



Pääkaupunkiseudun tarkastustoimet
Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa

ARVIOINTIMUISTIO
Julkinen tarkastuslautakuntien annettua
arviointikertomukset vuodelta 2014
(Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)
16.1.2015

1(44)

SEUDULLISEN OMISTAJAOHJAUKSEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN HSL:SSÄ JA HSY:SSÄ

2014



Sisällysluettelo

ALKUSANAT	3
TIIVISTELMÄ.....	4
1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	5
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	5
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	5
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	6
2 HAVAINNOT	6
2.1 Omistajaohjauksen käsite ja sisältö	6
2.2 Kuntayhtymien tehtävät, toiminta ja omistajuus	9
2.2.1 Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä	9
2.2.2 Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä.....	13
2.3 Kuntayhtymille asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen	17
2.3.1 Lainsäädännölliset tavoitteet	17
2.3.2 Seudulliset tavoitteet	20
2.3.3 Kaupunkien omat tavoitteet	25
2.3.4 Näkemyksiä seudullisen yhteistyön kehittämisestä	30
2.4 Seudullisen omistajaohjauksen kehittäminen	35
2.5 Kokoavat havainnot.....	38
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	38
LÄHTEET	40
LIITTEET	42



ALKUSANAT

Tämän pääkaupunkiseudun kaupunkien ulkoisten tarkastustoimien tavoitteena oli arvioida, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien, Helsingin seudun liikenteen ja Helsingin seudun ympäristöpalvelujen, omistajaohjauksessa. Arvioinnin toteutti kaupunkitarkastajista koottu työryhmä ja sitä ohjasi tarkastuslautakuntien puheenjohtajista koostuva ohjausryhmä, jonka jäsenet on lueteltu liitteessä 1.

Tähän mennessä ulkoiset tarkastukset ovat laatineet kuusi yhteisarviointia. Aiemmat arvioinnit on laadittu sosiaali- ja terveystoimien yhteiskäytöstä (2008), opetustoimen yhteistyöstä (2009), maankäytön ja asumisen yhteistyöstä (2010) ja pääkaupunkiseudun ympäristötavoitteista (2011) ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta (2012). Ensimmäisten arviointien lähtökohtana ovat olleet vuonna 2007 kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämä pääkaupunkiseudun yhteistyö ja tavoitteet yhteispalvelujen kehittämiseksi sekä seudullinen maankäytön ja asumisen sopimus. Ympäristöön ja tietojärjestelmiin liittyvissä arvioinnissa tavoitteita on jouduttu enemmän "etsimään" ennen varsinaista arviointia. Kuntayhtymien omistajaohjaukseen liittyviä tavoitteita on asetettu kaupunkien itsensä lisäksi pääkaupunkiseudun tasolla pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmässä.

Arviointiraportti käsitellään samansisältöisenä kaupunkien tarkastuslautakunnissa keväällä 2015 ja saatetaan tiedoksi Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnalle ja koordinaatioryhmälle.

Helsingissä 16.1.2015

Riitta Björklund, kaupunkitarkastaja, Espoo
Ira Kaukanen, konsernitarkastaja, Espoo
Liisa Kähkönen, kaupunkitarkastaja, Helsinki
Jari Ritari, kaupunkitarkastaja, Helsinki
Arto Ahlqvist, konsernitarkastaja, Helsinki
Reima Pietilä, kaupunkitarkastaja, Vantaa



TIIVISTELMÄ

Pääkaupunkiseudun kaupunkien ulkoisten tarkastustoimien yhteisarvioinnin tavoitteena oli selvittää, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien, Helsingin seudun liikenteen ja Helsingin seudun ympäristöpalvelujen, omistajaohjauksessa. Näkökulmana oli lainsäädännössä ja pääkaupunkiseudulla määriteltyjen yhteisten tavoitteiden toteutuminen sekä yksittäisten kaupunkien tahdon toteutuminen luottamushenkilöiden ja virkamiesten näkökulmasta.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien strategiset päämäärät määriteltiin viimeksi 24.11.2009. Seudullisten tavoitteiden lisäksi pääkaupunkiseudun kaupungeilla on omia tavoitteitaan kuntayhtymille ja ohjeita kuntayhtymien hallinnossa toimiville. Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostaa asiakirja-aineiston lisäksi yhtymäkokousedustajille ja hallitusten jäsenille suunnattu kyselyaineisto sekä HSY:n, HSL:n ja kaupunkien keskeisten viranhaltijoiden haastatteluaineisto. Kysely ja haastattelut toteutettiin syksyllä 2014.

Arvioinnin tuloksena voidaan sanoa lakisääteisten tavoitteiden pääosin toteutuneen. Molempien kuntayhtymien muodostamisessa nähtiin saavutetun merkittäviä hyötyjä, jotka ovat yksittäisiä haittoja merkittävämmät. Koettiin, että seudullinen liikennesuunnittelu, vesihuollon toimintavarmuus sekä yhtenäiset ja tasapuoliset palvelut toteutuvat kuntayhtymässä paremmin kuin yksittäisten kuntien hoitamina.

Myös seudullisesti asetetut tavoitteet kuntayhtymille ovat pääosin toteutuneet. Kaupunkien yhteisessä omistajaohjauksessa nähtiin kuitenkin kehittämistarpeita. Kaupunkien ja kuntayhtymien pitkän tähtäimen talouden raamit tulisi sovittaa yhteen aiempaa paremmin. Omistajaohjausta varten tarvitaan ohjeistus esimerkiksi siitä, miten kustannustaso otetaan huomioon kuntayhtymän talousarviota laadittaessa ja mistä asioista ja millä aikataululla kuntayhtymän on pyydettävä kaupungeilta lausunto. Lisäksi kaupunkien oman omistajaohjauksen työnjako edellyttää selkiyttämistä ja parempaa rersursointia.

Kaupunkien omat tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet vaihtelevasti. Näkemykset poikkesivat muun muassa siitä syystä, että Helsingillä on kuntayhtymissä erityisen suuri painoarvo, jonka vuoksi sen tavoitteiden nähtiin toteutuneen muita paremmin. Ratkaisuna tälle on tiiviimpi yhteinen seudullinen kuntayhtymiä ohjaava foorumi sekä uusin kuntien saaminen mukaan kuntayhtymiin. Kaupungit suhtautuivat kriittisesti HSY:n rooliin, koska sen ei nähty kaikilta osin noudattavan omistajakaupunkien tahtoa, vaan pyrkivän olemaan liian itsenäinen. Kuntayhtymien toiminnan raportointi laajemmin kaupungin luottamushenkilöille voisi toteutua esimerkiksi kaupunkien tarkastuslautakuntien kautta.

Nykyinen kuntayhtymien hallintomalli nähtiin toimivana ja erityisesti hallituksen rooli merkittävänä omistajaohjauksen kehittämisen kannalta. Sekä yhtymäkokouksen että hallituksen jäsenten roolia omistajaohjauksessa tulee selvittää yhteistyössä kaupunkien kanssa. Ongelma koskee laajemminkin kuntayhtymiä. Luottamuksen kehittämiseksi omistajaohjauksessa virkamiesten ja hallituksen jäsenten yhteistyötä tulee selvästikin lisätä. Arvioinnin perusteella myös asiantuntijajäsenten lisäämistä hallituksessa tulee harkita hallituksen painoarvon lisäämiseksi omistajaohjauksessa.



1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien omistajaohjauksessa. Näkökulmana oli lainsäädännössä ja pääkaupunkiseudulla määriteltyjen yhteisten tavoitteiden toteutuminen ja yksittäisten kaupunkien tahdon toteutuminen.

Arviointi koski Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan omistajaohjausta seudullisissa kuntayhtymissä, Helsingin seudun liikenteessä (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalveluissa (HSY). Kaupunkien tarkastustoimet toteuttivat arvioinnin yhdessä. HSL ja HSY valittiin arvioinnin piiriin, koska ne ovat ns. järjestäjäkuntayhtymiä, jotka vastaavat myös palvelun suunnittelusta ja tilaamisesta sen sijasta, että vain tuottaisivat palveluja kunnille.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin seudun liikenne ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut – kuntayhtymät muodostettiin vuonna 2010 korvaamaan aiempi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV). Taustanaan kuntayhtymillä on pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annettu laki (6.11.2009/829). Lain tavoitteena oli väljentää kuntien yhteistyötä ja parantaa tehtävien seudullista hallintaa. Liikennepalvelujen ja ympäristöpalvelujen järjestämisvastuu on kuntayhtymillä.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien strategiset päämäärät määriteltiin viimeksi 24.11.2009. Yhtenä päämääränä oli HUS:n, HSL:n ja HSY:n omistajaohjauksen terävöittäminen. Pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmä on määritellyt seudullisen omistajaohjauksen tehtäviksi pitkän aikavälin tavoitteiden määrittäminen, toiminnan ja talouden keskeiset linjaukset ja periaatteet, muut asiat, joilla on erityisesti toiminnan merkittävää muutosta aikaansaava vaikutus sekä muut erikseen määritellyt asiat yhteisöittäin. Lisäksi on hyväksytty seudun yhteisinä hyvää hallintotapaa koskevin periaatteina linjauksia yhtenäiseksi johtamis- ja hallintokäytännöiksi.

Seudullisten tavoitteiden lisäksi pääkaupunkiseudun kaupungeilla on omia tavoitteitaan kuntayhtymille ja ohjeita kuntayhtymien hallinnossa toimiville.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien omistajaohjauksessa.



Arvioinnin tarkentavat kysymykset ovat:

1. Miten lainsäädännön tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet?
2. Miten seudullisesti asetetut tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet?
3. Miten kaupunkien omat tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet?

Kaikkiin arvioinnin kysymyksiin etsittiin vastauksia kuntayhtymien yhtymäkokousedustajille ja hallituksessa toimiville suunnatulla kyselyllä ja keskeisille kaupunkien virkahenkilöille ja HSY:n sekä HSL:n toimitusjohtajille suunnatun haastattelun avulla. Osa kyselyyn kuuluvista yhtymäkokousedustajista (virkahenkilöistä) oli myös haastattelun piirissä.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostaa asiakirja-aineiston lisäksi kyselyaineisto sekä keskeisten viranhaltijoiden haastatteluaineisto. Menetelmänä on asiakirja-analyysin lisäksi sähköinen kysely ja teemahaastattelu. Kysely ja haastattelut toteutettiin syksyllä 2014.

Kuntayhtymiä koskeva kysely tehtiin sekä kuntayhtymän yhtymäkokousedustajille (4) että hallituksen edustajille (14) molemmissa kuntayhtymissä (yhteensä 36). Heistä HSL:ää koskevaan kyselyyn vastasi 10 henkilöä ja HSY:tä koskevaan kyselyyn 12 henkilöä. Haastattelujen/sähköpostikyselyn piirissä oli Helsingistä viisi, Espoosta ja Vantaalta kolme ja Kauniaisista yksi virkahenkilö (12 henkilöä).

2 HAVAINNOT

2.1 Omistajaohjauksen käsite ja sisältö

Omistajaohjauksen käsitteestä

Omistajaohjauksen käsitettä tai sisältöä ei ole määritelty nykyisessä kuntalaissa (17.3.1995/365), mutta uudessa kuntalaissa on lakiluonnoksen perusteella tarkoitus selkiinnyttää kunnan omistajaohjausta tältä osin. Uuden lakipykälän mukaan ”*Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.*” Toimenpiteet voivat liittyä muun muassa perustamissopimuksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin sekä kuntaa edustavien henkilöiden ohjeistamiseen.¹

Edellä mainittujen muodollisten toimenpiteiden lisäksi omistajaohjaus voi olla myös epävirallisempaa omistajan ja yhteisön johdon välistä keskustelua. Halli-

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 27.11.2014



tuksen esityksessä omistajaohjauksessa on kyse kunnan tavoitteiden ja vaatimusten viestimisestä tytäryhteisöjen ja yhteistoimintaorganisaatioiden johdolle sen varmistamiseksi, että yhteisön johto toimii kunnan tavoitteiden mukaisesti.²

Kuntaliiton konserniohjeen laatimista koskevassa suosituksessa omistajaohjaus on määritelty osaksi kunnan konserniohjausta, joka käsittää lisäksi tytäryhteisöjen valvontaa koskevan ohjeistuksen antamisen. Suosituksessa omistajaohjauksella tarkoitetaan kunnan edustajien päätösvaltan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimituksessa.³ Kuntalaki luo puitteet kunnan konserniohjaukselle. Konserniohjauksen periaatteista ja kuntakonsernin keskeisistä tavoitteista päättää kuntalain 13 §:n nojalla kunnanvaltuusto. Konserniohjauksesta ja -valvonnasta puolestaan vastaa 25 a §:n mukaan konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut johtosäännössä määrätyt henkilöt.

Kunnan määräysvallan ulkopuolella olevat kuntayhtymät eivät kuitenkaan kuulu juridisesti kuntakonserniin, sillä kuntalain 16 a §:n mukaan kuntakonserni käsittää emokunnan lisäksi vain ne yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolaissa (30.12.1997/1336) tarkoitettu määräysvalta. Esimerkiksi konserniohjetta voidaankin Kuntaliiton suosituksen mukaan noudattaa vain soveltuvin osin kuntayhtymiin.⁴ Toiminnallisesta näkökulmasta kuntayhtymien kuitenkin katsotaan kuuluvan osaksi kuntakonsernia ja olevan siten myös konsernijohtamisen kohteena.⁵

Kuntayhtymän asema

Kuntalain⁶ 78 §:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus). Perussopimuksessa on sovittava muun muassa siitä tavasta, jolla kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään, kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien lukumäärästä ja äänivallan perusteista, mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävistä ja toimivallasta, jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista. Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräänemmistö.

Kuntalain 81 §:n mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Yhtymäkokous pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Muiden kuin 1 momentissa tar-

² Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 27.11.2014

³ Kuntaliiton konserniohje 2005

⁴ Kuntaliiton konserniohje 2005

⁵ Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen 2012

⁶ 17.3.1995/365



koitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymänalueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Lain 83 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Omistajaohjaus kuntayhtymässä

Kuntayhtymän osalta omistajaohjauksen käsite on selkiintymätön. Malmi ja Kauppinen (2012) tarkastelivat HUS:n toimintaa määrittelemällä omistajaohjauksen ”järjestelmäksi, jolla metropolialueen kunnat HUS:n omistajina osaltaan ohjaavat ja valvovat HUS:n toimintaa”. Ja edelleen .. ”omistajapolitiikassa on yhtäältä kyse omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista ja yhtäältä konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvään määräysvaltaan.” Kunnat voivat ohjata kuntayhtymää kahdella tavalla. Toinen on sopimusohjaus ja toinen on osallistuminen kuntayhtymän päätöksentekoon.⁷

Malmi ja Kauppinen lähestyivät omistajaohjauksen käsitettä haastattelujen avulla kysymällä,

- mitä omistajaohjauksella tarkoitetaan ja mitkä ovat ne konkreettiset asiat joihin omistajaohjauksella pitäisi voida vaikuttaa?
- kuka/ketkä omistajaohjausta kunnassa käyttävät HUS:iin nähden?
- miten omistajaohjaus toimii tällä hetkellä?
- mitä vaihtoehtoja on löydettävissä omistajaohjauksen kehittämiseksi?
- mitä omistajaohjaus tarkoittaa pääkaupunkiseudun kuntien osalta ja miten omistajaohjaus toimii 26 kunnan muodossa?⁸

Malmin ja Kauppisen mukaan omistajaohjaus ei sisällä operatiivista johtamista, vaan ohjauksen tulee kohdistua perussopimukseen (kuten päätöksenteon järjestäminen ja jäsenten äänivalta, toimielimet, jäsenkuntien osuudet varoihin ja vastuut veloista, hallinnon ja talouden tarkastus), kuntayhtymän palveluihin ja rahoitukseen, investointeihin ja muihin strategisiin asioihin, kuten hallituksen valinta, toimitusjohtajan valinta, vuosittainen budjetin laadinnan linjaus, yli/alijäämän käsittely, palvelujen ulkoistaminen laajassa mitassa ja yhtiön perustaminen yms.

