



VANTAAN KAUPUNGIN KONSERNIYHTEISÖJEN OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET

YLEINEN OSA

HYVÄKSYTTY KAUPUNGINVALTUUSTOSSA 19.8.2024 § 13
VOIMASSA 19.8.2024 LUKIEN

SISÄLLYSLUETTELO

1. KONSERNIYHTEISÖJEN OMISTAJAPOLITIIKAN TAVOITTEET	1
2. KAUPUNGIN OMISTAJAPOLITIikka YLEISESTI.....	2
3. OMISTAJAPOLITIikka ERI YHTEISÖMUODOISSA	4
3.1 Osakeyhtiö	4
3.2 Kuntayhtymät	5
3.3 Muut toimintamuodot	5
4. YHTEISÖKOHTAISET OMISTAJAPOLIITTiset LINJAUkSET	7
5. TYTÄRYHTEISÖJEN SALKUTTAMINEN.....	7
5.1 Salkutuksen sisältö	7
5.2 Markkinaehtoiset yhteisöt	8
5.3 Muut tytäryhteisöt	9
5.4 Asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt.....	9

Julkaisija

Vantaan kaupunki

09/2024

Konserniohjaus ja -valvonta

Kansikuva Vantaan kaupungin Aineistopankki, Sakari Manninen

1. KONSERNIYHTEISÖJEN OMISTAJAPOLITIIKAN TAVOITTEET

Vantaan kaupungin strategia ja arvot ohjaavat konserniyhteisöjen omistajapolitiikkaa ja konsernirakennetta.

Omistajapoliittisten linjausten yleisessä osassa määritellään, minkälaisia yhtenäisiä periaatteita sovelletaan Vantaan kaupungin konserniomistajaohjauksessa.

Yhteisökohtaisissa omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään kunkin konserniyhteisön asema kaupungin palvelutuotannon järjestämisessä sekä yhteisön tarkoitus kaupunkikonsernin näkökulmasta.

Omistaminen on yksi tapa tuottaa palveluita ja tiloja. Omistamisen vaihtoehtona on, että kaupunki toteuttaa palveluita tai tiloja omana toimintanaan tai vaihtoehtoisesti ostamalla palveluita tai vuokraamalla tiloja.

Konserniyhteisöjen omistajapolitiikassa on kyse omistajastrategian valinnasta. Yhteisöjen omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään periaatteet sille, millaisissa tehtävissä ja hankkeissa kaupunki on mukana omistajana ja sijoittajana, miksi kaupunki toimii omistajana ja millaisia omistukselle asetettavia tuotto- ja muita kehitystavoitteita asetetaan. Lisäksi linjaukset ohjaavat yksittäisiä investointipäätöksiä ja konsernirakenteen kehittämistä.

Kaupungin konserniyhteisöjä koskevan omistajapolitiikan tavoitteena on, että:

- Konsernin palvelut ja toiminta on järjestetty kaupunkistrategiaa parhaiten noudattavalla tavalla.
- Konsernia ja omistuksia johdetaan johdonmukaisesti ja ennakoivasti.
- Pääomia ja omaisuutta käytetään tehokkaasti.
- Omistajuus hyödyttää kaupungin toimintaa ja palvelujen järjestämistä sekä kehittämistä.
- Varmistaa vastuullisen ja kestävä liiketoiminnan edistäminen tytäryhteisöissä.

2. KAUPUNGIN OMISTAJAPOLITIikka YLEISESTI

Konserniohjeen 4. kohdan mukaan kaupunginvaltuusto vahvistaa kaupungin yhteisöjä koskevan omistajapolitiikan yleiset linjaukset ja kaupunginhallitus kunkin kaupungin tytäryhteisön yhteisökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset.

Omistusten kokonaisuutta ja konsernirakennetta arvioidaan omistajapolitiikan osana aktiivisesti niin, että kaupunkikonsernin kokonaisuute otetaan huomioon omistamiseen liittyvissä päätöksissä. Yhteisöistä irtaannutetaan siten, että kaupungin tekemät sijoitukset palautuvat mahdollisimman hyvillä tuotoilla kaupungille. Omistukset järjestetään siten, ettei alakonserneissa tai yhteisöissä ole ristikkäisomistuksia.

Kaupunki ei omista tai hanki omistuksia, jotka heikentävät tai vääristävät markkinoita.

