



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille ja niiden johdolle

2018

arviointipäällikkö Minna Tiili ja
kaupunkitarkastaja Aija Kaartinen

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	4
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	4
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	4
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	5
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	9
2. Havainnot	10
2.1. Omistajapolitiikan lähtökohdat	10
2.2. Talousarviotavoitteiden asettaminen.....	13
2.3. Hallitus tavoitteiden asettajana	19
2.3.1. Hallitusten työjärjestyksiin kirjatut menettelyt	19
2.3.2. Hallituksen toiminta	21
2.4. Tavoitteiden asettaminen markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille.....	34
2.4.1. Finlandia-talo Oy	35
2.4.2. Helen Oy	36
2.4.3. Helsingin Satama Oy.....	37
2.4.4. Kiinteistö Oy Kaapelitalo	39
2.4.5. Metropolilab Oy	40
2.4.6. Palmia Oy.....	41
2.4.7. Tavoitteet kaupungin hyödyn näkökulmasta	44
2.5. Tavoitteiden asettaminen ei-markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille.....	49
2.5.1. Helsingin Asumisoikeus Oy.....	49
2.5.2. Helsingin kaupungin asunnot Oy.....	50
2.5.3. Seure Henkilöstöpalvelut Oy	52
2.5.4. Stadion-säätiö sr	53
2.5.5. Tavoitteet kaupungin hyödyn näkökulmasta	55
2.6. Hallitusten kokoonpano.....	58
2.6.1. Hallitukselta edellytettävä osaaminen	58
2.6.2. Hallitusten nimeäminen	59
2.6.3. Merkittävimpien yhtiöiden hallitusten koostumus	60
2.6.4. Hallitusten koulutuksesta ja osaamisesta kyselyn perusteella	62

2.7. Yleistä kaupunkiomistajan ohjaustavasta	62
3. Johtopäätökset	65
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	67
Lähteet	68
Liitteet.....	70

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, miten hyvin tytäryhteisöille ja niiden johdolle asetettavat tavoitteet tukevat kaupungin strategian ja tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin kohteena on kymmenen merkittävintä tytäryhteisöä (ks. luku 1.3). Tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kaupungilla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Kaupungin määräysvaltaan kuuluvat säätiöt rinnastetaan tytäryhteisöihin.¹

Arviointi käsittelee ohjausketjua ”omistaja-hallitus-toimiva johto”. Osakeyhtiölain mukaisesti kaupunki omistajana käyttää päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Lain (624/2006 6:2 §:n) mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Jos yhtiöllä on toimitusjohtaja, hän hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kaupunkikonsernin omistajapolitiikassa kaupungin omistamisen ja määräysvallan tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Omistajuudella ja määräysvallalla tulee saavuttaa taloudellista tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Vastaava kirjaus hyödyistä sisältyy myös kaupunginvaltuuston 17.5.2017 hyväksymään konserniohjeeseen: ”Kaupungin omistajastrategia perustuu kaupunkikonsernin ja kaupunkilaisten etuun. Kaupungin omistajuus on luonteeltaan strategista siten, että sillä saadaan aikaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.”²

Konserniohjeen mukaan omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä, vaan sen tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Tästä syystä kaupungin toimimisella jonkin yhteisön perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee olla kaupungin strategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite.³

¹ Kaupungilla on määräysvalta yhteisössä, kun sillä on enemmän kuin 50 prosenttia yhteisön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Kaupungilla on määräysvalta myös silloin, kun kaupungilla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yhteisön hallituksessa. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/yhteisot/> Luettu 29.10.2018; ks, myös Kuntalaki 410/2015 6 § ja Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336 5 §.

² Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

³ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

ARVIINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunki voi omistajaohjauksessaan soveltaa erilaisia toimintaperiaatteita ja -tapoja markkinaehtoisesti toimivien ja muiden tytäryhtiöiden välillä. Kaupunginhallitus arvioi, onko tytäryhteisön toiminta markkinaehtoista vai ei. Markkinaehtoisuutta arvioidaan kokonaisharkintana sen perusteella, onko yhteisö perustettu tyydyttämään yleisen edun tarpeita, joilla ei ole kaupallista luonnetta, onko yhteisöllä julkinen viranomais- tai palvelutehtävä, onko toiminnan tarkoituksena tuottaa voittoa, toimiiko yhteisö kilpailuolosuhteissa, kohdistuuko sen toiminta laajaan ja rajoittamattomaan asiakaskuntaan ja perustuuko sen toiminta pääosin omaan tulorahoitukseen julkisen rahoituksen sijaan.⁴

Konserniohjeessa todetaan, että kaupungin tytäryhteisöjen asemaa osana kaupunkikonsernia arvioidaan ja tarkastellaan säännöllisesti. Markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen osalta tytäryhteisöjen aseman arviointi perustuu yhteisön strategiaan ja taloudelliseen merkitykseen kaupungille. Konserniohje linjaa, että markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen osalta kaupungin omistajastrategia sekä tytäryhtiökohtaiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai muuten toiminnan kaupungille tuomiin taloudellisiin hyötyihin esimerkiksi kilpailun lisäämisen kautta.⁵

Valtaosa yhteisöistä on muita kuin markkinaehtoisesti toimivia. Niistä konserniohje linjaa, että 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.”⁶

Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöille asetettavat strategiset kehittämistavoitteet sekä toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet kuvastavat kaupungin omistuksiltaan odottamaa omistaja-arvoa. Konserniohjeessa todetaan edelleen, että toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet voivat liittyä vaikuttavuuteen, laatuun, kustannustehokkuuteen, kannattavuuteen sekä omaisuuden arvon kehittymiseen ja tulokselliseen käyttöön.⁷

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys oli, tukevatko tytäryhteisöille ja niiden johdolle asetettavat tavoitteet kaupungin strategian ja tavoitteiden toteutumista. Osakysymykset olivat:

⁴ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 10–11.

⁵ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

⁶ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

⁷ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 2.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1. Ohjaavatko kaupungin asettamat tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen?
2. Ohjaavatko tytäryhteisöjen hallitukset operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymyksessä 1 tarkasteltiin kaupungin talousarviossa 2018 tytäryhteisöille asettamia tavoitteita. Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta tarkennetut kriteerit olivat:

1. tavoitteena on mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos tai muu taloudellinen hyöty kaupungille tai
2. tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä tai
3. yhtiölle asetettu tavoite tukee kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.

Ei-markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen osalta vastaavat kriteerit olivat:

1. tavoitteet edistävät sitä, että toiminta tukee ja palvelee palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita.
2. tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.
3. yhteisölle asetettu tavoite tukee kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.

Osakysymys 2. on riippuvainen siitä, millaisia tavoitteita kaupunki asettaa. Kriteerinä on se, ovatko hallituksen asettamat tavoitteet linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa. Tarkastelua täydennettiin hallituksille ja toimitusjohtajille kohdistettavan kyselyn avulla.

Arvioinnin kohteeksi otettiin kymmenen merkittävintä tytäryhteisöä. Merkittävyyden tunnistamisessa lähtökohdaksi otettiin kaupunginhallituksen päätös 12.3.2018 kaupungin tytäryhteisöjen ja -säätiöiden hallitusten jäsenten yleisistä palkkioperusteista. Päätöksen liitteessä tytäryhteisöt ja -säätiöt jaettiin neljään eri ryhmään hallitustyön vaativuuden perusteella. Vaativuuden määrittely perustui toiminnan tarkoitukseen, luonteeseen ja laajuuteen, liikevaihtoon ja taseen loppusummaan, henkilöstön määrään sekä muihin asiaan liittyviin näkökohtiin kuten yhteisön strategiseen merkitykseen kaupungille.

Kaupungin omistamista 80:stä tytäryhteisöstä ja -säätiöstä kolme määriteltiin vaativimpaan palkkioryhmään A: tytäryhtiöt Helen Oy, Helsingin Satama Oy ja Palmia Oy. Palkkioryhmässä B oli viisi yhteisöä tai säätiötä: Finlandia-talo Oy, Helsingin kaupungin asunnot Oy, Kiinteistö Oy Kaapelitalo, Metropolilab Oy ja Stadion säätiö sr. Valtaosa tytäryhteisöistä ja -säätiöistä, yhteensä 62, kuului luokkaan C. Vähiten vaativampaan luokkaan D kuuluvia oli kymmenen.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Luokkien A ja B yhtiöistä ja säätiöistä kaikki kahdeksan otettiin arvioinnin kohteeksi. Joukkoa täydennettiin luokasta C tunnistamalla ensin ne yhtiöt ja säätiöt, joille on asetettu sitova toiminnan tavoite sekä vuoden 2017 että vuoden 2018 talousarviossa. Niitä oli 11. Joukosta päätettiin valita taloudellisesti merkittävimmät Seure Henkilöstöpalvelut Oy ja Helsingin Asumisoikeus Oy.

Arvioinnin kohteena on yhdeksän yhtiötä ja yksi säätiö, jotka on esitetty taulukossa 1. Taulukosta nähdään, että valituista yhdeksästä yhtiöstä seitsemän on kaupungin sataprosenttisesti omistamia. Metropolilab Oy:stä Helsingin kaupunki omistaa 69 prosenttia ja Seure Oy:stä 56,4 prosenttia. Stadion-säätiö on kaupungin omistama.⁸

Taulukko 1 Arvioinnin kohteena olevat tytäryhteisöt, kaupungin omistusosuus, pääasiallinen toiminta ja yhteisön markkinaehtoisuus⁹

Tytäryhteisö	Kaupungin omistusosuus, %	Pääasiallinen toiminta	Markkinaehtoisesti toimiva = X
Finlandia-talo Oy	100	hallinnoi ja vuokraa Finlandia-taloa	X
Helen Oy	100	sähkön, kaukolämmön ja -jäähdytyksen tuotanto, energian jakelu ja myynti	X
Helsingin Asumisoikeus Oy	100	asumisoikeusyhtiö	
Helsingin kaupungin asunnot Oy	100	vuokra-asunto-yhtiö	
Helsingin Satama Oy	100	hallinnoi tiettyjä satamia (Helsingissä, mutta myös Loviisassa ja Kirkkonummella)	X
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	100	hallinnoi ja vuokraa Kaapelitehtaan kiinteistöä ja Suvilahden vanhaa kaasutehdasaluetta kiinteistöineen	X
MetropoliLab Oy	69	laboratoriopalvelut	X
Palmia Oy	100	ruoka-, kiinteistö-, siivous-, turvallisuus- ja toimitilapalvelut	X
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	56,4	henkilöstövuokrauspalvelu	
Stadion-säätiö sr	100	hallinnoi ja vuokraa Olympiastadionia	

⁸ Tiedot haettu konsernitietojärjestelmästä 2.10.2018.

⁹ Kaupunginhallitus ei vielä ole päättänyt salkutuksesta, joka määritteli yhtiöt markkinaehtoisiksi tai muiksi tytäryhtiöiksi. Taulukossa tehty luokittelu perustuu Yhteisöraportin liitteeseen Markkinaehtoiset (salassa pidettävä).

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukon 1 yhtiöistä markkinaehtoisesti toimivia ovat Finlandia-talo Oy, Helen Oy, Helsingin Satama Oy, Kiinteistö Oy Kaapelitalo, MetropoliLab Oy ja Palmia Oy. Kaupunginhallitus ei ole vielä muodollisesti tehnyt päätöstä siitä, mitkä kaupungin omistamat yhtiöt toimivat markkinaehtoisesti. Konsernijaostossa päätettiin markkinaehtoisesti toimivien tytäryhtiöiden malliyhtiöjärjestyksistä 14.5.2018 § 51, jolloin tilannetta kuvattiin esittelijän perusteluissa seuraavasti: ”Konserniohjeen mukaan kaupunginhallitus määrittelee kaupungin tytäryhteisöjen osalta sen, onko kyse markkinaehtoisesti toimivasta tytäryhteisöstä vai ei. Määrittely tullaan tekemään konsernijaoston ja kaupunginhallituksen käsiteltäväksi valmisteltavien tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden yhteydessä.-- Vaikka muodollista päätöstä ns. salkutuksesta ei ole vielä tehty, on selvää, että ainakin ne tytäryhteisöt, jotka on perustettu kilpailuneutraaliteettisyistä ja kuntalain yhtiöittämisvelvollisuudesta johtuen, ovat kaupungin markkinaehtoisesti toimivia tytäryhteisöjä. Nämä yhtiöt ovat Helen Oy, Helsingin Satama Oy ja Palmia Oy.”¹⁰

Mainittujen kolmen tytäryhtiön lisäksi Finlandia-talo Oy, Kiinteistö Oy Kaapelitalo, MetropoliLab Oy, Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Sähkötalo sekä osakkuusyhtiö Vantaan Energia¹¹ tulkitaan markkinaehtoisesti toimiviksi, koska niistä ei esitetä tietoja julkisessa yhteisöraportissa, vaan sen salassa pidettävässä liitteessä ”Markkinaehdoiset”.

Taulukossa 2 on kuvattu perustietoja arvioinnin kohteeksi valituista yhtiöistä ja säätiöistä. Korkeakouluharjoittelija Olli Räsänen kokosi yhtiöitä koskevat perustiedot.

¹⁰ Khs konsernijaosto 14.5.2018, § 51.

¹¹ Helsingin kaupungin omistus 40 prosenttia.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 2 Perustietoja arvioinnin kohteena olevista yhtiöistä ja säätiöstä¹²

Tytäryhteisö	Toimintatuotot (1 000 euroa)	Tilikauden tulos (1 000 eu- roa)	Liike- voitto- %	Omava- raisuus- aste	Vieras pääoma (1 000 euroa)	Taseen loppu- summa
Finlandia-talo Oy	10 052	778	9,7	72,6	2 068	6 124
Helen Oy	816 428	47 857	9,9	71,7	631 712	2 732 064
Helsingin Asu- misoikeus Oy	33 127	0	13,6	18	560 817	695 892
Helsingin kau- pungin asunnot Oy	424 601	496	15,7	13,7	2 419 674	2 893 142
Helsingin Sa- tama Oy	101 294	12 783	24,4	61	219 554	549 197
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	6 130	2	0,2	85	2 003	21 548
MetropoliLab Oy	6 652	582	10,9	73,9	1 114	4 266
Palmia Oy	87 333	-1 075	-1,2	48,9	15 767	30 877
Seure Henkilös- töpalvelut Oy	82 491	711	1,1	32,8	9 864	14 659
Stadion-säätiö sr	1 579	-843	-53,1	0,3	17 402	117 920

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointia varten saatiin asiakirja-aineistoa julkisten lähteiden lisäksi pyytämällä tietoja yhteisöiltä. Kaupunginkansliasta haastateltiin konserniohjauksen päällikkö. Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki myös arviointikäynnin kaupunginkansliaan, jossa konserniohjauksen päälliköltä saatiin arviointiin liittyviä tietoja. Toimikunta teki arviointikäynnit myös Helen Oy:hyn ja Palmia Oy:hyn.

Lisäksi arvioinnin aineistona käytettiin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnattua kyselyä. Kyselyä ei lähetetty Stadion-säätiön toimitusjohtajalle ja hallitukselle. Kysely lähetettiin yhteensä 65 hallituksen jäsenelle tai toimitusjohtajalle, joista 32 vastasi. Kyselyn vastausprosentti oli 49. Hallitusten jäsenten tiedot saatiin Helsingin kaupungin konserniohjauksesta. Osa sähköpostiosoitteista puuttui saaduista tiedoista ja niitä täydennettiin muista lähteistä. Kahden Helsingin Asumisoikeus Oy:n ja yhden Helsingin kaupungin asunnot Oy:n asukasedustajan sekä yhden Kiinteistö Oy Kaapelitalon hallituksen jäsenen osoitetta ei saatu selville.

¹² Lukujen lähteenä Helsingin kaupungin tilinpäätös 2017 ja Yhteisöraportti 4/2017, Helsingin Kaupunki.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2. HAVAINNOT

2.1. Omistajapolitiikan lähtökohdat

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt voimassa olevan Helsingin kaupungin konserniohjeen 17.5.2017. Konserniohjeen mukaan omistajapolitiikka on kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamisväline, joka luo puitteet konsernijohtamiselle ja omistajaohjaukselle. Omistajapolitiikan tarkoituksena on liittää konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kaupungin strategista johtamista ja toimintaa, sekä varmistaa kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden tehokas toteuttaminen. Omistajapolitiikkaan ja -strategiaan liittyvien tavoitteiden edistämiseksi voidaan tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin, sääntöihin tai vastaaviin liittää määräyksiä siltä osin kuin se on tarkoituksenmukaista. Kaupungin toimimiselle jonkin yhteisön omistajana, perustajana tai jäsenenä tulee olla kaupungin strategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite.¹³

Omistajastrategia määrittelee, millaista omaisuutta kaupunki hankkii ja omistaa sekä missä tehtävissä ja hankkeissa kaupunki on mukana omistajana ja sijoittajana tavoitteisiinsa pääsemiseksi. Omistajastrategia on omistajapolitiikan osa.¹⁴

Konserniohjeen mukaan kaupungin omistajastrategia ja tavoitteet markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille perustuvat yhteisöjen mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai niiden muuten kaupungille tuomaan taloudelliseen hyötyyn. Muille kuin markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille kaupungilla on ensisijaisesti palvelutuotantoon liittyviä tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on myös toiminnan kannattavuus.¹⁵

Kaupungin konserniohjauksen tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajan tahdon ja tavoitteet, kaupunkikonsernin kokonaisedun sekä yhteisön aseman osana kaupunkikonsernia. Kaupunki määrittelee tytäryhteisöjen erityistehtävän sisällön ja toiminnan tavoitteen yleisellä tasolla kaupunkikonsernin strategisten tavoitteiden suuntaisesti.¹⁶

Konserniohjauksella varmistetaan tytäryhteisöjen toiminnan kehittäminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti, sekä tuetaan omistaja-arvon pitkäjänteistä kasvua. Kaupungin tytäryhteisön toiminnallisen strategian ja tavoitteet määrittelee kuitenkin kunkin yhteisön hallitus.¹⁷

¹³ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 4–5.

¹⁴ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 1–2.

¹⁵ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

¹⁶ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 6.

¹⁷ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 6.

Kaupunkistrategia

Kaupunkistrategia vuosille 2017–2021 sisältää yhden omistajapolitiikkaa käsittelevän kappaleen, johon sisältyy neljä linjaukseksi tulkittavaa lausetta:

- Kaupunkikonsernin omistajapolitiikassa kaupungin omistamisen ja määräysvallan tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita.
- Kehitetään avoimuutta ja osallisuutta koko kaupunkikonsernissa.
- Omistajuudella ja määräysvallalla tulee saavuttaa taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.
- Toimintaympäristön muuttuessa ja palvelutuotannon vaihtoehtojen lisääntyessä kaupungin oman organisaation ja kaupunkikonsernin rakennetta tarkastellaan avoimesti sen varmistamiseksi, että kaupungin toimintojen ja palvelujen kokonaisuus on järjestetty tarkoituksenmukaisesti.

Omistajapoliittiset linjaukset

Edellisessä kaupungin strategiassa, strategiaohjelmassa vuosille 2013–2016 oli toimenpiteenä se, että kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämissiötä ja toimintaa koskevat omistajapoliittiset tavoitteet. Omistajapoliittisia tavoitteita ei kuitenkaan uudistettu edellisellä strategiakaudella, ja edelleen maaliskuussa 2019 voimassa ovat kaupunginhallituksen vuonna 2011 hyväksymät linjaukset asiakirjassa Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka.¹⁸ 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, kehittämissiö sekä toiminnan tavoitteet. Kehittämissiö ja toiminnan tavoitteet esitetään virkkeellä tai kahdella. Omistuksen tulevaisuus esitetään kuusiportaisesti:

- 1= Pidetään nykyisellään
- 2= Omistuspohjaa laajennetaan
- 3= Luovutaan kun perusteltua
- 4= Yhdistäminen
- 5= Jakautuminen
- 6= Purkaminen.

¹⁸ Khs 26.4.2011 § 431.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2011 annetut linjaukset eivät kaikilta osin ole enää ajan tasalla esimerkiksi yhtiöittämissä johdosta. Uusien linjausten valmistelua viivästytti vuosina 2015–2016 käynnissä ollut konserniohjeen uusiminen. Uusittu konserniohje hyväksyttiin valtuustossa 25.5.2016¹⁹, ja esittelijän perusteluihin oli kirjattu, että ”uudistetun konserniohjeen hyväksymisen jälkeen päätöksentekoon tuodaan erikseen uuden konserniohjeen määräykset huomioon ottava hyvän hallintotavan ohjeistus (johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet -ohje) sekä päivitetty tytäryhteisökohtaiset omistajastrategiat.” Kesällä 2017 uusi kaupunginvaltuusto aloitti toimikautensa, ja emokaupungin organisaatio ja johtamisjärjestelmä uudistuivat, mikä on viivittänyt omistajastrategioiden uudelleen määrittelyä. Valmistelun hitautta selittää myös kaupunkikonsernin koko ja valmisteluresurssien vähäisyys suhteessa konserniohjauksen tehtäväkenttään. Ongelmallista on kuitenkin se, että omistajastrategioiden valmistelulle ei ole asetettu takarajaa, joten ei ole tietoa, milloin uudet linjaukset saadaan päätöksentekoon.²⁰

Malliyhtiöjärjestykset

Vuonna 2018 kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti malliyhtiöjärjestyksistä, joihin sisältyy kirjaus, joilla ohjataan yhtiötä kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Osakeyhtiöiden, kiinteistöosakeyhtiöiden ja säätiöiden osalta päätös tehtiin 5.3.2018, ja markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta 14.5.2018. Malliyhtiöjärjestys sisältää seuraavat lausekkeet konserniohjauksesta: ”Yhtiö noudattaa toiminnassaan kulloinkin voimassa olevaa Helsingin kaupungin konserniohjetta sekä Helsingin kaupungin yhtiölle antamaa konserniohjausta. Lisäksi yhtiö ottaa toiminnassaan huomioon Helsingin kaupunkistrategian yhtiötä ja sen toimintaa koskevat osat, kaupungin talousarviossa yhtiölle mahdollisesti asetetut sitovat ja muut tavoitteet sekä kaupungin yksittäistapauksessa määrittelemän kaupunkikonsernin kokonaisedun.” Säätiön mallisäännöissä lauseet ovat samansisältöisiä.

