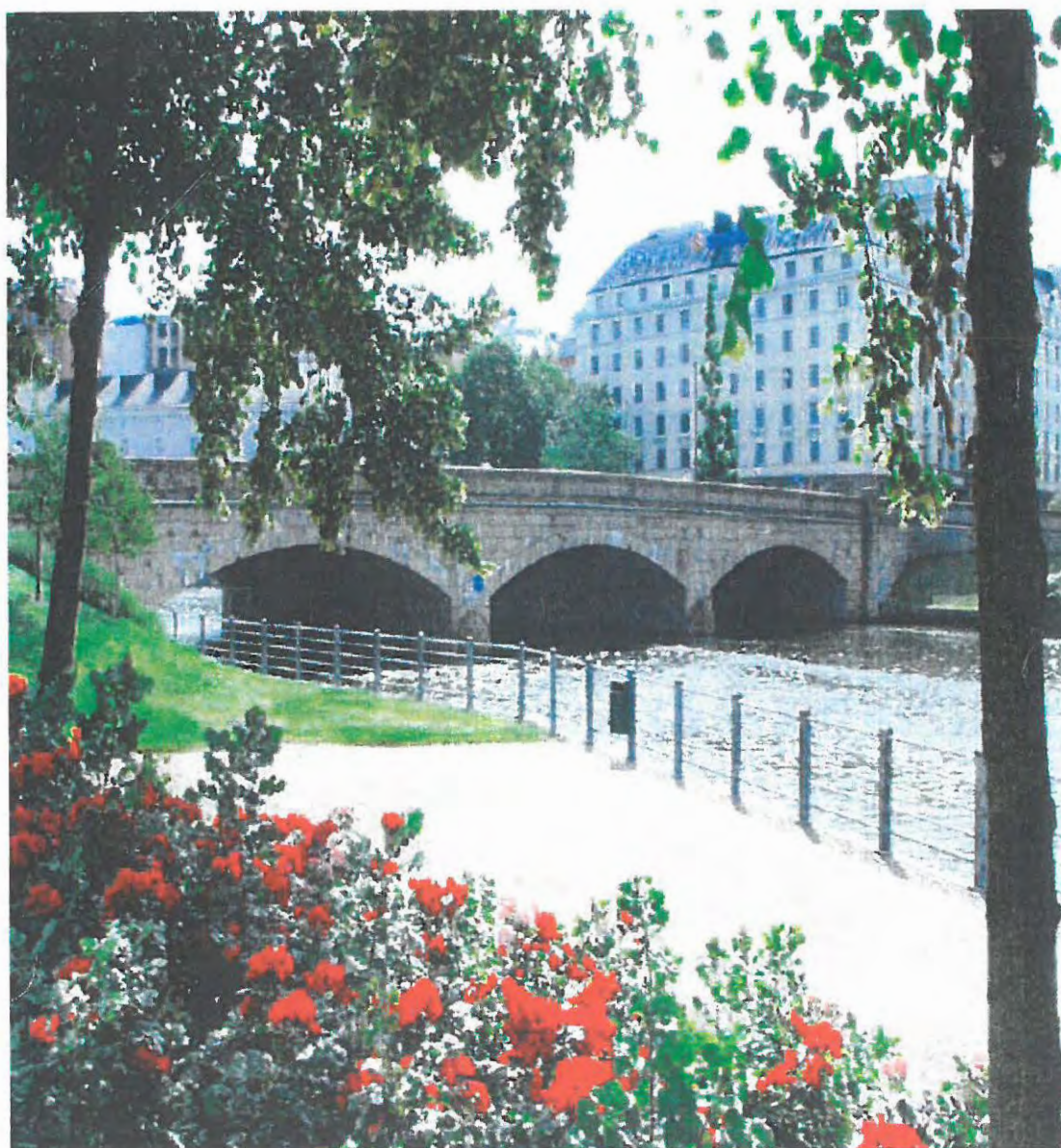




26.4.2006

UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE FÖR 2005





26.4.2006

Översättning

Oy Good Service AP

Omslag

Helsingfors stads bildbank

Internet

www.hel.fi/tav

Helsingfors stads revisionskontor, telefon 09-1691/



26.4.2006

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANDRAG.....

1	REVISIONSNÄMNDEN.....	5
2	VERKSAMHETEN.....	11
2.1	Revisions- och utvärderingsverksamheten.....	11
2.2	Utvecklandet av nämndens verksamhet och rapportering.....	12
2.3	Revisionsnämndens informationsutbyte över nätet.....	13
3	MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN.....	15
3.1	UPPNÅENDE AV DE MÅL STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP.....	15
3.2	UTVÄRDERING AV HELSINGFORS STADS EKONOMI.....	22
3.3	HELHETSBEDÖMNINGAR AV STADENS VERKSAMHET OCH EKONOMI.....	36
3.3.1	Den inre övervakningens situation och riskhanteringen.....	36
3.3.2	Ordandet av servicen och kostnaderna.....	46
3.3.3	Funktionsdugligheten i koncernenheterna inbördes samarbete.....	56
3.3.4	Huvudstadsregionens samarbete.....	58
3.4	BEDÖMNING AV STADSKONCERNENS DOTTERFÖRETAGS OCH STIFTELSERS VERKSAMHET.....	61
3.4.1	Koncernstyrning och -kontroll.....	61
3.4.2	Helsingfors Busstrafik Ab:s verksamhet och ekonomi år 2005.....	62
3.4.3	Seure Henkilöstöpalvelut Oy:s verksamhet och ekonomi år 2005.....	63
3.4.4	Oy Nord Water Ltd. och koncernstyrningen.....	64
3.4.5	Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:s och Kiinteistö Oy Auranlinnas verksamhet.....	65
3.4.6	Mitox Oy:s verksamhet och ekonomi år 2005.....	66
4	ÖVRIGA UTVÄRDERINGAR AV STADENS FÖRVALTNING OCH EKONOMI.....	68
4.1	Anskaffningar och konkurrensutsättning.....	68
4.2	Avkastningskraven på grundkapitalet i stadens förvaltning.....	71
4.3	Helsingfors stads servicecentrals affärsverksamhet.....	73
4.4	Planläggningens problem.....	74



26.4.2006

4.5	Lokalitetsförvaltningen och lokalitetskostnaderna.....	78
4.6	Utnyttjandet av läroinrättningarnas lokalteter.....	81
4.7	Skolornas lokalitetskostnader, specialelevernas antal och utsocknes skolgång i Helsingfors.....	83
4.8	Yrkeshögskolans elevers avbrottsbenägenhet och statistikförande av personal.....	86
4.9	Tillgång till biblioteksservice och dessas tillräcklighet.....	87
4.10	Förkovrandet av Helsingfors stads konstmuseums samlingar	91
4.11	Utvärdering av stadsorkestrernas ekonomi.....	92
4.12	Barnskyddsservicens behov, tillgänglighet och kostnader	93
4.13	Familjerådgivningsverksamhet.....	97
4.14	Hemsjukhus, alternativ till vård på bäddavdelning.....	100
4.15	Skol- och studenthälsovården.....	103

BILAGOR

1)	Utvärderingstexternas beredare	
2)	Revisionsnämnden 2005–2008, sektionindelning.....	
3)	Revisionsnämnden 2005–2008, arbetsfördelning.....	



26.4.2006

SAMMANDRAG

Utfallet av de mål stadsfullmäktige satt upp

Revisionsnämndens uppgift enligt kommunallagen är att utvärdera om de mål för verksamheten och ekonomin fullmäktige satt upp har uppfyllts.

För **stadsdirektörens kompetensområdes** del konstaterar revisionsnämnden, att målen för utvecklande av verksamheten skall vara tillräckligt utmanande och att också stadsstyrelsen borde ha verksamhetsmål gällande hela staden.

För **stadsplanerings- och fastighetsväsendets** del konstaterar revisionsnämnden, att målen bör uppställas så att de kan uppnås realistiskt.

För **bildnings- och personalväsendets** del föreslår revisionsnämnden utvecklande av mål och indikationer så att i stället för att mäta enbart antal också skulle mäta effektivitet. Parallellt med ekonomiska mål bör man utveckla också verksamhetsmål. Verksamheten, ekonomin och deras uppföljning skall organiseras så att de ekonomiska målen kan uppnås.

För **byggnads- och miljöväsendets** del konstaterar revisionsnämnden, att i stadens bokslut skall målens förverkligande anges med åtminstone samma noggrannhet, som angivits i budgeten då målen sattes upp.

För **social- och hälsovårdsväsendets** del konstaterar revisionsnämnden, att social- och hälsovårdsväsendets utgiftsöverskridningar fortgår från år till år, av överskridningen utgjorde Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) andel under de två senaste åren grovt taget 45 %. Att tygla utgiftsökningen från socialcentralen, hälso-centralen och HNS förutsätter en förbättring av vårdkedjornas funktionsduglighet, en satsning på ändamålsenlig primärvård i rätt tid samt förbättrande av samarbetet inom social- och hälsovårdsväsendet. Budgeten skall uppgöras så att alla mål, som satts upp för förvaltningsgrenarna, inkluderar hela budgetsårets anslag och verksamheten organiseras så att man hålls inom budgetramarna fullmäktige satt upp. (Utvärderingsberättelsens punkt 3.1)

Helsingfors stads ekonomi

Budgeteringen av verksamhetsintäkter och -utgifter samt avskrivningar lyckades väl, då budgetavvikelserna för dessas del var 0,1–1,5 %. Däremot var skatteinkomsterna optimistiskt budgeterade, och de utgjorde i euro den största posten, som utföll sämre än budgeterat. I statsandelarnas, finansieringsraternas och extraordinära posternas budgeteringar hade man tillämpat försiktighetsprincipen och de förverkligades alla betydligt bättre än budgeterat. Vid bokförande av Kampen-Tölövik-fondens och förorts-fondens debiterings- och överföringsbokföringar samt debiteringen av investeringsreserveringens avskrivningsdifferens på Berghälls ämbetshus uppstod i förhållande till budgeten också en betydande positiv skillnad. Tack vare det ovannämnda förverkligades verksamhetsbidraget, årsbidraget, bokföringsperiodens resultat och överskott bättre än budgeterat.

Vad budgetdisciplinen beträffar konstaterar revisionsnämnden, att verken och inrättningarna som helhet betraktat höll sig väl inom ramarna för den godkända budgeten både på utgifts- och inkomstsidan. Social- och hälsovårdsväsendet samt byggnads- och miljöväsendet överskred budgeterade utgifter, men överskridningarna kompensades av andra verksamheters inbesparingar.



26.4.2006

I Helsingfors i och för sig tillfredsställande resultat finns flera anledningar till bekymmer. Stadens verksamhetsbidrag sjönk år 2005 till revisionsperiodens 2001–2005 bottennivå med –1 815,8 milj. euro. Ett speciellt bekymmer är att också skatteinkomsterna stannade på 1 982,9 milj. euro för fjärde året i rad på en nästan 300 milj. euro lägre nivå än år 2001. Inkomstfinansieringen har inte under ett enda revisionsperiodens år räckt att täcka gjorda investeringar, och lånebeståndet har man från år 2001 tvingats öka med 535 milj. euro. Stadens ekonomiska resultat beror tillsvidare på affärsverkens och speciellt Helsingfors Energis goda resultat. Utan affärsverkens överskott skulle stadens hushållning ha visat 6,1 milj. euros underskott.

Enligt revisionsnämnden kan Helsingfors soliditetsgrad ännu anses god och även likviditeten skälig. Sedan balansen år 2001 har finansieringsförmögenheten krympt och den relativa skuldsättningen ökat. Under de närmaste åren måste staden därför kunna öka inkomsterna betydligt, gallra utgifterna eller öka kostnadseffektiviteten, så att serviceproduktionen och investeringarna som krävs kunde skötas utan att öka lånebeståndet.

Koncernens lånebestånd har under revisionsperioden 2001–2005 ökat med 829 milj. euro (49 %). Från år 2004 har lånebeståndet ökat med 4 milj. euro (0,2 %). Koncernens soliditetsgrad har förblivit tämligen god. Över koncernens och moderbolagets ansvarsförbindelser visas i bokslutsdokumentet specifikation och eurobelopp som bilageuppgifter. Stadens OFR-revisor har dock påtalat, att uppgifterna inte är täckande och vissa uppgifter har meddelats flera gånger. Revisionsnämnden ser med gillande, att koncernens lånebestånds tillväxt har varit mycket moderat i förhållande till året innan. I fortsättningen kräver revisionsnämnden tillförlitliga uppgifter om ansvarsförbindelserna.

Skatteinkomsterna har minskat betydligt från nivån år 2001. Helsingfors skatteinkomster har ökat långsammare än medeltalet för hela landet och också för de tio största städerna. Dessutom har staten lindrat beskattningen genom att höja på kommunalskatteavdragen utan att kompensera kommunerna för det. Det är viktigt att staden söker påverka staten, så att dess förda politik inte minskar stadens skatteinkomster. Lika viktigt är att utvidga skattebasen bl.a. genom att mångsidigt utnyttja egna näringslivs-, planlägnings- och bostadspolitiska instrument. (Punkt 3.2)

Den inre övervakningens situation och riskhanteringen

Jämsides med ekonomistadgan har verksamhetsdirektiv för förvaltning och ekonomi lagts till. Regler för inre övervakning av stadens förvaltning har staden inte ännu.

En väl reglementerad och i praktiken fungerande riskhantering ger ledningen i verk och inrättningar stöd att förverkliga inre övervakning. Den påbörjade controllerverksamheten kan i den moderna ekonomiförvaltningen visa sig vara ett mycket nyttigt ledningshjälpmedel för chefer i verk och inrättningar. Väsentligast ur den inre övervakningens synpunkt är verkens och inrättningarnas övervakningsmiljö samt för männens inställning till att förverkliga den inre övervakningen.

Det finns ingen tillräckligt entydig bestämmelse i kommunallagen att den inre övervakningen hör till kommunalstyrelsens uppgifter, ej heller är den inre övervakningen i instruktionen klart ålagd stadsstyrelsen, men däremot stadsdirektören. Bristen i den inre övervakningen förekommer enligt revisorernas rapporter återkommande i vissa samma förvaltningsgrenar. (3.3.1)



26.4.2006

Ordnandet av service

Då man bedömer hur servicen ordnas, undersöktes produktionssättet, inverkningar på befolkningen, hur efterfrågan möter utbudet, tillgångens opartiskhet och det jämlika bemötandet av invånarna, förbättrande av servicen, serviceproduktionens kostnader, tillgång på personal, ordnande av servicen som regionalt samarbete och genomförandet av vårdgarantin i hälsocentralen. Bl. a. vårdgarantin förverkligades att döma av vårdbehovet som lagen förutsatte. På samma vis lyckades vårdgarantin vad beträffar primärvården och stadens egen specialistsjukvård. Vad beträffar tandvården, lyckades vårdgarantin bara när det gällde den första behandlingen.

Varje verk som producerar service åt kommuninvånare och företag bör enligt revisionsnämnden utarbeta en servicestrategi för planering på längre sikt. Det är viktigt att skapa flexibla servicehelheter, som svarar mot strukturförändringar som sker i samhället, kundkretsen och servicebehoven. Resurserna skall allokeras rätt mellan förvaltningsgrenarna, då servicebehovet växer alltmer medan stadens ekonomiska resurser åter blir allt knappare.

Man bör fästa uppmärksamhet vid kostnadskalkylens standard, så att verken kan ta ställning till vilka tjänster de lönar sig att producera själv och vilka det lönar sig att köpa utifrån. Man skall också definiera kvalitetskrav och kvalitetskontrollmetoder för tjänsterna. På så sätt är den egna servicens enhetskostnader jämförbara med motsvarande kostnader för utifrån köpt service. (3.3.2)

Koncernenheternas samarbete

Enligt resultaten av en enkät riktad till koncernenheterna bör dessas ledning utveckla samarbetsattityderna för att öka effekten av det ömsesidiga samarbetet. Koncernenheternas arbetsuppgiftsgränser bör ses över, så att det inte i förvaltningsgrenarnas verksamhet uppstår överlappningar eller luckor. Vid utvecklandet av stadskoncernens ledningsorganisation är samarbete en viktig del. Informationsutbytet bör utvecklas så att enheterna kan koordinera sina verksamheter och på så sätt forma ett enhetligt servicenätverk omfattande hela stadskoncernen. (3.3.3)

Huvudstadsregionens samarbete

När man bedömde huvudstadsregionens samarbete ansåg revisionsnämnden det nödvändigt att befrämja regionens samarbete när det gäller markanvändning, boende och trafik samt regional service. Man bör söka nya samarbetsformer och sträva efter att anknyta också Sibbo till samarbetet enligt principen om ömsesidig fördel. (3.3.4)

Utvärdering av stadskoncernen

Koncernuppföljning. Stadsstyrelsen beslöt den 31.10.2005, att från början av år 2006 följa ett mötesförfarande, där man en gång i månaden behandlar koncernfrågor jämsides med andra. Det här förfarandet stärker strategiskt och operativt ledarskap. Överkommunala organs, bl.a. Nylands förbunds, HNSs och SADs, styrning och uppföljning i stadens ledning förstärks. På samma sätt intensifieras det frivilliga samarbetets uppföljning och styrning i huvudstadsregionen och Helsingforsregionens kommuner. (3.4.1)

Helsingfors Busstrafik Ab. Bolagets förlust var under dess första verksamhetsår 2,8 milj. euro före bokslutstransporter och skatter. (3.4.2)

Oy Nord Water Ltd. Bolaget grundades för att sälja buteljerat vatten, men tre års verksamhet ledde till 750 000 euros förlust. Revisionsnämnden lägger vikt vid att man,



26.4.2006

när liknande bolag grundas, överväger noga om bolaget är nödvändigt och om dess verksamhet hör till kommunens verksamhetssfär samt att man försäkras sig om vilka affärsverksamhetens förutsättningar och risker är. (3.4.4)

Bostadsanskaffning. Oy Helsingin Asuntohankinta Ab har under sin 20-åriga verksamhet försökt skaffa 200 småbostäder årligen som bostäder i arbetsförhållanden. Målet har inte nåtts helt och behovet av sådana bostäder i ämbetsverken har minskat. Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:s och Kiinteistö Oy Auroranlinnas roll i bostadspolitiken och bostadsbehovet bör utredas. Dessutom är det nödvändigt att utreda omfattningen av köpandet av Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:s bostäder och möjligheterna att avskaffa begränsningarna på de statliga stödformer bolaget använder samt det meningsfulla med att använda aravafinansiering. (3.4.5)

Anskaffningar och konkurrensutsättning

År 2005 var Helsingfors stads grundanskaffningar av lös egendom 33 milj. euro. Det var 10 milj. euro mindre än budgeterat. Så förverkligades ett åtgärdssegment rörande en minskning av anskaffningsutgifterna i den gemensamma strategin att balansera ekonomin. Baserat på den gjorda utvärderingen har samköp utnyttjats enligt strategin i förvaltningsgrenarnas kontorsmateriel- och inventarieinköp år 2005. En gallring av mängden artiklar och varuleverantörer av motsvarande slag samt konkurrensutsättningens inverkan på kvaliteten i stadens serviceproduktion bör utredas. (4.1)

Grundkapitalets avkastningskrav

Revisionsnämnden anser, att det är ändamålsenligt att granska affärsverkens avkastningsmål årligen, vilket också stadsfullmäktiges etableringsbeslut förutsätter, med beaktande av affärsverkens investeringsbehov och avkastningsförmåga. Nödvändigheten och meningsfullheten att ställa avkastningskrav på affärsverkens grundkapital övervägs från fall till fall. (4.2)

Planläggning och fastigheter

Planläggning. Alltför detaljerade planeringsföreskrifter försvårar planeringen av objekten och höjer byggnadskostnaderna. Man måste säkerställa möjligheter att bygga bostäder till rimligt pris när man planerar högklassiga och lockande bostadsområden. I planeringen av nya bostadsområden skall man utveckla koordinering av förverkligandet av servicen och trafikarrangemangen, så att tillräcklig närservice kan åstadkommas när invånarna flyttar till området. Onödiga kostnader uppstår t.ex. vid reservering av bostadstomter, om tomterna trots allt visar sig vara obebyggbara. (4.4)

Lokalitetsförvaltningen och -kostnader. Revisionsnämnden anser, att grundandet av lokalcentralen och förnyandet av lokalitetsprojektens operativa direktiv var nödvändiga åtgärder för att effektivisera förvaltningen av stadens lokalitetsegendom. Lokalitetscentret uppnådde under sitt första verksamhetsår de för sig uppställda, bindande målen för verksamheten och ekonomin, men kunde dock inte till alla delar dra nytta av investeringsanslagen för husbyggnad i organisationsändringens första skede. (4.5)

Bildningsväsendet

Utnyttjande av läroinrättningarnas utrymmen. Utbildningsverket och yrkeshögskolan har effektiviserat utnyttjandet av läroinrättningarnas utrymmen genom att ta i bruk elektroniska lokalreserveringssystem, men systemen är fortfarande skilda. Det finska arbetarinstitutet och det svenska arbetarinstitutet bör effektivisera utnyttjandet av sina utrymmen.



26.4.2006

För att effektivisera utnyttjandet av läroinrättningarnas utrymmen bör man utreda möjligheterna med ett gemensamt lokalreserveringssystem och en gemensam prissättning samt effektivisera användningen av lokalerna genom att aktivt bjuda ut dem till användare som inte hör till staden. Lokalitetscentret kunde vara lämpat att upprätthålla systemet. Utbildningsverket skall fakturera lokalernas samtliga användare så snabbt som möjligt. För skolornas belöningsystem med kvälls- och veckoslutsbruk måste man hitta en form som är tillämpbar i den nya verksamhetsmiljön. (4.6)

Utbildningsväsendet. Revisionsnämnden anser, att en tidigt ingripande i problemen hindrar inlärnings- och anpassningssvårigheterna från att breda ut sig och försvåras. I fokus för stödet skall vara det förebyggande arbetet och inte bara det avhjälpande. Redan i dagvården bör man uppmärksamma barn som behöver speciellt stöd och fostran. Därför skall utbildnings- och socialväsendet tillsammans utreda, om det är möjligt att öka förebyggande arbetet, så att barn som behöver speciellt stöd får nödvändig hjälp i tidigast möjliga skede.

Utbildningsutbudet av andra stadiet bör utvecklas i samarbete med huvudstadsregionens andra kommuner, för att säkra helsingforslevernans utbildningsmöjligheter.

Det andra stadiets utbildningskostnader bör fördelas rättvist mellan elevernas hemkommuner.

Utrymmen som blir lediga i skolfastigheter bör snabbt utnyttjas till annat ändamålsenligt bruk. (4.7)

Yrkeshögskolan. Enligt yrkeshögskolans resultatbudget ökade skolans utvecklings- och planeringspersonal på fem år 67 % och administrativ och ekonomipersonal 30 %. Talen är betydligt högre än ökningen av undervisningspersonal (10 %), samtidigt som elevantalet vuxit 22 % på fem år. Utvecklingen av undervisningspersonalens antal skall utvärderas utgående från den av studerandena upplevda undervisningens kvalitet och tillräcklighet. Andelen studieavbrott bland teknik- och kommunikationsstuderande, 15,3 %, är högre än för andra utbildningsområden. (4.8)

Biblioteksservice. Då man betraktar staden som helhet är helsingforsarnas biblioteksservice god och i det centrala och södra stordistriktet mycket god, men inom staden finns lokala nivåskillnader.

Enligt revisionsnämnden befrämjar ett tillräckligt täckande, decentraliserat närbiblioteks nät att uppfylla de av stadsfullmäktige godkända gemensamma strategierna, den sociala enhetligheten, förorternas attraktivitet samt kunnande och konkurrenskraft, på många sätt. (4.9)

Social- och hälsovårdsväsendet

Barnskyddstjänster. I ett tidigt skede skall man ta itu med problem hos familjer som behöver stöd och eftersträva förebyggande åtgärder. Placeringsplatser i fostervård behövs ofta mer än planerat, vilket förorsakar upprepade anslagsöverskridningar.

Av Helsingfors barnskyddskostnader orsakas nästan hälften av anstaltsvården. Väntetiderna till olika fostervårdenheter är långa, som längst nästan ett år. Då barn och unga med utländsk bakgrund allt mer är barnskyddsklienter, skulle det vara bra att få frivilliga personer med utländsk bakgrund med i det förebyggande arbetet. (4.12)

Familjerådgivningar. Det är fortfarande långa köer till undersökningar och vård och också skillnader mellan olika områden. De finskspråkiga familjerådgivningsklienterna är i detta avseende i en sämre ställning än de svenskspråkiga klienterna.



26.4.2006

En central orsak till de långa väntetiderna är brist på behörig arbetskraft. Det här gäller speciellt barnpsykiatrer och specialsocialarbetare. Staden bör agera aktivt för att säkra tillgången på kompetent arbetskraft.

Man måste köa till sjukhusvård och specialvård. I betjäning av klienter med invandrarbakgrund kan det finnas problem p.g.a. språk- och kulturskillnader. Möjligen finns ett behov av att grunda en skild enhet för invandrarfamiljer i anslutning till någon regional enhet. (4.13)

Hemsjukhuset. Hemsjukhuset kan vara ett alternativ till bäddavdelningsvård för akutpatienter, då den är ekonomisk, tack vare enhetskostnaderna, i jämförelse med bäddavdelningsvården. Å andra sidan kan överlappning med hemvården höja totalpriset, varvid vård på bäddavdelning blir fördelaktigare. Arbetsfördelningen mellan hemsjukhuset och hemvården bör därför göras klarare och effektiveras.

Enligt en kundenkät är patienterna nöjdare med hemsjukhusets verksamhet än bäddavdelningarnas. Vård som fås hemma upplevs som humanare. Man bör effektivera informationen om hemsjukhuset och styrandet av patienter till hemsjukhus. Hälsovårdscentralen borde utreda om trycket på bäddavdelningsvården kunde minskas med utbyggd hemsjukhusverksamhet, samt om verksamheten kan utvidgas med köpta klienttjänster. Kvalitetsmålsättningar borde upprättas för hemsjukhusverksamheten och lämpliga indikatorer utarbetas för att mäta dem. (4.14)

Skol- och studenthälsovård. Skolhälsovårdens hälsokontrollmål följer social- och hälsovårdsministeriets rekommendationer, men målsättningarna har inte uppnåtts. Hälsovårdscentralens skol- och studenthälsovårds personalresurser motsvarar inte behovet och det finns resursskillnader från skola till skola.

Skolelevs och studerandes depressioner och bruk av rusmedel kräver särskild uppmärksamhet. Responsen på problemen borde ske enligt principen om tidigt ingripande. Hälsovårdscentralen bör uppställa kvalitetskrav även på yrkeshögskolestuderandes hälsovård. (4.15)

Utvecklande av revisionsnämndens verksamhet

Nämnden ställde hösten 2005 en förfrågan till fullmäktige, vartill professor Lasse Oulasvirta från Tammerfors universitet auditerade den föregående revisionsnämndens utvärderingsberättelse från år 2004. Nämnden frågade ut revisionskontorets personal, som deltagit i utvärderingen och förberedelserna, om nämndens verksamhet. (2.2)

Revisionsnämnden klargjorde för sina medlemmar hur en anskaffad bärbar dator och uppkopplingen till nätet inverkat på dess verksamhet. Elektronisk dataöverföring medför för nämndens del inbesparingar: den uppskattade årliga inbesparingen av att utnyttja kontrollsystemet över elektroniska dokument täcker åtminstone de årliga kostnaderna för dator- och nätanslutningsanskaffning och en del av anskaffningskostnaderna. Dessutom har tillgången till stadens nät möjliggjort ett ännu bredare informationsflöde för revisionsnämndens medlemmar. Dokumentkontrollsystemets (HELA) bilagematerial har ännu år 2005 inte varit täckande, vilket har minskat funktionsdugligheten i ett gott system. (2.3)



26.4.2006

1 REVISIONSNÄMNDEN

Revisionsnämnden handlar granskningen av Helsingfors stadskoncerns förvaltning och ekonomi. Nämnden bereder de revisionsärenden som skall föreläggas stadsfullmäktige och bedömer om de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts.

Stadsfullmäktige valde 19.1.2005 revisionsnämnden för åren 2005–2008. I nämnden har år 2005 följande nio medlemmar och personliga ersättare utvärderat förvaltningen och ekonomin:

Ordinarie ledamöter

Ordförande Hannele Luukkainen,
politices licentiat
Vice ordförande Sanna Perkiö, teknologie
licentiat
Ilpo Eerola, organisationssekreterare
Arja Hörhammer, filosofie kandidat
Pekka Koivusalo, politices magister
Saija Mustonen, hälsovårdare
Jaakko Ojala, politices magister

Olli Saarinen, juris kandidat
Olli Viding, lärare

Personliga ersättare

Aki Hyödynmaa, kandidat i humanistiska
vetenskaper
Tuomo Markelin, ekonomie magister

Ulla Pättiniemi
Antti Hytti, förvaltningssekreterare
Arja Jääskeläinen, disponent
Jukka Ihanus, juris magister
Marja-Leena Johansson, magister i
administrativa vetenskaper
Juha Meronen, bokförlare
Lea Krank, verkställande direktör

Under verksamhetsperioden 2005–2008 var revisionsnämnden indelad i tre sektioner, Vilkas sammansättning framgår av bilaga 2 i utvärderingsberättelsen. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens förvaltning och ekonomi i enlighet med en av nämnden fastställd indelning i revisionsområden. Arbetsfördelning i bilaga 3.

2 VERKSAMHETEN

2.1

Revisions- och utvärderingsverksamheten

Nämnden höll 21 sammanträden under revisions- och utvärderingsarbetet 2005. Nämndens tre sektioner höll sammanlagt 34 sammanträden som gällde 2005 års revision och utvärdering och gjorde inalles fyra utvärderingsbesök på olika platser inom stadsförvaltningen enligt den överenskomna arbetsfördelningen. Dessutom gjordes ett besök hos ett bolag som hör till stadskoncernen.

Stadsfullmäktige valde 11.5.2005 efter beredning av revisionsnämnden Ernst & Young Julkispalvelut Oy till revisor för staden åren 2005–2008



26.4.2006

med Jarmo Lohi OFR, CGR som ansvarig revisor. Revisorn gav revisionsnämnden tre rapporter om 2005 års revision.

Nämndens ettåriga planeringsspann för verksamheten har blivit längre, för nämnden har för första gången utarbetat en verksamhetsplan som täcker hela dess verksamhetsperiod. Dessutom gjordes en granskningsplan för år 2005.

Revisionskontor bistod revisionsnämnden och dess tre sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes enligt en granskningsplan som revisionsnämnden och revisionskontoret gemensamt gjort upp. I enlighet med ett avtal med stadsrevisor utförde revisionskontoret en del av granskningen av stadens bokföring, förvaltning och bokslut.

Revisionsdirektör Pirjo Hakanpää, OFR, har varit chef för kontoret och dess första revisionsenhet, Marjo Niska-aro, OFR, har varit chef för dess andra revisionsenhet och politices magister Oiva Virta, OFR, har varit sekreterare för nämnden. Stadsrevisor Vesa Ikäheimo, OFR, GRM, har bistått nämnden vid utvärderingen av koncernsammanslutningarna och stiftelserna samt vid ordnandet av deras revision.

2.2

Utvecklandet av nämndens verksamhet och rapportering

Förfrågan till fullmäktige

Hösten 2005 ställde revisionsnämnden en förfrågan till stadsfullmäktiges medlemmar, hur de anser att nämndens arbete betjänar och stöder fullmäktiges strategiska styrbehov. Förfrågan användes som mätare på granskningsarbetets funktionella mål i 2005 års budget.

Utvärderingsberättelsens auditering 2004

Professor Lasse Oulasvirta från Tammerfors universitet har auditerat den föregående revisionsnämndens utvärderingsberättelse från 2004. Auditeringens resultat utnyttjas för att utveckla utvärderingsarbetet.

Förfrågan till revisionskontoret

Revisionsnämnden ställde en förfrågan till revisionskontorets personal, som deltagit i utvärderingen och förberedelsearbetet, angående nämndens arbete. Förfrågans resultat används för att utveckla samarbetet vid utvärderingen.



26.4.2006

2.3

Revisionsnämndens informationsutbyte över nätet

En uppgift för revisionsnämnden är att bevaka stadens förvaltning och ekonomi samt förändringar i dem. Därför har medlemmarna i nämnden och dess sektioner per post eller bud erhållit fördragningslistor och protokoll från stadsfullmäktige och stadsstyrelsen samt nämnder och styrelser. Det distribuerade materialet omfattar över 300 000 pappersark årligen.

År 2005 har till revisionsnämndens ordinarie medlemmars (9 personer) förfogande anskaffats bärbara datorer, bredbandsförbindelse och en bläckstråleskrivare med anslag från stadsstyrelsen som reserverats för detta projekt. Likadana apparater och förbindelser har också stadsfullmäktiges ordförande (3 personer) och fullmäktigegruppernas ordförande (9) samt stadsstyrelsen ordinarie medlemmar (15) eller ialles 36 personer erhållit.

