

Konserniohje

Kh 20.10.2022 §
Kh 24.11.2022 §
Kvalt 15.12.2022 § 104

Sisällysluettelo

1.	Konserniohjeen perusta ja tavoite	3
2.	Ohjeen soveltamisala ja sitovuus	4
3.	Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden roolit ja tehtävät	5
4.	Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus	6
5.	Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen	6
6.	Kunnan luottamus henkilöiden tietojensaantioikeuden turvaaminen	7
7.	Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa	7
8.	Konsernin sisäiset palvelut	8
8.1.	Konsernin sisäiset hankinnat	9
8.2.	Kunnan toiminta markkinoilla	9
8.3.	Rahoitus, sijoittamien ja takauksen antaminen	9
8.4.	Henkilöstöpolitiikka	9
9.	Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen	10
10.	Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa	10
10.1.	Esteellisyys kuntakonsernissa	10
10.2.	Sidonnaisuudet	11
10.3.	Lähipiiri ja intressitahot	11
11.	Tiedottaminen	11
12.	Kuntakonsernin tarkastus	12
12.1.	Tilintarkastaja	12
12.2.	Tarkastuslautakunta	12
12.3.	Sisäinen tarkastus	13
13.	Käsitteitä	13

1. Konserniohjeen perusta ja tavoite

Kunnan ja kuntakonsernin toiminta pohjautuu kuntalakiin. Kuntalakiin (410/2015) on kunnan omistajapolitiikkaa ja konserniohjausta koskevia säännöksiä on tarkennettu ja laajennettu. Kuntakonsernien johtaminen vaatii aikaisempaa suurempien kokonaisuuksien hallintaa ja aktiivista omistajuutta. Strateginen konsernijohtaminen edellyttää selkeitä tavoitteita omistajuudelle: mitä omistetaan, mitä lisäarvoa omistuksella tavoitellaan, miten omistuksen tuloksellisuutta seurataan.

Kuntalaki edellyttää, että kunnilla on kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista sekä omistajapolitiikasta. Lisäksi talousarviossa päätetään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden lyhyen aikavälin tavoitteista, joilla kuntastrategiaa toteutetaan. Valtuusto päättää omistajapolitiittisista periaatteista ja hyväksyy konserniohjeet.

Kuntakonsernin toiminta ja talous muodostavat keskeisen lähtökohdan konserniohjaukselle. Kuntakonsernia tarkastellaan entistä enemmän myös taloudellisena kokonaisuutena: talousarviossa tulee ottaa huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja veloitteet, kaikkien kuntien tulee laatia täydellinen konsernitilinpäätös ja ns. kriisikuntakriteerit on ulotettu konsernitasolle.

Konsernien merkitys kuntien taloudenohjauksessa korostuu entisestään, mikäli maakuntauudistus toteutuu, koska peruskunnan menot ja tulot suhteessa konserniin pienenevät toimintojen siirtyessä maakunnille. Suurissa ja monimutkaisissa kuntakonserneissa kasvavat riskit, joiden hallitsemisen perustaksi tulee luoda asianmukaiset johtamismenetelmät ja varmistaa riittävät resurssit. Tuloksellinen konsernijohtaminen edellyttää konsernijohtolta ja muulta konsernihallinnolta riittävän monipuolista asiantuntemusta ja kokemusta kuntakonsernin johtamisesta, toiminnasta ja taloudesta, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Kuntakonsernia tulee siis johtaa kokonaisuutena ja strategisten tavoitteiden mukaisesti. Konserniohjauksen toimivuuden kannalta olennaista on, että johtamisen ja hallinnan rakenteet sekä toimintatavat on määritelty ja niihin on sitouduttu.

Konserniohjeen tavoitteena on yhdenmukaistaa menettelytapoja ja tehostaa kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuuteen huomioon ottaen.

Kunnan konserniohjeella luodaan puitteet ensisijaisesti kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen omistajaohjaukselle kunnan tavoitteiden mukaisesti. Ohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös osakkuusyhteisöjen ja kuntayhtymien omistajaohjauksessa. Konserniohjeella pyritään yhteisöjen ohjauksen yhtenäistämiseen, toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen, kunnan yhteisöstä saaman tiedon laadun parantamiseen ja tiedonkulun tehostamiseen.

