



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

---

KONSERNIN TYTÄRYHTEISÖIHIN LIITTYVIEN STRATEGIAN  
TOIMENPITEIDEN TOTEUTUMINEN

2015



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

---

## Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT .....	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot .....	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit .....	4
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät .....	4
1.5 Yleistä konserniohjauksesta.....	4
2 HAVAINNOT .....	8
2.1 Toimenpiteet kaupunkikonsernin johtamiseksi kokonaisuutena.....	8
2.2 Toimenpiteet konserniohjauksen tehostamiseksi ja selkeyttämiseksi.....	10
2.3 Toimenpiteet omistajapolitiikan selkeyttämiseksi .....	14
2.4 Toimenpiteet organisaation kehittämiseksi .....	19
2.5 Tytäryhteisöille asetettujen sitovien tavoitteiden analyysi .....	24
2.6 Kokoavat havainnot.....	27
3 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	28
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT .....	29
LÄHTEET .....	30



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

## 1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

### 1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, miten kaupungin strategiaohjelmaa on toteutettu kaupunkikonsernin johtamista, konserniohjausta ja omistajapolitiikkaa koskevien toimenpiteiden osalta. Arviointi keskittyy tytäryhteisöjen ohjaukseen.

### 1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kuntalain (410/2015) 6 §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Helsingin kaupunkikonsernin muodostavat Helsingin kaupunki ja ne yhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvalta. Kaupunkikonserniin kuuluvia yhtiöitä ja säätiöitä käytetään täydentämään kaupungin palvelutuotantoa ja hoitamaan eräitä muita konsernin tehtäviä.<sup>1</sup>

Vuoden 2016 talousarvion mukaan ”kaupunkikonserni on omistus- ja hallintorakenne, jonka tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välinen yhteistyö, josta koituu hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle. Kaupunki emoyhteisönä vastaa kehityksen ohjaamisesta sekä järjestettävien palvelujen määrittelystä. Kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen määräysvallassa olevien yhteisöjen muodostamana kokonaisuutena kokonaistaloudellisesti.”

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 kaupunkikonserniin liittyvä linjaus oli ”kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”. Tähän liittyen asetettiin neljä tavoitetta:

1. Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena
2. Konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään
3. Omistajapolitiikkaa selkeytetään
4. Organisaatiota kehitetään asukkaiden palvelujen parantamiseksi

Tavoitteet sisältävät yhteensä 17 toimenpidettä. Arviointiin sisällytettiin alunperin kaikki kaupunkikonserniin liittyvät toimenpiteet, mutta arvioinnin edetessä päätettiin keskittyä niihin 13 toimenpiteeseen, jotka kohdistuvat tytäryhteisöihin.

Strategiaohjelman linjausten lisäksi konsernin johtamista ovat linjanneet kaupunginvaltuuston 16.1.2008 hyväksymä konserniohje, kaupunginhallituksen 26.4.2011 hyväksymä Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka sekä

<sup>1</sup> Helsingin kaupungin talousarvio 2016.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

21.9.2009 kaupunginhallituksen konsernijaostossa hyväksytyt johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa.

Arviointiajankohtana käynnissä oli konserniohjeen uudistaminen. Kaupunginhallituksen konsernijaosto hyväksyi uuden konserniohjeen 14.3.2016. Jotta konserniohje tulee voimaan, kaupunginvaltuuston on vielä hyväksyttävä ohje. Tässä muistiossa konserniohjetta on referoitu konsernijaoston 14.3.2016 päättämässä muodossa.

### 1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on, onko kaupungin strategiaohjelmaan sisältyviä tytäryhteisöjen konserniohjaukseen liittyviä toimenpiteitä toteutettu. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt strategiaohjelman 24.4.2013, joten arviointiajankohdalla joulukuussa 2015-maaliskuussa 2016 aikaa toimenpiteiden toteuttamiseen on ollut lähemmäs kolme vuotta.

Vastaus pääkysymykseen perustuu yhteenvetoon toimenpidekohtaisista arvioista. Toimenpiteiden toteutumista kuvataan asteikolla "toteutunut; toteutunut osittain; ei ole toteutunut; asia edennyt, vaatii vielä kehittämistä".

### 1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineisto muodostuu strategiaohjelman ja muiden konsernin johtamista linjaavien asiakirjojen lisäksi kaupunginkanslian talous- ja konserniohjausyksikköön tehdyn kyselyn vastauksista sekä talousarvioihin ja tilinpäätöksiin sisältyvistä tytäryhteisöjä koskevista teksteistä.

### 1.5 Yleistä konserniohjauksesta<sup>2</sup>

Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat muodostavat kaupunginjohtajiston, jonka tehtävänä on seurata kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa, huolehtia konsernin johtamisen ja hallinnon yhtenäisyydestä sekä arvioida konsernirakenteen kehittämistarpeita. Lisäksi on todettu, että kaupunginhallitus vastaa kaupunkikonsernin ohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Konsernijaoston tehtävät määriteltiin kaupunginhallituksen johtosääntöön 10.12.2008, kun konsernijaosto aloitti toimintansa vuoden 2009 alusta.

Konsernijaoston tehtävänä on kaupunginvaltuuston hyväksymää konserniohjetta sekä kaupunginhallituksen hyväksymiä muita konsernia koskevia ohjeita noudattaen

<sup>2</sup> Luku perustuu tarkastusviraston ja kaupunginkanslian tapaamisessa saatuihin tietoihin ja esitysmateriaaliin.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

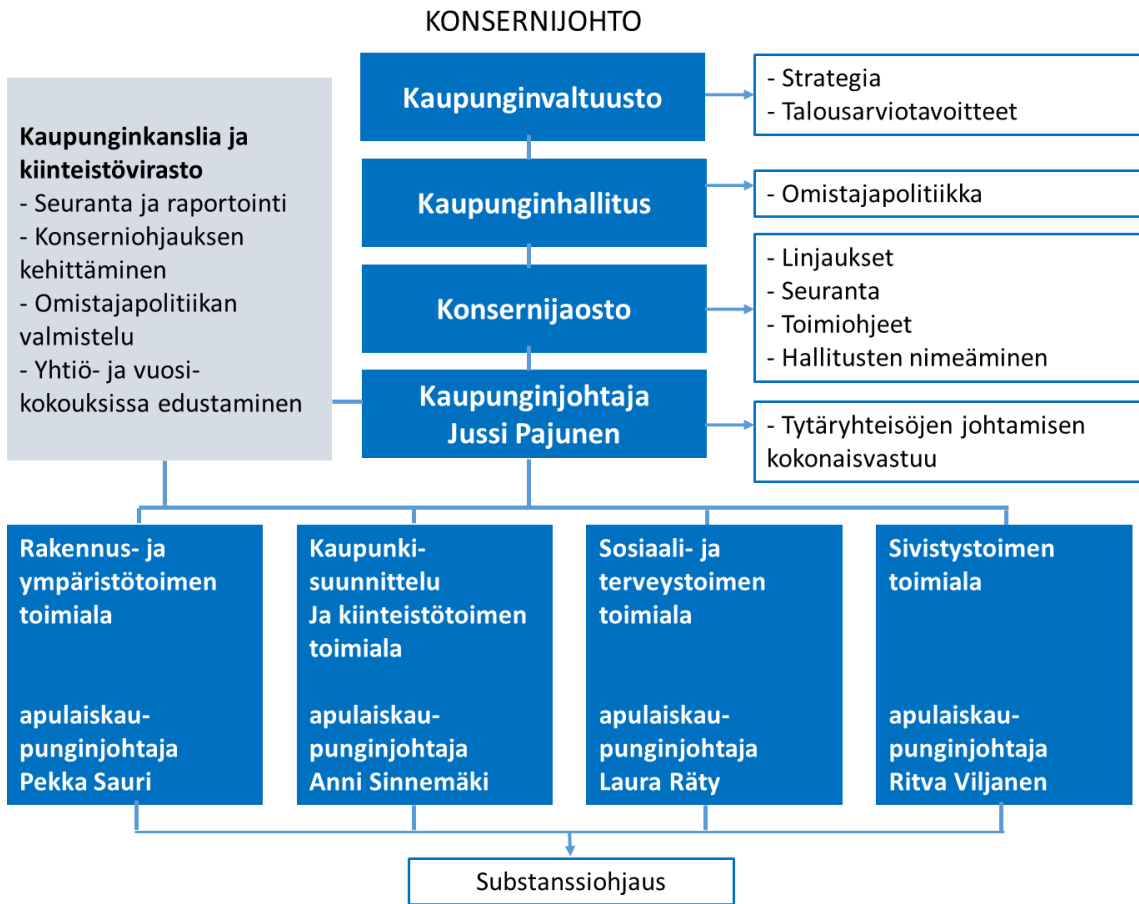
1. tehdä esityksiä omistajapolitiikan linjauksista ja konserniohjauksen periaatteista sekä tytäryhteisöille ja -säätiöille asetettavista tavoitteista,
2. seurata, että ne yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, toimivat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti, sekä huolehtia konsernivalvonnan toteuttamisesta,
3. käsitellä tytäryhteisöjen ja konserniin kuuluvien säätiöiden seurantaraportit ja muutoinkin seurata niiden toimintaa,
4. määrätä kaupungin edustajat yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden yhtiö-, yhtymä- ja vuosikokouksiin silloin, kun kokouksessa käsitellään hallintoelinten jäsenten tai tilintarkastajien valitsemista ja kun kaupungilla on yhtiöjärjestykseen, sääntöön tai sopimukseen perustuva oikeus nimetä jäseniä hallintoelimiin, sekä antaa ohjeita hallintoelinten jäsenten ja tilintarkastajien valinnasta,
5. valita kaupungin edustajat säätiöiden, avointen yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden hallintoelimiin
6. antaa tarvittaessa ohjeita kaupunkia eri yhteisöissä, laitoksissa ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin, kun kysymyksessä on taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia,
7. käyttää osakkeenomistajalle kuuluvaa päätösvaltaa silloin, kun päätös tehdään yhtiökokousta pitämättä ja kun kysymyksessä on taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia,
8. tehdä vaatimus ylimääräisen yhtiökokouksen tai vastaavan kokouksen koollekutsumiseksi.

Konsernijaosto voi yksittäistapauksessa saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Kuviossa 1 on kuvattu konsernin johtamisen vastuut alkaen kaupunginvaltuustosta ja päättyen apulaiskaupunginjohtajien harjoittamaan substanssiohjaukseen. Lautakunnat eivät ohjaa tytäryhteisöjä.

