

KONSERNIOHJE

A. Kuntakonserni ja konserniohjeet

Konserniohjeen laatiminen	3
Kuntakonserni oikeudellisena käsitteenä	3
Kuntakonsernin toiminnan ohjaaminen ja valvonta	4
<i>Kunnan oman organisaation ohjaus</i>	4
<i>Tytäryhteisöjen ohjaus</i>	4
<i>Konserniohjeen oikeusperusta</i>	4
<i>Tytäryhteisöjen toimielinten asema ja vastuu</i>	5
Hyvä hallintotapa (corporate governance)	6
<i>Hyvää hallintotapaa koskevat ohjeet</i>	6
<i>Esteellisyys kuntakonsernissa</i>	7
<i>Esteellisyys yhteisössä</i>	8

B. Konserniohje

1. Kunnan omistajapolitiikka	8
2. Konserniohjeen tarkoitus ja tavoite	10
3. Soveltamisala	10
4. Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen	11
5. Konserniohjeen sitovuus	11
6. Kunnan toimielinten toimivallanjako	12
7. Konserniraportointi	13
<i>7.1. Raportoinnin sisältö ja rajoitukset</i>	13
8. Keskitetyt konsernitoiminnot	16
<i>8.1 Keskitetyn toiminnan järjestäminen ja ohjeistus</i>	16
<i>8.2. Hankintoja ja omaisuuden luovutuksia koskevat ohjeet</i>	17
8.2.1. Konsernin sisäiset hankinnat	17
8.2.2. Hankintayhteistyö	17
<i>8.3. Rahoitusta, sijoituksia ja takauksen antamista koskevat ohjeet</i>	18
8.3.1. Yhteinen lainanotto	18
8.3.2. Sijoituksista päättäminen	18
8.3.3. Takauksen ja vakuuden antaminen	19
<i>8.4. Henkilöstöpolitiikka</i>	19
<i>8.5. Riskienhallinta</i>	20
9. Konsernipalvelut	20
10. Kuntakonsernin tarkastus ja valvonta	20
<i>10.1. Konsernin valvonta</i>	20
<i>10.2. Tilintarkastajan valinta</i>	21
<i>10.3. Tarkastuslautakunnan tehtävät konsernin tarkastuksessa</i>	21
11. Tytäryhteisöjen neuvotteluelveloitteet	22
12. Tiedottaminen konsernia koskevista asioista	23

A. Kuntakonserni ja konserniohjeet

Konserniohjeen laatiminen

Tämän konserniohjeen tarkoitus on uudistaa vuonna 1997 annettua konserniohjeen laatimista koskevaa suositusta. Aiemman suosituksen tapaan valmista mallia konserniohjeeksi ei anneta. Konserniohje on laadittava kunkin kuntakonsernin tarpeista ja tilanteesta käsin. Tämän vuoksi valmista konserniohjeen mallia ei ole esitetty, vaan esiin on tuotu asioita, jotka kunnan konserniohjetta laadittaessa on syytä ottaa huomioon. Suosituksen pohja-aineistona ovat olleet kuntien laatimat konserniohjeet.

Suosituksessa käsitellään aiempaa laajemmin muun muassa:

- konserniohjeiden oikeudellista luonnetta ja hyväksymismenettelyä
- konsernin toiminnan suuntaamista kunnan omistajapolitiikan tavoitteiden ja toimintastrategian mukaisesti
- hankintalainsäädännön konsernin toiminnalle asettamia reunaehtoja
- konsernin tarkastusta ja valvontaa.

Suosituksen A-osassa käsitellään konserniohjeen merkitystä ohjausvälineenä ja sen oikeudellista perustaa. Konserniohjetta koskevat suositukset ovat B-osassa. Konserniohjetta koskevat suositukset soveltuvat erityisesti kunnan kokonaan omistamiin tytäryhteisöihin. Muihin kunnan tytäryhteisöihin suosituksia sovellettaessa tulee huomiota kiinnittää yhteisön omistajien yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen.

Konserniohjeen lisäksi liitossa on valmisteltu suositus kunnan omistajapoliittisista linjauksista, joka julkaistaan samanaikaisesti konserniohjeen kanssa. Suosituksen mukaan kunnan omaisuuden hoidon tavoitteet ja periaatteet määritellään kunnan olosuhdetekijöistä ja palveluiden tuotantorakenteista käsin. Suosituksessa otetaan kantaa myös omistusriskien hallintaan sekä tehtävien ja vastuiden jakoon kunnan omistajapolitiikan toteutuksessa.

Kuntakonserni oikeudellisena käsitteenä

Kunnallishallinnossa käytetään yleisesti käsitettä kuntakonserni. Se kuvaa kunnallishallinnon kehittymistä perinteisestä julkishallinnollisesta, virkavastuulla toimivasta linjaorganisaatiosta monimuotoiseksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryppääksi.

Lainsäädäntö ei tunne hallinnollista käsitettä kuntakonserni. Kuntakonserni esiintyy kuntalaissa vain kirjanpidollisena käsitteenä, velvollisuutena laatia konsernitase liitteineen. Konsernirakenne on otettu huomioon myös vaalikelpoisuutta koskeissa säännöksissä.

Kuntakonserni on kuntien hallintokäytännössä luotu käsite, jolla yleensä tarkoitetaan niiden yhteisöjen kokonaisuutta, jotka on sisällytettävä kunnan konsernitaseeseen. Kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa muutakin, esimerkiksi kunnan johtamista silmällä pitäen määriteltyä kokonaisuutta, jonka kunta omistaa tai jossa se käyttää määräysvaltaa. Tämä konserni voi olla yhteneväinen kirjanpidollisen kuntakonsernin kanssa, mutta ei välttämättä.

Kuntakonsernin toiminnan ohjaaminen ja valvonta

Kunnan oman organisaation ohjaus

Kunnan omaa organisaatiota, johon myös kunnan liikelaitos kuuluu, sääntelee kuntalaki. Valtuuston, kunnanhallituksen ja muun hallinnon toimivallan jako on määritelty kuntalaissa. Kuntalaissa on säädetty myös keinoista, joilla valtuusto ja kunnanhallitus voivat kunnan organisaation toimintaa ohjata. Kunta voi omassa organisaatiossaan käyttää hallinnollista ohjausvaltaa eli ohjata kuntalain mukaisesti toimintaa. Toimintaa ohjataan muun muassa talousarviolla ja johtosäännöillä, jotka sitovat koko kunnan hallinto-organisaatiota.

Tytäryhteisöjen ohjaus

Konserniohjausta harjoittavat kunnanvaltuusto ja hallitus sekä kunnan johtavat viranhaltijat kuntalain ja sen nojalla määritellyn tehtäväjaon mukaisesti. Kuntalaki koskee myös *kunnan toimielinten välistä toimivallan jakoa* niiden ohjatessa kuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Kunkin toimielimen ja viranhaltijan tehtävät ja vastuut konserniohjauksessa määritellään konserniohjeissa. Kunnan sisäinen toimivallan jako määritellään tarvittavin osin johtosäännöillä. Konserniohjauksesta vastaa konsernijohto, jonka muodostavat kunnanhallitus sekä ne kunnan johtavat viranhaltijat, jotka toimivat tytäryhteisöjä koskevien asioiden esittelijöinä kunnanhallituksessa.

Sen sijaan kuntalain mukaiset menettelytavat eivät ulotu osakeyhtiön eivätkä muiden yhteisöjen sisälle. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan. Tämä asettaa tietyt reunaehdot myös kunnan omistaman osakeyhtiön toiminnalle.

Kun kunta järjestää toimintansa esimerkiksi yhtiömuodossa, kuntalain sääntelemät hallinnolliset ohjauskeinot eivät sovellu yhtiöiden ohjaamiseen.

Kunnan tytäryhteisöihin kohdistuva ohjaus ja valvonta perustuvat kunnan määräamisvaltaan yhteisössä. Tämä voi perustua omistajuuteen tai oikeuteen nimitää ja erottaa hallitus tai toimielin, jolla on tämä oikeus tai tosiasialliseen kunnan määräysvallan käyttöön yhteisössä.

Osakeyhtiön tai sen omistajien sitouttaminen konserniin voi tapahtua mm.

- yhtiöjärjestyksellä
- konserniohjeella
- kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeilla (esimerkiksi yhtiökokousta varten)
- yhtiökokouksen päätöksillä
- hallituksen valinnalla (esim. konsernin edustus yhtiön hallituksessa)
- sopimuksella koskien hankintoja, rahoitusta tai muuta toimintaa
- osakassopimuksella.

