. Tavoitteelle valittuna toimenpiteenä oli myös tehdä mahdollisuuksien mukaan liikunta- ja harrastustiloista saavutettavia ja turvallisia kaikille sukupuolille uusien tilojen rakentamisen tai vanhojen tilojen remontoimisen tai tilajärjestelyiden yhteydessä. Toimialalla ei ollut vielä vuonna 2020 tästä suunnitelmia.

Pukeutumis-, peseytymis- ja WC-tilojen erittely vain naisten ja miesten tiloiksi voi heikentää sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden palvelunkäyttömahdollisuuksia. Tilajärjestelyt, joissa korostetaan kaksinapaista mies-nainen-sukupuolijakoa lisäävät Helsingin tasa-arvotoimikunnan mukaan syrjinnän ja häirinnän uhkaa.

Intiimitiloja koskevan selvityksen mukaan kaupungin liikunta- ja ulkoiluapaikkojen pukuhuoneet eivät vuonna 2020 juurikaan vastanneet sukupuolivähemmistöjen tarpeisiin. Selvityksen toimenpidesuosituksen mukaan mahdollisuus vaihtaa vaatteet ja peseytyä suojassa muiden katseilta edistäisi sekä sukupuolivähemmistöjen että myös esimerkiksi nuorten, vammaisten ja uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvien mahdollisuuksia käyttää liikuntapalveluja. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat asiakkaat tunsivat paremmin olevansa oikeutettuja käyttämään liikuntapaikoissa jo tarjolla olevia sukupuolineutraaleja intiimitiloja, jos niiden opasteissa käytettäisiin miehen ja naisen hahmoja esittävän symbolin sijaan sukupuolen moninaisuuteen viittaavaa symbolia. Selvityksen mukaan kaupungin eri liikunta- ja ulkoilukohteissa olisi arviolta yhteensä 48 yksittäis-WC-tilaa, jotka voitaisiin muuttaa helposti sukupuolineutraaliksi poistamalla tai vaihtamalla ovikyllit. Selvityksen mukaan tilamuutosten rinnalla sukupuolivähemmistöjen mahdollisuuksia käyttää liikuntapalveluita edistettäisiin kuitenkin ennen kaikkea varmistamalla, että henkilökunta osaa kohdata vähemmistöasiakkaan hienotunteisesti. Tätä voitaisiin edistää koulutuksin.

## Turvallisemman tilan periaatteita on alettu luomaan ja ottamaan käyttöön

Turvallisemman tilan periaatteilla viitataan sosiaaliseen ympäristöön, ihmisten käytökseen ja vuorovaikutukseen. Periaatteiden tavoitteena on saada kaikki ihmiset kokemaan itsensä tervetulleeksi tilaan tai osallistumaan tilaisuuteen. Turvaisemman tilan periaatteet liittyvät sukupuolten tasa-arvon edistämiseen siten, että ne antavat erityisesti henkilökunnalle yhteisöllistä tukea muun muassa sukupuoliseen ja seksuaaliseen häirintään liittyvien hankalien ja uhkaavien tilanteiden ratkaisemiseksi. Turvaisemman tilan periaatteet tulee laatia palvelu- tai toimipistekohtaisesti, sillä niistä keskusteleminen ja niiden yhdessä laatiminen on olennainen osa turvallisuuden tunteen lisäämistä ja yhteistä sitoutumista periaatteiden toteuttamiseen.

Kaupungin yhdenvertaisuussuunnitelman 2020–2021 toimenpiteenä on, että toimialalle kehitetään palvelukohtaiset turvaisemman tilan periaatteet. Toimenpiteen seurantamittarina on, että periaatteet on otettu käyttöön ainakin yhdessä kulttuurikeskuksessa ja yhdessä liikuntapalvelussa valtuustokauden loppuun eli 31.5.2021 mennessä. Valitut palvelut olivat kulttuurikeskus Stoa ja Yrjönkadun uimahalli. Koska turvaisem-

man tilan periaatteiden laatimiseen kuuluu olennaisena osana, että henkilöstö ja kaupunkilaiset osallistuvat niiden laatimiseen, valituissa palveluissa oli tarkoitus järjestää aiheesta heille työpajoja. Koska työpajoissa keskustellaan osallistujille turvattuutta tuottavista tilanteista usein hyvin henkilökohtaisella tasolla ja mahdollisesti tunteita herättävästi, toimialalla päätettiin yhdessä palveluiden kanssa, että työpajoja ei voi koronapandemian vuoksi järjestää etätilaisuuksina. Periaatteiden työstäminen kuitenkin etenee kummassakin palvelussa, kun koronapandemiatilanne sen sallii.

Turvallisemman tilan periaatteet on jo otettu käyttöön keskustakirjasto Oodissa ja sateenkaariteemoja pohjiville nuorille tarkoitettussa IrisHelsinki-palvelussa. Myös muissa kirjasto- ja kulttuuripalvelukokonaisuuksien palveluissa ja toimipisteissä ollaan edistämässä turvaisemman tilan periaatteiden luomista. Liikuntapalveluissa ei sen sijaan ole suunnitteilla periaatteiden käyttöönottoa muualla kuin Yrjönkadun uimahallissa.

## Koronapandemian vaikutukset sukupuolten tasa-arvon edistämiseen

Koronapandemian vuoksi on epävarmaa, milloin kulttuurikeskus Stoa ja Yrjönkadun uimahallin turvaisemman tilan periaatteita varten tarvittavat henkilöstön ja kävijöiden työpajat pystytään järjestämään. Tämä vaikuttaa siihen, toteutuuko kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle kaupungin yhdenvertaisuussuunnitelmassa asetettu tavoite suunnitellusti vuonna 2021.

## Johtopäätökset

Helsingin kaupungin kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on alettu toteuttaa kaupungin palvelujen tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä siten, että ne on mahdollista saada valmiiksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

Kaupungin tasa-arvosuunnitelmassa 2019 asetettu tavoite tasa-arvotavoitteiden laatimisesta kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle toteutui jo samassa suunnitelmassa. Tämän vuoksi toimialan kehittämisasiantuntija lisäsi kyseisen tavoitteen toimenpiteeksi, että toimialan avustusten myöntämisperusteisiin tullaan sisällyttämään eettiset periaatteet, joissa on mukana myös tasa-arvonäkökulma. Periaatteet valmistuvat ja niiden käyttöönotosta päätetään valtuustokauden loppuun mennessä vuonna 2021.

Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden kävijöiden sukupuolijakaumista on kerätty tietoa vaihtelevasti eri palveluissa. Keräämistä ja kaupunkilaisprofiilien hyödyntämistä ollaan kehittämässä kevään 2021 aikana siten, että sukupuolten tasa-arvo huomioidaan tulevaisuudessa paremmin. Liikuntapalveluissa ei ole kehitetty kävijätietojen keräämistä vuonna 2018 valmistuneen



selvityksen suositusten mukaan siten, että liikuntavuorojen kävijämääriä voitaisiin helposti seurata sukupuolittain ja ikäryhmittäin.

Sukupuolivaikutusten arviointia ollaan kehittämässä tasa-arvosuunnitelman mukaisesti erikseen sovittavissa toiminnoissa ja toimipaikoissa. Kaupungin päätösvalmistelua koskevassa ohjeessa ei mainita erikseen sukupuolivaikutusten arviointia, vaan ohjeistetaan merkittävien vaikutusten arviointiin, tarkemmin määrittelemättä vaikutusten laatua. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan palvelut eivät ole tehneet systemaattista sukupuolivaikutusten arviointia päätösvalmistelussaan. Sukupuoli on kuitenkin muutoin otettu huomioon useiden palveluiden toiminnassa. Sukupuolivaikutusten arviointia on tarkoitus alkaa tehdä erikseen sovittavissa palveluissa, mutta toimenpide on aloitettu vasta tammi-helmikuussa 2021. Toimialan mukaan toimenpide todennäköisesti toteutuu vuoden 2021 loppuun mennessä.

Vähemmistönä olevien sukupuolten mahdollisuuksia käyttää palveluita ollaan lisäämässä. Kaupungin tasa-arvosuunnitelman mukainen selvitys liikunta- ja ulkoilupaikkojen sukupuolivähemmistöille soveltuvista intiimitiloista valmistui vuonna 2020. Toimiala ei ole vielä tehnyt suunnitelmia selvityksessä esitettyjen toimenpidesuosituksen hyödyntämisestä. Tilajärjestelyt, jotka eivät korosta kaksinapaista mies-nainenjakoa lisääisivät sukupuolivähemmistöjen mahdollisuuksia käyttää liikuntapalveluja.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle ollaan kehittämässä palvelukohtaisia turvallisemman tilan periaatteita yhdessä kulttuuripalvelussa ja yhdessä liikuntapalve-

lussa. Turvallisemman tilan periaatteiden tarkoitus on esimerkiksi vähentää hankalia ja uhkaavia tilanteita. Periaatteita ei välttämättä saada käyttöön vuoden 2021 loppuun mennessä, koska niiden luomiseksi tarvittavia työpajoja ei ole koronapandemian takia pystytty järjestämään. Turvallisemman tilan periaatteet on jo otettu käyttöön yksittäisissä kirjasto- ja nuorisopalveluissa, ja kulttuuri- ja kirjastopalveluissa suunnitellaan periaatteiden laatimista muihinkin palveluihin. Liikuntapalvelut ei ole suunnitellut turvallisemman tilan periaatteiden käyttöönottoa muihin palveluihin kuin tasa-arvosuunnitelmassa mainittuun Yrjönkadun uimahalliin.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee

- kehittää kävijätietojen keräämistä liikuntapalveluissa siten, että liikuntavuorojen kävijämääriä voitaisiin seurata sukupuolittain ja tietoa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tasa-arvoisemmassa vuorojen jaossa.
- arvioida ja mahdollisuuksien mukaan toteuttaa Helsingin kaupungin ylläpitämien liikunta- ja ulkoilupaikkojen sukupuolivähemmistöille soveltuvat intiimitilat -selvityksen toimenpidesuositukset.
- edistää turvallisempien tilojen periaatteiden käyttöönottoa liikuntapalveluissa laajemmin kuin vain yhdessä toimipisteessä.

# Terveysttä ja hyvinvointia palveluista



# Kiireettömään hoitoon pääsy terveysasemilla

**?** Onko terveysasemien kiireettömän hoidon palveluiden saatavuus laissa säädetyn ja kaupungin omien linjausten mukaisella tasolla?

**!** Kiireetön hoito toteutuu pääasiassa lain mukaisessa määräajassa, mutta ei kaupungin tavoitteiden mukaisesti ja yhdenvertaisella tavalla.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko Helsingin kaikkien terveysasemien kiireettömän hoidon palveluiden saatavuus laissa säädetyn ja kaupungin omien linjausten mukaisella tasolla?

## Osakysymykset:

1. Onko yhteys hoitopaikkaan saatu ja hoidon tarve arvioitu lain sekä kaupungin tavoitteiden ja linjausten mukaisesti?
2. Onko kiireetön hoito saatu lain sekä kaupungin tavoitteiden ja linjausten mukaisesti?
3. Onko kiireetön hoito saatu yhdenvertaisella tavalla?

Kaupunkistrategian mukaan tavoitteena on edistää hoitoon pääsyä, jotta asiakas saa apua oikea-aikaisesti. Sosioekonomisia ja alueellisia terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan tietoon ja vaikuttavuuteen perustuvilla menetelmillä. Tavoitteena on, että Helsingin alueiden välinen eriytyminen vähenee ja kaupunginosien väliset hyvinvointierot kaventuvat.

Arvioinnin aineistona olivat Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastot sekä terveysasemien asiakaspalautte. Lisäksi käytettiin asiakirja-aineistoa sekä terveysasemien johdolta ja muilta sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijoilta sähköpostitse ja haastattelussa saatuja tietoja.

## Terveysasemiin saa yleensä nopeasti yhteyden

Terveydenhuoltolain mukaan potilaan tulee saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteys terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön. Hoidon tarpeen arviointi tulee terveydenhuoltolain mukaan tehdä viimeistään kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta, jollei arviointia ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Helsingin kaupungilla

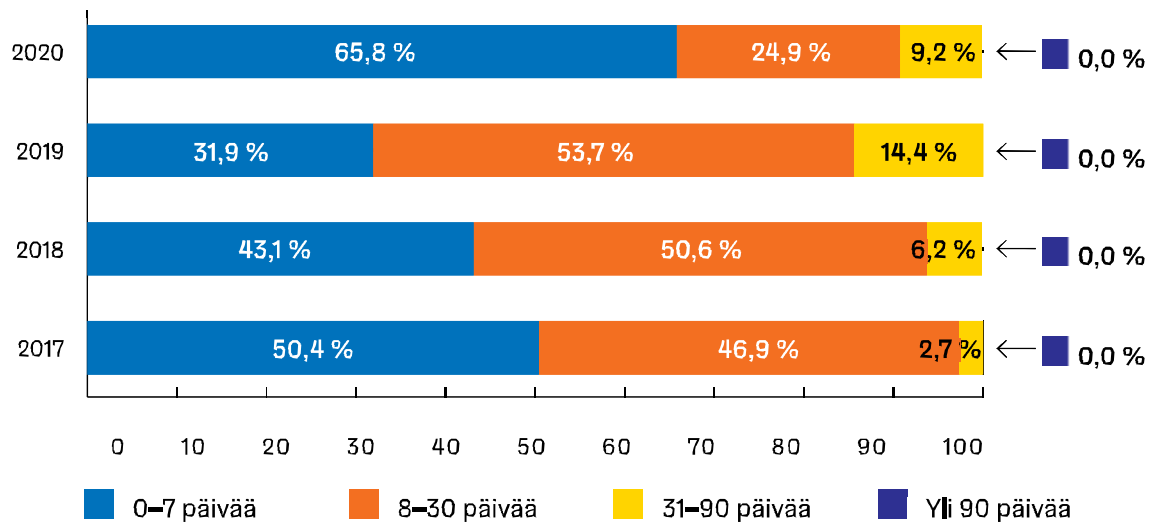
terveysasemien ja sisätautien poliklinikan tuloskortti-tavoitteena oli, että takaisinsoiton viive lyhenee vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Kaupungin verkkosivuilla puheluihin luvataan vastata ”mahdollisimman pian”. Sähköisellä lomakkeella ja Omaolo-verkkopalvelussa tehtyihin yhteydenottoihin luvataan kaupungin verkkosivuilla vastata saman päivän aikana, jos yhteydenotto on jätetty arkipäivänä ennen kello 16.

Asiakkaan ottaessa yhteyttä puhelimitse, yhteydenotto tallentuu yleensä takaisinsoittopalveluun. Keskimääräinen takaisinsoittoaika vuonna 2020 on ollut noin tunti 13 minuuttia, kun vuonna 2019 se oli noin kaksi tuntia 15 minuuttia. Takaisinsoiton viive on lyhentynyt tuloskortti-tavoitteen mukaisesti. Omaolo-verkkopalvelun oirearvioihin vastattiin toimialan tekemän pistokoeseurannan perusteella vuonna 2020 pääosin vuorokauden sisällä. Sähköisen lomakkeen vastausviiveestä ei ole seuranta-tietoa. Hoidon tarpeen ja kiireellisuuden arviointi tapahtuu terveysasemapalveluissa samalla kun asiakas saa yhteyden ammattilaiseen tai vaihtoehtoisesti Omaolo-verkkopalvelun oirearviossa. Ensimmäisen yhteydenoton ja hoidon tarpeen arvioinnin välillä ei siis ole viivettä.

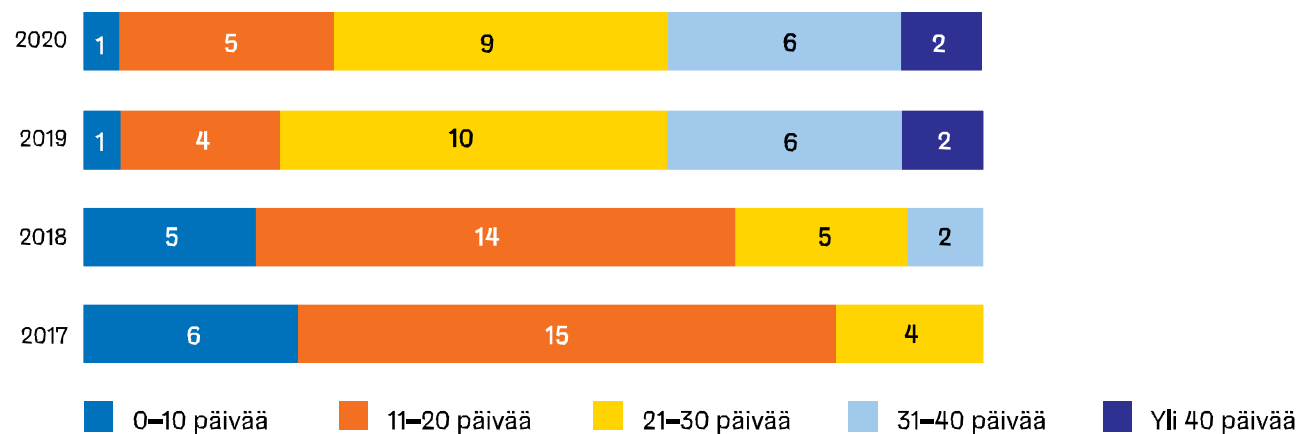
## Kiireettömään hoitoon pääsy toteutuu pääasiassa lakisääteisessä määräajassa, mutta ei kaupungin tavoitteiden mukaisesti

Terveydenhuoltolain mukaan kiireettömään hoitoon tulee päästä viimeistään kolmessa kuukaudessa hoidon tarpeen arviosta. Kiireettömään hoitoon pääsy toteutui vuosina 2017–2020 Helsingin kaupungin terveysasemilla pääasiassa lakisääteisessä määräajassa. THL:n perusterveydenhuollon käynnejä koskevien tilastojen mukaan yhteensä 27 käynnin odotusaika on ollut yli 90 päivää vuosien 2017–2020 aikana. Näistä yhdeksän toteutui vuonna 2020 (kuviassa 13 osuus kaikista käynneistä 0,0 prosenttia). Käynneistä yli puolet on ollut idän alueeseen kuuluvilla terveysasemilla, ja yhdellä terveysasemista yli 90 päivän kuluttua toteutuneita käynnejä on esiintynyt kolmena vuotena peräkkäin. Tilastojen perusteella ei voi varmuudella todeta, ovatko yli 90 päivän kuluttua toteutuneet käynnit olleet lakisääteisen hoitotakuun piirissä. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala ei arviointia laadittaessa tuottanut sellaista tilastoaineistoa, josta kiireettömän hoidon toteutumisen lakisääteisessä määräajassa olisi voinut todentaa. Kiireettömään hoitoon pääsy on kehittynyt THL:n tilastojen mukaan selvästi huonompaan suuntaan vuotta 2020 lukuun ottamatta. Toteutuneiden käyntien

**Kuvio 13. Toteutuneiden käyntien odotusajat Helsingin terveysasemilla 2017–2020**



**Kuvio 14. Terveysasemien jakauma kolmannen vapaana olevan kiireettömän lääkäriajan odotuspäivien mukaan (T3-luku), terveysasemien määrä**



Terveysasemien vuosittaiset T3-luvut ovat kuukausittaisten mediaanien keskiarvoja. Kuviossa ilmaistu odotusaika kuvaa tätä vuosikeskiarvoa.

määrät ovat vähentyneet vuosittain ja niiden käyntien osuudet, joiden odotusaika on ollut 8–30 päivää tai 31–90 päivää, ovat kasvaneet vuodesta 2017 vuoteen 2019 (kuvio 13). Vuonna 2020 hoitoon pääsy on ollut nopeampaa kuin vuonna 2017.

Kaupunki seuraa hoitoon pääsyä myös T3-luvulla, joka mittaa kolmannen vapaana olevan kiireettömän lääkäriajan mediaaneja kalenteripäivissä. Vuonna 2019 ja 2020 tavoitteina olivat, että asiakas pääsee T3-luvulla mitattuna lääkärin vastaanotolle keskimäärin 10 vuorokauden sisällä ja että kaikilla terveysasemilla T3 on alle 20 vuorokautta. Tavoitteet ovat kiristyneet aikaisemmilta vuosilta. Kiireettömään hoitoon pääsy ei toteutunut Helsingin kaupungin tavoitteiden mukaisesti vuonna 2020. T3-luvun keskiarvo on kasvanut merkittävästi vuodesta 2017 (13,6) vuoteen 2019 (26,4). T3-luvun keskiarvo vuonna 2020 oli sama kuin vuonna 2019. Terveysasemien T3-lukujen keskiarvot on laskettu kaikilta niiltä kuukausilta, joina T3-luku esiintyy tilas-

toissa. Huhtikuusta alkaen terveysasemien T3-luvut laskivat selvästi, mutta palautuivat loppuvuoteen mennessä samalle tasolle kuin alkuvuonna 2020.

Vuonna 2020 ainoastaan kuusi terveysasemaa saavutti tavoitteiden mukaisen ajan hoitoon pääsyssä. Näistä viidellä T3-luku oli alle 20 ja yhdellä alle 10 (kuvio 14). Lääkärin vastaanotolle pääsy on joutunut kahdella terveysasemalla odottamaan jopa yli 40 päivää. Todelliset hoitoon pääsyn odotusajat voivat olla suurempiakin, koska tilastoihin kirjataan terveysasemien T3-luvuksi enintään 42. Laakson ja Malmin terveysasemat olivat huhtikuusta alkaen koronaterveysasemia, joten niiden keskiarvot on laskettu kolmen kuukauden ajalta. T3-luvut lasketaan manuaalisesti eikä lukujen laskentaa tai käytettyjä tietoja voida jälkikäteen todentaa. Tästä syystä niitä voidaan myös manipuloida. Eri terveysasemien T3-luvut saattavat perustua erilaisiin laskentatapoihin.



## Kiireetöntä hoitoa ei saada terveysasemilla yhdenvertaisella tavalla

Terveydenhuoltolain mukaan kunnan on huolehdittava vastuullaan olevien asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta yhdenvertaisesti koko alueellaan. Yhdenvertaista hoitoon pääsyä terveysasemille arvioitiin terveysasemien takaisinsoiton viiveiden sekä toteutuneita käyntejä koskevien tilastojen ja T3-luvun perusteella alueellisesti ja terveysasemittain. Hoidon yhdenvertaisella saatavuudella tarkoitettiin arvioinnissa sitä, että eri puolilla kaupunkia asukkaat pääsevät hoidon piiriin samassa ajassa. Erot takaisinsoiton viiveessä ovat olleet pieniä terveysasemien välillä vuonna 2020, joten yhdenvertaisuus on toteutunut puhelinyhteyden saannissa. Vuonna 2019 takaisinsoitajoissa oli selviä eroja eri terveysasemien välillä. Tuolloin pienin keskimääräinen takaisinsoittoaika oli Maunulan terveysasemalla (noin puoli tuntia) ja suurin Kalasataman terveysasemalla (yli seitsemän tuntia).

