

JAKELU

Sari Multala
Säde Tahvanainen
Mika Niikko
Ritva Viljanen

Kaupunginhallituksen kon-
sERNijaosto
Mercuria kauppaoppilaitos
Oy:n hallitus

Kirsi-Marja Lievonen
Riikka Kiljander-Kiiskinen
Tiina Immonen
Jussi Kurki

JÄLKITARKASTUSRAPORTTI KOSKIEN MERCURIA KAUPPAOPPILAITOS OY:tä

1

Tarkastuksen tavoite ja toteutus

Jälkitarkastuksen tavoitteena oli selvittää mitä varsinaisessa tarkastuksessa todettujen puutteiden ja tehtyjen ehdotusten osalta on tapahtunut.

Jälkitarkastus toteutettiin lokakuussa 2022.

Varsinainen tarkastus on päivätty 5.11.2021.

2

Tarkastushavainnot ja asioiden nykytila

Varsinaisen tarkastuskertomuksen toimenpidesuoritukset on kirjoitettu kursiivilla ja sen jälkeen on esitetty asioiden nykytila ja mahdolliset toimenpide-ehdotukset.

1. *Yhtiön uusi yhtiöjärjestys hyväksyttiin ylimääräisessä yhtiökokouksessa 16.9.2021. Yhtiöjärjestykseen on mm. otettu konserniohjauksesta kirjaus:*

Yhtiö noudattaa toiminnassaan soveltuvin osin kulloinkin voimassa olevaa Vantaan kaupungin konserniohjetta, yleisiä ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia sekä muuta Vantaan kaupungin yhtiölle antamaa konserniohjausta

Sisäinen tarkastus suositti, että konserniohjauksen toimesta

- a) laaditaan kirjallinen dokumentti selventämään sitä, mitä yhtiön osalta tarkoittaa konserniohjeen noudattaminen soveltuvin osin, tai*
- b) kirjoitetaan suoraan yhtiöjärjestykseen, mitä tarkoittaa soveltuvin osin, tai*
- c) konserniohjaus arvioi yhtiön kanssa uudelleen, onko termin ”soveltuvin osin” käyttö yhtiöjärjestyksessä lainkaan tarkoituksenmukaista, vai voidaanko se poistaa kokonaan.*

Konsernijaosto on kokouksessaan 24.10.2022 hyväksynyt Mercuria kauppaoppilaitos Oy:n yhteisökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset. Omistajapoliittisten linjausten mukaan yhtiöjärjestyksen kohta ”yhtiö noudattaa soveltuvin osin Vantaan kaupungin konserniohjeistusta” tarkoittaa sitä, että yhtiön tulee noudattaa paitsi hankintalakia, niin myös kaupungin hankintaohjetta, rahoitusta koskevaa ohjeistusta sekä ennakkosuostumusohjeistusta.

Yhtiön, kaupungin sekä Helsingin Kauppiaitten Yhdistys r.y:n välillä on tehty uusi osakassopimus, joka on hyväksytty konsernijaostossa 24.10.2022. Osakassopimukseen on mm. kirjattu, että yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiö noudattaa toiminnassaan ”soveltuvin osin kulloinkin voimassa olevaa Vantaan kaupungin konserniohjetta, Vantaan kaupungin yleisiä ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia sekä muuta Vantaan kaupungin yhtiölle antamaa konserniohjausta. Tällä tarkoitetaan hankintalakia ja -ohjeistusta, ennakkosuostumusohjeistusta sekä henkilöstöpolitiikkaa koskevaa ohjeistusta. Yhtiö noudattaa myös kulloinkin voimassa olevaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa Vantaan kaupungin tytäryhteisöissä koskevaa ohjetta. Rahoitustoiminnassaan Yhtiö hyödyntää Vantaan rahoitusyksikön ohjausta ja asiantuntemusta”.

Asiassa on siten toimittu tarkastusraportin suosituksen mukaisesti.

2. Yhtiön hallitus on kokouksessaan 29.4.2019 päättänyt palkita yhtiön henkilöstöä hyvin tehdystä työstä (vuotta 2018 koskien) 400 euron arvoisella liikunta- ja kulttuuriedulla. Samaisessa kokouksessa hallitus on myös palkinnut toimitusjohtajaa ja talouspäällikköä puolen kuukauden ylimääräisellä palkalla.

