



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

HELEN OY:N JA HELSINGIN SATAMA OY:N OMISTAJAOHJAUS

2016



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	3
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	5
1.5 Kuntalain vaatimukset omistajaohjaukselle.....	5
2 HAVAINNOT	8
2.1 Omistajaohjaus Helsingissä	8
2.1.1 Omistajaohjauksen tehtävät ja työnjako konserniohjeessa	8
2.1.2 Omistajapolitiikka ja tavoitteet konserniohjeessa	10
2.1.3 Omistajapolitiikka strategiaohjelmassa	12
2.2 Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus	14
2.2.1 Omistamisen tarkoitus ja tavoitteet.....	14
2.2.2 Omistajaohjauksen menettelyt	22
2.2.3 Omistajaohjaus Hanasaaren voimalaratkaisussa.....	33
2.2.4 Omistajaohjaus Loviisan Satama Oy:n osakeostossa.....	39
2.3 Kokoavat havainnot.....	45
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	49
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	50
LÄHTEET	51
LIITTEET	53



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että taloudellisesti merkittävien yhtiöiden, Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta toteutetaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnissa tarkastellaan omistajaohjauksen menettelyitä ja ohjauksen selkeyttä sekä omistajaohjauksen ohjeiden noudattamista.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti Palmian, Helsingin Energia Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n toiminta- ja hallintomallit on vuoden 2015 alusta lukien järjestetty kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla. Arviointi kohdistuu taloudellisesti merkittävimpiin energia- ja satamatoimintoihin. Helsingin Energia -liikelaitos ja Helsingin Satama -liikelaitos yhtiöitettiin kesäkuussa 2014 ja niiden varsinainen toiminta käynnistyi vuoden 2015 alusta. Kaupunki omistaa yhtiöt sataprosenttisesti. Helen Oy ja Helsingin Satama Oy kuuluvat kaupunginjohtajan toimialaan. Yhtiöiden keskeisiä tunnuslukuja on esitetty liitteessä 2.

Kuntalain (410/2015) 46 § mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Helsingin kaupunginvaltuuston 25.5.2016 hyväksymän konserniohjeen mukaan toimenpiteet voivat edellä mainittujen lisäksi liittyä investointeihin.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on, onko Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnissa on katsottu, että omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat sujuvia ja selkeitä, omistajan tahto on selkeä ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti, kuitenkin huomioiden sen, että omistajan tahto ei saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusveloitteen kanssa eivätkä kaupungin toimet saa aiheuttaa yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Arvioinnin osakysymykset ovat:

1. Onko omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite selkeä?
2. Ovatko konsernijohdon työnjako ja omistajaohjauksen menettelytavat selkeitä?
3. Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet aiheuta yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa?
4. Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta?
5. Onko yhtiöiden ohjaus esimerkkitapauksissa ollut omistajaohjauksen ohjeiden ja yhtiön omistajastrategian mukaista?

Osakysymyksen 1. kriteerinä on se, että kaupunki on asettanut omistamiselle tavoitteet ja määritellyt omistamisen tarkoituksen ja se, että ohjattavilla ja ohjaavilla tahoilla on yhteneväinen käsitys yhtiön tarkoituksesta ja tavoitteista.

Osakysymyksen 2. kriteerinä on ohjeiden ja käytäntöjen selkeys ohjattavien ja ohjaavien tahojen näkemysten perusteella. Työnjaolla tarkoitetaan kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen, kaupunginhallituksen konsernijaoston ja kaupunginjohtajan rooleja ja tehtäviä omistajaohjauksessa. Menettelytavoilla tarkoitetaan sekä muodollisia että epämuodollisia ohjauskeinoja.

Osakysymysten 3. ja 4. tulkinta tehdään haastatteluaineiston perusteella. Kysymykset koskevat yleisesti ottaen Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta. Lisäksi niihin otetaan kantaa erikseen case-tapausten kohdalla eli osakysymyksen 5. osana.

Osakysymyksen 5. esimerkkitapauksiksi otetaan Helenin kehitysohjelman mukainen Hanasaaren voimalaratkaisu ja Loviisan Satama Oy:n osakkeiden osto. Esimerkkitaustien osalta kriteereitä ovat seuraavat:

- omistajaohjauksen menettelytavat ovat olleet konserniohjeen mukaisia
- päätökset ovat omistajastrategian ja yhtiön strategian mukaisia
- kaupunki on omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet aiheuta yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa
- kaupunki on omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat tarkastuslautakunnan jaoston arviointikäynnit, haastattelut ja asiakirjat.

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki arviointikäynnit kumpaankin yhtiöön. Käyntien lisäksi toteutettiin haastatteluja, joiden kohteena olivat sekä omistajan edustajat, eli konsernijaoston puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja kolme kaupunginkanslian edustajaa, että yhtiöiden edustajista hallitusten puheenjohtajat. Kaupunginkansliasta haastateltiin rahoitusjohtaja, talousarviopäällikkö ja konserniohjauksen päällikkö. Haastattelutietoja täydennettiin sähköpostitiedusteluihin.

Asiakirja-aineistot voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- *omistajaohjausta sääntelevät ja ohjaavat asiakirjat*, erityisesti kuntalaki esitöineen sekä kaupungin johtosäännöt ja konserniohje
- *kaupungin omistajaohjausta kuvaavat asiakirjat*: strategiaohjelma, omistajapolitiikka, talousarviot ja tilinpäätökset, kaupunginhallituksen konsernijaoston pöytäkirjat ja esitellyt asiakirjat sekä kaupungin antamat toimiohjeet ja muut omistajapoliittiset linjaukset
- *omistajaohjausta esimerkkitapauksissa kuvaavat asiakirjat* eli päätökset, esitykset ja valmisteluaineistot Helsingin Energian kehitysohjelmasta sekä Helsingin Satama Oy:n tekemästä osakeostosta.

Asiakirja- ja haastatteluaineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin. Omistamisen strategisen tarkoituksen ja tavoitteiden selkeyttä analysoitiin vertaamalla ja tulkitsemalla asiakirjoissa ja haastatteluissa asiasta annettuja määritelmiä. Konsernijohdon työnjakoa ja omistajaohjauksen menettelyitä selvitettiin analysoimalla konserniohjeen sisältöä ja vertaamalla sitä kuntalain vaatimukseen ja luokittelemalla haastateltujen näkemyksiä menettelytavoista. Omistajaohjauksen menettelytapoja selvitettiin myös kirjallisen aineiston perusteella ja esimerkkitapauksissa. Yhtiöiden ohjausta esimerkkitapauksissa selvitettiin tapaustutkimuksen lähestymistavalla: pyrkimyksenä oli ymmärtää tapauksen kulku ja valintoihin vaikuttaneet seikat kokonaisvaltaisesti.

1.5 Kuntalain vaatimukset omistajaohjaukselle

Vuoden 2015 kuntalaissa omistajaohjauksen sääntelyä on lisätty. Tarkoitus on, että kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöjä sekä myös kuntien sopimussuhteisia kumppaneita ohjataan tiukemmin yhdestä strategisesta näkökulmasta ja että kuntakonsernin kokonaisuus otetaan aiempaa paremmin huomioon. Kuntalain tarjoamia ohjauskeinoja ovat (1) lakisääteinen kuntastrategia, joka ohjaa laajasti kunnan toimintaa ja taloutta mukaan lukien omistukset; (2) kuntastrategiaan sisältyvä omistajapolitiikka, jonka tulisi ilmaista kunnan omistuk-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

sen periaatteet sekä (3) konserniohje, joka kunnan tulee antaa ja jossa kerrotaan siitä, miten omistajaohjausta eri asioissa toteutetaan.

Lisääntyvän sääntelyn tarkoituksena oli vahvistaa tytäryhteisöjen omistajaohjausta: ”Tarkoituksena on, että tytäryhteisöjen toiminta ja talous kytketään aiempaa tiiviimmin kuntien ja kuntayhtymien strategiaan.” ja ”Esityksen myötä kunnan rooli omistajana vahvistuu ja tietoisuus käytettävissä olevista ohjaamisen keinoista paranee.”¹

Omistajaohjauksen toimien tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan se, että ”ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet.”² Tämän tavoitteen saavuttamista rajoittaa se, että kunta ei voi tehdä päätöstä esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen tai toimitusjohtajan puolesta; yhteisön päätösvaltaa käyttää se toimielin, joka on ko. organisoitumismuodon erityislainsäädännössä säädelty.³

Omistajaohjausta koskevaa uutta sääntelyä lisättiin kuntalaissa kolmeen pykälään (37 §, 46 § ja 47 §).

Lain 37 §:ssä säädetään uudesta lakisääteisestä asiakirjasta, kuntastrategiasta, joka tosin useissa kunnissa, kuten Helsingissä, oli jo käytössä ilman lakisääteisyyttä. Hallituksen esityksen mukaan kuntastrategia on ”valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa” ja siinä valtuusto päättää ”kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista”. Lakipykälässä luetellaan asiat, joita kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon, ja näistä yksi on omistajapolitiikka. Hallituksen esityksen mukaan:

”Omistajapolitiikka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan kunnan toimintaa. Omistajapolitiikalla linjataan muun muassa se, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee. Omistajapoliittiset linjaukset konkretisoituvat kunnan johdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä.”⁴

Käytännössä siis kuntastrategiassa pitäisi vähintään yleisellä tasolla ilmaista se, miksi kunnalla on tytär- tai osakkuusyhteisöjä ja mitä kunta omistajana näiltä haluaa.

Toinen uusi omistajaohjausta koskeva lainkohta on 46 §, jossa määritellään omistajaohjauksen sisältö ja kerrotaan sen keinoja esimerkinomaisesti. Pykä-

¹ HE 268/2014 vp, s. 121.

² HE 268/2014 vp, s. 171.

³ Tosin osakkeenomistajat voivat yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 5:1.2 §).

⁴ HE 268/2014 vp, s. 102.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

län mukaan omistajaohjaus tarkoittaa "toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan".

Pykälän toisen momentin mukaan omistajaohjauksen toimenpiteet "voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön." Mainitut keinot eivät kuitenkaan ole ainoita mahdollisia ohjauskeinoja: hallituksen esityksessä todetaan erikseen, että "omistajaohjaukselliset keinot eivät ole lueteltavissa tyhjentävästi, vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä ... riippuvaisia" ja että "muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan ... tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista."⁵ Lakiperustelujen mukaan 46 § on luonteeltaan "informatiivinen" ja sen tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään kunta- ja muuhun lainsäädäntöön liittyviä mahdollisuuksia omistajaohjauksessa.

Kolmas kuntalain uusi omistajaohjausta koskeva lainkohta on 47 §, jossa säädetään kunnan tytäryhteisöjen⁶ toiminnasta ja konserniohjeesta. Pykälän mukaan kunnan on omistajaohjauksella "huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus." Perustelutekstin mukaan "tytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite" ja "tytäryhteisön tulee lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoituspäriä sekä ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia."⁷

Pykälässä 47 määritellään edelleen, että tytäryhteisöjen ohjauksen yhtenä keinona on *konserniohje*, josta kunnanvaltuuston on 14 § mukaan päätettävä ja jota "sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen". Pykälässä määritellään myös konserniohjeen sisältö: ohjeen tulee sisältää tarpeelliset määräykset mm. talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, konsernivalvonnan ja raportoinnin järjestämisestä, tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaanti-oikeuden turvaamisesta sekä velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa.

⁵ HE 268/2014, s. 172.

⁶ Kunnan tytäryhteisöllä tarkoitetaan (kuntalain 6 § mukaan) yhteisöä, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

⁷ HE 268/2014, s. 173.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Kunnan toimielinten tehtävät omistajaohjauksessa

Kuntalaissa säädetään myös kunnan toimielinten tehtävistä omistajaohjauksessa.

Kunnanvaltuuston tehtävänä on päättää kuntastrategiasta, jossa tulee siis "ottaa huomioon" omistajapolitiikka (kuntalain 37 §). Kunnanhallituksen tehtävänä on "vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta". (39 §)

Kunnan *konsernijohtoon* tehtävänä on vastata "kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä." Lain 48 § mukaan "kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallituksen esityksen mukaan konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa konserniyhteisöissä. Toisaalta kunnan muun toiminnan osalta toimivalta on 39 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti kunnanhallituksella.

2 HAVAINNOT

2.1 Omistajaohjaus Helsingissä

2.1.1 Omistajaohjauksen tehtävät ja työnjako konserniohjeessa

Kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden konserniohjeen 25.5.2016. Edellinen konserniohje oli hyväksytty kaupunginvaltuustossa 16.1.2008 eikä sitä päivitetty, vaikka konsernijaosto perustettiin 10.12.2008 ja se aloitti toimintansa vuoden 2009 alusta. Konsernijaoston kokoonpano ja tehtävät määriteltiin kaupunginhallituksen johtosäännössä, joten sitä kautta konsernijaoston tehtävistä on toki säädetty sen olemassaolon alusta alkaen.

Toukokuussa 2016 hyväksytyn konserniohjeen mukaan kaupungin *konsernijohtoon* kuuluvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja sekä apulaiskaupunginjohtajat. Konsernijohtoon määritelmä on kuntalain esimerkkiluetteloa laajempi, sillä Helsingissä myös kaupunginvaltuusto on luettu konsernijohtoon kuuluvaksi.

Sekä uudessa kuntalaissa (410/2015 48 §) että vanhassa (365/1995 27.4.2007 muutos 25 a §) konsernijohto on määritelty seuraavasti: Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä⁸ määrätyt viranomaiset. Vuoden 2015 kuntalain mukaan

⁸ Vuoden 1995 kuntalaissa "johtosäännössä".



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Konsernijohto on siis operatiivinen ohjaava toimija, ja valtuusto strateginen toimija. Kuntalain 14 § mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Kunnanhallituksen tehtävä puolestaan on vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta (39 §), jota on perusteluissa kuvattu siten, että kunnanhallitus vastaa ”omistajaohjauksesta valtuuston päättämän kuntastrategian mukaisesti.” Helsingin konserniohjeen määrittelemät valtuuston tehtävät ovat linjassa valtuustolle asetetun strategisen roolin kanssa. Käytännössä siis valtuusto ei Helsingissäkään toimi operatiivisena konsernijohtona.

Kaupungin konsernijohtoon tehtävät konserniohjeen mukaan on esitetty taulukossa liitteessä 3. Merkittävimmiksi tehtäviksi voidaan nostaa seuraavat:

Kaupunginvaltuusto päättää kuntastrategiasta, merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista hallinnon järjestämisen periaatteista, konserniohjauksen periaatteista sekä tärkeimpien tytäryhteisöjen tavoitteista.

Kaupunginhallitus päättää yhtiökohtaisista omistajastrategioista.

Kaupunginhallituksen *konsernijaosto* päättää kaupungin kannasta tytäryhteisön päätöksentekoa varten taloudellisesti merkittävissä asioissa. Konsernijaosto myös seuraa tytäryhteisöjen toimintaa ja tuloksellisuutta sekä arvioi tarvittaessa yhteisön asemaa; konsernijaostolla on siis arviointitehtävänsä perusteella mahdollisuus nostaa asioita esille kaupunginhallituksen ja valtuuston edelleen käsiteltäväksi.

Kaupunginkanslia valmistelee asioita konsernijohtolle sekä seuraa ja valvoo, että päätöksiä noudatetaan.

Periaatteessa työnjako on kohtuullisen selvä: valtuusto päättää suurista linjoista; kaupunginhallitus päättää yhtiökohtaisesti suuremmista linjoista; konsernijaosto seuraa ja arvioi sekä päättää kaupungin kannat yksittäisissä merkittävissä tapauksissa; kaupunginjohtajat huolehtivat kaupungin edun valvonnan toimialoillaan, koordinoivat konserniohjauksen toimia toimialojen välillä ja päättävät kaupungin kannan vähemmän merkittävissä asioissa; kaupunginkanslia valmistelee asioita edellä mainituille. Erilaisia tulkintoja ja käytännön epäselvyyttä voi tulla siinä, milloin jokin asia on niin ”merkittävä tai laajakantoinen”, että sitä pitäisi käsitellä valtuuston (eikä kaupunginhallituksen), konsernijaoston (eikä kaupunginjohtajan) tai kaupunginjohtajiston (eikä kaupunginkanslian).



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

2.1.2 Omistajapolitiikka ja tavoitteet konserniohjeessa

Uusi konserniohje ottaa huomioon uuden kuntalain vaatimukset kunnan strategisen kokonaisedun paremmasta huomioimisesta omistajaohjauksessa. Tämä näkyy esimerkiksi uuden ohjeen laajoilla perusteluilla siitä, että omistuksella tulee olla strateginen perusta ja että kunnan strategia ohjaa myös tytäryhteisöjä. Uudessa ohjeessa myös tytäryhteisöille esitettävät tavoitteet ovat selvästi enemmän esillä. Kun vanhassa ohjeessa tavoitteet mainitaan vain kolme kertaa, uudessa ohjeessa sana ”tavoite” esiintyy eri muodoissaan 47 kertaa, usein puhuttaessa nimenomaan tytäryhteisöä koskevista tavoitteista. Uudessa ohjeessa käytetään myös termiä omistajapolitiikka, jota vanhassa ei tunneta lainkaan.⁹ Kaiken kaikkiaan uusi ohje on vanhaa ohjetta selvästi laajempi.

Sekä uudessa että vanhassa ohjeessa painotetaan sitä, että tytäryhteisöissä kaupunkia edustavien on toimittava kaupungin antamien ohjeiden mukaisesti. Molemmat ohjeet myös sisältävät tytäryhteisöille velvollisuuden hankkia kaupungin kanta yhtiön kannalta merkittäviin tai erityisiin päätöksiin. Uudessa ohjeessa tämä velvollisuus on kuitenkin eriytetty sen mukaan, kumpaan ryhmään yhtiö kuuluu, eli markkinaehtoisesti toimiviin vai muihin tytäryhteisöihin.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto hyväksyi 21.9.2009 ohjeen ”Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa”. Tätä vanha ohje ei tunnistanut, koska ohjetta ei päivitetty vastaamaan tapahtuneita muutoksia. Uudessa konserniohjeessa todetaan, että kaupunkikonsernin hyvästä hallinto- ja johtamistavasta laaditaan erillinen ohje, jonka kaupunginhallituksen konsernijaosto hyväksyy. Arviointiajankohtana syksyllä 2016 ohje oli päivitettyinä kaupunginkansliassa.

Tavoitteiden asettamisesta

Kaupungin konserniohjeella (2016) toimeenpannaan kuntalakia omistajaohjauksen tarkoituksen, vastuiden määrittelyn ja ohjauksen sisällön kautta. Konserniohje onkin menettelytapoja koskeva ohje, jossa ei esitetä konkreettisia, mitattavia tavoitteita omistajaohjattaville yhtiöille. Ohjeessa esitetään kuitenkin useissa kohdin, *minkälaisia tavoitteita yhtiöille pitäisi asettaa ja millä tavoin*.

Ohjeen mukaan (kohta 6) kaupunki määrittelee tytäryhteisön tavoitteet yleisellä tasolla kaupunkikonsernin strategisten tavoitteiden suuntaisesti. Konserniohjauksella varmistetaan, että tytäryhteisö toimii tavoitteiden ja kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaisesti, ja tuetaan omistaja-arvon pitkäjänteistä

⁹ Sana ”omistajapolitiikka” esiintyy uudessa ohjeessa 14 kertaa. Vastaavasti sana ”strategia” eri johdannaisineen esiintyy yhteensä 44 kertaa; vanhassa ei kertaakaan.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

kasvu. Kunkin kaupungin tytäryhteisön toiminnallisen strategian ja tavoitteet määrittelee kuitenkin yhteisön hallitus.