Uusissa malliyhtiöjärjestyksissä ja säätiöiden osalta mallisäännöissä on ympäristötavoitteisiin liittyvä kirjaus: ”Yhtiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön.” Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä lause jatkuu: ”...liiketaloudellisesti kestävällä tavalla.”

Osakeyhtiöissä ja kiinteistöosakeyhtiöissä on lisäksi malliyhtiöjärjestyksissä kirjaus siitä, ettei yhtiö tavoittele voittoa. Markkinaehtoisesti toimivilla yhtiöillä tätä kirjausta ei luonnollisesti ole. Kirjauksen sisältö on: ”Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman

¹⁹ Voimassa oleva konserniohje on päätetty valtuustossa 17.5.2017. Ohjeen päivitys tehtiin johtamisjärjestelmäuudistuksen vuoksi.

²⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 23.11.2018 saadut tiedot, tarkastuslautakunnan kokouksessa 5.3. saatu selvitys konserniohjauksen ajankohtaisista asioista ja konserniohjauksen päällikön kommentit muistioluonnokseen 12.3.2019.

toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen kaupunkikonsernin yhtiölle asettamat tavoitteet huomioon ottaen.”

Tämän arvioinnin kohteena olevien yhdeksän yhtiön yhtiöjärjestykset on uusittu malliyhtiöjärjestyksen mukaisiksi Seurea lukuun ottamatta. Kaupunki omistaa Seuresta 56,4 prosenttia, joten yhtiöjärjestyksen muuttamista ei voida tehdä neuvottelematta muiden omistajien kanssa. Stadion-säätiön säännöt uudistettiin vuonna 2017 vastamaan uuden säätiölain vaateita. Toimitusjohtajan mukaan kaupunkikonsernin näkemykset otettiin huomioon uudistamisessa, minkä vuoksi säätiön hallitus ei pitänyt tarpeellisena sääntöjen päivittämistä 2018.²¹

2.2. Talousarviotavoitteiden asettaminen

Tässä luvussa käsitellään talousarviotavoitteiden asettamista yhteisöille yleisellä tasolla. Arviointiin valittujen yhteisöjen talousarviotavoitteita käsitellään luvuissa 2.4.7 ja 2.5.5.

Helsingin kaupungin talousarviossa on asetettu tytäryhteisökohtaisia tavoitteita vuodesta 2013 alkaen. Tavoitteita ei aseteta kaikille yhteisöille. Niille, joille tavoitteita asetetaan, voidaan asettaa tavoite sitovana tai muuna tavoitteena. Sitovat tavoitteet ovat sellaisia, joiden toteutumatta jääminen on vietävä valtuuston käsittelyyn.

Konserniohjauksen päällikön mukaan talousarvion tavoitteet valmistellaan yhteistyössä kyseisten yhteisöjen ja toimialojen kanssa siitä näkökulmasta, että ne ovat kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia ja ohjaavat yhteisöjen toimintaa konsernin kannalta oikeaan suuntaan.²² Kaupunginhallituksen konsernijaosto merkitsee kaupunginkanslian valmistelemat tytäryhteisöjen tavoitteet tiedoksi ennen kuin ne siirtyvät osaksi talousarvioehdotusta.

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneiden mukaan on tavanomaista, että yhtiön johto ja konserniohjaus valmistelevat talousarvion tavoitteita yhdessä ja yhtiön hallitus kommentoi alustavat ehdotukset.²³

Erään vastaajan mukaan talousarviotavoitteiden laatimisprosessi on parantunut verrattuna aikaisempiin vuosiin, jolloin yhtiön hallitus ei voinut juurikaan vaikuttaa yhtiölle asetettaviin tavoitteisiin. Eräs vastaaja toivoi siirtymistä nelivuotiseen tavoitteiden asettamiseen. Hänen mukaansa talousarviotavoitteiden asettaminen näyttäytyy yhtiön näkökulmasta sekavana ja poukkoilevana prosessina. Vastaajan mukaan strate-

²¹ Stadion-säätiön toimitusjohtajalta sähköpostitse saatu tieto 1.3.2019.

²² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä 23.11.2018 kaupunginkansliaan saadut tiedot.

²³ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

gian käsittely olisi oikea paikka vaikuttaa konserniyksiköiden toimintaan. Sen yhteydessä pitäisi pyytää yhtiön näkemys nelivuotiskauden strategian mukaisista tavoitteista, joille kirjataan vuosittaiset välitavoitteet. Tämän pohjalta laadittaisiin konserniyksikön ohjauksella strategiakauden tavoitteet ja mittarit. Vastaajan mukaan näin talousarvion kautta tuleva ohjaus asettuisi linjaan strategian ohjauksen kanssa ja kokonaisuus olisi selkeä, yhtenäinen ja ohjaava.²⁴

Konserniohjauksen päällikön mukaan tytäryhteisöjen tavoitteissa pyritään jatkuvuuteen eli siihen, että tavoitteet eivät joka vuosi vaihtuisi. Hänen mukaansa pyritään siihen, että tavoitteet ovat valtuustokauden ajan voimassa samansuuntaisina.²⁵ Talousarvion tavoitteiden asettamiselta puuttuu kuitenkin omistajastrategioiden antama selkänöja, ainakin niiden yhtiöiden osalta, joiden omistajapolitiikan linjaukset vuodelta 2011 ovat vanhentuneet. Näin on ainakin Helenin, Sataman ja Palmian osalta, jotka on yhtiöitetty 1.1.2015 alkaen.

Yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneiden mukaan yhtiöiden toimitusjohtajilla ja hallitusten puheenjohtajilla oli eniten vaikutusvaltaa kaupungin talousarvioehdotuksessa vuodelle 2019 asetettujen tavoitteiden sisältöön (kuvio 1). Vastaajista 25 prosentin mukaan toimitusjohtajilla oli paljon valtaa tavoitteiden sisältöön ja 47 prosentin mukaan kohtalaisesti. Hallitusten puheenjohtajilla oli paljon valtaa tavoitteiden sisältöön 19 prosentin mielestä ja kohtalaisesti valtaa 50 prosentin mukaan. Muiden hallitusten jäsenten vaikutusvalta arvioitiin vähäisemmäksi.²⁶

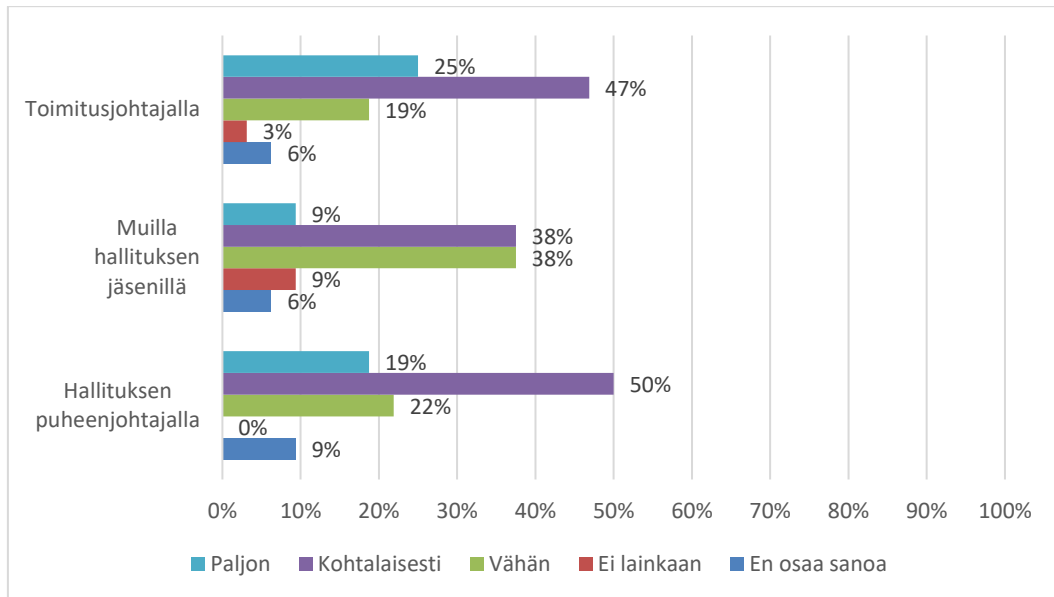
²⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

²⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 23.11.2018 saadut tiedot.

²⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 1. Missä määrin eri tahoilla oli vaikutusvaltaa yhtiölle kaupungin talousarvioehdotuksessa vuodelle 2019 asetettujen tavoitteiden sisältöön? Kuviossa esitetään vain yhtiöitä edustavat tahot. Kaupunkia edustavat tahot puuttuvat kuvioista. Vastajien määrä oli 32.²⁷

Kaupunkia edustavista tahoista konserniohjauksen päälliköllä, konserniohjaustiimillä ja konsernijaostolla oli vastanneiden mukaan eniten vaikutusvaltaa tavoitteiden sisältöön. Kuitenkin suuri osuus (34–44 prosenttia) vastaajista ei osannut sanoa, minkä verran erilaisilla kaupunkia edustavilla tahoilla oli vaikutusvaltaa yhtiölle kaupungin talousarvioehdotuksessa vuodelle 2019 asetettujen tavoitteiden sisältöön.²⁸

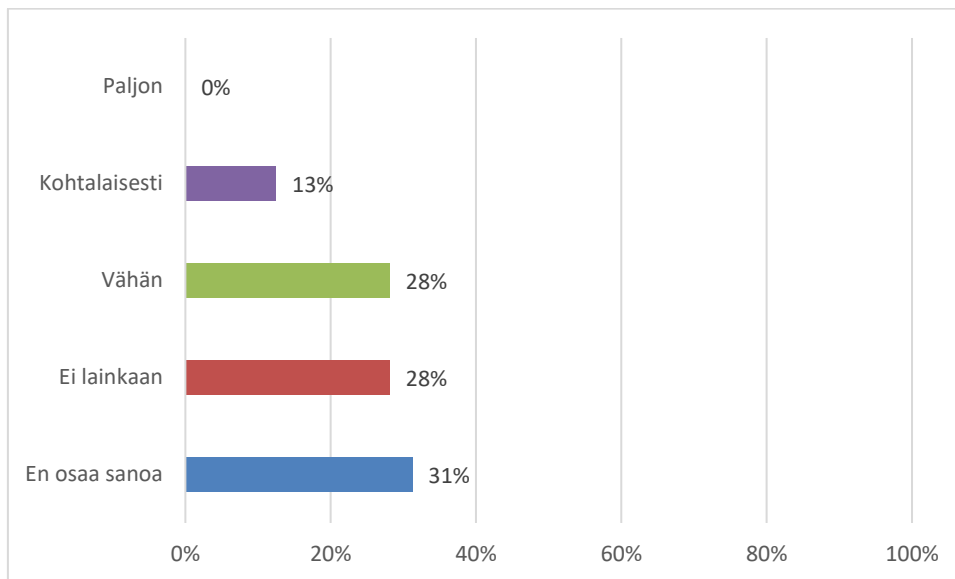
²⁷ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

²⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnatun kyselyn mukaan vuoden 2019 talousarviotavoitteet eivät juuri muuttuneet ensimmäisistä luonnoksista niiden laatimisprosessissa. Vastaajista 28 prosentin mukaan talousarviotavoitteet eivät muuttuneet prosessissa lainkaan ja sama osuus vastasi niiden muuttuneen vain vähän (kuvio 2). Vastaajista 13 prosentin mukaan talousarviotavoitteiden sisältö muuttui prosessissa kohtalaisesti. Lähes kolmannes vastaajista ei kuitenkaan osannut sanoa, minkä verran talousarviotavoitteiden sisältö muuttui.²⁹



Kuvio 2. Minkä verran talousarviotavoitteiden sisältö muuttui prosessissa ensimmäisestä luonnoksesta pormestarin talousarvioehdotuksessa 2019 esitettyyn versioon? Vastaajien määrä oli 32.³⁰

Kuten luvuissa 1.2 ja 2.1 todetaan, konserniohje linjaa, että kaupungin omistajastrategia sekä tytäryhtiökohtaiset tavoitteet markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille perustuvat mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai muuten toiminnan kaupungille tuomiin taloudellisiin hyötyihin.³¹

²⁹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

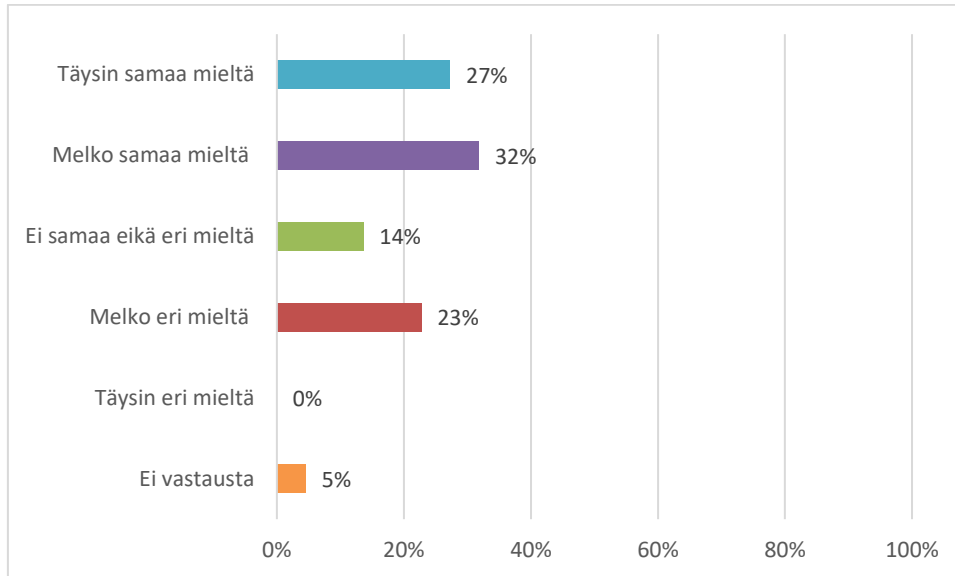
³⁰ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

³¹ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden perusteella kyselyyn vastanneiden mukaan kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiöille asetetut tavoitteet pääosin ohjasivat yhtiötä hyvään taloudelliseen tulokseen, mutta merkittävä osuus vastaajista, 23 prosenttia, oli kuitenkin tästä melko eri mieltä (Kuvio 3). Koska kysely oli anonyymi eikä taustatietona siksi ole kysytty yhtiön nimeä, ei ole tiedossa, ovatko kaikki eri mieltä olleet vastanneet saman yhtiön vai eri yhtiöiden perusteella.³²



Kuvio 3. Kaupungin talousarviossa 2018 yhtiöille esitetyt tavoitteet ohjasivat yhtiötä mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen. Vastaajien määrä oli 22.

Erään vastaajan mukaan kaupungin talousarviotavoitteiden vaikutus yhtiön tulokseen on hyvin pieni, koska tulosta määrittävät ennen kaikkea markkinaolosuhteet ja liiketoiminnan päätöksenteko. Tuotto-odotuksilla on kuitenkin merkitystä pidemmän aikavälin investointisuunnitelmia tehtäessä.³³

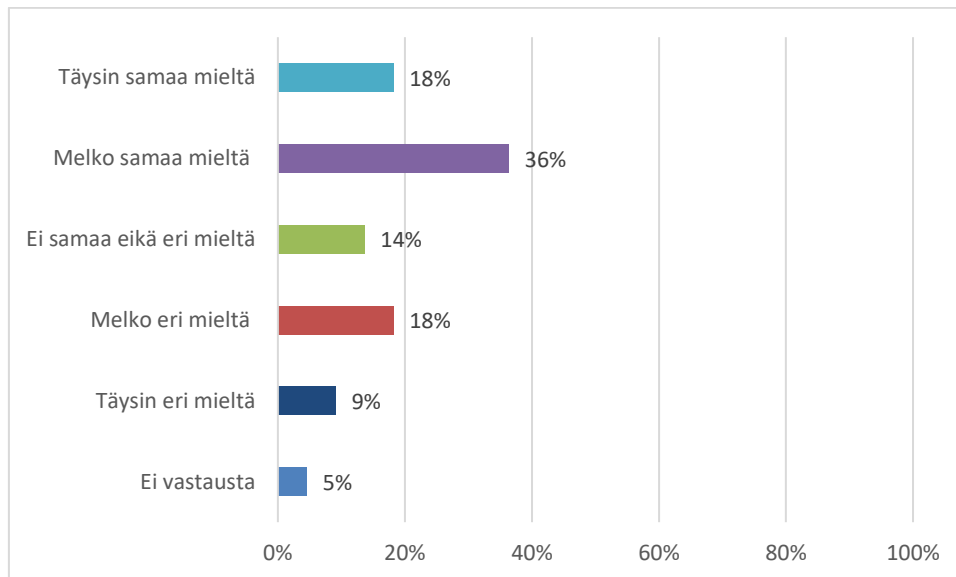
³² Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

³³ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden perusteella vastanneista yli puolet oli täysin tai melko samaa mieltä väittämästä, jonka mukaan kaupungin talousarviossa 2018 yhtiölle esitetyt tavoitteet ohjasivat yhtiötä muuhun taloudelliseen hyötyyn kaupungille (kuvio 4). Merkittävä osuus vastaajista, yli neljännes, oli kuitenkin täysin tai melko eri mieltä väittämästä. Koska kyselyssä ei kysytty yhtiöiden nimiä, on mahdollista, että kaikki eri mieltä olleet ovat vastanneet saman yhtiön perusteella.³⁴



Kuvio 4. Kaupungin talousarviossa 2018 yhtiölle esitetyt tavoitteet ohjasivat yhtiötä muuhun taloudelliseen hyötyyn kaupungille. Vastaajien määrä oli 22.³⁵

Vaikka konserniohjeen mukaan markkinaehtoisille tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden pitäisi ohjata yhtiöitä joko mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai muuhun taloudelliseen hyötyyn kaupungille, kyselyyn vastanneista markkinaehtoisien yhtiöiden edustajista neljä oli kuitenkin melko eri mieltä kummastakin edellä esitetystä väittämästä.³⁶

³⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

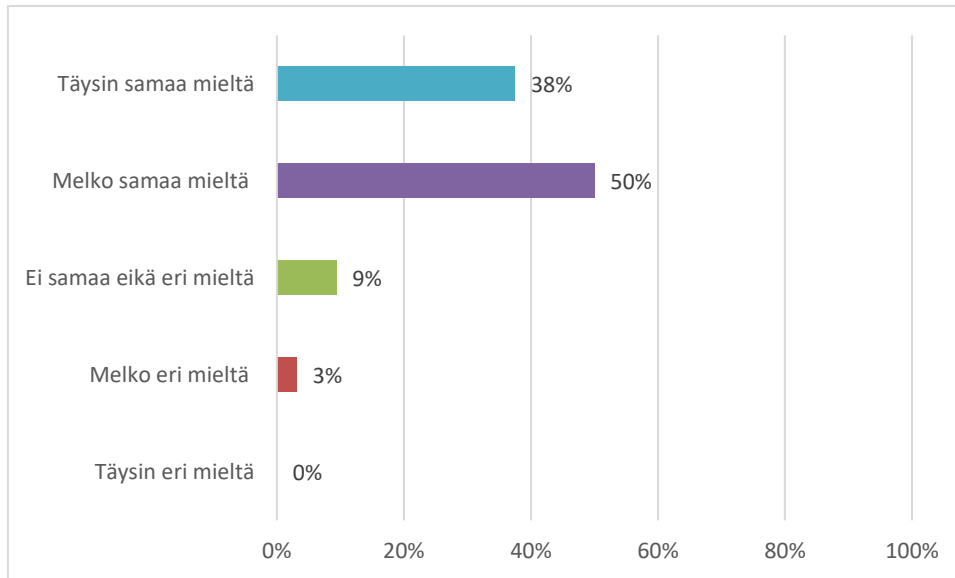
³⁵ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

³⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Yhtiöiden hallitusten jäsenille ja toimitusjohtajille suunnattuun kyselyyn vastanneista lähes 90 prosenttia oli täysin tai melko samaa mieltä siitä, että kaupungin talousarviossa vuonna 2018 asetetut tavoitteet olivat yhteneväisiä yhtiön edun kanssa (kuvio 5). Yhdeksän prosenttia vastaajista ei ottanut asiaan kantaa. Vain kolme prosenttia eli yksi vastaaja oli melko eri mieltä asiasta.³⁷



Kuvio 5. Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 asetetut tavoitteet olivat yhteneväisiä yhtiön edun kanssa. Vastaajien määrä oli 32.³⁸

2.3. Hallitus tavoitteiden asettajana

2.3.1. Hallitusten työjärjestyksiin kirjatut menettelyt

Konserniohjauksen päällikön mukaan yhteisöjen hallitusten tulee osaltaan huolehtia siitä, että yhteisöissä tehdään tarkemmat tavoite- ym. linjaukset, joiden avulla varmistetaan talousarviotavoitteiden toteutuminen. Hallitus päättää yhteisön liiketoimintastrategiasta sekä toimintasuunnitelmasta ja asettaa konkreettisemmat tavoitteet esimerkiksi tulospalkkiojärjestelmän yhteydessä.³⁹

Konsernijaoston 21.9.2009 hyväksymät johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa sisältävät liitteen hallitusten työjärjestysmalliksi. Arvioinnissa tarkasteltiin, miten yhtiöiden työjärjestyksiin on kirjattu hallituksen rooli yh-

³⁷ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

³⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

³⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä 23.11.2018 kaupunginkansliaan saadut tiedot.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tiön strategisten tavoitteiden asettamisessa (taulukko 3). Mallityöjärjestyksessä hallituksen tehtäviin sisältyy seuraava: ”osallistuu yhtiön/säätiön strategian valmisteluun sekä hyväksyy strategian ja seuraa sen toteutumista”. Kuuden yhtiön työjärjestyksessä oli suoraan mallin mukainen lause ja kolmella hieman muokattu. Lisäksi mallityöjärjestyksen kohdassa ”hallituksen kokoukset” on lause: ”Vuosittain pidetään vähintään yksi hallituksen strategiakokous, jossa vahvistetaan yhtiön pitkän aikavälin strategiset tavoitteet.” Tämän käytännön oli kirjannut työjärjestykseensä kuusi yhtiötä.