Päätöksen ajankohtana oli voimassa vanha konsernistrategia -ohje. Sen mukaan ”yhteisön on hankittava yleisjaoston ennakosuostumus tulospalkkiojärjestelmän, muun palkitsemisen sekä luontaisetujen käyttöönottoon tai muutokseen”. Kaupunginhallituksen yleisjaosto on kuitenkin kokouksessaan 19.1.2015 päättänyt antaa konserniyhteisöille menettelyohjeeksi, että kaupungin henkilöstökeskuksen ohjaus korvaa palkkaus- yms. operatiivisissa asioissa yleisjaoston konsernistrategiassa määrätyn ennakosuostumusmenettelyn. Konserniohjauksesta saadun tiedon mukaan yhtiö ei ole konsultoinut henkilöstökeskusta edellä mainituissa asioissa. Nykyisessä konserniohjeessa todetaan, että ennakosuostumus on haettava ennen päätöksentekoa mm. silloin, kun kyseessä on ”merkittävä henkilöstöpoliittinen ratkaisu sekä olennainen poikkeaminen kaupungin henkilöstöetuja vastaavista henkilöstöeduista.”

Koska uusi konserniohje on tullut voimaan 1.10.2020, on sisäisen tarkastuksen mielestä epäselvää, onko kaupunginhallituksen yleisjaoston 19.1.2015 antama menettelyohje edelleen voimassa, koska se on tehty vanhan konsernistrategia -ohjeen ollessa voimassa ja konserniyhteisöihin liittyvä ohjeistus on muutoinkin muuttunut.

Sisäinen tarkastus suositti, että

- a) henkilöstö- ja konsernipalvelut valmistelee kaupunginhallituksen konsernijaostolle päätettäväksi uuden menettelytapaohjeen mikäli halutaan, että henkilöstökeskuksen ohjaus korvaa edelleen palkkaus- yms. operatiivisissa asioissa konsernijaostolle määrätyn ennakosuostumusmenettelyn,*
- b) yhtiön tulee jatkossa ottaa yhteyttä henkilöstö- ja konsernipalveluihin, kun on kyse henkilöstöeduista tai kertaluontoisista palkkioista sen varmistamiseksi, tuleeko asiasta hakea ennakosuostumus.*

Yhtiön hallitus päätti kokouksessaan 3.3.2022 palkita vuoden 2021 tuloksista henkilöstöä. Saatuaan tiedon yhtiön palkitsemisen periaatteista henkilöstö- ja kon-

sernijohtaja kielsi yhtiötä laittamasta päätöstä täytäntöön. Käytyjen neuvottelujen jälkeen konsernijaosto on kokouksessaan 19.4.2022 antanut yhtiölle ennakkosuostumuksen henkilöstöetuusjärjestelmän ja palkitsemisjärjestelmän käytöstä yhtiössä, jonka yhtiön hallitus on hyväksynyt kokouksessaan 21.4.2022.

Asiassa on siten toimittu osin tarkastusraportin suosituksen mukaisesti. Sisäinen tarkastus huomauttaa edelleen, että yhtiön tulee jatkossa ottaa yhteyttä etukäteen henkilöstö- ja konsernipalveluihin, kun on kyse henkilöstöeduista tai kerta-luontoisista palkkioista sen varmistamiseksi, tuleeko asiasta hakea ennakkosuostumus.

3. *Mercurialla on huomattava sijoitusvarallisuus. Taseen 31.12.2020 mukaan yhtiön rahoitusarvopapereiden arvo oli 4,2 milj. euroa ja rahoja ja pankkisaamisia oli 4,9 miljoonaa euroa. Tarkastuksen kuluessa ei tullut ilmi, että varallisuuden käytöstä olisi olemassa ennakkosuunnitelmaa lähivuosille. Aiemmassa konsernistrategia - ohjeessa tytäryhteisöjen sijoitustoiminnasta määrättiin seuraavasti:*

”Tytäryhteisöjen oma sijoitustoiminta, niiltä osin kuin se on tarpeellista, järjestetään kaupungin rahoituksen tulosalueen kautta tai sen antamien ohjeiden mukaisesti. Rahoituksen tulosalue sekä konsernistrategin sijoittamista koskevat periaatteet määrittelevät ne menettelytavat, joiden mukaan tämä sijoitustoiminta järjestetään. Poikkeuksen edellä mainitusta periaatteesta myöntää ja peruuttaa kaupunginhallitus.”

Nykyisessä konserniohjeessa puolestaan todetaan tytäryhteisöjen sijoitus- ja rahoitustoiminnasta, että ”konserniyhtiöiden rahoitustoiminta on, pois lukien markkinaehtoisesti toimivat yhteisöt, keskitetty talouden ja strategian palvelualueelle, jossa vastataan tytäryhteisöjen lainojen kilpailutuksesta sekä ohjataan yhtiöiden kassavarojen sijoitustoimintaa”.