För revisionsnämndens del är förverkligandet av detta projekt en följd av ett initiativ av 2001–2004 års revisionsnämnd att till nämndmedlemmarnas förfogande skaffa bärbara datorer och nödvändiga datakommunikationsförbindelser. I flera större städer i Finland såsom Esbo, Åbo och Uleåborg har detta varit verklighet redan i årtal.

Man slutade dela ut föredragningslistor och protokoll på papper till revisionsnämndens medlemmar i augusti 2005. Laptopdatorer och bredbandsförbindelse levererades i maj 2005 till nämndens medlemmar.

Projektets kostnader

Enligt datateknikenhetens vid ekonomi- och planeringscentralen utredning har projektets engångskostnader varit 99 600 euro. De löpande kostnaderna har varit 2 960 euro per månad eller kring 35 500 euro per år.

För revisionsnämndens ordinarie medlemmars del har engångskostnaden varit ca. 25 000 euro och de löpande kostnaderna ca 8 870 euro per år.

Uppskattade resulterande inbesparingar

Uppskattningen av inbesparingar från projektet är delvis kalkylerad och riktgivande. De totala kopierings-, distributions- och materialkostnaderna för föredragningslistor som i tiden före projektet sändes till revisionsnämndens och dess sektioners medlemmar av stadsfullmäktige, stadsstyrelsen och olika nämnder och styrelser har uppskattningsvis



26.4.2006

varit 12 140 euro per år. Då de löpande kostnaderna i den elektroniska, nästan papperslösa dokumentdistributionen är ca. 8 870 euro, uppstår en besparing på årsnivå motsvarande skillnaden.

Arbetskostnaderna för att hantera materialet har inte uppskattats, då det är svårt att särskilja det numera bortfallna arbetet från arbete som också annars i varje fall utförs.

Övriga för- och nackdelar

+ För att följa med stadens förvaltning och ekonomi har revisionsnämndens medlemmar till sitt förfogande ett intranet-dataregister av stadsstandard. Föredragningslistorna och protokollen finns i HELA-systemet, dit det går en länk via nätförbindelsen.

+ I systemet förvarar man dokument flera år.

+ I nätet finner man också stadens förvaltningsgrenarnas uppdaterade instruktioner och annat tidigare distribuerat material tillhörande instruktionsmappen.

+ Därtill finns ledningens datasystem till förfogande innehållande bl.a. ekonomi-, personal- och verksamhetsrapporter samt centrala statistik- och indexuppgifter.

+ Det nästan totala upphörandet av distribution av papper har också miljöpåverkningar. I kalkylen som använts här, har man uppskattat att mängden papper som tidigare sänts till revisionsnämndens ordinarie medlemmar uppgår till sammanlagt 308 000 sidor per år eller 154 000 pappersark. Att göra sig av med papper kan vara ett problem också därför att materialet möjligen skall hållas hemligt.

- I HELA-systemet finns föredragningslistornas och protokollens bilagor bara delvis i elektronisk form. F.n. ingår bilagorna elektroniskt i berömlig utsträckning i t.ex. hälsovårdsnämndens och fastighetsnämndens föredragningslistor och protokoll. Somliga nämnders bilagor är bristfälliga i HELA-systemet. Tekniska nämndens bilagor t.ex. saknas helt i HELA-systemet. Stadens centralförvaltning har som mål att få bilagorna i tillräcklig utsträckning med i HELA-systemet före slutet av mars 2006.

- Att leta efter och läsa från datorn i stället för papper kan av en eller annan orsak vara besvärligare.

- Åt ersättarna i nämnden har man inte skaffat nätförbindelse.



26.4.2006

Revisionsnämnden finner att

- *den uppskattade årliga inbesparingen av det elektroniska dokumenthanteringssystemet täcker åtminstone för revisionsnämndens del projektets årliga kostnader*
- *tillträde till stadens nät har medgett ett större informationsflöde till revisionsnämndens medlemmar*
- *dokumenthanteringssystemets (HELA) bilagematerial har år 2005 ännu inte varit heltäckande, vilket har minskat funktionsdugligheten hos ett gott system.*

3

MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN

3.1

UPPNÅENDE AV DE MÅL STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP

I det följande bedöms hur de bindande mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktiges budget satt upp har nåtts i resp. verksamhetsområde. Uppgifterna kommer från stadens budget och bokslut. Granskningens tyngdpunkt är på budgetens verksamhetsekonomiska och funktionella mål. Man har jämfört de uppnådda ekonomiska målen med budgetens ursprungliga mål. Målet är uppnått om anslaget i budgeten inte överskridits eller verksamhetsbidrag nåtts. I texten beskrivs mera detaljerat de verksamhetsmål, som ej nåddes. Investeringsanslagen i 2005 års budget överskreds i ringa mån, varför de inte behandlats mer i detalj.

De bindande mål som uppställts i budgeten kan ändras genom stadsfullmäktiges beslut. När det gäller ekonomiska mål, har man beviljat anslagsöverföring, överskridningsrätt eller ändrad verksamhetsbidrag för alla ouppnådda mål antingen under räkenskapsåret eller dess slut. Fullmäktige har den 29.3.2006 godkänt inalles 22 avvikelser från bindande verksamhetsmål.

De måltal som uppfyllts och meddelats i stadens bokslut har stämt. Dessutom har de förklaringar som getts vid väsentliga avvikelser från bindande målsättningar stämt och varit tillräckliga. Då man granskar hur målen för verksamhetsekonomin utfallit, skall man beakta att i 17 verks och inrättningsars budgeter har man inte beaktat höjningar i löne- och personalutgifterna som orsakas av det inkomstpolitiska avtalet och Kunpas-programmet (Utvecklandet av kommunernas lönesystem). Förvarandet följde budgetens utarbetningsnormer. Anslagen var centralt reserverade att användas av stadsstyrelsen på ett särskilt budgetmoment.



26.4.2006

Stadsdirektörens verksamhetsområde

De i budgeten bindande verksamhetsekonomiska och funktionella målen utfall framgår av följande tabell:

Stadsdirektörens verksamhetsområde	Budget St	Uppfylldes St	Uppfylldes ej St	Utfall %
Driftsekonomiska mål	24	21	3	88
Verksamhetsmål	13	11	2	85

Av de funktionella målen uppfylldes inte Finlandiahusets nyttjandegrad, som dock ökade från året innan, men ändå blev 3 % under målsättningen. Revisionsnämnden ser det som positivt för Finlandiahusets del, att målet satts svårare att uppnå än föregående år. Av affärsverken nådde inte Helsingfors hamn sitt funktionella mål efter att i kundbelåtenhetsmätningen blivit 1,6 % från sin målsättningsnivå (8,55). Stadsstyrelsen hade inga bindande funktionella mål.

Stadskansliets målsättning gällande maximibehandlingstiden (100 dagar) för ärenden som skall beslutas av fullmäktige och stadsstyrelsen, har under 2002–2005 hållits exakt konstant och uppfyllanden har ständigt varit mer än 10 % högre än målet. Mot den här bakgrunden kan man inte anse målsättningen vara särskilt sporrande. Strategiarbetets bindande mål i ekonomi- och planeringscentralen var att utveckla förverkligandet av stadens strategier och utvärderingsmetoder och mätare på stadsnivån, som redskap för uppföljningen under 2005. De utvecklade utvärderingsmetoderna och mätarna på stadsnivån visas i 2006 års budget, bilaga 2 i efterlevnadsregeln.

På stadsdirektörens verksamhetsområde blev tre bindande verksamhetsekonomiska mål uppfyllda. Stadskansliets ursprungliga ekonomiska mål blev uppfyllt p.g.a. organisationsändringar och anslagsöverföringar. Till på köpet överskreds stadsstyrelsens utgifter (avsedda att disponeras av stadskansliet) med 1,7 %. Finlandiahusets verksamhetsbidrag var 24 % högre än målet (0,1 milj. euro). I budgeten hör affärsverken Helsingfors Energi, Helsingfors Vatten och Helsingfors Hamn till stadsdirektörens verksamhetsområde. Alla affärsverks bindande ekonomiska mål var avkastning på grundkapitalet, vilket de också uppnådde.

Revisionsnämnden finner att

- målsättningarna skall vara tillräckligt sporrande för att utveckla verksamheten
- stadsstyrelsen skall ha funktionella mål på hela stadens nivå



26.4.2006

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

De i budgeten bindande verksamhetsekonomiska och funktionella målen utfall framgår av följande tabell:

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet	Budget St	Uppfylldes St	Uppfylldes ej St	Utfall %
Driftsekonomiska mål	8	7	1	88
Verksamhetsmål	14	12	2	88

Av funktionella målen blev två uppfyllda. Byggnadstillsynskontorets funktionella mål gällande tillståndsansökningarnas behandlingstider förverkligades inte, då man hamnade 17 % under målet. Av bostadsproduktionsbyråns mål blev det ena uppfyllt. I bostadsprogrammets produktionsmål på 1 130 bostäder blev man efter p.g.a. knappheten på bebyggbara tomter. Under året lät man påbörja byggande av endast 612 nya bostäder. Man har blivit under målen också under 2002–2004. Produktionsmålet kan inte anses realistiskt i proportion till mängden bebyggbara tomter.

Det fanns på verksamhetsområdet tillsammans åtta verksamhetsekonomiska mål, av vilka ett blev oförverkligat. Bostadsproduktionsbyråns ursprungliga anslag överskreds, så att målet på så sätt blev uppnått. Stadsplaneringskontorets, byggnadstillsynskontorets och fastighetskontorets alla mål uppfylldes.

Revisionsnämnden finner att

- målen bör ställas upp så att möjligheterna att nå dem är realistiska.

Bildnings- och personalväsendet

Bildnings- och personalväsendet hade till mängden flest bindande målsättningar i budgeten. De i budgeten bindande verksamhetsekonomiska och funktionella målen utfall framgår av följande tabell:

Bildnings- och personalväsendet	Budget St	Uppfylldes St	Uppfylldes ej St	Utfall %
Driftsekonomiska mål	39	26	13	67
Verksamhetsmål	30	23	7	77

I bildnings- och personalväsendet blev sju funktionella mål uppfyllda. Av utbildningsverkets mål (4) blev följande uppfyllda:

- den finskspråkiga grundutbildningens och gymnasieskolningens utgifter per elev, 0,3 % överskridning
- den svenskspråkiga grundutbildningens och gymnasieskolningens utgifter per elev, 5,4 % överskridning.



26.4.2006

Av yrkeshögskolans mål (3) blev ett uppfyllt. De studerandes avbrottsbenägenhet var större än målet, då satsningen på ledningsverksamhet och lärarnas tutorskapsutbildning inte har haft önskad verkan. Å andra sidan var målet mer utmanande än året innan.

Finska arbetarinstitutets funktionella mål gällande undervisningstimmarnas antal underskreds knappt och svenska arbetarinstitutets överskreds med 4 %.

Stadsmuseets mål gällande öppethållningstimmar överskreds 5,4 % och konstmuseets mål gällande antal utställningar 13 %.

Av ungdomscentralens mål blev två uppfyllda, då antal besök underskreds 11 % och de individuellt stödda ungdomarnas antal blev 6 % under målet, fast det växte från året innan. Stadsbibliotekets öppethållningsmål förverkligades. Kulturcentralens till utomstående uthyrda lokaliteternas hyresmängd blev 32,9 % under målet. I orkestrens verksamhet nådde symfonikonserternas mängd och verksamhetsbidraget målen som gällde dem.

Faktacentralens mål har varit antalet publikationer sedan år 2001. 2005 års mål uppfylldes. Revisionsnämnden anser dock, att enbart publikationernas antal inte är ett särskilt bra mål. Nyttigare ur stadens synpunkt vore mätare, som skulle avspegla publikationernas innehåll och betydelse för planering, uppföljning av stadens funktioner och i strategiarbetet.

I verksamhetsområdets verksamhetsekonomiska mål blev 13 uppfyllda. Oförverkligade blev

- den finskspråkiga och svenskspråkiga grundutbildningens samt gymnasieskolningens mål gällande anslagen
- finska och svenska arbetarinstitutets mål gällande anslagen.

Orsaker till överskridningarna var bl.a. löne- och personalutgifternas tilläggskostnader från det inkomstpolitiska avtalet och Kunpas-programmet, vilka inte ingick i utbildningsverkets och arbetarinstitutens egna budgeter. Yrkeshögskolans verksamhetsbidragsmål utföll 4 % bättre än budgeten.

Därutöver blev följande verksamhetsekonomiska mål uppnådda:

- stadsbibliotekets utgifter överskreds med 2,9 %
- kulturcentralens utgifter överskreds med 2,3 %
- det internationella kulturcentret Caisas utgifter överskreds med 4,9 %
- stadsmuseets utgifter överskreds med 3,7 %
- ungdomscentralens utgifter överskreds med 0,5 %
- Rastböle campingplats verksamhetsbidrag blev 33 % från målet.



26.4.2006

En del av avvikelserna berodde på omständigheter som var okända då budgeten gjordes upp.

Av personalcentralens ekonomiska mål (9) överskreds det reserverade anslaget för personalens rörlighet. Företagshälsovårdscentralens anslag överskreds med 3 %. Till orsak har anförts läkarbrist och en större mängd inköpta tjänster än planerat. Faktacentralens båda verksamhetseconomiska mål uppfylldes.

Revisionsnämnden finner att

- *mål och mätare bör utvecklas i den riktningen att i stället för endast antal skulle man också mäta inverkan*
- *jämsides med ekonomiska mål skall man också utveckla funktionella mål*
- *verksamheten, ekonomin och deras uppföljning skall ordnas så att de ekonomiska målen kan uppnås.*

Byggnads- och miljöväsendet

De i budgeten bindande verksamhetseconomistaka och funktionella målen utfall framgår av följande tabell:

Byggnads- och miljöväsendet	Budget St	Uppfylldes St	Uppfylldes ej St	Utfall %
Driftseconomiska mål	17	11	6	65
Verksamhetsmål	23	17	6	74

Av verksamhetsområdets funktionella mål blev sex uppfyllda. Av miljöcentralens mål (4) blev ett uppfyllt. Målet var att avgöra 80 % av anmälningarna gällande renande av mark senast inom två månader, men man hamnade 19 % efter målsättningen.

Av räddningsväsendets mål (6) blev följande uppfyllda:

- antal brandkontrollers och -syners (7 500) målsättning, där endast 52 % uppfylldes
- målet gällande nödsamtals svarstid underskreds med 1,7 %
- undervisning i brandsäkerhet förmådde man inte ge enligt uppställt mål
- stadens skyddsplan fick man inte uppdaterad.

Däremot uppfylldes målet för förstaresponsenheter alarmlfunktion, målet överskreds med 6,5 %. Anskaffningscentralens mål var utvecklandet av ett upphandlingskörkort, som man också lyckades med.

Byggnadskontoret hade sex bindande funktionella mål, som alla förverkligades. Ett mål var att mängden klotter i Helsingfors uppgår till



26.4.2006

högst 15 % av 1998 års situation. I stadens bokslut har man inte angett utfallets kvantitet, utan bara konstaterat, att målet uppnåts. I byggnadskontorets egen verksamhetsberättelse framgår att mängden klotter minskade märkbart.

Av verksamhetsområdets driftekonomiska mål blev sex uppfyllda. I byggnadskontoret överskreds gatu- och grönområdenas underhåll samt allmänna administrationskostnader. Dessutom sänkte man under bokföringsperioden HSB-Tekniks verksamhetsbidrags- och resultatmål p.g.a. en oförutsedd olycksfallsersättning. Också anskaffningscentralens och partitorgets verksamhetsbidragsmål ändrades under räkenskapsperioden. Räddningsverkets ekonomiska mål uppfylldes inte utan utgifterna överskreds med 5 % (2 milj euro).

I budgeten är affärsverk hörande till byggnads- och miljöväsendet Helsingfors stads trafikverk, Helsingfors stads servicecentral (Palmia) och Helsingfors textiltjänst. Affärsverken hade inalles fem bindande funktionella mål. Uppfyllda blev målen som hörde till trafikverkets kundbelåtenhet samt serviceproduktionens och servicesystemets kvalitet. I affärsverken var grundkapitalets avkastning det bindande ekonomiska målet, som förverkligades för alla enligt budgeten.

Revisionsnämnden finner att

- i stadens bokslut skall målens utfall ges med minst samma noggrannhet som det har angetts i budgeten då målet uppställdes

Social- och hälsovårdsväsendet

De i budgeten bindande verksamhetsekonomiska och funktionella målens utfall framgår av följande tabell:

Social- och hälsovårdsväsendet	Budget St	Uppfylldes St	Uppfylldes ej St	Utfall %
Driftsekonomiska mål	9	3	6	33
Verksamhetsmål	15	10	5	67

Av verksamhetsområdets funktionella mål (15) uppfylldes tio. Av socialcentralens mål (10) var fem samma som året innan. Uppfyllda förblev:

- i barnfamiljeservicen uppsatt tillväxtmål för initialskedets lägesbedömning av klienten, som underskreds med 7,5 procentenheter
- målet för familjevård och yrkesmässig familjehemvård (mål 49 %, utfall 47,4 %)
- i samband med servicen till vuxna – andelen av nya utkomststödsklienter som varit klient mindre än 3 månader, jämfört med år 2004



26.4.2006

- målet som gäller antalet klienter som deltar i åtgärder att aktivera, rehabilitera och sysselsättas i anslutning till skötseln av sysselsättningen (målet 3 000, uppnått 2 976).

I barndagvården har målet varit att dagvårdstjänsternas efterfrågan och utbud är i balans. Enligt lag skall kommunen ordna dagvårdsplats åt alla som behöver en, så utbudet skall a priori motsvara efterfrågan. Ändamålsenligare vore att eftersträva regional jämvikt i utbud och efterfrågan. Därtill borde man förtydliga målet för hur dagvårdskostnaderna följs upp.

Av hälsovårdscentralens funktionella mål (5) blev ett ouppnått. Den egentliga akutvårdens vårdperiod var 10 dagar längre än målet (18 dagar). Orsak till det dåliga utfallet har varit social- och hälsovårdsväsendets brist på funktion i de mellanliggande vårdkedjorna. I jämförelse med föregående år har vårdperiodens längd ökat med fem dagar. År 2005 har Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) betalat nästan 2 milj. euro i böter för helsingforsare som väntat på sjukhusplats. Enligt uppgift från hälsovårdscentralen har redan under januari–mars 2006 ackumulerats 2,4 milj. euro. Av hälsovårdscentralens mål gällde tre att komma till en icke-brådskande vård. Målen var satta så att då målet uppnås är verksamheten lagenlig.

Social- och hälsovårdsväsendet hade inalles nio bindande ekonomiska mål. Av socialcentralens mål (6) överskred följande anslaget:

- förvaltnings- och utvecklingscentralen 0,5 %
- barndagvården 4,5 %
- servicen till barnfamiljer 2,4 %
- servicen till vuxna 2,1 %
- servicen till äldre 3,6 %.

För att täcka överskridningarna användes totalt 25,5 milj. euro. Stadsdirektören har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda styrningen av socialcentralens ekonomi.

I hälsovårdscentralen överskred HNS med 6,4 % (22,5 milj. euro) det ursprungliga anslaget jämte hälsocentralverksamheten, den senare p.g.a. anslagsöverföringar inom hemsjukvården. Därtill fanns anslag reserverade för social- och hälsovårdsväsendet på ett särskilt moment i stadsstyrelsens budget. Hälsovårdsväsendet totalutgifter överskred den ursprungliga budgeten med ca 100 milj. euro.

Revisionsnämnden finner att

- *budgeten bör uppgöras så att målen som uppställs för förvaltningsgrenarna innehåller samtliga räkenskapsårets anslag*



26.4.2006

- social- och hälsovårdsväsendet skall organisera sin verksamhet så att man håller sig inom budgetramarna fullmäktige satt upp.

3.2

UTVÄRDERING AV HELSINGFORS STADS EKONOMI

Budgeten 2005 och dess utfall

Budgetens uppgörande och förverkligande utvärderas med hjälp av en på budgeten baserad resultaträkning¹. Förverkligade poster jämförs med den ursprungliga budgeten.

Budgeten utföll bättre än den ursprungliga budgeten, dock med 6,1 milj. euros underskott.

Skillnaden mellan verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader, dvs. verksamhetsbidrag var -2 193,6 milj. euro och 18,2 milj. euro (0,8 %) bättre än budgeterat. Årsbidraget, som uppstår då man adderar erhållna skatteinkomster och statsandelar samt finansiella intäkter och utgifter till verksamhetsbidraget, var 55,3 milj. euro och det utföll 5,4 milj. euro (10,8 %) bättre än budgeterat. Räkenskapsperiodens resultat efter avskrivningar och tillfälliga poster blev -39,8 milj. euro, vilket var 41,5 milj. euro (51 %) bättre än budgeterat. Räkenskapsperiodens underskott efter reserveringar och fondöverföringar blev -6,1 milj. euro, vilket var 66,7 milj. euro (91,6 %) bättre än budgeterat.

	Förverkligat Milj. €	Avvikelse Milj. €	%
Verksamhetsbidrag	-2 193,6	18,2	0,8 %
Årsbidrag	55,3	5,4	10,8 %
Räkenskapsperiodens resultat	-39,8	41,5	51,0 %
Räkenskapsperiodens underskott	-6,1	66,7	91,6 %

¹ Till den budgetenliga resultaträkningens verksamhetsintäkter och -utgifter hör inte stadens affärsverk eller fonder med självständiga balansräkningar. I räntetäkterna ingår däremot räntor affärsverken betalat till staden, i finansieringsintäkterna avkastningar affärsverken betalat till staden på grundkapitalet och i understödsutgifterna det tariffstödet staden betalat till trafikverket.



26.4.2006

Räkenskapsperiodens underskott 6,1 milj. euro, vilket var 66,7 milj. euro bättre än budgeterat, består koncist framställt av följande budgetavvikelser:

Budgetavvikelser	Milj. €	%
Ej erhållna verksamhetsintäkter	- 0,8	-0,1
Tillverkning för eget bruk blev mindre	-0,1	-0,1
Inbesparade verksamhetsutgifter	19,1	0,6
Verksamhetsbidragets avvikelse	18,2	0,8
Uteblivna skatteinkomster	-57,5	-2,8
Större än kalkylerade statsandelar	22,6	20,5
Inbesparade finansieringsposter	22,2	19,9
Årsbidragets avvikelse	5,4	10,8
Ökade avskrivningar	-2,7	-1,5
Tillfälliga intäktsposter ökade	38,8	76,6
Räkenskapsperiodens resultatavvikelse	41,5	51,0
Förändringar i reserveringar och fonder	25,1	293,5
Räkenskapsperiodens underskottsavvikelse	66,7	91,6

Sammandrag

Revisionsnämnden anser att man lyckats väl med budgeteringen av verksamhetsintäkter och -kostnader samt avskrivningar. Budgetavvikelsena för dessa stannade mellan 0,1–1,5 %. Skatteinkomsterna var å andra sidan optimistiskt budgeterade, och de var räknat i euro den största posten, som utföll sämre än budgeterat. Vid budgeteringen av statsandelarna, finansieringsposterna och tillfälliga posterna följdes försiktighetsprincipen, och de utföll alla betydligt bättre än budgeterat. En betydande positiv skillnad i förhållande till budgeten uppstod även vid Kampen-Tölöviken-fondens och förortsfondens debiterings- och överföringsbokföringar samt debiteringen av avskrivningsposten på Berghälls ämbetshus investeringsreservering. Tack vare de ovan nämnda utföll verksamhetsbidraget, årsbidraget, bokföringsperiodens resultat och överskott bättre än budgeterat.

Vad budgetdisciplinen beträffar konstaterar revisionsnämnden, att verk och inrättningar i det hela hållit sig väl inom godkända budgetramar både för utgifternas och budgeterade utgifter. Social- och hälsovårdsväsendet samt byggnads- och miljöväsendet överskred budgeterade utgifter, men överskridningarna kompenserades av andra branschens inbesparingar.

Social- och hälsovårdsväsendet har under 2003–2005 överskridit sina anslag med 51–56 milj. euro per år. Av det har HNS överskridit med 18–23 milj. euro per år. Stadsdirektören har tillsatt en arbetsgrupp 1.3.2006 för att utreda styrningen av socialcentralens ekonomi och föreslå nödvändiga åtgärder före den 31.5.2006. Revisionsnämnden anser, att åtgärden varit riktig. För att stävja utgiftsökningen vid socialcentralen, hälsovårdscentralen och HNS anser revisionsnämnden att man borde fästa fortsatt uppmärksamhet vid att förbättra vårdkedjornas funktionsduglighet, satsa på en ändamålsenlig primärvård i rätt tid samt förbättra samarbetet mellan social- och hälsovårdsväsendet.

Investeringar

I budgeten reserverades 247,4 milj. euros anslag för investeringar, av vilket 231,4 milj. euro användes. En inbesparing på 16,1 milj. euro



26.4.2006

uppstod. Investeringarna förverkligades jämfört med den ursprungliga budgeten till 93,5 %.

Finansieringsanalys

Det budgeterade verksamhetskapi- talets förändring i finansieringsana- lysen, -157,6 milj. euro, utföll 123,1 milj. euro bättre och var -34,5 milj. euro. Avvikelsen kommer i huvudsak från den extra kapitalöverföringen på 100 milj. euro som gjordes år 2005 från Helsingfors Energi.

Helsingfors ekonomi belyst av resultaträkningen

Resultatberäkningsposterna genomgås fem år i taget 2001–2005, var- vid man får en bättre bild av ekonomins utveckling än från ett eller två räkenskapsår. Eurobeloppen ges i respektive års penningvärde.

Verksamhetsintäkter och verksamhetsutgifter

Verksamhetsintäkternas gynnsamma utveckling 2001–2004 avbröts 2005, då verksamhetsintäkterna minskade jämfört med föregående år med 35,3 milj. euro (2,7 %). (Fig. 1)

Verksamhetsutgifternas sjunkande trend som började 2002, började öka år 2005 och verksamhetsutgifterna steg från året innan med 131,1 milj. euro (4,3 %). (Fig. 1)

Verksamhetsutgifternas största ökande post under granskningsperio- den var inköpta tjänster, som ökat 155,0 milj. euro (17,6 %) sedan bör- jan av granskningsperioden (2001). Den näst största ökande posten var löner och arvoden, som ökat 63,1 milj. euro (6,3 %) sedan början av granskningsperioden (2001). Stadens personal minskade under granskningsperioden med 1 913 personer.



26.4.2006

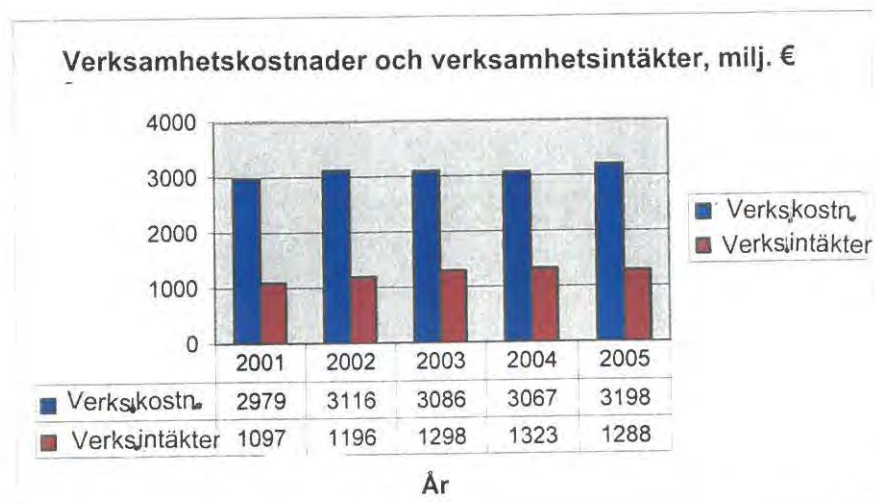


Fig. 1

År 2005 kunde man med verksamhetsintäkterna täcka bara 41,5 % av verksamhetskostnaderna, medan man under femårsperioden 2001–2005 täckte 44,6 % när det var som bäst (2004). (Fig. 2)

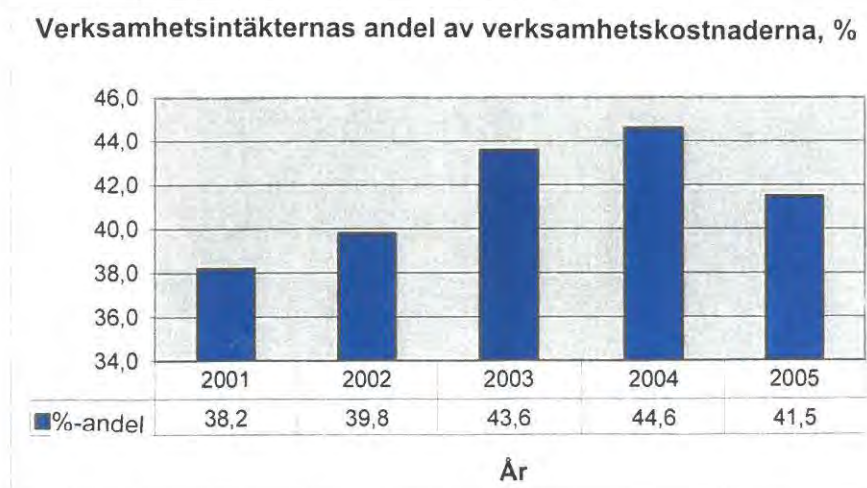


Fig. 2

Verksamhetsbidraget

På grund av verksamhetsintäkternas och verksamhetskostnadernas ogynnsamma utveckling sjönk verksamhetsbidrag under 2005 till granskningsperiodens sämsta och var –1 816 milj. euro, medan det



26.4.2006

under granskningsperiodens som bäst var -1 645 milj. euro (2004). Från året innan sjönk verksamhetsbidrag med 170,4 milj. euro (10,4 %). (Fig. 3)

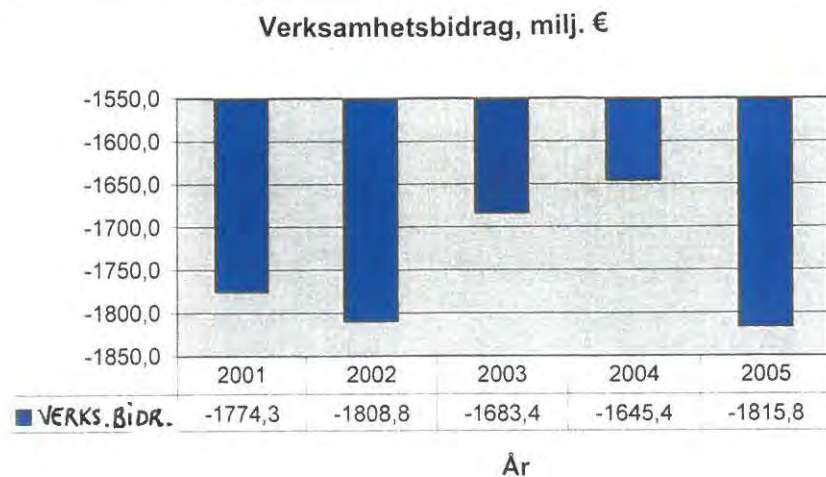


Fig. 3

Totala skatteinkomster

Den svaga ackumulationen av skatteintäkter fortsatte år 2005. Fast det strömmade in 55,1 milj. euro (2,9 %) mer skatteinkomster än året innan, har beloppet minskat från granskningsperiodens bästa år (2001) med 296,4 milj. euro (13 %). (Fig. 4)

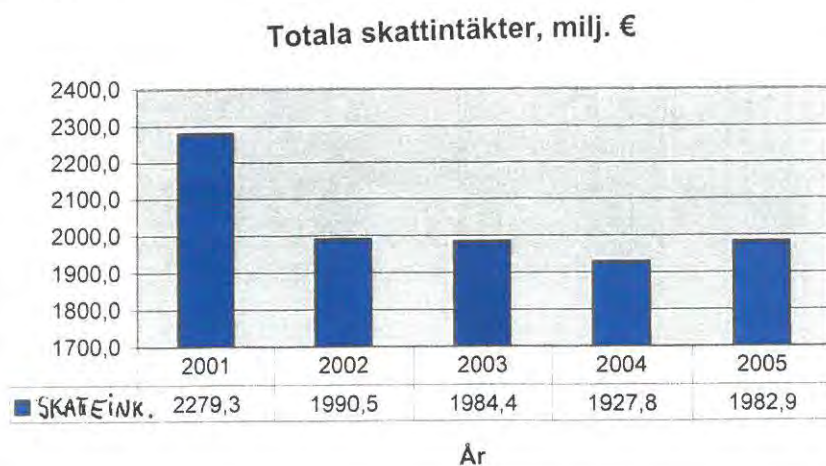


Fig. 4



26.4.2006

Kommunernas skatteinkomster ökade 2005 i hela landet jämfört med året innan i medeltal med 4,2 %². Om Helsingfors skatteinkomster utvecklats i samma takt, hade Helsingfors fått 25,8 milj. euro med skatteinkomster än vad som skedde.