Taulukko 3 Yhdeksän yhtiön työjärjestyksen kirjaus hallituksen tehtävistä liittyen strategiaan tavoitteisiin

Yhtiö	Työjärjestyksen kirjaus
Finlandia-talo	Hallituksen tehtävissä: Hallitus päättää strategiasta ja vahvistaa liiketoimintastrategian.
Haso	Hallituksen tehtävissä: yhtiön strategian laatiminen sekä toteutumisen seuranta
Heka	Mallin mukaiset lauseet
Helen	Hallituksen tehtävissä: hallitus valmistelee ja hyväksyy yhtiön strategian sekä seuraa sen toteutumista
Kaapelitalo	Mallin mukaiset lauseet
MetropoliLab	Mallin mukaiset lauseet
Palmia	Mallin mukaiset lauseet
Satama	Mallin mukaiset lauseet
Seure	Mallin mukaiset lauseet

Taulukossa 4 on esitetty yhteenveto siitä, mitä työjärjestyksiin on kirjattu tavoitteiden asettamisesta yhtiön johdolle. Mallityöjärjestyksen lause on ”Hallitus asettaa vuosittain toimitusjohtajalle henkilökohtaiset tavoitteet ja arvioi niiden toteutumista sekä hyväksyy johtoryhmän jäsenten tavoitteet ja arvioi näiden toteutumista”. Neljän yhtiön työjärjestyksessä oli mallin mukainen lause. Hason työjärjestys ei sisältänyt kirjauksia tavoitteiden asettamisesta johdolle, mitä selittää se, että yhtiöön tuli oma toimitusjohtaja vasta 1.9.2018. Finlandia-talon, Helenin, MetropoliLabin ja Helsingin Sataman työjärjestys sisältää yhtiön kontekstiin sovelletun lauseen tavoitteiden asettamisesta yhtiön johdolle.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 4 Yhdeksän yhtiön työjärjestyksen kirjaus hallituksen tehtävistä liittyen johdolle asetettaviin tavoitteisiin

Yhtiö	Työjärjestyksen kirjaus
Finlandia-talo	Päätää yhtiön ylimmän johdon palkitsemisjärjestelmistä sekä muun henkilöstön palkitsemisjärjestelmien periaatteista (myös vahvistaa periaatteet ja menettelytavat, joilla yhtiön ja sen tytäryhtiöiden johtamisesta vastaavien henkilöiden luotettavuus, sopivuus ja ammattitaito varmistetaan)
Haso	Ei sisällä tällaista (Asian selittää se, että toimitusjohtaja tuli vasta 1.9.2018 eikä ole muuta omaa henkilökuntaa)
Heka	Mallin mukainen lause
Helen	Asettaa vuosittain toimitusjohtajalle ja johtoryhmälle tulostavoitteet ja arvioi niiden toteutumista (myös nimittää toimitusjohtajan sijaisen ja vahvistaa johtoryhmän kokoonpanon sekä päättää heidän palkitsemisjärjestelmästä)
Kaapelitalo	Mallin mukainen lause
MetropoliLab	Asettaa vuosittain toimitusjohtajalle, asiakkuuspäällikölle sekä kehittämisspäällikölle henkilökohtaiset tavoitteet ja arvioi niiden toteutumista
Palmia	Mallin mukainen lause
Satama	Nimittää toimitusjohtajan ja johdon sekä päättää heidän osaltaan toimiehdoista, tavoitteista ja kannustinjärjestelmästä konsernijohdon linjausten mukaisesti
Seure	Mallin mukainen lause

Työjärjestysmallin mukaan hallitus vahvistaa itselleen työjärjestyksen ja sen muutokset. Palmian osalta kävi ilmi, että nykyinen hallitus ei ole vahvistanut itselleen työjärjestystä. Yhtiön alkuvaiheessa toiminut virkamiehistä koostuva hallitus laati työjärjestyksen, jota ei ole päivitetty. Päivittäminen tehdään vuonna 2019. Sen sijaan hallitukselle on vuosittain laadittu kokousaikataulu ja asialista.⁴⁰

2.3.2. Hallituksen toiminta

Tavoitteiden asettaminen johdolle

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneiden mukaan yhtiön hallitus asettaa tavoitteita operatiiviselle johdolle ennen kaikkea strategialla. Kun kysyttiin, millaisilla menettelyillä yhtiön hallitus asettaa tavoitteita operatiiviselle johdolle, kaikki kyselyyn vastanneet yhtä lukuunottamatta valitsivat tämän vaihtoehdon.⁴¹

⁴⁰ Palmian toimitusjohtajalta sähköpostitse saadut tiedot 4.3.2019.

⁴¹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

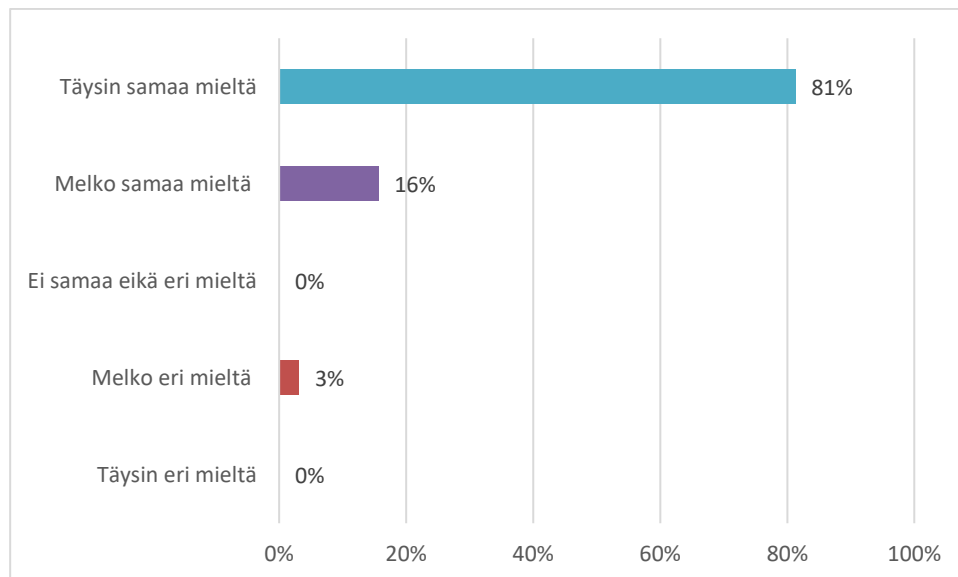
ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyvastausten mukaan strategialla asetetaan pitkän tähtäimen tavoitteita. Strategian pohjalta asetetaan vuosikohtaisia tavoitteita, jotka voivat olla operatiivisia tavoitteita, joille on asetettu tavoitetasoja. Strategian toteutumista seurataan ja käsitellään eri näkökulmista hallituksen kokouksissa.⁴²

Strategian ohella hallitus asettaa kyselyvastausten mukaan tavoitteita myös tulospalkkioilla (69 prosenttia vastaajista) ja muilla toimintaohjelmilla (53 prosenttia vastaajista). Vastaajat saivat valita useita vaihtoehtoja.⁴³

Pääosa kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että yhtiöiden hallitukset ottavat kaupunkiomistajan asettamat tavoitteet huomioon päätöksenteossaan (Kuvio 6).⁴⁴



Kuvio 6. Hallitus ottaa kaupungin asettamat tavoitteet huomioon päätöksenteossaan. Vastajien määrä oli 32.⁴⁵

⁴² Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁴³ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

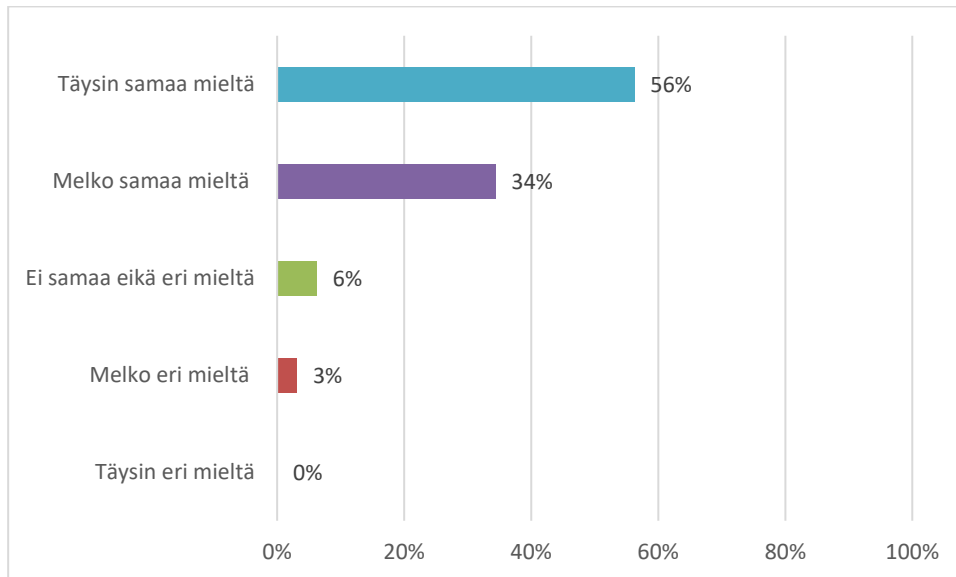
⁴⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁴⁵ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista 90 prosenttia oli täysin tai melko samaa mieltä siitä, että hallituksen operatiiviselle johdolle asettamat tavoitteet ovat riittävän kunnianhimoisia (kuvio 7). Kaksi vastaajaa ei ottanut asiaan kantaa. Yksi vastaaja oli melko eri mieltä.



Kuvio 7. Operatiiviselle johdolle asetetut tavoitteet ovat riittävän kunnianhimoisia. Vastaajien määrä oli 32.⁴⁶

Tavoitteiden seuranta ja niiden toteutumisen arviointi

Kuntaliiton konsernisuositusten perusteluiden mukaan yhteisöjen hallitusten tehtävänä on muun muassa asetettujen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen seuraaminen.⁴⁷

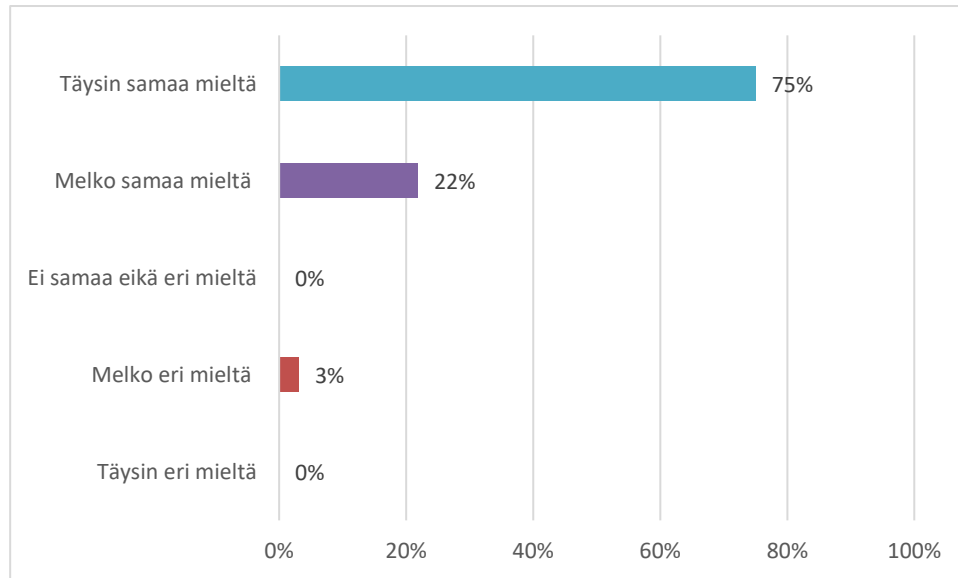
⁴⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018. Prosentit eivät summaudu aivan sataan, koska prosenttiluvut on pyöristetty kokonaisluvuksi.

⁴⁷ Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut 2015,44.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneiden mukaan tavoitteiden seuranta toteutuu hyvin. Vastajista 75 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 22 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että hallitus seuraa strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista (kuvio 8). Vain yksi vastaaja oli asiasta melko eri mieltä.⁴⁸



Kuvio 8. Hallitus seuraa strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Vastajien määrä oli 32.⁴⁹

Kuntaliiton konsernisuosituksen mukaan hallituksen jäsenet arvioivat sovittavien kriteerien mukaisesti toimitusjohtajan onnistumista työssään tilikauden aikana. Arvioinnin perusteella hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja yhdessä määrittelevät tavoitteet ja kehittämistoimenpiteet. Kuten luvussa 2.3.1 todetaan, Helsingin kaupunkikonsernin työjärjestysmallin mukaan hallituksen tehtävänä on asettaa vuosittain toimitusjohtajalle henkilökohtaiset tavoitteet ja arvioida niiden toteutumista sekä hyväksyä johtoryhmän jäsenten tavoitteet ja arvioida näiden toteutumista.⁵⁰

⁴⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

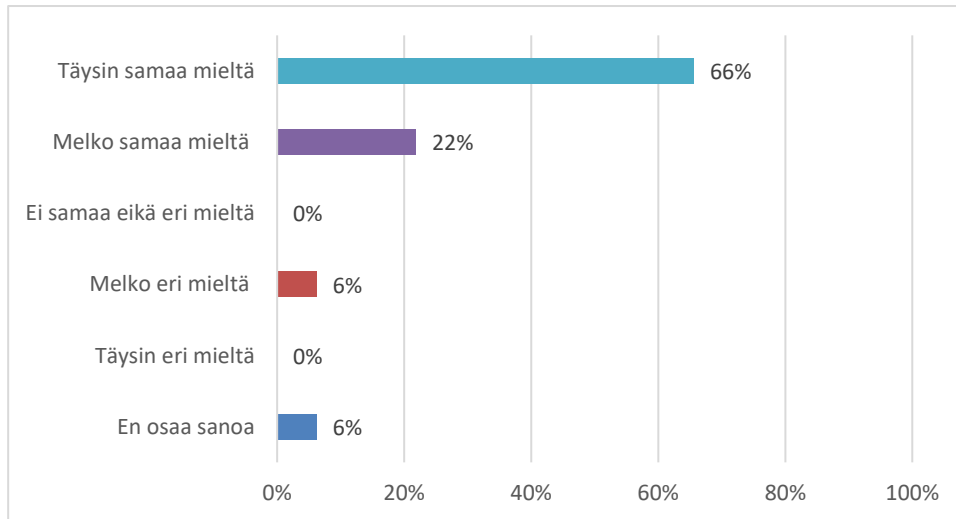
⁴⁹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁵⁰ Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut 2015,44; Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Helsingin kaupunkikonserni 2009, 32.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneiden mukaan hallitukset pääsääntöisesti arvioivat toimitusjohtajalle asetettujen tavoitteiden toteutumista vuosittain (kuvio 9). Vain kaksi vastaajaa oli melko eri mieltä asiasta ja kaksi ei osannut sanoa, arvioiko hallitus vuosittain toimitusjohtajalle asetettujen tavoitteiden toteutumista.⁵¹



Kuvio 9. Hallitus arvioi vuosittain toimitusjohtajalle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Vastaa-
taajien määrä oli 32.⁵²

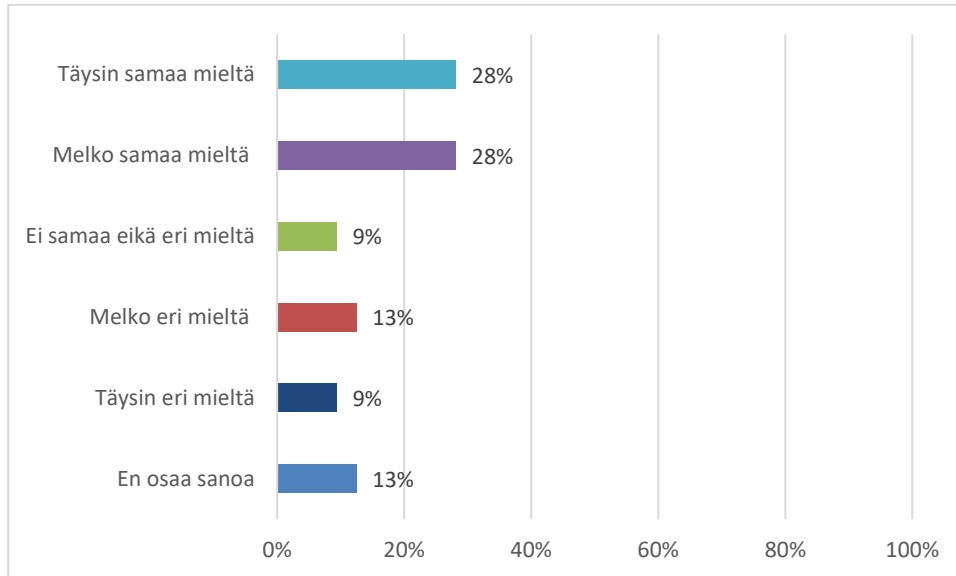
⁵¹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁵² Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneista 28 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 28 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että hallitus arvioi johtoryhmän jäsenten tavoitteiden toteutumista (kuvio 10). Kolmetoista prosenttia oli melko eri mieltä asiasta ja yhdeksän prosenttia täysin eri mieltä. Neljä vastaajaa ei osannut sanoa, arvioiko hallitus johtoryhmän jäsenten tavoitteiden toteutumista.⁵³



Kuvio 10. Hallitus arvioi johtoryhmän jäsenten tavoitteiden toteutumista. Vastaajien määrä oli 32.⁵⁴

Hallituksen oman toiminnan itsearviointi

Kuntaliiton konsernisuosituksen perusteluiden mukaan hallitus ja sen jäsenet arvioivat säännöllisesti myös omaa toimintaansa, työskentelytapojaan, kykyään riippumattomaan toiminnan ohjaukseen ja valvontaan, asiantuntemuksen ja kokemuksen riittävyyttä, sekä tunnistettuja hallitustyöskentelyn kehitystarpeita. Arvioinnin perusteella hallituksen tulisi kehittää työskentelymenettelyitään sekä raportoida niistä yhtiökokoukselle. Helsingin kaupunkikonsernin työjärjestysmallin mukaan hallituksen tulisi arvioida omaa toimintaansa kerran vuodessa.⁵⁵

⁵³ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

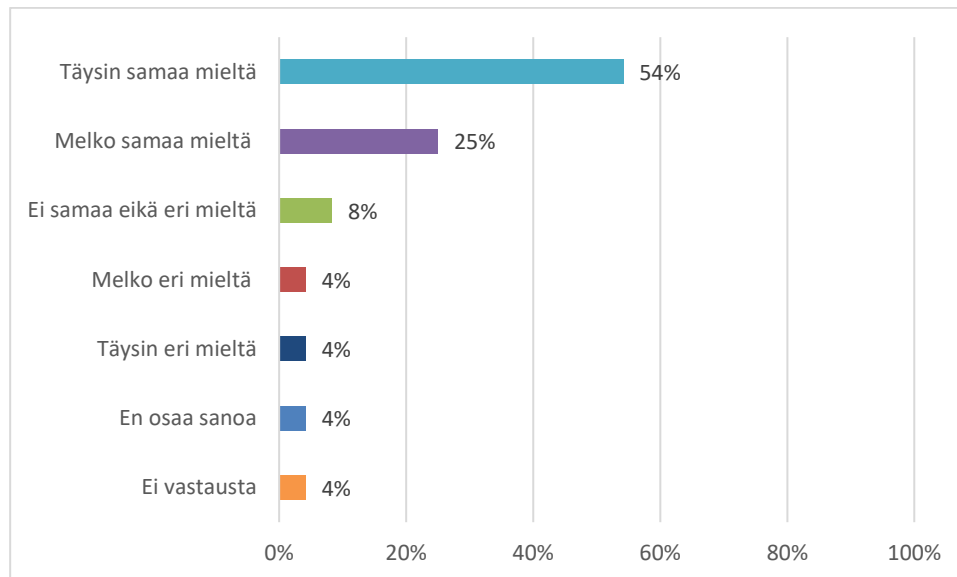
⁵⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁵⁵ Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut 2015,44; Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Helsingin kaupunkikonserni 2009; 32.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista hallitusten jäsenistä ja puheenjohtajista 54 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 25 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että hallitus arvioi toimintaansa ja työskentelytapojaan itsearviointina vuosittain (kuvio 11). Kaksi vastaajista ei ottanut kantaa väittämään. Yksi vastaaja oli melko eri mieltä ja yksi täysin eri mieltä. Yksi vastaajista ei osannut sanoa asiasta ja yksi jätti vastaamatta tähän kysymykseen.⁵⁶



Kuvio 11. Hallitus arvioi toimintaansa ja työskentelytapojaan itsearviointina vuosittain. Vastajien määrä oli 25. Kysymys esitettiin vain hallitusten jäsenille ja puheenjohtajille.⁵⁷

Erään vastaajan mukaan hänen edustamassaan yhtiössä itsearviointikokous oli pidetty yleensä joka toinen vuosi, konserniohjaukselta tulevan kyselyn tulosten pohjalta.⁵⁸

Yleiset edellytykset hyvälle hallitustyöskentelylle

Helsingin kaupunkikonsernin johtamisen ja hallinnon keskeisissä periaatteissa todetaan, että hallituksella on oltava riittävä ja ajantasainen kontrolli ylimmän johdon tehtävä- ja vastuualueista sekä yhteisön sisäisestä tilasta.⁵⁹ Hallituksella pitää olla käytettävissään myös riittävästi luotettavaa tietoa.

