

TUUSULAN KUNNAN SÄÄDÖSKOKOELMA



KONSERNIOHJEET

Valtuusto 13.11.2017 § 193

Voimaan 13.11.2017

Sisällys

1 § Konserniohjeen tarkoitus ja tavoite	1
2 § Soveltamisala	1
3 § Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen	2
4 § Konserniohjeen sitovuus	2
5 § Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallan jako	3
6 § Kuntakonsernin ja tytäryhteisön talouden suunnittelu ja ohjaus	3
7 § Raportointi, sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernitilinpäätös	4
8 § Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus	5
9 § Tytäryhteisön velvollisuus hankkia kunnan ennakkokanta	6
10 § Kuntakonsernin hankinnat	7
11 § Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen	7
12 § Hyvä hallinto- ja johtamistapa	8
13 § Tiedottaminen	8
14 § Tytäryhteisöjen tilintarkastus	8
15 § Sisäinen tarkastus ja tarkastuslautakunta	9
LIITE: Käsitteitä ja täsmennyksiä	10

1 § Konserniohjeen tarkoitus ja tavoite

Uudessa kuntalaissa 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.

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

Tuusulan kunnan konserniohjeella luodaan puitteet Tuusula-konserniin kuuluvien yhteisöjen omistajaohjaukselle kunnan tavoitteiden mukaisesti. Ohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös osakkuusyhteisöjen ja kuntayhtymien omistajaohjauksessa.

Konserniohjeella pyritään yhdenmukaistamaan ohjauksen menettelytapoja, parantamaan tiedonkulkua ja vuorovaikutusta konsernijohdon ja yhtiöiden välillä sekä lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on johtaa kuntakonsernin toimintaa yhtenäisin periaattein ja kuntakonsernin kokonaisuutena huomioon ottaen sekä samalla tukea tytäryhteisöjä niiden perustehtävän menestyksellisessä hoitamisessa.

2 § Soveltamisala

Konserniohje koskee kuntaa ja sen tytäryhteisöjä. Kuntayhtymissä ja kunnan osakkuusyhteisöissä kunnan edustajien tulee pyrkiä siihen, että konserniohjeen periaatteita noudatetaan myös näissä yhteisöissä.

Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt, joihin kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta. Lain mukaan määräysvalta muodostuu, jos kunta

omistaa enemmän kuin puolet osakkeiden äänimäärästä tai kunnalla oikeus nimittää enemmistö yrityksen hallituksesta.

Kunnan osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan kirjanpitolain 1 luvun 7 ja 8 §:ien tarkoittamaa omistusyhteisyritystä ja osakkuusyritystä. Lain mukaan omistusyhteisyrittäksenä pidetään yritystä, jonka osakepääomasta kunta omistaa vähintään viidesosan. Tätä pienemmällä omistusosuudella olevat yritykset ovat osakkuusyrittäksiä.

Tuusula-konsernin tytäryhtiöt, osakkuusyhteisöt ja konserniin kuuluvat kuntayhtymät ovat lueteltu liitteessä 1. Kunta päivittää liitettä mahdollisten tulevien muutosten mukaisesti.

3 § Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen

Konserniohjeen hyväksyy valtuusto.

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

4 § Konserniohjeen sitovuus

Hyväksytyjä konserniohjeita noudatetaan konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta pakottavasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä, sopimuksesta 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 pakot-

tavan lainsäädännön kanssa, noudatetaan voimassa olevaa pakottavaa lainsäädäntöä. Yhteisön johdon on syytä ilmoittaa ristiriidasta välittömästi kirjallisesti kunnan konsernijohtoon.

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

5 § Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallan jako

Konsernijohto, konsernijohdon tehtävät sekä toimivalta on määritelty kunnan hallintosäännössä.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat Tuusulan hallintosäännön 21 § mukaisesti kunnanhallitus, kunnanhallituksen konsernijaosto, pormestari, kansliapäällikkö ja talousjohtaja. Konsernijohto voi antaa ohjeita eri yhteisöjen, laitosten tai säätiöiden hallintoelimeen valituille henkilöille.

