



06.02.2023

Asia/5

§ 78

V 1.3.2023, Konserniohjeen päivittäminen

HEL 2022-010686 T 00 01 05

Esitys

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Marcus Rantalan ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Miia Aho, konsernilakimies, puhelin: 310 36445
mii.aho(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Konserniohje luonnos_päivitetty 31.1.2023
- 2 Selvitys julkisuuslain soveltamisesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Esitysehdotus

Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää hyväksyä päivitetyn Helsingin kaupungin konserniohjeen liitteen 1 mukaisesti.

Lisäksi kaupunginhallitus merkitsee tiedoksi saamansa selvityksen koskien julkisuuslain mukaisen avoimuuden sisällyttämisestä yhtiöjärjestykseen kaupungin kokonaan omistamissa tai yhdessä muiden julkisten toimijoiden kanssa kokonaan omistamissa yhtiöissä, jotka eivät toimi markkinoilla.

Esittelijän perustelut

Tausta

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 25.5.2016, § 138 uuden konserniohjeen, jossa huomioitiin muun muassa uudessa kuntalaissa (410/2015) sää-



06.02.2023

Asia/5

detyt konserniohjauksen ja konserniohjeiden vähimmäissisällöt. Edellinen konserniohje oli vuodelta 2008.

Vuonna 2017 konserniohjetta päivitettiin kaupungin johtamisjärjestelmäuudistuksen liittyen (kaupunginvaltuusto 17.5.2017, § 241).

Kuntalain konserniohjetta koskevat säännökset

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta.

Kuntalain 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta. Lainkohdan mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Kuntalain mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Päivitetyn konserniohjeen keskeisimmät määräykset

Tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden hyväksyminen vuonna 2021, kaupunkistrategian 2021-2025 painotukset sekä konserniohjeen käytännön soveltamistyössä havaitut täsmennyksiä vaativat kohdat ovat aiheuttaneet perustellun tarpeen päivittää nykyistä konserniohjetta.



Monin olennaisin osin konserniohjeen sisältö on pysynyt entisenä. Varsinaisen sisällön päivytytyön yhteydessä on kuitenkin myös merkittävästi tiivistetty ja selkeytetty tekstiä. Lisäksi on poistettu päällekkäisyyksiä niin, ettei konserniohjeessa enää määrätä asioista, jotka on jo linjattu hallintosäännössä tai kaupungin muissa ohjeissa. Tavoitteena on selkeä ja kaupungin omistajaohjausta sekä tytäryhteisöjen toimintaa tarkoituksenmukaisesti ohjaava ohje.

Päivitetty konserniohje on olennaisesti nykyistä ohjetta tiiviimpi, ja edellä olevien seikkojen johdosta se on kirjoitettu pääosin uudelleen, joten erillisen muutokset näkyvissä -version esittäminen ei ole tässä mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.

Päivitetyn konserniohjeen keskeisimmät muutokset, lisäykset ja poistot ovat seuraavat:

