

SEUDULLISEN OMISTAJAOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Työryhmäraportti 2007

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Toimeksianto.....	3
2.	Omistajaohjauksen sisällön määrittely	3
3.	Seudullisen omistajaohjauksen ja edunvalvonnan piiriin kuuluvat yhteisöt	4
4.	Omistajaohjaus nykylainsäädännön puitteissa.....	5
5.	Lainsäädäntömuutosta edellyttävä omistajaohjaus	12
6.	Suosituksien hyvien hallintokäytännöistä, yhtiöjärjestysmallista ja osakassopimuksen sisällöstä	13
7.	Esteellisyys	14
8.	HUS:n omistajaohjauksen kehittäminen.....	16
9.	Työryhmän ehdotukset.....	17

LIITTEET

Layout: Helsingin kaupunki
Talous- ja suunnittelukeskus
Satu Säilä

1. Toimeksianto

Pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokouksen (13.6.2006) ja PKS-neuvottelukunnan koordinaatioryhmän (19.6.2006) toimeksiannon mukaan työryhmän tuli valmistella ehdotus uudesta omistajaohjausjärjestelmästä, joka soveltuu ylikunnallisten organisaatioiden ohjaukseen.

Työryhmään ovat kuuluneet seuraavat henkilöt:

- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsinki, puheenjohtaja
- hallintokeskuksen johtaja Helena Elkala, Espoo, varapuheenjohtaja
- kaupunginsihteerin Anja Vallittu, Helsinki
- kaupunginlakimies Leena Karjalainen, Espoo
- apulaiskaupunginjohtaja Martti Lipponen, Vantaa
(hallintojohtaja Erkki Laakkonen tammikuuhun 2007 asti)
- konsernilakimies Mervi Kuittinen, Vantaa
- talousjohtaja Katja Pesonen, Kauniainen
(kaupunginkamreeri Pirkko Taina huhtikuuhun 2007 asti)
- kaupunginkamreeri Seppo Olli, Helsinki, sihteeri

Toimeksiannon mukaan työn lähtökohtana tuli olla nykyinen kuntalaki ja vuoden 2007 alusta voimaan tulevaksi ehdotettu kuntalain konsernisäännöksiä koskevat muutokset. Tavoitteena on turvata seudullisissa yhteisöissä tehokas omistajaohjaus, hyvä hallintotapa ja toiminnan riittävä julkisuus ja läpinäkyvyys. Ehdotuksen tulee sisältää malli, jolla seudullisia palveluja voidaan tehokkaasti toteuttaa yhteisissä yhteisöissä ja jolla turvataan kaupunkien oikeudenmukaiset vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon.

Ehdotus omistajaohjausjärjestelmäksi tuli olla valmis vuoden 2007 loppuun mennessä.

Työryhmä on kokoontunut 19 kertaa.

2. Omistajaohjauksen sisällön määrittely

Omistajaohjauksella tarkoitetaan yleisesti omistajan tahtotilan muodostamista, viestimistä ja toteuttamista kaikissa omistuksissa. Omistajaohjaus konkretisoituu ainakin lakiin perustuvana omistajavallan käyttönä, mutta usein se pitää sisällään myös epävirallisen vaikuttamisen. Omistajat ohjaavat vaikuttamalla joko suoraan tai edustajien välityksellä yhteisön toimintaan. Esimerkiksi osakeyhtiössä omistajavallan käyttö tarkoittaa osakeyhtiölain mukaista puhe- ja äänioikeutta yhtiökokouksessa. Omistajien ja osakeyhtiön johdon väliset keskustelut ovat epävirallista vaikuttamista yhtiön toimintaan.

Omistajaohjauksen tärkeimpiä välineitä ovat itsenäisen omistajapolitiikan määrittäminen ja sen käytännön toteutuksen seuranta ja valvonta sekä hyvän hallintokäytännön kehittäminen ja sen käytännön toteutuksen varmistaminen.

Omistajapolitiikassa määritellään omistusten hankintaan, käyttöön ja siitä luopumiseen liittyvät linjaukset ja periaatteet. Lisäksi siinä määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja mahdolliset muut tavoitteet. Hyvän hallintokäytännön keskeisiin elementteihin kuuluvat mm. omistajien oikeuksien turvaaminen, omistajien tasapuolisen kohtelun turvaaminen, yhteisön eri sidosryhmien etujen ja oikeuksien huomioon ottaminen, yhteisöön liittyvistä olennaisista asioista (taloudesta, toiminnasta, omistajista, hallinnosta) annettavan tiedon oikea-aikaisuus ja asianmukaisuus, hallituksen vastuu yhteisön ammattitaitoisesta ja vastuullisesta johtamisesta ja päätöksenteosta, hallituksen vastuu valvoa toimivaa johtoa.

Omistajaohjauksen keskeisiä tahoja ovat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus sekä kaupunginjohto. Valtuuston tehtävänä on päättää kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Kaupunginhallitus ja kaupunginjohto toteuttavat näitä periaatteita käytännössä.

PKS -yhteisöjen omistajaohjaus

PKS -yhteisöjen omistajaohjauksen ensisijaisena tavoitteena on yhteisöjen toiminnan kehittäminen ja tukeminen siten, että omistajien yhteiset tavoitteet toteutuvat. Keskeisiä lähtökohtia ovat kaikkien omistajien avoin ja johdonmukainen käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhteisöjen hallintoelimiin, omistajien panostukset yhteisöjen johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä yhteisöjen toimintaympäristön huomioon ottaminen.

Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttaminen perustuu PKS-kaupunkien yhteiseen omistajapolitiikkaan. Omistajapolitiikan määrittämisessä olennainen kysymys on, minkälaista omistusmuotoa tarvitaan yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi ja mitä tavoitteita kukin omistus palvelee. Omistamiselle tulee olla peruste, joka voi olla esimerkiksi palvelutehtävän toteutus, liiketaloudellinen, elinkeino- tai muu kehittämisintressi, yhteiskunnallinen, sosiaalinen tai muu intressi.

Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi PKS -kunnat määrittelevät lisäksi hyvän hallintokäytännön jonka lähtökohtana ovat kussakin PKS -kunnassa noudatetut ja parhaiksi havaitut hallintokäytännöt. Yhteisen hyvien hallintokäytäntöjen ohjeistuksen tavoitteena on PKS -yhteisöjen toimintatapojen yhtenäistäminen, läpinäkyvyyden parantaminen ja annettavien tietojen yhtenäistäminen.