Kansliapäällikkö tai talousjohtaja käyttävät puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta ja arvioivat omistajapolitiikan ja konsernin tavoitteiden toteumista sekä konsernirakenteen kehittämistarpeita. Kansliapäälliköllä tai talousjohtajalla tai muulla kunnanhallituksen erikseen nimeämällä edustajalla on aina läsnäolo- ja puheoikeus yhtiön hallituksen kokouksissa. Kansliapäällikkö tai talousjohtaja voivat delegoida puhevaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle.

6 § Kuntakonsernin ja tytäryhteisön talouden suunnittelu ja ohjaus

Valtuusto määrittelee omistajapolitiikan linjaukset sekä hyväksyy vuosittaisissa talousarvioissa tytäryhteisöille kunnan strategiaan sekä yhteisön liiketoimintaan pohjautuvia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Konsernijohto neuvottelee tytäryhteisöjen kanssa asetettavista tavoitteista ennen niiden lopullista hyväksymistä. Yhteistyön tuloksena asetetuilla tavoitteilla pyritään varmistamaan, että tytäryhteisöjen toiminta on kuntakonsernin kokonaisedun mukaista. Tytäryhteisöjen taloussuunnitelmien tulee perustua valtuuston niille asettamiin tavoitteisiin.

Tytäryhteisön hallitus vastaa yhteisön asianmukaisen taloudenhoidon järjestämisestä. Konsernijohto pyrkii tukemaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

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

7 § Raportointi, sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernitilinpäätös

Kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

Konsernijohto seuraa säännöllisesti tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta. Tytäryhteisön tulee antaa seurantaan varten kunnalle kolmannesvuosittain raportti sille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan ja talouden kehittymisestä sekä arvio niihin liittyvistä riskeistä. Tytäryhteisöllä tulee olla riittävät talouden ja toiminnan seurantajärjestelmät sekä yhteisön hallituksen hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet. Todennäköisesti realisoituvasta riskistä on raportoiva viipymättä konsernijohdolle.

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tilikausi on 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 kirjanpitotapaa.

Tytäryhteisöjen tulee toimittaa kunnalle tiedot konsernitilinpäätöksen laatimista varten. Konsernijohto tai kunnan talous- ja tietohallinto antaa tarkemmat ohjeet konsernitilinpäätöksen laatimiseksi tarvittavista tiedoista, laadinta-aikataulusta,

määräajoista ja mahdollisista tiedonantopohjista tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen ilmoittamisessa.

8 § Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus

Kunnan luottamushenkilöitä ovat kuntalain 69 § mukaisesti valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö kuten eivät myöskään vaikuttamistoimielinten (mm. nuorisovaltuusto, ikäihmisten neuvosto ja vammaisneuvosto) jäsenet.

Kuntalain 83§ mukaisesti luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Edelleen kuntalain 83 § mukaisesti luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tietopyyntö esitetään kirjallisesti kansliapäällikölle tai muulle konsernijohtoon edustajalle.

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

9 § Tytäryhteisön velvollisuus hankkia kunnan ennakkokanta

Yhteisön hallituksen on hankittava jo asian valmisteluvaiheessa (kirjallinen) konsernijohdon 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
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen
- pääomarakenteen muuttaminen
- tytäryhtiön toimintaan nähden merkittävät taloussuunnitelmasta poikkeavat investoinnit
- varsinaiseen toimintaan kuulumattomat tai siihen vain epäsuorasti liittyvät tytäryhtiön toimintaan nähden merkittävät investoinnit ja niiden rahoitus
- kiinteistö- ja yrityskaupat
- toimintaan nähden tärkeän omaisuuden 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
- 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.

Lopullinen päätösvalta ja vastuu ennakkokäsitystä edellyttävästä asiasta on aina yhteisön omalla päätöksentekovoimalla, vaikka kunnan ennakkokäsitys päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä.