Konserniyhteisöjen omistajaohjauksessa varmistetaan, että yhteisöillä on tarkoitus ja tavoite, joiden toteutumisesta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan säännöllisesti. Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan osavuositarkastusten yhteydessä ja tilikauden päättyessä kaupunginhallituksen konsernijaostolle. Tavoitteet tukevat kaupunkistrategiaa ja ovat selkeitä sekä mitattavia. Tavoitteita asetetaan talouteen, toimintaan ja laatuun, henkilöstöön ja vastuullisuuteen liittyen. Kiinteistöyhtiöissä tavoitteet voivat liittyä omaisuuden arvoon ja toimintakunnon säilyttämiseen, ylläpitokustannusten kehittymiseen ja kaupunkikonsernin kestävyystavoitteiden edistämiseen.

Asetettujen tavoitteiden pohjalta tytäryhteisö laatii vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelman sekä rahoitus-, riskienhallinta- ja investointisuunnitelman. Tytäryhteisöllä tulee lisäksi olla pitkän tähtäimen talous-, rahoitus- ja investointisuunnitelma. Kaupunki varmistaa, että näitä suunnitelmia noudatetaan. Mikäli konserniyhteisön toiminta on vähäistä tai sillä ei ole lainkaan toimintaa, yhtiölle ei tarvitse laatia rahoitus- ja investointisuunnitelmaa tai pitkän tähtäimen suunnitelmaa.

Kaupunki osallistuu yhteisön omistajana rahoitusvastuun kantamiseen omistuksensa suhteessa ja rajaa taloudellisen vastuunsa pääsääntöisesti omistussuhteensa. Kaupunki ei pääomita pitkällä aikavälillä kannattamatonta liiketoimintaa, ja pääomittaminen vaatii aina perusteelliset selvitykset ja

taustalaskelmat. EU:n valtiontukisäännöksistä seuraavat rajoitukset on otettava huomioon aina kaupungin rahoittaessa konserni- tai osakkuusyhteisöä tai kaupungin järjestäessä vakuuden yhteisölle.

Kaupunki on vastuullinen ja eettinen omistaja. Tämä tarkoittaa, että kaupunki on omistajana sitoutunut yhtiöidensä kautta harjoittamaan vastuullista ja kestävää kehitystä tukevaa liiketoimintaa. Tytäryhtiöt raportoivat kestävyysedistämistä liiketoiminnassaan toimintansa laajuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ja lainsäädännön vaatimukset huomioiden.

Omistuksesta luovuttaessa on lähtökohtana oltava vapautuvan pääoman entistä tehokkaampi käyttö. Jos kaupunki luopuu omaisuudestaan tai omistuksistaan, päätöksenteon yhteydessä kaupungin tulee arvioida, miten luopuminen vaikuttaa kaupungin palvelutuotantoon tai miten palvelut turvataan tulevaisuudessa.

Linjaukset ovat toimintaa suuntaavia ja näin ollen suhteellisen pysyviä. Kaupunki etsii kuitenkin jatkuvasti mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen, ja olosuhteiden muuttuessa omistajapolitiikkaa on myös voitava muuttaa. Yhtiökohtaisten linjausten päivitystarvetta tarkastellaan kokonaisuutena valtuustokausittain.

Omistajaohjauksen kokonaisuus Vantaalla

1. **Omistajaohjauksen lähtökohdat:** Kaupunkistrategia, konserniohje, omistajapolitiittiset linjaukset (kaupungin yleinen ja yhtiökohtainen), hyvää hallintoa ja johtamistapaa koskeva ohje
2. **Omistajaohjauksen toteutumisen edellytykset:** Konserniyhteisöt noudattavat esimerkillisesti lainsäädäntöä ja konserniohjeistusta, konserniyhteisöt toimivat vastuullisesti (taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristövastuu)
3. **Omistajaohjauksen välineet:** Yhtiöille asetettavat tavoitteet ja raportointi, menettelytapaohjeet, ennakkosuostumukset, perustamis- ja osakassopimukset, yhtiöjärjestykset, sopimusriskien hallinta, hallitusten jäsenten ja toimitusjohtajien valinta, investointien sekä rahoituksen suunnittelu ja -valvonta, konsernijohtoon muu päätöksenteko, omistajaohjauskeskustelut

3. OMISTAJAPOLITIikka ERI YHTEISÖMUODOISSA

Yhteisöä perustettaessa sekä sen toimintaa suunniteltaessa analysoidaan, mitä yhteisömuotoa kulloinkin käytetään vai onko tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa toiminta ja siihen liittyvät tukitoiminnot emokaupungin sisällä. Yhteisömuodon valinta tehdään omistajapolitiikan päämäärien ja tavoitteiden pohjalta.