2. Ohjeen soveltamisala ja sitovuus

Kuntalain (410/2015) § 6 mukaisesti yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*.

Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kuntakonsernissa hyväksytyt konserniohjeita noudatetaan konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta pakottavasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä, sopimuksista tai säännöistä muuta johdu.

Käyttäessään omistajaohjausta kunta ottaa huomioon kutakin yhteisöä koskevaan lainsäädäntöön sisältyvän yhteisön omistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteet. Omistajaohjausta ei saa käyttää siten, että yhteisön päätös tai toimenpide on omiaan tuottamaan yhteisön toiselle omistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhteisön tai yhteisön toisen omistajan kustannuksella (yhdenvertaisuusperiaate).

Konserniohjeeseen perustuvien yksittäisten ohjeiden ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevien säännösten, kuten yhteisö- tai kirjanpitolainsäädännön tai muun pakottavan lainsäädännön kanssa, noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yhteisön johdon on ilmoitettava ristiriidasta välittömästi kirjallisesti kunnanjohtajalle.

Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen, osakkuusyhteisöjen tai kuntayhtymän johdon oikeudellista asemaa tai vastuuta.

Pelkosenniemen kuntakonserni koostuu seuraavista tytär- ja osakkuusyhteisistä sekä osuuksista kuntayhtymissä:

Yrityksen nimi	Yrityslaji	Kuntakonsernin omistusosuus yrityksessä/kuntayhtymässä	Kuntakonsernin äänivaltaosuus yrityksessä/kuntayhtymässä
As Oy Pelkosenniemen Huttu-Tyttö	Tytär	53 %	53 %
Kiinteistö Oy Huttu-Akka	Tytär	60 %	60 %
Kiinteistö Oy Huttu-Ukko	Tytär	60 %	60 %
Pelkosenniemen Vuokratalot Oy	Tytär	100 %	100 %
Kiinteistö Oy Pelkosenniemen liikekeskus *	Tytär	93,30 %	93,30 %
Kiinteistö Oy PyhäLiike	Osakkuusyritys	23,53 %	23,53 %
Pyhä-Luosto Vesi Oy	Osakkuusyritys	35 %	35 %
Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymä	Kuntayhtymä	50 %	50 %
Lapin Sairaanhoidopiirin ky	Kuntayhtymä	0,89 %	
Kolpeneen Palvelukeskuksen kuntayhtymä	Kuntayhtymä	0,30 %	
Lapin liitto	Kuntayhtymä	0,48 %	
Lapin jätehuolto kuntayhtymä	Kuntayhtymä	2,53 %	
Itä-Lapin kuntayhtymä **	Kuntayhtymä	6,79 %	

Konserniohje käsitellään ja hyväksytään kunnan tytäryhteisöjen hallituksessa ja yhtiökokouksessa sekä muiden kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen vastaavissa toimielimissä. Samalla tytäryhteisö sitoutuu konserniohjeen noudattamiseen kokonaisuudessaan.

3. Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden roolit ja tehtävät

Valtuusto

- määrittelee kunnan tavoitteet ja sen mukaiset kunnan omistajapolitiikan linjaukset
- päättää kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
- hyväksyy konserniohjeet

Konsernijohto

- konsernijohto sekä konsernijohtoon tehtävät ja toimivalta on määritelty kuntalaissa ja hallintosäännössä.
- vastaa kuntakonsernissa konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston päätösten mukaisesti.

Kunnanhallitus

- nimeää edustajat tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiökokouksiin tai vastaaviin kokouksiin.
- antaa ohjeet yhtiökokouksessa tai vastaavissa elimissä kuntaa edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin, jollei ohjeiden antamista ole johtosäännöllä annettu kunnan muulle viranomaiselle
- seuraa kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa ja tekee tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia havaitsemistaan epäkohdista
- vastaa tytäryhteisöjen valvonnan järjestämisestä ja toteuttamisesta
- antaa valtuustolle selvityksen tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta kunnan tilinpäätöksen yhteydessä.

