



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus

2017

johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
kaupunkitarkastaja Jari J. Ritari

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	3
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	3
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	4
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	4
2. Havainnot	5
2.1. Omistamisen tarkoitus ja tavoitteet	5
2.1.1. Kohtuullinen ja kilpailukykyinen vuokrataso tavoitteena	5
2.1.2. Omistamisen tarkoitus liittyy asunto-, sosiaali- ja elinkeinopolitiikkaan	6
2.2. Omistajaohjauksen menettelytavat	8
2.2.1. Talousarviotavoitteet tukevat omistamisen tarkoitusta	8
2.2.2. Hekan asiat ovat harvoin valtuustotasoisia	11
2.2.3. Konsernijaosto seuraa säännöllisesti Hekan toimintaa	12
2.2.4. Yhtiön ja kaupungin edut ovat yhteneväiset	14
2.3. Esteellisyys sääntelyn muutos on tehnyt kaksoisroolit haasteellisiksi.....	15
2.4. Hekan alueyhtiöiden fuusion käsittely oli konserniohjeen mukaista.....	20
3. Johtopäätökset	24
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	25
Lähteet	26
Liitteet.....	28

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että Suomen suurimman asuinkiinteistöyhtiön¹, Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjausta toteutetaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnissa tarkastellaan omistajaohjauksen menettelyitä ja omistajaohjauksen ohjeiden noudattamista.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Arvioinnin kohteena on Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus. Yhtiö on Helsingin kaupungin sataprosenttisesti omistama. Helsingin kaupungin asunnot Oy omistaa noin 48 000 Ara-vuokra-asuntoa², joiden isännöinnistä ja huollosta ovat vastanneet 31.12.2017 asti 21 alueyhtiötä, ja 1.1.2018 alkaen viisi alueyhtiötä. Vuoden 2018 alusta lähtien Heka-konsernin ovat muodostaneet emoyhtiö Helsingin kaupungin asunnot Oy ja sen tytäryhtiöt Heka Etelä Oy, Heka Itä Oy, Heka Kaakko Oy, Heka Koillinen Oy ja Heka Länsi Oy.³ Hekan vuokra-asunnot ovat valtion tukemaa Ara-tuotantoa. Ara-asuntokantaa valvoo Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Arviointi ei käsittele Heka-konsernin sisäistä omistajaohjausta, josta vastaa Helsingin kaupungin asunnot Oy. Kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunki ”kohdistaa omistajaohjauksensa lähtökohtaisesti vain niihin tytäryhteisöihin, joissa sillä on suora omistus tai määräysvalta. Kaupunki ohjaa kaupunkikonserniin kuuluvia alikonserneja niiden emoyhteisöjen kautta.” Kaupunki ei siis omista Hekan tytäryhtiöitä, ainoastaan emo-Hekan, joten omistajaohjaus kohdistuu emoyhtiöön.

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 perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Helsingin kaupunginvaltuuston 17.5.2017 hyväksymän konserniohjeen mukaan toimenpiteet voivat edellä mainittujen lisäksi liittyä investointeihin.

¹ Määritelmä omaksuttu Hekan hallituksen puheenjohtajan haastattelusta 14.9.2017.

² Vuoden 2017 lopussa 48 039 asuntoa. Sähköpostitse saatu tieto Hekan toimitusjohtajalta 5.3.2018.

³ <http://www.hekaoy.fi/ajankohtaista/heka-fuusioi-alueyhtionsa-viiteen-vuodenvaihteessa> Luettu 13.12.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys oli, onko Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat ohjeiden mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti, kuitenkin huomioiden sen, että omistajan tahto ei saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusvelvoitteen kanssa.

Arvioinnin osakysymykset olivat:

1. Onko yhtiön omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite selkeä?
2. Onko yhtiön ohjaus ollut omistajaohjauksen ohjeiden ja yhtiön omistajastrategian mukaista?
3. Onko yhtiö toiminut omistajan tahdon mukaisesti?
4. Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta?
5. Onko yhtiön ohjaus ollut konserniohjeen 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 se, ovatko omistajaohjauksen menettelytavat olleet konserniohjeen mukaisia ja onko kaupunki omistajana ohjannut yhtiötä sen omistajastrategian mukaisesti.

Osakysymyksiin 3. ja 4. vastataan tulkitsemalla haastatteluaineistoa. Osakysymyksen 5. vastataan esimerkitapausta tarkastelemalla. Esimerkkinä on Hekan alueyhtiöiden fuusio, joka astui voimaan 1.1.2018. Asiakirja-aineiston perusteella tehdään päätelmiä siitä, toimittiinko fuusiopäätöstä tehtäessä konserniohjeen mukaisesti.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointia varten haastateltiin Hekan hallituksen jäseniä⁴ ja Hekan toimitusjohtajaa sekä kaupunginkanslian konserniohjauksen päällikköä. Kaupunginhallituksen konsernijaoston valtuustokauden 2013-2016 puheenjohtajan haastattelu ei aikataulusyistä onnistunut. Haastatteluaineiston lisäksi arviointi perustuu kirjalliseen aineistoon, joka koostuu omistajaohjauksen asiakirjoista, konsernijaoston pöytäkirjoista ja niiden liitteistä sekä kaupungin talousarvioista. Lisäksi Kuntalain (410/2015) johdosta muuttuneen esteellisyyssäätelyn vaikutuksista saatiin tietoa kaupungin oikeuspalveluista ja Suomen Kuntaliitosta. Aineiston analyysi on tehty kunkin osakysymyksen

⁴ Viidestä hallituksen jäsenestä haasteltiin neljää. Kahden asukasedustajan yhteishaastatteluun pystyi osallistumaan vain toinen heistä.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osalta hyödyntäen kaikkea sitä aineistoa, joka parhaiten pystyy vastaamaan kuhunkin arvioinnin osakysymykseen.

2. HAVAINNOT

2.1. Omistamisen tarkoitus ja tavoitteet

2.1.1. Kohtuullinen ja kilpailukykyinen vuokrataso tavoitteena

Kaupunginvaltuusto päätti 20.10.2010⁵ Helsingin kaupungin 21 asuinkiinteistöyhtiön yhteensulauttamisesta 1.1.2012 alkaen, ja siten käytännössä Hekan muodostamisesta. Helsingin kaupungin asunnot Oy merkittiin yhtiörekisteriin 7.1.2011. Fuusioitujen kiinteistöyhtiöiden tilalle perustettiin 21 uutta alueyhtiötä. Valtuuston tekemässä fuusiopäätöksessä tai sen taustalla olleessa työryhmämietinnössä ei käsitelty Hekan omistamisen strategista tavoitetta tai tarkoitusta, vaan kyse oli hallinnon tehokkuuden parantamiseen tähtäävästä ratkaisusta.

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n yhtiöjärjestyksessä yhtiön toimiala määritellään seuraavasti: "Yhtiön toimialana on Helsingin alueella omistaa, hankkia omistukseensa tai vuokraoikeuden nojalla hallita tontteja, sekä omistaa ja hallita tonteilla olevia tai niille rakennettavia asuinrakennuksia, joiden huoneistot luovutetaan vuokralle. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen." Yhtiöjärjestyksen mukaan Heka ei siis tavoittele voittoa ja se on olemassa omistaakseen tai hallitakseen tontteja tai asuinrakennuksia, joiden huoneistot luovutetaan vuokralle. Yhtiön tehtävä on siis toimia vuokranantajana.

Yhtiöjärjestykseen kirjatun toimialan lisäksi yhtiön toimintaa kuvaa seuraava määrittely: "Yhtiö vastaa valtion tuella rahoitettujen kaupungin Ara-vuokratalojen hallinnosta, eli pääomatalouden hallinnasta, suunnittelusta, valvonnasta ja kehittämisestä sekä pääomavuokrien määrittämisestä."⁶

Voimassa olevat Helsingin kaupungin omistajapoliittiset linjaukset ovat vuodelta 2011, jolloin Heka ei ollut vielä nykymuodossa toiminnassa, mutta oli tieto, että 21 aravakiinteistöyhtiötä fuusioidaan 1.1.2012 Helsingin kaupungin asunnot Oy:öön. Vuoden 2012 alusta aloittaneelle yhtiölle asetettiin kehittämissiksi seuraava: "Aravvuokratalojen toimintaa kehitetään Helsingin kaupungin asunnot Oy:n ja sen alueellisten huolto- ja isännöinti-yhtiöiden toimesta." Toiminnan tavoitteiksi asetettiin seuraavat:

⁵ Kvsto 20.10.2010 230 § Kaupungin omistamien aravarahoitteisten asuinkiinteistöyhtiöiden yhdistäminen ja tehokkaampi hallinto

⁶ Kaupunginhallituksen konsernijaosto 10.4.2012, § 79 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n tilannekatsaus, esittelijän perustelut.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- kilpailukykyinen vuokra
- tyytyväiset asukkaat ja
- kiinteistöjen arvon säilyttäminen.

Yhtiöjärjestyksestä ja omistajapoliittisessa asiakirjassa asetetuista toiminnan tavoitteista voidaan päätellä, että kaupunki omistaa vuokratyöyhtiön sen vuoksi, että kaupunkilaisille voidaan tarjota asuntoja, joissa vuokra on kilpailukykyinen ja asukkaat ovat tyytyväisiä. Lisäksi tavoitteena on säilyttää kiinteistöjen arvo. Kilpailukykyiseen vuokraan sisältyy se, että vuokraustoiminnalla ei tavoitella voittoa. Kohtuuhintainen asuminen, eli vuokratason kohtuullisena pitäminen mainitaan AM-ohjelmassa, eli kaupunginvaltuuston 22.6.2016 hyväksymässä asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa 2016 "Kotikaupunkina Helsinki". AM-ohjelmassa on päämäärään "asuntokanta" liittyen todettu, että "Helsingin kaupungin asunnot Oy vastaa Heka-konsernin hallinnon kehittämisestä sekä vuokratason kohtuullisena pitämisestä." Yleisemmin asuntokannasta todetaan, että Helsingin kaupunki ja kaupungin omistamat asuinkiinteistöyhtiöt huolehtivat omistamansa asuntokannan suunnitelmallisesta peruskorjaamisesta sekä muusta kiinteistöjen arvon säilymiseen sekä asumisen laatuun vaikuttavasta huoltotoiminnasta.