HUS:n omistajaohjausta koskevan haastattelututkimuksen tulosten perusteella useimmat HUS-alueen kuntien edustajat katsoivat, että omistajaohjaus ei toimi ja omistajaohjauksen sisältö on selkiintymätön. Lisäksi nähtiin, ettei kunnissa kanneta huolta HUS:n erikoissairaanhoidon toiminnan laadusta, vaan budjetin pitävyydestä. HUS:n luottamushenkilöiltä puuttuu monesti yhteys omaan kuntaansa eikä kuntapuolella ole selvää kenelle tai mille taholle omis-

⁷ Malmi & Kauppinen 2012

⁸ Malmi & Kauppinen 2012



tajaohjaus kuuluu. Nähtiin, että HUS:n valtuusto pois lukien ei ole olemassa kuntien yhteistä foorumia, jossa omistajaohjausta linjattaisiin. Omistajaohjauksen kannalta tarkasteltuna yhtymäkokousta pidettiin nykyistä valtuustoa toimivampana ratkaisuna. Taustalla ajateltiin olevan sen, että yhtymäkokous aktivoisi kunnan kiinnostusta kuntayhtymän toimintaan. Hallitus nähtiin erittäin tärkeänä toimielimenä.⁹

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi kunnan korostetaan olevan juridista kuntakonsernia laajempi kokonaisuus. Kuntastrategiaa ja omistajaohjausta koskevia säännöksiä onkin uuden kuntalain myötä tarkoitus soveltaa juridisen kuntakonsernin lisäksi myös kuntayhtymiin. Esitysluonnoksen mukaan kunnan ohjauskeinot perustuvat kuntayhtymän osalta perus- tai yhteistoimintasopimukseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekoelementissä.¹⁰

Airaksinen kuvaa kuntien vaikutusmahdollisuuksia kuntayhtymiin käsitteellä ”kunnan ohjaustunne”, joka tarkoittaa sitä kokemusta, miten kunnan on mahdollista vaikuttaa yhteisesti järjestettyihin palveluihin kuntayhtymässä. Kuntayhtymät voivat olla vahvan ohjauksen piirissä, jolloin yhteinen strateginen johtaminen ja alueellinen näkökulma painottuvat vähemmän. Toisaalta palveluihin liittyvistä rakennuksista tai palveluverkosta saattaa tulla kuntien välisen kiistelyn väline, jolloin tilanne on sama. Kunnat saattavat määritellä myös tavoitteensa kuntayhtymälle ja yhteistoiminnalle eri tavoin. Kuntayhtymän toimintaa voi kaventaa myös poliittisesti tai ammatillisesti vahvojen tahojen vaikutusvalta, mutta tilanne voi olla myös toisinpäin (kuntien ohjaustunne vähennee vahvan professiokuntayhtymän ansiosta). Kuntayhtymän yhteisen äänen muotoutuminen kuntien omistajaäänien sijasta voi vaatia aikaa.¹¹

Airaksinen korostaa luottamusta hyvän ohjaustunteen tärkeimpänä elementtinä, ei niinkään hallintosääntöjä tai hallintorakenteita. Luottamusta tarvitaan sekä omistajakuntien kesken että kuntayhtymän välillä. Ohjaussuhteen muoto voi myös vaikuttaa johtamiseen. Perinteisessä hierarkkisessa ohjauksessa korostuvat rakenteet, mutta sopimusohjauksessa voi alkaa korostua myös operatiiviset yksityiskohdat. Vaikka kuntayhtymän avulla olisi pystytty saavuttamaan tehokkuusetuja, alueelliseen näkökulmaan painottuva luonne voi heikentää ohjaustunnetta.¹²

2.2 Kuntayhtymien tehtävät, toiminta ja omistajuus

2.2.1 Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

Joukkoliikennelain¹³ 3 §:n mukaan lain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liik-

⁹ Malmi & Kauppinen 2012

¹⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 27.11.2014

¹¹ Airaksinen 2012

¹² Airaksinen 2012

¹³ 13.11.2009/869



kumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa. Tavoitteena on lisäksi, että runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa. Lain 4 §:n mukaan 14 §:n 1 momentissa tarkoitettut viranomaiset ovat velvollisia määrittämään toimivalta-alueensa joukkoliikenteen palvelutason. Tällainen on laissa määritelty seudullinen kunnallinen viranomainen, joista yksi on Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Sipoon ja Vantaan kuntien muodostamalla alueella. Lain 6 §:n mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi. Suunnittelussa liikennetarpeet ja -palvelut on pyrittävä sovittamaan yhteen.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) vastaa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain¹⁴ nojalla jäsenkuntiensa joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä. HSL on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (1370/2007) ja joukkoliikennelain (13.11.2009/869) mukainen toimivaltainen viranomainen. Sen toimintaa sääntelevät edellä mainittujen lisäksi jäsenkuntien välinen perussopimus, kuntalain (17.3.1995/365) 10 luku, laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349) sekä laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (11.5.1979/469).

HSL-kuntayhtymän perustajakuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava ja Kirkkonummi. Jäsenkunnaksi on liittynyt myöhemmin myös Sipoo. Myös muilla Helsingin seudun kunnilla on perussopimuksen mukaan oikeus liittyä kuntayhtymään, mikä edellyttää kuitenkin jäsenkuntien valtuustojen hyväksyntää.¹⁵

HSL:n toiminta on rahoitettu lipputuloilla (277,9 milj. euroa vuonna 2013), jäsenkuntien maksamilla kuntaosuuksilla (291,4 milj. euroa), valtion avustuksilla ja muilla tuloilla (17,2 milj. euroa). Jäsenkunnat maksavat kuntaosuuksia siltä osin kuin toiminnan kuluja ei pystytä kattamaan lipputuloilla tai muilla tuloilla. Jäsenkunnan maksuosuus muodostuu palvelujen käytön mukaisesti kohdistettujen kulujen ja kuntakohtaisen lipputulokertymän perusteella kohdistettujen tuottojen erotuksesta. HSL:n toimintatuottojen jakautumista kuntaosuuksiin ja muihin toimintatuottoihin on kuvattu taulukossa 1.¹⁶

Toimintamenot ovat pääasiassa liikennöintiä (440,3 milj. euroa) ja jossakin määrin infrastruktuurimenoja (69,5 milj. euroa), muita menoja on 50 miljoonaa euroa (palvelujen ostot, henkilöstömenot, muut), Kuntayhtymän talous on hyvällä pohjalla. Omavaraisuusaste on melko hyvä ja kuntayhtymä on käytän-

¹⁴ 6.11.2009/829

¹⁵ HSL perussopimus 1 §; 4 §; 5 §

¹⁶ HSL Vuosikertomus 2013



nössä velaton. Vuosikate parani vuodesta 2012 vuoteen 2013 riitti tuolloin jopa investointimenojen rahoittamiseen. HSL:n alueella on kuitenkin jatkossa mittavia liikenneväyläinvestointeja kuten Länsimetro, Kehärata, Raidejokeri ja Pisara-rata.¹⁷

Taulukko 1. HSL:n toimintatuottojen jakauma (miljoonaa euroa)¹⁸

	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TS 2015	TS 2016
Myyntituotot ja muut tuotot ¹⁹	287,0	295,1	311,5	317,5	327,8
Kuntaosuudet	277,8	291,4	290,2	312,6	360,3

Perussopimuksen mukaan HSL:n ylintä päätäntävaltaa käyttää yhtymäkokous. Vähintään kahdesti vuodessa pidettävässä yhtymäkokouksessa on kullakin jäsenkunnalla yksi edustaja, joka käyttää jäsenkunnan asukasluvun perusteella määräytyvää äänivaltaa. Yhden jäsenkunnan äänivalta voi olla kuitenkin enintään 50 prosenttia. Päätökset yhtymäkokouksessa tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä. HSL:n toimintaa johdetaan yhtymäkokouksen hallituskausittain hyväksymän strategian sekä vuosittain hyväksymän talousarvion ja -suunnitelman mukaisesti.²⁰

Yhtymäkokous nimittää kerrallaan neljän vuoden pituiseksi toimikaudeksi hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenet sekä heidän varajäsenensä. Asukasluvultaan suurin kunta valitsee hallituksen puheenjohtajan. Hallituksessa on enintään 14 jäsentä ja heidän varajäsenensä. Hallituksen paikkajako määräytyy jäsenkuntien ääniosuuksien perusteella ja sen kokoonpanon on edustettava eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta. Lisäksi jäsenkunta, jolla ei ole hallituksessa jäsentä tai varajäsentä, voi nimittää hallitukseen oman asiantuntijaedustajansa, jolla on puheoikeus hallituksen kokouksissa.²¹

Myös hallituksen osalta päätökset tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee. Hallitus valitsee kuntayhtymän toimitusjohtajan.²² Taulukossa 2 on esitetty jäsenkuntien omistussuhteet, äänivalta yhtymäkokouksessa sekä edustajien lukumäärä hallituksessa. Kokonaisuudessaan HSL:n toiminta on organisoitu kuviossa 1 esitetyllä tavalla.

¹⁷ HSL vuosikertomus 2013, HSL perussopimus 26 §

¹⁸ HSL:n tilinpäätös 2013 ja taloussuunnitelma 2104–2016

¹⁹ Sisältää lipputulot, muut myyntituotot, tuet ja avustukset, vuokratuotot ja muut toimintatuotot

²⁰ HSL perussopimus 10 §; 11 §; 12 §; 20 §

²¹ HSL perussopimus 14 §; 15 §

²² HSL perussopimus 16 §; 21 §



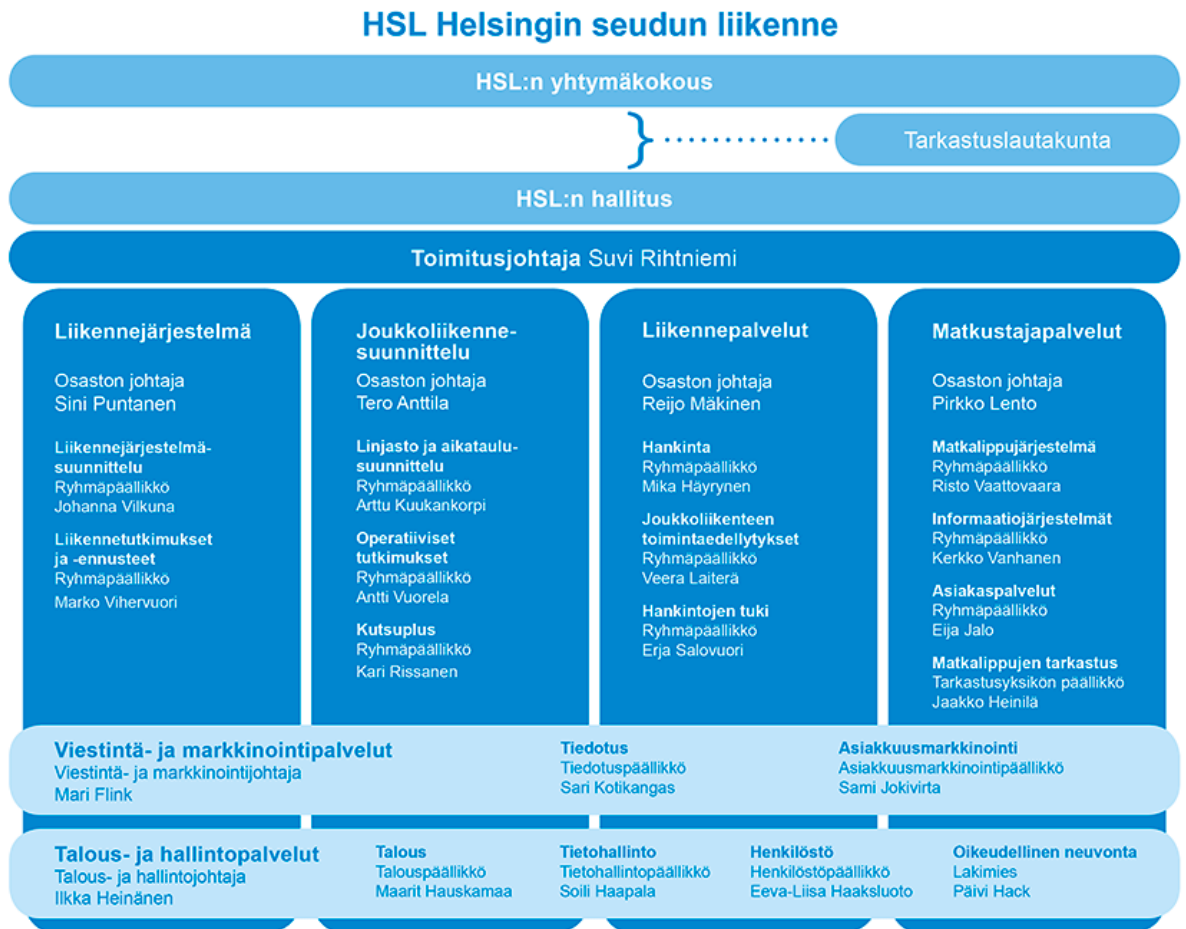
Taulukko 1. Jäsenkuntien omistussuhteet, äänivalta ja paikkajako

	Omistussuhteet (2012) ²³	Äänimäärä yhtymäkokouksessa (2014) ²⁴	Paikkajako hallituksessa (2013–2016) ²⁵
Helsinki	52,0 %	50	7 jäsentä + 7 varajäsentä
Espoo	21,8 %	23	3 jäsentä + 3 varajäsentä
Vantaa	17,6 %	18	3 jäsentä + 2 varajäsentä
Kirkkonummi	3,3 %	3	1 jäsen
Kerava	3,0 %	3	1 varajäsen
Sipoo	1,6 %	2	1 varajäsen
Kauniainen	0,8 %	1	-

²³ HSL:n tilinpäätös 2012

²⁴ Ääniluettelo, HSL:n yhtymäkokous 27.5.2014

²⁵ <https://www.hsl.fi/paatoksenteko#hallitus>



Kuvio 1. HSL:n organisaatio²⁶

2.2.2 Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä (HSY)

Vesihuoltolain²⁷ 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti lain tavoitteiden toteuttamiseksi yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten, laitoksille vettä toimittavien ja niiden jätevesiä käsittelevien sekä muiden kuntien kanssa sekä osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Jätelaissa²⁸ 23 § todetaan, että jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kunnan jätehuoltoviranomainen. Jos kunta on siirtänyt 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä siten kuin kuntalaissa säädetään.

²⁶ www.hsy.fi

²⁷ 9.2.2001/119

²⁸ 17.6.2011/646



Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymän, kuten vanhastaan myös YTV:n, tehtäväksi on määritelty ilmansuojelun seuranta. 1.9.2014 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain 143 § määrittelee, että ”pääkaupunkiseudulla ilmanlaadun seurannasta huolehtivat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa yhdessä. Alle 2,5 mikrometrin suuruisten hiukkasten pitoisuutta ilmassa on pääkaupunkiseudulla seurattava jatkuvatoimisesti yhdellä pysyvästi sijoitetulla kaupungin yleistä ilmanlaatua edustavalla kaupunkitausta-asemalla. Seurantatiedot on julkistettava ja niistä on tiedotettava tarvittavassa laajuudessa.”²⁹

HSY vastaa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (6.11.2009/829) nojalla jäsenkuntien sa jätelain (646/2011) mukaisesta jätehuollosta. HSY:n perussopimuksen 3 §:n mukaan se vastaa myös jäsenkuntien vesihuoltolain (9.2.2001/119) mukaisesta vesihuollosta. Perussopimuksen mukaan kuntayhtymä vastaa lisäksi ilmansuojeluun liittyvistä seuranta-, tutkimus-, suunnittelu-, koulutus- ja valistustehtävistä.