Ohjeen mukaan (kohta 4) valtuuston tulisi kuntastrategiassa esittää kaikkia omistuksia koskevat *omistajapoliittiset periaatelinjaukset*, jotka sitten ohjaavat kaupungin omistajapolitiikkaa. Valtuusto voi strategiassa asettaa myös kaupunkikonserniin kohdistuvia kehittämistavoitteita. Toiseksi, *kaupungin talous-arvio* on strategian toteuttamisen väline, joten omistajapoliittisten periaatelinjauksen tulisi operationalisoitua talousarviossa esimerkiksi yhtiökohtaisilla tavoitteilla.

Kolmanneksi, *tytäryhteisökohtaisissa omistajastrategioissa* tulisi yhtiökohtaisesti näkyä, miksi kaupunki yhtiötä omistaa, millä tavoin omistus palvelee kaupungin etua ja mitä tavoitteita yhtiölle asetetaan. Konserniohjeen mukaan (kohdat 5.1–5.2) omistajastrategioissa kaupunki:

- Edistää yhteisöjen pitkä-aikaista kehittymistä ja pyrkii luomaan edellytykset *laadukkaiden ja edullisten palvelujen tuottamiselle*.
- Edistää markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen mahdollisuuksia *taloudellisesti kannattavaan toimintaan*.
- Markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen osalta kaupungin omistajastrategia sekä tytäryhtiökohtaiset tavoitteet perustuvat *mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai muuten toiminnan kaupungille tuomiin taloudellisiin hyötyihin esim. kilpailun lisäämisen kautta*.
- Muiden kuin markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen osalta kaupungilla on *ensisijaisesti palvelutuotantoon liittyviä tavoitteita*, vaikka *yleistavoitteena on myös yhteisöjen toiminnan kannattavuus*. Näiden tytäryhteisöjen osalta kaupungin omistajastrategia sekä tytäryhteisökohtaiset linjaukset ja tavoitteet perustuvat *mahdollisimman hyvään kokonaistulokseen*, jota arvioidaan *ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla tytäryhteisö täyttää palvelutehtävänsä*.

Neljänneksi, *kunkin kaupungin tytäryhteisön toiminnallisen strategian ja tavoitteet määrittelee kuitenkin yhteisön hallitus* (kohta 6). Vaikka kaupunki siis asettaa esimerkiksi osakeyhtiölle erilaisia – monenlaisiakin – tavoitteita, yhtiön toiminnasta ovat vastuussa sen hallitus ja toimitusjohtaja. Heidän tehtävänä on asettaa yhtiön toiminnalle tavoitteet, jotka riittävässä määrin ottavat huomioon omistajan toiveet.

Konserniohjeessa esitetään myös useissa kohdin termi *omistaja-arvo*, joka määrittyy eräänlaiseksi edellä mainittujen tavoitteiden yläkäsitteeksi ja jolla kuvataan sitä hyvää, jota yhtiö kaupunkiomistajalleen tuottaa. Ohjeen mukaan kaupungin omistaja-arvon ”tulee kehittyä myönteisesti ja sitä tulee suojata”.

- Asetettavilla tavoitteilla pyritään ... varmistamaan kaupungin omistaja-arvon kehittyminen ja suojaaminen. (11.6)



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

- Seurannan ja raportoinnin tarkoituksena on antaa konsernijohtolle ja kaupunginkanslialle edellytykset ... seurata tytäryhteisökohtaisesti ... omistaja-arvon kehittymistä (11.7)
- Konserniohjauksella ... tuetaan omistaja-arvon pitkäjänteistä kasvua. (6)
- Kaupunkikonsernissa noudatettavan hyvän hallinto- ja johtamistavan tarkoituksena on edistää ... omistaja-arvon kehittymistä (7)

Omistaja-arvo määritellään ohjeen kohdassa 2.5. Sen mukaan kaupungin omistuksiltaan odottamaa omistaja-arvoa "kuvastavat" "tytäryhteisöille asetettavat (1) strategiset kehittämistavoitteet sekä (2) toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet". Toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet voivat ohjeen mukaan liittyä vaikuttavuuteen, laatuun, kustannustehokkuuteen, kannattavuuteen sekä omaisuuden arvon kehittymiseen ja tulokselliseen käyttöön.

Konserniohjeessa siis selvästi vahvistetaan, että yhteisöjä ohjataan kuntastrategian perusteella ja omistajastrategioita sekä talousarviota käyttäen. Edelleen vahvistetaan, että yhteisön tulee itse asettaa varsinaiset operatiiviset tavoitteet. Muuten konserniohjeen sisältö on tavoitteiden asettamisen osalta melko monipolvinen. Tavoitelajeja esitetään useita eikä tekstistä aina ilmene, missä asiakirjoissa näitä erilaisia tavoitteita tulisi esittää. Esimerkiksi omistaja-arvo määritellään tekstin alussa, mutta jälkeinpäin ei enää kerrota, tulisiko yhtiökohtaisissa strategioissa käyttää viitekehyksenä nimenomaan omistaja-arvoa ohjaamaan tavoitteiden asettamista. Omistaja-arvon kohdalla mainitaan myös yhteisöjen *strategiset kehittämistavoitteet*, joihin ei muualla enää viitata. Yhteisöjen taloudelliseen suoritukseen liittyen mainitaan hieman erityyppisinä tavoitteina *palvelujen edullisuus, kannattava toiminta, mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos, kustannustehokkuus, muu kaupungille tuleva taloudellinen hyöty, mahdollisimman hyvä kokonaistulos ja omaisuuden arvon kehittyminen*.

2.1.3 Omistajapolitiikka strategiaohjelmassa

Vuosien 2013–2016 strategiaohjelma on laadittu tilanteessa, jossa kuntalaki ei edellyttänyt kuntastrategiaan kirjattuja omistajapolitiikan linjauksia. Helsingin strategia sisälsi kuitenkin oman omistajapolitiikkaa ja konserniohjausta koskevan osionsa linjauksen "kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena" alla. Sen tavoitteita oli neljä, joista ensimmäinen oli samansisältöinen kuin linjaus. Kolme muuta olivat: "konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään", "omistajapolitiikkaa selkeytetään" ja "organisaatiota kehitetään asukkaiden palvelujen parantamiseksi". Näitä tavoitteita toteuttamaan on määritelty 17 toimenpidettä, joista 13 liittyy tytäryhteisöihin tai niiden ohjauksen kehittämiseen.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Tarkastuslautakunta on arvioinut vuoden 2015 arviointikertomuksessaan omistajaohjausta koskevien 13 toimenpiteen etenemistä. Pääosa toimenpiteistä on ainakin osittain toteutunut.¹⁰ Strategiakauden merkittävin asia omistajaohjauksen kehittämisen kannalta on ollut uuden konserniohjeen valmistelu ja sen hyväksyminen valtuustossa 25.5.2016.

Keskeisin asia, joka arviointiajankohtana on edelleen kesken, on strategiaohjelman toimenpide, jonka mukaan kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämisvisiota ja toimintaa koskevat omistajapolitiittiset tavoitteet. Strategiaohjelman kehittämistavoitteet ovat ylätasolla ohjaavia, kun taas omistajapolitiikan tavoitteet yksilöivät kehittämistavoitteet yhtiökohtaisesti. Voimassa olevat linjaukset ovat vuodelta 2011, joten ne ovat osittain vanhentuneet.

Toinen keskeneräinen merkittävä asia on salkutus markkinaehtosiin ja muihin yhtiöihin. Salkutus on virallisesti vielä tekemättä (tilanteessa 9.12.2016) eli konsernijaosto ei ole käsitellyt eikä kaupunginhallitus ole linjannut sitä, mitkä yhtiöt ovat markkinaehtoisia. Selvää on, että kilpailuneutraliteettivaatimuksen takia yhtiötetyt Helen Oy, Helsingin Satama Oy ja Palmia Oy ovat markkinaehtoisesti toimivia yhtiötä. Tytäryhteisöraportissa 1/2016 on näiden kolmen lisäksi mainittu Finlandia-talo Oy:n ja MetropoliLab Oy:n olevan vuonna 2016 markkinaehtoisesti toimivia tytäryhtiöitä.¹¹ Konserniohjauksen päällikön mukaan tämä ei ole vielä lopullinen salkutus, vaan tapa erottaa julkisesta tytäryhteisöraportista salassa pidettävät asiat.¹²

Seuraavan kaupunkistrategian valmistelussa on otettava huomioon se, että kuntalain mukaan ”omistajapolitiikka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan kunnan toimintaa. Omistajapolitiikalla linjataan muun muassa se, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee.” Voimassa olevassa kaupunkistrategiassa omistajapolitiikkaa ajateltiin enemmän konserniohjauksen näkökulmasta ja kehitettävä kohteena, jolle strategiassa asetetaan toimenpiteitä. Jatkossa kuntastrategiassa pitäisi myös linjata edellä mainittuja asioita.

¹⁰ Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2015, s. 36.

¹¹ Sisällysluettelossa kohta ”Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhtiöt vuonna 2016”.

¹² Jo aiemminkin tytäryhteisöraportissa on ollut erillinen liite sellaisten yhtiöiden osalta, joiden raportointitiedoissa on katsottu olevan liikesalaisuuksia tai muita sellaisia tietoja, että ne on täytynyt käsitellä salassa pidettävänä. Uutta on se, että tämä erillinen liite on alettu nimetä viitaten markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin: ”Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhtiöt osavuosikatsaukset 1 2016 (Salassa pidettävä, JulKL 24 § 1 mom 17 k., JulKL 24 § 1 mom 20 k.)”. Khs konsernijaosto 23.5.2016 § 75.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

2.2 Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus

Tässä luvussa arvioidaan, miten Helsingin kaupunki on toiminut Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksessa. Luvussa 2.2.1 kuvataan esitetyt omistamisen tarkoituksia ja tavoitteita ja luvussa 2.2.2 omistajaohjauksen menettelyjä. Luvuissa 2.2.3 ja 2.2.4 kuvataan, miten yhtiöitä on omistajaohjattu kahdessa esimerkkitapauksessa: Helen Oy:tä Hanasaaren voimalaratkaisussa ja Helsingin Satama Oy:tä Loviisan Satama Oy:n osakeostossa.

2.2.1 Omistamisen tarkoitus ja tavoitteet

Seuraavassa tarkastellaan, millä tavoin kaupunki on perustellut Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamista ja minkälaisia tavoitteita yhtiöille on asetettu. Tarkastelun kohteena ovat yhtiöiden omistamisen tarkoituksen ja tavoitteiden esittäminen keskeisissä omistajaohjauksen asiakirjoissa: strategiaohjelmassa, omistajapolitiikassa, yhtiöjärjestyksessä ja yhtiön perustamisasiakirjoissa sekä kaupungin talousarvioissa. Asiakirjatarkastelun kriteerinä ovat kuntalaissa ja sen esitöissä esitetyt vaatimukset, että

- omistajapolitiikassa tulisi linjata, ”missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee”¹³
- omistajapoliittisten linjausten tulisi konkretisoida ”konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä.”

Haastattelujen perusteella arvioidaan myös sitä, onko ohjattavilla ja ohjaavilla tahoilla yhteneväinen käsitys yhtiön tarkoituksesta ja tavoitteista.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–16

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–16 antamisen aikaan Helsingin Energia ja Helsingin Satama toimivat vielä liikelaitosmuodossa. Strategiaohjelmaan kirjattiin, että Palmian, Helsingin Energian ja Helsingin Sataman toiminta- ja hallintomallit järjestetään kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla. Yhtiöittäminen siis ennakoitiin, mutta strategiassa ei esitetä perusteita liikelaitosten, tai tulevaisuudessa yhtiötettävien liikelaitosten, omistamiselle. Strategiaohjelmassa asetetaan kuitenkin sellaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka liittyvät yhtäläillä silloisten Helsingin Energia ja Helsingin Satama -liikelaitosten toimintaan kuin yhtiötettyjen Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n toimintaan.

Strategiassa esitetään suoraan Helsingin Satamalle yksi toimenpide ja epäsuorasti Satamaan liittyen toinen¹⁴. Suoraan Satamaan kohdistuvana toimen-

¹³ HE 268/2014. s. 102.

¹⁴ Strategiaohjelma, s. 12 ja 14.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

piteenä on, että "Länsisatamaan rakennetaan uusi matkustajaterminaali vastaamaan Itämeren kasvavia matkustajamääriä. Selvitetään vaihtoehdot Länsiterminaalin liikenneyhteyksien sujuvuuden parantamiseksi." Toimenpide liittyy tavoitteeseen, jonka mukaan "Helsingin ulkoinen ja sisäinen saavutettavuus paranee ja metropolialueen merkitys lento-, juna- ja meriliikenteen solmukohdaksi vahvistuu."

Epäsuoremmin Satamaan liittyvä toimenpide on "Eteläsataman aluetta kehitetään". Toimenpide liittyy edelleen tavoitteeseen "Meri-Helsinki tarjoaa elämyksiä kaupunkilaisille ja matkailijoille sekä liiketoimintamahdollisuuksia yrityksille." Toimenpiteen toteutusvastuu on erityisesti kaupunkisuunnittelulla, vaikka myös Satama osallistuu suunnitteluun ja toteutukseen.

Helsingin Energiaan suoraan tai epäsuorasti liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä on enemmän. Yksittäisinä energiantuotantoon liittyvinä toimenpiteinä – joista ei tosin selviä, kenen vastuulla toimenpiteiden toteutus on – on käynnistää "uusiutuvan energian käyttöön ja tuotantoon sekä energiatehokkuuteen liittyviä kokeiluja" sekä edistää "uudenlaisten ympäristö- ja energiateknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa yhteistyössä yritysten sekä tutkimus- ja kehittämistahojen kanssa."¹⁵

Helsingin Energiaan suoraan liittyvänä tavoitteena puolestaan esitetään, että "*Koko Helsingin hiilidioksidipäästöjä vähennetään 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta.*" Tähän liittyviä toimenpiteitä on neljä:

- Energiantuotannon päästöjä vähennetään 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta.
- Helsingin Energian sähkön ja lämmön tuotantorakennetta muutetaan siten, että uusiutuvien energialähteiden osuus on vuoteen 2020 mennessä noin 20 prosenttia
- Kaupunginvaltuuston käsittelyyn tuodaan vuonna 2015 päätösehdotus siitä, rakennetaanko Vuosaaren uusi biopolttoainetta hyödyntävä voimalaitos vai toteutetaanko Hanasaaren ja Salmisaaren voimalaitoksilla muutostyöt biopolttoaineen osuuden kasvattamiseksi.
- Helsinki toteuttaa selvityksen vaihtoehtoisista toteuttamistavoista kustannusarvioineen päästöjen vähentämisen vuoden 2013 loppuun mennessä.¹⁶

¹⁵ Strategiaohjelma, s. 15.

¹⁶ Näitä toimenpiteitä ei käsitellä tässä tarkemmin, koska tarkastuslautakunta arvioi toimenpiteiden toteuttamista erillisessä arviointiaiheessa "Strategiaohjelman ja ympäristöpolitiikan energiatehokkuustavoitteiden toteuttaminen".



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka

Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka on kaupunginhallituksen vuonna 2011 hyväksymä asiakirja¹⁷. Asiakirjan mukaan

- omistajapolitiikka on kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamisen väline
- omistajapolitiikka luo puitteet konsernijohtamiselle ja omistajaohjaukselle
- omistajapolitiikan tavoitteet liittyvät kaupungin toiminnan ja palvelujen tuottamiseen, järjestämiseen ja kehittämiseen.

Asiakirjassa kustakin tytäryhteisöstä esitetään kolme kohtaa: omistuksen tulevaisuus, kehittämisvisio sekä toiminnan tavoitteet. Omistuksen tulevaisuus esitetään kuusiportaisesti¹⁸, kehittämisvisio ja toiminnan tavoitteet virkkeellä tai kahdella. Helsingin Energia ja Helsingin Satama olivat tuolloin vielä liikelaitoksia. Niille asetetut omistajapolitiittiset tavoitteet on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1 Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikassa Helsingin Energia -liikelaitokselle ja Helsingin Satama -liikelaitokselle esitetyt linjaukset.

	Helsingin Energia -liikelaitos	Helsingin Satama -liikelaitos
Omistus	1 (4) [1= Pidetään nykyisellään] [4= Yhdistäminen]	1 [1= Pidetään nykyisellään]
Kehittämisvisio	Selvitetään toimenpide-ehdotuksin kuntalain kilpailuneutraliteettia koskevien muutosten vaikutukset organisaatiomuotoon ja toimintaan. Tiivistetään yhteistyötä Vantaan Energia Oy:n kanssa tavoitteena fuusio Vantaan Energia Oy:n kanssa. Selvitetään tukipalvelujen keskittäminen kaupungin muille tukipalveluja keskitetyksi tuotaville palveluyksiköille.	Selvitetään toimenpide-ehdotuksin kuntalain kilpailuneutraliteettia koskevien muutosten vaikutukset organisaatiomuotoon ja toimintaan.
Toiminnan tavoitteet	Toimintavarmuus ja kilpailukykyiset palvelut	Kilpailukykyiset palvelut

¹⁷ Khs 26.4.2011 § 431.

¹⁸ 1= Pidetään nykyisellään / 2= Omistus pohjaa laajennetaan / 3= Luovutaan kun perusteltua / 4= Yhdistäminen / 5= Jakautuminen / 6= Purkaminen.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Helsingin Sataman osalta omistajapolitiikan linjaus on niukka. Kehittämissuunnitelmassa esitetään ainoastaan organisoitumismuotoa koskeva huomio siitä, pitääkö liikelaitos muuttua yhtiöksi kilpailuneutraliteetin vuoksi. Tavoitteena on palvelujen kilpailukykyisyys, jota ei voi pitää varsinaisena tavoitteena, koska mitään tavoitetasoa tai vertailukohtaa ei ole esitetty.

Myös Helsingin Energian osalta kehittämissuunnitelmassa esitetään sen selvittäminen, pitääkö liikelaitos muuttua yhtiöksi kilpailuneutraliteetin vuoksi. Lisäksi esitetään yhteistyön tiivistämistä Vantaan Energian kanssa tavoitteena fuusioituminen. Jälkimmäistä linjausta voi pitää aitona strategisena kehittämistavoitteena. Lisäksi esitetään tukipalvelujen keskittämistä palveluyksiköille. Tavoitteena on ”toimintavarmuus ja kilpailukykyiset palvelut”.

Vuoden 2011 omistajapolitiikassa ei siis esitetä erityisiä perusteita omistamiselle, näkemys omistussuuden muuttumisesta kylläkin. Helsingin Energian osalta kehittämissuunnitelma on osin aidosti strateginen (fuusio Vantaan Energian kanssa). Organisoitumismuodon selvittäminen ei taas ole varsinaisen omistajastrateginen kysymys, vaan lainsäädännön luoma reunaehto liikelaitosten toiminnalle. Toiminnan tavoitteet eivät ole konkreettisia ja tavoitteellisia, eikä niiden toteutumista ole helppoa seurata tai jälkikäteen arvioida.

Kaupungin uudessa konserniohjeessa (2016) todetaan, että kaupunginhallitus päättää tytäryhteisökohtaisesta omistajastrategiasta. Arviointiajankohtana uusia tytäryhteisökohtaisia omistajastrategioita ei ollut vielä tehty eikä aiempaa omistajapolitiikkaa siten päivitetty.

Talousarviot 2013–17

Kaupungin talousarvioissa tytäryhteisöille on asetettu tulostavoitteita vuodesta 2013 lähtien. Vuosina 2013–14 Helsingin Energia ja Helsingin Satama toimivat vielä liikelaitoksina, vuodesta 2015 alkaen osakeyhtiöinä. Vuosien 2013–17 talousarvioissa Helsingin Energialle/Helen Oy:lle ja Helsingin Satamalle/Helsingin Satama Oy:lle asetetut tavoitteet on esitetty taulukossa 2. Liikelaitosaikana vuosina 2013–2014 asetetut tavoitteet olivat kaikki sitovia, muita varsinaisia toiminnallisia tavoitteita ei asetettu. Lisäksi talousarviossa ennakoitiin tai arvioitiin toiminnan volyymin ja talouskehitystä eri tunnusluvulla. Yhtiömuodossa tavoitteita on asetettu sekä sitovina että muina tavoitteina.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Taulukko 2 Energialle ja Satamalle asetetut tavoitteet kaupungin talousarviossa.