De tio största städernas skatteinkomster steg 2005 med i medeltal 4,6 % jämfört med året innan. I Esbo var ökningen störst 9,3 %. De fem största städernas skatteinkomsternas ändringar i % var³:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda*
Förändring i skatteintäkterna, %	2,9	9,3	5,0	0,4	6,6

*Vanda höjde skattesatsen med 0,75 %-enheter, men inte de övriga..

Kommunerna har förlorat en ansevärd del av sina skatteinkomster, då staten har lindrat beskattningen genom att höja kommunalskatteavdragen utan att kompensera detta åt kommunerna. Enligt Heikki Helins kalkyl hade Helsingfors skatteinkomster 2005 varit 85,8 milj. euro större om staten inte 1997–2003 hade lindrat beskattningen på kommunernas bekostnad. De tio största kommunernas förlorade härigenom 281 milj. euro och hela kommunfältets förlust överskrider 800 milj. euro.⁴

Inkomstskatt, samfundsskatt, fastighetsskatt och hundskatt

Kommunens inkomstskatteuppbörd har vuxit en aning under granskningsperioden. År 2005 strömmade 148,1 milj. euro (9,9 %) mer in i inkomstskatt än i början av perioden (2001). Däremot har andelen i samfundsskattens avkastning minskat dramatiskt sedan början av granskningsperioden med 455,5 milj. euro (67,8 %). Uppbörden av fastighetsskatt och hundskatt har hållits rätt konstanta under granskningsperioden. (Fig. 5)

Inkomstskatt, samfundsskatt, fastighetsskatt, milj. €

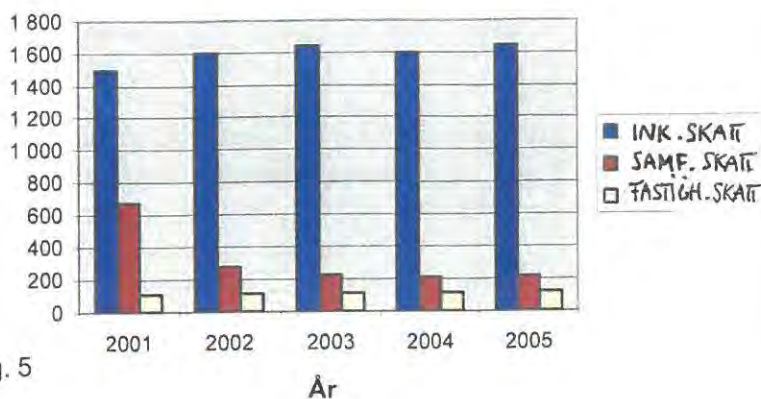


Fig. 5

² Kommunekonomi 1/2006. Finlands kommunförbund

³ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005. Helsingfors stads faktacentral, Heikki Helin

⁴ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005. Helsingfors stads faktacentral, Heikki Helin



26.4.2006

Granskningsperiodens skatteuppbörder var som följer:

	2001	2002	2003	2004	2005
Kommunens inkomstskatt, milj. €	1 498,1	1 600,5	1 643,0	1 600,5	1 646,2
Andel i samfundskattens avkastning, milj. €	671,6	277,0	226,8	211,3	216,2
Fastighetsskatt, milj. €	108,7	112,2	113,9	115,2	119,9
Hundskatt, milj. €	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
Totalt, milj. €	2 279,3	1 990,5	1 984,4	1 927,8	1 982,9

Statsandelarna

Statsandelarna uppgick 2005 till 132,6 milj. euro. Ökningen från 2004 var 64,6 milj. euro (94,9 %) och ökningen under granskningsperioden 2001–2005 184,5 milj. euro (355,2 %). Statsandelarna har varit negativa 2000–2002 och deras utveckling under tio år framgår av Fig. 6.

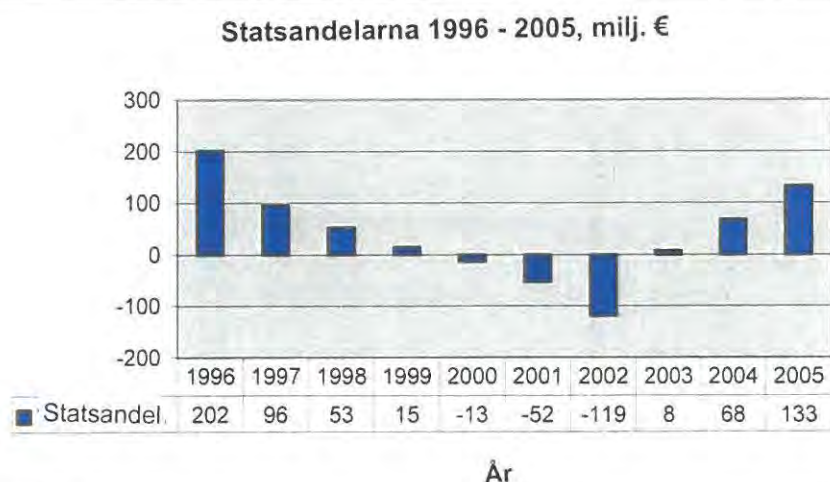


Fig. 6

I statsandelarna ingår skatteinkomstutjämnning, som var 282,9 milj. euro 2005 och motsvarar avkastningen från 3 skatteprocentenheter. Sålunda kunde man av helsingforsarnas 17,5 % erlagda inkomstskatt använda bara 14,5 % till att producera kommunalservice för helsingforsarna.

Kommunerna har år 2005 gått miste om en anseelig mängd statsandelar, eftersom staten uppskjutit betalningen av kostnadsfördelningens kontroller till följande år och en del rentav till följande regering, samt utfört indexjusteringarna knappt. Enligt Heikki Helins kalkyl uteblev av denna orsak 44,7 milj. euro i statsandelar år 2005 för Helsingfors del. De tio största kommunernas uteblivna statsandelar uppgick till 147 milj. euro och hela kommunfältets förluster till 417 milj. euro.⁵

⁵ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005. Helsingfors stads faktacentral, Heikki Helin

26.4.2006

Årsbidraget

Årsbidraget 2005 försvagades jämfört med föregående år med 51,6 milj. euro (13,6 %) och i förhållande till granskningsperiodens första år (2001) 83,6 milj. euro (20,2 %). (Fig. 7)



Fig. 7

Årsbidraget per invånare var i de fem största städerna följande:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda
Årsbidrag, €/invånare	587	527	422	61	171

Helsingfors kunde år 2005 täcka avskrivningarna på sina anläggningstillgångar med årsbidrag. Dess andel av avskrivningarna varierade under granskningsperioden mellan 34,4–163,2 % enligt följande:

	2001	2002	2003	2004	2005
Årsbidrag/avskrivningar, %	163,2	34,4	114,7	124,6	110,8

Årsbidragets förhållande till avskrivningarna är inte någon speciellt god mätare, då avskrivningarna inte har hänsyn till inflationen eller kommande variabla investeringsbehov. En bättre mätare än denna är investeringarnas inkomstfinansieringsprocent dvs. förhållandet mellan årsbidragets och investeringarnas internfinansieringsandel. När man granskar den, visar det sig att Helsingfors under hela granskningsperioden inte kunnat med årsbidraget täcka gjorda investeringar, fast deras omfång varit minskande. (Fig. 8) Staden har sålunda under 2002–2004 tagit rikligt med nya lån. Lånekapitalet var i slutet av 2005 739 milj. euro och lånestocken har sedan 2001 ökat med 535 milj. euro (262 %).

26.4.2006

Årsbidrags och investeringarnas internfinansieringsandel, milj. €

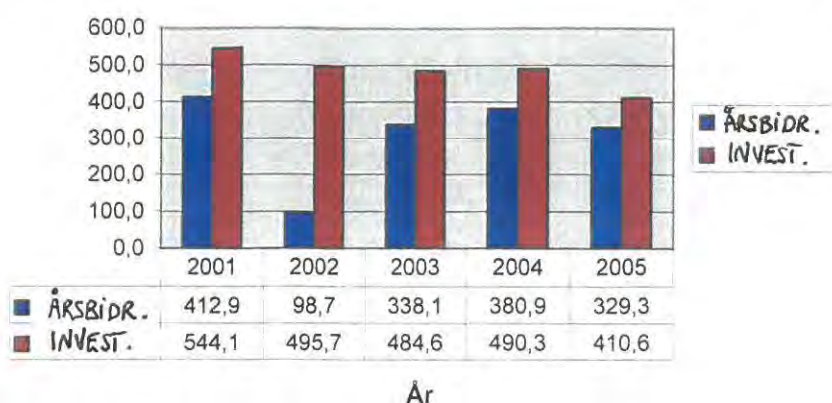


Fig. 8

Investeringarnas inkomstfinansieringsprocent var under granskningsperioden följande:

	2001	2002	2003	2004	2005
Årsbidrag/investeringar, %	75,9	20,0	69,8	77,7	80,2

Fast investeringarnas inkomstfinansieringsprocent år 2005 var granskningsperiodens bästa, kunde man täcka bara 80 % av investeringarnas självförvärvsutgift med årsbidraget, dvs. via inkomstfinansiering. Med årsbidraget borde man på medellång sikt täcka inte bara ersättningsinvesteringar utan också kommande variabla investeringsbehov.

Investeringarnas inkomstfinansieringsprocent var i de fem största städerna följande:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda
Investeringarnas inkomstfinansiering, %	80	100	61	10	40

Räkenskapsperiodens resultat

Räkenskapsperiodens resultat före reserveringar och förändringar i fonder har under granskningsperioden, med undantag av det udda året 2002, varit positiv. Räkenskapsperiodens resultat för 2005 försvagades jämfört med året innan 68,4 milj. euro (37,2 %) och var också svagare än år 2003. (Fig. 9)

Även räkenskapsperiodens resultat efter reserveringar och förändringar av fonder har under granskningsperioden visat överskott, med undantag av det udda året 2002. Räkenskapsperiodens överskott var 2005 dock 51,2 milj. euro (29,2 %) svagare än året innan. (Fig. 9) Överskottet i räkenskapsperiodens resultat har de senaste åren berott på affärsverkens och speciellt på Helsingfors Energis goda resultat.



26.4.2006

Räkenskapsperiodens resultat samt periodens överskott, milj. €

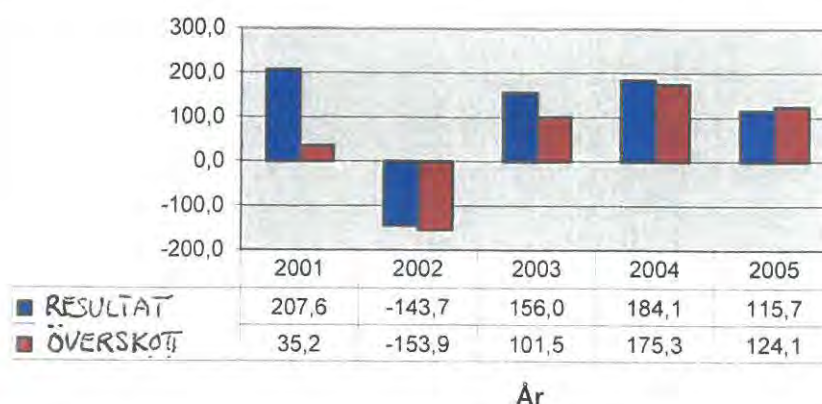


Fig. 9

Sammandrag

Revisionsnämnden konstaterar, att Helsingfors i sig nöjaktiga resultat innehåller flera orosmoln. Stadens verksamhetsbidrag sjönk under 2005 till granskningsperiodens 2001–2005 bottennoteringar med –1 815,8 milj. euro. Ett speciellt orosmoment utgör också, att skatteuppbörden på 1 982,9 milj. euro blir redan för fjärde året i följd på en nästan 300 milj. euro lägre nivå än 2001. Under inget av granskningsperiodens år har inkomstfinansieringen räckt att täcka gjorda investeringar, och lånestocken har man sedan 2001 tvingats öka med 535 milj. euro. Stadens ekonomiska resultat är fortsättningsvis beroende av affärsverkens och speciellt Helsingfors Energis goda resultat. Utan affärsverkens överskott skulle stadens ekonomi visa ett underskott på 6,1 milj. euro.

Helsingfors ekonomi belyst av balansen

Soliditetsgraden⁶ mäter kommunens soliditet och förmåga att klara sina förbindelser på lång sikt. Helsingfors soliditetsgrad har förbättrats något jämfört med åren 2002–2004, men når inte över 2001 års nivå. Helsingfors soliditet kan dock anses god. (Fig. 10)

⁶ Soliditetsgrad = $100 \times (\text{eget kapital} + \text{avskrivningsdifferensen} + \text{frivilliga reserveringar}) / (\text{balansens slutsumma} - \text{erhållna förskott})$



26.4.2006

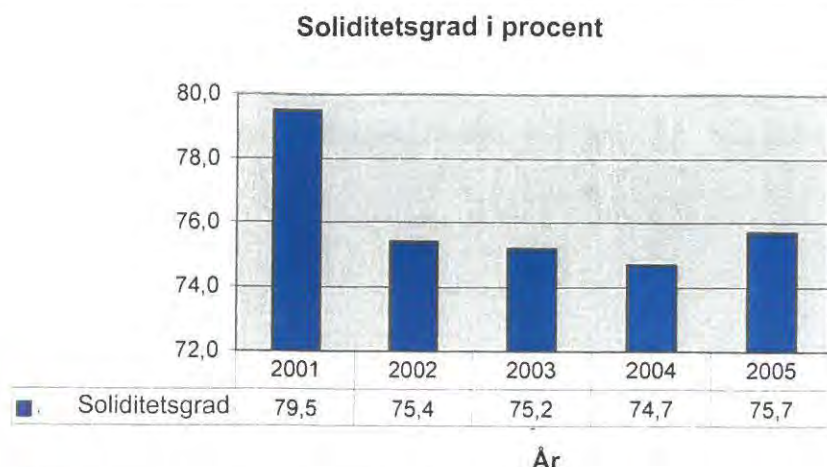


Fig. 10

De fem största städernas soliditetsgrader var 2005 följande:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda
Soliditetsgrad, %	76	82	73	62	48

Finansieringsförmögenhet⁷ (euro/invånare) anger om finansierings-tillgångar och långfristiga placeringar täcker det främmande kapitalet. Av Fig. 11 kan man konstatera, att detta inte varit fallet i Helsingfors sedan 2001 och att nyckeltalet försvagats snabbt från år till år under granskningsperioden.

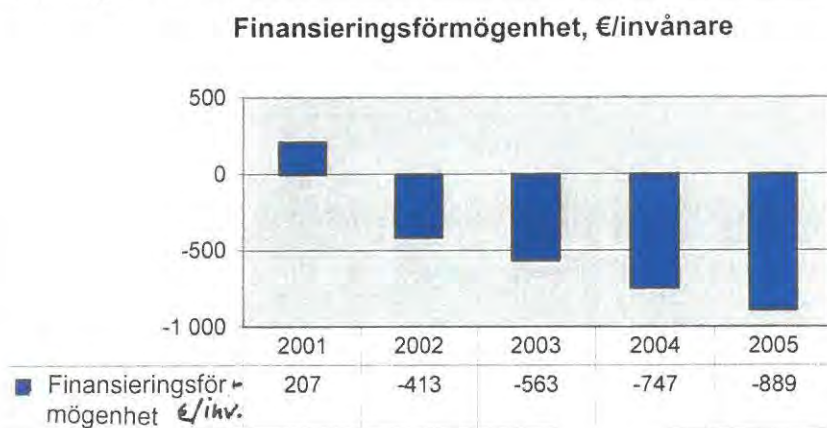


Fig. 11

De fem största städernas finansieringsförmögenhet var 2005 följande:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda
Finansieringsförmögenhet, €/invånare	-889	-348	-814	-1 293	-2 774

⁷ Finansieringsförmögenhet, €/invånare = (fordringar + finansiella värdepapper + kassa och banktillgodohavanden – främmande kapital + erhållna förskott) / invånarantal 31.12.

26.4.2006

Likviditeten beskriver hur länge kassan räcker i dagar och anger hur många dagars penningbetalningar som täcks med kassatillgångar. Helsingfors likviditet försvagades 2005 till sin näst svagaste under hela granskningsperioden. (Fig. 12) Lånen som togs 2002–2004 förbättrade likviditeten under nämnda år. Det togs inga nya lån under 2005. Likviditeten kan anses måttligt god.

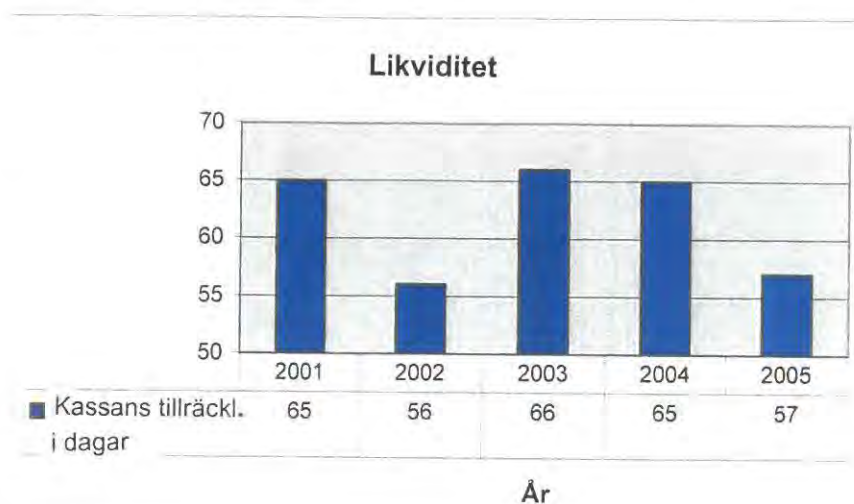


Fig. 12

Likviditeten avspeglade kassans tillräcklighet var i de fem största städerna 2005 följande:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda
Kassans tillräcklighet, dagar	57	57	34	28	1

Relativ skuldsättning⁸ anger hur många procent av driftsinkomsterna som krävs att återbetala det främmande kapitalet. Nyckeltalet har hållits på samma tillfredsställande nivå under de fyra senaste åren, fastän betydligt sämre än 2001. (Fig. 13)

⁸ Relativ skuldsättning, % = $100 \times ((\text{främmande kapital} - \text{erhållna förskott}) / (\text{verksamhetsintäkter} + \text{skatteintäkter} + \text{statsandelar}))$



26.4.2006

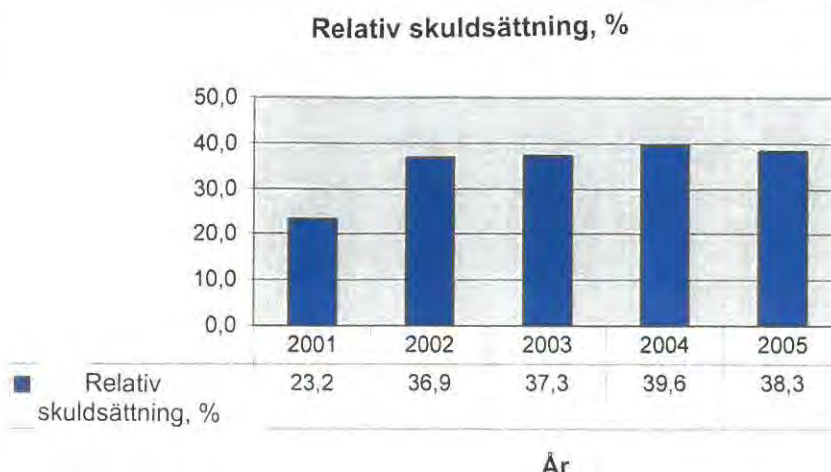


Fig. 13

De fem största städernas relativa skuldsättning var 2005 följande:

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Åbo	Vanda
Relativ skuld-sättning, %	38	32	33	40	69

Sammandrag

Revisionsnämnden anser, att Helsingfors soliditet kan alltjämt anses god och även likviditeten måttligt god. Sedan 2001 års nivå har finansieringsmedlen minskat och den relativa skuldsättningen ökat. Därför måste staden de närmaste åren kunna betydligt öka inkomsterna, gallra i utgifterna eller öka kostnadseffektiviteten, så att serviceproduktionen och investeringarna den fordrar kan skötas utan att öka lånestocken.

Finansieringsanalys

Med finansieringsanalysen visas i vilken mån den egentliga verksamheten och investeringarnas nettokassaflöde visar överskott eller underskott och hur underskottet i nettokassaflödet täckts finansiellt eller överskottet i nettokassaflödet använts.

År 2005 utvisade stadens ordinära verksamhets och investeringars nettokassaflöde 26,6 milj. euros underskott. Finansieringsverksamhetens nettokassaflöde visade likaså underskott på 57,1 milj. euro. Det sammanlagda nettokassaflödets underskott 83,7 milj. euro minskade stadens kassatillgångar. Kassamedlen minskade från 662,2 milj. euro i årets början till 578,5 milj. euro.

Koncernekonomi

Stadskoncernens ekonomi kan utvärderas endast från balansen, eftersom kommunallagen inte förutsätter, att resultaträkning för koncernen görs upp.



26.4.2006

Nedan presenteras koncernens nyckeltal för 2001–2005 samt moderbolagets motsvarande nyckeltal för 2005.

	2001	2002	2003	2004	2005	Moderbolaget 2005
Lånestock milj. €	1 694	2 159	2 400	2 519	2 523	739
Lån, €/invånare	3 028	3 857	4 290	4 506	4 497	1 318
Balansens slutsumma, milj. €	10 073	10 549	10 884	11 230	11 341	9 370
Soliditet %	66	62	61	61	62	76

Koncernens lånestock har under granskningsperioden ökat med 829 milj. euro (1 469 euro/invånare) och 49 %. Koncernens lånestock är 3,4 gånger större än moderbolagets.

Balansens slutsumma har under granskningsperioden vuxit med 1 268 milj. euro och 12,6 %. Koncernbalansens slutsumma är 1,2 gånger större än moderbolagets balans.

Koncernens soliditetsgrad har under granskningsperioden hållits på samma nivå (61-66 %) och den kan betraktas som relativt god.

Stadens bokslutsdokument framställer i bilagor en specifikation och eurobelopp över koncernens och moderbolagets ansvarigförbindelser. Stadens OFR-revisor har dock konstaterat, att uppgifterna inte är täckande och vissa uppgifter uppgivits flera gånger. Därför har ansvarsförbindelserna lämnats utanför denna granskning.

De fem största städernas koncernnyckeltal var 2005 följande:⁹

	Helsingfors	Esbo	Tammerfors	Abo	Vanda
Lånestock, milj. €	2 523	920	626	817	1 206
Lån, €/invånare	4 497	3 970	3 062	4 670	6 442
Soliditet %	62	57	56	43	48

Sammandrag

Helsingfors koncernlånestock har under granskningsperioden 2001–2005 vuxit med 829 milj. euro (49 %). Sedan 2004 har lånestocken vuxit med 4 milj. euro (0,2 %). Soliditeten har hållits relativt god. Revisionsnämnden ser positivt på att koncernlånestocken vuxit mycket måttligt i jämförelse med året innan. Gällande ansvarsförbindelserna förutsätter revisionsnämnden i fortsättningen tillförlitliga uppgifter.

Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet vid att

• stadens resultatöverskott beror fortsättningsvis på affärsverkens och framför allt Helsingfors Energis goda resultat. En ändring på situatio-

⁹ Valtio vei välistä, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005, Helsingfors stads faktacentral, Heikki Helin



26.4.2006

nen förutsätter en effektivisering av verksamheten i verk och inrättningar, så att serviceproduktionen kan skötas kostnadseffektivare

- social- och hälsovårdsväsendets från år till år fortsatt överskridit sina utgifter, varav HNS andel var grovt räknat 45 % under de två sista åren. Utgiftsökningens tyglade i socialcentralen, hälsovårdscentralen och HNS förutsätter, att vårdkedjornas funktion förbättras, att man satsar på en ändamålsenlig primärvård i rätt tid samt att social- och hälsovårdsverksamhetens samarbete förbättras

- skatteuppbördsmedlen minskat avsevärt från 2001 års nivå.

Helsingfors skatteinkomster har ökat svagare än hela landets medeltal och även de tio största städernas medeltal. Dessutom har staten lindrat beskattningen genom att höja kommunalskatteavdragen utan att kompensera kommunerna. Det är viktigt att staden försöker påverka staten i en sådan riktning att dess politik inte minskar stadens skatteinkomster. Lika viktigt är dock att vidga skattebasen bl.a. genom mångsidig användning av egna näringslivs-, planläggnings- och bostadspolitiska medel.

3.3

HELHETSBEDÖMNINGAR AV STADENS VERKSAMHET OCH EKONOMI

3.3.1

DEN INRE ÖVERVAKNINGENS SITUATION OCH RISKHANTERINGEN

Enligt kommunallagens § 71 ordnar revisionsnämnden granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi samt utvärderar utfallet av fullmäktiges uppsatta mål. En helhetsbedömning av den inre övervakningens och riskhanterings situation passar revisionsnämndens utvärderingsuppgift naturligt.

I bakgrunden av utvärderingen finns en oro för hur den inre övervakningen fungerar. Bedömningen utfördes närmast med hjälp av skriftligt material och begränsades till en genomgång av lagstiftningen och regelverket samt en allmän bedömning av hur de följdes i praktiken.

Förvaltnings- och ekonomiövervakningens organisation

Den yttre och inre övervakningens organisation är följande:





26.4.2006

Den yttre övervakningens organisation

Den yttre övervakningens revisionsenheter är revisionsnämnden, revisionskontoret och stadens externa revisor, under räkenskapsåren 2005–2008 gäller det Ernst & Young Julkispalvelut Oy.

Revisionsnämnden är satt att organisera granskningen av förvaltning och ekonomi samt utvärdera utfallet av målen fullmäktige satt upp. Enligt revisionsstadgan sköter den granskningen av stadskoncernens förvaltning och ekonomi.

Revisionskontoret fungerar under revisionsnämnden som ett verk som granskar stadens förvaltning och ekonomi med huvuduppgiften att bistå nämnden vid utvärderingen och revisorn enligt avtal med revisionen.

Revisorns uppgift är att, vid sidan om annat som ingår i den lagstadgade granskningen, kontrollera om kommunens inre övervakning är sak enligt ordnad.

Den inre övervakningens organisation

I enlighet med stadens direktörers ansvarssektorsdelning hör inre övervakning till *stadsdirektörens* område. Det är därtill stadsdirektörens och biträdande stadsdirektörens uppgift att var på sitt verksamhetsområde leda, övervaka och utveckla stadens förvaltning samt svara för att uppställda mål nås.

För den *inre övervakningsenheten* i ekonomi- och planeringscentralen stadgar instruktionens § 6 att verksamhetsområdet består av att sköta den inre övervakningen enligt godkända mål.

Den inre övervakningens definition

Man kan definiera den inre övervakningen på olika sätt. De högsta kontrollmyndigheternas internationella organisation INTOSAI:s (International Organization of Supreme Audit Institutions) kontrollstandard 141 konstaterar ett då man definierar granskningens omfang och område borde kontrollören undersöka och bedöma den inre övervakningens tillförlitlighet.

INTOSAI har gjort upp EU-tillämpningsdirektiv för den offentliga förvaltningens kontrollstandarder. Enligt tillämpningsdirektiv 21 betyder inre övervakning sådana verksamhetsprinciper och procedurer med vilka ledningen försäkras sig om att

- enhetens mål uppnås ekonomiskt, effektivt och verksamt



26.4.2006

- externa regler (lagar, förordningar) och ledningens rutiner följs
- tillgångar och data skyddas
- bedrägerier och fel bekämpas och upptäcks
- bokföringsmaterialet är relevant och ekonomiska uppgifter och ledningens information kommer i rätt tid och är pålitliga.

Tillämpningsdirektivet konstaterar, att den inre övervakningens begrepp omfattar förutom bokförings- och ekonomiförvaltningsfaktorer två andra delområden:

- **övervakningsmiljön**, som består av den högsta ledningens och linjechefernas allmänna attityd, medvetenhet och rutiner, som hör till den inre övervakningen och dess roll i enheten
- **interna övervakningsrutiner**, som avser procedurer, som enhetens ledning tagit i bruk utöver övervakningsmiljön.

Den inre granskningens **internationella yrkesstandard** 2120 konstaterar, att den inre granskningsverksamheten skall stöda organisationen genom att upprätthålla effektiva övervakningsrutiner, bedöma deras verkan och effektivitet och främja ett ständigt förbättrande av dem.

Revisorn utvärderar i vilket skick och hur fungerande stadens inre övervakning är med hjälp av en **COSO**-referensram (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

Utvärderingsmaterialet

Kommunallagen och dess tolkning

Enligt kommunallagen § 73 är revisorns uppgift bl.a. att kontrollera att kommunens inre övervakning är tillbörligt ordnad. Det här är den enda punkten i kommunallagen, där begreppet "inre övervakning" omnämns. Heikki Harjula och Kari Prättälä skriver i sitt verk *Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat*, Jyväskylä 2004, om kommunens övervakningssystem. De konstaterar, att den inre övervakningen som begrepp i kommunalförvaltningen är ganska nytt, och vidare:

"Då kommuninvånarens, fullmäktigeledamotens och den externa intressentens aspekt är revisionens synvinkel, är den inre övervakningens synvinkel organisationens och ledningens synvinkel".

Författarna konstaterar i sitt kommenterande verk, att den inre övervakningen sönderfaller i intern observation, uppföljning och inre granskning. Organisationsansvaret för den inre övervakningen uppger hos kommunalstyrelsen, kommunaldirektören har ansvaret för förverkligandet och övervakning.



26.4.2006

Trots att kommunallagen inte skilt omnämner det bland kommunalstyrelsens uppgifter, är den ansvarig för att organisera den inre övervakningen. De i kommunallagen § 23 nämnda kommunalstyrelsens övervakningsuppgifter avser inte inre övervakning.

Kommunallagen har ingen tillräckligt entydig bestämmelse om att den inre övervakningen är kommunalstyrelsen uppgift.

Revisionsstadgan

Enligt revisionsstadgan godkänd av stadsfullmäktige 21.10.1998 skall revisorn i sin revisionsberättelse ge ett utlåtande om stadens inre övervakning ordnats tillbörligt. Enligt kommunallagen § 73 skall revisorerna granska om kommunens inre övervakning ordnats tillbörligt.

De i revisionsstadgan åt revisorn ålagda givandet av ett utlåtande är mera precist framställt än i kommunallagen. Också en rekommendation från Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf förutsätter ett utlåtande av revisorn om den inre övervakningens tillbörlighet i revisionsberättelsen.

Revisionsstadgans omnämnande i revisionsberättelsen om utlåtandet om den inre övervakningens tillbörlighet kan man överväga då revisionsstadgan förnyas.

Stadsstyrelsens instruktion

Enligt stadsstyrelsens instruktion § 9.2, godkänd av stadsfullmäktige 18.9.1996, hör bl. a. den inre övervakningen till stadsdirektörens verksamhetsområde.

Enligt instruktionens § 8.1 skall stadsstyrelsen efterse, att stadens institutioner, verk och inrättningar samt de samfund, inrättningar och stiftelser där staden har bestämmanderätt fungerar enligt de funktionella och ekonomiska målsättningar som stadsfullmäktige uppställt. Enligt instruktionens § 14.1 är stadsdirektörens och biträdande stadsdirektörens uppgift att envar på sitt verksamhetsområde leder, övervakar och utvecklar stadens förvaltning och svarar för att uppsatta mål nås.

I instruktionen är den inre övervakningen inte klart fastställd som stadsstyrelsen uppgift, men däremot som stadsdirektörens.

Ekonomi- och planeringscentralens instruktion

Enligt ekonomi- och planeringscentralens instruktion § 6, godkänd av stadsfullmäktige 26.11.2003, sköter den inre granskningsenheten om den inre övervakningen enligt godkända mål. Ekonomi- och planeringscentralen hör till stadsdirektörens verksamhetsområde. Den inre



26.4.2006

granskningsenheten underlyder ekonomi- och placeringscentralens chef, finansdirektören.

Instruktionens ordalydelse "sköter om den inre övervakningen" är inte lyckad, då den styr över ansvaret för den inre övervakningen till den granskande parten. Uppgiften att sköta om den inre övervakningen hör i stadens förvaltning till en mycket bredare grupp: stadsstyrelsen och stadens ledande chefer, nämnder och direktioner samt ämbetsverks- och inrättningsledningar samt förmän i allmänhet.

Denna punkt från den inre granskningens område i instruktionen har ändrats 29.3.2006 till: "Avdelningen bedömer den inre övervakningens och riskhanterings tillstånd enligt godkända mål".

Ändringen av instruktionens ordalydelse att bättre än nu beskriva den inre övervakningsenhets verksamhetsområde har godkänts av fullmäktige 29.3.2006.

Ekonomistadgan

Stadsfullmäktige har stadfäst ekonomistadgan 26.2.2003. Stadgan innehåller bestämmelser om verksamhetsprinciper, ekonomiförvaltningens organisering, budgeten och budgetplanen, finansförvaltningen och redovisningen.

Enligt § 2.1 punkt 4 i ekonomistadgan skall stadens funktioner ordnas och uppgifter skötas så att

- den inre övervakningen är tillräcklig på organisationens alla nivåer och i alla funktioner och
- ansvaret för att genomföra en tillbörlig övervakning ligger i varje institution och hos varje person i förmansställning samt alla tjänsteinnehavare och arbetare i sin egen arbetsuppgift.