Konserniohjeen oikeusperusta

Kuntien antamat konserniohjeet sisältävät lainsäädännölliseltä perustaltaan ja oikeudelliselta sitovuudeltaan erilaisia ohjeita:

- Kuntalain 68 §:n mukaan kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla määräamisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia. Tytäryhtiöillä ja osakkuusyhteisöillä ym. on kirjanpitolain mukaan velvollisuus antaa emo-

yhteisölle konsernitilinpäätöksen laatimista varten tarpeelliset tiedot (KPL 6:14). Konserniohjeissa voidaan tytärtä sitovasti ohjata tietojen antamista ja aikataulutusta.

- *Yhteisön hallituksen ja toimitusjohtajan velvoitteet määräytyvät yhteisöä koskevan pakottavan lainsäädännön mukaan. Osakeyhtiön yhtiökokous voi antaa yhtiön johtoa velvoittavia ohjeita, jos ohjeet eivät ole vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestyä.* Näissä rajoissa konserniohjeessa voidaan edellyttää, että tytäryhtiön yhtiökokous tekee yhtiön muita toimielimiä – hallitusta ja toimitusjohtajaa - velvoittavia päätöksiä.
- Konserniohjeella voidaan ohjeistaa kunnan niitä toimielimiä ja viranhaltijoita joiden tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen toimintaa. Kysymys on tällöin kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden tehtävistä ja kunnan sisäisestä toimivallan jaosta, jota koskevat määräykset on syytä ottaa myös johtosääntöihin.
- Kuntalain nojalla kunnanhallitus voi antaa ohjeita kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille. Konserniohjeessa voi olla sellaisia pysyväisluonteisempia ohjeita, joita kunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon.
- Konserniohjeeseen voidaan ottaa tytäryhteisöille tai sen johdolle suoraan annettavia toimintaohjeita. Tällaisia ohjeita annetaan käytännössä myös ohi tytäryhtiön yhtiökokouksen. Yhtiölainsäädäntö ei oikeuta eikä velvoita yhtiön noudattamaan tällaisia ohjeita, vaan niiden noudattaminen perustuu siihen, että tytäryhtiön johto toimii emoyhteisön (kunnan) luottamuksen varassa. On huomattava, että tällaisessa tapauksessa tytäryhtiön johdolla on velvollisuus toimia tytäryhtiön edun mukaisesti. Emoyhteisön (kunnan) toimintaohjetta, joka loukkaa tytäryhtiön tai esimerkiksi sen vähemmistöosakkaan tai luotonantajan oikeudellisesti suojattuja etuja, ei voi noudattaa.

Tytäryhteisöjen toimielinten asema ja vastuu

Yhteisön hallitus, sen jäsen ja toimitusjohtaja ovat velvollisia toimimaan huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti. Hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät lähtökohtaisesti osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan.

Kunnan yksin omistamissa yhtiöissä kunnalla on mahdollisuus omistajana määrittellä toimintapolitiikka. Tällöinkin yhtiön toimitusjohtaja ja hallitus toimivat osakeyhtiön lakisääteisinä toimieliminä lain määrittelemän vastuun. Jos konserniohjeet ovat ristiriidassa yhtiön toimielinten lakisääteisten velvoitteiden kanssa, toimielimet ovat velvollisia toimimaan lain mukaisesti. Konserniohjeessa voidaan myös antaa menettelytapaohjeita tällaisen ristiriidan ratkaisemiseksi.

Omistajaohjausta ei saa käyttää siten, että yhteisön päätös tai toimenpide on omiaan tuottamaan yhteisön toiselle omistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhteisön tai toisen omistajan kustannuksella (yhdenvertaisuusperiaate).

Sellaista tytäryhteisölle tai sen johdolle konserniohjeessa tai muutoin annettua liikkeenjohdollista ohjetta, joka on lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen, ei voida noudattaa.

Yhtiön hallitus kantaa oikeudellisen vastuun yhtiön johtamisesta, joten hallituksen toimivallan piiriin kuuluvat asiat konserniohjeessa on syytä kirjoittaa siten, että

ne eivät edellytä hallitukselta sen velvollisuuksien kanssa ristiriidassa olevia toimia.

Kun konserniohje ymmärretään edellä mainitulla tavalla, niitä voidaan pitää hyväksyttävänä ja luonnollisena tapana linjata konserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa.

Konserniohjetta on sovellettava käytännössä siten, ettei ristiriitaa lainsäädännön ja ohjeiden välillä pääse syntymään. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa ohje väistyy.

Hyvä hallintotapa (corporate governance)

Hyvää hallintotapaa koskevat ohjeet

Eräissä kunnissa konserniohjetta on täydennetty hyvää hallintotapaa koskevilla ohjeilla. Niiden tarkoituksena on yhtenäistää konserniohjauksen kannalta konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytännöt ja siten varmistaa riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, sisäinen ja ulkoinen valvonta, riskienhallinta sekä hyvä laskenta- ja kirjanpitoikäytäntö. Tehokas johtamis- ja hallintojärjestelmä edellyttää yhteisön johdon, tilintarkastajien ja omistajien välistä kiinteää vuorovaikutusta. Myös muiden sidosryhmien näkemykset on hyvä huomioida hyvää hallinto- ja johtamistapaa toteuttaessa.

Hyvää hallintotapaa koskevat ohjeet voivat koskea esimerkiksi:

- yhtiökokouksen koollekutsumisen ajankohtaa sekä siellä käsiteltävien asioiden etukäteen ilmoittamista
- yhtiön toimitusjohtajan ja hallitusten jäsenten läsnäoloa yhtiökokouksessa
- yhteisön hallituksen ja puheenjohtajan tehtäviä
- yhteisön toimitusjohtajan asemaa ja tehtäviä
- yhteisön hallituksen työskentelyä ja päätöksentekoa
- yhteisön hallituksen jäsenten valintaa ja lukumäärää
- yhteisön hallituksen valintamenettelyä ja tasa-arvolain säännösten huomiointia hallitusten jäseniä valittaessa
- hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan kelpoisuutta, pätevyyttä, riippumattomuutta ja esteellisyyttä
- hallituksen ja toimitusjohtajan palkkioita ja muita etuja
- tilintarkastajien valintaa
- sisäistä valvontaa, riskien hallintaa ja sisäistä tarkastusta
- tiedottamista
- vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjajulkisuutta
- vastuuvakuutusuojan ottamista hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle.

Hyvää hallintotapaa koskevat ohjeet hyväksyy kunnanhallitus tai valtuusto ja yhtiön hallitus.

Hyvää hallintotapaa koskevat ohjeet sitovat yleisohjeena kuntaa yhtiökokouksessa edustavia ja muita kunnan puolesta omistajaohjausta käyttäviä. Yhtiön hallitus puolestaan sitoutuu noudattamaan niitä mm. omassa toiminnassaan ja valmistellessaan asioita yhtiökokoukselle.

Tasa-arvolaissa on kuntaenemmistöisiä yhtiöitä koskeva säännös. Tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin vaatimus sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta on otettava huomioon hallintoelinten jäsenten valintaa koskevissa toimiohjeissa ja kyseisen lain tarkoittaman hallintoelinten jäsenten valinnassa. Säännös koskee myös kuntaenemmistöisen osakeyhtiön hallituksen jäsenten valintaa, vaikkei tätä toimielintä säännöksessä nimenomaan mainitakaan. Tasa-arvolain säännös tulee sovellet-

tavaksi, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tällainen erityinen syy on esimerkiksi se, että yhtiön hallitukseen valitaan henkilö yhtiöjärjestyksessä olevan määräyksen mukaisesti virka-aseman perusteella. Säännös koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä.

Liitto ei ole laatinut erillistä hyvää hallintotapaa koskevaa suositusta. Kuntien laatimista hyvää hallintotapaa koskevista ohjeista mainittakoon Tampereen kaupungin yhdessä Tampereen kauppakamarin ja Hallituspartnerit ry:n kanssa laatima Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampere-konsernissa (www.tampere.fi/tiedostot/52WFIs7nr/corporategovernance.pdf) ja Helsingin kaupunginhallituksen 2.2.2004 hyväksymä johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsinki-konsernin tytäryhteisöissä.

Esteellisyys kuntakonsernissa

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

Hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa säädetään *ns. yhteisöjäävistä*. Sen mukaan

- henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiossā, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Säännöksen mukaan yhteisön johtoon kuuluvat ja hallinnossa toimivat henkilöt ovat esteellisiä käsittelemään asiaa, jossa yhteisö on asianosainen tai intressitön. Hallintolain esteellisyysperusteita ja yhteisöjäävisäännöstä sovelletaan kunnanhallituksessa ja lautakunnassa. Myös viranhaltijoiden esteellisyys määräytyy sen mukaan. Valtuustossa valtuutettu on esteellinen vain, jos asia koskee *henkilökohtaisesti* häntä tai hänen laissa tarkoitettua läheistään. Yhteisöjäävisäännös ei siis koske valtuutettua valtuuston kokouksessa.