Omistajaohjauksen kannalta PKS -yhteisöt, joissa PKS -kaupungeilla on yhteensä yli puolet yhteisön omistuksesta tai äänivallasta muodostavat olennaisimman kokonaisuuden. PKS -kaupunkien edustajien tulee kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan omistajapolitiikan ja hyvän hallintokäytännön noudattamiseen myös muissa PKS -yhteisöissä.

3. Seudullisen omistajaohjauksen ja edunvalvonnan piiriin kuuluvat yhteisöt

Työryhmä on kartoittanut ne PKS-yhteisöt, joissa kaupungit tai ainakin kolme suurinta ovat omistajina mukana. Tällaisia yhteisöjä on yhteensä 32 kpl. Näistä työryhmä pitää toimeksiannon kannalta merkityksellisinä seuraavia:

- Culminatum Ltd Oy Helsinki Region Centre of Expertise
- Greater Helsinki Region Promotion Ltd Oy
- HUS
- Kuntarahoitus Oyj
- Laurea-ammattikorkeakoulu Oy (jos Helsinki osakkaana)
- Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy
- Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy
- Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)
- SEURE Henkilöstöpalvelut Oy
- Spinno-Seed Oy
- Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab (Practicum)
- Uudenmaan liitto ry
- Uudenmaan virkistysalueyhdistys ry

Lisäksi työryhmä on tunnistanut seuraavat edunvalvonnan kannalta merkittävät yhteisöt:

- Suomen Kuntaliitto
- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Kuntien eläkevakuutus (KEVA)
- Y-säätiö

Työryhmä on laatinut kaupunkikohtaisen arvion em. yhteisöjen strategisesta merkityksestä sekä arvion myös nykyisestä ohjaustavasta, ohjauksen tämänhetkisistä ongelmista, kehittämistavoitteista ja päättäjä – ja asiakkohtaisesta ohjaustasosta.

Seudullisen omistajaohjauksen piiriin voi tulla myös muita yhteisöjä kuin mitä on edellä mainittu riippuen siitä, onko kyseistä yhteisöä koskeva yksittäinen asia niin merkityksellinen, että se vaatii yhteisen omistajapoliittisen kannanoton.

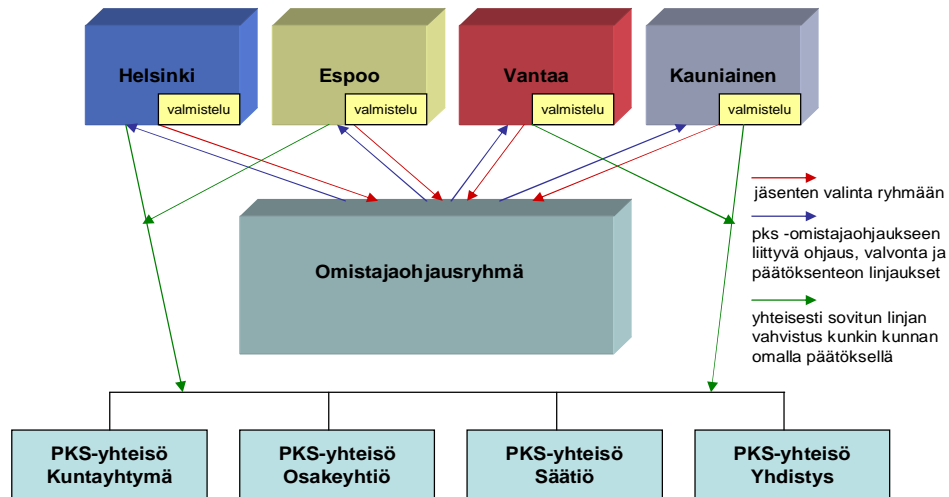
Käytännössä tulee myös hoidettavaksi omistajaohjaukseen liittyviä asioita, jotka eivät ole niin periaatteellisia tai merkityksellisiä, että ne olisi käsiteltävä em. foorumeissa. Tällaisten asioiden hoito voidaan koordinoida kaupunkien kesken toimivaltaisella virkamiestasolla.

4. Omistajaohjaus nykyainsäädännön puitteissa

Jäljempänä on tarkasteltu yhteisen omistajaohjausjärjestelmän toteuttamismahdollisuuksia nykyainsäädännön perusteella.