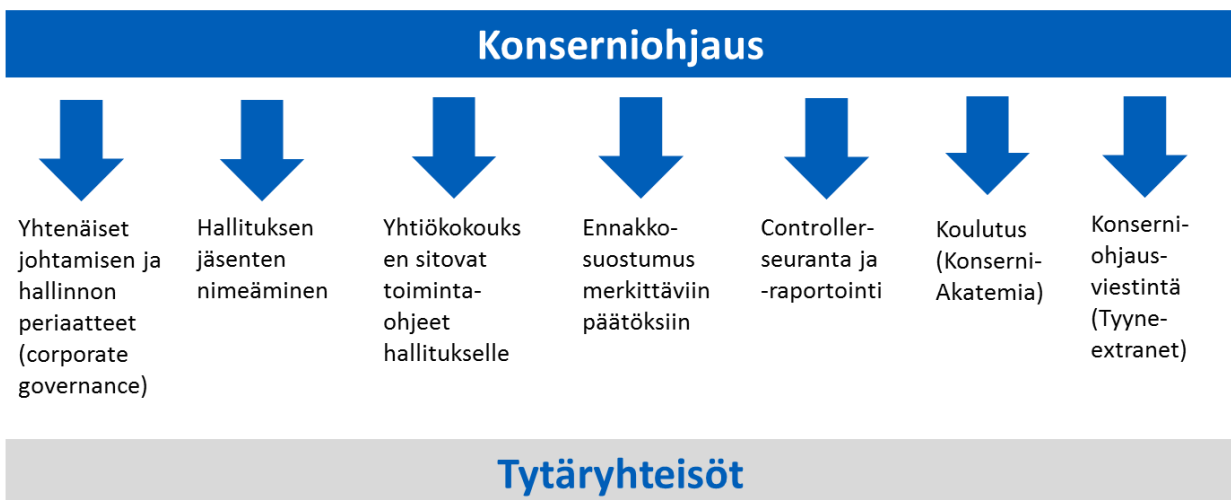


ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist



**Kuvio 1 Konsernin johtamisen vastuut**

Kuviossa 2 on kuvattu konserniohjauksen keskeisimmät muodot.



**Kuvio 2 Tytäryhteisöihin kohdistuvan konserniohjauksen muotoja**



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Kaupungin talousarviopäällikkö johtaa kanslian talous- ja konserniohjausyksikköä. Hänen mukaansa kaupungilla on konserniohjausintressi tytäryhteisöön nähden erityisesti seuraavissa tilanteissa:<sup>3</sup>

- Yhteisö on uusi ja/tai toimii uudella toimialalla
- Uusien strategisten linjausten toteutuksen seuranta
- Toiminnassa on merkittäviä riskejä
- Toimintaan sitoutuu isot pääomat
- Talous on kriittinen
- Yhteisössä on ”ongelmia”

Kuviossa 3 on kuvattu Helsingin kaupunkikonsernin muodostavat yhteisöt. Sisimmällä kehällä ovat emokaupunkiin kuuluvat virastot ja laitokset. Seuraavan kehän muodostavat tytäryhtiöt ja tytärsäätiöt, joissa kaupungin omistusosuus on yli 50 prosenttia tai joissa kaupungilla muutoin on määräysvalta. Kirjanpitolain (1336/1997, 5 §) mukaan määräysvalta syntyy, jos 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö; tai 3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.

Varsinaisesti kaupunkikonsernin muodostaa kaupunki tytäryhteisöineen ja tytäryhteisöjä ovat vain ne yhteisöt, joissa kaupungilla on kirjanpitolain mukainen määräysvalta. Osakkuusyhteisöjä, joissa kaupungilla ei ole määräysvaltaa, on 39. Lisäksi muita yhteisöjä on jopa 600.<sup>4</sup> Konsernitilinpäätökseen yhdistellään myös kuntayhtymät kaupungin omistusosuuden mukaisesti. Lisäksi tytäryhteisöillä voi olla tytäryhteisöjä, joista käytetään nimitystä alikonserniyhteisö. Yhteisyhteisöissä kaupungilla on tasan 50 prosenttia yhteisön osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä tai muu huomattava vaikutusvalta.<sup>5</sup>

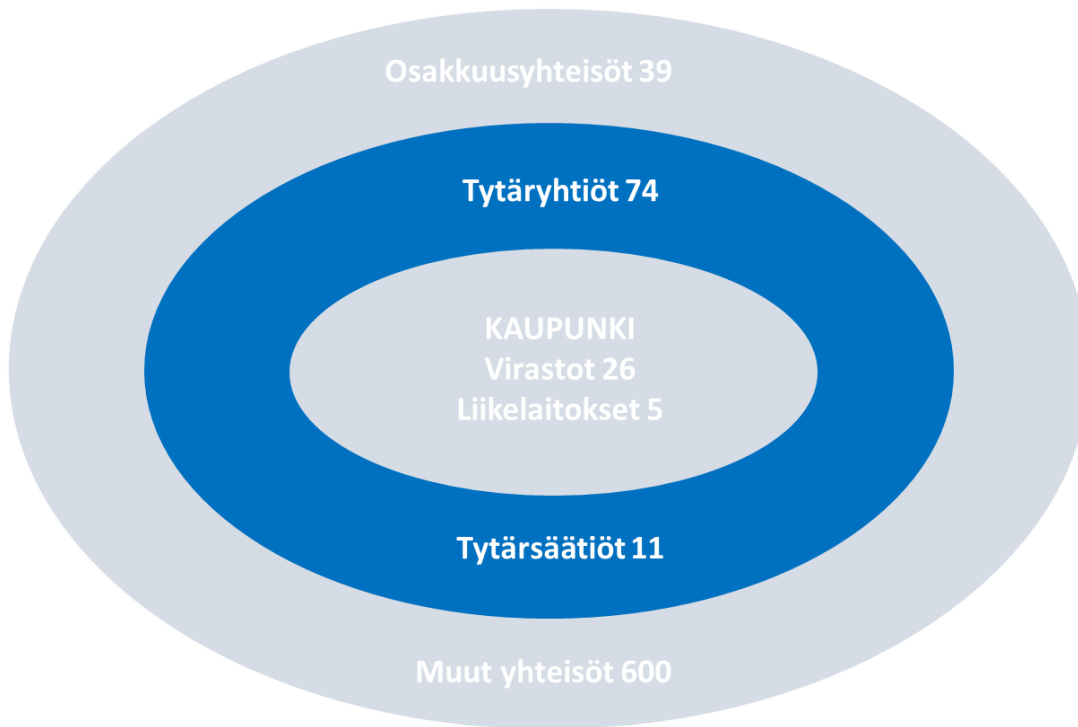
<sup>3</sup> Tarkastusviraston ja kaupunginkanslian tapaaminen 28.10.2015.

<sup>4</sup> Joukkoon kuuluu esimerkiksi asunto-osakeyhtiöitä, joista saatetaan omistaa vain yhden huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet. Lisäksi tähän joukkoon kuuluvat muut yhtiöt, joista kaupunki omistaa alle 20 prosenttia.

<sup>5</sup> Konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät yhteisöt luetellaan tilinpäätöksen liitetiedoissa.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist



Kuvio 3 Helsingin kaupunkikonserni 1.1.2016

Liitteessä 2 on kuvattu kaupunkikonserniin kuuluvat tytäryhtiöt ja säätiöt vuoden 2016 talousarviossa esitetyin mukaisesti.

## 2 HAVAINNOT

Luvut 2.1–2.4 on rakennettu siten, että ensin esitetään strategiaohjelman toimenpide, sitten kaupunginkansliasta saatu vastaus kyselyyn ja lopuksi arvioinnissa tehty johtopäätös toimenpiteen toteutumisesta. Tarvittaessa on esitetty muita taustatietoja täydentämään kanslian vastausta. Luku 2.5 käsittelee talousarviossa tytäryhteisöille asetettuja tulostavoitteita. Luvussa 2.6 esitetään kokoavat havainnot.

### 2.1 Toimenpiteet kaupunkikonsernin johtamiseksi kokonaisuutena

#### Toimenpide 1. Tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyin konsernistrategian peruslinjauksia (strategia käsiteltävä hallituksissa).

Kaupunginkansliasta kysyttiin, miten konsernijohto on toiminut varmistaakseen, että näin tapahtuu.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015





ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Tytäryhteisöjä on kehoitettu käsittelemään kaupungin strategiaohjelma hallituksissaan. Merkittävimmille tytäryhteisöille asetetaan vuosittain talousarviotavoitteita, jotka ovat linjassa strategiaohjelman kanssa.

Kysyttäessä, ovatko tytäryhteisöt käsitelleet konsernistrategian linjaukset hallituksissa, kanslian vastaus oli, että tytäryhteisöille on asetettu velvollisuus käsitellä strategiaohjelma hallituksissaan. Tätä velvollisuutta on tarkoitus edelleen selkiyttää uusissa konserniohjeissa. Seuraavan strategiaohjelman valmistuttua harkitaan keinot, joilla voidaan riittävän hyvin varmistaa, että velvoite toteutuu. Tarvittaessa on mahdollista tehdä esimerkiksi asiaa koskevia yhtiökokouspäätöksiä.

Lisäksi tiedusteltiin, onko esimerkkejä siitä, mihin toimenpiteisiin konsernistrategian käsittely on tytäryhteisöissä johtanut.

Vastauksen mukaan kaupungin strategiaohjelmalla ei ohjata tytäryhteisöjen operatiivista toimintaa. Strategiaohjelman tulee kuitenkin osaltaan vaikuttaa tytäryhteisöjen omaan strategiaan. Tähän vaikutetaan myös asetettavilla talousarviotavoitteilla. Konserniraportoinnin yhteydessä seurataan tytäryhteisöjen toimintaa ja sen suuntaa. Näin voidaan osaltaan varmistua siitä, että yhteisöjen toiminta ei ole ristiriidassa kaupungin strategian kanssa.

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjelunnon

Konserniohjeen kohdassa "4 Kuntastrategia" on todettu, että "kaupungin kulloinkin voimassa olevan strategian tytäryhteisöjä koskevat osat on käsiteltävä kunkin tytäryhteisön hallituksessa ja otettava huomioon yhteisön toiminnassa. Lisäksi on todettu kohdassa "5 Kaupungin omistajapolitiikka ja -strategia" seuraavaa: "Omistajapolitiikan tarkoituksena on liittää konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kaupungin strategista johtamista ja toimintaa sekä varmistaa kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden tehokas toteuttaminen."; "Omistajapolitiikkaan ja -strategiaan liittyvien tavoitteiden edistämiseksi tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin, sääntöihin tai vastaaviin voidaan ottaa tavoitteisiin liittyviä määräyksiä siltä osin kun se on kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista."

Johtopäätös

Kanslian vastauksen perusteella tytäryhteisöjä on kehoitettu toimimaan toimenpiteen mukaisesti, mutta tietoa siitä, onko strategia todella käsitelty hallituksissa, ei ole. Näin ollen toimenpiteen toteutumista ei voida arvioida. Voidaan kuitenkin sanoa, että konserniohjausyksikkö on luonut edellytykset tavoitteen toteutumiselle.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

## **Toimenpide 2. Kaupungin talousarviossa asetetaan tulostavoitteet myös merkittävimmille tytäryhteisöille.**

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 24.4.2013 kaupungin strategiaohjelman vuosiksi 2013–2016. Tuolloin oli jo asetettu vuoden 2013 talousarviossa ensimmäistä kertaa toiminnallisia tavoitteita myös tytäryhteisöille. Niitä kutsutaan talousarviossa tulostavoitteiksi. Toimenpide on siis toteutunut. Kansliasta kysyttiin kuitenkin tarkentavia kysymyksiä. Toimenpiteen sanamuodossa esiintyvä ”merkittävimmille” viittaa kanslian mukaan tytäryhteisöjen taloudelliseen ja strategiseen merkitykseen, esimerkiksi liikevaihto, tase ja henkilöstömäärä.