Vuosi	Helsingin Energia -liikelaitos	Helsingin Satama -liikelaitos
2013	<i>Sitovat tavoitteet:</i> <ul style="list-style-type: none">Sijoitetun pääoman tuotto vähintään 12 %Yleisillä alueilla suoritettavien kaivutöiden toteuttaminen lupaehdoissa edellytettyjen tavoiteaikojen puitteissa.	<i>Sitovat tavoitteet:</i> <ul style="list-style-type: none">Asiakastyytyväisyyden taso (asteikolla 4–10) $\geq 8,0$Sijoitetun pääoman tuottoprosentti $\geq 3,3$Liikevaihto/henkilö ≥ 504
2014	<i>Sitovat tavoitteet:</i> <ul style="list-style-type: none">Sijoitetun pääoman tuotto vähintään 13 %Yleisillä alueilla suoritettavien kaivutöiden toteuttaminen tavoiteaikojen puitteissa.	<i>Sitovat tavoitteet:</i> <ul style="list-style-type: none">Asiakastyytyväisyyden taso (asteikolla 4–10) $\geq 8,0$Sijoitetun pääoman tuottoprosentti $\geq 2,8$Liikevaihto/henkilö ≥ 524
Vuosi	Helen Oy	Helsingin Satama Oy
2015	<i>Sitova tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Helsingin Energian kehitysohjelman jatko valmisteltu Kvston käsittelyyn. <i>Muu tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksensa noin 50 % osinkona.	<i>Sitova tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Päätös uuden Länsiterminaalien rakentamisesta tehty <i>Muu tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">(Ei osingonmaksutavoitetta tilikaudelta 2015.)
2016	<i>Sitova tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Omistajan päätöksen mukaisen kehitysohjelman toteuttaminen suunnitelman mukaisesti. <i>Muu tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksensa noin 50 % osinkona.	<i>Sitova tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Uuden Länsiterminaalien rakentamisen toteuttaminen suunnitelman mukaisesti. <i>Muu tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Sijoitetun pääoman tuotto vähintään 3 %.
2017	<i>Sitova tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Omistajan päätöksen mukaisen kehitysohjelman toteuttaminen suunnitelman mukaisesti. <i>Muu tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksensa noin 50% osinkona.Sijoitetun pääoman tuotto vähintään 3 %.	<i>Sitova tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Uuden Länsiterminaalien rakentamisen toteuttaminen suunnitelman mukaisesti. <i>Muu tavoite:</i> <ul style="list-style-type: none">Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksensa noin 50% osinkona.Sijoitetun pääoman tuotto vähintään 3 %.

Helsingin Energialle/Helen Oy:lle ja Helsingin Satamalle/Helsingin Satama Oy:lle vuosina 2013–2017 asetetuista yhteensä 23 talousarviotavoitteesta

- yhdeksän on taloudellista: sijoitetun pääoman tuotto (7 kertaa) sekä liikevaihto henkilöä kohti (2 kertaa)



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

- kahdeksan on toiminnallista: kaivutöiden hoitaminen (2 kertaa), kehitysohjelman aloitus ja toteutus (3 kertaa) sekä terminaalirakentamisesta päättäminen ja sen rakentaminen (3 kertaa)
- neljä liittyy osingonmaksun määrään
- kaksi kohdistuu asiakastyytyvyyteen.

Yhtiöiden tavoiteasetanta eroaa siten, että Helsingin Energialle/Helen Oy:lle ei esitetä minään vuonna asiakastyytyvyyteen tai laatuun liittyviä tavoitteita, Helsingin Satamalle tällaiset esitettiin liikelaitosvuosina 2013–2014.

Yhtiöaikana molempien yhtiöiden tavoitteissa näkyy selvästi yhtiön omistajan tahto: sitovat tavoitteet Helen Oy:lle ovat liittyneet kaikkina kolmena vuonna yhtiön kehitysohjelman toteutukseen, Helsingin Satama Oy:n sitovat tavoitteet puolestaan Länsiterminaalin rakentamiseen.

Yhtiömuodossa toimiessaan Satamalla on ollut sijoitetun pääoman tuottoa koskeva tavoite vuosina 2016–2017 ja Helenillä vuonna 2017. Helenillä sen sijaan on ollut joka vuosi sama tavoite siitä, että suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan noin 50 prosenttia osinkona. Satamalle vastaava tavoite tuli vuodelle 2017. Tavoite osingonjaosta ei kuitenkaan ole siinä mielessä taloudellinen tavoite, että se ei kerro siitä, kuinka paljon tulosta ja sitä kautta osinkoa tulisi syntyä.

Tavoitteiden asettaminen liiketoiminnan kannattavuudelle tai sijoitetun pääoman tuotolle ovat perusteltuja, sillä molemmat yhtiöt toimivat kilpailullisessa ympäristössä ja kummallakin on omistajapolitiikka-asiakirjassa yhtenä tavoitteena ”kilpailukyky”. Kaupunginkanslian edustajien mukaan yhtiöittäminen vaikutti vuoden 2015 tavoiteasetantaan, koska yhtiöt aloittivat toimintansa vasta samana vuonna.

Helsingin Sataman osalta tavoite sijoitetun pääoman tuotolle on ollut koko tarkastelujakson noin 3 prosenttia. Helsingin Energian/Helen Oy:n tavoite taas on alentunut selvästi liikelaitosajasta, jolloin tavoitetaso oli jopa 13 prosenttia.

Haastattelujen mukaan Helen Oy:lle asetettuun tavoitetasoon vaikutti merkittävästi se, että yhtiön tase on liikelaitosta olennaisesti suurempi. Liikelaitoksen taseen omaisuuserät arvostettiin niiden käypiin arvoihin yhtiöittämisen yhteydessä¹⁹, jolloin yhtiön tasearvo kasvoi.²⁰ Lisäksi sähkön markkinahinta alentui vuonna 2015. Nämä tekijät selittävät sitä, miksi yhtiölle on asetettu alhaisemmat sijoitetun pääoman tuottovaatimukset kuin liikelaitokselle.

¹⁹ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2014, s. 18.

²⁰ Helsingin Energia -liikelaitoksen tase 2014 ja Helen Oy:n tase 2015.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

Yhtiöiden perustamisasiakirjat

Yhtiökohtaisia strategioita ja tavoitteita voidaan esittää myös yhtiöjärjestyksessä, perustamis- tai osakassopimuksissa tai muissa yhtiötä koskevissa lausumissa. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi²¹ todetaan, että omistajaohjauksen toimenpiteet yhtiöön vaikuttamiseksi voivat liittyä ”ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.”

Helsingin Sataman yhtiöittämistä koskevassa kaupunginvaltuuston päätöksessä tai sen esittelyaineistossa²² ei esitetä omistajastrategisia tai -poliittisia kantoja: asian esittely ja käsittely keskittyy yhtiön perustamisen ja omaisuuden siirtämisen käytännön järjestelyihin. Myöskään perustamissopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei perustella yhtiön omistusta tai esitetä omistajapoliittisia linjauksia. Yhtiöjärjestyksessä tosin yhtiön toimiala rajataan satamatoimintoihin: ”*Yhtiön toimialana on ylläpitää ja kehittää satamaa ja sataman toimintaa sekä tarjota satamapalveluita ja harjoittaa muita alaan liittyviä toimintoja.*”²³

Myöskään Helsingin Energiaa koskevassa kaupunginvaltuuston päätöksessä tai päätöksen esittelyaineistossa²⁴ ei esitetä erityisiä omistajastrategisia tai omistajapoliittisia linjauksia. Yhtiöittämisen esittelyaineistossa tuodaan kuitenkin esiin energiayhtiön kehitysohjelma ja kehitysohjelman tuleva päivitys. Asia esitetään kuitenkin toteuttamisvaihtoehtojen kannalta neutraalisti: yhtiöittäminen pyritään tekemään tavalla, joka turvaa yhtiön investointikyvyn riippumatta siitä, minkälainen valtuuston päätös kehitysohjelmasta on. Perusteluissa ei siis esitetä strategisia linjoja, vaan todetaan yhtiöittämisen mahdollistavan erilaiset valtuuston päätökset kehitysohjelmasta. Yhtiötä koskevia strategisia linjauksia ei ole myöskään perustamissopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöjärjestyksessä toimiala on määritelty: ”*Yhtiön toimialana on energian tuotanto, hankinta, siirto, jakelu ja myynti sekä energia-alan kunnossapito-, suunnittelu- ja urakointipalvelut ja muu energia-alan liiketoiminta.*”²⁵

Kuntalain perusteluissa on käsitelty²⁶ yhtiöjärjestyksen roolia todeten, että yhtiön toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta tulisi tarkastella nimenomaan kuntaomistajan lähtökohdista ja varmistaa, että yhtiö palvelee kuntastrategian tavoitteita. Perusteluissa todetaankin, että yhtiöjärjestykseen on mahdollista kirjata sellaisia määräyksiä, jotka turvaavat kaupungin tavoitteiden toteutumista.

²¹ HE 268/2014 vp, s. 102.

²² Kvsto 4.6.2014 § 220 Helsingin Satama -liikelaitoksen yhtiöittäminen.

²³ Helsingin Satama Oy yhtiöjärjestys 2 §.

²⁴ Kvsto 4.6.2014, § 219 Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittäminen.

²⁵ Helen Oy yhtiöjärjestys 2 §.

²⁶ HE 268/2014 vp, s. 172.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Osakeyhtiölain 1:5 § mukaan ”yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.” Koska Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestykset eivät ota asiaan kantaa, tarkoittaa se käytännössä sitä, että yhtiöiden toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa Helsingin kaupungille. Kuten seuraavissa luvuissa ilmenee, tätä ei voi kuitenkaan pitää yhtiöiden ainoana tavoitteena.

Haastateltavien näkemykset yhtiöiden tarkoituksesta ja tavoitteesta

Yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta käsiteltiin myös haastatteluisissa. Kaupungin edustajilta kysyttiin, mikä on omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite, ja yhtiöiden toimitusjohtajilta ja hallituksen puheenjohtajilta, onko kaupunki yhtiön omistajana viestinyt yhtiölle selkeästi omistamisen strategisen tarkoituksen ja tavoitteen.

Helen Oy:n osalta kaupungin edustajat totesivat, että strategista tarkoitusta ja tavoitetta ei ole julkilausuttu dokumenteissa, mutta kaupungin lähtökohtana on se, että energiatuotanto, erityisesti kaukolämpö on kaupungille erittäin kriittinen toimiala. Myös Helenin sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö Helen Sähköverkko Oy on kriittinen huoltovarmuuden näkökulmasta. Yhtiön edustajien haastatteluissa puolestaan tuotiin toisaalta esiin se, että kysymykseen ei ole yksiselitteistä vastausta, vaan omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta on tulkittava. Toisaalta tuotiin esiin se, että on itsestään selvää, että kaupunki omistaa energiatoimijan riippumatta siitä, onko se liikelaitos vai yhtiö. Yhtiön näkökulmasta omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite ovat tulleet näkyviin erityisesti kehitysohjelmasta päättämisen yhteydessä. Tosin vaikuttaa siltä, että kehitysohjelman linjaukset on tulkittava reunaehdoiksi, ei varsinaisesti yhtiön tarkoitusta tai tavoitetta koskevaksi linjaukseksi. Kehitysohjelmasta päättämisen yhteydessä ei myöskään ollut kyse pelkästään energiapolitiikasta, vaan myös kaupunkitilan käytöstä: Hanasaaren voimalaitoksen alasajo oli yhteydessä Kruunusiltojen rakentamiseen ja Kalasataman alueen asuntorakentamiseen.²⁷

Helsingin Satama Oy:n osalta ei myöskään ole kirjauksia omistamisen tarkoituksesta. Haastatteluissa nostettiin kuitenkin esiin useita Sataman omistamisen strategisia merkityksiä: 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

²⁷ Haastattelujen lisäksi lähteenä Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutukset kaupunkikonsernin kannalta. Helsingin kaupunki, raportti 1.10.2015.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

merkitys esimerkiksi matkailulle. Satama on myös viennin ja tuonnin näkökulmasta niin tärkeä, että kaupunki haluaa omistaa satamayhtiön.

Yhteenveto

Yhteenvetona Helsingin Energian ja Helsingin Sataman omistamisen tarkoituksesta ja tavoitteesta voi sanoa, että keskeisissä omistajastrategisissa asiakirjoissa ei esitetä selkeitä julkilausuttuja perusteita tai tavoitteita omistamiselle. Myöskään omistajapolitiikassa ei esitetä varsinaista kehittämissiisua ja esitetty tavoite – kilpailukykyiset palvelut – on hyvin yleisellä tasolla. Haastateltavilla ei ollut yhteneväistä näkemystä siitä, mikä on yhtiöiden omistamisen tarkoitus ja tavoite: kyse ei kuitenkaan ollut siitä, että näkemykset olisivat olleet ristiriitaisia, vaan siitä, että asiaa tarkasteltiin useista eri näkökulmista tai todettiin, että asiasta ei ole olemassa kirjauksia.

Toisaalta omistaminen on ollut tavoitteellista, eli strategiaohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä on viety talousarvion sitoviksi tavoitteiksi: Sataman osalta selkeänä strategian toimenpiteenä on ollut Länsiterminaalin rakentaminen, ja tämä tavoite toistuu talousarvioissa sitovana tavoitteena. Helenin osalta strategiaohjelmassa painotetaan päästöjen vähentämistä ja tuotantorakenteen muuttamista, ja sitovana tavoitteena esitetään kehitysohjelman valmistelu ja toteutus.

2.2.2 Omistajaohjauksen menettelyt

Kaupungilla on erilaisia menettelytapoja yhtiöidensä omistajaohjaamiseksi. Keinoja ovat erityisesti osakkeenomistajien päätökset yhtiökokouksissa tai yksimielisesti myös yhtiökokousta pitämättä, tavoitteet kaupungin talousarvioissa, jotka omistaja edelleen viestii yhtiölle otettavaksi huomioon sekä edustajien nimeäminen yhtiön hallintoelimiin. Kaikkien omistajaohjaustoimien edellytyksenä on omistajan saama tieto yhtiön toiminnasta eli yhtiön seuranta ja yhtiöstä saatava raportointi. Seuraavassa kuvataan ja arvioidaan sitä, miten Helsingin kaupunki nimeää edustajansa yhtiöiden hallintoelimiin, sekä sitä, miten yhtiöt ovat raportoineet toiminnastaan kaupungille.

Yhtiön hallituksen nimeäminen

Osakeyhtiölain (2006/624) 6. luvun 9 § mukaan yhtiön hallituksen jäsenet valitsee yhtiökokous²⁸. Vanhan konserniohjeen (2008, kohta 5.1) mukaan kaupunginhallitus antaa ohjeet tytäryhteisöjen hallintoon valittavista kaupungin edustajista tai valitsee näihin edustajat. Uuden ohjeen (2016, kohta 11.5.) mukaan edustajien nimeämisestä hallitukseen päättää kaupunginhallituksen

²⁸ Pykälässä mainituin poikkeuksin.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

konsernijaosto²⁹. Ohjeessa määritellään myös mahdollisuus perustaa erillinen osakkeenomistajan nimitystoimikunta. Nimitystoimikunnan tehtävänä on valmistella esitys hallituksen jäseniksi kaupunginhallituksen konsernijaostolle ja tytäryhteisön yhtiökokoukselle, ja se voidaan perustaa strategisesti tai muuten merkittävimmässä markkinaehtoisesti toimivissa tytäryhteisöissä.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n perustamissopimuksissa mainitaan, että yhtiöillä on nimitystoimikunta, jonka tehtävänä on valmistella vuosittain yhtiökokoukselle ehdotukset hallituksen jäsenten lukumääräksi, hallituksen jäseniksi sekä puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi. Molempiin yhtiöihin perustettiin nimitystoimikunnat ylimääräisissä yhtiökokouksissa vuonna 2014, ennen yhtiön varsinaisen toiminnan käynnistymistä. Nimitystoimikunnan jäsenet määritellään toimikuntien työjärjestyksissä. Toimikunnissa on viisi jäsentä: kaupunginvaltuuston puheenjohtaja³⁰, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja, yksi kaupunginvaltuuston tai kaupunginhallituksen varapuheenjohtajista ja yksi muu henkilö.

Nimitystoimikunnat ovat valmistelleet yhtiöiden hallitusten kokoonpanoa kaksi kertaa³¹, vuosille 2015 ja 2016. Kaikissa ehdotuksissaan nimitystoimikunta mainitsee arvioineensa ”hallituksen kollektiivista osaamista ja pätevyyttä” vastaavilla kriteereillä kuin mitä konserniohjeessa esitetään³². Nimitystoimikunnan ehdotuksen jälkeen konsernijaosto on päättänyt, että yhtiökokouksissa yhtiöiden hallitukset ja niiden puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja valitaan nimitystoimikunnan ehdotuksen mukaisesti.³³ Hallitukset on siis nimetty molempiin yhtiöihin konserniohjeen mukaisesti.

Osakeyhtiölain 6:13 § mukaan hallituksen jäsenen voi ennen toimikauden päättymistä erottaa se, joka on hänet valinnut. Haastatteluissa tuli toistuvasti esiin näkemys siitä, että Helsingin kaupunki ei omistajana käytä aktiivisesti tätä mahdollisuutta, varsinkaan koko hallituksen vaihtamista. Poikkeuksellisesti kaupunki vaihtoi edustajansa Länsimetro Oy:n hallitukseen konsernijaoston päätettyä 28.11.2016 ryhtyä toimenpiteisiin ylimääräisen yhtiökokouksen kutsumiseksi koolle kaupunkia edustavan hallituksen jäsenen vaihtamiseksi. Tästä huolimatta Helsingin malli on konsernijaoston puheenjohtajan näke-

²⁹ Vaikka konserniohjetta ei ole muutettu, konsernijaosto on toiminut vuoden 2009 alusta alkaen, kun kaupunginhallituksen johtosääntöön lisättiin konsernijaostoa koskeva pykälä (10.12.2008, 2a §).

³⁰ Helen Oy:n osalta 14.11.2016 alkaen konsernijaoston puheenjohtaja.

³¹ Tilanne 9.11.2016.

³² Konserniohjeen osaamisalueet olivat: yhtiön toimiala ja liiketoimintaan liittyvät asiat; vastaavankokoisen osakeyhtiön johtaminen; konserni- ja taloushallinto; strategia; sisäinen valvonta ja riskienhallinta; hyvä hallintotapa; omistajakaupungin tuntemus sekä yritysvastuu (ml. HR-asiat). Kohta ”omistajakaupungin tuntemus” on tosin konserniohjeessa ilmaistu muodossa ”riittävä osaaminen ja pätevyys ... kaupunkikonsernin toiminnasta ja tavoitteista sekä kaupungin eettisistä arvoista”.

³³ Esimerkiksi vuoden 2015 hallituksen valintaa koskien: Khs konsernijaosto 15.12.2014 § 182 Helsingin Satama Oy:n ylimääräinen yhtiökokous 16.12.2014 ja § 183 Helen Oy:n ylimääräinen yhtiökokous 16.12.2014.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

myksen mukaan se, että hallituksen jäsenten vaihtamista pyritään välttämään. Hallitusten jäsenten näkökulmasta tämä melko turvattu asema on siinä mielessä hankala, että kaupunki pyrkii vastineeksi turvaamaan esimerkiksi ennakokantamenettelyllä sen, että tarvetta hallituksen vaihtamiselle ei synny. On syytä tiedostaa, että tämänkaltainen asetelma sisältää riskin sille, että osakeyhtiölain mukaiset vallan ja vastuun kysymykset hämärtyvät (ks. myös kohta toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen sekä palkkausehdot).

