



Kuntayhtiöiden omistajaohjauksen arviointia – kokemuksia ja havaintoja Helsingistä

Minna Tiili

KUNNAN TARKASTUSLAUTAKUNNAN tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointitehtävänsä mukaisesti Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta on arvioinut kuntayhtiöiden omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuutta. Vuonna 2016 toteutimme Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen arvioinnin, ja vuonna 2017 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen arvioinnin.

Helenin ja Sataman arvioinnissa havaitsimme, että kaupunki ei ole määritellyt näiden yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta. Yhtiöjärjestyksen perusteella niiden toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Tosiasiallisesti kaupunki asettaa näille markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille myös muunlaisia, energiantuo-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.

Tampere: Tampere University Press 2019, 263–282.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

tantoon ja kaupunkirakenteeseen liittyviä tavoitteita, jotka etenkin Helenin osalta ovat olleet ristiriidassa voitontuottamistavoitteen kanssa.

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n osalta omistajaohjauksessa ei ollut havaittavissa ristiriitaisia tavoitteen asetteluja. Arvioinnin keskeisin havainto liittyi yhteisöjäävyyden problematiikkaan. Hekan hallituksen puheenjohtajana toimii apulaispormestari, joka asemansa puolesta kuuluu konsernijohtoon. Tarkastuslautakunnan arvioinnin johtopäätöksenä oli, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

Johdanto

Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla (Kuntalaki 410/2015, 121 §:n 2 momentin 2 kohta). Tätä kuntalain mukaista arviointitehtävää Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta toteuttaa arvioimalla vuosittain noin 15 erillistä aihetta. Viime vuosina tarkastuslautakunta on kiinnittänyt erityistä huomiota omistajaohjauksen arviointiin (Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomukset 2016 ja 2017). Vuonna 2016 tarkastuslautakunta arvioi Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta ja vuonna 2017 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n eli Hekan omistajaohjausta. Nämä arvioinnit ovat olleet luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnit. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan yleensä arviointia, jossa asioiden tilaa arvioidaan arvioijan itsensä asettaman kriteerin perusteella (Kuntaliitto 2017).

Tämän artikkelin tavoitteena on ensinnäkin kuvata, millaisilla kysymyksenasetteluilla omistajaohjauksen arviointia on Helsingissä toteutettu, ja toiseksi kuvata näiden arviointien tuloksia kiinnittäen huomiota niihin havaintoihin, joilla on merkitystä koko kuntakentässä.

Arviointiasetelman kuvaus

Helsingissä tarkastuslautakuntaa avustaa tarkastusvirasto, jossa työskentelee 15 tilintarkastuksen ja arvioinnin ammattilaista. Tarkastusvirasto on kehittänyt arviointityötä jo usean vuoden ajan siten, että tarkastuslautakunnalle valmisteltavissa arvioinneissa asetetaan aina pääkysymys, osakysymyksiä ja niille arviointikriteerit. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomusten 2016 ja 2017 arvioinnit omistajaohjauksesta perustuivat samankaltaiseen arviointiasetelmaan, jossa pääkysymykseksi asetettiin, onko yhtiön omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisel-

la tavalla.¹ Arvioinnissa katsottiin, että omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat ohjeiden mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti, kuitenkin huomioiden sen, ettei omistajan tahto saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusvelvoitteen kanssa (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 40; 2017, 37). Markkinaehtoisesti toimivien Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n arvioinnissa tarkoituksenmukaisuudelle asetettiin vielä yksi kriteeri, nimittäin, että kaupungin toimet eivät saa aiheuttaa yhtiölle kilpailuetua tai haittaa (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 40). 1.6.2017 alkaen astui voimaan kuntalain muutos, joka poisti niin sanotun yhteisöjäävin poikkeuksen. Hekan omistajaohjauksen arviointi toteutettiin syksyllä 2017 ja keväällä 2018, joten kyseisessä arvioinnissa tarkasteltiin myös tämän jäljempänä kuvattavan muutoksen vaikutusta omistajaohjauksen menettelyihin.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa pääasiallisen aineiston muodostivat asiakirjojen lisäksi tarkastuslautakunnan jaoston yhtiöihin tekemät arviointikäynnit ja tarkastusviraston valmistelijoiden toteuttamat haastattelut. Haastattelujen kohteena olivat sekä omistajan edustajat, eli konsernijaoston puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja kolme kaupunginkanslian edustajaa, että yhtiöiden edustajista hallitusten puheenjohtajat. Haastattelutietoja täydennettiin sähköpostiedusteluihin. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 5.)