Toteutuneiden käyntien odotusajassa esiintyy selviä alueellisia eroja, ja yksittäisten terveysasemien erot ovat erittäin suuria. Vaikka vuonna 2017 suuri osa kiireettömään hoitoon liittyneistä käynneistä toteutui seitsemässä vuorokaudessa, osuudet vaihtelivat yksittäisillä terveysasemilla 21,2–84,9 prosentin välillä. Erot ovat pysyneet samalla tasolla vuoteen 2019 asti. Vuonna 2020 viikon sisällä toteutuneiden käyntien osuudet eri terveysasemilla olivat 50,1–90,5 prosenttia eli eroa oli vähemmän. Niillä terveysasemilla, joilla alle seitsemässä vuorokaudessa toteutuneiden käyntien osuudet olivat pienimmät, suurin osa käynneistä toteutui 8–30 päivän kuluessa. Terveysasemien erot ovat suurimmat, kun verrataan 31–90 päivässä toteutuneita käyntejä.

Vuosina 2017–2020 suurimmat yli kuukauden kuluttua toteutuneiden käyntien osuudet ovat olleet keskustan ja idän alueiden terveysasemilla. Myös keskisen, lännen ja pohjoisen alueella on yksittäisiä terveysasemia, joilla yli kuukauden kuluttua toteutuneiden käyntien osuudet ovat olleet korkeita. Pitkään odotettujen käyntien osuus on suurin keskustan terveysasemilla ja niistä Viiskulman terveysasemalla. Myllypuron, Laajasalon ja Malminkartanon terveysasemien pitkän odotusajan käyntien osuudet ovat myös selvästi muita terveysasemia suurempia. Myllypurossa on myös esiintynyt toistuvasti 90 vuorokauden odotusajan ylityksiä vuosina 2018–2020. Myös Kontulan, Töölön ja Pitäjänmäen terveysasemilla yli kuukauden odotettujen käyntien osuudet ovat muita terveysasemia suurempia.

T3-luvun alueelliset erot olivat vuonna 2017 pieniä, mutta ne ovat kasvaneet vuosittain. Viime vuosina pienimmät T3-luvut ovat olleet nykyisillä pohjoisen ja koillisen alueellisilla terveysasemilla. Lähes kaikissa toimipisteissä kiireettömään hoitoon pääsy on T3-luvun

perusteella vaikeutunut vuosina 2019–2020, ja erot eri toimipisteiden välillä ovat suuria. Ainoastaan Jakomäen terveysasemalla T3-luku oli alle 10 päivää. T3-luvut ovat pääsääntöisesti korkeita niillä terveysasemilla, joilla myös toteutuneiden käyntien odotusajat ovat pitkiä. Myllypuron terveysasemalla T3-luku on ollut yli 40 päivää kahtena vuotena. Selvänä poikkeuksena tästä on Viiskulman terveysasema, jolla T3-luku on pienin muihin keskustan alueellisen terveysaseman toimipisteisiin verrattuna, vaikka Viiskulmassa onkin terveysasemista suurin osuus yli kuukauden kuluttua toteutuneita käyntejä.

## Lääkäripula on pääasiallinen syy kiireettömään hoitoon pääsyn ongelmiin

Kaupungin terveysasemien johdon mukaan pula lääkäreistä on pääasiallinen syy siihen, että kaupungin tavoitteet kiireettömään hoitoon pääsystä eivät toteudu ja että kiireetöntä hoitoa ei saada yhdenvertaisesti eri terveysasemilla. Vuonna 2020 laskennallinen vaje terveysasemien lääkärivakansseissa oli suurimmillaan yli 70 vakanssia. Helsingissä lääkärivaje on suurempi kuin muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Eri terveysasemien lääkärivajeessa on suuria eroja. Pahin tilanne on idän terveysasemilla.

Tärkeimmät syyt lääkärin rekrytoinnin haasteisiin kaupungin terveysasemilla ovat lääkärin kokemus siitä, että joillakin terveysasemilla työkuorma ei ole hallittavissa ja erityisesti nuorilla lääkäreillä koulutustarjonnan puutteellisuus sekä palkka. Helsingin lähikuntien terveyskeskusten lääkärin palkat olivat vuoden 2020 alussa korkeammat kuin Helsingin kaupungin terveysasemien. Joillakin terveysasemilla lääkärivaje aiheuttaa kierteen: kun terveysasemalla on lääkärivajetta, kyseisen terveysaseman lääkärin työkuorma kasvaa. Tämä aiheuttaa terveysasemalle huonon maineen, jonka vuoksi lääkärit eivät halua sinne töihin. Kun terveysasemalle ei saada lisää lääkäreitä, työtahti pysyy edelleen kohtuuttomana. Lääkärin saatavuus ja pysyvyys-hankkeessa vuonna 2019 toteutettuun kyselyyn vastanneiden Helsingin kaupungin terveysasemien lääkärin mukaan tärkeimmät työviihtyvyyteen vaikuttavat tekijät ovat mahdollisuus ammatilliseen kehittymiseen, lähijohtamisen ammattitaito, sopiva työtahti sekä tiimityön toimivuus.

Sosiaali- ja terveystoimialalla on pyritty parantamaan hoidon saatavuutta tehostamalla lääkärin rekrytointia, nostamalla lääkärin palkkoja, kehittämällä moniammatillista työtä, monipuolistamalla terveys- ja hyvinvointikeskusten toimintoja. Lisäksi on ryhdytty valmistelemaan kahden terveysaseman ulkoistusta ja otettu käyttöön palvelusetelit. Kaikissa palveluissa on lisätty puhelinpalvelua ja sähköisiä kontakteja.

## Koronapandemian vaikutukset kiireettömään hoitoon pääsyyn

Koronapandemian vuoksi terveydenhuoltolain mukaisia kiireettömän hoidon määräaikoja ei tarvinnut noudattaa ajalla 14.5.–30.6.2020. Terveysasemien kiireetöntä hoitoa jouduttiin supistamaan kevään 2020 jälkeen ja henkilöstöresursseja on osin siirretty koronapandemian testaukseen ja jäljitykseen. Koronapandemia vaikutti maaliskuusta syyskuuhun 2020 siten, että T3-luvulla mitattuna kiireettömään hoitoon pääsyn odotusaika kaupungin terveysasemille pieneni selvästi huhtikuussa, mutta palautui nopeasti alkuvuoden 2020 tasolle. Selvästi suurempi osuus kiireettömän hoidon käynneistä toteutui seitsemän vuorokauden sisällä vuonna 2020, kun asiakkaat eivät hakeutuneet hoitoon. Koronapandemia on saattanut aiheuttaa niin sanottua hoitovelkaa eli potilaat eivät ole saaneet tarpeensa mukaista hoitoa. Tämä saattaa lisätä terveysasemapalvelujen kysyntää tulevaisuudessa. On entistä vaikeampi houkuttaa lääkäreitä töihin kaupungin terveysasemille, koska työ nähdään koronapandemian vuoksi aikaisempaa yksipuolisempänä. Koronapandemian vuoksi sähköinen asiointi terveysasemilla kasvoi selvästi. Koronaterveysasemina huhtikuusta 2020 alkaen toimineiden Laakson ja Malmin terveysasemien T3-lukuja ei ole seurattu.

### Johtopäätökset

Helsingin terveysasemilla kiireetön hoito toteutuu yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta lain mukaisessa määräajassa, mutta ei kaupungin omien linjausten mukaisella tasolla eikä yhdenvertaisella tavalla eri alueilla.

Yhteys hoitopaikkaan on saatu lain ja kaupungin tavoitteiden mukaisesti niillä yhteydenottotavoilla, joista on seurantatietoa. Hoidon tarve on arvioitu lain sekä kaupungin tavoitteiden ja linjausten mukaisesti. Puhelinyhteys terveysasemiin on saatu terveydenhuoltolain mukaisesti ja käytännössä lähes välittömästi. Omaolo-verkkopalvelun oirearvioihin vastataan lähes poikkeuksetta saman päivän aikana. Sähköisen lomakkeen vastausviiveestä ei ole seurantatietoa. Hoidon tarpeen ja kiireellisyyden arviointi tehdään samalla, kun asiakas saa yhteyden ammattilaiseen tai Omaolo-verkkopalvelun oirearvion päättelysäännöillä.

Kiireetön hoito on pääasiassa toteutunut lain mukaisessa määräajassa, mutta ei kaupungin tavoitteiden ja linjausten mukaisesti. Yksittäisiä 90 vuorokauden odotusajan ylityksiä esiintyy vuosittain ja suurin osa niistä on idän alueen terveysasemilla. Myllypuron terveysasemalla ylityksiä on ollut kolmena vuotena peräkkäin. Sosiaali- ja terveystoimiala ei tuota sellaista tilastotietoa, jonka perusteella kiireettömän hoidon toteutuminen lain mukaisessa määräajassa voitaisiin toden-

taa. Kiireettömään hoitoon pääsy on kaukana kaupungin tavoitteista. Vuonna 2019 hoitoon pääsy heikentyi merkittävästi kaikilla terveysasemilla ja vuonna 2020 sille asetetut tavoitteet jäivät edelleen saavuttamatta. Ainoastaan kuusi terveysasemaa 23:sta saavutti tavoitteiden mukaisen ajan hoitoon pääsyssä vuonna 2020. Näistä viidellä T3-luku oli alle 20 ja yhdellä alle 10. T3-luku ei ole täysin luotettava mittari hoitoon pääsyn vertailuun, sillä sitä voidaan myös manipuloida. Eri terveysasemien T3-luvut saattavat perustua erilaisiin laskentatapoihin.

Kiireetöntä hoitoa ei ole saatu yhdenvertaisella tavalla eri terveysasemilla, sillä toteutuneiden käyntien odotusajoissa on erittäin suuria eroja terveysasemien välillä. Hoitoon pääsyn erot näkyvät selvästi yli 31 päivässä toteutuneiden käyntien osuuksissa. Myös T3-luvuissa on suuria eroja, sillä kahdella terveysasemalla lääkärin vastaanotolle pääsee keskimäärin vasta yli 40 vuorokauden kuluttua. Erot voivat olla suurempiakin, koska tilastoihin merkitään T3-luvuksi enintään 42, vaikka luku olisi todellisuudessa tätä suurempi.

Tärkein syy siihen, että kiireettömään hoitoon pääsy terveysasemilla ei toteudu eri alueilla yhdenvertaisesti eikä kaupungin tavoitteiden mukaisesti, on lääkäriajava. Tärkeimmät lääkärien pysyvyyteen ja saatavuuteen vaikuttavat tekijät ovat työkuorma, kouluttautumismahdollisuudet ja kilpailukykyinen palkka Helsingin lähikuntien kanssa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- varmistaa, että kiireettömään hoitoon pääsy toteutuu kaikilla terveysasemilla terveydenhuoltolain mukaisesti.
- kehittää terveysasemien lääkärin työoloja siten, että työkuorma koetaan kohtuulliseksi kaikilla terveysasemilla.
- kehittää edelleen lääkärin rekrytointia ja pysyvyyttä terveysasemilla.
- järjestää terveysasemilla lääkäreille riittävät kouluttautumismahdollisuudet.
- kehittää kiireettömään hoitoon pääsyn tilastointia, jotta terveysasemien erot ja haasteet ovat tunnistettavissa.

sosiaali- ja terveystoimialan tulee yhdessä kaupunginkanslian kanssa

- varmistaa, että Helsingin terveysasemien lääkärin palkat ovat kilpailukykyisiä.

# Perusopetuksen yhteisöllinen oppilashuolto

**?** Onko Helsingin peruskoulujen yhteisöllinen oppilashuolto oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaista?

**!** Yhteisöllinen oppilashuolto on pääosin lain mukaista, mutta kuraattori- ja psykologipalveluihin pääsyssä oli viivettä.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko Helsingin peruskoulujen yhteisöllinen oppilashuolto oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaista?

## Osakysymykset:

1. Onko yhteisöllisessä oppilashuollossa huomioitu lain mukainen ennaltaehkäisevä toiminta?
2. Onko yhteisölliselle oppilashuollossa asetettu seurantamenetelmiä?
3. Ovatko oppilashuollon kuraattori- ja psykologiresurssit säännösten mukaiset?
4. Onko peruskouluille laadittu kaupunkistrategian mukainen kunnianhimoisen kiusaamisen vastainen ohjelma?

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa painotetaan lasten ja nuorten turvallisia ja terveellisiä oppimisympäristöjä. Lain mukaan tarkoitus on turvata varhainen tuki sitä tarvitseville. Strategian mukaan oppilaille tulee tarjota tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet ja jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus saavuttaa potentiaalinsa oppimisessa. Pedagogiikka ja oppimisen tuki tasoittavat oppimisen eroja ottamalla huomioon tukea tarvitsevien ja hyvin edistyvien tarpeet. Strategian mukaan Helsingin kouluissa aloitetaan kunnianhimoisen kiusaamisen vastainen ohjelma.

Arviointi kohdistettiin oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisen toiminnan toteuttamiseen ja kaupunkistrategian edellyttämän kiusaamisen vastaisen ohjelman käynnistämiseen.

Aineistona käytettiin perusopetuksen oppilashuollon päällikön ja aluevastaavien haastatteluja ja kirjallisia vastauksia sekä perusopetuksen rehtoreille tehtyä kyselyä. Vastauksia saatiin 82 suomen- ja ruotsinkielisestä koulusta ja vastausprosentti oli 80. Tietoja saatiin

myös tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle.

## Yhteisöllisessä oppilashuollossa oli pääosin huomioitu lain mukainen ennaltaehkäisevä toiminta

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan oppilashuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä oppilashuoltona. Osallisuutta lisäävät toimintatavat edesauttavat ongelmien ennaltaehkäisyä, niiden varhaista tunnistamista ja tarvittavan tuen järjestämistä. Oppilashuollon ohjeistuksen mukaan huoltajien edustus tulee kutsua yhteisöllisen oppilashuoltoryhmän kokoukseen vähintään kerran lukukaudessa. Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan huoltajien osallistuminen oppilashuoltoryhmän kokouksiin toteutui vain noin 30 prosentissa kouluista. Haastatteluissa ilmeni, että koulut eivät aina muista kutsua huoltajia mukaan oppilashuoltoryhmän kokouksiin.

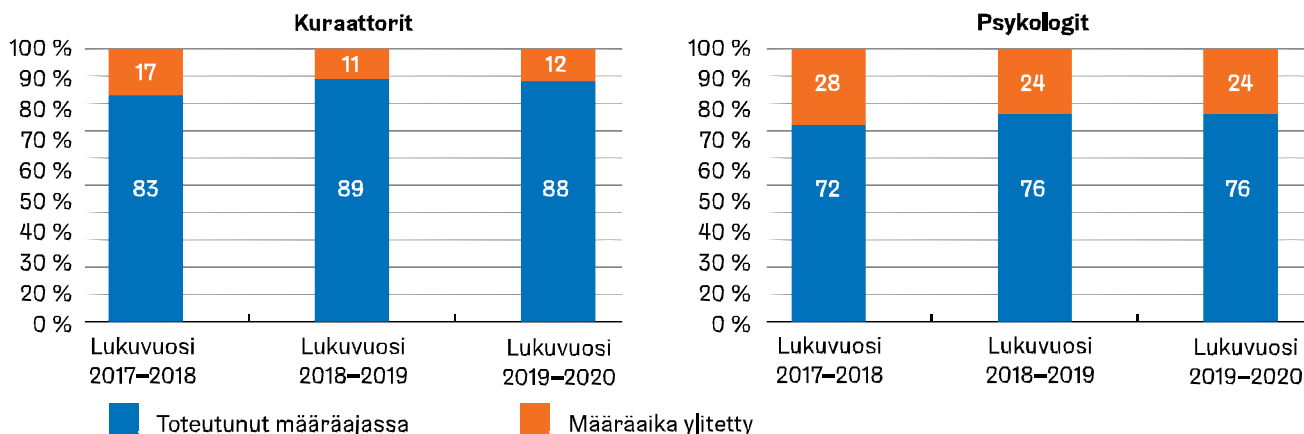
Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan oppilashuollon suunnitelmallisuutta tulee lisätä. Oppilashuoltosuunnitelmaan on kirjattava oppilaitosyhteisön toimenpiteet yhteisöllisen oppilashuollon edistämiseksi. Perusopetuksen oppilashuollon haastattelujen perusteella koulut olivat toimineet lain mukaisesti. Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan 98 prosenttia kouluista oli kuvannut oppilashuoltosuunnitelmassa toimenpiteet yhteisöllisyyden edistämiseksi.

Oppilashuoltoa tulee lain mukaan toteuttaa opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa kanssa. Oppilashuollon ja sosiaali- ja terveystoimen suunnitelmallista yhteistyötä parannettiin laatimalla kouluikäisten lasten, nuorten ja perheiden matalan kynnyksen palvelumalli. Palvelumalli hyväksyttiin sosiaali- ja terveystoimilautakunnassa sekä kasvatus- ja koulutuslautakunnassa 16.6.2020.

## Yhteisöllistä oppilashuoltoa ei seurata kouluissa riittävästi

Oppilashuolto seuraa yhteisöllisen oppilashuollon toteutumista eri keinoin, mutta koulutasolla seuranta ei ole systemaattista. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa oppilashuollon kokonaisuuden omavalvonnan toteutumisesta. Oppilashuollon omavalvontaa toteutetaan Helsingin perus-

**Kuvio 15. Kuraattori- ja psykologipalveluiden toteutuminen lain määräajassa**



kouluissa kahden vuoden välein toteutettavalla oppilashuollon itsearviointikyselyllä. Keväällä 2020 toteutetun itsearviointikyselyn tulokset olivat hyviä, mutta kehittämiskohteeksi tunnistettiin huoltajien ja oppilaiden osallisuus. Osallisuus osoittautui myös Koulun hyvinvointiprofiili-kyselyn mukaan kehittämiskohteeksi. Koulun hyvinvointiprofiili on internet-pohjainen valtakunnallinen työkalu koulun hyvinvoinnin seuraamiseen.

Koulun hyvinvointiprofiilin avulla oppilashuolto ja koulut voivat seurata yhteisöllisen oppilashuollon toteutumista. Muihin seurantakyselyihin verrattuna hyvinvointiprofiiliin etuna on, että sen avulla toimintaa voidaan seurata reaaliaikaisesti. Valtakunnallisten kyselyjen tulokset valmistuvat hitaammin ja harvemmin verrattuna hyvinvointiprofiiliin tuloksiin. Lisäksi koulun on mahdollista lisätä hyvinvointiprofiiliin omia kysymyksiä, ja tuloksia voidaan verrata koulujen kesken ja valtakunnallisesti. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on hankkinut lisenssin tulevalle lukuvuodelle siten, että kaikki koulut voivat hyödyntää hyvinvointiprofiilia. Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan hyvinvointiprofiilia oli hyödyntänyt 56 prosenttia perusopetuksen kouluista.

Aluepäälliköt ja oppilashuollon aluevastaavat seuraavat oppilashuollon laatua kouluvierailuilla. Oppilashuollon vaikuttavuutta seurataan osana kaupunkistrategian seurantaa. Oppilashuolto seuraa yhteisöllistä oppilashuoltoa osana valtakunnallista seurantaa, esimerkiksi kouluterveyskyselyjen ja kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin selvitysten pohjalta.

### **Oppilashuollon kuraattori- ja psykologipalvelujen mitoitustavasta ei seurata dokumentoidusti**

Opetuslautakunta teki toukokuussa 2014 päätöksen kuraattorien ja psykologien määrästä suhteessa oppilaisiin. Mitoitusperuste on 780 oppilasta kuraattoria kohden ja 1 000 oppilasta psykologia kohden. Kuraattorit ja psykologit voivat toimia yhtä aikaa kaupungin ylläpitämien koulujen lisäksi muidenkin, kuten yksi-

tyisten ja valtion, ylläpitämissä kouluissa. Arviointiin ei saatu dokumentoitua tietoa kuraattorien ja psykologien työmäärän jakautumisesta eri ylläpitäjäkoulujen kesken. Mitoitusperusteen toteutumista ei voitu arvioida. Oppilashuollon haastattelun mukaan mitoitustavasta toteutuu, mutta siitä ei ole dokumentoitua tietoa.

### **Kuraattori- ja psykologipalvelut eivät toteudu lain määräajassa**

Oppilas- ja opiskeluhuoltolain mukaan oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella kuraattorin tai psykologin kanssa seitsemän työpäivän kuluessa yhteydenotosta. Kiireellisessä tapauksessa keskustelu on järjestettävä samana tai seuraavana työpäivänä. Määräaika koskee ensimmäistä vastaanottoa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla seurataan kuraattori- ja psykologipalvelujen toteutumista määräajassa. Kuraattoripalvelujen ajan saamisessa lukuvuonna 2019–2020 oli viivettä 12 prosentissa (kuviot 15). Psykologipalveluissa oli viivettä 24 prosentissa samana ajankohtana.

### **Kiusaamisen vastainen ohjelma on laadittu**

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on laatinut kaupunkistrategian mukaisen kiusaamisen vastaisen ohjelman, joka tuli voimaan vuonna 2019. Haastattelun mukaan uutta ohjelmaa toteutetaan systemaattisesti kaikissa kouluissa. Vuodelle 2020–2021 toimiala asetti tavoitteeksi neljän velvoittavan toimenpiteen kirjaamisen koulun toimintasuunnitelmaan. Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan 19 prosenttia peruskouluista ei toteuttanut kiusaamisen vastaisen ohjelman kaikkia neljää velvoittavaa toimenpidettä. Toimenpiteet liittyvät sosiaalisiin taitoihin ja tunnetaitoihin liittyvien menetelmien käyttämiseen, kiusaamisen vastaisten sääntöjen laadintaan, jatkuvaan ryhmäytymiseen ja nimikkokiusaamisen nimeämiseen paljon kiusatuksi tulleelle.

Kouluterveyskyselyn perusteella kiusaaminen oli vuonna 2019 Helsingissä yleisempää kuin valtakunnallisesti. Helsingin koulujen 4.–5.-luokkalaisista

kiusaamista koki 7,6 prosenttia vuonna 2019, kun koko maassa vastaava luku oli 7,1 prosenttia. Yläkoulujen 8.–9.-luokkalaisista kiusaamista koki 5,6 prosenttia. Koko maassa vastaava luku oli 5,5 prosenttia.

## **Koronapandemian vaikutukset oppilashuollon palveluihin**

Oppilaiden yhteydenottomäärät oppilashuoltoon ja etenkin psykologipalveluihin lisääntyivät koronapandemian aikana. Puhelinyhteydenotot olivat kasvaneet noin 20–30 prosenttia vuoden 2019 syksyyn verrattuna. Yhteydenotot ovat sisältäneet huoltajien neuvontaa ja ohjaamista tai oppilaan tukea.

Oppilashuollon aluevastaavien mukaan kuraattorit ja psykologit ovat olleet tavoitettavissa koululla etäopetusjakson aikana, jos oppilas on halunnut palvelun lähikontaktina. Palveluita on ollut mahdollista saada koronapandemian aikana myös etäpalveluna.

## **Johtopäätökset**

Perusopetuksen yhteisöllinen oppilashuolto on pääosin oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaista, mutta oppilaiden oikeus saada oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalveluja ei toteutunut lain määräajassa. Määräaika on seitsemän työpäivän kuluessa tai kiireellisissä tapauksissa samana tai seuraavana työpäivänä. Määräajassa kuraattoripalveluja ei saanut 12 prosenttia ja psykologipalveluja 24 prosenttia asiakkaista.