Yhtiön hallitus on valinnut kokouksessaan 20.3.2015 yhtiön varainhoitajaksi Ålandsbankenin, joka toimii tehtävässä edelleen. Yhtiö on tehnyt varainhoitajan avustuksella sijoitussopimuksia. Sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan kyse on ollut nykyisen konserniohjeen mukaisista ”periaatteellisesti laajakantoisten tai taloudellisesti merkittävien sopimusten tekemisestä”, joihin olisi tullut hakea ennakkosuostumus. Kaupungin rahoitusjohtajan il-

moituksen mukaan yhtiö ei ole keskustellut hänen kanssaan sijoitustoiminnastaan. Vastaavan tyyppinen määräys ennakkosuostumuksen hakemisesta oli myös aiemmassa konsernistrategia -ohjeessa.

Sisäinen tarkastus suositti, että

- a) Mercurian toimiva johto ottaa yhteyttä talouden ja strategian palvelualueelle ja käy läpi sijoitustoimintansa periaatteet ja pyytää niihin ao. palvelualueelta kannanoton*
- b) hakee konsernijaostolta ennakkosuostumuksen varainhoitosopimukselleen/sijoitustoiminnalleen*
- c) Yhtiö yhdessä kasvatuksen ja oppimisen toimialan kanssa pohtii, miten yhtiöön kertynyt varallisuus voisi palvella laajemmin Vantaan kaupungin ammatillisen koulutuksen järjestämisestä sen sijaan että ne käytetään sijoitustoimintaan. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiö ei jaa voittoa omistajilleen.*

Rahoitusjohtajan ilmoituksen mukaan häneen on oltu yhteydessä yhtiön sijoitustoiminnasta.

Yhteisökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset -asiakirjaan on kirjattu tavoitteiksi mm., että, ”yhtiön lähivuosien toiminnassa on keskeistä varmistaa toiminnallisesti ja taloudellisesti perusopetuksen jälkeisen oppivelvollisuuden laajenemisen toteuttaminen yhteistyössä kaupungin kasvatuksen ja oppimisen toimialan kanssa” sekä ”yhtiön mahdollisuutta olla mukana Oppimiskampus-hankkeessa tulee edistää”.

Asiassa on siten toimittu tarkastusraportin suosituksen mukaisesti.

4. *Taseen 1.1.2020 mukaan edellisten tilikausien voittoa oli kertynyt yhteensä lähes 11 miljoonaa. Yhtenä tekijänä kertyneisiin ylijäämiin on ollut se, että yhtiön maanvuokrasopimuksessa – joka on tehty 50-vuoden määräajaksi vuoteen 2033 asti – on määritelty maanvuokraksi kiinteä 100 markan (n. 17 euron) vuosivuokra.*
-

Kaupungin tonttipäällikön ilmoituksen mukaan Mercurian vuokraamaan maa-alueen käypä vuokra olisi tällä hetkellä 130 100 €/vuosi. Kyseessä on perusteeton tuki yhtiölle.

Sisäinen tarkastus suositti, että yhtiön ja kaupungin välillä käynnistetään neuvottelut maanvuokran saattamiseksi käyvälle tasolle, jotta konsernin sisällä kaupungin ja yhtiöiden väliset maanvuokrat toteutuvat käyvän hintatason mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen mielestä nykyinen maanvuokra on vuokranantajan näkökulmasta kohtuuttoman pieni ja yhtiötä suosivaa.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on käsitellyt tarkastusraporttia kokouksessaan 7.2.2022 (§ 5). Esittelyosaan on kirjattu, että ”kauppaoppilaitoksen sijoittuminen Vantaalle ja siihen liittynyt ehdoiltaan yhtiön kannalta erittäin edullinen maanvuokrasopimus on ollut aikanaan kaupungin elinvoima- ja koulutuspoliittinen hanke, jonka yhteydessä tehtyihin sopimusoikeudellisiin sitoumuksiin on juridisesti haastavaa puuttua jälkikäteen”.

Vuokrasopimuksen muuttaminen sijaan konsernivalvonnan ja kiinteistöt ja tilat palvelualueen välisissä keskusteluissa nousi esille vaihtoehto, jossa Mercuria Kauppaoppilaitos Oy ostaisi tontin itselleen. Tiedusteltaessa asiaa, kiinteistöjohtaja ilmoitti sisäiselle tarkastukselle, että ”yleisenä linjauksena on, että kaupunki ei myy palvelurakenteeseen liittyviä oleellisia Y-tontteja”. Vuokratontin myynti Mercurialle ei siis ole valmistelussa kaupunkiympäristön toimialalla.