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa haastateltiin Hekan hallituksen jäseniä ja Hekan toimitusjohtajaa sekä kaupunginkanslian konserniohjauksen päällikköä. Haastatteluaineiston lisäksi arviointi perustui kirjalliseen aineistoon. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 4.) Kummassakin arvioinnissa asiakirja- ja haastatteluaineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin hakien vastausta arviointikysymyksiin ennalta asetettujen kriteerien perusteella.

¹ Pääkysymys jaettiin osakysymyksiin ja osakysymyksille asetettiin kriteerit. Osakysymykset ja kriteerit ilmenevät arviointimuistioista, jotka ovat saatavilla sivustolla arviointikertomus.fi: Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 4 ja tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 4. Suorat linkit on esitetty lähdeluettelossa.

Arvioinnin tulokset

Omistajaohjaus oli pääosin tarkoituksenmukaista

Kumpanakin vuonna omistajaohjauksen arviointi päättyi siihen lopputulemaan, että omistajaohjaus on ollut pääosin tarkoituksenmukaista. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen tarkastuslautakunta totesi olleen tarkoituksenmukaista, mutta apulaispormestarin kaksoisrooli yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja konsernijohtoon edustajana voi olla yksittäisissä tilanteissa haasteellinen (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 40). Tätä teemaa käsitellään jäljempänä.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa tarkastuslautakunnan arvio oli, että omistajaohjausta on pääosin toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Syy muotoiluun ”pääosin” liittyi neljään havaintoon, joihin liittyen tarkastuslautakunta antoi suositukset. (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 43). Tässä artikkelissa käsitellään havainnoista merkittävintä, eli sitä, ettei yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ollut määritelty. Yleisemmällä tasolla havainto liittyy yhtiöjärjestyksen laatimistapaan sekä keskusteluun kuntakonsernin kokonaisedusta.

Helenin ja Sataman omistamisen tarkoitusta ei ollut kirjattu

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ei ollut arviointiajankohtana olemassa kirjallisesti (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 40). Keskeisissä omistajastrategisissa asiakirjoissa ei esitetty selkeitä julkilausuttuja perusteita tai tavoitteita omistamiselle. Liikelaitosaikana² määritelty omistajapolitiikan tavoitteet olivat vanhentuneet, eikä niistäkään välittynyt kuvaa omistamisen tarkoituksesta, vaan tavoitteena olivat ”kilpailukykyiset palvelut”. (Tarkastusviraston arviointi-

² Helen Oy oli vuoden 2014 loppuun asti Helsingin Energia liikelaitos, ja Helsingin Satama Oy oli Helsingin Satama liikelaitos.

muistio 2016, 16–17, 22.) Kaupunginkanslia on jo useamman vuoden ajan valmistellut tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden päivittämistä, mikä koskee koko kaupunkikonsernia. Lokakuussa 2019 tilanne oli edelleen se, että omistajastrategioiden päivitystä valmisteltiin. Kaupungilta puuttuu siis yhä kirjallinen määritelmä siitä, miksi Helsingin kaupunki omistaa Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n, eli mikä on omistamisen tarkoitus. Yhtiöjärjestyksissä toki määritellään yhtiöiden toimialat, mutta toimiala ei vastaa kysymykseen siitä, miksi kaupunki omistaa yhtiön.

Kun omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta tiedusteltiin haastatteluissa, haastateltavien näkemys ei ollut yhteneväinen. Kyse ei kuitenkaan ollut siitä, että näkemykset olisivat olleet ristiriitaisia, vaan siitä, että asiaa tarkasteltiin useista eri näkökulmista tai todettiin, ettei asiasta ole olemassa kirjauksia. Toisaalta omistaminen on ollut tavoitteellista, eli strategiaohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä on viety talousarvion sitoviksi tavoitteiksi: Sataman osalta selkeänä kaupungin strategian toimenpiteenä on ollut Länsiterminaalin rakentaminen, ja tämä tavoite toistuu talousarvioissa sitovana tavoitteena eri vaiheissaan. Helenin osalta kaupungin strategiassa painotettiin päästöjen vähentämistä ja tuotantorakenteen muuttamista, ja siitä johdettuna sitovana tavoitteena on ollut kehitysohjelman valmistelu ja toteutus. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 22.)

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) omistamisen tarkoitus voidaan päätellä vuodelta 2011 peräisin olevista omistajapoliittisista linjauksista. Kaupunki omistaa vuokraloyhtiön sen vuoksi, että kaupunkilaisille voidaan tarjota asuntoja, joissa vuokra on kilpailukykyinen ja asukkaat ovat tyytyväisiä. Lisäksi tavoitteena on säilyttää kiinteistöjen arvo. Yhtiöjärjestyksen mukaan vuokraustoiminnalla ei tavoitella voittoa. Hekan omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite on sinänsä itsestäänselvyys: tarjota kohtuuhintaista asumista. Kirjallisiin dokumentteihin ei ole kuitenkaan kuvattu sitä tavoitteiden moninaisuutta, jota haastateltavat kuvasivat. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 5–6.)