- Konserniohjeen soveltamisalaa koskevaa määräystä on täsmennetty. Konserniohjetta noudatetaan kaupungin tytäryhteisöjen lisäksi kaupungin talouden ja toiminnan kannalta merkittävien osakkuusyhteisöjen ja kuntayhtymien ohjauksessa siinä määrin kuin se on kaupungin omistusosuus, määräysvalta taikka äänivalta- tai peruspääomaosuus huomioon ottaen mahdollista ja perusteltua. Edellä mainittuja yhtiöitä ovat mm. HSL, HSY ja HUS-yhtymä;
- Määräystä konserniohjeen sitovuudesta on täsmennetty perustuen siihen, että tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksissä tai säännöissä tulee lähtökohtaisesti olla määräykset konserniohjauksesta. Lähtökohtana on, että konserniohjeen noudattaminen on hallituksen lakisääteisen huolellisuusvelvollisuuden mukaista;
- Konserniohjeessa olevia määritelmiä sekä konserniohjauksen, omistajapolitiikan ja omistaja-arvon yleisiä kuvauksia on tiivistetty ja täsmennetty;
- Konserniohjeen yhdenvertaisuutta turvaavat ja edistävät aikaisemmat määräykset on yhdistetty kokonaisvaltaiseksi periaatteeksi siitä, että kaupunki pyrkii konserniohjauksessa edistämään eri sukupuolten ja kieliryhmien välistä yhdenvertaisuutta. Tämä periaate ulottuu kaikkeen toimintaan, jota konserniohjeella ohjeistetaan;
- Konserniohjeeseen on lisätty tytäryhteisökohtaista omistajastrategiaa koskevat määräykset sekä kuvattu niiden sijoittumista osaksi kaupungin omistajapoliittisia linjauksia. Omistajastrategioista päätetään kaupunginhallituksessa. Omistajastrategiat sisältävät kaupungin omistukseen, strategiseen tahtotilaan, hallituksen osaamisvaatimukseen sekä tytäryhteisöille asetettaviin keskipitkän aikavälin kehittämistavoitteisiin liittyviä linjauksia kunkin tytäryhteisön ja tarpeen



mukaan sen muodostaman alikonsernin osalta. Omistajastrategioiden tavoitteena on osaltaan tukea kaupungille yhteisön omistamisesta muodostuvan omistaja-arvon positiivista kehittymistä;

- Tavoitteiden asetantaa koskevia määräyksiä on uudistettu tytäryhteisökohtaiset omistajastrategiat huomioiden. Kaupunki asettaa tavoitteita tytäryhteisöilleen tytäryhteisökohtaisissa omistajastrategioissa keskipitkällä aikajänteellä. Tavoitteiden asettaminen on kaupunginhallituksen tehtävä tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden hyväksymisen yhteydessä. Kaupunginvaltuusto voi lisäksi tarvittaessa asettaa merkittävimmille tytäryhteisöille tavoitteita kaupungin talousarviossa;
- HUS-yhtymää koskevien toimiohjeiden antaminen on määritetty hyvinvointialuelainsäädännön mukaisesti;
- Kaupunginkanslialle on annettu mahdollisuus tarpeen mukaan jakaa muita kuin markkinaehtoisia tytäryhteisöjä mm. valmistelua ja raportointia ajatellen alaryhmiin perustuen lähtökohtaisesti ko. tytäryhteisön toimialaan ja/tai toiminnan laajuuteen sekä tosiasialliseen sisältöön ja luonteeseen. Lisäksi muut tytäryhteisöt kuuluvat joko pormestarin tai apulaispormestarin toimialaan sen mukaan, miten asia on yhteisökohtaisessa omistajastrategiassa määritelty yhteisön pääasiallisen tehtävän ja toimialan perusteella. Markkinaehtoiset tytäryhteisöt kuuluvat pormestarin toimialaan;
- Markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen toimintaperiaatteita on täsmennetty. Kaupunki ei lähtökohtaisesti rahoita markkinaehtoisesti toimivia tytäryhteisöjä, ellei siihen ole yksittäistapauksessa perusteltu syy. Tämä kattaa myös konsernipankkiin kuuluvan luottolimiitin.
- Kuntalaissa tarkoitettujen kaupungin kantaa vaativien asioiden ja toimenpiteiden lista on uudistettu. Kaupungin kantaa koskevan kokonaisuuden uudistamisessa tavoitteena on keskittää kaupungin kannan antaminen niihin tytäryhteisöissä tehtäviin päätöksiin, joissa kaupungin kanta on tarpeellinen kaupunkikonsernin kokonaisedun edistämisen kannalta ja varmistaa omistajastrategisten linjausten huomioon ottaminen tytäryhteisöjen merkittävässä päätöksissä. Päivitetystä konserniohjeesta on poistettu ehdoton vaatimus pöytäkirjapäätöksestä joustavan ja tarkoituksenmukaisen päätöksenteon mahdollistamiseksi. Tähän ohjekohtaan on myös lisätty selvennys siitä, että velvollisuus kaupungin kannan hankkimiseen ei koske tilanteita, joissa kaupunki on omalta osaltaan mukana päätöksen tekemänä osapuolena, esimerkiksi tehtäessä palvelusopimus kaupun-



gin ja tytäryhteisön välillä tai jos kaupunki muuten päättää asiasta omistajan roolissa esim. yhtiökokouksessa;