Strategiaohjelman puoliväliseurantaan oli kirjattu, että talousarviotavoitteiden asettamista jatketaan ja kehitetään, joten kanslialta tiedusteltiin myös, miten asettamista kehitetään. Kanslian mukaan tavoitteiden asettamiseen liittyen tiivistetään yhteistyötä ainakin merkittävimpien tytäryhteisöjen kanssa, jotta saadaan luotua tavoitteita, jotka ohjaavat toimintaa haluttuun suuntaan, mutta ovat myös realistisia ja mahdollisia saavuttaa hyvällä onnistumisella.

Kanslialta tiedusteltiin myös, millä perusteella joillekin tytäryhteisöille asetetaan sitovia tavoitteita, joillekin vain muita tavoitteita. Vastauksen mukaan tavoitteiden asettamisessa pitää ottaa huomioon muun muassa tytäryhteisöjen toimintaympäristö (kilpailuilla markkinoilla toimivat/muut yhteisöt) sekä se, miten paljon tavoitteet ovat ulkopuolisille tekijöille alttiita.

### Johtopäätös

Toimenpiteen mukaisesti on toimittu, sillä tulostavoitteita on asetettu vuoden 2013 talousarviosta lähtien. Luvussa 2.5 on tarkasteltu tavoitteiden kattavuutta.

## 2.2 Toimenpiteet konserniohjauksen tehostamiseksi ja selkeyttämiseksi

### **Toimenpide 3. Kaupunginhallituksen konsernijaoston asemaa konserniyhteisöjen ohjauksessa selkiytetään ja vahvistetaan**

Kaupunginkansliaa pyydettiin kertomaan niistä toimenpiteistä, joiden avulla konsernijaoston asemaa ohjauksessa on selkiytetty ja vahvistettu.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Konsernijaoston rooli on selkiytynyt sen oman toiminnan kautta. Konsernijaosto keskittyy selkeästi kaupungin tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan. Konsernijaostolle on muodostunut vakiintunut toimintatapa, jossa tytäryhteisön johto antaa konsernijaostolle ajankohtaistarkastuksen, ja jolloin jaosto voi esittää näkemyksiään yhteisön toimintaan.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Konsernijaoston muodolliseen asemaan johtosääntötasolla ei ole tehty muutoksia. Päätösvalta on monissa asioissa kaupunginhallituksella. Enenevässä määrin tytäryhteisöjä koskevat päätösaasiat on viety konsernijaoston kautta kaupunginhallituksen päätettäväksi. Myös esimerkiksi talousarviotavoitteet käsitellään konsernijaostossa ennen kuin kaupunginjohtaja julkaisee talousarvioehdotuksensa.

Konserniohjeen uudistaminen on meneillään. Konsernijaosto ja sen rooli konserniohjauksessa kirjataan uuteen konserniohjeeseen. Uuteen kuntalakiin ja mahdollisesti tulossa olevaan johtamisjärjestelmän uudistamiseen liittyen saattaa tulla ajankohtaiseksi tarkastella konsernijaoston asemaa myös johtosääntötasolla.

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjeluonnos

Konserniohjeen mukaan kaupunginhallituksen konsernijaosto huolehtii käytännössä konserniohjauksen ja -valvonnan toteuttamisesta sekä niiden toimituksesta. Konsernijaoston tehtävät on määritelty kaupunginhallituksen johtosäännössä, jossa on tarkemmin kerrottu konsernijaoston roolista konserniyh-teisöjen ohjauksessa. Konserniohjetta on lisäksi tarkoitus tarkentaa päivitettävällä hyvä hallinto- ja johtamistapa -ohjeella. Ohjeen on tarkoitus yhtenäistää kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen hallinto- ja johtamiskäytäntöjä.

Konsernijaosto on perustettu 2009, joten vuoden 2008 konserniohje ei jaostoa tunne. Tämä huomioiden uusi konserniohje selkiyttää konsernijaoston ohjausroolia. Konserniohjeessa kuitenkin viitataan ohjaamiseen liittyvissä asioissa usein konsernijohtoon, johon kuuluvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja sekä apulaiskaupunginjohtajat. Ohjeessa viitataan usein myös kaupunginkansliaan, joka konsernijohtoon lisäksi antaa konserniohjausta sekä toimintaohjeita ja määräyksiä.

Johtopäätös

Toimenpidettä on toteutettu, ja toteuttamista jatketaan. Konsernijaosto mainitaan uudessa konserniohjeessa ja konsernijaoston asemaa mahdollisesti täsmennetään myöhemmin johtosääntötasolla. Konsernijaoston roolia on pyritty selkiyttämään ja vahvistamaan vakiinnuttamalla jaoston toimintatavat. Jaosto toimii monissa tytäryhteisöjä koskevissa asioissa kuitenkin valmistelijan roolissa kaupunginhallituksen käyttäessä päätösvaltaa.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

#### **Toimenpide 4. Konsernijaosto ohjaa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä kokonaisuutena**

Kaupunginkanslialta kysyttiin, mitä kokonaisuutena ohjaaminen tarkoittaa ja mihin toimenpiteisiin tämän johdosta on ryhdytty.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Konsernijaosto seuraa kaupungin tytäryhteisöjä sellaiselta tasolta, että sillä on mahdollisuus nähdä kaupunkikonserni kokonaisuutena. Konsernijaoston tarkoitus ei ole keskittyä operatiivisiin yksityiskohtiin vaan osaltaan seurata ja valvoa, että tytäryhteisöt toimivat yhdensuuntaisesti kaupungin ja muiden tytäryhteisöjen kanssa.

Tytäryhteisöraportointia kehitetään siihen suuntaan, että se entistä paremmin tukee nimenomaan tytäryhteisöjen muodostaman kokonaisuuden hahmottamista, toiminnan ja talouden kehityksen seurantaa jne. Konsernijaostoon pyritään kutsumaan tytäryhteisöjen johtoa laajalla otannalla siten, että konsernijaosto pystyy muodostamaan siltäkin osin kuvan siitä, mitä eri yhteisöt kaupunkikonsernissa tekevät, mitkä ovat niiden keskeiset haasteet, tulevaisuuden näkymät jne.

Johtopäätös

Toimenpiteen mukaisesti on toimittu, mutta kokonaisuutena ohjaamista kehitetään edelleen. Konsernijaoston ohjausroolia tuetaan kehittämällä tytäryhteisöraportointia ja kuulemalla tytäryhteisöjen edustajia.

#### **Toimenpide 5. Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen johtamisen kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla. Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien tytäryhteisöjen substanssiohjaus on ao. rootelin johtajalla ko. sektorin kokonaisnäkemysten varmistamiseksi. Tarvittavia eri toimialojen tytäryhteisöjen ohjaussignaaleja tuodaan johtajistokäsittelyyn kaupunkikonsernin kokonaisnäkemysten vahvistamiseksi.**

Toimenpiteen osalta pyydettiin täsmentämään käytettäviä ohjaussignaaleja sekä esimerkkejä tytäryhteisöjen ohjaamisesta johtajistossa.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Suurelta osin konserniohjauksen signaalit tulevat tytäryhteisöiltä, esimerkiksi ennakkosuostumuksen alaiset tai muuten merkittävät asiat, joista on tarpeen keskustella omistajan kanssa. Johtajistoon on tarkoitus viedä käsiteltäväksi lähinnä sellaisia omistajaohjauksen kysymyksiä, jotka ovat merkittäviä ja koskevat/vaikuttavat useamman rootelin alueella. Muun tyyppisiä konsernioh-



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

jauksen asioita voidaan viedä kaupunginjohtajistoon myös tiedoksi, jotta kaupungin johdolle muodostuu yhteinen kokonaisnäkemys.

Johtajistossa käsitellään kaikki konsernijaostoon menevät asiat. Lisäksi johtajistossa käsitellään epävirallisemmin keskusteluasioina konsernin kannalta merkittäviä asioita kaupunginjohtajan/apulaiskaupunginjohtajien tahdon mukaan. Varta vasten johtajiston päätettäväksi ei juurikaan ole viety konserniohjauksen asioita.

Johtopäätös

Toimenpidettä on toteutettu. Kaupungin johdon näkemys huomioidaan konserniyhteisöihin liittyvissä asioissa.

### **Toimenpide 6. Kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjaus keskitetään konsernijaostolle.**

Kanslialle kohdistuneessa kyselyssä varmistettiin, tarkoittavatko tässä toimenpiteessä mainitut "kilpailuilla markkinoilla" toimivat tytäryhteisöt samaa kuin toimenpiteessä 8 mainittu "salkuttaminen markkinaehtoiseen". Kanslian mukaan näin on. Toimenpiteen osalta pyydettiin kuvailemaan kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjausta ja ohjauksen eroja muihin tytäryhteisöihin nähden.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Strategiaohjelman mukaista salkutusta ei ole vielä tehty. Uudessa konserniohjeessa on tarkoitus määritellä salkutuksen periaatteet, jonka jälkeen tytäryhteisöt voidaan jakaa salkkuihin. Helen Oy:n, Helsingin Satama Oy:n ja Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n (nykyiseltä nimeltään Palmia Oy) osalta on noudatettu käytäntöä, jossa yhtiöt käyvät tavanomaista useammin konsernijaostossa esittelemässä ajankohtaista tilannettaan.

Konsernijaosto ohjaa kilpailuilla markkinoilla toimivia tytäryhteisöjä suurelta osin samalla tavalla kuin muitakin tytäryhteisöjä. Konsernijaoston keskeiset tehtävät ovat seuranta ja valvonta sekä ennakkosuostumusasioiden ratkaiseminen ja muiden toimintaohjeiden/kehotusten antaminen.

Kysyttäessä, millä tavoin kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjaus eroaa muiden tytäryhteisöjen ohjauksesta, vastattiin, että ainakin toislaiseksi ohjaus on hyvin pitkälti samanlaista. Uudessa konserniohjeessa on tarkoitus mahdollistaa erilaisia ohjauskeinoja eri salkuissa oleville yhteisöille (raportointimallit ym.).

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjeluonnos



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Toimenpide liittyy salkuttamista käsittelevään toimenpiteeseen 8. Uudistetussa konserniohjeessa kaupungin tytäryhteisöt salkutetaan kahteen eri ryhmään, markkinaehtoisesti toimiviin ja muihin tytäryhteisöihin. Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt kuuluvat kaupunginjohtajan toimialaan. Kaupunginjohtaja toimii niitä koskevien asioiden esittelijänä konsernijaostossa. Konserniohjeessa markkinoilla toimivien yhteisöjen osalta ohjaus eroaa muiden tytäryhteisöjen ohjauksesta muun muassa henkilöstöpolitiikan ja luottamushenkilöiden palkkiosäännön osalta sekä kaupungin kannan hankkimisessa ennen päätöksentekoa joissakin merkittävässä asioissa tai toimenpiteissä. Lähtökohdana on, että kaupunginhallituksen konsernijaosto päättää kaupungin kannan merkittävässä ja periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa.