PKS –OMISTAJAOHJAUS / NYKYLAINSÄÄDÄNNÖN MAHDOLLISTAMAT MALLIT
MALLI 1: OMISTAJAOHJAUSRYHMÄ

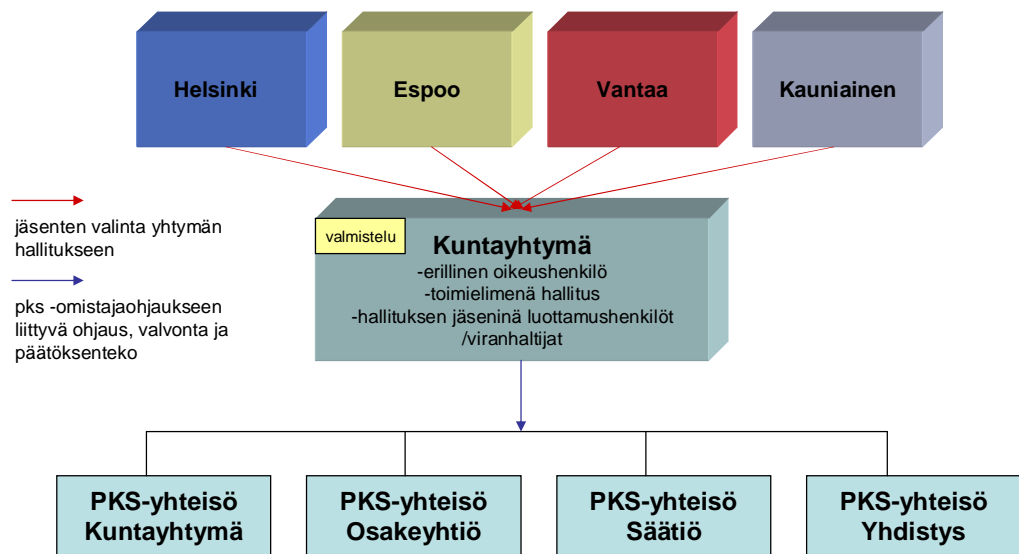


- kunnat voivat valtuustojen tekemillä päätöksillä sopia, että PKS-yhteisöjen omistajaohjausta varten perustetaan omistajaohjausryhmä (työnimi), jossa sovitaan yhteisestä PKS-omistajaohjauksesta (omistajapolitiikka + hyvät hallintokäytännöt)
- omistajaohjausryhmän lisäksi muita linjaustahoja ovat strategisissa asioissa pääkaupunkiseudun neuvottelukunta ja operatiivisissa asioissa kaupunginjohtajien kokous ja muut virkamiehet
- omistajaohjausryhmällä ei kunnallisen toimielimen asemaa
- kukin sopimuskunta hakee omistajaohjausryhmässä sovituille yhteisille linjauksille oman toimivaltaisen viranomaisen (KV, KH, muu toimielin / viranhaltija) päätöksen/valtuutuksen
- kukin sopimuskunta vastaa siten itsenäisesti omistajaohjaukseen liittyvistä päätöksistä ja niiden täytäntöönpanosta
- sopimuskunnalla toimivalta ja vastuu omistajaohjaukseen liittyvissä asioissa
- kukin kaupunki varmistaa yhteyden oman kaupunkinsa talousarvioon ja tulostavoitteisiin
- mallin arviointia:
 - nykytilaan verrattuna järjestelmällisempi yhteinen käsittely omistajaohjausasioissa (+)
 - yhteisen tahdon muodostaminen systemaattisesti, mutta "vapaaehtoisesti" - malli toimii niin kauan kuin yhteistä, todellista tahtoa on (+)
 - omistajaohjaukseen liittyvä päätösvalta säilyy omistajakunnalla (+)

- ei edellytä kuntalain mukaista valmistelua/esittelyä/ päätöksentekoa (ei myöskään julkisuuslain mielessä) (+)
- suhteellisen kevyt hallinto (+)
- päätökset eivät sido juridisesti / poliittisesti kylläkin (-)



PKS -OMISTAJAOHJAUS / NYKYLAISÄÄDÄNNÖN MAHDOLLISTAMAT MALLIT
MALLI 2: KUNTAYHTYMÄ

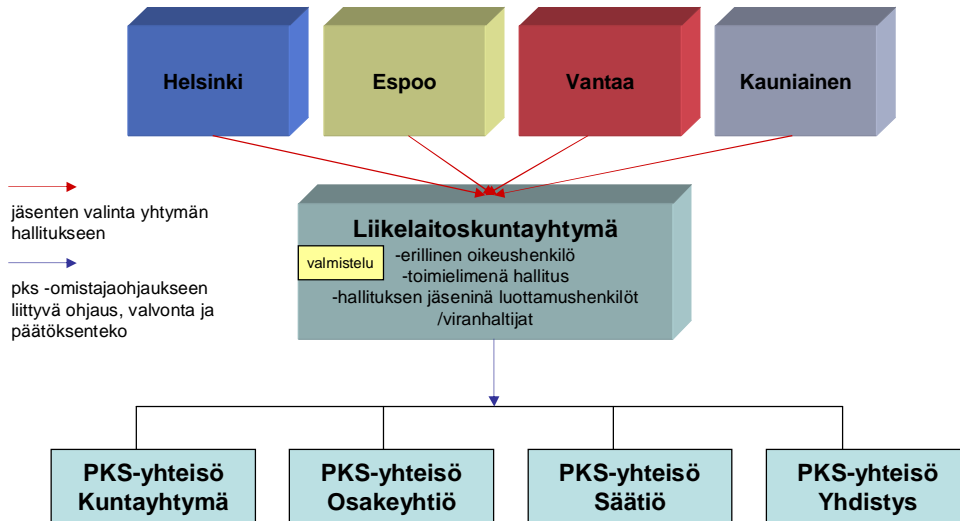


- kunnat voivat sopia, että omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä hoitaa kuntayhtymä (KuntaL 76.2 §)
- kuntalain 23.2 §:n mukaan kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin
- kysymys on kuntalaissa säädetyistä tehtävistä, joka voidaan delegoida kunnan sisällä ja näin ollen voidaan myös antaa kuntayhtymän hoidettavaksi
- kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä jäsenkuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus) (KuntaL 78.1 §)
- kuntayhtymä on julkisyhteisö ja voi siten käyttää julkista valtaa (virallinen päätöksenteko ja siihen liittyvät hallinnolliset menettelysäännökset)
- kuntayhtymällä voi olla vain yksi toimielin (KuntaL 81.1 §), joka hoitaa peruskunnan valtuustolle ja hallitukselle kuuluvat tehtävät

- yhden toimielimen kuntayhtymässä ko. toimielin on tavallisesti hallitus, joka käyttää päätösvaltaa sekä hoitaa valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon kuuluvat tehtävät
- toimielimen (esim. hallitus) jäseniä valittaessa ei tarvitse noudattaa poliittista jakaumaa; vaalikelpoisuus määräytyy yleisen vaalikelpoisuuden mukaan eräin poikkeuksin (KuntaL 82 §)
- kuntayhtymällä on oltava tietty minimihenkilökunta
- jäsenkunnat huolehtivat kuntayhtymän rahoituksesta (KuntaL 83 §)
- yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkunnat valitsevat tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan (KuntaL 86.3 §)
- kuntayhtymää koskevat monin kohdin samat kuntalain säännökset kuin peruskuntaa (KuntaL 86 §)
- mallin arviointia:
 - nykytilaan verrattuna yhteisesti sovittu menettely omistajaohjauksasioissa (+)
 - päätökset sitovat juridisesti (+)
 - kunta delegoi omistajaohjaukseen liittyvää toimivaltaa erilliselle oikeushenkilölle - kunnan mahdollisuus vaikuttaa ainoastaan ko. kuntayhtymän omistajaohjauksen kautta (-)
 - uusi lakiehdotus (kuntalain 13 §:stä) korostaa nimenomaisesti valtuuston roolia kunnan ja kuntakonsernin ohjauksessa (-)
 - omistajaohjauksiasioiden valmistelu/esittely/päätöksenteko täysin erillään kunnista, joilla kuitenkin taloudellinen vastuu (-)
 - miten pystytään varmistamaan yhteisen tahdon muodostaminen? (-)
 - edellyttää kuntalain mukaista valmistelua/esittelyä/päätöksentekoa sekä peruskunnassa että kuntayhtymässä (-)
 - suhteellisen raskas hallinto tehtävään nähden => ko. tehtävän hoitaminen kuntayhtymän toimesta hidasta (-)
 - kokemukset kuntayhtymän omistajaohjauksesta ei rohkaisevia (-)