Aiempaan hallintomenettelylain sääntelyyn verrattuna yhteisöjäävisääntelyä on laajennettu niin, että myös henkilön läheisimpien eli hänen perhepiiriinsä kuuluvien henkilöiden toimiminen yhteisön hallinnossa aiheuttaa esteellisuuden. Pykälän 2 momentin 1 kohdan tarkoittamia läheisiä ovat viranhaltijan ja luottamushenkilön

- puoliso ja lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi, isovanhempi ja hänelle muuten erityisen läheinen henkilö samoin kuin tällaisen henkilön puoliso.

Yhteisöjääviä sovelletaan *myös kunnan omistuksessa ja määräämisvallassa olevan yhteisön*, kuten osakeyhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniin, jotka on valittu yhteisön hallintoon kunnan edustajina. Käsiteltäessä tällaisen yhteisön asiaa kunnanhallituksessa ja lautakunnassa yhteisön hallituksen ja hallintoneuvoston jäsen on esteellinen. Vaikka kunnan ja yhteisön edut ovat tässä tilanteessa usein yhteiset, esteellisyysäännöksiä sovelletaan yhteisöjäävisäännöksen mukaisesti.

Näin ollen hyvä konsernihallinto edellyttää, että kunnassa on riittävässä määrin eriytetty kunnan omistajavallan käyttö konserniyhteisöjä koskevasta kunnan päätöksenteosta.

Esteellisyys on syytä kiinnittää huomiota valittaessa kunnan edustajia kunnan yhtiöiden hallintoon. Jos esimerkiksi kunnanjohtaja valitaan kunnan yhtiön hallituk-

seen, hän ei voi esteellisenä valmistella eikä esitellä yhtiötä koskevia asioita kunnanhallituksessa.

Esteellisiä kunnan edustajia voidaan kuulla kunnan toimielimessä asiantuntijoina, jolloin heidän tietonsa ja mielipiteensä voidaan hyödyntää yhtiön asioita käsiteltäessä. Esteellisyystilanteet on syytä ennakoida sekä edustajien valinnassa että kokouksessa.

Esteellisyys yhteisössä

Osakeyhtiölaissa säädetään yhtiön johtohenkilöiden esteellisyydestä asian käsittelyssä, päätöksenteossa ja päätöstä täytäntöön pantaessa.

OYL 8 luvun 10 §:n mukaan hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn. Hän ei myöskään saa ottaa osaa yhtiön ja kolmannen henkilön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn, mikäli hänellä on siitä odotettavana olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa. Mitä säännöksessä on sanottu sopimuksesta, on vastavasti sovellettava oikeudenkäyntiin tai muuhun puhevallan käyttämiseen.

Esteellisyyssäännös koskee hallituksen jäsentä, toimitusjohtajaa, hallintoneuvoston jäsentä ja toiminimenkirjoittajaa. Hallituksen tai hallintoneuvoston varajäsenen sovelletaan esteellisyyssäännöksiä hänen toimiessaan varsinaisen jäsenen sijasta.

Esteellinen hallituksen jäsen ei voi olla läsnä asiaa hallituksen kokouksessa käsiteltäessä eikä muutoinkaan millään tavalla osallistua asian käsittelyyn, ellei hallitus nimenomaisesti tee asiasta päätöstä ja halua kuulla kyseistä hallituksen jäsentä asiassa yhtiön sopimuspuolen tai sen edustajan ominaisuudessa.

Osakeyhtiölaissa ei ole säännöstä siitä, miten itse esteellisyysskysymys epäselvissä tilanteissa ratkaistaan. Lähtökohtana voidaan pitää, että esteellisyyden toteaminen kuuluu hallituksen jäsenelle itselleen. Epäselvissä tapauksissa hallituksen puheenjohtajan on kuitenkin saatettava asia hallituksen ratkaistavaksi, jolloin esteellisyydestä päätettäessä mahdollisesti esteellinen hallituksen jäsen ei voi osallistua asiasta päättämiseen. Häntä voidaan kuitenkin kylläkin kuulla hallituksen kokouksessa ennen asian ratkaisemista, mutta mahdollinen varajäsen on kutsuttava käsittelemään asiaa.

B. Konserniohje

1. Kunnan omistajapolitiikka

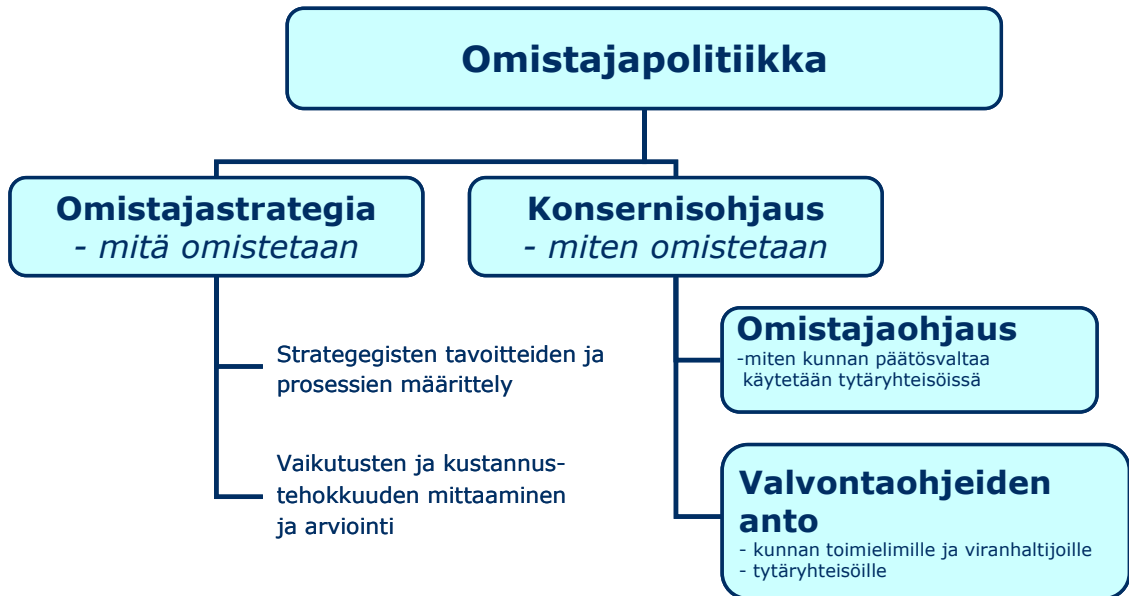
Kunnan omistajapolitiikassa on kyse omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista ja konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön.

Omistajastrategiassa määritetään, missä tehtävissä ja hankkeissa kunnan on perusteltua olla omistajana ja sijoittajana. Omistajastrategiassa asetetaan kriteerit, joilla arvioidaan omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Omistajastrategian piiriin kuuluvat sekä kunnan taseen omaisuushyödykkeet mukaan luetuna omistukset liikelaitoksissa että kunnan pääomasijoitukset tytäryhteisöissä.

Konserniohjaus voidaan jakaa omistajaohjaukseen ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamiseen. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvalan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Lisäksi kunta voi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhteisöille sovitussa konsernin toiminnoissa kuten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen

taikka hankintojen järjestämisessä. Konserniohjauksen piiriin katsotaan usein kuuluvan myös kunnan omistajaohjauksen liikelaitoksissa ja valvontaohjeidenannon liiketoimintaa valvoville kunnan toimielimille ja liikelaitoksen johdolle.

Omistajapolitiikka ja konserniohjaus



Kunnan omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline. Se luo puitteet kunnan menestykselliselle toiminnalle. Omistajapolitiikan lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet. Omistajapolitiikka määrittelee millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana tavoitteisiin pääsemiseksi. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet, sekä se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten seuranta ja raportointi on järjestetty.

Valtuusto päättää kunnan omistajapolitiittisista linjauksista. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle ja tytär- ja osakkuusyh-teisöille tulevien yksittäisten päätösten pohjaksi.

Kunnan määräysvalta tytäryhteisössä merkitsee kunnan mahdollisuutta ohjata yhteisöjen toimintaa sitä koskevan lainsäädännön asettamissa rajoissa niin, että koko konsernin omistajapolitiittiset tavoitteet edut tulevat huomioon otetuksi. Konserniohjeessa määritellään ne menettelytavat, joilla ohjaus tapahtuu.

Omistajapolitiikan ohjaus, toteutus ja valvonta vastuutetaan kunnan toimielimille ja viranhaltijoille. Ohjaus ja valvonta kuuluvat luottamushenkilöorganisaatiossa valtuustolle ja hallitukselle. Viranhaltijaorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu ylimmän johdon, useimmiten kunnanjohtajan tehtäviin.

Konserniohje (esim.)