⁵⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁵⁷ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

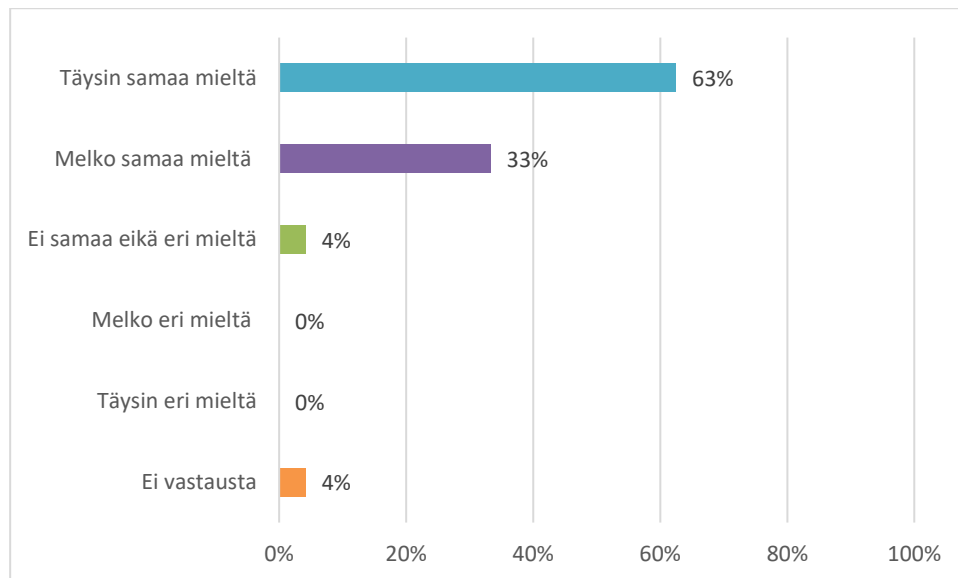
⁵⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁵⁹ Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Helsingin kaupunkikonserni 2009, 8.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin yhteydessä tehtyyn kyselyyn vastanneista hallitusten jäsenistä ja puheenjohtajista 63 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 33 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että hallituksella on riittävä ja ajantasainen kontrolli ylimmän johdon tehtävä- ja vastuualueista (kuvio 12). Vain yksi vastaaja ei ottanut kantaa väittämään.⁶⁰



Kuvio 12. Hallituksella on riittävä ja ajantasainen kontrolli ylimmän johdon tehtävä- ja vastuualueista. Vastaaajien määrä oli 25. Kysymys esitettiin vain hallitusten jäsenille ja puheenjohtajille.⁶¹

Kaikki kyselyyn vastanneet hallitusten jäsenet ja puheenjohtajat olivat joko täysin samaa mieltä tai melko samaa mieltä siitä, että hallituksella on riittävä ja ajantasainen kontrolli yhtiön sisäisestä tilasta. Kaksi hallituksen jäsentä tai puheenjohtajaa ei vastannut kysymykseen.⁶²

⁶⁰ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

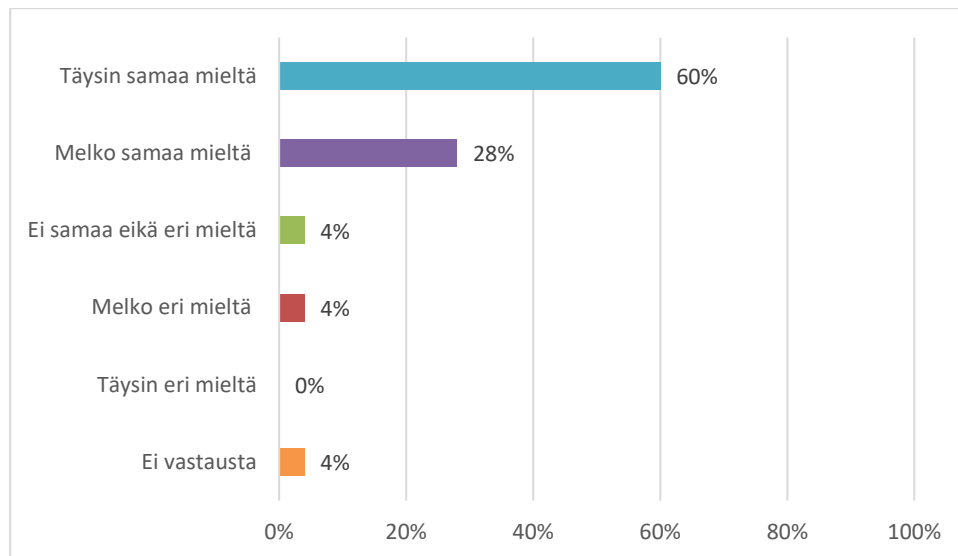
⁶¹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁶² Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista hallitusten jäsenistä ja puheenjohtajista 88 prosenttia oli täysin tai melko samaa mieltä siitä, että hallituksella on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa (kuvio 13). Yksi vastaaja oli melko eri mieltä väittämästä, yksi ei ottanut kantaa ja yksi ei vastannut kysymykseen.⁶³



Kuvio 13. Vastaajien määrä oli 25. Hallituksella on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa. Kysymys esitettiin vain hallitusten jäsenille ja puheenjohtajille.⁶⁴

Jotta yhteisöjen hallituksen ja johdon yhteistyö olisi sujuvaa, niiden työnjaon pitäisi olla selkeä. Kuntaliiton konsernisuosituksen perusteluiden mukaan hallitus ei saisi ajautua johdon vastuualueelle.⁶⁵

⁶³ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

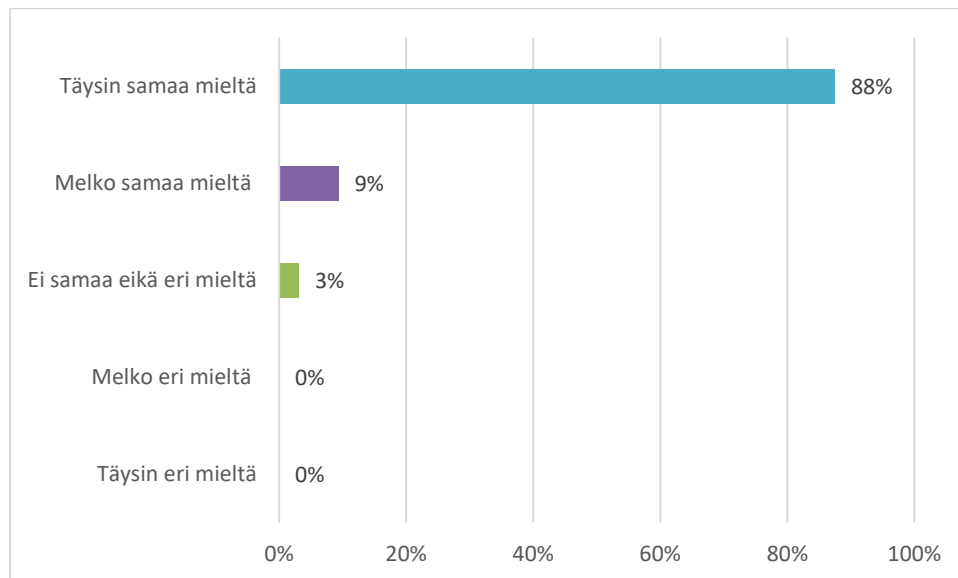
⁶⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁶⁵ Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut 2015,

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista 32:sta toimitusjohtajasta, hallitusten jäsenestä ja puheenjohtajasta 88 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 9 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että hallituksen ja johdon välinen yhteistyö toimii hyvin (kuvio 14). Vain yksi vastaaja ei ottanut asiaan kantaa.⁶⁶



Kuvio 14. Hallituksen ja johdon välinen yhteistyö toimii hyvin. Vastaajien määrä oli 32.⁶⁷

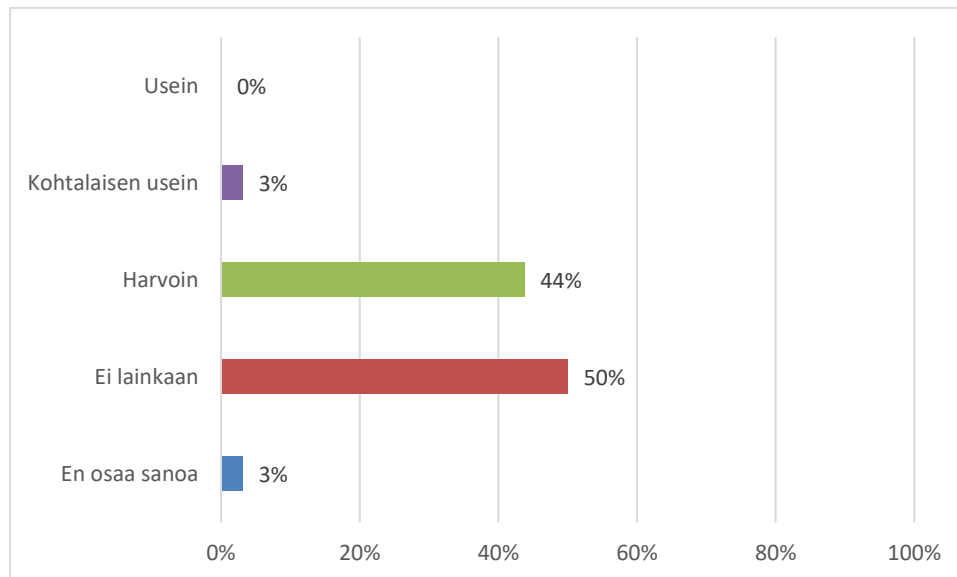
⁶⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁶⁷ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista 50 prosentin mukaan yhtiön hallitus ei ole lainkaan päättänyt johdon vastuualueelle kuuluvista operatiivisista asioista (kuvio 15). Vastaaajista 44 prosentin mukaan tätä tapahtuu, mutta harvoin. Näin vastanneista seitsemän oli hallitusten jäseniä, kolme puheenjohtajia ja neljä toimitusjohtajia. Vain yhden vastaajan mukaan yhtiön hallitus päättää kohtalaisen usein johdon vastuualueelle kuuluvista operatiivisista asioista. Yksi vastaaja ei osannut ottaa kantaa.⁶⁸



Kuvio 15. Missä määrin tapahtuu, että hallitus päättää johdon vastuualueelle kuuluvista operatiivisista asioista? Vastaaajien määrä oli 32.⁶⁹

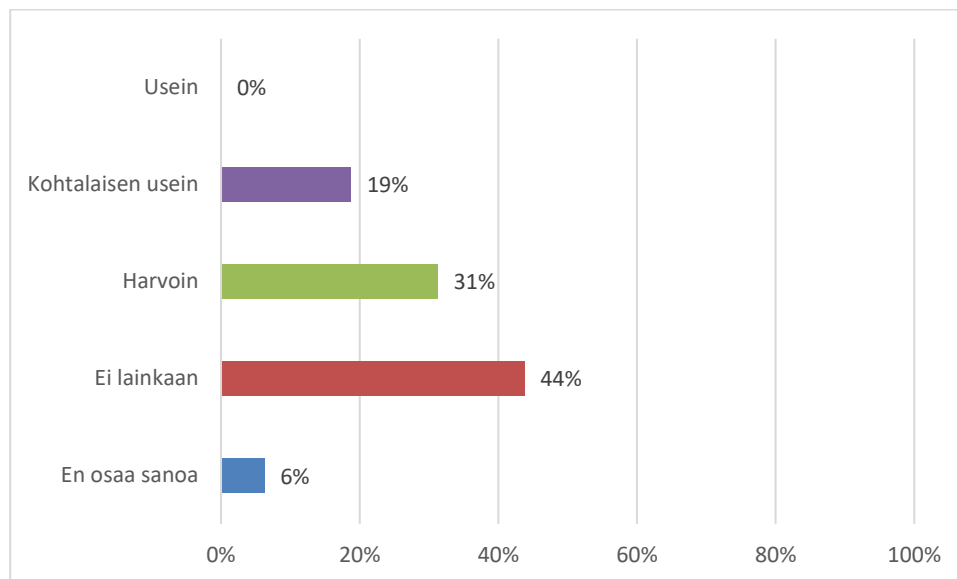
⁶⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁶⁹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista 44 prosentin mukaan yhtiön toimitusjohtaja ei ole lainkaan linjannut hallituksen vastuualueelle kuuluvia strategisia asioita (kuvio 16). Vastaajista 31 prosentin mukaan tätä on tapahtunut, mutta harvoin. Näin vastanneista kaksi on toimitusjohtajia, yksi hallituksen puheenjohtaja ja seitsemän hallituksen jäsentä. Yhdeksätoista prosentin eli kuuden vastaajan mukaan toimitusjohtaja linjaa hallituksen vastuualueelle kuuluvia strategisia asioita kohtalaisen usein. Näistä viisi oli hallitusten jäseniä ja yksi hallituksen puheenjohtaja. Kaksi vastaaja ei osannut sanoa asiasta.⁷⁰



Kuvio 16. Missä määrin tapahtuu, että toimitusjohtaja linjaa hallituksen vastuualueelle kuuluvia strategisia asioita? Vastaajien määrä oli 32.⁷¹

Erään vastaajan mukaan maininnan arvoisia haasteita hallituksen toimintaan tulee lähinnä silloin, kun yhtiöön liittyvät asiat nousevat julkisuuteen. Tällöin hallitus saattaa ajautua yhtäältä käymään turhan operatiivisia keskusteluja, toisaalta käymään keskusteluja asioista, jotka liittyvät enemmän kaupunkiomistajan toimintaan tai päätöksiin.⁷²

Hallituksen toiminta käytännössä

Helsingin kaupunkikonsernin johtamisen ja hallinnon periaatteiden mukaan hallitus ohjaa, tukee ja valvoo määräyksin ja ohjein toimitusjohtajaa ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhteisön päivittäisjohtamista ja päättää päämääristä ja strategiasta.⁷³

⁷⁰ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁷¹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁷² Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

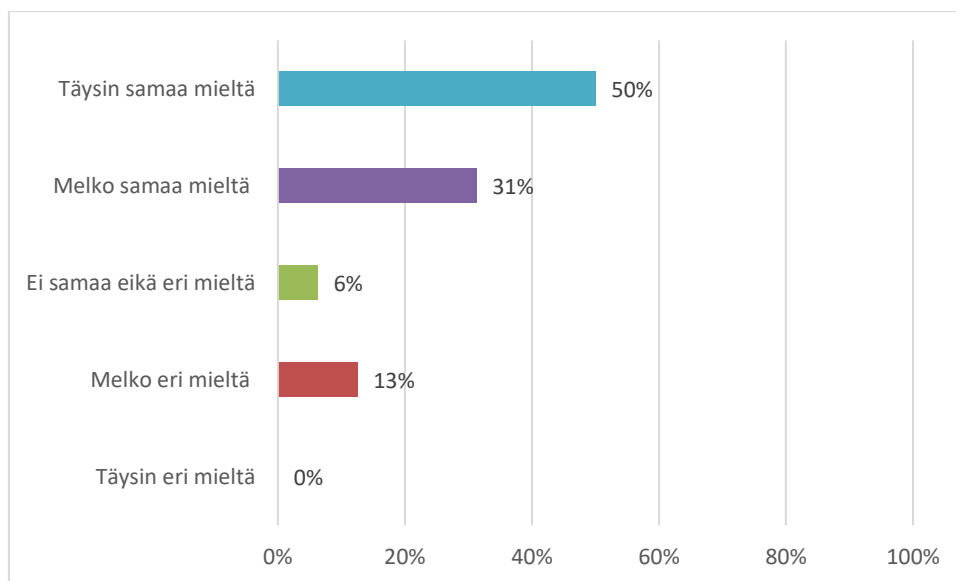
⁷³ Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Helsingin kaupunkikonserni 2009.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista yhtiöiden toimitusjohtajista ja hallitusten jäsenistä kaikki olivat täysin tai melko samaa mieltä siitä, että hallitus päättää päämääristä ja strategiasta lukuun ottamatta yhtä vastaajaa, joka oli melko eri mieltä.⁷⁴

Kyselyyn vastanneista 50 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 31 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että hallitus ohjaa, tukee ja valvoo määräyksin ja ohjein toimitusjohtajaa ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhteisön päivittäisjohtamista (kuvio 17). Vastaajista 13 prosenttia ei ottanut asiaan kantaa. Vastaajista 13 prosenttia oli melko eri mieltä. Kyselyn avovastauksista ei käynyt ilmi, miksi osa vastaajista oli eri mieltä väittämästä.⁷⁵



Kuvio 17. Hallitus ohjaa, tukee ja valvoo määräyksin ja ohjein toimitusjohtajaa ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhteisön päivittäisjohtamista. Vastaajien määrä oli 32.⁷⁶

Omistajaohjauksen ja hallituksen antaman ohjauksen yhteensovittaminen

Kyselyssä arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille kysyttiin myös kaupungin antaman omistajaohjauksen ja yhtiöiden hallitusten antaman ohjauksen yhteensovittamisesta ja yhteneväisyydestä.

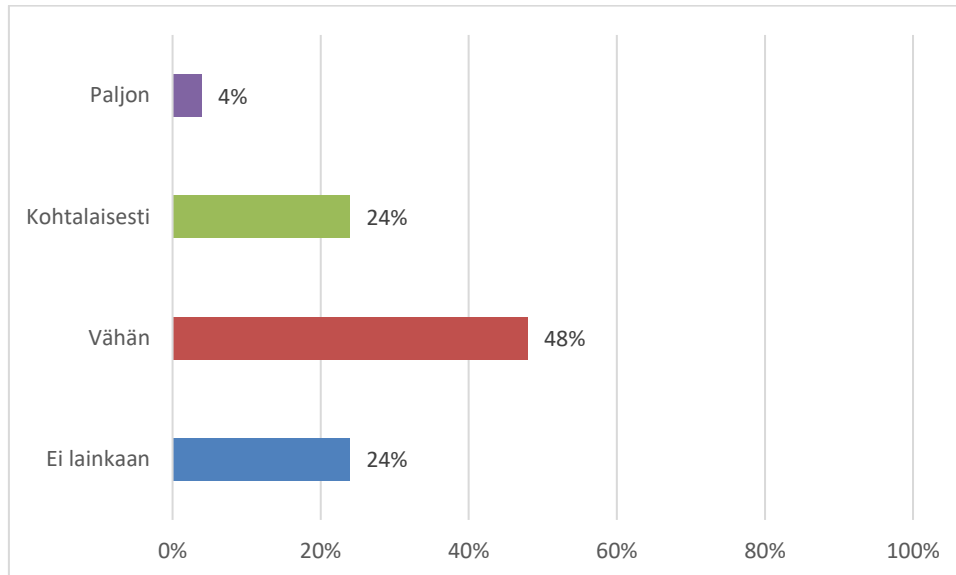
Kyselyyn vastanneista hallitusten jäsenistä ja puheenjohtajista 24 prosentin mukaan kaupunkiomistaja ei ollut antanut lainkaan sellaista ohjausta, jota hallituksen on ollut vaikea sovittaa yhtiön strategiaan tai muutoin operatiiviselle johdolle asetettaviksi tavoitteiksi (kuvio 18). Vastaajista 48 prosentin mukaan kaupunkiomistaja oli antanut

⁷⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁷⁵ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁷⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

vähän tällaista ohjausta, 24 prosentin mukaan kohtalaisesti ja neljän prosentin eli yhden vastaajan mukaan paljon.⁷⁷



Kuvio 18. Missä määrin kaupunkiomistaja on antanut sellaista ohjausta, jota hallituksen on ollut vaikea sovittaa yhtiön strategiaan tai muutoin operatiiviselle johdolle asetettaviksi tavoitteiksi? Vastaajien määrä oli 25.⁷⁸

Kyselyyn osallistuneet seitsemän toimitusjohtajaa vastasivat kysymykseen siitä, onko kaupunkiomistajan ja yhtiön hallituksen antama ohjaus ollut yhteneväistä. Heistä neljä oli täysin samaa mieltä siitä, että kaupunkiomistajan ja yhtiön hallituksen antama ohjaus on ollut yhteneväistä ja yksi melko samaa mieltä. Yksi toimitusjohtaja ei ottanut asiaan kantaa. Vain yksi vastaajista oli melko eri mieltä asiasta.⁷⁹

Vastaajat toivat esille epäkohtina, että konserniohjeen määräykset ylimmän johdon rekrytoinneissa olivat epätarkoituksenmukaisia ja uudessa yhtiöjärjestyksessä oli ongelmia, jotka vastaajan tiedon mukaan saatiin kuitenkin korjattua.⁸⁰

2.4. Tavoitteiden asettaminen markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille

Luvuissa 2.4.1–2.4.6 kuvataan yhtiöille asetettuja tavoitteita ja sitä, miten ne ohjaavat yhtiötä. Lisäksi tarkastellaan toista osakysymystä, eli sitä, ohjaavatko tytäryhteisöjen hallitukset operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti. Ensimmäiseen osakysymykseen eli siihen, ohjaavatko kaupungin asettamat

⁷⁷ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁷⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁷⁹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

⁸⁰ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen, vastataan luvun lopuksi kohdassa 2.4.7.

2.4.1. Finlandia-talo Oy

Finlandia-talo Oy:n toimialaksi on määritelty yhtiön yhtiöjärjestyksessä osana Helsingin kaupunkikonsernia vuokrata tiloja, ulkoalueita sekä myydä tarvittavia palveluja mukaan lukien ravintolapalveluja tilaisuuksien järjestäjille sekä järjestää ja tuottaa kokous-, kongressi-, konsertti- ja juhlatapahtumia. Yhtiö voi omistaa osakkeita, osuuksia ja kiinteistöjä ja käydä niillä kauppaa. Yhtiö voi ottaa lainoja ja myöntää takauksia päätoimialansa puitteissa.

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 yhtiön kehittämissiis vision seuraavasti: ”toimintaa kehitetään monipuolisena ja kilpailukykyisenä kongressi-, viihde- ja tapahtumakeskuksena. Yhteistyötä lisätään Musiikkitalon kanssa joko toiminnallisena yhteistyönä tai omistuksellisen järjestelyn kautta.” Lisäksi toiminnan tavoitteeksi määriteltiin kilpailukykyiset palvelut.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Yhtiö varautuu kiinteistön peruskorjaukseen.	Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisvuoden tasolla Kiinteistön lämpöenergian kulutus suhteessa tapahtumien määrään lämmitystarve huomioon ottaen alenee edellisvuodesta Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla

Toimitusjohtajan mukaan sitova tavoite ohjaa yhtiötä, sillä kyseessä on Finlandia-talon tulevaisuuteen liittyvä iso strateginen riski. Hallitus on varautunut tilanteeseen vahvistamalla tasetta ja käsittelemällä peruskorjaukseen liittyvien riskien hallintaa miltei jokaisessa kokouksessa. Yhtiön johto on osallistunut tiiviisti hankesuunnitelman laadintaan, tarveselvitykseen sekä perusteluihin. Toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja ovat tavanneet aiheeseen liittyviä sidosryhmiä tavanomaista enemmän.⁸¹

Yhtiöllä on strategia, josta johdetaan vuosittain operatiiviset tavoitteet ja mittarit. Näitä seurataan neljännesvuosittain. Toimitusjohtajan mukaan ne ohjaavat johdon ja

⁸¹ Toimitusjohtajan sähköposti 4.12.2018.

työntekijöiden toimintaa.⁸² Kun verrataan yllä taulukossa kuvattuja kaupungin talousarviossa asettamia tavoitteita ja yhtiön arviointia varten toimittamaa aineistoa, voidaan havaita, että yhtiön omista tavoitteissa ei suoraan näy yhtiön varautuminen kiinteistön peruskorjaukseen, mutta kuten toimitusjohtaja yllä kuvasi, tavoite ohjaa hallituksen ja toimitusjohtajan työtä konkreettisesti. Asiakastyytyväisyyden näkökulma on yhtiön omista tavoitteissa ja mittareissa. Lämpöenergian kulutusta ei esiinny yhtiön omista mittareissa. Sen sijaan sähkönkulutusta pyritään minimoimaan.