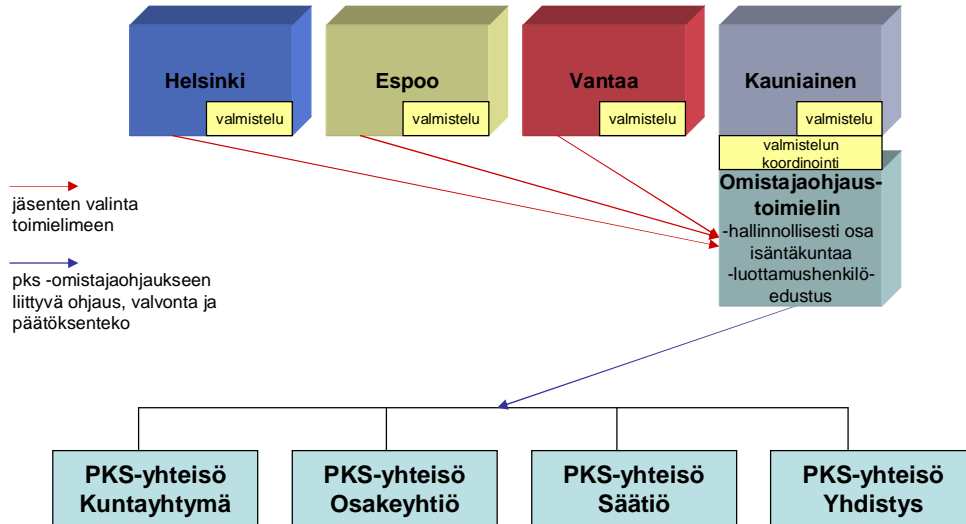
PKS -OMISTAJAOHJAUS / KUNTALAIN MUUTOSTA EDELLYTTÄVÄ MALLI
MALLI 2a: LIIKELAITOSKUNTAYHTYMÄ



- kuntayhtymä, jonka tehtävänä on kuntien yhteisen kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen
- tehtävän tulisi olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muutoin hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti
- tehtävät eivät voi yksinomaan koostua muista kuin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti hoidetuista tehtävistä
- perustetaan kuntien välisellä jäsenkuntien tai kuntayhtymien hyväksymällä sopimuksella (perussopimus) (KuntaL 78.1 §)
- on julkisyhteisö ja voi siten käyttää julkista valtaa (virallinen päätöksenteko ja siihen liittyvät hallinnolliset menettelysäännökset)
- päätösvaltaa käyttävät jäsenet yhtymäkokouksessa, johon jäsenet valitsevat edustajansa
- muita toimielimiä ovat johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, jotka on liikelaitoksen johtosäännössä määritelty
- liikelaitoskuntayhtymästä on pääsääntöisesti voimassa, mitä kuntayhtymästä kuntalaissa säädetään kuntayhtymää koskevat monin kohdin samat kuntalain säännökset kuin peruskuntaa (KuntaL 86 §)
- mallin arviointia: liikelaitoskuntayhtymä ei sovellu omistajaohjaustoimielimeksi, koska toimielimen tehtävään ei sisälly liiketoiminnan harjoittamista eikä tehtävää hoideta liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti



PKS –OMISTAJAOHJAUS / NYKYLAINSÄÄDÄNNÖN MAHDOLLISTAMAT MALLIT
MALLI 3: ISÄNTÄKUNTA / YHTEINEN TOIMIELIN

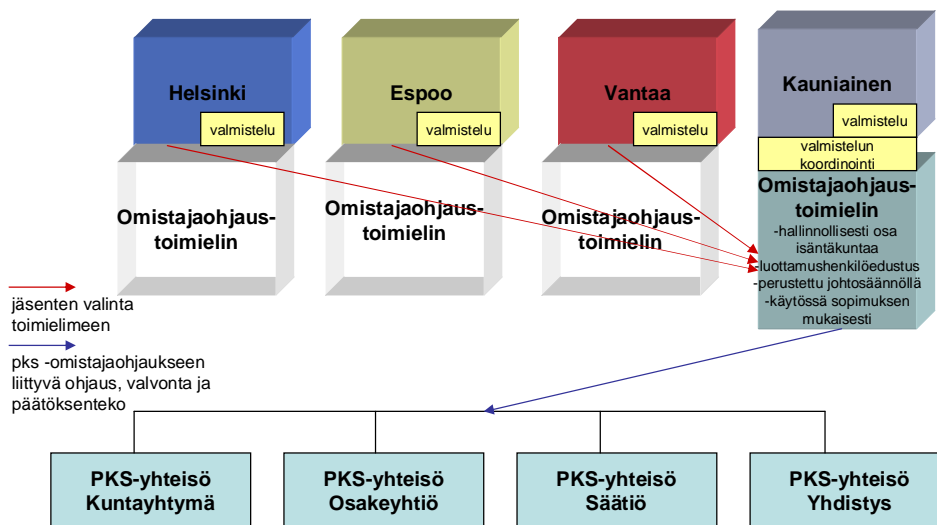


- kunnat voivat sopia, että omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät annetaan toisen kunnan (isäntäkunta) hoidettavaksi siten, että isäntäkunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä ao. muut kunnat (KuntaL 77 §)
- ks. omistajaohjaukseen liittyvien tehtävien delegoinnista edellä kuntayhtymän kohdalla todettu
- yhteinen toimielin ei ole sopijakunnista erillinen oikeushenkilö, vaan isäntäkunnan valtuuston ja hallituksen alainen toimielin, joka hoitaa myös sopijakuntien puolesta sille säädetyt tai määrätyt tehtävät
- yhteinen toimielin on hallinnollisesti osa isäntäkuntaa ja toimielimen hallinnonalaan kuuluvat virat ovat isäntäkunnan virkoja ja niiden haltijat isäntäkunnan viranhaltijoita
- yhteiset toimielimet ovat yleensä lautakuntia, mutta yhteinen toimielin voi olla myös esim. johtokunta tai toimikunta; toimielimen jäseninä voivat olla ao. kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt (77.2 §)
- isäntäkuntana toimiva kunta vastaa viime kädessä yhteisen toimielimen päätöksistä ja niiden täytäntöönpanosta
- kunnat voivat keskinäisellä sopimuksella rajoittaa isäntäkunnan otto-oikeutta (KuntaL 51.5 § 3-kohta)
- isäntäkuntamallissa kustannusten määrittely ja jako maksuosuuksiin ovat sopimuksenvaraisia asioita

