

Liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta

2019

arviointipäällikkö Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	3
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	3
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit	5
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	7
2. Havainnot	8
2.1. Liikuntapalvelujen kuvaus	8
2.2. Kulttuuripalvelujen kuvaus	10
2.3. Omistajaohjaus	13
2.3.1. Omistajaohjauksen menettelyt	13
2.3.2. Liikuntasektorin tytäryhteisöt	20
2.3.3. Kulttuurisektorin tytäryhteisöt	29
2.4. Tytäryhteisöjen ja oman toiminnan tavoitteet	37
2.4.1. Tytäryhteisöjen tavoitteet kaupungin talousarviossa	37
2.4.2. Oman palvelutuotannon tavoitteet talousarviossa	47
2.5. Avustuksin järjestetty toiminta	50
2.5.1. Kaupungin avustusten yleisohjeet sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhteiset avustusperiaatteet	50
2.5.2. Laitosavustukset	52
2.5.3. Liikunnan muut avustukset	54
2.5.4. Kulttuurin muut avustukset	59
2.6. Kokonaisuuden hallinta	63
2.7. Kokoavat havainnot	67
3. Johtopäätökset	69
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	70
Lähteet	71
Liitteet	72

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnissa tarkastellaan, onko kulttuuri- ja liikuntasektorin omistaohjaus ja kokonaisuuden hallinta tarkoituksenmukaista.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on nykymuotoisena toiminut 1.6.2017 alkaen. Toimiala muodostettiin Helsingin taidemuseosta, kaupunginmuseosta, kaupunginkirjastosta, kaupunginorkesterista, kulttuuriasiankeskuksesta, liikuntavirastosta ja nuorisosiainkeskuksesta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala tuottaa kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluja (kuvio 1). Tämä arviointi kohdistuu kulttuuripalveluihin ja liikuntapalveluihin. Niitä tarkastellaan kokonaisuutena, jonka muodostavat toimialan itse tuottamat palvelut, konserniyhteisöjen tuottamat palvelut ja avustusten kautta järjestettävä toiminta. Luvuissa 2.1 ja 2.2 on esitetty liikuntapalvelujen ja kulttuuripalvelujen tuottamisen kokonaisuutta.



Kuvio 1 Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan organisaatio¹

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhden sitovan tavoitteen mittarina vuoden 2020 talousarviossa on: "Palvelukokonaisuuksissa kuvataan, ketkä muut tuottavat oman

¹ <http://helmi.hel.fi/kuva/palvelut/Sivut/default.aspx> Luettu 4.2.2020.

sektorin palveluja tai toimintaa ja mikä on kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tehtävä palvelutuottajana.” Talousarviossa todetaan myös, että ”Vuonna 2020 määritellään vuoropuhelussa kumppaneiden kanssa, mitä kulttuurin ja vapaa-ajan toimintaa ja palveluja tulisi toteuttaa kaupungin omana palvelutoimintana ja mitä toteutettaisiin yksityisten tai yleishyödyllisten järjestämänä – joko kaupungin tuella tai ilman sitä. Kaupungin tehtävä on tukea ja ohjata koko vapaa-ajan ekosysteemin kehitystä.” Tarkastuslautakunnan arviointiaiheen valintaan eivät kuitenkaan vaikuttaneet nämä talousarvion kirjaukset, koska päätös arviointiaiheesta tehtiin ennen vuoden 2020 talousarviovalmistelua.

Liikunta ja kulttuuri ovat vahvasti läsnä kaupunkistrategiassa 2017–2021. Niitä koskevia yhteisiä kirjauksia ovat:

- Helsinki on monipuolinen ja kansainvälisesti vetovoimainen kulttuuri-, urheilu- ja tapahtumakaupunki.
- Helsinki vauhdittaa toteuttamiskelpoisten suurhankkeiden etenemistä ja panostaa kulttuurin ja urheilun suur tapahtumien sekä kongressien houkutteluun ja luomiseen.
- Huippulaatuinen ja helposti saavutettava kulttuuri sekä urheilutapahtumat tuovat ihmisiä yhteen ja lisäävät keskinäistä ymmärrystä.
- Kaupunkiympäristöä sekä liikunta- ja kulttuuritarjontaa kehitetään liikkumiseen ja arkiaktiivisuuteen kannustavaksi tasapuolisesti eri kaupunginosissa.
- Helsinki houkuttelee aktiivisesti ikäihmisiä liikkeelle, niin liikunnan kuin kulttuurin pariin.

Pelkästään liikuntaan liittyviä kirjauksia ovat:

- Kasvu velvoittaa kaupunkia ja siksi tarvitaan riittävästi muun muassa liikunta- paikkoja.
- Jätkäsaaren liikuntatila Bunkkeri toteutetaan tavalla, joka ei vaaranna lähipalveluja.
- Liikkumista edistetään yhä laaja-alaisemmin kaupungin tuottamilla palveluilla.
- Lapsia ja nuoria liikutetaan yhä enemmän kiinteänä osana heidän arkeaan varhaiskasvatuksessa ja kouluissa.
- Kuntalaisten liikkeelle lähtemisen tukena hyödynnetään kaupungin markkinointiviestintäkampanjaa.

Lisäksi liikkumisohjelma vuosille 2018–2021 on yksi Helsingin kaupungin strategisista kärkihankkeista.²

² <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/liikkumisohjelma/> Luettu 4.2.2020.

Pelkästään kulttuuriin liittyviä kirjauksia ovat:

- Tavoitteena on saada kaupunkiin uusia omaleimaisia vierailukohteita. Baanan ja Töölönlahden alueesta tehdään tasokas ja kansainvälisesti tunnettu kulttuurin ja vapaa-ajan keskittymä.
- Helsinkiin luodaan saaristoa hyödyntävä, kansainvälinen julkisen taiteen bien-nale.
- Tasavertaisten mahdollisuuksien luomiseksi kaupunki varmistaa, että sen ti-loja on helppoa ja turvallista käyttää koulutus-, kansalais- ja kulttuuritoimin-taan. Julkisten alueiden ja tyhjien tilojen tilapäistä käyttöä kulttuuri- ja kansa-laistointiin helpotetaan.
- Avoin, osallistava ja omintakeinen kulttuurimme synnyttää jatkuvasti uutta ja odottamatonta. Nämä yhdistettynä kaupungin toimivuuteen ja luotettavuuteen, maailmanluokan koulutukseen ja kulttuuritarjontaan, korkeaan teknologiseen osaamiseen, avoimen datan esimerkilliseen hyödyntämiseen sekä kokonais-valtaiseen ymmärtämiseen luovat edellytyksiä niin virikkeelliseen arkeen kuin merkityksellisten ratkaisujen hakemiseen globaaleihin haasteista.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 omistajapolitiikkaa käsitellään yhden kappaleen verran: ”Kaupunkikonsernin omistajapolitiikassa kaupungin omistamisen ja mää-räysvallan tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupun-gin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Kehitetään avoi-muutta ja osallisuutta koko kaupunkikonsernissa. Omistajuudella ja määräysvallalla tulee saavuttaa taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Toimin-taympäristön muuttuessa ja palvelutuotannon vaihtoehtojen lisääntyessä kaupungin oman organisaation ja kaupunkikonsernin rakennetta tarkastellaan avoimesti sen varmistamiseksi, että kaupungin toimintojen ja palvelujen kokonaisuus on järjestetty tarkoituksenmukaisesti.”

Omistajaohjausta kuvataan tarkemmin kaupunginvaltuuston 17.5.2017 hyväksy-mässä konserniohjeessa.

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on, onko liikuntasektorin ja kulttuurisektorin omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta järjestetty tarkoituksenmukaisesti.

Omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja se välittyy yhteisöille ja kun omistaja ohjaa tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti. Kokonaisuuden hallinta on tarkoituksenmukaista silloin, kun toimialalla on kokonaiskuva liikuntapoliitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta oman toiminnan, avustusten ja tytäryhteis-

söjen muodostaman kokonaisuuden avulla, ja kun toimiala ohjaa sekä omaa palvelutuotantoa että avustusten avulla järjestettävää toimintaa toimimaan kaupunkistrategian suuntaisesti.

Osakysymyksiä ovat:

1. Ovatko omistajaohjauksen menettelyt kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia?
2. Onko omistajan tahto selkeä?
3. Onko omistajan tahto välittynyt tytäryhteisöille?
4. Ohjaako omistaja tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti?
5. Ohjaako toimiala omaa palvelutuotantoa kaupunkistrategian suuntaisesti?
6. Ohjaako toimiala avustusten avulla järjestettävää toimintaa kaupunkistrategian suuntaisesti?
7. Onko toimialalla kokonaiskuva kulttuuripolitiikan ja liikuntapolitiikan toteuttamisesta?

Kriteerit osakysymyksittäin ovat:

Osakysymys 1: Verrataan kuntalaista, kaupungin hallintosäännöstä ja konserniohjeesta poimittuja menettelyitä haastatteluissa kuvattaviin menettelyihin. Tämän osakysymyksen osana tarkastellaan myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja yhteisöjen hallituksissa.

Osakysymys 2: Omistajan tahto on selkeä, jos asiakirjoista ilmenee, mikä on omistajan tahtotila kunkin yhtiön ja säätiön osalta.

Osakysymys 3: Omistajan tahto on välittynyt tytäryhteisöille, jos yhteisön toimitusjohtajan käsitys omistajan tahdosta vastaa asiakirjoista havaittavaa tahtoa.

Osakysymys 4: Omistaja asettaa yhteisöille tavoitteita, jotka ovat strategian suuntaisia tai omistajapolitiikan linjausten mukaisia. Tarkemmat kriteerit on esitetty luvussa 2.4.

Osakysymys 5: Omalle toiminnalle (liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut) asetetaan talousarviossa kaupunkistrategian suuntaisia tavoitteita.

Osakysymys 6: Liikunnan ja kulttuurin avustuskriteereissä otetaan huomioon kaupunkistrategian tavoitteet.

Osakysymys 7: Toimiala pystyy esittämään tavan, jolla se hallitsee kokonaisuutta.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

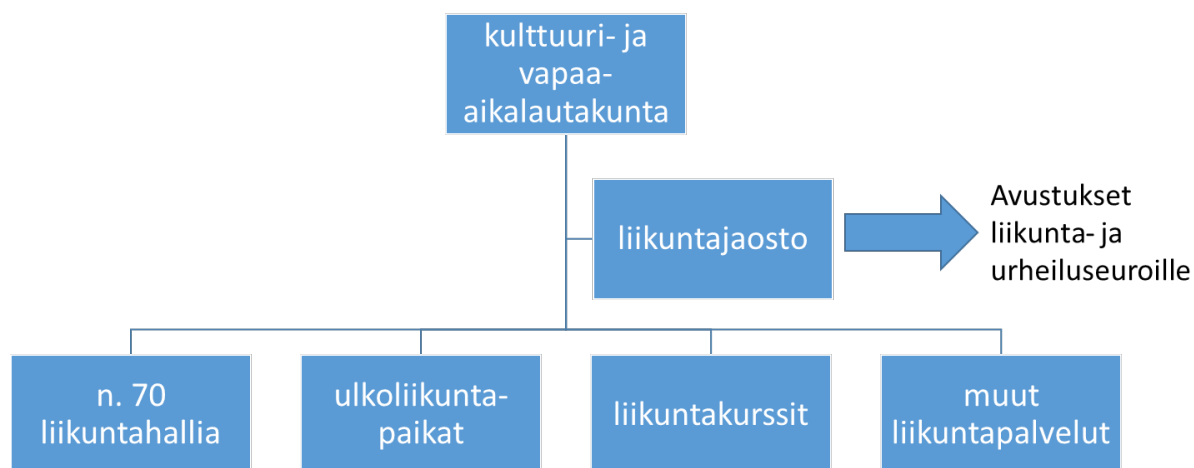
Arvioinnissa on käytetty asiakirja-aineistoa, haastatteluja ja sähköpostitiedusteluja. Asiakirja-aineiston muodostavat julkisesti saatavilla olevien aineistojen lisäksi kaupunginkanslian konserniohjausyksiköstä saadut tytäryhteisöjen strategiatarkastelun tulokset. Arviointia varten tehtiin haastattelu kaupunginkanslian konserniohjausyksikössä. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikunta-johtaja esittelivät arviointiaiheeseen liittyviä asioita tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019. Lisäksi tehtiin kulttuuri- ja liikuntasektorin tytäryhteisöjen toimitusjohtajille tai vastaavassa asemassa toimiville henkilöille sähköpostitiedustelut.

2. HAVAINNOT

2.1. Liikuntapalvelujen kuvaus

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimiala tuottaa itse sisäliikunta- ja ulkoliikuntapalveluja, järjestää liikuntakursseja ja tuottaa muita liikuntapalveluita kuten liikuntaneuvontaa (kuvio 2). Liikuntapalvelut vastaa myös ulkoilualueista ja hallinnoi saaristoalueita ja merellisiä ulkoilupuistoja. Liikuntapalveluissa asiakas voi olla joko yhteisöasiakas (avustuksen saaja) tai yksittäinen ihminen (esimerkiksi uimahallikävijä).

Kaupungin hallintosäännön viidennen luvun 8 § mukaan liikuntapalvelukokonaisuutta johtaa liikuntajohtaja. Liikuntajohtaja vastaa liikuntalaissa tarkoitetun yhteistyön toteuttamisesta.



Kuvio 2 Emokaupungin liikuntapalvelut ja avustukset

Kaupunkikonserniin kuuluu kolme liikuntapalveluja tuottavaa yhtiötä ja kaksi säätiötä (taulukko 1).

Taulukko 1 Liikuntasektorin tytäryhteisöt³

Tytäryhteisö	Kaupungin omistusosuus, %	Pääasiallinen toiminta
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	66,7	Uinti- ja liikuntapalvelujen tuottaminen.
Urheiluhallit Oy	51,3	Uinti- ja liikuntapalvelujen tuottaminen.
Vuosaaren Urheilutalo Oy	89,2	Liikuntatilojen ja niiden aputilojen omistus ja hallinta sekä liikuntapalvelujen tuottaminen.
Jääkenttäsäätiö sr	*	Jääurheilun ja muiden urheilulajien harjoitusmahdollisuuksien edistäminen.
Stadion-säätiö sr	*	Olympiastadionin ja sen ympäristön toimintojen ja tapahtumien kehittäminen ja edistäminen.

Kuvio 3 Liikuntasektorin tytäryhteisöt

* Säätiö on itsenäinen omaisuusmassa, joten kaupunki ei ole omistaja, vaikka omaakin määräysvallan säätiössä.⁴

Liikuntapalveluihin kokonaisuutena varattiin vuoden 2019 talousarviossa lähes 92 miljoonaa euroa (taulukko 2). Noin 70 miljoonaa käytetään kaupungin oman liikuntapalvelukokonaisuuden tuottamiin palveluihin.

Taulukko 2 Liikuntapalveluiden määrärahat kaupungin talousarviossa 2019

Liikuntapalveluiden menot vuoden 2019 talousarviossa	Milj. €
Liikuntapalvelukokonaisuuden menot	69,8
Liikunnan laitosavustukset	14,1
Liikuntajaoston avustukset	7,9
Yhteensä	91,8

Liikuntasektorin tytäryhteisöjen taloutta on kuvattu taulukossa 3. Stadion-säätiön tulos oli vuonna 2018 vahvasti negatiivinen, kun Olympiastadion on ollut suljettuna remontin vuoksi.

³ Lähteenä yhteisöraportti 1-12/2018.

⁴ Konsernihjauksen päälliköltä sähköpostitse saatu tieto 15.8.2019.

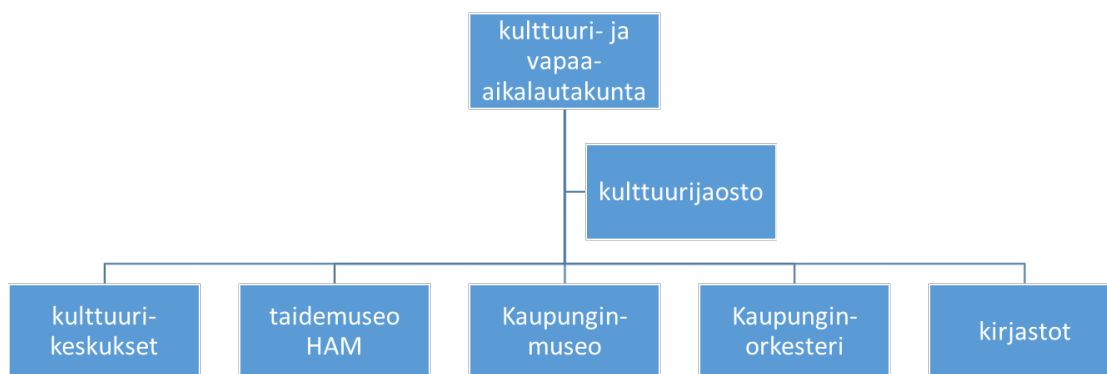
Taulukko 3 Liikuntasektorin tytäryhteisöjen taloudelliset tunnusluvut 2018⁵

Tytäryhteisö	Toimintatuotot (1 000 euroa)	Tilikauden tulos (1 000 euroa)	Liikevoitto-%	Oma-varaisuusaste	Vieras pääoma (1 000 euroa)	Taseen loppusumma	Investoinnit (1000 euroa)
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	4 475	139	1,1	36,3	1 965	5 410	-184
Urheiluhallit Oy	8 942	561	5,9	36,3	4 758	13 268	-3 162
Vuosaaren Urheilutalo Oy	4 884	224	7,3	19,9	9 267	13 272	-262
Jääkenttäsäätiö	4 660	705	15,9	67,0	1 195	13 363	-100
Stadion-säätiö	1 759	-815	-47,5	0,1	205 706	206 259	-87 190

2.2. Kulttuuripalvelujen kuvaus

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala tuottaa itse yleisiä kulttuuripalveluja (esimerkiksi kulttuurikeskusten palvelut), kirjastopalveluja sekä vastaa taidemuseo HAMin, kaupunginmuseon ja kaupunginorkesterin toiminnasta (kuvio 6).

⁵ Lähteenä yhteisöraportti 1-12/2018.



Kuvio 4 Emokaupungin kulttuuripalvelut ja avustukset

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan laatimassa esitteessä⁶ taiteen ja kulttuurin tuottajia kuvataan Helsingissä seuraavasti:

- 5 kaupungin omaa taide- ja kulttuuriorganisaatiota
- 5 kaupunkikonsernin yhtiötä ja -säätiötä
- 8 kansallista ja valtiollista taide- ja kulttuurilaitosta
- yli 130 yksityistä museota, ammattimaista taidelaitosta ja esittävän taiteen toimijaa
- 84 taide- ja kulttuurifestivaalia ja kaupunkitapahtumaa
- yli 40 taiteen perusopetuksen oppilaitosta
- satoja taiteen ja kulttuurin yhdistyksiä
- noin 9 000 taiteilijaa

Kaupunkikonserniin kuuluu neljä kulttuuripalveluja tuottavaa tytärsäätiötä (taulukko 5).

⁶ Helsingin kaupunki, päiväämätön. Esite oli jaossa Kisahallin tiloissa 26.9.2019. Luettelon otsikkona ”Millaisessa ympäristössä toimimme?”

Taulukko 4 Kulttuurisektorin tytäryhteisöt⁷

Tytäryhteisö	Pääasiallinen toiminta
Helsingin Musiikkitalon säätiö sr	Edistää ja vaalii laaja-alaisesti monipuolisen musiikkikulttuurin esille tuomista.
Helsingin teatterisäätiö sr	Teatteripalvelujen tuottaminen.
Helsingin tapahtumasäätiö sr (31.12.2018 asti Helsinki-viikon säätiö)	Säätiö toteuttaa Helsingin kaupungin merkittäviä yleisötapahtumia kuten Helsingin juhla- viikkoja, Lux Helsinkiä, Helsinki-päivää, Helsingin uudenvuoden juhlaa, Silakkamarkkinoita ja Tuomaan markkinoita.
UMO-säätiö sr	Helsinki Jazz Orchestra -orkesterin hallinnointi.

Kulttuurisektorin määrärahat kaupungin talousarviossa ovat samaa luokkaa kuin liikuntasektorin, vuonna 2019 97,5 miljoonaa euroa. Tästä 58,2 miljoonaa varattiin kaupungin itse tuottamiin kulttuuripalveluihin, josta noin 30 miljoonaa euroa yleisiin kulttuuripalveluihin.

Taulukko 5 Kulttuuritoimen määrärahat kaupungin vuoden 2019 talousarviossa

Kulttuuritoimen menot talousarviossa 2019	Milj. €
Kulttuuripalvelut* (josta yleiset kulttuuripalvelut 29,8 milj. euroa)	58,2
Kulttuurin laitosavustukset	23,0
Muut kulttuurin avustukset	16,3
Yhteensä (jos mukana vain yleiset kulttuuripalvelut, yhteensä 69,1)	97,5

* sisältää myös kaupunginmuseo, kaupunginorkesteri ja kaupungin taidemuseo

Taulukosta 6 nähdään, että kulttuurisektorin tytäryhteisöistä Helsingin teatterisäätiö on taloudellisesti merkittävin.

⁷ Lähteenä yhteisöraportti 1-12/2018 ja <https://eventshelsinki.fi/> luettu 4.2.2020.

Taulukko 6 Kulttuurisektorin tytäryhteisöjen taloudelliset tunnusluvut⁸

Tytäryhteisö	Toimintatuotot (1 000 euroa)	Tilikauden tulos (1 000 euroa)	Liikevoitto-%	Oma-varaisuusaste	Vieras pääoma (1 000 euroa)	Taseen loppusumma	Investoinnit (1000 euroa)
Helsingin Musiikkitalon säätiö	577	0	-2,7	100	0	2 176	-
Helsingin teatterisäätiö	23 930	649	8,3	4,6	68 782	72 222	-47
Helsingin taapahtumasäätiö, aiemmin Helsinki-viikon säätiö	3 611	-67	-2,2	82,8	112	684	-2
UMO-säätiö	1 693	28	0,4	22,8	206	267	0

2.3. Omistajaohjaus

2.3.1. Omistajaohjauksen menettelyt

Kuntalain mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.⁹

Helsingissä omistajan tahto tytäryhteisöille välittyy erityisesti seuraavista asiakirjoista: kaupungin talousarvio, kaupunkistrategia, konserniohje, hyvä hallinto- ja johtamistapa kaupunkikonsernissa sekä yhtiökohtaiset yhtiöjärjestykset. Lisäksi yhtiökokousten yhteydessä kaupunki voi antaa ohjeita ja kehotuksia yhtiön hallitukselle.¹⁰ Säätiöt ovat itsenäinen omaisuusmassa, joten kaupunki ei omista niitä, mutta kaupungilla on tytarsäätiöissä määräysvalta.¹¹ Säätiöissä yhtiöjärjestystä vastaavat säätiön säännöt.

Kaupungin talousarviossa asetetaan vuosittain tavoitteita merkittävimmille tytäryhteisöille. Tavoitteista osa asetetaan niin, että niiden mahdollinen toteutumatta jääminen raportoidaan valtuustolle. Muut tavoitteet raportoidaan kaupunginhallituksen konsernijaostolle.

⁸ Lähteenä yhteisöraportti 1-12/2018.

⁹ Kuntalaki 410/2015 46 §.

¹⁰ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹¹ Konserniohjauksen päällikön sähköposti 15.8.2019.