10 § Kuntakonsernin hankinnat

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen tulee selvittää tukipalveluja (esimerkiksi hallinto-, taloushallinto-, maksuliike-, tietohallinto-, materiaali-, ateria-, tilapalveluja) hankkiessaan konsernin muiden yhteisöjen tarjoamat palvelut ja niiden kilpailukykyisyys muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin nähden.

Hankintalain mukaan kuntien lisäksi myös kuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen tulee kilpailuttaa hankintansa. Hankinnoissa on noudatettava hankintalainsäädäntöä ja Tuusulan kunnan hankintasäätöä soveltuvin osin.

11 § Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Kunnan konsernijaosto päättää hallitusjäsen ehdokkaiden nimeämisestä tytäryhteisöjen hallitukseen. Hallitusjäsen ehdokkaiksi tulee nimetä ja valita tasa-arvolain mukaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä. Tytäryhteisöjen hallitukseen voidaan nimetä 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.

12 § Hyvä hallinto- ja johtamistapa

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

Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan tulee huolehtia hallituksessa hyväksytyt ohjeen tai työjärjestyksen noudattamisesta sekä 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.

13 § Tiedottaminen

Yhteisön tai säätiön on myös oma-aloitteisesti tiedotettava toiminnastaan ja taloudestaan. Yhteisön tai säätiön on informoitava kuntaa ennen merkittävän asian julkiseksituloa. Yhteisön tiedottamisen on tuettava kuntakonsernin asettamia tavoitteita.

Yhteisöjä koskevasta tiedotuksen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä vastaa yhteisön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kansliapäällikkö tai talousjohtaja. Tiedottamisessa ja tietojen antamisessa yhteisöjä koskevissa asioissa tulee huomioida kunnan yleiset tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset.

14 § Tytäryhteisöjen tilintarkastus

Kuntaan tytäryhteisöjen tilintarkastajaksi valitaan kunnan tilintarkastusyhteisö, ellei tästä poikkeamiseen ole erityisen perusteltua syytä. Kaikkiin kunnan tytäryhteisöihin tulee valita tilintarkastaja, vaikka yhteisöä koskevat säännökset sallisivat myös toiminnantarkastajan valitsemisen. Asia tulee huomioida yhtiöjärjestyksessä.

15 § Sisäinen tarkastus ja tarkastuslautakunta

Kunnan 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

Tarkastuslautakunnalla kokonaisuudessaan on oikeus saada tietoja tytäryhteisön toiminnasta arvioidakseen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta voi kutsua tytäryhteisön toimielimen jäsenen tai palveluksessa olevan henkilön kuultavaksi lautakunnan kokoukseen. Tarkastuslautakunnan jäsen ei saa paljastaa haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa sivulliselle. 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.

LIITE: Käsitteitä ja täsmennyksiä

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.

Konsernijohto ja sen tehtävät

Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohtoon kuuluvien välillä määrätään Tuusulan kunnan hallintosäännön luvussa neljä.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston päätösten mukaisesti. Konsernivalvonta on tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuuden seuranta.

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. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Aktiiviseen omistajaohjaukseen kuuluu vuoropuhelu tytäryhteisön kanssa eli omistajaohjaus 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 konsernijohdolle 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. (ks. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaussuositus, Suomen Kuntaliitto, 2015).

Konserniohje

Konserniohjeilla määritellään menettelytapoja, jotka tukevat kuntakonsernin talouden suunnittelua ja seurantaa, riskien hallintaa, tiedottamista, sitoutunutta hallitustyöskentelyä sekä hyvää johtamista ja hallintoa.

Kuntalain 47 §:ssä on määritelty konserniohjeen vähimmäisisältö. Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

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, hallintoneuvoston 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 kansliapäällikkö 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 määritelmää, esteellisyyssäännökset koskevat näin määriteltyä konsernijohtoa. Tytäryhtiöiden hallituksessa esteelli-

syys 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 §:n 1 momentin kohtaa 5 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.

Sidonnaisuudet

Kuntalain 84 §:n 2. momentissa tarkoitettun kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimintaan 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 (ks. Ohjeistus sidonnaisuusilmoituksista ja rekisteristä, Suomen Kuntaliitto, 2016).