Arviointihaastattelujen perusteella Hekan omistamisen tarkoitus ja tavoite voidaan monipuolisemmin kuvata seuraavasti (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 7):

1. Asuntopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy tarjoamaan kohtuuhintaista asumista.
2. Sosiaalipolitiikka/segregaation ehkäisy: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy vaikuttamaan asuinalueiden välisen eriytymisen hillitsemiseen.
3. Elinkeinopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pysyy omalta osaltaan vaikuttamaan siihen, että elinkeinoelämän tarvitsemille työntekijöille on tarjolla asuntoja.
4. Neljänneksi voidaan nostaa esiin Hekan taloudellinen merkitys. Edellä mainitun kolmen tavoitteen toteuttamisen seurauksena syntyvä neljäs tavoite on omistuksen arvon säilyttäminen.

Hekan yhtiöjärjestykseen on kirjattu, että yhtiön tavoitteena ei ole tuottaa voittoa. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestyksissä ei ole kirjausta toiminnan tarkoituksesta, jolloin osakeyhtiölaista seuraa, että yhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen. Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 5 §:n mukaisesti ”yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin”, ja 13 luvun 9 §:n mukaan, ”jos yhtiöllä on kokonaan tai osittain muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, yhtiöjärjestykseen on otettava tätä koskeva määräys”.

Helen Oy ja Helsingin Satama Oy ovat markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä, joiden tavoitteena on tuottaa voittoa. Kaupunki asettaa niille kuitenkin myös muita tavoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa voitontavoittelun kanssa. Tämä tuli esiin erityisesti Helen Oy:n osalta, kun Helenin kehitysohjelmaa valmisteltiin kaupunginvaltuuston päätettäväksi vuonna 2015. Valtuusto oli asettanut kehitysohjelman valmistelulle energiapolitiisiin tavoitteisiin perustuvat reunaehdot, jotka eivät olleet yhtiön edun mukaisia. Alun perin valtuusto odotti Heleniltä ehdotusta siitä, rakenne-

taanko Vuosaaren uusi biopolttoainetta hyödyntävä voimalaitos vai toteutetaanko Hanasaaren ja Salmisaaren voimalaitoksilla muutosinvestoinnit biopolttoaineen osuuden kasvattamiseksi. Näiden vaihtoehtojen rinnalle Helen kehitti kolmannen vaihtoehdon, jossa omistajan tahto toteutuu, mutta yhtiön talous kärsii vähiten. Vaihtoehto 3 on erilliseen lämmöntuotantoon perustuva hajautettu ratkaisu, jossa Hanasaaren voimalaitos korvataan biolämpökeskuksilla ja mahdollisesti muulla uusiutuvalla tuotannolla. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 33–36.) Helenin hallitus lausui 17.6.2015:

Kaikki kolme vaihtoehtoa ovat Helenin kannalta taloudellisesti kannattamattomia, minkä vuoksi puhtaasti liiketaloudellisista syistä Helenin hallitus ei esitä minkään vaihtoehdon toteuttamista... Mikäli kaupunki yhtiön omistajana päättää ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tai maankäytöllisistä syistä toteuttaa jonkin tarkastelluista vaihtoehdoista, Helenin hallitus pitää parhaana ratkaisuna vaihtoehtoa 3, koska se rasittaisi yhtiön taloutta vähiten. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 35³).

Helenin hallituksen lausumasta voidaan siis selvästi lukea, että kaupunki on ohjannut yhtiötä ilmastopolitiikan ja maankäyttötavoitteiden näkökulmasta. Tämä kävi ilmi myös arviointihaastatteluista.

Yhtiöjärjestykseen ei kuitenkaan sisälly muuta yhtiön omistamisen tarkoitusta kuin voiton tuottaminen, ja kun osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaisesti ”yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua”, voitaisiin liiketaloudellisesti kannattamattomia ratkaisuja pitää yhtiön edun vastaisina. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp, 174) todetaan, että ”Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti. Näin ollen kunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osa-

keyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta”.⁴ Tarkastuslautakunta totesikin arviointikertomuksessaan 2016 (s. 43), että ”Kaupunki voisi omistajana muuttaa yhtiöjärjestystä sellaiseksi, että se huomioisi yhtiöiden merkityksen kaupungille laajemminkin. Tämä turvaisi sekä omistajan näkökulman että helpottaisi hallitusammattilaisten tilannetta heidän toimiessaan osakeyhtiölain mukaisesti yhtiön edun turvaajina.” Tarkastuslautakunnan esittämä ajatus on linjassa kaupungin konserniohjeen kanssa, jonka mukaan ”Omistajapolitiikkaan ja strategiaan liittyvien tavoitteiden edistämiseksi tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin, sääntöihin tai vastaaviin voidaan ottaa tavoitteisiin liittyviä määräyksiä siltä osin kuin se on kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista” (Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 4–5).