- Hallituksen valinnassa huomioitaviin seikkoihin on lisätty hallitusjäsenten tarkoituksenmukainen vaihtuvuus;
- Maininnat kaupungin insinöörin yms. hallintosääntöön perustuneesta toimivallasta sekä kaupungin tilahankkeiden käsittelyohjeista on poistettu, koska näitä ei enää alkuperäisessä muodossa ole olemassa;
- Tytäryhteisöjen talousraportointia sekä talouden ja investointien suunnittelua koskevia kappaleita on muokattu vastaamaan nykykäytäntöä; sekä
- Kaikki yksittäiset asiakohdaiset viittaukset konserniohjeen perusteella annettaviin tarkempiin ohjeisiin on poistettu. Konserniohjeen mukaan kaupunginkanslia voi antaa konserniohjeen noudattamisesta ja sen sisällöstä tarkentavia ohjeita. Sen sijaan tytäryhteisöjä velvoittavien muiden ohjeiden tai suositusten antaminen tulee jatkossa tehdä kulloinkin erikseen ja hallintosäännön määräysten puitteissa, ei yksinomaan konserniohjeen perusteella.

Julkisuuslain mukaisen avoimuuden sisällyttäminen tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 22.9.2021, § 282 Helsingin kaupungin liikenneliikelaitoksen toiminnan yhtiöittämisen ja samalla seuraavan toivomusponnen: ”Kaupunginvaltuusto edellyttää selvitettävän mahdollisuudet siihen, että uusi yhtiö noudattaisi toiminnassaan julkisuuslakia ja konserniohjeen mukaista luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta. (Otso Kivekäs)”

Ponsi käsiteltiin kaupunginhallituksessa 6.6.2022, § 434, missä yhteydessä kaupunginhallitus päätti käynnistää selvityksen julkisuuslain mukaisen avoimuuden sisällyttämisestä yhtiöjärjestykseen kaupungin kokonaan omistamissa tai yhdessä muiden julkisten toimijoiden kanssa kokonaan omistamissa yhtiöissä, jotka eivät toimi markkinoilla.

Tämä selvitys on tarkoituksenmukaista käsitellä konserniohjeen yhteydessä, koska konserniohjeessa on mm. määritelty nykyinen luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus ja asia liittyy periaatteellisesti kaupungin omistajuuden linjauksiin sekä malliyhtiöjärjestys- ja sääntökirjauksiin. Asiassa tehty selvitys on liitteenä 2.

Lähtökohtana on, että kaupunki edistää kaikin tavoin oma-aloitteisesti julkisuuden ja avoimuuden toteuttamista konserniyhtiöissään omistajaohjauksen keinovalikoimallaan. Raportoinnin, ajankohtaistaksausten



sekä epävirallisen konserniyhtiöiden johdon kanssa käytävän keskustelun ja muun vuorovaikutuksen lisäksi kaupunki on malliyhtiöjärjestys- ja sääntömääräyksiensä kautta laajentanut kaupungin pormestarikunnan, kansliapäällikön ja luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta verrattuna kuntalaissa säädettyyn vastaavaan oikeuteen.

Julkisuuslain soveltamisalaan liittyen oikeusministeriö on asettanut työryhmän ja sille alatyöryhmän valmistelemaan voimassa olevan julkisuussääntelyn ajantasaistamista siten, että tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Työryhmän toimikausi on 22.1.2021–30.6.2023. Työryhmälle asetettuihin tehtäviin kuuluu selvittää ja arvioida julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet.