HSY -kuntayhtymän perustajakuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen³⁰. Lisäksi muilla Helsingin seudun kunnilla on perussopimuksen 2 §:n mukaan mahdollisuus liittyä kuntayhtymään edellyttäen kuitenkin yhtymäkouksen hyväksyntää.

HSY:llä on suuri omaisuusmassa muun muassa vesilaitosten muodossa. Jäsenkunnat myönsivät kuntayhtymän käynnistyessä perustalmislainaa 1,2 miljardia euroa, joista HSY maksaa vuosittain korkoa kaupungeille lainaosuuden suhteessa. Vuonna 2014 korot olivat yhteensä noin 63 miljoonaa euroa. Jäsenkuntien perustamislainojen (1,2 miljardia euroa) lisäksi HSY:llä oli ulkopuolisilta rahoituslaitoksilta nostettua lainaa vuoden 2013 lopussa 143 miljoonaa euroa.

HSY:n toiminta on rahoitettu lähes kokonaan vesi- ja jätehuoltotoimintojen maksuilla (218,2 ja 106,6 milj. euroa vuonna 2013). Jäsenkuntien maksusuudet olivat tuloista vain noin 4 miljoonaa euroa. Kuntaosuuksia peritään muista kuin vesi- ja jätehuollon tehtävistä sekä lisäksi vesi- ja jätehuollon tukipalveluista siltä osin kuin niitä ei pystytä kattamaan vesi- ja jätehuollon maksuilla. Toimintamenot ovat palvelujen ostoa (91,3 milj. euroa vuonna 2013), henkilöstökuluja (41,4 milj. euroa), materiaalihankintoja (27,2 milj. euroa) ja muita toimintakuluja (24,1 milj. euroa). Kuntayhtymän talous on kehittynyt tulo-rahoituksen osalta hyvin, mutta vuosikatteella ei ole mahdollista kattaa kuntayhtymän investointitasoa, jonka vuoksi tulevinakin vuosina joudutaan nostamaan uutta ulkopuolista lainaa. Omavaraisuusaste on heikentynyt ja velkaantuneisuus lisääntyy.³¹

²⁹ 527/2014

³⁰ HSY perussopimus 1 §

³¹ HSY vuosikertomus 2013 ja HSY:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2016



Kuntaosuudet määräytyvät jäsenkuntien asukasluvun suhteessa. Yhden jäsenkunnan maksuosuus voi olla kuitenkin enintään 50 prosenttia ja vähintään yksi prosentti.³² Vuoden 2012 asukaslukujen perusteella Helsingin maksuosuus oli 50 prosenttia, Espoon 27,2 prosenttia, Vantaan 21,8 prosenttia ja Kauniaisen 1 prosentti.³³ Ilmansuojeluun liittyvien tehtävien hoidosta perittävien kuntaosuuksien kehittymistä on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 2. Ilmansuojeluun liittyvien tehtävien hoidosta perittävät kuntaosuudet (tuhatta euroa)³⁴

	TP 2012	TA 2013	TAE 2014	TSE 2015	TSE 2016
Kuntaosuudet	3370	3885	4160	4425	4246

Perussopimuksen 4 §:n mukaan HSY:n ylintä päätäntävaltaa käyttää yhtymäkokous. Vähintään kahdesti vuodessa pidettävässä yhtymäkokouksessa on kullakin jäsenkunnalla yksi edustaja, joka käyttää jäsenkunnan asukasluvun perusteella määräytyvää äänivaltaa. Yhden jäsenkunnan äänivalta voi olla kuitenkin enintään 50 prosenttia ja vähintään yksi prosentti. Yhtymäkokous hyväksyy vuosittain kuntayhtymän strategian, talousarvion, taloussuunnitelman sekä sitovat tavoitteet sisältävän toimintasuunnitelman.³⁵

Yhtymäkokous nimittää kahden vuoden pituiseksi toimikaudeksi kerrallaan hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenet sekä heidän varajäsenensä. Kokoonpanon on vastattava kunnallisvaalien poliittisia voimasuhteita. Hallituksen puheenjohtajaksi valitaan asukasluvultaan suurimman kunnan jäsen. Hallituksessa on enintään 14 jäsentä sekä heidän varajäsenensä. Hallituksen paikkajako määräytyy jäsenkuntien asukasluvun suhteessa. Helsingin, Espoon ja Vantaan ulkopuolisella kuntaryhmällä tulee kuitenkin olla hallituksessa vähintään yksi varsinainen jäsen ja jokaisella jäsenkunnalla vähintään yksi varajäsen. Yhdellä jäsenkunnalla voi olla korkeintaan puolet hallituksen äänivallasta.³⁶ Lisäksi jäsenkuntien kaupunginjohtajat voivat käyttää puhevaltaa hallituksen kokouksissa³⁷. Hallitus valitsee kuntayhtymälle toimitusjohtajan³⁸.

³² HSY perussopimus 16 §

³³ HSY:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2016

³⁴ HSY:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2016

³⁵ HSY perussopimus 5 §; 6 §

³⁶ HSY perussopimus 9 §

³⁷ www.hsy.fi

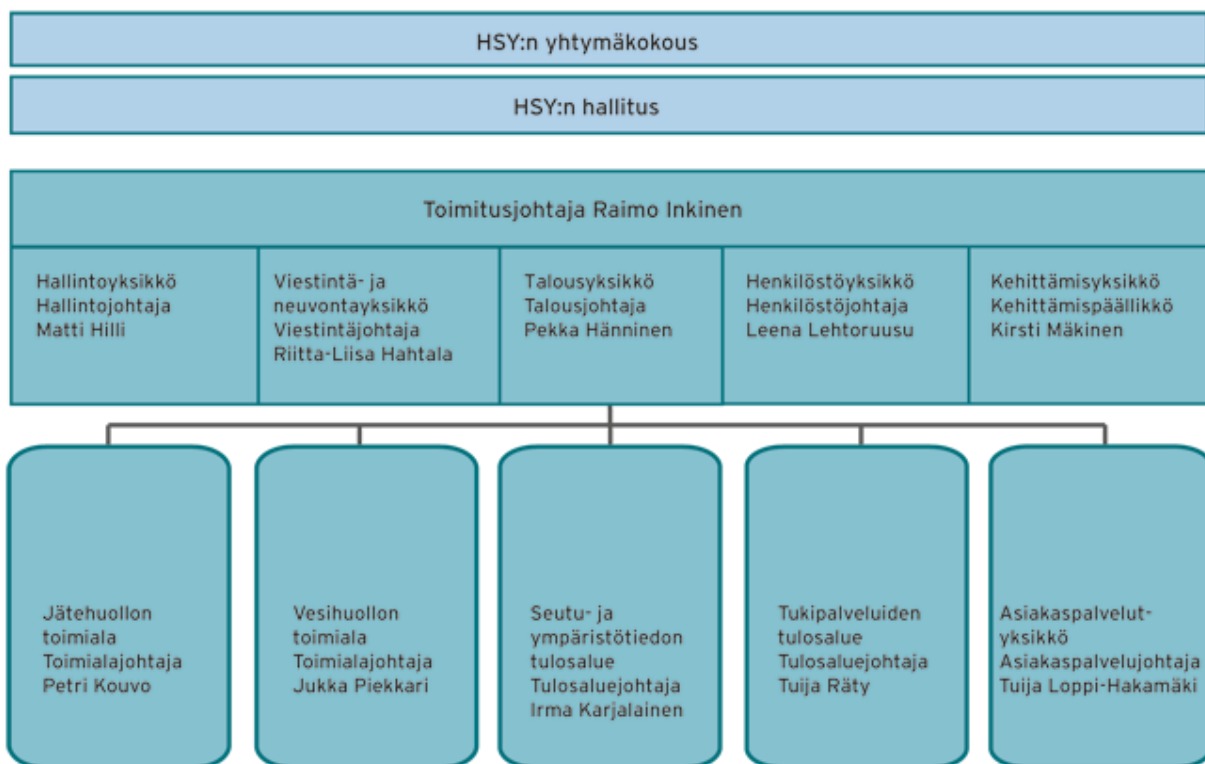
³⁸ HSY perussopimus 10 §



Jäsenkuntien omistussuhteet, äänimäärä yhtymäkokouksessa ja edustajien lukumäärä hallituksessa on esitetty taulukossa 4. Kokonaisuudessaan HSY:n toiminta on organisoitu kuvion 2 mukaisesti.

Taulukko 3. Jäsenkuntien omistussuhteet, äänimäärät ja paikkajako³⁹

	Omistussuhteet (2012)	Äänimäärä yhtymäko- kouksessa (2014)	Paikkajako halli- tuksessa (2013–2014)
Helsinki	57,60 %	50	7 jäsentä + 7 va- rajäsentä
Espoo	22,54 %	27	3 jäsentä + 3 va- rajäsentä
Vantaa	19,52 %	22	3 jäsentä + 3 va- rajäsentä
Kauniainen	0,33 %	1	1 jäsen + 1 vara- jäsen



Kuvio 2. HSY:n organisaatio⁴⁰

³⁹ Ääniluettelo, HSY:n yhtymäkokous 23.5.2014

⁴⁰ www.hsy.fi



2.3 Kuntayhtymille asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen

2.3.1 Lainsäädännölliset tavoitteet

Tavoitteet

Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annettu laki⁴¹ tuli voimaan 15. päivänä marraskuuta 2009. Lailla kumottiin Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta joulukuussa 1996 annettu laki⁴² siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Osaa lain säännöksistä alettiin kuitenkin soveltaa vuoden 2010 alusta. Tuolloin järjestettiin uudelleen YTV:n varat, velat ja vastuut. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten vesilaitokset sekä YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan jätehuolto ja seutu- ja ympäristötieto tukipalveluineen yhdistettiin uuteen HSY -kuntayhtymään. Bussiliikenteen suunnittelutehtävät Helsingin kaupungin liikennelaitoksesta ja Espoon joukkoliikennetoimisto siirtyivät seudullisen joukkoliikenteen kanssa HSL -kuntayhtymään.

Uuden lain tavoitteena oli tehdä mahdolliseksi muiden kuntien liittyminen palvelun piiriin (kuntayhtymä), väljentää hallintoa ja yhdistää kuntien sisäinen ja seudullinen joukkoliikenne siten, että niitä voidaan kehittää yhtenäisesti seudullisesti. Samalla kuntien vesihuolto liitettiin kuntayhtymän tehtäväksi ja tehtiin mahdolliseksi vesihuollon kehittäminen seudullisesti. Liikenne- ja ympäristöpalveluja on siis pitkään hoidettu seudullisesti pääkaupunkiseudulla. Vaikka useimmat yhteisistä tehtävistä ovat pääosin vanhoja, toiminnan järjestämisen muoto muuttui.

YTV:n hallintoon kuuluivat seutukokous (Helsingillä 11, Espoolla ja Vantaalla 5, Kauniaisilla 1 yksi edustaja) ja hallitus (14 jäsentä) lain mukaisesti. HSL – ja HSY -kuntayhtymät muodostettiin siten, että kaupungit ovat itse voineet päättää kuntayhtymän hallinnon järjestämisestä.

Tavoitteiden toteutuminen kyselyn ja haastattelujen perusteella

Kuntayhtymiä koskeva kysely tehtiin sekä kuntayhtymän yhtymäkokousedustajille (4) että hallituksen edustajille (14) molemmissa kuntayhtymissä. Espoosta HSL:n kyselyyn vastasi kaksi, Helsingistä viisi, Kauniaisista yksi ja Vantaalta kaksi edustajaa (yhteensä 10). Vastausprosentti oli 55,6. HSY:n kyselyyn vastasi Espoosta kolme, Helsingistä viisi, Kauniaisista yksi ja Vantaalta kolme edustajaa (yhteensä 12). Vastausprosentti oli 66,7.

⁴¹ 829/2009

⁴² 1269/1996



HSL:n kyselyssä lähes kaikki olivat sitä mieltä, että lainsäädännön tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. HSY-kyselyssä suurin osa oli sitä mieltä, että tavoitteet ovat toteutuneet hyvin tai kohtuullisesti.

Kuntayhtymien näkökulma

HSL:n haastattelun mukaan toiminnan taustalla on yhtenäislaki ja jäsenkuntien välinen perussopimus. Kuntayhtymän toiminta-alueella vain seitsemän kuntaa on liittynyt HSL:ään vaikka se vastaa 14 kunnan liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja järjestämisestä. Haastattelujen ja kyselyn mukaan lain tavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin. Laki on uusien kuntien liittymisen kannalta joustava ja mahdollistaa liittymisen vaikka uusia kuntia ei olekaan kuntayhtymään liittynyt. Kirkkonummi, Vihti ja Sipoo selvittivät HSY:n perustamisvaiheessa mahdollista jäsenyyttä, mutta tämä ei mennyt läpi kunnissa. HSY:n haastattelun mukaan on keinotekoisia, ettei muita kuntia ole mukana kuntayhtymässä, sillä HSY:llä on useita tehtäviä, joita hoidetaan jo laajemmin. Käytännössä HSY hoitaa esimerkiksi Kirkkonummen jätehuoltoa ja osaa toiminnasta myös Sipoossa.

Espoo

Espoon haastatteluissa tuotiin esille, että lain mukaan toimittiin ja kuntayhtymien muodostaminen toteutui perussopimuksen mukaisesti yleisellä tasolla, mutta toteutus ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Kuntayhtymän tehtävänä on palvella kaupunkia ja kaupungit vastaavat kuntayhtymistä. Nykytilanteessa kuntayhtymä on viides toimija neljän kaupungin ohella. Omistajilla pitäisi olla yhteinen linja, mutta omistajaohjaus ei ole kovin yhtenäistä eikä vaikuttavaa. Helsingillä on kokonsa ja äänivaltansa vuoksi erityisasema. Helsinki on ns. valmis kaupunki ja sillä on erilaiset tarpeet kuin muilla jäsenkunnilla. HSL voi edelleen hyödyntää Helsingin kaupungin liikenneasioita valmistelevan henkilökunnan asiantuntemusta. Espoolla on kolme hallituspaikkaa viidestätoista, joten Espoon ääni päätöksenteossa ei kuulu riittävästi. Pienet kunnat eivät ole liittyneet HSY:hyn, koska kokevat saavansa kuntayhtymiltä vain lisäkustannuksia. Useamman kunnan liittyessä myös päätöksenteko jakaantuisi tasaisemmin, jolloin muun muassa Helsingin kaupunki saattaisi menettää enemmistöasemansa.

Helsinki

Helsingin haastattelujen mukaan HSL-kuntayhtymän perustaminen on merkittävin yhteistyömuoto mikä on saavutettu 20 vuoden aikana. HSL ei tosin ole pystynyt laajentumaan koko seudulle siinä laajuudessa kuin on suunniteltu. Yleisesti ottaen järjestelmässä tai sen rakenteessa ei ole huomauttamista. Helsingin haastattelun mukaan HSY:n tarkoitus ei tässä vaiheessa ole laajentua nykyisestä ja tämä on ollut myös Helsingin tavoite.



Kauniainen

Kauniaisten sähköpostivastauksen mukaan tavoitteet ovat toteutuneet lain mukaisesti. HSL on profiloitunut ansiokkaasti luotettavana seudullisena joukkoliikenneorganisaationa, jonka palvelut ovat korkeatasoiset kansainvälisesäkin vertailussa. HSL:n sähköinen informaatio aikatauluista ja reiteistä on asiakkaalle helppokäyttöinen, se kattaa koko seudun ja mahdollistaa toimivat matkaketjut sekä päällekkäisyyksien välttämisen. Vesi- ja jätehuolto toimivat niinikään seudullisen kokonaisuuden ja mm. investointihankkeiden ja resursien kohdentamisen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Vesi- ja jätehuollon toiminnot katetaan asiakasmaksuilla, joten ne herättävät vähemmän intohimoja kuin julkinen liikenne, jossa kuntaosuudet muodostavat merkittävän osan toiminnan tuloista.