Yhteisöllisen oppilashuollon suunnitelmallisuutta sekä yhteistyötä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen monialaisena yhteistyönä on lisätty. Oppilashuoltoa on seurattu lain mukaisesti omavalvonnalla. Kaupunki-strategian mukainen kiusaamisen vastainen ohjelma on laadittu.

Osallisuuden ylläpito ja edistäminen ovat keinoja toimia ennaltaehkäisevästi, koska ne lisäävät ongelmien varhaista tunnistamista ja tarvittavan tuen järjestämistä. Huoltajien osallistuminen koulun oppilashuoltoryhmän

kokouksiin edistää kodin ja koulun välistä yhteistyötä sekä huoltajien osallisuutta. Huoltajien osallistuminen oppilashuoltoryhmän kokouksiin toteutui vain noin kolmanneksessa kouluista.

Oppilaiden hyvinvoinnin koulukohtainen seuranta ei kattanut kaikkia kouluja. Arvioinnin perusteella kouluissa tarvitaan reaaliaikaista tietoa oppilaiden hyvinvoinnista. Valtakunnalliset oppilaskyselyt valmistuvat viiveellä, eivätkä ne siksi anna ajantasaista tietoa koulun toiminnan parantamiseksi. Koulun hyvinvointiprofiili tarjoaa nopeaa tietoa kyselyn tekijälle, koska tulokset ovat heti saatavilla.

Oppilashuolto tarjoaa kuraattori- ja psykologipalveluita kaupungin ylläpitämien koulujen lisäksi myös yksityisten ja valtion ylläpitäville kouluille. Kuraattorien ja psykologien työmäärän jakautumisesta opetuksen eri ylläpitäjien kesken ei ollut saatavilla tietoa. Tämän vuoksi opetustoimen päätöksen mukaista kuraattori- ja psykologimitoituksen toteutumista ei voitu arvioida.

## **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

### **kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusopetuksen oppilashuollon tulee**

- **varmistaa, että oppilaat saavat psykologi- ja kuraattoripalveluja lain mukaisessa määräajassa.**
- **varmistaa, että koulut kutsuvat huoltajat mukaan koulun yhteisöllisen oppilashuoltoryhmän kokoukseen vähintään kerran lukukaudessa.**
- **varmistaa, että koulut seuraavat säännöllisesti oppilaiden hyvinvointia yhtenäisellä ja vertailukelpoisella tavalla.**
- **seurata kuraattori- ja psykologimitoituksen toteutumista dokumentoidusti.**

# Osallisuus ja avoimuus



# Osallistuvan budjetoinnin toteutuminen kaupunkiympäristön toimialalla

**?** Onko kaupunkiympäristön toimiala toteuttanut osallistuvaa budjetointia kaupungin linjausten mukaisesti?

**!** Kaupunkiympäristön toimiala on pääosin toteuttanut osallistuvaa budjetointia kaupungin linjausten mukaisesti.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunkiympäristön toimiala toteuttanut osallistuvaa budjetointia lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko kaupunkiympäristön toimiala toimeenpannut käynnissä olevat ja toteutetut osallistuvan budjetoinnin hankkeet kaupungin linjausten mukaisesti?
2. Onko kaupunkiympäristön toimiala osallistanut kuntalaisia osallistuvan budjetoinnin toteuttamisvaiheessa?
3. Ovatko stadiluosit auttaneet kuntalaisia osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa?
4. Onko kaupunkiympäristön toimiala tehnyt toimenpiteitä, jotta myös vähemmän aktiiviset ryhmät saadaan mukaan toimintaan?

Kaupunkistrategian mukaan Helsinki vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden edelläkävijänä. Tavoitteena on, että asukkaat ja yritykset luottavat kaupungin toimintaan, että heidän todellinen vaikutuksensa toimintaan vahvistuu ja että modernit osallisuuskäytännöt parantavat väestöryhmien välistä ymmärrystä, yhdenvertaisuutta ja palvelujen laatua. Kaupunkistrategiassa todetaan, että kaupunki edesauttaa dialogia sekä aktivoi heikommassa asemassa olevia osallistumaan.

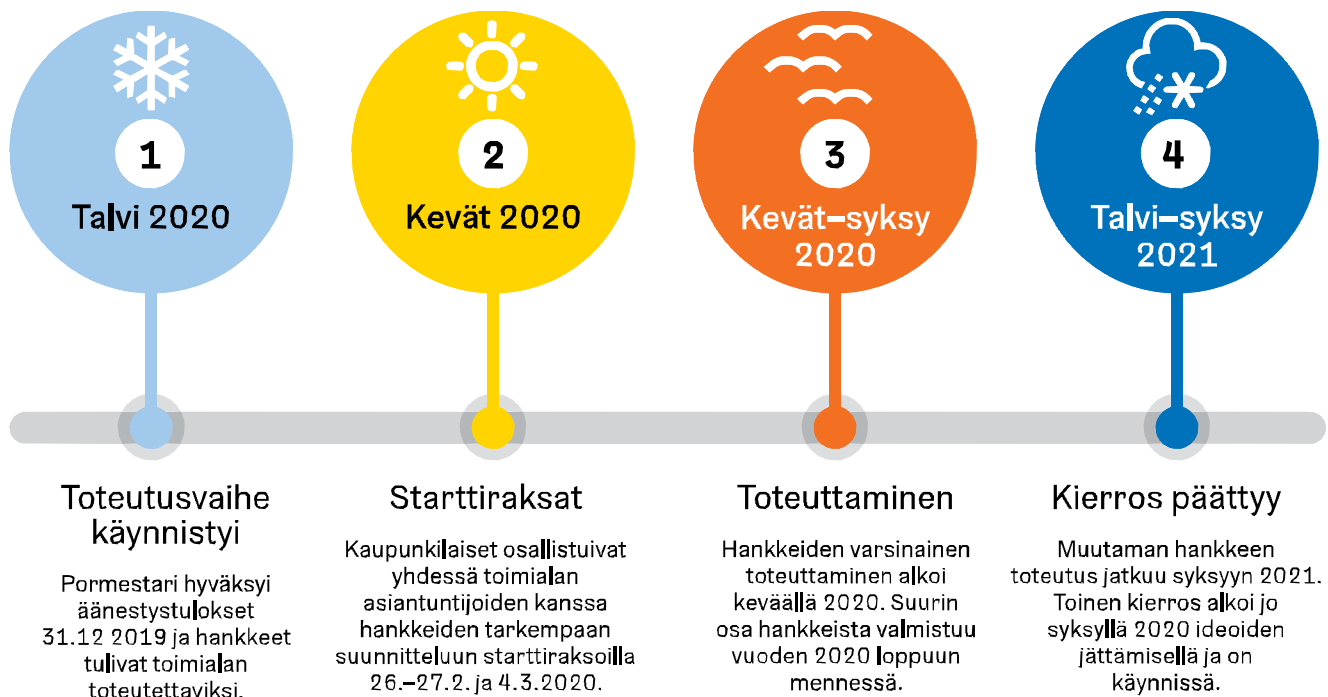
Helsingin kaupunki kohdensi osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä kierroksella noin 4,4 miljoonaa euroa kaupunkilaisten ideoiden toteuttamiseen. Tästä noin 3,3 miljoonaa euroa kohdistui kaupunkiympäristön toimialan hankkeisiin. Arvioinnin tarkoituksena oli arvioida, miten kaupunkiympäristön toimialan vastuulla olevien hankkeiden toteutusvaihe onnistui vuonna 2020.

Arvioinnin aineistona käytettiin esimerkiksi osallistuvaan budjetointiin liittyviä päätösasiakirjoja, OmaStadi-hankkeiden suunnitelmia, tilannekatsauksia, seurantatietoja sekä muita asiakirjoja. Lisäksi arvioinnissa on haastateltu kaupunkiympäristön toimialalla osallistuvan budjetoinnin hankkeista vastaavia asiantuntijoita ja tehty arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle.

## Osallistuvaa budjetointia toteutettiin pääosin kaupungin linjausten mukaisesti

Kaupunkiympäristön toimialan osallistuvan budjetoinnin tavoitteena oli muun muassa saattaa 29 hanketta ketterästi ja mahdollisimman ripeästi valmiiksi. Toteuttamisprosessi on edennyt kokonaisuudessaan hyvin, kun otetaan huomioon hankkeiden suuri määrä, kireä aikataulu, käytettävissä olleet henkilöresurssit ja kaupunkilaisten alustavien suunnitelmien keskeneräisyys sekä toteutuksen aikana vallinnut koronapandemiatilanne. Muutama hanke siirtyi kuitenkin tavoiteaikatauluista poiketen toteutettavaksi vuodelle 2021.

Kuvio 16. Kaupunkiympäristön osallistuvan budjetoinnin toteutusvaiheen prosessi ja aikataulut



Osallistuvan budjetoinnin hankkeiden toteutusvaiheen kaupunkiympäristön toimialalla ovat kuuluneet stadiluotsien järjestämät starttiraksat, äänestyksestä toimialalle tulleiden suunnitelmien tarkentaminen, toimijoiden valitseminen, hankkeiden kilpailuttaminen ja hankkeiden varsinainen toteuttaminen (kuvio 16). Lisäksi toteuttamisvaihe on sisältänyt avointa kuntalaisviestintää, vuorovaikutusta ja kaupunkilaisten osallistamista. Toimiala on seurannut osallistuvan budjetoinnin hankkeita eri tasoissa ohjausryhmissä, ja seurantaa ovat toteuttaneet myös osallistuvan budjetoinnin projektikoordinaattorit.

### Pieni ryhmä kaupunkilaisia pääsi osallistumaan toteutusvaiheeseen

Kaupunkiympäristön toimiala on osallistanut kaupunkilaisia lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti osallistuvan budjetoinnin toteutusvaiheessa, mutta osallistaminen on koskenut hyvin kapeaa ryhmää. Toteutukseen edenneitä suunnitelmia ideoineet kaupunkilaiset ovat halutessaan pystyneet osallistumaan hankkeiden toteuttamiseen stadiluotsien järjestämissä Starttiraksa-tapahtumissa. Kaupunkilaiset pääsivät tapahtumissa kehittämään suunnitelmia ja käymään keskustelua hankkeiden toteuttamisesta eri asiantuntijoiden kanssa. Kuntalain vaatimus siitä, että kuntalaisille on tarjottava monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia siis toteutui. Starttiraksa-tapahtumiin osallistuneet olivat enimmäkseen hyvin tyytyväisiä niihin.

Stadiluotsit vastaavat oman vastuusuorpiirinsä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, tiedottamisesta ja neuvonnasta sekä osallistuvan budjetoinnin kehittämisestä, mallintamisesta ja yhdenvertaisesta toteuttamisesta. He ovat tehneet yhteistyötä niin kaupunkiympäristön toimialan eri asiantuntijoiden kanssa kuin myös prosessiin osallistuneiden kaupunkilaisten kanssa. Siten vastuustadiluotsit ovat toimineet eri toimijoiden välisenä yhdistävänä tekijänä osallistuvan budjetoinnin prosessissa.

Toimiala ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole pyrkinyt osallistamaan muita kuin suunnitelmia ideoineita kaupunkilaisia ja heidän tukihenkilöitään, koska osallistaminen vie aikaa ja resursseja. Toimiala keskitti hankkeiden vastuuhenkilöiden ja asiantuntijoiden työpanoksen hankkeiden valmistumiseen aikataulussa.

Osallistuvan budjetoinnin kaupunkiyhteisten toteutusperiaatteiden mukaan osallistuvan budjetoinnin toimeenpanon vaiheiden tuli olla läpinäkyviä ja toteuttamisvaiheessa olennaista oli myös avoin kuntalaisviestintä. OmaStadi-verkkosivustolla olevien hankkeiden seurantasivujen tarkoituksena on viestiä hankkeiden toteuttamisesta kaupunkilaisille. Kireiden henkilö- ja aikaresurssien vuoksi toimiala keskittyi kuitenkin itselleen asettamiensa tavoitteiden mukaisesti hankkeiden toteuttamiseen aikataulussa. Arvioinnissa havaittiin, että hankkeiden aikataulujen ja budjetin seurannan läpinäkyväksi tekeminen esimerkiksi OmaStadi.fi-seurantasivujen avulla jäi puutteelliseksi. Seurantasivuilla oli paljon epäselvää tai vanhentunutta tietoa hankkeiden edistymisestä.



## **Kireä aikataulu ei tarjonnut mahdollisuuksia osallistaa vähemmän aktiivisia ryhmiä**

Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen kierroksen toteutusperiaatteiden mukaan hankkeiden toteutusvaiheessa tuli mahdollisuuksien mukaan arvioida budjettiehdotuksen tekijöiden ja kaupungin asukkaiden mahdollisuudet osallistua toteutukseen. Lisäksi osallistuvan budjetoinnin prosessissa tuli kiinnittää erityistä huomiota eri väestöryhmien yhdenvertaisen osallistumisen mahdollistaviin toimintatapoihin sekä hyödyntää viestinnässä useita eri kanavia.

Tavoitteet hankkeiden nopeasta etenemisestä ja kaupunkilaisten laajamittaisesta osallistamisesta toteutusvaiheessa olivat kuitenkin toimialalla hankkeiden toteutuksesta vastaavien ammattilaisten mukaan keskenään ristiriitaisia. Hankkeiden tiukka aikataulu ei tarjonnut mahdollisuuksia osallistaa vähemmän aktiivisia ryhmiä mukaan toteuttamisprosessiin. Tämä ei ollut Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteiden mukaista, kun periaatteita tulkitaan siten, että kaikkien väestöryhmien yhdenvertaiseen osallistamiseen olisi pitänyt kiinnittää huomiota myös toteutusvaiheessa.

Kaupunkiympäristön toimialalla toteutettaville osallistuvan budjetoinnin hankkeille ei tehty erillisiä viestintäsuunnitelmia, vaan hankkeilla oli yhteinen viestintäsuunnitelma. Kaikille hankkeiden vastuuhenkilöille annettiin toteutusvaiheen alussa ohjeistus siitä, milloin olla yhteydessä viestintään. Tällaisiksi ajankohdiksi suunniteltiin esimerkiksi hankkeen alkamista, asukkaiden tapaamista tai hankkeiden valmistumisjuhlien järjestämistä.

Osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteiden mukaan viestinnässä tuli hyödyntää useita eri kanavia. Toteutettavista hankkeista kuitenkin viestittiin pääosin sosiaalisessa mediassa, joten esimerkiksi digitaalisten välineiden tai taitojen puute esti saamasta tietoa hankkeiden etenemisestä. Sosiaalisen median ohella osallistuvan budjetoinnin hankkeet ovat olleet jonkin verran esillä myös paikallislehdissä sekä asukkaille järjestetyissä alueellisissa verkkotilaisuuksissa.

Hankkeiden viestintä sosiaalisessa mediassa onnistui hyvin sekä viestinnästä vastanneen asiantuntijan mukaan että arviointihavaintojen perusteella. Vaikka hankkeet ovat olleet paikallisia, ne ovat herättäneet kiinnostusta ihmisissä eri puolilla Helsinkiä. Julkaisut OmaStadi-hankkeista ovat viestinnästä vastanneen henkilön mukaan toimineet myös niin sanottuina hyvän mielen julkaisuina koronapandemian aikana.

Toimiala viestii normaaleissa prosesseissaan pääasiallisesti vain suomeksi. Tästä syystä myöskään osallistuvasta budjetoinnista ei viestitty muilla kielillä, jolloin vieraskieliset eivät saaneet tietoa hankkeista. Puutteet hankeseurannan läpinäkyvyydessä vaikuttivat siten, että viestintään oli vaikea saada viimeisimpiä ajantasaisia tietoja hankkeiden etenemisestä. Tämä hankaloitti viestinnän toteuttamista käytännössä.

## **Osallisuusrahasto ei kata kaikkia osallistuvan budjetoinnin todellisia kustannuksia**

Kaupungin osallisuusrahasto ei kattanut kaikkia hankkeista syntyviä kustannuksia osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä kierroksella. Budjetin ylitykset ja ylläpitokustannukset maksetaan toimialan budjetista osallisuusrahaston sijaan. Tämän rahoituksen suuruus on ollut kaupunkiympäristön toimialalla yhteensä noin 330 000 euroa osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä kierroksella. Jos tarkastellaan pelkkiä osallisuusrahastosta maksettavia kustannuksia saattaa kuitenkin näyttää siltä, että kaikki osallistuvan budjetoinnin hankkeet ovat pysyneet budjetissaan tai jopa alittaneet sen. Toimialan näkemyksen mukaan osallistuvan budjetoinnin toimintamallia pitäisi kehittää siten, että siinä huomioidaan sekä kaupunkiyhteisestä osallisuusrahastosta että toimialan budjetista maksettavat kustannukset.

## **Koronapandemian vaikutukset osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen**

Koronapandemia on aiheuttanut joissakin osallistuvan budjetoinnin hankkeissa viivästymisiä suunnitelluista aikatauluista, koska jotkin hankkeiden toimituksista saapuivat myöhässä tehtaiden ollessa kiinni. Kaupunkiympäristön toimiala joutui myös käyttämään suunniteltua enemmän henkilöstöresursseja esimerkiksi koronapandemian vuoksi suositaan lisäanneiden puistojen ylläpitoon, millä oli vaikutusta osallistuvan budjetoinnin henkilöresursseihin.

Koronapandemia on vaikuttanut toteutettavien hankkeiden yhteissuunnitteluun ja vuorovaikutukseen myös siten, että osassa hankkeita tiedonvaihto oli perustunut lähinnä sähköpostin välityksellä käytyihin keskusteluihin. Alueelliset vuorovaikutustilaisuudet jouduttiin muuttamaan verkkotilaisuuksiksi. Hankkeiden valmistumisen jälkeen yhdessä kaupunkilaisten kanssa pidettäväksi suunnitellut juhlit jouduttiin myös turvallisuussyistä perumaan.

Koronapandemialla oli vaikutuksia myös hankkeiden viestintään. Viestintää jouduttiin toteuttamaan suunniteltua lyhyemmällä aikajänteellä. Ongelmaksi muodotui myös se, että ennen pandemiaa tehdyt viestintäsuunnitelmat peruuntuivat.

## Johtopäätökset

Kaupunkiympäristön toimiala on toteuttanut osallistuvaa budjetointia kuntalain mukaisesti, koska kaupunkilaisille on tarjottu monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia. Toteuttaminen on ollut pääosin myös kaupungin linjausten mukaista, lukuun ottamatta muutaman hankkeen aikataulun ja budjetin ylittymistä. Eri kaupunkilaisryhmiä ei myöskään pyritty laajasti osallistamaan toteuttamisvaiheessa.

Suurin osa osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen kieroksen hankkeista toteutui alkuperäisessä aikataulussa vuonna 2020, mutta niistä muutama siirtyi toteuttavaksi vuodelle 2021. Muutama hanke myös ylitti budjettinsa. Ylittyneet kustannukset maksetaan toimialan budjetista osallisuusrahaston sijaan. Toteutuneita kustannuksia ei siis voi seurata osallisuusrahaston toteutuman perusteella.

Kaupunkiympäristön toimiala on osallistanut kaupunkilaisia osallistuvan budjetoinnin toteutusvaiheessa, mutta tämä on koskenut lähinnä suunnitelmia ideoineita kaupunkilaisia. Valtaosa tapahtumiin osallistuneista kaupunkilaisista oli erittäin tyytyväisiä järjestettyihin tilaisuuksiin. Toimialan apuna toimineet stadiluotsit auttoivat kaupunkilaisia osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa. Stadiluotsit toimivat myös eri toimijoiden välisenä yhdistävänä tekijänä.

Kaupunkilaisten osallistaminen ja hankkeiden toteutumisesta viestiminen eivät toteutuneet täysin osallistuvan budjetoinnin kaupunkiyhteisten toteutusperiaatteiden mukaisesti. Toimiala ei pystynyt eikä pyrkinyt osallistamaan vähemmän aktiivisia ryhmiä toteuttamisvaiheessa, koska hankkeiden kireä toteutusaikataulu suhteessa toimialalla käytettäviin henkilöstöresursseihin ei tarjonnut siihen mahdollisuuksia. Osallistuvan budjetoinnin hankkeista viestittiin pääosin sosiaalisessa mediassa, mikä onnistui hyvin. Hankkeiden verkkosivuilla oli arviointihavaintojen mukaan kuitenkin vanhentunutta tai epäselvää tietoa hankkeista ja niiden edistymisestä.

Koska hankkeista tiedotettiin pääosin digitaalisesti, esimerkiksi digitaalisten välineiden tai taitojen puute esti osaa kaupunkilaisista saamasta tietoa hankkeiden etenemisestä. Digitaalisuus painottui osin myös koronapandemian vuoksi, koska suunniteltuja alueellisia tilaisuuksia jouduttiin perumaan tai muuttamaan verkkotilaisuuksiksi. Osallistuvasta budjetoinnista viestittiin vain suomeksi, jolloin ruotsinkieliset tai vieraskieliset eivät välttämättä saaneet tietoa hankkeista.

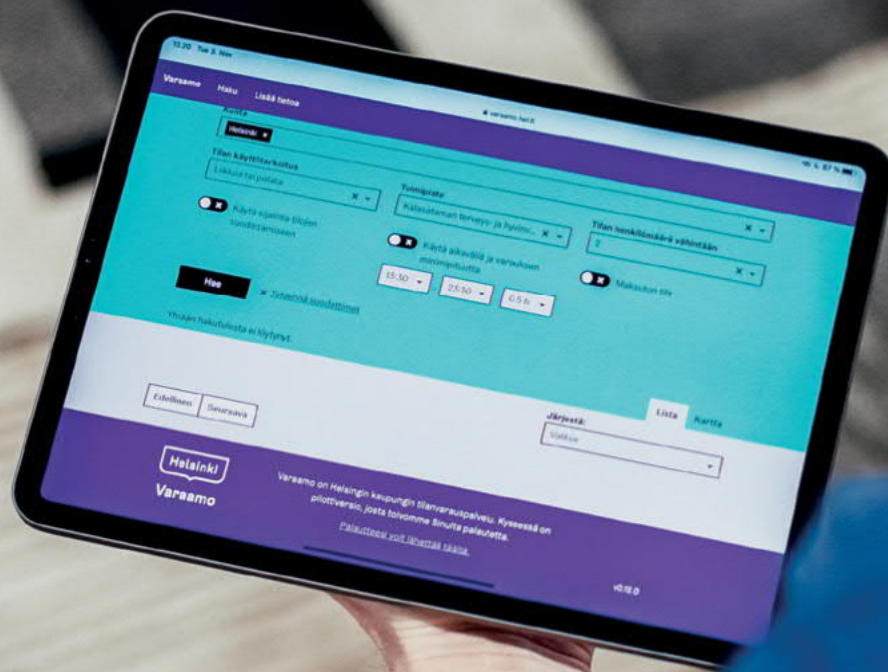
## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- yhteistyössä rajata osallistuvan budjetoinnin tavoitteet ja hankkeet siten, että tavoitteet voidaan saavuttaa hankkeille varatuilla resursseilla.
- kehittää hankkeiden kokonaiskustannusten seurantaa ja varmistaa, että kustannuksista saadaan oikeat tiedot.