Slutet på ovan citerade punkt "samt hos alla tjänsteinnehavare och arbetare i sin egen arbetsuppgift" hör ihop med ifrågavarande personers plikt att utföra sitt arbete på vederbörligt sätt. Stadspunkten vidgar den inre övervakningsuppgiften mycket vittomfattande, från chefsnivån till varje anställd.

Stadgans § 3 noterar felaktigt, att stadskansliets uppgift vore "bistå stadsdirektören i skötseln av den inre övervakningsuppgiften". Uppgiften hör till ekonomi- och planeringscentralen.

Ekonomistadgans § 18 noterar om uppföljningen av ekonomin, att verkets eller inrättningens chef skall på sitt arbetsfält sköta om att uppföljningen av ekonomin ordnats på ett sätt som arbetet kräver.



26.4.2006

I ekonomistadgan finns ett betydande mängd regler, som är viktiga från den inre övervakningens synpunkt, vilkas uppdaterande skall ombesörjas också när stadens verksamhetsorganisation ändras.

Övriga regler och anvisningar

I stadsförvaltningen har flera direktiv, som är väsentliga från den inre övervakningens synpunkt, varav en del berör också stadskoncernens enheter:

- direktivet att i samband med anskaffningar till staden bekämpa den grå ekonomin och anvisningen i samband med den att anmäla byggsektorns ackorduppgifter till skattemyndigheterna
- direktivet gällande mottagande av resor utomstående bekostar och andra ekonomiska fördelar
- koncerndirektiv där det bl.a. föreskrivs hur stadskoncernens dotterföretag leds och övervakas
- direktiv som gäller principerna för hur koncernens dotterföretag leds och förvaltas.

Etiska regler

Stadens revisor konstaterade i sin första mellanrapport för räkenskapsårets 2005 revision bl.a. att "stadens etiska regler finns på ett allmänt plan i instruktioner, ekonomiska och förvaltningsregler. Några detaljerade etiska värden, dvs. beteendenormer finns inte i stadens reglemente." Revisorn rekommenderade skapande av etiska regler.

Helsingfors stads etiska regler är i enlighet med revisorns rekommendation beredda så att de kommer till behandling i fullmäktige.

Anvisningar för inre övervakning

Revisorn konstaterade i ovannämnda mellanrapport, att staden saknar anvisningar för inre övervakning. Revisorn rekommenderade, att anvisningar utarbetas.

Enligt en förfrågan har fyra av de sju största städerna (Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo, Uleåborg och Lahtis) en allmän anvisning, eller en motsvarande anvisning med annat namn, för den inre övervakningen godkänd av stadsstyrelsen. Helsingfors stad har inte ännu en sådan anvisning, men den bereds som bäst.

Utöver ekonomistadgan finns det allt mera förhållningsregler för förvaltningen och ekonomiskötseln. Man bör överväga att, efter revisorns rekommendation, utarbeta omfattande direktiv för den inre övervakningen i stadens förvaltning.



26.4.2006

Revisionsberättelserna och revisorns slutrapporter från 1997–2004

Utlåtanden om revisionsberättelserna från den inre övervakningen

Enligt kommunallagen skall från början av 1997 väljas en revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR) för att granska förvaltningen och räkenskaperna för fullmäktiges mandattid. Under 2005–2008 fungerar efter konkurrensutsättning Ernst & Young Julkispalvelut Oy som revisor. Detta bolag, som tidigare hette Kunta-Kihlman Oy, har verkat som revisor också under fyraårsperioderna 1997–2000 och 2001–2004.

I revisionsberättelserna från 1997–2000 nämns: *"Stadens inre övervakning är tillbörligt organiserad"*. I revisionsberättelserna från 2001–2003 lyder motsvarande passus *"Stadens inre övervakning är till väsentliga delar tillbörligt organiserad"*.

I 2004 års revisionsberättelse redogörs för missbruk som avslöjats i Helsingfors Textiltjänst. Den inre övervakningen omnämns i berättelsen med formuleringen *"Stadens inre övervakning är med beaktande av ovan framförda till väsentliga delar tillbörligt organiserad"*.

Revisorn har i sin revisionsberättelse gett ett utlåtande om stadens inre övervakning anordnat tillbörligt. Fr. o. m 2001 har utlåtandet haft reservationen "till väsentliga delar".

Revisorns rapporter

Revisorn har gett revisionsnämnden var år tre rapporter om sina revisionsobservationer. Slutrapporterna är offentliga handlingar.

Revisionsrapporterna sänds till kännedom till stadens ledande chefer samt verk- och inrättningsledningar. Dessutom har slutrapporterna distribuerats stadsfullmäktigedeleгатerna till kännedom i bokslutsmötesmaterialet.

Revisorns slutrapporter från 1997–2004 utgör ett omfattande åskådningmaterial över stadens förvaltningsgrenars revisioner. Rapporterna grundar sig delvis på revisionskontorets rapporter. Revisorn får till sitt förfogande också inre granskningens rapporter. Här kan rapporternas innehåll inte refereras utförligt.

I punkter som rör den inre övervakningen finns mycket revisionsobservationer. Här följer några exempel på omnämningen av den inre övervakning i revisorns slutrapporter från olika år:



26.4.2006

- 1997 års slutrapport: "För att säkerställa en tillräcklig inre övervakning och en enhetlig överföring av bokföringsdata, borde alla delbokföringars och huvudbokföringens saldon avstämmas både löpande månadsvis och inlemmade i bokslutsrutinen vid utgången av räkenskapsperioden".
- 2000 års slutrapport: "Med anledning av uppdagade fall av missbruk fästes uppmärksamhet vid en effektivisering av den inre övervakningen genom att betona förmännens kontrollansvar samt att det är på deras ansvar att man skapar en effektiv övervakningsmiljö i enheten".
- 2001 års slutrapport: en förvaltningsgren underlät att iaktta ekonomidirektivet när det gällde den egna kontrollen av kassorna, i en annan förvaltningsgren fanns brister i den inre övervakningen av kundtillgångar.

Revisorsamfundets huvudansvarige revisor och de andra ansvariga revisorerna har förklarat rapporterna i detalj för revisionsnämnden.

Baserat på skriftlig och muntlig rapportering till revisionsnämnden, har nämnden fått den uppfattningen, att det finns behov att korrigera den inre övervakningen från år till år i vissa återkommande förvaltningsgrenar. Detta kan vara ett tecken på en dålig kultur i förvaltningsgrenens skötsel av förvaltning och ekonomin. Nämnden har fäst också revisorns uppmärksamhet på förhållandet.

Låt oss nämna som exempel på misslyckanden i övervakningen, att under 2004 och 2005 har bl.a. i Helsingfors Textiltjänst avslöjats en närapå 600 000 euros försnillning och i Helsingfors Vatten har en omfattande undersökning gjorts kring missbruk av stadens medel.

Man kan ytterligare nämna att revisorn i års 2005 revisions 2. mellanrapport rekommenderat att man för att bestyrka tjänsteinnehavarnas oberoende, skulle göra upp en förteckning av tjänstemännen närstående personer enligt förvaltningslagen samt deras och deras närmaste personers ägande i samfund och stiftelser utanför stadskoncernen. Sammalunda rekommenderade revisorn, att stadens alla bisyssletillstånd skulle samlas i ett enda register.

Brister i den inre övervakningen förekommer enligt revisorns rapporter återkommande vid vissa samma förvaltningar.

I sin revisionsplan för åren 2005–2008 har revisorn omfattat granskningen av den inre övervakningen med betoning.



26.4.2006

Riskhantering

En risk kan definieras som en sannolikhet att en händelse eller åtgärd inverkar negativt på organisationen eller verksamheten. Riskhantering omnämns inte i kommunallagen, men staden har egna reglementen och anvisningar om den.

Stadsstyrelsen har den 15.4.2002 godkänt en allmän anvisning om riskhantering. Där stipuleras, att ansvaret för ordnande av riskhantering i verk och inrättningar tillkommer deras chefer. Verken och inrättningar utarbetar de riskhanteringsplaner som krävs. Dessutom har stadsdirektören godkänt en instruktion i riskhantering den 26.6.2002. Också i budgetens uppföljningsanvisning, som godkänts av stadsstyrelsen, har det redan i några år funnits en punkt om riskhantering.

I den av stadsfullmäktige 26.2.2003 godkända ekonomistadgan finns punkter om bl.a. likviditet, finansieringsverksamhet, placeringsverksamhet, betalningar, betalningsrörelse, kontakter och riskhantering. Huvudprincipen är hur man säkerställer stadens ekonomiska och funktionella stabilitet och trygghet.

Stadens verk och inrättningar avviker från varandra i funktioner och storlek. Därför är riskerna de utsätts för och verksamheten orsakar av olika storlek och natur. Ett stort riskhanteringsbeslut har t.ex. varit att staden för det mesta inte försäkrar sin egendom utan staden har en egen försäkringsfond.

Om placeringsverksamheten säger ekonomistadgan, att staden inte tar valutarisk och att derivat används endast i avsikt att skydda.

Det kan nämnas, att på Helsingfors stads revisionsnämnds initiativ tillkom i kommunallagens § 13.1, punkt 3 år 2002 en passus i fullmäktiges uppgifter, att fullmäktige skall fatta beslut om placeringsverksamhetens principer.

I de allmänna anvisningarna om riskhantering omnämns en riskhanteringskoordineringsgrupp. Om gruppens verksamhet skall lyckas, är de centrala verkens medverkan viktig.

I slutet av 2005 var enligt den inre granskningsenhetens utredning en riskhanteringsplan uppgjord 2/3 av verken och inrättningar och planen var under arbete hos en tredjedel. Situationen för planen är rätt god.

En väl instruerad och i praktiken fungerande riskhantering stöder verkens och inrättningarnas ledning vid implementering av den inre övervakningen och säkerställande av dess ändamålsenlighet. Också revisionens tyngdpunkt kan härvid vara annanstans.



26.4.2006

Controller-utbildning och -verksamhet

På sista tiden har controller-verksamheten kommit att bli en aktör i utvärderingen, övervakningen och granskningen av kommunens verksamhet. Dess uppgift är att frambringa åskådliga information i rätt tid för verksamhetsstyrningens behov. I den offentliga förvaltningen koordinerar controller-aktörerna politisk styrning med resultatstyrning.

Helsingfors stads första controller-preparation för ekonomiska experter började på hösten 2005. Det var en stor centralisering i skötseln av stadens ekonomiförvaltning, då man i början av 2005 skapade en ekonomiförvaltningstjänst i ekonomi- och planeringscentralen. Controller-verksamheten är en förnyande och progressiv modell i styrningen av stadens ekonomi.

Controller-verksamheten kan visa sig vara ett mycket nyttigt hjälpmedel vid ledandet av moderna ekonomiförvaltningar för verks- och inrättningschefer.

Revisionsnämnden finner att

- *i kommunallagen finns ingen tillräckligt entydig bestämmelse att den inre övervakningen är kommunstyrelsens uppgift, inte är den inre övervakningen heller i instruktionen klart delegerat till stadsstyrelsen, däremot nog till stadsdirektören*
- *i ekonomistadgan finns en betydande mängd regler, som är väsentliga ur den inre övervakningens synpunkt, vilka bör hållas aktuella också då stadens verksamhetsorganisation ändras*
- *verksamhetsinstruering i förvaltning och ekonomi har vid sidan av ekonomistadgan ökat. Upplänkning mellan de elektroniska versionerna av de viktigaste reglerna och anvisningarna skulle underlätta användningen av dem*
- *man bör överväga, att enligt revisorernas rekommendation utarbeta anvisningar för den inre övervakningen, som täcker stadens förvaltning*
- *brister i den inre övervakningen förekommer enligt revisorernas rapporter i stadens förvaltningsgrenar gång på gång i vissa samma förvaltning*
- *en väl instruerad och i praktiken fungerande riskhantering stöder verks- och inrättningsledningarna att implementera den inre övervakningen och säkerställa dess ändamålsenlighet*
- *controller-verksamheten kan visa sig vara ett mycket nyttigt hjälpmedel vid ledandet av moderna ekonomiförvaltningar för verks- och inrättningschefer*
- *viktigast ur den inre övervakningens synpunkt är verkens och inrättningarnas övervakningsmiljö samt förmännens inställning till att förverkliga den inre övervakningen.*



26.4.2006

3.3.2

ORDNANDE AV SERVICEN OCH KOSTNADERNA

Revisionsnämnden har bedömt som ett arbete, som ingår i 2005 års granskningsplan, ordnande av service i Helsingfors stad. Ordnan-
de av servicen är en av de gemensamma strategierna, som stadsfullmäktige
godkände då man stadfäste 2005 års budget och 2005–2007 års bud-
getplan. Bedömningen grundar sig på en förfrågan gjord hösten 2005
bland de verk, som producerar service direkt till stadsborna och företa-
gen. Utanför undersökningen lämnades affärsverken, verk som sköter
stadens infrastruktur och dess interna service. Förfrågan gick ut till 18
verk, av vilka 15 svarade¹⁰. I bedömningen granskades

- sättet att producera service
- inverkan av förändringar i folkmängd och befolkningsstruktur på hur
servicen ordnas
- hur efterfrågan och utbudet av service möts
- den rättvisa tillgången på service och invånarnas jämlika bemötande
- förbättring av servicen
- serviceproduktionens kostnader
- prissättning av servicen
- tillgång på personal
- ordnandet av service inom samarbetet i huvudstadsregionen och
- vårdgarantins förverkligande i hälsovårdscentralen.

Tjänsternas produktionssätt

I enkäten utreddes sättet att producera tjänster, som uppdelas i egen
produktion och utifrån köpta tjänster, och mättes med servicens pro-
duktionskostnader i euro. Verk som deltog i enkäten producerade själ-
va 73,4 % av tjänsterna som erbjöds kommuninvånarna. Bara 26,6 %
av tjänsterna köptes utifrån. (Fig. 1)

¹⁰ Yrkeshögskolan, Helsingfors partitorg, stadsbiblioteket, stadsorkestern, Högholmens djurgård, idrottsbyrån, ung-
domscentralen, utbildningsverket, räddningsverket, byggnadstillsynskontor, svenska arbetarinstitutet, finska arbe-
tarinstitutet, socialverket, hälsovårdscentralen, miljöcentralen

26.4.2006

Tjänsternas produktionssätt

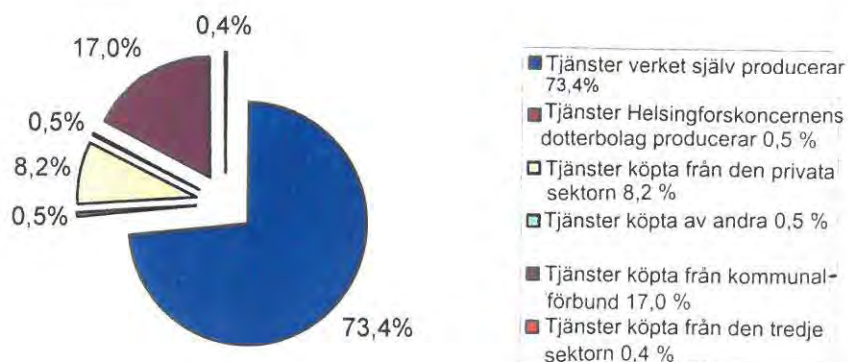


Fig. 1

De självproducerade tjänsternas %-andel av den totala tjänsteproduktionen varierade från verk till verk från 49 % till 100 % och var för de olika verken följande (Fig. 2):

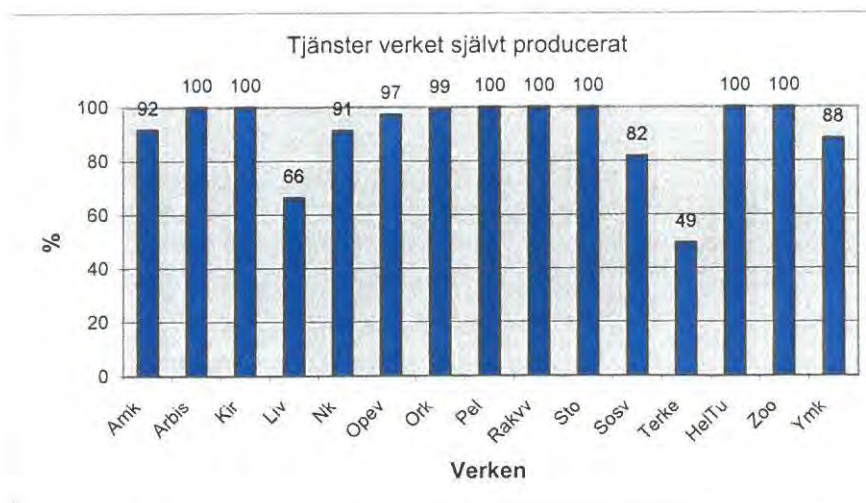


Fig. 2 Verkens förkortningar ¹¹

¹¹ Amk = yrkeshögskolan, Arbis = svenska arbetarinstitutet, Kir = stadsbiblioteket, Liv = idrottsverket, Nk = ungdomscentralen, Opev = utbildningsverket, Ork = stadsorkestern, Pel = räddningsverket, Rakvv = byggnadstillsynsverket, Sto = finska arbetarinstitutet, Sosv = socialverket, Terke = hälsovårdscentralen, HelTu = Helsingfors partitorg, Zoo = Högholmens djurgård, Ymk = miljöcentralen



26.4.2006

Av de tjänster de i enkäten deltagande verken ordnade, utgjorde de lagstadgade tjänsterna 87 %. De lagstadgade tjänsternas %-andel av hela tjänsteproduktionen visas för de olika verken i fig. 3.

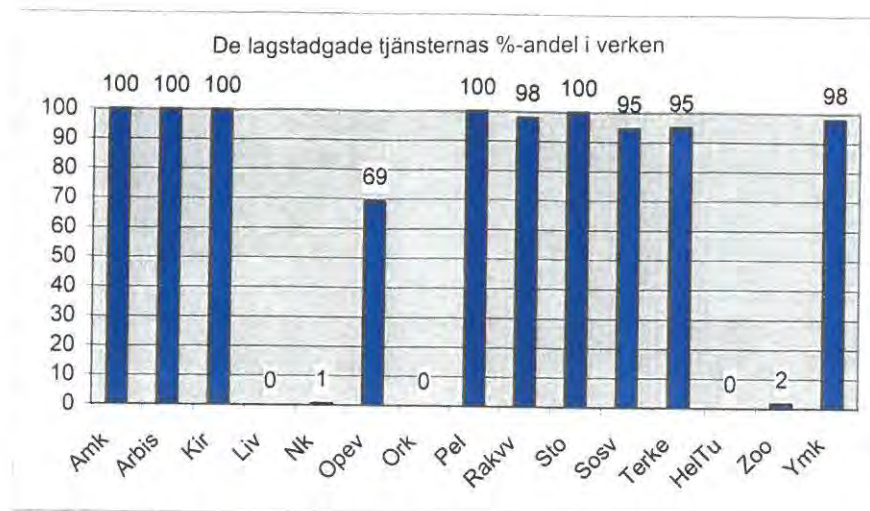


Fig. 3

Vad gäller sättet att producera tjänster, väntar inga stora förändringar i den nära framtiden enligt inkomna svar. De mest betydande förändringarna är sammanslagningen av Helsingfors och Vandas miljölaboratorier samt stadsbibliotekets beredskap att vidga produktionen av tjänster regionalt. Esbo gick inte med i sammanslagningen av miljölaboratorier, vilket är beklagligt med tanke på det regionala samarbetet. Utbildningsverket, hälsovårdscentralen och socialverket meddelade, att de tar ställning till produktionssättet av tjänster då de gör upp sina servicestrategier.

Största delen av verken meddelar, att de årligen, då de gör upp budget- och budgetplanförslag, bedömer vilka tjänster det lönar sig att producera själv, vilka kan anskaffas utifrån. Ungdomscentralen bedömer frågan när strategierna ses över, med två års mellanrum. Också utbildningsverket och socialverket ämnar förfara så här.

Baserat på erhållna svar konstaterar revisionsnämnden, att servicen ordnas för helsingforsarna i stort efter gamla invanda sätt genom att mestadels producera tjänsterna själva. Inte ens i en nära framtid är det att vänta stora förändringar i det här avseendet. Till detta inverkar å sin sida att produktion av kommunservice är arbetskraftsdominerad och Helsingfors stad har följt en personalpolitik, enligt vilken anställda inte sägs upp.

När också tjänsternas produktionssätt bedöms i mycket kort tidsperspektiv, dvs. årligen, då budgetförslaget görs upp, leder det till att ändringar som skall genomföras inte kan vara särskilt stora. Det är lätt hänt att man håller hårt fast vid tidigare tjänster,



26.4.2006

medan nya bara läggs till de gamla. Förändringar, som då sker i samhället, kundkretsen och servicebehovet kanske inte leder till nya meningsfulla servicehelheter.

För att få större förändringar till stånd, krävs en vid överblick som tar strukturförändringarna i beaktande på längre sikt. Utarbetandet av servicestrategier och periodiska uppdateringar av dem är säkert ett rätt steg. Av verken som var med i enkäten har bara räddningsverket och miljöcentralen skriftligt uppgjorda servicestrategier. Utbildningsverket, socialverket, hälsovårdsverket, Högholmens djurgård och finska arbetarinstitutet har påbörjat eller ämnar påbörja uppgörandet av servicestrategier. De andra åtta verken meddelade, att de inte har skilda servicestrategier. Revisionsnämnden anser, att varje verk som ger service åt kommunens invånare skall utarbeta en servicestrategi.

Revisionsnämnden anser, att verken borde ha väl reda på vad servicen i sin helhet kostar då den produceras på olika sätt, så att de kan ta ställning till vilka tjänster det lönar sig att producera själv och vilka köpa utifrån. För att heltäckande kunna beräkna kostnaderna från sin egen serviceproduktion, bör verken fästa än mer uppmärksamhet vid standarden på sina kostnadsberäkningar. Dessutom anser revisionsnämnden, att kvalitetskrav och kvalitetskontrollmetoder skall slås fast för servicen. Kvalitetskraven skall vara lika oavsett om man själv producerar eller köper tjänsterna utifrån.

Inverkan av folkmängd och befolkningsstruktur på hur servicen ordnas

P.g.a. verksamhetens natur saknar det praktiskt taget inverkan på ändringarna i folkmängd och befolkningsstruktur i byggnadstillsynskontoret, Helsingfors partitorg, Högholmens djurgård och miljöcentralen. I de övriga verken som svarade enkäten, har förändringar i folkmängd och befolkningsstruktur som skett eller kan förutses, en central utgångspunkt vid ordnandet och dimensionerandet av de flesta tjänsterna.

I åtta av verken som besvarade enkäten, pågick som bäst utvecklingsprojekt som ansluter sig till folkmängd och befolkningsstruktur.

Hur efterfrågan och utbudet av service möts

Överkapacitet

I utbudet av service inom enkätens ramar tycks det inte finnas någon överkapacitet. Undantaget grundutbildningen, vars elevantal sjunker enligt befolkningsprognoserna med nästan 10 % från dagens nivå t.o.m. slutet av decenniet. Enligt utbildningsverket kan inte personal- och lokalresurser minskas i takt med elevantalet, då dess minskning fördelas på skolor runtom Helsingfors. Att därför stänga hela skolenheter är svårt. Det är också svårt att precis definiera överkapaciteten, då det i Helsingfors å andra sidan finns många skolor som erbjuder privat grundutbildningsservice, vars dimensionering staden inte kan påverka i väsentlig mån. Å andra sidan är staden enligt lagen om grundläggande utbildning förpliktad att ordna och garantera en utbildningsplats för alla i grundskoleåldern som är bosatta i Helsingfors.



26.4.2006

Enligt revisionsnämnden borde inte stängningen av hela skolenheter uteslutas från möjliga utvägar att dimensionera personal- och lokalresurserna efter behovet av service.

Underkapacitet

Enligt svaren från verken är serviceefterfrågan i mångt fall större än utbudet. Sådan service är t.ex. barn- och ungdomspsykiatriska tjänster, rättspsykiatriska undersökningar av barn, hemtjänst för barnfamiljer, socialarbete för familjer, adoptionsrådgivning, handikappservice, dygnetruntvård för äldre, tandvård, hemvård samt individuellt och förebyggande stöd till ungdomar. Efterfrågan på bl.a. följande tjänster är större än utbudet och väntas dessutom ännu växa i framtiden: vuxenutbildningstjänster, gymnasie- och yrkesskoltjänster, arbetarinstitutens kultur-, undervisnings- och hobbytjänster, tjänster för knark- och rushmedelsmissbrukare, socialverkets bostadsservice och idrottsservice.

Tjänster där efterfrågan i en nära framtid väntas växa snabbt är bl.a. bibliotekets webbservice, specialundervisningstjänster, förebyggande verksamhet bland barnfamiljer och ingripanden i förtid, demensvård samt rehabiliterings- och motionstjänster för äldre.

Det finns i viss mån skillnader mellan olika stadsdelar i tillgängligheten till tjänster, bl.a. biblioteks-, motions-, ungdoms-, gymnasie-, yrkesskol-, dagvårds- och familjerådgivningstjänster, skolelevers gruppaktiviteter och hälsostationernas serviceutbud.

Revisionsnämnden anser att en rätt koncentrerad av stadens resurser både mellan och inom förvaltningsgrenarna är en alltmer central och krävande uppgift, eftersom efterfrågan på service i stort sett ser ut att bara växa medan stadens ekonomiska resurser snarast blir knappare.

Den rättvisa tillgången på service och invånarnas jämlika bemötande

I enkäten kartlades med vilka medel verken säkerställer en rättvis tillgång på service och ett jämlikt bemötande av invånarna vad ålder och bostadsområde gäller. Av de erhållna svaren framgår, att alla verk som besvarade enkäten strävade efter ett jämlikt bemötande av invånarna och en rättvis tillgång på service. Beroende på verksamhetens natur varierar medlen att nå målet. En del tjänster produceras på en eller många serviceplatser och tjänsterna står likadana till alla klienters förfogande. Det här gäller tjänster producerade av stadsorkestern, Helsingfors partitorg, Högholmens djurgård och byggnadstillsynsverket.

En del av tjänsterna är det ändamålsenligast att producera i olika verksamhetsställen för invånarna som t.ex. grundutbildnings-, hälsovårds-, social-, biblioteks- och idrottstjänster, där den rättvisa tillgången på service och klientens jämlika bemötande är mera komplicerade ting.



26.4.2006

Man strävar efter att påverka dem på olika sätt, t.ex. att dimensionera servicen efter de på olika områden boende invånarnas antal och struktur, en periodisk kontroll av servicenätet, en regelbunden utvärdering av verksamheten och därav följande utvecklingsåtgärder, klientenkäter, kvalitetsmätningar osv. Hälsovårdscentralen strävar bl.a. efter att öka befolkningens rätt till valfrihet när det gäller hälsostationernas verksamhet.

Revisionsnämnden anser, att ett ökande av valfriheten till hälsostationernas tjänster bör snarast fås till stånd.

Förbättring av servicen

Enligt enkätsvaren kan man konstatera, att förbättringen av servicen anser verken vara viktigt och att de också satsat på den. I utbildningsverket, hälsovårdscentralen och socialverket har man genomfört organisationsreformer. Servicenätutredningar har gjorts i skolnätet, dagvårdsnätet och nätet för ungdomslokaler. Verken har utnyttjat kvalitets-säkrings-, miljö- och feedbacksystem, självutvärdering, BSC-resultatkort och tekniska hjälpmedel (ADB) samt utvecklat sina serviceprocesser. Också enstaka förbättringsprojekt av serviceproduktionen är på gång i stort antal.

Viktigt vid förbättring av servicen är att man arbetar på lång sikt och systematiskt efter principen att kontinuerligt förbättra, oavsett om referensramen är EFQM-, BSC- eller vilken som helst annan metod eller hjälpmedel. Den kontinuerliga förbättringens princip är i bruk i flera verk.

I vissa utvecklingsprojekt samarbetar flera verk gemensamt, men enligt denna enkät är sådana projekt på gång överraskande lite. Sådana är bl.a. utvecklandet av elevernas morgon- och eftermiddagsverksamhet, familjeservicenätprojekt och ordnande av motion för seniorer.

Serviceproduktionens kostnader

Driftsutgifterna och därmed serviceproduktionens kostnader steg i verken som besvarade enkäten från förra året 6,7 % år 2002, 0,1 % 2003 och sjönk 0,35 % 2004. Alla verk som svarade kunde inte specificera förvaltningsutgifternas andel av alla kostnader. För dem, där en specificering var möjlig, varierade förvaltningsutgifternas andel av driftsutgifterna från under 2 % till 9 %.

Serviceproduktionens kostnader jämförs med andra stora städers motsvarande kostnader i många verk. Bara några få verk som besvarade enkäten, saknade jämförelsedata eller planer på att skaffa sådana.



26.4.2006

För två av dem skulle inte jämförelsepartners ens existera. Jämförelsematerial som verken använder produceras av bl.a. undervisningsministeriet, faktacentralen, kommunförbundet, de s.k. kvintett- och sextettkommunerna samt statistikcentralen. Nyckelindikatorer, som mäter stadsbornas välbefinnande, har internationellt jämförts på ett ganska allmänt plan, men däremot inte kostnader (www.urbanaudit.org).

Enligt revisionsnämndens uppfattning avviker olika städers beräkningsgrunder och kostnadsdistributionen på olika sektorer så mycket, att t.ex. jämförbarheten med kvintett- och sextettkommunernas jämförelsekostnader är försvagad.

Prissättning av servicen

Enligt de erhållna svaren skulle ca. 60 % av verken kunna prissätta sin service så att produktionskostnaderna täcks. Hos andra finns det brister i kostnadsredovisningen eller så används den inte alls.

I praktiken uppbär man inte ens tillnärmelsevis alltid ett pris som motsvarar produktionskostnaderna för servicen. Detta av tre huvudorsaker: servicen är avgiftsfri enligt lag, det finns ett i lag eller motsvarande stadgat avgiftstak eller man har velat, att servicen skall stå alla kommuninvånare till buds oavsett förmögenhet. T.ex. vissa social- och hälsovårdsväsendets, utbildningsväsendets och biblioteksväsendets tjänster är stadgade att vara gratis för kunden. Många tjänster med givet pristak, täcker bara en liten del av produktionskostnaderna. T.ex. hälsovårdscentralen uppskattar, att betalningarna från de avgiftsbelagda tjänsterna täcker i medeltal bara 7 % av produktionskostnaderna.

Av verken som besvarade enkäten, påverkas prissättningen i sex inte av statsmakten. Arbetarinstitutens, idrotts- och ungdomsväsendets och orkesterns tjänster är typexempel på producerad service, vars pris man strävat efter att sätta så att alla kommuninvånare skulle kunna utnyttja den. Avgifterna beräknades täcka 10–50 % av produktionskostnaderna. Partitorgets verksamhet är till sin natur affärsverksamhet, varför man uppbär minst 100 % av produktionskostnaderna för alla dess tjänster.

Revisionsnämnden anser att, om än tjänster ens ofta kan prissättas enligt sina produktionskostnader, hjälper ibruktagande av kostnadsberäkning verk och inrättningar att öka sin kostnadseffektivitet i sin egen verksamhet.

Tillgång på personal

Nästan alla verk som besvarade enkäten anser sin konkurrenskraft som arbetsgivare vara god och en tredjedel anser, att inte heller i framtiden ser man många problem med att få personal. Två tredjedelar av verken väntar sig dock att konkurrensen om kompetent arbetskraft hårdnar de närmaste åren då många människor lämnar arbetslivet. I det-



26.4.2006

ta skede framträder avlöningens konkurrenskraft i mångt svar som en viktig faktor.

Vid fyra verk som besvarade enkäten har man förberett sig på risker gällande personalrekrytering i riskhanteringsplanen. Vid sju verk har man inte uppmärksammat saken eller inte gjort någon riskhanteringsplanen. Att sörja för lönenivåns konkurrenskraft, en lockande imago på arbetsplatsen, att använda läroavtalsutbildning och att avlöna praktikanter i branschen då de blivit färdiga nämndes oftast som sätt att tillförsäkra sig om tillräcklig personaltillgång i framtiden.

Enligt revisionsnämnden är det skäl för verken att bereda sig på risker som gäller tillgång på personal då de utarbetar och granskar riskhanteringsplaner, eftersom konkurrensen om kompetent arbetskraft hårdnar. Från stadens tjänst avgår i betydande antal ordinarie personal från sådana poster, där det redan nu är svårt att få ny personal. Dessutom är de avgåendes medelålder betydligt lägre än medelåldern hos den ordinarie personalen.

Ordnandet av service som samarbete i huvudstadsregionen

Cirka hälften av verken som besvarade enkäten har projekt gällande produktion eller köp av service, som genomförs som samarbete i huvudstadsregionen. Bäst känd av dessa torde vara bibliotekens sam användning.

Aktuella regionala projekt är å ena sidan fördjupandet av ett existerande samarbete och å andra sidan utvidgande av samarbetet till nya mål i stora verk. Man håller också på med att öka samarbetet vid konkurrensutsättning och i allmänt vid anskaffningar.