Konserniohjeen mukaan konsernijohtoon kuuluvat Helsingissä kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, pormestari ja apulaispormestarit sekä kansliapäällikkö. Kaupunginvaltuusto päättää omistajapolitiikan ja -strategian sekä konserniohjauksen periaatteista sekä kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Kaupunginhallitus puolestaan vastaa konserniohjauksen ja -valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen konsernijaosto huolehtii kaupunkikonsernin konserniohjauksen ja -valvonnan täytäntöönpanosta sekä niiden toimivuudesta. Lisäksi konsernijaosto ohjaa, seuraa ja valvoo kaupungin tytäryhteisöjen toimintaa sekä niille asetettujen tavoitteiden toteutumista.¹²

Pormestarin ja apulaispormestareiden roolia käsitellään jäljempänä tarkemmin. Konserniohjeen mukaan kansliapäällikkö vastaa kaupunkikonsernin kokonaisedun huomioon ottamisesta niissä yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa. Konserniohjeessa todetaan myös, että konsernijohtoon lisäksi kaupunginkanslia antaa konserniohjausta ja vastaa sekä asioiden valmistelusta konsernijohtolle että tehtyihin päätöksiin liittyvästä seurannasta ja valvonnasta.¹³

Toimialan rooli

Toimialajohtajat eivät kuulu konsernijohtoon eikä heillä ole läsnäolo-oikeutta konsernijaostossa. Hallintosäännössä toimialajohtajille tai toimialalautakunnille ei ole määritetty tytäryhteisöihin liittyviä tehtäviä. Toimialoilla ei siis ole muodollista roolia tytäryhteisöjen omistajaohjauksessa.¹⁴ Omistajaohjauksesta käytännön tasolla vastaa kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston konserniohjausyksikkö. Yksikkö esimerkiksi valmistelee yhtiökokousasiat, hallitusten nimeämiset ja talousarviotavoitteet.¹⁵ Yhtiökokousasioiden valmisteluun osallistuvat myös kaupunginsihteerit kaupunginkansliassa.¹⁶

Toimialalla on kuitenkin epävirallinen rooli tytäryhteisöjen talousarviotavoitteiden valmistelussa. Kanslian konserniohjausyksikkö käy kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa keskusteluja tytäryhteisöjen tavoitteiden asettamisesta esteellisyyskysymykset huomioon ottaen.¹⁷ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mukaan keskusteluja käydään erityisesti toimialajohtajan kanssa.¹⁸

Konserniohjausyksikkö keskustelelee myös tytäryhteisöjen kanssa niille asetettavista tavoitteista. Kaupunki omistajana asettaa tavoitteet, mutta yhteisöjen kanssa käydään vuoropuhelua siitä, minkätyyppisiä tavoitteita he itse näkevät järkeväksi aset-

¹² Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 7.

¹³ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 8.

¹⁴ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019 ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimialajohtajan, kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan kuuleminen tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

¹⁵ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹⁶ Konserniohjauksen päälliköltä 16.3.2020 sähköpostitse saatu täsmennys.

¹⁷ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹⁸ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimialajohtajan, kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan kuuleminen tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

taa. Ennen kuin konserniohjausyksikkö on yhteydessä tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin, se keskustelee erityisesti kaupunkiympäristön toimialan ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa tavoitteiden asettamisesta.¹⁹ Keväällä 2019, kun kaupunginkanslia lähetti tytäryhteisöille kirjeen vuoden 2020 talousarviotavoitteiden valmistelusta, tytäryhteisöille kerrottiin: ”Tytäryhteisöjen tavoite-ehdotuksia on tarkoitus käydä soveltuvien osin läpi myös toimialojen toiminnan ja talouden suunnittelijoiden kanssa, jotta tavoitteet ovat linjassa toimialoille asetettavien tavoitteiden kanssa. Voitte myös itse keskustella tavoitteista etukäteen toimialojen edustajien kanssa, jos se on luontevaa yhteisönne osalta esimerkiksi tiiviin toiminnallisen yhteydenpidon myötä.”²⁰

Toimialajohtaja toi esiin, että toimialan rajoitettu rooli omistajaohjauksessa näkyy myös siten, että toimialalla on tytäryhteisöjä tiiviimpi keskusteluyhteys Suomen kansallisoopperan säätiön kanssa. Säätiö ei kuulu Helsingin kaupunkikonserniin, joten sen vuoksi keskusteluja säätiön kanssa ei käy kaupunginkanslian konserniohjausyksikkö, vaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala. Kaupungin ja Suomen kansallisoopperan säätiön välinen yhteistyösopimus on myös allekirjoitettu toimialalla.²¹

Konsernijaoston rooli

Konsernijaosto ei ohjaa kulttuurisektoria tai liikuntasektoria kokonaisuutena, vaan sen ohjaus on yhtiö- tai säätiökohtaista. Poikkeus ovat kolme uima- ja liikuntahalliyhtiötä, joiden ajankohtaiskatsaukset käsiteltiin yhteisesti konsernijaostossa 30.9.2019. Kulttuurisektorin ja liikuntasektorin kokonaisuuden tarkastelua tapahtuu siinä mielessä, että konserniohjausyksikkö tarkastelee talousarviotavoitteiden asettamisen vaiheessa, onko yhteisöille syytä asettaa samantyyppisiä tavoitteita.²²

Vuonna 2019 konsernijaosto käsitteli liikuntasektorin tytäryhteisöjen asioita seuraavasti:

- Jäsenen valintaa koskeva toimiohje Stadion-säätiö sr:n hallitukselle
- Jäsenten nimeäminen Stadion-säätiön hallitukseen toimikaudeksi 2019–2021
- Stadion-säätiön ajankohtaiskatsaus
- Uimahalli- ja liikuntayhtiöiden ajankohtaiskatsaukset
- Vuosaaren Urheilutalo Oy:n hallituksen täydentäminen
- Osakeannin valmistelua koskevan kehotuksen antaminen Vuosaaren Urheilutalo Oy:lle

¹⁹ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019 ja konserniohjauksen päällikön täsmennys sähköpostitse 16.3.2020.

²⁰ Erityissuunnittelijalta 7.10.2019 saatu sähköpostiviesti kevään 2019 kirjeestä.

²¹ Toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikuntajohtaja kuultavana tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

²² Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

- Vuosaaren Urheilutalo Oy:n varsinainen yhtiökokous 2019²³

Kulttuurisektorin yhteisöjen asioita konsernijaostossa vuonna 2019 olivat UMO-säätiön hallituksen täydentäminen, Helsingin tapahtumasäätiön hallituksen täydentäminen ja Helsingin tapahtumasäätiön ajankohtaiskatsaus.

Apulaispormestareiden rooli

Apulaispormestarit kuuluvat konsernijohtoon. Heille on määritelty hallintosäännössä omistajaohjaukseen liittyvää toimivaltaa. Apulaispormestari antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia. Lisäksi apulaispormestari vastaa toimialallaan osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa.²⁴

Hallintosäännön mukaan pormestari antaa toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia ja vastaa osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa.²⁵

Apulaispormestarin toimivalta on siis määritelty koskemaan hänen toimialaansa, kun taas pormestarilla on yleinen toimivalta. Aiemmassa organisaatiossa talousarviossa määriteltiin, mitkä yhteisöt kuuluvat kunkin apulaiskaupunginjohtajan rooteliin. Nykyisessä organisaatiossa ei ole olemassa päätöstä siitä, mitkä yhteisöt kuuluvat kunkin apulaispormestarin toimialaan.²⁶ Päätös on tehty ainoastaan siitä, että markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt kuuluvat pormestarin toimialaan.²⁷ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan apulaispormestarin mukaan tarvittaisiin kaupunginhallituksen päätös siitä, mitkä tytäryhteisöt kuuluvat pormestarin toimialaan ja mitkä kullekin apulaispormestarille. Epäselvään tilanteeseen kaivataan kirjattuja pelisääntöjä.²⁸

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla apulaispormestari on Stadion-säätiön ja Helsingin musiikkitalon säätiön hallituksen puheenjohtaja. Siten hän on esteellinen toteuttamaan yllä hallintosäännössä mainittuja omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä näiden kahden säätiön kohdalla. Apulaispormestari on kaupunginhallituksen ja sen konsernijaoston jäsen. Esteellisyys näkyy käytännössä siten, että kun konsernijaostossa oli

²³ Konsernijaosto päätti 15.4.2019 kehottaa kaupungin yhtiökokousedustajaa toimimaan Vuosaaren Urheilutalo Oy:n varsinaisessa yhtiökokouksessa 23.4.2019 niin, että käsiteltävät asiat, mukaan lukien maksullisen osakeannin järjestäminen, hyväksytään hallituksen päätösehdotusten mukaisesti.

²⁴ Helsingin kaupungin hallintosääntö 9.10.2019, 9. luvun 2 §.

²⁵ Helsingin kaupungin hallintosääntö 9.10.2019, 9. luvun 1 §.

²⁶ Konserniohjauksen päällikön sähköpostivastaus 24.2.2020.

²⁷ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 11 ”Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt kuuluvat pormestarin ja apulaispormestarien välisessä toimialajaossa pormestarin toimialaan. Muiden tytäryhteisöjen kuuluminen pormestarin tai apulaispormestarin toimialaan ratkaistaan asianomaisen yhteisön toimialan perusteella.”

²⁸ Kulttuurin ja vapaa-ajan apulaispormestarin tapaaminen 24.2.2020 toisen arviointiaiheen tiimoilta (Kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus).

16.12.2019 asiana Stadion-säätiön ajankohtaiskatsaus, apulaispormestari oli esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn konsernijaoston jäsenenä. Hän oli kuitenkin kuultavana asiantuntijana yhdessä säätiön toimitusjohtajan kanssa. Oikeaoppisesti asiantuntijat poistuivat kokouksesta kuulemisensa jälkeen.²⁹ Apulaispormestari ei siis voi olla läsnä, jos konsernijaosto haluaa keskustella Stadion-säätiön asioista asiantuntijoiden kuulemisen jälkeen.

Apulaispormestarin johtamassa toimialalautakunnassa ei käsitellä tytäryhteisöihin liittyviä asioita käytännössä muulloin, kuin tehtäessä päätös laitosavustusten myöntämisestä. Silloin apulaispormestari ja muut esteelliset poistuvat laitosavustusten käsittelyn ajaksi.³⁰

Konsernionhjouksen päällikön näkemyksen mukaan apulaispormestarin toimiminen toimialan säätiöiden puheenjohtajana ei ole ongelmallista. Kaupungin ja sen määräysvallassa olevien säätiöiden edut eivät lähtökohtaisesti ole ristiriidassa. Esteellisyytilanteessa päätöksentekijänä on toinen henkilö.³¹

Tarkastuslautakunta on vuoden 2017 arviointikertomuksessaan todennut, että ”omistajaohjouksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa”. Kaupunginhallitus ja kaupunginkanslia ovat olleet tästä eri mieltä ja pitäneet konserni-intressin edistämisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että konsernijohtoon kuuluvat osallistuvat tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyyn. Kaupunginhallituksen mukaan on kaupungin vahvan ja aktiivisen omistajaohjouksen kannalta tärkeää, että tytäryhtiöiden hallituksissa on henkilöitä, joilla on hyvä käsitys siitä, mitä kaupunki omistajana haluaa ja millaisia yleisiä intressejä kaupungilla on.³²

Kaupunginhallituksen lausunnossa voi pitää ristiriitaisena sitä, että apulaispormestarin nähdään edistävän konserni-intressiä hallituksen jäsenen roolissa. Kaupungin hallintosäännön mukaan apulaispormestareilla on toimialallaan tehtävänä valvoa kaupungin etua niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa. Lisäksi apulaispormestari voi antaa yhteisöille toimiohjeita. Kun apulaispormestari nimitetään hallitukseen, hän menettää esteellisyyssyistä tämän mahdollisuuden. Lisäksi hänellä on hallituksen jäsenenä lojaliteettivelvollisuus yhteisöä kohtaan³³ eli hänen on huolellisesti toimien edistettävä yhteisön etua.

²⁹ Konsernijaoston pöytäkirja 16.12.2019.

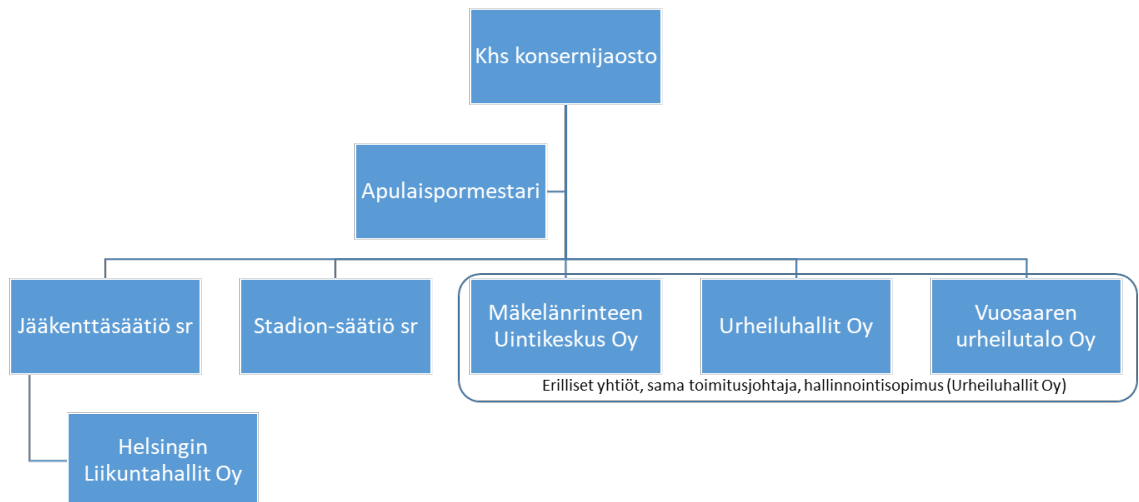
³⁰ 20.8.2019 kulttuuri- ja vapaa-ajan lautakunnassa läsnä oli apulaispormestarin sijainen. Laitosavustusten käsittelyn ajaksi esteellisiksi merkittiin kaksi lautakunnan jäsentä, hallintojohtaja ja liikuntajohtaja.

³¹ Kaupunginkanslian konsernionhjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

³² Kaupunginhallituksen lausunto 14.5.2018 vuoden 2017 arviointikertomuksen johdosta.

³³ Osakeyhtiölaki edellyttää, että hallituksen jäsen toimii lain 8 § mukaan eli ”Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.”

Kuviossa 5 on kuvattu liikuntasektorin tytäryhteisöjen kokonaisuus, jota ohjaavat konsernijaosto ja apulaispormestari. Apulaispormestari ei kuitenkaan voi kohdistaa Stadion-säätiön omistajaohjauksen toimenpiteitä toimiessaan säätiön hallituksen puheenjohtajana.

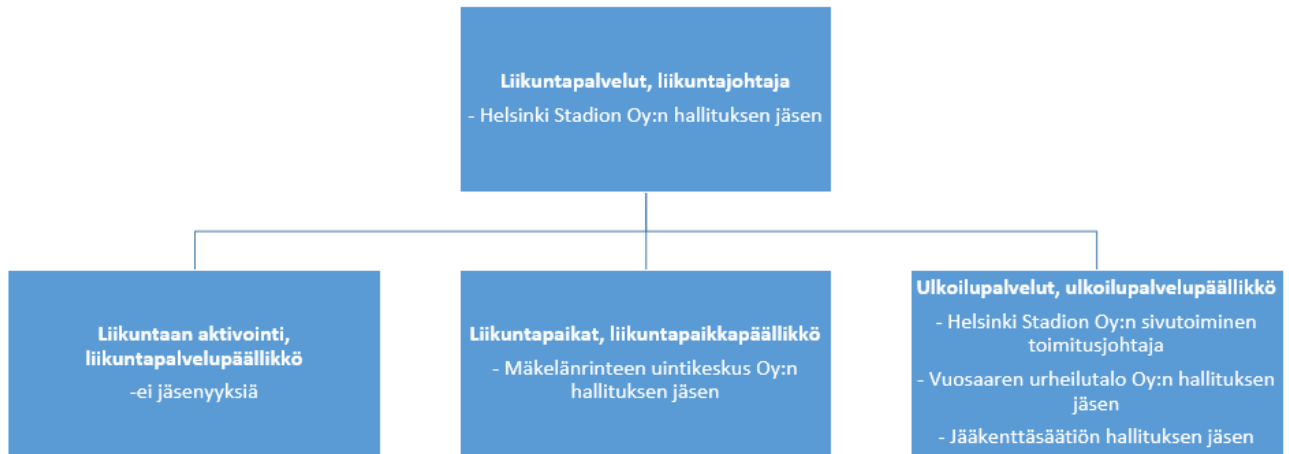


Kuvio 5 Liikuntasektorin tytäryhteisöjen omistajaohjaus

Kuviosta puuttuu Helsinki Stadion Oy, jota käsitellään tytäryhteisöraportoinnissa toimitilat-kategoriaan kuuluvana yhtiönä. Konserniohjauksen päällikön mukaan Helsinki Stadion Oy:n toiminta on kiinteistön ylläpitämistä. Yhtiö on vuokrannut kaikki toimitilat eteenpäin, ja liikuntapalveluja tuottaa ulkopuolinen vuokralainen, ei yhtiö itse.³⁴ Helsinki Stadion Oy:n toimitusjohtajana toimii sivutoimisesti kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelujen ulkoilupalvelujen ulkoilupalvelupäällikkö. Lisäksi Helsingin liikuntajohtaja on yhtiön hallituksen jäsen. Yhtiöllä on siis yhtymäkohta liikuntapalveluihin, vaikka se onkin toimitilayhtiö.

Kuviosta 6 nähdään, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelujen johtavilla viranhaltijoilla on muitakin jäsenyyksiä tytäryhteisöissä. Liikuntapaikkapäällikkö on Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:n hallituksen jäsen ja ulkoilupalvelupäällikkö on Vuosaaren Urheilutalo Oy:n hallituksen jäsen ja Jääkenttäsäätiön hallituksen jäsen. Liikuntapalvelujen viranhaltijoiden jäsenyydet liikuntapalveluja tuottavissa yhtiöissä ja säätiöissä herättävät kysymyksen siitä, onko työtehtävissä tilanteita, joissa puolueettomuus voi vaarantua.

³⁴ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.



Kuvio 6 Liikuntapalvelujen johdon hallitusjäsenyydet

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kokoamassa raportissa Harmaa talous ja hankinnat kiinnitetään huomiota virkamiesten kaksoisrooleihin: ”Riskejä esteellisyys suhteen voivat synnyttää myös hankintapäätöksiä tekevien virkamiesten kaksoisroolit. Jos kunnan päättävässä asemassa oleva virkamies on vastuuhenkilönä (toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen) tytäryhteisössä, voi asetelma johtaa eturistiriitatilanteissa asian käsittelyn objektiivisuuden vaarantumiseen kunnan organisaatiossa. Tällainen kahdessa roolissa samaan aikaan toimiminen voi johtaa tilanteeseen, jossa valtion tai kunnan virkamies valvoo itse itseään.”³⁵

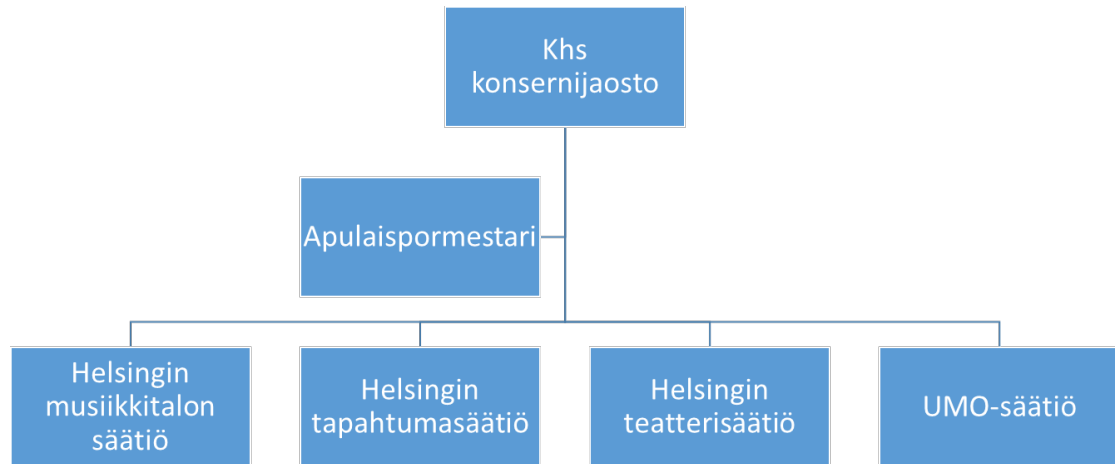
Korruption torjunnan kehittämiseksi osana sisäistä valvontaa työryhmä teki seuraavat toimenpide-ehdotukset: ”Suositellaan, että kunnat ottavat konsernin nimityspoliitikassaan huomioon sen, että edellä mainittuja kaksoisrooleja ei synny ja erityisesti, että kunnan vastuuhenkilöt säilyttävät toimintamahdollisuutensa eri tilanteissa.”³⁶

Kuviossa 7 on kuvattu kulttuurisektorin tytäryhteisöjen kokonaisuus, jota ohjaavat konsernijaosto ja apulaispormestari. Apulaispormestari ei kuitenkaan voi kohdistaa Helsingin musiikkitalon säätiöön omistajaohjauksen toimenpiteitä toimiessaan säätiön hallituksen puheenjohtajana. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialajohtaja toimii Helsingin tapahtumasäätiön hallituksessa. Konserniohjauksen päällikön mukaan hallitukseen valitaan henkilöt osaamisensa perusteella ja siten, että saadaan mahdollisimman hyvä hallitus. Hänen mukaansa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialajohtajaa ei ole valittu säätiön hallitukseen nimenomaisesti asemansa vuoksi, vaan tietyn osaamisen omaavana henkilönä.³⁷

³⁵ Harmaa talous ja hankinnat, Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019.

³⁶ Harmaa talous ja hankinnat, Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019.

³⁷ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.



Kuvio 7 Kulttuurisektorin tytäryhteisöjen omistajaohjaus

Kiinteistö Oy Kaapelitalo luokitellaan tytäryhteisöraportoinnissa markkinaehtoisesti toimivaksi tytäryhteisöksi. Kaapelitalon tiloissa on paljon kulttuuritoimijoita vuokralaisina, mutta myös muita toimijoita. Kaapelitalo omistaa myös parhaillaan rakentuvan Tanssin talon, mutta toiminnasta vastaa Tanssin talo ry, ei konserniyhtiö.³⁸

2.3.2. Liikuntasektorin tytäryhteisöt

Tässä alaluvussa käsitellään sitä, onko omistajan tahto selkeä ja onko omistajan tahto välittynyt tytäryhteisöille. Omistajan tahtoa kuvataan asiakirjojen avulla. Tahdon välittymistä tytäryhteisöille kuvataan toimitusjohtajien tai muiden vastuuhenkilöiden vastausten perusteella.

Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy

Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön toimialana on osana Helsingin kaupunkikonsernia toimia yleishyödyllisenä yhteisönä, joka järjestää omistamiensa ja hallitsemiensa urheilu- ja liikuntatilojen ja niihin liittyvien aputilojen käytön edelleen eri yhteisöille, kuten urheilujärjestöille, kouluille ja muille vastaaville tahoille ja yksityisille kansalaisille sekä tuottaa erilaisia liikuntapalveluja ja niihin liittyviä oheispalveluja. Tätä yleishyödyllistä tarkoitustaan toteuttaakseen yhtiö hallitsee Helsingin kaupungilta vuokrattua tonttia sekä omistaa ja hallitsee tontille rakennettua uinti- /liikuntakeskusta. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa. Mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen kaupunkikonsernin yhtiölle asettamat tavoitteet huomioon ottaen.³⁹

³⁸ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

³⁹ Mäkelänrinteen uintikeskus Oy:n yhtiöjärjestys, voimassa 1.10.2018 alkaen.

Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy tuottaa uima- ja muita liikuntapalveluja pääkaupunkilaisille. Lisäksi Mäkelänrinteen liikuntalukio käyttää liikuntatiloja päivittäin. Uintikeskus tarjoaa harjoittelu- ja kilpailutiloja myös eri liikuntaseuroille ja maajoukkueille. Uintikeskus toimii myös kansainvälisenä kilpailupaikkana.⁴⁰

Helsingin kaupunki omistaa yhtiöstä 66,66 prosenttia. Muut omistajat ovat Suomen Uimaliiton Tuki ry ja Urheiluopistosäätiö.⁴¹

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 yhtiön kehittämisvision seuraavasti: ”Yhtiö tuottaa laadukkaita liikuntapalveluita. Lisätään yhteistyötä kaupunkikonsernin sisällä muiden liikuntapalveluja tuottavien yksiköiden kanssa.” Lisäksi toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut”

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoitavat tavoitteet
Toiminnan lisääminen Urheayhteistyöverkostossa	Käyntikerrat/henkilötyövuodet säilyvät vähintään edellisen vuoden tasolla.
	Sähkönkulutus/käyntikerta ja vedenkulutus/käyntikerta alenevat edellisestä vuodesta.
	Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.

Yhtiöjärjestyksessä on konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymän malliyhtiöjärjestyksen mukainen pykälä ”konserniohjaus”, jonka mukaan ”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.”

Yllä esitetyn perusteella omistajan tahto on selkeä. Yhtiön tulee tuottaa laadukkaita liikuntapalveluja kustannustehokkaasti, lisätä yhteistyötä kaupunkikonsernissa ja ottaa huomioon kaupunkistrategia. Lisäksi kaupunki ohjaa yhtiötä vuosittain tarkemmillä talousarviotavoitteilla.

⁴⁰ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto, 11.12.2018 § 23.

⁴¹ Osakeluettelo luettu konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

Yhtiön toimitusjohtaja vastasi arvioinnin tietopyyntöön yhteisesti kaikkien kolmen uima- ja liikuntahalliyhtiön osalta, joten vastaus on esitetty kootusti Urheiluhallit Oy:n ja Vuosaaren Urheilutalo Oy:n tekstikohtien jälkeen.

Urheiluhallit Oy

Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön toimialana on omistaa ja hallita erilaisia urheilutiloja sekä niihin liittyviä aputiloja, ja toimia sellaisena yleishyödyllisenä laitoksena, joka järjestää näiden tilojen käytön edelleen eri yhteisöille kuten urheilujärjestöille, kouluille ja muille vastaaville sekä yksityisille kansalaisille taloudellista etua tavoittelematta. Yhtiö ei jaa osinkoa.⁴² Urheiluhallit Oy:n toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluu seitsemän eri vesiliikuntakeskusta ja Pasilan Urheiluhalli.⁴³

Helsingin kaupunki omistaa yhtiöstä 51,33 prosenttia. Muita omistajia ovat 11 lajiliittoa, Suomen NMKY:n Urheiluliitto, Helsingin NMKY:n Urheilijat ja Urheiluopistosäätiö.⁴⁴

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 yhtiön kehittämisvision seuraavasti: ”Yhtiö tuottaa laadukkaita liikuntapalveluita. Lisätään yhteistyötä kaupunkikonsernin sisällä muiden liikuntapalveluja tuottavien yksiköiden kanssa.” Lisäksi toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut”.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet
Ei asetettua tavoitetta	Käyntikerrat/henkilötyövuodet säilyvät vähintään edellisen vuoden tasolla. Sähkönkulutus/käyntikerta ja vedenkulutus/käyntikerta alenevat edellisestä vuodesta. Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.

Yhtiö on määritellyt visiokseen ”Merkittävä pääkaupunkiseudun liikuttaja ja hyvinvoinnin edistäjä” ja missiokseen ”Tehtävämme on edistää pääkaupunkilaisten terveyttä ja elinvoimaa tarjoamalla monipuolisia ja hinta-laatusuhteeltaan erinomaisia uinti- ja liikuntapalveluja.”⁴⁵

⁴² Urheiluhallit Oy:n yhtiöjärjestys, voimassa 29.8.2016 alkaen.

⁴³ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto, 11.12.2018 § 23.

⁴⁴ Osakasluettelo luettu konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

⁴⁵ <https://www.urheiluhallit.fi/fi/etusivu/yritysesittely.html> Luettu 5.2.2020.

Yhtiöjärjestystä ei ole päivitetty vastaamaan konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymää malliyhtiöjärjestystä. Sen vuoksi yhtiökokouksen yhteydessä 25.4.2019 annettiin erillinen kehoitus noudattaa konserniohjetta ja muuta kaupungin ohjeistusta sekä talousarviossa yhtiölle asetettuja tavoitteita. Kehotus annettiin yhtiökokouksen päättämänä toimiohjeena yhtiön hallitukselle.

Yllä esitetyn perusteella omistajan tahto on selkeä. Yhtiön tulee tuottaa laadukkaita liikuntapalveluja kustannustehokkaasti, lisätä yhteistyötä kaupunkikonsernissa ja ottaa huomioon kaupungin antama ohjeistus. Lisäksi kaupunki ohjaa yhtiötä vuosittain tarkemmilla talousarviotavoitteilla.

Yhtiön toimitusjohtaja vastasi arvioinnin tietopyyntöön yhteisesti kaikkien kolmen uima- ja liikuntahalliyhtiön osalta, joten vastaus on esitetty kootusti Vuosaaren Urheilutalo Oy:n tekstikohdan jälkeen.

Vuosaaren Urheilutalo Oy

Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön toimialana on liikuntatilojen ja niihin liittyvien aputilojen omistus ja hallinta sekä kyseisissä tiloissa liikuntapalvelujen ja niitä koskevien palvelujen tuottaminen ja järjestäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Yhtiö voi toimintaansa varten omistaa ja hallita osakkeita, osuuksia ja kiinteistöjä sekä käydä niillä kauppaa ja vuokrata niitä. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen.⁴⁶ Vuosaaren Urheilutalo Oy omistaa urheilutalon, jossa on muun muassa uimahalli, liikuntahalli, kuntosaleja ja muita oheistiloja.⁴⁷

Kaupunki omistaa yhtiöstä 89,22 prosenttia. Pienosakkaita on suuri määrä, muun muassa asunto-osakeyhtiöitä ja yksityishenkilöitä.⁴⁸

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 yhtiön kehittämisvision seuraavasti: ”Yhtiö tuottaa laadukkaita liikuntapalveluita. Lisätään yhteistyötä kaupunkikonsernin sisällä muiden liikuntapalveluja tuottavien yksiköiden kanssa.” Lisäksi toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut”.

⁴⁶ Vuosaaren urheilutalo Oy:n yhtiöjärjestys, voimassa 1.10.2018 alkaen.

⁴⁷ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto, 11.12.2018 § 23.

⁴⁸ Osakasluettelo luettu konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet
Ei asetettua tavoitetta	Käyntikerrat/henkilötyövuodet säilyvät vähintään edellisen vuoden tasolla. Sähkönkulutus/käyntikerta ja vedenkulutus/käyntikerta alenevat edellisestä vuodesta. Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla.

Yhtiöjärjestyksessä on konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymän malliyhtiöjärjestyksen mukainen pykälä ”konserniohjaus”, jonka mukaan yhtiö muun muassa ottaa toiminnassaan huomioon Helsingin kaupunkistrategian yhtiötä ja sen toimintaa koskevat osat.

Yllä esitetyn perusteella omistajan tahto on selkeä. Yhtiön tulee tuottaa laadukkaita liikuntapalveluja kustannustehokkaasti, lisätä yhteistyötä kaupunkikonsernissa ja ottaa huomioon kaupunkistrategia. Lisäksi kaupunki ohjaa yhtiötä vuosittain tarkemmillä talousarviotavoitteilla.

Uima- ja liikuntahalliyhtiöiden näkemys

Kolmella edellä mainitulla yhtiöllä on yhteinen toimitusjohtaja. Hänen mukaansa yhtiöiden strategia ja toiminnan raami on johdettu suoraan kaupunkistrategiasta, jonka pohjalta yhtiöissä on laadittu liikuntapalveluja ja operatiivista toimintaa ohjaava strategia. Kaupunkistrategia on käsitelty yhtiöiden hallituksissa. Yhtiöiden toiminnan tavoitteena on kaupunkistrategian mukaisesti saada helsinkiläiset liikkumaan ja erityisesti vähentää liikkumattomuutta. Yhtiöt ovat osa Helsingin liikuntakonsernia, jonka tarkoituksena on luoda kaupunkiin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen yhteistyörakenteet ja nostaa liikkumisen lisääminen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen pilttihankkeeksi. Halleissa on myös sosiaalisin perustein tapahtuvaa toimintaa. Yhtiöiden toiminnan perustana on uimahallitoiminta, mutta vesiliikunnan lisäksi halleissa tarjotaan eri sisäliikuntalajeja. Tavoitteena on tuottaa liikuntapalveluja mahdollisimman kustannustehokkaasti eli mahdollisimman pienellä verorasituksella. Urheiluhallit saa toimintansa tueksi kaupungin budjetista laitosavustusta, jonka turvin uimahallimaksut kyetään pitämään kohtuullisina.⁴⁹

⁴⁹ Urheiluhallit Oy:n, Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:n ja Vuosaaren Urheilutalo Oy:n toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 14.2.2020. Vastausta on muokattu ja tiivistetty.

Urheiluhallit on toimitusjohtajan mukaan ollut aktiivisesti kehittämässä erilaisia ympäristöystävällisempiä ratkaisuja. Urheiluhallit otti Ekokompassin eli sertifioitun ympäristöohjelman käyttöön ensimmäisenä liikunta-alan toimijana Suomessa.⁵⁰

Toimitusjohtajan vastaus kaiken kaikkiaan oli noin kolmen sivun mittainen kattava kuvaus siitä, miten yhtiöt toteuttavat kaupunkistrategiaa ja toimivat osana kaupunkikonsernia. Edellä referoidun vastauksen perusteella voidaan todeta, että omistajan tahto on välittynyt näille kolmelle yhtiölle.

Jääkenttäsäätiö sr

Säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on jääurheilun ja soveltuvien osin myös muiden urheilulajien harrastusmahdollisuuksien edistäminen. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö voi itse rakennuttaa tai muilta vuokrata jää- ja urheiluhalleja, vastata niiden käytöstä ja hoidosta sekä luovuttaa niitä korvausta vastaan erilaisiin harjoitus-, kilpailu- ja muihin yleisötilaisuuksiin. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö voi myös harjoittaa edellä tarkoitettujen jää- ja urheiluhallikiinteistöjen yhteydessä olevien muiden tilojen vuokrausta. Säätiö voi myös omistaa ja hallita jää- ja urheiluhallikiinteistöjä omistavia ja ylläpitäviä yhtiöitä ja osallistua niiden jää- ja urheiluhallirakennushankkeiden rahoitukseen.⁵¹

Jääkenttäsäätiöllä on toimintaa Töölön jäähallissa, jossa on areenan lisäksi harjoitushalli. Säätiö omistaa kokonaan Helsingin Liikuntahallit Oy:n, joka omistaa Kaarelan, Paloheinän, Malmin ja Vuosaaren jäähallit ja vuokraa Konalan, Hernesaaren ja Salmisaaren jäähallit.⁵²

Helsingin kaupungin laskennallinen määräysvaltaosuus säätiössä on 57,1 prosenttia.⁵³ Säätiön sääntöjen mukaan Helsingin kaupunginhallitus valitsee hallituksen jäsenistä puheenjohtajan ja kolme muuta jäsentä, joista yksi edustaa kaupungin liikuntahallintoa. Lisäksi Suomen Jääkiekkoliitto ry, Suomen Taitoluisteluliitto ry ja Suomen Työväen Urheiluliitto TUL ry valitsevat hallitukseen kukin yhden jäsenen.

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 säätiön kehittämisvision seuraavasti: ”Toimintaa kehitetään nykyisen toimintamallin pohjalta. Säätiö edistää jääurheilun ja soveltuvien osin myös muiden lajien harrastusmahdollisuuksia tuottamalla niihin liittyviä laadukkaita palveluja. Lisätään yhteistyötä kaupunkikonsernin sisällä muiden liikuntapalveluja tuottavien yksiköiden kanssa.” Lisäksi toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”laadukkaat ja tehokkaat palvelut”.

⁵⁰ Urheiluhallit Oy:n, Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:n ja Vuosaaren Urheilutalo Oy:n toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 14.2.2020. Vastausta on muokattu ja tiivistetty.

⁵¹ Jääkenttäsäätiön säännöt 7.11.2007.

⁵² Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto, 11.12.2018 § 23.

⁵³ Tieto konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020. Osuus tulee siitä, että Helsingin kaupunki nimeää neljä säätiö seitsemästä jäsenestä.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet
Garden Helsinki -hankkeen mahdolliseen toteutumiseen varautuminen.	Jäähallikauden keskimääräinen jäänkäyttöaste säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla. Helsingin jäähallin osalta sähkön ja lämmön kulutus alenee verrattuna 5 vuoden keskiarvoon Tulos on positiivinen kolmen vuoden tarkastelujaksolla

Yllä esitetyn perusteella omistajan tahto on selkeä. Säätiön tulee tuottaa erityisesti jääurheiluun liittyviä laadukkaita palveluja tehokkaasti ja lisätä yhteistyötä kaupunkikonsernissa. Lisäksi kaupunki ohjaa säätiötä vuosittain tarkemmilla talousarviotavoitteilla.

Jääkenttäsäätiön toimitusjohtajan mukaan säätiö käy säännöllisesti palaveria sekä kaupunginkanslian konserniohjausyksikön että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa. Niissä keskustellaan siitä, mikä on säätiön ja toimialan työnjako ja roolit jääurheilussa, jääurheilun olosuhteiden kehittämisessä sekä niiden lisärakentamisessa. Lisäksi keskustellaan siitä, mitä kaupunki odottaa säätiöltä nyt ja tulevaisuudessa näiden olosuhteiden kehittämiseksi ja parantamiseksi.⁵⁴

Toimitusjohtajan kuvauksen mukaan säätiöön kohdistuvat odotukset liittyvät esimerkiksi seuraaviin arvoihin ja tavoitteisiin: liikunnan lisääntyminen, syrjäytymisen vähentäminen sekä ekologisuuden ja neutraalin hiilijalanjäljen tuottaminen.⁵⁵ Jääkenttäsäätiö toteuttaa erityisesti kaupunkistrategian liikkumiseen ja tapahtumiin liittyviä tavoitteita.⁵⁶

Saadun vastauksen perusteella omistajan tahto on välittynyt säätiölle hyvin ja odotuksista käydään säännöllistä keskustelua.

Stadion-säätiö sr

Säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on urheilun, liikunnan ja kulttuurin sekä matkailun edistäminen ja tukeminen sekä Olympiastadionin ja sen ympäristön toimintojen ja tapahtumien kehittäminen ja edistäminen. Säätiön tarkoituksena on

⁵⁴ Jääkenttäsäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.2.2020.

⁵⁵ Jääkenttäsäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.2.2020.

⁵⁶ Jääkenttäsäätiön konserniohjausyksikölle toimittama strategiakatsaus keväällä 2020.

myös suomalaisen urheilurakentamisen ja urheilurakennushistorian vaaliminen ja tunnetuksi tekeminen.⁵⁷

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

Helsingin kaupungin laskennallinen määräysvaltaosuus säätiössä on 62,5 prosenttia.⁵⁸ Säätiön sääntöjen mukaan hallitukseen kuuluu 8–9 jäsentä. Helsingin kaupunki valitsee hallituksen puheenjohtajan ja neljä muuta jäsentä. Suomen Valtakunnan Urheiluliitto SVUL ry, Suomen Työväen Urheiluliitto TUL ry ja Suomen Palloliitto ry valitsevat kukin yhden jäsenen. Lisäksi säätiön hallitus voi valita toimikaudekseen yhden hallituksen jäsenen, joka on viime vuosina valittu kaupunkikonsernin piiristä.⁵⁹

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 säätiön kehittämisvision seuraavasti: ”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.” Lisäksi toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”laadukkaat ja tehokkaat palvelut”.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet
Olympiastadionin perusparannus ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa	Ei asetettua tavoitetta

Omistajan esittämä kehittämisvisio on vuodelta 2011. Jo siinä on esitetty tavoite kehittää Olympiastadionista monimuotoinen erilaisten tapahtumien suurareena. Talousarviossa on vuodesta 2016 lähtien esitetty Stadion-säätiölle perusparannus- ja

⁵⁷ Stadion-säätiön säännöt, voimassa 8.6.2017 alkaen.

⁵⁸ Tieto konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

⁵⁹ Täsmennys konserniohjauksen päälliköltä 16.3.2020.

uudistamishankkeeseen liittyvä tavoite, ensin sen käynnistymisestä ja myöhemmin sen toteutumisesta kustannusarviossa ja aikataulussa.⁶⁰

Ensimmäisen kerran perusparannus- ja uudistamishanketta 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. 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”. Vuosien 2018–2019 talousarvioissa sitovan tavoitteen⁶¹ sanamuoto on ollut ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa”. Vuonna 2020 remontti valmistuu, joten vuoden 2020 talousarviossa sitovana tavoitteena on ”Olympiastadionin avaaminen ja toiminnan käynnistäminen vaiheittain vuoden 2020 aikana hankkeen valmistumisen aikataulun mukaisesti.⁶²

Viime vuosina omistajan tahto onkin ollut siinä mielessä selvä, että Olympiastadionin remontti on määritellyt säätiön toimintaa. Stadion-säätiön toimitusjohtajan näkemyksen mukaan omistajan tahto on, että säätiö toimii kaupunkistrategian mukaisesti kaupungin eettisiä periaatteita noudattaen niin, että säätiön toiminta on oman toimintansa kulut kattaen taloudellisesti kannattavaa ja että säätiö kykenee hoitamaan tehtävänsä Olympiastadionin operaattorina. Perusparannus- ja uudistamishankkeen osalta omistajan tahto on ollut saada hanke toteutettua aikataulussa ja budjetissa. Kustannusarvioinnista ja -seurannasta on vastannut rakennuttajasopimuksen mukaisesti kaupunkiympäristön toimialan rakennuttajapalvelu.⁶³

Omistajan tahtoa ei kuitenkaan ole pystytty toteuttamaan, koska vuonna 2019 kaupunginvaltuustolle raportoitava tavoite ei toteutunut, vaan kaupunginvaltuustolle raportoitiin 11.3.2020: ”Olympiastadionin hankesuunnitteluvaiheesta toukokuusta 2014 marraskuuhun 2019 tarjoushintaindeksi on noussut 29 prosenttia. Hanketta ei ole sidottu tarjoushintaindeksiin. Kustannusten taustalla on hankkeen poikkeuksellisuus ja ainutlaatuisuus. Olympiastadion on Suomen kautta aikojen suurin perusparannuskohde ja vaikeustasoltaan täysin poikkeuksellinen hanke. Olympiastadion on myös suojeltu voimakkaasti rakennuslailla, mikä asettaa omat vaatimuksensa hankkeelle. Turvamääräysten kiristymisen vuoksi Olympiastadionilla toteutetaan myös uudenlaiset turvaporitit, joita on käytettävä kaikissa Olympiastadionin suur tapahtumissa. Lisäksi stadionin yhteyteen ja erityisesti sen alapuolelle on rakennettu kokonaan uusia

⁶⁰ Helsingin kaupungin talousarviot vuosilta 2016–2019.

⁶¹ Vuoden 2018 talousarviossa ”sitova tavoite”, vuoden 2019 talousarviossa ”kaupunginvaltuustolle raportoitava tavoite”.

⁶² Helsingin kaupungin talousarviot vuosilta 2014–2020.

⁶³ Stadion-säätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 13.2.2020.

tiloja.”⁶⁴

Toimitusjohtajan mukaan kaupunki on viestinyt säätiölle oman visionsa, kaupunkistrategiansa ja eettiset periaatteensa. Stadion-säätiö toteuttaa ja tukee liiketoimintalueidensa osalta Helsingin kaupunkistrategiaa 2017–2021. Olympiastadionin toiminta liittyy erityisesti strategian kohtiin:

- Helsinki on monipuolinen ja kansainvälisesti vetovoimainen kulttuuri-, urheilu- ja tapahtumakaupunki.
- Helsinki panostaa matkailun edistämiseen ja kannustaa kaikkia kaupungin vetovoimaisuutta edistävien ideoiden kehittelyyn.
- Helsinki vauhdittaa toteuttamiskelpoisten suurhankkeiden etenemistä ja panostaa kulttuurin ja urheilun suur tapahtumien sekä kongressien houkutteluun ja luomiseen.
- Huippulaatuinen ja helposti saavutettava kulttuuri sekä urheilutapahtumat tuovat ihmisiä yhteen ja lisäävät keskinäistä ymmärrystä.⁶⁵

Stadion-säätiö toteuttaa erityisesti tapahtumiin ja liikkumiseen liittyviä kaupunkistrategian tavoitteita. Uusitun stadionin avautuessa kuntalaiset voivat hyödyntää uusia monitoimitiloja. Tilat soveltuvat helsinkiläisten urheiluseurojen ja yhteisöjen käyttöön, nuorisotyön ja kulttuurin muuttuviin tarpeisiin sekä yritysten ja yhteisöjen terveyttä edistävien ja ylläpitävien palvelujen käyttöön.⁶⁶

Johtopäätöksenä edellä esitetystä voidaan todeta, että omistajan tahto on välittynyt Stadion-säätiölle.

2.3.3. Kulttuurisektorin tytäryhteisöt

Tässä alaluvussa käsitellään sitä, onko omistajan tahto selkeä ja onko omistajan tahto välittynyt tytäryhteisöille. Omistajan tahtoa kuvataan asiakirjojen avulla. Tahdon välittymistä tytäryhteisöille kuvataan toimitusjohtajien tai muiden vastuuhenkilöiden vastausten perusteella.

Helsingin Musiikkitalon säätiö sr

Säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on edistää ja vaalia laaja-alaisesti monipuolisen musiikkikulttuurin esille tuomista, pääsääntöisesti Helsingin Musiikkitalossa. Tätä tarkoitusta säätiö toteuttaa myöntämällä avustuksia ja apurahoja. Säätiö ei tavoittele taloudellista voittoa.⁶⁷

⁶⁴ Kvsto 11.3.2020 §, esityslistan asia 4 Vuoden 2019 talousarvion tytäryhteisöjen kaupunginvaltuustolle raportoivat tavoitteet, esittelijän perustelut.

⁶⁵ Stadion-säätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 13.2.2020.

⁶⁶ Stadion-säätiön konserniohjausyksikölle toimittama strategiakatsaus keväällä 2020.

⁶⁷ Helsingin Musiikkitalon säätiön säännöt.