#### Johtopäätös

Konsernijaosto ohjaa jo nyt kilpailuilla markkinoilla toimivia tytäryhteisöjä. Uudessa konserniohjeessa on aiempaan ohjeeseen verrattuna täsmennetty ohjausta ylipäätään ja erikseen markkinaehtoisten osalta. Toimenpidettä on toteutettu, mutta ohjausta edelleen kehitetään.

### 2.3 Toimenpiteet omistajapolitiikan selkeyttämiseksi

#### **Toimenpide 7. Kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämissiisiä ja toimintaa koskevat omistajapoliittiset tavoitteet.**

Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka -dokumentti sisältää tytäryhteisökohtaiset omistajapoliittiset tavoitteet. Voimassa oleva asiakirja on hyväksytty kaupunginhallituksessa 26.4.2011. Kaupunginkansliaa pyydettiin kertomaan, miksi omistajapoliittisia tavoitteita ei ole vielä päivitetty uuden strategiaohjelman myötä sekä täsmentämään, miten konsernijaosto on seurannut omistajapoliittisten linjausten toteutumista.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on käsitellyt konserniohjelunosta kevään kokouksissaan. Esityslistan mukaan päivitetty tytäryhteisökohtaiset omistajastrategiat tuodaan erikseen päätöksentekoon uudistetun konserniohjeen hyväksymisen jälkeen.<sup>6</sup>

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Salkutuksella on olennainen merkitys omistuspohjaa, kehittämissiisiä ja toimintaa koskevien tavoitteiden asettamisessa. Uusia omistajapoliittisia tavoitteita ei ole vielä asetettu, koska konserniohjetta ei ole vielä uudistettu.

<sup>6</sup> Kaupunginhallituksen konsernijaosto, esityslista 14.3.2016, asia 5.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Raportoinnin ja konsernijaostolle pidettävien tytäryhteisöjen esittelyjen kautta konsernijaosto pystyy seuraamaan omistajapoliittisten linjausten noudattamista. Jos linjauksiin on tarpeen tehdä muutoksia (esimerkiksi Helsingin Bussiliikenne Oy:n omistuksesta luopuminen, Oy Gardenia-Helsinki Ab:n purkaminen), konsernijaosto esittää muutoksia kaupunginhallitukselle.

#### Johtopäätös

Strategiakaudella 2013–2016 ei ole vielä asetettu uusia tytäryhteisökohtaisia linjauksia. Konsernijaosto on noudattanut toiminnassaan vuonna 2011 hyväksytyjä linjauksia ja tehnyt niihin tarvittavia muutoksia. Uudistetut linjaukset on tarkoitus tuoda päätöksentekoon konserniohjeen hyväksymisen jälkeen.

**Toimenpide 8. Tehdään tytäryhteisöjen salkuttaminen markkinaehtoiseen ja muuhun toimintaan. Kaupunginhallituksen konsernijaostolle valmistellaan salkutuksen periaatteet ja ne viedään kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Salkkumuutokset tämän jälkeen delegoidaan kaupunginhallitukselle.**

Toimenpiteen osalta kysyttiin salkutuksen valmisteluajataulusta sekä salkkujen hyödyntämisestä jatkossa.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Salkutus kytkeytyy konserniohjeen uudistamiseen. Konserniohje on tarkoitus tuoda päätöksentekoon vuoden 2016 kevätkauden aikana, ellei mahdollisesta johtamisjärjestelmän uudistamisesta muuta aiheudu.

Toiminnan lähtökohdat kilpailluilla markkinoilla ovat hyvin erilaiset kuin muilla tytäryhteisöillä. Eri salkuissa oleville tytäryhteisöille on tarkoitus asettaa erilaisia toimintaperiaatteita sekä tavoitteita. Tämä voi tarkoittaa myös erilaista seurantaa ja valvontaa jne.

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjeluonnos

Konserniohjeen mukaan kaupungin tytäryhteisöt jaetaan kahteen eri ryhmään eli salkkuun: markkinaehtoisesti toimiviin tytäryhteisöihin ja muihin tytäryhteisöihin. Kaupunginhallitus päättää tytäryhteisöjen sijoittamisesta näihin salkkuihin osana tytäryhteisökohtaista omistajastrategiaa.

#### Johtopäätös

Toimenpidettä on valmisteltu. Salkuttaminen sisältyy konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymään konserniohjeluonnokseen. Vielä on kuitenkin jäljellä kaupunginvaltuuston päätösvaihe ja salkkumuutosten delegointi kaupunginhallitukselle.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

**Toimenpide 9. Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän.**

Tämä toimenpide perustuu johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa -dokumenttiin (Khs konsernijaosto 21.9.2009), jossa asia on muotoiltu seuraavasti: "Kaupungilla on sen tehtäviä toteuttavissa tytäryhteisöissä ensisijaisesti omia julkisen palvelun tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa. Kaupungin omistajapolitiittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla tytäryhteisö täyttää palvelutehtävänsä."

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Kansliaa pyydettiin kertomaan, mitä tarkoittaa tuloksen arvioiminen sen perusteella, miten yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän. Kanslian mukaan tarkastelussa on palvelujen kustannustehokas tuottaminen sovitun tai tilatun palvelutason mukaisesti. Arvion ensisijainen tekijä on ko. tytäryhteisön palveluja käyttävä virasto.

Lisäksi tytäryhteisöissä on omat tuottavuusmittarit, joiden tuloksia seurataan raportoinnin yhteydessä. Myös tytäryhteisöjen tuloksia/kustannuksia sekä talousarviotavoitteiden toteutumista seurataan.

Tiedusteltaessa sitä, onko tehty laatu- tai kustannusvertailuja kaupunkikonsernin ulkopuolisiin tai sisäisiin toimijoihin, vastaus oli, että konsernitasolla ei ole tehty, mutta palveluja ostavilla virastoilla ja tytäryhteisöillä voi olla omia vertailuja.

Edelleen kanslialta kysyttiin, millaisia raportointivelvoitteita tytäryhteisöillä on tähän strategian toimenpiteeseen liittyen. Kanslian mukaan tällaisia velvoitteita ovat tuottavuusmittareiden tulokset raportoinnin yhteydessä ja talousarviotavoitteiden toteutumisen seuranta. Keskeinen palvelujen laadun ja tehokkuuden ohjaus ja seuranta tapahtuu tilajahallintokunnan toimesta ja sopimusohjauksena.

Seurantaan ja raportointiin liittyen kyselyssä viitattiin strategiaohjelman puoliväliseurantaan, jonka mukaan seuranta ja raportointia kehitetään konserniohjauksen parantamiseksi ja selkiyttämiseksi. Kanslialta kysyttiin, miten seuranta ja raportointia on kehitetty.





ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Vastauksen mukaan raportointia tiivistetään ja keskitetään olennaisimpiin ja merkittävimpiin asioihin, jotta sen avulla on mahdollista saada paremmin kokonaiskuva kaupungin tytäryhteisöjen muodostamasta kokonaisuudesta. Vastauksen mukaan tiivistämistä ja keskittämistä on jo tehty, ja kehittämistä edelleen jatketaan. Raportteihin on tarkoitus lisätä ainakin soveltuvin osin vertailua muihin saman toimialan toimijoihin esimerkiksi talouden tunnuslukujen osalta.

#### Johtopäätös

Toimenpiteen mukaisesti on toimittu, mutta konsernitasolla raportoinnissa on vielä kehitettävää. Silloin, kun hallintokunta ostaa tytäryhteisöltä palvelua, seuranta tapahtuu osana ostopalvelusopimusta. Arviointi ei kuitenkaan ulottunut sille tasolle.

### **Toimenpide 10. Suoraan markkinatilanteessa toimivien kaupunkikonsernin yhtiöiden toimintaperiaatteet vastaavat kilpailijoiden toimintaperiaatteita.**

Tämän toimenpiteen osalta tiedusteltiin, miten konsernijohto käytännössä varmistaa sen, että yhtiöiden toimintaperiaatteet vastaavat kilpailijoiden toimintaperiaatteita.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Uudessa konserniohjeessa on tarkoitus määritellä lähtökohdaksi se, että kaupungin omistus ei saa aiheuttaa haittaa eikä toisaalta myöskään antaa kiellettyä etua tytäryhteisöille.

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjelun

Konserniohjeen mukaan kaupungin omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille.

Kaupungin markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt noudattavat muihin samalla toimialalla toimiviin yhteisöihin verrattuna vertailukelpoisia toimintaperiaatteita sekä rahoitusrakennetta, jotta kaupungin omistus ei vääristä kilpailua. Vastaavasti kaupungin markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille asetetaan tuottotavoitteet kilpailuneutraalisäännökset huomioon ottaen.

#### Johtopäätös

Kanslian mukaan toimenpide toteutuu uudistetun konserniohjeen myötä.

### **Toimenpide 11. Palmian, Helsingin Energian ja Helsingin Sataman toiminta- ja hallintomallit järjestetään kilpailuneutraalisäännösten edellyttämällä tavalla.**



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Tästä toimenpiteestä kanslialta ei erikseen kysytty, koska toiminnot on yhtiöi-  
tetty. Helen Oy ja Helsingin Satama Oy aloittivat toimintansa 1.1.2015. Pal-  
mia-liikelaitoksen osalta henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- ja turvapalve-  
lut yhtiöitettiin ensin Helsingin kaupungin Palvelut Oy:ksi, joka myöhemmin  
rekisteröitiin nimellä Palmia Oy 23.12.2015 alkaen.<sup>7</sup>

Johtopäätös

Toimenpide on toteutunut.

### **Toimenpide 12. Kaupungin kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot järjestetään kil- pailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.**

Kanslialta tiedusteltiin, mitä muita muutoksia, jo toteutettujen yhtiöittämisten  
lisäksi, on valmisteilla hallintomalleihin kilpailuneutraliteettisäännösten johdos-  
ta. Kyselyyn annetun vastauksen lisäksi oli käytettävissä selvitys, jonka kau-  
punginkanslian oikeuspalvelut on 7.8.2015 antanut kilpailu- ja kuluttajaviras-  
tolle kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisesta. Sen mukaan on yh-  
tiöittämisten lisäksi tarkoitus käynnistää selvityksiä ja niitä on osittain jo käyn-  
nistetty.<sup>8</sup>

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Staran osalta on tehty alustavaa hallintomalliin ja ulosmyyntiin liittyvää tarkas-  
telua. Varsinainen hallintomallia koskeva selvitys on käynnistymässä lähiviik-  
koina.

Johtopäätös

Asiaa on selvitetty ja selvittämistä jatketaan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto seu-  
raa tämän lakivelvoitteen toteutumista.