Ruohosen ym. (2017, 133) mukaan kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksissä yhtiön tarkoitukseksi on vain harvoissa tilanteissa määritelty muu kuin voiton tuottaminen. Penttilä ym. (2015, 77) tuovat esiin, että tyypillisesti kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä ei ole määrätty yhtiön toiminnan tarkoituksesta, jolloin toiminnan tarkoitukseksi tulee osakeyhtiölain mukaisesti voiton tuottaminen. Kuntayhtiössä tilanne saattaa kuitenkin olla se, että voitontavoittelutarkoitusta ei ole tarkoituksella asetettu, vaan tarkoitus on jäänyt määrittelemättä. Meklin (2018, 7) on todennut, että yhtenä syynä siihen, ettei yhtiöjärjestyksissä ole määritelty osakeyhtiön tarkoitusta, voi olla kuntayhtiöiden yhtiöjärjestysmalli. Siinä ei korosteta yhtiön tarkoituksen määrittelyn merkitystä (Kunnan omistaman osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen perusmalli 2016). Penttilän ym. (2015, 77) näkemyksen mukaan kuntien omistajaohjauksen vahvistamisen ensimmäisenä askeleena voitaisiin pitää yhtiöiden toiminnan tarkoituksen määrittelemistä omistajakunnan kokonaisedun kannalta.

⁴ Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n perustamisasiakirjoissa ei käsitelty kaupungin yhtiölle asettamia tavoitteita eikä omistamisen tarkoitusta. Helen Oy:n osalta kuitenkin mainittiin kehitysohjelman tuleva päivitys: ”yhtiöittäminen pyritään tekemään tavalla, joka turvaa yhtiön investointikyvyn riippumatta siitä, minkälainen valtuuston päätös kehitysohjelmasta on”. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 20.)

Helsingissä kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti vuonna 2018 malliyhtiöjärjestyksistä, joihin sisältyy kirjauksia, joilla ohjataan yhtiötä kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Malliyhtiöjärjestys sisältää seuraavat lausekkeet konserniohjauksesta:

Yhtiö noudattaa toiminnassaan kulloinkin voimassa olevaa Helsingin kaupungin konserniohjetta sekä Helsingin kaupungin yhtiölle antamaa konserniohjausta. Lisäksi yhtiö ottaa toiminnassaan huomioon Helsingin kaupunkistrategian yhtiötä ja sen toimintaa koskevat osat, kaupungin talousarviossa yhtiölle mahdollisesti asetetut sitovat ja muut tavoitteet sekä kaupungin yksittäistapauksessa määrittelemän kaupunkikonsernin kokonaisedun. (Kaupunginhallituksen konsernijaosto 5.3.2018 § 22 liitteineen.)

Uusissa malliyhtiöjärjestyksissä on myös ympäristötavoitteisiin liittyvä kirjaus: ”Yhtiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön.” Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä lause jatkuu: ”liiketaloudellisesti kestäväällä tavalla”. (Kaupunginhallituksen konsernijaosto 5.3.2018 § 22 liitteineen ja 14.5.2018 § 51 liitteineen.)

Kuntakonsernin kokonaisuus vaikuttaa omistajaohjaukseen

Edellä kuvattu Helenin kehitysohjelman valmistelu kytkeytyy myös keskusteluun kuntakonsernin kokonaisedusta. Meklin (2018) on pyrkinyt jäsentämään, mistä kuntakonsernin kokonaisedusta on kyse. Kuntalain (410/2015) 47 §:n 1 momentin mukaan ”omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus”. Kuitenkin jo hallituksen esityksessä kuntalainsäätäjät (HE 268/2014 vp, 174) todetaan, että ”kuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä aina yksiselitteistä tai yksinkertaista kun-

nallisen päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi”. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että tavoitteena tulee olla kunnan vahva omistajuus, ja että kunnan toimintaa tulee pyrkiä ohjaamaan kokonaisuutena. Tähän liittyen hallituksen esityksessä pidetään olennaisena, että valtuusto kuntastrategiaa ja siihen liittyvää omistajapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa selkeästi määrittää ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita kunnalla on omistuksiinsa liittyen.