Pääsääntöisesti emokaupungin ulkopuoliset omistukset toimivat osakeyhtiömuodossa.

3.1 Osakeyhtiö

Osakeyhtiöt ovat kaupungin organisaatiosta erillisiä oikeushenkilöitä, ja niitä koskee oma erillinen lainsäädäntönsä. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön tarkoituksena on voiton tavoittelu. Osakeyhtiö voi harjoittaa myös toimintaa, jossa toiminnan tarkoituksena on muu kuin voiton tavoittelu, mikäli yhtiöjärjestyksessä on näin määrätty. Kaupungin konserniyhtiöiden tulee toimia taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla.

Kaupunki ohjaa omistamansa tytäryhtiön johdon toimintaa yhtiöjärjestyksen avulla. Yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä säädetään osakeyhtiölaissa, mutta muilta osin osakkeenomistajat päättävät yhtiöjärjestysmääräyksistä. Yhtiöjärjestyksen määräykset sitovat yhtiöoikeudellisesti yhtiön toimielimiä. Tytäryhtiöissä noudatetaan pääsääntöisesti konsernijaoston hyväksymän malliyhtiöjärjestyksen mukaisia yhtiöjärjestysmääräyksiä. Perustellusta yhtiön toimintaan tai tarkoitukseen liittyvästä syystä malliyhtiöjärjestysten määräyksistä voidaan poiketa ja niitä voidaan täydentää tarvittaessa yhtiön erityispiirteistä johtuvilla määräyksillä. Kaupungin tytäryhtiöissä, joissa on kaupungin lisäksi muita osakkeenomistajia, otetaan huomioon myös muiden osakkeenomistajien oikeudet ja äänivalta. Yhtiöjärjestyksessä tytäryhtiö sitoutuu noudattamaan toiminnassaan kaupungin konserniohjetta ja muuta konserniohjeistusta.

Konserniyhtiöissä, joissa on muita osakkeenomistajia, kaupunki turvaa etujaan laatimalla osakassopimuksen. Osakassopimuksessa määritetään kunkin osakkeenomistajan oikeudet ja velvoitteet yhtiöön liittyen. Osakassopimuksen avulla kaupunki hallitsee osakkeenomistajan keskinäisiä ja yhtiön välisiä suhteita sekä näistä mahdollisesti aiheutuvia riskejä. Lisäksi osakassopimuksessa sovitaan

osakkaiden tehtävistä ja velvoitteista kuten esimerkiksi velvollisuudesta antaa yhtiölle rahoitusta tai vakuuksia tai merkitä uusia osakkeita.

Konserniyhtiöissä, joissa on kaupungin lisäksi muita osakkeenomistajia, kaupunki ei voi sitoutua omistusosuuttaan suurempiin velvoitteisiin tai maksuosuuksiin suhteessa yhtiön muihin osakkaisiin.

Konserniyhteisöissä tärkeä omistajaohjauksen muoto on asiantuntevien henkilöiden valinta yhteisön johtotehtäviin. Kuntalain 47 § 2 momentin mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Tytäryhtiön hallituksella on oltava kokonaisuutena riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus ja toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan tuntemus. Lisäksi hallituksen jäsenillä tulee olla kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa. Hallituksen jäseneksi valittavien henkilöiden tulee olla myös hyvämaineisia ja sopivia tehtävään. Yhteisökohtaisissa omistajapoliittisissa linjauksissa on määritelty kunkin tytäryhtiön hallituksen erityiset osaamisvaatimukset. Kaupunginhallituksen konsernijaosto seuraa konserniyhteisöjen hallitusten asiantuntemusta säännöllisesti toteutettavien hallitusten itsearviointien avulla.

3.2 Kuntayhtymät

Kaupunki tuottaa osan peruspalveluistaan kuntayhtymien kautta. Merkittävä osa kuntayhtymistä on lakisääteisiä eli kaupungilla on lakisääteinen velvollisuus kuulua kuntayhtymään.