- mallin arviointia:
 - nykytilaan verrattuna yhteisesti sovittu menettely omistajaohjausasioissa (+)
 - päätökset sitovat juridisesti (+)
 - suhteellisen kevyt hallinto (+)
 - kunta delegoi omistajaohjaukseen liittyvää toimivaltaa toisen kunnan alaisuudessa toimivalle toimielimelle (-)
 - kuntalaki korostaa nimenomaisesti valtuuston roolia kunnan ja kuntakonsernin ohjauksessa (-)
 - omistajaohjausasioiden valmistelu/esittely/päätöksenteko erillään kunnista (pl. isäntäkunta), joilla kuitenkin taloudellinen vastuu (-)
 - kuntien (pl. isäntäkunta) mahdollisuus vaikuttaa asioiden valmisteluun edellyttää erityistä sopimusjärjestelyä yhteisestä valmistelun koordinoinnista (-)
 - edellyttää kuntalain mukaista valmistelua/esittelyä/ päätöksentekoa (myös siihen liittyvä julkisuus) (-)



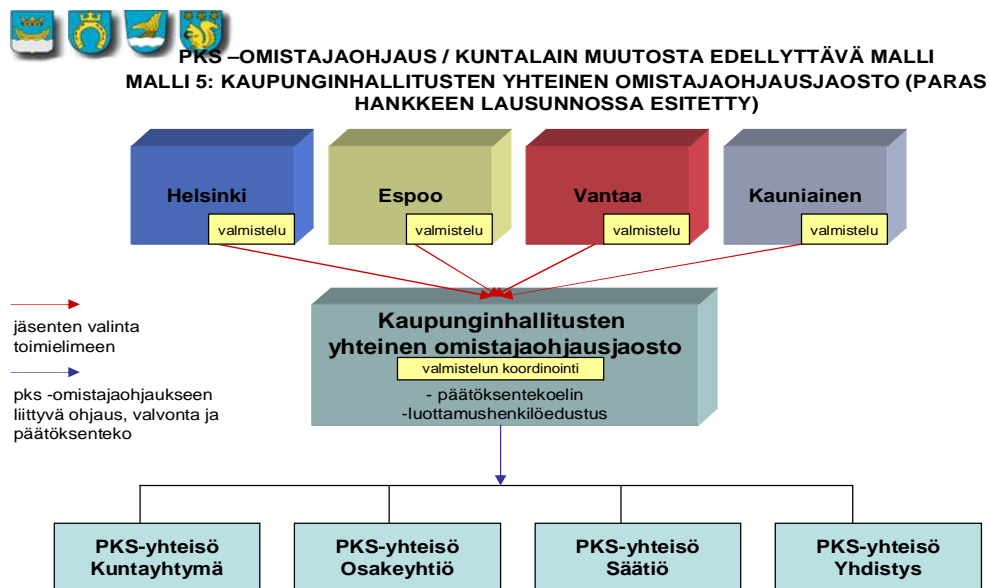
PKS –OMISTAJAOHJAUS / NYKYLAINSÄÄDÄNNÖN MAHDOLLISTAMAT MALLIT
MALLI 4: ISÄNTÄKUNTA / YHTEINEN TOIMIELIN – KIERTÄVÄ MALLI



- ks. edellä isäntäkuntamallin (malli 3) kohdalla todettu
- kunnat voivat sopia, että omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät annetaan toisen kunnan (isäntäkunta) hoidettavaksi siten, että isäntäkunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä ao. muut kunnat (Kuntal 77 §)

- kunnat voivat lisäksi sopia, että em. omistajaohjaustoimielin kuuluu organisatorisesti jokaiseen kuntaan ja kukin kunta toimii vuorollaan isäntäkuntana
- kukin kunta perustaa omaan organisaatioonsa omistajaohjaustoimieli-
men, joka otetaan käyttöön kuntien keskinäisellä sopimuksella sovit-
taval-
la tavalla
- kunnat sopivat lisäksi toimielimen jäsenten toimikaudesta ja paikkajaosta
- kunnat nimeävät jäsenet vuorollaan toimivan isäntäkunnan toimielimeen
ja jättävät nimeämättä jäsenet omiin toimielimiinsä
- mallin arviointia:
 - ks. edellä isäntäkuntamallin (no 3) kohdalla todettu
 - kullakin kunnalla mahdollisuus vuorollaan toimia isäntäkuntana -
toimivalta säilyy tällöin omistajakunnalla (valmistelu/esittely/ pää-
töksenteko) (+)
 - hallinnollisesti käytännössä mahdoton toteuttaa (-)

5. Lainsäädäntömuutosta edellyttävä omistajaohjaus



- kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeesta 14.2.2006 annetussa lau-
sunnossa PKS-kaupungit ovat esittäneet valtiolle kuntalain muutosta uu-
denlaisen omistajaohjausjärjestelmän toteuttamiseksi:

- omistajaohjausjärjestelmä tulisi olla mahdollisimman lähellä nykyistä päätöksentekojärjestelmää (Kvstot ja Kh:t) ja tukeutua niiden alaisten viranhaltijaorganisaatioiden valmisteluun
 - keskeinen luottamushenkilöelin (ja päätöksentekoelin) olisi kaupunginhallitusten yhteinen omistajaohjausjaosto, jonka tehtävänä olisi asettaa tavoitteet yhteisöille, nimetä edustajat yhtiöiden ja osakkuusyhteisöjen toimielimiin, antaa ohjeet kaupungeja näissä toimielimissä edustaville henkilöille sekä seurata määrääjoin tytäryhteisöjen tuloksellisuutta ja tavoitteiden saavuttamista
 - toimielimellä (esim. jaosto) olisi kunnallisen toimielimen asema ja toimielimen toimintaan sovellettaisiin kunnallisia toimielimiä koskevia säädöksiä
- toiminta toimielimessä olisi normaalia päätöksentekoa yhteisestä PKS-omistajaohjauksesta (omistajapolitiikka + hyvät hallintokäytännöt)
 - toimielimen luottamushenkilöjäsenet valittaisiin muiden toimielinten tapaan valtuustokaudeksi
 - esityksen mukainen malli tarkoittaisi käytännössä omistajaohjaukseen liittyvän toimivallan siirtämistä peruskunnan yksinomaisesta päätäntävällästä peruskuntien yhteisen päätäntävällän piiriin
 - toimielimen ohjaus ja valvonta edellyttää selkeitä ja yksityiskohtaisia sääntöjä toimintatavasta, raportointia, sisäistä ja ulkoista valvontaa, kun otto-oikeutta ei voi käytännössä olla
 - mallin arviointia:
 - nykytilaan verrattuna järjestelmällisempi yhteinen käsittely ja yhteisen tahdon muodostaminen (+)
 - päätökset sitovat juridisesti (+)
 - tullee edellyttämään määräämuotoista valmistelua ja organisointia
 - edellyttää kuntalain mukaista valmistelua/esittelyä/ päätöksentekoa (myös siihen liittyvä julkisuus) (-)
 - omistamiseen liittyvät velvollisuudet ja oikeudet eriytyisivät ohjauksesta (-)
 - puhevalta yksittäisten yhteisöjen osalta ei perustuisi omistus-osuuksiin (-)
 - haasteellista se, että kokemus vastaavanlaisesta mallista puuttuu (-)