Edellä selostetussa Helenin kehitysohjelman valmistelussa kaupunki omistajana painotti kuntakonsernin kokonaisuutta. Kehitysohjelmasta päättäessään kaupunginvaltuusto päätti sulkea Hanasaaren voimalan vuoden 2024 loppuun mennessä. Yhtiön näkökulmasta voimalan teknistä käyttöikää olisi vuonna 2015 ollut jäljellä vielä yli 20 vuotta. Yhtiön näkökulmasta liiketaloudellisesti epäoptimaalinen ratkaisu oli kaupungin kokonaisedun mukainen ratkaisu, koska kaupunki tarvitsi Hanasaaren voimalan alueen Kruunusilltojen toteuttamista varten. Kehitysohjelmasta päättämisen yhteydessä ei siis ollut kyse pelkästään energiapolitiikasta, vaan myös kaupunkitilan käytöstä. Kaupunki oli nimittänyt työryhmän pohtimaan Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutuksia kaupunkikonsernin kannalta. Raportti valmistui lokakuussa 2015, ja siinä ehdotusta perusteltiin muun muassa näin:

Selvitetyistä Helen Oy:n kehittämisohjelman vaihtoehtoista vaihtoehto 3 on kaupunkirakenteen, Kruunusillat-hankkeen, ympäristövaikutusten, riskien, kaupungin kokonaistalouden ja imagon kannalta paras ratkaisu, kun lähtökohtana ovat kaupunginvaltuuston aiemmin tekemät, Helenin kehitysohjelman tavoitteisiin ja Laajasalon joukkoliikenteen raideratkaisun jatkovalmisteluun liittyvät päätökset. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 35; 38.)

Vastaavasti myös Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksessa on mukana kaupunkikonsernin kokonaisedun näkökulma, koska Sataman omistamiseen liittyy strategisia merkityksiä. Näitä arviointihaastattelussa esiin tuo-

tuja merkityksiä olivat: Tavara- ja matkustajaliikenteen toimivuudella on suuri elinkeinopoliittinen merkitys Helsingin seudulle ja myös laajemmin valtiolle; Matkustajasatamien alueet ovat niin arvokkaita, että kaupungilla täytyy olla mahdollisuus kehittää niitä oman omistuksen kautta; Sataman siirto Vuosaareen ja maa-alueiden uusi käyttö olisi ollut vaikeampaa, jos kaupunki ei olisi omistanut aluetta; Länsiterminaalin rakentamisella on suuri strateginen merkitys esimerkiksi matkailulle; Satama on myös viennin ja tuonnin näkökulmasta niin tärkeä, että kaupunki haluaa omistaa satamayhtiön. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 21–22.)

Esteellisyysäntelyn tiukentuminen on haaste

Hallituksen jäsenten esteellisyyttä koskeva sääntely muuttui 1.6.2017 alkaen. Edellisen kuntalain (365/1995) 52.4 §:n mukaan yhteisön tai säätiön hallituksen tai muun lain tarkoittaman toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana toimiva luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä on voinut osallistua kuntakonserniin kuuluvaa yhteisöä ja säätiötä sekä kuntayhtymää ja liikelaitosta koskevien asioiden käsittelyyn, paitsi jos kunnan ja edellä mainitun tahon edut ovat olleet ristiriidassa keskenään (niin sanottu yhteisöjäävin poikkeus). Uuden kuntalain mukaan yhteisöjäävin poikkeus ei enää 1.6.2017 alkaen koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Kuntalain esitöissä yhteisöjäävin poikkeuksen poistamista tytäryhteisöjen hallituksen jäseniltä perusteltiin seuraavasti: ”Muutoksella selkeytetään omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilö ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta henkilö vastaa” ja ”Muutoksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmalliseksi todettua mahdollisuutta käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta” (HE 268/2014 vp, 103).

Kuntayhtiö-kirjassa Ruohonen ym. (2017, 66) ovat pohtineet tämän kaksoisroolin hyötyjä ja haittoja päätyen siihen, että kunnanhallituksen tai konsernijaoston jäsenen osallistumisesta kuntayhtiön hallitukseen ei ole pidettävä ongelmallisena, vaan jäsenyyteen liittyvät edut voidaan tässä tapauksessa nähdä haittoja suurempina konserni-intressin edistämiseen

liittyvillä perusteilla. Ruohonen ym. kuitenkin tunnistavat kaksoisroolin mahdolliset ongelmat:

Yhtäältä tällaisen kaksoisroolin olemassaoloa voidaan kritisoida, koska siinä voidaan nähdä olevan kysymys omavalvonnasta, jossa henkilö itse on kunnan toimielimen jäsenenä ohjaamassa ja valvomassa omaa toimintaansa siitä huolimatta, että yhtiötä koskevien päätösten osalta henkilö on esteellinen osallistumaan yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn kunnan toimielimessä. Toisaalta on omistajaohjauksen kannalta tärkeää, että kuntayhtiön hallituksessa on henkilöitä, joilla on käsitys siitä, mitä omistajakunta haluaa ja millaisia yleisiä intressejä omistajakunnalla on. (Ruohonen ym. 2017, 66.)