Todettakoon, että konsernivalvonta on selvittänyt, onko olematon maanvuokra (17 € / vuosi) ns. laitonta valtiontukea, koska tuen määrä on niin suuri, että ns. de minimis -raja ylittyy (tuen määrä ylittää kolmen vuoden aikana 200 000 €). Selvitysten perusteella kyse ei ole valtiontuesta, koska EU:n komission tiedonannon mukaan ”julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää muuna kuin taloudellisenä toimintana” (yksi ns. laittoman valtiontuen ”edellytyksistä” on, että kyse on taloudellisesta toiminnasta). Sisäisen tarkastuksen näkemys asiasta on sama kuin konsernivalvonnalla.

Vaikka käytännössä ilmainen vuokratontti ei olekaan ns. laitonta valtiontukea, niin sisäinen tarkastus uudistaa suosituksensa, että yhtiön ja kaupungin välillä käynnistetään neuvottelut maanvuokran saattamiseksi käyvälle tasolle, jotta kon-

sernin sisällä kaupungin ja yhtiöiden väliset maanvuokrat toteutuvat käyvän hintatason mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen mielestä nykyinen maanvuokra on vuokranantajan näkökulmasta kohtuuttoman pieni ja yhtiötä suosivaa. Sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan kyseessä on ns. kohtuuton sopimusehto, joka on mahdollista muuttaa, vaikka kyse onkin määräaikaisesta sopimuksesta. Yhtiön viimeisimmän tilinpäätöksen mukaan edellisten tilikausien voittoa oli kertynyt taaseeseen 12,3 miljoonaa euroa, jonka kertymiseen merkittävänä tekijänä on ollut olematon maanvuokra. Lisäksi viime vuonna yhtiö teki 769 000 euron voitollisen tuloksen, joten maanvuokran saattaminen oikealle tasolle ei ole yhtiön näkökulmasta taloudellisesti mahdotonta.

Asiassa ei ole toimittu tarkastusraportin suosituksen mukaisesti.

5. *Mercurialla on oma hankintaohje. Ohje on eräiltä osin ristiriitainen kaupungin hankintaohjeen kanssa sen suhteen, miten tulee toimia, kun kyse on kansallisen kynnysarvon alittavista hankinnoista. Yhtiön hankintaohjeessa todetaan myös, että:*

”Mercuria kauppaoppilaitos Oy:ssä noudatetaan lähtökohtaisesti hankintalakia. Hankintalain kynnysarvon ylittävät hankinnat kilpailutetaan lain edellyttämällä tavalla. Vantaan konsernihallinnon antamia hankintaohjeita ja –suosituksia noudatetaan soveltuvin osin, silloin kun se on mahdollista ja yhtiön kokonaisedun mukaista.”

Kaupungin konserniohjeessa todetaan kaupungin hankintaohjeen noudattamisesta seuraavaa:

”Tytäryhteisöjen, joiden toimintaan on sovellettava julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä, on noudatettava Vantaan kaupungin hankintaohjeita pois lukien ohjeiden kunnallista päätöksentekomenettelyä koskevat osat.”

Kaupungin hankintalakimies on todennut Mercurian tilanteesta hankintalain noudattamisen suhteen seuraavaa:

Yhtiön toimintaa voidaan arvioida kokonaisuutena hankintalain 5.2 kohta ja lain esityöt huomioiden siten, että vaikka yhtiötä ei ole nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisiä tarpeita, yhtiön toiminnan tarkoituksena on tyydyttää yleisen edun mukaisia

tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Huomioitava on edelleen, ettei yhtiö toimi kaupallisilla markkinoilla ja yhtiön verotusoikeudellinen asema yleishyödyllisenä yhteisönä. Lisäksi hankintalain 5.2 §:n alakohdista mahdollisesti kaikki lisäedellytykset täyttyvät. Näin ollen Mercuria kauppaoppilaitos Oy on hankintalain 5.1 §:n 4) alakohdan mukainen julkisoikeudellinen laitos ja siten hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö.

Sisäisen tarkastuksen mielestä yhtiön tulee noudattaa kaupungin hankintaohjetta ja muuttaa oma hankintaohje kaupungin ohjeen mukaiseksi.

Yhtiössä on valmisteltu uusi hankintaohje. Siinä todetaan, että ”yhtiön hankintamenettelyissä noudatetaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä”. Yhtiö on ottamassa käyttöön Cloudia -hankintajärjestelmää ja talousjohtajan ilmoituksen mukaan käyttöönotto tapahtunee vuoden loppuun mennessä. Sen jälkeen, kun Cloudia on käytössä, uusi hankintaohje viedään yhtiön hallitukseen hyväksyttäväksi (ohjeessa määräyksiä Cloudian käytöstä).