Kunnan omistajapolitiikan tavoitteena on turvata kunnan pitkäjänteinen toiminta ja varmistaa kunnan pääoman käyttöön sekä omaisuuden hankintaan ja hoitoon liittyvän päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänniteisyys ja pääomien käytön tehokkuus. Omistajapolitiikalla ohjataan käyttöomaisuuden ja pitkäaikaisten pääomasijoitusten hankintaa, hoitoa ja luovutusta koskevaa päätöksentekoa kunnassa.

Omistajapolitiikassa määritetään kunnan strategisesti tärkeät omistukset, asetetaan sitoutuneen pääoman tuottotavoitteet ja muut tavoitteet, määritellään palvelutuotannon tuotantovälineiden hankintaperiaatteet sekä määritetään vastuut omaisuuden käytössä ja omistukseen liittyvässä raportoinnissa.

Kunnan omistajapolitiittiset tavoitteet on määritelty tarkemmin valtuuston päättämissä omistajapolitiikan linjauksissa... , joita täydentävät toimialakohtaisissa linjaukset ja strategiat ...

2. Konserniohjeen tarkoitus ja tavoite

Konserniohje (esim.)

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.

3. Soveltamisala

Kuntakonserni määritellään kirjanpitolain mukaisesti. Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt, joihin kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta.

Konserniohje koskee kuntaa ja sen tytäryhteisöjä. Kunnan osakkuusyhteisöissä on sovittava menettelytavoista, joilla varmistetaan mm. raportointi omistajakunnille. Yksittäisen omistajakunnan konserniohje ei sellaisenaan voi tulla sovellettavaksi, mutta kuntaa osakkuusyhteisössä edustavien tehtävänä on pyrkiä huolehtimaan siitä, että kunnan konserniohjeen periaatteita noudatetaan myös osakkuusyhteisössä.

Konserniohjeessa tai sen liitteessä todetaan, mitkä yhteisöt kuuluvat kuntakonserniin ja mikä on määräysvallan peruste kussakin tytäryhteisössä.

Kuntakonserni on siis taloudellinen kokonaisuus, jonka muodostavat kunta (emoyhteisö) ja ne juridisesti itsenäiset yhteisöt, joissa kunnalla on yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen (tytäryhteisö) kanssa kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta.

Määräysvalta voi perustua myös siihen, että tytäryhteisöllä yksin tai yhdessä muiden tytäryhteisöjen kanssa on määräämisvalta toisessa yhteisössä (Kirjanpitolaki 1 luku 6 § 2 mom.).

Tässä ohjeessa kunnan osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan kirjanpitolain 1 luvun 7 ja 8 §:n tarkoittamaa omistusyhteysyritystä ja osakkuusyritystä. Kunnan osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan kirjanpitovelvollista, joka ei ole kunnan tytäryhteisö, mutta jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen (tytäryhteisö) kanssa on merkittävä omistusosuus tai huomattava vaikutusvalta.

Merkittäväksi omistusosuudeksi katsotaan vähintään viidenneksen omistusosuus yhteisön osakepääomasta tai vastaavasta pääomasta. Huomattavaksi vaikutusval-

laksi katsotaan vähintään viidesosa ja enintään puolet yhteisön osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä.

Kunnan merkittävä omistusosuus tai huomattava vaikutusvalta voi perustua myös siihen, että kunnan tytäryhteisöllä yksin tai yhdessä muiden kunnan tytäryhteisöjen kanssa on edellä määritelty osuus yhteisön (osakkuusyhteisön) osakepääomasta tai vastaavasta pääomasta tai äänivallasta (kirjanpitolain 1 luvun 8 §:n 2 momentti).

Konserniohje (esim.)

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

Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt, joihin kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta.

Kunnan konserniin kuuluvat seuraavat kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt:

- luettelo

Kunnan osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan kirjanpitolain 1 luvun 7 ja 8 §:ien tarkoittamaa omistusyhteisyyttä ja osakkuusyritystä.

Kunnan osakkuusyhteisöjä ovat seuraavat yhteisöt:

- luettelo

Kunta on jäsenenä seuraavissa kuntayhtymissä:

- luettelo.

4. Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen

Ennen konserniohjeen käsittelyä ja hyväksymistä yhtiökokouksessa ja yhteisön hallituksessa on selvitettävä, ettei konserniohje ole ristiriidassa yhteisöä koskevan pakottavan lainsäädännön tai voimassa olevien yhteisön sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen kanssa.

Kunnan on tarkoituksenmukaista selvittää ainakin merkittävien tytäryhtiöidensä hallitusten alustavat näkemykset suunniteltuun konserniohjeeseen ennen konserniohjeiden hyväksymistä kunnanvaltuustossa.

Konserniohje (esim.)

Konserniohjeen hyväksyy kunnanvaltuusto.

Konserniohje käsitellään ja hyväksytään kunnan määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen yhtiökokouksessa ja hallituksessa sekä muiden tytäryhteisöjen vastaavissa toimielimissä.

5. Konserniohjeen sitovuus

Koska yhteisöjen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä perustuu pakottavaan lainsäädäntöön, konsernijohtoon antamat ohjeet täydentävät lakisääteisiä menettelytapoja. Kuntakonsernissa hyväksytyt konserniohjeita on noudatettava konserniin

kuuluuissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä tai yhtiöjärjestyksestä tai yhteisön säännöistä muuta johdu.

Konserniohje (esim.)

Kuntakonsernissa hyväksyttyjä konserniohjeita noudatetaan konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä tai yhtiöjärjestyksestä 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 pakottavaa lainsäädäntöä. Yhteisön johdon on syytä ilmoittaa ristiriidasta välittömästi kirjallisesti konserniohjeessa erikseen mainituille tahoille (esim. kunnan keskushallintoon sekä kunnanjohtajalle).

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

6. Kunnan toimielinten toimivallanjako

Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi *johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä*. Konserniohjauksessa johtosääntöihin on siis syytä ottaa sellaiset määräykset, joissa määrätään kunnan eri viranomaisten tehtävistä ja vastuusta sekä kunnan sisäisestä toimivallan jaosta konserniyhteisöjen ohjauksessa.

Seuraavassa hahmotellaan kunnan keskeisten viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa konserniohjauksessa. Kunnan on kuitenkin tehtävä oma arvionsa siitä, miten toimivalta eri toimielinten välillä jakaantuu. Lähtökohtana on, että kunnan konserniohjeiden hyväksyminen kuuluu valtuustolle.

Valtuusto

- määrittelee kunnan tavoitteet ja sen mukaiset kunnan omistajapolitiikan linjaukset (*ks. omistajapolitiikasta s. 10 - 11*)
- päättää kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista (*ks. tavoitteiden asettamisesta s. 10 - 11*)
- hyväksyy konserniohjeet.

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 (*ks. konserniraportoinnista s. 15 - 18*)
- vastaa tytäryhteisöjen valvonnan järjestämisestä (ks. kuntakonsernin tarkastuksesta ja valvonnasta s. 23 - 24)
- antaa valtuustolle selvityksen tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta kunnan tilinpäätöksen yhteydessä.

Lautakunta

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

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.

Apulaiskunnanjohtaja/toimialajohtaja

- vastaa konserniohjeen mukaan apulaiskunnanjohtajalle/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.

Konsernijohto

Konsernijohdolla tarkoitetaan kunnanhallitusta ja niitä kunnan johtavia viranhaltijoita, jotka toimivat tytäryhteisöjä koskevien asioiden esittelijöinä kunnanhallituksessa. Kunnanjohtajan lisäksi konserniasioden valmisteluvastuu voidaan suu-remmissa kuntayksiköissä antaa apulaiskunnanjohtajille tai toimialajohtajille.

7. Konserniraportointi

7.1. Raportoinnin sisältö ja rajoitukset

Konserniohjeessa määritellään tiedot, jotka tytäryhteisöt määräajoin raportoivat kunnalle *osakeyhtiölain edellyttämässä rajoissa*. Raportointiohje sisältää tietosisältömääritykset, tiedonannon muotomääräykset ja aikataulut. Eri tytäryhteisöitä koskevat ohjeet voivat poiketa toisistaan.

Tytäryhteisöt raportoivat viranomaiselle, joka kunnan johtosäännön tai konsernihjeen perusteella seuraa ao. tytäryhteisön toimintaa. Raportit on suositeltavaa koota kunnassa tietokannaksi, jota esimerkiksi kunnan taloushallinto ylläpitää. Samaan yhteyteen on suotavaa koota konserniyhteisöjen perustiedot (yhtiöjärjestykset, osakassopimukset, kauppakirjat).

Liikesalaisuuden piiriin ja muut salassa pidettävät asiat käsitellään emoyhteisönä toimivassa kunnassa salassa pidettävänä.