Kunnanjohtaja

- johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan konsernipolitiikkaa
- vastaa konserniohjeen mukaan kunnanjohtajalle kuuluvista tehtävistä
- seuraa kunnan omistajapolitiikan toteutumista ja raportoi tarvittaessa kunnanhallitukselle
- seuraa kuntakonsernin ja konserniohjeiden toimivuutta ja tekee tarvittaessa ehdotuksia konsernin rakenteen ja ohjeiden kehittämisestä kunnanhallitukselle.

Lautakunta

- huolehtii erityistoimialaansa kuuluvista tehtävistä ja tytär- ja osakkuusyhteisöjen toiminnan seurannasta ja tekee tarvittaessa toimenpideehdotuksia havaitsemistaan epäkohdista yhtiön johdolle ja raportoi tarvittaessa kunnanhallitukselle.

Toimialajohtaja

- vastaa konserniohjeen mukaan toimialajohtajalle kuuluvista tehtävistä
- seuraa toimialallaan kunnan omistajapolitiikan toteutumista ja raportoi tarvittaessa kunnanhallitukselle/kunnanjohtajalle
- seuraa toimialallaan kuntakonsernin ja konserniohjeiden toimivuutta ja tekee tarvittaessa ehdotuksia konsernin rakenteen ja ohjeiden kehittämisestä kunnanhallitukselle/kunnanjohtajalle.

4. Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus

Valtuusto asettaa talousarviossa tytäryhteisöille toiminnan ja talouden tavoitteita, jotka on johdettu kuntastrategiasta ja siihen liittyvästä omistajapolitiikasta sekä yhteisön liiketoiminnasta. Konsernijohto neuvottelee tytäryhteisöjen kanssa asetettavista tavoitteista ennen niiden lopullista hyväksymistä.

Kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee ottaa huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Tätä varten tytäryhteisöjen hallitusten tulee toimittaa kuntaan sen edellyttämät tiedot tytäryhteisöjen tulos-, rahoitusja investointisuunnitelmista sekä yhteisöjen toimintaan liittyvistä olennaisista riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Tämän lisäksi tulee toimittaa tietoja mm. tulevista konserni- ja yhtiöjärjestelyistä, merkittävistä muutoksista mainittujen yhteisöjen liiketoiminnassa ja toimialassa sekä merkittävistä sitoumuksista konsernijohton tarkemmin määrittelemällä tavalla.

Yhteistyön tuloksena asetetuilla tavoitteilla pyritään varmistamaan, että tytäryhteisöjen toiminta on kuntakonsernin kokonaisedun mukaista. Tytäryhteisöjen taloussuunnitelmien tulee perustua valtuuston niille asettamiin tavoitteisiin. Tytäryhteisön hallitus vastaa asianmukaisen taloudenhoidon järjestämisestä. Konsernijohto pyrkii tukemaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

5. Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohton vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia. Konsernijohton tehtävänä on järjestää tytäryhteisöjen toiminnan aktiivinen omistajaohjaus, toiminnan ja talouden seuranta sekä niihin liittyvien riskien arviointi.

Konserniohjeessa määritellään tiedot, jotka tytäryhteisöt sovituin määräajoin raportoivat konsernijohtolle. Raportointiohje sisältää tietosisältö- ja muotomääritykset sekä aikataulut. Eri tytäryhteisöjen ohjeet voivat poiketa toisistaan.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan myös konserniohjeen noudattamisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurantaa. *Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu yhteisön hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Yhteisön on myös raportoitava olennaisista riskeistä konsernijohtolle.*

Kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Konsernijohton tulee seurata säännöllisesti tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta.

Tytäryhteisön tulee antaa seurantaa varten kunnalle säännöllisesti raportti sille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan ja talouden kehittymisestä sekä arvio niihin liittyvistä riskeistä. Tytäryhteisöllä tulee olla tätä varten riittävät talouden ja toiminnan seuranta- ja mittausjärjestelmät sekä yhteisön hallituksen hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet. Todennäköisesti realisoituvasta riskistä on raportoiva viipymättä konsernijohtolle.

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tilikauden tulee olla kalenterivuosi, ellei tästä poikkeamiseen ole erityistä syytä.