Hekan asunnot rakennuttaa Helsingin kaupungin asuntotuotanto, aiemmassa organisaatiossa erillinen virasto nimeltään Asuntotuotantotoimisto (Att). AM-ohjelmassa asetetaan asuntotuotannolle määrälliset tavoitteet ja määritellään hallinta- ja rahoitusmuototavoitteet. Ara-vuokra-asuntoja rakennetaan yhteensä 6 000 asunnon määrällisestä vuositavoitteesta 25 prosenttia eli 1 500 asuntoa, joista 300 opiskelija- ja 100 nuorisoasuntoja.⁷ Heka vastaa valtion tuella rahoitettujen kaupungin Ara-vuokratulojen hallinnosta, eli pääomatalouden hallinnasta, suunnittelusta, valvonnasta ja kehittämisestä sekä pääomavuokrien laskennasta.⁸

Hekan määrittelemä missio on "Tarjoamme kohtuuhintaista, turvallista ja laadukasta asumista" ja visio "Meillä on Helsingin parhaat vuokratodot".⁹

2.1.2. Omistamisen tarkoitus liittyy asunto-, sosiaali- ja elinkeinopoliittikkaan

Haastateltujen neljän Hekan hallituksen jäsenen näkemyksen mukaan Hekan omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite on itsestään selvä, ja se muotoiltiin joko niin, että tavoite on kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen, tai että ilman Hekaa kaupunki ei pystyisi ylläpitämään Ara-tuotantoa eikä saavuttamaan AM-ohjelman tavoitteita. Kohtuuhintaisen asumisen eli puhtaan asuntopoliittisen tehtävän lisäksi Heka nähtiin yhtenä välineenä alueiden välisen eriytymisen vähentämiseen, mikä on linjassa

⁷ Kotikaupunkina Helsinki 2016, 50.

⁸ <http://www.hekaoy.fi/perustietoa> Luettu 13.12.2017.

⁹ <http://www.hekaoy.fi/perustietoa> Luettu 13.12.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

27.9.2017 hyväksytyn uuden kaupunkistrategian kanssa.¹⁰ Hekan vuokra-asuntojen segregatiota ehkäisevää tavoitetta voidaan nimittää sosiaalipoliittiseksi tavoitteeksi. Hallituksen jäsenistä yksi mainitsi lisäksi Hekan elinkeinopoliittisen merkityksen, eli sen, että työssäkäyville pystytään tarjoamaan asuntoja.

Hekan toimitusjohtajan mukaan Hekan tavoitteet liittyvät asuntopolitiikan ohella sosiaalipolitiikkaan ja elinkeinopolitiikkaan. Yhtiön operatiivisen johdon näkemys oli siis sama kuin Hekan hallituksen jäsenten näkemys. Kaupunki-omistajan näkemystä on Hekan toimitusjohtajan mukaan viestitty yhtiöjärjestyksen ja AM-ohjelman välityksellä, eli ne ovat kirjallisia dokumentteja, joilla omistaja on viestinyt omistamisen strategisen tarkoituksen ja tavoitteen, ja lisäksi uudessa kaupunkistrategiassa mainitaan vuokra-asuminen yhtenä segregatiion ehkäisyn välineenä.¹¹

Omistamisen tarkoituksen selkeyttä koskevan osakysymyksen kriteerinä oli se, onko ohjattavilla ja ohjaavilla tahoilla yhteneväinen käsitys yhtiön tarkoituksesta ja tavoitteista. Hekan tapauksessa kysymykseen vastaamista helpottaa se, että Hekan omistajaohjauksesta vastaava apulaispormestari on myös Hekan hallituksen puheenjohtaja, jolloin ohjaava ja ohjattava taho on osittain sama. Varsinainen omistajaohjausta harjoittava taho on kuitenkin kaupunginhallituksen konsernijaosto. Myös Hekan toimitusjohtajan näkemyksen mukaan omistajaohjaaja on konsernijaosto. Sen harjoittamaa ohjausta käsitellään luvussa 2.2.3.

Hekan omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite on sinänsä itsestäänselvyys: tarjota kohtuuhintaista asumista. Arviointihaastattelujen perusteella Hekan omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite voidaan monipuolisemmin kuvata seuraavasti:

1. Asuntopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy tarjoamaan kohtuuhintaista asumista.
2. Sosiaalipolitiikka/segregaation ehkäisy: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy vaikuttamaan asuinalueiden välisen eriytymisen hillitsemiseen.
3. Elinkeinopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy omalta osaltaan vaikuttamaan siihen, että elinkeinoelämän tarvitsemille työntekijöille on tarjolla asuntoja.

Neljänneksi voidaan nostaa esiin Hekan taloudellinen merkitys. Edellä mainitun kolmen tavoitteen seurauksena syntyvä neljäs tavoite on

4. Omistuksen arvon säilyttäminen

¹⁰ "Asuntotarjonta on monipuolista, sekä uusille että täydennysrakennettaville asuinalueille rakennetaan kaikkia hallintamuotoja Helsingin kaupungin vuokra-asunnoista vapaarahoitteisiin omistusasuntoihin. Tavoitteena on, että Helsingin alueiden välinen eriytyminen vähenee ja kaupunginosien väliset hyvinvointierot kaventuvat." Helsingin kaupunkistrategia 2017-2012, 11.

¹¹ Hekan toimitusjohtajan haastattelu 23.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asunto-, sosiaali- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden vuoksi Helsingin kaupungilla on merkittävä omaisuus, mutta toisaalta merkittävä lainakanta vuokra-asunnoissa. Vuoden 2016 lopussa kaupungin Hekan alueyhtiöille myöntämien talousarviolainojen ja asuntotuotantorahastosta annettujen lainojen saldo 31.12.2016 oli 303,6 miljoonaa euroa, ja takausvastuita oli 163,1 miljoonan euron arvosta.¹²

Kaupungin rahoituspäällikön mukaan Hekan sinänsä suuri lainamäärä ei ole huolestuttava, koska Ara-sääntelyn mukaisesti toimintamalli perustuu omakustanteisuuteen, ja lainojen vastapainoksi yhtiön omistama rakennuskanta muodostaa huomattavan varallisuusmassan. Lisäksi Hekan asuntojen vuokrausaste on erittäin hyvä, ja asuntoihin on merkittävästi enemmän tulijoita kuin niihin mahtuu. Hekan vuokratasot ovat myös erittäin kilpailukykyiset ja kaupungin kasvun myötä vuokrausaste pysyy todennäköisesti jatkossakin erittäin hyvänä.¹³

Kun verrataan yllä esitettyä voimassa oleviin omistajapolitiikan linjauksiin, havaitaan, että kilpailukykyinen vuokra ja tyytyväiset asukkaat liittyvät asuntopoliittisiin tavoitteisiin, tyytyväiset asukkaat myös sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin asuinalueen viihtyisyyden kautta. Kiinteistöjen arvon säilyttäminen liittyy taloudelliseen merkitykseen. Elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin ei suoraan löydy yhtymäkohtia omistajapolitiikan linjauksista, mutta jos ajatellaan, että asuntopoliittikka on samalla elinkeinopoliittikkaa, silloin elinkeinopoliittinen merkitys toteutuu asuntopoliittikan tavoitteen avulla: kohtuuhintainen asuminen on elinkeinoelämän etu, koska työntekijät tarvitsevat asuntoja.

Yksi hallituksen jäsenistä toi esiin sen, että omistajapolitiittiset ajatukset on ehkä tarpeen tehdä näkyvämmäksi, koska tällä hetkellä ne ovat eri osapuolten tiedossa, mutta niitä ei välttämättä löydy kirjallisesti. Vastaava havainto tehtiin myös vuoden 2016 arvioinnissa, joka koski Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta. Kaupunginhallitus totesi tuolloin selvityksessään vuoden 2016 arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä 16.11.2017, että kaupunginhallituksen päätettäväksi valmistellaan tytäryhteisökohtaiset omistajapolitiittiset linjaukset eli omistajastrategiat, joissa otetaan kantaa muun muassa yhteisöjen omistamisen perusteeseen ja tarkoitukseen sekä tytäryhteisöjen mahdollisiin erityistehtäviin.

2.2. Omistajaohjauksen menettelytavat

2.2.1. Talousarviotavoitteet tukevat omistamisen tarkoitusta

Edellä käsitellyt omistajapolitiittikan tavoitteet ovat taustalla vaikuttavia periaatteita, kun taas taulukossa 1 kuvatut vuosittain talousarviossa asetettavat tavoitteet ohjaavat toimintaa vuoden aikajänteellä. Tytäryhteisöille alettiin asettaa talousarviossa sitovia tavoitteita vuonna 2013.

¹² Kaupunginkanslia, taloussihteeri, varainhallinta sähköpostitse saatu tieto 22.5.2017.

¹³ Rahoituspäälliköltä sähköpostitse saatu vastaus 19.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2011 hyväksytyjen omistajapolitiikan periaatteiden mukaan Hekan tavoitteena on kilpailukykyinen vuokra, tyytyväiset asukkaat ja kiinteistöjen arvon säilyttäminen. Kaksi ensimmäistä tavoitetta heijastuvat talousarviotavoitteisiin. Hekan sitova tavoite vuosina 2013-2017 on ollut, että kiinteistöjen ylläpitokustannukset eivät saa kasvaa enempää kuin kustannustaso nousee. Tällä pyritään turvaamaan kilpailukykyiset vuokrat ja asumisen kohtuuhintaisuus. Hekan hallituksen puheenjohtajan mukaan ylläpitokustannusten kehitys on keskeinen mittari, koska Hekan vuokrat määritellään omakustannusperiaatteella.¹⁴

Taulukko 1 Hekalle vuosien 2013-2017 talousarvioissa asetettu sitova tavoite sekä muut ei-sitovat tavoitteet¹⁵

2013	2014	2015	2016	2017
Sitova tavoite kaikkina vuosina: Kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen.				
Muut kuin sitovat tavoitteet:				
Asiakastyytyväisyysmittauksen kehittäminen.	Asiakastyytyväisyysmittauksen toteuttaminen.	Asiakastyytyväisyys paranee edelliseen vuoteen verrattuna.		
Kiinteistön lämpöenergian kulutus lämmitystarve huomioiden ottaen alenee edellisvuodesta 2 %.			Energiansäästö tavoite: 10 % vuoden 2010 kokonaisenergiankulutuksesta mukaan lukien aiempien vuosien säästö tavoitteet	
	Asukastyytyväisyystutkimuksen jatkaminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen.	Tulevien (10 v) energiansäästötoimenpiteiden kartoitus.		Kiinteistöjen käyttöveden kulutus alenee edellisvuodesta vähintään 1 % (litraa/asukas/vrk).
Tuottavuusmittauksen kehittäminen.	Tuottavuusmittauksen toteuttaminen.			

Toinen omistajapolitiikassa määritelty tavoite, tyytyväiset asukkaat, on sekin näkynyt vuosittain talousarviotavoitteissa, ensin asiakastyytyväisyysmittauksen kehittämisena ja sitten sen toteuttamisena ja tyytyväisyyden paranemisen tavoitteena. Sitovana tavoitteena oleva ylläpitokustannusten kehitys heijastuu myös asukastyytyväisyyteen, koska ylläpitokustannukset tulevat asukkaiden maksettavaksi.

¹⁴ Hekan hallituksen puheenjohtajan ja jäsenen haastattelu 14.9.2017.