Vantaa

Vantaan haastattelujen mukaan lainsäädännölliset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin molempien kuntayhtymien osalta. Seudullinen näkökulma tulee esiin kuntayhtymien toiminnassa. Laki mahdollistaa uusien kuntien liittymisen eli joustavuus on olemassa. Sipoo onkin liittynyt HSL -kuntayhtymään perustamisen jälkeen. HSY, Kerava, Tuusula ja Järvenpää ovat mukana Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymässä ja yhteistyötä tehdään jätevesiasioissa esimerkiksi jo tätä kautta.



2.3.2 Seudulliset tavoitteet

Tavoitteet⁴³

Pääkaupunkiseudun koordinaatiotyöryhmän työohjelmassa 2013–2014 on linjattu seudullisen omistajaohjauksen tehtäviä ja menettelytapoja. Omistajaohjauksessa keskitytään merkittävimpiin seudullisiin yhteisöihin, joita ovat HUS, HSL, HSY ja Metropolia Oy. Pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmälle on laadittu vuodesta 2009 alkaen PKS-yhteisöraportti neljän kuukauden välein. Raportissa esitetään kustakin yhteisöstä niiden toimittamien osavuosikatsausten perusteella toiminnan ja talouden kehittymistä koskevat tiedot sekä perustiedot kustakin yhteisöstä.

Pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmä on määritellyt seudullisen omistajaohjauksen tehtäviksi

- pitkän aikavälin (esim. valtuustokauden) tavoitteiden määrittäminen
- toiminnan ja talouden keskeiset linjaukset ja periaatteet
- muut asiat, joilla on erityisesti toiminnan merkittävää muutosta aikaansaava vaikutus
- muut erikseen määritellyt asiat yhteisöittäin.

Lisäksi pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmä on hyväksynyt seudun yhteisinä hyvää hallintotapaa koskevin periaatteina linjauksia yhtenäiseksi johtamis- ja hallintokäytännöiksi, yhteiseksi valvonnaksi ja kunkin kaupungin tahdon toteuttamiseksi kuntayhtymien hallinnossa sekä näiden tavoitteiden toteutumisen raportoimiseksi.

Seudulliset hyvää hallintotapaa koskevat periaatteet ovat

- yhteisöjen johtamis- ja hallintokäytäntöjen yhtenäistäminen ja toiminnan läpinäkyvyyden parantaminen.
- kaupunkien edustajat yhteisesti valvovat yhteisöjen perustehtävää ja kaupunkien etua ja toimivat siten, että kaupunkien asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet voidaan toteuttaa.
- yhteisön on laadittava strategia sekä talous-, toiminta- ja mahdolliset muut suunnitelmat ja jotka yhteisön on toimitettava kaupungille siten, että kaupunki voi ottaa ne huomioon oman talousarvion ja suunnitelmiensa laadinnassa. Kaupungit määrittelevät yhteisen aikataulun niin, että se mahdollistaa kaupunkien välisen keskustelun.
- yhteisön on raportoitava yhteisön taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta kaupungille säännöllisesti osavuosikatsauksin kaupungin tarkemmin määrittelemässä aikataulussa ja muodossa.
- yhteisön informointivelvollisuutena on, että yhteisö varmistaa kaupunkien näkemykset taloudellisesti tai toiminnallisesti laajakantoisissa tai merkittävässä asioissa.

⁴³ Pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmä 19.2.2013 (1/2013) ja 4.10.2013 (8/2013)



Koordinaatioryhmä käsittelee em. yhteisöjen lisäksi kaupunginjohtajien kokouksen esittämiä muiden yhteisöjen strategisesti merkittäviä yksittäisiä asioita. Yhteisöjen ohjaus tapahtuu sekä omistajaohjauksen että edunvalvonnan näkökulmista.

Vaikka koordinaatioryhmän käsittelyn tuloksena syntyvä päätös on luonteeltaan suositus, kannanotto tai esitys seudun kaupungeille, kyse on kuitenkin yhteisestä tahtotilasta. Koordinaatioryhmä on asettanut kaikille seuraamilleen seudullisille yhteisöille tavoitteet valtuustokaudelle 2013-2016.

Tavoitteiden toteutuminen kyselyn ja haastattelujen perusteella

Suurin osa HSL-kyselyyn vastanneista näki hallintomallin jossakin määrin toimivana. HSY-kyselyssä toimivuus nähtiin hyvänä. Molemmissa kyselyissä suurin osa oli samaa mieltä tai jossakin määrin samaa mieltä sen väittämän kanssa, onko hallintomalli ollut toimiva kaupunkien yhteistoiminnan kannalta (ks. liitteet 2 ja 3).

Kuntayhtymien näkökulma

HSL:n hallitus on päättänyt helmikuussa 2014 kuntayhtymän uudistetusta vuosien 2015 - 2017 visiosta, arvoista ja toimintastrategiasta, mitä on pidetty myös kuntayhtymän toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelun lähtökohtana. Kunnat ovat antaneet syksyllä HSL:n toiminta- ja taloussuunnitelman käsittelyn yhteydessä lausuntonsa uudesta strategiasta. Strategian hyväksyi lopullisesti yhtymäkokous marraskuussa 2014. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015 on toimitettu laajalle lausuntokierrokselle maankäyttösuunnitelman (MASU) ja asuntostrategian luonnosten kanssa. Lippu- ja informaatiojärjestelmää sekä maksuvyöhykehanketta ollaan toteuttamassa. Talouden ja toiminnan suunnittelukauteen vaikuttaa se mitä rahallista tukea valtio antaa Länsimetron jatkeelle ja Pisara-radalle. Eryteisesti informaatiokanavat matkustajille ovat kehittyneet ja heille on luotu reittiopas-palvelu. Vanhan YTV-alueen yleiskaava ei ole edennyt. VR hoitaa lähiliikenteen vuoden 2017 loppuun saakka YTV:ltä periytyneen liikennöintisopimuksen mukaisesti.

HSY:n haastattelun mukaan toiminnan alussa kukin kaupunki antoi lausuntoja ja tavoitteet saattoivat olla hyvin ristiriitaisia. Toiminta on kuitenkin kehittynyt ja kaupungit ovat laatineet HSY:n kanssa vuoden 2010 sekä valtuustokauden 2013–2016 alussa yhteiset valtuustokauden tavoitteet, jotka käsiteltiin pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmässä. HSY:n näkökulmasta valtuustokauden mittaiset tavoitteet ovat linjakas tapa sovittaa yhteen kaupunkien yhteisiä pitkän aikavälin tavoitteita. Talouden linjaa on myös terävöitetty. Alkuvaiheessa yhteistä investointisuunnitelmaa vasta harjoiteltiin, mutta nyt toisella kierroksella on päädytty kymmenen vuoden investointisuunnitelmaan ja sille laadittuun ns. talousmalliin. Tämä käsittää toteutettavat investoinnit, lainoituksen,



taksatason, tuottavuuden kasvattamistavoitteen ja taustatietoina muun muassa vedenkulutuksen ja jätteenkäsittelyn kehityksen. Vesihuoltoa koskeva investointistrategia on tehty erikseen, koska siihen liittyy vielä pidemmän aikavälin investointeja.

Seudullisia hyvää hallintotapaa koskevat periaatteita on noudatettu laatimalla HSY:lle strategia (uusi HSY:n strategia 2020 laadittiin talven 2013 aikana) ja vuosittain talous- ja toimintasuunnitelmat. Kaikki suunnitelmat ovat olleet jäsenkunnilla lausunnoilla, jolloin jäsenkunnilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa suunnitelmiin. Lisäksi myös investointisuunnitelma talousmalleineen on ollut kaupungeissa lausunnoilla. Talous- ja toimintasuunnittelu ja osavuosiseuranta toimivat hyvin, mutta kaupunkien yhteinen linja on saatu pitkän aikavälin tavoitteiden avulla.

Espoo

Espoon haastattelujen mukaan kuntayhtymässä on yhteisesti sovitut yleisellä tasolla toimivat strategiat ja tavoitteet, mutta niiden toteuttamisessa on ongelmia. HSL:n taloudellista tavoitetta ei pidetty tarpeeksi haasteellisena vaan tavoitteen tulisi haastateltujen mukaan olla tarkemmin kohdistettu ollakseen vaikuttava. Tavoitteiden asettamisessa tulisi myös olla enemmän terävyyttä ja omistajilla enemmän roolia. Haastattelun mukaan HSL talousarvio on liian varovaisesti laadittu, jonka seurauksena budjetoidut kustannukset alittuvat ja HSL:n tulos näyttää hyvältä. HSL on tällä hetkellä velaton, sillä on taseessa kumulatiivista ylijäämää vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan noin 34 miljoonaa euroa. HSL:n ylijäämä on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2013 yli 24 miljoonaa euroa. Espoon kaupungin osuus HSL:n kumulatiivisesta ylijäämästä on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2013 yli kolme miljoonaa euroa ja on nyt noin 9,3 miljoonaa euroa. Espoon ylijäämäosuus on kertynyt Espoon maksamista kuntaosuuksista ja YTV:stä siirtyneestä ylijäämästä.⁴⁴

Espoon kaupungin maksamista kuntaosuuksista on vuoden 2013 loppuun mennessä kertynyt HSL:n tilinpäätökseen ylijäämää 9,9 milj. euroa⁴⁵. HSY:n kustannusten ennustettavuus on tiedossa vasta lokakuun lopussa ja HSL:n vasta joulukuussa. Tieto HSL:n lipunhintojen vaikutuksesta Espoon budjettiin on saatavilla vasta vuoden lopulla kättäsummana. Talousarvioesitystä tehdään kunnissa ja kuntayhtymissä kaksi kuukautta yhtä aikaa ja peräkkäin.

Espoon haastattelujen mukaan seudullista hyvää hallintotapaa koskevien periaatteiden katsottiin toteutuneen puutteellisesti ja niiden toteuttamisessa olevan paljon kehittävä. Muun muassa kaupunginjohtajien kokouksessa tulisi muodostaa kaupunkien yhteinen kanta, koska kaupunginjohtajat pystyisivät halutessaan vaikuttamaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Lisäksi tulisi päästä ennakoivampaan vaikuttamiseen, vaikka haastatteluissa todettiin,

⁴⁴ Espoon kaupungin vuoden 2013 tilinpäätös, HSL:n tilinpäätökset 2010–2013

⁴⁵ Espoon kaupungin vuoden 2013 tilinpäätös



että kaupunginjohtajien kokous on joissain asioissa voinut vaikuttaa, kuten esim. HSY:n konsernirakenteen muodostamiseen. Raporttien ja raportoinnin tasossa todettiin myös olevan kehitettävää. Helsinki tekee PKS -raportointia, joka tuodaan nykyisin myös Espoon konsernijaostolle tiedoksi (ei lista-asiana).

Helsinki

Helsingin haastatteluiden mukaan seudun joukkoliikenteelle on saatu aikaan yhteinen ilme ja imago, joka on tärkeä. Hyötyä tulee ennen kaikkea siitä, kun joukkoliikennettä suunnitellaan nyt kokonaisuutena. Liikennettä ei hoidettu seudullisesti Helsingissä ennen vuotta 2010. Seudulliset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin lukuun ottamatta sitä, että HSL ei ole pystynyt laajentumaan koko seudulle siinä aikataulussa kuin alussa kuviteltiin ja Helsinki haluaa kaikki 14 kuntaa mukaan. Seudullisena tavoitteena ei ole vielä toteutunut se, että kehyskunnat satsaisivat myös joukkoliikenteeseen, jolloin henkilöautoliikenne vähentyisi erityisesti Kehä I:llä ja säteittäisväylillä. Seututason investoinneista saadaan synergiaetuja pitkällä aikavälillä.

Enemmistö Helsingin haastateltavista katsoi seudullista hyvää hallintotapaa koskevien periaatteiden toteutuneen. Kuitenkin oli myös näkemys, että HSY:n toiminnan läpinäkyvyydessä on edelleen parantamista ja myöskään yhteisön informaatiovelvollisuus taloudellisesti tai toiminnallisesti laajakantoisissa ja merkittävässä asioissa ei aina toteudu. Tässä näkemyksessä nostettiin esille, että HSY on lähtenyt hoitamaan ilmastosuojelutehtäviä, joissa toimivallan pitäisi olla kaupungeilla itsellään. Esimerkkinä mainittiin, että HSY on kerännyt itselleen ilmastonsuojeluun liittyviä projekteja ja pyrkinyt hankkimaan projekti-rahoitusta kaupunkien hankkeiden kanssa kilpaileviin ilmastonsuojeluhankkeisiin kaupungeilta kysymättä.

Kauniainen

Kauniaisten vastauksen mukaan toiminta- ja taloussuunnitelmat laaditaan vuosittain seuraavien kolmen vuoden aikajaksolle. Investointiohjelma tarvittavine rahoituksineen sisältyy näihin. Jäsenkunnilta pyydetään lausunnot ennen lopullista hyväksymiskäsittelyä. Laadinnan aikana valmistelua myös esitellään virkamiehille omistajaohjaustyöryhmien kokouksissa. Kommentit otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon. Toki on selvää, että palautteet voivat olla ristiriidassa keskenään tai suhteessa asetettuihin tavoitteisiin tai aiempiin linjauksiin nähden.

Kauniaisten mukaan seudullista hyvää hallintotapaa koskevat tavoitteet ovat toteutuneet osittain. Kaupunkien edut voivat olla keskenään ristiriitaisia. Toiminnalliset vaatimukset suhteessa taloudellisiin resursseihin eivät aina ole samansuuntaiset. Puutteita on ollut myös useiden yhtäaikaisten merkittävien asioiden yhteisvaikutusten esiintuomisessa. Tärkeiksi koetuissa asioissa kaupungit ovat esittäneet kuntayhtymille menokuria, kuten toimintamenojen osuus saisi kasvaa enintään yleisen kustannustason nousun verran vuosit-



tain. HSY:n toiminnassa on kehoitettu hakemaan sisäisiä synergiaetuja. Nämä ovat paljolti olleet jäsenkuntien yhteisiä linjauksia talous- ja toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä, mutta nostettu esiin myös Kauniaisten kaupungin omassa lausunnossa.

Vantaa

Vantaan haastattelujen mukaan seudullista hyvää hallintotapaa koskevat periaatteet ovat toteutuneet. Lausuntopyyntöihin liittyen Vantaa totesi kuntayhtymien lausuntopyyntöjen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta tulevan aina päällekkäin kesälomien kanssa, mikä aiheuttaa kiireisen aikataulun lausunnolle. Vantaa toivookin, että lausuntopyyntöt tulisivat joko aiemmin tai että lausuntoaika olisi pidempi, jotta suunnitelmiin ehdittäisiin perehtyä syvällisemmin.

Kuntayhtymien tarkastuslautakuntien näkemyksiä seudullisesta yhteistyöstä⁴⁶

HSL:n ja erityisesti HSY:n tarkastuslautakunnat ovat ottaneet kantaa kaupunkien ja kuntayhtymien yhteistyöhön. HSL:n arviointikertomuksessa 2012 todetaan, että (nykyisten) omistajakuntien kuulemisprosessia ja sen läpinäkyvyyttä tulee edelleen kehittää.

HSY:n tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2012 vesihuollon yhteistyötä kuntien kanssa investointiohjelmien, korjausrakentamisen, suunnittelun ja yhteistyösopimusten pohjalta. Arviointikertomuksessa todettiin, että kunkin kaupungin omia erilaisia tavoitteita on vaikea viedä eteenpäin. HSY:n ja eri jäsenkaupunkien suunnittelu-aikataulut ovat kulkeneet eri tahtiin. Suunnittelu-aikataulut pitäisi saada paremmin kytkettyä HSY:n ja eri jäsenkuntien vuosikelloihin sopiviksi. Jäsenkaupungeilla on myös toiveita, että tärkeistä ja akuuteista asioista oltaisiin HSY:stä yhteydessä ja kerrottaisiin lyhyillä tapaamisilla tai muutoin suullisesti.