6. Suositukset hyvistä hallintokäytännöistä, yhtiöjärjestysmallista ja osakassopimuksen sisällöstä

Työryhmä on laatinut sellaisia PKS-yhteisöjä varten, joissa kaupungeilla on yhdessä osake-enemmistö taikka ehdoton määräämis- ja päätäntävalta, suositukset hyvistä hallintokäytännöistä ja yhtiöjärjestysmallista.

Hyviä hallintokäytäntöjä ja yhtiöjärjestysmallia koskevat suositukset ovat liitteinä 1 ja 2.

Osakassopimuksen tarkoituksena on määritellä osapuolten keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet sekä vahvistaa ne periaatteet, joita sovelletaan yhtiön hallinnossa, rahoituksessa sekä yhtiön toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä.

Työryhmä ei ole laatinut suositusta osakassopimusmallista, koska osakassopimuksen rakenne ja sisältö muokkautuu yhtiökohtaisten tarpeiden mukaan. Työryhmä kuitenkin suosittelee, että ainakin seuraavista asioista on osakassopimuksessa syytä sopia tarkemmin:

- osapuolet
- sopimuksen tausta ja tarkoitus
- yhtiön perustaminen ja toiminnan aloittaminen
- osakepääoma ja yhtiön omistus
- rahoitus
- maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaaminen
- omistuspohjan mahdollinen laajentaminen
- osingonjako ja muu varojen jako
- osakkeiden luovutus, lunastus – ja suostumuslausekkeet
- osakkeiden panttaus
- hallinto (toimitusjohtaja, hallitus, tilintarkastaja)
- hallituksen puheenjohtajuuksien määräytyminen vuorotteluperiaatteella
- määräenemmistöä edellyttävät päätökset yhtiökokouksessa ja hallituksessa
- yhtiökokouksessa päätettävät asiat
- osakkaan tiedonsaantioikeus
- yhtiön informointivelvollisuus merkittävistä yhtiön taloutta tai toimintaa koskevista asioista
- salassapito
- voimassaolo
- erimielisyyksien ratkaiseminen

7. Esteellisyys

Kuntalain 15.5.2007 muuttuneen yhteisöjäävissäännöksen (52 §) mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa hallituksen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa. Kyseisen lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen kyseisessä lainkohdassa tarkemmin määritelty läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Työryhmä toteaa em. säännöksen soveltamisesta seuraavaa:

- kunnanhallituksen tai muiden toimielinten jäsenet sekä johtavat viranhaltijat voivat osallistua myös kuntayhtymän tai tytäryhteisön hallituksen työskentelyyn
- kunnan luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä ei ole esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn kunnassa, jos hän on kunnallisen liikelaitoksen, kuntayhtymän tai kuntakonserniin kuuluvan säätiön tai yhteisön hallituksen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa
- henkilö on esteellinen, jos liikelaitoksen, kuntayhtymän, konserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa kunnan edun kanssa esim. jos käsitellään kunnan ja konserniyhteisön välistä sopimusta tai käsitellään tytäryhteisön rakennuslupaa kunnan viranomaisena
- oikeuskirjallisuudessa on jo aiemminkin katsottu, ettei kuntayhtymän hallituksen jäsen ole esteellinen käsittelemään asiaa oman kuntansa hallituksessa muutoin, kuin intressiristiriitatilanteessa
- lisäksi henkilö on esteellinen, jos asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn esim. hakijoiden tai asianosaisten tasapuolisen kohtelun varmistaminen voi edellyttää esteellisyyssäännösten soveltamista myös kilpailullisessa tilanteessa, jossa viranomaisen ratkaisu ei voi olla kaikkien hakijoiden tai asianosaisten odotusten mukainen. Tämä jää pitkälti oikeuskäytännön varaan.
- poikkeus koskee vain yhteisöjääviä, jos hallituksen jäsenen, toimitusjohtajan tai muun yhteisöjäävisäännöksen tarkoittaman henkilön katsotaan saavan erityistä hyötyä tai kärsivän erityistä vahinkoa tehtävästä ratkaisusta, esimerkiksi yhteisöoikeudellisesta vastuustaan johtuen, hän on esteellinen intressijäävin perusteella.

Osakkuusyhteisöjen hallitusten tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenet ja toimitusjohtajat tai sitä vastaavassa asemassa olevat henkilöt ovat esteellisiä osallistumaan osakkuusyhteisöä koskevan asian käsittelyyn kaupungin toimielimissä hallintolain 28 §:n nojalla.

8. HUS:n omistajaohjauksen kehittäminen

Työryhmä on tarkastellut koordinaatioryhmän erillisenä tehtäväksiantona HUS:n omistajaohjauksen kehittämistarpeita.

Työryhmä toteaa, että HUS-kuntayhtymän johtamisjärjestelmää ollaan paraikaa uudistamassa.

HUS:n hallituksen näkemyksen mukaan uudistuksen strategiatason suuntaviivoja ovat mm.:

- talouden tasapainottaminen
- omistajaohjauksen tiivistäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen
- yhtenäinen HUS-konserni, selkeät vastuut ja kustannustehokas toiminta
- erikoissairaanhoidon ydintoimintona
- päällekkäisyyksien karsiminen, rakenteiden uudistaminen ja toimintojen keskittäminen
- joustava tuotanto- ja kiinteistö rakenne-rakenteet eivät saa ohjata ydintoimintaa.