¹⁵ Tytäryhteisöille on alettu asettaa tavoitteita talousarviossa vuodesta 2013 alkaen. Sitovat tavoitteet ovat sellaisia, joiden toteutumisesta raportoidaan tilinpäätöksessä, ja jos tavoitetta ei saavuteta, poikkeama selityksineen on vietävä valtuuston hyväksyttäväksi.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tuottavuusmittaukseen liittyvä tavoite on ollut vuosina 2013-2014, mutta tuottavuuden paranemiselle ei ole sen jälkeen asetettu tavoitteita. Kaikkia tytäryhteisöjä koskevana tavoitteena oli vuosien 2013-2014 talousarvioissa ”kaupungin omalle toiminnalle asetettua tuottavuuden nousua vastaava tuottavuuden kasvu (vähintään 1 %)”.

Lämpöenergian kulutuksen väheneminen on ollut tavoitteena vuosina 2013-2015, ja käyttöveden kulutuksen aleneminen vuosina 2016-2017. Lisäksi kahtena viime vuonna on asetettu energiansäästötavoite kokonaisenergiankulutukselle. Kaupungin ympäristöpolitiikassa on asetettu tavoitteeksi, että vuoteen 2020 mennessä energiatehokkuus on parantunut vähintään 20 prosenttia. Sen mittarina on asukaskohtainen energiankulutus verrattuna vuoteen 2005.¹⁶ Koska Hekan vuokra-asunnoissa asui 86 375 asukasta 31.12.2016¹⁷ eli 13,6 prosenttia kaupungin asukkaista, on luontevaa, että kaupunki asettaa energiansäästöön liittyviä tavoitteita Hekalle.

Hekan sitova tavoite on jäänyt toteutumatta vuosina 2015 ja 2016, eli ylläpitokustannusten nousu on ollut suurempi kuin kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi. Vuonna 2015 indeksin mukainen kustannustason nousu olisi saanut olla 1,5 prosenttia, mutta Hekan kustannustason nousu oli 3,2 prosenttia. Vuonna 2016 indeksi olisi sallinut 1,3 prosentin kasvun, kun Hekan ylläpitokustannusten kasvu oli 4,8 prosenttia. Valtuustolle annetut selitykset tavoitteiden toteutumattomuuden syistä eivät ole olleet kovin perusteellisia. Vuotta 2015 koskevan selvityksen mukaan suurimmat kustannusten nousut olivat seuraavissa erissä: aluetasattavat korjaukset, kiinteistövero, tontinvuokrat ja luottotappiot.¹⁸ Vastaavasti vuonna 2016 valtuustolle kerrottiin, että ”suurimmat kustannusten nousut olivat seuraavissa erissä: aluetasattavat korjaukset, tontinvuokrat ja lämmitys. Edellä mainituista tontinvuokrat ja lämmitys ylittivät budjetin, mutta korjauskustannukset jäivät alle budjetoidun.”¹⁹ Vuotta 2017 koskevien tilinpäätöstietojen mukaan Hekan ylläpitokustannusten nousu vuonna 2017 oli vain 0,2 prosenttia, mikä vastasi indeksinmuutosta.

Tytäryhtiöiden sitovien tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan kaupungin tilinpäätöksessä. Vuoden viimeisessä tytäryhteisöraportissa esitetään sekä sitovien että muiden tavoitteiden toteumat yhteenvetotaulukossa ja tarkemmin niiden yhtiöiden osalta, jotka ovat seurannassa joko puolivuositain tai neljännesvuositain kuten Heka.

Vuoden 2018 talousarviossa valtuusto hyväksyi kaupunginkanslian ja kaupunginhallituksen konsernijaoston valmistelun pohjalta Hekalle yhden sitovan tavoitteen ja neljä muuta tavoitetta. Yksi tavoitteista oli kokonaan uusi: HSY:n laskutuksen perusteena oleva kokonaisjättemäärä enintään vuoden 2017 tasolla. Sitovana tavoitteena olevaa kiinteistön ylläpitokustannusten (€/m²) nousua enintään ylläpitokustannuksia

¹⁶ Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka, hyväksytty Kvsto 26.9.2012.

¹⁷ Hekan vuosikertomus 2016.

¹⁸ Kvsto 2.3.2016 (§ 50).

¹⁹ Kvsto 15.3.2017 (§ 161).

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kuvaavan indeksin suuruisena muutettiin aiemmista vuosista siten, että toteumaa verrataan kolmen vuoden keskiarvoon. Muuna tavoitteena olevan asiakastytyvyyden osalta riittää vuoden 2018 talousarviossa se, että asiakastytyväisyys pysyy vähintään edellisen vuoden tasolla; paranemista ei siis enää edellytetä.

Tavoitteet hyväksytään kaupunginvaltuustossa osana talousarviota. Tytäryhteisöjen talousarviotavoitteet valmistellaan kaupunginkanslian konsernitiimin johdolla. Konsernitiimiin kuuluu konserniohjauksen päällikön lisäksi kolme henkilöä.²⁰ Konsernitiimi valmistelee tavoitteita ja kysyy tytäryhteisöistä näkemyksiä, jolloin myös yhtiöiden hallituksissa voidaan keskustella yhtiölle asetettavista tavoitteista. Asuntoyhtiöihin liittyviä tavoitteita käsitellään myös kaupunginkanslian strategia- ja kehittämissikön asuntotiimissä. Tapana on ollut lähettää tavoitteet kommentoitavaksi myös siihen rooteliin, jonka vastuulle kyseinen tytäryhteisö kuuluu.²¹ Vuoden 2019 talousarviotavoitteiden valmistelua aiotaan tehdä vuonna 2018 yhteistyössä toimialojen johdon kanssa.²²

Kaupunginhallituksen konsernijaosto käy lähete keskustelun tytäryhteisöjen tavoitteista. Siten valmistelussa voidaan huomioida konsernijaoston näkemykset.²³ Vuosina 2014-2016 konsernijaosto ”merkitsi tiedoksi” tytäryhteisöille kaupungin talousarviossa asetettavat tulostavoitteet, mutta vuoden 2017 käsittelyssä konsernijaosto ”teki liitteen mukaisen esityksen tytäryhteisöille kaupungin talousarviossa asetettaviksi tulostavoitteiksi vuodelle 2018”. Liite oli kuitenkin valmisteltu kaupunginkansliassa, joten konsernijaosto käytännössä hyväksyi kanslian ehdotuksen.

2.2.2. Hekan asiat ovat harvoin valtuustotasoisia

Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaan ”kaupunginvaltuusto päättää omistajapolitiikan ja -strategian sekä konserniohjauksen periaatteista sekä kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Konserniohjeessa kaupunginvaltuusto on myös määritelty osaksi konsernijohtoa. Kuntalain 48 § mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Kuntalaki ei siis tunnista valtuustoa osaksi konsernijohtoa, mutta valtuusto ei Helsingissäkään toimi operatiivisena konsernijohtona. Valtuuston rooli on strateginen.”²⁴

Konserniohje ei tunnista tilannetta, jossa tytäryhteisöä vaadittaisiin hankkimaan kaupungin kanta kaupunginvaltuustolta. Kaupunginhallituksen konsernijaosto on ylin toi-

²⁰ Tiimissä on päällikön lisäksi kolme vakanssia, joista yhden osalta oli rekrytointi käynnissä tammikuussa 2018.

²¹ Konserniohjauksen päällikön haastattelu 30.5.2017.

²² Sähköpostitse konserniohjauksen päälliköltä saatu tieto 29.1.2018.

²³ Konserniohjauksen päällikön haastattelu 30.5.2017.

²⁴ Ks. tarkemmin Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 8-9.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

mielin, jolta kaupungin kanta voidaan hankkia, ja silloinkin on oltava kyseessä kaupunkikonsernin kannalta taloudellisesti merkittävä ja periaatteellisesti laajakantoinen asia. Muissa asioissa kaupungin kannan päättää pormestari tai asianomainen apulaispormestari, kansliapäällikkö tai kaupunginkanslia.²⁵

Yllä esitetty huomioon ottaen on luontevaa, että Hekan asioita ei pääsääntöisesti käsitellä kaupunginvaltuustossa. Hekan perustamispäätöksen (20.10.2010)²⁶ lisäksi valtuustossa on hyväksytty vuokralaisdemokratiasääntö 26.10.2011 (§ 206) ja sen tarkistus 29.5.2013 (§ 207). Vuokralaisdemokratiasäännön taustalla on yhteishallintolaki, jonka soveltamisalaan kuuluvat kaikki aravarajoituksen alaiset vuokratalot ja 1.1.2002 jälkeen korkotukilainoitettut vuokratalot. Yhteishallintolakia on sovellettava myös aravan kymmenen vuoden jatkorajoituskohteissa ja sitä voidaan soveltaa soveltuvin osin myös muuhun asuntokantaan, jos omistaja niin päättää.

Valtuuston 29.5.2013 hyväksymää vuokralaisdemokratiasääntöä ei ole kumottu, mutta sen on käytännössä korvannut uusi vuokralaisdemokratiasääntö, joka on hyväksytty Hekan hallituksessa 13.6.2017. Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen kaupunginsihteerinä toiminut Hekan hallituksen jäsen arvioi haastattelussa, että vuokralaisdemokratiasäännön hyväksyminen valtuustotasolla alueyhtiöiden fuusiopäätöksen jälkeisessä tilanteessa vuosina 2011 ja 2013 johtui poliittisista syistä, eikä säännön hyväksymiselle valtuustossa olisi ollut perusteita.²⁷

Kuten edellä kohdassa 2.2.1 on tuotu esiin, kaupunginvaltuusto päättää myös vuosittain tytäryhtiöiden sitovista ja muista tavoitteista osana kaupungin talousarviota. Mikäli yhtiön sitova tavoite ei toteudu, tavoitteen poikkeama tuodaan valtuustoon hyväksyttäväksi kuten Hekan osalta tehtiin vuosina 2015 ja 2016.²⁸ Lisäksi valtuustossa käsiteltävä AM-ohjelman hyväksyminen ja seurantaraporttien käsittely liittyvät välillisesti Hekaan.

2.2.3. Konsernijaosto seuraa säännöllisesti Hekan toimintaa

Taulukkoon 2 on koottu Hekaan liittyvät aiheet, joita konsernijaosto on vuosina 2013-2017 käsitellyt. Taulukkoon merkittyjen lisäksi konsernijaosto on vuosittain käsitellyt tytäryhteisöille asetettavia tavoitteita.

²⁵ Helsingin kaupungin konserniohje, kvsto 17.5.2017, luku 11.4.1.

²⁶ Kaupunginvaltuusto päätti 20.10.2010 (§ 230) aravarahoitteisten asuinkiinteistöyhtiöiden yhdistämisestä ja tehokkaammasta hallinnosta eli Hekan perustamisesta siten, että sulautuminen pannaan täytäntöön 1.1.2012 alkaen.