Osakeyhtiölain 9 luvun 12 §:ssä säädetään osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudesta ja velvollisuudesta antaa tietoja osakkeenomistajalle yhtiöstä.

Hallituksen ja toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Jos kokouksessa käsitellään tilipäätöstä, velvollisuus koskee myös yhtiön taloudellista asemaa yleisemmin, mukaan lukien yhtiön suhde toiseen konserniyhtiöön. Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa.

Säännöksen tarkoituksena on sallia osakkeenomistajalle verrattain laaja kyselyoikeuden käyttö. Pyydettyä tietoa ei saa antaa, jos sen antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa. Vähäisen haitan aiheuttamien ei siten ole peruste kieltäytyä pyydetyn tiedon antamisesta. Yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan tulee edellä mainitun säännöksen perusteella arvioida voidaanko yhtiön osakkeenomistajalle antaa hänen pyytämiään tietoja. Koska kunnalla ei ole enemmistöosakkaan aseman perusteella oikeutta saada laajemmin tietoja kuin vähemmistöosakkaalla, enemmistöosakkaalle annettavat tiedot on annettava tiedoksi myös muille osakkeenomistajille.

Yhtiö ei voi lähtökohtaisesti luovuttaa yksittäiselle osakkeenomistajalle liikesalaisuuksien piiriin kuuluvaa tietoa, koska siitä voi aiheutua olennaista haittaa yhtiölle. Liikesalaisuuksien piiriin kuuluvaa tietoa voidaan luovuttaa osakkeenomistajalle vain, jos se on yhtiön edun mukaista ja kaikki muut osakkeenomistajat hyväksyvät tiedon antamisen.

Tietojensaantioikeus ei koske kunnallisessa osakeyhtiössä kuntalaisia eikä myöskään valtuutettuja vaan kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus, jolla on mahdollisuus kyselyoikeuteen tai oikeuden edelleen delegointiin.

OYL: n 8:7 §:n mukaan tytäryhtiön hallituksen tulee antaa emoyhtiön hallitukselle konsernin aseman arvioimiseksi sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Tämä OYL:n säännös ei koske kuntakonsernia. Säännöksestä ilmenevää periaatetta voitaneen soveltaa myös kuntakonserniin, koska kuntalain 68 §:n mukaan kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Lisäksi kirjanpitolain mukaan tytäryhteisöllä ja osakkuusyriyksellä on velvollisuus antaa emoyhteisölle konsernitilinpäätöksen laatimista varten tarpeelliset tiedot (KPL 6:14 §).

Toiminnan ja talouden suunnittelu

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Suunnittelun osalta pyydetään vuosittain merkittävien tytäryhteisöjen tulos- ja rahoitussuunnitelmat sekä investointiohjelma. Tytäryhteisöiltä on perusteltua edellyttää kunnan tapaan vähintään kolmivuotisen taloussuunnitelman laatimista. Taloussuunnitelman sisällöstä on perusteltua antaa yhtenäistävä ohje. Talous-

suunnitelmasta tulee käydä ilmi valtuuston tytäryhteisölle asettamat toimintatavoitteet. Investointiohjelman suunnittelukauden tulisi olla vähintään viisi vuotta. Taloussuunniteluun liittyvistä käytännöistä ja suunnittelumalleista päättää viimekädessä tytäryhteisön hallitus.

Konsernitilinpäätös

Konserniohjeessa määritellään yleiset periaatteet ja menettelytavat, jotka varmistavat konsernitilinpäätöksen laadinnan kunnassa. Yksityiskohtaiset ohjeet tietojen sisällöstä, muodosta ja aikataulusta annetaan tytäryhteisöille ja osakkuusyhteisöille vuosittain ennen tilikauden päättymistä.

Konserniohjeessa ohjeistetaan muun muassa seuraavat kirjanpitoon ja tilinpäätöksen laadintaan liittyvät asiat:

Konserniyhteisöjen tilikausi

Konserniyhteisöillä tulee pääsääntöisesti olla kalenterivuotta vastaava tilikausi. Mikäli tytäryhteisö noudattaa kalenterivuodesta poikkeavaa tilikautta, on kunnan haettava kirjanpitolautakunnan kuntajaoston poikkeuslupa tytäryhteisön yhdistelystä kalenterivuodesta poiketen konsernitilinpäätökseen.

Konsernissa sovellettavat tilipuitteet ja tilinpäätöskaavat

Kunnan ja muiden konserniyhteisöjen tilipuitteet poikkeavat jossain määrin toisistaan. Tietosisällöltään yhtenevien tilien osalta on kuitenkin syytä pyrkiä yhdenmukaiseen nimikkeistöön. Tilinpäätösyhdistelyä konsernitilinpäätöksessä voidaan auttaa vastaavuustaulukoilla.

Kunta- ja kuntayhtymä noudattavat kirjanpitolautakunnan kuntajaoston vahvistamia tilinpäätöskaavoja. Muut konserniyhteisöt noudattavat kirjanpitoasetuksen mukaisia kaavoja toiminnan luonteesta riippuen.

Kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteet

Kaikissa kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä noudatetaan kirjanpitolain mukaisia kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteita. Kunnan ja kuntayhtymän osalta kirjanpitolakia noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeisiin ja lausuntoihin perustuen. Muissa konserniyhteisöissä noudatetaan kirjanpitolautakunnan ohjeistusta.

Kunnassa ja sen tytäryhteisössä ei sovelleta kirjanpitolain 7a luvun säännöksiä kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaan laadittavasta tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. (Ehdolla, että kuntajaosto päättää tämänsisältöisestä ohjeesta.)

Ohje tietojen antamisesta konsernitilinpäätöksen laatimiseksi

Konserniohjeeseen otetaan määräys siitä, millä kunnan viranomaisella on toimivalta järjestää tarvittavat neuvonpidot tytäryhteisöjen kanssa ja antaa tarkempia ohjeita konsernitilinpäätöksen laadintaan liittyvästä raportoinnista.

Varsinainen tietojen antamista koskeva ohje annetaan vuosittain. Ohjeeseen otetaan konsernitilinpäätöksen laadinta-aikataulu, tiedonannon määräajat ja mahdolliset lomakepohjat tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen ilmoittamisessa.

Yhteisöt, joilta tytäryhteisöjen lisäksi pyydetään tiedot konsernitaseen ja liitetietojen laatimiseksi, ovat kuntayhtymät, osakkuusyhteisöt ja yhteisöt, joissa kunnalla on merkittävä omistusosuus.

Konsernitilinpäätöksen laatimista varten pyydetään seuraavat asiakirjat:

- tytäryhteisön tilinpäätösasiakirjat, toimintakertomus sekä tilintarkastuskertomus
- tulos- ja rahoituslaskelman toteutumavertailut (budjetoidut vs. toteutuneet)
- kokonaistalouden tunnuslukuvertailu kannattavuudesta, maksuvalmiudesta ja vakavaraisuudesta
- tuotannon määrää, laatua ja muita toiminnallisia tavoitteita koskeva toteutumavertailu.

Mainitut toteutumavertailut pyydetään erikseen siltä osin, kun ne eivät sisälly toimintakertomukseen.

Osavuosikatsaukset

Konsernin osavuosikatsausten laatimiseksi pyydetään vastaavat toteutumavertailut osavuositililtä kuin tilinpäätöksen yhteydessä. Niiden lisäksi on perusteltua pyytää tytäryhteisöjen tulos- ja rahoituslaskelma-arviot koko tilikaudelta. Lisäksi on puolivuotis- tai kolmannesvuositililtä suositeltavaa pyytää toimintakatsaukset, joissa tytäryhteisöt arvioivat tavoitteiden toteutumista koko kuluvalle suunnittelukaudella ja mahdollisia poikkeamia tavoitteista sekä tarvetta korjaaviin toimenpiteisiin.

8. Keskitetyt konsernitoiminnot

8.1 Keskitetyn toiminnan järjestäminen ja ohjeistus

Keskitetysti järjestettyjä toimintoja kuntakonsernissa voivat olla muun muassa rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat ja riskienhallinta, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Myös palveluista tiedottaminen ja markkinointi voidaan kuntakonsernissa hoitaa keskitetysti.

Keskitetyt toiminnot voidaan järjestää eri tavoin. Konserniyhteisöt voivat noudattaa konserniohjeessa määrättyä samaa toimintamallia. Esimerkiksi konserniyhteisöjen henkilöstöpolitiikassa voidaan soveltaa yhdenmukaisia periaatteita. Toimintoja voidaan keskittää antamalla määrätty tehtävä, esimerkiksi konsernin rahoitushuolto tai määrätty hankinnat kunnan vastuulle. Keskitettyjen palvelujen järjestämisestä tavallisesti vastaa kunta, joka siten myös viime kädessä päättää keskitetyn toiminnan laajuudesta.

Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeessa. Keskitettyjen palveluiden järjestämisellä voidaan saavuttaa konsernille toiminnallisia ja taloudellisia etuja. Konserniohjeeseen voidaan ottaa ohjeistus siitä, että konserniyhteisöjen tulee selvittää keskitettyjen toimintojen edellytykset ennen toimintojen toteuttamista sekä siitä, että päätös keskitettyjen palveluiden käyttämisestä tehdään erikseen kussakin konserniyhteisössä emokunnan ohjeistuksen mukaisesti, ellei ole perusteltua syytä poiketa siitä.

Kun konserniyhteisön hallitus tai vastaava toimielin hyväksyy kunnan valmisteleman konserniohjeen, se sitoutuu samalla noudattamaan keskitetyistä toiminnoista annettua ohjeistusta. Tytäryhteisön johdolla on kuitenkin velvollisuus toimia ensisijaisesti oman yhteisön edun mukaisesti. Keskitetyn toiminnan ohjetta onkin sovellettava siten, ettei ristiriitaa pakottavan lainsäädännön ja ohjeen välillä pääse syntymään. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa ohje väistyy. Kun keskitetyt ohjeet ymmärretään edellä mainitulla tavalla, niitä voidaan pitää hyväksyttävänä ja luonnollisen tapana ohjata konserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa.

8.2. Hankintoja ja omaisuuden luovutuksia koskevat ohjeet

8.2.1. Konsernin sisäiset hankinnat

Hankintalainsäädäntö edellyttää, että kuntien ja kuntayhtymien on kilpailutettava hankintansa. Myös julkishallintoon kuuluvan muun oikeushenkilön kuten kunnan omistaman yhtiön, tulee kilpailuttaa hankintansa. Lähtökohtaisesti myös kahden hankintayksikön väliset hankinnat tulee kilpailuttaa.

Konserniohjeen kannalta merkittävän poikkeuksen kilpailuttamisvelvollisuuteen tekee tilanne, jossa konserniin kuuluva hankintayksikkö tekee hankinnan sen sidosyksiköltä.

Hankintalainsäädäntö ja sitä koskeva oikeuskäytäntö määrittelevät lähtökohtaisesti kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän ns. sidosyksikköhankinnan edellytykset. Mikäli edellytykset eivät täyty, on kyse kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta hankinnasta, vaikka hankinta tehtäisiin toiselta konserniyhteisöltä. Tämän konserniohjeen mukaisella konsernin määritelmällä ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa sitä, jäävätkö konsernin sisällä tehtävät hankinnat hankintalainsäädännön asettaman kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Selvää on, että kunta voi hankkia tavarán tai palvelun ilman kilpailutusta kokonaan omistamaltaan yhtiöltä, joka ei toimi markkinoilla. Sidosyksikköhankintoja koskeva oikeuskäytäntö on kuitenkin vielä monilta osin kehittymässä ja rajanvedot täsmentymättömiä.

Konserniohjeessa on syytä mainita hankintalainsäädännön asettama hankintojen kilpailuttamisvelvollisuus sekä se, että konsernin sisäisiä hankintoja suunniteltaessa hankintasäännösten asettamat reunaehdot ja rajoitukset tulee ottaa huomioon. Tarkemmat ohjeistukset hankintalainsäädännön määrittelemistä hankintayksiköistä ja kilpailuttamisesta sekä sidosyksikköhankinnoista on syytä sisällyttää esim. erikseen laadittavaan hankintaohjeeseen.

Konserniohjeeseen on hyvä ottaa ohjeistus siitä, että konsernilla tulee olla yhteinen hankintaohje.

8.2.2. Hankintayhteistyö

Konsernissa voidaan tehdä hankintoja koskevaa yhteistyötä esim. hallinnollisesti keskitettyinä hankintoina emokunnassa taikka vapaamuotoisia hankintarenkaita tai esim. hankintalainsäädännön tarkoittamaa yhteishankintayksikköä käyttäen.

Hankintarenkaan voivat muodostaa esim. konserniin kuuluvat hankintayksiköt tai renkaaseen voi kuulua useat seutukuntaan kuuluvat toisistaan riippumattomat hankintayksiköt. Hankintarenkaista on erotettava hankintalainsäädännön tarkoittamat erikseen perustetut yhteishankintayksiköt, jollaisena nykyisin toimii vain Hansel Oy. Yhteishankintayksiköistä on voimassa mitä hankintalainsäädännössä säädetään. Yhteishankintoja järjestettäessä on otettava huomioon myös valmis-teilla olevan hankintalain kokonaisuudistuksen yhteishankintayksikköä koskeva säännös. Hankintalain kokonaisuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan tammikuun loppuun 2006 mennessä.

Hankintayhteistyöllä voidaan saavuttaa konsernille toiminnallisia ja taloudellisia etuja. Hankintoja suunniteltaessa on tämän vuoksi perusteltua selvittää hankintayhteistyömahdollisuudet sekä konsernin kannalta edullisin toteutustapa.

Konserniohjeeseen voidaan ottaa ohjeistus siitä, että konserniyhteisöjen tulee selvittää hankintayhteistyön edellytykset ennen hankintojen toteuttamista sekä siitä, että päätös hankintayhteistyöhön osallistumisesta tehdään erikseen kussa-

kin konserniyhteisössä emokunnan ohjeistuksen mukaisesti, ellei ole perusteltua syytä poiketa siitä.

Hankintalainsäädäntö koskee vain hankintoja. Omaisuuden luovutusta ei hankintalaissa ole säännelty. Merkittävien käyttöomaisuushyödykkeiden ja –arvopapereiden luovutuksista saattaa olla perusteltua ottaa ohje ennakoilmoittamisveloitteesta kunnalle.

8.3. Rahoitusta, sijoituksia ja takauksen antamista koskevat ohjeet

8.3.1. Yhteinen lainanotto

Kuntakonsernin lainanoton koordinointi voidaan toteuttaa eri tavoin. Mikäli konsernin sisällä kertyy toistuvasti merkittävää kassaylijäämää, saattaa konsernin sisäiseen lainaukseen olla syytä luoda pysyväisluonteisia käytäntöjä. Tällaisia ovat muun muassa rahalaitokseen perustettava konsernitilijärjestelmä tai ns. konsernin sisäinen pankki, jossa keskinäinen lainaus järjestetään konsernin sisäisesti.

Tytäryhteisön velvoittaminen sisäiseen lainaukseen konserniohjeessa tulee kysymykseen vain edellytyksellä, ettei osallistuminen ole muuta rahoitus- tai sijoitusvaihtoehtoa epäedullisempaa. Kun kyse on määrältään merkittävästä lainanotosta, on myös otettava huomioon, että kilpailuttamisvelvoite saattaa koskea myös konserniyhteisöjen sisäistä lainausta.

Kunta ja sen tytäryhteisöt voivat toimia yhteenliittymänä lainanotossa. Myös neuvotteluvelvoitetta kunnan rahoitusjohdon kanssa tai kunnan konsernijohtoon ennakkokäsityksen selvittämistä lainanottoon voidaan edellyttää konserniohjeessa. Konserniohjeissa voidaan antaa määräys tai suositus noudattaa yhtenäistä tarjouspyyntömallia laina-asioissa.

Kaikissa mainituissa velvoitteissa, rajoituksissa taikka suosituksissa pätee, mitä edellä on todettu sisäisen lainauksen yhteydessä: konserniohje ei voi velvoittaa tytäryhteisön johtoa toimimaan yhteisön edun vastaisesti. Tämä seikka on syytä ottaa huomioon rahoitusta koskevien määräysten ottamisessa ohjeeseen.

8.3.2. Sijoituksista päättäminen

Kuntakonsernin sijoitustoiminta jakaantuu kassavarojen sijoittamiseen ja konsernin toimialaan liittyvään sijoittamiseen. Kassavarojen sijoittaminen ei suoranaisesti liity konsernin tuottamiin palveluihin, vaan kyse on kassaylijäämän sijoittamisesta tuottavasti ja turvaavasti siten, että konserniyhteisön ja kuntakonsernin maksuvalmius on riittävä. Toimialaan liittyvällä sijoittamisella tarkoitetaan pääomasijoituksia, joiden tarkoituksena on tukea konserniyhteisön ja kuntakonsernin tehtäviin liittyviä päämääriä.

Kassavarojen sijoittaminen ja konserniyhteisöjen maksuvalmiuden turvaaminen

Keskitetty kassavarojen sijoittaminen voidaan toteuttaa kassaylijäämien keskinäisellä lainauksella konserniyhteisöjen kesken. Järjestely voidaan tehdä konsernitilijärjestelmän avulla tai siten, että kunta ylläpitää ns. konsernin sisäistä pankkia. Sisäinen kassalainaus voidaan toteuttaa myös erillisinä varojen siirtoina konserniyhteisöjen välillä noudattaen konserniohjeessa tai erillisessä ohjeessa annettuja määräyksiä korosta ja mahdollisista luottolimiiteistä.