Viranhaltija hallituksen jäsenenä

Arvioinnissa selvitettiin tarkemmin tilannetta, jossa kaupungin omistajaohjaamien yhtiöiden hallituksessa toimii myös kaupungin viranhaltijoita. Viranhaltijoiden osallistuminen hallitustyöhön aiheuttaa kahdenlaisen riskin: ensinnäkin viranhaltijan osallistuminen saattaa aiheuttaa esteellisyyden varsinaisessa viranhoidossa ja toiseksi osallistuminen hallitustyöskentelyyn saattaa luoda rinnakkaisen menettelytavan varsinaisen omistajaohjauksen oheen.

Viranhaltijoiden esteellisyydestä säädetään hallinto- ja kuntalaissa. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on hallituksen jäsenenä yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (ns. yhteisöjäävisäännös). Kuntalaissa on kuitenkin ollut esteellisyyssäännöstä poikkeus: em. hallintolain kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Tämä poikkeus kuitenkin poistuu kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen tai säätiöiden osalta, kun uuden kuntalain luku 12 tulee voimaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tällöin ”yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen olisi esteellinen käsittelemään yhteisöä tai säätiötä koskeva asiaa kunnan toimielimessä”³⁴. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmalliseksi todettua mahdollisuutta vastata käytännössä oman toimintansa valvonnasta. Tosin vanhankin kuntalain mukaan esteellisyys on olemassa silloin, jos kunnan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jos asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Ensi valtuustokauden alusta voimaan tuleva esteellisyyssäännösten muutos korostaa sitä, että henkilö tulee esteelliseksi *käsittelemään asiaa kunnan toimielimessä.*” Tässä arvioinnissa esiin nousi kuitenkin kysymys siitä, miten esteellisyyttä pitää tulkita valmistelevien viranhaltijoiden osalta, jotka eivät ole toimielimessä tekemässä päätöksiä. Nyt tarkasteltujen yhtiöiden hallituksissa ovat viranhaltijoista toimineet kaupungin kansliapäällikkö, rahoitusjohtaja ja

³⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp), s. 103.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

strategiapääällikkö. Heistä kansliapäällikkö johtaa kaupunginkansliaa, joka toimii kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajiston yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä³⁵ ja rahoitusjohtaja johtaa talous- ja suunnitteluosaston toimintaa, jonka tehtävänä on muun muassa kaupungin talouden ja toiminnan suunnittelu sekä konserniohjaukseen, rahoitukseen ja riskienhallintaan liittyvät tehtävät.³⁶ Yhteisöjen hallituksessa ovat siis toimineet henkilöt, joiden johtamien yksiköiden vastuulla ovat kaupunkikonsernin talouden ja toiminnan suunnittelu ja ohjaus, ja jotka samalla valmistelevat yhtiötä koskevia asioita yleisellä tasolla. Tällaisella valmistelutyöllä voi olla välitönkin yhteys yhtiöön, erityisesti kaupungin talousarviossa yhtiöille esitettyjen tavoitteiden ja yhtiöiden tuloutusarvioiden kautta. Kuntaliiton hallintolakimiehen arvion mukaan asioiden yleisen valmistelun kautta esteellisyys tuskin aktualisoituu, mutta viranhaltijat eivät luonnollisestikaan voi esitellä niiden yhtiöiden asioita, joiden hallituksessa ovat.³⁷

Arviointihaastattelussa kysyttiin haastateltavien näkemyksiä tilanteesta, jossa johtavat viranhaltijat valmistelevat koko kaupungin toimintaa ja taloutta koskevia asioita, mutta toimivat samalla yhtiöiden hallituksissa. Kaupungin viranhaltijoiden mukaan asia ei ole ongelmallinen: osallistumiseen on pitkä perinne ja osallistumisesta on hyötyä, kun tällä tavalla ”voidaan varmentaa, että kaupungin ohjeet ymmärretään yhtiössä oikealla tavalla”. Jos asianomainen arvioi olevansa esteellinen, hän jäävää itsensä hallinnossa ja yhtiössä. Myös yhtiöiden edustajat toivat esiin kaupungin viranhaltijoiden hyödyn yhtiöiden hallituksissa. Hallituksissa viranhaltijat ovat voineet selventää kaupungin kantoja erityisesti niille hallitusjäsenille, joilla kokemus julkisen sektorin toiminnasta on vähäisempi. Toisaalta yhdessä haastattelussa tuotiin esiin myös viranhaltijan aseman ongelmallisuus tilanteissa, joissa hän tulkitsee hallituksessa osakkeenomistajan tahtoa, vaikka yhtiön hallituksessa hän edustaa vain yhtiötä eikä toimi omistajaohjaajan roolissa.

Kaiken kaikkiaan hallitusten nimittäminen on tapahtunut konserniohjeen mukaisesti. Nimitystoimikunnat on perustettu ja ne ovat esittäneet hallituksen kokoonpanoa konsernijaostolle, joka on päättänyt omistajan kannan toimikunnan ehdotuksen mukaan. Nimitystoimikunnat ovat perustelleet ehdotustaan konserniohjeen kriteerein. Kaupungin viranhaltijan jäsenyys hallituksessa voidaan perustella konserniohjeessa esitetyn mukaisesti, että hallituksessa tulee olla kollektiivista osaamista myös kaupunkikonsernin toiminnasta ja tavoitteista sekä kaupungin eettisistä arvoista. Toisaalta voidaan sanoa, että tätä osaamisaluetta katetaan myös luottamushenkilöiden osallistumisella. Viranhaltijan osallistuminen hallitukseen voi tehdä hänet esteelliseksi varsinaisessa virkatyössään, erityisesti kun esteellisyyssäännös muuttuu 1.6.2017 alkaen.

³⁵ Helsingin kaupunginkanslian johtosäntö 24.4.2013, 1 ja 2 §.

³⁶ Emt. 8 §.

³⁷ Kuntaliiton hallintolakimiesten palvelusähköposti, vastaus 3.11.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Esteellisyyden mahdollisuuteen ja siitä aiheutuvaan haittaan viranhoidolle on perusteltua kiinnittää huomiota hallitusjäsenyyttä pohdittaessa.

Toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen sekä palkkausehdot

Osakeyhtiölain 20 luvussa (20 §) määritellään, että yhtiön hallitus valitsee ja erottaa toimitusjohtajan. Helsingin kaupunginvaltuuston hyväksymän, sekä vanhan (2008) että uuden (2016), konserniohjeen mukaan toimitusjohtajan valinnasta tulee kuitenkin pyytää kaupungin kanta ennen päätöstä³⁸. Konserniohjeen hyväksymisen yhteydessä kaupunginvaltuustossa käytiin vilkas keskustelu siitä, onko konsernijaoston kannan kysyminen vastoin osakeyhtiölain määrittelemiä hallituksen tehtäviä³⁹. Valtuuston päätös oli, että kaupungin kanta selvitetään myös toimitusjohtajaa valittaessa tai erotettaessa.⁴⁰

Vanhassa konserniohjeessa kirjaus oli muotoa: ”Tytäryhteisöjen on ennalta hankittava konsernin johdon suostumus merkittäviin henkilöstöpoliittisiin ratkaisuihin, toimitusjohtajan tai vastaavan valintaan ja palkkaukseen sekä tulospalkkiojärjestelmän käyttöönottoon ja muutoksiin”. Uudessa konserniohjeessa kirjaus sisältää laajemman luettelon, eli ”tytäryhteisön tulee hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa seuraavista merkittävistä asioista tai toimenpiteistä: toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen, palkkauksen, palkitsemisjärjestelmien sekä palvelussuhteen keskeisten ehtojen määrittely ja tarkistaminen.” Helen Oy:n mukaan hallituksen tärkein työkalu toimitusjohtajan toiminnan ohjaamisessa on toimitusjohtajan toimiehtojen määrittäminen ja muuttaminen. Nyt kun tämä ei konserniohjeen kirjauksella ole hallituksen käsissä, Helen Oy:ssä tulkitaan, että hallitus menettää tältä osin toimintakykynsä.⁴¹ Toisaalta voidaan tuoda esiin sekin näkökulma, että on kaupungin kokonaisedun mukaista, että kaupungin konsernijohto on tietoinen eri yhtiöissä noudatettavasta palkitsemispolitiikasta ja että kaupunki pystyy vaikuttamaan omistamiensa yhtiöiden palkitsemisen periaatteisiin.

Haastatteluissa käsiteltiin lähinnä toimitusjohtajan palkkaamiseen ja erottamiseen liittyvää problematiikkaa. Haastattelujen mukaan konserniohjeen asianomainen kohta on herättänyt voimakastakin kritiikkiä sekä Helen Oy:n että Helsingin Satama Oy:n hallituksissa. Kritiikki perustui erityisesti siihen, että osakeyhtiölain perusteella toimitusjohtajan valinta, valvonta ja mahdollisesti erottaminen ovat hallituksen vastuulla ja sen tärkein tehtävä. Konserniohjeen linjaus tarkoittaa käytännössä, että hallituksen vastuu ja valta eivät ole enää

³⁸ Vanha ohje (16.1.2008), kohta 5.1. Uusi ohje (25.5.2016), kohdat 11.4.3 (markkinaehtoiset yhtiöt) ja 11.4.4. (muut yhteisöt.)

³⁹ Kvsto 25.5.2016, keskustelupöytäkirja, § 138 Konserniohje.

⁴⁰ Valtuusto otti tähän kantaa äänestäessään Lasse Männistön vastaehdotuksesta. Kvsto 25.5.2016 § 138 Konserniohje.

⁴¹ Helen Oy:n kommentit muistiolounnokseen 10.1.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

tasapainossa. Nykyiseen menettelyyn liittyvänä riskinä tuotiin haastatteluissa esiin se, että yhtiön hallitukseen ei saada ammattitaitoisia jäseniä. Hallitusammattilaisten on vaikea ymmärtää konserniohjeen kyseistä kohtaa. Toisena riskinä esitettiin, että toimitusjohtaja ryhtyy keskustelemaan asioista suoraan konsernijohtajan kanssa ohittaen hallituksen, jolla ei siis ole valtaa erottaa toimitusjohtajaa ilman konsernijohtajan lupaa.

Kaupunginkanslian konserniohjausyksikössä tuotiin uutena näkökulmana esille se, että hallituksen jäsenen huolellisuusvelvoitteen voidaan toisaalta nähdä edellyttävän myös sitä, että omistajaa kuullaan niinkin merkittävässä asiassa kuin toimitusjohtajan nimeäminen. Jos asiasta ei olisi virallista kirjausta, on hyvin todennäköistä, että epävirallista keskustelua asiasta käytäisiin kaupungin ja yhtiön välillä. Myös konsernijaoston puheenjohtaja katsoi haastattelussa, että on läpinäkyvämpää, kun konserniohjeessa on kirjaus ennakkokannan hankkimisesta konsernijaostolta kollektiivina, koska jos tällaista kirjausta ei olisi, asian merkittävyyden vuoksi on erittäin todennäköistä, että epävirallisia keskusteluja asiasta kuitenkin käytäisiin esimerkiksi yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja konsernijaoston puheenjohtajan kesken. Konsernijaoston puheenjohtaja pitää yhtiöistä tulleesta kritiikistä huolimatta edelleen perusteltuna konserniohjeen kirjausta ennakkokannan hankkimisesta toimitusjohtajan palkkaamiseen ja erottamiseen. Tilanne, jossa konsernijaosto voisi käyttää puuttumisoikeutta, voisi hänen mukaansa olla esimerkiksi sellainen, jossa hallitus olisi liian pikaisen harkinnan jälkeen päättänyt erottaa toimitusjohtajan: konsernijaosto voisi pyytää harkitsemaan tilannetta vielä.

Helsingin Satama Oy:n ja Helen Oy:n toimitusjohtajan valintaa tai erottamista ei ole vielä varsinaisesti käsitelty uuden konserniohjeen mukaisesti. Molempien yhtiöiden yhtiöittämisspäätökset⁴² nimittäin sisälsivät linjauksen, jonka mukaan yhtiöiden ns. siirtymävaiheessa (2014) ”toimitusjohtajaksi valitaan oman toimen ohella Helsingin Satama -liikelaitoksen nykyinen satamajohtaja”/”Helsingin Energia -liikelaitoksen nykyinen toimitusjohtaja”. Lisäksi linjattiin, että yhtiö pitää marras-joulukuussa 2014 ylimääräisen yhtiökokouksen, jossa yhtiölle valitaan yhtiöjärjestyksen mukainen varsinainen hallitus. Samassa yhteydessä todettiin myös, että yhtiön täysipainoisen toiminnan alkaessa yhtiön toimitusjohtajana jatkaa Helsingin Satama -liikelaitoksen satamajohtaja/Helsingin Energia -liikelaitoksen toimitusjohtaja. Yhtiöiden ensimmäinen varsinainen hallitus ei siis käytännössä päässyt valitsemaan toimitusjohtajaa, vaan asia linjattiin kaupunginvaltuuston päätöksessä ja päätöksen esittelyaineistossa. Haastatteluissa tätä toimitusjohtajan valintatapaa ei pidetty ongelmallisena. Tähän näkemykseen lienee vaikuttanut se, että yhtiöittämistä ei

⁴² Kvsto 4.6.2014 § 219 Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittäminen ja § 220 Helsingin Satama -liikelaitoksen yhtiöittäminen (Esittelijän perustelut).



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

ylipäänsä pidetty kovin suurena muutoksena, joten luontevaa oli, että liikelaitosten toimitusjohtajat jatkoivat myös yhtiömuodossa.

Konsernijaosto: yhtiöiden seuranta ja niiden raportointi jaostolle

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on siis omistajaohjauksessa keskeinen toimija. Sen tehtäviin kuuluu⁴³ muun muassa omistajaohjattavien yhteisöjen seuranta ja seurantaraporttien käsittely, kaupungin edustajien määrääminen yhtiökokouksiin, ohjeiden antaminen kaupunkia edustaville henkilöille sekä osakkeenomistajalle kuuluvan päätösvallan käyttäminen silloin, kun päätös tehdään yhtiökokousta pitämättä ja kysymyksessä on taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia.

Konsernijaoston puheenjohtajan mukaan yhtiöiden ohjaaminen tapahtuu pääasiallisesti ajankohtaiskatsausten yhteydessä. Niitä järjestetään sekä säännöllisesti että tarvittaessa, jos yhtiöllä on asioita, joita on tarve tuoda konsernijaostoon tiedoksi tai ennakkokannan hankkimista varten. Usein konsernijaosto vain ”merkitsee tiedoksi” ajankohtaiskatsauksen, jolloin voidaan tulkita, että konsernijaosto tukee yhtiön näkemystä.⁴⁴

Arvioinnissa selvitettiin tarkemmin, millä tavalla konsernijaosto on seurannut Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n toimintaa omistajaohjausta varten. Selvitys tehtiin käymällä läpi jaoston käsittelemät yhtiöiden asiat vuosien 2015 ja 2016 (lokakuuhun asti) aikana. Tarkoituksena oli muodostaa kuva siitä, onko konsernijaoston – ja täten kaupungin – omistajaohjaus ollut riittävän aktiivista. Konsernijaoston käsittelemät yhtiöitä koskevat asiat esitetään taulukossa 3 vuosineljänneksittäin.

Taulukosta voi huomata, että konsernijaosto on käsitellyt yhtiöiden asioita lukuisia kertoja. Ajanjaksolla (21 kuukautta) konsernijaostossa on esitelty kuusi tytäryhteisöraporttia ja lisäksi tytäryhteisöjen tavoitteita on käsitelty kolme kertaa. Helen Oy ja Helsingin Satama Oy ovat sisällyneet näihin tytäryhteisökäsittelyihin.

Lisäksi Helen Oy:n asioita on käsitelty omana kohtanaan 11 kertaa ja Helsingin Satama Oy:n 9 kertaa. Helen Oy:tä koskevinä asioina ovat olleet ajankohtaiskatsaukset (4 kertaa), varsinaisten ja ylimääräisten yhtiökokousten asiat (3), omistajan päätökset kehitysohjelmasta (3) sekä pääomapalautus (1). Helsingin Satama Oy:tä koskevinä asioina ovat olleet ajankohtaiskatsaukset (4 kertaa), ylimääräiset ja varsinaiset yhtiökokoukset (4) sekä osakkeenomista-

⁴³ Helsingin kaupunginhallituksen johtosääntö 8 a §.

⁴⁴ Konsernijaoston puheenjohtajan haastattelu 19.12.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

jan yksimielinen päätös (1). Yhtiökokousasioissa on käsitelty myös nimitystoimikunnan esitykset yhtiöiden hallituksen jäseniksi ja puheenjohtajaksi.

**Taulukko 3 Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n asioiden käsittely konsernijaostossa ajalla tammi-
kuu 2015 - syyskuu 2016 vuosineljänneksittäin koottuna**

Aika	Tytäryhteisöt yleensä	Helen Oy	Helsingin Satama Oy
Tammi-maaliskuu 2015 (Q1/2015)		<ul style="list-style-type: none"> Osakkeenomistajan päätös (kehitysohjelman jatko) Helen Oy:n ajankohtaiskatsaus Helen-konsernin varsinaiset yhtiökokoukset 2015 ml. nimitystoimikunnan ehdotukset 	<ul style="list-style-type: none"> Osakkeenomistajan päätös (Länsiterminaalien rakentaminen) Helsingin Satama Oy:n varsinainen yhtiökokous 2015 (myös ajankohtaiskatsaus)
Huhti-kesäkuu 2015 (Q2/2015)	<ul style="list-style-type: none"> Tytäryhteisöraportit 2015 	<ul style="list-style-type: none"> Helen Oy:n ajankohtaiskatsaus 	<ul style="list-style-type: none"> Varsinaisen yhtiökokouksen asiat ml. nimitystoimikunnan ehdotukset Ylimääräisen yhtiökokouksen asiat (Länsiterminaalit)
Heinä-syyskuu 2015 (Q3/2015)	<ul style="list-style-type: none"> Tytäryhteisöjen tulostavoitteet talousarviossa 2016 Tytäryhteisöraportti 2/2015 		<ul style="list-style-type: none"> Helsingin Satama Oy:n ajankohtaiskatsaus
Loka-joulukuu 2015 (Q4/2015)	<ul style="list-style-type: none"> Tytäryhteisöraportti 3/2015 	<ul style="list-style-type: none"> Helen Oy:n kehitysohjelmasta päättäminen Helen Oy:n ylimääräinen yhtiökokous (mm. tunneliliiketoiminnan myynti) 	<ul style="list-style-type: none"> Helsingin Satama Oy:n ajankohtaiskatsaus
Tammi-maaliskuu 2016 (Q1/2016)	<ul style="list-style-type: none"> Talousarvion 2016 toteutumattomat sitovat tavoitteet Tytäryhteisöraportit vuonna 2015 	<ul style="list-style-type: none"> Osakkeenomistajan päätös (kehitysohjelma) Helen Oy:n ajankohtaiskatsaus Helen-konsernin varsinaiset yhtiökokoukset 2016 ml. nimitystoimikunnan ehdotukset 	<ul style="list-style-type: none"> Helsingin Satama Oy:n ajankohtaiskatsaus Helsingin Satama Oy:n varsinainen yhtiökokous 2016 ml. nimitystoimikunnan ehdotukset ja sitovien toimiohjeiden antaminen
Huhti-kesäkuu 2016 (Q2/2016)	<ul style="list-style-type: none"> Tytäryhteisöraportti 1/2016 	<ul style="list-style-type: none"> Helen Oy:n pääomanpalautus 	
Heinä-syyskuu 2016 (Q3/2016)	<ul style="list-style-type: none"> Tytäryhteisöjen tulostavoitteet talousarviossa 2017 Tytäryhteisöraportti 2/2016 	<ul style="list-style-type: none"> Helen Oy:n ajankohtaiskatsaus 	<ul style="list-style-type: none"> Helsingin Satama Oy:n ajankohtaiskatsaus



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Kaupungin erityisen merkittäväksi arvioimista yhtiöiden asioista – Helenin kehitysohjelma ja Sataman osalta Länsiterminaalien rakentaminen, joihin liittyen valtuusto oli asettanut sitovan tavoitteen – tehtiin konsernijaostossa osakkeenomistajan päätös yhtiökokousta pitämättä, ja tämä päätös annettiin yhtiöiden hallituksille toimiohjeena tammikuussa 2015. Molemmissa toimiohjeissa⁴⁵ viitataan suoraan kaupungin talousarviossa asetettuun sitovaan tavoitteeseen: ”hallitukselle annetaan toimiohjeena kehoitus kaupungin talousarviossa asetetun sitovan tavoitteen mukaisesti”. Tämän jälkeen toukokuussa 2015 konsernijaosto käsitteli Helsingin Satama Oy:n esityksen Länsiterminaalien rakentamisesta ja päätti, että ylimääräisessä yhtiökokouksessa yhtiön hallitus valtuutetaan toimimaan asiassa⁴⁶.