²⁷ Hekan hallituksen puheenjohtajan ja jäsenen haastattelu 14.9.2017.

²⁸ Kvsto 2.3.2016 (§ 50) ja 15.3.2017 (§ 161).

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 2 Hekaa koskevien asioiden käsittely konsernijaostossa 2013–2017²⁹

2013	2014	2015	2016	2017
<ul style="list-style-type: none"> • Hekan yhtiökoukous 2013 • Tytäryhteisöraportti 4/2012 • Tytäryhteisöraportit 1-3/2013 • Hekan ajankoh-taiskatsaus 	<ul style="list-style-type: none"> • Hekan yhtiökoukous 2014 • Tytäryhteisöraportti 4/2013 • Tytäryhteisöravoitteet vuodelle 2015 • Tytäryhteisöraportti 2/2014 • Osakkeenomis-tajan päätös hallituksen jäsenen vaihdosta 	<ul style="list-style-type: none"> • Tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutuminen v. 2014 • Hekan yhtiökoukous 2015 • Tytäryhteisöraportti 4/2014 • Vuoden 2016 tavoitteet tytäryhteisöille • Tytäryhteisöraportti 2/2015 • Hekan ajankoh-taiskatsaus 	<ul style="list-style-type: none"> • Tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteutuminen ja toteutumattomuus • Tytäryhteisöraportti 4/2015 • Hekan yhtiökoukous 2016 • Hekan ajankoh-taiskatsaus • Tytäryhteisöraportit 1-3/2016 • Hekan ajankoh-taiskatsaus 	<ul style="list-style-type: none"> • Tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteutumattomuus • Tytäryhteisöraportti 4/2016 • Tytäryhteisöraportti 1/2017 • Yhteisöraportit 2-3/2017 • Hekan ajankoh-taiskatsaus

Tärkein omistajaohjauksen harjoittamisen muoto ovat olleet yhtiökokouskirjaukset, joita on annettu vuosina 2012-2016. Konsernijaoston vuosina 2012-2015 hyväksymät yhtiökokouskirjaukset olivat pitkiä, jopa kahden-kolmen sivun mittaisia. Esimerkiksi vuonna 2015 yhtiökokous antoi konsernijaoston päätöksen mukaisesti hallitukselle 15 kehotusta.³⁰ Niistä yksityiskohtaisin koski sitä, että yhtiön hallitusta kehoitettiin huolehtimaan, että yhtiö dokumentoi energiankulutuksen tiedot FimX-järjestelmään. Konserniohjauksen päällikön mukaan ohjausta on yleisesti ottaen muutettu siten, että yhtiökokousohjeita pyritään välttämään ja ohjaamaan yhtiöitä talousarvion ja konserniohjeen kautta. Yhtiökokouskirjausten luetteloista alkoi tulla jo niin pitkiä, että niiden painoarvo kärsi.³¹

Vuonna 2017 erillistä yhtiökokouskirjausta ei annettu, vaan yhtiökokouspöytäkirjaan on kirjattu yleinen kaikkia tytäryhtiöitä koskeva ohje: ”Yhtiökokous päätti kehottaa yhtiön hallitusta noudattamaan kulloinkin voimassa olevia kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja konsernijaoston päättämiä konserniohjeita ja konserniohjauksen periaatteiden mukaisesti yhtiölle annettua muuta kaupungin ohjeistusta sekä kaupungin talousarviossa yhtiölle asetettuja liitteen 4 mukaisia sitovia ja muita tavoitteita.” Yhtiökokouskirjausta käytetään siis myös muodollisena tapana saattaa yhtiölle talousarviossa asetetut tavoitteet yhtiön tietoon.

²⁹ Helsingin kaupunginhallituksen konsernijaoston pöytäkirjat vuosilta 2013–2017.

³⁰ Helsingin kaupungin asunnot Oy, yhtiökokouspöytäkirja 29.4.2015 ja Khs konsernijaosto 16.2.2015 § 25.

³¹ Konserniohjauksen päällikön haastattelu 30.5.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Konsernijaostossa on ollut vuosittain yleensä yksi Hekan ajankohtaiskatsaus. Vuonna 2016 ajankohtaiskatsauksia oli kaksi, joista toinen liittyi Hekan fuusiosuunnitelmaan. Ajankohtaiskatsauksissa Hekan toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja ovat käyneet läpi Hekan tilannetta, kulloinkin olennaisimpia kysymyksiä ja talouden perusasioita. Silloin, kun Hekassa valmisteltiin alueyhtiöiden fuusiota, konsernijaostoa informoitiin asian etenemisestä.³²

Hekan hallituksen puheenjohtajan mukaan konsernijaosto on ollut kiinnostunut asukkaiden huolenaiheista, joskus jopa melko yksityiskohtaisista asioista kuten peruskorjausten väistömuuttojen hoitamisesta. Kyse ei ole ollut siitä, että konsernijaosto haluaisi päättää tällaisista asioista, vaan jaosto on ollut kiinnostunut yhtiön tavasta hoitaa asioita. Tällaiset asiat ovat tyypillisesti nousseet keskusteluun asukkaiden yhteydenoton johdosta, jolloin konsernijaoston jäsen on halunnut nostaa asian keskusteltavaksi.³³ Tällaiset epäviralliset keskustelut eivät ilmene pöytäkirjoista.

Toimintansa alkuvaiheessa, vuosina 2012-2013 Heka oli tytäryhteisöraporttien neljännesvuosittaisessa seurannassa. Vuosina 2014-2015 Hekan seuranta tapahtui puolivuositain, ja vuosina 2016 ja 2017 jälleen neljännesvuositain. Tytäryhteisöraportti sisältää kustakin seurannan kohteena olevasta yhtiöstä sekä toimintaan että talouteen liittyviä tietoja. Vuonna 2016 tytäryhteisöraporttien neljännesvuosittaisessa seurannassa olivat yhtiöt, joilla joko oli haasteita toiminnassa ja/tai taloudessa vuoden 2016 aikana, tai yhteisö on merkittävä toimija omalla toimialallaan. Vuoden 2017 toisesta tytäryhteisöraportista lähtien raportoinnin piiriin on otettu merkittävimmät tytäryhteisöt, ja tytäryhteisöraportti on siten muuttunut yhteisöraportiksi. Heka on edelleen raportoinut neljännesvuositain.

Konserniohjauksen päällikön mukaan tytäryhteisöraporttien käsittely konsernijaostossa ei ole varsinaisesti omistajaohjausta, vaan konserniohjausta eli valvontaa ja seurantaa.³⁴ Ajankohtaiskatsausten käsittelykin on yleensä luonteeltaan konsernivalvontaa, ja katsaus merkitään tiedoksi. Konsernijaostossa käydään keskustelua, mutta harvoin kokouspöytäkirjoihin kirjataan keskustelun päätteeksi tehtäviä toteamuksia. Poikkeuksena ovat yhtiökokouskirjausten lisäksi luvussa 2.4 tarkemmin kuvattava Hekan alueyhtiöiden fuusiosuunnitelman käsittely, jossa konsernijaosto totesi 14.11.2016 (152 §), että fuusiosuunnitelma ei edellytä konsernijaoston erillistä ennakkohyväksyntää.

2.2.4. Yhtiön ja kaupungin edut ovat yhteneväiset

Tässä arvioinnissa omistajaohjauksen toimivuuteen liittyviä osakysymyksiä asetettiin kaksi: onko yhtiö toiminut omistajan tahdon mukaisesti, ja onko kaupunki omistajana

³² Hekan hallituksen puheenjohtajan ja jäsenen haastattelu 14.9.2017.

³³ Hekan hallituksen puheenjohtajan ja jäsenen haastattelu 14.9.2017.

³⁴ Konserniohjauksen päällikön haastattelu 30.5.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

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

Haastateltavien mukaan yhtiö on toiminut omistajan tahdon mukaisesti. Haastattelujen perusteella yhtiön ja omistajan välillä ei ole ollut ristiriitatilanteita: yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset. Ainoa tilanne, joka haastatteluissa tuli esiin, liittyi siihen, että kaupungin oikeuspalvelut päätti luopua oikeudellisten palvelujen tuottamisesta yhtiölle. Hallituksen jäsenen mukaan yhtiön etu olisi ollut, että oikeuspalvelut olisi jatkanut palvelujen tuottamista yhtiölle. Yhtiön toimitusjohtajan mukaan oikeuspalvelujen päätös oli ymmärrettävä, eikä kyseessä ollut varsinainen eturistiriita.³⁵

Konserniohjauksen päällikön näkemyksen mukaan eturistiriita on todennäköisempi markkinaehtoisilla yhtiöillä. Hekan kaltaisessa yhtiössä, jossa tehdään kauaskantoisia investointipäätöksiä, on kuitenkin tärkeää, että yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja pystyvät luottamaan siihen, että omistaja ei tee yllättäviä kannan muutoksia.³⁶ Täällaisesta ei ollut viitteitä haastatteluissa.

Ristiriitatilanteiden puuttuminen on merkinnyt myös sitä, että ei ole syntynyt tilanteita, joissa kaupunki olisi omistajana heikentänyt yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta. Osakeyhtiölain (624/2006) 8 § edellyttää, että yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Koska yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset, kaupunki ei ole omilla toimenpiteillään heikentänyt tämän periaatteen noudattamismahdollisuuksia. Teoriassa on mahdollista, että kaupunkikonsernin kokonaisuus jossakin tilanteessa edellyttäisi yksittäisen yhtiön edun vastaista toimintalinjaa. Hekan kaltaisessa yhtiössä tällaista tilannetta on kuitenkin vaikea kuvitella. Markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä varten kaupungin konserniohje lähtee siitä, että niiden yhtiöjärjestyksiin kirjataan maininta siitä, että ne ottavat toiminnassaan huomioon kaupunkikonsernin kokonaisedun.

2.3. Esteellisyysääntelyn muutos on tehnyt kaksoisroolit haasteellisiksi

Hekan hallituksen puheenjohtajana toimii kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari. Hallituksen muita jäseniä oli arviointiajankohtana neljä, joista kaksi on asukasedustajia. Kaksi muuta hallituksen jäsentä ovat kaupungin johtavia virkamiehiä, rahoitusjohtaja ja kaupunginsihteeri, joka toimii kaupunkiympäristön toimialalla.

Kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari toimi hallituksen puheenjohtajana myös toimiessaan aiemmin apulaiskaupunginjohtajana, ja myös häntä edeltänyt apulaiskaupunginjohtaja toimi Hekan hallituksen puheenjohtajana. Hallituksen jäsenten esteellisyyttä koskeva sääntely muuttui 1.6.2017 alkaen. Edellisen kuntalain

³⁵ Hekan toimitusjohtajan kommentit muistioluonnokseen 5.3.2018.