Strategisia päämääriä ovat mm.:

- talous on ennakoitavissa ja tasapainossa
- asiakaslähtöiset, uudistuvat palvelut ja rakenteet
- selkeä johtamisjärjestelmä ja huippujohtaminen
- palvelujen tuottavuuden, vaikuttavuuden ja laadun jatkuva parantaminen liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti
- lisäarvoa tuottava ja läpinäkyvä omistajaohjaus.

Edellä mainituista strategioista johdettuja tavoitteita ovat mm., että

- uudistettu strategia toimii vuonna 2008 ja kuntayhtymän talous on tasapainossa vuonna 2009
- toimivan sopimusohjausmenettelyn rakentaminen yhteistyössä omistajatahojen kanssa: kuntalaskutuksen ja hinnoittelujärjestelmän kehittäminen (läpinäkyvyys, ymmärrettävyys ja luottamus).
- toiminnan ja talouden suunnittelu - ja seurantajärjestelmien uudistaminen tukemaan operatiivista toimintaa ja hyvää johtamista
- toiminnan tuottavuuden, laadun ja vaikuttavuuden mittariston rakentaminen ja seuranta sekä kattava laatu järjestelmä.

Työryhmä pitää HUS:n johtamisjärjestelmän uudistukselle HUS:n hallituksessa hyväksytyjä tavoitteita oikeansuuntaisina. Kaupunkien näkemyksen mukaan omistajaohjauksen kehittämisessä on kysymys asetettujen tavoitteiden toteutuksesta, mikä

edellyttää HUS:n johdon sitoutumista ja tavoitteiden läpivientikykyä. Kuitenkin on syytä muistaa, ettei pelkkä johtamisjärjestelmän muuttaminen sinällään riitä ratkaisemaan erikoissairaanhoidon liittyviä omistajaohjauksen ongelmia.

Työryhmän näkemyksen mukaan HUS:n johdon tulee varmistaa, että kuntayhtymän jäsenkunnilla ja sitä kautta pääkaupunkiseudun suurilla kaupungeilla on riittävän aikaisessa vaiheessa mahdollisuus osallistua Hus:n strategiatyöhön osana toiminnan suunnitteluprosessia. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntayhtymän tavoitteiden asettamista, toiminnan painopisteiden suunnittelua, noudatettavia palveluiden tilaus- ja hinnoitteluperiaatteita sekä investointisuunnittelua. Erityisesti tällä hetkellä HUS:n ongelmana on palvelusopimusten pitämättömyys ja sitä kautta tapahtuvat vuosittaiset kustannustasojen ylitykset. Lisäksi työryhmä kiinnittää omistajaohjauksessa huomiota HUS:n investointiohjelman laajuuteen, tulevien liikelaitosten ja tytäryhtiöiden omistukseen ja hallintoon sekä HUS:n palveluverkon rationointiin.

PKS-neuvottelukunta on vuonna 2004 käsitellessään erikseen valmistelua esitystä HUS:n hallinnon uudistamisesta kiinnittänyt huomiota erikoissairaanhoidon koskevan lain muuttamiseen siten, että kuntayhtymän valtuustosta voidaan luopua ja että sen sijasta tulee siirtyä kuntayhtymäkokousmenettelyyn. Tällä voidaan varmistaa se, että yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävässä elimessä kuullaan aidosti omistajien mielipide.

9. Työryhmän ehdotukset

Toimintamalli

Jäljempänä ehdotettavien yhteisöjen omistajaohjausta ja edunvalvontaa varten muodostetaan Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien yhteinen omistajaohjausryhmä toimintamallin 1 pohjalta.

Mallissa 1 lähtökohtana on, että juridisesti sitovat ohjauspäätökset tehdään kaupunkikohtaisesti voimassa olevien säädösten puitteissa, mutta samalla hyödynnetään joustavasti toimivaa seudullista koordinaointia. Tällä menettelyllä on mahdollista tehostaa seudullista omistajaohjausta siten, että

- omistajaohjaukseen ja edunvalvontaan liittyvä päätösvalta säilytetään yhteisöjen osakkeita ja osuuksia omistavilla kaupungeilla, jolloin puhevalta määräytyy yksittäisten yhteisöjen osalta omistusten suhteessa
- omistajaohjausjärjestelmä säilytetään nykyisen kunnallisen päätöksentekojärjestelmän mukaisena (kaupunginvaltuustot, kaupunginhallitukset)
- yhteinen käsittely omistajaohjaus- ja edunvalvonta-asioissa on nykytilaan verrattuna järjestelmällisempää
- mallin mukainen toiminta ei edellytä kuntalain mukaista valmistelua/ esittelyä/päätöksentekoa (ei myöskään julkisuuslain mielessä) omistajaohjausryhmän työskentelyn osalta
- toiminta perustuu suhteellisen kevyeen hallintoon, eikä muodosta uutta seudullista toimielintä

Malli 5 edellyttää kuntalain muutosta.

Malli 1 vastaisi periaatteeltaan myös niitä näkemyksiä, joita pääkaupunkiseudun neuvottelukunta esitti pääkaupunkiseudun linjauksina omistajaohjausjärjestelmän kehittämisen osalta PARAS-hankkeesta 14.2.2006 antamansa lausunnon perustelumuis-tiossa. Siinä todetaan mm. seuraavaa:

”Lähtökohtana on, että omistajaohjausjärjestelmä on mahdollisimman lähellä nykyistä päätöksentekojärjestelmää (kaupunginvaltuustot, kaupunginhallitukset) ja tukeutuu niiden alaisten viranhaltijaorganisaation valmisteluun. Uu-della omistajaohjausjärjestelmällä varmistettaisiin poliittinen ohjaus sekä kaupunkien yhden yhteisen omistajaaä-nen kuuluminen ja turvattaisiin samanaikaisesti seudullisen päätöksenteon tarpeet ja tehokkuus. Keskeinen luot-tamushenkilöelin olisi kaupunginhallitusten yhteinen omistajaohjausjaosto, jonka tehtävänä olisi

- asettaa tavoitteet yhteisöille
- nimetä edustajat yhtiöiden ja osakkuusyhteisöjen toimielimiin
- antaa ohjeet kaupungeja näissä toimielimissä edustaville henkilöille
- seurata määräjain tytäryhteisöjen tuloksellisuutta ja tavoitteiden saavuttamista.