### **Toimenpide 13. Valmistellaan HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamalli vuoden 2013 loppuun mennessä.**

Tämän toimenpiteen osalta kanslialta tiedusteltiin, onko asia edelleen avoin  
sen jälkeen, kun kaupunginhallitus merkitsi saadun selvityksen tiedoksi  
9.6.2014. Aluksi kuvataan selvityksen tausta.

Kaupunginkanslian ja Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL)  
edustajista koottu selvitystyöryhmä valmisteli kaupunginhallituksen kehotuk-  
sesta ehdotuksen HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran<sup>9</sup> toimintamallin jär-

<sup>7</sup> Helsingin kaupungin tilinpäätös 2014 ja Palmia Oy:n tiedote ”Olemme nyt Palmia Oy” 23.12.2015.

<sup>8</sup> Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, oikeuspalvelut 2015.

<sup>9</sup> Joukkoliikenteen infrastruktuuri



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

jestämisestä. Valmistelussa oli mukana myös EY. Työryhmän kannaksi muodostui HKL:n hallintomalli, jossa raideliikenteen operointi ja kalusto-omaisuus yhtiöitettäisiin viimeistään 1.1.2016 osakeyhtiöksi. Joukkoliikenneinfran omistus jäisi puolestaan Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitokselle. Infraomistukseen liittyviin järjestelyihin palattaisiin myöhemmin, kun seudulliset ratkaisut selkeytyisivät tai järjestelyt tulisivat ajankohtaiseksi muiden syiden, kuten varainsiirtoverovapautuksen soveltumisen, takia.

Työryhmän loppuraportti valmistui ensin 31.1.2014, mutta se päivitettiin 5.5.2014, koska 13.2.2014 julkaistiin KHO:n päätös, joka muutti tulkinnan siitä, mitkä kunnan toiminnoista on mahdollista siirtää elinkeinoverolain 52d §:n mukaisena liiketoimintasiirtona ilman varainsiirtoveroa ja mitkä eivät ole. Loppuraportissa oli alun perin ehdotettu koko HKL:n yhtiöittämistä. EY:n mukaan KHO:n päätöksen seurauksena tätä ehdotusta muutettiin 5.5.2014 raporttiin.<sup>10</sup>

Asiaa on käsitelty kaupunginhallituksessa 9.6.2014, jolloin kaupunginhallitus merkitsi selvityksen tiedoksi. Esittelijän näkemyksen mukaan päätöksentekoa selvitystyöryhmän esityksen pohjalta on perusteltua lykätä. HKL:n toimintamallin järjestämistä koskeva asia on tarkoituksenmukaista tuoda päätöksentekoon sen jälkeen, kun metropolihallintoon liittyvät joukkoliikennettä koskevat ratkaisut ovat selkiytyneet ja varainsiirtoverotukseen liittyvät tulkintakysymykset ovat ratkenneet.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Kaupunginhallitus merkitsi tehdyn selvityksen tiedoksi. Mahdollista palaamista asiaan ei ole päätetty.

Johtopäätös

Toimenpide on toteutunut, koska toimintamallin muutos on valmisteltu. Päätöksiä asiassa ei ole kuitenkaan tehty.

## 2.4 Toimenpiteet organisaation kehittämiseksi

### **Toimenpide 14. Tilahallinnon, rakennuttamisen ja rakentamisen toimintojen kehittämistä jatketaan toisistaan erillisiksi kokonaisuuksiksi tavoitteena selkeät työnjaot ja läpinäkyvä toimintamalli.**

Teknisen sektorin uudistamistarpeita selvittävän työryhmän loppuraportti valmistui 21.1.2014. Kaupunginhallitus päätti 9.6.2014 merkitä tiedoksi teknisen sektorin virastorakenteiden ja toimintamallien uudistamisen aikataulusuunnitelman. Samalla kaupunginhallitus kehotti kaupunginhallituksen johtamisen

<sup>10</sup> EY 2014. HKL:n hallintomalliselvitys Työryhmän loppuraportti 5.5.2014. EY on koostanut raportin Helsingin kaupungin toimeksiannosta.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

jaostoa huomioimaan työssään tarpeet teknisen sektorin virastorakenteiden ja toimintamallien uudistamisesta ja tekemään tarvittavat esitykset kaupunginhallitukselle.

Kaupunginkanslian strategiat ja kehitys -yksikön mukaan edellä mainittu toimintojen kehittäminen koskee emokaupunkia. Toimenpide odottaa johtamisjärjestelmän uudistamisen jatkolinjauksia.<sup>11</sup>

Johtopäätös

Asia on kesken, mutta se ei liity konsernin tytäryhteisöihin, vaan emokaupungin toiminnan järjestämiseen.

### **Toimenpide 15. Vähennetään organisaatioyksiköitä konsernin sisällä.**

Kaupunginkanslialta tiedusteltiin, onko organisaatioyksiköitä vähennetty ja mitä toimenpiteitä vähentämiseksi on tehty. Kysymystä tarkennettiin huomautuksella siitä, että johtamisjärjestelmä uudistus vähentänee emokaupungin organisaatioiden määrää, joten kysymys koskee tytäryhteisöjä. Kaupunginvaltuusto päätti 16.3.2016 johtamisjärjestelmä uudistuksesta, joka muun muassa vähentää virastojen ja lautakuntien määrää yhdistämällä niitä laajemmiksi toimialoiksi.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Tytäryhteisöillä tulee olla syy ja tarkoitus olla osa kaupunkikonsernia. Uudessa konserniohjeessa on tarkoitus tuoda selkeästi esille velvollisuus jatkuvasti seurata ja arvioida tytäryhteisöjen kuulumista kaupunkikonserniin. Joitakin yksittäisiä sulautumisia tytäryhteisökannassa on toteutettu,<sup>12</sup> mutta tytäryhteisöjen lukumäärä on edelleen varsin suuri.

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjeluonnos

Konserniohjeen kohdassa ”5.1 Kaupungin omistajuus yhteisössä” on painotettu sitä, että omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä, vaan sen tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Tästä syystä kaupungin toimimisella jonkin yhteisön perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee olla kaupungin strategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite.” Lisäksi todetaan, että kaupungin tytäryhteisöjen asemaa osana kaupunkikonsernia arvioidaan ja tarkastellaan säännöllisesti. Myös kohdassa ”9 Tytär- ja osakkuusyhteisöjen perus-

<sup>11</sup> Sähköpostitse 17.2.2016 saatu tieto.

<sup>12</sup> Vastauksessa ei täsmennetty, mitä sulautumisia on tehty, mutta esimerkkinä voidaan mainita Helsingin Palveluasunnot Koy:n fuusioiminen Hekaan, Jokikarhu As Oy:n fuusioiminen Villamonte Koy:öön ja Helsingin Hermanninkulma As Oy:n fuusioiminen Auroranlinna Koy:öön.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

taminen” todetaan, että sekä perustamisen yhteydessä että myöhemminkin tarkastellaan sitä, että yhteisö palvelee strategian tavoitteita.

Omistuksesta luopumisen osalta konserniohjelunoksesta todetaan, että ”kaupunki voi luopua yhteisön omistuksesta, jos omistukselle ei enää ole strategiaan perustuvaa tarkoitusta ja tavoitetta ja omistuksesta luopuminen on kaupungin kannalta taloudellisesti perustelluin vaihtoehto. Omistuksesta voidaan luopua myös, jos luopuminen on muusta erityisestä syystä perusteltua.”

Lisäksi konserniohjeen kohdassa ”11.7 Seuranta ja raportointi” on todettu kaupunginhallituksen konsernijaoston tehtäväksi arvioida tarvittaessa yhteisön harjoittaman toiminnan tarvetta ja yhteisön asemaa kaupunkikonsernissa.

#### Tytäryhteisöjen määrä

Kaupunginkanslia ei ottanut kantaa siihen, onko organisaatioyksiköitä vähennetty. Tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa Helsingin kaupungilla on kirjainpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Kaupungilla on määräysvalta yhteisössä, kun sillä on enemmän kuin 50 prosenttia yhteisön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Kaupungilla on määräysvalta myös silloin, kun kaupungilla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yhteisön tai säätiön hallituksessa.<sup>13</sup>

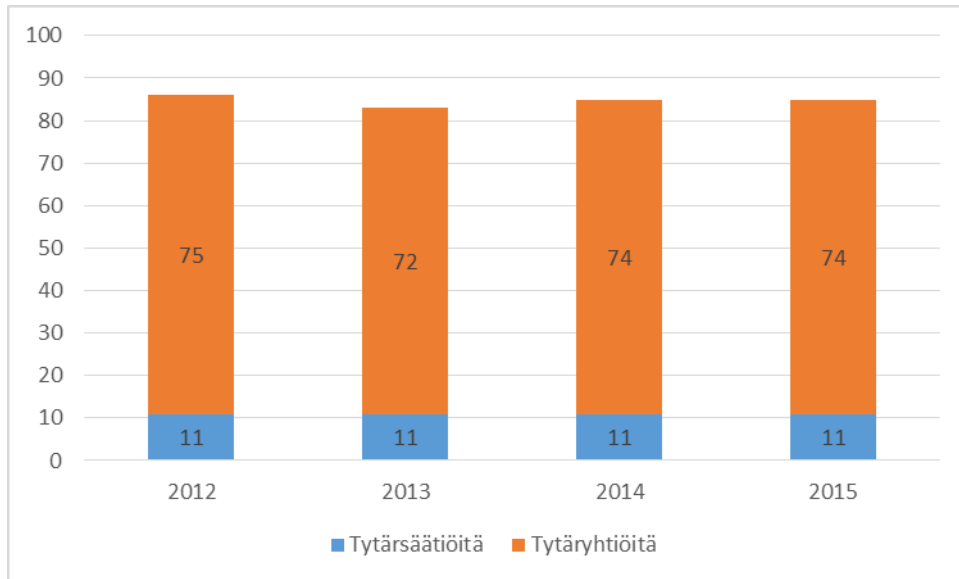
Talousarvioissa esitettyjen lukumäärien perusteella tytärsäätiöiden lukumäärä on pysynyt vakiona (11 säätiötä) ja tytäryhtiöiden määrä ensin väheni 75:stä 72:een, mutta nousi takaisin 74:ään (kuvio 4). Elokuussa 2015 tytäryhteisöjä oli yhteensä 85. Luvut perustuvat talousarviotekstiin, joka kuvaa syksyn tilannetta. Kuten liitteestä 2 nähdään, lukumääräisesti eniten tytäryhteisöjä on kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla.

Helsingin Energia -liikelaitoksen ja Helsingin Satama -liikelaitoksen yhtiöittäminen ei vaikuttanut tytäryhtiöiden lukumäärää lisäävästi, koska samalla kolmesta erillisestä tytäryhtiöstä tuli uuden Helen Oy:n tytäryhtiöitä (Helen Sähköverkko Oy, Oy Mankala Ab ja Suomen Energia-Urakointi Oy).