Bland stora verk har socialverkets regionalsamarbete startat i huvudstadsregionen, och flera gemensamma huvudstadsregionprojekt är på gång. Socialverket anser dock inte det vara nödvändigt eller vettigt att gemensamt producera den egentliga servicen, då servicevolymen i varje kommun är tillräckligt stor för att också ordna specialservice. Möjligheter till gemensamma tjänster studeras bl.a. längs kommungränserna, t.ex. inom dagvården. Samarbete och en gemensam serviceproduktion är nyttig i sällsynta serviceformer samt vid utvecklande av servicen.

Hälsovårdscentralen har inte i någon betydande grad samarbete mellan städerna, men man följer kontinuerligt med möjligheter.

I utbildningsverket sker samarbete över kommungränserna bl.a. inom grundutbildningen.



26.4.2006

Det är dock svårt att koordinera en helhet av serviceutbudet, då i Helsingforsområdet mer än hälften av utbudet är annan utbildning än vad staden själv ordnar.

Vårdgarantins förverkligande i hälsovårdscentralen

Att få kontakt med hälsovårdscentralen

Vårdgarantilagstiftningen gällande ej brådskande vård trädde i kraft i mars 2005. Enligt hälsovårdscentralens uppskattning utgör den ej brådskande vårdens andel av hela hälsovården ca. 20–30 %. Vårdgarantilagstiftningen förutsätter, att patienten under tjänstetid på vardagar genast får kontakt med hälsovårdscentralen.

Av inkommande samtal till hälsostationernas tidsbeställning svarade man på 70 % och av inkommande samtal till tandvårdens centraliserade tidsbeställning på 85 %. Hälsovårdstjänsternas rådgivningstelefon 10023 säkrar förbindelsen med hälsovårdscentralen. Där besvaras klienterna frågor varje dag dygnet runt. Samtalen kom 84 % fram. Man kan bedöma, att kontakten till hälsovårdscentralen förverkligats väl.

Bedömning av vårdbehovet

Enligt lagen skall en hälsovårdsfackman föra en bedömning av vårdbehovet senast den tredje vardagen efter att kontakt tagits. I specialsjukvård som hör ihop med primärvården skall bedömningen av vårdbehovet påbörjas inom tre veckor.

I primärvården bedömdes klientens vårdbehov antingen vid kontaktsamtalet eller vid besöket på mottagningen, dit man kunde komma senast inom tre dygn. Inom tandvården görs bedömningen av vårdbehov i samband med kontaktsamtalet. I specialsjukvården sker bedömningen av vårdbehov på grundval av remissen. Beslutet sänds till patienten brevledes inom tre veckor efter att remissen mottagits. I den psykiatriska öppenvården görs en preliminär bedömning på grundval av en remiss eller en telefonkontakt. 70 % av klienterna fick komma till mottagningen för vårdbedömning inom tre veckor. För de övriga 30 %:s del gjordes vårdbedömningen redan i telefon.

Vårdgarantin uppfylldes för vårdbehovbedömningens del så som lagen förutsatt.

Att få komma till vård

I primärvården skall patienten komma till vård senast inom tre månader efter att vårdbehovet bedömts. Tidsgränsen kan överskridas med



26.4.2006

högst tre månader, då det handlar om tandvård eller specialistsjukvård som ges i samband med primärvården.

Primärvårdens klienter kom under behandling inom tre månader.

I tandvården kunde en första ej brådskande vårdtid ges klienten inom sex månader, tidvis inom 3–4 månader efter kontakten, så vårdgarantin uppfylldes för det första vårdbesökets del. Vid det första besöket behandlades det som krävde mest vård, alternativt undersöktes munnen och tänderna. Om klienten efter det första vårdbesöket behövde mer vård, måste han ställas i vårdkön, där det fanns ca. 7000 patienter vid 2005 års utgång och det som längst tog 7 månader att komma under behandling. I början av 2006 växte vårdkön och det tog 8–9 månader att komma under behandling. Det här berodde på att de tidigare konkurrensutsatt avtalen gick ut och nya kunde inte fås i kraft, då man besvärade sig över konkurrensutsättningen till marknadsdomstolen. Hälsovårdscentralens eget mål att komma under fortsatt behandling var uppsatt till högst sex månader.

I hälsovårdscentralens specialistsjukvård uppfylldes målet att komma under vård lagenligt. Till neurologiska polikliniken var det i början av 2005 över ett halvt års väntetid, som före årets slut blev lagenligt kort. Väntetiden för nya patienter är 1–3 månader. I den psykiatriska öppenvården påbörjades patientens ej brådskande vård i allmänhet genast efter att behovsutredningen och vårdplanen gjorts upp.

Revisionsnämnden anser att hälsovårdscentralen lyckades väl när det gällde förverkligandet av vårdgarantin för primärvårdens och sin egen specialistsjukvårds del. Också tandvårdens vårdgaranti lyckades för det första besökets del. Däremot förverkligades inte tillgången på fortsatt behandling inom de sex månader hälsovårdscentralen satt som mål. Tillgång på fortsatt behandling blev ännu i början av 2006 längre beroende på besvär över konkurrensättning av köptjänster.

Revisionsnämnden finner att

- *varje verk som producerar service till kommuninvånare och företag, skall utarbeta en servicestrategi, så att man vid organisering av service kan komma till en planering på längre sikt än nu*
- *det är viktigt att skapa flexibla servicehelheter som svarar mot strukturförändringar i samhället, kundkretsen och servicebehoven*
- *man bör fästa fortsatt mera uppmärksamhet på att rikta resurserna mellan och inom förvaltningsgrenarna, då servicebehovet tycks växa alltmer medan stadens finansiella resurser snarare blir knappare*
- *verken borde fästa än mer uppmärksamhet vid standarden på sin kostnadskalkylering, så att de kan ta ställning till vilka tjänster det lönar sig att producera själv och vilka som bör köpas utifrån samt öka kostnadseffektiviteten i sin egen verksamhet*
- *man bör definiera kvalitetskrav och kvalitetskontrollmetoder*



26.4.2006

Kvalitetskriterierna bör vara de samma oavsett om man producerar tjänsterna själv eller köper den utifrån. Därvid är den egna servicens enhetskostnader jämförbara med den utifrån köptas motsvarande kostnader.

3.3.3

FUNKTIONSDUGLIGHETEN I KONCERNENHETERNAS INBÖRDES SAMARBETE

I många sammanhang har man betonat betydelsen av stadskoncernens olika enheters inbördes samarbete för att garantera koncernens funktionsduglighet. För att utröna hur koncernens enhetschefer anser att samarbetet löper i praktiken, gjordes en enkät i slutet av 2005 till verkens och inrättnings direktörer, några koncernkorporationers ledare och några tjänsteinnehavare i centralförvaltningen. Det kom 35 svar.

Baserat på svaren kan man sluta sig till att enheternas inbördes samarbete löper i stort tillfredsställande. I svaren framfördes dock följande, som borde utvecklas för att förbättra samarbetet:

Samarbetsförhindrande faktorer, som 11 enheter rapporterade, ansågs vara sektorcentrerat tänkande, avvikande samarbetspraxis, svårigheter att fördela resurser för samarbetet, budgetens ramtänkande, brist på ömsesidig vilja, en fientlig samarbetsatmosfär och förvaltningsgrenarnas resultatansvar som betonar den egna ekonomins synvinkel.

Om brister i det praktiska samarbetet rapporterade 13 enheter. Sådana nämnda var resursplaneringens bristande sammanjämkning, arbetskulturernas bristande sammanpassning, överdrivet maktbegär, bristande informationsgång, små verks behov, som får mindre uppmärksamhet än storas, avsaknad av samarbete under en lång tidsperiod, stadens budgetuppbyggnad, som försvårar samarbete samt att samarbete inte uppfattas som en del av kärnverksamheten.

I enheternas funktioner nämnde man om överlappningar, som 12 enheter rapporterade om. Samma funktioner utfördes i flera enheter. Utlåtanden om samma ärenden bereds också skilt från varandra i flera enheter. Orsak till överlappningarna ansågs vara att staden saknar ett koordineringsförfarande för samarbete.

Om luckor i funktionerna rapporterade 9 enheter. Det förekommer situationer där klienten får sitta emellan och bollas mellan enheterna. För vissa funktioner ansvarar ingen enhet. Koncernen saknar en gemensam kommunikationsstrategi. Funktioner finns utspridda på olika enheter, vilket leder till diskoordinering. Resursbrist medför, att alla uppgifter inte kan skötas ordentligt.



26.4.2006

Man konstaterade behov att utveckla stadens styrsystem, vilket 4 enheter rapporterade. För närvarande leder det inte i tillräcklig grad till samarbete, särskilt i planeringen. Som exempel nämndes resursplaneringen. Olika enheters olika planeringspraxis begränsar samarbetet. Det saknas en procedur att fördela och förvalta resurser i gemensamma projekt.

Revisionsnämnden finner att stadskoncernens uppgift är att producera samhälls-, förvaltnings-, näringslivsfrämjande och vissa myndighetstjänster för kommuninvånarna. Enligt nämnden står inte nya resurser att få, varför man endast med ett bättre utnyttjande av de existerande resurserna kan säkerställa den nuvarande servicen och höja dess kvalitet. Som ett mycket viktigt sätt att effektivisera koncernens verksamhet anser nämnden vara, att förverkliga de utvecklingsbehov som ovan konstaterats i koncernenheternas samarbete.

Några fysiska hinder för koncernenheternas inbördes samarbete kunde den gjorda undersökningen inte upptäcka. Det påtagligaste hindret konstaterades i svaren vara ett samarbetsfientligt tänkesätt, som huvudsakligen framträder i undervärderande av samarbetspartners, vaknande av det egna reviret och framhävandet av den personliga maktpositionen.

Vid koncernenheternas verksamhetssektorsgränser finns det enligt svaren å ena sidan luckor, å andra sidan överlappningar. Det finns sådant som ingen enhet anser hör till dess verksamhetssektor och sådant som två eller flera enheter oberoende av varandra sköter om. Kommuninvånaren som är klient hänvisas från en plats till en annan eller får, beroende på enhet, olika betjäning i samma ärende.

Enligt svaren fungerar informationsutbytet mellan koncernenheterna dåligt. Information om den egna enhetens planer och åtgärder berättar man slumpmässigt eller inte alls åt samarbetskompanjonerna. I alla enheter uppfattar man inte, att ett öppet informationsutbyte är en resurs för både den egna enheten och hela stadskoncernen. Stadskoncernens styrsystem består av flera olika delar, bl.a. finns där regler, verksamhetsplaner, ekonomiplaner och budgeter, planerings- och verkställighetsanvisningar och koncernanvisningar. I svaren fann man, att det fanns utvecklingsbehov i styrsystemet när det gäller att främja samarbetet.

Revisionsnämnden finner dessutom att det utvecklingsarbete med styrsystemet som enkätsvaren önskar, redan gjorts bl.a. genom att införliva anvisningar gällande förverkligande av stadens gemensamma strategier, godkända av stadssyrelsen 12.12.2005 i 2006 års budgets efterlevnadsdirektiv, bilaga 2. Där framgår åtgärder som krävs när stra-



26.4.2006

tegierna förverkligas, uppföljning med bedömningskriterier samt verkställighets- och koordineringsansvar. I en organisation som stadskoncernen bestående av många enheter, borde samarbetet mellan dem vara en naturlig del i den dagliga verksamheten. För att göra detta möjligt, borde man dämpa de samarbetsfientliga attityderna och om möjligt avskaffa dem helt och hållet.

Revisionsnämnden anser att man bör vidta följande åtgärder:

- *utveckla koncernenheternas lednings samarbetsattityd så att ledningen ser samarbetet som en resurs och verkar aktivt för att främja samverkan*
- *justera koncernenheternas uppgiftsgränser så att det inte i förvaltningsgrenarnas verksamhet uppstår överlappningar eller luckor*
- *att utveckla stadskoncernens ledningssystem så att samarbetet utgör en väsentlig del av den egna enhetens och hela koncernens ledning och*
- *att utveckla koncernenheternas ömsesidiga informationsutbyte så att enheterna kan koordinera sina aktiviteter och sålunda bilda ett enhetligt servicenät som omfattar hela stadskoncernen.*

3.3.4

HUVUDSTADSREGIONENS SAMARBETE

Arbete som styrs av huvudstadsstrategin

Det av delegationen för huvudstadsregionen 8.2 2005 godkända åtgärdsprogrammet för huvudstadsregionens samarbete (PKS i texten nedan) år 2005 drog upp linjerna för samarbetets innehåll med tre strategiska mål:

- förbättrande av välfärdstjänsterna och effektivisering av serviceverksamheten
- förbättrande av konkurrenskraften
- utvecklande av stadsstrukturen och boende.

Till åtgärdsprogrammet valde man från varje verksamhetssektor 3–5 centrala projektområden där ett eller flera samarbetsprojekt inleddes. På olika verksamhetssektorerna finns utom dessa projekt ett stort antal samarbetsprojekt inom verksamhetssektorn. De strategiska projektens portfölj innehöll 36 projekt för år 2005.

Förbättrande av välfärdstjänsterna

För tjänsternas gemensamma bruk godkände delegationen en "verktygslåda", som innehåller en utredning av de juridiska förutsättningarna för kommunernas samarbetsformer samt en avtalsram för PKS-beställaren och PKS-producenten, kvalitetskrav för de gemensamt ut-



26.4.2006

nyttjade tjänsterna (barndagvård, grundskola, hälsostationsverksamhet) och prissättningsprinciper. Ett hinder för kommunernas servicesamarbete är den nuvarande anskaffningsläge.

För att utveckla servicesamarbetet längs kommunernas gräns- och randområden har en utredning färdigställts över gränsområdenas befolkningsutveckling i kommunerna under 2006–2012 samt en utredning över i randområdena placerade serviceutrymmen och deras kapacitet. Mål för en noggrannare utredning var Helsingfors västra och Esbos östra gränsområde samt fyra områden på gränsen mellan Helsingfors och Vanda. De serviceutrymmen som utreddes var daghems och skolors kapacitet och nyttjandegrad.

När man styr regionens gemensamma serviceorganisationer, har huvudvikten lagts vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts koncern (HNS). I anslutning till HNS-samarbetet har stadsfullmäktige på delegationens rekommendation godkänt en ändring i grundavtalet, där PKS-områdets specialsjukvård utgör en enhetlig funktionell helhet som PKS-områdets nämnd i HNS-koncernen leder.

Separatutredningar har färdigställts om skolgång över gränserna, bibliotekssamarbete, miljölaboratoriernas samarbete och samarbete kring miljölovsärenden och om personalstrategin. För att anskaffa tillfällig arbetskraft, har tidigare den Helsingfors stad ensam grundade och ägda Helsingin Työvoimapalvelu Oy:s ägandebas utvidgats 2005, så att Esbo och Vanda städer har tillträtt som aktionärer och företagets namn ändrats till Seure Henkilöstöpalvelut Oy.

Förbättring av huvudstadsregionens konkurrenskraft

En central utgångspunkt för att förbättra huvudstadsregionens konkurrenskraft är Helsingforsregionens innovationsstrategi som utarbetats under ledning av Nylands utvecklingsbolag Culminatum Ltd Oy.

Strategin skapades som ett omfattande samarbete mellan högskolorna, vetenskaps- och forskningssamfunden, företagslivet och kommunerna. Innovationsstrategin innehåller 26 konkreta åtgärdsförslag. Baserat på dem har talrika realiseringsprojekt startat.

Delegationen för huvudstadsregionen godkände i slutet av 2005 gemensamma näringspolitiska linjedragningar och beslöt för sin del att grunda Pääkaupunkiseudun markkinointi Oy, städernas och Nylands förbunds gemensamma internationella näringslivsmarknadsföringsbolag. Gemensamma linjedragningar har beretts också under utarbetandet av den regionala personalstrategin.



26.4.2006

Utvecklande av stadsstrukturen och boendet

Delegationen har godkänt regionens markanvändnings- och bostads-politiska strategiska linjedragningar. För att utveckla stadsstrukturen och boendet har man berett ett strategiskt dokument, som ligger till grund för en strategi som utarbetas 2006 och berör hela Helsingforsregionens gemensamma markanvändning, boende och trafik. Ett gemensamt program för att eliminera bostadslösheten har godkänts.

Samarbete med Helsingforsregionens kommuner

Delegationen för huvudstadsregionen har under 2005 fått lägesrapporter från Helsingforsregionens 14 kommuners samarbetsstart. Delegationen beslöt 14.6.2005 för sin del godkänna Helsingforsregionens kommuners samarbetsavtal. I Helsingforsregionens samarbete deltar huvudstadsregionens städer (Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla), KUUMA-kommunerna (Träskända, Nurmijärvi, Tusby, Kervo, Mäntsälä och Borgnäs) samt kommungrupp fyrlingarna (Hyvinge, Kyrkslätt, Vichitis och Sibbo). Mål för det nya regionssambetet är speciellt markanvändning, boende och trafik samt den regionala servicen.

Helsingforsregionens samarbetsavtal trädde i kraft 1.10.2005. Helsingforsregionens samarbetsmöte, som är avtalskommunernas ledande förtroendemäns samarbetsorgan, som regelbundet möts, höll sitt första möte 17.11.2005. Där antecknades den gemensamma synen på fas I av kommun- och servicestrukturens reformprojekt. Under det första mötet 2006 bereddes en gemensam ståndpunkt till fas II:s svar för Helsingforsregionens del. Huvudstadsregionens städers svarsdokument gavs 16.2.2006 till inrikesministeriet. Ställningstagandet bearbetades från hösten 2005 på basen av en grundlig beredning. Slutresultatet är en lång lista gemensamma projekt, som under 2006 förs vidare.

Bedömning av arbetet i delegationen för huvudstadsregionen

De olika samarbetsprojekten inom delegationen för huvudstadsregionen har i detta skede varit i huvudsak utvecklingsprojekt, där man utrett samarbetsmöjligheter och -mål samt sätt och förutsättningar att ordna samarbetet. Om hur år 2005 års åtgärdsprogram projekt genomförts rapporterades till delegation i slutet av året. Många av 2005 års projekt fortsätter också 2006.

Huvudstadsregionens gemensamma strategi har redan återspeglats i städernas egna strategier och verksamhetsplaner, där den regionala strategins betydelse nu betonats. Under 2005 har samarbetet i huvudstadsregionen framskridit påtagligt. Revisionsnämnden kommer att noga följa utvecklingen av samarbetet i huvudstadsregionen.



26.4.2006

Revisionsnämnden anser det ytterst nödvändigt att

- *huvudstadsregionens samarbete främjas när det gäller markanvändning, boende, trafik och regional service*
- *man söker nya samarbetsformer, t.ex. pilotprojekt och*
- *man försöker inlemma Sibbo i samarbetet enligt den ömsesidiga nytans princip.*

3.4

BEDÖMNING AV STADSKONCERNENS DOTTERFÖRETAGS OCH STIFTELSENS VERKSAMHET OCH EKONOMI

3.4.1

KONCERNSTYRNING OCH -ÖVERVAKNING

Enligt Helsingfors stads bokslut år 2005, utgörs stadskoncernen av Helsingfors stad, 124 dotteraktiebolag, 8 dotterstiftelser och tre samförstag. Dessutom hör staden till sex kommunsammanslutningar och är med i 46 intressebolag.

Revisionsnämnden har behandlat koncernstyrning och -kontroll under skilda år i sina utvärderingsberättelser. Den har ju under senaste år skärpts betydligt. Helsingfors stads nuvarande koncernstadgar har godkänts i stadsfullmäktige 8.6.2005. Stadsstyrelsen har 13.6.2005 godkänt de centrala principerna för ledarskap och förvaltning i Helsingforskoncernens dottersammanslutningar (corporate governance) samt procedurerna i dessa bolagsstämmor och för att söka samtycke i förväg, 13.9.2004 direktiv för dotterbolagens VD-avtal och dotterbolags och stiftelsers styrelsemedlemmars arvoden samt 14.12.2005 direktiv gällande resor bekostade av utomstående och mottagande av andra ekonomiska förmåner.

För att stärka koncernstyrningen vad gäller strategiska och operativa ledarskapet, beslöt stadsstyrelsen 31.10.2005 att mötas en gång i månaden till speciella koncernstyrningsmöten för att avhandla följande ämnesgrupper och fatta beslut om dem inom ramen för sina befogenheter:

- uppföljningsrapport över ekonomin och verksamheten
- uppföljningsrapport över dottersammanslutningarna
- uppföljning och styrning av överkommunala institutioner (bl.a. Nylands förbund, Huvudstadsregionens samarbetsdelegation, Helsingfors on Nylands sjukvårdsdistrikt)
- stadens konkurrensutsättningspolitik
- stora personalpolitiska frågor
- stora ärenden som gäller utvecklande av förvaltningen



26.4.2006

- övriga strategiskt viktiga ärenden ur koncernstyrningssynpunkt, som avgörs separat.

Ekonomi- och planeringscentralen ordnade 28.9.2005 den första konferensdagen för dottersammanslutningarnas verkställande direktörer. Det första koncernmeddelandet sändes 18.1.2006 till dottersammanslutningarna. Från början av 2006 har en virtuell s.k. KoncernAkademi startat för att erbjuda skolning åt dottersammanslutningarnas och stiftelsernas personal. Ovan nämnda informations- och skolningsåtgärder riktade till koncernens dottersammanslutningar måste anses viktiga och nyttiga med tanke på ledande och övervakande av koncernen.

Revisionsnämnden anser det ytterst nödvändigt att

- med ovannämnda i början av 2006 inledda stadsstyrelsens mötesförvarande i praktiken stärkte det strategiska och operativa ledarskapet
- de överkommunala institutionernas (bl.a. Nylands förbund, HNS, SAD) styrning och uppföljning i stadens ledning stärktes och
- huvudstadsregionens och Helsingforsregionens kommuners frivilliga samarbets uppföljning och styrning i stadens ledning intensifierades.

3.4.2

HELSINGFORS BUSSTRAFIK AB:S VERKSAMHET OCH EKONOMI ÅR 2005

Stadsfullmäktige beslöt 15.9.2004, att fusionera HST- Busstrafik och Suomen Turistiauto Oy:s (STA) busstrafiksverksamhet till ett gemensamt bolag som hör till stadskoncernen fr.o.m. 1.1.2005. Fusionen genomfördes med en rörelseaffär, där STA köpte HST-Busstrafiks bussrörelse. Samtidigt bytte STA namn till Helsingin Bussiliikenne Oy (Helsingfors Busstrafik Ab). Helsingfors stad tecknade bolagets ökade aktiekapital 6 milj. euro och beviljade bolaget ett kapitallån på 14,5 milj. euro.

Bolaget bedriver linjetrafik i huvudstadsregionen, abonnemangstrafik och uthyrningsverksamhet med bussar. Bolagets linjekilometermängd var 33,3 milj. km år 2005. Bolagets marknadsandel är 40 % av huvudstadsregionens kollektivtrafik.

Bolagets omsättning var 85,1 milj. euro år 2005 och förlust före bokslutstransporter och skatt 2,8 milj. euro. Eget kapital i balansen var 25,6 milj. euro den 31.12.2005. Balansens slutsumma var 68,7 milj. euro.

Revisionsnämnden finner att

- Helsingfors Busstrafik Ab:s förlust under dess första verksamhetsår var enligt resultaträkningen 2,8 milj. euro före bokslutstransporter och skatt
- bolagets likviditet är i skenet av nyckeltalen tillfredsställande



26.4.2006

- *ur bolagets resultat- och lönsamhetssynpunkt centrala frågor är bl.a. huvudstadsregionens konkurrenssituation, prisnivån på trafikeringssättningarna under kommande år och prisutvecklingen på bränsle och smörjmedel.*

3.4.3

SEURE HENKILÖSTÖPALVELUT OY:S VERKSAMHET OCH EKONOMI ÅR 2005

Seure Henkilöstöpalvelut Oy började sin verksamhet under räkenskapsperioden 2005 som Helsingin Työvoimapalvelu Oy. Därpå ändrades bolagets namn till det nuvarande.

Bolagets ägarskap ändrades under räkenskapsperioden när Esbo och Vanda stad tillkom som ägare till bolaget. Helsingfors stad äger 60 % av bolaget, Esbo och Vanda stad vardera 20 %. Arbetskraft hyrde man i arbetstimmar totalt över 1,1 milj. timmar, en ökning från föregående år med 2,5 %. Fastighets- och inrättningsservicens andel av sålda timmar var 36 %. Socialsektorns personal var i arbete i daghemmen och timandelen av totalantalet timmar var 27 %. Hälsovårdssektorns timandel var 23 %. Förvaltnings- och kontorspersonaluthyrningens andel var 8 %. Kultursektorns andel var 4 % av totala antalet timmar. Tekniska sektorns och gruppen "övrings" andelar var 2 %.

Bolaget förmedlade lärarnas kortvariga vikariat i huvudsak till Helsingfors stads skolor. Lärarförmedlingarna var 1 898. Ökningen jämfört med året innan var 88. Via bolaget rekryterades till kunder 12 personer till stadigvarande arbeten (året innan var rekryteringarna 8).

Bolagets omsättning var ca. 22 milj. euro, ökning från föregående räkenskapsperiod var ca. 2,3 milj. euro. Omsättningen ökade 11,8 %. Helsingfors var den största kunden. Dess andel av totalförsäljningen var 65,9 %. Esbos andel var 17,2 %, HNS-kommunkoncernens andel var 10,6 %, Vandas 17,2 och övriga kunders 1,8 %.

Omsättning/person var 445 034 euro. Ökningen från året innan var 20 000 euro.

Bolagets bokslut visar 254 990 euros vinst för perioden efter kalkylerade skatter. Föregående års resultat var 342 040 euro på plus. Enligt bolagsordningen utdelas inte dividender.

Revisionsnämnden finner att

- *Seure Henkilöstöpalvelut Oy:s breddade ägarbas varit vettigt och möjliggör bevarandet av konkurrenskraften i framtiden*
- *omsättningen ökat och torde öka i framtiden*
- *personaluthyrningstjänster skall produceras till självkostnadspris*



26.4.2006

- *osäkerhetsfaktorer blir sannolikt tillgång till kompetenta uthyrningsarbetare, speciellt i hälsovårds- och socialväsens sektorer samt i köks- och städarbeten. Därför bör bolaget verka så att det lockar arbetskraft till huvudstadsregionen.*

3.4.4

OY NORD WATER LTD. OCH KONCERNSTYRNINGEN

Tekniska nämnden föreslog 28.5.2002 grundandet av Oy Nord Water Ltd. Detta hade föregåtts av Helsingfors Vattens utredning av olika verksamhetsmodellers tillämplighet för att utveckla Helsingfors Vattens affärsverksamhet, som att expandera företagsverksamheten. En konsult hade på order av Helsingfors Vatten gjort en affärsverksamhetsplan och en riskkartering, av vilka man kunde dra slutsatsen att marknaden för emballerat vatten skulle i framtiden vara betydande. Riskerna vid försäljning av emballerat vatten ansågs i huvudsak vara avtalsrisker, som kunde bemästras i förhandlingar och utarbetande av avtal genom att anlita sådana advokatbyråer, som var bekanta med projektlandets lagstiftning. Andra risker befanns vara marknadsrisker, som berodde på affärsverksamhetens nyhet och hårda konkurrens. Enligt affärsverksamhetsplanen strävade man till att säkra tillträdet till marknaden med långfristiga kontakt, så att investeringarna kunde täckas och en framgångsrik affärsverksamhet uppstå.

Stadsfullmäktige beslöt 19.6.2002 att grunda Oy Nord Water Ltd. Man hade förhandlat om det och ett utkast till bolagsordning hade utarbetats med stadskansliets rättstjänst. Där ansåg man också, att bolaget som grundades hade en verksamhet som till sin natur passade kommunens verksamhetsområde.

P.g.a. buteljeringslinjen som bolaget beställt räckte inte det ursprungliga aktiekapitalet på 200 000 euro att täcka igångsättningsfasens kostnader så långt att de skulle ha kunnat täckas med inkomstfinansiering. Av denna orsak beslöt bolaget att öka sitt aktiekapital. Stadsstyrelsen beslöt den 22.4.2003 teckna 40 000 st aktier i bolaget till ett värde av 10 euro/aktie.

Stadsstyrelsen behandlade 26.4.2004 bolagets finansiella situation efter att dess aktiekapital underskridit den nivå aktiebolagslagen stipulerar. Stadsstyrelsen anmodade Helsingfors Vatten att ur egna kassamedel ge bolaget högst 300 000 euro som tillfälligt lån för att trygga dess likviditet under den närmaste tiden.

Bolagets situation behandlades ånyo i stadsstyrelsen den 15.11.2004. Stadsstyrelsen uppmanade Oy Nord Water Ltd:s styrelse i samarbete med Helsingfors Vatten, ekonomi- och planeringscentralen samt



26.4.2006

stadskansliets rättstjänst att vidta åtgärder för att upphöra med bolagets affärsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Efter detta beslut, redan innan bolaget försattes i likvidation 26.5.2005, och under likvidationen sökte Helsingfors Vatten och utredningsmännen att avveckla bolagets affärsverksamhet i första hand genom aktie- och rörelsehandel. Då den av stadsstyrelsen den 7.2.2005 beslutade aktiehandel inte genomfördes, var man tvungen att besluta på nytt om en försäljning av bolagets aktier. Stadsstyrelsen beslöt 27.6.2005 att sälja bolagets hela aktiestock till firman Mohammed A. Al Faddagh & Partners för en köpeskilling på 150 000 euro.

För bolaget fick man vid försäljningen ett pris som blev möjligt att få efter en utdragen försäljningsprocess. Ett annat alternativ hade varit att upplösa bolaget, vilket hade inneburit ännu större förluster för staden. Staden satsade 600 000 euro i flaskvattenfirman. Därtill gick den i borgen för lånet på 300 000 euro.

Revisionsnämnden konstaterar att koncernstyrningen, som koncernanvisningarna förutsätter, fanns med i Oy Nord Water Ltd:s etablerings-, finansierings-, verksamhets- och försäljningsskede. De viktigaste besluten som gällde bolaget fattades i stadsfullmäktige och stadsstyrelsen. Bolaget var i stadens ägo en mycket kort tid åren 2002–2005. dvs. i etablerings- och affärsrörelsens igångsättningsskede. Bolaget nådde inte upp till den planerade affärsverksamheten. Försäljningen av firmans aktier i likvidationsskedet åsamkade staden en förlust på 750 000 euro.

Revisionsnämnden förutsätter att

- *när man i framtiden grundar ett företag bör man noga överväga om det är nödvändigt att etablera ett företag och om företaget hör till kommunens verksamhetsområde samt*
- *ifall företaget grundas, skall man försäkra sig om dess förutsättningar för affärsverksamhet och att riskerna står i vettiga proportioner till den eftersträlvade avkastningen.*

3.4.5

OY HELSINGIN ASUNTOHANKINTA AB:S OCH KIINTEISTÖ OY AURORANLINNAS VERKSAMHET

Oy Helsingin Asuntohankinta Ab är ett bolag som Helsingfors stad äger och ingår i Helsingforskoncernen. Bolagets verksamhetsområde är enligt dess bolagsordning att förvara i Helsingfors befintliga bostads- och fastighetsbolags aktier och hyra ut lägenheter man på detta sätt besitter. Bolaget har hyrt ut bostäderna till verk för i huvudsak vidareuthyrning till klienter eller anställda. Bolaget kan också hyra ut bostäder di-



26.4.2006

rekt åt bostadsbehövande, som dock numera väljer fastighetskontorets bostadsavdelning.

Bolaget har verkat över 20 år. I bostadsprogrammet stadsfullmäktige godkänt har man uppsatt som mål för bolaget att anskaffa 200 bostäder per år. Av målet att anskaffa 4 000 bostäder har 3 500 uppnåtts. Anskaffningen har fördröjts av bostadsprisernas höjning och aravafinansieringens begränsningar. Av bolagets lägenheter är 1 900 frifinansierade och 1 600 aravafinansierade. Av lägenheterna bolaget äger använder specialgrupper, bl.a. mentalklienter i rehabilitering 1 600 bostäder. 800 bostäder är bostäder i arbetsförhållanden. Via bostadskön har 1 100 bostäder hyrts.

Bolaget har gått avsevärt mycket på vinst fr.o.m. 1995. 2005 var vinsten 5,2 milj. euro (året innan 4,4 milj. euro). Då man bedömer bolagets resultat skall man beakta, att det inte görs avskrivningar på bostadsaktier, utan medel som gått till att amortera lån kommer fram i vinsten. Bostadsanskaffningsbolaget har ackumulerat kassa- och banktillgodohavanden 1,82 milj. euro (året innan 2,3 milj. euro), då det inte kunnat skaffa bostäder i den mängd bostadsprogrammet förutsatt. I sin verksamhet är bolaget befriat från inkomst- och förmögenhetsskatt.

Kiinteistö Oy Auroranlinna är ett frifinansierat hyresbostadsbolag ägt av staden. Bostäderna saknar villkor för förmögenhet eller inkomster. Av hyresgästerna förutsätter man regelbundna förvärvsinkomster och kreditupplysningar. Bostädernas totalantal är 1 770, av vilka 1 270 är uthyrda som bostäder i arbetsförhållanden eller klientbostäder och 500 bostäder är fria på den allmänna marknaden.