HSY:n tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2012 tarkastuslautakunta korostaa yhtymäkokouksessa 18.11.2011 lausuttua näkemystä, jonka mukaan HSY:n on pidättäydyttävä perussopimuksen mukaisissa toiminnoissa tai joista jäsenkuntien kanssa nimenomaisesti on sovittu. Tämän sanottiin koskevan myös Seutu- ja ympäristötietoa. Tarkastuslautakunta suositteli, että seutu- ja ympäristötiedon tavoitteet selkeytetään sekä tehtävien että rahoituksen osalta – mikä liittyy erityisesti ulkopuolisiin rahoitushankkeisiin. Vuoden 2013 arviointikertomuksessa todettiin, että toimivien yhteistyötapojen ja -menettelyjen toteuttaminen jäsenkuntien toimielinten ja viranhaltijoiden kanssa on avainasemassa Seutu- ja ympäristötiedon toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

⁴⁶ HSL:n arviointikertomus 2012, HSY:n arviointikertomus 2012 ja 2013



Lisäksi HSY:n arviointikertomuksessa 2013 todettiin, että HSY:n omistajaohjauksen onnistumisen kannalta olisi tarpeellista ulottaa raportointi HSY:n toiminnasta jäsenkuntien luottamushenkilöelimiin nykyistä laajemmin, sillä ”kuntien toiminnan kannalta on merkityksellistä, että tehtävässä onnistutaan ja kuntayhtymää hallinnoidaan asianmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti kaikilla tasoilla (...)”.

2.3.3 Kaupunkien omat tavoitteet

HSY ja HSL ovat kuntayhtymiä, joiden tehtävistä säädetään lainsäädännöllä. Tehtäviä voidaan täydentää jäsenkuntien perussopimuksella. Tästä syystä jäsenkunnat eivät voi täysin vapaasti määrätä toimintaan vaikuttavista linjauksista. Kaupungit itse ovat asettaneet kuntayhtymille tavoitteita hyvin eri tasoisesti.

Tavoitteet

Espoo

Valtuuston päättämät teknisen ja ympäristötoimen ei sitovat⁴⁷ HSL:ää ja HSY:tä koskevat tavoitteet vuonna 2014 ovat:

- 1) Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) on tiivistänyt yhteistyötä kaavoituksesta, maankäytöstä ja asumisesta vastaavien kaupunkien organisaatioiden kanssa.
- 2) Tuottavuuden nousu on vähintään 1,5 prosenttia/vuosi.
- 3) Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) on tiivistänyt yhteistyötä kaupunkien organisaatioiden kanssa ja verkostojen laajennus- ja saneerausinvestoinnit on sovitettu yhteen kaupungin investointiohjelmien kanssa.
- 4) Tuottavuuden nousu on vähintään 1,5 prosenttia/vuosi.
- 5) Joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus kasvaa ja palvelutaso on vähintään edellisen vuoden tasolla.
- 6) Liityntäliikenteen toteutuksen suunnittelu ja rakentaminen etenee.

Espoossa annettiin 21.8.2014 jo toisen kerran välitilinpäätös ajalta 1.1.-30.6.2014 konserniyhteisöistä, jossa myös seudulliset yhteisöt olivat mukana.

HSY:n ja HSL:n yhtymäkokoukseen osallistunut teknisen ja ympäristötoimen kehittämisjohtaja on saanut yksityiskohtaiset toimiohjeet konsernijaostolta.

Helsinki

Helsingin strategiaohjelmassa 2009–2012 oli välillisinä tavoitteina HSL:lle se, että liikennejärjestelmää kehitetään kestävien liikennemuotojen edistämiseksi

⁴⁷ Tavoitteet eivät ole ns. sitovia eli valtuuston päättämiä



ja helsinkiläisten ja seudullisten intressien yhteensovittamisesta huolehditaan. Toimenpiteenä tälle mainitaan Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman PLJ 2007 ja aiesopimuksen toteuttaminen sekä Helsingin seudun liikennekuntayhtymän toteuttaminen. Vastaavasti Helsingin seudun liikennejärjestelmätyössä (HLJ 2011) muodostetaan raideliikenneverkon tavoitetilaa vuodelle 2050 ja ohjelmoidaan sen toteuttaminen. Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016 välillisinä tavoitteina HSL:lle on, että kaupunkirakenteen eheytyminen parantaa saavutettavuutta ja sujuvuutta. Sen toimenpiteenä on HLJ:n 2015 laadinta. HSY:hyn liittyviä tavoitteita ei ole.

Helsingillä ei ole seudullisiin kuntayhtymiin liittyviä strategisen tason tai tulostavoitteita lukuun ottamatta talousarvion maksuosuuksia, jotka olivat sitovina tavoitteina.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on antanut HSY:n ja HSL:n yhtymäkoukseen osallistuville virkamiehille yksityiskohtaisia ohjeita menettelytavoiksi yhtymäkokouksessa.

Kauniainen

Kauniaisten kaupunginhallituksen strategisia tavoitteita kuntayhtymille on käsitelty v. 2015–2017 toiminta- ja taloussuunnitelmaehdotuksen käsittelyjen yhteydessä 3.9.2014. Tavoitteet eivät ole sitovia.

HSY:n osalta kaupunginhallitus totesi seuraavaa:

- toimintavarmuuteen ja verkostojen toiminnan optimointiin liittyvät prosessit ovat kuntayhtymän ydintehtäviä, joihin tuleekin aivan ensisijaisesti panostaa
- tuottavuuden parantaminen, pyrkimys talouden ja rahoituksen tasapainoon (myös investointien kattaminen tulorahoituksella, vaikka se lisääkin paineita vesihuollon taksojen korotuksiin)
- myös strategiatasolla HSY voisi ottaa rohkeammin roolia toiminta-alueensa asiantuntijana ja jäsenkuntiensa yhteistoiminnan koordinaattorina
- vesihuollon investointiohjelma: mikäli uudisinvestoinnit etenevät ennakoitua hitaammin, tulee saneeraushankkeita toteuttaa nopeutetusti korjausvelan kertymisen ehkäisemiseksi
- on perusteltua olla esittämättä reaali- ja rahakorotuksia asiakaskiinteistöjen jätemaksuihin pyrittäessä vähentämään laitonta jätteiden hävitystä.

HSL:n osalta kaupunginhallitus totesi seuraavaa:

- liikenteen entistä vahvempi keskittäminen runkolinjoihin ei saa tarkoittaa alueiden sisäisten yhteyksien heikentämistä. Joukkoliikenne on merkittävältä osaltaan verovaroin ylläpidettyä palvelua, jolloin sen tulee olla kattavasti käytettävissä
-



- seudullisen liikennejärjestelmän ja maankäyttösuunnitelman yhteensovitus on välttämätöntä
- kulkumuoto-osuuden kääntämisessä kasvuun on onnistuttu (tätä on korostettu useana aikaisempana vuotena)
- kuntayhtymän taloussuunnitelma sisältää joitakin huolestuttavia piirteitä. Yleinen taloudellinen tilanne kunnissa ei salli subventioasteen nostamista. Subventioasteen pitäminen aiemmin päätetysti maksimissaan 50 %:ssa ei mahdollista useita samanaikaisia suuria kustannuksia lisääviä muutostekijöitä. Ennen huomattavien hankkeiden toteutusta on varmistettava, että jäsenkunnilla on todelliset mahdollisuudet sitoutua niihin. Odotukset kohdistuvat edelleen talouden synergiahyötyjen saavuttamiseen ja toiminnan tehostamiseen. Menojen kasvu saisi olla enintään yleisen kustannustason nousun suuruinen.

Kaupunginhallitus valitsee yhtymäkokousedustajat kokouksissaan, ja tässä yhteydessä selostetaan mitä yhtymäkokouksessa on tarkoitus käsitellä erityisesti jos ei ole kyse tavanomaisista talous- tai tilinpäätösasioista, joista kaupunginhallitus on jo aiemmin antanut lausunnon.

Vantaa

Vantaan kaupungin 1.1.2013 alkaen voimassa olleessa konsernistrategiassa on todettu, että Vantaan kaupunki noudattaa kuntayhtymien kohdalla seuraavia periaatteita:

- Kuntayhtymään voidaan organisoida pääsääntöisesti peruspalveluiden toteuttamistehtäviä.
- Kaupungin edustuksen kuntayhtymän päättävissä elimissä sekä osuuden varoista ja vastuun veloista tulee, mikäli toisin ei ole perussopimuksessa sovittu, vastata kaupungin osuutta kuntayhtymän peruspääomasta.
- Maksuosuuden perusteen tulee, mikäli toisin ei ole perussopimuksessa sovittu, vastata mahdollisimman hyvin kaupungin todellista kuntayhtymän palvelujen käyttöä.
- Kaupunki edellyttää saavansa kuntayhtymään sijoittamalleen pääomalle kohtuullisen taloudellisen ja/tai toiminnallisen tuoton. Toiminnallista tulosta verrataan, mikäli se on mahdollista, kunnan oman palvelutuotannon tulokseen. Kuntayhtymältä edellytetään selvää taloudellisten tai toiminnallisten tulosten mittausjärjestelmää.

Lisäksi konsernistrategiassaan Vantaa on määritellyt, että ” Pääsääntöisesti kaupunginvaltuusto valitsee perussopimuksen mukaisesti kuntayhtymän valtuuston jäsenet. Yleisjaosto valitsee yhtymäkokousedustajat. Valtuustojen ja hallitusten jäsenet on nimetty puolueiden piirien sopimuksilla. Huolimatta nimeämistahosta, kaikkien Vantaata edustavien ja sen hallintoon nimeämien on noudatettava näitä konserniohjeita sekä kaupungin antamia menettelyohjeita kuntayhtymien toimielinten kokouksissa.”



Vantaalla on yksi HSL:ää koskeva sitova tavoite vuodelle 2014: Kuntien prosentuaalinen joukkoliikenteen maksuosuus ei kasva HSL:n toimintatuloista. Tavoitetta mitataan jäsenkuntien prosentuaalisella joukkoliikenteen maksosuudella (49,2 % vuonna 2012).

Vantaa ei ole ohjeistanut luottamushenkilöitään, mutta kylläkin yhtymäkousedustajiaan kokousasioissa. Kaupunginhallituksen yleisjaosto on antanut joitakin menettelytapaohjeita esimerkiksi liikennesuunnittelupäällikölle ja kaupungininsinöörille HSL:n yhtymäkokouksiin.

Tavoitteiden toteutuminen kyselyn ja haastattelujen perusteella

HSL-kyselyyn vastanneista lähes kaikki olivat sitä mieltä, että kaupunkien vaikutusmahdollisuudet kuntayhtymän pitkän aikavälin tavoitteisiin ovat olleet hyvät. Erityisesti tässä kysymyksessä vaikuttaa se, että Helsingin vastaajien määrä oli muita kaupunkeja suurempi. HSY:n vastaajista enemmistö oli sitä mieltä, että kaupungit ovat voineet vaikuttaa hyvin, osa sitä mieltä, että jossakin määrin (ks. liitteet 2 ja 3).

Kuntayhtymien näkökulma

HSL:n haastattelun mukaan mahdollisuudet vaikuttaa toimintaan ovat niillä kaupungeilla suuremmat, joilla on omaa joukkoliikennetietämystä (Helsinki, Espoo, Vantaa). Kaupungit ovat erilaisia kulttuureiltaan ja vaikuttavuudeltaan. HSL joutuu hakemaan rajapintaa Helsingissä useiden virastojen kanssa (esimerkiksi kaupunkisuunnitteluvirasto, rakennusvirasto). Seudullisen edun ja kunnan oman edun välille voi tulla ristiriitaa hallituksessa. Hallintomallissa korostuu hallituksen osuus eli yhtymäkokoukset ovat enempi teknisiä.

Espoo

Haastattelujen mukaan linjauksia tehdään pääsääntöisesti talousarviolausuntojen yhteydessä. Oman kaupungin tahto ei ole toteutunut erityisen hyvin. Talousarvioesityksistä ei ole saanut ennakkotietoja edes pyydettyä vaan lausuntopyynnöt tulevat valmiina esityksinä kuntiin elokuussa, jolloin kunnat eivät enää ehdi keskenään neuvotella lausunnon sisällöstä. Valmistelutilanteissa ei kysytä kuntien viranhaltijoilta, vaan asiat tuodaan peruskuntiin lausunnonle nopealla aikataululla ja poliittisin perustein valittu hallitus päättää niistä.

Helsinki

Helsingin haastattelujen mukaan kaupunkien yhteistyönä ei oikein voi vaikuttaa, koska päätösvalta joukkoliikenteen järjestämistä vastuusta on luovutettu HSL:lle. Helsingin mielestä kertalippuja tulisi korottaa ja muiden mielestä kausilippuja. Tai, että lippujen hintoja ei korotettaisi ollenkaan, tosin kuntaosuus nousisi silloin. Enää ei voi myöskään antaa omia alennuksia lippuihin (esim.



vammaisille). Helsinki (ja Kauniainen) halusivat pitää tarkastusmaksun 80 eurossa, mutta muut halusivat nostaa sen 100 euroon. Virkamies voi tehdä vahvan lausunnon HSL:lle, mutta kaupunginhallitus voi ”miedontaa” sitä halutesaan. Helsingin haastattelujen mukaan kaupunginhallituksen ja HSL:n yhteys on vain lausuntojen varassa. Asiantuntijajäsenyys hallituksessa (ilman äänivaltaa puheoikeudella) on hyvä asia. Kuntaosuus HSL:lle on kaupungin budjetissa ja ei ole muita tavoitteita. HSL pyytää lausunnon talous- ja toimintasuunnitelmasta, mutta päättää itse mitä rahoilla tehdään. Lausunnon antaa kaupunginhallitus. Asioita käydään läpi ennen niiden hallitukseen vientiä.

Haastattelujen mukaan selkeimmin Helsingin kaupungin tahto näkynee HSL:n strategisissa linjauksissa, jotka vastaavat kaupungin linjauksia. Helsingin näkemys otettiin aikoinaan myös laskentaperusteeksi HSL:n kustantamien infrakustannusten rahoitukseen. Laajentuva raideliikenne (esim. kehärata) maksaa siten täysimääräisesti käyttämänsä infran kustannukset toisin kuin bussi- ja henkilöautoliikenne, joiden infraa tuetaan verovaroin. Helsinki pystyy vaikuttamaan suurella omistussuudellaan sekä monilla hallituspaikoillaan asioihin.

HSY:n osalta Helsinki linjasi tavoitteitaan pitkälti perustamissopimuksen yhteydessä 2010. Nämä tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Ilmastonsuojeluun liittyviin asioihin ei yhden näkemyksen mukaan ole pystytty vaikuttamaan riittävästi.

Kauniainen

Kauniaisten vastauksen mukaan tärkeiksi koetuissa asioissa esitetään budjettilinjauksia, esim. HSL -kuntaosuuksien taso on kehoitettu pitämään maksimissaan 50 %:ssa kuntayhtymän toimintatulojen kattamiseksi (tai toisin muotoiltuna lipputulojen ja kuntaosuuksien suhde yhtä suurena). Kuntayhtymiä on myös kehoitettu menokuriin, toimintamenojen osuus saisi kasvaa enintään yleisen kustannustason nousun verran vuosittain. Lisäksi esimerkiksi HSL:n talous- ja toimintasuunnitelma tuleville vuosille sisältää useita yhtäaikaisia suuria muutostekijöitä, joihin jäsenkunnilla ei välttämättä ole realistisia mahdollisuuksia sitoutua esim. mikäli ne tarkoittavat kuntaosuuksien merkittävää kasvua.