<sup>13</sup> Määritelmä vuoden 2016 talousarviosta.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist



Kuvio 4 Tytäryhteisöjen määrä vuosien 2013–2016 talousarviossa, elokuun 2012–2015 tilanne

Kuvion 4 tytäryhtiöitä kuvaavat luvut eivät kaikkina vuosina täsmää talousarvion liitteenä olevaan tytäryhtiöiden ja -säätiöiden luetteloon, mikä näyttää johtuvan siitä, että liitteessä ennakoidaan vuodenvaihteessa tapahtuvat muutokset. Siten esimerkiksi vuoden 2015 talousarviossa tytäryhtiöiden määräksi on tekstissä ilmoitettu 74 tytäryhtiötä, mutta liitteessä niitä on lueteltu vain 71. Ero johtuu seuraavista seikoista:

- Mitox Oy lakkasi 31.12.2014
- Perustettiin Helen Oy, ja samalla kolme sen tytäryhtiötä siirtyi uuden yhtiön tytäryhtiöiksi.
- Perustettiin Helsingin Satama Oy.
- Talousarvion liitteestä puuttuu Helsingin kaupungin palvelut Oy (myöh. Palmia Oy), jolloin liitteessä kuuluisi olla 72 tytäryhtiötä kuvaamassa vuoden 2015 alun tilannetta.

Vuodenvaihteessa 2015–2016 kaksi yhtiötä fuusioitiin toisiin yhtiöihin. Lisäksi kaupungin omistukseen päätyi vuoden 2015 lopulla neljä uutta yhtiötä: Lågfants Bostads As Oy Ab, Nederfants Bostads As Oy Ab, Söderfants Bostads As Oy Ab ja Västerfants Bostads As Oy Ab. Kyseiset yhtiöt omistavat ja hallitsevat maa-alueita Östersundomissa ja ovat tulleet kaupungin omistukseen maanhankinnan yhteydessä.<sup>14</sup>

#### Johtopäätös

Tytärsäätioiden määrä on pysynyt vakiona. Tytäryhtiöiden määrässä tapahtuu vuosittain muutoksia. Verrattuna edellisen strategiakauden päättävään vuo-

<sup>14</sup> Khs konsernijaosto 14.12.2015 (§ 182).



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

teen 2012, oli tytäryhtiötä yksi vähemmän vuoden 2016 alussa. Näin ollen kaupunkikonsernin organisaatioyksiköiden määrä on vähentynyt yhdellä yhtiöllä. Toimenpide on toteutunut osittain.

### **Toimenpide 16. Keskushallinnon kolme virastoa yhdistetään.**

Toimenpide toteutui 1.1.2014, kun hallintokeskus, henkilöstökeskus ja talous- ja suunnittelukeskus yhdistettiin kaupunginkansliaksi.<sup>15</sup>

Kanslialta tiedusteltiin, oliko yhdistämisellä jotakin vaikutusta tytäryhteisöjen näkökulmasta, esimerkiksi konserniohjauksen kannalta.

Kaupunginkanslian vastaus 17.12.2015

Konserniohjauksen näkökulmasta yhteistyö eri tahojen (talous- ja suunnitteluosasto, oikeuspalvelut, hallinto-osasto) kesken on tiivistynyt. Erityisesti kaupungin talousohjaus ja tytäryhteisöjen konserniohjaus ovat nyt tiiviimmin yhdessä. Tytäryhteisöiltä ei ole erikseen muodollisesti kysytty ko. asian vaikutuksista.

Johtopäätös

Toimenpide on toteutunut.

### **Toimenpide 17. Tukipalvelujen keskittämistä jatketaan.**

Kaupunginkanslian talous- ja konserniohjausyksikön mukaan tukipalvelujen keskittäminen koskee emokaupunkia. Lisäksi kanslia toi vastauksessaan esiin, että tytäryhteisöille tarjottavien tukipalvelujen osalta esimerkiksi taloushallintopalvelu-liikelaitos on parantanut palvelu- ja ohjelmistovalikoimaansa siten, että se pystyy ottamaan asiakkaikseen myös pienempiä kaupungin tytäryhteisöjä.<sup>16</sup>

Emokaupungin osalta toimenpide odottaa johtamisjärjestelmän uudistamisen jatkolinjauksia. Hallintokuntien tukipalvelutilanne (siivous-, turva- ja kiinteistöhoitopalvelut) kartoitettiin keväällä 2015 ja hallintokuntien kanssa käytiin tämän pohjalta tarkentavat keskustelut tukipalvelujen sisällöstä ja keskittämismahdollisuuksista. Vireillä olevan johtamisjärjestelmän uudistamisen yhteydessä virastojen toimintaan kohdistuu huomattavia muutospaineita ja mahdollisia uudelleenjärjestelyjä. Tukipalvelujen keskittäminen on luontevaa ratkaista tämän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi on otettava huomi-

<sup>15</sup> Helsingin kaupungin tilinpäätös 2014.

<sup>16</sup> Vastaus kyselyyn 17.12.2015.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

oon vireillä olevan Sote-uudistuksen mahdolliset vaikutukset tukipalveluhenkilöstöön.<sup>17</sup>

Johtopäätös

Tukipalvelujen keskittämisen tavoite liittyi emokaupunkiin ja sen osalta asia on kesken vireillä olevan johtamisjärjestelmäuudistuksen vuoksi.

## 2.5 Tytäryhteisöille asetettujen sitovien tavoitteiden analyysi

Luvussa 2.1 käsitelty toimenpide 2 oli, että kaupungin talousarviossa asetetaan tulostavoitteet myös merkittävimmille tytäryhteisöille. Tulostavoitteiden asettamiseen liittyviä tavoitteita on asetettu myös talousarvioissa. Sekä vuosien 2013, 2014 että 2015 talousarvioihin on kirjattu, että ”Tytäryhteisökohtaisten tulostavoitteiden kattavuutta laajennetaan seuraavien vuosien talousarvioissa strategiaohjelman 2013–2016 linjauksiin perustuen.” Tämän kirjauksen johdosta seuraavassa on tarkasteltu tulostavoitteiden kattavuutta.

Konsernin tytäryhteisöille asetettiin ensimmäisen kerran sitovia tavoitteita vuoden 2013 talousarviossa, jolloin niitä asetettiin 19 yhtiölle (taulukko 1). Vuodesta 2013 sitovien tavoitteiden määrä on vähentynyt. Vuonna 2014 niitä asetettiin enää 14 yhtiölle ja vuosien 2015 ja 2016 talousarviossa sitovia tavoitteita on ollut vain 12 yhtiöllä. Tytärsäätiöille sitovia tavoitteita ei ole lainkaan asetettu.

**Taulukko 1 Talousarvioon sisältyneiden tytäryhteisöille asetettujen sitovien tavoitteiden määrä vuosien 2013–2016 talousarvioissa**

	2013	2014	2015	2016
Sitovia tavoitteita	19	14	12	12
- joista kiinteistöyhtiöiden samansisältöisiä tavoitteita	11	10	6	6
- joista muiden kuin kiinteistöyhtiöiden tavoitteita	8	4	6	6

Taulukosta nähdään myös, että suuri osa tavoitteista on asetettu kiinteistöyhtiöille samansisältöisenä (kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen). Muiden kuin kiinteistöyhtiöiden tavoitteita oli vuonna 2013 kahdeksan, sitten määrä puolittui ja on vuosina 2015–2016 asettunut kuuteen. Kiinteistöyhtiöiden lisäksi siis vain harvoja yhtiöitä ohjataan sitovilla tavoitteilla.

Kiinteistöyhtiölle asetettujen tavoitteiden vähenemistä selittää useampi tekijä:

- Helsingin Palveluasunnot Koy fuusioitiin Hekaan 1.1.2015 alkaen
- Finlandiatalolle on vuodesta 2015 lähtien asetettu erilainen tavoite kuin muille kiinteistöyhtiöille

<sup>17</sup> Kanslian strategiat ja kehitys -yksiköstä sähköpostitse 17.2.2016 saatu tieto.





ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

- Helsingin Leijona Oy:lle, Lasipalatsin Mediakeskus Oy:lle ja Helsingin Sähkötalo Koy:lle on asetettu sitova tavoite vain vuosina 2013–2014.

Kiinteistöyhtiöiden tavoitteisiin liittyvien muutosten lisäksi sitovien tavoitteiden vähentymistä selittää se, että vuoden 2013 talousarviossa oli asetettu tavoite kolmelle sellaiselle yhtiölle, joille ei ole myöhemmin enää asetettu sitovia tavoitteita: Mäkelänrinteen uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy ja Vuosaaren Urheilutalo Oy. Niillä kaikilla oli tuolloin sama tavoite eli palvelutuotannon kustannustehokkuuden vertailun toteuttaminen kaupunkikonsernin muiden liikuntapalveluja tuottavien yhteisöjen ja liikuntaviraston kesken.

Kun huomioidaan vain ne yhtiöt, jotka olivat toiminnassa vielä vuoden 2016 alussa, on vuosien 2013–2016 talousarvioissa asetettu tavoitteita yhteensä 34 yhteisölle. Niistä 19:lle on asetettu sitova tavoite vähintään yhtenä vuonna. Joukossa on siis 15 yhteisöä, joille on asetettu vain muita kuin sitovia tavoitteita. Säätiöistä kymmenelle on asetettu muita kuin sitovia tavoitteita ja yhdelle, Helsingin kesäyliopistosäätiölle ei ole talousarviossa asetettu tavoitteita. Yhtiöitä, joille ei ole asetettu sitovia, vaan muita tavoitteita, ovat olleet Forum Virium Helsinki Oy, Helsingin Markkinointi Oy, Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy, PosiVire Oy ja Helsinki Stadion Oy.

Valtaosa liitteessä 2 luetelluista kaupungin tytäryhtiöistä on sellaisia, ettei niille aseteta kaupungin talousarviossa lainkaan tavoitteita. Kiinteistö- ja asuntoyhtiöiden sekä pysäköintiin ja jätteen putkikeräykseen liittyvien yhtiöiden lisäksi tällaisia yhtiöitä ovat vuosina 2013–2016 olleet Helsingin Konsernihankinta Oy, Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy, Suomenlinnan Liikenne Oy ja Työmaahuolto Oy Ab.

Sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimi on ainoa toimiala, jonka tytäryhteisöille ei ole kertaakaan asetettu sitovia tavoitteita. Toimialalla onkin vain yksi yhtiö, sosiaalinen yritys PosiVire Oy, jolle on vuosien 2015 ja 2016 talousarvioissa asetettu yksi tai useampia ei-sitovia tavoitteita. Toimialan kolmelle säätiölle on asetettu vuosittain muu kuin sitova tavoite. Sosiaali- ja terveystoimessa tytäryhteisöjä ohjataan palveluostosopimuksilla.