Säätiön koko määräysvalta on Helsingin kaupungilla.⁶⁸ Sääntöjen mukaan Helsingin kaupunginhallitus valitsee hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muut jäsenet. Hallituksen jäsenet valitaan Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Musiikkitalosta tai muista Helsingin Musiikkitalon päätoimijoista.⁶⁹

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 säätiön kehittämisvision seuraavasti: ”Säätiö toimii Musiikkitalon toimintojen kehittäjänä”. Toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”kustannustehokas toiminta”. Helsingin Musiikkitalon säätiölle ei ole asetettu talousarviossa tavoitteita vuonna 2019 eikä aikaisempinakaan vuosina. Konserniohjauksen päällikön mukaan säätiön toiminta on hyvin pienimuotoista, joten sille ei ole ollut tarpeen asettaa tavoitteita talousarviossa. Säätiöllä ei ole henkilökuntaa, vain sivutoiminen asiamies. Aloittaessaan säätiö sai ulkopuolisen, miljoonan euron, lahjoitusvaran, josta se jakaa avustuksia.⁷⁰

Asiakirjojen perusteella omistajan tahto ei ole kovin selkeä. Säätiön toiminta on pienimuotoista eikä sitä ohjata talousarviotavoitteilla. Säätiön asiamies ei vastannut arvioinnin tietopyyntöön.

Helsingin teatterisäätiö sr

Säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on Kaupunginteatterin ja sen toiminnan ylläpitäminen ja kehittäminen Helsingin kaupungissa. Säätiön ylläpitämän Kaupunginteatterin toiminnassa on noudatettava itsekannattavuuteen tähtääviä periaatteita ylijäämää tavoittelematta. Säätiö voi harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä toimintamuotojensa rahoittamiseksi vuokraus-, ravintola-, kokous- tai muuta liiketoimintaa.⁷¹

Säätiön koko määräysvalta on Helsingin kaupungilla.⁷² Sääntöjen mukaan Helsingin kaupunki valitsee hallituksen jäsenet.

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 säätiön kehittämisvision seuraavasti: ”Toimintaa kehitetään nykyisen toimintamallin pohjalta niin, että säätiö ylläpitää Helsingin kaupunginteatteria ja edistää sen monipuolista ja laadukasta teatteritarjontaa.” Lisäksi säätiön toiminnan tavoitteeksi määriteltiin ”laadukkaat ja tehokkaat palvelut”.

⁶⁸ Tieto konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

⁶⁹ Helsingin Musiikkitalon säätiön säännöt.

⁷⁰ Konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

⁷¹ Helsingin teatterisäätiön säännöt 26.4.2016.

⁷² Tieto konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Muu tavoite 2019
Ei asetettua tavoitetta	Tavoitteena on tuottaa vähintään 20 ensi-iltaa. Saavuttaa vähintään 250 000 katsojaa. Omarahoitusosuus tuloista vähintään 30%. Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen mittauksen tasolla.

Säätiön säännöissä on konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymien mallisääntöjen mukainen pykälä ”konserniohjaus”, jonka mukaan säätiö muun muassa ottaa huomioon kaupunkistrategian säätiötä ja sen toimintaa koskevat osat.⁷³ Kaupunginteatteri on valinnut tapahtumat ja osallisuuden painopistealueikseen kaupunkistrategiasta. Säätiön strategiakatsauksen mukaan kaupunginteatteri on tiivistänyt yhteistyötään Töölönlahden alueen kulttuurikeskittymän toimijoiden kanssa. Tapahtumatavoitteen puolella on esimerkiksi laajennettu lämpiötoimintaa ja järjestetty avoimien ovien tapahtumia vuonna 2019. Osallisuustavoitteen edistämiseksi teatteri on toteuttanut kaupungin tuella kaksi alueellista kolmivuotista taideprojektia.⁷⁴

Yllä esitetyn perusteella omistajan tahto on selkeä. Säätiö ylläpitää kaupunginteatteria ottaen toiminnassaan huomioon kaupunkistrategian. Tavoitteena on monipuolinen, laadukas ja tehokkaasti tuotettu teatteritarjonta. Yhtiön strategiakatsauksen perusteella omistajan tahto on välittynyt säätiölle. Säätiön talousjohtajan mukaan säätiöllä ei kuitenkaan ole juurikaan yhteydenpitoa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialaan. Yhteydenpito kaupungin kanssa perustuu konserniohjausyksikön tietopyyntöihin ja niihin vastaamiseen. Helsingin teatterisäätiön mukaan teatteri saa harvoin suoraan tietoa kaupunkiorganisaation muutoksista tai esimerkiksi siitä, ketkä ovat yhteyshenkilöitä. Tietoa on ollut vaikea löytää konserniyhteisöille suunnatusta kaupungin ekstranetistä.⁷⁵

Helsingin tapahtumasäätiö sr

Helsingin tapahtumasäätiö sr, entinen Helsinki-viikon säätiö sr, aloitti uuden laajemman toimintansa 1.1.2019.⁷⁶ Helsingin tapahtumasäätiö toteuttaa Helsingin kaupun-

⁷³ Helsingin teatterisäätiön säännöt.

⁷⁴ Teatterisäätiön konserniohjausyksikölle toimittama strategiakatsaus keväällä 2020.

⁷⁵ Helsingin teatterisäätiön talousjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 12.2.2020.

⁷⁶ Konsernijaosto 11.2.2019 § 8. Helsingin tapahtumasäätiö sr:n ajankohtaiskatsaus.

gin merkittäviä yleisötapahtumia kuten Helsingin juhlatuokioja, Lux Helsinkiä, Helsinki-päivää, Helsingin uudenvuoden juhlaa, Silakkamarkkinoita ja Tuomaan markkinoita.⁷⁷

Säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on voittoa tai ylijäämää tavoittelematta kulttuurin, mukaan lukien kaupunkikulttuurin, aineettoman kulttuuriperinnön ja taiteen edistäminen sekä näiden eri muotojen tunnetuksi tekeminen kotimaiselle ja ulkomaiselle yleisölle. Säätiö vahvistaa Helsingin kaupungin vetovoimaisuutta osana Helsingin kaupunkikonsernia. Säätiö toteuttaa tarkoitustaan järjestämällä kaupunkitapahtumia, festivaaleja ja kulttuuritilaisuuksia, joihin voi sisältyä muun muassa esityksiä, konsertteja, näyttelyitä sekä muita säätiön tarkoituksen toteuttamiseen liittyviä taide- ja kulttuurisisältöjä.⁷⁸

Säätiön koko määräysvalta on Helsingin kaupungilla.⁷⁹ Sääntöjen mukaan Helsingin kaupunki päättää hallituksen jäsenten määrän ja valitsee hallituksen jäsenet.⁸⁰

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 silloisen Helsinki-viikon säätiön kehittämisvision seuraavasti: "Toimintaa kehitetään nykyisen toimintamallin pohjalta tavoitteena vahvistaa Helsinkiä vetovoimaisena kulttuuri- ja tapahtumakaupunkina." Lisäksi säätiön toiminnan tavoitteeksi määriteltiin "laadukkaat ja tehokkaat palvelut".

Helsingin tapahtumasäätiölle vastaavia tavoitteita tai kehittämisvisiota ei ole määritetty kaupunginhallituksen tasolla. Yhteisökohtaisten omistajastrategioiden valmistelu on käynnissä kaupunginkanslian konserniohjauksyksikössä. Valmistelua on kuitenkin tehty jo useita vuosia eikä tapahtumasäätiö ole ainoa vailla omistajastrategiaa oleva yhteisö. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2018 todettiin, että kaupunki ei ole määritellyt vuoden 2015 alusta yhtiöitetyille Helen Oy:lle, Helsingin Satama Oy:lle ja Palmia Oy:lle omistajastrategiaa, koska voimassa olevat linjaukset ovat vuodelta 2011.⁸¹ Konserniohjauksen päällikön mukaan markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajastrategiat ovat valmistumassa päätöksentekoa varten kevätkaudella 2020. Muiden yhteisöjen osalta valmistelu jatkuu siten, että tavoitteena on saada valmistelu päätökseen vuoden 2020 lopussa.⁸²

⁷⁷ <https://eventshelsinki.fi/> luettu 5.3.2020.

⁷⁸ Helsingin tapahtumasäätiön säännöt 1.1.2019 alkaen.

⁷⁹ Tieto konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

⁸⁰ Helsingin tapahtumasäätiön säännöt 1.1.2019 alkaen.

⁸¹ Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018, 34.

⁸² Konserniohjauksen päällikön esitys tarkastuslautakunnassa 3.3.2020.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla.

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet
Ei asetettua tavoitetta	Tapahtumanimikkeitä vähintään 40, kantaesityksiä vähintään 7, esityskertoja vähintään 380 Kokonaiskäyntitavoite: yli 150 000 Omarahoitusosuus tuloista vähintään 60% Helsingin juhlaviikkojen osalta. Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla

Säätiön säännöissä on konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymien mallisääntöjen mukainen pykälä konserniohjaus, jonka mukaan säätiö muun muassa ottaa huomioon kaupunkistrategian säätiötä ja sen toimintaa koskevat osat.⁸³

Omistajan tahto on siinä mielessä selvä, että säätiön tarkoituksena on järjestää tapahtumia. Virallisia omistajapolitiikan linjauksia ei kuitenkaan ole olemassa toiminnan laajennuttua Helsinki-viikon säätiöstä Helsingin tapahtumasäätiöksi. Säätiölle asetettiin heti ensimmäisenä vuonna toimintaa ohjaavia tavoitteita ja lisäksi säätiöltä edellytetään kaupunkistrategian huomioon ottaminen. Toimitusjohtajan mukaan näkemys omistajan tahdosta välittyy säätiölle myös sitä kautta, että merkittävä osa säätiön toiminnan rahoituksesta muodostuu kaupungin toiminta-avustuksesta.⁸⁴ Toimitusjohtajalta saadun vastauksen ja kaupunginkansliasta saadun säätiön toimittaman strategiakatsauksen perusteella säätiö toteuttaa tapahtumiin liittyviä kaupunkistrategian kohtia. Omistajan tahto on välittynyt säätiölle.

Säätiön toimitusjohtajan mukaan säätiön asioita on sovittu käsiteltävän kerran vuodessa suur tapahtumien koordinaatioryhmässä, jonka puheenjohtajana pormestari toimii. Ensimmäinen tällainen kokous oli 3.3.2020.⁸⁵ Toimitusjohtajan lisäksi paikalla olivat säätiön hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Kokouksessa käytiin läpi säätiön ensimmäinen toimintavuosi, esiteltiin tekeillä oleva strategia luonnoksena ja keskusteltiin talven tapahtumallisuuden kehittämisestä. Pormestari linjasi, että jos säätiö aikoo lopettaa jonkin tapahtuman tai käynnistää uuden, tällaisista olisi hyvä keskustella suur tapahtumien koordinaatioryhmässä.⁸⁶

⁸³ Helsingin tapahtumasäätiö säännöt 1.1.2019 alkaen.

⁸⁴ Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 10.2.2020.

⁸⁵ Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 10.2.2020.

⁸⁶ Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 9.3.2020.

Tapahtumasäätiön ajankohtaistarkastus oli konsernijaostossa 11.2.2019 ja seuraava tapaaminen konsernijaoston kanssa on sovittu 15.6.2020.⁸⁷ Vaikuttaa siltä, että Helsingin Tapahtumasäätiö on sekä konsernijaoston valvonnan piirissä että suuratapah- tumien koordinaatioryhmän ohjauksessa. Konserniohje tunnistaa vain konsernijaos- ton seuranta- ja valvontavastuun, mutta ei muita ohjausfoorumeita.

Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan mukaan säätiötä ohjaa kaupunginkans- lian viestintäosasto eikä säätiö ole osa kulttuuripalvelujen omistajaohjausta.⁸⁸ Kau- punginkanslian konserniohjausyksikkö on kuitenkin vielä keväällä 2020 pyytänyt sää- tiöltä selvitystä osana kulttuurin ja vapaa-ajan sektorin konsernitoimijoita kaupunki- strategian painotusten toteutumisesta vuodelta 2019. Kaupunkikonsernin internetsi- vuilla Helsingin tapahtumasäätiö on luokassa ”Koulutus ja kulttuuri”.⁸⁹ Konsernioh- jauksen päällikön mukaan internetsivujen jako vastaa yhteisöraportoinnissa nouda- tettua jakoa. Jako ei kuvaa sitä, kenen apulaispormestarin tai pormestarin toimialaan yhteisö kuuluu.⁹⁰ Kuten luvussa 2.3.1 todettiin, kaupunginhallitus tai mikään muu- kaan taho ei ole tehnyt päätöstä yhteisöjen jakamisesta toimialoittain. On siis kyseen- alaista, kuuluuko Helsingin tapahtumasäätiö tämän arvioinnin eli liikunta- ja kulttuu- risektorin piiriin. Vaikuttaa siltä, että säätiö on pormestarin ja kaupunginkanslian oh- jauksessa eikä ole osa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tytäryhteisöjä.

UMO-säätiö sr⁹¹

Säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on osana Helsingin kaupunkikon- sernia tukea kulttuurin, kuten säveltaiteen tunnettuutta kotimaisen ja ulkomaisen ylei- sön keskuudessa sekä kehittää ja edistää orkesteritoimintaa.⁹²

Säätiön koko määräysvalta on Helsingin kaupungilla.⁹³ Sääntöjen mukaan Helsingin kaupunki päättää hallituksen jäsenten määrän ja valitsee hallituksen jäsenet.⁹⁴

Kaupunginhallitus on määritellyt vuonna 2011 säätiön kehittämisvision seuraavasti: ”Säätiön toimintaa kehitetään nykyisen toimintamallin pohjalta tavoitteena monipuol- listen elämysten Jazz-orkesteri.” Lisäksi säätiön toiminnan tavoitteeksi määriteltiin seuraava: ”osa maailman johtavien jazzorkestereiden joukkoa. Omaleimainen ohjel- misto, hyvät solistit sekä huolellisesti organisoitu ja kannattava toiminta.”

UMOn taloustilanne on ollut ”vakava”,⁹⁵ minkä vuoksi UMO-säätiön toiminta on ollut konsernijaoston tarkemman seurannan kohteena. Konsernijaosto käsitteli 18.6.2018

⁸⁷ Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 9.3.2020.

⁸⁸ Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 10.2.2020.

⁸⁹ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/yhteisot/> luettu 5.3.2020.

⁹⁰ Konserniohjauksen päällikön vastaus sähköpostiin 27.2.2020.

⁹¹ Lyhenne UMO tulee sanoista Uuden Musiikin Orkesteri. UMO-säätiön toiminnan kehittäminen, selvitystyö, Riitta Heinämaa 12.4.2018.

⁹² UMO-säätiön säännöt, voimassa 6.3.2019 alkaen.

⁹³ Tieto konsernitietojärjestelmästä 5.2.2020.

⁹⁴ UMO-säätiön säännöt, voimassa 6.3.2019 alkaen.

⁹⁵ UMO-säätiön toiminnan kehittäminen, selvitystyö, Riitta Heinämaa 12.4.2018.

UMO-säätiön toiminnan kehittämistä koskevaa selvitystä ja antoi useita kehotuksia säätiön hallitukselle. Konsernijaosto kehotti säätiön hallitusta laatimaan säätiölle vahvan, taiteelliseen ytimeen perustuvan strategian sekä selvittämään voidaanko lyhenne UMO sisällyttää orkesterin uuteen nimeen esimerkiksi tyyliin "Helsinki UMO Jazz Orchestra" tai "Helsinki Jazz Orchestra UMO".⁹⁶ Orkesteri toimiikin nykyisin nimellä UMO Helsinki Jazz Orchestra.⁹⁷

Konsernijaosto kehotti säätiön hallitusta myös "selvittämään viimeistään syksyn 2018 aikana säätiön ylläpitämän orkesterin rakenteen joustavammaksi muuttamisen mahdollisuudet sekä niiden vaikutukset säätiön talouteen muun muassa valtionosuusvaihtokutukset huomioon ottaen, ensisijaisesti selvityksessä esitellyn osa-aikaisen mallin suuntaisesti." Lisäksi konsernijaosto kehotti säätiön hallitusta "ottamaan toimintansa kehittämisessä huomioon muut selvitysraportissa esitetyt toimenpide-ehdotukset, mukaan lukien valtuuskunnan perustaminen, siltä osin kuin ne ovat säätiön kannalta perusteltuja."⁹⁸

Konsernijaosto antoi kehotuksen myös kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle valmistella yhteistyössä kaupunginkanslian sekä UMO-säätiö sr:n kanssa useampivuotisen tavoiteohjelman säätiön talouden tasapainottamiseksi ja ulkoisen rahoitusosuuden lisäämiseksi sekä selvittämään mahdollisuuksia UMO:n käytön lisäämiseen kaupungin edustus- ja muissa tilaisuuksissa.⁹⁹

Konsernijaosto käsitteli 12.11.2018 uudelleen UMO-säätiön toiminnan kehittämistä merkiten tiedoksi säätiön tekemän selvityksen vaihtoehtoista UMO:n orkesterin rakenteen joustavoittamiseksi. Samalla konsernijaosto kehotti UMO-säätiö sr:n hallitusta jatkamaan säätiön toiminnan kehittämistä ja orkesterin rakenteen joustavoittamista raportissa esitetyn neuvotteluratkaisuvaihtoehdon pohjalta.

⁹⁶ Konsernijaosto 18.6.2018, § 66 UMO-säätiön toiminnan kehittämistä koskeva selvitys.

⁹⁷ <https://umohelsinki.fi/fi/orkesteri/> luettu 5.3.2020.

⁹⁸ Konsernijaosto 18.6.2018, § 66 UMO-säätiön toiminnan kehittämistä koskeva selvitys.

⁹⁹ Konsernijaosto 18.6.2018, § 66 UMO-säätiön toiminnan kehittämistä koskeva selvitys.

Kaupungin talousarviossa vuonna 2019 yhtiölle asetetut tavoitteet on esitetty alla. Vuoden 2019 tavoite oli siis käytännössä samansisältöinen kuin konsernijaoston vuonna 2018 antamat kehotukset orkesterin rakenteen joustavammaksi muuttamisesta. Kaupunginvaltuustolle raportoitava tavoite toteutui vuonna 2019 eli säätiö on selvittänyt ja kehittänyt mahdollisuuksia muuttaa rakennetta joustavammaksi: ”Työlainsäädännön ja työehtosopimuksen antaman kehyksen puitteissa säätiössä päästiin orkesterin joustavoittamisen osalta tavoitteeseen. Kaksi vakanssia jätettiin täyttämättä ja niiden ja 1,5 muun vakanssin osalta (yhteensä 3,5) käytetään freelancer-työtä. Lisäksi pieniyhteytoiminta saatiin hyvään vauhtiin yhteistyössä muusikoiden kanssa.”¹⁰⁰

Kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet	Konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet
Säätiön ylläpitämän orkesterin rakenteen joustavammaksi muuttamisen mahdollisuuksien selvittäminen ja kehittäminen.	Vähintään 20 000 kävijää. Omarahoitusosuus vähintään 22 %. Tulos on positiivinen kolmen vuoden tarkastelujaksolla.

¹⁰⁰ Konsernijaosto 10.2.2020, Vuoden 2019 talousarvion tytäryhteisöjen kaupunginvaltuustolle raportoittavat tavoitteet, liite 1.

Orkesterin toiminnanjohtajan mukaan kaupungin odotuksia on kuvattu konsernijaoston kehoituksissa ja myös kaupungin tilaamassa selvityksessä.¹⁰¹ Helsingin kaupungin konsernipalvelut ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala tilasivat selvityksen UMO-säätiön toiminnan kehittämiseksi FM Riitta Heinämaalta.¹⁰² Selvitys linjaa vahvasti UMO-säätiön hallituksen päätöksiä, linjauksia ja strategiatyötä. UMON strategia on työstetty peilaamalla Helsingin kaupunkistrategiaa.¹⁰³

Edellä esitetyn perusteella omistajan tahto on välittynyt säätiöön. Orkesterin toiminnanjohtajan mukaan kaupunginhallituksen konsernijaoston tahto ei kuitenkaan ole välittynyt kaupungin toimialoille, koska kaupunki käyttää orkesteriaan hyvin vähän esimerkiksi koululaistyössä, seniorityössä ja omissa tilaisuuksissaan.¹⁰⁴ Konsernijaosto kehotti 18.6.2018 kulttuurin ja vapaa-ajan toimialaa selvittämään mahdollisuuksia UMON käytön lisäämiseen kaupungin edustus- ja muissa tilaisuuksissa.¹⁰⁵ Orkesterin toiminnanjohtajan mukaan myöskään konsernijaoston kehoitus siitä, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala valmistelisi yhteistyössä kaupunginkanslian sekä UMO-säätiön kanssa useampivuotisen tavoiteohjelman säätiön talouden tasapainottamiseksi ja ulkoisen rahoitusosuuden lisäämiseksi, ei ole toteutunut.¹⁰⁶

2.4. Tytäryhteisöjen ja oman toiminnan tavoitteet

Tässä luvussa vastataan osakysymyksiin, ohjaako omistaja tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti ja ohjaako toimiala omaa palvelutuotantoa kaupunkistrategian suuntaisesti. Tarkastelu tehdään analysoimalla talousarviossa asetettuja tavoitteita.

2.4.1. Tytäryhteisöjen tavoitteet kaupungin talousarviossa

Arvioinnin osakysymyksenä on, ohjaako omistaja tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti. Yhtiöissä jo malliyhtiöjärjestys ja säätiöissä mallisäännöt lähtevät siitä, että ”yhtiö/säätiö ottaa toiminnassaan huomioon Helsingin kaupunkistrategian yhtiötä/säätiötä ja sen toimintaa koskevat osat”.¹⁰⁷ Kaupunkistrategia kuitenkin harvoin käsittelee yksittäisten yhtiöiden tai säätiöiden toimintaa.

Konserniohjausyksikkö on syksystä 2018 alkaen kehittänyt talousarviotavoitteiden asettamisprosessia nimenomaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa pilottina.

¹⁰¹ UMO Helsinki Jazz Orkestran toiminnanjohtajalta saatu sähköpostivastaus 20.2.2020.

¹⁰² UMO-säätiön toiminnan kehittäminen, selvitystyö, Riitta Heinämaa 12.4.2018.

¹⁰³ UMO Helsinki Jazz Orkestran toiminnanjohtajalta saatu sähköpostivastaus 20.2.2020.

¹⁰⁴ UMO Helsinki Jazz Orkestran toiminnanjohtajalta saatu sähköpostivastaus 20.2.2020.

¹⁰⁵ Konsernijaosto 18.6.2018, § 66 UMO-säätiön toiminnan kehittämistä koskeva selvitys.

¹⁰⁶ UMO Helsinki Jazz Orkestran toiminnanjohtajalta saatu sähköpostivastaus 16.4.2020.

¹⁰⁷ Konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymät tytäryhtiöiden malliyhtiöjärjestykset ja tytärsäätiöiden mallisäännöt.

Kehitystyö alkoi syksyllä 2018, jolloin tunnistettiin kaupunkistrategian teemoja ja pyydettiin tytäryhteisöiltä näkemyksiä siitä, mitä niistä he omassa toiminnassaan edistävät.¹⁰⁸ Vuoden 2020 alussa konserniohjausyksikkö pyysi tytäryhteisöiltä selvitystä siitä, miten valittuja kaupunkistrategian teemoja on edistetty vuonna 2019. Näitä strategia katsauksia hyödynnettiin luvuissa 2.3.2–2.3.3 yhtenä asiakirja-aineistona.