Revisionsnämnden anser, att man bör utreda

- *Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:s och Kiinteistö Oy Auroranlinnas roll i hela stadens bostadspolitik samt behoven av bostäder nu och i framtiden*
- *Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:s volym på bostädernas anskaffningsverksamhet samt möjligheterna att avskaffa begränsningarna på statens stödformer bolaget utnyttjar och det vettiga med att använda aravafinansiering.*

3.4.6

MITOX OY:S VERKSAMHET OCH EKONOMI ÅR 2005

Bolaget grundades 1.11.2004. Stadsstyrelsen konstaterade den 28.4.2004 följande om bolagets etablering:



26.4.2006

"På energimarknaden kunde man se några tydliga utvecklingstenden-
ser. Konkurrensen hade skärpts, vilket hade tvingat energibolagen att
ständigt effektivera sin verksamhet och se till att energimarknadskon-
kurrensfaktorerna är i skick över hela fältet. Myndigheternas övervak-
ning effektiveras också fortgående. Detta har synts och syns också i
fortsättningen som en ökning av verksamhetens effektivitetskrav och
krav på allt tydligare genomskinlighet bland kostnaderna mellan ener-
gibolagens olika affärsrörelser.

Till denna utveckling hör också utvecklingen av skilda energimätt-
ningsmarknaden, som lösgör sig från den traditionella elmarknads-
verksamheten. Bolag som utövar energiaffärsverksamhet, skaffar i allt
högre grad tjänster som hör bl.a. kundmätningen och rapporteringen
av förbrukningsdata från serviceföretag som specialiserat sig på det.
Den här utvecklingen förutsätter också att Helsingfors Energis mät-
ningsservicefunktioner blir en självständig och konkurrenskraftig affärs-
verksamhet. Baserat på utredningar kan man bedöma att man genom
att flytta de nuvarande mätningsservicefunktionerna till ett separat bo-
lag, skapar de bästa förutsättningarna för Helsingfors Energi att i egen
regi vidareutveckla mätningsservicefunktionen och för konkurrensför-
mågan. Så här tillförsäkrar man Helsingfors Energis möjligheter att
också i framtiden skaffa konkurrenskraftiga mätningsservice förmånligt
och med säker leverans."

Bolagets operativa verksamhet startade 1.1.2005, då affärsverksamhe-
ten överfördes och personalen kom i Mitox Oy:s tjänst.

Bolaget, som ägs av Helsingfors stad, producerar energimätningstjän-
ster, producerar el-, fjärrvärme- och gasenergi samt fjärrkylningens mät-
ningsservice till energibolagens och fastighetskundernas behov.

Bolaget verkar på den konkurrensutsatta mätningmarknaden. Bran-
schens totalförsäljning växer. Tillväxten kommer från energibolagens
ökande satsning på distansavläsning av energimätare och ett ökat
mättningsbehov i takt med att elmarknaden utvecklats.

Bolagets operativa verksamhet består mest av montering av energimä-
tare tillverkade på uppdrag av Helsingfors Energi, montering av system
för distansavläsning av energimätare, ibruktagande och operativa upp-
gifter samt balansutrednings- och datautbytesservice som elhandeln
förutsätter.

I bolagets tjänst var i slutet av räkenskapsperioden över 100 anställda.
Räkenskapsperiodens löner och arvoden var 3,4 milj. euro.



26.4.2006

Bolagets första räkenskapsperiod var 1.11.2004–31.12.2005. Omsättningen var 7,9 milj. euro. Balansens slutsumma var 3,6 milj. euro. Räkenskapsperiodens vinst var 498 800 euro. Bolagets totalinvesteringar under räkenskapsperioden var 1,1 milj. euro.

Bolagets likviditet var god. Bolaget har inte tagna lån eller andra ansvarsförbindelser. En betydande del av bolagets omsättning kom från försäljning av mättnings tjänster till Helsingfors Energis affärsverksamheter. Dessutom levererade bolaget mättnings tjänster till flera energibolag och fastighetsbranschens företag. Bolaget fortsätter strävan att utvidga sin verksamhet utanför Helsingfors stads område.

Revisionsnämnden anser, att

- *Mitox Oy:s första räkenskapsperiod har varit funktionellt och ekonomiskt god*
- *bolagets verksamhet skall följas upp för att klargöra att bolaget mår de mål, som uppställdes när det grundades och*
- *verksamheten skall följas, så man ser vilken del av bolagets verksamhet och försäljning som riktar sig till Helsingfors Energi och vilken del till andra, samt försäkra sig om att bolaget fungerar på äkta öppna marknader.*

4

ÖVRIGA UTVÄRDERINGAR AV STADENS FÖRVALTNING OCH EKONOMI

4.1

ANSKAFFNINGAR OCH KONKURRENSUTSÄTTNING

I budgeterna för 2004 och 2005 var enligt **ekonomins jämviktsgemensamhetsstrategin** ett viktigt åtgärdsområde förvaltningsgrenarnas *minskning av anskaffningsutgifterna för lös egendom och gynnande av gemensam upphandling*. Revisionsnämnden undersökte hur väl man lyckats i dessa åtgärder.

Minskning av anskaffningsutgifterna för lös egendom undersöktes med hjälp av 2003–2005 årens budgetmoments 8 09, "Grundanskaffning av lös egendom", budget- och bokslutstal. I 2004 års budget fanns reserverat 25,7 % mindre anslag för grundanskaffning av lös egendom än 2003. År 2004 förverkligade anskaffningar minskade med 29,1 % från året innan. I 2005 års budget reserverades 13,8 % mer att användas än 2004, men ändå 15,5 % mindre än 2003. Anskaffningarna som förverkligades 2005 var i stor sett lika stora som 2004. Under den granskade perioden minskade grundanskaffningarna av lös egendom med nästan 30 %.



26.4.2006

Grundanskaffning av lös egendom åren 2003–2005:

	År 2003 (1 000 €)	År 2004 (1 000 €)	År 2005 (1 000 €)
Budget	50 965	37 843	43 080
Bokslut	46 987	33 324	33 080

(Siffrorna för 2003 och 2004 är rättade med penningvärdeskoefficient.)

Framgången vid gynnande av samställda anskaffningar studerades med hjälp av stadens anskaffningar av material förnödenheter och varor år 2005 med focus främst på kontorstillbehör och inventarier. Man undersökte hur många av fakturorna som bokförts på vissa bokföringskonton, som hörde till avtalsleverantörer för samfällad anskaffning konkurrensutsatt av anskaffningscentralen. Av förvaltningsgrenarna deltog enheterna i budgetbokföringens krets, dvs. affärsverken hamnade utanför granskningen.

Det undersökta materialet plockades från ekonomiförvaltningstjänstens och byggnadskontorets inköpsfakturer i det elektroniska arkiveringssystemet. Materialet innehöll totalt 38 302 datapostrader, där inköpen, som bokförts på valda konton, hade ett totalt värde på 18,3 milj. euro inkl. moms. Materialet bestod av 29 272 fakturer, vilkas slutsummors totalvärde inkl. moms var 21,2 milj. euro.

Materialet som plockats från ekonomiförvaltningstjänstens system fördelade sig på leverantörsgrupper enligt följande:

Leverantörsgrupp	Antal	Bruttobelopp (1 000 €)	Andel (%)
Samfund	1 218	15 878	91,67
Stadens verk	12	1 440	8,31
Privatpersoner	85	4	0,02
Sammanlagt	1 315	17 326	100,00

Av anskaffningarna gjordes över 90 % från samfund utom staden och 8,3 % som stadens interna inköp, främst från anskaffningscentralen, som fungerar som stadens interna partilager, varifrån varor förmedlas i mindre partier vidare till förvaltningsgrenarna.



26.4.2006

Materialet som plockats från byggnadskontorets system fördelade sig på leverantörsgrupper enligt följande:

Leverantörsgrupp	Antal	Bruttobelopp (1 000 €)	Andel (%)
Samfund	227	923	92,6
Stadens verk	10	73	7,3
Privatpersoner	8	1	0,1
Sammanlagt	245	997	100,0

Också av byggnadskontorets anskaffningar var över 90 % gjorda från samfund utom staden.

Från ekonomiförvaltningstjänstens material plockades de 122, enligt noteringarnas kumulativa bruttobelopp, största leverantörerna och från byggnadskontorets material de 50 största leverantörerna, vilka undersöktes om de hörde till avtalsleverantörerna för samfällid anskaffning, konkurrensutsatta av anskaffningscentralen. Dessa leveransers bruttobeloppnoteringars totalvärde var 16,9 milj. euro (92,5 %).

Av de stora varuleverantörerna var 66 avtalsleverantörer för samfällid anskaffning, vilkas leveransers bruttosummors värde totalt var 12,5 milj. euro (68,2 %). Sex leverantörer var stadens verk, vilkas leveransers bruttosummors värde totalt var 1,5 milj. milj. euro (8,2 %). Av återstående 23 leverantörerna var köparen i 50–100 % av fallen anskaffningscentralen. Deras leveransers bruttosummors värde var totalt 1,0 milj. euro (5,3 %). Utom de samfällida anskaffningsavtalen fanns leverantörer från 77 samfund. Deras leveransers värde var totalt 2,0 milj. euro (10,9 %).

Av leverantörerna utom de samfällida anskaffningsavtalen var av leveransernas värde 1,5 milj. euro inköp, som tolkades ha konkurrensutsatts separat, vara utbildningsmaterialinköp eller annars enligt anskaffningsanvisningarna gjorda inköp. Som "vilda" inköp, som kanske kunde ha gjorts från samfällida anskaffningsavtalsleverantörer, tolkades 0,5 milj. euro (2,9 %) inköp. Av dem klassades 0,2 milj. euro ADB-inköp och 0,3 milj. euro som kontorstillbehörsinköp.

Revisionsnämnden finner att

- *grundanskaffningar av lös egendom har man i enlighet med ekonomin jämvikt –gemensamhetsstrategin lyckats minska från år 2003 till år 2005 och*
- *gemensamma anskaffningar har i enlighet med strategin utnyttjats av förvaltningsgrenarna år 2005 för kontortillbehörs- och inventarieanskaffningar tämligen väl*
- *man bör stärka inköpskunnandet i stadens förvaltningsgrenar.*



26.4.2006

Revisionsnämnden rekommenderar att

- man undersöker om det behövs så många samma slags leverantörer av tillbehör och varor som nu, eller om antalet leverantörer kunde gallras och
- man undersöker konkurrensutsättningens inverkan på kvaliteten i stadens serviceproduktion.

4.2

AVKASTNINGSKRAVEN PÅ GRUNDKAPITALET I STADENS FÖRVALTNING

Helsingfors stad äger följande affärsverk: Helsingfors Energi, Helsingfors Vatten, Helsingfors Hamn, Helsingfors trafikverket, Helsingfors Textiltjänst och Helsingfors stads servicecentral (Palmia).

Då de fyra förstnämnda affärsverken grundades, delade stadsfullmäktige resp. förvaltningsgrens anläggningstillgångar från slutet på föregående års värde i ett grundkapital och ett etableringslån, som man uppställde avkastningsmål. Trafikverkets grundkapital delades därtill i ett räntebärande och ett räntefritt grundkapital, som man inte uppställde avkastningsmål för. Då man grundade de två sistnämnda affärsverken, definierade stadsfullmäktige resp. förvaltningsgrenars anläggningstillgångar vid föregående års utgång som grundkapital, som man uppställde avkastningsmål för.

Det avkastningsmål stadsfullmäktige uppställer för affärsverken fastställs enligt den på grundkapitalavkastningens fastställda avkastningsmål och etableringslånets fastställda ränta, som fullmäktige årligen bekräftar.

I vidstående tabell finns de av stadsfullmäktige beslutade grundkapitalen för affärsverken, deras avkastningskrav och etableringslån samt deras räntor och amorteringstider:

	Grundkapital		Etableringslån ¹²		
	1000 euro	Avkastningskrav, %	1000 euro	Ränta %	Löptid
Hfrs Vatten	144 305	9,0	292 983	8	40 år
Hfrs Hamn	60 166	10,5	30 083	9	16 år
Hfrs Energi	474 290	10,0	316 193	10	40 år
Trafikverket, räntebärande	102 603	9,0	16 340	9	25 år
Trafikverket, räntefri	177 306	-			
Servicecentralen	2 099	8,0			
Hfrs Textiltjänst	1 243	8,0			

¹² Det etableringslån som ämnats för trafikverkets busstrafik har överförs på Helsingfors Busstrafik Ab, grundat den 1.1.2005.



26.4.2006

Affärsverkens grundkapitals avkastningskrav och etableringslåneräntans storlek, har sedan etableringen i praktiken varit lika stora. Av trafikverket indrivs enligt grundkapitalets avkastning nedsatt med 8,6 %.

Då man jämför avkastningskravet som ställts på grundkapitalet affärsverksvis med motsvarande avkastningskrav i några andra städer kan man anse att avkastningskravet på stadens affärsverks grundkapital är skäliga.

Affärsverken har redovisat en budgetenlig avkastning på grundkapitalet till staden också då räkenskapsperiodens resultat visat förlust (som Palmia 2004). Helsingfors Energi har utom redovisningen för grundkapitalets avkastning gjort tilläggsredovisningar om totalt 260 milj. euro på 2002–2004 års resultat, då redovisningarna för Helsingfors Energi har varit som följande tabell utvisar:

År	Grundkapitalavkastning	Tilläggsredovisning	Grundkapitalavkastning + tilläggsredovisning	
	1 000 euro	1 000 euro	1 000 euro	%
2002	47 429	50 000	97 429	20,54
2003	47 429	110 000	157 429	33,19
2004	47 429	100 000	147 429	31,08

Grundkapitalavkastningen är det redovisningsmål stadsfullmäktige uppställt för affärsverket.

Affärsverken har dessutom egna avkastningsmål, som finns fastställda för Helsingfors Energi, Helsingfors Vatten och Helsingfors Hamn i det investerade avkastningsmål¹³ och för de andra affärsverken i hela kapitalets avkastningsmål¹⁴ enligt följande tabell:

	Avkastning på investerat kapital %	Avkastning på hela kapitalet %	Budgetens förpliktande
Hfrs Vatten	9,0		
Hfrs Hamn	≥ 8,8		Bindande mål
Hfrs Energi	minst 15,0		Bindande mål
Trafikverket		2,10	
Servicecentralen		0,91	
Hfrs Textiltjänst		1,70	

¹³ beräknas med formeln: $100 \times (\text{överskott före reserveringen} + \text{ersättning för grundkapitalet} + \text{finansieringskostnader}) / (\text{balansens slutsumma} - \text{räntefria skulder})$, medeltal under räkenskapsperioden

¹⁴ beräknas med formeln: $\text{verksamhetsöverskott} / \text{balansens slutsumma}$ i medeltal under räkenskapsperioden



26.4.2006

Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet på att avkastningsmålen som uppställts för affärsverken har varit oförändrande under affärsverkens hela verksamhetstid.

Revisionsnämnden finner det ändamålsenligt att

- *affärsverkens avkastningsmål kontrolleras varje år, som stadsfullmäktiges etableringsbeslut också förutsätter, med beaktande av affärsverkens inverteringsbehov och resultatgenereringsförmåga*
- *det nödvändiga och vettiga i att uppsätta ett avkastningskrav på affärsverkens grundkapital övervägs skilt för varje affärsverk.*

4.3

HELSINGFORS STADS SERVICECENTRALS AFFÄRSVERKSAMHET

Helsingfors stads servicecentral (Palmia) är ett affärsverk som inlett sin verksamhet i början av 2003, vars verksamhet fördelar sig på tre huvudsektorer, cateringservice, städservice och fastighetsunderhållsservice.

Cateringserviceenhetens verksamhet har hela tiden varit vinstgivande. Däremot har städservicens och fastighetsunderhållsservicens verksamhet varit förlustbringande. Städserviceenhetens verksamhet har 2005 vänts på plus främst tack vare resultatet av ett konsultuppdrag som verkställets i enheten. Fastighetsunderhållsserviceenhetens verksamhet däremot gick med 1,3 milj. euros förlust ännu 2005.

I Palmia har man under 2005 och 2006 förverkligat bl.a.

- fastighetsunderhållsserviceenhetens organisationsreform, där det centrala målet var att effektivisera förmansarbetet och huvudprincipen att resultatansvaret flyttas nedåt i organisationen. Den nya organisationen har inlett sin verksamhet 1.1.2006.
- för att eliminera strukturella förluster, bl.a. sjuktransporter, höjdes avtalets priser, säkerhetstjänsternas verksamhet befästes och som följd av rörändringar som skett i stadens beställningsorganisation fick man ny fakturering, då de lagstadgade renhållningsavgifterna överfördes på fastighetsägarens ansvar
- under 2006 har offerter begärts från konsultföretag rörande ett konsultuppdrag, med vars hjälp fastighetsunderhållsservicens resultatutveckling snabbt kan vändas till det bättre. Konsulten som valts till uppdraget, har börjat sitt arbete i början av april och de första åtgärdsrekommendationerna fås i maj, då de kan börja förverkligas.

Saneringsåtgärdernas mål är att

- nå ett vinstbringande resultat 2006, resultatmålet är 696 000 euro
- får till stånd fungerande och effektiva arbetsprocesser



26.4.2006

- få lönsam tillväxt, omsättningen ökar från nuvarande ca. 16 milj. euro till 17,2 milj. euro år 2006 och
- förbättra klientbelåtenheten, 2006 års målvärde är 3,5.

Revisionsnämnden finner, att

- *Palmias fastighetsunderhållsserviceenhets verksamhet har varit förlustbringande under Palmias hela verksamhet*
- *Palmia har vidtagit åtgärder för att få verksamheten vinstgivande 2006*
- *förverkligade och planerade åtgärder kan anses peka åt rätt håll.*

4.4

PLANLÄGGNINGENS PROBLEM

Revisionsnämnden har bedömt planläggningens problem speciellt från stadsplaneringskontorets och bostadsproduktionsbyråns standpunkt.

Bakgrund till planläggning och byggande

Markanvändnings- och byggnadslagen samt -förordningen från 1999 innehåller författningar bl.a. gällande planläggning. Den nya lagens centrala syften var öppenheten kring planens beredning, ömsesidig påverkan samt sakkunskapens mångsidighet på planens alla nivåer. Myndigheternas informationsplikt ökade liksom antalet deltagare i processen.

Stadsfullmäktige godkände 26.11.2003 Helsingfors generalplan 2002. Den trädde i kraft 23.12.2004 utom de delar som överklagats.

Stadsfullmäktige godkände 10.12.2003 bostadsprogrammet 2004–2008, "Helsingfors mångformiga boende". Där definieras stadens mål och åtgärder för att utveckla bostadsförhållandena under nämnda år. Under den pågående programperioden minskar bostadsbyggandets volym, då det inte för närvarande finns tillräckligt med bebyggbar tomtmark. I framtiden får man mark för bostadsproduktionen från hamnområdena. Arbetet med det nya bostadsprogrammet för 2007–2011 har redan börjat bl.a. med stadsfullmäktiges remissdebatt i november 2005.

Stadsstyrelsen godkänner vart tredje år planläggnings- och trafikplaneringsprogrammet. Det nyaste programmet för 2005–2010 är godkänt 6.2.2006. I programmet presenteras tyngdpunkterna i markanvändningens planering och centrala planläggnings- och trafikplaneringssuppgifter för sexårsperioden. Programmet är en tidtabell för utarbetandet av planläggningar och trafikplaner för de områden som skall förverkligas under perioden.



26.4.2006

Stadsplaneringskontorets resurser och mål

Stadsplaneringskontorets personalresurser har minskat sedan nivån i slutet av 1990-talet. Personalens medelålder är hög och en stor del av planerarna går i pension under den pågående planläggnings- och trafikplaneringsperioden. Av personalen går ca. 60 % i pension inom 10 år. Med orsak fäster man alltmer uppmärksamhet vid sådant som berör miljöhälsan. Också ökande interaktion i planläggningen slukar resurser. Om verksamheten kan ännu effektiviseras och resurserna ändamålsenligt fördelas samt köptjänster utnyttjas vid behov. Kan även planeringens kvalitet garanteras.

I planläggningsverksamheten förekommer stora svängningar som bifogade tabell över färdigställda bostads- och lokalitetsplaner i tusen kvadratmetrar från senaste år visar:

År	2001	2002	2003	2004	2005
Bostadsplaner	308	277	180	321	304
Lokalitetsplaner	496	389	331	221	616
Sammanlagt	804	666	511	542	920

Stadsplaneringskontoret uppnådde sina bindande planläggningsmål i 2005 års budget.

Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet vid att, då det nya bostadsprogrammet bereds, har bostadsproduktionsbyrån de senaste åren haft svårt att nå sina mål, bl.a. p.g.a. bristen på bebyggbara tomter. Planläggnings- och bostadsprogrammet borde inte ge för optimistisk bild av byggmöjligheterna. Ökningen av bostädernas medelyta kan försvåra småinkomsttagares hyresboende och anskaffning av ägarbostad. Stora lägenheter behövs dock ändå i bostadsbeståndet.

Revisionsnämnden finner, att

- *alltför detaljerade planläggningsbestämmelser bör undvikas, för att inte försvåra planeringen och byggnadskostnaderna skall stiga för mycket*
- *också möjligheter att bygga bostäder till skäligt pris bör tryggas då man planerar högklassiga och lockande bostadsområden*
- *då nya bostadsområden planeras, skall man utveckla koordinering av serviceförverkligandet och trafikarrangemangen, så att tillräcklig när-service kan fås fram då invånarna flyttar till området*
- *onödiga kostnader uppstår t.ex. vid reservering av bostadstomter om det ändå visar sig att tomterna är obebyggbara.*



26.4.2006

4.5

LOKALITETSFÖRVALTNINGEN OCH LOKALITETSKOSTNADERNA

Grundandet av lokalcentralen och bakgrunden till lokalitetskostnaderna

Stadsfullmäktige beslöt 9.6.2004 att under fastighetskontoret grunda en lokalitetscentral, en nettobudgeterad enhet, fr.o.m. den 1.1.2005. Dess uppgifter är att till förvaltningsgrenarna och stadens utomstående håll hyra lokaliteter i stadens ägo, anskaffa lokaliteter, styra lokalitetsinvesteringar och hyrning av utomståendes utrymmen vid behov samt följa upp stadens lokalitetskostnader, lokalitetens nyttjandegrad, fastigheternas värden och reparationsansvaret.

Stadsstyrelsen godkände 20.12.2004 lokalitetsprojektens operativa anvisningar och beslöt samtidigt att lokalcentralen indriver hyror från förvaltningsgrenarna för de utrymmen man förvaltar, bestående av kapitalhyra och underhållshyra. För användarens tjänster görs ett separat avtal.

Kapitalhyran innehåller avskrivningen för fastighetens tekniska slitage (inte en bokföringsavskrivning), kapitalräntan (vid nybyggen på byggnadskostnaderna och vid grundreparation på det tekniska värdet och reparationskostnaderna) samt tomthyran, som lokalcentralen erlägger till fastighetskontorets tomtavdelning. Lokaliteter staden använder grupperas enligt den eftersträlvande kapitalräntan i 9 portföljer mot tidigare 4, vilket vidgar alternativen att bestämma hyran. Portföljerna 4–9 har räntemålet 0 %.

I fastighetsunderhållet är arbetsfördelningen mellan lokalcentralen och förvaltningsgrenarna den, att lokalcentralen svarar för fastighetens underhållsuppgifter och -avtal och hyresgästen för system i anslutning till verksamheten (bl.a. personsäkerhets- och ADB-systemen). Om den detaljerade ansvarsfördelningen avtalas i hyresavtalet.

Stadsstyrelsen uppmanade fastighetsnämnden tillse att underhållshyornas nivå bedöms på grundval av en kontrollberäkning med 3 års mellanrum.

Täckande av allmänna kostnader

Lokalcentralen har allmänna kostnader från skötseln av den centraliserade hyresverksamheten. De orsakas bl.a. av tomma lokaler och sådana med nedsatt avkastning, byggnaders rivningskostnader, personal-, förvaltnings- och lokalitetskostnader, försäkringsfondavgifter samt marknadsförings- och utvecklingskostnader. Allmänna kostnader bedöms vara åtminstone 0,41 €/m²/månad. Man kunde inte ännu 2005



26.4.2006

inkludera en allmän kostnad enligt den nya kalkylmodellen förvaltningsgrenarnas hyresutgifter efter att budgeten fastställts.

Klientbelåtenhet

Lokalcentralen lät hösten 2005 göra en klientbelåtenhetsundersökning med en utomstående konsult i form av telefonintervjuer. Enligt undersökningen var utomstående hyresgästers belåtenhet något större än interna hyresgästers. Tagen i det stora hela skilde sig inte belåtenheten med verksamheten inte stort från enkätens jämförelsekommuner, men än finns saker att förbättra i verksamheten. I klientskapskontrollen används bl.a. områdesdisponentmodellen.

Gemensamma strategier

I stadens budget 2005 utgörs gemensamma strategier av bl.a. en balanserad skötsel av ekonomin genom att balanserat anpassa utgifterna efter inkomsterna och öka gemensamt bruk av resurser genom att slutföra lokalitetsförvaltningens organisationsreform. Effektiveringen av förvaltningsgrenarnas lokalitetsutnyttjande fortsätts. Förvaltningsgrenarna skall överlåta ledigblivna lokaler till fastighetskontoret, som hyr ut dem till andra verk eller utomstående.

Lokalcentralens bindande mål för 2005

Lokalcentralens bindande funktionella mål var att lokalernas underutnyttjandegrad, borträknat lokaler som blivit lediga av sparorsaker, är under 0,9 % (fastighetskontorets byggnadsavdelning hade 2004 under 0,9 % som bindande mål och utfallet var 0,5 %) och medräknat den 3,0 % (byggnadsavdelningen 2004 under 3 %, utfallet var 2,1 %). Underutnyttjandegradmålen nåddes, då utfallen var 0,7 % och 1,7 %. Det krympande skolnätverket, indragningen av daghem, centreringen av tandvård o.dyl. ger även i fortsättningen lokalcentralen utmaningar att hantera utrymmen som töms.

Av sparorsaker har uppsagna lokaliteter på 42 000 m². Socialverket har sagt upp ca. 22 000 m² och hälsovårdsverket 5 100 m². Av lokaliteterna har ca. 23 000 m² vidareuthyrts, största delen till utomstående, ca. 4 000 m² har rivits och ca. 4 000 m² sålts. Av de ca. 11 000 m² tomma utrymmena hösten 2005 var ca. 8 000 m² i uthyrbart skick och resten mogna att rivas eller utvecklas.

Den nettobudgeterade lokalcentralens bindande ekonomiska mål var verksamhetsbidrag 171,4 milj. euro samt avkastningsmål 95,9 milj. euro (= 3 % ränta på byggnadernas tekniska värde). När man från det förverkligade verksamhetsbidraget 175,4 milj. euro avdrar 76,9 milj. eu-



26.4.2006

ros avskrivningar, blir resultatet 98,5 milj. euro. Då man från nämnda resultat avdrar avkastningsmålet enligt budgeten, blir överskottet 2,7 milj. euro i stället för budgeterade 0,6 milj. euro. Sålunda nådde lokalcentralen även de ekonomiska målen under sitt första verksamhetsår. Man spådde, att till lokalcentralen skulle inflyta 211 milj. euro som internhyror. Utfallet var 208 milj. euro.

Prestationer

I budgeten 2005 uppskattades de uthyrda utrymmena till 2,386 milj. m² och i underhåll 0,9 milj. m². Förverkligade tal var 2,376 milj. m² och 0,926 milj. m².

Investeringar

Lokalcentralens husbyggnadsinvesteringsvolymen var betydande: Fastighetsnämnden hade till förfogande för socialväsandets byggnader 17,8 milj. euro, för hälsovårdscentralens byggnader 13,3 milj. euro och för andra lokalcentralens projekt ca. 26 milj. euro samt överskridningsrätt 12,7 milj. euro eller totalt nästan 70 milj. euro. Knappt en femtedel av anslagen var avsedda att användas till nybyggen, resten till grundförbättringar och omändringar. Ca. 360 investeringsprojekt var på gång, av vilka ca. 330 var projekt under 200 000 euro.

Av anslagen användes bara 43,3 milj. euro eller 62 %. Anslag förbliv oanvända av bl.a. följande orsaker: förseningar av vissa projektplaner och anskaffningsbeslut orsakade att projekten försenades från den planerade tidtabellen, i en del av projekten hamnade man att söka efter mer ekonomiska planeringslösningar och de omärkta anslagen till utveckling av hälsovårdscentralens hälsostationsnätverk blev använda, då förvaltningsgrenens beslut saknades. Några projekt förverkligades också fördelaktigare än estimerat.

Utvecklingen av hyrorna

Sedan 1994 har hyrorna i lokaliteterna staden äger stigit 16 %, medan hyreshöjningen i medeltal varit 50–60 % i Helsingfors. Utvecklingen har alltså varit betydligt långsammare än den allmänna utvecklingen. En måttlig kostnadsutveckling är en av lokalcentralens ledande principer.

Sammandrag

Stadens interna hyresorganisation skall öka genomskinligheten och opartiskheten i serviceproduktionens kostnader. Så möjliggörs verksamhetens ekonomiska utvärdering och jämförelse och formas med tiden till ett system som styr verksamheten.



26.4.2006

Revisionsnämnden finner, att

- *grunda lokalcentralen och förnya lokalitetsprojektens hanteringsanvisningar var nödvändiga åtgärder för att effektivera förvaltandet av stadens lokalitetsförmögenhet*
- *lokalcentralen uppnådde de uppställda bindande funktionella och ekonomiska målen väl under sitt första verksamhetsår*
- *lokalcentralen lyckades dock inte till alla delar dra nytta av de investeringsanslag för husbyggnad som stod till förfogande i det första skedet av den förverkligade organisationsreformen.*

4.6

UTNYTTJANDET AV LÄROINRÄTTNINGARNAS LOKALITETER

Revisionsnämnden har utrett läroinrättningarnas (utbildningsverket, yrkeshögskolan, finska arbetarinstitutet och svenska arbetarinstitutet) lokalers kvälls- och veckoslutsanvändning. Enligt 2005 års budget, har för stadens ekonomiska balans en viktig åtgärdssektor i den samfälliga strategin varit, att förvaltningsgrenarna fortfar att effektivera lokalitetsutnyttjandet.

I sin utvärderingsrapport 2003 bedömde den dåvarande revisionsnämnden stadens tomma lokaliteter genom att utreda till följd av stadens sparåtgärder uppsagda lokaler. Därvid konstaterade revisionsnämnden, att man, för att effektivera utnyttjandet av stadens utrymmen, borde undersöka utvecklandet av ett gemensamt reserveringssystem och prissättning.

Effektiverandet av lokalitetsanvändningen

Utbildningsverket och yrkeshögskolan har 2005 haft som central åtgärd att effektivera lokalitetsanvändningen. Utbildningsverket och yrkeshögskolan har tagit i bruk elektroniska lokalitetsreserveringssystem. De har möjliggjort att de här förvaltningsgrenarnas lokaliteter är i så effektiv användning som möjligt, och att de fylls på nytt bättre än för närvarande. Utbildningsverkets hyresinkomster har ökat 15 % i jämförelse med året innan, men yrkeshögskolans hyresinkomster har på motsvarande sätt minskat 19 %.

Finska och svenska arbetarinstitutet har inte elektroniska reserveringssystem i bruk. I finska arbetarinstitutet bestämmer de regionala instituten själva över sina egna utrymmens bruk och inkasserade bruksavgifter. Finska arbetarinstitutets hyresintäkter har minskat 63 % sedan 2001. År 2005 blev intäkterna 52 % från budgeten. Svenska arbetarinstitutets hyresintäkter har hållits på samma nivå sedan 2002. Hyresintäkterna blev dock 38 % från 2005 års budget.



26.4.2006

Faktureringen för utbildningsverkets lokaliteters bruk

Revisionsnämnden har fäst särskild uppmärksamhet vid att faktureringen för bruket av utbildningsverkets lokaliteter är försenad. Till detta har till stor del bidragit, att idrottsverket 2005 beslutat bevilja hyresbidrag åt idrottsföreningarna samt handikapp- och pensionärsföreningarna först i maj. Understöden beviljas idrottsföreningarna för ett kalenderår. Utbildningsverket åter hyr utrymmen för ett läsår.

Utbildningsverket har år 2005 fakturerat sina kunder i följande ordning: 1. till idrottsverkets understöd berättigade föreningars fakturor i enlighet med stödanslaget från idrottsverket, 2. övriga interna klienter och 3. privata klienter, övriga registrerade föreningar, företag och de understödda föreningarnas bötesturer (ej utnyttjade turer). Utbildningsverket fakturerar idrottsföreningarna först då idrottsverket fattat beslut om vilka föreningar som är berättigade att få idrottsbidrag och vilka ej.