Julkisuuslaki on viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki. Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslakia sovelletaan muun muassa kunnallisissa viranomaisissa (JulkL 4.1 § 4 kohta). Valtion tai kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt eivät kuulu julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan.

Julkisuuslain mukainen julkisuusperiaate toteutuu mm. kunnan hallussa olevien asiakirjojen kautta. Julkisuuslakia sovelletaan myös, kun yhtiö hoitaa julkista tehtävää ja käyttää siinä lain nojalla julkista valtaa. Lisäksi julkisuuslaki tulee sovellettavaksi myös viranomaisen antaessa sille kuuluvan tehtävän muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Kunnan viestintä koskee myös kuntien määräysvallassa olevia yhtiöitä.

Julkisuuslain yleinen soveltaminen ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukainen tapa toteuttaa avoimuutta osakeyhtiöissä ja säätiöissä, joiden toimintaa säännellään yhteisölainsäädännössä. Voimassa olevan julkisuussääntelyn nojalla julkisuuslakia noudatetaan, kun yhteisön julkiset tehtävät sitä vaativat, eikä kategorisesti yhteisön omistuksen perusteella.

Julkisuuslain soveltaminen tuo mukanaan velvollisuuden tehdä hallintopäätöksiä, joihin liittyy aina muutoksenhakuoikeus, joita ei tällaiseen tunneta yhteisölainsäädännössä. Yhteisölainsäädännössä tulisi huomioida julkisuuslain soveltamisesta aiheutuvat muutostarpeet. Yhteisölainsäädäntöä ja hallintolainsäädäntöä nykyisellään ei ole tarkoitettu sovellettavaksi yhdessä. Julkisuuslain yleinen soveltaminen yhteisöihin lisäisi merkittävästi niiden hallinnollista ja taloudellista resurssitarvetta.

Ottaen huomioon käynnissä oleva oikeusministeriön edellä mainittu julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva lainsäädäntöhanke, ei



06.02.2023

Asia/5

tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista ryhtyä toimenpiteisiin yhtiöjärjestysten muuttamiseksi mm. avoimuuden osalta. Yhtiöjärjestysten muuttaminen tältä osin vaatisi kaupungin malliyhtiöjärjestysten muuttamisen sekä yhtiökokous- ja rekisteröintiprosessin yhtiöiden puolelta. Muutoksen tekeminen tässä vaiheessa ei ole resurssien, eikä muutoksen toteutuksen suunnittelemisen kannalta perusteltua, koska on mahdollista, että lainsäädäntö muuttuu oikeusministeriön hankkeen johdosta.

Oikeusministeriön työryhmän toimikauden päättyessä ja työn valmistuessa 2023 arvioidaan erikseen mahdolliset muutostarpeet kaupungin konserniohjeen, hyvän hallinto- ja johtamistavan sekä niiden liitteenä olevien malliasiakirjojen päivittämiseksi.

Lopuksi

Konserniohjeen päivittäminen on perusteltua, jotta voidaan tarpeellisilta osin huomioida kaupunkistrategian ja tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden mukanaan tuomat muutokset kaupungin omistajaohjaukseen. Tämän lisäksi moni omistajaohjauksen käytäntö on muuttunut, ja konserniohjeen on syytä heijastaa näitä muutoksia. Tästä esimerkkinä kaupungin kantaa vaativien asioiden listauksen uudistaminen.

Konserniohjetta koskeva päätösesitys vastaa konsernijaoston 30.1.2023 hyväksymää esitystä.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Miia Aho, konsernilakimies, puhelin: 310 36445
mii.aho(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Konserniohje luonnos_päivitetty 31.1.2023
- 2 Selvitys julkisuuslain soveltamisesta

Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus, valtuusto

Tiedoksi

Kaupunginkanslia

Päätöshistoria



06.02.2023

Asia/5

Kaupunginhallituksen konsernijaosto 12.12.2022 § 133

Kaupunginhallituksen konsernijaosto 28.11.2022 § 120