Vuoden 2020 talousarviotavoitteiden valmistelussa konserniohjausyksikkö kävi kaikki talousarviossa tytäryhteisöille asetettavat tavoitteet läpi siitä näkökulmasta, mihin kaupunkistrategian viiteen ylätasoon teemaan tavoite liittyy.¹⁰⁹ Tytäryhteisöjen tavoitteisiin liittyviä teemoja olivat ”maailman toimivin kaupunki”, ”uudistuvat palvelut”, ”vastuullinen taloudenpito” ja ”kestävään kasvun turvaaminen”.¹¹⁰

Kaupunginkanslian konserniohjausyksikkö pyysi tytäryhteisöiltä vuoden 2020 talousarviovalmistelua varten keväällä 2019 esityksiä tavoitteiksi siten, että ”esitettävien tavoitteiden tulee lähtökohtaisesti sisältää vähintään yksi tavoite jokaiselta seuraavalta kolmelta osa-alueelta: toiminnallinen, taloudellinen ja ympäristötavoite”.¹¹¹ Ympäristöasiat ovat esillä myös malliyhtiöjärjestyksissä ja säätiöiden mallisäännöissä: ”Yhtiö/säätiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö/säätiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön.”¹¹²

Keväällä 2019 kun konserniohjausyksikkö pyysi tytäryhteisöiltä ehdotuksia vuoden 2020 talousarvion tavoitteiksi, pyynnön liitteenä oli Helsingin kaupunkistrategia ja julkishallinnon talousarviosuosituksen¹¹³ kohta ”Tytäryhteisölle asetettavat tavoitteet kunnan ja kuntayhtymän talousarviossa sekä toteutumisen seuranta”. Tytäryhteisöille kerrottiin sähköpostiviestissä Helsingin kaupunkistrategian ydinviestit ja todettiin, että kaupunkistrategia ohjaa myös kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen toimintaa ja tavoitteita. Tytäryhteisöille kerrottiin, että kaupunkistrategia on lähtökohtana valmisteltaessa talousarvioehdotuksia ja sitoo myös kaupungin tytäryhteisöjä ja se tullessaan ottamaan huomioon kaupunginkansliassa osana vuoden 2020 talousarvioprosessin läpivientä.¹¹⁴

Omistajapolitiikan linjaukset kaupunkistrategiassa ja konserniohjeessa

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 kaupun-

¹⁰⁸ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹⁰⁹ Kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹¹⁰ Konserniohjausyksiköstä saatu kooste.

¹¹¹ Erytysuunnittelijalta 7.10.2019 saatu sähköpostiviesti kevään 2019 kirjeestä.

¹¹² Konsernijaoston 5.3.2018 hyväksymät tytäryhtiöiden malliyhtiöjärjestykset ja tytärsäätiöiden mallisäännöt.

¹¹³ JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja –suunnitelma.

¹¹⁴ Erytysuunnittelijalta 7.10.2019 saatu sähköpostiviesti kevään 2019 kirjeestä.

ginvaltuuston 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."¹¹⁵

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.¹¹⁶

Kaupunki voi omistajaohjauksessaan soveltaa erilaisia toimintaperiaatteita ja -tapoja markkinaehtoisesti toimivien ja muiden tytäryhtiöiden välillä. Liikunnan ja kulttuurin tytäryhteisöistä mikään ei ole markkinaehtoisesti toimiva.¹¹⁷ Yhtiöillä, jotka eivät ole markkinaehtoisesti toimivia, 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."¹¹⁸

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.¹¹⁹

Tavoitteiden analyysi

Edellä esitetyn perusteella osakysymykseen, "ohjaako omistaja tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti", voidaan vastata myönteisesti, jos jokin alla mainituista ehdoista täyttyy. Ehdot koskevat ei-markkinaehtoisesti toimivia yhteisöjä, jollaisia liikunta- ja kulttuurisektorin yhteisöt ovat.

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.

¹¹⁵ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

¹¹⁶ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

¹¹⁷ Virallista luokittelua ei ole vielä, tehty, mutta yhteisöraportissa markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tiedot esitetään erikseen, salassa pidettävässä liitteessä. Esimerkiksi Yhteisöraportti 1–9/2019.

¹¹⁸ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 5.

¹¹⁹ Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 2.

3. yhteisölle asetettu tavoite tukee kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.

Taulukossa 7 tarkastellaan ensin niitä talousarviossa asetettuja tavoitteita, jotka ovat kaupunginvaltuustolle raportoitavia. Taulukosta havaitaan, että viidestä liikuntasektorin yhteisöstä kolmelle on asetettu kaupunginvaltuustolle raportoitava tavoite. Kulttuurisektorin neljästä yhteisöstä kahdelle on asetettu tällainen tavoite.

Taulukko 7 Liikunta- ja kulttuurisektorin tytäryhteisöjen kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet vuoden 2019 talousarviossa, yhteys kaupunkistrategiaan tai omistajapolitiikan tavoitteisiin

Yhtiö tai säätiö	Kaupunginvaltuustolle raportoitava tavoite 2019	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
Liikuntasektori		
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	Toiminnan lisääminen Urhea-yhteistyöverkostossa.	2: toiminnallista hyötyä Epäsuorasti 3: kumppanuusverkostot
Urheiluhallit Oy	-	-
Vuosaaren Urheilutalo Oy	-	-
Jääkenttäsäätiö	Garden Helsinki -hankkeen mahdolliseen toteutumiseen varautuminen.	3: Vastuullinen taloudenpito
Stadion-säätiö	Olympiastadionin perusparannus ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa.	3: Vastuullinen taloudenpito Epäsuorasti 2: Kun remontti etenee suunnitellusti, saavutetaan toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Epäsuorasti 3: Kaupunkistrategian mukaan Helsinki panostaa kulttuurin ja urheilun suur tapahtumien houkutteluun ja luomiseen.
Kulttuurisektori		
Helsingin musiikkitalon säätiö	-	-
Helsingin teatterisäätiö	-	-
Helsingin tapahtumasäätiö	Säätiön uuden roolin haltuunotto.	2: toiminnallista hyötyä Epäsuorasti 3: kansainvälisesti vetovoimainen tapahtumakaupunki
UMO-säätiö	Säätiön ylläpitämän orkesterin rakenteen joustavammaksi muuttamisen mahdollisuuksien selvittäminen ja kehittäminen.	2: toiminnallista hyötyä 3: Vastuullinen taloudenpito

Mäkelänrinteen uintikeskus Oy:n tavoitteena on toiminnan lisääminen Urhea-yhteistyöverkostossa. Urhea on vuonna 2003 käynnistynyt pääkaupunkiseudun urheilukatemia, joka on Suomen Olympiakomitean hyväksymä virallinen huippu-urheilukatemia. Urhean taustalla toimii Urhea-säätiö.¹²⁰ Urhea-säätiö ei ole Helsingin kaupungin tytärsäätiö, mutta säätiön hallituksessa on Helsingin kaupungin liikuntapaikkapäällikkö¹²¹ ja hallintoneuvoston varapuheenjohtajana toimii Helsingin liikuntajohtaja.¹²²

Urhea on yhteistyöverkosto, joka tukee urheilijoiden päivittäisharjoittelua, auttaa urheilun ja koulutuksen yhdistämisessä sekä tuo valmennuksen asiantuntijapalvelut urheilijan ja valmentajan arkeen. Urhean toiminta on tarkoitettu nuorille huipulle tähtääville ja jo kansainvälisellä huipulla oleville urheilijoille. Vuoden 2018 lopussa Urheaan kuului noin 4 800 urheilijaa. Keskeisimmät verkostokumppanit ovat yläkoulut, toisen asteen oppilaitokset sekä korkeakoulut. Mukana ovat myös Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit.¹²³

Kaupunkistrategiassa Urhea-yhteistyöverkostoa ei mainita, mutta sen sijaan todetaan, että ”Mäkelänrinteen opiskelun, urheilun ja asumisen yhdistävää Urhea-kampanuksen rakentamista edistetään.” Urhea-kampanuksesta on tarkoitus muodostua kokonaisuus, jossa on uusi monilajisen urheilun harjoitushalli, uusi asuinkerrostalo opiskeleville urheilijoille sekä Mäkelänrinteen lukion rakennus, joka perusparannetaan ja laajennetaan. Kampanuksella toimivaan Mäkelänrinteen Uintikeskukseen suunnitellaan laajennusosaa. Urheiluhallin toteuttaa Urhea-halli Oy, asuinkerrostalon Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö Hoas ja lukiorakennuksen perusparannuksen ja laajennuksen Helsingin kaupunki.¹²⁴ Helsingin kaupunki omistaa Urhea-halli Oy:stä 28 prosenttia.¹²⁵

Kaupunkistrategiassa todetaan myös, että ”kumppanuusverkostot korkeakoulujen, yritysten, kolmannen sektorin ja kaupungin eri toimijoiden kesken monipuolistavat ja laajentavat opiskelua.” Urhean toiminta voidaan katsoa tällaiseksi kumppanuusverkostoksi ja siten talousarviossa asetettu tavoite kaupunkistrategian mukaiseksi. Kaupunkistrategian liikuntaan liittyvissä tavoitteissa ei kuitenkaan mainita huippu-urheilua, vaan painopiste on liikkumattomuuden vähentämisessä.

Jääkenttäsäätiön tavoitteena on Garden Helsinki -hankkeen mahdolliseen toteutumiseen varautuminen. Garden Helsinki -hanke ei ole Jääkenttäsäätiön hanke, vaan yksityisellä rahoituksella toteutettavaksi suunniteltu kiinteistökehityshanke. Garden Helsinki on tapahtumien, urheilun, liikunnan ja vapaa-ajan sekä asumisen, palvelujen ja työpaikkojen keskus. Keskus sisältää suuren monitoimiareenan, Helsingin jäähallin.

¹²⁰ <http://www.urhea.fi/urhea/mika-on-urhea/> Luettu 8.11.2019.

¹²¹ <http://www.urhea.fi/yhteys/urhea-saatio-sr-hallitus/> Luettu 8.11.2019.

¹²² <http://www.urhea.fi/yhteys/urhea-saatio-sr-hallintoneuvosto/> Luettu 8.11.2019.

¹²³ <http://www.urhea.fi/urhea/mika-on-urhea/> Luettu 8.11.2019.

¹²⁴ <http://www.urhea.fi/?x253940=890846> Luettu 8.11.2019

¹²⁵ Tieto konsernitietojärjestelmästä 12.11.2019.

liin peruskorjattavan monikäyttöisen palloiluareenan, jää- ja muuhun urheiluun ja harrastamiseen tarkoitettuja harjoitustiloja, asuntoja, toimistotiloja, liike- ja ravintolatiloja, hotelli- ja majoitustiloja sekä kokonaisuutta palvelevan pysäköintilaitoksen.¹²⁶ Kaupunginvaltuusto hyväksyi hankkeen käyttöön tarvittavan alueen asemakaavan muutoksen 12.2.2020.¹²⁷ Jääkenttäsäätiölle yksityisen hankkeen toteutuminen tarkoittaa sitä, että sen hallinnoima jäähalli muutetaan pienemmäksi monitoimiareenaksi sekä liikunta- ja liiketiloiksi. Nykyinen harjoitusjäähalli puretaan hankkeen tieltä. Suunnitelmassa on, että Jääkenttäsäätiö on tuottamassa palveluja jääurheilun tarpeisiin ja pyörittää hankkeen sisällä olevien harjoitushallien toimintoja sekä tarjoaa hankkeelle jäähoidollisia palveluita pääareenalle. Lisäksi säätiöllä on mahdollinen rooli myös tapahtumien toteuttamisessa.¹²⁸

Stadion-säätiön tavoitteena on, että Olympiastadionin perusparannus ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa. Olympiastadionin uudistaminen tukee kaupunkistrategian tavoitetta panostaa kulttuurin ja urheilun suur tapahtumien houkutteluun ja luomiseen. Remontin valmistuttua kaupunki saavuttaa myös toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.

Kulttuurisektorin yhteisöistä UMO-säätiön tavoitteena on säätiön ylläpitämän orkesterin rakenteen joustavammaksi muuttamisen mahdollisuuksien selvittäminen ja kehittäminen. Tavoite liittyy säätiön taloudelliseen tilanteeseen ja siten kaupunkistrategian kohtaan vastuullinen taloudenpito.

Taulukoissa 8 ja 9 on esitetty talousarviossa asetetut konsernijaostolle raportoitavat tavoitteet. Konsernijaostolle raportoitavia tavoitteita on asetettu huomattavasti enemmän kuin kaupunginvaltuustolle raportoitavia. Tämä johtuu konserniohjauksen päällikön mukaan siitä, että kaikille yhteisöille ei ole ollut perusteltua asettaa valtuustolle raportoitavia tavoitteita. Esimerkiksi erityisen suurista hankkeista raportointi valtuustolle on perusteltua.¹²⁹

Tavoitteita on asetettu kaikille muille liikunta- ja kulttuurisektorin yhteisöille paitsi Helsingin musiikkitalon säätiölle. Konserniohjauksen päällikön mukaan Helsingin musiikkitalon säätiön toiminta on hyvin pienimuotoista, säätiö jakaa avustuksia sääntöjensä mukaiseen tarkoitukseen. Säätiöllä ei ole henkilökuntaa, vain sivutoiminen asia mies.¹³⁰ Esimerkiksi vuonna 2018 säätiö jakoi avustuksia yhteensä 11 255,20 eurolla.¹³¹

¹²⁶ Kvsto 11.9.2019 § 248 Luovutusperiaatteiden määrittäminen Garden Helsinki -hanketta varten varatulle alueelle (Taka-Töölö).

¹²⁷ Kvsto 12.2.2020 § 32 Helsinki Garden, Nordenskiöldinkatu 13:n ja osan Eläintarhan muusta alueesta käsittävä asemakaavan muutos (12572).

¹²⁸ Jääkenttäsäätiön toimitusjohtajalta sähköpostitse saatu tarkennus 6.3.2020.

¹²⁹ Konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹³⁰ Konserniohjaustiimin haastattelu 7.10.2019.

¹³¹ <https://www.musiikkitalo.fi/fi/artikkelit/helsingin-musiikkitalon-saation-avustushaku-2019-alkanut> luettu 8.11.2019.

Liikuntasektorin kolmelle urheiluhalliyhtiölle on asetettu samansisältöiset kolme tavoitetta (taulukko 8). Ne kaikki liittyvät kaupunkistrategian tavoitteisiin eli liikkumattomuuden lisäämiseen, asiakastytyväsyyteen ja energiatehokkuuteen. Jääkenttäsäätiön tavoitteissa on kaupunkistrategian näkökulmien lisäksi mukana taloudellisen hyödyn näkökulma.

Taulukko 8 Liikuntasektorin konsernijaostolle raportoittavat tavoitteet vuoden 2019 talousarviossa, yhteys kaupunkistrategiaan tai omistajapolitiikan tavoitteisiin

Yhtiö tai säätiö	Konsernijaostolle raportoitava tavoite 2019	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
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy ja Vuosaaren Urheilutalo Oy	Käyntikerrat/henkilötyövuodet säilyvät vähintään edellisen vuoden tasolla. Sähkönkulutus/käyntikerta ja vedenkulutus/käyntikerta alenevat edellisestä vuodesta. Asiakastytyväsyyden säilyminen vähintään edellisen vuoden tasolla.	3: vastuullinen taloudenpito 3: liikkumattomuuden vähentäminen on tavoitteena 3: kaupunkistrategiassa on tavoitteena energiatehokkuus sekä "Helsinki korostaa toiminnassaan ekologisia arvoja" 3: asiakastytyväsyyden säilyminen on tavoitteena
Jääkenttäsäätiö	Jäähallikauden keskimääräinen jäänkäyttöaste säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla. Helsingin jäähallin osalta sähkön ja lämmön kulutus alenee verrattuna 5 vuoden keskiarvoon Tulos on positiivinen kolmen vuoden tarkastelujaksolla	3: vastuullinen taloudenpito 3: liikkumattomuuden vähentäminen 3: kaupunkistrategiassa on tavoitteena energiatehokkuus 2: taloudellinen hyöty pitkällä aikavälillä 3: vastuullinen taloudenpito
Stadion-säätiö	-	

Helsingin teatterisäätiön ja silloisen Helsinki-viikon säätiön, sittemmin Helsingin tapahtumasäätiön tavoitteet olivat vuonna 2019 samankaltaisia (taulukko 9). Niiltä odotetaan kulttuuripalvelujen järjestämistä, asiakastytyväisyyden paranemista tai vähintään ennallaan säilymistä ja talouden näkökulma on mukana omarahoitussuuden muodossa. Katsoja/kävijämäärätavoitteen voi ajatella liittyvän epäsuorasti kaupunkistrategian kirjaukseen ”Huippulaatuinen ja helposti saavutettava kulttuuri sekä urheilutapahtumat tuovat ihmisiä yhteen ja lisäävät keskinäistä ymmärrystä.” Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtaja kiinnitti huomiota siihen, että säätiön tavoitteet vuodelle 2020 ovat erilaiset verrattuna Helsinki-viikon säätiölle vuodelle 2019 asetettuihin tavoitteisiin.¹³² Vuonna 2020 tavoitteena on, että säätiön omarahoitussuus kasvaa 15 prosenttia edellisestä vuodesta, ”säätiön tapahtumia ja niiden kokonaisuutta kehitetään tavoitteena Helsingin aseman parantaminen monipuolisena, omakeinolisena ja kansainvälisesti vetovoimaisena tapahtumakaupunkina. Tapahtumien tuottamisessa ja kehittämisessä otetaan huomioon Helsingin tapahtumien tiekartta.” ja ”Ekokompassi ympäristöjärjestelmän tavoitteiden toteuttaminen”.¹³³

Myös UMO-säätiöllä on kävijämäärätavoite ja omarahoitussuuden tavoite. Lisäksi UMO-säätiön kohdalla tavoitteena on, että tulos on positiivinen kolmen vuoden tarkastelujaksolla.

Taulukko 9 Kulttuurisektorin konsernijaostolle raportoitavat tavoitteet vuoden 2019 talousarviossa, yhteys kaupunkistrategiaan tai omistajapolitiikan tavoitteisiin

Yhtiö tai säätiö	Konsernijaostolle raportoitava tavoite 2019	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 musiikkitalon säätiö	-	
Helsingin teatterisäätiö	Tavoitteena on tuottaa vähintään 20 ensi-iltaa. Saavuttaa vähintään 250 000 katsojaa. Omarahoitussuus tuloista vähintään 30%.	1: kulttuuripalvelujen järjestäminen Epäsuorasti 3: kulttuuri tuo ihmisiä yhteen 2: talouden näkökulma 3: vastuullinen taloudenpito

¹³² Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 9.3.2020.

¹³³ Helsingin kaupungin talousarvio 2020.

	Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen mittauksen tasolla.	3: asiakastyytyväisyys on tavoitteena
Helsinki-viikon säätiö (Helsingin tapahtumasäätiö)	Tapahtumanimikkeitä vähintään 40, kantaesityksiä vähintään 7, esityskertoja vähintään 380 Kokonaiskäyntitavoite: yli 150 000 Omarahoitusosuus tuloista vähintään 60% Helsingin juhlaviikojen osalta. Asiakastyytyväisyys säilyy vähintään edellisen vuoden tasolla	1: kulttuuripalvelujen järjestäminen Epäsuorasti 3: kulttuuri tuo ihmisiä yhteen 2: talouden näkökulma 3: vastuullinen taloudenpito 3: asiakastyytyväisyys on tavoitteena
UMO-säätiö	Vähintään 20 000 kävijää. Omarahoitusosuus vähintään 22 %. Tulos on positiivinen kolmen vuoden tarkastelujaksolla.	Epäsuorasti 3: kulttuuri tuo ihmisiä yhteen 2: talouden näkökulma 3: vastuullinen taloudenpito 2: taloudellinen hyöty pitkällä aikavälillä 3: vastuullinen taloudenpito

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella liikunta- ja kulttuurisektorin tytäryhteisöille asetettavat tavoitteet ohjaavat tytäryhteisöjä taloudellisen ja/tai toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen, mikä tarkoittaa käytännössä useimmiten kaupunkistrategian mukaisesti toimimista.

2.4.2. Oman palvelutuotannon tavoitteet talousarviossa

Vuoden 2019 talousarvio oli kaupunkitasolla ensimmäinen, jossa sitovien toiminnan tavoitteiden kytkeytyminen kaupunkistrategiaan on esitetty talousarviossa tavoitekohtaisesti (taulukko 10). Vuosien 2018 ja 2019 talousarvion laatimisohteet ovat edellyttäneet, että sitovien toiminnan tavoitteiden tulee perustua kaupunkistrategiaan. Aiemminkin laatimisohteisiin on sisällytynyt samantyyppinen kirjaus, jonka mukaan sitovien tavoitteiden tulee olla kaupungin strategiaohjelmasta johdettuja.

Taulukko 10 Kuvakaappaus sitovien toiminnan tavoitteiden esittämisestä vuoden 2019 talousarviossa

Kaupunkistrategian teema	Sitova toiminnan tavoite	Sitovan toiminnan tavoitteen mittarit	Kytkeytyminen kaupunkiyhteisiin hankkeisiin ja yhteissuunnittelun teemoihin
Maailman toimivin kaupunki	Palveluja parannetaan asiakaskokemuksen perusteella Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala käyttää yhteisiä välineitä asiakaskokemuksen	Jokaisessa kulttuurin, liikunnan, nuorison ja kirjaston palvelussa on kuvattu ainakin yksi	Asukaskokemus ja asiakastytyväisyys

Taulukossa 11 on kuvattu kokonaisuudessaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle asetetut sitovat toiminnan tavoitteet. Arvioinnin yhtenä osakysymyksenä, oli ohjaako toimiala omaa palvelutuotantoa kaupunkistrategian suuntaisesti. Taulukosta nähdään, että näin tapahtuu, koska kaikki kolme sitovaa toiminnan tavoitetta ovat suoraan johdettavissa kaupunkistrategian linjauksista.