Kassavarojen sijoittamisessa konsernin ulkopuolisiin sijoituskohteisiin voidaan noudattaa yhteisiä sijoitusperiaatteita koskien käytettäviä sijoitusinstrumentteja, riskien tunnistamista, mittaamista ja suojautumista sekä päätösvaltaa sijoitusten tekemisessä. Perusteltua voi olla, että koko konsernissa noudatetaan kunnan sijoitustoiminnan perusteita, jotka valtuuston on kuntalain mukaisesti hyväksynyt.

Toimialaan liittyvä sijoittaminen

Kuntakonsernin yhteisöjen tehtävänä on pääsääntöisesti tuottaa kunnan palveluja tai edistää muutoin kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä. Tämä on lähtökohtana myös konserniyhteisön pääomasijoituksissa muihin yhteisöihin: niiden tulee palvella kunnan toimialaan liittyviä tarkoituksia. Toimialasijoitukset ovat pääsääntöisesti pääomasijoituksia konserniyhteisöjen investointien rahoittamiseen.

Rajanmääritys sijoituskohteissa ja -välineissä perustuu konserniyhteisöjen toiminta-ajatusta koskeviin määräyksiin. Kuntakonsernin sijoitustoimintaa kokonaisuudessaan joudutaan arvioimaan viime kädessä kuntalain toimialasäännöksen pohjalta. Yksittäistapauksessa joudutaan arvioimaan, onko sijoituskohteena olevan yhteisön toiminta määritelty siten, että sijoittaminen yhteisöön kuuluu kuntakonsernin toimialaan.

Konserniohjeessa voidaan määrätä toimintaperiaatteista, jotka liittyvät konserniyhteisön pääomasijoituksiin. Määräykset voivat koskea sijoitusvälinettä, tuottovaatimusta ja riskien hallintaa sekä neuvotteluvetoa konsernijohtoon kanssa.

Pääomasijoitukset ovat yleensä kertaluonteisia ja niihin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, joita konserniohjeessa ei ole mahdollista ennakoida. Tämän vuoksi neuvotteluvetoa määrittely on ohjeistuksessa keskeinen.

Korostettakoon, että sijoituksen onnistumisesta vastaa ensisijaisesti konserniyhteisön päätösvaltainen toimielin, ei kunnan konsernijohto.

8.3.3. Takauksen ja vakuuden antaminen

Takausten antamisessa voidaan kuntakonsernissa pääsääntöisesti noudattaa samaa toimintapolitiikka kuin toimialasijoituksissa. Yhteisön, jolle takaus tai vakuus annetaan, tulee tuottaa kunnan palveluja tai edistää muutoin kunnan tai konserniyhteisön toimialaan kuuluvia tehtäviä.

Mainitulla perusteella mahdollisten takauksensaajien piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki konserniyhteisöt. Osakkuusyhteisöjen kohdalla toimialaharkinta joudutaan tekemään tapauskohtaisesti. Takausten, kiinnitysten tai vakuuden antamisessa konsernin ulkopuoliselle yhteisölle on perusteltua noudattaa samoja toimialakriteerejä kuin kunnan takaustoiminnassa sekä huomioida lainsäädäntöön sisältyvät ns. vierasvelkavakuuksien antamiseen kuten esim. OYL 12 luku 7 §:ään ja yhteisön toimialaan liittyvät rajoitukset.

8.4. Henkilöstöpolitiikka

Konserniohjeella voidaan pyrkiä yhtenäistämään konserniyhteisöjen henkilöstöpolitiikkaa. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi sisäisen hakumenettelyn laajentaminen koskemaan koko konsernia, konsernijohtoon lausunnon pyytäminen johtavan toimihenkilön valinnassa, erityisosaamisen hyödyntäminen muissa konserniyhteisöissä ja tehtäväkierrosta ja -vaihtoista neuvottelemineen, koulutus- ja henkilöstöpalvelujen järjestäminen koko konsernin puitteissa.

Konserniohje (esim.)

Konsernin tytäryhteisöt *pyrkivät noudattamaan* toiminnassaan soveltuvin osin kunnan henkilöstöpolitiikan periaatteita. Etenkin harkinnanvaraisten työsuhteen etujen myöntämisessä yhteisöt pyrkivät noudattamaan kunnan käytäntöä. Tällaisia etuja ovat esimerkiksi harkinnanvaraiset palkkaedut ja harkinnanvarainen työvapaa sekä työntekijän oikeus henkilöstökoulutukseen, luontoissuorituksiin ja lisäeläke-etuihin.

Henkilöstön hankinnassa tulee yhteisöjen ottaa huomioon konsernin sisäiset henkilöstön siirtotarpeet.

Tytäryhteisöt liittyvät jäseneksi kuntatyönantajan perustamaan työnantajayhteisöön, ellei toiminnan laatu ja *tytäryhtiön etu* muuta edellytä.

Tytäryhteisöt järjestävät eläkevakuutuksensa Kuntien eläkevakuutuksessa silloin kun se kunnan edun mukaista *eikä tytäryhtiön etu muuta edellytä*.

8.5. Riskienhallinta

Konserniyhteisön riskienhallinnassa voidaan noudattaa yhtenäisiä toimintaperiaatteita. Mikäli kunnalla on koko konsernin toimintaa ajatellen kattava ja ajan tasalla oleva riskienhallintasuunnitelma, voidaan velvoite sen noudattamisesta ulottaa muihin konserniyhteisöihin. Kunnan riskienhallintasuunnitelmaa täydennetään tarvittaessa määräyksellä kunnan toimielimistä ja vastuuhenkilöistä, jotka konsultoivat ja koordinoivat konserniyhteisöjä riskikartoituksen tekemisessä ja joilla on toimivalta antaa ohjeita tytäryhteisöille yhtenäiseen riskienhallintaan liittyvissä asioissa.

Riskien vakuuttamisessa ja omavastuuosuuksissa voidaan konsernissa noudattaa yhtenäisiä toimintaperiaatteita. Mahdollista myös on, että kunnan omavastuuseen vahinkojen korvaamiseen tarkoitetun rahaston toimialue ulotetaan koskemaan muuta konserniyhteisöä. Tällainen yhteinen vahinkorahasto voidaan perustaa kunnassa taseyksikkönä käsiteltävänä rahastona.

9. Konsernipalvelut

Konsernipalveluilla tarkoitetaan palveluja, joita konserniyhteisö tuottaa keskitetysti muille konserniyhteisöille. Tällaisia palveluja voivat olla muun muassa toimitala- ja kiinteistöpalvelut, taloushallinnon palvelut, tietohallinnon palvelut ja muut hallinnon palvelut kuten lakipalvelut ja arkistointi sekä monistus- ja painatuspalvelut.

Konsernipalveluissa on otettava huomioon edellä kohdassa 8.2 käsitellyt hankintalainsäädännön asettamat reunaehdot ja rajoitukset. Lisäksi on syytä viitata kunnan hankintaohjeeseen, johon tarkempi ohjeistus sisäisten palvelujen hankinnasta otetaan.

10. Kuntakonsernin tarkastus ja valvonta

10.1. Konsernin valvonta

Kuntakonsernin valvonta vastaa luonteeltaan kunnan sisäistä valvontaa. Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat viranhaltijat on konserniohjeessa määriteltä erikseen.

Konsernijohto voi käyttää konsernivalvonnassa apuna toimialajohtoa, kunnan sisäisen tarkastuksen yksikköä tai erikseen konserniyhteisöjen valvontaan valittua henkilöä (*controller*).

Konsernivalvonnan kohdealueita ovat erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Tätä tehtävää varten konserniohjeessa tai sen liitteessä taikka erillisessä ohjeessa tulisi vahvistaa tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa kuntakonsernissa arvioidaan.

Konsernivalvonnassa seurataan myös valtuuston tytäryhteisöjen toiminnalle aset-
tamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista erityisesti
keskitetyissä konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä.
Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti riskienhallintajärjestelmien toimivuutta
konserniyhteisöissä.

10.2. Tilintarkastajan valinta

Konserniyhteisöjen tilintarkastus on järjestävä kohdeyhteisön yhtiöjärjestyksen,
perussopimuksen tai vastaavan määräyksen sekä ao. konserniyhteisöä koskevien
tilintarkastussäännösten edellyttämällä tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa
konserniyhteisöä koskevien tilintarkastajan auktorisointivaatimusten noudattamis-
ta. Tilintarkastuslain (936/1994) 14 §:n mukaan sellaisessa yhteisössä ja sääti-
össä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräämisvalta, voidaan HTM-
tilintarkastajan sijasta valita JHTT -tilintarkastaja. Sen sijaan mainitun lain 13 §:n
velvoite valita tytäryhteisön tilintarkastajaksi vähintään yksi emoyhteisön tilintar-
kastaja ei koske kuntakonsernia.