³⁶ Konserniohjauksen päällikön haastattelu 30.5.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

(365/1995) 52.4 §:n mukaan yhteisön tai säätiön hallituksen tai muun lain tarkoittaman toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana toimiva luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä on voinut osallistua kuntakonserniin kuuluvaa yhteisöä ja säätiötä sekä kuntayhtymää ja liikelaitosta koskevien asioiden käsittelyyn paitsi, jos kunnan ja edellä mainitun tahon edut ovat olleet ristiriidassa keskenään (niin sanottu yhteisöjäävin poikkeus). Uuden kuntalain mukaan yhteisöjäävin poikkeus ei enää 1.6.2017 alkaen koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä.³⁷ Kuntalain esitöissä yhteisöjäävin poikkeuksen poistumista tytäryhteisöjen hallituksen jäseniltä perusteltiin seuraavasti: ”Muutoksella selkeytetään omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilö ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta henkilö vastaa.” ja ”Muutoksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmalliseksi todettua mahdollisuutta käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta.”³⁸

Sääntelyn muuttuminen ei tarkoita sitä, etteikö luottamushenkilö tai johtava viranhaltija voisi toimia kuntayhtiön hallituksen jäsenenä (liite 2).³⁹ Kyse on siitä, että sääntelyn muuttumisen myötä esteellisyys voi syntyä yksittäisten asioiden yhteydessä automaattisesti asianomaisaseman vuoksi, kuten seuraavassa kuvataan.

Helsingin kaupungin oikeuspalvelujen laatiman muistion mukaan ”Uudistuneen sääntelyn mukaan myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen tai muu lain tarkoittama henkilö⁴⁰ on esteellinen aina silloin, kun kunnan toimielimessä käsitellään kyseisen yhteisön tai säätiön asioita. Sääntelyn muutos tarkoittaa, että henkilö on esteellinen jo pelkästään sillä muodollisella perusteella, että yhtiö on asianosainen⁴¹, jolloin käsiteltävän asian laadulla tai intressiristiriidalla ei ole merkitystä esteellisyyden arvioinnissa. Esteellisyys syntyy myös silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa lainkohdassa tarkoitettulle yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen.”⁴² Esteellisyyserusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä ja kuntalain 97 §:ssä. Asianosaisasema puolestaan määritellään hallintolain 11 §:ssä: Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

³⁷ Oikeuspalvelut, muistio 16.6.2017 ja 26.2.2018.

³⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp), s. 103.

³⁹ Tuoreessa Kuntayhtiö-kirjassa professorit Janne Ruohonen, Veikko Vahtera, Seppo Penttilä (2017, 67) esittävät, että kaksoisroolista on enemmän hyötyä kuin haittaa, toki esteellisyyssääntelyä noudattaen. He kuitenkin tarkastelevat kunnanhallituksen jäsenen tai konsernijaoston jäsenen asemaa. Helsingissä apulaispormestari johtaa myös toimialalautakuntaa.

⁴⁰ Hallintolain (434/2003) 28 § esteellisyyserusteet, kohta 5: hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

⁴¹ Konserniohjauksen päällikön mukaan asianosaisaseman arviointiin liittyy yksittäistapauksessa tulkintaa muun muassa siitä, onko kyseessä esimerkiksi yleinen kaikkia tytäryhteisöjä koskeva asia vai nimenomaan yksittäistä tytäryhteisöä koskeva asia.

⁴² Oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Esteellinen henkilö ”ei saa ottaa osaa mihinkään asian käsittelyvaiheeseen eli asian vireillepanoon, valmisteluun, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon (käsittelykielto). Esteellinen henkilö ei saa myöskään olla läsnä asiaa käsiteltäessä (läsnäolokielto). Esteellistä henkilöä voidaan kuitenkin kuulla kunnan toimielimessä asiantuntijana. Kuulemisen jälkeen hänen tulee poistua kokoustilasta.⁴³ Oikeuspalveluiden laatiman muistion mukaan, ”mikäli esteellinen henkilö ottaa osaa asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä. Esteellisyyden jättäminen huomioimatta voi johdattaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta.”⁴⁴

Esteellisyyden toteamiseen on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Ennen yhteisöjäävin poikkeuksen poistumistakin oli tilanteita, joissa esteellisyys todettiin, mutta käytäntö oli horjuvaa. Tarkasteltaessa kaupunginhallituksen päätöksiä, joilla on myönnetty lainoja Hekan alueyhtiöille, havaittiin, että 25.4.2016 (§ 393 Tertiärilainan myöntäminen eräälle asuntotuotantotoimikunnan rakennushankkeelle) apulaiskaupunginjohtaja ja rahoitusjohtaja olivat läsnä asian käsittelyn ajan, vaikka vastaavassa tapauksessa 16.11.2015 (§ 1095 Primääri- ja tertiärilainojen myöntäminen eräille asuntotuotantotoimikunnan rakennushankkeille) he olivat jääväneet itsensä samoin kuin aiempi kansliapäällikkö, joka myös oli tuolloin Hekan hallituksen jäsen. Tuoreempi vastaava asia oli kaupunginhallituksessa 11.12.2017 (1112 § Tertiäri- ja primäärilainojen myöntäminen eräille asuntotuotannon hankkeille), jolloin apulaispormestarin ja rahoitusjohtajan esteellisyys oli todettu eivätkä he siten olleet läsnä asian käsittelyn ajan.

Kuntaliiton hallintolakimiehen mukaan ”Johtavien viranhaltijoiden osallistuminen tytäryhtiöiden hallitukseen on iso ongelma esteellisyyden näkökulmasta ja ennen hallitukseen menoa heidän kannattaisikin tarkkaan harkita, vaikeuttaako mahdollinen hallitustyöskentelyyn osallistuminen viranhoidon.”⁴⁵ Asia nousi keskusteluun myös Espoossa, jossa Länsimetro Oy:n hallituksen jäsenenä on Espoon keskeisiä viranhaltijoita. Espoon konsernijaosto päätti 11.12.2017, että Länsimetro Oy:n hallitukseen kuuluvien virkamiesten jääviyskysymyksistä teetetään selvitys riippumattomilla asiantuntijoilla.⁴⁶

Tampereella puolestaan sisäinen tarkastus on selvittänyt Tampereen kaupungin ja Tampereen Kotilinnasäätiön välisen maanvuokrasopimuksen ehtojen noudattamista. Asiaan liittyen on myös käynnistetty rikostutkinta. Esteellisyyden näkökulmasta tapauksen tekee mielenkiintoiseksi, se, että säätiön toiminnanjohtaja toimi myös kaupunginhallituksen, konsernijaoston ja tarkastustoimikunnan jäsenenä. Tarkastuksessa annettiin suositus, jonka mukaan ”Konsernijohtajan omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan puolueettomuuden turvaamiseksi tytäryhteisöjen johtoon kuuluvien

⁴³ Oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018.

⁴⁴ Oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018.

⁴⁵ Kuntaliiton hallintolakimiesten palvelusähköpostin kautta saatu vastaus 31.5.2017.

⁴⁶ HS 12.12.2017. ”Espoo selvittää, istuuko länsimetroyhtiön hallituksessa vääriä ihmisiä – Virkamiesten asema hallituksissa saattaa muuttua muuallakin, mikäli jääviysepäilyjä löytyy”

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

henkilöiden ei tulisi kuulua konsernijohtoon ja valvonnasta vastaaviin toimielimiin (tarkastustoimikunta, tarkastuslautakunta).⁴⁷ Sisäinen tarkastus otti siis kantaa siihen, että konsernijohtoon kuuluvien henkilöiden ei tulisi toimia tytäryhteisöjen johdossa, eli hallituksessa tai operatiivisessa johdossa. Sisäisen tarkastuksen kantaa tukee se, että kuntalain kommentaariteoksessa on tarkasteltu konsernijohdon määrittelyä ja todettu siinä yhteydessä, että tytäryhteisöjen johtoon kuuluvat henkilöt eivät voi kuulua kunnan konsernijohtoon.⁴⁸ Toisaalta kirjallisuudessa (ks. liite 2) on esitetty tulkintoja, joiden mukaan periaatteellista estettä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kaksoisroolille ei ole, kun esteellisyyssäntelyä noudatetaan. 1.6.2017 voimaan astuneen esteellisyyssäntelyn tiukennuksen jälkeen on kuitenkin mahdollista, että kaksoisroolin tarkoituksenmukaisuutta joudutaan harkitsemaan, jos esteellisyystilanteita tulee kovin usein.

Konsernijohdon kaksoisroolit ovat hankalia

Apulaispormestari on hallintosäännön mukaan osa konsernijohtoa, ja hänen tehtäviinsä kuuluu ”antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin, kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia” ja ”vastaa toimialallaan osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa.”⁴⁹ Osakeyhtiölaki edellyttää, että hallituksen puheenjohtaja toimii lain 8 § mukaan eli ”Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.” Kyseessä on siis kaksoisrooli, jossa apulaispormestari toisaalta valvoo kaupungin etua, vaikka toisaalta lojaliteetti- ja huolellisuusvelvoitteen mukaan hänen on edistettävä yhtiön etua. Käytännössä ongelmia ei ole ollut, koska yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset (ks. luku 2.2.4). Toisaalta, toimiessaan tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajana apulaispormestari menettää käytännössä mahdollisuutensa antaa yhtiölle konserniohjeen mukaisia toimiohjeita kaksoisroolista aiheutuvan esteellisyyden vuoksi. Konserniohjauksen päällikön mukaan mahdollisten toimiohjeiden antaminen hoidetaan tällöin määriteltyjen sijaisuusmenettelyjen mukaisesti.⁵⁰

Konserniohjauksen päällikön mukaan on selvää, että riippumatta siitä, kuka on hallituksen jäsenenä, kaupungin ennakkokannan hankkiminen tehdään erillisen prosessin kautta. Ennakkokannan antajana ei tällöin toimi henkilö, joka olisi ko. yksittäistapauksessa esteellinen. Konsernijohtoon päällikön mukaan esteellisyyttä tarkastellaan tapauskohtaisesti ja tarvittaessa käytetään sijaisuusjärjestelyjä.⁵¹

⁴⁷ Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen raportti 12/2017.

⁴⁸ Harjula ja Prättälä 2015, 383.

⁴⁹ Helsingin kaupungin hallintosääntö, 9 luku 2 §.

⁵⁰ Konserniohjauksen päällikön sähköposti 23.3.2018.