Kauniainen on vastauksensa mukaan voinut tuoda esiin näkemyksensä. Mikään jäsenkunta ei voi yksinään vaatia oman tahtonsa toteuttamista seudullisessa kuntayhtymässä. Kyse on kokonaisuuden kannalta hyvien ratkaisujen aikaansaamisesta, jolloin tehdään myös kompromisseja. Kaupunkien edut voivat olla keskenään ristiriitaisia. Myös toiminnalliset vaatimukset suhteessa taloudellisiin resursseihin eivät aina ole samansuuntaiset. Yhteisön informatiivellisuuden puutteita on ollut useiden yhtäaikaisten merkittävien asioiden yhteisvaikutusten esiintuomisessa. Esim. HSL:n viimeisin talous- ja toimintasuunnitelma ei sisällä pitkään valmistellun uuteen vyöhykejärjestelmään siirtymisen kustannusvaikutuksia kunnille, vaikkakin asiaa on esitelty erillisenä.



Vantaa

Molempien kuntayhtymien osalta merkittävät talouteen ja toimintaan vaikuttavat linjaukset tulevat lausunnolle kuntiin. Vantaan haastattelun mukaan kaupunki on tehnyt talous- ja toimintasuunnitelma -lausunnon yhteydessä talouteen liittyviä linjauksia varsinkin HSL:lle. Kaupungin kyseiset linjaukset on otettu hyvin huomioon. Myös esimerkiksi HSL:n bussilinjastosuunnitelmiin kaupungin tekemiä linjauksia on otettu hyvin huomioon. Joitakin linjauksia on tehty myös kaupunkien yhteistyönä (esimerkiksi joukkoliikenteen infrakorvaukset). Kaupungin eri suunnitelmiin antamien lausuntojen ja linjausten huomiointamisen kautta kaupungin tahtoa on pystytty toteuttamaan. Tahtoa kuntayhtymän päätöksenteossa ei oikeastaan ole jouduttu mittaamaan. Asioista on sovittu jäsenkaupunkien kesken ja asiat päätetty yksimielisesti.

HSY:n osalta linjauksia kuntayhtymän tavoitteisiin tehtiin jo perustamisvaiheessa ja nämä linjaukset ovat toteutuneet. Lisäksi kaupungin HSY:n vuosittaisiin ja pidemmän aikavälin suunnitelmiin antamat lausunnot on otettu huomioon kuntayhtymän päätöksenteossa.

2.3.4 Näkemyksiä seudullisen yhteistyön kehittämisestä

Kuntayhtymien näkökulma

HSL:n haastattelun mukaan kaupunkien ohjeistuksessa on menty parempaan suuntaan. Helsingin ja Espoon konsernijaostoilta tulee selkeät ja tarkat toimintaohjeet. Omistajaohjaustyöryhmä on olemassa ja sen toimintaa yritetään saada kiinteämmäksi. HSL:ssä on aktiivinen tarkastuslautakunta. PKS-koordinaatioryhmässä ei ole kaikkien kuntien edustusta eli muita kuntia on informoitava asioista. Hallituksen jäsenet ovat päteviä.

HSY:n haastattelun mukaan aluksi oli nähtävissä, että toimintakulttuurit vaihtelivat ja hankaloittivat selvästi toiminnan aloittamista. Näkökulmaerot korostuivat: kun HSY näki pyrkimyksenään tasapuolisuuden kaupunkeja ja kaupunkilaisia kohtaan, kaupunkien edustajat taas painottivat oman kaupunkinsa hyötyä ja etua. Näkemyseroja oli erityisesti virkamiehillä, mutta myös luottamushenkilöillä. Toiminta on kuitenkin kehittynyt ja valtuustokaudelle 2013–2016 kaupungit saivat laadittua yhteiset tavoitteet. Toiminnan jakaantuminen kahteen kuntayhtymään näkyi kaupunkien kannalta ehkä lähinnä siinä, että yhteistyöfoorumeita tuli lisää. Poliittisesta näkökulmasta ”ykkösketju” ei ehkä ole enää hallituksessa, koska hallituksia on useampi. Tällöin hallituksessa ei ole välttämättä yhtä tiiviisti kaupungin oman linjan mukaista päätöksentekoa.

HSY:n mukaan hallintokulttuuriero kaupungeissa näkyy hyvin. Tilanne on kuitenkin muuttunut. Johtosäätöön on jo alun perin mietitty sanamuoto, että hallituksessa on asiantuntijajäsenenä kaupunginjohtaja tai hänen määräämänsä



viranhaltija. Aluksi mukana oli kaupunginjohtaja, myöhemmin pääasiassa apulaiskaupunginjohtajat ovat olleet mukana. Vantaalla yleisjaoston esittelijä on jäsenenä, Helsingistä konsernijaoston esittelijä. Koska Helsingissä ja Vantaalla kokousvälit ovat tiheitä, asiat saadaan käsiteltyä ja ne sujuvat. Espoon konsernijaosto kokoontuu aika harvoin, aina asioita ei ole ehditty käsitellä ja tämä joskus hankaloittaa päätöksentekoa. HSY:n toimitusjohtaja kutsutaan usein konsernijaostojen kokouksiin, näin on toimittu esim. Helsingissä ja Espoossa. Vantaalla toimitusjohtaja on ollut mukana kaupunginvaltuustolle suunnatuissa tilaisuuksissa. Myös kaupunkien tarkastuslautakunnissa on käyty edellisellä valtuustokaudella. Kauniainen ei ole katsonut tarpeelliseksi sitä, mutta Kauniainen kaupunginjohtaja on mukana kokouksissa aktiivisesti. Tällä hetkellä Helsinki on ottanut tavakseen kutsua myös hallituksen puheenjohtajan kuultavaksi. Espoossa on jo aiemmin kutsuttu myös Espoon edustajat samaan tilaisuuteen.

HSY:n toimitusjohtaja näkee ohjauksen kehittyneen hyvään suuntaan, mutta akuuttitilanteesta päätöksenteosta voi tulla mutkikastakin. Tilanteet on kuitenkin kyetty ratkaisemaan. HSY kutsuu Espoon ja Vantaan teknisen toimen johtajat ja virastopäälliköt yhteistyöpalavereihin, joita pidetään 2 kertaa vuodessa. Palaverieissa käydään läpi tärkeimpiä yhteistyöhankkeita. Helsingissä järjestelmä ei ole ollut niin toimiva runsaamman rooteli- ja hallintokuntajaon vuoksi. Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja on koonnut kerran vuodessa virastopäälliköitä yhteistyöpalavereihin HSY:n kanssa. Lisäksi jäsenkaupunkien kaupunginjohtajien- apulaiskaupunginjohtajien valmistelijat (1/kaupunki) kokoontuvat neuvottelemaan HSY:n kanssa 3-4 kertaa vuodessa tulossa olevia asioita. Tämän lisäksi ympäristöpäällikkökokous kokoontuu omana fooruminaan noin 4-5 kertaa vuodessa HSY:n johdolla.

Yksi ongelmallisimmista yhteistyötä hankaloittavista asioista oli HSY:n mukaan se, että ns. kuntatekniikan yhteistyösopimusta ei saatu aikaan pitkään aikaan. Kuntatekniikan yhteistyösopimus on puitesopimus, joka koskee kaupunkien yhteistoimintaa vesihuollon suunnittelussa ja rahoituksessa. Sopimusta on hiottu toiminnan alusta alkaen, eikä se edistynyt toivotusti. Jokaisen hankkeen etenemistä on hankaloittanut yhteistyösopimuksen puuttuminen, koska yhteistyökäytännöt eivät ole selvät, vaan kaikki hankkeet tulee hoitaa erillisenä. Yhteistyösopimus sisältäisi joukon sekä isoja että pieniä asioita, jotka yhtenäistäisivät toimintatapaa. Ilman yhteistyösopimusta kaupungit tuottavat palveluita suunnitteluun ja rakennuttamiseen, joka ei välttämättä ole järkevää. Helsingin kaupunki tekee jopa HSY:lle vesihuollon suunnittelua (kaupunkisuunnitteluvirasto, kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto, rakennusvirasto). Eri kysymyksissä ongelmat koskevat myös Espoota ja Vantaalta, joilla on myös suunnittelu- ja rakennustyyppistä toimintaa ja materiaaliostoa. Tosin viime aikoina Vantaan kanssa vesihuollon kehittämissuunnitelmassa on tehty hyvää yhteistyötä. Syksyllä 2014 puitesopimus kuntatekniikan yhteistyöstä hyväksyttiin omistajakunnissa, joten tältä osin asiaan tuli parannus.



Vanhastaan kuntayhtymien päätöksentekoaikana on ollut valtuusto. Tämän jälkeen kunnat siirtyivät seutukokousmalliin, jolloin edustajat edustivat koko seutua. HSY:ssä (ja HSL:ssä) toimii yhtymäkokous, jonka edustajat saavat menettelytapaohjeet suoraan kaupungilta, joista ei saa poiketa. Alkuvaiheessa oli tilanteita, jolloin kaupunginjohtajat tekivät omia päätöksiään, josta kaupunkien konsernijaosto ei ole tietoinen. Nyt yhtymäkokousasiat ovat muodollisia ja asioista yleensä päätetään etukäteen. Malli on sinänsä toimiva, mutta vaatisi voimakkaampaa linjaa hallitukselta, koska ei ole voimakkaampaa elintä (valtuusto). HSY:n tarkastuslautakunnan raportit menevät yhtymäkokoukselle, mutta se ei ole valtuusto: tässä ei toteudu kuntalain mukainen ajatus.

Espoo

Espoon haastattelujen mukaan yhteistoiminta on parantunut ja muutos lähti liikkeelle vapaaehtoisesti. Entiseen malliin ei ole paluuta eikä tarvetta, mutta kehitettävää on. Espoon kannalta metropolihallinto voisi toimia kokoavana toimijana HSY:n ja HSL:n sekä maankäytön ja asumisen kysymyksissä nykyisen pirstoutuneen hallintomallin sijasta. Ennakoivampaan vaikuttamiseen ei ole mahdollista päästä, jos ehdotus tulee liian myöhään tai kuntayhtymän toimittamat tiedot muuttuvat myöhemmin valmistelun edetessä. Seudullisen omistajaohjauksen toimivuutta on pohdittava esimerkiksi HLJ 2015 - valmistelussa, jossa lausunnot on pyydetty kunnilta vasta viimevaiheessa. Yhtymäkokousedustajien toimivalta on tiukasti rajattu, johon katsottiin tarvittavan hieman enemmän joustoa, koska kokouksissa tulee toisinaan esille myös ennakoimattomia pienehköjä asioita. Erään haastatellun mukaan hallitusten jäsenillä on mahdollisuus ja tärkeä rooli vaikuttaa valmisteluun ja lausuntoihin.

Luottamushenkilöt tekevät päätökset, mutta tarkastelevat asioita usein eri näkökulmista kuin kaupunginjohtajat, jotka vastaavat asioiden valmistelusta. Osa hallitusjäsenistä kokee, ettei tiedä kaupungin kantaa asioihin ja he kampaavat tiiviimpää keskusteluyhteyttä kaupunkiin. Loppusyksyn 2014 aikana Espoossa on pidetty konsernijaoston, konsernijohdon, valmistelijoiden ja hallitusjäsenien yhteisiä iltaseminaareja.

Helsinki

Helsingin haastattelujen mukaan HSL:n hallitus on järjestäytyneempi verrattuna HSY:n hallitukseen, koska siinä on aktiivisempi puheenjohtaja. Pääkaupunkiseudun koordinaatioryhmän hyväksymiä yhteisiä hyviä hallintotapaa koskevia periaatteita on noudatettu ja toiminta on riittävän läpinäkyvää. Joskus isot ja pienet asiat menevät sekaisin hallitustyöskentelyssä. Ennen seutujohtaja kokosi hallituksen puolueryhmät ainakin kerran kaudessa yhteiseen vapaamuotoiseen keskustelupalaveriin, joka oli hyvä käytäntö. Eli muitakin koontumisia kuin hallituksen kokouksia voisi olla. Myös virkamiesten ja hallituksen yhteisiä palavereja voisi olla liittyen linjauksiin. Uuden hallintomallin tavoitteena oli poistaa YTV:n aikaisia seutuhallinnon piirteitä ja tässä on onnis-



tuttu. Kuntatekniikan yhteistyösopimuksen solmiminen yhdenmukaistaa vesihuollon periaatteita.

Kauniainen

Kauniaisten vastauksen mukaan vaikutuksia on luonnollisesti ollut kaupunkien omien tavoitteiden ja seudullisten tavoitteiden yhteensovituksessa, esim. suurien joukkoliikenneinfrahankeiden ajoituksessa. Vakiintunut yhteistoiminta ja pitkäjänteinen tavoitteisto tukevat jäsenkuntia niiden omassa tavoiteasetanassa ja palvelujen suunnittelussa. Jokaisella jäsenkunnalla tulisi voida olla edustus päätöksenteossa. Näin ei kaikilta osin ole. Toki on ymmärrettävää, että kokoonpanojen jäsenmäärää ei voi paisuttaa rajattomasti, mutta lähtökohteisesti jokaisella jäsenkunnalla tulisi olla myös vähintään yksi täysivaltainen hallituspaikka. Vain tällä tavalla seudullisuus tulee oikealla tavalla otetuksi huomioon. Mikäli tämä ei ole mahdollista, eli hallituksen jäsenmäärää ei voi tarkistaa, tulee jokaisella jäsenkunnalla kuitenkin jo informaation kulun varmistamiseksi olla oikeus nimetä asiantuntijajäsen läsnäolo- ja puheoikeudella.

Vantaa

Vantaan haastattelujen mukaan tavoitteet ja keskinäiset suhteet eivät ole juuri muuttuneet. Yhteistyö on tiivistynyt. Itse toiminnassa HSL ei ole juurikaan muuttanut Vantaan osalta aiempaa. HSY:n toiminnoista ympäristöasioissa oli vahva yhteistyö kaupunkien kesken jo YTV:n ajalta. Tähän ei juuri tullut muutoksia vaan hyvä yhteistyö ympäristöasioissa on jatkunut tiiviinä. Myös jätteenkuljetusasiat säilyvät pitkälti entisellään. Tosin kun iso jätteenpolttolaitos valmistui Vantaalle, niin sekajätteen käsittely siirtyi sinne ja jatkossa esimerkiksi Ämmässuon kaatopaikan toiminta muuttuu. Isoimmat muutokset tulivat vesihuoltoon ja vesihuollon käytäntöjen yhtenäistäminen vei aikaa. Nyt kuitenkin myös vesihuollon osalta yhteistyö toimii jo melko hyvin ja kuntatekniikan yhteistyösopimuksen solmiminen syksyllä 2014 selkeyttää yhteistyötä.

HSY:tä koskevassa kyselyssä tuotiin esille näkemys siitä, että kuntayhtymällä on sellaisia linjauksia, joita kaupungit eivät hyväksy. Toistaalta kritisoitiin kaupungeja siitä, että koska niissä ei perehdytä riittävästi HSY:tä koskeviin asioihin, ohjauksesta on tullut ”tempoilevaa ja asiantuntematonta”. Kaupunkien linjaukset saattavat näin olla kuntalaisten edun vastaisia ja kokonaistaloudelle negatiivisia.