Utbildningsverkets bonuspengar

Utbildningsverket har under 2001–2005 haft bonuspengar i bruk. Skolorna har kunnat använda anvisade anslag till att förbättra utrymmena samt att förnya inventarier och redskap. På grund av ändringar i skolutrymmenas kvälls- och veckoslutsnyttjandets handhavande och att lokalcentralen grundats, avstår utbildningsverket från det nuvarande systemet att belöna skolornas kvällsbruk.

Revisionsnämnden finner att

- *utbildningsverket och yrkeshögskolan har effektiviserat läroinrättningarnas utnyttjande av utrymmena genom att ta i bruk elektroniska lokalreserveringssystem, men systemen är separata*
 - *det finska och svenska arbetarinstitutet bör effektivisera utnyttjandet av lokalerna*
 - *för att effektivisera nyttjandet av läroinrättningarnas lokaler, borde man utreda möjligheterna med ett gemensamt lokalreserveringssystem och prissättning samt effektivisera lokalanvändningen genom att aktivt bjuda ut lokaler åt utomstående användare*
- Dessutom bör man utreda om lokalcentralen är rätt instans att upprätthålla systemet.*
- *utbildningsverket bör avstå från den nuvarande faktureringspraxisen och fakturera lokalernas samtliga användare så snabbt som möjligt*
 - *i stället för belöningsystemet för skolornas kvälls- och veckoslutsanvändning borde man hitta en modell anpassad till den nya verksamhetsmiljön.*



26.4.2006

4.7

SKOLORNAS LOKALITETSKOSTNADER, SPECIALELEVERNAS ANTAL OCH UT SOCKNES SKOLGÅNG I HELSINGFORS

Revisionsnämnden har utvärderat Helsingfors stads skolnätverk. Enligt en elevprognos gjord på basen av befolkningsprognosen, kommer antalet elever i grundkolsåldern att minska till 2010 med ca. 5 400 elever, i lågstadieåldern med 5 100 elever och i högstadieåldern med 300. Däremot kommer antalet elever i 16–18 års ålder att öka med 2 000 elever. Förändringarna växlar från stordistrikt till annat.

Lokalitetskostnadernas tillväxt och lokaler som blir fria i skolfastigheter

Eftersom grundskolornas elevantal kommer att minska under de närmaste åren, utgör fastighetskostnaderna med nuvarande skolnät en ständigt växande del av utbildningsväsendets totalutgifter. År 2005 var skolhyrnas andel av driftsutgifterna ca. 20 % i utbildningsväsendet. Lokalitetskostnadernas andel i sin helhet var ca. 30 % av utbildningsverkets driftskostnader, då man tar med kostnaderna från underhåll, vatten, värme, avfallsservice, disponentskap och städning.

Utbildningsverket har i samband med granskningen av skolnätet kalkyler över hur lokalitetskostnaderna utvecklas 2005–2010 för den finskspråkiga grundutbildningens och gymnasieutbildningens del. Enligt denna utredning kommer lokalitetskostnaderna med nuvarande byggprogram och beslut att växa ca. 23 % till 2010. Det här beror delvis på att nya utrymmen byggs, delvis på grundförbättringar som görs. Enligt den finska utbildningens skolnätutredning har kommande lokalkostnadsinbesparingar bara en fördröjande inverkan på tillväxten. Minskningen av barn i grundskolåldern leder till att utrymmen blir fria i skolfastigheterna.

Specialelevernas antal växer

Specialelevernas andel förutsägs växa till hela 9 % av hela elevantalet fram till 2010. Specialundervisningens mål är att stöda eleven vid genomgång av grundskolan. Till specialundervisning var 20.9.2005 sammanlagt 3 180 elever (7 %) överförda. Av barnen i Helsingfors dagvård behövde 10 % speciellt stöd och uppfostran år 2005.

Utsocknes skolgång i Helsingfors

Enligt nuvarande lagstiftning kan eleverna söka sig över kommungränserna för att få utbildning på andra stadiet. Utbildningen är alltså inte lokal utan eleven kan fritt söka sig till vilken läroanstalt han önskar.



26.4.2006

Som urvalskriterium till andra stadiets utbildning får man använda bara tidigare skolframgång.

Förhållandet mellan utbildningens nybörjarplatser och primärsökanden ger en antydning om hur utbildningens dimensionering räcker i förhållande till de unga helsingforsarnas utbildningsbehov. År 2005 fanns det 4 923 primärsökande till gymnasieutbildning i Helsingfors gemensamma elevansökan, vilket var 812 fler än till buds stående antal nybörjarplatser. Av de sökande var 3 586 eller 73 % helsingforsare, som tabellen nedan utvisar:

Gymnasieutbildning	Nybörjarplatser	Primärsökande	Av dem helsingforsare	Invalda till utbildning	Av dem helsingforsare
Helsingfors svenska gymnasieutbildning	342	459	279	342	205
Helsingfors finska gymnasieutbildning	3 769	4 464	3 307	3 744	2 980
Sammanlagt	4 111	4 923	3 586	4 086	3 185

Av de invalda till gymnasieutbildning var 22 % utsocknes, därav 6 % från Esbo, 6 % från Vanda och 10 % från övriga Finland.

År 2005 var i Helsingfors gemensamma elevansökan primärsökande till andra stadiets yrkesutbildning 5 002 sökande eller 1 652 fler än lediga nybörjarplatser. Av de sökande var 3 099 eller 62 % helsingforsare, som tabellen nedan utvisar:

Yrkesutbildning	Nybörjarplatser	Primärsökande	Av dem helsingforsare	Invalda till utbildning	Av dem helsingforsare
Helsingfors svenska yrkesutbildning	262	256	78	213	70
Helsingfors finska yrkesutbildning	3 088	4 747	3 021	2 847	1 843
Yhteensä	3 350	5 002	3 099	3 060	1 913

Av de invalda till den finska yrkesutbildningen var 35 % utsocknes: 6 %-enheter från Esbo, 14 från Vanda och 15 från övriga Finland. Av de invalda till den svenska yrkesutbildningen var på motsvarande vis 67 % utsocknes: varav 23 %-enheter från Esbo, 6 från Vanda, 1 från Grankulla och 37 från övriga Finland. I Helsingfors sköts den svenskspråkiga yrkesutbildningen av Yrkesinstitutet Practicum, där Helsingfors stad äger ca. 19 %. Övriga delägare är Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt och Sibbo. I Esbo och Vanda kommer man inte att öka andra stadiets antal nybörjarplatser i takt med befolkningsutvecklingen, varav följer att antalet utsocknes som söker utbildningsplats i Helsingfors, kan öka de



26.4.2006

närmaste åren. Det försvagar å andra sidan Helsingfors egna invånares möjligheter att få andra stadiets utbildning i Helsingfors.¹⁵

Stadsstyrelsen har 22.8.2005 fattat ett beslut, enligt vilket antagandet av utsocknes till elev i grundskolorna har lindrats fr.o.m. hösten 2005. Utsocknes elever kan antas i den s.k. sekundärelevintagningen till elevplatser som är fria efter helsingfors eleverna, dock så att den här elevintagningen inte får medföra att en ny grundundervisningsgrupp grundas i grundskolans klasser 1–6.

Kostnader orsakade av utsocknes

I gymnasier och yrkesläroanstalter är 20–30 % av hela elevantalet utsocknes. Av dem orsakas en kostnadsbelastning, då de verkliga kostnaderna överskrider enhetspriset i statens finansiering med t.o.m. 20–30 %. Tabellen nedan visar utsocknes antal 20.9.2005 i Helsingfors stads skolor. Kostnadsbelastningen de orsakar har beräknats enligt 2006 års budgetförslags enhetskostnader:

	Elevantal 20.9.2005	Antal ut- socknes	Andel ut- socknes, %	Statsandelsgrunden överskridande to- talkostnader/elev	Sammanlagt €
Finska grundskolor	36 985	76	0,2	2 481	188 556
Finska gymnasier	7 386	1 692	22,9	1 592	2 693 664
Finska vuxengymnasier, ordinarie elever	1 126	132	11,7	198	26 136
Svenska grundskolor	3 341	57	1,7	2 476	141 132
Svenska gymnasier	1 134	352	31,0	2 087	734 624
Svenska vuxengymnasier, ordinarie elever	109	51	46,8	2 008	102 408
Yrkesstuderande	6 048	1 547	25,6	2 072	3 205 384
Sammanlagt	56 129	3 907	7,0		7 091 904

Utbildningsservicen är i Helsingfors bättre resurserade¹⁶ än i de flesta övriga kommuner. Kostnader orsakade av utsocknes hamnar dock Helsingfors skattebetalare att betala, för de studerandes hemkommuner deltar inte i kostnaderna¹⁷.

¹⁵ Huvudstadsregionens randområdessamarbete över kommungränserna: KUJA-teamets slutrapport 15.3.2005.

¹⁶ Järnla, Rauno, Miten Helsinki on rakentanut yhteistyökuviot ja mitkä ovat sen haasteet. Yrkesutbildningens tidskrift 3/2002, s. 23–26.

¹⁷ Helin, Heikki, Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Faktacentralens undersökningsserie 2005:1.



26.4.2006

Olika skolformers kostnader/elev jämfört med de fem största städerna

Helsingfors stads enhetskostnader i olika skolformer har närmast sig medeltalet för de fem största städerna (Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo och Tammerfors) enligt 2004 års preliminära uppgifter. Enhetskostnaderna överskred dock medeltalet för grundskolornas och gymnasiernas del samt i följande yrkesutbildningsområden: turism, kosthålls och ekonomi, social- och hälsovårdsområdet och kultur. Också läroavtalsutbildningens enhetskostnader överskred medeltalet.

Att justera skolnätverket och följa upp kontinuerliga elevprognoser är mycket viktigt, för att kunna förverkliga den gemensamma strategi stadsfullmäktige satt upp, där utgångspunkten är förberedelse inför befolkningsutvecklingen genom att producera och ordna service samt dimensionera personalstyrkan och strukturen inom de ekonomiska resursernas ramar.

Revisionsnämnden finner att

- *ett tidigt ingripande i problemen hindrar att inlärnings- och anpassningssvårigheter breder ut sig och förvärras. Stödets tyngdpunkt skall vara på förebyggande arbete och inte bara korrigerande. Man bör fästa uppmärksamhet vid barn som behöver speciellt stöd och uppfostran redan i dagvården. Därför bör utbildningsväsendet och socialväsendet tillsammans utreda om det är möjligt att öka det förebyggande arbetet, så att barn som kräver extra stöd får hjälp de behöver i ett så tidigt skede som möjligt.*
- *utrymmen som blir fria i skolfastigheterna borde man kunna utnyttja till annan ändamålsenlig användning så fort som möjligt*
- *utbudet av utbildning av andra stadiet borde utvecklas i samarbete med huvudstadsregionens andra kommuner, så att man kan säkra helsingforslevernans utbildningsmöjligheter*
- *kostnaderna för det andra stadiets utbildning borde fördelas rättvis mellan elevernas hemkommuner.*

4.8

YRKESHÖGSKOLANS ELEVERS AVBROTTSBENÄGENHET OCH STATISTIKFÖRÄNDRING AV PERSONAL

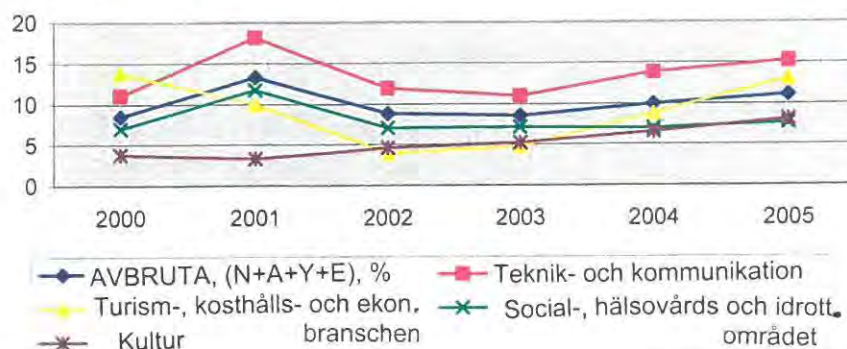
I Helsingfors yrkeshögskola ges utbildning på fyra utbildningsområden, nämligen 1) kultur, 2) turism-, kosthålls- och ekonomibranschen, 3) social-, hälsovårds- och idrottsområde samt 4) teknik och kommunikation. År 2005 gick ca. 9 300 studerande i Helsingfors yrkeshögskola, vilket var 22 % mer än år 2000.

I Helsingfors yrkeshögskolas studerandes avbrottsbenägenhet finns sektorvisa skillnader, som diagrammet nedan utvisar. 2005 var av-

26.4.2006

brottsandelen av totalantalet studerande 11,1 %. Avbrottsbenägenheten var störst i teknik- och kommunikationsområdet (15,3 %) och minst i social-, hälsovårds- och idrottsområdet (7,6 %). Teknik- och kommunikationsområdets avbrottsbenägenhet har under hela den undersökta perioden, undantaget år 2000, varit större än i de andra utbildningsområdena.

Avbrottsbenägenhet för utbildningsområdena åren 2000-2005



N= Utbildning av unga som leder till examen
A= Vuxenutbildning som leder till examen
Y= Studerande som avlägger högre yrkeshögskoleexamen
E= Studerande i specialiserade studier

I yrkeshögskolan för man olika slag av statistik över personalen och personalstyrkans utveckling för olika ändamål, men inget av de nuvarande lämpar sig på ett ändamålsenligt sätt för att styra verksamheten.

Revisionsnämnden finner att

- av teknik- och kommunikationsområdets studerande avbryter fler (15,3 %) än i andra områden
- yrkeshögskolans personalstyrkas utveckling kan inte ett pålitligt och entydigt sätt bedömas, då statistiken är otillräcklig för att man skall kunna styra verksamheten med den
- undervisningspersonalens utveckling borde utvärderas utgående från studerandenas synpunkt på hur de rönt undervisningens kvalitet och tillräcklighet.

4.9

TILLGÅNG TILL BIBLIOTEKSSERVICE OCH DESSAS KVALITET

Revisionsnämnden bedömde bibliotekstjänsternas åtkomlighet och kvalitetens jämförbarhet i Helsingfors olika stordistrikt. Utgångspunkten var den traditionella, till fots gående biblioteksbesökarens synvinkel. I utvärderingarna studerades två variabler för resp. bibliotek och stordi-



26.4.2006

strikt: å ena sidan hur långt från biblioteksservicen kunden är, å andra sidan hur mycket närbiblioteksservice som står till buds.

Den första variabelns mätare var avståndet mätt fågelvägen i kilometer och den andra variabelns mätare bibliotekens yta gånger veckans öppethållningstimmar per invånare. I undersökningen deltog stadsbibliotekets alla verksamhetsställen utom Glaspalatsets träffpunkt och Kvarnbäckens tidningsläsesal. Dessutom beaktades en möjlig inverkan från grannstädernas service.

Avståndet till servicen

Utvärderingen utvisade att 10 681 människor blev på mer än två kilometers avstånd mätt fågelvägen från Helsingfors stadsbiblioteks närbibliotek. De var lokaliserade i tre stordistrikt: i det västra stordistriktets område fanns 2 928, i det sydostliga stordistriktet 2 365 och i det östra 5 388. Då man i undersökningen beaktade grannkommunernas inverkan, minskade antalet invånare, som bodde över två kilometer från närbibliotek, Västerkullabiblioteket i Vanda, till 8 245.

På över en kilometers avstånd mätt fågelvägen från Helsingfors stadsbiblioteks närbibliotek fanns 120 588 invånare. Inom Västerkullabibliotekets influensområde i Mellungbacka och Ärvings bodde 4 906 av dem, dvs. på över en kilometers avstånd från närbiblioteket fanns 115 682 helsingforsare (20,7 %). Enligt stordistrikt fördelar de sig enligt följande:

Stordistrikt	Invånarantal	Över 1 km till närbiblioteket	Relativ andel
Södra stordistriktet	96 030	11 629	12,1
Västra stordistriktet	98 545	16 111	16,3
Mellersta stordistriktet	73 030	0	0,0
Norra stordistriktet	41 035	8 422	20,5
Nordöstra stordistriktet	88 184	15 452	17,5
Sydöstra stordistriktet	46 610	19 667	42,2
Östra stordistriktet	98 711	44 401	45,0
Sammanlagt	559 046	115 682	20,7

Obs. Hela befolkningen (559 046) omfattar gruppen övriga (16 901) som i statistiken inte hör till något av stordistrikten.)

Flest människor, både till antalet och relativt sett, som bor på över en kilometers avstånd från närbiblioteket, fanns i östra stordistriktet, 44 401 invånare (45 %). Näst sämst biblioteksservice, sett ur detta perspektiv,



26.4.2006

hade sydöstra stordistriktet, 19 667 invånare (42,2 %). Bästa täckning av biblioteksservice hade mellersta stordistriktet, där alla invånare bodde under en kilometer från närbiblioteket.

Servicens kvalitet

Kvaliteten på bibliotekens service undersöktes med hjälp av öppethållningskvadratmeter. Här antogs, att bibliotekets yta och öppethållningstid per vecka grovt avspeglade servicekvaliteten för konsumenten: ju fler kvadratmeter, dess fler hyllmeter med böcker och dess fler potentiella läsplatser och dataterminalplatser. Ju längre öppethållningstider, desto bättre möjligheter att utnyttja biblioteksutrymmena och -servicen. Nyckeltalet fick man genom att multiplicera bibliotekets yta med en veckas öppethållningstimmar och dela erhållen produkt med antalet invånare.

Med undantag av huvudbiblioteket togs de andra bibliotekens kvadratmeter med som sådana. För huvudbibliotekets del beaktades bara 3 373 m², vilket angivits vara huvudbibliotekets publika betjäningssytor. Eventuella stängningstider p.g.a. remonter beaktades inte, utan veckans öppethållningstid kalkylerades enligt uppgiven normal öppethållning. Två barnbiblioteks öppethållning (Gräsviken och Lillhoplax) beräknades enligt vintertider.

Undersökningen visade, att granskat med hjälp av veckoöppethållningskvadratmeter/invånartalet fanns den bästa biblioteksservicen i det mellersta stordistriktet (4,96) och södra stordistriktet (4,11). Sämst service fanns i det västra (1,83) och sydöstra stordistriktet (2,1). I alla övriga utom i det södra och mellersta stordistriktet blev servicenivån under stadens medelvärde (2,87/2,89).

Resultaten visade också, att de regionala skillnaderna i servicenivån är betydande. I de övriga, med undantag av det södra och östra stordistriktet, var öppethållningskvadratmeter/invånare mindre än hälften av det mellersta stordistriktets tal, som man ser av "Förhållande till bästa"-spalten i följande tabell.

Stordistriktens veckoöppethållningskvadratmeter/invånare fördelar sig som följer:

Stordistrikt	Öppet m ²	Invånarantal	Öppet m ² /invånare	Förhållande till bästa
Södra	394 972	96 030	4,11	82,9
Västra	180 640	98 545	1,83	36,9
Mellersta	362 166	73 030	4,96	100,0
Norra	93 972	41 035	2,29	46,2



26.4.2006

Nordöstra	210 555	88 184	2,39	48,2
Sydöstra	97 754	46 610	2,10	42,3
Östra	262 230	98 711	2,66	53,6
Sammanlagt	1 602 289	559 046	2,87	57,9
Inklusive Västerkulla bibliotek				
Östra	277 476		2,81	56,7
Sammanlagt	1 617 535		3,89	58,3

(Obs. Hela befolkningen (559 046) omfattar gruppen övriga (16 901) som i statistiken inte hör till något av stordistriktet.)

Om specialbibliotekets, Bibliotek 10, inverkan räknas bort från södra stordistriktet, och man låter bli att dela det på alla, blir södra stordistriktets öppethållning-m²/invånare 3,41 och stadens medeltal 2,75. I stort hålls läget oförändrat; bara det östra stordistriktets nyckeltal, medräknat Västerkullabiblioteket, överskrider stadens medeltal.

Stadsbibliotekets biblioteksnätutredning

Ur den biblioteksnätutredning, som stadsbiblioteket gjort 15.11.2005, framgår att stadsbibliotekets yta /1 000 invånare (66 m²) överskred i sin helhet det lokalmättningsdirektiv (50 m²), som biblioteksnämnden godkände 1980, men stannade under undervisningsministeriets nuvarande rekommendation 100 m²). Då man granskar stordistriktets ytor / 1 000 invånare är det bara i det södra (71 m²), det mellersta (92 m²) och det nordöstra (51 m²) stordistriktet man når till 1980 års lokalmättningsdirektivs nivå. Sämst var läget i det västra stordistriktet (39 m²).

Revisionsnämnden finner att

- då man betraktar staden i stort, är helsingforsarnas biblioteksservice god och i det mellersta och södra stordistriktet mycket god
- inom staden finns lokala nivåskillnader i biblioteksservicen: i det östra stordistriktet är antalet invånare på över en kilometers avstånd mätt fågelvägen från närbiblioteket 45,0 % av stordistriktets invånarantal och i det sydöstra stordistriktet 42,2 % medan stadens medeltal är 20,7 % och det mellersta stordistriktets samtliga invånare är högst på en kilometers avstånd från närbiblioteket. Veckoöppethållning-m²/invånare är 4,96 i det mellersta stordistriktet och 4,11 till förfogande i det södra, men bara 1,83 i det västra och 2,1 i det sydöstra, dvs. klart under hälften av det mellersta stordistriktets
- för att trygga ett jämbördigt bemötande av stadsborna, bör närbiblioteksservicen förbättras granskat med avståndsmätare i det östra och sydöstra, möjligen också i det norra stordistriktet samt med öppethållning-m² mätare i det västra och sydöstra, möjligen också i det norra och nordöstra stordistriktet.



26.4.2006

Revisionsnämnden finner att

- *ett tillräckligt täckande, utspritt närbiblioteksnät på många sätt främjar förverkligandet av de gemensamma strategier stadsfullmäktige godkänt såsom social enhetlighet, förorternas attraktionskraft samt kunande och konkurrenskraft*
- *det planerade centralbiblioteket i trakten av Tölöviken ökar bibliotekserviceutbudet i det södra och mellersta stordistriktet, vilket orsakar ett tryck att eliminera överlappande bibliotekstjänster i centrum.*

4.10

FÖRKÖVRANDET AV HELSINGFORS STADS KONSTMUSEUMS SAMLINGAR

Revisionsnämnden har i ett arbete, som ingår i 2005 års granskningsplan, utvärderat Helsingfors stads förvärvspolitik för konstmuseets konstsamlingar.

Konstmuseiverksamhetens centrala princip är att trygga samlingarnas bestånd. I museiverksamheten godtas inte att samlingarna säljs eller verk förstörs med avsikt. Helsingfors stads konstmuseum följer denna princip. Om samlingsanskaffningarnas förvärvsprinciper beslutar direktionen och de är inskrivna i konstmuseets kollektionspolitik.

I stadens konstmuseums kollektion ingår ca. 8 000 verk, av vilka ungefär hälften är placerade i stadens verk och inrättningar. Konstmuseet arrangerar varje år åtminstone en samlingsutställning. Dessutom är Bäcksbäckas permanenta hängning framme en gång om året.

Till konstmuseets kumulativa samling anskaffas varje år ca. 100 verk. Vid nyanskaffningar till den kumulativa samlingen koncentrerar man sig främst på att skapa en samling av betydande inhemsk nutidskonst. Konstinköpen syftar huvudsakligen till att ta tillvara vår tids konst. Alltför noggranna gränsdragningar lönar det sig dock inte att göra vid förvärven, då man inte kan veta, vad man i dagens konst kommer att anse betydelsefullt och värdefullt i framtiden.

I museiverkets årstatistik är Helsingfors stads konstmuseum i bredd med landets mest betydelsefulla museer. Enligt årsstatistiken använde konstmuseerna och -enheterna år 2004 över 1,9 milj. euro till konstin köp. Tre museer använde över 168 000 euro; Helsingfors stads konstmuseum var ett av dem.

Helsingfors stads konstmuseums kollektionspolitik skiljer sig från några av den egna regionens kretskonstmuseers politik i det, att i deras förvärvskriterier nämns att man bör betona konstnärer från i fråga varande trakt. Fast det inte direkt står skrivet i kollektionspolitiken att betona

26.4.2006

konstnärerna från huvudstadsregionen, görs i praktiken en stor del av konstinköpen från Helsingfors gallerier och därvid också av huvudstadsregionens konstnärer.

Offentliga skulpturer och offentlig konst är en synlig del av Helsingfors stads konstmuseums verksamhet och bl.a. kretskonstmuseiverksamhetens kärnområde. Målsättningen vid anskaffning av offentlig konst är att få framsatt betydande nutidskonst och på samma gång höja den byggda miljöns och det offentliga utrymmets kvalitet och värde. I samarbete med stadens andra verk försöker man placera rättvis både i nya bostadsområden och miljöhelheter som saknar offentlig konst.

Den offentliga konstsamlingen växer också med verk köpta med den s.k. procentanslagsprincipen. Här deltar konstmuseet som expert då verket anskaffas. Kostnaderna täcks från fastighetens byggnads- eller reparationsanslag. Vid procentanslagsförvärv är samarbetet intensivt mellan Helsingfors stads byggnadskontor och konsumentförvaltningsgrenen. Helsingfors stad har också varit en landsomfattande föregångare i genomförandet av procentprincipen. Den här praxisen har börjat sprida sig också till andra städer.

Revisionsnämnden finner det viktigt, att

- *konstmuseet söker efter sätt att öka den externa finansieringen*
- *konstmuseet visar upp en ännu större del av stadens konstsamlingar för stadsborna varje år*
- *man också i fortsättningen ombesörjer en rättvis fördelning av offentliga konsthförvärv till stadens olika områden*
- *regioncentreringen kommer fram i betonet av konstnärer från Helsingfors och Nyland vid val av konstnär.*

Dessutom konstaterar revisionsnämnden, att en kvalitativ och värderad konstsamling kan ses som en av Helsingfors attraktionsfaktorer.

4.11

UTVÄRDERING AV STADSORKESTERNS EKONOMI

I utvärdering av stadsorkesterns ekonomi använde man stadsorkesterns boksluts- och andra ekonomiska data från 2000–2005, kommunekonomin offentliga utgifters prisindex samt andra symfoniorkestrars bokslutsuppgifter från 2004.

Utvärderingen visade, att stadsorkesterns ekonomi har hållits rimligt stabil. Verksamhetsbidraget korrigerat med penningvärdeskoefficienten förbättrades från 2000 till 2001 och blev fram till 2003 på en högre nivå än utgångsårets. År 2004 sjönk verksamhetsbidraget under utgångsårets nivå, varifrån det försvagades ytterligare 2005. Jämförelsen



26.4.2006

med de offentliga utgifternas prisindex visade, att stadsorkestrernas utgifter har 2000–2004 utvecklats måttligare än jämförelseindexet. 2005 var orkestrernas utgiftsökning större än förändringen i referensindexet. En jämförelse med två andra symfoniorkestrar (Rundradios symfoniorkester och Tammerfors Filharmonia) visade, att stadsorkestrernas ekonomi var bättre och publikmängd större än referensorkestrarnas.

På grundval av utvärderingen anser revisionsnämnden dock, att stadsorkestrernas inkomstvolymen är otillfredsställande i förhållande till utgifterna fast utgiftsutvecklingen varit måttlig. Inkomsterna täcker bara ett tiotal procent av stadsorkestrernas utgifter. Enligt 2004 års bokslutssiffror stödde staden varje konsertbesök med ca. 60 euro.

Revisionsnämndens uppfattning är, att stadsorkestrernas utgifter inte kan gallras i någon högre grad utan att riskera det mål som uppställts för orkestern; att fungera som en symfoniorkester som fyller höga internationella kvalitetskrav, så stadsorkestern måste sträva efter att öka sina inkomster både genom prishöjningar och att skaffa nya inkomstkällor.

Revisionnämnden anser att

- *stadsorkestrernas behärskade utgiftsutveckling under 2000–2004 har varit en positiv sak*
- *konsertbiljetternas prishöjning som trädde i kraft i början av 2006 är för stadsorkestern en åtgärd i rätt riktning.*

Revisionsnämnden rekommenderar att

- *stadsorkestern ökar sin verksamhets självfinansieringsgrad genom att skaffa extra inkomster*
- *stadsorkestern tillsammans med stadens andra verk inom kulturväsendet utreder möjligheterna att samfällt skaffa sponsorintäkter och att koordinera anskaffningen samt söker det kostnadseffektivaste sättet att skaffa sponsorintäkter till stadens kulturinstitutioner och -evenemang.*

4.12

BARNSKYDDSSERVICENS BEHOV, TILLGÄNGLIGHET OCH KOSTNADER

Kommunen har en lagstadgad plikt att stöda sådana barn och ungdomar, vars utveckling eller hälsa är i fara. I det familjevisa och individuella barnskyddet skall barnets fördel beaktas främst och barnets föräldrars och andras, som sköter barnet, uppfostringsförutsättningar stödas för att befästa gynnsamma uppväxtförhållanden för barnet. Ett familjevist och individuellt barnskydd är stödåtgärder inom den öppna vården, omhändertagande och fostervård samt eftervård. Orsaker till barnskyddshjälp kan vara otillräckligt uppehälle och bostadsproblem, varvid kommunen ofördröjligen skall ordna ett tillräckligt ekonomiskt stöd och rätta till bristerna i bostadsförhållandena. Dessutom skall kommunen vid behov ordna en stödperson eller -familj och tillräckliga terapitjänster



26.4.2006

(t.ex. familjerådgivningstjänster), bistå vid skolgång, anskaffande av yrke och bostad samt placering i arbete.

När fostervård behövs och är i barnets fördel, skall en fostervårdsplats ordnas ofördröjligen. Med fostervård avses att barnets vård och uppfostran ordnas utom hemmet. Barnets fostervård ordnas antingen som familjevård eller anstaltsvård.

Om bristerna i barnets omvårdnad eller andra förhållanden i hemmet hotar att sätta barnets hälsa eller utveckling i fara eller om barnet eller ungdomen är till fara för sig själv (t.ex. drogmissbruk) eller gör sig skyldig till brottsliga handlingar, kan barnet eller ungdomen omhändertas. Omhändertagandet är möjligt också då åtgärder inom den öppna vården inte har visat sig räcka till.

Då fostervården upphört, skall eftervård ordnas åt barnet eller ungdomen. Plikten att ordna eftervård upphör då den unge fyller 21 år.

Avtalet barn som enligt barnskyddslagen är i öppen vård eller fostervård har vuxit år för år både till antalet och i förhållande till 0–17-åringarnas antal. Ökning har skett både i den öppna vården och bland barn och unga i fostervård. När det 1991 var 3 978 barn i öppen vård, var motsvarande antal redan 7 235 år 2004. I fostervård fanns totalt 1 765 barn och unga år 1991 och 2 425 år 2004. I åldersfördelningen, bland de barn och unga som varit klienter, har inte skett betydande förändringar, inte heller i flickornas och pojkarnas inbördes antal.

De omhändertagna barnens antal har vuxit varje år. 2004 var totalantalet omhändertagna totalt 1 846, vilket är 615 barn och ungdomar fler än referensåret 1991. Under samma period har de brådskande omhändertagnas antal nästan fördubblats. De brådskande omhändertagandena var redan 292 år 2004. Barn och ungas fostervård räcker vanligtvis flera år.

Orsaker till behov av barnskydd

Enligt socialverkets statistik var problem i barnets uppväxt och levnadsförhållanden av betydelse i 70,6 % av fallen. De viktigaste orsakerna var föräldrarnas rushmedelsbruk, mentalproblem och störningar i den sociala växelverkan. Orsaker föranledda av barnet eller den unga själv var betydligt färre, 16,8 %. Föräldrarnas ständigt ökade bruk av rushmedel eller droger eller mentala störningar var också den främsta orsaken till att ett barn eller en ungdom placeras i fostervård. Detta gäller även för brådskande omhändertaganden.



26.4.2006

Servicens tillgänglighet

Köandet till fostervården följer man vad beträffar anstaltsvård, familjevård samt stödboende. De brådskande fallen är inte med i uppföljningen av köer. I slutet av november 2005 köade 83 barn eller ungdomar en fostervårdsplats eller stödbostad. Mest köade man till fosterfamiljer samt upptagnings- och barnskyddsanstalter

Stödbostäder för barnsskyddet finns det tillräckligt. En stödbostad kan ordnas t.o.m. på två veckor, men ofta kan en sådan omhändertagen ungdom som inte är tillräckligt självständig, få vänta länge på en bostad p.g.a. utredande av livssituationen. Till barnskyddsanstalt kom man efter i medeltal 123 dagars köande (som mest 336 dagar) och till fosterfamiljer köades det i medeltal 120 dagar (som mest 320 dagar).

Jämförelser med andra stora städer

Jämförelsen av barnens fostervårdsservice och kostnader i de sex största städerna har gjorts för år 2004. I dessa referensstäder (s.k. sextettkommunerna) fanns totalt 5 100 barn och ungdomar i fostervård, vilket är ca. en tredjedel av hela landets placeringar.

Av under 18-åringar var 1,6 % av sin åldersklass placerade i sextettkommunerna. Andelen placerade växlade från 0,9 % i Esbo till 1,9 % i Helsingfors.