⁵¹ Konsernijohtoon päällikön sähköposti 22.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hallituksen puheenjohtajan oman näkemyksen mukaan on ollut sekä kaupungin että Hekan etu, kun Hekan hallituksessa on ollut ihmisiä, jotka tuntevat Hekaa koskevat kaupungin prosessit. Lisäksi hallituksen jäsenten täytyy tuntea sosiaalista asuntotuotantoa koskeva sääntely.⁵²

Oikeuspalveluiden laatima muistio käsittelee myös yhteisöjäävissäntelyn ennakkollista huomiointia seuraavasti: ”Esteellisyssäntelyyn yleisenä tarkoituksena on turvata hallintomenettelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Vaikka esteellisyys arvioidaan aina yksittäistapauksissa, kaupungin on syytä pyrkiä ennakkollisesti ottamaan huomioon yhteisöjäävissäntely muuan muassa nimitettäessä yhtiöihin hallituksen jäseniä.” Edelleen muistiossa todetaan: ”Mikäli hallituksen jäsenyys tai muu lainkohdassa tarkoitettu asema yhtiössä aiheuttaa siinä määrin esteellisyystilanteita, että viran tai luottamustoimen hoitaminen kaupungilla vaikeutuu, on harkittava, onko henkilön tarkoituksenmukaista jatkaa kyseisessä asemassa yhtiössä.”⁵³

Konserniohjauksen päällikön mukaan Hekan, kuten muidenkin yhtiöiden kohdalla, on harkittu, onko hallitukseen nimettävillä estettä hallituksen jäsenenä toimimiselle, ja Hekan osalta harkinnan lopputulos on ollut, että ei ole. Hallitusten jäsenyyksiä vuodelle 2018 käsiteltiin konsernijaostossa 5.3.2018⁵⁴, johon sisältyi muun muassa kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestarin hallituksen puheenjohtajuus Hekassa.

Kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari on kaupunginhallituksen jäsen ja kaupunkiympäristölautakunnan puheenjohtaja. Jos tilanne muodostuisi sellaiseksi, että apulaispormestari olisi kovin usein esteellinen, hänen ei olisi tarkoituksenmukaista toimia yhtiön hallituksessa. Helsingin kaupungin asunnot Oy:llä oli vuodenvaihteessa 2016/2017 466 vuokranmääritysyksikköä eli taloa tai taloryhmää. Esimerkiksi kaavamutoksissa Heka voi olla asianosainen ilman, että sitä olisi päätöksestä suoraan nähtävissä kuten tertiäirilainojen myöntämisen tapauksessa. On riskinä, että esteellisyyden huomiotta jättäminen johtaa päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä on tärkeää, että esteellisyyttä arvioidaan tapauskohtaisesti ja järjestelmällisesti.

Tarkastuslautakunta suositteli vuoden 2016 arviointikertomuksessaan, että kaupunginkanslian tulee ottaa esteellisyssäädöksen tiukentuminen huomioon hallituksen

⁵² Hekan hallituksen puheenjohtajan ja jäsenen haastattelu 14.9.2017.

⁵³ Oikeuspalveluista sähköpostitse saatu tieto 7.12.2017.

⁵⁴ Kaupunginhallituksen konsernijaosto otti kantaa 5.3.2018 kokouksessaan Hekan hallituksen nimittämiseen seuraavassa yhtiökokouksessa. Konsernijaosto päätti kehottaa ”kaupungin yhtiökokousedustajaa toimimaan liitteessä 1 mainittujen yhtiöiden vuoden 2018 varsinaisissa yhtiökokouksissa siten, että hallitusten jäsenet ja varajäsenet valitaan seuraavaksi toimikaudeksi liitteen 1 mukaisesti.” Hekan osalta päätös tarkoitti hallituksen vahvistamista kahdella poliittisella luottamushenkilöllä. Lisäksi kaupunginsihteerin tilalle hallitukseen nimitettiin asunto-ohjelmapäällikkö kaupunginkansliasta. Apulaispormestari jatkaa hallituksen puheenjohtajana, ja rahoitusjohtaja hallituksen jäsenenä.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jäsenten nimittämisen valmistelussa ja konserniohjeen päivittämisessä. Kaupunginhallitus totesi lausunnossaan 3.5.2017, että ”konserniohjeen mukaisesti kaupungin tytäryhteisöjen osalta varmistetaan muun muassa hallituksen riippumattomuus. Tämä pitää sisällään kulloinkin voimassa olevien esteellisyysäännösten huomioon ottamisen. Jatkossakin kaupunki tulee omistajana ottamaan hallituksen jäseniä nimeessään huomioon sen, että kaupungin konsernijohto pystyy tarkoituksenmukaisella tavalla suorittamaan sille kuuluvat seuranta- ja valvontatehtävät.”

2.4. Hekan alueyhtiöiden fuusion käsittely oli konserniohjeen mukaista

Kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunki ”kohdistaa omistajaohjauksensa lähtökohtaisesti vain niihin tytäryhteisöihin, joissa sillä on suora omistus tai määräysvalta. Kaupunki ohjaa kaupunkikonserniin kuuluvia alikonserneja niiden emoyhteisöjen kautta.” Tämä kirjaus tuli osaksi konserniohjetta 17.5.2017 alkaen, mutta toimintatapa se on ollut jo aiemmin osakeyhtiölain mukaisesti, eli omistaja antaa ohjausta.⁵⁵ Hekan alueyhtiöt omistaa Heka, ei kaupunki.

Ennen konserniohjeen kirjausta vuosina 2012-2015 kaupunginhallituksen konsernijaoston tekemien yhtiökokouspäätösten esittelijän perusteluihin oli kirjattu vastaava periaate, eli konserniohjaus annetaan pääomayhtiö Hekalle, kun taas alueyhtiöiden hallinnossa omistajapuhevaltaa käyttää Heka, joka vastaa alueyhtiöiden ohjeistamisesta. Hekan tytäryhtiöille ei anneta kaupunginhallituksen konsernijaostolta suoraa yhtiökokousohjeistusta.⁵⁶

Kaupungin rooli alueyhtiöiden ohjauksessa nousi kuitenkin poliittiseen keskusteluun Hekan fuusiosuunnitelmien myötä. Konsernijaosto käsitteli Hekan hallinnon kehittämistä eli Helsingin kaupungin asunnot Oy:n tytäryhtiöiden sulautumissuunnitelmaa marraskuussa 2016. Muodollisesti kyse oli yhtiön ajankohtaiskatsauksesta konsernijaostossa, johon liittyen kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 14.11.2016 ”merkitä tiedoksi Helsingin kaupungin asunnot Oy:n ajankohtaiskatsauksen liitteineen.” Samalla konsernijaosto totesi, että ”Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistamien alueellisten isännöinti- ja huoltoyhtiöiden fuusiosuunnitelma ei edellytä konsernijaoston erillistä ennakkohyväksyntää, kun kysymys on Helsingin kaupungin asunnot Oy:n tytäryhtiöiden organisaation operatiivisesta järjestelystä, jota ei voi pitää konserniohjeen tarkoittamalla tavalla taloudellisesti merkittävänä tai periaatteellisesti laajakantoisena.”⁵⁷

⁵⁵ Konserniohjauksen päällikön haastattelu 30.5.2017

⁵⁶ Kaupunginhallituksen konsernijaosto 16.2.2015 § 25, esittelijän perustelut. Vastaavansisältöinen kirjaus konsernijaoston päätösten esittelijän perusteluissa 27.2.2012 (§ 39), 25.2.2013 (§ 20) ja 24.2.2014 (§ 31).

⁵⁷ Konsernijaosto 14.11.2016, § 152.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Konsernijaosto ei kuitenkaan ollut yksimielinen, koska kaksi sen jäsentä jätti päätöksestä eriävän mielipiteen ja siihen liittyen seuraavat perustelut: ”Katsomme että avoimuuden hengessä ja jotta Helsingin kaupungin omistajaohjaus toteutuisi mahdollisimman hyvin ja läpinäkyvästi, olisi alueellisten isännöinti- ja huoltoyhtiöiden fuusiosuunnitelma pitänyt tuoda konsernijaostoon ennakkohyväksynnän tekemistä varten. Hekan asunnoissa asuu yli 100 000 helsinkiläistä ja luottamushenkilöillä tulee olla mahdollisuus valvoa ja ohjata oman yhtiönsä toimintaa. Vaikka juridisesti ei ennakkohyväksyntää vaadita niin avoimuuden, päätöksentekoon läpinäkyvyyden ja asukkaiden luottamuksen takia olisi päätös pitänyt alistaa konsernijaoston päätettäväksi. Jatkossa on harkittava onko tarpeellista nimetä Heka oy:n hallitukseen myös poliittisia luottamushenkilöitä paremman ohjauksen ja valvonnan varmistamiseksi.”⁵⁸

Konsernijaoston kanta siihen, ettei ennakkosuostumusta tarvita, perustui kaupunginsihteerin ja konserniohjauksen päällikön laatimaan muistioon 8.11.2016. Muistion laatijoista ensiksi mainittu toimi samaan aikaan Hekan hallituksen jäsenenä, mikä on erikoista, koska muistiossa otettiin tosiasiallisesti kantaa siihen, tulisiko kaupungin ohjata Hekan hallitusta fuusioasiassa vai ei. Muistion sisällön oikeellisuuteen tällä kytköksellä ei ole vaikutusta. Eriävän mielipiteen jättäneetkin olivat sitä mieltä, että juridisesti asia ei edellytä konsernijaoston ennakkosuostumusta.

Muistiossa kuvataan sitä, missä asioissa konserniohje edellyttää ennakkosuostumusta, ja perustellaan sitä, miksi Hekan tytäryhtiöiden sulautuminen ei ole konserniohjeen edellyttämä asia. Keskeistä on myös se, että Heka ohjaa alueyhtiöitä, ja kaupunki voi ohjata Heka-konsernia ohjaamalla emo-Hekaa. Muistiossa tuodaan esiin myös kaupunginvaltuuston antama valtuutus: Kaupunginvaltuuston 22.6.2016 hyväksymässä asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa 2016 ”Kotikaupunkina Helsinki” on päämäärään ”asuntokanta” liittyen todettu, että ”Helsingin kaupungin asunnot Oy vastaa Heka-konsernin hallinnon kehittämistä sekä vuokratason kohtuullisena pitämisestä.”

Helsingin kaupungin vuokra-asukkaiden yhdistys ry⁵⁹ sekä SKP:n ja Helsinki-listojen valtuustoryhmä⁶⁰ olivat sitä mieltä, että Hekan alueyhtiöiden fuusio olisi tullut viedä valtuuston käsittelyyn. SKP:n ja Helsinki-listojen valtuustoryhmä perusteli tätä laajemmin, viitaten siihen, että kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2010 toteuttaa Helsingin kaupungin asuinkeuhkaiden pääomafuusion ja että suunnitelmana ei ollut tehdä laajempaa kokonaisfuusiota, vaan 21 alueyhtiötä säilyisivät melko itsenäisinä.

⁵⁸ Konsernijaosto 14.11.2016, § 152.

⁵⁹ Helsingin kaupungin vuokra-asukkaiden yhdistys ry:n kirje 11.9.2016 Helsingin kaupunginvaltuustolle ja valtuustoryhmille. Liitteenä konsernijaostossa 14.11.2016 (§ 152).