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä tulee noudattaa soveltuvaa yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä, kirjanpitolain mukaisia kirjanpito- ja tilinpäätössäännöksiä, kuntalain mukaisia konsernisäännöksiä sekä hyvää kirjanpitolapua. Tytäryhteisöjen tulee toimittaa kunnalle tiedot konsernitilinpäätöksen laatimista varten.

Konsernijohto tai muu konsernijohtoon määrittelemä taho (esim. talousjohto) antaa tarkemmat ohjeet konsernitilinpäätöksen laatimiseksi tarvittavista tiedoista, laadinta-aikataulusta, tiedonannon määrärajoista ja mahdollisista tiedonantopohjista tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen ilmoittamisessa.

6. Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaaminen

Kuntakonsernin viestinnässä tulee noudattaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita. Konserniohjeissa annetaan määräykset tiedottamisesta, yhteistyöstä ja työnjaosta kunnan ja sen tytäryhtiön kesken viestinnän eri tilanteissa.

Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta sen hallussa olevia tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, joita luottamushenkilö pitää toimessaan tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan eivät ole vielä julkisia ja jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tietopyyntö esitetään kirjallisesti kunnanjohtajalle.

Luottamushenkilö ei saa luovuttaa tietojensaantioikeuden nojalla saamia tietoja eteenpäin, koska tiedot on tarkoitettu vain hänelle henkilökohtaisesti luottamustehtävän hoitamista varten. Asiakirjoihin tulee merkitä, mikäli ne ovat salassa pidettäviä.

7. Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa

Kuntakonserniin kuuluvan yhteisön on ennen omaa päätöksentekoa hankittava konsernijohtoon ennakkokäsitys konserniohjeissa ja/tai yhtiöjärjestyksessä määriteltyihin asioihin. Kunnan ennakkokäsityksen hankkiminen on keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Velvoite konsernijohtoon ennakkokäsityksen hankkimiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, kun päätettävä asia on strateginen ja vaikuttaa merkittävästi yhteisön tai kunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen.

Tytäryhteisön johto toimii huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti ja pääomistajan ennakkokäsityksen hankkiminen on näiden veloitteiden mukaista. Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä kunnanhallitukselle tai konsernijohtolle eikä se merkitsisi minkäänlaisen oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämistä. Lopullinen päätösvalta ja vastuu ennakkokäsitystä edellyttävästä asiasta on aina yhteisön omalla päätöksentekovelvollisuudella, vaikka kunnan ennakkokäsitys päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä.

Yhteisön hallituksen/hallituksen puheenjohtajan/toimitusjohtajan on hankittava jo asian valmisteluvaiheessa kirjallinen kunnan/konsernijohtoon kanta seuraaviin toimenpiteisiin:

- tytäryhteisön perustaminen

- yhteisön toiminta-ajatuksen, toiminnan tai juridisen rakenteen muuttaminen asioihin, jotka olennaisilta osin poikkeavat kuntastrategiassa ja talousarviossa tytäryhteisöille asetetuista tavoitteista
- yhteisön toiminnan muuttaminen siten, että yhteisö voi menettää hankintalainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön perustuvan sidosyksikköasemansa suhteessa kuntaan
- hallituksen yhtiökokoukselle tekemästä voitonjakoehdotuksesta mikäli tilikauden voitto poikkeaa yhtiön toiminta-ajatuksesta.
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen
- toimitusjohtajan valinta ja palkkausjärjestelmä ja sen muutokset
- yhtiön henkilöstön kannustinjärjestelmä ja sen muutokset
- pääomarakenteen muuttaminen
- toimintaan nähden merkittävät investoinnit
- varsinaiseen toimintaan kuulumattomat tai siihen vain epäsuorasti liittyvät investoinnit ja niiden rahoitus
- kiinteistö- ja yrityskaupat
- osakkeiden merkintä, mikäli osakkeiden ostamista ja omistamista ei erityisesti annettu yhtiön tehtäväksi
- toimintaan nähden tärkeän omaisuuden tai oikeuksien (ml. immateriaalioikeudet) hankkiminen, myyminen, vuokraaminen, luovuttaminen tai panttaaminen
- merkittävä lainanotto ja -anto sekä vakuuksien, takausten taikka muiden yhtiötä sitovien merkittävien rahavelvoitteiden antaminen tai niiden ehtojen muuttaminen
- johdannaisinstrumenttien käyttö
- muuhun kuin yhteisön tavanomaiseen toimintaan kuuluvat tai epätavallisin ehdoin tehtävät sopimukset yhtiön ja sen osakkeenomistajan taikka hallituksen jäsenen välillä, kyseisten sopimusten muuttaminen sekä sopimukseen perustuvista oikeuksista luopuminen
- periaatteelliset tai taloudellisesti merkittävät sopimukset ja toiminnan laajakantoiset muutokset, merkittävät henkilöpoliittiset ratkaisut
- yhteisössä noudatettavan työehtosopimuksen valinta tai vaihtaminen
- eläkeyhtiön valinta ja vaihtaminen
- yhteisön omaisuuden luovuttaminen konkurssiin tai selvitystilaan taikka saneerausmenettelyyn hakeutuminen.

Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan velvollisuutena on valvoa, että ennakkokäsitys on haettu ja että se kirjataan pöytäkirjaan siinä kokouksessa, kun ennakkokäsityksen alaisesta asiasta tehdään päätös hallituksen kokouksessa.

8. Konsernin sisäiset palvelut

Kunta ratkaisee itse sen, mitä palveluja tuotetaan keskitetysti konsernin sisäisinä palveluina. Tällaisia sisäisiä palveluja ovat usein erimerkiksi rahoitus- ja sijoitustoiminta (ml. konsernitilijärjestelmä), maksuliikenteen hoito, hankinnat, vakuuttaminen, henkilöstöhallinto, taloushallinto ja tietohallinto. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisen periaatteista ja toimintavoista on perusteltua ohjeistaa konserniohjeessa, sillä keskitettyjen palveluiden kilpailukykyisellä ja laadukkaalla järjestämisellä voidaan saavuttaa konsernille huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia etuja sekä hallita riskejä.

8.1. Konsernin sisäiset hankinnat

Hankintalain uudistuksen myötä kunnan sidosyksiköiden väliset hankinnat sekä myös sidosyksikön mahdollisuus hankkia emokunnaltaan on tullut mahdolliseksi, joten yhteisiä palveluita voi tuottaa paitsi omistajakunta myös joku kunnan omistamista yhtiöistä.

Hankintalain mukaan kuntien lisäksi myös kuntien määräysvallassa oleva yhteisö voidaan katsoa hankintalain tarkoittamaksi hankintayksiköksi, jonka tulee kilpailuttaa omat hankintansa hankintalain mukaisesti.

Pelkosenniemen kunnassa on kunnanhallituksen vahvistama hankintaohje, joka koskee myös kunnan tytäryhteisöjä, joihin kunnalla on määräysvalta.

8.2. Kunnan toiminta markkinoilla

Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Siitä, milloin kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään 126 §:n 2 momentissa.

Kuntalain 127 §:ssä säädetään eräistä poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuuteen silloin, kun kunnan katsotaan toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Poikkeukset yhtiöittämisvelvollisuudesta koskevat tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta sillä ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta toiminnan luonteesta johtuen. Poikkeuksilla mahdollistetaan kunnan toiminnan kokonaistaloudellinen tehostaminen tai poikkeukseen on muu erityisen painava syy. Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi kunnan palvelut on tällöin hinnoiteltava kuntalain 128 §:n tarkoittamalla tavalla markkinaperusteisesti.

8.3. Rahoitus, sijoittamien ja takauksen antaminen

Kuntalain 129 §:n mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Lisäksi takauksia ja lainoja myönnettäessä tulee ottaa huomioon valtioneuvoston säännökset ja edellä mainittu kilpailulain 4 a luvussa määritelty kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely.

8.4. Henkilöstöpolitiikka

Tällä konserniohjeella pyritään yhtenäistämään tytäryhteisöjen henkilöstöpolitiikkaa. *Erityisesti harkinnanvaraisten etujen myöntämisessä yhteisöjen tulisi pyrkiä noudattamaan kunnan henkilöstöpolitiikan periaatteita.* Tytäryhteisöjen tulee järjestää eläkevakuutuksensa Kevassa, jollei tästä poikkeamiseen ole erityistä syy.

9. Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Hallituksen valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa omistajan yhtiölle asettamia tavoitteita ja yhtiön tarkoitusta.

Hallintosäännössä määritelty toimielin päättää hallitusjäsen ehdokkaiden nimeämisestä tytäryhteisöjen hallituksiin. Hallitusjäsen ehdokkaiksi tulee nimetä ja valita tasa-arvolain mukaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä. Tytäryhteisöjen hallitukseen nimetään kuntakonsernin ulkopuolisia henkilöitä, mikäli se on kuntakonsernin kokonaisedun näkökulmasta perusteltua. Tytäryhteisöjen hallituksella tulee kollektiivina olla toimialan tuntemuksen lisäksi riittävä liiketoiminnan ja talouden osaaminen sekä kyky ohjata toimitusjohtajaa yhteisölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarvittaessa hallituksen jäsenille tulee järjestää riittävä koulutus osaamisen tueksi ja ylläpitämiseksi.

10. Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa

Konserniohjeisiin tulee kuntalain 47 §:n mukaan sisällyttää tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisön hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. Hyvän hallinto- ja johtamistavan tarkoituksena on edistää toiminnan tuloksellisuutta, omistaja-arvon kehittymistä ja suojaamista sekä luottamusta yrityksen, sen omistajien ja eri sidosryhmien välillä.

Konserniyhteisöjen tulee hyväksyä yhtiössä noudatettavat hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet siten, että ne varmistavat, että tytäryhteisöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, taloustietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta ja että kuntien omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisuutena turvaten.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan ohjeen hyväksyy hallintosäännössä määritelty toimielin ja tytäryhteisöjen hallitukset. Ohje tulee lähettää kunnanjohtajalle tiedoksi.

Tytäryhteisöjen hallitusten tulee tutustua kunnassa ja tytäryhteisön hallituksessa hyväksytyyn ohjeeseen ja noudattaa sitä hallitustyöskentelyssään. *Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan tulee huolehtia hallituksessa hyväksytyt ohjeen antamisesta uudelle toimitusjohtajalle ja uusille hallituksen jäsenille heidän tultua valituksi tehtävään.*

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva ohje ohjaa myös yleisohjeena kuntaa yhtiökokouksessa edustavia ja muita kunnan puolesta omistajaohjausta käyttäviä.

10.1. Esteellisyys kuntakonsernissa

Hyvään hallintotapaan kuuluu, että kunnan tytäryhteisöjen asioita kunnan hallinnossa käsiteltäessä noudatetaan hallintolakia ja muita menettelytapasäännöksiä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies (viranhaltija tai luottamushenkilö) on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallitustalon tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä, toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Mikäli esimerkiksi konsernijohtoon kuuluva kunnanhallituksen jäsen tai kunnanjohtaja on tytäryhtiöiden hallituksen jäsen, hän on esteellinen käsittelemään kunnanhallituksessa asioita, joissa tytäryhtiö on asianosainen tai sille on mahdollisesti odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian käsittelystä. Mikäli hallintosäännöllä on laajennettu konsernijohtoon määritelmiä, esteellisyyssäännökset koskevat näin määriteltyä konsernijohtoa. Tytäryhtiöiden hallituksessa esteellisyys koskee tilanteita, joissa kysymys on hallituksen jäsenen ja yhtiön välisestä sopimuksesta tai yhtiön ja kolmannen välisestä sopimuksesta, jos hänelle on odotettavissa siitä olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa.

Hallintolain 28.1.§:n 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, jos tämä on mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Liikelaitoksen johtaja ja johtokunnan jäsenet sekä kuntayhtymän johtaja ja hallituksen jäsenet ovat kuitenkin esteellisiä, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

10.2. Sidonnaisuudet

Kuntalain 84.2 §:ssä tarkoitetun kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Konserniyhteisöjen hallituksen jäsenyydet on perusteltua ilmoittaa aina.