### kaupunkiympäristön toimialan tulee

- varmistaa, että kaupunkilaisten saatavilla on oikeat ja ajantasaiset tiedot osallistuvan budjetoinnin hankkeiden etenemisestä.
- kehittää osallistuvan budjetoinnin hankkeista viestimistä monikanavaiseksi ja monikieliseksi. Viestinnässä on paremmin huomioitava ne kaupunkilaiset, jotka eivät seuraa sosiaalista mediaa tai muita digitaalisia kanavia.



# Nuorten vaikuttamis- mahdollisuuksien toteutuminen

**?** Onko kaupunki edistänyt nuorten vaikuttamismahdollisuuksia?

**!** Nuorisoneuvoston vaikuttamismahdollisuuksia on edistetty esimerkiksi läsnäolo- ja puheoikeudella toimialalautakunnissa. Nuorten aloitejärjestelmän kehittäminen sujuvammaksi ja vuorovaikutteisemmaksi on ollut hidasta.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki edistänyt nuorten vaikuttamismahdollisuuksia kaupungin päätösten sekä linjausten mukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Onko nuorten aloitteet käsitelty hallintosäännön ja muiden kaupungin ohjeiden mukaisesti?
2. Onko nuorten aloitejärjestelmää kehitetty kaupungin linjausten mukaisesti?
3. Onko nuorisoneuvoston vaalit 2019 toteutettu niitä koskeneiden tavoitteiden mukaisesti?
4. Ovatko nuorisoneuvoston vaikuttamisen mahdollisuudet kaupungin toimintaan toteutuneet kaupungin linjausten mukaisesti?
5. Onko osallistumisesta syrjään jäävien nuorten vaikuttamista ja osallistumista tuettu?

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan Helsingin päämäärä on, että nuoret luottavat Helsingin tulevaisuuteen asuinpaikkana ja voivat vaikuttaa sen toimintaan. Strategian mukaan Helsinki vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä. Jokaisella helsinkiläisellä on oikeus kokea itsensä helsinkiläiseksi ja tehdä vaikuttavia tekoja yhteisönsä hyväksi. Strategian mukaan kaupunki edesauttaa dialogia ja aktivoi heikommassa asemassa olevia osallistumaan.

Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirjoja, tarkastuslautakunnan kulttuurin ja vapaa-ajan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialoille tekemillä arviointikäynneillä saatuja tietoja, haastatteluja ja tiedusteluja nuorten vaikuttamisen toteutumisesta vastaaville kaupungin asiantuntijoille sekä aloitteita, nuorisovaaleja ja Helsingin kouluja ja oppilaitoksia koskevia tilastoja. Lisäksi

arvioinnissa hyödynnettiin 30:lle nuorisoneuvoston jäsenelle lähetettyä kyselyä, johon vastasi yhteensä 13 nuorta.

## Nuorten tekemien aloitteiden määrä nousi

Nuorten aloitteella tarkoitetaan helsinkiläisten 13–17-vuotiaiden tekemiä aloitteita kaupungin toimintaan kuuluvissa asioissa. Nuoret ovat nostaneet aloitteissa esille heille tärkeitä huolia, toiveita ja tavoitteita. Aloitteiden määrän kehitys oli yksi nuorten vaikuttamisjärjestelmä Ruudin toimintasuunnitelmassa vuosille 2019–2021 asetetuista strategiamittareista. Aloitteiden määrä on kasvanut vuosina 2019–2020 verrattuna vuosiin 2017–2018. Aloitteet ovat johtaneet toiminnan muutoksiin. Harvat nuoret ovat kuitenkin tietoisia mahdollisuudesta tehdä aloitteita.

Nuorten aloitteet on käsitelty hallintosäännön mukaisesti kaupunginvaltuuston kokouksessa kahdesti vuodessa, ja nuorisoneuvosto on esittänyt samassa tilaisuudessa lausuntonsa nuorten aloitteista. Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan nuorisosaoston yhtenä hallintosäännössä määriteltynä tehtävänä on seurata nuorten vaikuttamisjärjestelmän ja nuorten aloiteoikeuden toteutumista kaupungissa. Nuorisosaosto ei kuitenkaan ole seurannut nuorten aloiteoikeuden toteutumista systemaattisesti.

Aloite tehdään yleensä Ruudin verkkosivuilla olevalla sähköisellä lomakkeella. Kaupunginsihteerit vastaavat nuorten aloitteiden asianohjauksesta ja selvitysten pyytämisestä toimialoilta sekä vastausten laatimisesta ja niiden lähettämisestä aloitteen tekijöille. Kaupunginsihteerien mukaan kaikkiin aloitteisiin on vastattu. Toimialojen asiantuntijat laativat aloitteiden vastaamiseen tarvittavat selvitykset ja vastaavat mahdollisista yhteydenotoista aloitteen lähettäneeseen nuoreen. Nuorisopalvelut julkaisee nuorten jättämät aloitteet ja niihin saapuneet pormestarin tai apulaispormestarin allekirjoittamat vastaukset nuorten vaikuttamisjärjestelmä Ruudin verkkosivuilla.

## Aloitteiden käsittely ja siihen liittyvä vuorovaikutus eivät tyydytä nuoria

Nuorisoneuvoston palautteen mukaan aloitteisiin vastaaminen kestää liian kauan. Vastausaika vaihtelee toimialasta ja aloitteesta riippuen. Ohjeen mukaan aloitteisiin vastaamisen käsittelyaika on enintään kolme kuukautta. Vastaus saattaa viivästyä, jos asian kehittä-

minen on juuri meneillään, ja toimiala haluaa antaa ajankohtaisimman tiedon asiasta. Toisinaan toimialojen valmistelijoiden ja apulaispormestareiden on vaikea löytää aikaa aloitteisiin vastaamiseen. Vastaamisen hitaus johtuu joskus myös siitä, että toimiala saattaa joutua vastaamaan sellaisiakin asioita koskeviin nuorten aloitteisiin, jotka eivät ole kyseisen toimialan tai edes kaupungin vastuulla.

Aloitevastausten laatu ja sisältö vaihtelevat. Vastauksissa ei aina ilmoiteta selkeästi aloitteen johdosta suunniteltuja tai tehtyjä toimenpiteitä. Konkreettisia toimenpiteitä ei välttämättä voida luvata, jos toimialat ovat pyytäneet aloitevastausta varten lausuntoja esimerkiksi tytäryhteisöltä, kuntayhtymiltä tai valtion viranomaisilta. Nuorten aloitteisiin annetuissa vastauksissa on viime vuosina otettu aikaisempaa paremmin huomioon nuoren ikä ja selkokieliisyys.

Kaupunginkanslia ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan nuorisopalvelut ovat vuonna 2019 päivittäneet ohjeen nuorten aloitteisiin vastaaville valmistelijoille. Ohjeella on pyritty lisäämään kaupungin toimialojen ja palvelujen osaamista ja ymmärrystä nuorten aloitejärjestelmästä. Haasteena on ollut, että ohjeistus aloitteisiin vastaamisesta ei aina tavoita aloitevastauksen valmistelijaa toimialalla eikä ohjeistus ole esimerkiksi vuorovaikutuksen osalta toimialoja velvoittava. Nuorten aloitteisiin vastaamista koskevassa ohjeessa suositellaan, että toimialoilla aloitteiden vastauksia valmistelevat olisivat mahdollisimman pian asian vireille tulon jälkeen yhteydessä aloitteen jättäneeseen nuoreen. Aloitteita tehneet nuoret kokevat tärkeäksi sen, että he tulevat kuulluksi aloiteprosessin aikana. Toimialoja ei kuitenkaan ole veloitettu raporttoimaan, millä tavalla ne ovat yhteydessä aloitteen tekijään, joten aloitevastauksen valmistelun aikaisesta vuorovaikutuksesta ei ole tarkkaa tietoa. Aloitteita tehneiltä nuorilta saatujen tietojen mukaan ja nuorisoneuvoston lausuntojen perusteella aloitevastausten valmistelijat ovat satunnaisesti tai harvoin yhteydessä aloitteen tekijään. Eräällä toimialalla on käytäntö, että nuori aloitteentekijä aina myös tavataan. Koska nuoret lukevat harvoin sähköpostiaan, he eivät toisinaan tiedä saaneensa vastausta.

### **Aloitteiden käsittelyprosessi on monivaiheinen ja raskas**

Nykyinen nuorten aloitteiden käsittelyprosessi on monivaiheinen, hidas ja sisältää paljon manuaalista työtä. Kaupunginsihteerit kirjoittavat vastaukset sen sijaan, että toimialat vastaisivat niihin suoraan. Tämä on raskas ja aloitteisiin vastaamista hidastava järjestely. Nykyisellä tavalla ei voida käsitellä kovin suurta määrää aloitteita, joten aloitejärjestelmää ei ole kaupunginsihteerien mukaan mielekästä markkinoida.

Nuorten aloitejärjestelmää tuli vaikuttamisjärjestelmä Ruudin vuosille 2019–2021 ajoittuvan toimintasuunni-

telman mukaan kehittää uudistamalla aloitteen jättämisen käyttöliittymä. Ruotsinkielisen lomakevaihtoehdon lisäämistä lukuun ottamatta on vuosina 2019–2020 kuitenkin tehty vain vähän uudistuksia. Käyttöliittymä ollaan uusimassa samalla kun nuorille tarkoitetut verkkosivut muuttavat uudelle alustalle vuonna 2021. Nuorisopalvelut on uudistamassa myös aloitteiden käsittelyprosessia vuonna 2020 aloitetun palvelumuotoilun yhteydessä.

### **Ehdokkaiden määrä kasvoi, mutta äänestysprosentti ei noussut vuoden 2019 nuorisovaaleissa**

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan nuorisopalvelut järjesti vuonna 2019 yhdessä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kanssa Helsingin nuorisoneuvoston vaalit kouluissa ja nuorisotaloilla. Vaalit järjestettiin yhteistyössä Espoon ja Vantaan nuorisotoimien kanssa. Vaaleissa saivat asettua ehdolle ja äänestää 13–17-vuotiaat nuoret. Nuorisoneuvostoon valittiin 30 jäsentä.

Vaaleissa oli tavoitteena innostaa enemmän nuoria asettumaan ehdolle ja nostaa äänestysprosenttia vuodesta 2018. Nuorisovaalien ehdokkaiden määrä kasvoi vuoden 2018 vaalien yhteensä 60 ehdokkaasta vuoden 2019 vaalien 72 ehdokkaaseen. Sekä äänestäjien määrä että äänestysprosentti laskivat hieman vuonna 2019 verrattuna vuoteen 2018. Vuoden 2018 vaaleissa annettiin yhteensä 9 493 ääntä ja äänestysprosentti oli 35,7, kun vuoden 2019 vaaleissa annettiin 9 396 ääntä ja äänestysprosentti oli 35,4. Suurimmat koulutai oppilaitoskohtaiset äänimäärät olivat yli 300 ääntä, kun taas noin kymmenessä prosentissa 132:sta äänestykseen osallistuneista kouluista tai oppilaitoksista ei annettu yhtään ääntä. Kaikki aktiivisimmin äänestäneet koulut olivat peruskouluja, lukuun ottamatta yhtä lukiota. Koulut ja oppilaitokset, joista ääniä ei tullut lainkaan, olivat pääsääntöisesti muita kuin Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kouluja tai oppilaitoksia. Suurin osa näistä kouluista oli toisen asteen oppilaitoksia, joissa osa oppilaista on täysi-ikäisiä eli vailla äänioikeutta nuorisoneuvoston vaaleissa.

### **Nuorisoneuvosto on käyttänyt läsnäolo- ja puheoikeuttaan lautakunnissa aktiivisesti**

Nuorisoneuvoston vaikuttamisen mahdollisuudet kaupungin toimintaan ovat parantuneet vuonna 2019 siten, että nuorisoneuvoston edustajille on myönnetty pysyvä oikeus olla läsnä toimialalautakunnissa. Nuorisoneuvoston edustajat ovat olleet vuonna 2020 läsnä lähes jokaisessa toimialalautakunnan kokouksessa ja he ovat käyttäneet niissä myös puheenvuoroja. Nuoriso-ohjaajat ovat antaneet yksittäisille edustajille paljon tukea kokouksiin valmistautumiseen, mutta kaikkien lautakuntaedustajina toimineiden nuorten mielestä tuki ei kuitenkaan ole ollut riittävää. Nuoret ovat päässeet vaikuttamaan kaupungin toimintaan myös säännöllisissä

tapaamisissa pormestarin ja apulaispormestarien sekä esimerkiksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johdoryhmän kanssa. Nuorisoneuvosto on omien kokoustensa ohella myös valmistellut lausuntoja ja kannanottoja sekä osallistunut leireille ja erilaisiin sidosryhmien ja verkostojen tapaamisiin.

## **Osallisuuden ja vaikuttamiseen kasvattamisen haasteina ovat koulujen autonomia ja toimialojen näkökulmaerot**

Merkittävä osa helsinkiläisistä kouluista ja oppilaitoksista on valtion ylläpitämiä tai yksityisiä kouluja. Näiden koulujen ja oppilaitosten kanssa toimiminen ja niissä opiskelevien nuorten osallistaminen keskitetysti esimerkiksi nuorisovaaleja järjestettäessä on ollut hankalaa, koska koulut päättävät toiminnastaan itsenäisesti. Myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialan järjestämisvastuulla olevien koulujen ja oppilaitosten välillä on eroja siinä, kuinka ne ottavat nuorisovaalit osaksi omaa toimintaansa. Kullakin koululla on omat käytäntönsä nuorten osallisuuden toteuttamisessa.

Nuorisopalvelut on tukenut osallistumisesta syrjään jäävien nuorten vaikuttamista ja osallistumista nuorisovaaleissa siten, että erityiskoulujen äänestyksiä varten laadittiin kuvalliset äänestysohjeet. Äänestämistä helpotettiin myös siten, että oppilaiden ja opiskelijoiden oli mahdollisuus äänestää ilman vahvaa tunnistautumista ja nuorisohjaajan tai opettajan tuella.

Useiden arvioinnissa haasteltujen asiantuntijoiden mukaan syrjään jäävien nuorten vaikuttamista ja osallistumista voi parhaiten edistää kouluissa ja oppilaitoksissa, koska vain niissä voidaan kattavasti tavoittaa kaikki nuoret. Opettajilla on opetussuunnitelmien mukaan velvollisuus edistää vaikuttamiseen ja osallisuuden kasvamista, mutta opettajat tekevät itse pedagogiset ratkaisunsa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala antaa opettajille suosituksia ja tarjoaa heille täydennyskoulutusta. Kaupungin on vaikea vaikuttaa osallisuuden toimintamuotoihin niissä kouluissa ja oppilaitoksissa, jotka eivät ole kasvatuksen ja koulutuksen toimialan alaisuudessa.

Nuorten vaikuttamisen ja osallistumisen edistämisen haasteena ovat kulttuurin ja vapaa-ajan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialojen näkökulmien erot kouluissa ja oppilaitoksissa. Kummallakin toimialalla on omassa toiminnassaan laaja näkemys niistä keinoista, joilla nuoria tuetaan vaikuttamiseen ja osallisuuden kasvamiseen. Ruudin eri toiminnot, esimerkiksi aloitejärjestelmä tai nuorisovaalit, eivät kata kaikkea nuorisotyössä tapahtuvaa vaikuttamistoimintaa ja osallisuutta. Koulumaailmassa kuitenkin kulttuurin ja vapaa-ajan nuorisopalvelujen toiminta näyttyy Ruuti-vaikuttamisjärjestelmän keinojen tarjoamisena.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteet ja mittarit liittyvät näiden toimintojen vahvistamiseen ja tunnetuksi tekemiseen. Kouluissa ja oppilaitoksissa nämä toiminnot saattavat näyttäytyä irrallisina asioina, joiden konkretisointi luontevaksi osaksi opetusta on haastavaa. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhdessä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kanssa toteuttamassa Ruuti-vaikuttamisjärjestelmän strategiakauden 2017–2021 arvioinnissa aiotaan tarkastella tätä ongelmaa. Toimialojen tavoitteena on kirkastaa yhteistä tavoitetta nuorten kasvattamisessa osallisuuteen ja vaikuttamiseen.

## **Koronapandemian vaikutukset nuorten vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseen**

Koronapandemia on nuorisopalvelujen näkemyksen mukaan mahdollisesti vaikuttanut nuorten aloitteiden määrän vähenemiseen vuodesta 2019 vuoteen 2020. Keväällä 2020 aloitteiden käsittelyssä oli pitkä koronapandemiasta johtuva tauko. Vuonna 2020 laadittuja kouluille ja oppilaitoksille tarkoitettua nuorten vaikuttamiskeinoja esittelevää Osallistu ja vaikuta -opasta ja Ruuti-vaikuttamisjärjestelmän julistetta ei markkinoitu suunnitelmien mukaan. Koronapandemian vuoksi osa nuorisoneuvostolle suunnitelluista tapahtumista peruuntui ja osa järjestettiin etänä. Nuorisoneuvoston jäsenten osallistumisaktiivisuuden seuraaminen ja yhteydenpito nuoriin on myös ollut haasteellisempaa kuin normaalitilanteessa. Koronapandemia vaikutti kuitenkin nuorisoneuvoston toimintaan melko vähän.

## **Johtopäätökset**

Kaupunki on osin edistänyt nuorten vaikuttamismahdollisuuksia kaupungin päätösten ja linjausten mukaisesti.

Nuorten aloitteet on käsitelty hallintosäännön ja muiden kaupungin ohjeiden mukaisesti lukuun ottamatta sitä, että nuorisosaosto ei ole seurannut nuorten aloiteoikeuden toteutumista.

Nuorten aloitejärjestelmää on alettu kehittää kaupungin linjausten mukaisesti, mutta kehittäminen on ollut hidasta ja uudistuksia on tehty vähän vuosina 2019–2020. Aloitteen jättämisen käyttöliittymä uusitaan vuonna 2021 samalla kun nuorille tarkoitetut verkkosivut siirtyvät uudelle alustalle. Nuorisopalvelut on myös aloittanut nuorten näkökulmasta hitaana ja kankeana näyttäytyvän aloitteiden käsittelyprosessin uudistamisen vuonna 2020. Ohje nuorten aloitteisiin vastaaville valmistelijoille ei aina tavoita vastausten valmistelijoita. Toisin kuin ohjeessa suositellaan ja aloitteen tekijät toivovat, toimialat eivät aina ole yhteydessä aloitteen tekijöihin vastauksen valmistelun aikana. Ohje suosittelee, mutta ei velvoita toimialoja vuorovaikutukseen, eikä vuorovaikutuksen toteutumista seurata.

Nuoret ovat tyytymättömiä aloitteiden pitkään käsittelyaikaan ja vähäiseen vuorovaikutukseen aloitteiden käsittelyprosessissa.

Nuorisoneuvoston vaalit 2019 on toteutettu niitä koskevien nuorten vaikuttamisjärjestelmän toimintasuunnitelman tavoitteiden mukaisesti siltä osin, että vaaleissa saatiin innostettua enemmän nuoria asettumaan ehdolle kuin vuonna 2018. Sen sijaan äänestysprosentin nostaminen ei onnistunut tavoitteiden mukaisesti. Vaalien sujumista tavoitteiden mukaisesti haittasivat erityisesti yhteistyön ongelmat muiden kuin kaupungin koulujen ja oppilaitosten kanssa. Haasteita oli kuitenkin myös joidenkin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan omien koulujen ja oppilaitosten kanssa. Koulut ja oppilaitokset voivat päättää toiminnastaan itsenäisesti, joten osa niistä ei ottanut nuorisovaaleja osaksi omaa toimintaansa.

Nuorisoneuvoston vaikuttamisen mahdollisuudet kaupungin toimintaan ovat parantuneet siten, että nuorisoneuvoston edustajille myönnettiin vuonna 2019 pysyvä oikeus olla läsnä toimialalautakunnissa. Nuorisoneuvoston edustajat ovat aktiivisesti käyttäneet tätä oikeuttaan. Nuorisoneuvostolla on ollut paljon muutakin toimintaa, joka on tarjonnut vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Nuorisopalvelut on tukenut osallistumisesta syrjään jäävien nuorten vaikuttamista ja osallistumista esimerkiksi helpottamalla erityiskoululaisten äänestämistä nuorisovaaleissa kuvallisin äänestysohjein. Oppilaiden ja opiskelijoiden oli myös mahdollisuus äänestää aikuisen tukemana ja ilman vahvaa tunnistautumista.

Osallistumisesta syrjään jäävät nuoret voidaan parhaiten tavoittaa kouluissa ja oppilaitoksissa, mutta koulut ja opettajat linjaavat, miten siellä käytännössä toteutetaan vaikuttamiseen ja osallistumiseen kasvattamista. Suuri osa helsinkiläisistä kouluista ja oppilaitoksista on muita kuin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kouluja ja oppilaitoksia. Näiden koulujen osallisuuden toimintamuotoihin kaupungin on vaikea vaikuttaa.

Nuorten osallistamisen ja vaikuttamisen edistämisen haasteena on myös kasvatuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialojen näkökulmasta, miten vaikuttamiseen kasvatetaan kouluissa ja oppilaitoksissa. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala tarjoaa kouluihin ja oppilaitoksiin erilaisia vaikuttamisen mahdollistavia keinoja, kuten esimerkiksi nuorten aloitteita tai nuorisovaaleissa äänestämistä. Toimialan onnistumista nuorten vaikuttamismahdollisuuksien edistämässä seurataan näihin toimintoihin liittyvin mittarein. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla

Ruuti-vaikuttamisjärjestelmän toiminnot saattavat kuitenkin näyttäytyä irrallisina asioina, joiden konkreettinen luontevaksi osaksi opetusta on haastavaa.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- edelleen tiivistää yhteistyötään nuorten vaikuttamismahdollisuuksien tuomisessa konkreettiseksi osaksi koulujen ja oppilaitosten toimintaa ja opetusta.

### kaupunginkanslian tulee yhdessä toimialojen kanssa

- varmistaa, että toimialoilla vastauksia valmistelevat ovat vuorovaikutuksessa aloitteen tekijän kanssa.

### kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa

- keventää nuorten aloiteprosessia.

### kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee

- lisätä nuorisovaaleja koskevaa yhteistyötä yksityisten ja valtion koulujen ja oppilaitosten kanssa.

# Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys





# Rakentamisen ja rakennusten käytön päästöjen vähentäminen

**?** Onko rakentamisen ja rakennusten käytön päästövähennysoimia toteutettu?

**!** Toimenpiteitä on jo toteutettu etenkin rakennusten käytön päästöjen vähentämiseksi. Työ rakentamisen päästöjen vähentämiseksi jatkuu.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelman rakentamiseen ja rakennusten käyttöön liittyviä toimenpiteitä toteutettu?