Yhtiön asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

2.4.2. Helen Oy

Helen Oy:n toimialana on energian tuotanto, hankinta, siirto, jakelu ja myynti sekä energia-alan kunnossapito-, suunnittelu- ja urakointipalvelut ja muu energia-alan liiketoiminta. Yhtiö voi yhtiöjärjestyksensä mukaan harjoittaa liiketoimintaansa tytäri- ja osakkuusyhtiöissä sekä yhteisyrityksissä. Yhtiö voi toimintaansa varten omistaa ja hallita osakkeita, osuuksia ja kiinteistöjä sekä käydä niillä kauppaa ja vuokrata niitä.

Helen-konserni on liiketoiminnallinen kokonaisuus, jonka muodostavat emoyhtiö Helen Oy sekä tytäryhtiöt Helen Sähköverkko Oy, Oy Mankala Ab, Suomen Energia-Urakointi Oy ja Helsingin Energiatunnelit Oy. Osakkuusyhtiöitä ovat Liikennevirta Oy, Voimapiha Oy sekä Suomen Merituuli Oy.

Kaupunginhallitus ei ole määritellyt vielä Helen Oy:lle omistajapoliittisia linjauksia. Linjaukset ovat vuodelta 2011, jolloin yhtiö oli liikelaitos.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Omistajan päätöksen mukaisen kehitysohjelman toteuttaminen suunnitelman mukaisesti.	Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan (voitto ennen tilinpäätössiirtoja – maksettu tulovero) noin 50 % osinkona, vähintään 25 milj. euroa. Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.

Helenin hallitus hyväksyy yhtiön strategian, arvot, hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän, toimintapolitiikat ja taloudelliset tavoitteet sekä seuraa niiden toteutumista. Hallitus hyväksyy lisäksi toimitusjohtajalle ja johdolle yhtiön strategisista tavoitteista johdetun tulospalkkiomittariston ja seuraa tavoitteiden toteutumista.⁸³

⁸² Toimitusjohtajan sähköposti 4.12.2018.

⁸³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti Helen Oy:hyn 9.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helenin toimitusjohtajan mukaan Helenin hallitukselle on esitetty noin kaksi kertaa vuodessa tilannekatsaus sitovan tavoitteen eli valtuuston hyväksymän Helenin kehitysohjelman toteuttamisesta. Tilannekatsauksessa on kerrottu muun muassa selvitystyistä, päätökseen tulossa olevista, rakenteilla olevista ja valmistuneista hankkeista, sekä esitelty erityisesti biolämpölaitoshankkeiden etenemistä ja päätöksenteon aikataulua.⁸⁴

Helenin näkemyksen mukaan omistajan asettamat uusiutuvan energian tavoitteet ja päästövähennystavoitteet ovat päästökaupan kanssa päällekkäisiä toimia, jotka asettavat Helen Oy:n eriarvoiseen asemaan muiden päästökaupan toimijoiden suhteen. Käytännössä Helen siis joutuu toteuttamaan markkinoita kalliimpia päästövähennystavoitteita.⁸⁵ Helen on kuitenkin sitoutunut valtuuston hyväksymään kehitysohjelmaan.

Kehitysohjelma on hyväksytty valtuustossa ja se asettaa Helenin toiminnalle reunaehdot. Arviointia varten Helen esitti julkisesti saatavilla olevat strategiset tavoitteensa, joista ilmenee, että Helenin tavoitteena on ilmastoneutraali energiajärjestelmä 2050 mennessä. Helen pyrkii olemaan edelläkävijä kestävässä energiajärjestelmissä. Lähtökohtana Helenin strategiassa on, että uusista energiaratkaisuista ja -palveluista muodostuu merkittävä osa tulevasta kasvusta.⁸⁶ Helenin strategia asettaa tavoitteen siis pidemmälle kuin kehitysohjelma. Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmassa on todettu, että ”Helen Oy:n kehitysohjelman 40 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2025 mennessä on hyvin linjassa kaupungin vuodelle 2030 asetetun 60 prosentin päästövähennystavoitteen kanssa.”⁸⁷

Helenin strategiassa pyritään myös kannattavuuden parantamiseen, mikä tukee kaupungin asettamien taloudellisten tavoitteiden saavuttamista.

Yhtiön asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

2.4.3. Helsingin Satama Oy

Yhtiöjärjestyksessä Helsingin satama Oy:n toimialaksi on määritelty ylläpitää ja kehittää satamaa ja sataman toimintaa, sekä tarjota satamapalveluita ja harjoittaa muita alaan liittyviä toimintoja. Yhtiö voi toimintaansa varten omistaa ja hallita osakkeita, osuuksia ja kiinteistöjä sekä käydä niillä kauppaa ja vuokrata niitä.

Helsingin Satama Oy:n hallinnoimia satamanosia ovat: Eteläsatama, Katajanokan satama, Länsisatama, Hernesaaren risteilylaiturit, Vuosaaren satama, Loviisan satama, Kantvikin satama ja Helsingin hiililaiturit.

⁸⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti Helen Oy:hyn 9.11.2018.

⁸⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti Helen Oy:hyn 9.11.2018.

⁸⁶ <https://www.helen.fi/yritys/helen-oy/tietoa-meista/strategia2/> Luettu 23.1.2019.

⁸⁷ Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma, s. 12-13.

Kaupunginhallitus ei ole määritellyt vielä Helsingin Satama Oy:lle omistajapoliittisia linjauksia. Linjaukset ovat vuodelta 2011, jolloin yhtiö oli liikelaitos.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Sitovaa tavoitetta ei asetettu.	Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan noin 50 % osinkona, vähintään 2,5 milj. euroa. Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.

Yhtiön uusi strategia on laadittu vuonna 2018. Aiempi strategia oli vuodelta 2015 ja hallitus on seurannut sen toteutumista neljännesvuosittain.⁸⁸

Helsingin Satamalle ei asetettu vuodelle 2018 sitovaa tavoitetta. Tammikuussa 2019 on kuitenkin mahdollista tarkastella vuodelle 2019 asetettua sitovaa tavoitetta ja verrata sitä hallituksen vuodelle 2019 asettamiin strategisiin mittareihin. Sataman sitova tavoite vuodelle 2019 on ”Hiilineutraali Satama 2035 – ohjelman laatiminen”. Tämä näkyy Sataman strategisissa mittareissa muodossa ”Hiilineutraalisuusohjelma käynnissä”. Myös sijoitetun pääoman tuotto on Sataman omassa mittaristossa. Osingonjakotavoite puolestaan on sen kaltainen, että se on kaupungin linjaus, joka määrittyy automaattisesti.

Yhtiön asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

Sataman osalta tuli esiin kritiikkiä omistajaa kohtaan kyselyssä, joka lähetettiin arvioinnin kohteena olleiden yhtiöiden hallitusten jäsenille ja toimitusjohtajille. Kritiikki koski Länsisataman liikenneyhteyksiä. Tämän vuoksi Sataman toimitusjohtajalta pyydettiin tarkempaa kuvausta asiasta: ”Keskustan satamosien ja etenkin Länsisataman liikenteen osalta omistajan satamalle asettamien tavoitteiden saavuttamista raskaita osittain kaupungin eri toimijoiden eri suuntaiset intressit Länsisataman valtakunnallisestikin merkittävän liikennereitin sujuvuuden kehittämisessä. Tämä on johtanut muun muassa jo sovittujen verrattain pienten, mutta tärkeiden kehityshankkeiden lykkäytymiseen maaliikenneyhteyksien osalta. Länsisataman satamatoimintaan liittyvät ajoittaiset liikenneuhkat olisivat ratkaistavissa kehittämällä kaikkien liikennemuotojen sujuvuutta yhtäaikaaisesti. Tähän ei ole löytynyt tavoitetasolla riittävästi yhteisymmärrystä kaupungin eri osapuolien kesken ja poliittisessa päätöksenteossa, jotta liikenneyhteyksien kehittämisessä olisi päästy riittävästi eteenpäin. Tämä muodostaa riskin niin yhtiön pidemmän aikavälin taloudellisten tavoitteiden

⁸⁸ Johtajan sähköposti 14.12.2018.

saavuttamiselle kuin myöskin satamatoiminnan kaupungille tuomien merkittävien välillisten taloudellisten hyötyjen ja saavutettavuuden kannalta.”⁸⁹

2.4.4. Kiinteistö Oy Kaapelitalo

Yhtiön toimialana on vuokraoikeuden nojalla hallita Helsingin kaupungin 20. kaupunginosan korttelissa 20001 tonttia nro 5 sekä Helsingin kaupungin 10. kaupunginosan korttelin nro 252 muodostettavaa tonttia sekä omistaa ja hallita niillä olevia rakennuksia. Käytännössä Kaapelitalo siis yhtiö hallinnoi ja vuokraa Kaapelitehtaan kiinteistöä ja Suvilahden vanhaa kaasu-tehdasaluetta kiinteistöineen.⁹⁰

Yhtiön kehittämissiksi on vuonna 2011 määritelty toiminnan kehittäminen nykyisen toimintamallin pohjalta sekä yhtiön tilojen pitäminen haluttuina ja kilpailukykyisinä. Lisäksi toiminnan tavoitteiksi on määritelty kilpailukykyinen vuokra, tyytyväinen asiakas, kiinteistön arvon säilytys ja ympäristöasioiden huomioiminen.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen verrattuna kolmen vuoden keskiarvoon (vrt. Tilastokeskuksen kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi).	Yhtiön tilikauden tulos on positiivinen
Tanssin talo -hankkeen toteuttaminen suunnitelman mukaisesti	Tilojen vuokrausaste vähintään 95 %.

Yhtiön toimitusjohtajan mukaan ensimmäinen sitova tavoite ohjaa yhtiötä etsimään uusia taloudellisempia ratkaisuja ylläpitokustannusten minimoimiseksi. Tätä on tehty kilpailuttamalla palveluntarjoajia, investoimalla talotekniikkaan sekä ottamalla käyttöön uusia teknologisia ratkaisuja. Tavoite on kuitenkin yhtiön kannalta haasteellinen sikäli, että kylmän talven ja kesän sattuessa samalle vuodelle yhtiön ylläpitokustannukset helposti ylittävät indeksin yhtiön kiinteistöjen luonteen takia. Vanhoissa tehdusrakennuksissa energiatehokkuus on keskivertokiinteistöjä huonompi.⁹¹

Toisen sitovan tavoitteen, eli Tanssin talo -hankkeen toteuttaminen suunnitelman mukaisesti, osalta toimitusjohtajalta tiedusteltiin, onko olemassa vuosikohtainen

⁸⁹ Toimitusjohtajan sähköposti 6.3.2019.

⁹⁰ Toimitusjohtajan sähköposti 4.3.2019.

⁹¹ Toimitusjohtajan sähköposti 13.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

suunnitelma, jonka toteutumista arvioidaan. Vastauksen mukaan Tanssin talo -hankkeen edistymistä on tähän asti seurattu vertaamalla hankkeen edistymistä ensin Tanssin talo-työryhmän loppuraportissa asetettuun aikatauluun ja sitten 2016 lopussa valmistuneen hankesuunnitelman aikatauluun ja budjettiin. Yhtiön toimitusjohtaja on kuukausittain raportoinut yhtiön hallitukselle hankkeen edistymisestä. Suunnittelu ja kaavavalmistelu etenivät kesään 2018 asti alkuperäisen aikataulun mukaisesti, jonka tavoitteena oli talon avaaminen kesällä 2020. Hankkeen kaavasta jätetyn kunnallisvalituksen on arvioitu kuitenkin lykkäävän hankkeen valmistumista noin vuodelle. Uusi aikataulu voidaan laatia, kunhan kaava on saanut lainvoiman.⁹²

Ensimmäistä sitovaa tavoitetta ei ole suoraan kirjattu yhtiön toimittamaan strategiatiivistelmään, mutta toimitusjohtajan mukaan se sisältyy kiinteistökehityksen osa-alueen tahtotilaan.⁹³ Toinen sitova tavoite eli Tanssin talo -hankkeen toteuttaminen on kirjattu strategiaan. Muina kuin sitovina tavoitteina asetetut positiivinen tulos ja tilojen vuokrausastetavoite eivät suoraan näy toimitetussa strategiatiivistelmässä. Vuokrausastetavoitetta tukevia toimenpiteitä on kuitenkin listattu.⁹⁴ Yhtiön asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

2.4.5. MetropoliLab Oy

Yhtiön toimialana on osana Helsingin kaupunkikonsernia elintarvike-, vesi-, ja ympäristönäytteiden tutkimuspalveluiden tuottaminen ja järjestäminen, näytteenotto- ja asiantuntijapalveluiden tuottaminen sekä poikkeuksellisissa tilanteissa tarvittavan analytiikan, laitteiston ja asiantuntemuksen ylläpitäminen.

Kaupungin omistajapolitiikassa vuonna 2011 yhtiön toimintavisio on määritelty seuraavasti:

- Toimintamallia kehitetään nykyiseltä pohjalta
- Toimintaa laajennetaan ensisijaisesti Helsingin alueella
- Osakkaat kilpailuttavat yhtiön palvelut
- Omistuspohjaa laajennetaan

Yhtiön toiminnan tavoitteeksi on määritelty toimintavarmuus ja kilpailukyky.

⁹² Toimitusjohtajan sähköposti 13.12.2018.

⁹³ Toimitusjohtajan sähköposti 4.3.2019.

⁹⁴ Toimitusjohtajan sähköposti 13.12.2018.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018 Helsingin kaupungin talousarviossa	Muu tavoite 2018 Helsingin kaupungin talousarviossa
Yhtiö varmistaa ja turvaa elintarvikkeiden, veden ja ympäristön tilan seurantaan tarvittavien laboratorioanalyysi- ja näytteenottopalveluiden saatavuuden pääkaupunkiseudulla kaikissa epidemia- ja muissa poikkeus- ja häiriötilanteissa sekä takaa näiden saatavuuden alueen yrittäjille, viranomaisille ja kuntalaisille.	Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan noin 50 % osinkona, Helsingin osuus vähintään 0,2 milj. euroa.

Yhtiössä laaditaan vuosittain toimintasuunnitelma ja asetetaan tulospalkkiotavoitteet. Hallitus seuraa niiden toteutumista kvartaaleittain.⁹⁵

Sitova tavoite ohjaa toimitusjohtajan mukaan toimintaa päivittäin.⁹⁶ Metropolilabin tavoite onkin luonteeltaan enemmän toiminta-ajatusta kuin tavoitetta muistuttava. Osingonjakotavoite puolestaan on sen kaltainen, että se on kaupungin linjaus, joka määrittyy automaattisesti. Yhtiön asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

2.4.6. Palmia Oy

Yhtiöjärjestyksessä yhtiön toimialaksi on määritelty harjoittaa henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoimintaa. Kaupunginvaltuusto päätti Palmia-liikelaitoksen yhtiöittämisestä 8.10.2014.⁹⁷ Yhtiöittäminen johtui yhtiöittämisvelvollisuudesta, kun kuntalain 1.9.2013 voimaan tulleen muutoksen johdosta kuntien oli annettava kilpailutilanteessa markkinoilla hoitamansa tehtävät osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi 31.12.2014 mennessä.

Palmia-liikelaitosta ei yhtiötetty kokonaan, vaan osakeyhtiö perustettiin jatkamaan liikelaitoksen henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- sekä turvapalvelutoimintoja 1.1.2015 alkaen. Palmia-liikelaitoksen ruokahuoltopalvelutoiminta (pois lukien henkilöstöruokailu) sekä puhelin- ja hyvinvointipalvelutoiminnot jatkuivat liikelaitosmuodossa.

Aluksi liikelaitos toimi Palmia-nimisenä, ja yhtiö nimellä Helsingin kaupungin palvelut Oy. Heti ensimmäisenä toimintavuonna tehtiin kuitenkin brändikauppa, jossa yhtiö

⁹⁵ Toimitusjohtajan sähköposti 7.12.2018.

⁹⁶ Toimitusjohtajan sähköposti 7.12.2018.

⁹⁷ § 322 Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestäminen

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

maksoi Helsingin kaupungille Palmia-toiminimestä.⁹⁸ Yhtiöstä tuli Palmia Oy 20.11.2015 alkaen.⁹⁹

Yhtiö perustettiin vuonna 2014, joten se ei ollut yhtiönä olemassa vuonna 2011, jolloin kaupunginhallitus määritteli kaupungin omistajapoliittiset linjaukset. Yhtiöittämissä päätöksessä puolestaan ei varsinaisesti oteta kantaa siihen, mitkä ovat omistajapoliittiset linjaukset, mutta esittelijän perusteluissa¹⁰⁰ on kuvattu sitä, että liikelaitosmuotoon jäävien ”ruokahuolto- ja puhelin-/hyvinvointipalvelutoimintojen osalta kaupungilla on strateginen intressi varmistaa palvelujen luotettavuus ja toimivuus” kun taas yhtiötettävien toimintojen, eli ”kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoimintojen osalta kaupungilla ei ole vastaavaa strategista intressiä, vaan kaupungin intressi on taloudellinen eli palvelujen kustannustehokas toteutus.” Henkilöstöruokailun osalta todettiin, että siihen ”ei nähdä liittyvän strategista intressiä, joten toiminta esitetään yhtiötettäväksi pois lukien ne toimipisteet, joissa henkilöstöruokailu on järjestetty osana hallintokuntien asiakasruokailutoimintaa (koulu-, sairaala- yms. ruokailu)”.

Kaupunginvaltuuston päätökseen Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä sisältyi päätös siirtymäaikajärjestelystä, joka tarkoitti sitä, että kaupunki alkaa siirtymäkauden aikana hallitusti ja vaiheittain kilpailuttaa tarvitsemansa palveluyhtiöön siirrettävät palvelut.¹⁰¹ Päätöksen perustelujen mukaan siirtymäaikajärjestelyn lähtökohtana on, että kaupungin tarvitsemista palveluyhtiön toimialaan kuuluvista palveluista luodaan viisi tarkoituksenmukaista kokonaisuutta, kukin noin 20 prosenttia yhtiötettävien toimintojen yhteenlasketusta liikevaihdosta. Kaupungin virastot ja laitokset solmivat palveluyhtiön kanssa kuhunkin kokonaisuuteen kuuluvista palveluista määräaikaiset sopimukset, joiden pituus on kokonaisuudesta riippuen 3–7 vuotta. Määräaikaisten sopimusten päätyttyä virastot ja laitokset hankkivat palvelut kilpailuttamalla.¹⁰²

Sopimuskannan kilpailutus alkoi vuonna 2017. Kilpailutukset jatkuvat kokonaisuus kerrallaan vuoteen 2021 asti. Palmian näkökulmasta riskinä on liikevaihdon volyymin ja asiakaskannan pienentyminen. Vuoden 2017 tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa todettiin, että riskien ennaltaehkäisemiseksi toiminnassa keskitytään kilpailukyvyyn parantamiseen sekä uusiasiakashankintaan ja uusien asiakkuuden hoitomallien kehittämiseen.¹⁰³

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä yhtiöön 7.11.2018 tuli esiin, että yhtiö elää sopeutumisvaihetta, kun Helsingin kaupungin ostot yhtiöltä vähenevät.

⁹⁸ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä Palmiaan 7.11.2019 saadut tiedot.

⁹⁹ <https://www.hel.fi/uutiset/fi/palvelukeskus/palmia-liikelaitoksen-uusi-nimi-on-helsingin-kaupungin-palvelukeskus> Luettu 31.10.2018.

¹⁰⁰ Kvsto 8.10.2014 § 322, Tiivistelmän kohta Selvitystyöryhmän johtopäätökset.

¹⁰¹ Kvsto 8.10.2014 § 322.

¹⁰² Kvsto 8.10.2014 § 322, Tiivistelmän kohta Palveluyhtiön toiminta ja siihen liittyvä siirtymäaika.

¹⁰³ Palmia Oy tilinpäätös ja toimintakertomus 1.1.2017–31.12.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vaihtoehtoina sopeutumiselle ovat joko isot irtisanomiset tai uusien asiakkaiden saaminen. Sekä omistajan että yhtiön hallituksen tahto on ollut, että tehostamista tehdään matalalla profiililla. Kasvun ja tehostamisen yhdistelmä on yhtiön valitsema linja. Kaupungin talousarviossa 2018 asettamat tavoitteet viittaavat tähän samaan problematiikkaan: sitovien tavoitteiden mukaan yhtiön toiminta sopeutuu kilpailutuksiin kannattavuutta heikentämättä, ja yhtiö valmistautuu kaupungin tuleviin palvelukilpailutuksiin. Nämä samat tavoitteet on asetettu yhtiölle sitovina myös vuoden 2019 talousarviossa. Vaikuttaa siis siltä, että kaupungin asettamat tavoitteet ohjaavat yhtiötä. Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Yhtiön toiminta sopeutuu kilpailutuksiin kannattavuutta heikentämättä.	Yhtiön markkinaosuus kasvaa Helsingissä.
Valmistautuminen kaupungin tuleviin palvelukilpailutuksiin.	Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan noin 50 % osinkona, vähintään 2 milj. euroa.
	Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.