Kuntayhtymien omistajaohjausta toteutetaan yhteistyössä muiden jäsenkuntien kanssa. Kaupunki asettaa kuntayhtymän toiminnalle yhdessä muiden jäsenkuntien kanssa tavoitteet ja edellyttää kuntayhtymää raportoimaan tavoitteiden toteutumisesta.

3.3 Muut toimintamuodot

Säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus, jota säätiö tukee tai jonka mukaista toimintaa säätiö edistää. Säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen sen lähipiiriin kuuluvalle. Säätiön toiminta rahoitetaan pääomalla, toiminnan tuloilla ja muulla rahoituksella. Säätiön perustaja voi ainoastaan rajallisesti vaikuttaa säätiön päätöksentekoon. Vantaan kaupunki osallistuu uusiin säätiöihin vain poikkeustapauksissa perusteellisen

harkinnan jälkeen, jos muuta organisointitapaa tai yhteisömuotoa ei ole mahdollista käyttää ja säätiö harjoittaa vain yleishyödyllistä toimintaa.

Kaupunki voi olla jäsenenä yhdistyksessä silloin, kun kaupungin palvelutuotannolle on jäsenyydestä selkeää hyötyä esimerkiksi edunvalvonnan tai palveluiden kehittämisen kautta.

4. YHTEISÖKOHTAISET OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET

Kaikille kaupungin tytäryhteisöille ja osakkuusyhteisöille vahvistetaan yhteisökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset.

Yhteisökohtaisissa omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään

- 1) mitä kaupunki omistaa;
- 2) miksi kaupunki on omistajana yhtiössä;
- 3) millaisia tavoitteita omistuksille asetetaan pitkällä aikavälillä;
- 4) kuka yhteisön omaisuuden arvon säilymisestä ja käytöstä vastaa;
- 5) mitä kestävänn liiketoiminnan edistäminen yhtiön toiminnassa tarkoittaa;
- 6) miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty; ja
- 7) millaista osaamista yhtiön hallituksen jäsenillä tulisi olla.

Omistuksille voidaan asettaa pitkällä aikavälillä omistuksen kehittämiseen, omistuspohjan laajentamiseen, toimintojen uudelleenjärjestelyyn tai omistuksesta luopumiseen liittyviä tavoitteita. Lisäksi omistuksille voidaan asettaa tuotto- tai osinkotavoitteita tai yhteisön toteuttamaan pitkän aikavälin hankkeeseen liittyviä tavoitteita.

Yhteisökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kaupungin päätöksentekijöille ja henkilöstölle, tytär- ja osakkuusyhteisöille sekä kuntayhtymille ja säätiöille yksittäisten päätösten tueksi.

5. TYTÄRYHTEISÖJEN SALKUTTAMINEN

5.1 Salkutuksen sisältö

Konserniohjeen 4. kohdan mukaan kaupungin tytäryhteisöt jaetaan kolmeen ryhmään (salkkuun), jotka ovat:

- 1) markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt;
- 2) muut tytäryhteisöt; ja
- 3) asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt.

5.2 Markkinaehtoiset yhteisöt

Tytäryhteisöjen toiminnan markkinaehtoisuutta arvioidaan sen mukaan, toimiiko yhtiö yleisesti markkinoilla ja harjoittaako se elinkeinotoimintaa.

Markkinaehtoisuutta harkittaessa tarkastellaan, onko yhtiö perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole kaupallista tai teollista luonnetta. Lisäksi arvioidaan, onko yhtiöllä julkista palvelutehtävää tai viranomaistehtäviä ja onko yhtiön tarkoitus tuottaa voittoa tai toimiiko yhtiö kilpailutilanteessa markkinoilla ja käyttääkö se markkinaperusteista hinnoittelua. Arvioinnissa huomioidaan myös yhtiön toiminnan kohde ja rahoituspohja, eli onko asiakaskunta laaja ja rajoittamaton sekä perustuuko yhtiön toiminta pääosin omaan tulorahoitukseen.

Yhteisökohtaisissa omistajapoliittisissa voidaan erikseen määrittää, että kyseessä on markkinaehtoinen yhtiö. Tämän ohjeen laatimishetkellä Vantaan kaupungin tytäryhteisöistä markkinaehtoisia yhtiöitä ovat Vantaan Energia Oy ja VAV Yhtymä Oy. Lisäksi markkinaehtoisia yhtiöitä kaupunkikonsernissa ovat VTK-konserniin kuuluva Vivamus Kiinteistöt Oy sekä pysäköintikonserniin kuuluva VanPark Oy.