## Osakysymykset:

1. Ovatko kaupunkiympäristön toimiala ja Helsingin kaupungin asunnot Oy toteuttaneet ohjelman toimenpiteitä, jotka johtavat rakentamisen ja rakennusten käytön päästöjen vähentymiseen?
2. Onko päästövähennyksiä toteutettu yhteistyössä yrity maailman ja kaupunkilaisten kanssa?

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan Helsinki ottaa vastuunsa ilmastonmuutoksen torjunnassa vakavasti ja torjuu ilmastonmuutosta kunnianhimoisesti. Rakennusten energiatehokkuutta parannetaan sekä uudisrakentamisessa että vanhan rakennuskannan korjaamisessa. Kaupunkistrategiassa todetaan, että Helsingin energiatehokkuusnormit ovat kansallista vähimmäistasoa kunnianhimoisemmat. Uusiutuva energia ja energiatehokkuus pyritään yhdistämään Helsingissä optimaalisella tavalla niin yksittäisissä rakennuksissa kuin alueellisestikin.

Kaupunginhallitus hyväksyi 10.12.2018 Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman (HNH 2035) päästövähennyksen saavuttamiseksi. Hiilineutraalisuustavoite tulee huomioida kaikessa kaupunkisuunnittelun, rakentamiseen sekä rakennusten käyttöön ja korjaamisen liittyvässä toiminnassa. Ohjelman mukaan rakennusten lämmitys aiheuttaa yli puolet Helsingin päästöistä, koska lämpö tuotetaan vielä pääosin fossiililla polttoaineilla. Ohjelmassa on lähes 60 rakentamiseen liittyvää erilaista toimenpidettä. Kaupungin energiayhtiö Helen Oy:llä on lisäksi oma kehitysohjelma energiantuotannon päästöjen vähentämiseksi. Sen toteuttamista arvioitiin tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointikertomuksessa yhdessä liikenteen päästöjen vähentämistoimenpiteiden kanssa.

Arvioinnissa toteutettiin kolme haastattelua, joista kaksi tehtiin kaupunkiympäristön toimialalla ja yksi Helsingin kaupungin asunnot Oy:ssä (Heka). Kaupunkiympäristön toimialalta saatiin lisäksi täydentäviä tietoja asemakaavoituksesta, ympäristöpalveluista sekä rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuudesta eräiden HNH 2035 -ohjelman toimenpiteiden toteuttamisesta. Tietoja saatiin myös tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle. Käytettävissä oli lisäksi internetsivustoja kuten Ilmastovahti, Hiilineutraali Helsinki, Kiertotalousvahti, joilla seurataan arvioitavaa toimintaa ja siinä saavutettuja tavoitteita.

## Suurin osa päästöistä syntyy rakennusten käytön aikana

Rakentamisen ja rakennusten käytön päästöistä kaksi kolmasosaa aiheutuu rakennusten käytöstä eli sähkön ja lämmön kulutuksesta. Yksi kolmasosa päästöistä syntyy esirakentamisesta, infrarakentamisesta ja rakentamisesta eli käytännössä työkalujen ja materiaalien aiheuttamista päästöistä. Rakennusten kunnostamisen ja purkamisen aiheuttamat päästöt ovat näihin verrattuna marginaalisia. Rakennusten elinkaaren aikaista hiilijalanjälkeä voidaan pienentää merkittävästi päälämmitysjärjestelmän valinnalla, rakennuksen energiatehokkuudella ja rakennuksen runkomateriaalilla. Näistä kahta ensimmäistä voidaan parantaa jälkikäteen esimerkiksi peruskorjausten yhteydessä, mutta runkomateriaalin valinta on pysyvä. Sitä mukaa kun uudisrakentaminen ja peruskorjaaminen muuttavat olemassa olevaa rakennuskantaa energiatehokkaammaksi, korostuu varsinaisen rakentamisen ja materiaalien päästöjen osuus.

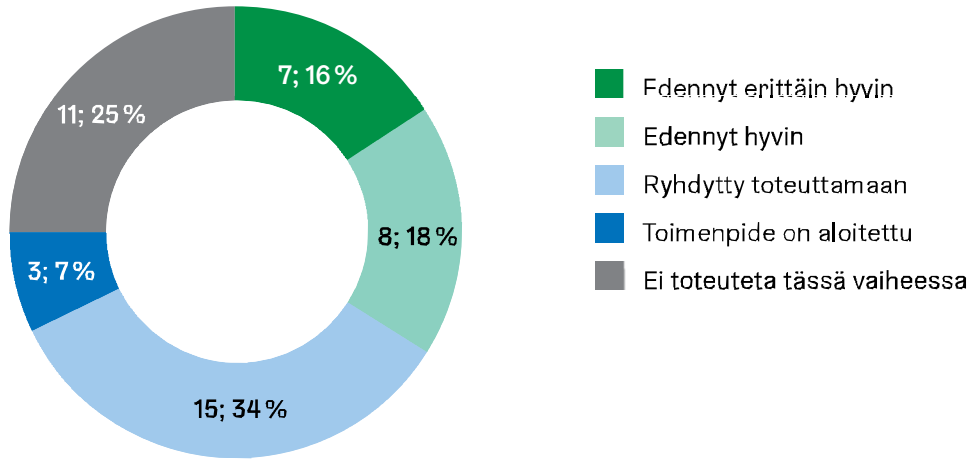
## Tärkeimmät toimenpiteet ovat edenneet hyvin

Arvioinnissa tehdyn karkean arvion perusteella noin kolmasosa HNH 2035 -ohjelman rakentamiseen ja rakennuksiin liittyvistä toimenpiteistä on edennyt hyvin tai erittäin hyvin (kuvio 17). Kolmasosa toimenpiteistä on edennyt toteutettavaksi, mutta toimet eivät ole vielä edenneet kovin pitkälle. Kolme toimenpidettä vaikutti olevan vielä aloitusvaiheessa. Neljäsosa toimenpiteistä ei toteuteta ainakaan tässä vaiheessa.

Arvioinnin perusteella toimenpiteiden siirtämiseen myöhemmin toteutettavaksi on olemassa hyvin perustellut syyt. Keskittyminen merkittävimpiin toimenpiteisiin on tarkoituksenmukaista myös rajallisten

resurssien vuoksi. Erittäin hyvin edenneiden tai hyvin edenneiden toimenpiteiden joukossa oli muun muassa tontinluovutuksen, peruskorjaamisen ja uudisrakentamisen toimenpiteitä.

**Kuvio 17. Arvio HNH 2035 -ohjelman rakentamiseen ja rakennuksiin liittyvien toimenpiteiden etenemisestä, lukumäärä ja osuus toimenpiteistä**



Kaikki Ilmastovahdin toimenpiteet eivät vaikuttaneet olevan ajan tasalla arviointiajankohtana. Ilmastovahdissa olevien tietojen olisi kuitenkin hyvä olla ajantasaisia, koska se on HNH 2035 -ohjelman tärkein raportointikanava. Ilmastovahdissa on joistain toimenpiteistä arvioitu myös vaikutuksen merkittävyys. Suurimmassa osassa rakentamisen toimenpiteistä vaikutuksista ei ole kuitenkaan mitään mainintaa, ja muutamassa toimenpiteessä todetaan, että vaikutuksia ei ole arvioitu.

### Rakentamisen aikaiset päästövähennystoimet ovat vielä usein pilotteja

Puurakentaminen on ollut vielä varsin vähäistä lukuun ottamatta Kuninkaantammen aluetta, jonne rakennetaan kymmeniä puukerrostaloja. Pusia palvelurakennuksia on valmistunut vasta yksi, mutta useita on rakenteilla ja suunnitteilla. Usein puuta käytetään joissain rakennosissa, vaikka kyse ei olisi varsinaisesta puurakennuksesta. Ilman asemakaavan velvoitteita puurakennuksia on valmistunut vain muutamia. Puurakentamista hankaloittavat erityisesti rakennusalan suurienkin toimijoiden kehittämätön valmius puurakentamiseen ja pieni, mutta merkittävä hintaero perinteisen rakentamisen eduksi. Teollista sarjatuotantoa puurakenteille ei vielä ole syntynyt isossa mittakaavassa.

Hekalla on tällä hetkellä neljä puurunkoista taloa kahdessa kohteessa, mutta lisää on rakenteilla. Muutama hanke on Kuninkaantammessa, jossa on myös muiden toimijoiden puutaloja. Malmilla kerrostaloa korotetaan ja julkisivu vaihdetaan puuksi. Puurakentamisesta ei päätä Heka itse, vaan käytännössä valinnat tulevat kaavoista tai kaupunkiympäristön toimialan asuntotuotannon tekemien suunnitelmien kautta. Muodollisesti

hankesuunnitelmat hyväksytään Hekan hallituksessa. Hekan rakentamisen ja materiaalien päästöihin vaikuttavat toimenpiteet ovat vielä pääosin pilotteja.

Myös muiden rakentamisen materiaalien päästöjen huomioimisessa on vielä kehitettävää. Kiertotaloutta ja esimerkiksi betonin vaihtoehtoja pyritään edistämään Helsingin kierto- ja jakamistalouden tiekartan avulla. Sopivan sähköisen konekannan puute markkinoilla hidastaa kaupungin päästöttömien työmaiden kehittämistä, mutta pilotteja on jo toteutettu. Hiilen sitomisesta toiminnassa ei ole vielä päätöksiä kaupunkiympäristön toimialalla. Tämä voisi olla tärkeää erityisesti puisto- ja katurakentamisessa. Myös esirakentamisessa olisi parannettavaa, koska betonia joudutaan käyttämään runsaasti muokattaessa maaperää rakennuskelpoiseksi uusilla rakennusalueilla. Kaivuumaita, kiviaineksia ja purkumateriaaleja on hyödynnetty viime vuosina runsaasti kaupunkiympäristön toimialan työmailla. Toiminnalla on pienennetty päästöjä ja saatu myös rahallista säästöä esimerkiksi kuljetuskustannuksista.

### Rakennusten käytön aikaiset päästövähennystoimet ovat edenneet hyvin

Sekä kaupunkiympäristön toimiala että Heka ovat pienentäneet rakennustensa käytön aikaisia päästöjä toteuttamalla HNH 2035 -ohjelman toimenpiteitä. Luovutettavilla uusilla asuinkerrostaloteilla edellytetään A-energialuokkaa. Tonttien luovutusehdot ja asemakaavat sisältävät nykyisin energiatehokkuuteen, matala-energiarakentamiseen ja uusiutuvan energian käyttöön liittyviä määräyksiä. Uudet asuin-, palvelu- ja toimitilarakennukset rakennetaan valtakunnallista tasoa

30 prosenttia tiukemmillä energiatehokkuusmääräyksillä. Myös vanhojen rakennusten energiatehokkuutta parannetaan peruskorjauksissa. Hekan kaikki uudistuotanto on A-energialuokkaa, ja useat toimet parantavat myös vanhan rakennuskannan energiatehokkuutta. Peruskorjauksissa energiatehokkuutta kuvaava E-luku pienenee vähintään 32 prosenttia.

Aurinkopaneeleita asennetaan olemassa oleviin rakennuksiin, mikäli kattorakenne on riittävän kestävä. Uudis- ja peruskorjauskohteisiin toteutetaan aurinkopaneelit, jos se on teknisesti mahdollista. Jatkossa palvelurakennusten päälämmitysjärjestelmäksi valitaan lähtökohtaisesti lämpöpumppuratkaisu, kun se on mahdollista. Lämmön talteenottoa on myös kehitetty ja laajennettu. Rakennusten energiankulutusta ja sisäilmaolosuhteita on alettu seurata uudella järjestelmällä, jonka avulla energiankäyttöä voidaan siirtää, jolloin energia voidaan tuottaa mahdollisimman vähäpäästöisesti.

### **Yksityiset taloyhtiöt tarvitaan mukaan päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi**

Koska kaupunki tuottaa vain noin viisitoista prosenttia alueen päästöistä, ovat tiedotus kuntalaisille sekä yhteistyö yksityisten yritysten ja taloyhtiöiden kanssa tärkeitä päästöjen vähentämiseksi. Vuonna 2021 näkyvästi käynnistyvä Energiarenessanssi-toimintamalli, jossa yksityisiä taloyhtiöitä autetaan energiaremonttien suunnittelussa ja toteuttamisessa, on yksi merkittävimmistä toimenpiteistä päästöjen vähentämiseksi. Energiaremontit olisivat taloudellisesti kannattavia, mikä ei ole välttämättä taloyhtiöiden tiedossa. Jotta HNH 2035-toimenpideohjelman tavoitteet toteutuisivat, taloyhtiöissä pitäisi käynnistää vuosittain suuria energiaremontteja, esimerkiksi peruskorjauksia tai maalämpöön siirtymisiä, 188 rakennuksessa. Lisäksi pitäisi toteutua saman verran pienempiä energiänsäästötoimia kuten lämmitysverkoston tasapainotusta. Taloyhtiöiden energiaremontteja on tuettu myös Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteisessä Taloyhtiöklubi-hankkeessa. ARA myöntää energia-avustuksia asuinrakennusten energiatehokkuutta parantaviin korjaushankkeisiin vuosina 2020–2022.

Yritykset ja kuntalaiset saavat avointa tietoa päästövähennyksistä ja erilaisista toimenpiteistä päästöjen vähentämiseksi esimerkiksi HSY:n internetsivuilta, Ilmastovahdistista sekä Helsingin energia- ja ilmastoaluksesta. Heka tekee yhteistyötä sekä rakennusalan yritysten että asukkaidensa kanssa. Hekan mukaan useat yritykset ovat ottaneet käyttöön erilaisia ympäristöjärjestelmiä sen jälkeen, kun Heka alkoi esittää hankinnoissa ympäristökriteerejä. Hekan mukaan asukkaat sitoutuvat hyvin ympäristötavoitteisiin, mutta asuntojen lämpötilan alentaminen on asukkaille usein vaikea asia.

### **Koronapandemian vaikutukset päästövähennysten toteuttamiseen**

Kaupungin johto linjasi WHO:n suosituksen mukaisesti, että rakennusten ilmanvaihto tulisi pitää vakioilmamääräisenä koronatilanteen ajan. Tämän vuoksi ilmanvaihtokoneita ei ole voitu ohjata pois päältä kulutuspiikeissä eli kysyntäjoustopilotoinnin toimenpidettä ei ole voitu täysin toteuttaa. Lisäksi pandemia on lykännyt energiakatselmusten aloittamista, koska palvelurakennuksiin ei ole voitu päästää ulkopuolisia vierailijoita ja katselmukset edellyttävät kenttätutkimuksia. Pandemia on jonkin verran viivästyttänyt myös HNH 2035 -ohjelman raportointiaikataulua vuonna 2020.

### **Johtopäätökset**

Kaupunkiympäristön toimiala ja Helsingin kaupungin asunnot Oy ovat toteuttaneet Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman keskeisiä rakentamisen ja rakennusten käytön päästöjä vähentäviä toimenpiteitä. Arvioinnissa tehdyn karkean arvion mukaan kolmasosa nyt toteutettavista toimenpiteistä on edennyt hyvin tai erittäin hyvin. Yksitoista toimenpidettä on jätetty odottamaan mahdollista myöhempää toteuttamista. Ilmastovahdin kaikkien toimenpiteiden tiedot eivät vaikuttaneet olevan ajan tasalla eikä suurimmasta osasta toimenpiteitä ollut esitetty vaikutusarvioita. HNH 2035 -ohjelmaa on tarkoitus päivittää ajanmukaisemmaksi vuonna 2021.

Kaupunkiympäristön toimiala on ryhtynyt toteuttamaan rakentamiseen ja rakennusten käyttöön liittyviä HNH 2035 -ohjelman toimenpiteitä. Osa rakentamiseen liittyvistä toimenpiteistä on kuitenkin eri syistä joutu- en edennyt toistaiseksi hitaasti. Rakennusten pitkän elinkaaren vuoksi toimenpiteiden nopeuttaminen olisi tarpeen, jotta päästövähennyksille asetetut tavoitteet saavutetaan määräajassa. Puurakenteisia julkisia palvelurakennuksia on vasta yksi. Myös muiden rakentamisen materiaalien päästöjen huomioimisessa on vielä kehitettävää. Kiertotaloutta ja esimerkiksi vaihtoehtoja betonille pyritään edistämään Helsingin kierto- ja jakamistalouden tiekartan avulla. Päästöjä voitaisiin pienentää ja sitoa myös esi- ja infrarakentamisessa.

Erityisesti tontinluovutusehdoilla asetetaan tiukkoja normeja uusien rakennusten energiatehokkuudelle siten, että uudet rakennukset ovat A-energialuokkaa. Peruskorjattaessa vanhoja rakennuksia energiatehokkuutta parannetaan 30 prosenttia kansallista normia paremmaksi. Sekä uusiin että vanhoihin rakennuksiin asennetaan aurinkopaneeleita ja myös erilaiset lämpöpumppuratkaisut yleistyvät.

Yritykset ja kuntalaiset saavat kaikille avointa tietoutta päästövähennyksistä ja mahdollisista toimenpiteistä päästöjen vähentämiseksi esimerkiksi HSY:n sivuilta, Ilmastovahdistista sekä Helsingin energia- ja ilmastoatlasta. Erityisesti uudella Energiarenessanssi -toimintamallilla on tarkoitus saavuttaa lähitulevaisuudessa päästövähennyksiä yksityisissä taloyhtiöissä. Päästövähennystavoitteiden toteutumiseksi tarvitaan huomattava määrä taloyhtiöiden energiaremontteja vuosittain.

Hekan rakentamiseen liittyvät päästövähennystoimenpiteet ovat vielä pääosin pilotteja. Esimerkiksi puurakentamista on toteutettu muutamassa kohteessa ja kiertotalouden ratkaisuja vasta kokeillaan. Puurakentaminen ei ole kuitenkaan ensisijaisesti Hekan päätösvallassa oleva asia, vaan edistämässä avainroolissa on kaupunkiympäristön toimiala kaavoittajana ja rakennusten tilaajana. Rakennusten pitkän elinkaaren vuoksi vähäpäästöisen rakentamisen pilottien onnistuneet toimintatavat kannattaisi siirtää mahdollisimman nopeasti normaaliin toimintaan.

Heka on toteuttanut merkittäviä rakennusten käytön päästöjä vähentäviä toimenpiteitä, jotka liittyvät esimerkiksi energiatehokkuusvaatimuksiin, peruskorjauksiin ja energiaremontteihin. Hekan uusi asuntokanta tulee olemaan A-energialuokkaa, ja peruskorjauksissa tavoitteena on energiatehokkuuden paraneminen vähintään 32 prosentilla. Heka tekee yhteistyötä sekä rakennusalan yritysten että asukkaidensa kanssa. Hekan mukaan yritykset ovat ottaneet käyttöön ympäristöjärjestelmiä Hekan hankinnoissa esittämien ympäristökriteerien myötä.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunkiympäristön toimialan tulee

- varmistaa, että Ilmastovahdin kaikkien Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpiteiden tiedot ovat ajan tasalla.
- esittää aiempaa useammasta Ilmastovahdin toimenpiteestä vaikutusarvio.
- varmistaa, että rakentamisen, esirakentamisen ja materiaalien päästöjen vähentäminen edistyy aikataulussa.

### kaupunkiympäristön toimialan tulee yhteistyössä Helsingin kaupungin asunnot Oy:n kanssa

- lisätä puurakentamista ja muita toimia rakentamisen aikaisten päästöjen vähentämiseksi.



# Ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen hankinnoissa

**?** Tehdäänkö hankintoja kaupungin ympäristöpoliittisten tavoitteiden mukaisesti?

**!** Tavoitteet eivät ole täysin toteutuneet, mutta hankintojen vastuullisuutta on alettu kehittää viime vuosina.

## Arvioinnin pääkysymys:

Noudatetaanko Helsingin kaupungin hankinnoissa kaupunginvaltuuston asettamia ympäristöpoliittisia linjauksia?

## Osakysymykset:

1. Sisältävätkö kaupungin hankintaprosessit ympäristökriteerejä?
2. Onko hankinnoissa alettu edistää Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman tavoitteita?
3. Tehdäänkö ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä hankintoja kestävän kehityksen mukaisesti?

Arvioinnissa haastateltiin hankintojen ympäristöveroston edustajia. Lisäksi tehtiin kaksi tietopyyntöä, joista toinen oli toimialojen ja liikelaitosten hankinnoista vastaaville ja toinen kymmenelle tytäryhteisölle. Tarkempaa arviointia varten haastateltiin rakentamispalveluliikelaitos Staran (kuljetus- ja logistiikkapalvelut), kaupunginkanslian (ICT-hankinnat) ja palvelukeskusliikelaitoksen (elintarvikehankinnat) edustajia.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan Helsinki korostaa toiminnassaan ekologisia arvoja ja ottaa vastuunsa ilmastonmuutoksen torjunnassa vakavasti sekä torjuu ilmastonmuutosta kunnianhimoisesti. Helsingin kaupunki on Suomen suurin hankkija. Koko kaupunkikonsernin hankintojen arvo on noin neljä miljardia euroa vuosittain.

## Ympäristöpoliittiset tavoitteet ovat toteutuneet vain osittain

Ympäristömyönteisiä hankintoja on edistetty pitkään. Hankintastrategia vuodelta 2011 sisälsi ympäristö-

näkökulmien ottamisen huomioon hankinnoissa. Valtuuston 26.9.2012 hyväksymistä ympäristöpoliittisista tavoitteista yksi keskeinen oli, että kaikki kaupungin hankintaprosessit sisältävät ympäristökriteerejä vuoteen 2020 mennessä. Muut tavoitteet liittyivät kestävien hankintojen koulutuksen järjestämiseen, kestävän kehityksen ja elinkaaren järjestelmälliseen huomioimiseen hankinnoissa ja siihen, että kaupunki siirtyy käyttämään reilun kaupan tuotteita. Ympäristöpolitiikkaa on toteutettu erilaisten ohjeiden avulla. Helsingin hankintoja varten on laadittu vuonna 2015 kestävien hankintojen opas.

Laki julkisista hankinnoista määrittelee hankintayksikölle oikeuden pyytää tarjoajalta selvityksen kohteen ympäristövaikutusten hallinnasta tai mahdollisuuden ottaa huomioon elinkaarikustannukset. Molemmat toimenpiteet edellyttävät, että ympäristökriteerit tai vastaavat ovat kolmansien osapuolten laatimat ja kaikkien saavutettavissa.

Ympäristöraportin mukaan toimialojen ja liikelaitosten hankintaprosessit vuonna 2019 sisälsivät ympäristökriteerejä keskimäärin 67 prosentissa euromääräisesti ja 45 prosentissa kappalemääräisesti tarkasteltuna. Tytäryhteisöistä 60 prosenttia oli ottanut huomioon ympäristöasioita hankinnoissaan vuonna 2019.

Aluksi hankintakoulutuksia järjestettiin ja niihin sisältyi ympäristönäkökulma. Sittemmin koulutukset vähenivät. Kestäviin hankintoihin liittyvää koulutusta on ollut tarjolla vasta parin viime vuoden aikana. Ainoastaan reilun kaupan tuotteisiin liittyvät tavoitteet toteutuivat hyvin.

Ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä hankintoja on tehty kestävän kehityksen mukaisesti. Ympäristöjärjestelmät, kuten Ekokompassi, ja energiansäästövaatimukset ovat tuttuja kaupungin toimijoille. Ympäristökriteereitä on käytetty pitkään muun muassa elintarvikehankinnoissa ja kuljetuspalveluissa. Eniten käytettyjä ympäristökriteerejä hankinnoissa ovat yleensä vähäpäästöisyyteen liittyvät kriteerit tai ympäristöjärjestelmiin ja -suunnitelmiin liittyvät kriteerit. Ympäristökriteerit asetetaan useimmiten hankinnan pakollisissa vähimmäisvaatimuksissa, mikä on yksinkertaisin tapa.

Hankinnoissa käytettyjä ympäristökriteereitä olivat

- energiatehokkuus (uusiutuva energia, hiilijalanjälki),
- ajoneuvojen ja koneiden ympäristökriteerit (päästöluokat, polttoaineen kulutus, melu),
- haitallisten aineiden vähentäminen,
- kierrätettävyys ja materiaalitehokkuus,
- ympäristömerkin kriteerit,
- ympäristöjärjestelmien kriteerit (Ekokompassi, ISO-standardit) ja
- elinkaari ja/tai käyttöikä.

Kaupungin tasolla ympäristöpoliittisia toimenpiteitä seurataan hankintojen ympäristöverkostossa ja raportoidaan vuosittaisessa ympäristöraportoinnissa. Ympäristökriteerien käyttö hankinnassa pyritään kirjaamaan kaupungin sopimushallintajärjestelmään, mutta sen kautta ympäristökriteerien ja vaikutusten seuranta on ollut hankalaa. Sopimuksen aikaista ympäristökriteerien seuranta ei tehdä systemaattisesti. Vuoden 2021 alusta hankinnoissa käytettyjä vastuullisuuskriteereitä voi tarkentaa sopimushallintajärjestelmään, joten seurantamahdollisuudet paranevat jatkossa.

## Kohti vastuullisia hankintoja

Ilmastonmuutoksen hillintään tähtääviä hiilineutraalisuustavoitteita on asetettu vuonna 2018 hyväksytyssä Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmassa (HNH 2035), joka ohjaa toimialojen ja liikelaitosten ohella myös kaupungin tytäryhteisöjä. Uusi hankintastrategia, jossa hankintojen vastuullisuus, ilmastonmuutoksen hillintä ja kiertotalous korostuvat entisestään, hyväksyttiin kaupunginhallituksessa vuoden 2020 lopussa. Ympäristöpolitiikan päivittäminen on meneillään. Sen luonnoksessa asetetaan aiempaa kattavammin tavoitteita myös hankinnoille. Hankintastrategian jalkauttamisessa on tarpeen järjestää hankintakoulutusta, jossa perehdytään vastuullisuuskriteerien hyödyntämiseen. Kaupunki on julkaissut kierto- ja jakamistalouden tiekartan, jossa asetetaan kierto- taloustavoitteita myös hankinnoille.

HNH 2035 -ohjelman vaikutuksesta ympäristövastuullisuuteen liittyvät linjaukset uudessa hankintastrategiassa ja ympäristöpolitiikassa ovat aiempia painokkaampia. Ilmastonmuutoksen hillintä ja kiertotalous ovat nousseet tavoitteiksi. Strategian toimeenpano ja vastuut tulevat vahvistumaan verrattuna edelliseen strategiaan. Hankintojen vastuullisuuden ja ympäristövaikutusten kriteerien määrittelyssä keskitytään niihin hankintoihin, jotka ovat ympäristönäkökulmasta merkittävimpiä. Toimenpideohjelmaan on kirjattu yhteensä 26 toimenpidettä hankintojen johtamisen ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä rakentamisen, liikenteen ja ruokapalveluhankintojen kehittämiseksi kohti pienempiä ilmastovaikutuksia. Suuri osa toimenpiteistä

edellyttää pitkäjänteistä kehitystyötä. Taulukossa 13 on esitetty toimialojen ja liikelaitosten HNH 2035 -toimenpideohjelman mukaisia toimia hankinnoissa.

Helsingin kaupungin toimijat ovat olleet mukana KEINO-osaamiskeskukseen useissa kehittämistyöryhmissä ja esimerkiksi vuonna 2020 suunnittelemassa kansallista koulutusta. KEINO on työ- ja elinkeinoministeriön ohjaama ja rahoittama kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus, joka kokoaa yhteen ja verkostoi julkisten hankintojen osajia sekä tukee ja auttaa julkisia hankkijoita. Osaamiskeskus perustettiin vuoden 2018 alussa.

HNH 2035 -ohjelman hankintoihin liittyviä toimia on käynnistetty laajasti. Merkittävimpinä voidaan pitää vuonna 2019 käynnistynyttä Kohti hiilineutraaleja kuntia ja maakuntia -hanketta (Canemure). Hanketta koordinoi Suomen ympäristökeskus ja siinä on 22 osallistujaa. Helsingillä on yhdeksän pilottihanketta osana Canemure-hankekokonaisuutta.

Yksi Canemure-hanke oli Helsingin kaupungin palvelukeskusliikelaitoksen liha- ja maitohankinnat, joka on huomioitu KEINO:n hankintaesimerkkien kuvauksissa onnistuneena hankintana. Palvelukeskusliikelaitos järjesti hankintaa valmistellessaan potentiaalisille tarjoajille markkinavuoropuhelun, jossa tarkasteltiin yhdessä markkinoiden valmiuksia vastata vähähiilisyystoimenpiteisiin ja mahdollisuuksia hankinnan kohteen hiilijalanjälkilaskentaan. Kehittämiseen osallistuivat tilaajan ohella hankkeen asiantuntijat. Vuoropuhelun tuloksena laadittiin 40 kriteerin taulukko ilmasto- ja vastuullisuuskriteereistä. Tämän pohjalta tilaaja kävi yksityiskohtaiset neuvottelut tuottajaehdokkaiden kanssa, minkä jälkeen käynnistettiin varsinainen hankinta. Lopputulokseen oltiin tyytyväisiä. Tilaajan edustajat ja Canemure-hankkeen asiantuntijat olivat sitä mieltä, että kehitystyöllä oli ohjaava vaikutus niin markkinoille kuin kaupungin sisällä. Markkinavuoropuhelu antaa markkinoille aikaa sopeutua ja mahdollisuuden tarjota ympäristöystävällisiä ja muutoinkin kestävästä kehityksen mukaisia tuotteita ja palveluita.

Haastattelujen perusteella suurimmat haasteet ympäristönäkökulman huomioimiseksi hankintojen kilpailutuksissa ovat tuen ja osaamisen puute, aktiivisen ja tarpeeksi aikaisen markkinavuoropuhelun sekä sopimusseurannan puute. Uuden hankintastrategian jalkauttamisen myötä olisi mahdollista harjoitella vastuullisuuskriteerien viemistä käytäntöön. Haasteet ovat hyvin pitkälti myös resurssikysymyksiä. Esimerkiksi määräaikaisen Canemure-hankkeen työntekijän lisäksi ympäristöpalveluissa työskentelee vain yksi koko kaupunkia palveleva asiantuntija. Hänenkin työajastaan vain osa on käytettävissä kestävien hankintojen edistämiseen.

### Taulukko 13. Toimialojen ja liikelaitosten Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman mukaisia toimia hankinnoissa

| Toimiala/liikelaitos  | Hiilineutraali Helsinki 2035-toimenpideohjelman tavoite  |
|---|--|
| HKL, Kanslia, Kasko, Kuva, Kymp, Palvelukeskus, Sote, Stara | Kehitetään olemassa olevia ja otetaan käyttöön uusia hankintakriteerejä Helsingin kaupungin hankintoihin huomioiden elinkaari, kiertotalous ja ilmastonäkökulma paremmin.  |
| HKL, Kanslia, Kymp, Palvelukeskus, Pelastuslaitos, Sote     | Tunnistetaan kasvihuonekaasupäästöjen ja kiertotalouden kannalta merkittävät hankinnat ja kehitetään päästölaskentaa, elinkaarimalleja ja ilmastovaikutusten arviointia näihin hankintoihin. Tehdään hankintojen vaikuttavuuden arviointia ympäristönäkökulmasta.  |
| Kanslia, Kuva, Stara  | Lisätään yritys yhteistyötä tekemällä erilaisia kokeiluja ja yhteistyöpilotteja sekä haetaan rahoitusta innovatiivisten hankintojen toteuttamiseen ilmastopäästöjen vähentämiseksi.  |
| HKL, Kanslia, Kasko, Kuva, Sote                             | Luodaan strategiset tavoitteet kestäville ja innovatiivisille hankinnoille Helsingin kaupunkikonsernissa. Laaditaan innovatiivisten ja kestävien hankintojen tiekartta ja päivitetään kaupungin hankintastrategia.   |
| Kanslia, Kasko, Kuva, Kymp, Palvelukeskus, Sote             | Lisätään hankintayhteistyötä vastuullisissa hankinnoissa lähialueen kuntien, kuntayhtymien ja muiden julkisten toimijoiden kanssa, esimerkiksi yhteisiä koulutuksia, selvityksiä, markkinakartoituksia ja ilmastokriteerien vähimmäisvaatimusten tason määrittely kilpailutuksille.  |
| HKL, Kanslia, Kasko, Kuva, Kymp, Palvelukeskus, Sote, Talpa | Kehitetään hankintojen suunnitelmallisuutta ja raportointia muun muassa hankintakalenterien käyttöönotolla ja yhtenäisillä kaupunkitasoisilla raportointikäytännöillä. Lisätään ohjeistusta kokonaistaloudelliseen hankintaan (esimerkiksi elinkaarikustannukset), hankintojen yhdistämiseen ja yhteiskäytön lisäämiseen. Seuranta tehdään osana ympäristöohjelmien seuranta ja ympäristöraportointia.   |
| Kanslia, Kasko, Palvelukeskus, Pelastuslaitos, Sote         | Kehitetään ja tiukennetaan ympäristö- ja ilmastovaikutuksia vähentäviä sekä kiertotaloutta huomioivia kriteerejä kaupungin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa.   |
| HKL, Kuva, Pelastuslaitos, Sote, Stara                      | Liikenne: Ympäristökriteerejä käytetään kaupungin oman kaluston ja leasing-kaluston hankinnassa. Staran ja HKL:n kalustossa käytetään vain biopolttoaineita tai uusiutuvaa sähköä 2020 mennessä. HKL:n metro- ja raitiovaunukalusto käyttää vain uusiutuvaa sähköä.  |
| HKL, Kuva, Kymp, Sote, Stara                                | Liikenne: Kaupunki kehittää ja tiukentaa ympäristökriteerejä (sis. vaihtoehtoiset käyttövoimat, päästöluokat) kaikissa kuljetuspalveluiden, raskaiden kuljetuspalveluiden ja työkonopalveluiden kilpailutuksissa sekä näitä sisältävien urakoiden kilpailutuksissa. Hankinnan toteuduttua tilaaja seuraa ympäristökriteerien täyttymistä. Servitetään ympäristöbonusjärjestelmän käyttöönottoa kuljetusten ja työkonoiden sekä näitä sisältävien urakoiden kilpailutuksissa (vs. HSL). |
| Kanslia, Kasko, Kymp, Palvelukeskus, Pelastuslaitos, Sote   | Ruoka: Kehitetään ja tiukennetaan ympäristö- ja ilmastovaikutuksia vähentäviä sekä kiertotaloutta huomioivia kriteerejä kaupungin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa.  |

|                |   |
|----------------|---|
| <b>HKL</b>     | Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos                 |
| <b>Kanslia</b> | Helsingin kaupunginkanslia                              |
| <b>Kasko</b>   | Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala |
| <b>Kuva</b>    | Helsingin kaupungin kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala   |
| <b>Kymp</b>    | Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala         |
| <b>Sote</b>    | Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala        |
| <b>Stara</b>   | Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos        |
| <b>Talpa</b>   | Helsingin kaupungin taloushallintopalveluliikelaitos    |



Arvioinnissa kävi myös ilmi, ettei Helsingin kaupunki ole hyödyntänyt asemaansa Suomen suurimpana hankkijana. Kaupungilla olisi mahdollisuus ohjata markkinoita tehokkaasti vastuullisempaan suuntaan vahvistamalla ympäristö- ja vastuullisuusnäkökohtia entistä enemmän hankinnoissaan. Tämä edellyttää aktiivista markkinavuoropuhelua, joka antaa potentiaalisille tuottajille aikaa sopeutua tiukentuviin kriteereihin ja mahdollisuudet tarjota kaupungille tuotteita ja palveluita tiukemmillä kriteereillä.

### **Koronapandemian vaikutukset ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen hankinnoissa**

Arvioinnin yhteydessä ei tullut ilmi, että koronapandemialla olisi ollut vaikutusta aiheeseen.

### **Johtopäätökset**

Ympäristöpoliittiset tavoitteet 2012 ovat toteutuneet vain osittain, sillä ympäristökriteerejä ei ole kyetty asettamaan tavoitellusti ja koulutus on ollut hajanaista, vaikka ohjeistusta on ollut olemassa pitkään. Toisaalta ympäristöjärjestelmät ja energiansäästövaatteet ovat tuttuja kaupungin toimijoille.

Vuonna 2018 hyväksytty Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma, vuonna 2020 hyväksytty uusi hankintastrategia ja päivitettävänä oleva ympäristöpolitiikka tukevat hankintojen ympäristövaikutusten ottamista huomioon aiempaa painokkaammin. HNH 2035 -ohjelman toimia on käynnistetty laajasti muun muassa Canemure-hankkeessa. Vastuullisuuskriteerien käyttökoulutusta voidaan yhdistää uuden hankintastrategian jalkauttamiseen.

Useat HNH 2035 -ohjelman tavoitteet edellyttävät pitkäjänteistä kehitystyötä. Toimenpideohjelman toimijoiden, hankintojen ympäristöverkoston ja Canemure-hankkeen määräaikaisen työntekijän lisäksi kaupunkiympäristön toimialan ympäristöpalveluissa työskentelee vain yksi koko kaupunkia hankintojen ympäristöasioissa palveleva asiantuntija, joten resurssit ovat varsin vähäiset.

Helsinki on Suomen suurin hankkija, ja tässä asemassa sillä on mahdollisuus ohjata markkinoita vähitellen vastuullisempaan suuntaan. HNH 2035 -ohjelman mukaisten hankintojen kehittäminen edellyttää sitä, että ympäristön kannalta merkittävässä hankinnoissa käydään aktiivista markkinavuoropuhelua, jotta markkinoilla on aikaa sopeutua ja mahdollisuudet tarjota kaupungille ympäristöystävällisiä ja muutoinkin kestävästi kehityksen mukaisia tuotteita ja palveluita.

## **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

**kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee**

- vahvistaa asiantuntijaresursseja ympäristöystävällisten hankintojen tukemiseen.
- järjestää hankintakoulutusta, jossa perehdytään vastuullisuuskriteerien hyödyntämiseen.

**toimialojen, virastojen ja liikelaitosten tulee**

- käynnistää aktiivinen markkinavuoropuhelu ympäristö- ja vastuullisuusnäkökohtien ottamiseksi huomioon ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä hankinnoissa.

**kaupunginkanslian tulee**

- edistää sitä, että tytäryhteisöt käynnistävät markkinavuoropuheluja ympäristö- ja vastuullisuusnäkökohtien ottamiseksi huomioon ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä hankinnoissa.

# Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys



# Merellinen Helsinki

**?** Onko kaupunkistrategian tavoitteita merellisestä Helsingistä ja Helsingin merellisen strategian 2030 toimenpiteitä edistetty?

**!** Strategiakauden tavoitteita on edistetty. Merellisen strategian alkuvuosille aikataulutetuista toimenpiteistä jo puolet on toteutunut joko täysin tai pääosin.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunkistrategian tavoitteita merellisestä Helsingistä ja Helsingin merellisen strategian 2030 toimenpiteitä edistetty?

## Osakysymykset:

1. Onko lähisaariston avaamista yleiseen käyttöön jatkettu?
2. Onko merellisten kohteiden saavutettavuutta parannettu?
3. Onko ranta-alueiden käyttöä edistetty?
4. Onko kaupungin sisäistä yhteistyötä merellisissä asioissa tiivistetty?
5. Onko ulkoista yhteistyötä merellisten kumppaneiden ja yritysten kanssa tiivistetty?

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 todetaan, että Helsingin merellinen sijainti on osa kaupungin perusuunnetta ja -olemusta. Strategian mukaan merellisyyttä ei ole hyödynnetty riittävästi kaupungin vetovoimatekijänä. Merellinen Helsinki on yksi kaupunkistrategian kärkihankkeista. Kaupunkistrategian mukaisesti laadittiin merellinen strategia 2030. Arviointi kohdistettiin kaupunkistrategian toteuttamiseen ja merellisen strategian vuosille 2019–2022 aikataulutettuihin toimenpiteisiin. Arviointi käsitteli merellisen strategian kuudesta tavoitteesta kolmea. Tavoitteisiin sisältyy 14 toimenpidettä.

Arviointiaineistona käytettiin Merellisen Helsingin projektipäällikön ja kaupunkiympäristön toimialan johtavan asiantuntijan haastatteluja, projektipäällikön kokoamia kirjallisia vastauksia, projektiryhmälle osoitetun kyselyn tuloksia sekä merellisen kumppaniyhteistyöryhmän jäsenille ja merellisille yrittäjille lähetettyjen tietopyyntöjen vastauksia. Tietoja saatiin myös tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan.

## Toimenpiteet ovat pääosin edenneet tavoitellusti

Kuviossa 18 on esitetty yleiskuva kaupunkistrategian tavoitteiden ja merellisen strategian toimenpiteiden toteutumisesta tammikuuhun 2021 mennessä. Yksityiskohtaisempi tieto toimenpiteiden ja niiden alakohtien toteutumisesta on esitetty arvioinnin taustamuistiossa ([www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)). Kuvioista nähdään, että kaupunkistrategian tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Julkisen taiteen biennaalia jouduttiin kuitenkin siirtämään vuodelle koronapandemian vuoksi. Mittaustietoa siitä, onko saaristosta tullut entistäkin houkuttelevampi matkailu- ja virkistyskohde, ei ollut. Koronapandemia vaikuttaa kuitenkin lisänneen merellisten palveluiden kysyntää.

Kuviossa on tarkasteltu myös merellisen strategian 14 toimenpiteen toteutumista. Puolet toimenpiteistä on toteutunut joko täysin tai pääosin. Neljä toimenpidettä on edennyt, mutta asiat ovat valmistelussa eikä konkreettisia, kuntalaisille näkyviä palveluita ole vielä olemassa. Osittain tai puoliksi toteutuneita toimenpiteitä on kolme. Vasikkasaari on avattu virkistyskäyttöön, mutta samaan toimenpiteeseen sisältyvä asemakaavan jatkosuunnittelu ja toteutus on vasta käynnistynyt. Saariston tähtikohteisiin liittyvä toimenpide etenee vaiheittain. Vallisaaren yhdyskuntatekniikka on toteutettu, mutta Vasikkasaarella toteutus on siirtynyt vuosille 2024–2025. Pääosa toimenpiteistä oli aikataulutettu vuosille 2019–2022, osa vuoteen 2021 asti. Vasikkasaaren yhdyskuntatekniikkaa lukuun ottamatta näyttää siltä, että toimenpiteet etenevät hyvin aikataulussa.

## Kuvio 18. Arvio kaupunkistrategian ja merellisen strategian tavoitteiden 1, 2 ja 6 toimenpiteiden toteutumisesta

- Toteutunut täysin
- Toteutunut osin tai puoliksi
- Aineistoa ei saatavilla
- Toteutunut pääosin
- Valmistelussa

### Kaupunkistrategian toimenpiteet

- Laaditaan merellinen strategia
- Lähisaariston avaamista jatketaan
- Saaristosta entistäkin houkuttelevampi
- Julkisen taiteen biennaali

### Merellisen strategian toimenpiteet

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Laiturien rakentaminen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Vallisaaren ja Vasikkasaaren yhdyskuntatekniikka</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Merellisen projektiryhmän toiminnan vakiinnuttaminen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Vasikkasaari virkistyskäyttöön ja Vasikkasaaren asemakaavan jatkosuunnittelu ja toteutus</li> </ul>                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Kumppaniyhteistyöryhmän toiminnan vakiinnuttaminen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Saariston tähtikohteiden toiminnallisen verkoston suunnittelu ja saarikorttien kehittämissuunnitelmien toteuttaminen</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Yritysyhteistyön vahvistaminen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Saariston huoltoverkosto</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Veneilyharrastajien palveluiden parantaminen ja veneiden talvisäilytyspaikkojen riittävyyden varmistaminen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Vesiliikenteen kehittäminen ja kilpailuttaminen</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ranta-alueiden käytön edistäminen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Vesiliikenneyrittäjien kotisatama ja tankkauspaikka</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Merta hyödyntävän yritystoiminnan mahdollistaminen, rannan palveluiden monimuotoisuuden vahvistaminen</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Itäisen saariston hoito- ja kehittämissuunnitelman toteuttaminen</li> </ul>   |

### Lähisaariston avaamista yleiseen käyttöön on jatkettu

Lähisaariston avaamista yleiseen käyttöön on jatkettu strategian mukaisesti. Vasikkasaari otettiin virkistyskäyttöön vuonna 2019 ja sen virkistysmahdollisuuksia on kehitetty tämän jälkeen. Saareen on rakennettu muun muassa uusia retkeilyreittejä ja toteutettu yrittäjähaku. Vasikkasaaren asemakaavan jatkosuunnittelu ja toteutustyö aloitettiin vuonna 2020 ja sitä jatketaan vuosina 2021 ja 2022. Saarta on tarkoitus kehittää yhdessä tulevien toimijoiden kanssa. Lisäksi Vartiosaari avattiin virkistyskäyttöön vuonna 2020.

Merellisessä strategiassa tavoitteena oli itäisen saariston hoito- ja kehittämissuunnitelman toteuttaminen. Hoito- ja kehittämissuunnitelma on viimeistelyvaiheessa ja sen on tarkoitus valmistua vuonna 2021. Suunnitelmaan sisältyvät myös retkeilypalveluiden nykytilan kuvaukset ja peruskorjaustarpeet. Retkeilypalveluiden rakentaminen on siten suunnitelmatasolla.

Keskeisimmistä saariston tähtikohteista on laadittu saarikortit strategian mukaisesti saariston kehittämisen tueksi. Saarikortit sisältävät kohteiden hoito- ja kehittämistarpeet. Tähtikohteiden kehittämistyötä on tehty saarikohtaisesti, muun muassa Vasikkasaaren ja

Vartiosaaren avaamisten yhteydessä. Kehitystyön on tarkoitus jatkua vaiheittain ja olla pitkäjänteistä.

### Merellisten kohteiden saavutettavuutta on kehitetty

Merellisessä strategiassa tavoitteena oli rakentaa yhdestä kolmeen vesiliikennelaituria per vuosi. Vuonna 2019 laitureita ei rakennettu, mutta vuonna 2020 niitä rakennettiin kolme. Tavoite siis täyttyi kahden vuoden jaksolla.