Konserniohjauksen tukemiseksi voidaan kunnan konserniohjeeseen ottaa suositus
valita kunnan vastuullinen JHTT-tilintarkastaja tai -yhteisö tarkastamaan kunnan
tytäryhteisöjä. Tytäryhteisön tarkastajaksi voidaan valita myös kunnan tilintarkas-
tajaksi valitun JHTT-yhteisön kanssa samaan yhtiöryhmään kuuluva KHT- tai
HTM-yhteisö.

Suositus vastaa mainitun tilintarkastuslain 13 §:n säännöstä emoyrityksen tilin-
tarkastajan valitsemisesta tytäryrityksen tilintarkastajaksi. Suositusta voidaan pe-
rustella tärkeän konserniyhteyden säilymisellä kunnallisessa tilintarkastuksessa.
Tilintarkastus palvelisi konsernin johtamista ja valvontaa ja samalla varmennet-
taisiin konsernitaseen oikeellisuus. Tytäryhteisöjen tilintarkastus tuottaa kunta-
omistajalle havaintoja kuntakonsernin vahvuuksista, heikkouksista ja riskeistä se-
kä konserniohjauksen toimivuudesta.

Mainittua suositusta voi olla vaikea noudattaa suurissa kuntakonserneissa, joissa
tarkastuspäivien määrä on merkittävän suuri. Niissä tilintarkastuspalvelujen kil-
pailuttaminen voi olla perusteltua jakaa osiin.

10.3. Tarkastuslautakunnan tehtävät konsernin tarkastuksessa

Tarkastuslautakunnan tehtävä konserniyhteisöjen tarkastuksessa kohdistuu pää-
sääntöisesti konserniyhteisöjen valvontaan nimettyjen vastuuhenkilöiden toimin-
nan tarkastamiseen. Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä
rajoittuu konserniohjeessa määrättyyn raportointiin ja mainittujen vastuuhenkilöi-
den valvontatehtävässään tytäryhteisöstä hankkimiin tietoihin. Tarkastuslauta-
kunnalla tai sen yksittäisellä jäsenellä ei sen sijaan ole oikeutta saada tietoja ja
nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöil-
tä.

Kunnan tarkastuslautakunnan tehtäväksi voidaan antaa kuntakonsernin hallinnon
ja talouden tarkastuksen järjestämisestä huolehtiminen. Tämä voi tarkoittaa kun-
takonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamiseen liittyvän tarjouksen pyytä-
mistä, tarjousvertailun tekemistä ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä. Tilin-
tarkastajan valinnasta päättää kuitenkin ao. tytäryhteisön toimielin esimerkiksi
osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuslautakunnan tehtäväksi voidaan antaa myös
koko kuntakonsernin tarkastuksen linjausten valmistelu valtuustokausittain tai
useammin.

11. Tytäryhteisöjen neuvotteluvelvoitteet

Kuntakonserniin kuuluvan yhteisön on ennen omaa päätöksentekoaan selvitettävä kunnan, tavallisesti konsernijohton, ennakkokäsitys asiaan silloin, kun päätettävä asia merkittävästi vaikuttaa yhteisön tai kunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen.

Tytäryhteisön johdon tulee toimia huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti. Ohjeessa edellytetty pääomistajan ennakkokäsityksen selvittäminen on linjassa tämän velvoitteen kanssa ja kuuluu lähtökohtaisesti huolelliseen asioiden valmisteluun. Ennakkokäsityksen selvittämisen yhteydessä tulee huomioida yhteisön omistajien yhdenvertaisuuden periaate ja tytäryhteisön etu.

Kunnan ennakkokäsityksen hankkiminen on konsernijohton keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Periaatteessa jokainen tytäryhteisön hallituksen jäsen toimii hallituksessa yksilövastuullisesti ja hän tä ohjaa siinä tehtävässä vain yhtiön etu. Käytännössä tytäryhteisön hallitus edustaa kuitenkin samalla konsernin johtoa ja omistajaa yhteisön hallinnossa ja hallituksen toiminta on siten osa omistajaohjausta.

Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä konsernijohtolle tai oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämistä yhteisön toimielimen päätöksestä ennakkokäsityksen antaneen kanssa. Lopullinen päätösvalta ja vastuu on ennakkokäsitystä edellyttävästä asiasta aina yhteisön omalla päätöksentekovelvollisuudella, vaikka kunnan ennakkokäsitys päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä.

Mikäli yhteisön toimitusjohtaja tai hallitus tekee tämän ohjeen mukaan ennakkokäsitystä edellyttävässä asiassa päätöksen vastoin kunnan/konsernijohton näkemystä, kunnalla/konsernijohtolla on mahdollisuus erikseen harkita siihen liittyvät mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Ennakkokäsityksen menettelyn alainen asia ei välttämättä ole yhteisön yhtiökokouksessa päätettäväksi säädetty asia. Silloin, kun ennakkokäsityksen menettelyn piiriin kuuluvasta asiasta päättäminen kuuluu yhteisön yhtiökokoukselle, asia otetaan normaalilla tavalla yhdeksi kohdaksi yhtiökokouksen asialistalle.

Konserniohje (esim.)

Yhteisön hallituksen/hallituksen puheenjohtajan on hankittava kunnan /konsernijohton ennakkokäsitys seuraaviin toimenpiteisiin

- tytäryhteisön perustaminen
- yhteisön toiminta-ajatuksen muuttaminen
- yhteisön toiminnan muuttaminen siten, että yhteisö voi menettää hankintalainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön perustuvan sidosyksikköasemansa suhteessa kuntaan
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen
- pääomarakenteen muuttaminen
- toimintaan nähden merkittävät investoinnit
- kiinteistö- ja yrityskaupat
- osakkeiden merkintä, mikäli osakkeiden ostamista ja omistamista ei erityisesti annettu yhtiön tehtäväksi
- varsinaiseen toimintaan kuulumattomat tai siihen vain epäsuorasti liittyvät investoinnit ja niiden rahoitus
- toimintaan nähden tärkeän omaisuuden tai oikeuksien (ml. immateriaalioikeudet) hankkiminen, myyminen, vuokraaminen, luovuttaminen tai panttaaminen

- merkittävä lainanotto ja -anto sekä vakuuksien, takausten taikka muiden yhtiöitä sitovien merkittävien rahavelvoitteiden antaminen tai niiden ehtojen muuttaminen
- muuhun kuin yhteisön tavanomaiseen toimintaan kuuluvat tai epätavallisin ehdoin tehtävät sopimukset yhtiön ja sen osakkeenomistajan taikka hallituksen jäsenen välillä, kyseisten sopimusten muuttaminen sekä sopimuksiin perustuvista oikeuksista luopuminen
- periaatteelliset tai taloudellisesti merkittävät sopimukset ja toiminnan laajakantoiset muutokset
- merkittävät henkilöpoliittiset ratkaisut
- yhtiökokoukselle tehtävä voitonjakoehdotus, mikäli se poikkeaa yhtiön noudattamasta tavanomaisesta voitonjakotännöstä
- yhteisön omaisuuden luovuttaminen konkurssiin tai selvitystilaan taikka saneerausmenettelyyn hakeutuminen.

12. Tiedottaminen konsernia koskevista asioista

Kuntalain 29 §:n 2 mom. mukaan kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta. Tiedottamistapa ja tiedottamisen sisältö on jätetty kunnan harkintaan. Suositeltavaa on, että kunnalla on kuntakonsernia varten viestintästrategia. Viestintästrategian lähtökohtana tulee olla kunnan asukkaiden mahdollisimman laaja tietojensaantioikeus konserniyhteisöjen toiminnasta. Yhteisöjen erilainen oikeudellinen asema ja toiminnan luonne ja vallitseva kilpailutilanne rajoittavat käytännössä tietojensaantioikeutta yhteisöistä sekä kunnan tiedottamismahdollisuuksia.

Kunnan konserniohjeessa on määriteltävä, millä viranomaisella (toimielimellä, luottamushenkilöllä, viranhaltijalla) johtosääntöjen mukaan on toimivalta tiedottaa kuntalaisille konsernia koskevista asioista ja pyytää tätä varten tarvittavia tietoja tytäryhteisöiltä.

Konserniohjeessa voidaan myös todeta, miten kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen tiedottaminen järjestetään yhteistyössä kunnan tiedottamisesta vastaavan viranomaisen kanssa.

Konserniohje (esim.)

Kuntalain 29 §:n mukaisesti kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta silloin, kun se hoitaa kunnallista tehtävää. 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.

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