10.3. Lähipiiri ja intressitahot

Osakeyhtiölain 8:6 §:n mukaan yhtiön ja toisen henkilön katsotaan kuuluvan toistensa lähipiiriin, jos toinen pystyy käyttämään toiseen nähden määräysvaltaa tai pystyy käyttämään huomattavaa vaikutusvaltaa sen taloutta ja liiketoimintaa koskevassa päätöksenteossa. Yhtiön toimintakertomuksessa on myös erikseen ilmoitettava rahalainat, vastuut ja vastuusitoumukset yhtiön lähipiiriin kuuluvalla sekä niiden pääasialliset ehdot, jos rahalainojen, vastuiden ja vastuusitoumusten yhteismäärä ylittää 20 000 euroa tai viisi prosenttia yhtiön taseen omasta pääomasta.

Kirjanpitoasetuksen 2:7b §:n mukaan tilinpäätöksen liitetietona on esitettävä tiedot kirjanpitovelvollisen ja tämän lähipiiriin kuuluvien välisistä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin. Myös tavanomaisin ehdoin toteutetuista lähipiiriliiketoimista tulee ilmoittaa liitetiedoissa, jos se on tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi. Lähipiirillä tarkoitetaan em. pykälää sovellettaessa lähipiiriä sellaisena kuin se on määritelty kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa.

11. Tiedottaminen

Kuntalain 29 §:n mukaisesti kunnan on tiedotettava kunnan toiminnasta asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin kunnan osallistumisen yhteistoimintaan tai muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan Yhteisön tai säätiön on annettava tiedotusta varten kunnan keskushallintoon tiedotuksesta vastaavan viranhaltijan ohjeiden mukaiset tiedot. Ennen tietojen antamista yhteisön tai säätiön on arvioitava, voidaanko tiedot antaa aiheuttamatta yhteisölle haittaa.

Yhteisön tai säätiön on myös oma-aloitteisesti tiedotettava toiminnastaan ja taloudestaan. Yhteisön tai säätiön on informoitava kuntaa ennen merkittävän asian julkiseksi tuloa.

Yhteisön tiedottamisen on tuettava konsernin asettamia tavoitteita. Yhteisöjä koskevasta tiedotuksen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä vastaa yhteisön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Tiedottamisessa ja tietojen antamisessa yhteisöjä koskevissa asioissa tulee huomioida kunnan yleiset tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset.

12. Kuntakonsernin tarkastus

Konsernivalvontaan sisältyy sekä ulkoista ja sisäistä toimintaa että lakisääteistä ja ei-lakisääteistä toimintaa. Tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta edustavat lakisääteistä ulkoista toimintaa. Sisäinen tarkastus on osa sisäistä konsernivalvontaa.

12.1. Tilintarkastaja

Kuntalain 122.2 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Kaikkiin kunnan tytäryhteisöihin tulee valita tilintarkastaja, vaikka yhteisöä koskevat säännökset sallisivat myös toiminnantarkastajan valitsemisen. Asia tulee huomioida yhtiöjärjestyksessä.

Kuntalain 124.2 §:n mukaan kunnan tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi konsernitilinpäätöksen oikeellisuuden varmistamiseksi, silloin kun tilintarkastaja ei toimi tytäryhteisön tilintarkastajana. JHT-tilintarkastajan salassapitovelvollisuus on määritelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

12.2. Tarkastuslautakunta

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on mm. arvioida kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen lisäksi konsernivalvonnasta vastuussa olevien henkilöiden toiminnan tuloksellisuutta. Tarkastuslautakunta voi myös yleisesti arvioida, onko kunnan toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunta laatii suunnitelman konserniyhteisöjen tilintarkastuksen järjestämisestä tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä varten. Kunnanhallitus nimeää tilintarkastajaehdokkaat yhtiökokouksissa ja säätiöiden vuosikokouksissa tehtävää päätöstä varten.

Tarkastuslautakunnalla on oikeus pyytää ja saada tytäryhteisöiltä tietoja valtuuston asettaminen tavoitteiden toteutumisen ja kuntakonsernin tuloksellisuuden arviointia varten. *Tarkastuslautakunnalla ei ole oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä.* Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuu kuntalain 124 §:n mukaan konsernijohtoon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin.

Tarkastuslautakunta voi kutsua tytäryhteisön toimielimen jäsenen tai palveluksessa olevan henkilön kuultavaksi lautakunnan kokoukseen. *Tarkastuslautakunnan jäsen ei saa paljastaa haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa sivulliselle.* Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. (JulkisuusL 23 §).