Taulukko 11 Toimialan sitovien toiminnan tavoitteiden yhteys kaupunkistrategiaan talousarviossa 2019

Sitova toiminnan tavoite	Mittarit	Talousarviossa mainittu strategian otsikko tai tema	Arvioinnissa tunnistettu strategian kohta
Palveluja parannetaan asiakaskokemuksen perusteella Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala käyttää yhteisiä välineitä asiakaskokemuksen arviointiin, parantamiseen ja johtamiseen. Palvelujen parantamisessa hyödynnetään jatkuvan parantamisen ajatusta, ajankohtaista tietoa ja osallisuutta. Toimialalla on monenlaisia asiakkaita, kumppaneita ja palvelujen käyttäjiä. Asiakkaat voivat olla joko yhteisöasiakkaita (avustuksen saaja) tai yksittäisiä ihmisiä (uimahallikävijä). Toimiala varmistaa, että sen palvelujen käyttäminen on sekä hauskaa että turvallista.	Jokaisessa kulttuurin, liikunnan, nuorison ja kirjaston palvelussa on kuvattu ainakin yksi asiakaspolku kaupunkilaisprofiileita hyödyntäen. Toimialalle kehitetään yhteinen tapa hyödyntää nopeaa asiakaspalautetta ja laajennetaan NPS (Netpromoterscore) -mittausta (lähtötaso 20 laitetta/ tavoite 40 laitetta)	Maailman toimivin kaupunki/asukaskokemus ja asiakastyytyväisyys	Kaupungin perustettava on järjestää asukkaalleen laadukkaita palveluja ja luoda edellytyksiä virikkeelliselle ja hausalle elämälle. Helsinki on asukas- ja käyttäjälähtöinen kaupunki. Asukas- ja käyttäjätyytyväisyys on kaupungin tuloksellisuuden keskeisiä mittareita.
Koko kaupunki on oppimisen, kulttuuristen kohtaamisten, tekemisen ja kansalaistoiminnan paikka. Helsinki on alusta ja kumppani paremman kaupungin ja maailman rakentajille. Toimiala avaa tilojaan, tietoaan ja välineitään kaupunkilaisten, yhteisöjen ja yritysten käyttöön. Toimiala suhtautuu ennakkoluulotto-	Kulttuurin ja vapaa-ajan olosuhteiden suunnitteluperiaatteet on hyväksytty lautakunnassa. Toimialan tilojen varausjärjestelmien yhteiset periaatteet ja prosessit on määritelty. Jokaisessa palvelukokonaisuudessa (KULP, LIIKU, NUP, KIR) on määritelty tilat,	Kestävän kasvun turvaaminen kaupungin keskeinen tehtävä/ Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, palvelujen saavutettavuus, harrastustoiminta, kaupungin tilojen käyttö, elävät kaupunginosat	Tasavertaisten mahdollisuuksien luomiseksi kaupunki varmistaa, että sen tiloja on helppoa ja turvallista käyttää koulutus, kansalais- ja kulttuuritoimintaan. Julisten alueiden ja tyhjien tilojen tilapäistä

masti sekä yleishyödyllisiin että kaupallisiin yhteistyötarjouksiin. Yhteistyön lähtökohtana on ”kyllä jos”, ei ”ei koska”.	jotka ovat varattavissa nopeasti asukaskäyttöön ja ne on viety Varaamoon.		käyttöä kulttuuri- ja kansalaistoimintaan helpotetaan.
Helsingissä on houkuttelevaa ja helppoa lähteä liikkeelle. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala edistää toiminnallaan fyysisesti aktiivista ja kokemusrikasta elämäntapaa. Kaikki syyt lähteä liikkeelle ovat yhtä arvokkaita. Syyt liikkeelle lähtemiseen voivat vaihdella liikunnan ilosta taiteeseen ja kulttuuriin tai nuorten kesäleiristä koululuokanretkeen tai vanhusten kirjastolle kävelemiseen. Kuntalaisille aktiivinen ja houkutteleva Helsinki vetää puoleensa myös matkailijoita ja suurtaapatumia. Toimiala kehittää uusia keinoja markkinoida palveluja, helpottaa mielekkään tekemisen löytämistä ja tavoittaa nykyisten palvelujen ulkopuolella olevia.	Valtakunnallinen Harrastuspassi on otettu koekäyttöön Helsingissä. Tuotetaan kahdella Helsingin alueella (kaksi peruspiiriä) Kuvan palveluista palvelutarjotin peruskouluille ja päiväkodeille. Arvioidaan palvelutarjottimen vaikutuksia alueilla verrattuna nykytilanteeseen. Vähintään kaksi toimialan kolmesta suuresta asiakastietojärjestelmästä (kirjasto, nuorisotalot, liikunta) on kytketty oma.helsinki – asiakkuuteen.	Uudistuvat palvelut/ Strategia nuorten syrjäytymishaasteen ratkaisemiseen, Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, Liikkumishjelma, Palvelujen saavutettavuus	Liikkumista edistetään yhä laaja-alaisemmin kaupungin tuottamilla palveluilla. Kaupunkiympäristöä sekä liikunta- ja kulttuuritarjontaa kehitetään liikkumiseen ja arkiaktiivisuuteen kannustavaksi tasapuolisesti eri kaupunginosissa. Helsingin päämäärä on, että jokaisella lapsella ja nuorella on harrastus. Helsingin tavoitteena on olla maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki maailmassa.

Sitovien toiminnan tavoitteiden lisäksi talousarviossa on esitetty toimialan määrä- ja taloustavoitteet, jotka ovat suoritettavuuksia ja tehokkuuteen tai taloudellisuuteen liittyviä mittareita. Toimialoilta edellytetään tuottavuusmittarin ja tilankäytön tehokkuuden mittareiden esittämistä talousarviossa. Suoritettavuuksia kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ovat esimerkiksi käyntikerrat, tapahtumien määrä ja aukiolotunnit.

2.5. Avustuksin järjestetty toiminta

2.5.1. Kaupungin avustusten yleisohjeet sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhteiset avustusperiaatteet

Kaupunginhallitus hyväksyi uudet avustusohjeet 28.10.2019 (723 §). Helsingin kaupungin avustukset ovat harkinnanvaraisia ja julkisesti kuulutettuja avustuksia. Avustusten myöntämistä ohjaavat kansallisten ja EU:n säädösten lisäksi vuosittain vahvistettava Helsingin kaupungin talousarvio sekä avustusten yleisohje. Edellä mainitun lisäksi Helsingin kaupungin toimialoilla ja keskushallinnossa voi olla esimerkiksi kaupunkistrategian mukaisia painopisteitä ja kriteereitä, jotka ohjaavat toimialojen ja keskushallinnon avustustoimintaa.¹³⁴

Helsingin kaupungin hallintosäännön 17 luvun 1 §:n mukaan kaupungin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta päättää toimialan avustusmäärärahojen jakamisen periaatteet ja valvoo periaatteiden toteutumista toimialatasoisesti. Lautakunnan jaostot päättävät avustusperiaatteisiin pohjautuvat avustusten myöntämisperiaatteet (hakemusten arviointikriteerit) ja päättävät avustusmäärärahojen jakamisesta.¹³⁵

Helsingin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta päätti 13.2.2018 (§ 28) toimialan avustusmäärärahojen jakamisen periaatteista, joiden mukaan Helsingin avustusjärjestelmä on väline Helsingin kaupunkistrategian toteuttamiseksi.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan avustusmäärärahojen jakamisen periaatteet ovat seuraavat:¹³⁶

1. Helsingin kaupungin avustusjärjestelmä on väline Helsingin kaupunkistrategian toteuttamiseksi. Avustuksilla lisätään kaupungin vetovoimaa, asukkaiden elämänlaatua, toimintakykyä ja oman elämän hallintaa.
2. Helsinki ymmärtää roolinsa yhä enemmän edellytysten luojana ja mahdollistajana. Helsinki luo aktiivisesti kumppanuuksia kansalaisjärjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kaupunkilaisten kanssa.
3. Avustusjärjestelmällä kehitetään kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä sekä parannetaan kaupunkilaisten mahdollisuuksia voimaantua, liikkua, luoda ja olla aktiivinen toimija.
4. Avustuksin tuetaan toimintaa, joka monipuolistaa kaupungin kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden omaa palvelutarjontaa.

¹³⁴ Helsingin kaupungin avustusten yleisohjeet, Khs 28.10.2019.

¹³⁵ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhteiset avustusperiaatteet, 13.2.2018 § 28.

¹³⁶ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhteiset avustusperiaatteet, 13.2.2018 § 28.

5. Kaupungin strategiassa avustusjärjestelmä antaa asukkaille ja yhteisöille mahdollisuuden toteuttaa helposti lähestyttäviä, vetovoimaisia ja korkealaatuisia tapahtumia, toimintamuotoja, sisältöjä ja alustoja.
6. Kulttuuri-, liikunta-, ja nuorisajaostot päättävät avustusten yksityiskohtaiset myöntämis- ja arviointikriteerit ottaen huomioon voimassa olevan kaupunkistrategiaohjelman.
7. Useampaa kuin yhtä palvelua koskevat avustusten myöntämis- ja arviointikriteerit päättää lautakunta.
8. Avustuspäätökset ovat harkinnanvaraisia ja avoimesti haettavissa lukuun ottamatta laitosavustuksia ja palkintoja. Avustuspäätökset tehdään esittelystä. Avustustoiminnassa noudatetaan kulloinkin voimassa olevia kaupungin yleisohjeita.
9. Toimialan avustusten vaikuttavuuteen kiinnitetään huomiota. Valtuustokauden aikana yhtenäistetään avustusjärjestelmän vaikuttavuusarviointia kokonaisuutena. Lisäksi kehitetään avustustoiminnan seurantaa, arviointia ja käytön valvontaa. Selvitetään mahdollisuudet ottaa paremmin huomioon vapaaehtoistyö.

Helsingin kaupunkistrategiassa on tavoitteena, että jokaisella lapsella ja nuorella on harrastus. Toimialalla on tähän liittyen toimialan yhteinen avustus harrastamisen ja liikkumisen lisäämiseksi. Avustus on osa kaupunkistrategian liikkumisohjelmaa, jonka tavoite on liikuttaa eri ikäisiä, terveytensä kannalta liian vähän liikkuvia sekä tarjota harrastus erityisesti niille lapsille ja nuorille, joilla ei ole yhtään harrastusta.¹³⁷

Avustus on tarkoitettu lasten ja nuorten matalan kynnyksen harrastustoiminnan edistämiseksi sekä kaikenikäisten helsinkiläisten liikkumisen lisäämiseksi. Hankkeiden tulee edistää uudenlaisia kumppanuuksia ja toimintamalleja ja lisätä arkiaktiivisuutta erityisesti niissä ryhmissä, jotka hyötyvät liikkumisesta terveytensä kannalta eniten. Lasten ja nuorten osalta painotetaan niitä, joilla ei ole vielä harrastusta. Hankkeissa katsotaan eduksi, että niissä toteutetaan rohkeita uusia kokeiluja tai tavoitetaan uusia kohderyhmiä ja sovelletaan muissa suomalaisissa tai kansainvälisissä kaupungeissa hyviksi todettuja malleja.¹³⁸

Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta päätti myöntää 30.10.2018 (§ 205) harrastus/liikkuminen -avustuksia 830 000 euroa. Avustukset myönnettiin ajalle 1.11.2018–31.10.2019. Seuraavan vuoden 2020 avustukset kohdennettiin jatkoon päässeille yhdistyksille. Lautakunta päätti vuoden 2020 harrastus/liikkuminen -avustuksista 8.10.2019 (§ 164). Avustukset myönnettiin ajalle 1.11.2019–31.10.2020. Avustussumma oli 860 000 euroa.

¹³⁷ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹³⁸ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/avustus-harrastamisen-ja-liikkumisen-lisaamiseksi> Luettu 9.3.2020.

2.5.2. Laitosavustukset

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan laitosavustukset vuonna 2019 olivat yhteensä 37 041 000 euroa. Kulttuurin laitosavustukset olivat 22 971 000 euroa ja liikunnan 14 070 000 euroa.

Kulttuurin ja liikunnan laitosavustusten haku on keväällä. Kulttuuripalvelut valmistelee kulttuurin laitosavustukset kirjasto- ja kulttuurijaostolle yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa. Vastaavasti liikuntapalvelut valmistelee liikunnan laitosavustukset liikuntajaostolle yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa. Jaostot esittävät kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnalle, että se esittäisi laitosavustuksia Helsingin kaupungin talousarvioon.¹³⁹

Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta tekee kaupunginhallitukselle esityksen liikunnan ja kulttuurin laitosavustuksista. Kaupunginhallituksen valmistelun pohjalta valtuusto päättää laitosavustuksista talousarviossa ja lopullisen, oikaisukelpoisen päätöksen, hakemuksista tekee kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan kulttuuri- ja kirjastojaosto joulukuun kokouksessaan.

Taulukossa 12 on kuvattu vuoden 2019 talousarvion liikunnan laitosavustukset. Suurimmat laitosavustusten saajat olivat vuoden 2019 talousarviossa Stadion-säätiö ja Urheiluhallit Oy. ”Muut laitosavustukset” -ryhmässä avustusta saivat yhteensä 356 500 euroa vuonna 2019 Lauttasaaren Yksityiskoulujen kannatusyhdistys ry, Nuorisojääkenttä Oy, Suomalaisen Yhteiskoulun Oy, Suomen Urheilumuseosäätiö, Tapanilan Urheilutalossäätiö ja Urhea-säätiö.¹⁴⁰

¹³⁹ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan kulttuuri- ja kirjastojaosto 28.5.2019.

¹⁴⁰ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaoston päätös 11.12.2018 § 24.

Taulukko 12 Liikunnan laitosavustukset kaupungin talousarviossa 2019

Liikunnan laitosavustukset	TA 2019	Onko liikuntasektorin tytäryhteisö?
Helsinki Stadion Oy, josta <i>korot ja lyhennykset,</i> <i>toiminta-avustus</i> <i>vuokra-avustus</i>	175 000 47 500 85 000 42 500	ei, vaan kuuluu toimitilat-kategoriaan
Jääkenttäsäätiö sr, josta <i>korot ja lyhennykset</i> <i>vuokra-avustus</i>	1 225 000 1 002 000 223 000	on
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	620 000	on
Stadion-säätiö sr, josta <i>korot ja lyhennykset</i> <i>toiminta-avustus</i> <i>vuokra-avustus</i>	5 088 500 2 278 500 2 350 000 460 000	on
Urheiluhallit Oy	4 385 000	on
Vuosaaren Urheilutalo Oy	2 220 000	on
Muut laitosavustukset	356 500	ei
Yhteensä	14 070 000	

Laitosavustusta saaneet yhtiöt ja säätiöt ovat pääosin luvussa 2.3.2 kuvattuja liikuntasektorin tytäryhteisöjä. Helsinki Stadion Oy on myös tytäryhteisö, mutta sitä ohjataan toimitilana. Yhtiö hallinnoi vuonna 2000 valmistunutta stadionrakennusta Telia 5G areenaa.¹⁴¹ Stadionin toiminnan pyörittäminen on ulkoistettu HJK Oy:n omistamalle Helsinki Stadion Management Oy:lle vuoteen 2025 saakka.¹⁴²

Taulukossa 13 on kuvattu vuoden 2019 talousarvion kulttuurin laitosavustukset. Suurin laitosavustus kohdistuu Helsingin teatterisäätiölle, jonka avustuksesta 5,6 miljoonaa euroa on toiminta-avustusta, 5,4 miljoonaa laina-avustusta ja 2,9 miljoonaa euroa vuokra-avustusta. Korkeasaaren eläintarhan säätiö saa kulttuurin laitosavustusta, vaikka sitä ei pidetä kulttuurisektorin tytäryhteisönä, vaan se raportoi kaupunginkanslialle ja konsernijaostolle osana elinvoima ja markkinointi -kategorian tytäryhteisöjä.

¹⁴¹ Nykyisin Bolt Arena.

¹⁴² Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto, 11.12.2018 § 23.

Taulukko 13 Kulttuurin laitosavustukset kaupungin talousarviossa 2019

Kulttuurin laitosavustukset	TA 2019	Onko kulttuurisektorin tytäryhteisö?
Helsingin teatterisäätiö sr, josta <i>laina-avustus</i> <i>toiminta-avustus*</i> <i>vuokra-avustus</i> <i>*josta 420 000 e teatterirakennuksen</i> <i>vuosi- ja peruskorjauksiin.</i>	13 786 000 5 401 000 5 507 000 2 878 000	on
Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr	4 671 000	ei, vaan kuuluu elinvoima ja markkinointi -kategoriaan ¹⁴³
Suomen kansallisoopperan säätiö sr	3 694 000	ei
UMO-säätiö sr	820 000	on
Yhteensä	22 971 000	

Helsingin tapahtumasäätiö, aiemmin Helsinki-viikon säätiö on siirretty vuoden 2019 alusta kulttuurin laitosavustuksista talousarviokohtaan "1 50 03 Maksuosuudet, korvaukset ja jäsenmaksut, kaupunginkanslian käytettäväksi". Tämän talousarviokohdan avustusten suuruutta ei kerrota talousarviossa, mutta kansliapäällikön 16.12.2019 päätöksen mukaan tapahtumasäätiön avustus vuonna 2020 on 4 533 000 euroa.¹⁴⁴

2.5.3. Liikunnan muut avustukset

Liikuntapalvelukokonaisuuden avustusmuodot ovat laitosavustusten lisäksi toiminta- ja tilankäyttöavustus, muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustus, tapahtumaavustus, startti-avustus ja suunnistuskartta-avustus. Lisäksi liikuntapalvelukokonaisuudessa valmistellaan kaupunginhallituksen määrärahoista päätettävät urheilusäävutuksista palkittavat.¹⁴⁵ Kaupunki myöntää urheiluseuroille toiminta- ja tilankäyttöavustuksia sekä tukee muita liikuntaa edistäviä yhdistyksiä ja suunnistuskarttojen painattamista.¹⁴⁶

Liikuntajaosto myöntää liikuntaseuroille toiminta- ja tilankäyttöavustuksia sekä yhdistyksille, yrityksille ja muille yhteisöille tapahtumaavustuksia. Helsingin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta päätti 13.2.2018 (§ 28) toimialan avustuspäämäärärahajärjestelyn periaatteista, joiden mukaan Helsingin avustusjärjestelmä on väline Hel-

¹⁴³ Tytäryhteisöjen luokittelu <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/yhteisot/> luettu 4.2.2020.

¹⁴⁴ 256 § Kaupunginkanslian käytettäväksi osoitettujen keskitetysti maksettavien menojen jako osastoille vuonna 2020.

¹⁴⁵ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan avustuspäämäärärahat ja tavoitteet vuodelle 2019.

¹⁴⁶ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/> Luettu 9.3.2020.

singin kaupunkistrategian toteuttamiseksi. Avustuksilla lisätään kaupungin vetovoimaa, asukkaiden elämänlaatua, toimintakykyä ja oman elämän hallintaa. Avustuksiin tuetaan toimintaa, joka monipuolistaa kaupungin omaa palvelutarjontaa.¹⁴⁷

Liikunnan kansalaistoiminnan edistäminen on yksi tapa edistää kaupunkilaisten osallisuutta ja omaehtoista toimintaa. Liikunta on yksi suosituimmista lasten ja nuorten harrastuksista.¹⁴⁸

Taulukossa 14 on kuvattu liikuntajaoston päättämien muiden avustusten jakautuminen vuonna 2019. Suurin osa avustusmäärärahoista kohdistui tilankäyttöavustuksiin, 5 835 000 euroa.

Taulukko 14 Liikuntajaosto päättämät muut avustukset 2019¹⁴⁹

Avustukset 2019	euroa
Avustukset, josta	8 066 000
liikunnan kansalaistoiminnan avustukset, josta	7 974 000
• tilankäyttöavustus	5 835 000
• toiminta-avustus	2 000 000
• muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustus	100 000
• suunnistuskartta-avustus ja starttiavustus	39 000
tapahtuma-avustukset	77 000
liikunnan avustusten käytön tarkastus	15 000

Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta myönsi 23.4.2019 (74 §) toiminta-avustusta 296 liikuntaseuralle sekä 28 eläkeläis- ja erityisjärjestön liikuntaryhmälle yhteensä 2 000 000 euroa vuodelle 2019.

Seurat voivat hakea suunnistuskartta-avustusta edellisen vuoden suunnistuskarttojen valmistuskustannusten perusteella. Avustuksen piiriin kuuluvat Suunnistusliiton karttarekisteriin raportoidut suunnistus- ja opetuskartat.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹⁴⁸ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹⁴⁹ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto 24.1.2019 § 3.

¹⁵⁰ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-suunnistuskartta-avustus> Luettu 9.3.2020.

Starttiavustusta voidaan myöntää alle vuoden toimineelle liikuntaseuralle tai rekisteröintiprosessinsa käynnistäneelle liikuntaseuralle. Starttiavustuksen suuruus on 500 (viisisataa) euroa.¹⁵¹

Toiminta- ja tilankäyttöavustus

Toiminta-avustus on harkinnanvarainen avustus, joka perustuu laskennallisiin perusteisiin. Liikuntaseurojen osalta toiminta-avustus on yleisavustusluonteista avustusta, jonka kohdentamisesta seura saa itse päättää. Eläkeläis- ja erityisjärjestöjen liikuntaryhmien toiminta-avustus on kohdennettua avustusta, joka tulee käyttää ainoastaan liikuntatoiminnasta aiheutuviin kuluihin. Toiminta-avustuksen osuus hyväksyttävistä menoista voi olla enintään 50 prosenttia. Hyväksyttäviä menoja ovat liikuntaseuran tai eläkeläis- ja erityisjärjestöjen liikuntaryhmän liikuntatoiminnasta aiheutuneet kustannukset.¹⁵²

Liikunnan toiminta-avustusten myöntämisessä painotetaan erityisesti lasten ja nuorten liikunnan harrastamista. Helsingin tavoitteena on osallisuuden edistäminen. Toiminta-avustusten piirissä olevissa liikuntaseuroissa liikkuu lähes 60 000 alle 20-vuotiasta lasta ja nuorta.¹⁵³

Tilankäyttöavustus on harkinnanvarainen avustus, joka perustuu laskennallisiin perusteisiin. Tilankäyttöavustusta haetaan vuodeksi liikuntaseurojen sekä eläkeläis- ja erityisjärjestöjen liikuntaryhmien muissa kuin liikuntapalvelun omissa tiloissa tapahtuvaan säännölliseen ohjattuun liikuntatoimintaan. Tilankäyttöavustusta haetaan myös koulujen liikuntasaleissa tapahtuvaan säännölliseen ohjattuun harjoitustoimintaan. Tilankäyttöavustuksessa voidaan huomioida hakuvuotta koskevat olennaiset muutokset tilojen käytössä.¹⁵⁴

Tilankäyttöavustuksen suuruuteen vaikuttavat tarkoitukseen osoitettu määräraha, yhdistyksen hyväksyttävät säännöllisen ohjatun harjoitustoiminnan vuokratulot ja niiden laskentaan hyväksytty tuntimäärä sekä liikuntajaoston hyväksymät tilojen tuen enimmäistuntihinnat. Tilankäyttöavustuksessa painotetaan alle 20-vuotiaiden lasten ja nuorten sekä eläkeläis- ja erityisjärjestöjen liikuntaryhmien toimintaa 100 prosenttisesti ja aikuisten toimintaa 90 prosenttisesti. Liikuntajaosto päättää tilankäyttöavustuksen myöntämisestä vuosittain.¹⁵⁵

Kansalaistoiminnan mahdollistamisen kannalta tilankäyttöavustus on merkittävä tuki liikuntaseuroille. Tilankäyttöavustus mahdollistaa kaupungin ulkopuolisten tilojen

¹⁵¹ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-startti-avustus> Luettu 9.3.2020.

¹⁵² <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-toiminta-avustus> Luettu 9.3.2020.

¹⁵³ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹⁵⁴ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-tilakaytto-avustus>

¹⁵⁵ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-tilakaytto-avustus>

käyttämisen liikuntaseurojen säännölliseen toimintaan. Tilankäyttöavustuksen myöntämisessä on painotus alle 20-vuotiaiden lasten ja nuorten harrastamisen tukemiseen.¹⁵⁶

Muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustus

Avustusta voidaan myöntää hakemuksesta liikuntaseuroille, jotka täyttävät seuraavat ehdot:¹⁵⁷

- Liikuntaseuran sääntöjen mukainen kotipaikka on Helsinki. Seura toimii pääasiassa Helsingissä ja sen toiminta on avointa kaikille helsinkiläisille.
- Liikuntaseuran toiminta on vakiintunutta. Yhdistyksen tulee olla yhdistyslain mukaisesti patentti- ja rekisterihallituksen rekisteröimä yhdistys ja sen tulee olla ollut toiminnassa yhden kokonaisen kalenterivuoden ennen avustuksen hakemista.
- Liikuntaseuran säännöistä tulee ilmetä, että sen tarkoitus on liikunnallinen.
- Liikuntaseura järjestää säännöllistä ohjattua liikuntatoimintaa vähintään 10 kertaa, vähintään 3 kuukauden aikana.
- Liikuntaseuran ohjattuun toimintaan osallistuu vähintään 50 helsinkiläistä aktiiviharrastajaa tai vaihtoehtoisesti vähintään 20 alle 20-vuotiaasta helsinkiläistä aktiiviharrastajaa.
- Liikuntaseura sitoutuu toiminnassaan noudattamaan hyvän hallintotavan sekä Reilun Pelin (liikuntajärjestöjen yhteinen kuvaus liikunnan ja urheilun hyvästä toiminnasta) periaatteita.
- Avustusta haetaan toimittamalla avustushakemus liitteineen määräaikaan mennessä.

Muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustus on harkinnanvarainen avustus. Päätöksen muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustuksen myöntämisestä tekee vuosittain liikuntajaosto.

Avustuksen myöntämisessä painotetaan lasten ja nuorten liikuntaa sekä toiminnan volyymia. Avustus on yleisavustusluonteista avustusta, jonka kohdentamisesta yhdistys saa itse päättää. Avustus kohdistetaan yhdistyksen toiminnan tukemiseen ja avustusta voidaan käyttää toiminnasta aiheutuvien kulujen lisäksi esimerkiksi tila-

¹⁵⁶ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹⁵⁷ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-muiden-liikuntaa-edistavien-yhdistysten-avustus>

vuokriin ja seuran henkilöstön palkkakustannuksiin Avustuksen osuus hyväksyttävistä menoista voi olla enintään 50 prosenttia. Hyväksyttäviä menoja ovat yhdistyksen liikuntatoiminnasta aiheutuneet kustannukset¹⁵⁸

Tapahtuma-avustus

Tapahtuma-avustuksen myöntäminen edellyttää, että hakija on helsinkiläinen rekisteröity yhdistys, yritys tai yhteisö, joka on jättänyt avustushakemuksen sähköisen avustusjärjestelmän kautta. Tapahtuma-avustus noudattaa kaupungin avustuksen myöntämisen yleisiä ehtoja. Liikuntapalvelut ei myönnä useita eri avustuksia yhdelle tapahtumalle, vaan yhden tapahtuma-avustuksen. Tapahtuma-avustusta myönnetään Helsingin kaupungin alueella järjestettäviin liikuntatapahtumiin, jotka liikuttavat helsinkiläisiä ja/tai elävöittävät kaupunkikuvaa. Avustettavat kilpailutapahtumat voivat olla korkeintaan lajiliittojen alaisia, nuorten kansallisen tason kilpailuja (SM).¹⁵⁹

Avustuksen myöntämisessä painotetaan seuraavia kriteereitä¹⁶⁰

- Tapahtuman kansainvälisyys, laajuus ja näkyvyys Helsingin kaupunkikuvassa.
- Tapahtuman vaikutus yhdenvertaisuuden, tasa-arvon, monimuotoisuuden, yhteisöllisyyden ja osallisuuden edistämiseen.
- Ympäristö- ja ilmastovaikutusten vähentämistavoitteet ja käytännön toimenpiteet niiden edistämiseksi tapahtuman toteuttamissuunnitelmassa.
- Lapsille ja/tai nuorille kohdennetut tapahtumat, sekä tapahtumat, joiden tavoitteena on innostaa uusia henkilöitä mukaan liikunnallisen elämäntavan piiriin.
- Avustuksen myöntämisen tarpeellisuus, kun otetaan huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä tapahtuman laatu ja laajuus.

Tapahtuma-avustus tukee strategian tavoitetta, jonka mukaan Helsinki on monipuolinen ja kansainvälisesti vetovoimainen kulttuuri-, urheilu- ja tapahtumakaupunki. Helsinki mahdollistaa tapahtumien järjestämisen.¹⁶¹

Avustusten käytön valvonta

Seurat, joille on myönnetty toiminta- ja tilankäyttöavustusta, ilmoittavat avustuksen käytöstä seuraavan avustushaun yhteydessä. Mikäli seura ei hae enää avustusta, tulee sen raportoida edellisen vuoden avustuksen käytöstä erikseen. Raportointi sisältää avustusmäärärahan käytön lisäksi seuran toimintakertomuksen. Tapahtuma-

¹⁵⁸ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/liikunnan-avustus-muodot-muiden-liikuntaa-edistavien-yhdistysten-avustus>

¹⁵⁹ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/tapahtuma-avustukset>

¹⁶⁰ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/liikunnan-avustukset/tapahtuma-avustukset>

¹⁶¹ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

avustusta saanut raportoi tapahtumasta jälkikäteen. Avustus maksetaan, kun tapahtuma on ollut ja siitä on raportoitu.¹⁶²

Vuonna 2019 yhteensä kuudelle avustuksen saajalle tehtiin tilinpidontarkastus. Liikunta-, kulttuuri- ja nuorisopalvelut ovat tehneet yhteistyötä tarkastustoiminnassa ja sitä on tarkoitus jatkaa sekä kehittää seuranta toimialalla yhteisesti.¹⁶³

2.5.4. Kulttuurin muut avustukset

Kulttuuripalvelukokonaisuuden avustusmuodot ovat laitosavustusten lisäksi taide- ja kulttuuriavustukset, kehittämisavustukset, taiteen perusopetuksen avustukset sekä taide- ja kulttuuripalkinnot.¹⁶⁴

Avustuksilla lisätään kaupungin vetovoimaa, asukkaiden elämänlaatua, toimintakykyä ja oman elämän hallintaa. Avustuksin tuetaan toimintaa, joka monipuolistaa kaupungin omaa palvelutarjontaa.¹⁶⁵ Kulttuurin palvelukokonaisuudessa avustuksilla toteutettua toimintaa on aina järjestetty paljon. Kaupunki täydentää omilla kulttuuripalveluillaan avustustoiminnalla toteutettuja palveluita.¹⁶⁶

Helsinki tukee kaupungin taide- ja kulttuurielämää jakamalla avustuksia vuosittain. Haettavana on taide- ja kulttuuriavustuksia pysyväis- tai projektiluonteiseen toimintaan sekä kehittämisavustuksia 1–3 vuotisiin hankkeisiin. Lisäksi kaupunki avustaa taiteen perusopetusta antavia oppilaitoksia ja järjestää tarpeen mukaan avustusmäärärahojen erillishakuja.¹⁶⁷

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan toimintasuunnitelman ja tulosbudjetin 2019 mukaan kulttuuripalvelukokonaisuuden avustukset olivat 17 463 000 euroa (ei sisällä laitosaavustuksia).

Avustusmäärärahojen jakamisen periaatteista

Kulttuurijaosto päätti 20.3.2018 (§ 10) avustusmäärärahojen jakamisen periaatteista johdetut kulttuuripalvelukokonaisuuden avustushakemusten arviointikriteerit, jotka ovat pohjana avustushakemusten arvioinnille. Arviointiperusteet ovat taiteellinen laatu, monimuotoisuus ja tasa-arvo, saavutettavuus ja saatavuus, osallisuus ja osallistuminen, toiminnallinen laatu ja toteutus. Arviointiperusteissa on lisäksi kehittämisavustuksia koskevia erillisiä arviointiperusteita.¹⁶⁸

¹⁶² Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹⁶³ Liikunnan kumppanuuspäällikön sähköpostivastaus, 3.3.2020.

¹⁶⁴ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan avustusmäärärahat ja tavoitteet vuodelle 2019.

¹⁶⁵ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁶⁶ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimialajohtajan, kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan kuuleminen tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

¹⁶⁷ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/> Luettu 9.12.2019.

¹⁶⁸ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

Arviointikriteeristöä on uudistettu viime vuosina ja käyttöön on otettu arvopohjaiset, kaupunkistrategiaan viittaavat kriteerit.¹⁶⁹

Taide- ja kulttuuriavustukset on porrastettu haettavan summan mukaisesti. Pienimmän kokoluokan (enintään 5 000 euroa) avustusta hakevan tulee toiminnassaan täyttää vähintään yksi viidestä arviointiperusteesta. Suurimman kokoluokan (vähintään 150 000 euroa) avustusta hakevan tulee täyttää kaikki viisi arviointiperustetta, jotta hakija tulee arvioduksi osana kyseistä avustuskategoriaa.¹⁷⁰

Arviointikriteereistä taiteellinen laatu sitoutuu maailmanluokan kulttuuritarjonnan, virikkeellisen hauskan elämän, kansainvälisesti kiinnostavien kohteiden ja tapahtumien sekä uutta luovan asenneilmapiirin edistämiseen. Tähän linkittyvä toiminnallisen laadun arviointi sisältää lisäksi useita strategian näkökulmia muun muassa toiminnan ekologisesta, taloudellisesta ja yhdenvertaisuuteen liittyvästä vastuullisuudesta tapahtumien sujuvaan ja luotettavaan järjestämiseen.¹⁷¹

Palveluiden hyvää saatavuutta, alueellisen segregaaation vähentämistä ja omaleimaisten kaupunginosien kehittymistä tarkastellaan arviointikriteerinä myös tarkemmin saavutettavuuden ja saatavuuden kautta. Arviointikriteerinä monimuotoisuus ja tasa-arvo kohdistuu näiden lisäksi yhdenvertaisuuden ja suvaitsevaisuuden toteutumiseen sekä ihmisryhmien välisen segregaaation estämiseen. Osallisuuden ja osallistumisen arviointikriteerin kautta arvioidaan tuettavan toiminnan tarjoamia mahdollisuuksia itsensä toteuttamiselle, osallisuuden kokemukselle ja vaikuttavien tekojen tekemiselle.¹⁷²

Avustusvalmistelussa huomioidaan lisäksi tapauskohtaisesti kaupunkistrategian muita tavoitteita, kuten Töölönlahden tai Suvilahden alueiden elävöittäminen. Myös erillisillä avustushauilla on edistetty kohdennetusti kaupunkistrategian mukaisia toimia mm. segregaaation vähentämiseen ja osallisuutta lisäämään pyrkivän Helsingin mallin, Helsinki Biennaalin ideahaun¹⁷³ sekä toimialan yhteisen harrastamiseen ja liikkumiseen suunnatun haun kautta.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kirjalliset vastaukset tarkastuslautakunnan 1.toimikunnalle 10.12.2019.

¹⁷⁰ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁷¹ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁷² Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁷³ Helsingin kaupunki ja HAM Helsingin taidemuseo toteuttavat kesällä 2020 nykykuvataiteeseen keskittyvän biennaalin Helsingin Vallisaaressa. Ideahauilla etsitään biennaalikonaisuutta täydentäviä teoksia, jotka voivat olla tapahtumallisia, yleisöä eri tavoin osallistavia, esitystaiteellisia tai Vallisaaren historiaan liittyviä. Avustusta voidaan myöntää enintään 3 000 euroa. <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/erillishaut> Luettu 9.3.2020.

¹⁷⁴ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

Taide- ja kulttuuriavustukset

Taide- ja kulttuuriavustukset on tarkoitettu Helsingissä yleisölle avoimen taide- ja kulttuuritoiminnan sekä taiteen perusopetuksen tukemiseen.¹⁷⁵ Taide- ja kulttuuriavustukset on tarkoitettu taide- ja kulttuurilaitoksille ja yhteisöille, järjestöille, yhdistyksille, työryhmille, taiteilijoille ja asukkaille. Avustuksia voi hakea sekä pysyväisluonteiseen että projektimuotoiseen toimintaan. Avustuksia pysyväisluonteiseen toimintaan myönnetään ainoastaan helsinkiläisille rekisteröityneille toimijoille. Projektimuotoisia avustuksia voivat hakea rekisteröityneiden toimijoiden lisäksi rekisteröimättömät työryhmät ja yksityishenkilöt.¹⁷⁶

Kehittämisasiavustukset ja Helsingin malli

Kehittämisasiavustukset on tarkoitettu helsinkiläisille rekisteröityneille taide- ja kulttuurilaitoksille sekä -yhteisöille. Avustukset on tarkoitettu kehittämishankkeisiin, jotka

- vastaavat kulttuurin kentällä koettuun kehittämistarpeeseen (esimerkiksi silloin, kun vastaava toiminta puuttuu kaupungista)
- hankkeisiin, jotka hyödyttävät taiteen ja kulttuurin kenttää toteuttajatahoaan laajemmin
- hankkeisiin, jotka tukevat kaupungin valtuustostrategisia ja kulttuuripoliittisia tavoitteita.¹⁷⁷

Avustettavaa toimintaa ovat esimerkiksi yhteistyöverkostot, kokeilut ja uudet työskentelytavat (esimerkiksi uudenlaiset toimintamallit, konseptit, uudenlaiset tilaratkaisut) sekä hankkeet, joilla tavoitellaan kulttuurista ja taiteellista uudistumista ja kehittämistä. Avustusta voivat saada myös osaamisen kehittämisen hankkeet. Kulttuuripoliittista kehittämistoimintaa ovat muun muassa Helsingin mallin toiminta sekä taiteen ja kulttuurin alueellinen saatavuus, kulttuurinen vanhustyö ja taiteen perusopetus.¹⁷⁸

Harkintaan perustuen kaupunki voi avustaa myös muita avustusten myöntämisperusteet täyttäviä kehittämishankkeita. Kehittämisasiavustus voidaan myöntää 1–3-vuotisena.¹⁷⁹

Helsingin malli on osallistavan ja alueellisen kulttuurityön malli, jossa taidelaitoksia ja taiteen ammattilaisryhmiä kannustetaan toimimaan seinensä ulkopuolella eri

¹⁷⁵ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan kulttuuri- ja kirjastojaosto, 28.5.2019 §14.

¹⁷⁶ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/> Luettu 9.12.2019.

¹⁷⁷ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/kehittamisavustukset> Luettu 9.3.2020.

¹⁷⁸ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/kehittamisavustukset> Luettu 9.3.2020.

¹⁷⁹ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/kehittamisavustukset> Luettu 9.3.2020.

kaupunginosissa yhteistyössä alueen asukkaiden ja yhteisöjen kanssa.¹⁸⁰ Helsingin mallin tavoitteena on tasapainottaa ja monipuolistaa kaupunginosien taide- ja kulttuuritarjontaa, vahvistaa kaupunginosien yhteisöllisyyttä ja myönteistä profiloitumista sekä asukkaiden kulttuurista osallisuutta. Helsingin mallia on pilotoitu vuosina 2016–2018.¹⁸¹

Helsingin mallin lähtökohdat ovat:

- Taidelaitoksia ja -organisaatioita kannustetaan toimimaan seiniensä ulkopuolella eri kaupunginosissa yhteistyössä alueen asukkaiden ja paikallisyhteisöjen kanssa. Samalla taideorganisaatiot tavoittavat uusia yleisöjä.
- Kulttuurin saavutettavuutta vahvistetaan luomalla alueen toimijoiden ja taidelaitosten kanssa uusia toimintamalleja.
- Asukkaita ja yhteisöjä rohkaistaan näkijöistä tekijöiksi eli osallistumaan taiteen ja kulttuurin tekemiseen.
- Malmitalo, Kanneltalo, Stoa ja Vuotalo toimivat alueidensa asukkaiden ja toimijoiden aktiivisina verkottajina tarjoten tilojaan ja osaamistaan osallistavaan taide- ja kulttuuryöhön.¹⁸²

Hankekaudelle 2019–2021 taide- ja kulttuuriavustusten kehittämisavustuksia varattiin 350 000 euroa. Hankekauden prioriteettialueet ovat Kannelmäki-Malminkartano, Tapulikaupunki-Suutarila ja Vuosaari. Kannelmäki-Malminkartano alueella avustusta sai esimerkiksi Suomalaisen barokkiorkesterin kannatusyhdistys ry, Vuosaaren alueella KOM-teatterin Kannatus ry, ja Tapulikaupunki-Suutarilan alueella Teatteriyhdistys Tuike ry.¹⁸³

Taiteen perusopetuksen avustus

Taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkeasteen koulutukseen.¹⁸⁴

Taiteen perusopetuksen avustuksia on mahdollista hakea kerran vuodessa seuraavalle vuodelle. Taiteen perusopetuksen kehittämishankkeille avustuksia myönnetään

¹⁸⁰ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/helsingin-mallin-avustukset> Luettu 9.3.2020.

¹⁸¹ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/helsingin-mallin-avustukset> Luettu 9.3.2020.

¹⁸² <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/helsingin-mallin-avustukset> Luettu 9.3.2020.

¹⁸³ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/helsingin-mallin-avustukset> Luettu 9.3.2020.

¹⁸⁴ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/taiteen-perusopetuksen-avustus> Luettu 9.3.2020.

1–3-vuotisinä. Kehittämisyhteisöjen piirissä olevien toimijoiden tulee jättää hakemus avustuksen vahvistamiseksi kerran vuodessa seuraavalle vuodelle.¹⁸⁵

Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan kulttuurijaosto myönsi 11.12.2018 (§ 33) vuoden 2019 avustuksia taiteen perusopetusta tuottaville oppilaitoksille 4 708 711 euroa.¹⁸⁶

Avustusten käytön valvonta

Projektiluonteiseen toimintaan myönnettävien taide- ja kulttuuriavustusten sekä kehittämisavustusten käyttöä valvotaan ensisijassa hakijan tekemän raportoinnin kautta.¹⁸⁷

Pysyväisluonteiseen toimintaan myönnettävien avustusten käyttöä valvotaan ensisijassa rekisteröityneen yhteisön edellisen valmistuneen tilikauden tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen pohjalta.¹⁸⁸

Taide- ja kulttuuriavustusten käyttöä on valvottu myös erillisillä pistokokeilla. Toiminnan tarkastaminen on toteutettu kulttuurin, nuorison ja liikunnan yhteisellä prosessilla.¹⁸⁹

Monivuotisten taide- ja kulttuuriavustusten vastaanottajat sitoutuvat kehityssuunnitelmien vuosittaisiin seurantatapaamisiin eli niin sanottuihin kumppanuuskeskusteluihin.¹⁹⁰ Seurantatapaamiset ovat osa avustusten käytön valvontaa.

2.6. Kokonaisuuden hallinta

Helsingin kaupungin hallintosäännön mukaan kulttuuripalvelukokonaisuutta johtava kulttuurijohtaja johtaa kulttuuripolitiikkaa ja kulttuuripalvelujen kehittämistä. Liikuntapalvelukokonaisuutta johtava liikuntajohtaja puolestaan vastaa liikuntalaissa tarkoitettua yhteistyön toteuttamisesta.¹⁹¹ Liikuntalain mukaisella yhteistyöllä viitataan siihen, että kunnan tulee järjestää liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen. Tämän tulee tapahtua eri toimialojen yhteistyönä sekä kehittämällä paikallista, kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä.¹⁹²

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkemyksen mukaan merkittävä osa kaupunkikonsernin palvelutuotannosta on kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan ohjaustoimivallan ulkopuolella. Tämä johtuu siitä, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ei ole muodollista roolia omistajaohjauksessa kuten luvussa 2.3.1. todettiin. Toimiala näkee, että

¹⁸⁵ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/avustukset/kulttuurin-avustukset/taiteen-perusopetuksen-avustus> Luettu 9.3.2020.

¹⁸⁶ Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan kulttuurijaosto 11.12.2018 § 33.

¹⁸⁷ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁸⁸ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁸⁹ Kulttuurin kumppanuusyksikön päällikkö, sähköpostivastaus 28.2.2020.

¹⁹⁰ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kirjalliset vastaukset tarkastuslautakunnan 1.toimikunnalle 10.12.2019.

¹⁹¹ Helsingin kaupungin hallintosäännön 5 luvun 8 §.

¹⁹² Liikuntalaki 390/2015 5 § kunnan vastuu, 1 momentti ja sen tarkennus.

sen rooli tulisi olla suurempi konsernin vapaa-ajan toimijoiden strategisessa ohjauksessa.¹⁹³ Tämä edellyttäisi kuitenkin muutoksia Helsingin tapaan järjestää omistajaohjaus. Konserniohjeen mukaan ”konsernijohtoon lisäksi kaupunginkanslia antaa konserniohjausta ja vastaa sekä asioiden valmistelusta konsernijohtolle että tehtyihin päätöksiin liittyvästä seurannasta ja valvonnasta”.

Tampereella tytäryhteisöjen tavoitteiden asettamisen prosessi uudistettiin vuonna 2018. Keskeinen tavoite oli vahvistaa palvelualueiden johdon osallistumista asianomaisen palvelualueen toimintakenttään kuuluvien tytäryhteisöjen omistajatavoitteiden asettamisessa. Vuoden 2020 talousarviossa esitettävät tytäryhteisöjen omistajatavoitteet ja erityisesti niiden toiminnalliset osiot on Tampereella käyty läpi palvelualueiden johdon kanssa kesäkuussa 2019.¹⁹⁴ Tampereellakaan toimialajohtajat eivät kuulu konsernijohtoon,¹⁹⁵ mutta hallintosäännön mukaan palvelualueen johtajien tehtävänä on osallistua palvelualueeseen liittyvien kaupungin liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toiminnan tavoitteiden asettamiseen.¹⁹⁶ Palvelualueen johtaja Tampereella vastaa toimialajohtajaa Helsingissä. Vastuu tavoitteiden valmistelusta on kuitenkin konsernihallinnon omistajaohjauksella.¹⁹⁷

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on vuoden 2020 talousarviossa kolme sitovaa toiminnan tavoitetta. Niistä yksi on: ”Koko kaupunki on oppimisen, kulttuuristen kohtaamisten, tekemisen ja kansalaistoiminnan paikka”. Tavoitteen mittarina on ”Me ja muut: Palvelukokonaisuuksissa kuvataan, ketkä muut tuottavat oman sektorin palveluja tai toimintaa ja mikä on kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tehtävä palvelutuottajana.”

Talousarviossa todetaan myös, että ”Vuonna 2020 määritellään vuoropuhelussa kumppaneiden kanssa, mitä kulttuurin ja vapaa-ajan toimintaa ja palveluja tulisi toteuttaa kaupungin omana palvelutoimintana ja mitä toteutettaisiin yksityisten tai yleishyödyllisten järjestämänä – joko kaupungin tuella tai ilman sitä. Kaupungin tehtävä on tukea ja ohjata koko vapaa-ajan ekosysteemin kehitystä.”

Tähän saakka toimialan painotus on ollut vahvemmin oman palvelutuotannon tarkastelussa. Kaupunki kuitenkin kasvaa ja muuttuu nopeasti ja ihmisten odotukset vapaa-aikaa ja kaupunkia kohtaan kasvavat. Vapaa-ajan palveluja tuottavat muutkin toimijat kuin kaupunki. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan oman näkemyksen mukaan suhdetta muihin toimijoihin ja kaupungin kasvuun ei ole selkeästi määritelty, mikä on osaltaan johtanut reaktiivisuuteen ja yksittäisratkaisuihin. Jatkossa on tarkoitus, että kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta käsittelee säännöllisemmin koko palveluverkkoa ja palvelupuutteita. Vuoden 2020 tammikuussa palvelustrategiset linjaukset tuodaan

¹⁹³ Toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikuntajohtaja kuultavana tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

¹⁹⁴ Tampereen kaupungin talousarvio 2020, 150.

¹⁹⁵ Konsernijohtoon määritelmä Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjeessa 16.12.2019.

¹⁹⁶ Tampereen kaupungin hallintosääntö 1.1.2020 alkaen, 4 luku, § 37.