Jälkitarkastuksen yhteydessä sisäiselle tarkastukselle toimitettiin yhtiön hankintaohje -luonnos. Luonnos noudattelee pääosin kaupungin hankintaohjetta, mutta ei täysin. Yhtiön luonnokseen on esim. kirjattu 5000 € alaraja, jota pienemmissä hankinnoissa hankinnan voi tehdä ”parhaaksi katsottavalta” toimittajalta. Vantaan kaupungin ohjeessa vastaava raja on 2000 €. Lisäksi kohdassa ”sopimuksen tekeminen” yhtiön luonnoksessa todetaan, että ”yli 30.000 euron tavara- ja palveluhankinnoissa sekä yli 60.000 euron rakennusurakoissa tulee tehdä kirjallinen sopimus.” Vantaan kaupungin ohjeessa vastaava raja on 2000 €. Mainittakoon, että kaupungin hankintaohjeen mukaan alle 30 000 eurojen hankintoja koskeva sopimus voidaan tehdä joko sopimuspohjalle tai vapaamuotoisesti esimerkiksi sähköpostitse.

Asiassa on siten toimittu osin tarkastusraportin suosituksen mukaisesti. Sisäinen tarkastus kehottaa, että yhtiö valmistelee hankintaohjeensa kaupungin konserniohjeen mukaisesti (”tytäryhteisöjen, joiden toimintaan on sovellettava julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä, on noudatettava Vantaan kaupungin hankintaohjeita pois lukien ohjeiden kunnallista päätöksentekomenettelyä koskevat osat”).

6. *Toimitusjohtajalla ja eräillä muilla työntekijöillä on käytössään yhtiön luottokortti. Tarkastushavaintojen perusteella kaikkiin kuitteihin/järjestelmään ei oltu merkitty tavara- tai palveluoston tarkoitusta.*

Yhtiö on ottanut käyttöön eTasku -järjestelmän, jonka mobiilisovelluksella voi esim. valokuvata tositteet ja liittää ne järjestelmään. Mobiilisovelluksessa on myös mahdollista kirjoittaa ao. kuitin synnyn perusteet.

Sisäinen tarkastus suositteli, että jatkossa luottokorttilaskuja hyväksyvien henkilöiden tulee vaatia korttien käyttäjiltä, että järjestelmään kirjataan tiedot, miksi tavara tai palvelu on hankittu. Lisäksi esim. ravintolaskuihin on merkittävä tilaisuuden luonne ja aihe sekä osallistujat.

Tarkastushavaintojen perusteella tilanne on korjaantunut. Mikäli jatkossa luottokorttien käyttäjillä tulee "lipsumista" kulun perusteiden kirjaamisen osalta, asiasta on syytä muistuttaa välittömästi.

Asiassa on siten toimittu tarkastusraportin suosituksen mukaisesti.

7. *Yhtiön toimitusjohtajan luottokorttilaskut on hyväksynyt pääsääntöisesti yhtiön talousjohtaja. Syynä tähän on ollut se, että edellinen hallituksen puheenjohtaja (yhtiön uusi hallitus on juuri aloittanut toimikautensa) ei ollut kyennyt hyväksymään laskuja sähköisesti. Alainen ei kuitenkaan saisi koskaan hyväksyä esihenkilönsä laskua. Saadun tiedon mukaan asia korjaantunee uuden puheenjohtajan myötä.*

Tarkastushavaintojen perusteella yhtiön hallituksen puheenjohtaja hyväksyy toimitusjohtajan henkilökohtaiset laskut.

Asiassa on siten toimittu tarkastusraportin suosituksen mukaisesti.

8. *Yhtiön tietoturvaan ei oltu tehty auditointia. Sisäinen tarkastus suositti yhtiölle tietoturvan auditointia, jonka tarkoituksena olisi antaa tilannekuva yhtiön tietoturvallisuuden tasosta ja suositustoimenpiteet mahdollisesti havaituista ongelmista ja kehitystarpeista.*

Yhtiön tietoturvan auditointi on tehty ulkopuolisen tahon toimesta ja tietoturvan osalta edetään konsultin laatimien suositusten mukaisesti.

Asiassa on siten toimittu tarkastusraportin suosituksen mukaisesti.



Antti Taavila
sisäinen tarkastaja



Pentti Asumus
tarkastusjohtaja