Kaksoisrooleihin liittyy lisäksi maineriskejä kaupungin näkökulmasta. Tampereella Kotilinnasäätiön ja kaupungin välinen maanvuokrasopimus johti rikostutkintaan. Asiaa tutkinut sisäinen tarkastus esitti yhtenä suosituksena, että ”Konsernijohdon omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan puolueettomuuden turvaamiseksi tytäryhteisöjen johtoon kuuluvien henkilöiden ei tulisi kuulua konsernijohtoon ja valvonnasta vastaaviin toimielimiin” (Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen raportti 12/2017).

Sääntelyn muuttuminen ei siis tarkoita sitä, etteikö luottamushenkilö tai johtava viranhaltija voisi toimia kuntayhtiön hallituksen jäsenenä. Kyse on siitä, että sääntelyn muuttumisen myötä esteellisyys voi syntyä yksittäisten asioiden käsittelyn yhteydessä automaattisesti asianomaisaseman vuoksi. Asioiden käsittely kattaa asian vireillepanon, valmistelun, päätöksenteon ja täytäntöönpanon. Helsingin kaupungin oikeuspalvelujen laatimassa muistiossa todetaan:

Uudistuneen sääntelyn mukaan myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen tai muu lain tarkoittama henkilö on esteellinen aina silloin, kun kunnan toimielimessä käsitellään kyseisen yhteisön tai säätiön asioita. Sääntelyn muutos tarkoittaa, että henkilö on esteellinen jo pelkästään sillä muodollisella perusteella, että yhtiö on asianosainen, jolloin kä-

siteltävän asian laadulla tai intressiristiriidalla ei ole merkitystä esteellisyyden arvioinnissa. Esteellisyys syntyy myös silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa lainkohdassa tarkoitettulle yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. (Helsingin kaupungin oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018.)

Esteellisyyssperusteista säädetään hallintolain (434/2003) 28 §:ssä ja kuntalain 97 §:ssä. Asianosaisasema puolestaan määritellään hallintolain 11 §:ssä: Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 16; Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 18.)

Helsingissä Hekan, eli Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallituksen puheenjohtajana toimii kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari. Hän on siten myös kaupunginhallituksen jäsen ja kaupunkiympäristölautakunnan puheenjohtaja. Apulaispormestari on hallintosäännön mukaan osa konsernijohtoa, ja hänen tehtäviinsä kuuluu ”antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia” ja ”vastaa toimialallaan osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvalta” (Helsingin kaupungin hallintosääntö, 9 luku 2 §). Osakeyhtiölaki edellyttää, että hallituksen puheenjohtaja toimii lain 8 §:n mukaan eli ”Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua”. Kyseessä on siis kaksoisrooli, jossa apulaispormestari toisaalta valvoo kaupungin etua, vaikka toisaalta osakeyhtiölain lojaliteetti- ja huolellisuusveloitteen mukaan hänen on edistettävä yhtiön etua. Käytännössä ongelmia ei ole ollut, koska yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 39). Toisaalta, toimiessaan tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajana apulaispormestari menettää käytännössä mahdollisuutensa antaa yhtiölle konserniohjeen mukaisia toimiohjeita kaksoisroolista aiheutuvan esteellisyyden vuoksi. Kaupunginkanslian kanta arviointiajankohtana oli, että mahdollisten toimiohjeiden antaminen hoidetaan sijaisuusmenettelyjen

mukaisesti, ja kaupungin ennakkokannan hankkiminen tehdään aina erillisen prosessin kautta. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 18.)