Vasikkasaareen avattiin vesiliikenneyhteys Kauppatorilta ja Hakaniemestä. Helsingin ensimmäinen sähköllä toimiva kutsuliikennepalvelu liikennöi Vartiosaaressa kesällä 2020. Merellisten kohteiden saavutettavuutta on parantanut myös se, että vesiliikenne saatiin mukaan HSL-reittioppaaseen.

Vesiliikenteen kilpailutus pyrittiin alun perin tekemään kesällä 2020, mutta koronapandemian luoman epävarmuuden vuoksi kilpailutus siirtyi kesään 2021. Innovaatiivisena hankintana kilpailutettava liikennöinnin sopimuskausi alkaa keväällä 2022. Saariston huoltoverkostoa on suunniteltu ja asiaa selvitetty, mutta vielä ei ole varmuutta siitä, minne huoltotukikohta voidaan toteuttaa.

## Ranta-alueiden käyttöä on edistetty

Ranta-alueiden käyttöä on alettu edistää merellisen strategian mukaisesti. Helsingin rantareitin opastuksen ja käytettävyyden parantaminen aloitettiin vuonna 2020, kun kantakaupungin 15 kilometriä pitkä reitti opastettiin. Seuraavaksi on tarkoitus toteuttaa idän rantareittien ja Seurasaaren opastus.

Strategiassa mainitut merelliset portit ovat vielä selvitys- ja suunnitteluvaiheessa. Merellisiä portteja on suunniteltu Kauppatorin alueelle ja Hakaniemeen sekä Itä-Helsinkiin Rastilaan ja Puotilanrantaan. Näissä vesiliikenne on tarkoitus yhdistää muuhun joukko liikenteeseen. Lisäksi käynnissä on Hakaniemen ja Pohjoisrannan vesiliikenneselvitys. Selvityksessä huomioidaan vesiliikenneyrittäjien kotisataman kapasiteetin kasvattaminen, toiminnalliset tarpeet ja huolto.

Vierassatamien, vierasvenepaikkojen ja veneiden talvisäilytyspaikkojen kapasiteetti on vuonna 2020 ollut riittävä. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on yhdessä kaupunkiympäristön toimialan kanssa selvittänyt veneiden talvisäilytyspaikkojen lisäämistä, koska paikkojen tarpeen arvioidaan kasvavan. Vielä on epävarmaa, onko paikkojen määrä riittävä tulevina vuosina.

Helsingin ranta-alueiden toimipaikoista on laadittu ensimmäistä kertaa kooste, johon on koottu 120 mahdollista kohdetta esimerkiksi kahviloille ja vesiuheilulle. Ranta-alueille on myös saatu merta hyödyntävää uutta yritystoimintaa. Kaupunkivenepalvelu aloitti Helsingissä kesällä 2019, ja Majamaja-majoituskonseptia rakennetaan Laajasaloon. Vesiuheilutoiminta alkoi Hietaniemessä kesällä 2020, ja varsinaiset vesiuheilukeskukset ovat tulossa Hietaniemeen ja Rastilaan kesällä 2021.

## Sisäistä ja ulkoista merellistä yhteistyötä on vahvistettu

Arvioinnin perusteella kaupungin sisäinen yhteistyö merellisissä asioissa on huomattavasti parantunut sen jälkeen, kun merellisiä asioita edistämään nimettiin projektipäällikkö ja projektiryhmä vuonna 2018. Aiemminkin on toiminut työryhmiä, ja edellisellä valtuustokaudella tavoitteena oli laatia Merellinen Helsinki -ohjelma. Kuitenkin vasta merellisen kehittämisen nostaminen kaupunkistrategian kärkihankkeeksi, projektipäällikön palkkaaminen ja kaupungin asiantuntijoista koostuvan projektiryhmän käytännönläheinen työskentely ovat saaneet vauhtia kehittämiseen.

Strategiakaudella on perustettu merellinen kumppaniryhmä, jonka puheenjohtajana toimii elinkeinojohtaja. Kumppaniryhmään kuuluvat saariston tärkeimmät maanomistajat, hallinnoijat, yrittäjät ja venekerhot. Merellisten kumppanien kanssa on toimittu aikaisem-

paa aktiivisemmin ja tiiviimmin. Kumppanien kanssa on esimerkiksi selvitetty vesiliikenteen järjestämistä, ja Espoon kaupungin kanssa on järjestetty meriseminaareja. Suurin osa kumppaniyhteistyöstä on kaupungin ja kumppanin kahdenvälistä yhteistyötä, joka on strategiakaudella syventynyt.

Yritysyhteistyötä on parannettu luomalla merellisten asioiden yritysyhteistyöverkosto. Käytännön tasolla kaupungin palveluja yrityksille ovat parantaneet yritysluotsien palkkaaminen ja kaupungin toimijoiden välisen yhteistyön tiivistyminen.

## Merellistä kehittämistä on tehty ilman erillistä budjettia

Merellisellä strategialla ei ole ollut omaa budjettia. Toimenpiteitä on toteutettu pääosin kaupunkiympäristön toimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan määrärahoista. Arviointijankohtana ei vielä ollut käytettävissä koostetta siitä, paljonko merellisen strategian toteuttamiseen on käytetty määrärahoja. Kooste tehdään ennen kärkihankkeen päättymistä.

Merellisen Helsingin projektipäällikön mukaan hankkeiden ohjelmointi ja se, miten määrärahoja saadaan ohjattua toimenpiteisiin, on ollut haastavaa. Projektipäällikkö on ollut organisatorisesti kaupunginkanslian elinkeino-osastolla, investointimäärärahat kaupunkiympäristön toimialalla ja hankeohjelmointi puolestaan sekä kaupunkiympäristön toimialalla että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla.

## Johtaminen ja tietyt vastuut odottavat ratkaisua

Merellisen projektiryhmän ja merellisen kumppaniyhteistyöryhmän jäsenet olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä merelliseen kehittämiseen. He kuitenkin kuvasivat haasteina, että kaupungin eri toimijat saattavat tehdä samanlaisia hankkeita rinnakkain, tieto ei aina kulje ja se katoaa hallintorakenteisiin. Lisäksi he pitivät kokonaisvaltaista koordinoitua haasteellisena ja päätöksentekoa sekä hankkeiden etenemistä hitaana. Myös projektipäällikön näkemyksen mukaan monet asiat hoidetaan yhä melko hitaasti, mikä johtuu siitä, että merellisiä asioita hoidetaan monella toimialalla ja niiden rajapinnoissa. Vastuut ja roolit eivät ole täysin hahmotuneet ja kokonaisvastuu puuttuu, kun ei ole yhtä toimialajohtajaa, jolle merelliset asiat kuuluisivat.

Arviointijankohtana oli tiedossa, että merellisen Helsingin kehittäminen jatkuu myös tulevilla strategiakaudella ja projektipäällikön tehtävä aiottiin vakinaistaa kaupunginkansliaan. Projektipäällikön rooli on kuitenkin vain koordinoiva eikä hänellä ole päätösvaltaa tai budjettia.



Arvioinnin perusteella merellisessä kehittämisessä on erityisesti kaksi osa-aluetta, joista puuttuu selvä vastuutaho. Ne ovat vesiliikenteen kehittäminen ja merellisen huoltoverkoston toteuttaminen. Vesiliikenteen suunnittelua tehdään kaupunkiympäristön toimialalla, ja operatiivinen toteutus on kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla. Yhteistyössä ei ole ollut ongelmia, mutta päätöksenteon ja resurssien jakautuminen kahdelle toimialalle aiheuttaa hajanaisuutta. Merellinen huolto on toinen asiakokonaisuus, jossa vastuut jakautuvat kaupunkiympäristön toimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kesken.

## **Koronapandemian vaikutukset merellisen Helsingin kehittämiseen**

Merelliseen strategiaan sisältyi julkisen taiteen Helsinki Biennaali 2020 ja 2022. Tapahtuma oli tarkoitettu järjestettäväksi kesällä 2020, mutta se siirrettiin vuodelle 2021 koronapandemian takia. Biennaalin yhteydessä aiottiin toteuttaa vesiliikenteen, huollon ja markkinoinnin kokeiluja sekä vaikuttavuusarvio merellisen strategian onnistumisesta, mutta ne jäivät myös tekemättä.

Koronapandemia lisäsi merellisten palvelujen kysyntää: esimerkiksi vuokraveneiden, mökkien ja vesiuhrheilun suosio kasvoi kesällä 2020. Merellisten alueiden merkitys hyvinvoinnille ja elpymiselle korostui, mutta toisaalta koronapandemian talousvaikutusten johdosta investointi- ja ylläpitoresurssit ovat aiempaa niukemmat. Kasvavaan kysyntään vastaaminen koetaan siksi haasteelliseksi. Pandemia luo myös epävarmuutta yrittäjien keskuudessa matkailun vähennyttä. Matkailuyritysten halu ja kyky investoida vesiliikenteen kehittämiseen tai saarten matkailupalveluiden kehittämishankkeisiin saattaa heiketä.

## **Johtopäätökset**

Kaupunkistrategian tavoitteita merellisestä Helsingistä on edistetty valtuustokaudella. Pidemmälle ulottuvan merellisen strategian vuosille 2019–2022 ajoitetuista, arvioinnin kohteena olleista 14:stä toimenpiteestä kaikkia on edistetty vuosien 2019–2020 aikana. Puolet on jo toteutunut joko täysin tai pääosin. Osa toimenpiteistä on edelleen valmisteltavana, mikä on ymmärrettävää, koska toimenpiteet oli aikataulutettu kolmen tai neljän vuoden ajalle alkaen vuodesta 2019.

Valtuustokaudella 2017–2021 merellisen Helsingin kehittämistä on tehty kaupunkistrategian kärkihankkeen muodossa, ja projektilla on ollut erillinen projektipäällikkö sekä kaupungin asiantuntijoista koostuva projektiryhmä. Tällä organisoitumismallilla on saavutettu hyviä tuloksia. Lisäksi yhteistyötä kaupungin ulkoisten kumppaneiden kanssa on vakiinnutettu toisaalta perustamalla kumppaniyhteistyöryhmä ja toisaalta syventämällä kahdenvälisiä kumppanuuksia. Myös yritysyhteistyötä on parannettu.

Merellisessä kehittämisessä on kuitenkin edelleen hitautta, koska merellisiä asioita hoidetaan monella toimialalla. Päätäntävalta merellisissä asioissa ei ole yhden toimialajohtajan alla. Useampaa kuin yhtä toimialaa koskevissa asioissa ei ole johtajaa, joka voisi päättää, miten asia ratkaistaan ja mistä resurssit otetaan. Lisäksi merellisessä kehittämisessä on erityisesti kaksi osa-aluetta, joista puuttuu selvä vastuutaho. Ne ovat vesiliikenteen kehittäminen ja merellisen huoltoverkoston toteuttaminen.

Merellinen kehittäminen on kärsinyt siitä, että strategian kärkihankkeella ei ole ollut omaa budjettia. Kun kehittäminen jatkuu ilman kärkihankestatusta, määrärahojen osoittaminen merellisen kehittämisen hankkeisiin saattaa vaikeutua entisestään.

## **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

**kaupunginkanslian tulee yhdessä kaupunkiympäristön toimialan ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa**

- **määritellä Helsingin merellisen kehittämisen johtamisvastuu.**
- **selvittää, mikä olisi toimiva malli varata merelliselle kehittämiselle määrärahoja kaupunkitasoisesti.**
- **määritellä vastuutahot vesiliikenteen kehittämiselle ja merellisen huoltoverkoston toteuttamiselle.**

# Omistajapolitiikka





# Toimitilayhtiöiden omistajaohjaus

**?** Onko toimitilayhtiöiden omistajaohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisesti?

**!** Pääosin on. Konserniohjeen täydentämistarpeita havaittiin.

## Arvioinnin pääkysymys:

Onko toimitilayhtiöiden omistajaohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisesti?

## Osakysymykset:

1. Ovatko omistajaohjauksen menettelyt kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia?
2. Onko omistajan tahto selkeä?
3. Onko omistajan tahto välittynyt yhtiöille?
4. Ohjaako omistaja yhtiöitä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajastrategian linjausten suuntaisesti?
5. Ohjataanko yhtiöitä kaupungin ympäristötavoitteiden mukaisesti?

Omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja se välittyy yhtiölle, ja kun omistaja ohjaa yhtiöitä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajastrategian linjausten suuntaisesti. Arvioinnin kohteena olivat kaikki 25 toimitilat-yhteisöryhmään kuuluvaa kaupungin tytäryhtiötä (taulukko 14).

Kaupunkistrategiassa todetaan, että kaupungin omistamisen ja määräysvallan tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Strategian mukaan omistajuudella ja määräysvallalla tulee saavuttaa taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.

Arvioinnin aineiston muodostivat yhtiöiden hallitusten puheenjohtajien ja toimitusjohtajien vastaukset sähköpostiedusteluun, haastattelut kaupunginkanslian konserniohjausyksikössä ja kaupunkiympäristön toimialan rakennetun omaisuuden hallintapalvelussa sekä asiakirjat ja konsernitietojärjestelmästä kootut aineistot.

## Toimitilayhtiöiden omistajaohjauksen tarve on vähäinen

Toimitilayhtiöistä suurin osa on pieniä keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä, joiden tiloja kaupunki hallinnoi osakeomistuksensa perusteella. Tyypillisesti yhtiö koostuu yhdestä rakennuksesta. Siten toimitilayhtiöiden omistajaohjauksen tarve on vähäinen. Hallituksen jäsenten nimeäminen on merkittävin omistajaohjauksen toimenpide, joka kohdistuu kaikkiin yhtiöihin joko vuosittain tai kahden vuoden välein. Lisäksi kaikkia yhtiöitä ohjataan vähintäänkin konserniohjeella. Yksityiskohtaisemman ohjauksen tarve riippuu esimerkiksi siitä, tuleeko yhtiökokouksen päätettäväksi merkittäviä investointeja tai muita omistajaohjausta vaativia toimenpiteitä.

**Taulukko 14. Arvioinnin kohteena olleet toimitilayhtiöt (kaupungin omistusosuus) hallituksen palkkioluokan mukaan jaoteltuna**

| Hallituksen palkkioluokkaan C kuuluvat yhtiöt                                | Hallituksen palkkioluokkaan D kuuluvat yhtiöt        |
|--|--|
| Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy (52,22)                             | Asunto-osakeyhtiö Merimiehenkatu 12 (55,4)           |
| Helsinki Stadion Oy (80)   | Helsingin V Yhteiskoulun Talo Oy (100)               |
| Kiinteistö Oy Ab Pakkalantie 30 (100)  | Keskinäinen Kiinteistöosakeyhtiö Villamonte (100)    |
| Kiinteistö Oy Hansasilta (100)   | Kiinteistö Oy Intiankatu 31 (75,61)                  |
| Kiinteistö Oy Helsingin Malminkatu 3 (84)                                    | Kiinteistö Oy Rastilankallion päiväkot (66)          |
| Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat (100)                                     | Kiinteistö Oy Suutarilan Lampputie (100)             |
| Kiinteistö Oy Helsingin Ympäristötalo (74,64)                                | Kiinteistöosakeyhtiö Puu-Myllypuron Yhteistila (100) |
| Kiinteistö Oy Kaisaniemen Metrohalli (62,08)                                 |  |
| Kiinteistö Oy Käpylän Terveystalo (54,52)                                    |  |
| Kiinteistö Oy Malmin Liiketalo (56,43)                                       |  |
| Kiinteistö Oy Myllypuron Kampus (100)  |  |
| Kiinteistö Oy Puistolan Pankkitalo (58,24)                                   |  |
| Kiinteistö Oy Torpparinmäen korttelitalo (100)                               |  |
| Kiinteistö Oy Viikin viher- ja ympäristötietokeskus<br>Fastighets Ab (91,26) |  |
| Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Tennispalatsi (100)                           |  |
| Kontulan Palvelutalo Oy (62,07)  |  |
| Palvelukeskus Albatross Oy (77,9)  |  |
| Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy (100)  |  |

Kaupungin talousarvioissa vuosina 2018–2020 on asetettu tavoitteita vain kolmelle toimitilayhtiölle. Konserniohjauksen päällikön mukaan tavoitteita on asetettu niille yhtiöille, joiden toiminta on laajempaa. Valtuustolle raportoitava tavoite on asetettu vuosittain vain Kiinteistö Oy Helsingin Toimitiloille. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat onkin ainoa toimitilayhtiö, jolla on omaa henkilöstöä.

Yksi tapa arvottaa yhtiöiden merkitystä kaupunki-omistajalle on tarkastella sitä, miten suurta palkkiota niiden hallitustyöskentelystä maksetaan. Kaupungin hallitus on määritellyt palkkiot neljään luokkaan. Luokittelu perustuu toiminnan tarkoitukseen, luonteeseen ja laajuuteen, liikevaihtoon ja taseen loppusummaan, henkilöstön määrään sekä muihin asiaan liittyviin näkökohtiin kuten yhteisön strategiseen merkitykseen kaupungille. Luokkiin A ja B kuuluvat markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt ja Stadion-säätiö. Valtaosa kaikista tytäryhteisöistä kuuluu luokkaan C, johon 25 toimitilayhtiöstä kuuluu 18. Vähiten vaativaan luokkaan D kuuluvia yhtiöitä on yhteensä vain kymmenen, mutta niistä seitsemän on toimitilayhtiöitä. Palkkioluokkaan D kuulumisen tulkittiin arvioinnissa tarkoittavan sitä, että yhtiöllä on muita vähäisempi merkitys kaupungille. Tämä on otettu huomioon tulosten tulkinnassa.

**Konserniohje on tulkinnanvarainen hallituksen jäsenen näkökulmasta**

Konserniohje on kirjoitettu soveltumaan sekä yhtiöille että säätiöille. Ohjeesta ei käy ilmi, miten hallituksen jäsenen toiminta ja kaupungin jäseniin kohdistama ohjaus eroavat osakeyhtiöissä ja säätiöissä.

Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöjen ja niiden hallinnossa toimivien on noudatettava konsernijohdon ja kaupunginkanslian antamia toimiohjeita. Lisäksi kaupunkia tytäryhteisöjen toimielimissä edustavien henkilöiden on toimittava kaupungin strategian ja tavoitteiden sekä tytäryhteisölle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Konserniohje siis korostaa sitä, että tytäryhteisön hallituksen jäsen toimii kaupungin tavoitteiden ja kaupungin antamien toimiohjeiden mukaisesti. Konserniohjeessa ei mainita, että osakeyhtiölain 1. luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon eli hallituksen ja toimitusjohtajan velvollisuutena on huolellisesti toimien edistää yhtiön etua.

Konserniohjeessa ei myöskään suoraan mainita osakeyhtiölain 1. luvun 7 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta. Periaatteen mukaan yhtiön hallitus ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella osakkeenomistajalle tai muulle.

Tämä yhdenvertaisuusperiaate kuitenkin sisältyy Hyvä hallinto- ja johtamistapa kaupunkikonsernissa -ohjeeseen, joka velvoittaa tytäryhteisöjä samaan tapaan kuin konserniohje. Yhdenvertaisuusperiaate koskee toimilatytäryhtiöistä 15:tä, joissa on kaupungin lisäksi muitakin omistajia.

Konserniohjauksen päällikön näkemyksen mukaan edellä mainitut osakeyhtiölain näkökohdat sisältyvät konserniohjeen kohtiin ”kaupunki noudattaa konserniohjauksessaan eri yhteisöjä koskevien lakien mukaisia yhteisön hallinto- ja toimielimien sekä omistajan välisiä tehtävä- ja vastuujakoja” ja ”Konserniohjetta noudatetaan kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä, säännöistä tai osakassopimuksesta muuta johdu. Konserniohjeeseen perustuvien yksittäisten ohjeiden ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevien säännösten, kuten yhteisö- tai kirjanpitolainsäädännön tai muun pakottavan lainsäädännön kanssa, noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yhteisön johdon on ilmoitettava ristiriidasta välittömästi kirjallisesti konsernijohdolle tai kaupunginkanslialle.”

Konserniohjauksen päällikön ja konsernilakimiehen mukaan hallituksen jäsenet toimivat osakeyhtiölain mukaisesti eli edistävät yhtiön etua. Arvioinnissa haastateltiin myös kolmea kaupunkiympäristön toimialan rakennetun omaisuuden hallintapalvelussa työskentelevää henkilöä, jotka toimivat hallituksen jäseninä useissa toimitilayhtiöissä. He kuvasivat toimivansa hallituksissa sekä kaupungin edustajina että yhtiön edustajina. He korostivat, että hallituksen jäsenenä joutuu tasapainottelemaan sen välillä, mikä on kaupungin etu, mikä yhtiön etu ja mikä vähemmistöosakkaiden etu. Tämä korostuu ristiriitatilanteissa, joissa kaupungin etu eroaa vähemmistöosakkaiden edusta. Tällöin kaupungin nimeämä hallituksen jäsen toisaalta puolustaa kaupungin etua, toisaalta tekee ratkaisunsa yhtiön kokonaisedun mukaisesti.

Konserniohjeen mukaan keskeinen osa kaupungin välitöntä omistajaohjausta on toimiohjeiden antaminen henkilöille, jotka edustavat kaupunkia eri tytäryhteisöjen hallintoelimityksissä. Konserniohjauksen päällikön mukaan tätä konserniohjeen kohtaa sovelletaan pääsääntöisesti siten, että toimiohjeita annetaan osakeyhtiöissä yhtiökokouksessa kaupunkia edustaville yhtiökokousedustajille, kun taas säätiöissä, joissa ei ole yhtiökokousta vastaavaa toimielintä, toimiohjeita annetaan hallituksen jäsenille. Kaupunki voi antaa toimiohjeita myös yhtiöiden hallituksen jäsenille, mutta yhtiöissä tarkoituksenmukaisempi toimintamalli on konserniohjauksyksikön mukaan toimia yhtiökokousedustajan kautta tai antaa toimiohje koko hallitukselle.

## Ostopalvelutoimitusjohtajien valinnasta ei hankita kaupungin ennakkokantaa

Toimitilayhtiöistä 16:n toimitusjohtajana toimii isännöitsijäyritykseltä ostopalveluna ostettu toimitusjohtaja. Konserniohjeen mukaan tytäryhteisön tulee hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa toimitusjohtajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa. Tätä konserniohjeen kohtaa ei kuitenkaan noudateta yhtiöissä, joissa toimitusjohtaja ostetaan isännöintiyritykseltä. Käytännössä olisikin hankalaa hankkia kaupungin ennakkokanta, kun toimitusjohtaja määräytyy hankintaprosessissa. Konserniohje ei kuitenkaan tunnista tällaista tilannetta, jossa ennakkokantamenettelyä voitaisiin poiketa.

Arvioinnissa ei ilmennyt muita konserniohjeesta poikkeavia menettelyitä. Omistajaohjauksen menettelyt olivat myös kuntalain ja kaupungin hallintosäännön mukaisia.