Palmian mukaan kilpailutus tuottaa kaupungin yksiköille säästöjä, koska vanhoissa liikelaitoksen kanssa solmituissa sopimuksissa on ollut palvelun tuottajalle paljon enemmän katetta kuin mitä kilpailutuksen jälkeen on mahdollista saada. Kaupunki siis säästää, mutta kaupungin yhtiön kannattavuus kärsii. Markkinahintaan siirtymisen myötä Palmia Oy:n selviytymistaktiikkana on hankkia uusia asiakkaita sekä Helsingistä että muualta. Jos tässä ei onnistuta, henkilöstövähennykset ovat välttämättömiä. Toistaiseksi Palmian työnantajakuva on toimitusjohtajan mukaan ollut hyvä ja rekrytoinnissa ei ole ollut vaikeuksia. Tästä hyvästä työnantajakuvasta halutaan pitää kiinni. Kannattavuuden heikentymiseen pyritään vaikuttamaan erilaisilla sopeuttavilla toimenpiteillä, joita ovat henkilöstön määrän lisäksi esimerkiksi kaluston määrä, sopimusten rakenne ja laajuus, hallinnon toiminnan sopeuttaminen vastaamaan tarvetta, liikevaihdon kasvu ja uudet kannattavat sopimukset.¹⁰⁴

Vuoden 2018 talousarviossa Palmian muuna tavoitteena oli ”Yhtiön markkinaosuus kasvaa Helsingissä”. Toimitusjohtajan mukaan yhtiön oma ehdotus tavoitemuotoiluksi oli markkinaosuuden kasvu, johon omistaja lisäsi sanan ”Helsingissä”. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että omistajan tahto ei ole ollut, että uusia asiakkaita hankittaisiin pelkästään Helsingissä. Vuonna 2017 yhtiöllä oli sitovana tavoitteena ”Valmistautuminen kaupungin tuleviin palvelukilpailutuksiin” ja se todettiin tilinpäätöksessä toteutuneeksi perustelulla ”Yhtiö jatkoi kasvua markkinoilla ja toteutti valtakunnallistumisstrategian implementointia. Ulkoisten asiakkaiden määrä kasvoi ja tilikauden 2017

¹⁰⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä Palmiaan saadut tiedot 7.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

aikana toiminta laajeni uusille paikkakunnille.” Omistajan näkemyksen mukaan Palmia siis toteutti valtakunnallistumisstrategiaa onnistuneesti. Vastaavasti vuoden 2018 tilinpäätöksen ennakkotietojen mukaan omistaja katsoo samansisältöisen tavoitteen toteutuneen seuraavilla perusteluilla: ”Yhtiö on jatkanut kasvua markkinoilla ja toteuttanut valtakunnallistumisstrategian implementointia. Asiakasmäärä on kasvanut edelleen. Kasvustrategian mukaisesti Palmia osti Hämeenlinnassa toimivat Tekme Oy:n ja Linnan ateriapalvelut Oy:n. Yrityskauppa tuo uutta vuositason liikevaihtoa noin 25 milj. euroa ja mahdollisuuden kasvattaa liikevaihtoa sekä parantaa kannattavuutta synergiahöytyjen kautta.”¹⁰⁵ Konserniohjeen mukaisten menettelyjen mukaisesti Palmia Oy pyysi omistajan ennakkokannan yritysostoihin ja konsernijaosto teki osakkeenomistajan päätöksen osakekaupasta.¹⁰⁶

Yhtiön hallituksen työskentelystä saatiin yhteenveto kokousten asialistasta vuoden 2015 alusta lähtien. Yhteenvedosta nähdään, että yhtiön hallituksen ensimmäinen tehtävä oli toimitusjohtajan hakuprosessi, jonka jälkeen käynnistettiin strategiaprosessi. Strategiasta päätettiin syyskuussa. Seuraavina vuosina yhtiön hallitus on tarkastellut strategian tilannekatsausta kaksi kertaa vuodessa. Vuoden 2018 viimeisimmän strategiatarkastelun materiaalin perusteella voidaan todeta, että kaupungin yhtiölle asettamat tavoitteet on strategiatyössä operationalisoitu ja ne ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

2.4.7. Tavoitteet kaupungin hyödyn näkökulmasta

Taulukoihin 5 ja 6 on koottu yhtiökohtaisesti vastaus osakysymykseen 1 eli siihen, ohjaavatko kaupungin asettamat tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen. Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta tämän tulkittiin täyttyvän, jos

1. tavoitteena on mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos tai muu taloudellinen hyöty kaupungille tai
2. tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä tai
3. yhtiölle asetettu tavoite tukee kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.

Taulukossa 5 tarkastellaan ensin tavoitteita, jotka on asetettu talousarviossa valtuustoon nähden sitoviksi, mikä tarkoittaa sitä, että tavoitteen toteutumatta jääminen on vietävä valtuuston käsittelyyn. Kaikkien tavoitteiden kohdalla vähintään yksi kriteeri toteutui. Sitovat tavoitteet siis ohjaavat tytäryhteisöjä taloudellisen tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen. Huomionarvoista on, että vaikka kyseessä ovat markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt, niille ei ole asetettu sitovina tavoitteina taloudelliseen tulokseen liittyviä tavoitteita, vaan ne on asetettu ei-sitovina (taulukko 6).

¹⁰⁵ Kaupunginhallitus 25.2.2019

¹⁰⁶ Pormestarin ennakkokanta 12.3.2018 ja osakkeenomistajan päätös konsernijaostossa 9.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 5 Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden sitovien tavoitteiden analyysi

Yhtiö	Sitova tavoite 2018	Täyttyykö jokin kolmesta kriteeristä? Kriteeri 1: Tavoitteena mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos tai muu taloudellinen hyöty kaupungille Kriteeri 2: Tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Kriteeri 3: Tukee kaupunkistrategian tavoitteita
Finlandia-talo Oy	Yhtiö varautuu kiinteistön peruskorjaukseen.	2: taloudellinen hyöty pitkällä aikavälillä Epäsuorasti 3: strategiassa kiinteistökannan laadun parantaminen
Helen Oy	Omistajan päätöksen mukaisen kehitysohjelman toteuttaminen suunnitelman mukaisesti.	3: strategian päästövähennystavoitteet
Helsingin Satama Oy	Sitovaa tavoitetta ei ole asetettu	Sitovaa tavoitetta ei ole asetettu
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	Kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen verrattuna kolmen vuoden keskiarvoon (vrt. Tilastokeskuksen kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi). Tanssin talo -hankkeen toteuttaminen suunnitelman mukaisesti	Epäsuorasti 1: menokuri 2: toiminnallinen hyöty pitkällä aikavälillä 3: Kaupunkistrategian mukaan Helsinki vauhdittaa toteuttamiskelpoisten suurhankkeiden etenemistä ja panostaa kulttuurin ja urheilun suurtahtumien sekä kongressien houkuteluun ja luomiseen.
Metropoli-Lab Oy	Yhtiö varmistaa ja turvaa elintarvikkeiden, veden ja ympäristön tilan seurataan tarvittavien laboratorioanalyysi- ja näytteenottopalveluiden saatavuuden pääkaupunkiseudulla kaikissa epidemia- ja muissa poikkeus- ja häiriötilanteissa sekä takaa näiden saatavuuden alueen yrittäjille, viranomaisille ja kuntalaisille.	Enemmänkin toiminta-ajatus kuin tavoite. 2: toiminnallinen hyöty
Palmia Oy	Yhtiön toiminta sopeutuu kilpailutuksiin kannattavuutta heikentämättä. Valmistautuminen kaupungin tuleviin palvelukilpailutuksiin.	1: taloudellinen hyöty 2: taloudellinen hyöty pitkällä aikavälillä

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

MetropoliLab Oy:n tavoite muistuttaa toiminta-ajatusta. Toimitusjohtajan mukaan yritys kokee sen kuitenkin selkeästi tavoitteeksi.¹⁰⁷

Taulukossa 6 on esitetty talousarviossa ei-sitovina asetetut tavoitteet. Neljälle yhtiölle on asetettu sekä osingonjakoon että sijoitetun pääoman tuottoon liittyvät tavoitteet. Finlandia-talolle on asetettu pelkästään sijoitetun pääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kiinteistö oy Kaapelitalon talouteen liittyvä tavoite poikkeaa muista markkinaehtoisista yhtiöistä, koska se on muodossa ”tilikauden tulos on positiivinen”. Tämä tavoite tarkoittaa käytännössä sitä, että toiminnan kannattavuus on riittävä tavoite, mikä on luvussa 1.2 kuvattujen omistajapolitiikan lähtökohtien mukaan ei-markkinaehtoisesti toimivienkin yhtiöiden osalta vähimmäisoletus. Kaapelitalon toimitusjohtajan mukaan kaupunki maksimoi yhtiön kyvyn investoida asettamalla yhtiön taloudellisen tavoitteen niin, että tuloksen on oltava positiivinen. Kaapelitalo pystyy toimitusjohtajan mukaan toteuttamaan hankkeita kuten Tanssin talo kustannustehokkaammin ja ketterämmin kuin kaupunki, joten hänen mukaansa asetettu tavoite on kaupungille pitkällä aikavälillä myös taloudellisesti hyödyllinen.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Toimitusjohtajan sähköposti 22.2.2019.

¹⁰⁸ Toimitusjohtajan sähköposti 4.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 6 Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden ei-sitovien tavoitteiden analyysi

Yhtiö	Muu tavoite 2018	Täyttyykö jokin kolmesta kriteeristä? Kriteeri 1: Tavoitteena mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos tai muu taloudellinen hyöty kaupungille Kriteeri 2: Tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Kriteeri 3: Tukee kaupunkistrategian tavoitteita
Finlandia-talo Oy	Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisvuoden tasolla Kiinteistön lämpöenergian kulutus suhteessa tapahtumien määrään lämmitystarve huomioon ottaen alenee edellisvuodesta Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla	3: asiakastyytyväisyys on kaupunkistrategiassa tavoitteena. Asiakastyytyväisyys vaikuttaa myös kriteerien 1 ja 2 toteutumiseen. 3: energiatehokkuus on kaupunkistrategiassa tavoitteena 1: taloudellinen hyöty
Helen Oy	Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan (voitto ennen tilinpäätössiirtoja – maksettu tulovero) noin 50 % osinkona, vähintään 25 milj. euroa. Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.	1: taloudellinen hyöty 1: taloudellinen hyöty
Helsingin Satama Oy	Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksestaan noin 50 % osinkona, vähintään 2,5 milj. euroa. Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.	1: taloudellinen hyöty 1: taloudellinen hyöty
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	Yhtiön tilikauden tulos on positiivinen Tilojen vuokrausaste vähintään 95 %.	Kaupunki ei tavoittele taloudellista hyötyä: riittää, että tulos on suurempi kuin 0. 2: tukee taloudellisen tavoitteen saavuttamista 3: tilatehokkuuden edistäminen on kaupunkistrategiassa tavoitteena

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

MetropoliLab Oy	<p>Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksesta noin 50 % osinkona, Helsingin osuus vähintään 0,2 milj. euroa.</p> <p>Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.</p>	<p>1: taloudellinen hyöty</p> <p>1: taloudellinen hyöty</p>
Palmia Oy	<p>Yhtiön markkinaosuus kasvaa Helsingissä.</p> <p>Suunnitelmakaudella yhtiö jakaa tuloksesta noin 50 % osinkona, vähintään 2 milj. euroa.</p> <p>Sijoitetun pääoman tuotto vähintään edellisen vuoden tasolla.</p>	<p>2: taloudellinen hyöty pitkällä aikavälillä</p> <p>1: taloudellinen hyöty</p> <p>1: taloudellinen hyöty</p>

2.5. Tavoitteiden asettaminen ei-markkinaehtoisesti toimiville yhteisöille

Luvuissa 2.5.1–2.5.6 kuvataan yhtiöille asetettuja tavoitteita ja sitä, miten ne ohjaavat yhtiötä. Lisäksi tarkastellaan toista osakysymystä, eli sitä, ohjaavatko tytäryhteisöjen hallitukset operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti. Ensimmäiseen osakysymykseen eli siihen, ohjaavatko kaupungin asettamat tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen, vastataan luvun lopuksi kohdassa 2.5.7.

2.5.1. Helsingin Asumisoikeus Oy

Yhtiön toimialana on osana Helsingin kaupunkikonsernia omistaa tai vuokraoikeuden nojalla hallita kiinteistöjä ja omistaa niille rakennettavia asuintaloja sekä luovuttaa niissä sijaitsevien huoneistojen hallintaoikeuksia vastiketta vastaan asumisoikeussopimuksen tai vuokrasopimuksen nojalla.

Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen kaupunkikonsernin yhtiölle asettamat tavoitteet huomioon ottaen. Yhtiöjärjestyksessä todetaan, että yhtiön voitto käytetään yhtiökokouksen päätöksen mukaisesti peruskorjauksen rahoittamiseen tai asukkaiden asumiskustannusten alentamiseen.

Omistajapolitiikan linjauksissa vuonna 2011 yhtiön kehittämissiksi on kirjattu toiminnan jatkuminen nykyisessä muodossa, sekä uusien kohteiden rakentaminen MA-ohjelman mukaisesti. Toiminnan tavoitteiksi määriteltiin kilpailukykyinen vuokra, tyytyväinen asiakas, kiinteistön arvon säilytys ja ympäristöasioiden huomioiminen.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Kiinteistöjen ylläpitokustannusten (€/m ²) nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen verrattuna kolmen vuoden keskiarvoon (vrt. Tilastokeskuksen kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi).	Kiinteistön lämpöenergian kulutus lämmitystarve huomioon ottaen alenee edellisvuodesta 2 %. Kiinteistöjen käyttöveden kulutus alenee edellisvuodesta vähintään 1 % (litraa/asukas/vrk). Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.

Yhtiön toimitusjohtajan mukaan sitova tavoite tukee yhtiön tavoitetta kohtuullisista asumiskustannuksista ja tasaisesta vastikekehityksestä. Sitova tavoite sekä muut talousarviossa asetetut tavoitteet ohjaavat yhtiötä seuraamaan ylläpidon kustannuksia

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sekä tekemään tarvittavia toimenpiteitä. Toimenpiteitä ovat esimerkiksi energiansäästötoimenpiteet, energiatehokkuuden parantamistoimenpiteet tai esimerkiksi ylläpitoon liittyvien palveluiden ja materiaalien kilpailuttaminen määräajoin.¹⁰⁹

Helsingin Asumisoikeus Oy (HASO) sai oman toimitusjohtajan 1.9.2018. Sitä ennen toimitusjohtajana toimi Laajasalon Isännöinti Oy:n edustaja. Nykyisen toimitusjohtajan mukaan uuden hallintorakenteen ja muuttuneen toimintaympäristön myötä yhtiön strategiatyön loppuunsaattaminen on nähty tärkeänä. Strategiaa ei siis vielä ole olemassa, vaan se on palkatun toimitusjohtajan keskeisimpiä tehtäviä.¹¹⁰ Aiempina vuosinakin strategisista tavoitteista on käsitelty hallituksessa, mutta strategiasta ei ole tehty päätöstä. Yhtiön strategisena tavoitteena on tarjota asukkaille laadukasta asumista viihtyisässä, terveellisessä ja turvallisessa ympäristössä kohtuullisin asumiskustannuksin ja huolehtia kiinteistöjen arvon säilymisestä ja energiatehokkuudesta sekä ottaa huomioon yhteiskunta- ja ympäristöarvot.¹¹¹ Nämä yleisen tason strategiset tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien talousarviotavoitteiden kanssa. Nyt kun yhtiön palveluksessa on toimitusjohtaja, hallitus päätti 14.2.2019 johdon tulostavoitteet vuodelle 2019.¹¹² Ne ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.¹¹³

Toimitusjohtajan lisäksi yhtiöllä ei ole omaa henkilökuntaa. Laajasalon Isännöinti Oy on hoitanut kaiken isännöintiin liittyvän palvelun vuodesta 1994 lähtien. Isännöinnin lisäksi Laajasalon Isännöinti Oy vastaa muun muassa taloushallinnosta ja viestinnästä. Yhtiölle on tarkoitus muodostaa oma organisaatio, ja sen jälkeen kilpailuttaa edellä mainittuja isännöintiyhtiön tuottamia palveluita. Yhtiössä ei ole vielä linjattu henkilökunnan suuruutta, joka vaikuttaa kilpailutuksen laajuuteen. Siitä ei ole vielä tehty päätöksiä, kilpailutetaanko tehtäväkokonaisuudet erikseen vai kokonaisuutena.¹¹⁴

2.5.2. Helsingin kaupungin asunnot Oy

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n toimialana on osana Helsingin kaupunkikonsernia 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. Mahdollinen voitto on käytettävä oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen.

Voimassa olevat Helsingin kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset ovat vuodelta 2011, jolloin Heka ei ollut vielä nyky muodossa toiminnassa, mutta oli tieto, että 21

¹⁰⁹ Toimitusjohtajan sähköposti 21.12.2018.

¹¹⁰ Toimitusjohtajan sähköposti 21.12.2018.

¹¹¹ Toimitusjohtajalta saatu täsmennys 28.2.2019.

¹¹² Toimitusjohtajan sähköposti 20.2.2019.

¹¹³ Lähteenä Haso tulospalkkiojärjestelmä.

¹¹⁴ Toimitusjohtajan sähköposti 20.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

aravakiinteistöyhtiötä fuusioidaan 1.1.2012 Helsingin kaupungin asunnot Oy:öön. Vuoden 2012 alusta aloittaneelle yhtiölle asetettiin kehittämissävisioksi seuraava: "Aravavuokratalojen toimintaa kehitetään Helsingin kaupungin asunnot Oy:n ja sen alueellisten huolto- ja isännöinti-yhtiöiden toimesta." Toiminnan tavoitteiksi määriteltiin kilpailukykyinen vuokra, tyytyväiset asukkaat ja kiinteistöjen arvon säilyttäminen.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Kiinteistöjen ylläpitokustannusten (€/m ²) nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen verrattuna kolmen vuoden keskiarvoon (vrt. Tilastokeskuksen kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi).	<p>Kiinteistön lämpöenergian kulutus lämmitystarve huomioon ottaen alenee edellisvuodesta 2 %.</p> <p>Kiinteistöjen käyttöveden kulutus alenee edellisvuodesta vähintään 1 % (litraa/asukas/vrk).</p> <p>Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.</p>

Yhtiön toimitusjohtajan mukaan sitova tavoite ei ohjaa yhtiön toimintaa, koska toiminta on volyymipohjaista ja ylläpitokustannusindeksi on kustannuspohjainen. Yhtiön toimintaa ohjaa yhtiön budjetti ja siinä tarkoituksenmukaisiksi ja oikea-aikaisiksi arvioidut rakennusten korjaukset ja niiden kustannukset. Jako ylläpitokorjauksiin ja muihin korjauksiin ei ole yhtiön kannalta tarkoituksenmukainen. Myös "suoraan kiinteistöihin kohdistuvat hallinnolliset kulut" ovat vaikeasti määritellyt. Yhtiön palkkakustannuksissa ja siten ylläpitokustannuksissa on vuonna 2018 mukana esimerkiksi toiminnan kehittämisestä johtuvien henkilöiden palkkakustannuksia: emoyhtiön monista järjestelmähankkeista johtuvien ICT-asiantuntijoiden palkat, ympäristöasiantuntija, hankinta-asiantuntija ym. Yhtiön toimitusjohtajan näkemyksen mukaan nämä eivät ehkä olisi asioita, joita tulisi huomioida ylläpitokustannuksissa.¹¹⁵ Yhtiön toimintaa ei siis niinkään ohjaa talousarviotavoitteena esitetty kiinteistöjen ylläpitokustannusten kasvun hillitseminen vaan se, että rakennukset korjattaisiin oikea-aikaisesti. Tästä näkökulmasta katsottuna yhtiö pyrkii toimimaan kaupunkistrategian mukaisesti, jossa tavoitteena on kiinteistökannan laadun parantaminen.

Hekan hallitus hyväksyi 13.11.2018 uuden strategian vuosille 2019–2021. Strategian tavoitteet ovat linjassa kaupungin talousarviossa 2018 asetettujen tavoitteiden kanssa samoin kuin vuoden 2019 talousarviossa asetettujen tavoitteiden, jotka poikkeavat vuoden 2018 tavoitteista siten, että uutena muuna tavoitteena on jätteiden lajitteluasteen nousu. Hekan konsernijohdon tulospalkkiojärjestelmässä vuodelle

¹¹⁵ Toimitusjohtajan sähköposti 14.12.2018.

2018 asetetuista tavoitteista osa liittyi talousarviotavoitteisiin ja osa oli kaupunkistrategiassa yleisesti tavoiteltavina pidettyihin asioihin liittyviä (hyvä esimiestyö, tuottavuus).

Yhtiön asettamat tavoitteet ovat linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa.

2.5.3. Seure Henkilöstöpalvelut Oy

Yhtiön toimialaksi on määritelty yhtiöjärjestyksessä harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien hankintayksiköiden, kuntien, kuntayhtymien sekä näiden tytäryhteisöjen ja -säätiöiden kanssa tuottamalla niille tilapäisen työvoiman vuokraukseen ja henkilöstöhankintaan liittyviä palveluja.

Yhtiö toimii julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) tarkoittamassa mielessä omistajiensa sidosyksikkönä. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se myöskään jaa osinkoa. Mahdollinen voitto käytetään yhtiön kehittämiseen.

Yhtiön visioksi on vuonna 2011 määritelty kaupungin omistajapolitiikassa toimintamallin kehittäminen nykyiseltä pohjalta, sekä omistuspuhjan ja toiminnan laajentaminen kaupunkikonsernin sisällä ja seudullisesti. Yhtiön toiminnan tavoitteeksi on määritelty ”kilpailukykyiset palvelut”.

Seuren omistavat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen, niiden yhtiöt sekä HUS. Helsingin kaupungin omistusosuus Seuresta on 56,4 prosenttia.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018 Helsingin kaupungin talousarviossa	Muu tavoite 2018 Helsingin kaupungin talousarviossa
Henkilöstövuokrauksen volyymipalvelutuotteiden hintojen nousu enintään kustannustason nousua vastaava.	<p>Volyympalvelutuotteiden yhteenlaskettu keskimääräinen täyttöaste on 91 %.</p> <p>Liikevaihto/henkilötyövuosi paranee edellisestä vuodesta.</p>

Seurelle asetettu tavoite ohjaa toimintaa suoraan, koska hintojen nousu on sidottu peruspalveluindeksiin siten, että hintoja ei koroteta sen yli. Volyympalvelutuotteet tarkoittavat pääasiassa henkilöstövuokrausta.¹¹⁶

¹¹⁶ Toimitusjohtajan sähköposti 11.12.2018.

Seuren strategiakausi on 2018–2021. Strategiaa kuitenkin tarkastellaan vuosittain ja seurataan kvartaaleittain. Tavoitteet asetetaan vuosittain. Kvartaalitavoitteet ovat teijöittäin vastuutettuja kehittämisprojekteja, joille on määritelty tavoitteet. Strategia on linjassa talousarviotavoitteiden kanssa.¹¹⁷

2.5.4. Stadion-säätiö sr

Säätiön tarkoituksena on urheilun, liikunnan ja kulttuurin sekä matkailun edistäminen ja tukeminen sekä olympiastadionin ja sen ympäristön toimintojen ja tapahtumien keittäminen ja edistäminen. Säätiön tarkoituksena on myös suomalaisen urheilurakentamisen ja urheilurakennushistorian vaaliminen ja tunnetuksi tekeminen.