Sivistystoimen tytäryhteisöille ei myöskään pääsääntöisesti ole asetettu sitovia tavoitteita. Sivistystoimeen kuuluu seitsemän säätiötä. Yhtiöitä toimialalla on neljä. Niistä kolmelle liikuntatoimen yhtiölle on asetettu sitova tavoite kerran, vuonna 2013. Liikuntavirasto on vuoden 2016 talousarviossa asettanut omille monitoimi- ja liikuntahalleilleen sitovaksi tavoitteeksi käyntikertojen määrän. Konserniin kuuluville liikunta-alan kolmelle yhtiölle on asetettu vastaavansisältöinen, mutta ei-sitova tavoite vuodelle 2016: ”Kävijämäärät säilyvät vähintään edellisen vuoden tasolla.”



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

Taulukossa 2 on lueteltu sellaiset yhtiöt, joille on asetettu sitova tavoite jokaisena vuonna 2013–2016. Taulukossa ovat mukana myös vuoden 2015 alusta aloittaneet yhtiöt Helen Oy ja Helsingin Satama Oy. Helsingin Kaupungin Palvelut Oy:lle, myöhemmin Palmia Oy:lle, ei asetettu tavoitteita vielä vuoden 2015 talousarviossa.

**Taulukko 2 Yhtiöt, joille on asetettu sitova tavoite jokaisena vuonna vuosien 2013–2016 talousarvioissa**

<b>Kaupunginjohtajan toimiala</b>
Helen Oy (yhtiömuodossa 2015-)
Helsingin Satama Oy (yhtiömuodossa 2015-)
Seure henkilöstöpalvelut Oy
<b>Rakennus- ja ympäristötoimi</b>
Metropoli Lab Oy
<b>Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi</b>
Finlandia-talo Oy
Helsingin kaupungin asunnot Oy
Helsingin Korkotukiasunnot Keskinäinen Koy
Auroranlinna Koy
Helsingin Toimitilat Koy
Kaapelitalo Koy
Helsingin Tennispalatsi Koy

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen yhtiöiden tavoitteet ovat yhtä poikkeusta lukuunottamatta olleet aina samansisältöisiä: ”kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen”. Poikkeuksen muodostaa Finlandia-talo Oy, jonka tavoite vuosina 2015 ja 2016 on liittynyt yhtiön toiminta-avustuksen pienenemiseen.

Koska tytäryhteisöt täydentävät kaupungin omaa palvelutuotantoa, on myös niiden ohjaamisessa tärkeää painottaa kuntalaisten palveluun liittyviä tavoitteita. Kiinteistötoimen osalta voidaan ajatella, että jos ylläpitokustannusten nousua hillitsevällä tavoitteella hillitään vuokratason nousua, se on olennainen tavoite kuntalaisten kannalta.

**Yhteenveto**

Vuoden 2013 talousarviosta lähtien talousarvioihin kirjattuna tavoitteena on ollut laajentaa tytäryhteisökohtaisten tulostavoitteiden kattavuutta. Edellä esitetyn perusteella kattavuus on pikemminkin heikentynyt. Sitovia tavoitteita on asetettu entistä harvemmille yhtiöille. Säätiöille sitovia tavoitteita ei ole asetettu lainkaan. Kaupungin omaa palvelutuotantoa täydentäville yhteisöille olisi perusteltua asettaa vastaavia sitovia tavoitteita kuin kaupungin virastomuotoisille toimijoille. Arvioinnin perusteella esimerkiksi liikuntatoimen yhtiöille olisi tarkoituksenmukaista asettaa sitovia tavoitteita.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

## 2.6 Kokoavat havainnot

Taulukkoon 3 on koottu luvuissa 2.1–2.4 esitettyjen toimenpiteiden toteutumista kuvaavat arviot. Emokaupungin organisaation kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä 13, 14, 16 ja 17 ei sisällytetty tähän taulukkoon. Niistä kaksi oli toteutunut ja kaksi odotti johtamisjärjestelmän uudistuksen etenemistä.

**Taulukko 3 Tytäryhteisöihin liittyvien strategiaohjelman toimenpiteiden toteutuminen**

Toimenpide	Arvio etenemisestä
Toimenpide 1. Tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyyn konsernistrategian peruslinjauksia (strategia käsiteltävä hallituksissa).	Ei voida arvioida käytettävissä olevalla aineistolla/on luotu edellytyksiä.
Toimenpide 2. Kaupungin talousarviossa asetetaan tulostavoitteet myös merkittävimmille tytäryhteisöille.	Toteutunut.
Toimenpide 3. Kaupunginhallituksen konsernijaoston asemaa konserniyhteisöjen ohjauksessa selkiytetään ja vahvistetaan.	On edennyt, kehittämistä jatketaan.
Toimenpide 4. Konsernijaosto ohjaa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä kokonaisuutena.	On edennyt, kehittämistä jatketaan.
Toimenpide 5. Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen johtamisen kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla. Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien tytäryhteisöjen substanssiohjaus on ao. rootelin johtajalla ko. sektorin kokonaisnäemyksen varmistamiseksi. Tarvittavia eri toimialojen tytäryhteisöjen ohjaussignaaleja tuodaan johtajistokäsittelyyn kaupunkikonsernin kokonaisnäemyksen vahvistamiseksi.	Toteutunut.
Toimenpide 6. Kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjaus keskitetään konsernijaostolle.	On edennyt, kehittämistä jatketaan.
Toimenpide 7. Kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämisvisiota ja toimintaa koskevat omistajapolittiset tavoitteet.	Vuonna 2011 hyväksytyt tavoitteet päivitetään konserniohjeen hyväksymisen jälkeen. Ei ole toteutunut vielä.
Toimenpide 8. Tehdään tytäryhteisöjen salkuttaminen markkinaehtoiseen ja muuhun toimintaan. Kaupunginhallituksen konsernijaostolle valmistellaan salkutuksen periaatteet ja ne viedään kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Salkkumuutokset tämän jälkeen delegoidaan kaupunginhallitukselle.	Toteutunut osittain, sillä arviointiajankohtana vasta konsernijaosto hyväksynyt salkutuksen.
Toimenpide 9. Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän.	Toimenpiteen mukaisesti toimitaan, kehittämistä jatketaan.
Toimenpide 10. Suoraan markkinatilanteessa toimivien kaupunkikonsernin yhtiöiden toimintaperiaatteet vastaavat kilpailijoiden toimintaperiaatteita.	Ei voida arvioida käytettävissä olevalla aineistolla/on luotu edellytyksiä.
Toimenpide 11. Palmian, Helsingin Energian ja Helsingin Sataman toiminta- ja hallintomallit järjestetään kilpailuneutraaliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.	Toteutunut.
Toimenpide 12. Kaupungin kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot järjeste-	Asia etenee, mutta vaatii



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

tään kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.	vielä selvittämistä.
Toimenpide 15. Vähennetään organisaatioyksiköitä konsernin sisällä.	Toteutunut osittain.

Taulukossa 4 on tehty vielä tiiviimpi yhteenveto asteikolla ”toteutunut; toteutunut osittain; ei ole toteutunut; asia edennyt, vaatii vielä kehittämistä”. Kaikkiin 13 toimenpiteestä kolmen voidaan sanoa täysin toteutuneen. Kaksi on toteutunut osittain. Viisi toimenpidettä arvioitiin sellaisiksi, että asia on kyllä edennyt, mutta vaatii edelleen kehittämistä. Yksi toimenpiteistä ei ole vielä ehtinyt toteutua, mutta toteutunee strategiakauden aikana. Kahden toimenpiteen toteutumista ei voitu arvioida käytettävissä olleella aineistolla. Niiden osalta kyse oli siitä, että konserniohjeeseen on otettu kohtia, jotka luovat edellytyksiä tavoitteen toteutumiselle.

**Taulukko 4 Tytäryhteisöihin liittyvien strategiaohjelman toimenpiteiden toteutuminen, yhteenveto arvioinnin tuloksista**

Arvio toteutumisesta	Toimenpiteiden määrä
Toimenpide toteutunut	3
Toimenpide toteutunut osittain	2
Toimenpide ei ole toteutunut (aiotaan toteuttaa)	1
Asia edennyt, vaatii vielä kehittämistä	5
Ei voida arvioida käytettävissä olevalla aineistolla	2

### 3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaan sisältyviä tytäryhteisöjen konserniohjaukseen liittyviä toimenpiteitä toteutettu. Arvioinnin perusteella toimenpiteitä on melko kattavasti toteutettu, mutta monet niistä vaativat vielä kehittämistä kuluvan strategiakauden aikana. Yksi toimenpide, joka ei ole vielä edennyt, toteutunee vuoden 2016 aikana, kun konserniohjeen hyväksymisen jälkeen konsernijaosto asettaa tytäryhteisökohtaiset omistajapoliittiset tavoitteet.

Konsernin tytäryhteisöjen määrän vähentäminen oli toteutunut vain vähäisessä määrin. Uudistetussa konserniohjeessa on pyritty korostamaan sitä, että kaupungin omistaman yhteisön, tai yhteisön, jossa kaupunki on jäsenenä, tulee palvella kaupungin strategian tavoitteita. Omistuksesta voidaan luopua, jos sille ei enää ole strategiaan perustuvaa tarkoitusta tai tavoitetta ja omistuksesta luopuminen on kaupungin kannalta taloudellisesti perustelluina vaihtoehto, tai muusta erityisestä, perustellusta syystä. Nämä periaatteet tulee huomioida uudistettavissa tytäryhteisökohtaisissa omistajapoliittisissa tavoitteissa.

Kunkin tytäryhteisön tarpeellisuutta koskevan pohdinnan lisäksi yhtiöiden sulautumisilla on mahdollista edelleen vähentää tytäryhtiöiden lukumäärää. Eri-



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

tyisesti kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialan tytäryhtiöiden osalta on syytä tarkastella yhtiöiden mahdollisesta fuusioimisesta saavutettavia hyötyjä ja haittoja.

Kaupungin strategiaohjelman mukaisesti tytäryhteisöille on alettu asettaa talousarviossa sitovia tavoitteita vuodesta 2013 lähtien. Tavoitteen asettelun kattavuus ei kuitenkaan ole kehittynyt talousarvioihin kirjattujen tavoitteiden mukaisesti, vaan kattavuus on pikemminkin heikentynyt, kun sitovia tavoitteita on asetettu entistä harvemmille yhtiöille. Sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimissa sitovia tavoitteita ei ole lainkaan asetettu, sivistystoimissa vain vuonna 2013 liikuntatoimen yhtiöille. Tytäryhteisöille asetettavien sitovien tavoitteiden asettamisessa tulee jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että kaupungin omaa palvelutuotantoa täydentävät yhteisöt toteuttavat kaupungin strategiaohjelman sisällöllisiä, palvelujen tuottamiseen liittyviä tavoitteita.

#### 4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa ts. konsernitarkastaja Minna Tiili, puh. 09 310 36545 ja va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist, puh. 09 310 36580.

Minna Tiili

Arto Ahlqvist

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

---

## LÄHTEET

### **Tapaamiset ja kyselyt**

Tarkastusviraston ja kaupunginkanslian tapaaminen 28.10.2015, konsernioh-  
jauksen esittely, talousarviopäällikkö.

Kysely kaupunginkanslian talous- ja konserniohjausyksikköön, vastaus  
17.12.2015.