Helenin kehitysohjelmaa koskien konsernijaosto puolestaan päätti tammikuussa 2016 tehdä yhtiökokousta pitämättä osakkeenomistajan päätöksen, jolla yhtiön hallitukselle annetaan toimiohjeena kehoitus toteuttaa kehitysohjelma ”kaupunginvaltuuston 2.12.2015, § 332 tekemän päätöksen mukaisesti.”⁴⁷ Sataman osalta ei vuodeksi 2016 annettu vastaavaa toimiohjetta, mutta Sataman yhtiökokous kehotti hallitusta noudattamaan talousarviossa yhtiölle asetettuja sitovia ja muita tavoitteita.⁴⁸ Kummatkin tavat ovat osakeyhtiölain 5:1 § mukaisia osakkeenomistajan päätöksenteon tapoja.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n asioita käsitellään konsernijaostossa siis melko usein. Neljä kertaa vuodessa tapahtuvissa ajankohtaiskatsauksissa yhtiöt esittävät konsernijaostolle osavuosikatsauksena ja muita ajankohtaisia asioita. Helen Oy esittää lisäksi tytäryhtiöidensä osavuosikatsaukset ja omistajatiedotteen. Omistajatiedote on tiivis kooste hallituksen tekemistä päätöksistä neljännesvuosittain.

Kummankin yhtiön osalta on käytäntönä, että osavuosikatsauksen yhteydessä toimitusjohtaja antaa suullisen selostuksen yhtiön toiminnasta ja taloudesta, ja hallituksen puheenjohtaja käyttää puheenvuoron ajankohtaisista asioista. Helen Oy:n osalta ei ole ollut sellaisia asioita, joista konsernijaostolta tai omistajalta ylipäätään olisi täytynyt hankkia ennakkokanta. Silti hallituksen puheenjohtaja on ottanut esille asioita, joihin voi liittyä erilaisia näkemyksiä ja kipupisteitä saadakseen tietoa jaoston näkemyksistä. Helsingin Satama Oy:n osalta

⁴⁵ Khs konsernijaosto 26.1.2015 § 3 Helsingin Satama Oy:tä koskevan osakkeenomistajan yksimielisen päätöksen tekeminen ja § 4 Helen Oy:tä koskevan osakkeenomistajan yksimielisen päätöksen tekeminen.

⁴⁶ Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestyksen 10 §:n mukaan yhtiön kannalta taloudellisesti merkittävät, periaatteellisesti laajakantoiset sekä toiminnan laadun ja laajuuden kannalta epätavalliset asiat on käsiteltävä yhtiökokouksessa. Osakkeenomistajat voivat kuitenkin yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta (Osakeyhtiölain 5 luvun 1.2 §).

⁴⁷ Helen Oy:n yhtiöjärjestyksen 10 §:n mukaan yhtiön kannalta merkittävistä ja laajakantoisista investoinneista päättää yhtiökokous. Osakkeenomistajat voivat kuitenkin yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta (Osakeyhtiölain 5 luvun 1.2 §).

⁴⁸ Helsingin Satama Oy, varsinainen yhtiökokous 31.3.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

luvussa 2.2.4 käsitelty Loviisan Satama Oy:n osakeosto oli asia, joka vietiin konsernijaostoon.

Kaupunginjohtajan tapaamiset

Helen Oy ja Helsingin Satama Oy kuuluvat tytäryhteisöinä kaupunginjohtajan toimialaan. Haastattelujen mukaan kaupunginjohtaja on jatkanut liikelaitosai- kana alkanutta käytäntöä, jonka mukaan hän tapaa Helenin ja Sataman toimi- tusjohtajat (erikseen) neljä kertaa vuodessa. Tapaamisissa on mukana ta- lousarviopäällikkö ja viime aikoina myös konserniohjauksen päällikkö. Rahoi- tusjohtaja on ollut mukana Helsingin Satama Oy:n tapaamisissa. Tapaamiset ajoittuvat osavuosikatsausten yhteyteen. Aineistoina ovat samat raportit, jotka toimitetaan konsernijaostolle.

Haastattelujen mukaan tapaamisissa käydään läpi osavuosikatsauksen asiat ja muut yhtiön ajankohtaiset asiat. Kaupunginjohtajalta ei odoteta eikä hän anna omistajaohjausta näissä tapaamisissa. Konsernijaosto on varsinainen omistajaohjauksen foorumi, jossa myös kaupunginjohtaja on tarpeen mukaan tehnyt omistajaohjauksellisia päätöksiä, kuten luvusta 2.2.4 ilmenee.

Tapaamisissa on myös käsitelty asioita alustavasti ennen niiden viemistä konsernijaostoon. Kaupunginjohtaja ja Sataman toimitusjohtaja kävivät tällä tavalla läpi esimerkiksi yhtiön strategian ennen kuin asiaa käsiteltiin konserni- jaostossa. Kaupunginjohtajan kanssa on keskusteltu myös siitä, mikä on oi- kea kaupungin taho omistajapoliittisten linjausten tekemiseen: esimerkiksi Lo- viisan Satama Oy:n osakkeiden ostamista koskevan päätöksen olisi voinut tehdä kaupunginjohtaja suoraan, mutta hän halusi viedä asian konsernijaos- ton tietoon ennen kuin itse teki asiassa päätöksen.

Konserniohjeen hyväksyminen

Kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden konserniohjeen 25.5.2016, jonka jälkeen kaupunginhallitus teki täytäntöönpanopäätöksen 30.5.2016.⁴⁹ Siinä kaupun- ginhallitus päätti kehottaa kaupungin edustajia tytäryhteisöjen ja -säätiöiden hallituksissa ja muissa toimielimissä huolehtimaan siitä, että uusi konserniohje käsitellään kyseisissä toimielimissä ja hyväksytään tytäryhteisöjä ja -säätiöitä sitovaksi. Helsingin Satama Oy:stä saadun tiedon mukaan yhtiön hallitus kä- sitteli konserniohjeen ja hyväksyi sen noudatettavaksi sellaisenaan. Helen Oy:n hallitus puolestaan hyväksyi konserniohjeen elokuussa 2016. Konser- niohjeesta keskusteltiin jo kesäkuussa ja ohjeessa huolta herättäneet kohdat myös kirjattiin hallituksen päätökseen. Helenin hallitus totesi, että konsernioh- je ja osakeyhtiölaki ovat osin keskenään tulkinnanvaraisia. Hallituksen, halli-

⁴⁹ Khs 30.5.2016 § 525 Kaupunginvaltuuston 25.5.2016 tekemien päätösten täytäntöönpano.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

tuksen jäsenten ja toimitusjohtajan velvoitteet ja vastuut määräytyvät aina osakeyhtiölain mukaan.⁵⁰

Konserniohjeen mukaisesti kaupungin ennakkokantaa edellyttävistä asioista erityisesti "toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen, palkkauksen, palkitsemisjärjestelmien sekä palvelussuhteen keskeisten ehtojen määrittely ja tarkistaminen" on kohta, joka on koettu Helen Oy:n hallituksessa ongelmalliseksi ja se osaltaan heijastuu hallituksen kirjaukseen konserniohjeen hyväksymisen yhteydessä. Kuten aiemmin tässä luvussa kuvattiin, kritiikkiä on esitetty myös Helsingin Satama Oy:n hallituksessa. Helen Oy:n arviointikäynnillä esitettiin toive siitä, että kun konserniohje täytyy päivittää kaupungin johtamisjärjestelmäuudistuksen johdosta, konserniohjetta voitaisiin tarkistaa vallan ja vastuun kysymysten osalta.

Vallan ja vastuun kysymykset ovat osakeyhtiöissä korostetun tärkeitä. Osakeyhtiölain (624/2006, 1:8) mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että ratkaisut tehdään tilanteen edellyttämän ja asianmukaisen tiedon perusteella ja että päätökset ovat hankitun tiedon perusteella johdonmukaisia. Hallituksen jäsenen on korvattava vahinko, jonka hän on huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle.⁵¹ Kaupungin omistamassa yhtiössä vallan ja vastuun kysymykset nousevat ongelmallisiksi tilanteessa, jossa kaupunki omistajana edellyttäisi yhtiötä tekemään päätöksen, joka yhtiön hallituksen näkökulmasta olisi yhtiölle haitallinen. Konserniohjeen mukaan tilanteessa, jossa hallitus katsoo, ettei se voi noudattaa kaupungilta saamaansa ohjetta, voi hallitus siirtää tai kaupunki oma-aloitteisesti ottaa yksittäisen asian päätettäväksi ylimääräisessä yhtiökokouksessa.

Konserniohjeessa on myös seuraava vallan ja vastuun kysymyksiin liittyvä kirjaus kaupungin ennakkokannan hankkimiseen liittyen: "Kaupungin kannan etukäteinen hankkiminen ei muuta tytäryhteisön johdon oikeudellista asemaa ja vastuuta. Kaupungin kannan hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaisen hallituksen tai toimivan johdon vastuun siirtämisestä konsernijohdolle tai kaupunginkanslialle, eikä se saa aikaan oikeudellista yhteisvastuuta yhteisön ja kaupungin välillä. Vaikka kaupungin kanta päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä, yhteisön hallitus ja toimiva johto kantavat aina niille kuuluvan vastuun tekemistään päätöksistä ja yhteisön johtamisesta."

⁵⁰ Lähteenä tarkastuslautakunnan arviointikäynnillä 7.11.2016 esitetyt diat.

⁵¹ Osakeyhtiölaki /2006/624) 22. luku 1.1 §.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

2.2.3 Omistajaohjaus Hanasaaren voimalaratkaisussa

Arvioinnissa selvitettiin, miten kaupunki on omistajaohjannut yhtiötä liittyen valtuuston päätökseen 2.12.2015, jonka mukaan Hanasaaren nykyisen energiahuoltoalueen käyttötarkoitusta muutetaan biolämpökeskusten valmistuttua 31.12.2024 mennessä siten, että voimalaitostoiminta alueella päättyy ja voimalaitos suljetaan. Kaupunginvaltuusto päätti osana Helen Oy:n kehitysohjelmaa siitä, että Hanasaaren voimalaitoksen toiminnan täytyy loppua vuoden 2024 loppuun mennessä.

Arvioinnin perustaksi selvitettiin, miten kaupunki omistajaohjaajana on myötävaikuttanut yhtiön tulevaisuuden kannalta keskeiseen ratkaisuun. Luvussa 1.3 asetettujen arviointikriteerien mukaisesti arviointi kohdistui siihen, ovatko omistajaohjauksen menettelytavat olleet konserniohjeen mukaisia, ovatko päätökset olleet omistajastrategian ja yhtiön strategian mukaisia, onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät omistajan toimet aiheuta yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa ja onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta.

Helenin kehitysohjelma osana kaupungin energiapolitiikkaa

Hanasaaren voimalaratkaisu liittyy Helen Oy:n kehitysohjelmaan, jonka valtuusto hyväksyi 2.12.2015. Vuoden 2015 kehitysohjelma on jatkoa valtuuston vuonna 2010 hyväksymälle ja vuonna 2012 päivittämälle kehitysohjelmalle. Valtuusto hyväksyi Helsingin Energia -liikelaitoksen kehitysohjelman kohti hiilineutraalia tulevaisuutta 8.12.2010⁵². Kehitysohjelman taustalla olivat valtuuston 30.1.2008 hyväksymät Helsingin kaupungin energiapoliittiset linjaukset⁵³ "Tavoitteena on, että Helsinki vähentää vuoteen 2020 mennessä energiantuotantonsa kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta ja nostaa vuoteen 2020 mennessä uusiutuvien energialähteiden osuuden 20 prosenttiin sähkön ja lämmön tuotannossa ja hankinnassa."

Valtuusto käsitteli liikelaitoksen päivitettyä kehitysohjelmaa 18.1.2012, jolloin se muun muassa päätti kehottaa kaupunginhallitusta tuomaan vuonna 2015 valtuuston päätettäväksi esityksen Helsingin Energian kehitysohjelman jatkon päivittämisestä niin, että valtuusto voi tuolloin päättää viimeisimmän tiedon perusteella mm. Salmisaaren ja Hanasaaren nykyisiä voimalaitoksia koskevasta laajemmasta biopolttolaitosratkaisusta sekä Vuosaaren monipolttolaitosvoimalaitosta koskevasta hankesuunnitelmasta. Myös kaupungin strategiaohjelmaan vuosille 2013–2016 kirjattiin toimenpiteeksi, että "Kaupunginvaltuus-

⁵² Kvsto 8.12.2010 § 271 Helsingin Energian kehitysohjelma kohti hiilineutraalia tulevaisuutta.

⁵³ Kvsto 30.1.2008 § 21 Energiapoliittisia linjauksia koskeva selonteko.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

ton käsittelyyn tuodaan vuonna 2015 päätösehdotus siitä, rakennetaanko Vuosaareen uusi biopolttoainetta hyödyntävä voimalaitos vai toteutetaanko Hanasaaren ja Salmisaaren voimalaitoksilla muutosinvestoinnit biopolttoaineen osuuden kasvattamiseksi.”

Strategiaohjelmassa esitettiin lisäksi jo vuonna 2008 alun perin esitetyt tavoitteet kahtena toimenpiteenä: ”Energiantuotannon päästöjä vähennetään 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta.” ja ”Helsingin Energian sähkön ja lämmön tuotantorakennetta muutetaan siten, että uusiutuvien energialähteiden osuus on vuoteen 2020 mennessä noin 20 prosenttia.”

Näiden valtuuston aiempien päätösten ja kaupungin strategiaohjelman kirjausten lisäksi vuoden 2015 talousarviossa Helen Oy:lle asetettiin sitovaksi tavoitteeksi valmistella Helsingin Energian kehitysohjelman jatko valtuuston käsittelyyn. Tähän liittyen kaupunginhallituksen konsernijaosto teki vielä päätöksen, jolla se antoi toimiohjeena kehotuksen valmistella kaupungin talousarviossa asetetun sitovan tavoitteen mukaisesti Helsingin Energian kehitysohjelman jatko siten, että se voidaan käsitellä kaupunginvaltuustossa vuoden 2015 aikana. Konsernijaoston päätös oli osakkeenomistajan päätös. Kaupunki on siis toiminut hyvin vahvasti omistajan roolissa ja käyttänyt yhtenä omistajaohjauksen muotona muodollista päätöksentekoa konsernijaostossa.

Helen Oy ryhtyi valmistelemaan kehitysohjelmaa aluksi kahden esillä olleen vaihtoehdon pohjalta, jotka olivat 1) Vuosaareen rakennetaan monipolttoainevalaitos, joka korvaa Hanasaaren voimalaitoksen ja 2) Toteutetaan puupelletin ja kivihiilen seospoltto nykyisissä voimalaitoksissa Hanasaarella ja Salmisaarella. Haastattelujen, kaupunginvaltuuston kehitysohjelmaa koskevan päätöksen ja Helenin hallituksen esityksen⁵⁴ mukaan oli monia syitä, miksi yhtiön hallitus päätyi esittämään myös kolmatta vaihtoehtoa. Ensinnäkin, energiamarkkinoiden murros, ja sekä kotimaisen että EU-tasoisesta päätöksenteon luoma epävarmuus johtivat siihen, että lähes miljardin maksavaa investointivaihtoehtoa 1 ei yhtiön toimesta enää pidetty järkevänä, vaan liian riskialttiina. Valtuustossa oli sekä vaihtoehdon 1 että vaihtoehdon 2 kannattajia, ja oli odotettavissa, että valtuuston päätös jommankumman vaihtoehdon kannalle asettumisesta tulisi olemaan hankala asia. Tässä tilanteessa yhtiö päätti etsiä vielä kolmannen vaihtoehdon, joka täyttäisi valtuuston asettamat energiapoliittiset tavoitteet. Vaihtoehto 3 on erilliseen lämmöntuotantoon perustuva hajautettu ratkaisu, jossa Hanasaaren voimalaitos korvataan biolämpökeskuksilla ja mahdollisesti muulla uusiutuvalla tuotannolla.

Yhtiön näkökulmasta valtuusto oli asettanut reunaehdot, joiden puitteissa yhtiö oli pakko tehdä esitys, jota se ei olisi ilman valtuuston tahtoa tehnyt. Val-

⁵⁴ Helen Oy:n hallituksen esitys kehitysohjelman toteuttamisesta 17.6.2015.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

tuuston 2.12.2015 päätöksen esittelijän perustelujen mukaan Helenin hallitus käsitteli kehitysohjelmaa koko alkuvuoden 2015 ja päätti 17.6.2015 esittää kaupungille näkemyksensä vaihtoehtoisista investoinneista, joilla saavutettaisiin kaupungin asettamat päästötavoitteet. Esittelijän perusteluissa kuvataan Helenin hallituksen esitystä, jonka mukaan:

”Kaikki kolme vaihtoehtoa ovat Helenin kannalta taloudellisesti kannattamattomia, minkä vuoksi puhtaasti liiketaloudellisista syistä Helenin hallitus ei esitä minkään vaihtoehdon toteuttamista. Helenin nykyiset voimallitokset ovat teknisesti hyvässä kunnossa, niillä on teknistä käyttöikää jäljellä yli 20 vuotta eikä lämmöntuotannon lisäkapasiteetille ole tarvetta. Erityisesti vaihtoehdot 1 ja 2 ovat taloudelliselta kokonaisvaikutukseltaan erittäin raskaita. Niiden toteutus vaikuttaisi merkittävästi yhtiön liiketoiminnan kannattavuuteen sekä kykyyn toteuttaa uusia investointeja vähäpäästöiseen tuotantoon. 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. Vaihtoehto 3 tulisi hallituksen näkemyksen mukaan toteuttaa vaiheittain, markkinatilanne huomioon ottaen ja riskit minimoiden.”

Hanasaaren voimalaitoksen teknistä käyttöikää olisi yhtiön arvion mukaan ollut jäljellä vielä yli 20 vuotta. Jokainen kolmesta esitetystä vaihtoehdoista oli liiketaloudellisesti kannattamaton, mutta Helen Oy valitsi pienimmän pahan, jonka nettonykyarvo oli 490 miljoonaa euroa, kun vaihtoehdon kaksi nettonykyarvo olisi ollut 690 miljoonaa, ja vaihtoehdon yksi 860 miljoonaa euroa.