Säätiön säännöissä sen toimintamuodot on määritelty seuraavasti:

- Säätiö toteuttaa tarkoitustaan hoitamalla ja ylläpitämällä olympiastadionia ja sen ympäristöä, luovuttamalla sitä erilaisiin liikunnan ja urheilun tapahtumiin sekä kulttuuri-, viihde- ja muihin tapahtumiin ja tilaisuuksiin sekä käyttämällä Olympiastadionin aluetta ja tiloja omiin tarkoituksiinsa tai vuokraamalla niitä.
- Säätiö voi toteuttaa tarkoitustaan järjestämällä Olympiastadionilla ja/tai sen ympäristössä liikunta- ja urheilutapahtumia, kulttuuri- ja viihdetapahtumia ja muita vastaavia tapahtumia.
- Säätiö voi toteuttaa tarkoitustaan myös järjestämällä urheilurakentamisen ja urheilurakennushistoriaan liittyviä koulutus- ja valistustilaisuuksia sekä tukea ja avustaa urheilurakennushistorian säilyttämiseen liittyviä hankkeita

Säätiön kehittämisvisio määriteltiin vuoden 2011 omistajapoliittisissa linjauksissa kahden kohdan kautta:

- Toimintaa kehitetään nykyisen toimintamallin pohjalta niin, että säätiö ylläpitää Helsingin Olympiastadionia ja kehittää sitä monimuotoiseksi erilaisten tapahtumien suurareenaksi.
- Lisätään yhteistyötä kaupunkikonsernin sisällä muiden liikuntapalveluja tuottavien yksiköiden kanssa

Toiminnan tavoitteeksi on määritelty ”laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut”.

¹¹⁷ Lähteenä strategian tarkastelu, hallitus 24.10.2018 liite 1.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupungin talousarviossa vuonna 2018 säätiölle asetettu tavoite on esitetty alla.

Sitova tavoite 2018	Muu tavoite 2018
Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa.	-

Olympiastadion on paraikaa perusparannuksen kohteena, joten sille asetettu sitova tavoite liittyy perusparannus- ja uudistamishankkeen etenemiseen. Ensimmäisen kerran hanketta koskeva tavoite asetettiin säätiölle kaupungin vuoden 2014 talousarviossa. Tavoite ei tuolloin ollut sitova: ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke 2012–2018 etenee niin, että suunnitelmat ovat päättäjien arvioitavina rahoituspäätöksiä varten.” Seuraavana vuonna tähän liittyvää tavoitetta ei asetettu, mutta talousarvion tekstiosasta ilmeni, että kaupunki varautuu jatkossa osallistumaan Olympiastadionin peruskorjaukseen kaupunginvaltuuston 28.11.2012 hyväksymän Suomen valtion kanssa solmitun sopimuksen kaupungin ja valtion välisestä yhteistyöstä Helsingin Olympiastadionin perusparannushankkeen rahoittamisesta mukaisesti. Vuoden 2016 talousarviossa ei-sitovana tavoitteena oli ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke käynnistyy ja etenee hankesuunnitelman mukaisissa raameissa”. Vuoden 2017 talousarviossa tavoite oli sitovana sanamuodossa ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee suunnitelman mukaisissa raameissa”.

Säätiön hallitus on määritellyt säätiölle ja sen johdolle tavoitteita rakentamiseen liittyen jo vuonna 2010 hyväksymässään tulevaisuustyössä. Valtio päätti olympiastadionin perusparannuksen rahoituksesta toukokuussa 2012, jonka jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö asetti hankkeelle kesäkuussa ohjausryhmän.¹¹⁸ Ohjausryhmän jäseniä ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö. Ohjausryhmän kokouksissa ovat paikalla pysyvinä asiantuntijoina Senaatti-kiinteistöjen, Museoviraston ja Liikuntaviraston edustajat.¹¹⁹

Stadion-säätiön toimitusjohtajalta 26.11.2018 saadun kirjallisen selvityksen mukaan Stadion-säätiön hallitus käsittelee pääsääntöisesti jokaisessa kokouksessaan rakentamishankkeen kustannusarviota ja aikataulua. Hankkeen käytännön etenemisestä vastaa Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan rakennuttaminen-palvelu yhdessä pääurakoitsijoiden kanssa.¹²⁰ Stadion-säätiön ja Helsingin kaupungin välisen rakennuttamissopimuksen mukaisesti rakennuttaminen-palvelu vastaa yksityis-

¹¹⁸ Olympiastadionin perusparannuksen hankesuunnitelma 3.11.2014.

¹¹⁹ Stadion-säätiön vuosikertomus 2017.

¹²⁰ Stadion-säätiön hallituksen 26.11.2018 käsittelemä toimitusjohtajan kirjallinen selvitys tarkastuslautakunnalle.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kohtaisesti Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen kustannuseurannasta, kustannusraportoinnista sekä kustannusohjaukseen liittyvistä kustannusten arvioinnista ja ennustamisesta.¹²¹

Stadion-säätiön hallitus on nimennyt hankkeelle erillisen rakentamistoimikunnan, jonka tehtävänä on rakennuttajan esittelyn pohjalta valmistella Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen rakentamisasioita säätiön hallitukselle. Tarvittaessa rakentamistoimikunta valmistelee asioita myös hankkeen ohjausryhmälle. Rakentamistoimikunnan tärkein tehtävä on kustannusohjaus.¹²² Hankkeen rahoitusta seurataan rakennuttajan budjetissa. Rakennuttaja yhdessä pääurakoitsijan kanssa raportoi hankkeen etenemisestä tuoden päätettäviä asioita Stadion-säätiön hallituksen kokouksiin. Hallitus päättää rakentamiseen liittyvistä isoista asioista rakennuttajan esityksestä kuultuaan tätä ennen rakentamistoimikuntaa ja ohjausryhmää.¹²³

Stadion-säätiön hallitus on toiminut linjassa kaupungin asettaman tavoitteen kanssa.

2.5.5. Tavoitteet kaupungin hyödyn näkökulmasta

Taulukoihin 7 ja 8 on koottu yhtiökohtaisesti vastaus osakysymykseen 1 eli siihen, ohjaavatko kaupungin asettamat tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen. Ei-markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta tämän tulkittiin täyttyvän, jos

1. tavoitteet edistävät sitä, että toiminta tukee ja palvelee palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita.
2. tavoitteet edistävät sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.
3. yhteisölle asetettu tavoite tukee kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.

Taulukossa 7 tarkastellaan ensin tavoitteita, jotka on asetettu talousarviossa valtuustoon nähden sitoviksi. Kahden asumiseen liittyvän yhtiön tavoite tukee epäsuorasti kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita eli kohtuuhintaista asumista. Seuren tavoite pyrkii pitämään menokehityksen kurissa, eli tukee taloudellista hyötyä. Stadion-säätiön tavoite liittyy sekä toiminnalliseen hyötyyn pitkällä aikavälillä että Olympiastadionin rooliin yhtenä suurista tapahtumapaikoista, kun kaupunki pyrkii houkuttelemaan suur tapahtumia.

¹²¹ Nykyiseltä toimitusjohtajalta saatu täsmennys 1.3.2019.

¹²² Nykyiseltä toimitusjohtajalta saatu täsmennys 1.3.2019.

¹²³ Stadion-säätiön hallituksen 26.11.2018 käsittelemä toimitusjohtajan kirjallinen selvitys tarkastuslautakunnalle.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 7 Ei-markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen sitovien tavoitteiden analyysi

Yhtiö	Sitova tavoite 2018	Täyttyykö jokin kolmesta kriteeristä? Kriteeri 1: Tavoitteet edistävät sitä, että toiminta tukee ja palvelee palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Kriteeri 2: Tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Kriteeri 3: Tukee kaupunkistrategian tavoitteita
Helsingin Asumisoikeus Oy	Kiinteistöjen ylläpitokustannusten (€/m ²) nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen verrattuna kolmen vuoden keskiarvoon (vrt. Tilastokeskuksen kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi).	Epäsuorasti 1: tukee tavoitetta kohtuuhintaisesta asumisesta
Helsingin kaupungin asunnot Oy	Kiinteistöjen ylläpitokustannusten (€/m ²) nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen verrattuna kolmen vuoden keskiarvoon (vrt. Tilastokeskuksen kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi).	Epäsuorasti 1: tukee tavoitetta kohtuuhintaisesta asumisesta
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	Henkilöstövuokrauksen volyymipalvelutuotteiden hintojen nousu enintään kustannustason nousua vastaava.	2: taloudellinen hyöty (sijaisuuskustannukset)
Stadion-säätiö	Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa.	Epäsuorasti 2 & 3: Kaupunkistrategian mukaan Helsinki panostaa kulttuurin ja urheilun suur tapahtumien houkutteluun ja luomiseen. Kun remontti etenee suunnitellusti, saavutetaan toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.

Taulukossa 8 on esitetty talousarviossa ei-sitovina asetetut tavoitteet. Muut asetetut tavoitteet tukevat ensisijaisesti kaupunkistrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutusta.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 8 Ei-markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen ei-sitovien tavoitteiden analyysi

Yhtiö	Muu tavoite 2018	Täyttyykö jokin kolmesta kriteeristä? Kriteeri 1: Tavoitteet edistävät sitä, että toiminta tukee ja palvelee palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Kriteeri 2: Tavoite edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Kriteeri 3: Tukee kaupunkistrategian tavoitteita
Helsingin Asumisoikeus Oy	Kiinteistön lämpöenergian kulutus lämmitystarve huomioon ottaen alenee edellisvuodesta 2 %. Kiinteistöjen käyttöveden kulutus alenee edellisvuodesta vähintään 1 % (litraa/asukas/vrk). Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.	3: energiatehokkuus on kaupunkistrategiassa tavoitteena 3: kaupunkistrategian mukaan Helsinki korostaa toiminnassaan ekologisia arvoja 3: asiakastyytyväisyys on kaupunkistrategiassa tavoitteena
Helsingin kaupungin asunnot Oy	Kiinteistön lämpöenergian kulutus lämmitystarve huomioon ottaen alenee edellisvuodesta 2 %. Kiinteistöjen käyttöveden kulutus alenee edellisvuodesta vähintään 1 % (litraa/asukas/vrk). Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.	3: energiatehokkuus on kaupunkistrategiassa tavoitteena 3: kaupunkistrategian mukaan Helsinki korostaa toiminnassaan ekologisia arvoja 3: asiakastyytyväisyys on kaupunkistrategiassa tavoitteena
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	Volyymipalvelutuotteiden yhteenlaskettu keskimääräinen täyttöaste on 91 %. Liikevaihto/henkilötyövuosi paranee edellisestä vuodesta.	1: tukee palvelujen järjestämistä 3: kokonaistuottavuuden parantaminen on kaupunkistrategiassa tavoitteena
Stadion-säätiö	-	ei asetettuja muita tavoitteita

2.6. Hallitusten kokoonpano

2.6.1. Hallitukselta edellytettävä osaaminen

Kuntalain (410/2015) 47 § 2 momentin mukaan ”kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.” Kuntalain mukaan konserniohjeen tulee antaa tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp) taustoitetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa hallituksen jäseniltä vaadittavan osaamisen merkitystä:

”Hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen. Tehokkain hallitustyöskentely mahdollistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Erityisesti kilpailuilla markkinoilla toimiminen ja kannattavan liiketoiminnan johtaminen edellyttää hallituksen jäseniltä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan osaamista. Liiketoimintaosaaminen osana johtamistaitoja täydentää sekä yhteisön toimialaan liittyvää substanssiosaamista että talouteen liittyvää osaamista. Hallituksen valinnassa lähtökohtana tulisi kaikissa yhteisöissä olla, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa. Hallituksen valinnassa tulisi aina huomioida yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys kunnan toiminnassa.”

Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaan ”kaupungin tytäryhteisöjen osalta varmistetaan hallitusten monipuolinen osaaminen ja kokemus sekä riippumattomuus ja vastuullisuus. Hallitusten kokoonpanojen tulee yhtiön toiminnan laatu, laajuus ja kehitysvaihe huomioon ottaen heijastaa eri taustoja, näkökulmia sekä erityisosaamisalueita siten, että kullakin hallituksella on yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus sekä kyky asianomaisen yhteisön toimitusjohtajan ohjaamiseen ja tukemiseen yhteisön kehittämiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Helsingin kaupungin konserniohje määrittelee tarkemmin markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanolle asetettavat vaatimukset:

”Erityisesti markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen osalta kunkin yhteisön hallituksella tulee olla kollektiivina riittävä osaaminen ja pätevyys ainakin

- yhteisön toimialaan ja liiketoimintaan liittyvistä asioista,
- vastaavankokoisen yhteisön johtamisesta,
- konserni- ja taloushallinnosta,
- strategiasta,
- sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta,
- hyvästä hallintotavasta,
- kaupunkikonsernin toiminnasta ja tavoitteista sekä kaupungin eettisistä arvoista,

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- yritysvastuusta (mukaan lukien henkilöstöasiat).”

Konserniohjeessa todetaan myös, että kaupunginhallituksen hyväksymässä tytäryhteisökohtaisessa omistajastrategiassa määritellään kunkin tytäryhteisön hallituksen jäseniltä kollektiivina edellytettävät osaamis- ja pätevyysvaatimukset. Omistajastrategioiden valmistelu on kuitenkin vielä käynnissä, joten näitä konserniohjeessa mainittuja osaamisvaatimuksia ei vielä ole olemassa.

2.6.2. Hallitusten nimeäminen

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päättää kaupungin edustajien nimeämisestä tytäryhteisöjen hallitukseen. Konsernijaosto tekee päätöksensä joko kaupunginkanslian valmistelusta tai erillisen nimitystoimikunnan valmistelun perusteella. Nimitystoimikuntia on tähän mennessä perustettu vasta Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n hallitusten nimittämiseksi. Konserniohjeen mukaan osakkeenomistajan nimitystoimikunta voidaan perustaa hallituksen jäsenten nimeämisen valmistelemiseksi strategisesti tai muuten merkittävimmissä markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen salkkuun luokitelluissa tytäryhteisöissä. Nimitystoimikunnan tehtävänä on valmistella asetetut kriteerit täyttäviä hallituksen jäseniä ja heille maksettavia palkkioita koskevat ehdotukset kaupunginhallituksen konsernijaostolle ja tytäryhteisön yhtiökokoukselle tai vastaavalle.

Muiden kaupungin tytäryhteisöjen hallituksen jäsenten nimeämistä koskevat ehdotukset valmistellaan nimitystoimikuntia perustamatta mahdollisimman pitkälle kaupunginkanslian toimesta kaupunginhallituksen konsernijaoston päätettäväksi.

Konserniohjeen mukaan kaupunki nimeää tytäryhteisöjensä hallitukseen miehiä ja naisia tasapuolisesti. Lähtökohtana näyttää olevan se, että hallitukseen nimetään kaupunkikonsernin sisällä toimivia henkilöitä, koska konserniohjeen mukaan ”tytäryhteisöjen hallitukseen voidaan nimetä kaupunkikonsernin ulkopuolisia henkilöitä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta.”

Hallituksen jäsenten määräksi konserniohjeessa ilmoitetaan pääsääntöisesti vähintään kolme ja enintään viisi jäsentä. Tästä voidaan poiketa yksittäistapauksessa erityisestä syystä.

Konserniohjeen mukaan markkinaehtoisesti toimivissa tytäryhteisöissä hallituksen toimikausi on yksi vuosi, ellei toimikauden pituudesta poikkeamiseen ole yksittäisessä tytäryhteisössä erityinen syy. Muissa tytäryhteisöissä hallituksen toimikausi on kaksi vuotta, ellei toimikauden pituudesta poikkeamiseen ole yksittäisessä tytäryhteisössä erityinen syy.

Osa tytäryhtiöiden hallitusjäsenyyksistä on niin sanotusti poliittisia mandaatteja, jotka vaihtuvat vaalivuosina. Arviointikäynnillä Helen Oy:hyn yhtiö toi esiin ongelmallisena

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

asiana sen, että merkittävä osa hallituksesta vaihtuu vaalivuosina. Hallituksen nimitämisessä pitäisi Helenin näkemyksen mukaan painottaa jatkuvuutta siten, että korkeintaan 1–2 hallituksen jäsentä vaihtuisi kerrallaan. Yhtiömaailmassa hallituksen suuri vaihtuvuus viestittää yleensä sitä, että yhtiö on kriisissä. Suuri vaihtuvuus neljän vuoden välein on myös siinä mielessä hankalaa, että uuden hallituksen perehdyttäminen yhtiön asioihin vie aikaa.¹²⁴

Myös yhtiöiden hallitusten jäsenille ja toimitusjohtajille suunnatussa kyselyssä tuli esiin kritiikkiä, joka liittyi poliittisten ryhmien hallitusjäsenvalintoihin: ”Yhtiön hallituksessa on viisi jäsentä puheenjohtaja mukaan lukien. Kolme jäsenistä on poliittisin perustein valittuja. Hallituksen toimintaan on vaikuttanut se, että yksi jäsen on ollut poissa kokouksista syksyn 2018 ja hyvin vähän aktiivinen ylipäättänsä. Haluan kiinnittää huomiota siihen, että taustayhteisöjen (poliittiset ryhmät) on syytä kiinnittää huomiota markkinoilla toimivien yhtiöiden hallitusjäsenien valintaan ja huomioida liiketoiminnan koko ja tarpeet hallitusjäsenien valinnoissa.” Yksi vastaaja totesi myös, että hallitusten tehtävää ja roolia tulisi terävöittää ja harkita ulkopuolisten hallitusammattilaisten käyttämistä.¹²⁵

2.6.3. Merkittävimpien yhtiöiden hallitusten koostumus

Taulukkoon 9 on koottu hallituksen jäsenten taustaa kuvaavat tiedot yhdeksästä merkittävimmästä yhtiöstä. Arvioinnissa mukana ollut Stadion-Säätiö poikkeaa taustaltaan yhtiöistä, joten sitä ei sisällytetty mukaan taulukkoon. Stadion-Säätiön sääntöjen mukaan sen hallituksen jäsenistä Helsingin kaupunki valitsee puheenjohtajan ja neljä muuta jäsentä, SVUL ry, TUL ry ja Suomen Palloliitto ry valitsevat kukin yhden jäsenen ja lisäksi säätiön hallitus voi valita yhden hallituksen jäsenen.

Taulukosta 9 nähdään, että merkittävimpien tytäryhtiöiden hallituksissa on melko tasaisesti luottamushenkilöitä, kaupungin virkamiehiä ja muita asiantuntijoita. Luottamushenkilöiden osuus on kuitenkin suurin, 31 prosenttia. Helsingin kaupungin asunnot Oy:ssä ja Helsingin Asumisoikeus Oy:ssä hallitustyöskentelyssä on mukana myös asukasedustajia. Kahdessa yhtiössä, Seure Henkilöstöpalvelut Oy:ssä ja Metropolilab Oy:ssä, on muitakin omistajia kuin Helsingin kaupunki, mikä näkyy myös hallitusten kokoonpanossa.

¹²⁴ Arviointikäynnillä Helen Oy:hyn 9.11.2018 saadut tiedot.

¹²⁵ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 9 Merkittävimpien yhdeksän tytäryhtiön hallitusten koostumus syksyllä 2018¹²⁶

Jäsenyyden luonne	Määrä	%
Luottamushenkilö	22	31
Kaupungin virkamies	18	25
Muu asiantuntija	17	24
Asukasedustaja (Heka ja Haso)	7	10
Muun kaupungin tai HUS:n edustaja (Seure ja Metropolilab)	7	10
Yhteensä	71	100

Taulukkoon 10 on poimittu vastaavat tiedot pelkästään markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta. Tällöin yleisin hallituksen jäsenen tausta on ”muu asiantuntija”. Lähes yhtä suuri osuus luottamushenkilöitä. Kaupungin virkamiesten osuus on selvästi pienempi kuin nähden kahden muun ryhmän osuus.

Taulukko 10 Markkinaehtoisesti toimivien kuuden yhtiön hallitusten koostumus syksyllä 2018¹²⁷

Jäsenyyden luonne	Määrä	%
Luottamushenkilö	15	36
Kaupungin virkamies	9	21
Muu asiantuntija	16	38
Muun kaupungin edustaja (Metropolilab)	2	5
Yhteensä	42	100

¹²⁶ Tiedot saatiin kaupunginkansliasta 27.9.2018.