Kaupungin omistajuus ei saa aiheuttaa markkinaehtoisesti toimivalle yhteisölle kilpailuetua eikä -haittaa.

Markkinaehtoisesti toimivan tytäryhteisön tulee hankkia ennakkosuostumus konserniohjeen kohdan 6.2 mukaisissa asioissa. Muutoin markkinaehtoisesti toimivalla yhteisöllä ei ole velvollisuutta hankkia ennakkosuostumusta.

Muilta osin markkinaehtoiseen yhtiöön sovelletaan konserniohjetta sekä yleisiä ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia.

Kilpailuneutraliteettisäännökset edellyttävät, että kaupunki kohtelee markkinoilla toimivia yhteisöjä yhdenmukaisesti riippumatta siitä, minkälainen yhteisön omistuspohja on. Kaupungin omistaman markkinaehtoisesti toimivan yhteisön toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yrityksiin verrattuna.

Markkinoilla toimivalla tytäryhteisöllä ei kaupungin omistaja-aseman perusteella ole erityisasemaa suhteessa kaupunkiin eikä markkinoilla toimivalle yhteisölle voida kaupungin toimesta asettaa sen kilpailijoista poikkeavia velvoitteita, kuten velvoitetta ylläpitää yhteisön tavanomaisiin tehtäviin kuulumatonta tai tappiollista toimintaa.

5.3 Muut tytäryhteisöt

Muut kuin markkinaehtoiset tytäryhteisöt soveltavat konserniohjetta, yleisiä omistajapoliittisia linjauksia ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia kokonaisuudessaan.

Muut kuin markkinaehtoiset tytäryhtiöt ovat joko

- 1) sidosyksikköperiaatteella toimivia vain kaupungille ja mahdollisille muille hankintayksikköomistajilleen palvelujaan tarjoavia yhtiöitä; tai
- 2) muiden tahojen kanssa omistettuja yhtiöitä, joilla ei ole sidosyksikköasemaa, mutta jotka eivät toimi markkinoilla.

Sidosyksikköasemassa toimivan yhtiön tarkoitus on voiton tuottamisen sijaan tuottaa kaupungille palveluja. Kaupungin omistajapoliittiset tavoitteet sidosyksikkönä toimivissa yhtiöissä perustuvat mahdollisimman hyvään palvelutuotannon ja taloudelliseen tuloksen kokonaisuuteen. Yhtiöiden toimintaa arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja kuinka tehokkaasti kyseinen yhtiö toteuttaa tavoitteita ja tuottaa palveluita kaupungille.

Muiden kuin sidosyksikkönä toimivien yhtiöiden osalta kaupungin tavoitteet perustuvat yhtiön taloudellisen aseman kehittämiseen ja kaupungin omistuksen arvon säilyttämiseen.

5.4 Asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt

Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt soveltavat konserniohjetta, yleisiä omistajapoliittisia linjauksia ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia kokonaisuudessaan.

Tavalliset kiinteistöosakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt soveltavat toiminnassaan osakeyhtiölakia. Asunto-osakeyhtiöt soveltavat toimintaansa asunto-osakeyhtiölakia.

Rakennushankkeiden toteuttamiseen kiinteistöosakeyhtiömuodossa sovelletaan seuraavia linjauksia:

- Mikäli kaupunki tuottaa tiloja konserniyhteisöjen tai konsernin ulkopuolisen sijoittajan taseeseen, kaupunki säilyttää lähtökohtaisesti omistuksen maapohjaan ja tekee toteuttajan kanssa pitkäaikaisen maanvuokrasopimuksen.

- Kiinteistöyhtiön omistukseen ei lähtökohtaisesti toteuteta perusopetustiloja ja päiväkoteja.

Kiinteistöyhtiöiden käytön aikana noudatetaan seuraavia periaatteita toiminnassa:

- Kiinteistön arvoa ylläpidetään pitkän tähtäimen suunnitelman mukaisesti eikä yhtiön omistamien rakennusten korjausvelka kasva ennakoimattomasti.
- Kiinteistön yllä- ja kunnossapitotoimintaa ja investointeja toteutetaan rakennuksen elinkaari ja käyttöikä huomioiden siten, että Vantaa on hiilineutraali vuonna 2030.