### **Muut lähteet:**

EY 2014. HKL:n hallintomalliselvitys Työryhmän loppuraportti 5.5.2014.

Helsingin kaupungin konserniohje. Kaupunginvaltuusto 16.1.2008.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Kaupunginvaltuusto  
24.4.2013.

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, oikeuspalvelut. Kuntalain yhtiöittämis-  
velvollisuuden noudattaminen. Selvitys kilpailu- ja kuluttajavirastolle 7.8.2015.

Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka. Kaupunginhallitus 26.4.2011.

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa.  
Hyväksytty kaupunginhallituksen konsernijaostossa 21.9.2009.

Konsernijaoston 14.3.2016 hyväksymä konserniohjeluonnos.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

## LIITTEET

### Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Konsernia koskevien strategiatavoitteiden toteutuminen		
Suunnitelman laatija Minna Tiili, Arto Ahlqvist		Pvm 23.4.2015
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 6.5.2015		
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika 6/2015	Valmistumisaika 1/2016	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Arto Ahlqvist, Minna Tiili
<p>Arviointiaiheen tausta</p> <p>Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 kaupunkikonserniin liittyvä linjaus on ”Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”. Siihen liittyviä tavoitteita on kolme ja niillä yhteensä 13 toimenpidettä:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena<ul style="list-style-type: none"><li>Tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyt konsernistrategian peruslinjauksia (strategia käsiteltävä hallituksissa).</li><li>Kaupungin talousarviossa asetetaan tulostavoitteet myös merkittävimmille tytäryhteisöille.</li></ul></li><li>Konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään<ul style="list-style-type: none"><li>Kaupunginhallituksen konsernijaoston asemaa konserniyhteisöjen ohjauksessa selkiytetään ja vahvistetaan<ul style="list-style-type: none"><li>Konsernijaosto ohjaa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä kokonaisuutena</li><li>Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen johtamisen kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla. Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien tytäryhteisöjen substanssiohjaus on ao. rootelin johtajalla ko. sektorin kokonaisnäkömyksen varmistamiseksi. Tarvittavia eri toimialojen tytäryhteisöjen ohjaussignaaleja tuodaan johtajistokäsittelyyn kaupunkikonsernin kokonaisnäkömyksen vahvistamiseksi.</li><li>Kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjaus keskitetään konsernijaostolle.</li></ul></li><li>Omistajapolitiikkaa selkeytetään<ul style="list-style-type: none"><li>Kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämissiöitä ja toimintaa koskevat omistajapoliittiset tavoitteet.</li><li>Tehdään tytäryhteisöjen salkuttaminen markkinaehtoiseen ja muuhun toimintaan. Kaupunginhallituksen konsernijaostolle valmistellaan salkutuksen periaatteet ja ne viedään kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Salkkumuutokset tämän jälkeen delegoidaan kaupunginhallitukselle.</li><li>Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetettua palvelutehtävää.</li></ul></li></ul></li></ol>		



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

- Suoraan markkinatilanteessa toimivien kaupunkikonsernin yhtiöiden toimintaperiaatteet vastaavat kilpailijoiden toimintaperiaatteita.
- Palmian, Helsingin Energian ja Helsingin Sataman toiminta- ja hallintomallit järjestetään kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.
- Kaupungin kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot järjestetään kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla
- Valmistellaan HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamalli vuoden 2013 loppuun mennessä.

Uuden kuntalain mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa tulee ottaa huomioon muun muassa omistajapolitiikka. Kuntalain 46–48 §:t käsittelevät kunnan omistajaohjausta ja kunnan tytäryhteisöjen toimintaa, konserniohjetta sekä konsernijohtoa. 47 §:n mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Pykälässä luetellaan myös konserniohjeen sisältövaatimuksia (mm. talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus sekä konsernivalvonnan järjestäminen). Kuntakonsernin omistajaohjauksesta vastaa kunnanhallitus, mutta sen toteuttaminen sekä konsernivalvonnan järjestäminen ovat konsernijohtoon vastuulla.

#### Taloudellinen näkökulma

Helsingin kaupunkikonsernin muodostavat virastot ja liikelaitokset sekä tytäryhteisöt ja seudulliset yhteisöt (mm. HUS, HSY ja HSL). Vuonna 2014 konsernin (suluissa kaupungin) toimintatuotot olivat 3,1 miljardia euroa (1,8) ja toimintakulut 5,4 miljardia euroa (4,7). Vuosikate 831,7 miljoonaa euroa (480,7), kattoi 127,4 prosenttia (117,8) poistoista. Konsernin lainakanta oli 4,9 miljardia euroa (1,6) eli 7 949 euroa (2 540) asukasta kohden.

#### Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2011 arviointikertomuksessa annettiin seitsemän konserniohjaukseen liittyvää suositusta, joista tämän arvioinnin näkökulmasta relevanteimmat ovat:

- kaupungin hajanaisen hallintorakenteen vuoksi konsernijaoston asemaa tulee täsmentää ja vahvistaa siten, että se kykenee nykyistä aktiivisemmin tarkastelemaan konserninyhteisöjen ja niistä muodostuvan kokonaisuuden toimivuutta ja rakennetta.
- keskeisimmille tytäryhteisöille tulee asettaa toiminnallisia tavoitteita ja niitä tulee seurata konsernijaostossa. Tytäryhteisöille tulee luoda toimialoitteiset strategiat ja pyrkiä lisäämään tytäryhteisöjen toimialakohtaista yhteistyötä.
- konsernijohtoon tulee arvioida konsernikokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus, tarvittaessa ulkopuolisen konsultin avulla, ja selvittää yhteisökohtaisesti kunkin yhteisön konserniin kuulumisen tarpeellisuus.

#### Arviointikysymykset ja aineisto

Tavoitteena on arvioida, onko strategiaohjelmassa mainittuja toimenpiteitä alettu toteuttaa. Valtuusto on hyväksynyt strategiaohjelman 24.4.2013, joten arviointiajankohtana syksyllä 2015 aikaa toimenpiteiden toteuttamiseen on ollut noin 2,5 vuotta ja toteuttamisaikaa jäljellä noin 1,5 vuotta. Kustakin toimenpiteestä arvioidaan:

1. Onko toimenpide käynnistynyt?





ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

2. Mihin toimenpiteisiin kaupunki aikoo ryhtyä?
3. Onko jo käynnistetyillä toimenpiteillä havaittu vaikutuksia?

Lisäksi konserniohjausta arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon kaupunkikonsernia koskevaa linjausta toteuttamaan asetetut sitovat tavoitteet ja tytäryhteisöille asetetut sitovat tavoitteet.

Rajaukset

## Liite 2. Konserniin kuuluvat tytäryhtiöt ja säätiöt, vuoden 2016 talousarvion liite 3

Yhteensä 74 tytäryhtiötä ja 11 tytär-säätiötä elokuussa 2015

### Kaupunginjohtajan toimiala

1. Forum Virium Helsinki Oy
2. Helen Oy
3. Helsingin Markkinointi Oy
4. Helsingin Satama Oy
5. Helsinki Abroad Ltd Oy
6. Helsinki Region Marketing Oy
7. Seure Henkilöstöpalvelut Oy

### Rakennus- ja ympäristötoimen toimiala

8. Gardenia-Helsinki Oy Ab
9. Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy<sup>18</sup>
10. Helsingin kaupungin Palvelut Oy
11. Helsingin Konsernihankinta Oy
12. Metropolilab Oy
13. Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy
14. Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy
15. Suomenlinnan Liikenne Oy
16. Työmaahuolto Oy Ab

### Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimiala

17. Auroranlinna Koy
18. Etelä-Hermannin Pysäköinti Oy
19. Finlandia-talo Oy
20. Hansasilta Koy
21. Helsingin Asumisoikeus Oy
22. Helsingin Asuntohankinta Oy Ab
23. Helsingin Harmajankatu As Oy
24. Helsingin Kartanonisäntä As Oy
25. Helsingin kaupungin 450-vuotistaiteilijatalosäätiö
26. Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)
27. Helsingin Korkotukiasunnot Keskinäinen Koy

<sup>18</sup> Helsingin Bussiliikenne Oy myi koko liiketoimintansa joulukuussa 2015 ja muutti nimensä kaupan jälkeen Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy:ksi.



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

---

28. Helsingin Leijona Oy
29. Helsingin Malminkatu 3 Koy
30. Helsingin Nattastenpolku As Oy
31. Helsingin Sähkötalo Koy
32. Helsingin Tennispalatsi Koy
33. Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy
34. Helsingin V Yhteiskoulun Talo Oy
35. Helsingin Toimitilat Koy
36. Helsingin Varustuksentie As Oy
37. Helsingin Vellamonkatu 29 As Oy
38. Helsingin Väylä Oy
39. Helsingin Ympäristötalo Koy
40. Intiankatu 31 Koy
41. Itä-Pasilan Pysäköinti Oy
42. Jätkäsaaren jätteen putkikeräys Oy
43. Jätkäsaaren pysäköinti Oy
44. Kaapelitalo Koy
45. Kaisaniemen Metrohalli Koy
46. Kalasataman jätteen putkikeräys Oy
47. Kiinteistöosakeyhtiö Puu-Myllypuron Yhteistila
48. Kontulan Palvelutalo Oy
49. Kruunuvuorenrannan jätteen putkikeräys Oy
50. Käpylän Terveystalo Koy
51. Lasipalatsin Mediakeskus Oy
52. Lågfants Bostads As Oy Ab
53. Malmin Liiketalo Oy
54. Merimiehenkatu 12 As Oy
55. Mosaiikkitorin Pysäköintilaitos Koy
56. Nederfants Bostads As Oy Ab
57. Paciuksenkatu 4 As Oy
58. Pakkalantie 30 Koy Ab
59. Palvelukeskus Albatross Oy
60. Parmaanpuisto Koy
61. Puistolankallion Pankkitalo Koy
62. Rastilankallion päiväkotit Koy
63. Ruskeasuon Asunnot Koy
64. Suutarilan Lampputie Koy
65. Söderfants Bostads As Oy Ab
66. Torpparinmäen korttelitalo Koy
67. Töölönlahden pysäköinti Oy
68. Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Koy Fast. Ab
69. Villamonte Keskinäinen Koy
70. Västerfants Bostads As Oy Ab

#### **Sosiaali- ja terveystoimen toimiala**

71. Helsingin Seniorisäätiö
72. Niemikotisäätiö
73. Oulunkylän sairaskotisäätiö
74. PosiVire Oy



ts. konsernitarkastaja Minna Tiili ja  
va. tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist

---

**Sivistystoimen toimiala**

- 75. Helsingin Musiikkitalon säätiö
- 76. Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö
- 77. Helsingin teatterisäätiö
- 78. Helsinki Stadion Oy
- 79. Helsinki-viikon säätiö
- 80. Jääkenttäsäätiö
- 81. Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
- 82. Stadion-säätiö
- 83. UMO-säätiö
- 84. Urheiluhallit Oy
- 85. Vuosaaren Urheilutalo Oy