Tarkastuslautakunta totesi arviointikertomuksessaan (2017, 40), että juridista estettä kaksoisroolille ei ole, mutta jatkoi seuraavasti:

Käytännössä esteellisyssäätelyn tiukentuminen on johtanut siihen, että kaksoisrooli voi hankaloittaa luottamustehtävän hoitamista. Hekan kaltaisessa ympäri kaupunkia maantieteellisesti sijoittuvassa yhtiössä on se erityispiirre, että kaupunginhallituksen tai kaupunkiympäristölautakunnan päätöksenteossa Heka voi olla melko usein asianosainen⁵, tai asian ratkaisusta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. Näiden tilanteiden ennalta havaitseminen on tärkeää, jottei apulaispormestari osallistu päätöksentekoon esteellisenä. Toisaalta, jos esteellisyystilanteita tulee kovin usein, saattaa luottamushenkilötehtävän hoitamisen kannalta tulla harkittavaksi hallituksen jäsenyydestä luopuminen. Tässä tapauksessa apulaispormestari voisi antaa yhtiölle omistajaohjausta konsernijohtoon edustajana. (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 40.)

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta totesi vuoden 2017 arviointikertomuksessaan, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa. Kaupunginhallitus oli tästä eri mieltä antaessaan tarkastuslautakunnalle lausunnon vuoden 2017 arviointikertomuksesta 14.5.2018. Kaupunginhallitus painotti launnossaan konserni-intressin edistämistä:

Kaupungin vahvan ja aktiivisen omistajaohjauksen kannalta on tärkeää, että tytäryhtiöiden hallituksissa on henkilöitä, joilla on hyvä käsitys siitä, mitä kaupunki omistajana haluaa ja millaisia yleisiä intressejä kaupungilla on. Emokaupungin konsernijohtoon jäsen edistää tytäryhteisössä emokaupungin ja sitä kautta koko kaupunkikonsernin etua. Konserni-intressin edistämiseen

liittyvät perusteet puoltavat sitä, että konsernijohtoon kuuluvan henkilön osallistumista kaupungin tytäryhtiön hallitukseen ei ole pidettävä periaatteellisesti ja kategorisesti ongelmallisena (Kaupunginhallitus 14.5.2018 § 337).

Helsingissä on noussut haasteellisena esiin myös eräiden viranhaltijoiden rooli hallituksen jäsenenä. Yritysmyönteisyyttä koskevan arvioinnin yhteydessä havaittiin, että yhteisöjääviiden sääntelyssä tapahtunutta muutosta ei ollut vielä syksyllä 2017 osattu ottaa aina huomioon (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 51). Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2017 (s. 51) todettiin kuitenkin laajempaan ongelmana se, että vaikka esteellisyys asianmukaisesti todettaisiinkin aina, kun se on tarpeellista, saattaa osastopäällikkötasoisten viranhaltijoiden esteellisyys olla ristiriidassa viranhoitovelvollisuuden kanssa. Tarkastuslautakunta katsoi, että jos esteellisyystilanteita tulee usein, on parempi, että hallituksen jäsenyydestä luovutaan. Tarkastuslautakunta (2017, 52) antoi erityisesti kaupunginkanslian elinkeino-osastolle suunnatun suosituksen varmistaa, että viranhaltijoiden ongelmallisista kaksoisrooleista luovutaan. Kaupunginhallitus painotti lausunnossaan sitä, että esteellisyys huomioidaan tapauskohtaisesti. Lausunnon mukaan osaston viranhaltijoita ja valmistelijoita on ohjeistettu sijaistusjärjestelyjen käyttöön tarvittaessa ja valmisteluprosesseja kehitetty esteellisyystilanteiden ehkäisemiseksi kaikessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Kaupunginhallitus ei siis nähnyt ristiriitaa esteellisyystilanteiden ja viranhoitovelvollisuuden välillä. (Kaupunginhallitus 14.5.2018 § 337.)

Kuusikko (2018, 561) on viitannut Esteellisyys hallinnossa -teoksessaan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun⁶, jossa oikeusasiamies kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että sen tulee huolehtia, että kunnan viranhaltijat välttävät sellaisia luottamustehtäviä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan toistuvasti esteellisyyttä viranhoidossa. Kuusikko (2018, 564) kirjoittaa myös, että yhteisöjääviiden olemassaolo tulee rajoittamaan kunnan palveluksessa olevien ja luottamushenkilöiden toimimista kunta-

⁶ EOA 27.1.1994 Dnro 1479/4/92.

konsernin hallinnossa.⁷ Näin ei ole vielä tapahtunut ainakaan Helsingissä, mutta on tärkeää pitää esillä yhteisöjäävissäntelyn ennakkollista huomiointia, josta Helsingin kaupungin oikeuspalveluissa laaditussa muistiossa todetaan:

Esteellisyysääntelyn yleisenä tarkoituksena on turvata hallintomenettelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Vaikka esteellisyys arvioidaan aina yksittäistapauksissa, kaupungin on syytä pyrkiä ennakkollisesti ottamaan huomioon yhteisöjäävissäntely muuan muassa nimitettäessä yhtiöihin hallituksen jäseniä. Mikäli hallituksen jäsenyys tai muu lainkohdassa tarkoitettu asema yhtiössä aiheuttaa siinä määrin esteellisyystilanteita, että viran tai luottamustoimen hoitaminen kaupungilla vaikeutuu, on harkittava, onko henkilön tarkoituksenmukaista jatkaa kyseisessä asemassa yhtiössä.

