



 Kuntaliitto
Kommunförbundet

Johtamisen ja omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot kuntasektorilla

22.10.2019 Joensuu

Johtava lakimies Arto Sulonen



Yleistä kuntalaista johtamisen näkökulmasta

Sääntely- ja toimintaympäristön muutoksia vuoden 1995 jälkeen

- EU jäsenyys (julkiset hankinnat, kilpailuoikeus, valtiontuki)
- Markkinaehtoistuminen
- Hallinnon rakennemuutokset – PARAS/järjestämisvastuu-palveluiden tuottaminen, kuntien yhteistoiminta
- Konsernimaisten toimintatapojen korostuminen
- Palveluiden käyttäjien valinnanvapauksien kasvu

- **Kuntalaissa sääntelyn kohteena on kunnan toiminta kokonaisuutena**
- **Kunnan toiminta = kaikki, missä kunta on mukana = kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kuntien yhteistoiminta ja muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta**
- **Konserniohjaus**
 - Kuntastrategia
 - Omistajapolitiikka
 - Omistajaohjaus
 - Kuntakonsernin kokonaisuus
 - Konserniohjeet
 - Konserniyhteisön hallituksen kokoonpano
 - sopimusohjaus
- **Vaikutukset erityisesti johtamiseen ja talouteen**

Uusi kuntalaki: mikä muuttui johtamisen näkökulmasta? (1)

- **Konserni- ja omistajaohjausta terävöitettiin**
- **Poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen rajapintaa selkeytettiin ja poliittista johtamista vahvistettiin**
- **Kunnanhallituksen puheenjohtajan asema vahvistui**

Uusi kuntalaki: mikä muuttui johtamisen näkökulmasta? (2)

- **Kunnanjohtajan johtajasopimuksesta tuli lakisääteinen**
- **Puheenjohtajiston erottaminen luottamuspuolan vuoksi**
- **Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asema vahvistui**
- **Alijäämän kattamissääntelyä tiukennettiin ja ulotettiin myös kuntayhtymiin**



Konserniohjaus

- Uudessa kuntalaissa sääntelyn kohteena on kunnan toiminta kokonaisuutena
- Kunnan toiminta = kaikki, missä kunta on mukana
= kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kuntien yhteistoiminta ja muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta

Kuntastrategia johtamisen välineeksi

- Kunnassa on oltava *kuntastrategia*, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista.

- Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:
 1. kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
 2. palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
 3. kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
 4. omistajapolitiikka;
 5. henkilöstöpolitiikka;
 6. kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; sekä
 7. elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntastrategia johtamisen välineeksi (2)

- **Talousarvio ja -suunnitelma laadittava niin, että ne toteuttavat kuntastrategiaa**
- **Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa**
- **Kuntastrategian sitovuus poliittista eikä hyväksymisestä voi valittaa.**

Talousarvio- ja suunnitelma

- **Toteuttaa kuntastrategiaa**
- **Konsernin vastuut ja velvoitteet**
- **Konsernin toiminnan ja talouden tavoitteet**
- **Alijäämien konsernitason tarkastelu**

Omistajapolitiikka

- Mitä omistetaan ?
- Miksi omistetaan ?
- Pitkän aikavälin strategiset linjaukset
- Kohteena kiinteistöt , toimitilat, yhtiöt, sijoitukset ja varat
- Ryhmittely

Omistajaohjaus

- Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan
- Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että mm. kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus
- Omistajaohjaus voi liittyä ainakin
 - perustamissopimukseen
 - yhtiöjärjestysmääräyksiin
 - muihin sopimukseen
 - henkilövalintoihin
 - ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille
 - muuhun kunnan määräysvallan käyttöön

Konsernijohto ohjaa ja valvoo

- **Konsernijohto:**

- Kunnanhallitus (konsernijaosto)
- kunnanjohtaja tai pormestari
- muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset

- **Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä.**

Tytäryhteisön hallituksen kokoonpano

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus

Konserniohjeet lakisääteiksi

- **Konserniohje sisältää tarpeelliset määräykset ainakin:**
 - **kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta**
 - **konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä**
 - **tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta**
 - **velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa**
 - **konsernin sisäisistä palveluista**
 - **tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanosta ja nimittämisestä**
 - **kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta**

Yhteisöjäävin poikkeus

- Koskee vain kuntayhtymän tai kunnan liikelaitoksen hallintoon valittuja kunnan luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja työntekijöitä
- Kuntakonserniin kuuluvan osakeyhtiön hallituksen jäsen on kunnan viranhaltijana, työntekijänä tai luottamushenkilönä esteellinen käsittelemään yhtiön asioita
- Nimityspolitiikassa on huolehdittava kunnan konsernijohtoon kuuluvien edellytyksistä hoitaa perustehtäväänsä kunnassa



Osakeyhtiöt kunnan konserniohjauksessa

Kunnallisen toiminnan yhtiöittämisen syistä

- **Oikeudelliset syyt**

- EU:n valtiontukisäännökset ja kilpailuneutraliteettisääntely

- **Poliittiset tavoitteet**

- Markkinoiden avaaminen ja toiminnan tehostaminen kilpailumekanismia hyödyntäen

- **Taloudelliset tavoitteet**

- Läpinäkyvyys
- Maksutulot
- Tuottavuus
- Pääomien vapautuminen muuhun käyttöön
- Riskien hallinta ja rajoittaminen

- **Rakenteelliset tavoitteet**

- Järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen toisistaan
- Toimintaan liittyvien riskien eriyttäminen omistajasta

Kuntien erilaiset yhtiöt

- **Lakisääteisiä julkisia palveluita tuottavat yhtiöt (esim. koulutus)**
- **Avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt (Kuntalain mukainen yhtiöittämisvelvoite, mm. energiayhtiöt ja satamat))**
- **Verovaroin toimivat kunnallista toimintaa organisoivat yhtiöt (esim. länsimetro)**

Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

- **Omistajapolitiikka**

- osa kuntastrategiaa
- mitä ja miksi kunta omistaa, omistamisen tarkoitus

- **Omistajaohjaus**

- toimenpiteet joilla kunta *omistajana* myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan
- mm. äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksessa
- ohjeiden antaminen yhteisöjen hallintoelimissä toimiville
- sopimukset ja yhtiöjärjestys

- **Kuntakonsernin kokonaisu**

Konserniohjeet

- **Konserniohje velvoittaa suoraan lain nojalla kunnan konsernijohtoa**
- **Yhtiöoikeudellinen sitovuus perustuu yhtiön päätöksiin**
- **Määrittelee omistajan ja yhtiöiden välisiä suhteita**
- **Tavoitteena on tehostaa kuntakonsernin johtamista**
- **yhdenmukaistaa menettelytapoja**

Osakeyhtiön hallituksen tehtävät ja vastuu

- Osakeyhtiön hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (*yleistoimivalta*)
- Yhtiön johdon (hallitus, toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto) on huolellisesti toimien edistettävä *yhtiön etua*
- Yhtiön hallituksen jäsenen vahingonkorvausvelvollisuus

Osakeyhtiön hallitus

- Hallituksen jäsenillä ei yhtiön toimialaan ja toimintaan liittyviä sisällöllisiä kelpoisuusvaatimuksia
- Yhtiön hallitukseen odotetaan edistävän yhtiön menestymistä markkinoilla

Kunnan tytär yhteisön hallituksen kokoonpano

- Kunnan tytär yhteisön hallituksen kokoonpanossa *on* otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus



Kuntaliiton lakiyksikön palvelut

Palvelemme kuntakonsernin työntekijöitä ja luottamushenkilöitä julkisoikeuden, yksityisoikeuden ja julkisten hankintojen lakiasioissa