Fostervårdskostnader i förhållande till antalet 0–17-åringar växlade mellan 297–658 euro år 2004:

	Förändring 2003–2004 %-enheter	Fostervårdskostnader 2004
Helsingfors	0,4	658
Esbo	14,3	344
Vanda	7,8	438
Åbo	9,6	630
Tammerfors	13,6	395
Uleåborg	19,4	297
Sextetten	6,5	496

I Helsingfors och Åbo var den kommunala anstaltsvårdens andel av kostnaderna större än medeltalet (Helsingfors 45,6 %; Åbo 53,4 %). I Esbo och Vanda var åter köptjänsternas andel större än i de andra referensstäderna (Esbo 49,3; Vanda 48,7 %). I Uleåborg var familjevårdens andel störst, sammanlagt 35,4 %.



26.4.2006

Vårddygnsens pris var i anstaltsvården i medeltal 197 euro, i köptjänsteranstalter 180 och i yrkesmässiga familjehem 133 euro. Anstaltsvårdskostnaderna i Helsingfors låg nära sextettstädernas medelvärde, de yrkesmässiga familjehemmens vårddygn var i Helsingfors jämförelsens förmånligaste, 120 euro/dygn.

Familjevårdens vårddygnskostnader var betydligt förmånligare än ovan nämnda vårdformer. Dygnkostnaden var i medeltal 41 euro/dygn i Helsingfors, i Uleåborg 35 euro/dygn.

Utom vårdformen och vårddygnspriset inverkar också placeringens längd på totalkostnaderna, speciellt då det hela tiden tillkommer barn och ungdomar som skall placeras.

I sextettjämförelsen utreddes **10–12-åringarnas placeringstid i medeltal**. I hela landet var den 3 år i medeltal:

Helsingfors	3,6 år
Esbo	4,1 år
Vanda	3,0 år
Åbo	4,5 år
Tammerfors	3,7 år
Uleåborg	2,9 år
Sextetten	3,6 år

Köptjänsterna av fostervård har ökat i antal i alla städer i sextetten. I fostervården köps även mer specialvård. Samtidigt har familjevårdens relativa andel av fostervården å andra sidan minskat.

För Helsingfors del kan ännu konstateras, att anslagen reserverade för barnskyddet har överskridits årligen, då man fått lov att ordna fler vårdplatser än uppskattat. Utgifterna för barnskyddet utgör ca. 10 % av socialväsendets totala driftsekonomiutgifter. 2005 användes inalles 87,1 milj. euro till barnskydd. Av staten fick staden 7,7 milj. euro för utjämning av barnskyddets stora kostnader.

Uppföljning av relevansen

Under 2005 har man i socialverket genomfört försöks- och utbildningsfasen av vårdens relevans. Den egentliga uppföljningen påbörjades i början av 2006.

Vårdens relevans följer man på 7 olika ställen, av vilka 3 är missbrukarvårdsenheter, 3 barnskyddsupptagningsenheter och 1 en intensivvårdsenhet. Meningen är, att efter en viss tid efter vårdtidens slut, klargöra den förändring som skett i klientens situation.



26.4.2006

Barn och ungdomar med invandrarbakgrund

Totalt fanns det 932 klienter eller ca. 12 % andra än finsk- och svenskspråkiga. I socialverket har man tillsvidare inte närmare undersökt situationen för barn och unga som kommer från andra kulturer.

Speciellt för unga kan situationer uppkomma, då det uppstår kriser i invandrarfamiljen och den unge kan hamna utanför familjen. Härvid hamnar man ofta att ty sig till fostervård, då man inte kunnat ta sig an problemen i tid.

Revisionsnämnden finner att

- *ett barn eller en ungdom hamnar i fostervård ofta p.g.a. familje- och hemförhållandena*

Sådana här familjers problem bör man ta sig an i ett tidigt skede och eftersträva förebyggande åtgärder, så att man inte behöver gripa till omhändertagande.

- *placeringsplatser har ofta behövt mer än uppskattat, vilket har orsakat upprepade anslagsöverskridningar*

Av barnskyddskostnaderna i Helsingfors orsakas nästan hälften av anstaltsvården, då åter de yrkesmässiga familjehemmens och fosterfamiljernas andel är ringare.

- *kötiderna är ständigt långa till olika fostervårdsenheter, t.ex. som längst ett år till barnskyddsanstalter*

- *då det bland barnskyddets klienter finns alltmer barn och unga med utländsk bakgrund, skulle det vara bra att få frivilliga personer med utländsk bakgrund till det förebyggande arbetet.*

4.13

FAMILJERÅDGIVNINGSVERKSAMHET

Socialvårdslagen stipulerar, att kommunen skall sörja för uppfostrings- och familjerådgivning. Detta betyder att experthjälp ges i uppfostrings- och familjeärenden samt social, psykologisk och medicinsk undersökning och vård för att främja en gynnsam utveckling hos barnet.

I Helsingfors fungerar familjerådgivningen på barnfamiljernas ansvarsområde underställd familjerådgivningsbyråns direktör. Helsingfors är indelat i fyra, efter huvudväderstrecken döpta familjerådgivningsdistriktenheter. Distriktenheterna består av 1–3 betjäningsställen. I dem arbetar psykologer, barnpsykiatrer och socialarbetare. De har en personal på 10–20 arbetare. Distriktsenheterna leds av distriktchefer.

Svenskspråkig familjerådgivningsservice produceras numera i en egen enhet som hör till de vuxnas ansvarsområde (svenska familjerådgivningen).



26.4.2006

År 2005 var familjerådgivningsverksamhetens driftsutgifter 6 milj. euro, där lönernas och lönebikostnadernas andel var 4,5 milj. euro. Servicens anskaffningsutgifter var 0,8 milj. euro.

Familjerådgivningens personal

Enligt familjerådgivningens vakansläge 3.11.2005 var 90 anställningar av 115 besatta och 25 lediga. Av vakanserna var 12 barnpsykiatrers platser obesatta. Av dem skötes 2 av en kompetent vikarie. I praktiken var sålunda 10 barnpsykiatrianställningar helt obesatta. Därtill var ytterligare 4 barnpsykiatrianställningar obesatta, men i stället hade man avlönat 3 psykologer och en socialarbetare på viss tid. Sex socialarbeters anställningar var helt utan skötare. Den svenska familjerådgivningens alla anställningar var besatta.

Familjerådgivningens klienter

Familjerådgivningens klienter består utom av barn och ungdomar också av deras föräldrar och ofta även syskon.

De i familjerådgivningen undersökta och skötta barnens och ungdomarnas antal har ökat från varje år. Då det 1991 fanns 1 406 undersökta och skötta barn och unga, var 2004 motsvarande antal 2 211.

Under skolålderns undersökta och skötta 2004 var totalt 576, i skolåldern (7–15 v) 1 540 och över 16 år 95.

Den vanligaste familjeformen bland klienterna var ensamförsörjarens, vilka utgjorde 47 %. Enligt en utredning 2003 tog 17 % av familjerna kontakt till familjerådgivningen på eget initiativ. De övriga familjerna kom på uppmaning av social-, hälsovårds- eller utbildningsväsendets myndigheter. Av klientelet hade 35 % varit eller tidigare varit klienter hos barnskyddet.

Vanligaste orsaker att söka sig till familjerådgivningen var anpassningssvårigheter (31 %), psykisk överkänslighet (24 %) och familjeproblem (19 %).

Antalet undersöknings- och vårdbesök i förhållande till klientantalet har förblivit nästan det samma från år till år, dvs. arbetsinsatserna har ökat i takt med tillväxten i användarnas antal. Familjerådgivningen konsulteras också av stadens andra enheter, t.ex. barndagvården och barnskyddet.



26.4.2006

Servicens tillgänglighet

I augusti–oktober 2005 köade 168 till familjerådgivningens undersök och 171 klienter till vård. Till bedömning anlända nya klienter var vid motsvarande tidpunkt totalt 288. Jämfört med samma tidpunkt året innan hade 6 klienter kommit till bedömningen och i familjerådgivningens vård en klient mer, men kön till undersökning hade vuxit med 34.

Det fanns rätt stora lokala skillnader vad antalet till bedömning, undersökningar och vård beträffar, vilket framgår av följande tabell:

	Norra	Östra	Södra	Västra
Till bedömning komma	73	88	47	59
I kö till undersökning	34	78	29	20
I kö till vård, familjerådgivning	8	4	16	13
I kö till vård annanstans	32	22	50	19

Under väntetiden var 167 av de köande i vårdkontakt med familjerådgivningen. Av dem som köade någon annanstans väntade 35 att få komma till barnens och de ungas sjukhus vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS), utom dessa köade man till privat psykoterapi, olika ergoterapier, neuropsykologiska undersökningar och rehabilitering.

Vad gäller språkbakgrund, hade av de svenskspråkiga 21 kommit till bedömningen, 7 köade till undersökningar, i familjerådgivningens vård en och till andra ställen 6 klienter. Av andra än finsk- och svenskspråkiga, som kommit till bedömning, undersökningar och vård, fanns inga uppgifter. Klienter med andra språk har statistikförts bland de finskspråkiga.

För dem som köade till undersökningar var väntetiden vanligast 1–2 månader. Även i väntetiderna fanns lokala skillnader:

	1 vecka	2-3 v.	1-2 mån.	3 mån.	4 mån.	5 < mån.
Norra området	2	10	7	2	6	7
Södra området	6	6	15	0	2	0
Östra området	6	7	14	11	4	36
Västra området	6	9	5	0	0	0

De svenskspråkiga barnen och ungdomarna (7 klienter) kom till undersökningar inom 2 månader. Köande klienter med andra språk finns inte statistikförda separat.



26.4.2006

Köande som sökt komma till vård och väntat över 3 månader var i augusti-oktober sammanlagt 90. Det är också skillnader mellan olika distrikt:

	Norra	Östra	Södra	Västra
Under 3 mån.	12	16	25	21
3-6 mån.	14	7	36	7
över 6 mån.	14	3	5	4

De svenskspråkiga barnen och ungdomarna (7 klienter) var i kön mindre än 3 månader.

Klienter med invandrarbakgrund är inte statistikförda separat. Om familjerådgivningens klient har annat modersmål än finska och svenska, hamnar man ofta att anlita tolkning. Primärbedömningen kan ännu lyckas med hjälp av tolkning, men den egentliga undersökningen och terapin kan vara besvärlig att förverkliga på detta sätt.

Revisionsnämnden finner att

- *det är alltfjämt långa köer innan man kommer till undersökningar och vård och det finns skillnader mellan olika distrikt*
De finska klienterna i familjerådgivningen är i detta avseende i en sämre ställning än de svenska.
- *en central orsak till att kötiderna är längre än medeltalet är bristen på kompetent arbetskraft*
Detta gäller särskilt barnpsykiatrer och special socialarbetare. Staden bör ta initiativ för att säkra tillgång till arbetskraft.
- *man hamnar att köa för sjukhusvård eller annan specialvård som familjerådgivningen inte ger*
Det är köer till HNS sjukhusplatser.
- *det kan finnas problem i betjäningen av klienter med invandrarbakgrund, bl.a. p.g.a. språk- och kulturskillnader*
Man bör utreda om det finns behov av att grunda en separat enhet för invandrarfamiljer i anknytning till någon distriktsenhet.

4.14

HEMSJUKHUS, ALTERNATIV TILL VÅRD PÅ BÄDDAVDELNING

Hemsjukhus är en del av hälsovårdscentralens akutsjukavdelningsverksamhet och erbjuder vård på sjukhusnivå för patienter som vill bli vårdade hemma. Det är alltså fråga om en patient som annars skulle vårdas på sjukhus och inte t.ex. i hemsjukvård. En förutsättning är att läkaren hos patienten konstaterat en sjukdom, som kan skötas i hemsjukhus. Helsingfors första hemsjukhus grundades 1996. Numera verkar man på 5 olika platser. Av stadens strategier uppfyller hemsjukhu-



26.4.2006

set bl.a. målsättningar som ekonomins balansering och servicens ordnande.

Hemsjukhusets enhetskostnader är lägre än akutbäddavdelningsvårdens

Genom att i stället för bäddavdelning anvisa patienten till hemsjukhus kan man uppnå kostnadsinbesparingar. Hemsjukhusets enhetskostnad per vård dag var 2004 förmånligare än akutsjukhusets bäddavdelning eller de jourens enhetskostnad. Jämförd med långtidssjukvården är den samma storleksklass. Hemsjukhusets förmånliga enhetskostnad förklaras av de s.k. hotellkostnadernas ringa mängd. En del av hemsjukhusets klienter är också hemvårdens (= hemtjänst och hemsjukvård) klienter. Två hemvårdsbesök om dagen höjer enhetspriserna totalt kostnader över bäddavdelningsvården. Därför är hemsjukhusets och hemvårdens verksamhet ordnad så att man undviker överlappande besök.

Helsingfors har för social- och hälsovårdstjänsternas del deltagit i kvintettjämförelserna sedan 1995. Enligt jämförelsen var hemsjukhusverksamheten 2003 bredare än i de andra städerna i kvintettjämförelsen. Dessutom var kostnaden per vård dag något under kvintettjämförelsens medeltal. I hemsjukhusvården tar man betalt av patienten. I vården ingår de mediciner som patienten inte får från apoteket. De övriga medicinerna betalar patienten själv.

Utan hemsjukhus skulle de flesta av dess patienter vara i bäddavdelningsvård

Typiskt för hemsjukhuset är verksamhetens flexibilitet. Enligt hälsovårdscentralens årstatistik 2004 har antalet användare av servicen ökat de senaste åren med 8–40 % per år. 2004 var antalet vård dagar 32 594 och vårdperioder 2 825. Antalen har nästan fördubblats sedan början av decenniet. Vårdplatsernas antal har sjunkit till 86 platser i juni 2005. Genom att öka personstyrkan kunde hemsjukhuset vid behov fungera också i större utsträckning som ersättande service för bäddavdelningsvården. Det förutsätter dock att patienter aktivt överförs till hemsjukhuset och yrkeskunnig arbetskraft. Under 2005 har man försökt förenhetliga hemsjukhusets rutiner.

Fr.o.m. våren 2005 har alla hemsjukhusens nattvård överförs till hemvårdsavdelningen. Kommunikationen och tillgången på nattskötare måste säkras. Om nattvården är bristfällig, söker sig patienterna till sjukhusets bäddavdelningsvård. I patienternas intagningsrutiner finns de skillnader, varför man bl.a. har strävat till att effektivisera anvisandet av infektionspatienter från Maria de jour poliklinik till hemsjukhuset. Dessutom bör man klarlägga arbetsfördelningen med hemvården t.ex. för att trygga hemkomsten. Hemsjukhusets vårdtider är kortare än bäddavdelningarnas.

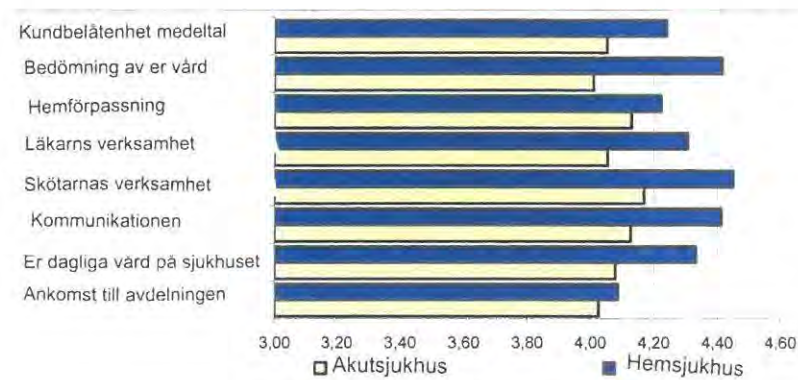
26.4.2006

Hemsjukhusets kvantitativa mål 2005 uppfylldes inte. Inga kvalitativa mål för verksamheten har uppställts, men man förbereder att ställa upp dem. Hemsjukhuset bör ha kvalitativa mål, som kan utnyttjas som hjälp då verksamheten planeras, styrs och utvärderas. Kommuninvånarnas vetskap om hemsjukhusets verksamhet är ringa, då man knappast informerar om dess tjänster. I fortsättningen borde man öka informering och försäkra sig om att servicen erbjuds jämlikt i stadens olika områden.

Kunderna nöjda med hemsjukhusets verksamhet

Enligt en klientenkät (TNS gallup) som hälsovårdscentralen gjorde hösten 2004, är kunderna nöjare med hemsjukhusverksamheten än akutsjukhusens bäddavdelningars verksamhet, som följande tabell utvisar.

Diagram. Klientenkätens resultat för olika funktioner (hemsjukhus >< akutsjukhus)



Enligt ett 2002 framställt examensarbete (Aho–Kettunen–Kiljunen) är hemsjukhusklienternas bästa erfarenheter förknippade med känslan av trygghet och möjligheten att vara hemma trots sjukdomen som hemsjukhuset medför.

Hemsjukhusverksamhetens omfattning bör utredas

Enligt akutsjukhuset kommer majoriteten av hemsjukhuspatienterna från de jourpolikliniken. Servicens åtkomlighet och tillräcklighet har inte utretts. Hemsjukhusets vårdplatser nyttjandegrad är 99,2 % enligt årstatistiken 2004. Akutsjukhusets bäddavdelningars vårdplatser nyttjandegrad var 104,6 % och långtidsvårdens 105,8 %, varför bäddavdelningarnas extraplatser har dagligen haft en ansevärd mängd patienter. Detta avspeglar å sin sida det tryck som koncentreras på bäddavdelningarnas vårdplatser. Grundat på observationer kunde hemsjukhu-



26.4.2006

sets verksamhets breddning och koncentrerings på rätt patientgrupp vara ett fungerande alternativ att minska trycket mot bäddavdelningsvården.

Revisionsnämnden finner att

- *hemsjukhusverksamheten är tack vare enhetskostnaderna ekonomisk jämförd med akutbäddavdelningsvården*
Överlappning med hemvården höjer totalpriset, varvid vård på bäddavdelning blir billigare.
Hemsjukhusets och hemvårdens arbetsfördelning bör klarläggas och effektiviseras.
- *enligt klientenkäten är patienterna nöjdare med hemsjukhusets verksamhet än bäddavdelningarnas*
Vård som fås hemma uppfattas som mänskligare. Hälsovårdscentralen bör effektivisera informationen om hemsjukhuset och anvisandet av patienter dit.
- *hälsovårdscentralen skall utreda om man genom att bredda hemsjukhusverksamheten kunde minska trycket på bäddavdelningsvården*
Dessutom borde man utreda om verksamheten kunde utvidgas med köptjänster.
- *hälsovårdscentralen skall utarbeta kvalitetsmål för hemsjukhusverksamheten och lämpliga mätare för att mäta dem.*

4.15

SKOL- OCH STUDENTHÄLSOVÅRDEN

Barn och ungdomars välbefinnande är bland de viktigaste målen för de nationella hälsopolitiska linjedragningarna och programmen. Enligt folkhälsolagen är det kommunens lagstadgade plikt att enligt skolans placering ordna skol- och studenthälsovård. I Helsingfors har skol- och studenthälsovården organiserats som en enhet som fungerar i hälsostationsavdelning. Elevernas sjukvård ordnas inom ramarna för den normala hälsocentralverksamheten. Viktiga samarbetspartners är socialväsensdet och utbildningsväsensdet.

I oktober 2005 hörde 102 753 elever till skol- och studenthälsovårdens krets, av vilka ca. en tredjedel var studerande och resten skolelever och gymnasieelever. Av eleverna är över 13 % utsocknes. Planerandet och styrandet av verksamheten försvåras av att uppgifterna om elevantal, som utbildningsverket tar fram, är tillhand först i slutet av året. Enligt årsstatistikerna har skol- och studenthälsovårdsbesökens antal och kostnader sjunkit från tidigare år. För invandrare har man grundat en separat utvecklingsarbetsgrupp, vars uppgift är att utreda verksamhetens samordning och kommande tyngdpunktsområden.



26.4.2006

De ungas problem har blivit mera invecklade och förutsätter ständigt mer kunskande och tid av personalen. I alla skolor har skol- och studenthälsovården inte verksamhet eller så saknas lämpliga utrymmen. Dessutom har de studerande upplevt informerandet om hälsovårdstjänster som bristfälligt.

Depression förekommer allmänt bland eleverna, fast majoritetens hälsotillstånd är gott

Ur verksamhetens synpunkt är det centralaste hur eleverna känner att deras hälsotillstånd utvecklas. Av erfarenhet vet man att dess utvecklingsriktning är svår att bedöma, vilket bl.a. försvårar planeringen och inriktningen av läkarens åtgärder. Information om de ungas hälsotillstånd finns att få bl.a. forsknings- och utvecklingscentralens för social- och hälsovården (STAKES), social- och hälsovårdsministeriets (SHM) och studentorganisationernas publicerade enkäten och undersökningar.

Majoriteten av eleverna som hör till skol- och studenthälsovårdens krets uppfattar sitt hälsotillstånd som gott. I skolförhållandena märker man fortfarande brister och bruket av tobak och berusningsmedel är allmänt. Enligt enkäterna känner eleverna mycket allmänt av depressioner, av t.ex. 13-åriga flickor hör t.o.m. var tredje till riskegruppen "Eriarvoinen lapsuus, vertaileva tutkimus Pohjoismaissa" (Ojämlig barndom, jämförande undersökning i Norden) –projektet. Samtidigt har man ansett att utnyttjandet av skolhälsovårdens tjänster är svårt. I hälsovårdscentralen har man satsat att känna igen mentalhälsoproblem, bl.a. genom att skola personalen och flytta två psykiatriska sjukskötarvakanser till studenthälsovården. Tillsammans med Folkhälsoinstitutet har man påbörjat ett projekt där man försöker utarbeta mätare med anknytning till depression.

Elevernas tandvårdsservice ordnar bostadsområdets tandklinik eller läroanstaltbundna s.k. ansvarstandklinik. P.g.a. behandlingarna hopar sig är köerna långa till den icke brådskande tandvården. Genom att befrämja hälsan har man försökt påverka bl.a. de andra förvaltningsgrenarnas beslutfattandes hälsoeffekter, men att t.ex. påverka skolornas fysiska förhållanden har upplevts som svårt.

Hälsoundersökningarnas implementeringsmål nåddes inte under läsåret 2003–2004

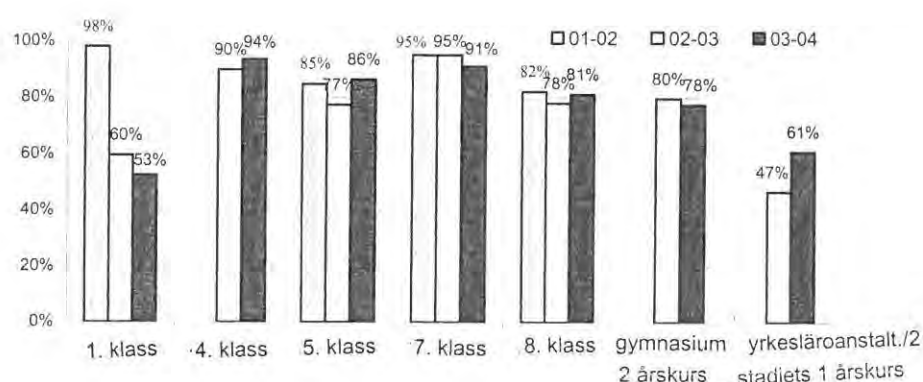
Hälsovårdscentralens strategiska linjedragning för 2004–2006 har varit bl.a. att befrämja helsingforsarnas hälsa och minska hälsans rangskilnader. Målet har varit att ingripa tidigt och fördela hälsa så jämbördigt som möjligt. Man har strävat efter att fästa speciell uppmärksamhet vid

26.4.2006

barn och unga. Ytterligare är ett värde som leder hälsovårdscentralens arbete är att trygga rätten till samma service nivå oberoende av bostadsområde.

I skolhälsovården är målet att utföra en hälsokontroll på alla klassers elever. Enligt hälsovårdscentralens kvalitetsmättnings har detta mål inte nåtts under läsåren 2001–2003 en enda gång som framgår av följande diagram.

Diagram. Hälsokontrollprogrammets förverkligande.



Granskningsprogrammet följer en riksomfattande rekommendation, varför resurserna skall anpassa så att målen är möjliga att nå. Man läkarundersöker inte alla skolelever enligt hälsokontrollprogrammet, vilket försvagar möjligheterna att handla enligt principen om tidigt ingripande. Dessutom varierade genomförandet av hälsokontrollprogrammet betydligt i olika områden i staden, varför servicen inte står jämförbart till buds. Orsaker har varit bl.a. stora elevantalen och brist på korttids vikarier. Det fanns inga kvalitetsmätare för yrkeshögskolelevernas hälsovård. Kvalitetsmätarnas antal har utökats från 2004.

Personalens dimensionering avviker från de riksomfattande rekommendationerna

Hälsovårdscentralens personaldimensioneringsnorm avviker betydligt från skolhälsovårdens kvalitetsrekommendation, publicerad av SHM, samt på skisstadiet varande studenthälsovårdens riktlinjer över dimensioneringsanvisningen, som följande tabell visar.



26.4.2006

Tabell. Personaldimensionering

	läkare/elev	hälsovårdare./elev
Hälsovårdscentralens dimensioneringsnorm		
grundskolor, gymnasier, yrkesläroanstalt	1/6000	1/800
vuxengymnasier (25 %)	1/6000	1/800
yrkeshögskolor	1/6000	1/1000
Skolhälsovårdens kvalitetsrekommendation (SHM)/2100 tai 1/500		1/600
Studenthälsovårdens riktlinjer (SHM) (*)		
andra stadiet	1/2500-3000	1/600-800
högskolestadiet	1/2500-3000	1/800-1000

(*) SHM: Studenthälsovårdens riktlinjer (skissbok 3.5.2005)

Personalstyrkan enligt hälsovårdscentralens egen dimensioneringsnorm (arbetsinsats till förfogande) är en tredjedel mindre än styrkan enligt SHM:s rekommendation. Skillnaden framträder speciellt vid dimensionering av läkare, ty enligt kvalitetsrekommendationerna skall det finnas en nästan 3 gånger större arbetsinsats till förfogande jämfört med nuvarande dimensionering som kalkylerna i följande tabell utvisar.

Tabell. Personalens arbetsinsats enligt hälsovårdscentralens dimensioneringsnorm samt SHM:s rekommendationer.

	10/2005 elever	Hälsovårdscentralen		SHM	
		läkare	hälsovårdare	läkare	hälsovårdare
Skolhälsovården	66 200	10,6	79,6	31,5	110,3
Studenthälsovården(*)	36 553	6,1	40,3	12,2	40,3
Sammanlagt	102 753	17	120	44	151
Personalens arbetsinsats totalt		137		194	

(*) SHM: Studenthälsovårdens riktlinjer (skissbok 3.5.2005)

I Helsingfors fördelar sig hälsovårdarnas arbetsinsats inom studenthälsovården mellan yrkeshögskolestuderande och andra stadiets studerande, så att på varje skolhälsovårdare går ca. 2 800 yrkeshögskolestuderande och ca. 1 100 andra stadiets studerande. STAKES publicerade i början av 2006 en utredning över förverkligande av skolhälsovårdens kvalitetsrekommendationer. Av kommunerna som besvarade enkäten, hade varannan minst 660 elever på en skolhälsovårdare och minst 6 000 elever på en läkare.

Stadsfullmäktige har 17.11.2004 godkänt en hemställningskläm, enligt vilken staden skall effektivisera ordnandet av tillfredsställande hälsovårdsservice till stadens alla yrkeshögskolestuderande och i 2006 års budget reservera nödvändiga resurser för att förverkliga denna. Enligt



26.4.2006

utredningen har ingen betydande förändring i tillgängliga resurser inträffat.

Revisionsnämnden finner att

- *skolhälsovårdens hälsokontrollmål stämmer med social- och hälsovårdsministeriets rekommendationer, men målen har inte uppnåtts*
- *hälsovårdscentralens skol- och studenthälsovårds personaldimensionering bör kontrolleras, så att den svarar mot behovet och man bör sträva efter att utjämna skillnader mellan olika skolor*
- *man bör fästa särskild uppmärksamhet vid skolelevers och studerandes depressioner och bruk av berusningsmedel och sträva till att möta problemen enligt principen om tidigt ingripande*
- *hälsovårdscentralen bör ställa upp kvalitetsmål som också ansluter sig till yrkeshögskolestuderandenas hälsovård.*

Helsingfors den 26 april 2006

Helsingfors stads revisionsnämnd

LIITE 1

ARVIOINTITEKSTIEN VALMISTELIJAT:

Kohdat

2.3 ja 3.3.1	Oiva Virta, tarkastuslautakunnan sihteeri
3.1, 4.14 ja 4.15	Timo Terävä, kaupunkitarkastaja
3.2 ja 3.3.2	Marjo Niska-aro, tarkastuspäällikkö
3.3.3	Jaakko Ilves, kehittäispäällikkö
3.3.4 ja 3.4.1 – 3.4.6	Vesa Ikäheimo, kaupunginreviisori
4.1, 4.9 ja 4.11	Ilpo Malinen, kaupunkitarkastaja
4.2 ja 4.3	Kari Roine, kaupunkitarkastaja
4.4 ja 4.5	Jari Ritari, kaupunkitarkastaja
4.6, 4.7 ja 4.8	Kirsi Sova, kaupunkitarkastaja
4.10	Sari Hännikäinen, kaupunkitarkastaja
4.12 ja 4.13	Pertti Peltola, erikoistarkastaja

LIITE 2

TARKASTUSLAUTAKUNTA 2005–2008, JAOSTOJEN JÄSENET

	1. jaosto	2. jaosto	3. jaosto
Puheenjohtaja	Luukkainen Hannele	Perkiö Sanna	Koivusalo Pekka
Varapuheenjohtaja	Saarinen Olli	Hörhammer Arja	Viding Olli
Jäsen	Hörhammer Arja	Luukkainen Hannele	Eerola Ilpo
”	Mustonen Saija	Ojala Jaakko	Ojala Jaakko

TARKASTUSLAUTAKUNTA 2005–2008, TYÖNJAKO

1. JAOSTO	2. JAOSTO	3. JAOSTO
Kaupunginhallitus Johtajisto Kaupunginkanslia Talous- ja suunnittelu-keskus Finlandia-talo Tekninen lautakunta Helsingin Energia Helsingin Vesi Satamalautekunta Helsingin Satama Joukkoliikennelautakunta Liikennelaitos Henkilöstökeskus Työterveyskeskus Tietokeskus Liikepalvelulautakunta Helsingin kaupungin palvelukeskus Helsingin Tekstiilipalvelu Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat Konsernin johto ja valvonta Poikkihallinnolliset arviointiaiheet <i>Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt</i> Helsinki Region Marketing Oy Oy Mankala Ab Suomen Energia-Urakointi Oy (49 %) Mitox Oy Helsingin Sähköalo Koy Vantaan Energia Oy (40 %) Pääkaupunkiseudun Vesi Oy (47,1 %) Helsingin Bussiliikenne Oy Helsingin Palveluauto Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Suomenlinnan Liikenne Oy (50 %) Seure Henkilöstöpalvelut Oy Pakkalantie 30 Koy	Opetuslautakunta Opetusvirasto Ammattikorkeakoulu Suomenkielisen työväenopiston johtokunta Suomenkielinen työväenopisto Ruotsinkielisen työväenopiston johtokunta Ruotsinkielinen työväenopisto Kulttuuri- ja kirjastolautakunta Kaupunginkirjasto Kulttuuriasiainkeskus Taidemuseon johtokunta Taidemuseo Kaupunginmuseon johtokunta Kaupunginmuseo Kaupunginorkesterin johtokunta Kaupunginorkesteri Eläintarhan johtokunta Korkeasaaren eläintarha Nuorisolautakunta Nuorisosiainkeskus Liikuntalautakunta Liikuntavirasto Sosiaalilautakunta Sosiaalivirasto Terveyslautakunta Terveyskeskus <i>Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt</i> Helsingin seudun kesäyliopiston säätiö Helsingin teatterisäätiö Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Helsinki-instituutin säätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Stadion-säätiö Urheiluhallit Oy (51,3 %) Vuosaaren Urheilutalo Oy (52 %) Helsingin yhdistetty sairas- ja vanhainkötisäätiö	Kaupunkisuunnittelulautakunta Kaupunkisuunnitteluvirasto Kiinteistölautakunta Kiinteistövirasto Asuntolautakunta Asuntotuotantotoimikunta Asuntotuotantotoimisto Rakennuslautakunta Rakennusvalvontavirasto Liikepalvelulautakunta Helsingin kaupungin tukkutori Hankintakeskus Yleisten töiden lautakunta Rakennusvirasto Pelastuslautakunta Pelastuslaitos Ympäristölautakunta Ympäristökeskus <i>Jaoston tarkastusalueeseen liittyvät konserniyhteisöt ja säätiöt</i> Asunnot/valtion asuntolainoittamat tai korkotuetut yhtiöt, mm.: Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Helsingin Pienasunnot Koy Alueelliset vuokra-asuntoyhtiöt, 21 kpl Asunnot/muut yhteisöt, mm.: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Tila- ym. yhtiöt, mm.: Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy Muut, mm.: Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy Oy Gardenia-Helsinki Ab