Jaostolle kuuluisi myös muita kaupunkien yhteisiä omistajahallinnon tehtäviä kuten HUS:n omistajaohjaus.

Vireillä olevan kuntalain uudistuksen yhteydessä tulisi edellä kuvatun kuntien omistajaohjausjärjestelmän toteut-tamiseen liittyen kuntalaissa tarkistaa mm. toimivaltasäännökset”.

Omistajaohjausryhmän jäseninä ovat asemavaltuutuksen perusteella kaupunginhalli-tusten puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat.

Omistajaohjausryhmä on nykyisestä pääkaupunkiseudun neuvottelukunnasta erilli-nen ryhmä. Omistajaohjauksen ja edunvalvonnan foorumeina olisivat omistajaohjaus-ryhmä ja kaupunginjohtajien kokous.

Omistajaohjauksen ja edunvalvonnan piiriin kuuluvat yhteisöt

Työryhmä on määritellyt seudullisen omistajaohjauksen ja edunvalvonnan kannalta merkityksellisiksi alla luetellut yhteisöt, joissa vähintään kolme suurinta kaupunkia ovat mukana:

- Culminatum Ltd Oy Helsinki Region Centre of Expertise
- Greater Helsinki Region Promotion Ltd Oy
- HUS
- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Kuntarahoitus Oyj
- Kuntien eläkevakuutus (KEVA)
- Laurea-ammattikorkeakoulu Oy (jos Helsinki osakkaana)
- Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy
- Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy
- Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)
- SEURE Henkilöstöpalvelut Oy
- Spinno-Seed Oy
- Suomen Kuntaliitto
- Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab (Practicum)

- Uudenmaan liitto ry
- Uudenmaan virkistysalueyhdistys ry
- Y-säätiö

Omistajaohjausryhmä käsittelee säännönmukaisesti em. yhteisöistä palvelujen ja seudun kilpailukyvyn kannalta strategisesti merkittävimmät. Näitä ovat HUS, Laurea-ammattikorkeakoulu Oy, Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy, YTV, Uudenmaan liitto ja Suomen Kuntaliitto.

Tämän ohella omistajaohjausryhmä voi käsitellä kaupunginjohtajien kokouksen esittämiä muiden yhteisöjen strategisesti merkittäviä yksittäisiä asioita.

Edellä mainittujen yhteisöjen ohjaus tapahtuu sekä omistajaohjauksen että edunvalvonnan näkökulmista.

Omistajaohjausryhmän tehtäväksi voidaan antaa myös muiden joko PKS- yhteistyösopimuksen perusteella syntyneiden tai muutoin erikseen nimettyjen yhteistyöorganisaatioiden omistajaohjaus ja edunvalvonta.

Omistajaohjauksen tehtävät

Omistajaohjaukseen ja edunvalvontaan kuuluvat ainakin seuraavat asiat:

- talouden ja toiminnan suunnitteluun liittyvät asiat kuten strategia-, talous-, toiminta-, investointi-, rahoitus- ja mahdolliset muut suunnitelmat sekä toimialan muutokset sekä tavoitteiden asettaminen
- tilinpäätös ja toimintakertomus sekä yhteisön toiminnan ja tulosten seurantaan ja raportointiin liittyvät asiat
- muut asiat, joilla on erityisesti toiminnan merkittävää muutosta aikaansaava vaikutus, kuten merkittävät palvelu- ja muut hankinnat sekä investoinnit
- asiat, jotka on mainittu liitteenä 2 olevassa Hyvää hallintoa koskevassa ohjeluonnoksessa
- kaupunkien edustajien nimeäminen yhteisöjen toimielimiin
- muut kaupunkien sopimuksessa yhteisöittäin erikseen määritellyt asiat

Keskeisimpiin yhteisöjen toimielimiin tulee nimetä sen lisäksi, mitä osakeyhtiölaki ja hyvien hallintokäytäntöjen suositus edellyttävät, myös asianomaisen toimialan viranhaltijaedustus puhe- ja läsnäolo-oikeuksin.

Omistajaohjausryhmän asioiden valmistelua koskevat menettelytavat

Omistajaohjausryhmän käsiteltävät asiat päätetään kaupunginjohtajien tai asiasta riippuen muiden viranhaltijoiden selostuksen pohjalta ja tuodaan käsiteltäväksi kaupunginjohtajien kokouksen kautta.

Omistajaohjausryhmä ei käsittele sen ohjauksen ja edunvalvonnan piiriin kuuluvien yhteisöjen operatiiviseen johtamiseen kuuluvia asioita.

Kaupunkien väliseen sopimukseen kirjataan periaate, että omistajaohjausryhmän päätösten valmistelua varten sovitaan käytännön menettelytavat ja nimetään asioiden valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta vastaava henkilöverkosto. Kaupungit nimeävät vastuuhenkilöt, joiden kautta valmistelu tapahtuu.

Helsingin kaupungin edustajien näkemys

Helsingin kaupungin edustajien näkemyksen mukaan seudullinen omistajaohjaus ja edunvalvonta tulisi toteuttaa vaiheittain niin, että ensi vaiheessa yhteinen omistajaohjaus ja edunvalvonta käynnistetään mallin 1:n pohjalta, kunnes siirtyminen mallin 5 mukaiseen toimintaan on toisessa vaiheessa lainsäädännön pohjalta mahdollista.

Mallin 5 käyttöönottoa puoltavat mm. seuraavat näkökohdat:

- nykytilaan verrattuna järjestelmällisempi omistajaohjaus- ja edunvalvonta-asioiden yhteinen käsittely ja yhteisen tahdon muodostaminen
- omistajaohjaus ja edunvalvonta olisivat mahdollisimman lähellä nykyistä päätöksentekojärjestelmää (Kvstot ja Kh:t) ja tukeutuisi niiden alaisten viranhaltijaorganisaatioiden valmisteluun
- päätökset sitovat juridisesti kaupunkeja

Allekirjoitukset

Helsingissä päivänä 2007

Tapio Korhonen

Anja Vallittu

Helena Elkala

Leena Karjalainen

Martti Lipponen

Mervi Kuittinen

Katja Pesonen

LIITTEET

1. Suositus hyvistä hallintokäytännöistä
2. Suositus yhtiöjärjestys mallista