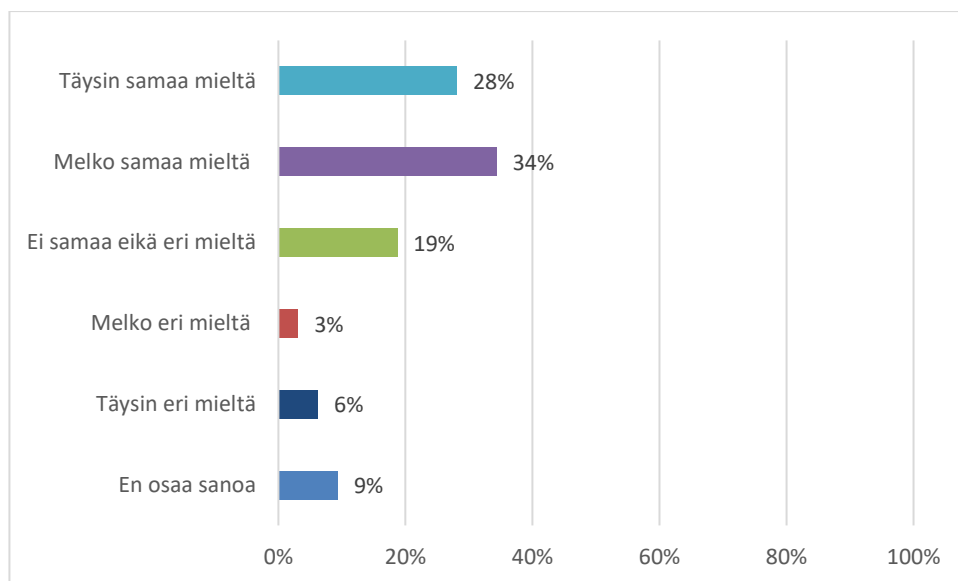
¹²⁷ Tiedot saatiin kaupunginkansliasta 27.9.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.6.4. Hallitusten koulutuksesta ja osaamisesta kyselyn perusteella

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneista 28 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 34 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että KonserniAkademia on järjestänyt hallituksen jäsenille riittävästi koulutusta hallitustyöskentelyyn (kuvio 19). Yhdeksätoista prosenttia vastaajista ei ottanut asiaan kantaa. Kolme prosenttia eli yksi vastaaja oli melko eri mieltä asiasta ja kuusi prosenttia eli kaksi vastaajaa täysin eri mieltä. Kolme vastaajaa ei osannut sanoa, onko KonserniAkademia järjestänyt hallituksen jäsenille riittävästi koulutusta.¹²⁸



Kuvio 19. KonserniAkademia on järjestänyt hallituksen jäsenille riittävästi koulutusta hallitustyöskentelyyn. Vastaajien määrä oli 32.¹²⁹

Erään kyselyyn vastanneen mukaan KonserniAkatemian koulutuksia on kyllä hyvin saatavilla, mutta niiden sisältö ei vastaajan kokemuksen mukaan ole tarjonnut paljonkaan lisäarvoa. Geneerinen kaupungin yhtiöihin sovellettava hallituskoulutus jää aidosti markkinoilla toimivan yhtiön näkökulmasta vastaajan mukaan pintaraapaisuksi.¹³⁰ Eräs vastaaja totesi: ”Hallitusten jäsenten valmentamista tulisi tehostaa. Uusille jäsenille 1–2 illan koulutus keväisin yhtiökokousten jälkeen!”¹³¹

2.7. Yleistä kaupunkiomistajan ohjaustavasta

Arvioinnin kohteeksi valittujen yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille suunnattuun kyselyyn vastanneista 44 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 41

¹²⁸ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

¹²⁹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

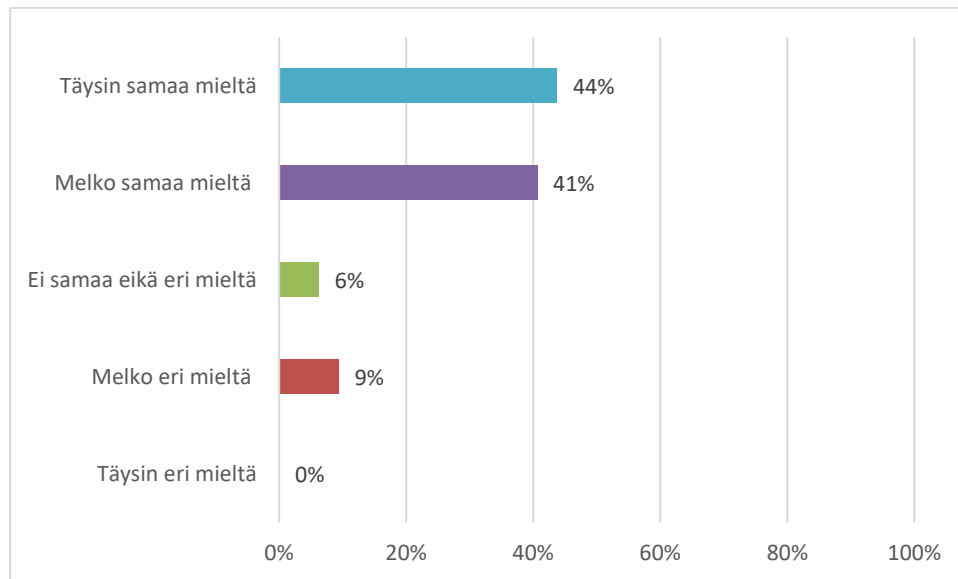
¹³⁰ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

¹³¹ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

prosenttia melko samaa mieltä siitä, että kaupunkiomistaja antaa hallituksen toimia riittävän itsenäisesti, kun se ohjaa yhtiötä (kuvio 20). Kuusi prosenttia vastaajista ei ottanut asiaan kantaa. Yhdeksän prosenttia eli kolme vastaaja oli melko eri mieltä asiasta. Näin vastanneista yksi toimi hallituksen puheenjohtajana ja kaksi hallituksen jäsenenä. Koska kysely oli anonyymi, ei voi tietää, ovatko kaikki melko eri mieltä olleet samasta yhtiöstä.¹³²



Kuvio 20. Kaupunkiomistaja antaa hallituksen toimia riittävän itsenäisesti, kun se ohjaa yhtiötä. Vastaajien määrä oli 32.¹³³

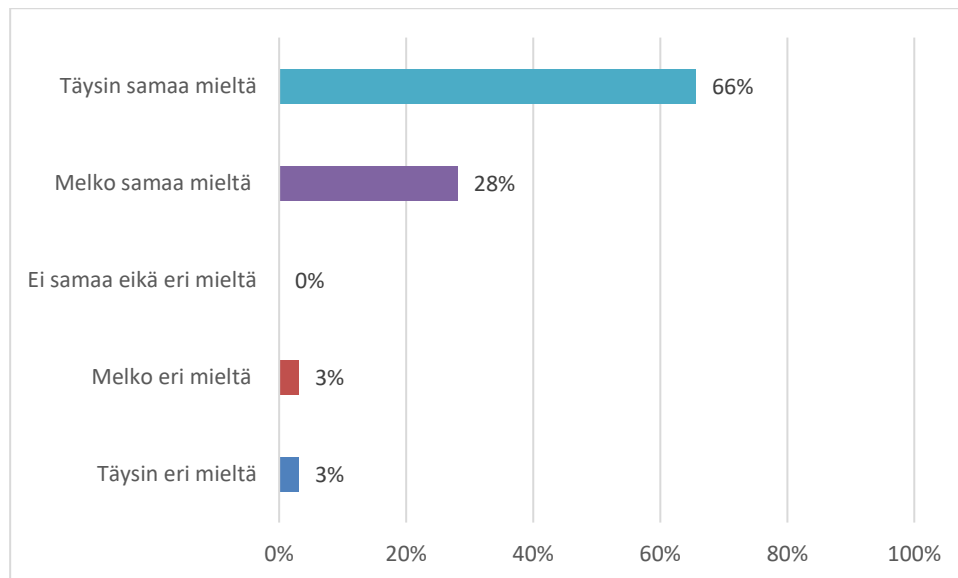
¹³² Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

¹³³ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyyn vastanneista 32:sta toimitusjohtajasta, hallitusten jäsenestä ja puheenjohtajasta 66 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 28 prosenttia melko samaa mieltä siitä, että kaupunkiomistaja ei ole puuttunut yhtiön operatiivisen tason asioihin (kuvio 21). Yksi vastaaja oli melko eri mieltä asiasta ja yksi täysin eri mieltä.¹³⁴



Kuvio 21. Kaupunkiomistaja ei ole puuttunut yhtiön operatiivisen tason asioihin. Vastaajien määrä oli 32.¹³⁵

Asiasta melko eri mieltä ollut vastaaja kommentoi vastaustaan siten, että viime aikoina kyselyn ajankohdan edellä kaupunkiomistaja oli enenevässä määrin vaikuttanut haluavan puuttua yhtiön operatiiviseen toimintaan. Tämä oli käynyt ilmi linjauksista, joissa oli esitetty normaalin tavoitteenasetantaprosessin ulkopuolisia, käytännössä operatiivisia tavoitteita yhtiölle.¹³⁶

¹³⁴ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

¹³⁵ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

¹³⁶ Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymys oli, tukevatko tytäryhteisöille ja niiden johdolle asetettavat tavoitteet kaupungin strategian ja tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin perusteella merkittävimpien tytäryhteisöjen tavoitteet tukevat joko konserniohjeessa määriteltyjen yleisellä tasolla asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai kaupungin strategian tavoitteita. Tytäryhteisöille on asetettu kaupungin talousarviossa tavoitteita, jotka ohjaavat tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen. Tytäryhteisöjen hallitukset ovat edelleen ohjanneet operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Kolmen merkittävimmän yhtiön osalta arvioinnissa tuli esiin haasteita kaupunkiomistajan ja yhtiön tavoitteiden yhteensovittamisessa. Helenin näkemyksen mukaan omistajan asettamat uusiutuvan energian tavoitteet ja päästövähennystavoitteet ovat päästökaupan kanssa päällekkäisiä toimia, jotka asettavat Helen Oy:n eriarvoiseen asemaan muiden päästökaupan toimijoiden suhteen. Käytännössä Helen siis joutuu toteuttamaan markkinoita kalliimpia päästövähennystavoitteita. Helen on kuitenkin sitoutunut valtuuston hyväksymään kehitysohjelmaan.

Sataman kohdalla kaupungin ja yhtiön tavoitteiden yhteensovittamisesta on tullut haasteellista Länsisataman liikenneongelmien vuoksi. Satamaliikenteestä johtuvien Jätkäsaaren ruuhkapiikkien ratkaisemiseksi ei ole vielä löytynyt riittäviä ratkaisuja, jotka tukisivat sekä yhtiön että kaupungin tavoitteita. Yhtiön mukaan tämä muodostaa riskin niin yhtiön pidemmän aikavälin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiselle kuin myöskin satamatoiminnan kaupungille tuomien merkittävien välillisten taloudellisten hyötyjen ja saavutettavuuden kannalta.

Heka oli yhtiöistä ainoa, jonka talousarvion sitova tavoite ei varsinaisesti ohjaa yhtiön toimintaa. Hekan talousarviotavoite ohjaa kiinteistöjen ylläpitokustannusten kasvun hillitsemiseen. Osa rakennusten korjauskustannuksista lasketaan ylläpitokustannuksiin. Jos yhtiö pyrkisi mahdollisimman pieneen ylläpitokustannusten kasvuun, se ei pystyisi korjaamaan rakennuksia oikea-aikaisesti. Rakennusten korjaaminen oikea-aikaisesti on linjassa kaupunkistrategian kanssa, jossa tavoitteena on kiinteistökannan laadun parantaminen.

Arviointia varten tehtiin kysely yhdeksän merkittävimmän yhtiön hallitusten jäsenille ja toimitusjohtajille. Vaikka konserniohjeen mukaan markkinaehtoisille tytäryhteisöille asetettujen talousarviotavoitteiden pitäisi ohjata yhtiöitä joko mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen tai muuhun taloudelliseen hyötyyn kaupungille, kaikki kyselyyn vastanneista markkinaehtoisten yhtiöiden edustajista eivät kuitenkaan olleet samaa mieltä siitä, että talousarviotavoitteet ohjaisivat heidän edustamiaan yhtiöitä kumpaankaan näistä.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sekä kyselyssä että tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan tekemällä arviointikäynnillä Helen Oy:hyn tuli esiin, että hallitusjäsenien nimittämiseen poliittisin perustein liittyy ongelmia. Erityisesti nähtiin ongelmaksi se, jos hallituksen jäsenistä kovin moni vaihtuu vaalivuonna. Lisäksi kyselyssä tuotiin esiin, että poliittisesti nimittetyt hallituksen jäsenet eivät aina ole hoitaneet tehtäväänsä aktiivisesti. Yhtiöiden viesti oli se, että poliittisten ryhmien tulisi huomioida liiketoiminnan koko ja tarpeet sekä hallitustyöskentelyn riittävä jatkuvuus markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden hallitusjäsenien valinnoissa.

Useimmat kyselyyn vastaajat olivat sitä mieltä, että kaupungin oma KonserniAkademia on järjestänyt riittävästi koulutusta hallitustyöskentelyyn. Eräs vastaaja kuitenkin kommentoi, että koulutusten sisältö ei ole tarjonnut paljonkaan lisäarvoa, kun koulutukset on suunnattu yleisesti kaikille kaupungin yhtiöille. Markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille tällainen yleinen koulutus ei välttämättä ole riittävä.

Tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden valmistelu on kestänyt jo useamman vuoden ajan eikä valmistumiselle ole asetettu takarajaa. Kiireellisintä olisi tuoda kaupungin hallituksen linjattavaksi, mitkä yhtiöt ovat markkinaehtoisesti toimivia ja määritellä niille omistajastrategia.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (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 antaa arviointipäällikkö Minna Tiili, puhelin 09 310 36545 ja kaupunkitarkastaja Aija Kaartinen, puhelin 310 36308.

Minna Tiili

Aija Kaartinen

Jakelu Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

LÄHTEET

Arviointikäynnit, haastattelut ja kyselyt

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti Palmia Oy:hyn 7.11.2018.

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti Helen Oy:hyn 9.11.2018.

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunginkansliaan 23.11.2018.

Kaupunginkanslian konserniohjauksen päällikön haastattelu 18.5.2018 ja kommentit muistiolounnokseen 12.3.2019.

Kysely yhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten varsinaisille jäsenille 3.12.2018.

Vastaukset sähköpostitiedusteluihin

Toimitusjohtaja, Finlandia-talo Oy 4.12.2018

Lakiasiaainjohtaja, Helen Oy 4.12.2018

Johtaja, Helsingin Satama Oy 14.12.2018

Toimitusjohtaja, Helsingin Satama Oy 6.3.2019

Toimitusjohtaja, Kiinteistö Oy Kaapelitalo 13.12.2018 ja 4.3.2019

Toimitusjohtaja, MetropoliLab Oy 7.12.2018 ja 22.2.2019

Toimitusjohtaja, Palmia 18.1. ja 4.3.2019

Toimitusjohtaja, Helsingin Asumisoikeus Oy 21.12.2018, 20.2. ja 28.2.2019

Toimitusjohtaja, Helsingin kaupungin asunnot Oy 14.12.2018

Toimitusjohtaja, Seure Henkilöstöpalvelut Oy 11.12.2018

Toimitusjohtaja, Stadion-säätiö 26.11.2018 ja uusi toimitusjohtaja 1.3.2019

Muut lähteet:

Helsingin kaupungin konserniohje, hyväksytty kaupunginvaltuustossa 17.5.2017

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

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

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Helsingin kaupunkikonserni 2009. Talous- ja suunnittelukeskus, Helsingin kaupunki, 12/2009.

Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut 2015.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille ja niiden johdolle		
Suunnitelman laatija Minna Tiili		Pvm 23.5.2018
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika 5/2018	Valmistumisaika 1/2019	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja NN
Arviointiaiheen tausta		
<p>Kaupunkistrategian 2017-2021 mukaan kaupunkikonsernin omistajapolitiikassa kaupungin omistamisen ja määräysvallan tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Omistajuudella ja määräysvallalla tulee saavuttaa taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Vastaava kirjaus hyödystä sisältyy myös kaupunginvaltuuston 17.5.2017 hyväksymään konserniohjeeseen.</p> <p>Tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kaupungilla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Kaupungin määräysvaltaan kuuluvat säätiöt rinnastetaan tytäryhteisöihin. Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöille asetettavat strategiset kehittämistavoitteet sekä toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet kuvastavat kaupungin omistuksiltaan odottamaa omistajarvoa. Konserniohjeessa todetaan edelleen, että toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet voivat liittyä vaikuttavuuteen, laatuun, kustannustehokkuuteen, kannattavuuteen sekä omaisuuden arvon kehittymiseen ja tulokselliseen käyttöön.</p> <p>Arviointi käsittelee ohjausketjua ”omistaja-hallitus-toimiva johto”. Osakeyhtiölain mukaan kaupunki omistajana käyttää päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Lain mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Jos yhtiöllä on toimitusjohtaja, hän hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Kaupungin niin sanotussa corporate governance -ohjeessa (Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa) on liitteenä malli hallituksen työjärjestykselle. Sen mukaan hallitus asettaa vuosittain toimitusjohtajalle henkilökohtaiset tavoitteet ja arvioi niiden toteutumista sekä hyväksyy johtoryhmän jäsenten tavoitteet ja arvioi näiden toteutumista.</p>		

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunki ohjaa tytäryhteisöjä erityisesti asettamalla niille tavoitteita talousarviossa. Talousarvion kautta tapahtuva ohjaus on kytketty yhtiökokousohjaukseen siten, että kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 5.3.2018 kehottaa kaupungin tytäryhtiöiden hallituksia ottamaan varsinaisen yhtiökokouksen esityslistalle Helsingin kaupungin esityksen "hallituksen kehittämiseksi noudattamaan kulloinkin voimassa olevia kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja konsernijaoston päättämiä konserniohjeita ja konserniohjauksen periaatteiden mukaisesti yhtiöille annettua muuta kaupungin ohjeistusta sekä kaupungin talousarviossa yhtiölle mahdollisesti asetettuja sitovia ja muita tavoitteita, ellei kyseisiä kirjauksia ole yhtiön yhtiöjärjestyksessä tai ellei hallitus esitä yhtiöjärjestyksen muuttamista vastaavalla tavalla varsinaiselle yhtiökokoukselle."

Tuloksellisuusnäkökulmat

Tuloksellisuuden viidestä näkökulmasta laatu on ainoa, jota voidaan tässä arvioinnissa soveltaa. Tavoitteet ovat laadukkaita, jos ne ohjaavat yhteisöjä toimimaan kaupungin tavoitteiden suuntaisesti.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arviointi käsittelee emokaupungin ja sen tytäryhteisöjen välistä suhdetta.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2015 suositeltiin, että kaupunginkanslian tulee talousarvioehdotusta laatiessaan kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että sitovat tavoitteet ohjaisivat tytäryhteisöjä toteuttamaan kaupungin strategiaohjelman sisällöllisiä, palvelujen tuottamiseen liittyviä tavoitteita. Kaupunginkanslia antoi 10.11.2017 suositusten seurantaan liittyvän vastauksen, jonka mukaan uusi kaupunkistrategia otetaan huomioon vuoden 2019 talousarviotavoitteiden valmistelussa. Lisäksi kanslia totesi, että tavoitteiden asiantaan liittyvää valmistelua pyritään kehittämään vuosittain niin, että tavoitteet mahdollisimman hyvin ohjaisivat tytäryhteisöjen toimintaa konsernin kannalta tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon vuodelle 2019 asetettavat tavoitteet.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, tukevatko tytäryhteisöille ja niiden johdolle asetettavat tavoitteet kaupungin strategian ja tavoitteiden toteutumista. Osakysymykset ovat:

1. Ohjaavatko kaupungin asettamat tavoitteet tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen?
2. Ohjaavatko tytäryhteisöjen hallitukset operatiivista johtoa toimimaan kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymyksessä 1. tavoitteilla tarkoitetaan talousarviotavoitteiden lisäksi mahdollisia yhtiöjärjestykseen tai yhtiökokouspäätöksiin sisältyviä kirjauksia. Kriteerinä oleva taloudellinen hyöty tarkoittaa euromääräisiä hyötyjä, tai muita taloudellisia vaikutuksia. Toiminnalliseksi hyödyksi tulkitaan kaupunkistrategian mukainen toiminta ja kaupungin palvelutoiminnan tai elinvoiman tukeminen.

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Osakysymys 2. on riippuvainen siitä, millaisia tavoitteita kaupunki asettaa. Kriteerinä on se, ovatko hallituksen asettamat tavoitteet linjassa kaupungin asettamien tavoitteiden kanssa. Tarkastelua täydennetään hallituksille ja toimitusjohtajille kohdistettavan kyselyn avulla.

Arvioinnin kohteeksi otetaan 10 merkittävintä tytäryhteisöä. Merkittävyyden tunnistamisessa lähtökohdaksi otettiin kaupunginhallituksen päätös 12.3.2018 kaupungin tytäryhteisöjen ja -säätiöiden hallitusten jäsenten yleisistä palkkioperusteista. Päätöksen liitteessä tytäryhteisöt ja -säätiöt jaettiin neljään eri ryhmään hallitustyön vaativuuden perusteella. Vaativuuden määrittely perustui toiminnan tarkoitukseen, luonteeseen ja laajuuteen, liikevaihtoon ja taseen loppusummaan, henkilöstön määrään sekä muihin asiaan liittyviin näkökohtiin kuten yhteisön strategiseen merkitykseen kaupungille.

Kaupungin omistamista 80:stä tytäryhteisöstä ja -säätiöstä kolme määriteltiin vaativimpaan palkkioryhmään A: tytäryhtiöt Helen Oy, Helsingin Satama Oy ja Palmia Oy. Palkkioryhmässä B oli viisi yhteisöä/säätiötä: Finlandia-talo Oy, Helsingin kaupungin asunnot Oy, Kiinteistö Oy Kaapelitalo, Metropolilab Oy ja Stadion säätiö sr. Valtaosa tytäryhteisöistä ja -säätiöistä, yhteensä 62, kuului luokkaan C. Vähiten vaativampaan luokkaan D kuuluvia oli 10.

Luokkien A ja B yhtiöistä ja säätiöistä kaikki kahdeksan otetaan arvioinnin kohteeksi. Joukkoa täydennettiin luokasta C tunnistamalla ensin ne yhtiöt ja säätiöt, joille on asetettu sitova toiminnan tavoite sekä vuoden 2017 että 2018 talousarviossa. Niitä oli 11. Joukosta päätettiin valita taloudellisesti merkittävimmät Seure Henkilöstöpalvelut Oy ja Helsingin Asumisoikeus Oy.

Arvioinnin kohteena on yhdeksän yhtiötä ja yksi säätiö:

- Finlandia-talo Oy
- Helen Oy
- Helsingin Asumisoikeus Oy
- Helsingin kaupungin asunnot Oy
- Helsingin Satama Oy
- Kiinteistö Oy Kaapelitalo
- Metropolilab Oy
- Palmia Oy
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy
- Stadion-säätiö sr

Valittujen yhteisöjen hallituksille ja toimitusjohtajille toteutetaan kysely. Konsernijaoston puheenjohtajaa ja konserniohjauksen päällikköä haastatellaan. Lisäksi käytetään asiakirja-aineistoa (erityisesti talousarvioletavoitteet, yhtiökokouskirjaukset, yhteisöraportit ja toimintakertomukset) ja kaupunginkanslian aiemmin toteuttamia kyselyitä yhteisöille. Valituilta yhtiöiltä pyydetään myös dokumentaatiota hallituksen asettamista tavoitteista ja niiden seurannasta.

Rajaukset

ARVIOINTIMUISTIO 7.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arviointi kohdistetaan vain merkittävimpiin tytäryhteisöihin. Arvioinnissa otetaan huomioon osakeyhtiölain mukaiset toimivalta- ja vastuusuhteet.