¹⁹⁷ Tampereen liiketoiminta- ja rahoitusjohtajan sähköpostivastaus 14.2.2020.

lautakunnan käsittelyyn. Linjausten tavoitteena on parantaa suunnittelun ja päätöksenteon laatua, ohjata rajallisia resursseja parhaaseen mahdolliseen käyttöön sekä tunnistaa uusia resursseja ja kasvattaa luottamusta kaupunkiin julkisen vallan käyttäjänä.¹⁹⁸

Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta päätti palvelustrategisista linjauksista 14.1.2020. Tässä arvioinnissa on tarkasteltu vain kulttuuri- ja liikuntapolitiikkaa, mutta palvelustrategiset linjaukset kattavat koko toimialan eli myös nuoriso- ja kirjastopolitiikan. Tarkoitus on siirtyä perinteisestä staattisesta palveluverkkosuunnittelusta uudelleen dynaamiseen suunnitteluun.¹⁹⁹

Vuoden 2020 aikana toimiala määrittelee:

- Mitä kaupunki tekee itse?
- Millaista toimintaa avustetaan?
- Mitä toteutetaan yhteistyöllä yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten kanssa?
- Mitä toteuttavat muut?²⁰⁰

Linjaukset tehdään kumppaneiden kanssa ja niissä otetaan huomioon kaupungin muutos, kumppaneiden toiveet ja digitalisaatio. Määrittelystä päättää kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta.²⁰¹

Toimialan mukaan sekä kulttuurilla että liikunnalla on apulaispormestarin johtama foorumi, joka on enemmän keskustelun ja verkostoitumisen paikka kuin päätöksenteko- tai koordinaatitilanne. Foorumit ovat tiedonvälitysfoorumeita eli niissä ei luoda yhteistä näkemystä siitä, mitä kulttuuri- tai liikuntasektorilla tulisi tehdä. Kulttuurisektorilla foorumi on nimeltään kulttuuriverkosto ja apulaispormestari kutsuu sinne toimijat kaupungin piiristä. Liikuntasektorilla puolestaan on liikuntafoorumi.²⁰² Molemmat foorumit olivat olemassa jo apulaiskaupunginjohtajien aikana. Liikuntafoorumissa on läsnä keskushallinnon ja liikuntapalvelut-kokonaisuuden edustajia sekä kaupungikonsernin liikuntapalveluja tuottavat yhteisöt. Foorumin on tarkoitus tavata neljä kertaa vuodessa.²⁰³ Kaupunginkanslian konserniohjaus ei ole mukana kulttuuriverkostossa eikä liikuntafoorumissa.²⁰⁴

Liikuntasektorilla on järjestökentän muodostama yhteistyörakenne seuraparlamentti. Kulttuurin puolella ei yleisesti ole vastaavaa, mutta taiteen perusopetuksessa on

¹⁹⁸ Toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikuntajohtaja kuultavana tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

¹⁹⁹ Kulttuurin ja vapaa-ajan palveluverkon suunnitteluperiaatteet, kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta 14.1.2020 § 3.

²⁰⁰ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan diaesitys tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2019.

²⁰¹ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan diaesitys tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2019.

²⁰² Toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikuntajohtaja kuultavana tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

²⁰³ <http://helmi.hel.fi/Uutiset/Sivut/Helsingin-liikuntafoorumi-kasitteli-liikuntayhteistyon-kehittamista.aspx> luettu 21.2.2020.

²⁰⁴ Konserniohjauksen päälliköltä 16.3.2020 saatu täsmennys.

kaksi kertaa vuodessa kokoontuva kulttuurikasvatuksen foorumi.²⁰⁵ Liikunnan seuraparlamentti perustettiin vuonna 2019 helsinkiläisten liikuntaseurojen yhteistyöelimeksi, joka toimii vuorovaikutuksessa Helsingin kaupungin liikuntatoimen kanssa. Seuraparlamentin tehtävänä on tuottaa liikuntatoimen käyttöön seurakentän yhteinen näkemys keskeisistä niiden toimintaan vaikuttavista asioista kaupungin päätöksenteossa. Seuraparlamentin jäsenet valitaan seurojen avoimessa kokouksessa. Se kokoontuu 4–6 kertaa vuodessa.²⁰⁶

Toimialalla oli arviointiajankohtana käynnissä taide- ja kulttuurivision laatiminen. Toimialan mukaan taustalla oli valtuuston hyväksymä toivomusponsi kaupunkistrategian hyväksymiskäsittelyssä 27.9.2017. Ponnen mukaan kaupunginvaltuusto edellyttää, että kaupungin toimesta selvitetään mahdollisuutta pikaisesti perustaa laaja-alainen komitea, joka luo visioita kulttuurin edistämiseen Helsingissä tähtäimenä tehdä kaupungista monimuotoiseen kulttuuriin tekemiseen ja tuottamiseen innostava ilmapiiri lähimmän kymmenvuotiskauden aikana. Kansliapäällikkö asetti taide- ja kulttuurivisiotyöryhmän ja sille ohjausryhmän 15.2.2019 § 31, ja työskentelylle määräpäiväksi 31.1.2020. Kansliapäällikkö myönsi työryhmälle jatkoajan 31.3.2020 asti.

Työryhmän tehtävänä on laatia Helsingille taide- ja kulttuurivisio vuosille 2019–2030. Työryhmän on tarkasteltava taiteen ja kulttuurin roolia kaupungissa pitkäjänteisesti, asetettava taiteen ja kulttuurin edistämiseksi tavoitteet ja esitettävä toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmän tehtävänä on kiteyttää kaupunkiyhteiset linjaukset, joiden nojalla kaupungissa toimivat tahot, myös muut kuin kaupungin omat toimijat, voivat toimia vision saavuttamiseksi. Tavoitteena on vahvistaa Helsingin asemaa omaleimaisena ja kansainvälisesti kiinnostavana taide- ja kulttuurikaupunkina. Työryhmän puheenjohtajana toimii Helsingin kaupunginorkesterin intendentti. Työryhmällä on ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimialajohtaja.²⁰⁷

Vuosina 2012–2017 olivat voimassa erilliset kulttuuristrategia (Kvsto 14.12.2011) ja liikuntastrategia (Khs 17.12.2012). Kuitenkin jo valtuustokaudella 2013–2016 todettiin, että linjaukset kulttuurista ja liikunnasta sisältyvät kaupungin strategiaohjelmaan.²⁰⁸ Uusia erillisiä strategioita ei ole enää laadittu.

²⁰⁵ Toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikuntajohtaja kuultavana tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa 10.12.2019.

²⁰⁶ <https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/palvelut/liikunta-ja-ulkoilu/liikuntaseurat/seuraparlamentti> luettu 21.2.2020.

²⁰⁷ Kansliapäällikön päätös 15.2.2019.

²⁰⁸ Strategiaohjelma 2013–2016, Kvsto 24.4.2013.

2.7. Kokoavat havainnot

Ovatko omistajaohjauksen menettelyt kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia?

Kulttuuri- ja liikuntasektorin tytäryhteisöjä ohjataan kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisesti. Omistajaohjauksen menettelyissä havaittiin kuitenkin olennainen puute, koska pormestarimalliin siirtymisen jälkeen ei ole tehty päätöstä siitä, miten tytäryhteisöt jaetaan pormestarin ja apulaispormestareiden kesken. Apulaispormestarit vastaavat toimialallaan konserniohjauksesta, mutta on kuitenkin epäselvää, mitkä tytäryhteisöt ovat kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan apulaispormestarin vastuulla ja mitkä pormestarin vastuulla.

Omistajaohjauksen puutteena voidaan nostaa esiin myös se, että omistajapolitiikan linjauksia ei täydennetä sitä mukaa kuin uusia tytäryhteisöjä syntyy. Tämä tuli esiin Helsingin Tapahtumasäätiön perustamisen kohdalla, mutta on tullut esiin myös aiemmissa tarkastuslautakunnan arvioinneissa. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2018 todettiin, että kaupunki ei ole määritellyt vuoden 2015 alusta yhtiöitetyille Helen Oy:lle, Helsingin Satama Oy:lle ja Palmia Oy:lle omistajastrategiaa.

Arvioinnin aikana ilmeni, että arviointiin mukaan otettu Helsingin tapahtumasäätiö ei tosiasiallisesti ole kulttuurisektorin säätiö, vaan sitä ohjataan kaupunginkanslian viestintäosastolta. Tapahtumasäätiötä ohjaa konsernijaoston ohella suurtapahtumien koordinaatioryhmä. Konserniohje ei tunnista tällaista menettelyä, että ohjaus- tai koordinaatioryhmä olisi konserniohjausta antava toimija.

Arvioinnissa nostettiin esiin se, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan apulaispormestari toimii kahden säätiön hallituksen puheenjohtajana. Menettely on kuntalain mukainen, mutta edellyttää esteellisyysääntelyn huomioon ottamista. Vastaavasti, kun liikuntasektorin viranhaltijoita on yhtiöiden ja säätiöiden hallituksessa, esteellisyys huomioon ottaminen on tärkeää. Tarkastuslautakunta on vuonna 2017 esittänyt näkemyksensä, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestari ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

Onko omistajan tahto selkeä?

Omistajan tahto oli asiakirjojen perusteella selkeä kaikissa liikuntasektorin tytäryhteisöissä. Kulttuurisektorin neljästä säätiöstä omistajan tahto oli asiakirjojen perusteella selkeä Helsingin teatterisäätiössä ja UMO-säätiössä. Helsingin Tapahtumasäätiön osalta puuttuivat vielä omistajapolitiikan linjaukset, koska vuodelta 2011 olevat kaupunginhallituksen linjaukset koskevat säätiön edeltäjää Helsinki-viikon säätiötä. Epäselvyyttä omistajan tahdosta ei kuitenkaan ole. Helsingin Musiikkitalon säätiön kohdalla omistajapolitiikan linjaukset ovat olemassa, mutta säätiölle ei aseteta talousarviossa tavoitteita.

Onko omistajan tahto välittynyt tytäryhteisöille?

Asiakirja-aineistoa verrattiin toimitusjohtajien tai vastaavassa asemassa olevien henkilöiden vastauksiin. Tämän vertailun perusteella voitiin todeta, että omistajan tahto on välittynyt tytäryhteisöille.

Ohjaako omistaja tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti?

Kulttuuri- ja liikuntasektorin tytäryhteisöille talousarviossa asetettujen tavoitteiden analyysin perusteella voidaan todeta, että kaikki asetetut tavoitteet ohjaavat yhteisöjä toimimaan joko kaupunkistrategian tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti. Useimmiten tavoitteet liittyvät kaupunkistrategian toteuttamiseen. Lisäksi kaupunginkanslian konserniohjausyksikkö on pilotoinut strategialähtöistä lähestymistapaa nimenomaan kulttuurin ja liikunnan tytäryhteisöjen kohdalla.

Kulttuuri- ja liikuntasektorin kahdeksasta yhteisöstä yhdelle, Helsingin Musiikkitalon säätiölle ei ole minään vuonna asetettu tavoitteita kaupungin talousarviossa. Sitä ei siis ole ohjattu tavoitteilla. Valittu ratkaisu on ollut tarkoituksenmukainen, koska säätiön toiminta on pienimuotoista.

Ohjaako toimiala omaa palvelutuotantoa kaupunkistrategian suuntaisesti?

Vuoden 2019 talousarvion sitovat tavoitteet on johdettu kaupunkistrategian linjauksista. Tällä perusteella voidaan sanoa, että palvelutuotantoa ohjataan kaupunkistrategian suuntaisesti. Laajemmin ei kuitenkaan tarkasteltu sitä, miten palvelutuotantoa yksityiskohtaisemmalla tasolla ohjataan.

Ohjaako toimiala avustusten avulla järjestettävää toimintaa kaupunkistrategian suuntaisesti?

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että liikunnan ja kulttuurin avustuksissa ja niiden myöntämisehdoissa on huomioitu kaupunkistrategia. Liikunnassa laitosavustukset täydentävät kaupungin omaa palvelutuotantoa ja muilla avustuksilla tuetaan liikunta-alan vapaata kansalaistoimintaa. Kulttuuripalveluissa kaupunki täydentää avustustoiminnalla toteutettuja palveluita omilla kulttuuripalveluillaan.

Onko toimialalla kokonaiskuva kulttuuripolitiikan ja liikuntapolitiikan toteuttamisesta?

Kokonaiskuvan muodostaminen on käynnissä vuoden 2020 aikana. Toimialalla ei vielä arviointiajankohtana ollut riittävää kokonaiskuva liikuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta. Kulttuurisektorin ja liikuntasektorin kokonaisuuden ohjausta heikentää myös se, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ei ole ohjausvaltaa kaupunkikonsernin kulttuuri- ja liikuntatoimijoihin.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko liikuntasektorin ja kulttuurisektorin omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Arvioinnin osakysymyksiin edellä annettujen vastausten perusteella omistajaohjaus on järjestetty pääosin tarkoituksenmukaisesti. Kokonaisuuden hallinta sen sijaan on vielä kehittämisen kohteena toimialalla.

Omistajaohjauksen järjestämisessä koko kaupungin tasolla ongelmallista on se, että pormestarin ja apulaispormestareiden välistä työnjakoa omistajaohjauksessa ei ole tehty. Apulaiskaupunginjohtajien aikana työnjako ilmeni talousarviosta. Pormestarin mallin aikana, kesäkuusta 2017 alkaen, ei ole tehty päätöstä siitä, miten tytäryhteisöjen ohjaus jaetaan pormestarin ja apulaispormestareiden kesken.

Konserniohjeen mukaan kaupunginkanslia on konsernijohtoon ohella se taho, joka antaa konserniohjausta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkökulmasta omistajaohjausta ei ole siinä mielessä tarkoituksenmukaisesti järjestetty, että toimialalla ei ole muodollista roolia omistajaohjauksessa. Toimialan näkemyksen mukaan merkittävä osa kaupunkikonsernin palvelutuotannosta on kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan ohjaustoimivallan ulkopuolella. Toimialalla koetaan, että sen tulisi pystyä ohjaamaan oman sektorinsa tytäryhteisöjä. Epävirallista yhteistyötä talousarviotavoitteiden asettamisvaiheessa on toimialan ja kaupunginkanslian konserniohjausyksikön välillä. Toimialajohtoon roolia korostaisi se, jos Tampereen mallin mukaan otettaisiin hallintosisäntöön toimialajohtajien tehtäväksi osallistua toimialan tytäryhteisöjen toiminnan tavoitteiden asettamiseen. Toimialalla koetaan puutteeksi myös se, että toimialajohtajalla ei ole läsnäolo-oikeutta konsernijaostossa silloinkaan, kun toimialan palvelutuotantoa täydentävien tytäryhteisöjen asioita käsitellään.

Omistajaohjauksen laatua kaupunkitasoisesti heikentää se, että omistajastrategiat ovat vuodelta 2011 ja uusien valmistelu on kestänyt pitkään. Kun uusia tytäryhteisöjä on muodostettu, niille ei ole määritelty omistajastrategiaa.

Kaupunkistrategia 2019 ohjaa sekä kaupungin omaa palvelutuotantoa, tytäryhteisöjen toimintaa että avustettavaa toimintaa. Tältä osin kaikkea palvelutuotantoa ohjataan kokonaisuutena samaan suuntaan.

Toimialalta on tähän mennessä puuttunut määrittely siitä, mitä kaupunki tekee itsellä, millaista toimintaa avustetaan, mitä toteutetaan yhteistyöllä yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten kanssa ja mikä jää muiden toimijoiden vastuulle. Määrittely on käynnissä vuonna 2020. Voidaan sanoa, että toimialalla ei vielä arviointiajankohtana ollut riittävää kokonaiskuvaa liikuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta, mutta määrittelytyön myötä kokonaisuuden hallinnan edellytykset paranevat huomattavasti. Kuitenkin, kun toimialalla ei ole ohjausvaltaa tytäryhteisöihin, osa palvelutuotannosta jää toimialan ohjausvallan ulkopuolelle, jos omistajaohjauksen menettelyitä ei muuteta.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

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

Arviointia koskevia lisätietoja antavat arviointipäällikkö Minna Tiili, puhelin 310 36534 ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki, puhelin 310 36308

Minna Tiili

Tarja Palomäki

Jakelu

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

LÄHTEET

Haastattelut ja toimikunnan kokousten käsittelyt

Sähköpostitiedustelut

Konserniohjauksen päällikkö, kaupunginkanslia 15.8.2019.

Jääkenttäsäätiön toimitusjohtaja 5.2. ja 6.3.2020

Helsingin tapahtumasäätiön toimitusjohtaja 10.2.2020 ja 9.3.2020

Helsingin kaupunginteatterin talousjohtaja 11. ja 12.2.2020

Stadion-säätiön toimitusjohtaja 13.2.2020

Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:n, Urheiluhallit Oy:n ja Vuosaaren Urheilutalo Oy:n toimitusjohtaja 14.2.2020

UMO Helsinki Jazz Orchestran toiminnanjohtaja 20.2.2020 ja 16.4.2020

Kumppanuuspäällikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala 28.2.2020

Yksikön päällikkö, liikuntaan aktivointi, kumppanuusyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala 3.3.2020

Muut lähteet:

Helsingin kaupungin avustusten yleisohjeet, Khs 28.10.2019.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan avustusmäärärahat ja tavoitteet vuodelle 2019.

Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta 13.2.2018 (28 §), kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhteiset avustusperiaatteet.

LIITTEET

Liitteet esitetään numeroidusti omilla sivuillaan.

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta		
Suunnitelman laatija Minna Tiili		Pvm 10.9.2019
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika 9/2019	Valmistumisaika 3/2020	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili, Jari J. Ritari ja Tarja Palomäki
Arviointiaiheen tausta		
Kaupunkistrategian mukaan "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." Liikunta- ja kulttuuripalveluja tuotetaan sekä kaupungin omana toimintana, että avustuksilla ja tytäryhteisöjen avulla. Liikuntasektorin tytäryhteisöjä ovat Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy, Vuosaaren Urheilutalo Oy, Jääkentäsäätiö ja Stadion-säätiö. Kaupunkikonserniin kuuluvia kulttuuripalveluja tuottavia säätiötä ovat Helsingin Musiikkitalon säätiö, Helsingin teatterisäätiö, Helsingin tapahtumasäätiö ja UMO-säätiö. Lisäksi kaksi yhtiötä on omistajaohjauksessa määritelty toimitilat-kategoriaan, vaikka niistä toisen toiminta liittyy liikuntaan ja toinen kulttuuriin. Helsinki Stadion Oy ja Kiinteistö Oy Kaapelitalo ovat tällaisia. Kaapelitalo toimii kulttuurikeskuksena ja vastaa myös Tanssin talo -hankkeen toteuttamisesta. Helsinki Stadion Oy hallitsee Telia5G Areenana tunnettua stadionrakennusta. Helsinki Stadion Oy on liikunnan laitosavustusten piirissä. Liikunta- ja kulttuuritoiminnan rahoitus muodostuu seuraavien taulukoiden mukaisesti.		
Liikuntatoimen menot talousarviossa 2019		Milj. €
Liikuntapalvelukokonaisuuden menot		69,8
Liikunnan laitosavustukset		14,1
Muut liikunnan avustukset		7,9
Yhteensä		91,8

Kulttuuritoimen menot talousarviossa 2019	Milj. €
Kulttuuripalvelut* (josta yleiset kulttuuripalvelut 29,8 milj. euroa)	58,2
Kulttuurin laitosavustukset	23,0
Muut kulttuurin avustukset	16,3
Yhteensä (jos mukana vain yleiset kulttuuripalvelut, yhteensä 69,1)	97,5

* sisältää myös kaupunginmuseo, kaupunginorkesteri ja kaupungin taidemuseo

Tuloksellisuusnäkökulmat

Tässä arvioinnissa ei käsitellä tuloksellisuuden näkökulmia.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arviointi kattaa emokaupungin ja tytäryhteisöt sekä avustuksilla järjestettävän toiminnan.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aiheeseen liittyviä suosituksia ei ole annettu viime vuosina. Vuoden 2011 arviointikertomuksessa annettiin liikuntasektorin omistajaohjaukseen liittyviä suosituksia.

Arviointikysymykset ja –aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, onko liikuntasektorin ja kulttuurisektorin omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta järjestetty tarkoituksenmukaisesti.

Omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja se välittyy yhteisöille ja kun omistaja ohjaa tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian suuntaisesti. Kokonaisuuden hallinta on tarkoituksenmukaista silloin, kun toimialalla on kokonaiskuva liikuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta oman toiminnan, avustusten ja tytäryhteisöjen muodostaman kokonaisuuden avulla, ja kun toimiala ohjaa sekä omaa palvelutuotantoa että avustusten avulla järjestettävää toimintaa toimimaan kaupunkistrategian suuntaisesti.

Osakysymyksiä ovat:

1. Ovatko omistajaohjauksen menettelyt kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia?
2. Onko omistajan tahto selkeä?
3. Onko omistajan tahto välittynyt tytäryhteisöille?
4. Ohjaako omistaja tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian suuntaisesti?
5. Onko toimialalla kokonaiskuva liikuntapolitiikan toteuttamisesta?
6. Onko toimialalla kokonaiskuva kulttuuripolitiikan toteuttamisesta?
7. Ohjaako toimiala omaa palvelutuotantoa kaupunkistrategian suuntaisesti?
8. Ohjaako toimiala avustusten avulla järjestettävää toimintaa kaupunkistrategian suuntaisesti?

Kriteerit osakysymyksittäin ovat:

Osakysymys 1: Verrataan kuntalaista, kaupungin hallintosäännöstä ja konserniohjeesta poimittuja menettelyitä haastatteluissa kuvattaviin menettelyihin. Tämän osakysymyksen

osana tarkastellaan myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja yhteisöjen hallituksissa.

Osakysymys 2: Omistajan tahto on selkeä, jos asiakirjoista ilmenee, mikä on omistajan tahotila kunkin yhtiön ja säätiön osalta.

Osakysymys 3: Omistajan tahto on välittynyt tytäryhteisöille, jos yhteisön toimitusjohtajan käsitys omistajan tahdosta vastaa asiakirjoista havaittavaa tahtoa. Jos tahtoa ei ole esitetty kirjallisesti, verrataan haastatteluissa saatuun tietoon.

Osakysymys 4: Omistaja asettaa yhteisöille tavoitteita, jotka ovat strategian suuntaisia tai ohjaa muulla tavoin toimimaan strategian suuntaisesti.

Osakysymykset 5 ja 6: Toimiala pystyy esittämään tavan, jolla se hallitsee kokonaisuutta.

Osakysymys 7: Omalle toiminnalle (liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut) asetetaan talousarviossa ja toimintasuunnitelmassa kaupunkistrategian suuntaisia tavoitteita.

Osakysymys 8: Liikunnan ja kulttuurin avustuskriteereissä otetaan huomioon kaupunkistrategian tavoitteet.

Arvioinnin aineistona ovat haastattelut toimialalla, haastattelu kaupunginkanslian konserniohjausyksikössä, sähköpostitiedustelut yhteisöjen toimitusjohtajille sekä tarvittaessa kysely yhteisöjen hallitusten jäsenille. Lisäksi analysoidaan asiakirja-aineistoa.

Rajaukset

Arviointi ei käsittele yksityiskohtaisesti kunkin yhteisön omistajaohjausta, vaan sektorin ohjausta kokonaisuutena. Avustustoiminnan osalta arviointi ei käsittele yksityiskohtaisesti eri avustuslajeja eikä avustusten saajia, vaan avustustoiminnasta muodostetaan kokonaiskuva avustuskriteerien ja haastattelujen perusteella.