Helenin hallitus viittasi esityksessään siihen, että kaupungilla omistajana on erilainen katsantokanta kuin yhtiöllä, jonka täytyy ajatella liiketaloudellista kannattavuutta: ”Mikäli kaupunki yhtiön omistajan päättää ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tai maankäytöllisistä syistä...”. Kehitysohjelma oli siis energiapoliittisten tavoitteiden lisäksi sidoksissa maankäyttöön. Erityisesti Kruunusilltojen toteuttamisen kannalta kaupungin oli tärkeää saada sellainen päätös, että Hanasaari vapautuu voimalaitoskäytöstä. Myös vaihtoehto 1 olisi mahdollistanut sillan rakentamisen, mutta vaihtoehto 1 oli kallein ja taloudellisessa mielessä riskialttein energia-alan nopean muutoksen vuoksi.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto suhtautui myönteisesti Helen Oy:n esittämään kolmanteen vaihtoehtoon ja päätti kokouksessaan 9.11.2015 esittää kaupunginhallitukselle, että se esittäisi kaupunginvaltuustolle kehitysohjelman hyväksymistä siten, että ”Helen Oy:n kehitysohjelma toteutetaan erilliseen lämmöntuotantoon perustuvan hajautetun ratkaisun (kehitysohjelmavaihtoeh-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

to 3) mukaisena⁵⁵. Konsernijaosto päätti myös merkitä tiedoksi raportin Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutuksista kaupunkikonsernin kannalta todeten kehitysohjelman toteuttamisen vaihtoehdon 3 mukaisena tarkoittavan sitä, että Hanasaaren nykyisen energiahuoltoalueen käyttötarkoitusta voidaan muuttaa biolämpökeskusten valmistuttua 2020-luvun alkupuolella siten, että voimalaitostoiminta alueella päättyy ja voimalaitos suljetaan.

Kaupunginhallitus päätti 23.11.2015 esittää valtuustolle, että se päättäisi seuraavaa: Helen Oy:n kehitysohjelma toteutetaan erilliseen lämmöntuotantoon perustuvan hajautetun ratkaisun (kehitysohjelmavaihtoehto 3) mukaisena, ja että Hanasaaren nykyisen energiahuoltoalueen käyttötarkoitusta muutetaan biolämpökeskusten valmistuttua 31.12.2024 mennessä siten, että voimalaitostoiminta alueella päättyy ja voimalaitos suljetaan⁵⁶. Kaupunginhallitus siis täsmensi Hanasaaren alasajon takarajan vuoden 2024 loppuun. Kaupunginvaltuusto teki päätöksensä 2.12.2015 kaupunginhallituksen esityksen mukaisesti⁵⁷. Käytännössä Hanasaaren sulkemisajankohtaan vaikuttaa myös se, että voimalaitoksen käytöstä voidaan luopua sitten, kun on rakennettu riittävästi korvaavaa kaukolämmöntuotantokapasiteettia.⁵⁸

Kehitysohjelmassa tehty päätös oli merkittävä myös kaupungin saaman osingon kannalta. Helenin hallituksen mukaan liiketoiminnan tulos vaihtoehdoilla 1 tai 2 ei mahdollistaisi osingonmaksua. Vaihtoehto 3 oli siis myös kaupungin talouden kannalta myönteisempi ratkaisu kuin kaksi muuta.

Yhtiön ensimmäiseen toimintavuoteen ajoittui erittäin merkittävä omistajaohjauksellinen asia. Yhtiö ja kaupunki pystyivät hyvässä vuorovaikutuksessa löytämään ratkaisun, joka tyydyttää kaupunkia omistajana, ja on myös yhtiön näkökulmasta hyväksyttävissä. Asiaa käsiteltiin konserniohjeen mukaisesti, asian merkittävyys huomioiden kaupunginhallituksen konsernijaostossa, kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa. Kehitysohjelma oli ollut valtuuston ohjauksessa jo liikelaitosaikana, ja vahva omistajaohjaus jatkui yhtiömuodossa asettamalla sitovia tavoitteita vuosien 2015 ja 2016 talousarviossa, ja tekemällä niihin liittyvät osakkeenomistajan päätökset, joilla yhtiön hallitukselle annettiin toimiohjeena kehoitus toimia sitovan tavoitteen mukaisesti (ks. luku 2.2.2).

Kun omistajaohjausta pohditaan siitä näkökulmasta, ovatko päätökset olleet omistajastrategian ja yhtiön strategian mukaisia, havaitaan, että varsinaista omistajastrategiaa ei ole ollut (ks. luku 2.2.1), mutta voidaan kuitenkin todeta, että omistaja on pitkäjänteisesti linjannut energiapolitiikkaa, joten päätökset

⁵⁵ Khs konsernijaosto 9.11.2015 § 154 Helen Oy:n kehitysohjelmasta päättäminen.

⁵⁶ Khs 23.11.2015 § 1118 V 2.12.2015, Helen Oy:n kehitysohjelma.

⁵⁷ Kvsto 2.12.2015 § 332 Helen Oy:n kehitysohjelma.

⁵⁸ Helen Oy:n hallituksen esitys kehitysohjelman toteuttamisesta 17.6.2015.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

ovat olleet linjassa aiemmin tehtyjen päätösten kanssa. Siihen kysymykseen, ovatko päätökset olleet yhtiön strategian mukaisia, on todettava, että yhtiön kannanottojen mukaan voimalaitoksen sulkeminen ei ollut toivottava ratkaisu. Toisaalta pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategiseen ohjelmaan 29.5.2015 on valtakunnallisesti kirjattu tavoite hiilen käytöstä luopumiselle,⁵⁹ joten hiilivoimalan sulkemispäätös on linjassa sen kanssa. Yhtiön näkökulmasta hiilivoimaloiden ennakkollinen sulkeminen ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, sillä jos yhtiö joutuisi sulkemaan laitoksen valtion toimien johdosta, on todennäköistä, että yhtiö saisi valtiolta tukea tai korvauksia.⁶⁰ Hanaaaren lisäksi hiilenpolttoa tehdään myös Salmisaarella. Vuosikertomuksen 2015 vastuullisuusraportin mukaan lämmön tuotannosta 40 prosenttia perustuu kivihiiheen, ja sähkön tuotannosta 18 prosenttia.⁶¹

Omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa

Konserniohjeen kohdassa ”11.2.1 Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt ja niiden toiminta-periaatteet” todetaan, että kaupungin omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille.

Haastatteluissa tiedusteltiin, minkälaista kilpailuetua tai haittaa kaupungin omistus on yhtiölle aiheuttanut. Kilpailuetua ei tunnistettu. Tosin se todettiin, että rahoituksellisten järjestelyjen osalta kaupungin omistajuudesta on hyötyä. Kilpailuhaitan osalta vastaukset olivat vaihtelevia. Kaupungin edustajat olivat tietoisia siitä, että kaupunki on asettanut Helen Oy:lle tiukempia tavoitteita uusiutuvalla energialle kuin mitä kilpailijoilla on. Helen Oy:n toimitusjohtaja toi lisäksi esiin sen, että energiapolitiikkaa ohjataan päästökaupalla, jolloin ylimääräiset ohjausmekanismit sekoittavat päästökaupan logiikkaa, jonka mukaan päästöjä vähennetään eniten siellä, missä se on kustannustehokkainta. Sähkön ja kaukolämmön tuotanto ovat päästökaupan piirissä, ja niiden päästöjen kokonaisuus on EU:ssa ennalta sovittu, joten päästökaupasektorille ei tulisi asettaa päällekkäisiä tai ristikkäisiä tavoitteita.⁶²

Päästökaupan ulkopuoliset, kaupungin asettamat reunaehdot päästövähennyksille ja uusiutuvan energian lisäämiselle ovat selvästi rasite yhtiölle. Kuten Helenin hallitus kirjasi kehitysohjelmaa koskevaan ehdotukseensa, mikään kaupungin tavoitteiden mukaisista vaihtoehdoista ei ollut yhtiön näkökulmasta sellainen valinta, jonka yhtiö olisi ilman omistajan ohjausta tehnyt. Voidaan sanoa, että kilpailijoita tiukemmat uusiutuvan energian tavoitteet ja niistä seuraava taloudellinen rasite ovat kilpailuhaitta.

⁵⁹ Luovutaan hiilen käytöstä energiantuotannossa ja puolitetaan tuontiöljyn käyttö kotimaan tarpeisiin 2020-luvun aikana.

⁶⁰ Helen Oy:n kommentit muistiolounnokseen 10.1.2017.

⁶¹ <https://www.helen.fi/helen-oy/vastuullisuus/hiilineutraali-tulevaisuus/energiantuotanto/>. Haettu 21.12.2016.

⁶² Helen Oy:n kommentit muistiolounnokseen 10.1.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Toisen näkökulman yhtiön ja omistajan välisen edun arviointiin tarjoaa kuntalaki (410/2015), jonka 47 § mukaan kunnan on omistajaohjauksella ”*huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.*” Voidaan ajatella, että kaupunki varmisti Helenin omistajaohjauksella kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen. Kuntakonsernin kokonaisuutta tarkasteltiin myös työryhmässä, joka päätyi raportissaan ”Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutukset kaupunkikonsernin kannalta” siihen, että ”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.”⁶³

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on painottanut kuntakonsernin kokonaisedun näkökulmaa lisäämällä konserniohjeen lukuun 11 Tytäryhteisöjen ohjaaminen kohdan ”Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden yhtiöjärjestykseen kirjataan maininta siitä, että ne ottavat toiminnassaan huomioon kaupunkikonsernin kokonaisedun.” Tämä kirjaus on hankala siitä näkökulmasta, että kuntalaki lähtee siitä, että kunnan on huolehdittava kuntakonsernin kokonaisedun huomioimisesta, ei yhtiön. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön johdon tulee edistää yhtiön etua. Kesäkuussa 2017 voimaan tulevan hallintosäännön mukaan kansliapäällikkö vastaa kaupunkikonsernin kokonaisedun huomioon ottamisesta niissä yhteisöissä, liikelaitoksissa ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa. Kuluvalla valtuustokaudella voimassa olevan kaupunginhallituksen johtosäännön (14 §) mukaan kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävänä on kunkin toimialallaan huolehtia kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä, laitoksissa ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa.

Omistajaohjaus suhteessa huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuteen

Osakeyhtiölain 1:8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Hallituksen jäsenten näkökulmasta huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus saattaa joskus olla ristiriidassa omistajan tahdon kanssa. Haastateltavat eivät kuitenkaan kokeneet, että Helenin hallitus olisi kehitysohjelman valmistelussa joutunut toimimaan yhtiön edun vastaisesti. Kaupunki omistajana antoi yhtiölle vapauden poiketa alkuperäisestä kaupungin strategiaohjelmaan kirjatusta kahden vaihtoehdon mallista, joten Helen Oy pystyi kehittämään vaihtoehdon, joka oli hyväksyttävissä.

⁶³ Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutukset kaupunkikonsernin kannalta. Helsingin kaupunki, raportti 1.10.2015.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Konserniohje on varautunut omistajan ja hallituksen väliseen ristiriitatilanteeseen kohdalla, jonka mukaan tilanteessa, jossa hallitus katsoo, ettei se voi noudattaa kaupungilta saamaansa ohjetta, voi hallitus siirtää tai kaupunki oma-aloitteisesti ottaa yksittäisen asian päätettäväksi ylimääräisessä yhtiökoukussa. Kehitysohjelman valmistelu pystyttiin kuitenkin hoitamaan vuorovaikutuksessa eikä ristiriitatilanteeseen jouduttu.

Yhtiön talouden näkökulman ja kaupungin muiden tavoitteiden yhteensovittamisen ongelmaa helpottaisi se, jos yhtiöjärjestykseen olisi kirjattu yhtiön tavoitteeksi muukin kuin voiton tuottaminen. Osakeyhtiölain 1 luvun 5 § mukaan ”yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.” Koska Helen Oy:n yhtiöjärjestyksessä ”ei määrätä toisin”, on yhtiön toiminnan tarkoitus tuottaa voittoa. Kaupunki voisi omistajana muuttaa yhtiöjärjестystä sellaiseksi, että se huomioisi muutkin tavoitteet kuin voiton tuottaminen, kun kaupunki omistajana ei tosiasiallisesti ohjaa Heleniä pelkästään taloudellisesta näkökulmasta.

2.2.4 Omistajaohjaus Loviisan Satama Oy:n osakeostossa

Helsingin Satama Oy tiedotti 29.8.2016⁶⁴, että se on neuvotellut Loviisan kaupungin kanssa Loviisan satamayhtiön 60 prosentin osake-enemmistön ostamisesta 3,7 miljoonan euron kauppasummalla. Kaupassa Loviisan kaupungin omistukseen jäisivät sataman maa- ja vesialueet, mutta niiden hallintaoikeus luovutetaan Loviisan Satama Oy:lle 80 vuodeksi. Helsingin Satama Oy saisi määräävän aseman sataman liiketoimintaa harjoittavasta uudesta yhtiöstä. Loviisan kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupan 28.9.2016. Kaupan on tarkoitus astua voimaan 1.1.2017.

Arvioinnissa selvitettiin, miten kaupunki on omistajaohjannut yhtiötä Loviisan Satama Oy:n osakkeiden ostamiseen liittyen. Arviointi kohdistui erityisesti neljään omistajaohjaukseen liittyvään seikkaan: onko kaupungin kanta pyydetty ja saatu asianmukaisesti ennen päätöksentekoa, onko kauppa kaupungin omistajapolitiikan ja -strategian mukainen, onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet aiheuta yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa ja onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivoitetta?

⁶⁴ Helsingin Satama Oy omistajaksi Loviisan Satamaan. Tiedote 29.8.2016.
<http://www.portofhelsinki.fi/media/tiedotteet>. Haettu 15.9.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Kaupungin kannan hankinta ennen päätöksentekoa

Kaupungin konserniohjeen kohdan 11.4. mukaan tytäryhteisön on hankittava kaupungin kanta konserniohjeessa määriteltyihin merkittäviin toimenpiteisiin ennen niitä koskevaa päätöksentekoa. Kannan hankkimisen tarkoitus on ”edistää kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutumista ohjaamalla ja valvomalla tytäryhteisöjen toimintaa ja taloutta”. Kannan hankkimisvelvollisuus on tytäryhteisön toimitusjohtajalla tai hallituksen puheenjohtajalla.

Ohjeen mukaan kaupungin kannan antava taho ratkaistaan tapauskohtaisesti, asian taloudellisesta ja periaatteellisesta merkityksestä riippuen. Konsernijaosto päättää kannasta taloudellisesta merkittävässä ja periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa, muissa asioissa päättäjä on kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja tai kaupunginkanslia.

Helsingin Satama Oy kuuluu ns. markkinaehtoisesti toimiviin tytäryhteisöihin. Konserniohjeen kohdassa 11.4.3 luetellaan toimenpiteet, joissa markkinaehtoisesti toimivalla tytäryhteisöillä on velvollisuus hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa. Näistä kohdista Loviisan Satama Oy:n osakkeiden ostamiseen liittyen olennaisia kohtia voisivat olla:

- toiminta-ajatuksen, toiminnan taikka pääoma- tai juridisen rakenteen olennainen muuttaminen
- toimintaan nähden merkittävä tai varsinaiseen toimintaan kuulumaton tai siihen vain epäsuorasti liittyvä investointi ja sen rahoittaminen
- toimintaan nähden merkittävä lainanotto tai -anto sekä muut vastaavat rahoitukseen liittyvät järjestelyt
- varsinaiseen toimintaan kuulumattoman tai siihen vain epäsuorasti liittyvän merkittävän sopimuksen solmiminen, muuttaminen tai päättäminen.

Ahtaasti tulkittuna Loviisan Satama Oy:n osake-enemmistön hankinta ei kuulu yhteenkään mainituista kohdista. Sataman toiminta-ajatus tai toiminta ei olennaisesti muutu, vaikka uudeksi toimipaikaksi tulee 80 kilometrin päässä oleva Loviisan satama. Hankintaa ei voi myöskään pitää taloudellisesti erityisen merkittävänä: osakkeiden hankintahinta on 3,6 miljoonaa euroa, kun Helsingin Satama Oy:n tase on ollut viimeisinä viitenä vuonna keskimäärin 595 miljoonaa euroa, liikevaihto 88 miljoonaa euroa ja vuotuiset investoinnit 16 miljoonaa euroa. Hankintaa varten ei tarvita olennaista uutta lainaa. Hankinta ei myöskään ole ”vain epäsuorasti” nykyiseen toimintaan liittyvää.

Toisaalta on selvää, että Loviisan satamaliiketoiminnan ostaminen on asia, josta ennakkokannan pyytäminen on tarpeellista. Satamatoiminta on ollut pitkään kunnallista tai kunnan sääntelemää toimintaa – esimerkiksi vuoteen 2015 asti oli voimassa säännös siitä, että kunnanvaltuusto päättää satamajär-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

jestyksestä. Helsingin satama on ollut kaupungin liikelaitos vuoteen 2015 asti eikä esimerkiksi yhtiöittämisspätöksen yhteydessä valtuustossa käytetty puheenvuoroja mahdollisuuksista liiketoiminnan laajentamiseen. Toisen kunnan alueella sijaitsevan satamatoiminnan ostaminen on siis uudenlainen ”avaus” kaupungin täysin omistamalle osakeyhtiölle.

Kannan hankkiminen toteutettiin konserniohjeen mukaisesti. Haastattelutiedon perusteella yhtiön edustajat olivat jo vuonna 2015 yleisellä tasolla nostaneet keskusteluun konsernijaostossa kysymyksen siitä, olisiko Satama Oy:n mahdollista hankkia omistukseensa muiden satamien liiketoimintaa. Tätä ei vastustettu, joten yhtiölle jäi mahdollisuus tällaista harkita.

Kevään ja kesän 2016 aikana yhtiöt neuvottelivat kaupan ehdoista konsultin avustuksella. Loviisassa kaupunginhallitus hyväksyi jo 27.6.2016 alustavasti suunnitelman kaupasta. Helsingin kaupungin kannan hankkimiseksi toimitusjohtaja keskusteli kaupunginjohtajan kanssa, joka kannatti asian viemistä tiedoksi konsernijaostoon. Asiaa käsiteltiin konsernijaoston kokouksessa Sataman ajankohtaiskatsauksen yhteydessä 22.8.2016⁶⁵, jolloin yhtiöstä paikalla olivat hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja. Yhtiön edustajat esittivät kokouksessa yhtiön suunnitelmat ja laskelmat kaupasta. Keskustelujen jälkeen kaupunginjohtaja totesi päätöksensä, että kaupungin kanta kaupalle on myönteinen. Ennakkosuostumusta ei kirjattu konsernijaoston pöytäkirjaan, koska päätöksentekijä oli kaupunginjohtaja, ja koska suunnitelma osakeostosta ei ollut vielä julkinen siinä vaiheessa, kun konsernijaosto asiaa käsitteli. Helsingin Satama Oy päätti tarjouksesta 24.8.⁶⁶ ja 29.8. Loviisan kaupunginhallitus päätti esittää kaupan hyväksymistä valtuustolle.

Konserniohjeen (11.1) mukaan konsernijohdon antamat toimintaohjeet ohjeet annetaan pöytäkirjan otteella tai muulla tavalla kirjallisesti tai jos toimintaohjeet annetaan suullisesti, ne on dokumentoitava. Helsingin Satama Oy:sta saadun tiedon mukaan tässä tapauksessa toimintaohjetta ei ilmoitettu Satamalle kirjallisesti. Kaupunginjohtajan päätöstä ei myöskään ole virallisesti dokumentoitu, joten tältä osin konserniohjeen edellytys suullisen ohjeen dokumentoinnista ei täyty. Käytännössä asialla ei tässä kohtaa ollut merkitystä, koska kaupunginjohtajan päätös oli selkeä ja se esitettiin yhtiön toimitusjohtajalle ja hallituksen puheenjohtajalle konsernijaoston kuullen.