Haastattelujen ja kyselyjen mukaan kuntayhtymien perustamisen hyötyjä ja haittoja voidaan kuvata seuraavan taulukon avulla:



Taulukko 5. HSL:n ja HSY:n perustamisen hyödyt ja haitat

Kuntayhtymä	Hyödyt	Haitat
HSL	<p>Seudullinen linjastosuunnittelu tärkein ja merkittävin hyöty, joka ylittää haitat</p> <p>Yhteiset käytännöt ja palvelutarjonta, reittiopas</p> <p>Suunnittelun tasapuolisuus</p> <p>Tehokkuus ja edullisuus</p> <p>Yhtenäinen johtamisjärjestelmä ja pääosin läpinäkyvä toiminta</p> <p>Yhtenäinen imago</p>	<p>Päätösvallan siirtyminen kauemmas</p> <p>Valmisteluun ei ehditä vaikuttaa eikä päätöksenteko kulje linjassa esimerkiksi kaupunkien oman talousarviokäsittelyn kanssa</p> <p>Ylibudjetointi ja liian helposti saavutettava taloudellinen tavoite</p> <p>Helsingin merkitys päätöksenteossa korostuu</p> <p>Liikenneväylärahoituspäätöksistä osa valtion päätettävissä, vaikea ennakoita</p> <p>Yksittäisen kunnan vähäinen vaikutusmahdollisuus kuntaosuuden kehitykseen</p> <p>Paikalliset ratkaisut eivät mahdollisia</p> <p>Informaation kulku, mikäli kunnalla ei edustusta hallinnossa</p>
HSY	<p>Toimintavarmuus vesihuollossa sekä aiempaa parempi kustannusvastaavuus ja pienempi rasitus kaupunkien taloudelle etuja, jotka enimmäkseen ylittävät haitat</p> <p>Toiminnan pitkäjänteisyys</p> <p>Suuruusetu hankinnoissa ja henkilöstöresursseissa</p> <p>Yhtenäistäminen laskenut vesimaksuja (Vantaa)</p> <p>Yhtenäiset käytännöt myös vesihuollossa kehittyneet</p> <p>Alueellinen tasa-arvo</p> <p>Ammattitaitoiset palvelut</p>	<p>HSY:n suuret velat (peräisin Helsingiltä)</p> <p>Vanhentunut putkiverkko ja tulevat korjausinvestoinnit iso riski</p> <p>Helsingin omaisuuspanos edellyttäisi nykyistä suurempaa äänivaltaa</p> <p>Byrokratian kasvu ja kalleus</p> <p>HSY:ssä tehdään linjauksia, joista kaupungit eivät ole aina tietoisia tai joita kaupungit eivät hyväksy, toiminnan laajentaminen ohi perustehtävien</p> <p>Tempoileva päätöksenteko</p> <p>Helsingin kohonneet vesimaksut</p> <p>Vesilaitoksen valvonta aiempaa vaikeampaa</p> <p>Ilmastonsuojeluasioiden hoitamisessa kuntayhtymän ja kaupunkien näkemys ei ole yhtenäinen</p>



Huolimatta mainituista ongelmista, pääosa kyselyyn ja haastattelun osallistujista näki kuntayhtymien hyödyt haittoja merkittävämpinä. Seudullinen suunnittelu, toimintavarmuus sekä yhtenäiset ja tasapuoliset palvelut toteutuvat useamman haastateltavan mukaan kuntayhtymässä paremmin kuin yksittäisten kuntien hoitamina.

2.4 Seudullisen omistajaohjauksen kehittäminen

Kaupunkien omistajaohjauksen ja yhteistyön kehittäminen

HSY:n taloudessa on enemmän riskejä kuin HSL:n, mutta myös HSL:n suunniteltujen mittavien investointien toteutusaikataulu voi kärsiä jäsenkuntien kiristyvän talouden vuoksi, kuten HSL:n tarkastuslautakunta toteaa arviointikertomuksessaan 2013.

Kyselyaineistosta kävi ilmi, että kaupunkien väliseksi yhteistyöksi ei riitä asioiden käsittely pelkästään PKS-koordinaatioryhmässä, vaan omistajaohjauksia olisi käsiteltävä riittävän yksityiskohtaisesti kaupunginhallituksissa ja kaupunkien välisissä neuvotteluissa. Kaupunkien tulee toteuttaa omistajaohjauksista yhteistyössä siten, että jäsenkunnat nykyistä enemmän sopisivat taloudellisista raameista, joihin niiden on mahdollista sitoutua. Kuntayhtymät eivät suunnittelisi kustannuksia lisääviä uudistuksia ilman tätä realismia.

Kaupunkien kuntayhtymille asettamat yhteiset valtuustokauden mittaiset tavoitteet sekä yhteisen pitkän aikavälin investointiohjelman laadinnassa mukana olo varmistaisivat nykyistä paremmin yhteisen tahdon toteutumisen. Tarvitaan kaupunkien yhteistä ohjeistusta esimerkiksi siitä, miten kustannustaso otetaan huomioon talousarviota laadittaessa. Ohjeistus pitäisi myös sisällään, mistä asioista ja millä aikataululla kuntayhtymän on pyydettävä kaupungeilta lausunto. Suunnitteluajataulun yhtenäistämistä on suositellut myös HSY:n tarkastuslautakunta vuoden 2012 arviointikertomuksessaan.

Kaupunkien välillä on havaittavissa paljon eroja. Ensinnäkin kaupungit ovat kooltaan erilaisia ja se heijastuu konserniohjaukseen. Helsinki muodostaa noin puolet toiminnasta, Espoo ja Vantaa ovat pienempiä mutta tasaväkisiä, Kauniainen puolestaan erittäin pieni. Helsingin vahva rooli erityisesti HSL:ssä herätti kritiikkiä muissa kaupungeissa. Äänimäärä supistuisi, mikäli kuntayhtymään tulisi mukaan muita jäseniä. Tuli myös esityksiä siitä, että päätöksenteon äänimäärien suhde tulee sitoa paremmin asukasmääriin ja että jokaisella jäsenkunnalla tulisi voida olla edustus päätöksenteossa tai vähintäänkin jo informaation kulun varmistamiseksi olla oikeus nimetä asiantuntijajäsen läsnäolo- ja puheoikeudella.

Haastateltujen mukaan kuntayhtymien omistajaohjauksista tulisi täsmentää ja roolia vahvistaa kaupungeissa. Espoossa ja Vantaalla koettiin, että omistajaohjauksen työnjakoa tulee selkiyttää, sillä vaikka kaupunginhallituksen ja kon-



serni/yleisjaoston tehtävä on omistajaohjaus, substanssiasioissa päätöksenteo ja esimerkiksi lausuntojen antaminen on kuitenkin kaupunginjohtajan esikunnalla ja ympäristö- tai teknisellä toimella. Vantaalla katsottiin että esimerkiksi kaupunginhallituksen nimittämällä 15-jäsenisellä edunvalvontatoimikunnalla voisi olla roolia omistajaohjauksessa. Toimikunnan jäsenet ovat myös Vantaan kaupunginvaltuuston tai kaupunginhallituksen jäseniä ja siinä on pyydyttäviä asiantuntijoina johtavia viranhaltijoita. Sen kautta voisi kuntayhtymien hallitusten edustajille tuoda esille kaupungin tahtoa kuntayhtymien toimintaan liittyvissä asioissa. Helsingissä ongelmaksi koettiin se, että kaupunginhallitusten konsernijaostoilla on niin paljon asioita käsiteltävänä, ettei omistajaohjaukseen ole riittävästi resursseja. Kauniaisissa uuden kuntalain uskotaan tuovan ryhtiä omistajaohjaukseen. Yhtymäkokousedustajalle annettava ohjeistus sai sekä kehuja että kritiikkiä.

Virkamiesten ja hallituksen jäsenten välisen yhteistyön lisääminen

Haastatteluissa ja kyselyssä nähtiin myös, että kuntayhtymien omistajaohjausryhmän roolia tulee kirkastaa. Omistajaohjauskeskustelujen tulisi olla nykyistä organisoidumpia. Omistajaohjausta tulisi siirtää nykyistä enemmän kuntayhtymän hallitukselle, mutta kuitenkin niin, että osan hallituksen jäsenistä tulisi olla ns. asiantuntijajäseniä. Erään virkamiesnäkemys mukaan hallituksessa tulisi olla virkamiesjäsen edustamassa pysyvämmän kaupungin omaa näkemystä. Yhtymäkokouksen ja hallituksen roolia esitettiin selkiytettäväksi ja parissa vastauksessa yhtymäkokouksen merkitys jopa kyseenalaistettiin epädemokraattisena elimenä.

Sekä kyselyn että haastattelujen lähes kaikki vastaajat näkivät nykyisen hallintomallin pääasiassa toimivaksi, mutta yksittäisissä vastauksissa ehdotettiin myös muunlaisia ratkaisuja⁴⁸. Metropolihallinnosta odotettiin ratkaisua.

Hallituksen roolia pidettiin omistajaohjauksessa hyvin tärkeänä. Päätöksentekijärjestelmä kuntayhtymässä koettiin kuitenkin aika monimutkaiseksi. Päätöksentekijöihin lukeutuvat kuntayhtymien virkamiehet, kaupunkien virkamiehet, poliittiset edustajat ja ryhmät hallituksessa. Hallituksen edustajat kokevat ristiriitaa siitä, ketä heidän pääasiassa tulee edustaa: kuntaa, kuntayhtymää vai puoluetta. Hallitusten jäsenten mukaan virkamiehet ajavat omia näkemyksiään kuuntelematta hallitusta. Lisäksi he kokevat puutteena sen, ettei yhteistyötä virkamieskunnan ja poliitikkojen välillä juurikaan ole. Virkamiehet kokevat, etteivät kuntayhtymien hallitusten jäsenet ole sitoutuneet kaupungin linjaan eikä omistajaohjaus sen vuoksi toteudu hallituksen kautta.

Useissa vastauksissa omistajaohjauksen keskeisenä kehittämissuunnitelmana tulikin yhteistoimintamuotojen kehittäminen siten, että hallituksen edustajat ja kaupunkien virkamiehet, mutta myös kuntayhtymän virkamiehet kokoontuisi-

⁴⁸ esimerkkinä yksi suuri kunta, valtuuston perustaminen kuntayhtymälle, toiminnan yhtiöittäminen



vat säännöllisesti kuulemaan alan ajankohtaisia asioita sekä muodostamaan yhteistä näkemystä toiminnasta. Tällä varmistettaisiin kaupunkien ”oman linjan”, mutta myös kuntayhtymän linjan löytyminen. Kaupungeissa koolle kutsuja voisi olla kaupunginjohtaja/apulaiskaupunginjohtaja. Myös vapaamuotoisia kokoontumisia esitettiin, kuten YTV:llä oli aikoinaan tapana kutsua koolle luottamushenkilöitään. Vähintäänkin toivottiin, että kaupungin kuntayhtymälle antama ohjeistus tulee antaa tiedoksi myös hallituksen jäsenille. Toivottiin lisäksi, että hallitusedustajia kuultaisiin kaupunginhallituksessa.

Kaupunkien ja kuntayhtymien välinen yhteistyö ja työnjako

Eräiden virkamieshaastattelujen mukaan HSY -kuntayhtymän ja kaupunkien välillä on näkemuseroja jossain määrin toiminnan laajuudesta. HSY:llä on kiinnostusta ryhtyä hankkeisiin (investoinnit, yhtiöittämiset, projektit), joista kaupungit eivät ole tietoisia tai joihin ne eivät ole suostuvaisia. Yhtenä esimerkkinä tästä haastattelussa mainittiin työnjako ilmastonuojelukysymyksissä, johon kaivattiin nykyistä parempien yhteistyösuhteiden rakentamista kaupunkien kanssa. Samaa suosittelee HSY:n tarkastuslautakunta 2012 arviointikertomuksessaan.

Nykyistä lausuntomallia pidettiin hyvänä. Nähtiin, että kaupunkien tulee ottaa selkeä oma kantansa asioihin jo valmisteluvaiheessa ja tuoda se omaaloitteisesti hallituksen tietoon. Kuntayhtymien tulee antaa enemmän aikaa lausuntojen antamiseen ja kaupunkien puolestaan käsitellä ne ajoissa. Tarvitaan kuitenkin parempi vuosikello tai työohjelma, jotta tiedetään mitkä ovat vaikuttamisen kohtia ja parempaa tietoisuutta hallituksen käsittelyyn tulevista asioista.

Useassa vastauksessa toivottiin tiiviimpää yhteyttä kuntayhtymän ja kaupunkien valtuustojen välille. Yhteistyön lisäämistä on suositeltu myös HSL:n ja HSY:n arviointikertomuksissaan 2012. Keinoina tälle nähtiin esimerkiksi se, että kuntayhtymän edustaja voisi kertoa suoraan valtuustolle budjettiesityksensä ja että kuntayhtymän tarkastuslautakunta voisi kertoa arviointikertomuksensa tärkeimmistä havainnoistaan suoraan kaupunkien valtuustoille. Tätä esitti myös HSY:n tarkastuslautakunta arviointikertomuksessaan 2013. Tämä varmistaisi sen, että luottamushenkilöt puolin ja toisin sitoutuisivat strategiseen suunnitteluun.

Nykyisen PKS-raportoinnin ei nähty olevan riittävää joukkoliikenteessä, vaan rinnalle tarvittaisiin kuntakohtaista kehityksen seurantaa. Esitettiin myös, että HSL:n joukkoliikenteen yksikkökustannusten vuosittainen raportointi tulee ottaa takaisin käyttöön.



2.5 Kokoavat havainnot

Arvioinnin ensimmäinen tarkentava kysymys oli, miten lainsäädännön tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet. Arvioinnin tuloksena voidaan sanoa lakisääteisten tavoitteiden pääosin toteutuneen. Molempien kuntayhtymien muodostamisessa nähtiin saavutetun merkittäviä hyötyjä, jotka ovat yksittäisiä haittoja merkittävämmät. Koettiin, että seudullinen liikennesuunnittelu, vesihuollon toimintavarmuus sekä yhtenäiset ja tasapuoliset palvelut toteutuvat kuntayhtymässä paremmin kuin yksittäisten kuntien hoitamina. HSY:n koettiin jossakin määrin ylittäneen toimivaltansa. Kaupunkien keskinäisen vaikutusvalan suhteen oli näkemyseroja.

Arvioinnin toiseen tarkentavaan kysymykseen, miten seudullisesti asetetut tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet, voidaan vastata, että pääosin hyvin. Kaupunkien yhteisessä omistajaohjauksessa nähtiin kuitenkin kehittämistarpeita. Erityisesti HSY:n velkaisuus ja vanhentuneen putkiverkon vuoksi tulevat korjausinvestoinnit muodostavat taloudellisen riskin. Taloudelliset tavoitteet tulee asettaa valtuustokaudeksi kaupunkien yhteistyönä. Omistajaohjaukselta varten tarvitaan ohjeistus esimerkiksi siitä, miten kustannustaso otetaan huomioon kuntayhtymän talousarviota laadittaessa ja mistä asioista ja millä aikataululla kuntayhtymän on pyydettävä kaupungeilta lausunto. Yhteistä suunnitteluaikataulua, vuosikelloa, ehdotettiin otettavaksi käyttöön.

Arvioinnin kolmanteen tarkentavaan kysymykseen, miten kaupunkien omat tavoitteet kuntayhtymille ovat toteutuneet, voidaan vastata, että vaihtelevasti. Näkemykset poikkesivat muun muassa siitä syystä, että Helsingillä on erityisen suuri painoarvo, jonka vuoksi sen tavoitteiden nähtiin toteutuneen. Muut kaupungit eivät kokeneet rooliaan niin vahvaksi. Kuitenkin kunkin kaupungin omassa omistajaohjauksessa oli myös kehitettävää (työnjaon selkiyttäminen, omistajaohjauksen resursointi).

Nykyinen kuntayhtymien hallintomalli nähtiin toimivana ja erityisesti hallituksen rooli merkittävänä omistajaohjauksen kehittämisen kannalta. Virkamiesten mukaan hallitusten jäsenillä ei välttämättä ollut käsitystä ketä heidän tulisi edustaa ja minkä linjan mukaan päätöksiä tehdä. Omistajaohjauksen näkökulmasta hyvin tärkeänä kehittämiskohteena nähtiin kuntayhtymien hallitusten jäsenten ja virkamiesten tiiviimpi yhteistyö. Välineeksi tähän nähtiin säännölliset tapaamiset viranhaltijoiden kanssa sekä kussakin kaupungissa että kuntayhtymän kutsumana.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kysymykseen siitä, toteutuuko omistajakuntien tahto seudullisten kuntayhtymien omistajaohjauksessa, voidaan vastata, että pääosin kyllä. Tätä mieltä oli lähinnä osa virkamiehistä. Haastatellut ja kyselyyn osallistuneet päätöksen-



tekijät näkivät seudullisen asioiden hoidon, kuntayhtymämuodon ja suurin osa myös nykyisen hallintomallin hyödyt haittoja suurempina huolimatta siitä, että osa päätösvallasta on menetetty. Hallituksen roolin nähdään olevan tärkein omistajaohjauksessa, mutta tällä hetkellä se on myös ongelmallisin.