⁶⁰ SKP:n ja Helsinki-listojen valtuustoryhmän kirje 14.9.2016 kaupunginhallitukselle. Liitteenä konsernijaostossa 14.11.2016 (§ 152).

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kirjeessä viitattu valtuuston päätös on tehty 20.10.2010 (§ 230), jolloin valtuusto päätti ”kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti, että kaupungin omistamat aravarahoitteiset asuinkiinteistöyhtiöt tulee sulauttaa perustettavaan uuteen asuinkiinteistöyhtiöön, jonka tulee niiden tilalle perustaa uudet alueyhtiöt.” Samalla kaupunginvaltuusto ”päätti kehottaa kaupunginhallitusta ryhtymään toimenpiteisiin kaupungin omistamien aravarahoitteisten asuinkiinteistöyhtiöiden sulauttamiseksi ja hallinnon järjestämiseksi siten, kuin liitteenä olevassa Helsingin kaupungin omistamien asuinkiinteistöjen yhdistämisestä ja tehokkaammasta hallinnosta 22.6.2010 valmistuneessa työryhmämietinnössä esitetään.”

Valtuuston päätös vuonna 2010 koski kaupungin suoraan omistamia yhtiöitä. Vuonna 2016 tilanne oli kuitenkin toinen, eli fuusio koski Hekan omistamia yhtiöitä. 8.11.2016 päivätyn muistion mukaan, jos Hekan ohjaus asiassa nähtäisiin tarpeelliseksi, ”tapahtuisi se joko apulaiskaupunginjohtajan tai kaupunginkanslian piiristä myötävaikuttamalla, ja vain ohjeissa määritellyissä tärkeinä pidetyissä kysymyksissä konsernijaoston päätöksiin.” Konserniohjeessa luetellaan ne tilanteet, joissa tytäryhteisöillä on velvollisuus hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa. Niissäkin tilanteissa kaupungin kannan antaminen tapahtuu konsernijaostossa vain silloin, kun kyseessä on kaupunkikonsernin kannalta taloudellisesti merkittävä ja periaatteellisesti laajakantoinen asia.⁶¹ Hekan aluehallinnon järjestämistä ei voida pitää kaupunkikonsernin kannalta taloudellisesti merkittävänä ja periaatteellisesti laajankantoisena asiana. Tällä perusteella on ollut oikea omistajaohjauksellinen ratkaisu, että konsernijaosto on merkinnyt asian vain tiedoksi.

Toisaalta, kuten konsernijaoston päätökseen eriävän mielipiteen jättäneet jäsenet totesivat, ”avoimuuden, päätöksentekoon läpinäkyvyyden ja asukkaiden luottamuksen takia olisi päätös pitänyt alistaa konsernijaoston päätettäväksi”. Konserniohjeen mukaan päätös ei kuitenkaan kuuluisi konsernijaostolle, vaan sen olisi voinut tehdä apulaiskaupunginjohtaja konsernijohtajan edustajana. Tässä tapauksessa apulaiskaupunginjohtaja kuitenkin toimi yhtiön hallituksen puheenjohtajana, joten tästä kaksoisroolista johtuen sekin olisi ollut epätarkoituksenmukainen ratkaisu. Selvempi tilanne olisi ollut, jos apulaiskaupunginjohtaja olisi ollut Hekasta riippumaton. Tällöin olisi voitu menetellä esimerkiksi siten kuin meneteltiin Helsingin Satama Oy:n ostaessa Loviisan Satama Oy:n osakkeita: kaupunginjohtaja totesi päätöksensä konsernijaoston keskustelun päätteeksi, että kaupungin kanta ostoon on myönteinen.⁶²

⁶¹ Samansisältöisenä sekä 25.5.2016 että 17.5.2017 konserniohjeessa.

⁶² 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 käsittelee. Kaupunginjohtajan päätöstä ei myöskään ole virallisesti dokumentoitu. Käytännössä asialla ei tässä kohtaa ollut merkitystä, koska kaupunginjohtajan päätös oli selkeä ja se esitettiin yhtiön toimitusjohtajalle ja hallituksen puheenjohtajalle konsernijaoston kuullen. Lähteenä Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 41.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asiakirja-aineiston perusteella ei siis koettu tarpeelliseksi saada konsernijaostolta hyväksyntää fuusiosta. Alueyhtiöiden rakenteen kehittämisen, eli fuusion valmistelun tueksi koettiin kuitenkin tarpeelliseksi tehdä yhtiökokouskirjaus. Konsernijaosto teki 28.4.2016 päätöksen Helsingin kaupungin asunnot Oy:n varsinaiseen yhtiökokoukseen liittyen (§ 61). Tuolloin konsernijaosto ”päätti kehottaa Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) yhtiökokousedustajaa eli kaupunginkanslian oikeuspalveluita toimimaan yhtiökokouksessa siten, että yhtiökokous kehottaa yhtiön hallitusta jatkamaan Hekan alueyhtiörakenteen edelleen kehittämistä yhdessä henkilöstön ja asukkaiden kanssa niin, että valmistelutyö voidaan saada päätökseen vuoden 2016 loppussa.” Asian esittelijänä toiminut apulaiskaupunginjohtaja, joka oli myös Hekan hallituksen puheenjohtaja, perusteli yhtiökokouskirjausta sillä, että ”Helsingin kaupungin asunnot Oy on käynnistänyt työn yhtiön alueyhtiöiden rakenteen edelleen kehittämiseksi yhteistyössä henkilöstön ja asukkaiden kanssa ja tästä on informoitu Kojaa⁶³ joulukuussa 2015. Työ on käynnissä ja sen on tarkoitus valmistua kuluvan vuoden aikana. Valmistelun tueksi on perusteltua tehdä valmistelusta päätös kevään yhtiökokouksessa.” Yhtiökokous 28.4.2016 antoi hallitukselle konsernijaoston päätöksen mukaisen kehotuksen.

Itse fuusiopäätökseen konsernijaosto ei kuitenkaan ole ottanut kantaa. Erään hallituksen jäsenen mukaan konsernijaostolta on kuitenkin käytännössä haettu hyväksyntä. Tämä tuli esiin hänen kertoessaan esimerkin siitä, että vaikka konsernijaosto vain merkitsee asiat tiedoksi, asioista käydään keskustelua, ja jos konsernijaosto olisi toimivan johdon kanssa eri mieltä Hekan kehittämisestä, konsernijaosto antaisi yhtiölle ohjausta.

Kaksoisroolistaan huolimatta apulaiskaupunginjohtaja toimi esittelijänä konsernijaoston kokouksessa 14.11.2016 asiakohdassa § 152 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n ajankohtaiskatsaus, jossa edellä esitetyn mukaisesti otettiin kantaa siihen, ettei Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistamien alueellisten isännöinti- ja huoltoyhtiöiden fuusiosuunnitelma edellytä konsernijaoston erillistä ennakkohyväksyntää. Tuolloin oli vielä voimassa yhteisöjäävin poikkeus, joten apulaiskaupunginjohtajalla ei ollut perustetta jäävätä itseään, koska yhtiön ja kaupungin edut eivät olleet ristiriidassa keskenään. Toinen esteellisyysperuste silloisen lainsäädännön mukaan oli ”taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn”. Tämän tulokinnanvaraisen tasapuolisuusvaatimuksen näkökulmasta parempi ratkaisu olisi ollut se, että esittelijänä olisi toiminut joku muu kuin apulaiskaupunginjohtaja, joka olisi osallistunut asian käsittelyyn asiantuntijana samaan tapaan kuin Hekan toimitusjohtaja. Yhteisöjäävin poikkeuksen poistuttua ei enää olisi mahdollista, että yhtiön hallituksen jäsen toimisi esittelijänä vastaavassa tilanteessa. Kansliapäällikkö toimiikin nykyisessä johtamismallissa konsernijaoston esittelijänä.

⁶³ Konsernijaostosta käytetään lyhennettä Kojaa.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnin perusteella Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus on ollut tarkoituksenmukaista, mutta apulaispormestarin kaksoisrooli yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja konsernijohdon edustajana voi olla yksittäisissä tilanteissa haasteellinen. Juridista estettä sille ei ole, mutta käytännössä esteellisyysääntelyn tiukentuminen on johtanut siihen, että kaksoisrooli voi hankaloittaa luottamustehtävän hoitamista. Hekan kaltaisessa ympäri kaupunkia maantieteellisesti sijoittuvassa yhtiössä on se erityispiirre, että kaupunginhallituksen tai kaupunkiympäristölautakunnan päätöksenteossa Heka voi olla melko usein asianosainen, tai asian ratkaisusta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. Näiden tilanteiden ennalta havaitseminen on tärkeää, jotta apulaispormestari ei osallistu päätöksentekoon esteellisenä. Toisaalta, jos esteellisyystilanteita tulee kovin usein, saattaa luottamushenkilötehtävän hoitamisen kannalta tulla harkittavaksi hallituksen jäsenyydestä luopuminen. Tässä tapauksessa apulaispormestari voisi antaa yhtiölle omistajaohjausta konsernijohdon edustajana.

Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöjen osalta varmistetaan hallitusten riippumattomuus. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan riippumattomuus pitää sisällään myös esteellisyysääntelyn huomioon ottamisen. Tätä konserniohjeen kohtaa olisi tarpeen täsmentää, ja huomioida sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden kaksoisroolit ja esteellisyysääntelyn muutos.

Kaupunki on yhtiön omistajana asettanut yhtiölle tavoitteita, jotka toteuttavat yhtiön omistamisen tarkoitusta. Haastattelujen perusteella ohjattavilla ja ohjaavilla tahoilla oli yhteneväinen käsitys yhtiön tarkoituksesta ja tavoitteista.

Omistajaohjauksen menettelytavat ovat olleet konserniohjeen mukaisia. Hekaan liittyvistä asioista on päätetty siinä toimitelmassa, jonka toimivaltaan asia on kulloinkin kuulunut. Esimerkkitapauksena tarkasteltiin Hekan alueyhtiöiden fuusiopäätöstä edeltävää omistajaohjausta. Konsernijaosto tulkitse, että fuusiosuunnitelma ei edellytä konsernijaoston erillistä ennakkohyväksyntää. Arvioinnin perusteella omistajaohjaus noudatti myös tässä tapauksessa konserniohjetta.

Yhtiö on toiminut omistajan tahdon mukaisesti. Yhtiön ja omistajan välillä ei ole ollut ristiriitatilanteita, vaan yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset. Kaupunki on omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet ole heikentäneet yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta.

ARVIINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

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

Arviointia koskevia lisätietoja antavat johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili, puh. 310 36545 ja kaupunkitarkastaja Jari J. Ritari, puhelin 310 36542.

Minna Tiili

Jari J. Ritari

Jakelu Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET

Haastattelut

Konserniohjauksen päällikkö, Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 30.5.2017.