Osakeosto suhteessa omistajastrategiaan

Kuten edellä on todettu, Helsingin kaupunki ei ole määritellyt Satama Oy:lle erityistä omistajastrategiaa tai -politiikkaa, jolla yhtiön mahdollisuutta laajentaa

⁶⁵ Khs konsernijaosto 22.8.2016 § 104 Helsingin Satama Oy:n ajankohtaiskatsaus.

⁶⁶ Loviisan kaupunki, Khs 29.8.2016 § 217 Loviisan Satama Oy:n jakautumissuunnitelman hyväksyminen ja päätös sataman liiketoiminnan osittaisesta myymisestä.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

toimintaansa olisi rajoitettu tai jossa tähän olisi kannustettu. Yhtiöllä ei siis ole ollut etukäteen selvää omistajan kantaa siihen, voisiko se lähteä laajenemaan yritysostoin.

Suomen etelärannikolla toimii kymmenkunta satamayhtiötä, joista Helsingin Satama Oy on liikevaihdoltaan selvästi suurin. Satamaliikenteen tonnimäärissä laskettuna suurin on puolestaan HaminaKotka Satama Oy, mutta liikevaihdoltaan se on alle puolet Helsingistä. Muita satamia ovat teollisuuden omia tarpeita palvelevat Neste Oyj:n Porvoon jalostamon satama sekä Fortumin Inkoon voimalaitoksen satama. Pienempiä satamayhtiöitä ovat Hangon, Inkoon, Kantvikin, Loviisan ja Tolkkisen satamat⁶⁷. Näistä Helsingin Satama Oy hallinnoi Kantvikin sataman aluetta Kirkkonummella, mutta on vuokrannut alueen satamaoperaattorina toimivalle Oy Kantvik Shipping Ltd:lle.⁶⁸

Loviisan kaupunginhallituksen esittelyasiakirjojen perusteella Loviisan Satama Oy:n liiketoiminta oli kehittynyt heikosti. Yhtiöittämisestä lähtien, aikavälillä kesäkuu 2014 – elokuu 2016, yhtiö menetti yli puolet tärkeimmän tuotteensa, sahatavaran laivauksesta HaminaKotka Satama Oy:lle. Asiakirjan mukaan yhtiön ”talous on tasapainotettu nollatuloksen tietämille, mutta turvatakseen satamatoiminnan tulevaisuuden Loviisassa, tulee miettiä liiketoiminnan osalta yhteistyötä suuremman sataman kanssa.”⁶⁹ Loviisan Satama Oy:llä oli siis selkeä tarve laajempaan yhteistyöhön.

Arvioinnissa tehtyjen haastattelujen perusteella aloite kauppaan onkin tullut Loviisan Satama Oy:n suunnalta. Helsingin Satama Oy:llä ei ollut valmista näkemystä kaupasta, mutta yhtiöllä oli selvästi tiedossa, että satamakentässä on halua ja tarvetta laajempaan yhteistyöhön. Vuoden 2015 alussa tehdyssä yhtiön strategiassa yritysjärjestelyistä olikin kirjattu, että ”*Osallistuminen epäorganisaatiojärjestelyihin Helsingin ulkopuolella ratkaistaan tapauskohtaisesti.*” Kun liiketoiminnan laajentaminen yritysostolla tuli mahdolliseksi, yrityksessä laadittiin erillinen liiketoiminnan laajentamisstrategia, joka käsiteltiin alkuvuodesta 2016 myös kaupunginjohtajan kanssa.

Helsingin Satama Oy:ssä perusteltiin Loviisan sataman ostoa erityisesti palveluvalikoiman laajentamisella⁷⁰. Kaupan myötä Helsingin Satama Oy saa ”merkittävästi uutta kapasiteettia erityisesti kappaletavara- ja irtolastikuljetuksille”, kun aiemmin yhtiö on tarjonnut palveluja lähinnä ”matkustaja- ja yksikkötava-

⁶⁷ Satamaliitto.fi --> Tilastot. Haettu 10.10.2016.

⁶⁸ Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynnillä 20.9.2016 saatu tieto.

⁶⁹ Khs 29.08.2016 § 217 Loviisan Satama Oy:n jakautumissuunnitelman hyväksyminen ja päätös sataman liiketoiminnan osittaisesta myymisestä.

⁷⁰ Haastattelut sekä Helsingin Satama Oy:n tiedote 15.9.2016. (Helsingin Satamalle enemmistö Loviisan Satamasta. www.portofhelsinki.fi. Haettu 11.10.2016.)



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

räliikenteessä”.⁷¹ Samalla kaupan tarkoitus on varmistaa satamakapasiteetin riittävyttä: Vuosaaren sataman vientimäärät kasvavat erityisesti vuodesta 2017 alkaen, kun Äänekosken biovoimalan tuotteiden kuljetukset ja varastointi satamassa alkavat⁷². Loviisan sataman sijainti on myös hyvä, sillä Vuosaaresta on Loviisan satamaan vain noin 80 kilometrin ja alle tunnin ajomatka.

Päätelmänä voidaan todeta, että kaupungilla omistajana ei ollut etukäteen selvää kantaa tai linjausta Sataman toiminnan laajentumisesta Helsingin ulkopuolelle. Yhtiöllä oli kuitenkin hyvin tiedossa, että muilla satamayhtiöillä on kiinnostusta tiiviimpään yhteistyöhön, ja Helsingin Satama Oy huomioi tämän yhteistyömahdollisuuden strategiassaan. Osto vaikuttaa strategisesti perustelulta julkisesti esitetuin perusteluin: Loviisan satama tarjoaa Helsingin Satamalle mahdollisuuden palvella uusia asiakkaita ja varmistaa satamakapasiteetti myös niissä tuotteissa, joiden käsittelyyn Vuosaari sopii huonommin. Ostohinta oli Helsingin Satama Oy:n liikevaihtoon, investointeihin tai liiketuloskseen suhteutettuna pieni.

Omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa

Konserniohjeen kohdassa ”11.2.1 Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt ja niiden toiminta-periaatteet” todetaan, että kaupungin omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille. Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt noudattavat muihin samalla toimialalla toimiviin yhteisöihin verrattuna vertailukelpoisia toimintaperiaatteita.

Arviointihaastatteluissa satamayhtiön edustajilta kysyttiin, onko kaupungin omistajuudesta aiheutunut heidän mielestään ohjeessa mainittua etua tai haittaa. Haastateltavat eivät suoraan tällaista etua tai haittaa tunnistanee. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin useampia esimerkkejä siitä, miten kaupungin omistajuus on vaikuttanut yhtiön toimintaan.

Ensinnäkin hallituksessa oli koettu kaupungin erilaisten linjausten kaventavan käytännössä hallituksen mahdollisuutta suunnitella yhtiön strategiaa. Hallituksessa oli myös koettu kielteisesti konserniohjeen kirjaus ennakkokannan pyytämistä toimitusjohtajan valinnasta ja erottamisesta. Lisäksi hallituksessa oli pidetty sijoitetun pääoman tuottovaatimusta melko vaatimattomana. Yksittäisenä tapauksena tuotiin myös haastattelussa esiin, että Hernesaaren uuden laiturin rakentaminen ei olisi ollut pelkästään yhtiön kannalta tuottava inves-

⁷¹ ” Helsingin Satama Oy omistajaksi Loviisan satamaan”. Tiedote 30.8.2016.

<http://www.portofloviisa.fi/fi/palvelut/satama/loviisansatama/tiedotteet>. Haettu 11.10.2016.

⁷² Helsingin Satama, vuosikertomus 2015, s. 3. www.portofhelsinki.fi. Haettu 11.10.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

tointi⁷³. Käytössä olevaa laituria kuitenkin siirretään kaupungin maankäyttöta-voitteiden vuoksi ja esirakentamisen jälkeen Satama vastaa uuden laiturin rakennuskustannuksista.⁷⁴ Edelleen mahdollisena kilpailuhaittana tuotiin esiin konserniohjeen kirjaus korostetun vastuullisesta henkilöstöpolitiikasta. Konserniohjeen (11.3.1) mukaan kaupungin markkinaehtoisesti toimivissa tytäryhteisöissä voidaan noudattaa kilpailijoiden käytäntöjä vastaavaa henkilöstöpolitiikkaa, mutta ”kuitenkin koko ajan huomioiden kaupungin tytäryhteisön velvollisuus toimia henkilöstöpolitiikassaan korostetun vastuullisesti”. Joissain tapauksissa tällainen korostettu vastuullisuus voisi heikentää yhtiön asemaa verrattuna kilpailijoihin.

Omistajaohjaus suhteessa huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuteen

Haastatteluissa kysyttiin myös, onko yhtiön johdolla ollut riittävä toimintavapaus yhtiön asioissa ottaen huomioon osakeyhtiölain 1:8 § huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden sekä onko yhtiössä ollut tilanteita, joissa omistajaohjaus on koettu ongelmalliseksi esimerkiksi ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi. Osakeyhtiölain 1:8 § mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tämä edellyttää muun muassa, että johdon päätösten on perustuttava tilanteen edellyttämään tietoon ja että päätösten on oltava johdonmukaisia.

Haastattelujen perusteella tällaisia ongelmia ei ollut koettu. Yhtiön johdolla oli ollut riittävä toimintavapaus ja omistajan oli koettu ymmärtäneen hyvin yhtiön roolin ja edun. Toisaalta hallituksessa oli myös keskusteltu siitä, että konserniohjeen ohjaavuus on jo lähellä sitä rajaa, että se alkaa olla osakeyhtiölain kanssa ristiriidassa hallituksen toimintavapauden ja vastuun osalta.

⁷³ Arvioinnin aikana yhtiöstä saadun tiedonannon mukaan liikenteen kasvuoletuksen ja hinnankorotusten jälkeen investointi on laskelmissa kannattava. Helsingin Satama Oy:n kommentit muistioluonnokseen 11.1.2017.

⁷⁴ Hernesaaren kärkeen valmistuu vuonna 2018 uusi laituri. Laiturin rakentamisen pääsyy on Jätkäsaaren asuinalueen tilantarve. Rakennusvirasto vastaa laiturialueen esirakentamisesta, mutta kevästä 2017 alkaen varsinaisen laiturin rakennustyöstä vastaa Helsingin Satama Oy. (<http://www.uuttahelsinki.fi/fi/uutiset/2016-05-03/hernesaaren-uusi-laituri-valmistuu-2018>. Haettu 14.11.2016).



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

2.3 Kokoavat havainnot

Edellä luvuissa 2.1 ja 2.2 esitettiin arviointihavainnot omistajaohjauksen järjestämisestä Helsingissä (2.1) ja Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen menettelyistä (2.2). Tässä luvussa havainnot esitetään kokoavasti arvioinnin osakysymyksittäin. Osakysymykset olivat:

1. Onko omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite selkeä?
2. Ovatko konsernijohdon työnjako ja omistajaohjauksen menettelytavat selkeitä?
3. Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet aiheuta yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa?
4. Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta?
5. Onko yhtiöiden ohjaus esimerkkitapauksissa ollut omistajaohjauksen ohjeiden ja yhtiön omistajastrategian mukaista?

Onko omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite selkeä?

Vastaus ensimmäiseen osakysymykseen on ei. Helsingin kaupunki ei ole määritellyt Helen Oy:lle tai Helsingin Satama Oy:lle tytäryhteisökohtaista omistajastrategiaa, jossa perusteltaisiin, miksi kaupunki omistaa yhteisön ja mitä se omistuksellaan tavoittelee. Haastatteluissa kaupungin omistusta yhtiöissä pidettiin osin itsestään selvänä, mutta samalla tunnustettiin, että kirjallisen omistajastrategian laatiminen yhtiöille olisi perusteltua. Vuonna 2011 kaupunginhallituksen hyväksymässä kaupunkikonsernin omistajapolitiikka -asiakirjassa⁷⁵ esitetään tytäryhteisökohtaisia linjauksia, mutta nämä eivät ilmeisesti omistamisen perusteita tai tavoitteita, vaan lähinnä sen, mihin suuntaan omistusta lyhyellä aikavälillä kehitetään. Tämän arvioinnin tekemisen aikana kaupunginkanslia on valmistellut tytäryhteisökohtaisia linjauksia.

Omistamisen tarkoitus ja tavoitteet voivat tulla esiin myös yhtiöille asetetuissa tavoitteissa. Molemmille tarkastelluille yhtiöille on vuosien 2015–2017 talousarvioissa asetettu toiminnallinen tavoite, joka on liittynyt kaupunkikonsernin kannalta merkittävään infrastruktuurihankkeeseen, Helenillä kehitysohjelman suunnitteluun ja toteutukseen, ja Satamalla Länsisataman kehittämiseen. Tavoitteenasettelu on siis jo sinänsä ilmentänyt yhtiöiden merkitystä kaupunkikonsernille kokonaisuutena. Talouteen liittyviä tavoitteita yhtiöille on asetettu vaihtelevammin, mutta vuoden 2017 talousarviossa molemmille yhtiölle on asetettu samat tavoitteet, eli sijoitetun pääoman tuotto vähintään kolme prosenttia ja se, että 50 prosenttia tuloksesta jaetaan osinkona.

⁷⁵ Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka. 26.4.2011



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Ovatko konsernijohtoon työnjako ja omistajaohjauksen menettelytavat selkeitä?

Arvioinnin perusteella työnjako ja menettelytavat ovat pääosin selkeitä. Konserniohjeessa esitetty omistajaohjauksen työnjako kaupungin toimielinten välillä on selkeä. Haastatteluissa tai niissä kuvatuissa omistajaohjauksen menettelyissä ei tullut esiin, että kaupungin osapuolten välinen työnjako koettaisiin epäselväksi. Ohje poikkeaa kuntalaista siinä, että Helsingissä myös kaupunginvaltuusto luetaan konsernijohtoon kuuluvaksi. Laissa konsernijohto viittaa operatiivisempaa omistajaohjausta tekevään ja omistuksia valvovaan tahoon, kun taas valtuustolle määritellään strateginen rooli. Konserniohjeessa valtuuston tehtävät on määritelty strategisella tasolla, joten lain ja ohjeen välillä ei ole sisällöllistä ristiriitaa erilaisesta konsernijohtoon määritelmästä huolimatta.

Uusittu konserniohje ottaa hyvin huomioon kuntalain vaatimukset siitä, että kunnan omistamisella tulee olla strateginen merkitys ja että yhtiöille tulee asettaa tavoitteita. Toisaalta konserniohje ei ole täysin selvä sen osalta, millä tavalla tytäryhteisöille asetetaan.

Tytäryhteisöjen omistajaohjauksen menettelyistä selvitetiin hallituksen ja toimitusjohtajan nimeämistä, raportointia konsernijaostolle sekä yhtiöiden ohjaamista tavoitteita asettamalla. Hallitusten nimittämisessä on toimittu konserniohjeen mukaisesti ja hallitukset on valittu nimitystoimikunnan ehdotusten mukaisina. Hallitukseen on valittu myös Helsingin keskushallinnon viranhaltijoita, mikä on perusteltavissa konserniohjeen osaamisvaatimuksella kaupunkikonsernin toiminnasta. Toisaalta viranhaltijan osallistuminen tytäryhteisön hallitukseen voi tehdä hänet esteelliseksi virkatyössään, erityisesti kun esteellisyssäännös muuttuu vuonna 2017.

Osakeyhtiölain mukaan hallitus nimittää ja erottaa yhtiön toimitusjohtajan. Toimitusjohtajan valinta, valvonta ja mahdollinen erottaminen ovat hallituksen tärkeimpiä tehtäviä. Arvioitujen yhtiöiden hallitukset eivät olleet vielä varsinaisesti valinneet toimitusjohtajia, sillä liikelaitosten johtajat jatkoivat yhtiöiden toimitusjohtajina valtuuston tekemän yhtiöittämisspätöksen mukaisesti. Yhtiöiden edustajien haastatteluissa kritisoitiin konserniohjeen linjausta siitä, että yhtiöiden tulee pyytää kaupungin kanta ennakkoon valinta- ja erottamistapauksissa sekä liittyen palvelussuhteen ehtojen määrittelyyn ja tarkistamiseen. Linjauksen katsottiin saattavan hallituksen vallan ja vastuun epätasapainoon ja toivottiin, että linjausta muutetaan.

Yhtiöiden omistajaohjauksen perustan muodostaa omistajan saama tieto yhtiöstä. Konsernijaosto on käsitellyt lukuisia kertoja yhtiöiden asioita sekä osana yleisiä tytäryhteisöraportteja että yhtiökohtaisesti. Raportointi konsernijaostolle ja konsernijaoston näin tekemä yhtiöiden seuranta on ollut riittävää. Myös



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

kaupunginjohtaja on keskustellut neljästi vuodessa yhtiöiden toimitusjohtajien kanssa, vaikka tapaamisissa ei olekaan varsinaisesti annettu omistajaohjausta.

Molempien yhtiöiden hallitukset ovat konserniohjeen mukaisesti hyväksyneet konserniohjeen käytettäväksi yhtiöissä. Molempia yhtiöitä on ohjattu myös talousarviotavoitteilla. Nämä tavoitteet on viestitty yhtiöille joko yhtiökokouksessa tai osakkeenomistajan yksimielisellä päätöksellä⁷⁶.

Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet aiheuta yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa?

Konserniohjeen mukaan kaupungin omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille ja markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt noudattavat muihin samalla toimialalla toimiviin yhteisöihin verrattuna vertailukelpoisia toimintaperiaatteita. Helen Oy ja Helsingin Satama Oy ovat tällaisia markkinaehtoisesti toimivia yhtiötä.

Haastatteluissa yhtiöiden edustajat toivat esiin joitakin seikkoja, joissa kaupungin omistajaohjaus oli aiheuttanut yhtiölle kilpailuhaittaa. Helen Oy:lle asetetut tavoitteet päästövähennyksille ja uusiutuvan energian lisäämiselle ovat yhtiölle kilpailuhaitta, koska vastaavia tavoitteita ei kilpailijoilla ole. Toisaalta tavoitteet ja kehitysohjelma ovat kaupunginvaltuuston ilmaisema omistajan tahto ja päätös kuntakonsernin kokonaisedusta: Hanasaaren voimalan sulkeminen kytkeytyy tiiviisti sekä Kruunuvuorenrannan että Kalasataman alueiden kehittämiseen, jotka ovat asuntopoliittisesti merkittäviä. Helsingin Satama Oy:n osalta ei tullut esiin toteutuneita kilpailuhaittoja, mutta kylläkin joitakin kaupungin omistamisesta johtuvia seikkoja, jotka voivat olla yhtiölle epäoptimaalisia. Risteilylaivoille rakennettavaa Hernesaaren uutta laituria ei rakentamispäätöstä tehtäessä arvioitu yhtiölle kannattavaksi, vaan päätös perustui kaupunkirakenteen kehittämiseen.

Mahdollinen kilpailuhaitta tuli esiin myös epäsuorasti liittyen konserniohjeen kirjaukseen toimitusjohtajan valinnan ja erottamisen sekä palvelussuhteen ehtojen vaatimasta kaupungin ennakkokannasta. Hallituksen toimintakykyä rajoittava kirjaus aiheuttaa riskin pätevien hallitusammattilaisten rekrytoinnille.

⁷⁶ Osakeyhtiölain 5:1 § mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa, mutta voivat myös yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta?

Arvioinnissa selvitettiin haastatteluin, ovatko yhtiön edustajat kokeneet heillä olleen riittävä toimintavapaus yhtiön asioissa. Haastattelujen perusteella tällaisia ongelmia ei ollut koettu. Yhtiön johdolla oli ollut riittävä toimintavapaus ja yleinen kokemus oli, että omistaja oli ymmärtänyt yhtiön roolin ja edun hyvin. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin mahdollinen riski tilanteesta, jossa hallitus ja konsernijaosto joutuisivat ristiriitatilanteeseen toimitusjohtajan valintaa ja erottamista koskevassa asiassa. Ennakkokannan pyytämistä kaupungilta tässä asiassa pidettiin osakeyhtiölain näkökulmasta arveluttavana ja toivottiin muutosta seuraavassa konserniohjeen päivityksessä.