## Konserniohjauksen ja kaupunkiympäristön toimialan tiiviimpää yhteistyötä toivotaan

Kaupunkiympäristön toimialan rakennetun omaisuuden hallintapalvelu vastaa niiden toimitilayhtiöiden tilojen hallinnoinnista, jotka ovat keskinäisiä kiinteistöyhtiöitä. Rakennetun omaisuuden hallintapalvelun toiveena onkin tiivis yhteys konserniohjauksyksikköön, jotta tietokatkoksia yhtiöiden asioissa ei synny. Kaupunkiympäristön toimiala toivoo enemmän tiedonvaihtoa hallituksen jäsenmitysten ja talousarvion tavoitteiden valmisteluaiheissa sekä yhtiökokoukseen valmistautuessa. Lisäksi enemmän tietoa toivotaan yhtiökokouspäätöksistä. Toive tiiviimmästä tiedonvaihdosta on myös kaupunginkanslian konserniohjauksyksikössä, jossa tarvitaan toimialalta tietoa tiloista, joita toimiala kaupungin osakeomistuksen perusteella hallinnoi. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan käytössä olevat kiinteistöyhtiöiden tilat. Molempien osapuolten mukaan keskusteluyhteys on viime aikoina parantunut, ja tarve tiiviimmälle tiedonvälitykselle on tiedostettu puolin ja toisin.

## Suurimmalle osalle yhtiöistä omistajan tahto on välittynyt

Arviointiajankohtana voimassa olivat yhteisökohtaiset omistajastrategiat vuodelta 2011, jolloin kaupunginhallitus hyväksyi Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikan linjaukset. Omistajan tahto oli selkeä vuonna 2011, jolloin omistajastrategiat määriteltiin, mutta vuosien kuluessa on perustettu uusia yhtiöitä. Niille ei ole erikseen määritelty omistajastrategiaa, mutta periaatteessa niitä koskevat vuonna 2011 määritellyt yleiset toimitilayhtiöitä koskevat tavoitteet. Omistajan tahto ei enää arviointiajankohtana ilmennyt riittävän selkeästi asiakirjoista. Tilanne kuitenkin korjaantui maaliskuussa 2021, kun kaupunginhallitus hyväksyi toimitilat-yhteisöryhmään kuuluvien tytäryhteisöjen omistajastrategiat.

Arvioinnissa verrattiin vuoden 2011 omistajastrategioissa määriteltyjä tavoitteita yhtiöiden toimitusjohtajien ja hallituksen puheenjohtajien vastauksiin. Vertailun perusteella omistajan tahto oli välittynyt suurimmalle osalle 25 toimitilayhtiöstä. Enemmistölle, 14 yhtiölle, omistajan tahto oli välittynyt yhtiökohtaisesti määriteltyjen tavoitteiden muodossa. Osalle omistajan tahto oli välittynyt vain yleisellä konserniohjeistuksen tasolla. Viiden yhtiön kohdalla arvioinnissa tulkittiin, että omistajan tahto ei ole välittynyt edes yleisellä tasolla. Niistä neljä yhtiötä kuului hallitusten palkkioluokkaan D, mikä kertoo yhtiöiden muita vähäisemmästä merkityksestä kaupungille.

### **Omistajaohjauksen toimenpiteet näkyvät suurimmassa osassa toimitilayhtiöitä**

Arvioinnissa tarkasteltiin toimitilayhtiöiden toimitusjohtajien ja hallituksen puheenjohtajien vastauksia siihen, millä tavoin kaupunki omistajana ohjaa yhtiötä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajastrategian linjausten suuntaisesti. Vastausten perusteella tulkittiin, että 22:ssa 25:stä toimitilayhtiöstä tunnistettiin vähintään yksi kaupungin omistajana antama omistajaohjauksen toimenpide. Tämän perusteella voidaan todeta, että omistajaohjauksen toimenpiteet näkyvät suurimmassa osassa toimitilayhtiöitä. Kolmessa D-palkkioluokkaan määritellyssä toimitilayhtiössä omistajaohjauksen toimenpiteitä ei mainittu. Kyseiset yhtiöt kuuluivat myös edellä mainittuun joukkoon, jolle omistajan tahto ei ollut välittynyt.

### **Kaupunkistrategian tavoitteet ja ympäristötavoitteet ovat osana lähes kaikkien toimitilayhtiöiden toimintaa**

Lisäksi toimitilayhtiöiden toimitusjohtajilta ja hallituksen puheenjohtajilta tiedusteltiin, asettaako omistaja yhtiölle kaupunkistrategian suuntaisia tavoitteita. Vastausten perusteella 23:ssa 25 toimitilayhtiöstä havaittiin vähintään yksi kaupunkistrategian suuntainen tavoite. Tämän perusteella voidaan sanoa, että kaupunkistrategian tavoitteet ovat läsnä lähes kaikkien toimitilayhtiöiden toiminnassa.

Toimitilayhtiöiden toimitusjohtajilta ja hallituksen puheenjohtajilta kysyttiin myös yhtiöiden ympäristötavoitteista. Ympäristötavoitteiden havaittiin olevan osana lähes kaikkien toimitilayhtiöiden toimintaa. Malliyhtiöjärjestyksiin sisältyy lauseke: ”Yhtiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön.” Tämä lauseke oli 16 yhtiön yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöistä lähes kaikki nostivat esille käytännön esimerkkejä siitä, miten yhtiöjärjestyksen mukainen ympäristölauseke näkyy yhtiöiden tavoitteissa. Ainoastaan yhdessä toimitilayhtiössä ei nostettu esille käytännön toimia siitä, miten lauseke näkyy yhtiön

tavoitteissa, vaikkakin ympäristöasioihin todettiin toimitilayhtiössä kiinnitettävän huomiota. Niistä yhdeksästä toimitilayhtiöstä, joilla ei ole ympäristölauseketta yhtiöjärjestyksessään, ainoastaan yhden edustaja ei maininnut yhtiöllä olevan lausekkeen kaltaisia ympäristötavoitteita tai ylipäätään asetettuja ympäristötavoitteita.

### **Koronapandemian vaikutukset omistajaohjaukseen**

Konserniohjaus on välittänyt tytäryhteisöille tietoa koronapandemiaan liittyvistä kaupungin linjauksista. Tytäryhteisöt ovat noudattaneet näitä ohjeistuksia ja antaneet vuokrahyvityksiä. Koronapandemialla ei ole ollut merkittäviä vaikutuksia toimitilat-yhteisöryhmään kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaan tai talouteen, koska suurin osa niistä on keskinäisiä kiinteistöyhtiöitä, joiden tiloja kaupunki suoraan hallinnoi osakkeiden nojalla. Kaupunki tai kaupunkikonserniin kuuluva yhteisö maksaa vastikkeet.

Kokoontumisrajoitukset vaikuttivat siten, että yhtiöjärjestyksissä asetettua varsinaisen yhtiökokouksen pitämiseksi määrättyä määräaikaa ei kaikissa yhtiöissä voitu noudattaa. Osakeyhtiölain väliaikaisen poikkeuksen nojalla yhtiökokousten määräaika piteni 30.9.2020 saakka. Valtaosa varsinaisista yhtiökokouksista järjestettiin tämän määräajan puitteissa.

### **Johtopäätökset**

Arvioinnin perusteella omistajaohjaus on järjestetty pääosin tarkoituksenmukaisesti. Seuraavassa esitetään keskeisimmät havainnot, joiden perusteella tähän johtopäätökseen on päädytty.

Omistajaohjauksen menettelyt ovat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta konserniohjeen mukaisia. Isännöitsijäyhtiön kautta ostettujen toimitusjohtajien valintaa ei käsitellä kaupungin ennakkokantamenettelynä. Konserniohje ei kuitenkaan tunnista mahdollisuutta poiketa ennakkokannan hankkimisesta, vaikka se voisikin olla perusteltua.

Toinen konserniohjeeseen liittyvä keskeinen havainto oli se, että hallituksen jäsenten roolia osakeyhtiöissä ei kuvata riittävän selkeästi. Konserniohjeen mukaan kaupunkia tytäryhteisöjen toimielimissä edustavien henkilöiden on toimittava kaupungin strategian ja tavoitteiden sekä tytäryhteisölle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Konserniohje ei mainitse, että osakeyhtiöissä yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Käytännössä hallituksen jäsenet joutuvat hallitustyöskentelyssään tasapainoilemaan yhtiön edun ja kaupungin edun välillä. Lisäksi yhtiöissä, joissa on muitakin omistajia, on otettava huomioon vähemmistöosakkaiden etu. Konserniohjeessa ei mainita tätä omistajien yhdenvertaisuutta. Se tuodaan kuitenkin esiin hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistuksessa.

Toinen konserniohjeen kohta, joka jättää tulkinnanvaraa hallituksen jäsenten rooliin, on toimiohjeiden antaminen henkilöille, jotka edustavat kaupunkia eri tytäryhteisöjen hallintoelimissä. Konserniohjeen sanamuodoista voisi päätellä, että keskeinen osa omistajaohjauksesta on toimiohjeiden antaminen yhtiöiden hallitusten jäsenille. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole, vaan osakeyhtiöissä kaupunki antaa ohjeita yhtiökokousedustajille tai hallituksille kokonaisuutena. Säätiöissä toimiohjeet annetaan kaupunkia edustaville hallituksen jäsenille.

Arvioinnin perusteella konserniohjeen selkeyttäminen on tarpeen, jotta osakeyhtiömuotoisten ja säätiömuotoisten yhteisöjen hallitusten jäsenten roolien erot tulevat kuvatuksi. Selkeyttäminen voisi tapahtua esimerkiksi esittämällä ohjeen liitteessä esimerkkitapauksia ja mahdollisia oikeustapauksia.

Arvioinnin ajankohta oli yhtiökohtaisten omistajastrategioiden tarkastelun kannalta hankala, koska uudet omistajastrategiat olivat valmisteltavana. Arviointi tehtiin vuonna 2011 hyväksytyjen omistajastrategioiden pohjalta. Niiden perusteella omistajan tahto oli selkeä vuonna 2011, mutta vuosien kuluessa on perustettu uusia yhtiöitä eikä omistajan tahto enää vuonna 2020 ilmennyt riittävän selkeästi asiakirjoista. Tämä puute korjaantui kuitenkin maaliskuussa 2021, kun kaupungin hallitus hyväksyi uudet omistajastrategiat.

Suurimmalle osalle 25 toimitilayhtiöstä omistajan tahto oli välittynyt joko yhtiökohtaisesti tai vähintään konserniohjeistuksen tasolla. Viiden yhtiön kohdalla arvioinnissa tulkittiin, että omistajan tahto ei ole välittynyt edes yleisellä tasolla. Näistä neljä yhtiötä kuului hallitusten palkkioluokkaan D, mikä kertoo yhtiöiden muita vähäisemmästä merkityksestä kaupungille, ja siten omistajaohjauksen toimenpiteet eivät lähtökohtaisesti ole kovin aktiivisia. Näistä neljästä yhtiöstä kolmen edustajat eivät myöskään maininneet mitään omistajaohjauksen toimenpidettä tiedustelussa. Kaikkia yhtiöitä kuitenkin ohjataan vähintään konserniohjeella ja nimitämällä hallituksen jäsenet.

Arvioinnin perusteella lähes kaikkien toimitilayhtiöiden toimintaan liittyy vähintään yksi kaupunkistrategian suuntainen tavoite. Myös ympäristötavoitteiden havaittiin olevan osana lähes kaikkien toimitilayhtiöiden toimintaa. Toimitilayhtiöitä pääosin ohjataan kaupungin ympäristötavoitteiden mukaisesti.

Tarkastelussa nousi esiin myös kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian välinen yhteys. Kaupunkiympäristön toimialan rakennetun omaisuuden hallintapalvelussa hallinnoidaan keskinäisten kiinteistöyhtiöiden tiloja. Tämän vuoksi on tärkeää, että hallintapalvelun ja kaupunginkanslian konserniohjausyksikön välillä on riittävä keskusteluyhteys ja ettei tietokatkoja synny. Yhteistyö on viime aikoina parantunut, mutta tiedonkulussa on edelleen parannettavaa.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

### kaupunginkanslian tulee

- valmistella konserniohjeen täydentäminen siten, että ohjeesta tai sen liitteestä ilmenee, miten toimiohjeiden antaminen eroaa yhtiöissä ja säätiöissä, sekä miten osakeyhtiölain säädökset vaikuttavat yhtiön hallituksen jäsenen toimintaan kaupungin edustajana.
- toimia siten, ettei konserniohjeen ennakkokantamenettelyn ja nykyisen käytännön välillä ole ristiriitaa ostopalveluna hankittavien toimitusjohtajien valinnassa.

### kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- edelleen parantaa tiedonkulkua siten, että kaupunkiympäristön toimiala olisi tietoisempi omistajaohjaukseen liittyvistä toimista ja vastaavasti kaupunginkanslialle välittyisivät olennaisimmat tiedot tiloja hallinnoivalta kaupunkiympäristön toimialalta.

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

## Toimikuntien vastualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin tytärsäätiöt ja keskeisimmät tytäryhtiöt

### Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhtiöt

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

### Asunnot

- Helsingin Asumisoikeus Oy
- Helsingin kaupungin 450-vuotistaiteilijatalosäätiö
- Helsingin kaupungin asunnot Oy
- Kiinteistö Oy Auroranlinna

### Elinvoima ja markkinointi

- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingin Leijona Oy
- Helsinki Marketing Ltd
- Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr

### Koulutus ja kulttuuri

- Helsingin Musiikkitalon säätiö sr
- Helsingin teatterisäätiö sr
- Helsingin tapahtumasäätiö sr
- UMO-säätiö sr
- Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö sr

### Liikunta

- Jääkentäsäätiö sr
- Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
- Stadion-säätiö sr
- Urheiluhallit Oy
- Vuosaaren Urheilutalo Oy

### Sosiaali ja terveys

- Helsingin Seniorisäätiö sr
- Niemikotisäätiö sr
- Oulunkylän kuntoutuskeskus sr

### Toimitilat

- Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat

### Tukipalvelut ja muut

- Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy

## Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

### 1. toimikunta

Jäske Petri  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Kaartinen Aija  
kaupunkitarkastaja

Kurki Hanna  
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Palomäki Tarja  
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle  
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari  
kaupunkitarkastaja

Salminen Anne  
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko  
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna  
arviointipäällikkö

Valtanen Timo  
kaupunkitarkastaja

### 2. toimikunta

Kähkönen Liisa  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Havukainen Aurora  
tarkastaja (korkeakouluharjoittelija)

Huhta-Keskinen Mia  
kaupunkitarkastaja  
(henkilökierto, Valtiontalouden tarkastusvirasto)

Hynninen Harri  
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija  
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie  
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja  
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle  
kaupunkitarkastaja

Salminen Anne  
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko  
kaupunkitarkastaja

## Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistoista

### 1. toimikunta

Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy

Merellinen Helsinki

Osallistuvan budjetoinnin toteutuminen  
kaupunkiympäristön toimialalla

Positiivisen diskriminaation määrärahan  
vaikutukset peruskouluissa

Rakentamisen ja rakennusten käytön  
päästövähennykset

Suosittelusten vaikuttavuus, 1. toimikunta

Toimitilayhtiöiden omistajaohjaus

Ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen  
hankinnoissa

### 2. toimikunta

Kiireettömään hoitoon pääsy terveysasemilla

Lastensuojelun sijaishuollon riittävyys

Mukana-ohjelma ja Me-koulukehittäminen syrjäytymisen  
ehkäisemiseksi peruskouluissa

Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain ennaltaehkäisevä  
yhteisöllinen toiminta

Päihteiden käyttäjien palvelut

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kulttuurin ja  
vapaa-ajan toimialalla

Suosittelusten vaikuttavuus, 2. toimikunta



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

# Lyhenteet ja sanasto

## **AM-ohjelma**

Helsingin kaupungin valtuustokausittain laadittava asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutus-ohjelma

## **ARA**

Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluva asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, joka vastaa keskeisesti valtion asuntopolitiikan toimeenpanosta

## **Canemure-hanke**

EU:n Life-hanke Kohti hiilineutraaleja kuntia ja maakuntia. Hanke toteuttaa kansallista ilmasto-politiikkaa.

## **Ekokompassi**

Ympäristöjärjestelmä organisaatioiden ympäristö-asioiden hallintaan ja ympäristöjohtamiseen

## **Etsivä nuorisotyö**

tarjoaa tukea ja ohjausta 16–28-vuotiaille nuorille. Etsivä nuorisotyö etsii nuoren kanssa vastauksia nuoren mieltä askarruttaviin kysymyksiin ja auttaa nuorta saavuttamaan tarvitsemansa palvelut.

## **Heka**

Helsingin kaupungin asunnot Oy

## **Helsinki Biennaali**

Julkisen taiteen kansainvälinen kuvataidetapahtuma

## **HKL**

Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos

## **HNH 2035**

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma

## **HSL**

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

## **HSY**

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä

## **HUS**

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

## **Ilmastovahti**

Verkkotyökalu, jonka avulla kunnat ja muut organisaatiot voivat seurata omia ilmastotoimenpiteitään

## **Inklusiivinen koulu**

Opetusjärjestely, jossa lapsen tarvitsema tuki tuodaan omaan luokkaan tai oppimistilanteisiin

## **KEINO**

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaama ja rahoittama kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus

## **Kerrokantasi-palvelu**

Helsingin kaupungin ylläpitämä verkkopalvelu, jossa kuntalaiset voivat kertoa mielipiteensä ja tulla kuulluksi erityyppisistä valmisteluun tulevista tai valmistelussa jo olevista asioista

## **Koulun hyvinvointiprofiili**

Valtakunnallinen verkkotyökalu koulun hyvinvoinnin seuraamiseen

## **Kuusikkokunnat**

Suomen kuuden väkiluvultaan suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) yhteistyömuoto, jossa tehdään tilastollista kaupunkivertailua sosiaali- ja terveystalouksista sekä varhaiskasvatuksesta

## **Lukukeskus**

Lukemista edistävä järjestö ja kirjailijavierailujen välittäjä

## **MajaMaja**

Ekologinen majoituskonsepti, jossa mökit ovat energia- ja vesiomavaraisia

## **Me-koulu**

Mukana-ohjelman hanke, jonka tarkoituksena on tuottaa kouluun kokonaisvaltaisen huolenpidon malli. Hanketta toteutettiin alun perin Me-säätiön kanssa.

## **Mukana-ohjelma**

Lapsiin ja nuoriin kohdistuva kaupunkistrategiahanke, joka tähtää eriarvoisuuden vähentämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn

## **Nuorisoasema**

tarjoaa palveluita 13–23-vuotiaille päihteillä, pelaamisella tai lievillä mielenterveyden häiriöillä oireileville nuorille ja heidän läheisilleen.

## **OKM**

Opetus- ja kulttuuriministeriö



### **Omaolo**

Valtakunnallinen sähköinen palvelu- ja asiointikanava, joka tukee oma- ja itsehoitoa sekä ohjaa tarvittaessa hoidon piiriin hyödyntämällä asiakkaan itse tekemää oirearviota

### **OmaStadi**

Verkkosivusto, jolla kaupunkilaiset pääsevät osallistumaan ja vaikuttamaan osallistuvan budjetoinnin toteutumiseen ja seuraamaan sitä

### **Oppilaaksiottoalue**

Lapselle osoitetaan koulupaikka hänen oman alueensa peruskoulusta, joka on niin sanottu lähikoulu. Tätä varten Helsinki on jaettu oppilaaksiottoalueisiin.

### **PD-määräraha**

Positiivisen diskriminaation määräraha, joka kohdennetaan esimerkiksi peruskoululle tiettyjen alueen taustatekijöiden mukaan

### **Positiivinen diskriminaatio (PD)**

Myönteinen erityiskohtelu. Yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tehtyjä erityistoimenpiteitä, joilla parannetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita.

### **Rainbow Rights -hanke**

Oikeusministeriön koordinoima hanke, joka tukee yhdenvertaisuuslainsäädännön toimeenpanoa ja edistää syrjimättömyyttä sekä Suomessa että EU:n jäsenmaissa

### **Reppuraha**

Maahanmuuttajataustaisesta oppilaasta koululle maksettava määräraha

### **Ruuti**

Helsingiläisten nuorten vaikuttamisjärjestelmä, joka luo nuorille mahdollisuuksia edistää tärkeitä kokemiaan asioita

### **Seure**

Seure Henkilöstöpalvelut Oy, pääkaupunkiseudun kaupunkien, niiden osakeyhtiöiden sekä HUSin yhteinen henkilöstöpalveluyhtiö

### **Stadiluotsi**

Helsingin eri suurpiireille nimettyjä yhteyshenkilöitä, joiden tehtävänä on antaa kaupunkilaisille tietoa, ohjausta ja neuvontaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kaupungin toimintaan

### **Stara**

Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos

### **Symppis**

Päihde- ja mielenterveysasiakkaille suunnatut Symppis-nimiset päiväkeskukset ja liikkuva Symppis-toiminta. Symppisten toiminnassa asiakkailta ei vaadita päihteettömyyttä.

### **T3-luku**

Kuvaa lääkäreiden ajanvarausaikojen jonoa. Luku mittaa kolmannen vapaana olevan kiireettömän ajanvarausajan mediaaneja kalenteripäivissä. Puolella lääkäreistä on varattavia aikoja ennen T3-lukua ja puolella sen jälkeen.

### **Talpa**

Helsingin kaupungin taloushallintopalveluliikelaitos

### **Tarjoushintaindeksi**

Tarjoushintaindeksillä tarkoitetaan rakennushankkeiden urakkatarjoushintojen vertaamista johonkin perusvuoteen nähden. Indeksien kehitykseen vaikuttavat panosten hinnat, tuottavuus ja katemuutokset.

### **THL**

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

### **VATU**

Varhaisen tuen toimintamalli, jolla voidaan tukea yksittäisen työntekijän työssä selviytymistä

### **VTV**

Valtiontalouden tarkastusvirasto

### **Webinaari**

Internetin välityksellä toteutettu verkkoseminaari

### **Wilma**

Oppilashallintojärjestelmä, jolla hoidetaan viestintää koulun ja kodin välillä

# Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2020

## **Julkaisija**

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

## **Valokuvat**

### **Helsinki-materiaalipankki**

Kansi: Omar El Mrabt

Sivu 5: Alex Bao

Sivut 13, 45, 49, 53, 62, 67 ja 72: Jussi Hellsten

Sivu 18: Veikko Somerpuro

Sivu 28: Sasa Tkalcin

Sivut 33 ja 77: Yiping Feng and Ling Ouyang

Sivu 37: Maija Astikainen

Sivu 54: Johanna Kannasmaa

Sivu 82: Natura Viva

Sivu 86: Ioannis Koulousis

Sivu 88: Riku Pihlanto

Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat, sivu 9:

Pertti Nisonen, paitsi Auni-Marja Vilavaaran valokuva Vessi Vessi Visuals

Taitto

Innocorp Oy

Paino

Grano Oy

## **Julkaisunumerot**

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta : Arviointikertomus 2020

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2021:17

ISBN 978-952-331-931-8 (painettu julkaisu)

ISBN 978-952-331-932-5 (verkkojulkaisu)

## **Sarjan ISSN-tunnukset**

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504 (painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)



**Helsinki**

**Helsingin kaupunki  
Tarkastusvirasto**

Unioninkatu 25  
00170 Helsinki  
PL 400  
00099 Helsingin kaupunki  
Puhelin 09 310 1613  
[www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta)  
[www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)