Johtopäätökset

Helsingin tarkastuslautakunnan toteuttamat omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuusarviointit osoittavat, että tarkastuslautakuntien arvioinnityössä on tarpeen käsitellä merkittävimpien yhtiöiden omistajaohjausta. Helsingissä havaittiin, että kaikkein merkittävimpienkään yhtiöiden osalta ei ollut olemassa kirjallisesti dokumentoituja linjauksia siitä, mikä on omistamisen tarkoitus. Tämä korjaantunee Helsingissä, kun omistajapoliittisten strategioiden päivitys valmistuu.

Kuntakonsernin kokonaisuus on toinen mielenkiintoinen asiakokonaisuus, joka nousi esiin tarkastuslautakunnan arvioinneissa. Arvioinnit osoittivat, että Helsinki on kuntalain mukaisesti huolehtinut omistajaohjauksella siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon

⁷ Kuusikko (2018, 564) toteaa, että edelleen on mahdollista, että tytäryhteisöjen hallinnon asiantuntemusta voidaan kunnan toimielimessä hyödyntää kuulemalla hallintoon osallistuvia asiantuntijoina. He ovat tällöin läsnä kokouksessa vain kuulemisen ajan eivätkä voi ottaa osaa keskusteluun tai päätöksentekoon.

kuntakonsernin kokonaisuus. Vuonna 2018 yhtiöjärjestyksiä alettiin myös päivittää siten, että niihin kirjattiin yhtiön velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon kaupungin yksittäistapauksessa määrittelemä kaupunkikonsernin kokonaisuus.

Yhteisöjäävyyden poikkeuksen poistuminen 1.7.2017 alkaen on ollut kuntasektorilla haastava muutos, koska poikkeuksen aikana ehdittiin tottua siihen, että vahva konserniohjaus varmistetaan nimittämällä keskeisiä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä kunnan tytäryhtiöihin. Nyt, kun esteellisyys tulee arvioitavaksi entistä useammin, syntyy tilanteita, joissa joudutaan punnitsemaan hallituksen jäsenyyden etuja ja haittoja joko viranhoitovelvollisuuden tai luottamustehtävän hoitamisen kannalta. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan esiin nostamien haasteellisten kaksoisroolien osalta Helsingin kaupunginhallitus on toistaiseksi pitänyt etuja suurempina kuin haittoja.

Lähteet

Hallintolaki 434/2003.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Helsingin kaupungin hallintosääntö, kaupunginvaltuuston päätös 13.06.2018 § 174.

Helsingin kaupungin konserniohje, hyväksytty kaupunginvaltuustossa 17.5.2017.

Helsingin kaupungin oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018. Muistio yhteisöjääviä koskevasta esteellisyysääntelystä – Yhteisöjäävisääntely 1.6.2017 alkaen.

Kuntalaki 365/1995 (kumottu).

Kuntalaki 410/2015.

Kunnan omistaman osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen perusmalli. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/kunnan_omistaman_yksityisen_oy_yhtiojarjestyksen_perusmalli_liite_1.doc Luettu 1.10.2018.

Kuntaliitto 2017. Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävät (1.2.2017). <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/tarkastus-ja-valvonta/kunnan-tarkastuslautakunnan-tehtavat> Luettu 15.9.2018.

Kuusikko, K. (2018) *Esteellisyys hallinnossa*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.
Meklin, P. (2018) *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun toteuttajana. Teoriaa ja havaintoja Arttu2-tutkimuskunnista*. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 8/2018.

Osakeyhtiölaki 624/2006.

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. (2015) *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 88.

Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017) *Kuntayhtiö*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen raportti 12/2017. Tampereen Kotilinnasäätiö sr – Muotialan tontin vuokraoikeuden siirtäminen ennen rakentamisvelvoitteen täyttämistä.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. Saatavilla: <https://www.arviointikertomus.fi/arkisto>

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. Saatavilla: <https://www.arviointikertomus.fi/arkisto>

Tarkastusviraston arviointimuistio 2016. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus. Tekijät M. Tiili, L. Perkinen & K. Roine. Saatavilla: https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2017/muistio_helen_ja_satama_omistajaohjaus.pdf.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2017. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus. Tekijät M. Tiili & J. Ritari. Saatavilla: https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2018/muistio_hekan_omistajaohjaus.pdf.