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 välisestä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavan-omaisin 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.

Pien- ja mikroyritysten tulee ilmoittaa intressitahojen välisistä liiketoimista, mikäli ne ovat olennaisia tai niitä ei ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin. Liitetiedoissa tulee ilmoittaa myös tavanomaisin ehdoin toteutetuista toimista intressitahojen kanssa, jos se on tarpeen tilinpäätöksen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi. (PMA 3:10 §) Pien- ja mikroyrityksen tilinpäätöstä koskevan asetuksen mukaan intressitaholla tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on pienyrityksen kanssa määräysvaltasuhteessa tai osakkuusyhteyssuhteessa. Tämän lisäksi intressitahoihin luetaan toimitusjohtaja, hallituksen jäsen ja varajäsen sekä edellä mainittuja vastaaviin toimielimiin kuuluvia henkilöitä.

Kirjanpitolautakunta on kehottanut kirjanpitovelvollisia laatimaan ajantasaisen lähipiirirekisterin taatakseen lähipiiriliiketoimien luotettavan seurannan (KILA 9 2008/1829). Osakkeenomistajien yhdenmukainen kohtelu myös helpottuu, kun lähipiirisuhteet ovat tiedossa jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa. Yhtiön lähipiirirekisteri ei ole julkinen asiakirja.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on kunnan ja kuntayhtymän liitetietojen laatimista koskevassa yleisohjeessaan ohjeistanut myös kuntia esittämään liitetiedoissaan kunnan intressitahojen välisistä liiketoimista, mikäli ne ovat olennaisia tai niitä ei ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin. Kunnan intressitahot on määritelty em. yleisohjeessa. Intressitahot tulee kuitenkin arvioida aina tapauskohtaisesti, joten intressitahojen määritelmä voi kunnan harkinnan mukaan olla edellä mainittua määritelmää laajempi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liitetietojen laatimisesta, 2016).

Osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät ja vastuut

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (Kuntal 47.2 §). Kyvykkyyden ja osaamisen lisäksi on tärkeää varmistaa, että hallituksen jäsenillä on riittävästi aikaa perehtyä ja sitoutua yhtiön toimintaan ja sen kehittämiseen. Hallituksella tulee olla taitoa tukea ja kyseenalaistaa toimitusjohtajan toimintaa.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävään sovelletaan osakeyhtiölakia. Kyse ei ole siis kunnallisesta luottamustoimesta, vastuut ja velvollisuudet poikkeavat merkittävästi kunnan luottamushenkilöiden vastuista ja velvollisuuksista ja tämä tulee ottaa huomioon hallituksen jäseniä valittaessa ja suostuttaessa tehtävän vastaanottamiseen.

Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. (OYL 6:2§) Hallituksen ja toimivan johdon tulee tuntea yhtiön toimintaa koskeva lainsäädännön lisäksi esimerkiksi ympäristö-, työ-, ja verolainsäädäntö ja he kantavat siitä vastuun.

Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi. (OYL 6:17 §)

Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Hallitus vastaa yhtiön taloudellisen aseman seurannasta, ilmoitusvelvollisuudesta maksukyvyttömyystilanteissa ja siitä, että yhtiön varoja jaetaan vain laissa säädetyin ja liiketaloudellisin perustein.

Hallituksen jäsen, hallintoneuvoston jäsen ja toimitusjohtaja ovat henkilökohtaisessa vastuussa vahingosta, jonka hän on tehtävässään huolellisuusvelvoitteen

vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Hallituksen jäsenen, hallintoneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava myös vahinko, jonka hän on tehtävässään muuten osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestyksestä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle.

Osuuskuntien hallituksessa toimivia henkilöitä koskee osuuskuntalain mukaisesti samankaltainen vastuu kuin osakeyhtiölain mukaisia hallituksen jäseniä.

Kuntayhtymän hallituksen jäsenten vastuut

Kuntayhtymän hallituksen jäsenen vastuu määräytyy samalla tavalla kuntalain mukaisesti kuin kunnanhallituksen jäsenen vastuu.