Onko yhtiöiden ohjaus esimerkkitapauksissa ollut omistajaohjauksen ohjeiden ja yhtiön omistajastrategian mukaista?

Molemmissa tarkastelluissa tapauksissa – Helen Oy:n kehitysohjelmasta päättäessä sekä Loviisan Satama Oy:n osakeostossa – yhtiöt hankkivat omistajan kannan ennen päätöksentekoa. Molemmissa tapauksessa omistaja esitti myös kantansa selvästi. Molemmissa päätöksissä päätöstaso vastasi konserniohjetta: Helen Oy:n tapauksessa kannasta päätti kaupunginvaltuusto, Helsingin Satama Oy:n tapauksessa kaupunginjohtaja. Esimerkkitapauksissa on siis toimittu omistajaohjauksen ohjeiden mukaisesti.

Yhtiöille ei ole määritelty varsinaista omistajastrategiaa, joten päätösten vertaaminen strategiaan ei ole mahdollista. Helsingin Satama Oy:n tekemä osakeosto vaikuttaa kuitenkin strategisesti perustellulta: Loviisan satama tarjoaa mahdollisuuden palvella uusia asiakkaita ja varmistaa satamakapasiteetti myös niissä tuotteissa, joiden käsittelyyn Vuosaaren satama sopii huonommin. Ostohinta oli Helsingin Satama Oy:n liikevaihtoon, investointeihin tai liiketulokseen suhteutettuna pieni. Helen Oy:n kehitysohjelmassa kaupungin kanta ei ollut yhtiölle edullinen, mutta kuitenkin parempi kuin kaksi aiemmin esillä ollut vaihtoehto. Yhtiön valmisteleva kolmas vaihtoehto toteuttaa kaupunginvaltuuston aiemman omistajapoliittisen linjauksen, on taloudellisesti vähiten huono ja epävarmassa markkinatilanteessa myös vähiten riskinen. Arviointiaineiston perusteella yhtiö onnistui hyvin löytämään kustannustehokaimman ratkaisun niillä reunaehdoilla, jotka omistaja oli sille asettanut.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkoituksenmukaisuus määriteltiin tarkoittamaan sitä, että omistajaohjauksen menettelyt ovat sujuvia ja selkeitä, omistajan tahto on selkeä ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti, kuitenkin huomioiden sen, että omistajan tahto ei saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusveloitteen kanssa eivätkä kaupungin toimet saa aiheuttaa yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa. Kokonaisarviona näiden kriteerien pohjalta on se, että omistajaohjausta on pääosin toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Sitä, miksi vastaus on ”pääosin”, täsmennetään seuraavassa.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ei ole määritelty. Yhtiökohtaiset omistajapolitiiset tavoitteet olivat arviointiajankohtana kaupunginkansliassa valmisteltavana. Yhtiöjärjestyksissä määritellään yhtiöiden toimiala, joka ei ota kantaa kaupungin omistamiseen tai tavoitteisiin. Tällä hetkellä Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n tarkoitus on yhtiöjärjestyksen perusteella tuottaa voittoa, koska osakeyhtiölaki lähtee siitä, että yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Tosiasiallisesti kaupunki kuitenkin asettaa myös näille markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille erilaisia tavoitteita. Kaupunki voisi omistajana muuttaa yhtiöjärjестystä sellaiseksi, että se huomioisi yhtiöiden merkityksen kaupungille laajemminkin. Tämä turvaisi sekä omistajan näkökulman että helpottaisi hallitusammattilaisten tilannetta heidän toimiessaan osakeyhtiölain mukaisesti yhtiön edun turvaajina.

Kaupunginvaltuuston toukokuussa 2016 hyväksymä konserniohje sisältää markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta hämmennystä aiheuttavan kirjauksen siitä, että toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen samoin kuin palkkaus- ja palvelussuhde-ehtojen määrittely ja tarkistaminen vaatii kaupungin kannan. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n hallituksissa koetaan, että hallituksen valta ja vastuu eivät ole tasapainossa kirjauksen johdosta. Konserniohjeen kirjaus on yksityistä sektoria edustavien hallitusammattilaisten näkökulmasta siinä määrin ongelmallinen, että kirjaus voi vaikeuttaa hallitusammattilaisten rekrytointia markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden hallituksiin. Yhtiöissä toivotaankin, että kun konserniohje vaatii päivittämistä kaupungin johtamisrakenteen ja organisaatiouudistuksen johdosta, myös tämä kohta otettaisiin uudelleen harkittavaksi.

Hallituksen jäsenten rooliin liittyen arvioinnissa nousi esiin myös kaupungin johtavien virkamiesten toimiminen yhtiöiden hallituksissa. Tästä menettelystä on toisaalta koettu etua, mutta toisaalta menettelyssä on se erikoinen elementti, että hallituksen jäsenten on edustettava yhtiön etua, eikä kaupunkia



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

edustava hallituksen jäsen voi hallituksessa käyttää kaupunkiomistajan ääntä. Käytännössä ongelmia ei ole ollut, mutta käytäntö muodostaa riskin sille, että varsinaisen omistajaohjauksen oheen muodostuu rinnakkainen menettelytapa. Etenkin, kun esteellisyysäädökset tiukentuvat uuden valtuuston aloittaessa kesäkuussa 2017, hallituksen jäsenten nimittämisessä on otettava huomioon se, että hallituksen jäsenenä toimiva viranhaltija on omassa virkatyössään esteellinen käsittelemään sen yhtiön asioita, jonka hallituksessa hän toimii.

Kuntavaalien jälkeen kesäkuussa 2017 aloittavalle kaupunginvaltuustolle valmistellaan uutta kuntastrategiaa. Siinä tulee ottaa huomioon kuntalain 37 § mukaisesti omistajapolitiikka. Omistajapolitiikkaa tulkitaan kuntalain perusteissa laajemmin kuin mitä Helsingin nykyisessä strategiaohjelmassa 2013–2016 on määritetty. Tulevassa kuntastrategiassa omistajapolitiikalla tulisi linjata myös se, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

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

Arviointia koskevia lisätietoja antaa johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili, puhelin 310 36545.

Minna Tiili

Lassi Perkinen

Kari Roine

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

LÄHTEET

Arviointikäynnit ja haastattelut

Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynnit: Helsingin Satama Oy
20.9.2016 ja Helen Oy 7.11.2016.

Haastattelut:

- Konserniohjauksen päällikkö, kaupunginkanslia 25.5.2016 ja 8.12.2016.
- Helsingin Satama Oy:n hallituksen puheenjohtaja 4.10.2016.
- Kaupunginjohtaja 6.10.2016.
- Rahoitusjohtaja ja talousarviopäällikkö, kaupunginkanslia 25.10.2016.
- Helen Oy:n hallituksen puheenjohtaja 9.11.2016.
- Konsernijaoston puheenjohtaja 19.12.2016

Sähköpostitiedustelut:

Helsingin Satama Oy:n toimitusjohtaja 11.11.2016.

Konserniohjauksen päällikkö 10.11., 11.11. ja 1.12.2016.

Kuntaliiton hallintolakimiesten palvelusähköposti, vastaus 3.11.2016.

Muut lähteet:

Hallintolaki 434/2003

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

Helen Oy:n hallituksen esitys kehitysohjelman toteuttamisesta 17.6.2015.

Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutukset kaupunkikonsernin kannalta, Helsingin kaupunki, raportti 1.10.2015.

Helen Oy:n yhtiöjärjestys. Voimassa 7.8.2014 lähtien.

Helsingin kaupungin konserniohje. Kaupunginvaltuusto hyväksynyt 16.1.2008.

Helsingin kaupungin konserniohje. Kaupunginvaltuuston hyväksymä touko-kuun 25 p:nä 2016.

Helsingin kaupungin talousarviot vuosille 2013–2017.

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2015. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2013–2015.

Helsingin kaupunginhallituksen johtosääntö. Kaupunginvaltuuston hyväksymä
syyskuun 18 p:nä 1996.

Helsingin kaupunginhallituksen konsernijaosto. *Esittelyaineistot ja pöytäkirjat
1–20/2015 ja 1–15/2016.*

Helsingin kaupunginkanslian johtosääntö 24.4.2013.

Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka. Helsingin kaupunki, talous- ja
suunnittelukeskus, varainhallinta. Khs 26.4.2011.

Helsingin Satama Oy omistajaksi Loviisan Satamaan. Tiedote 29.8.2016.
<http://www.portofhelsinki.fi/media/tiedotteet>. Haettu 15.9.2016

Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestys. Voimassa 5.9.2014 lähtien.

Helsingin Satama, vuosikertomus 2015. www.portofhelsinki.fi. Haettu
11.10.2016.

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Helsingin kaupunkikonserni.
Helsingin kaupunginhallituksen konsernijaosto 21.9.2009.

Kuntalaki (365/1995).

Kuntalaki (410/2015).

Osakeyhtiölaki (2006/624)

Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki 25.3.2013.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2015, Konsernin tytäryhteisöihin liit-
tyvien strategian toimenpiteiden toteutuminen. Helsingin kaupungin arviointi-
kertomus 2015.

Tytäryhteisöraportti 1/2016. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus		
Suunnitelman laatija Minna Tiili ja Kari Roine		Pvm 30.5.2016
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika Kesäkuu 2016	Valmistumisaika Tammikuu 2016	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili, Kari Roine, Lassi Perkinen
Arviointiaiheen tausta		
<p>Helsingin Energia ja Helsingin Satama -liikelaitokset yhtiöitettiin 1.1.2015 lukien. Ne ovat taloudellisesti ja strategisesti merkittäviä tytäryhtiöitä. Tytäryhteisöraportin 4/2015 mukaan yhtiöt ovat olleet kaupunginhallituksen konsernijaoston tiiviissä seurannassa ensimmäisenä varsinaisena toimintavuotenaan eli vuonna 2015. Arvioinnissa tarkastellaan eri tasojen rooleja ja yhtiöiden olemassaolon aikana tapahtunutta ohjausta. Helen Oy ja Helsingin Satama Oy kuuluvat kaupunginjohtajan toimialaan.</p> <p>Kuntalain (410/2015) 46 § mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksimääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Helsingin kaupunginvaltuuston 25.5.2016 hyväksymän konserniohjeen mukaan toimenpiteet voivat edellä mainittujen lisäksi liittyä investointeihin.</p> <p>Kuntalain 47 § mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kokonaisedun turvaamisen lisäksi Helsingin kaupungin konserniohjeessa todetaan, että kaupungin toimimisella jonkin yhteisön perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee olla kaupungin strategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestyksissä on määritelty yhtiön toimiala, mutta sitä ei ole määritelty, mitä kaupunki omistajuudella tavoittelee. Päätöksessään yhtiöiden perustamisesta 4.6.2014 valtuusto ei myöskään määritellyt omistamisen tavoitteita, vaan asiakirjojen perusteella kyse oli teknisestä yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamiseen liittyvästä järjestelystä.</p> <p>Kuntalain (410/2015) 14 § mukaan yksi valtuuston tehtävistä on päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Kunnanhallituksen puolestaan tulee lain 39 § mukaan vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto ei ole osa konsernijohtoa, sillä lain 48 § mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomai-</p>		



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

set. Edelleen laissa todetaan, että konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Helsingin tulevaan hallintosääntöön on luonnosvaiheessa määritelty kaupunginvaltuusto konsernijohtoon kuuluvaksi.

Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaan konsernijohtoon muodostavat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja sekä apulaiskaupunginjohtajat. Konserniohjeen mukaan kaupunginvaltuusto päättää omistajapolitiikan ja -strategian sekä konserniohjauksen periaatteista sekä kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Kaupunginhallitus vastaa konserniohjauksen ja -valvonnan järjestämisestä kun taas kaupunginhallituksen konsernijaosto huolehtii käytännössä konserniohjauksen ja -valvonnan toteuttamisesta sekä niiden toimivuudesta.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Kyse on tarkoituksenmukaisuusarviointista, johon tuloksellisuusnäkökulmat eivät sovellu.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Konserniohjausta on arvioitu vuonna 2011 ja suositusten seuranta tehty vuoden 2013 arviointikertomuksessa. Vuoden 2015 arviointikertomuksessa annettiin kaksi suositusta tytäryhteisöihin liittyen, mutta ne eivät liity näiden kahden yhtiön omistajaohjaukseen.

Arviointikysymykset ja aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, onko Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Ensiksi selvitetään, mitä muodollisia ja epämuodollisia omistajaohjauksen muotoja näiden yhtiöiden kohdalla on käytetty. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten valtuuston rooli omistajapolitiikan ja -strategian periaatteista päättäjänä on ilmennyt yleisesti ja näihin yhtiöihin liittyen.

Arvioinnin osakysymykset ovat:

1. Ovatko kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen, kaupunginhallituksen konsernijaoston ja kaupunginjohtajan roolit omistajaohjauksessa selkeät?
2. Onko omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite selkeä?

Tarkoituksenmukaisuuden kriteerinä on siis roolien ja strategisen tarkoituksen ja tavoitteen selkeys. Selkeyttä arvioidaan haastateltavien näkemysten perusteella ja niitä toisiinsa verraten.

Aineiston hankinnassa haastattelut ovat keskeisiä kirjallisen aineiston lisäksi. Haastattelun kohteeksi otetaan kaupunginjohtaja, kaupunginhallituksen konsernijaoston puheenjohtaja, kaupunginkansliasta vs. kansliapäällikkö ja vs. rahoitusjohtaja sekä yhtiöiden hallitusten puheenjohtajat. Konserniohjauksen päällikön haastattelu on jo tehty kaupunginkansliassa arvioinnin suunnitteluvaiheessa. Tarkastuslautakunnan 1. jaosto tekee arviointikäynnin kumpaankin yhtiöön syksyllä 2016 ja siinä yhteydessä kuullaan yhtiöiden toimitusjohtajia.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

Rajaukset

Helen Oy:n osalta ympäristöön liittyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisen tarkastelu tehdään osana ympäristöön liittyvää arviointia. Koska Helen Oy:n kehitysohjelman laatiminen ja toteuttaminen on ollut ja on yhtiön sitova tavoite, päästövähennystavoitetta käsitellään myös tässä arvioinnissa, omistajaohjauksen näkökulmasta.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine

31.1.2017

LIITE 2: Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n tunnuslukuja vuonna 2015. (Lähteet: Helen Oy:n vuosikertomus 2015, Helsingin Satama Oy:n vuosikertomus 2015.)

	Helen Oy (emoyhtiö)	Helsingin Satama Oy
Liikevaihto	634 milj. €	87 milj. €
Liikevoitto	95 milj. €	15 milj. €
Taseen loppusumma	2 510 milj. €	576 milj. €
Sijoitetun pääoman tuotto	4 %	2,8 %
Omavaraisuusaste	77 %	55 %
Henkilöstömäärä	1 067	171
Liiketoiminnan kuvaajat:	Kaukolämmön myynti 6019 GWh Sähkön myynti 7122 GWh	Kokonaistavaraliikenne 11 410 000 tonnia Linjaliikennematkustajia 11 169 000



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

LIITE 3: Konsernijohdon tehtävät Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaan.

Toimija	Tehtävät konserniohjauksessa (ohje, kohta 8)	Tehtävät konserniohjauksessa (ohje, muut kohdat)
Kaupunginvaltuusto	<ul style="list-style-type: none">- päättää omistajapolitiikan ja -strategian sekä konserniohjauksen periaatteista- päättää kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista.	<ul style="list-style-type: none">- Päättää merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista (ohje, kohta 9)- Asettaa talousarviossa markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille sekä muille kaupungin merkittävimmille tytäryhteisöille taloudellisia ja/tai toiminnallisia tavoitteita (11.6)
Kaupunginhallitus	<ul style="list-style-type: none">- vastaa konserniohjauksen ja -valvonnan järjestämisestä	<ul style="list-style-type: none">- Päättää tytäryhteisökohtaisesta omistajastrategiasta (5)- Päättää yhteisön perustamisesta (pl. merkittävät, jotka valtuusto) (9)- Päättää tytäryhteisöjen jakamisesta eri salkkuihin (11.2)
Kaupunginhallituksen konsernijaosto	<ul style="list-style-type: none">- huolehtii käytännössä konserniohjauksen ja -valvonnan toteuttamisesta ja toimivuudesta.	<ul style="list-style-type: none">- Hyväksyy ohjeen kaupunkikonsernin hyvästä hallinto- ja johtamistavasta (7)- Hyväksyy tytäryhteisöjä koskevat yhtiöjärjestys- ja sääntömallit (9)- Antaa taloudellisesti merkittävässä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa toimintaohjeet henkilöille, jotka edustavat kaupunkia eri tytäryhteisöjen hallintoelimissä (11.1)- Päättää tytäryhteisön päätöksentekoa varten kaupungin kannan kaupunkikonsernin kannalta taloudellisesti merkittävässä ja periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa (11.4.1)- Päättää kaupungin edustajien nimeämisestä tytäryhteisöjen hallitukseen (11.5)- Seuraa tytäryhteisöjen toimintaa ja tuloksellisuutta seurantaraporttien pohjalta; arvioi tarvittaessa .. yhteisön asemaa .. konsernissa (11.7.)



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja (henkilökierto) Lassi
Perkinen ja kaupunkitarkastaja Kari Roine 31.1.2017

Kaupunginjohtaja, apulaiskaupungin- johtajat	<ul style="list-style-type: none">- keskitetty konsernijohtamisen kokonaisvastuu- seuraa konsernirakenteen toimituutta- tekee ehdotuksia konsernirakenteen kehittämisestä.- huolehtivat toimialoillaan kaupungin ja kaupunkikonsernin edun valvomisesta yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa- käsittelevät konsernijohtamisen ja hallinnon yhtenäisyyden sekä konsernirakenteen kehittämisen kannalta merkittäviä asioita (kaupunginjohtajisto).	<ul style="list-style-type: none">- Antaa toimintaohjeet henkilöille, jotka edustavat kaupunkia eri tytäryhteisöjen hallintoelimissä (po. merkittävät) (11.1)- Päättää tytäryhteisön päätöksentekoa varten kaupungin kannan (ellei konsernijaostolle kuuluva asia) (11.4.1)- Antaa tehtäväksi annot kaupunginkanslian sisäiselle tarkastukselle kaupungin kokonaan omistamien tytäryhteisöjen toiminnan tarkastuksen osalta (11.9.)
Kaupunginkanslia	<ul style="list-style-type: none">- antaa konserniohjausta ja vastaa sekä asioiden valmistelusta konsernijohtolle että tehtyihin päätöksiin liittyvästä seurannasta ja valvonnasta	<ul style="list-style-type: none">- (Kaupungin konsernijohto ja kaupunginkanslia) antaa tytäryhteisöille tarvittaessa toimintaohjeita, jotka koskevat esimerkiksi rahoitusjärjestelyjä, hankintoja, henkilöstö- ja palkkapolitiikkaa sekä johdon valintaa. (11.1)- Päättää tytäryhteisön päätöksentekoa varten kaupungin kannan (ellei konsernijaostolle tai kaupunginjohtajille kuuluva asia) (11.4.1)- Valmistele ”muiden kaupungin tytäryhteisöjen hallituksen jäsenten nimeämistä koskevat ehdotukset” mahdollisimman pitkälle kaupunginhallituksen konsernijaoston päätettäväksi. (11.5)- Antaa tytäryhteisöille tarvittaessa tavoitteisiin liittyvää yksityiskohtaisempaa ohjausta (11.6.)