Sekä yhtymäkokousedustajien että hallituksen jäsenten roolia omistajaohjauksessa tulee selventää yhteistyössä kaupunkien kanssa. Ongelma koskee laajemminkin kuntayhtymiä. Luottamuksen kehittämiseksi omistajaohjauksessa kaupunkien ja kuntayhtymän sekä virkamiesten ja hallituksen jäsenten yhteistyötä tulee selvästikin lisätä. Kummankin kuntayhtymän tarkastuslautakunnat ovat myös ottaneet tähän kantaa. Arvioinnin perusteella myös asiantuntijajäsenten lisäämistä hallituksessa tulee harkita hallituksen painoarvon lisäämiseksi omistajaohjauksessa.

Ohjaustunne oli sitä vahvempi, mitä suuremmasta äänivallasta oli kyse: erityisen suuri se on Helsingin kaupungilla. Erityisesti Helsingissä koettiin, että se on voinut vaikuttaa HSL- kuntayhtymän talouteen ja strategiaan päätöksiin. Kaupungit olivat HSY:n omistajaohjauksen suhteen hieman kriittisiä. Kuntayhtymän ei nähty kaikilta osin noudattavan omistajakaupunkien tahtoa, vaan pyrkivän olemaan liian itsenäinen. Samaa mieltä oli HSY:n tarkastuslautakunta arviointikertomuksessaan 2012. Silti myös vesi- ja jätehuollossa nähdään, että omistajaohjaus on kehittynyt parempaan suuntaan.

Kuten HUS:iä koskevassa raportissakin todettiin, kaupungeilta puuttuu yhteinen foorumi, jossa omistajaohjausta linjattaisiin ja ohjeistettaisiin⁴⁹. Koska Helsingin vahva rooli sai myös kritiikkiä, yhteisellä foorumilla voitaisiin omistajaohjausta linjata paremmin yhteen. Kaupunkien ja kuntayhtymien pitkän tähtäimen talouden raamit tulisi sovittaa yhteen aiempaa paremmin. Kaupunkien ja kuntayhtymän toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulujen yhteensovittamista auttaisi muun muassa yhdessä laadittu vuosikello. Yhteisellä ohjeistuksella määriteltäisiin, mihin asioihin kaupungit haluavat vaikuttaa ja millä aikataululla lausunnot pyydetään ja annetaan.

Kuntayhtymien toiminnan raportointi laajemmin kaupungin luottamushenkilöille voisi toteutua esimerkiksi siten, että kuntayhtymien tarkastuslautakunnat raportoisivat kaupunkien tarkastuslautakuntien kautta vuosittain tärkeimmistä kuntayhtymään liittyvistä havainnoista.

⁴⁹ Malmi & Kauppinen 2012



LÄHTEET

Haastattelut ja sähköpostikyselyt:

Suvi Rihtniemi, toimitusjohtaja, Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä (24.9.2014)

Raimo Inkinen, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä toimitusjohtaja, (19.9.2014)

Matti Malinen, talousarviopäällikkö, Helsingin kaupunginkanslia (6.10.2014)

Stefan Skog, ympäristöjohtaja, Vantaan kaupunki (7.10.2014)

Marianna Harju, yhdyskuntatoimen johtaja, Kauniaisten kaupunki (9.10.2014)

Pekka Kansanen, ympäristöjohtaja, Helsingin Ympäristökeskus (15.10.2014)

Henry Westlin, kaupungininsinööri, Vantaa (15.10.2014)

Hannu Penttilä, apulaiskaupunginjohtaja, Helsingin kaupunki (21.10.2014)

Matti Lahdenranta, toimitusjohtaja (eläkkeellä), Helsingin kaupungin liikennelaitos (21.10.2014)

Pekka Sauri, apulaiskaupunginjohtaja, Helsingin kaupunki (30.10.2014)

Olavi Louko, teknisen toimen johtaja, Olli Isotalo, kehittämisjohtaja, Espoo (5.11.2014)

Maria Jyrkkä, konserniohjauksen kehittämisjohtaja, Espoo (18.11.2014)

Martti Lipponen, apulaiskaupunginjohtaja, Vantaa (5.11.2014)

Kyselyt:

HSY:n yhtymäkokousedustajat

HSL:n yhtymäkokousedustajat

HSY:n hallituksen jäsenet

HSL:n hallituksen jäsenet

Muut lähteet:

Airaksinen. J.; Millainen ohjaustunne kunnilla on kuntayhtymiin. Teoksessa Kuntayhtymä pelastaa? Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2012.

Arviointikertomus 2012. Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

Arviointikertomus 2013. Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

Arviointikertomus 2012. Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä

Arviointikertomus 2013. Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 27.11.2014



HSL:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2016

HSL perussopimus

HSL:n tilinpäätökset 2010–2013

HSL vuosikertomus 2013

HSY perussopimus

HSY:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2016

HSY vuosikertomus 2013

Konserniohje. Suomen Kuntaliitto 2005.

Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2012.

Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 6.11.2009/829.

Malmi, T. & Kauppinen, I., HUS:n omistajaohjauksen, ohjausrakenteiden, rahoituksen ja laskutusperiaatteiden selkiennyttäminen 7.3.2012

Vantaan kaupungin arviointikertomus 2013



LIITTEET

Liite 1. Yhteisarvioinnin työryhmien kokoonpano

Pääkaupunkiseudun yhteisarvioinnin ohjausryhmä

Pentti Arajärvi (pj), Helsinki
Paula Viljakainen, Espoo
Heikki Kurkela, Kauniainen
Juha Malmi, Vantaa

Pääkaupunkiseudun tarkastustoimien yhteisarviointityöryhmä

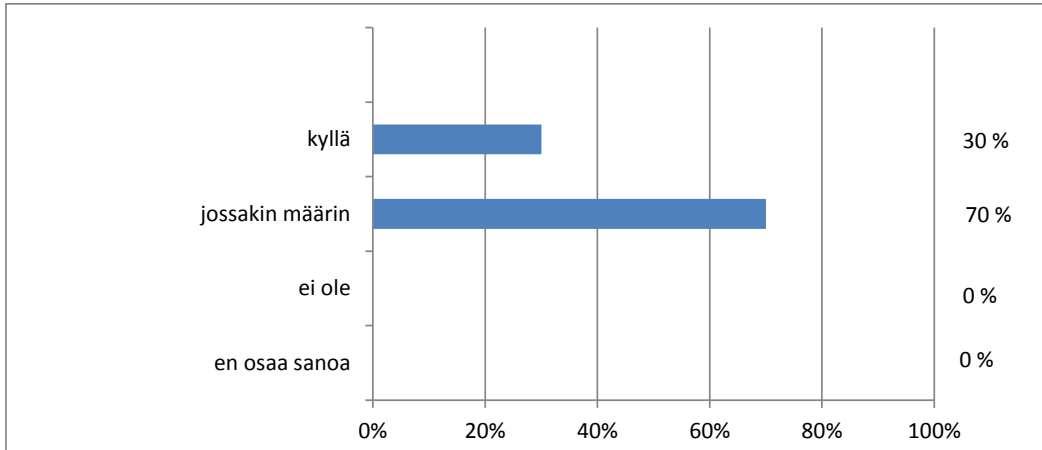
(x mikäli myös osallistunut arvioinnin tekemiseen)

Virpi Ala-aho, kaupunginreviisori, Espoo
Riitta Björklund, kaupunkitarkastaja Espoo (x)
Ira Kaukanen, konsernitarkastaja, Espoo (x)
Pirjo Hakanpää, tarkastusjohtaja, Helsinki
Timo Terävä, arviointipäällikkö, Helsinki
Liisa Kähkönen, kaupunkitarkastaja, Helsinki (x)
Jari Ritari, kaupunkitarkastaja, Helsinki (x)
Arto Ahlqvist, konsernitarkastaja, Helsinki (x)
Ville Rantanen, korkeakouluharjoittelija, Helsinki (x)
Helena Hyvönen, kaupunginreviisori, Vantaa
Reima Pietilä, kaupunkitarkastaja, Vantaa (x)

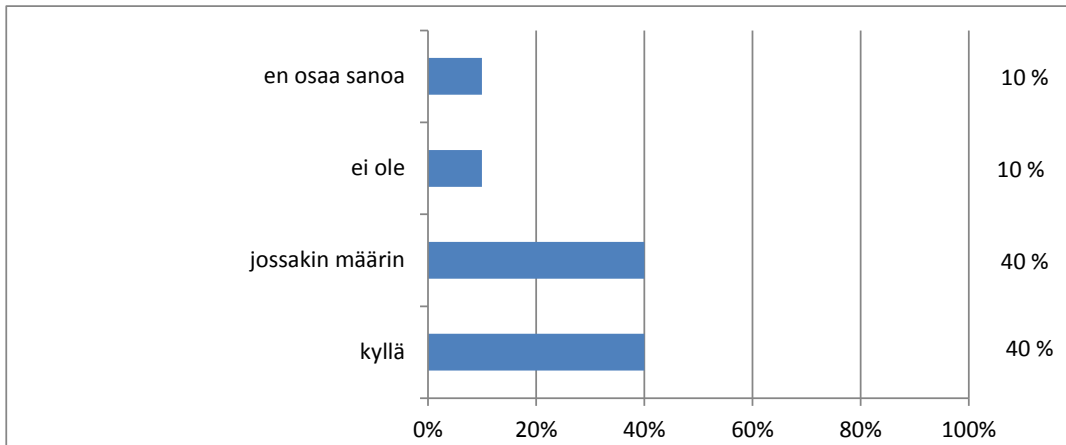


Liite 2. HSL- kyselyn tulokset hallintomallin toimivuudesta ja kaupungin vaikutusmahdollisuuksista

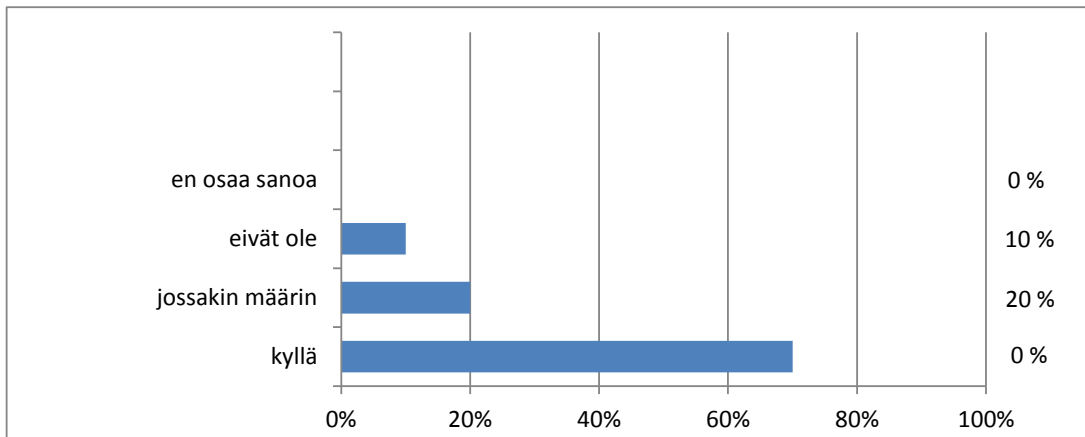
Onko hallintomalli ollut mielestäsi toimiva kaupunkisi näkökulmasta (n=10)?



Onko hallintomalli ollut mielestäsi toimiva kaupunkien yhteistoiminnan kannalta (n=10)?



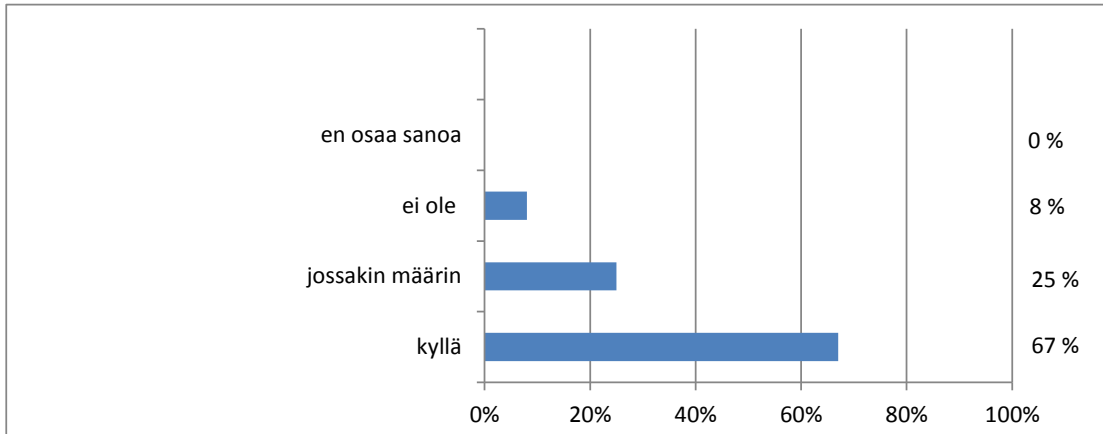
Ovatko kaupungit voineet vaikuttaa kuntayhtymän pitkän aikavälin tavoitteisiin (muun muassa strategia, investoinnit, lainoitus, lainojen takaisinmaksu) (n=10)?



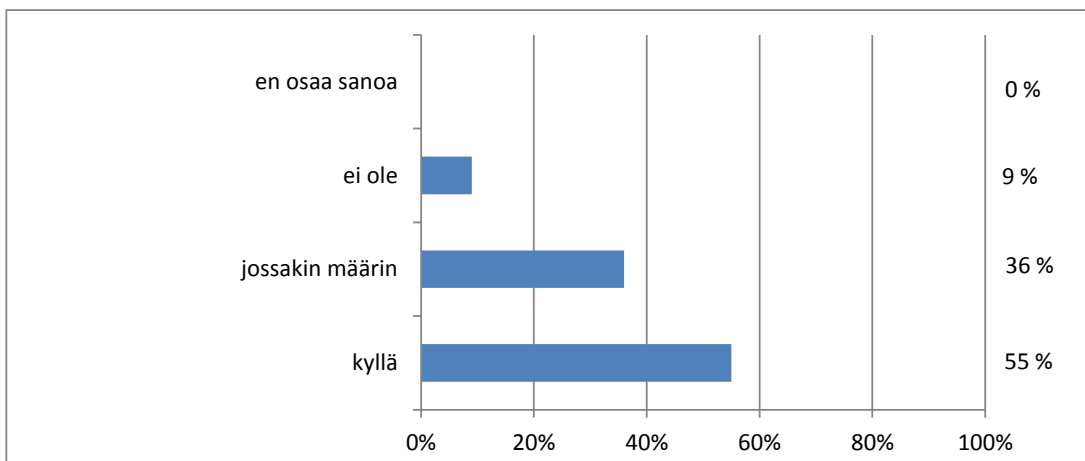


Liite 3. HSY- kyselyn tulokset hallintomallin toimivuudesta ja kaupungin vaikutusmahdollisuuksista

Onko hallintomalli ollut mielestäsi toimiva kaupunkisi näkökulmasta (n=12)?



Onko hallintomalli ollut mielestäsi toimiva kaupunkien yhteistoiminnan kannalta (n=11)?



Ovatko kaupungit voineet vaikuttaa kuntayhtymän pitkän aikavälin tavoitteisiin (muun muassa strategia, investoinnit, lainoitus, lainojen takaisinmaksu, omaisuuden hallinta) (n=12)?