12.3. Sisäinen tarkastus

Kuntalaisia ei ole säännöksiä sisäisestä tarkastuksesta. Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa.

Sisäinen tarkastus auttaa konsernijohtoa sen riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehittämisessä. Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään kunnan ja kuntakonsernin tavoitteiden saavuttamista.

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus pyytää ja saada tytäryhteisöiltä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja kehittämistoiminnan sekä muun tarkastustoiminnan edellyttämät tiedot. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa tytäryhteisön toimintaa ja taloutta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyviä prosesseja. Sisäisen tarkastuksen henkilöstö ei saa paljastaa sivulliselle haltuunsa mahdollisesti saamaansa salassa pidettävää tietoa.

Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tämä tiedonsaantioikeus ulottuu julkisten tietojen lisäksi niihin tietoihin, jotka eivät vielä ole tulleet julkisiksi.

13. Käsitteitä

Kunnan toiminta

Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kuntakonserni

Kuntalain mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Myös kunnan määräysvallassa olevat säätiöt kuuluvat kuntakonserniin. Kunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta.

Konserniohjaus

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Konserniohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjaus tapahtuu

Konsernivalvonta

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnalla

tarkoitetaan myös konserniohjeen noudattamisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurantaa

Konsernijohto

Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta konsernijohtoon kuuluvien välillä määrätään hallintosäännössä.

Omistajapolitiikka

Omistajapolitiikka on osa kuntalain 37 §:n tarkoittamaa kuntastrategiaa, jonka valtuusto hyväksyy. Omistajapolitiikassa määritetään, missä kunnan on perusteltua olla omistajana ja sijoittajana. Omistajapolitiikassa asetetaan kriteerit, joilla arvioidaan omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Omistajapolitiikka linjaa omistajaohjauksen sisältöä ja konkretisoituu konserniyhteisöille kunnan talousarviossa asetettuina tavoitteina.

Omistajaohjaus

Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä aktiivisesti myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Myötävaikuttaminen perustuu kuntastrategiaan, omistajapolitiikkaan ja yhteisölle asetettuihin tavoitteisiin sekä yhteisöistä ja toimintaympäristön muutoksista saatuun tietoon perustuviin arviointeihin. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Toimenpiteiden kirjaamisella on suuri merkitys myös hankintalain 15 §:n mukaisten kunnan sidosyksiköiden statuksen kannalta. Näillä kirjauksilla voidaan tosiasiallisen toiminnan ohella osoittaa mm., että kunnan tosiasiallisesta määräysvallasta sidosyksikköön on myös pyritty huolehtimaan.

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Aktiiviseen omistajaohjaukseen kuuluu vuoropuhelu tytäryhteisön kanssa eli se on molemminpuolista myötävaikuttamista. Myötävaikuttamista voi tapahtua myös epämuodollisin keinoin erityisesti kunnan kokonaan omistamissa yhtiöissä.

Omistajaohjauksen periaatteet

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaan omistajaohjauksen periaatteista. Omistajaohjauksen periaatteet ovat luonteeltaan pysyviä toimintaperiaatteita, jotka määrittelevät sen, miten kunnan omistamia yhtiöitä johdetaan, ohjataan ja valvotaan. Valtuuston linjaamat periaatteet ohjaavat konsernijohtolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa niin kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kuin laajemminkin osaomistusyhteisöissä, kuntien yhteistoimintaorganisaatioissa ja kunnan sopimussuhteissa. Omistajaohjauksella pyritään varmistamaan kuntastrategiaan sisältyvän omistajapolitiikan toteutuminen.

Konserniohje

Konserniohjeella määritellään menettelytapoja, jotka tukevat kuntakonsernin talouden suunnittelua ja seurantaa, riskien hallintaa, tiedottamista, sitoutunutta hallintuyhteistyötä sekä hyvää johtamista ja hallintoa. Kuntalain 47 §:ssä on määritelty konserniohjeen vähimmäisisältö.

Toimiohje

Konsernijohtoon antama toimiohje tiettyyn yksittäiseen tilanteeseen.