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallituksen puheenjohtaja (apulaispormestari) ja hallituksen jäsen (kaupunginsihteeri) 14.9.2017

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallituksen asukasedustaja 28.9.2017

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallituksen jäsen (rahoitusjohtaja) 4.10.2017

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n toimitusjohtaja 23.11.2017

Sähköposti- ja puhelintiedustelut

Taloussihteeri, Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, varainhallinta 22.5.2017.

Hallintolakimiesten palvelusähköposti, lakimiehen vastaus, Suomen Kuntaliitto 31.5.2017.

Lakimies, Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, oikeuspalvelut sähköposti 21.12.2017.

Rahoituspäällikkö, Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, varainhallinta 19.1.2018.

Lakimies, Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, oikeuspalvelut puhelu 24.1., 2.3. ja 19.3.2018.

Konserniohjauksen päällikkö, Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 29.1. ja 23.3.2018.

Toimitusjohtaja, Helsingin kaupungin asunnot Oy, 5.3.2018.

Muut lähteet:

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari. 2015. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos.

Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2016:19. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 22.6.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ruohonen, Janne; Vahtera, Veikko ja Penttilä, Seppo 2017. Kuntayhtiö. Alma Talent.

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

Tarkastusviraston arviointimuistio 2016. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus		
Suunnitelman laatija Minna Tiili ja Jari J. Ritari		Pvm 12.5.2017
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika Toukokuu 2017	Valmistumisaika Tammikuu 2018	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili ja Jari J. Ritari
Arviointiaiheen tausta		
<p>Kuntalain (410/2015) 46 § mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kuntalain uudistuksessa omistajaohjauksen merkitystä korostettiin ja sääntelyä lisättiin.</p> <p>Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) on liikevaihdoltaan toiseksi suurin kaupungin tytäryhtiöistä. Heka omistaa noin 47 000 Ara-vuokra-asuntoa, joiden isännöinnistä ja huollosta vastaavat 21 alueyhtiötä. Kaupunki omistaa emoyhtiön sataprosenttisesti. Alueyhtiöt puolestaan ovat Hekan omistuksessa.</p> <p>Yhtiöjärjestyksen mukaan ”Yhtiön toimialana on Helsingin alueella omistaa, hankkia omistukseensa tai vuokraoikeuden nojalla hallita tontteja, sekä omistaa ja hallita tonteilla olevia tai niille rakennettavia asuinrakennuksia, joiden huoneistot luovutetaan vuokralle. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen.” Hekan missio on: ”Tarjoamme kohtuuhintaista, turvallista ja laadukasta asumista.”</p> <p>Yhtiö aloitti toimintansa 1.1.2012. Vuonna 2016 valmisteltiin 21 alueyhtiön fuusioimista viideksi. Hekan hallitus päätti 13.12.2016, että alueyhtiöt fuusioidaan viideksi yhtiöksi. Tytäryhteisöraportin 1/2017 mukaan fuusiot toteutuvat 31.12.2017, jolloin muodostetaan Heka Etelä Oy, Heka Länsi Oy, Heka Koillinen Oy, Heka Itä Oy ja Heka Kaakko Oy. Fuusiolla tavoitellaan organisaation selkiyttämistä, hallinnollisia etuja, toimintatapojen yhdenmukaistamista ja toiminnan tehostamista päällekkäistä työtä vähentämällä.</p> <p>Aluetoimistojen prosesseja ja toimintatapoja pyritään yhdenmukaistamaan vuoden 2017 aikana. Vuonna 2017 jatketaan myös uuden vuokranmääritys- ja tasausmallin valmistelua, jotta se voitaisiin ottaa käyttöön keväällä 2018 vuoden 2019 vuokrien määrittelyssä.</p> <p>Helsingin kaupungin konserniohje koskee tytäryhtiöitä. Tyttärenyittäriä, kuten Hekan alueyhtiöitä, ohje koskee vain välillisesti tytäryhtiön ohjaamisen kautta. Kaupunki ohjaa siis</p>		

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hekaa, joka puolestaan ohjaa alueyhtiöitä. Alueyhtiöiden omistajaohjausta toteutetaan yhtiökokouksissa tai esimerkiksi osakkeenomistajan päätöksillä. Niiden osalta ääni- ja ohjausvalta on Hekalla, ei kaupungilla. Kaupunki voi kuitenkin emoyhtiötä ohjaamalla vaikuttaa siihen, että Heka-konsernia kehitetään kaupungin omistajaohjauksen kannalta tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

Konsernijaosto on ehdottanut päätöksellään 24.4.2017 kaupunginhallitukselle, että se esittäisi kaupunginvaltuustolle konserniohjeen päivittämistä johtamisjärjestelmän uudistamiseen liittyen. Teknisten muutosten lisäksi konserniohjelunokseen on lisätty kohtaan "11 Tytäryhteisöjen ohjaaminen" kappale "Kaupunki kohdistaa omistajaohjauksensa lähtökohteisesti vain niihin tytäryhteisöihin, joissa sillä on suora omistus tai määräysvalta. Kaupunki ohjaa kaupunkikonserniin kuuluvia alikonserneja niiden emoyhteisöjen kautta."

Tuloksellisuusnäkökulmat

Kyseessä ei ole tuloksellisuusarviointi, mutta tuloksellisuuden näkökulmista taloudellisuus, laatu ja vaikuttavuus ovat relevantteja näkökulmia yhtiön omistajaohjauksessa.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arviointi koskee tytäryhtiötä ja sen omistajaohjausta.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Omistajaohjaukseen liittyviä suosituksia annettiin vuoden 2016 arviointikertomuksessa. Niiden seuranta tehdään vuoden 2018 arviointikertomuksessa. Vuoden 2012 arviointikertomuksessa on annettu Hekaan liittyvä suositus, mutta se koski peruskorjausten lisä- ja muutostöitä. Vuokra-asuntojen peruskorjauksiin liittyen suositeltiin myös vuoden 2016 arviointikertomuksessa, että kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla tulee sitovia tavoitteita asetettaessa ottaa huomioon sekä Helsingin kaupungin asunnot Oy:n että asuntotutkimuslaitoksen roolit vuokra-asuntojen peruskorjauksissa. Tavoitteiden asettamista osana omistajaohjausta käsitellään tässä arvioinnissa.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, onko Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. 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 huolellisuusvelvoitteen kanssa.

Arvioinnin osakysymykset ovat:

1. Onko yhtiön omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite selkeä?
2. Onko yhtiön ohjaus ollut omistajaohjauksen ohjeiden ja yhtiön omistajastrategian mukaista?
3. Onko yhtiö toiminut omistajan tahdon mukaisesti?
4. Onko kaupunki omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet heikennä yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain 1:8 §:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta?

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostavat haastattelut. Haastateltavia henkilöitä ovat kaupunginhallituksen konsernijaoston puheenjohtaja, yhtiön toimitusjohtaja, yhtiön hallituksen jäsenet sekä yhtiön hallituksen puheenjohtaja, joka on samalla toiminut yhtiötä ohjaavana apulaiskaupunginjohtajana. Myös kaupunginkanslian konserniohjausyksikössä tehdään haastattelu. Haastattelutietoa täydennetään asiakirja-aineistolla.

Rajaukset

Koska arviointi kohdistuu kaupunki-omistajan harjoittamaan omistajaohjaukseen, alueyhtiöiden ohjaus rajataan arvioinnin ulkopuolelle siltä osin kuin kyse ei ole kaupungin harjoittamasta emoyhtiön ohjauksesta, jolla vaikutetaan alueyhtiöihin liittyviin asioihin.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2 Poiminta Kuntayhtiö-kirjan luvusta 3.3.6 Kuntayhtiön hallituksen jäsenen rooli omistajakunnan hallinnossa

”Kuntayhtiön hallituksen jäsenyyden ja kunnan toimielimen jäsenyyden synnyttämä kaksoisrooli voidaan nähdä sekä myönteisenä että kielteisenä ilmiönä. Yhtäältä tällaisen kaksoisroolin olemassaoloa voidaan kritisoida, koska siinä voidaan nähdä olevan kysymys omavalvonnasta, jossa henkilö itse on kunnan toimielimen jäsenenä ohjaamassa ja valvomassa omaa toimintaansa siitä huolimatta, että yhtiötä koskevien päätösten osalta henkilö on esteellinen osallistumaan yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn kunnan toimielimessä. Toisaalta on omistajaohjauksen kannalta tärkeää, että kuntayhtiön hallituksessa on henkilöitä, joilla on käsitys siitä, mitä omistajakunta haluaa ja millaisia yleisiä intressejä omistajakunnalla on. Yleisesti on ajateltavissa, että emokunnan tai emoyhtiön hallituksen tai muu toimivan johdon jäsen edistää tytäryhteisössä emoyhteisön ja sitä kautta koko konsernin etua.”⁶⁴

”Kuntalakiin ehdotettiin kieltä, jonka perusteella kuntayhtiön hallituksen jäsen ei voisi toimia kunnanhallituksen jäsenenä. Eduskunnan hallintovaliokunta halusi kuitenkin muuttaa tai ainakin täsmentää kuntalain 73 §:ää. Kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuutta koskevaan sääntöön lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana uusi 4 momentti, jonka perusteella kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenet ovat vaalikelpoisia kunnanhallituksen jäseniksi. Edellä mainitusta seuraa, että kuntayhtiön hallituksen jäsenen on mahdollista toimia kunnan konsernijohdossa, kuten kunnanhallituksen jäsenenä tai kunnanjohtajana. Tällaisen kaksoisroolin kieltäminen olisi ollut epätarkoituksenmukainen tapa rajoittaa omistajaohjausta.”⁶⁵

”Yhtiökäytännössä on tavallista, että emoyhtiön edustajat (tyypillisesti emoyhtiön toimiva johto ja toisinaan myös hallituksen jäsenet) toimivat tytäryhteisön hallituksen jäseninä. Näin ollen tällaisen omistajan ja tytäryhteisön välisen relaation kieltäminen olisi johtanut yleisesti noudatetun hyvän yhtiökäytännön vastaiseen lopputulokseen. Erikseen voidaan arvioida, onko suositeltavaa, että kunnanhallituksen, kunnan konsernijaoston tai tarkastuslautakunnan jäsen toimii kuntayhtiön hallituksen jäsenenä. Esiin nostetusta omavalvonnan ongelmasta huolimatta edellä esitetyt konserni-intressin edistämiseen liittyvät perusteet puoltavat sitä, että kunnanhallituksen tai konsernijaoston jäsenen osallistumista kuntayhtiön hallitukseen ei ole pidettävä ongelmallisena. Jäsenyyteen liittyvät edut voidaan tässä tapauksessa nähdä haittoja suurempina.”⁶⁶

⁶⁴ Ruohonen ym. 2017, 66.

⁶⁵ Ruohonen ym. 2017, 66.

⁶⁶ Ruohonen ym. 2017, 66-67.