

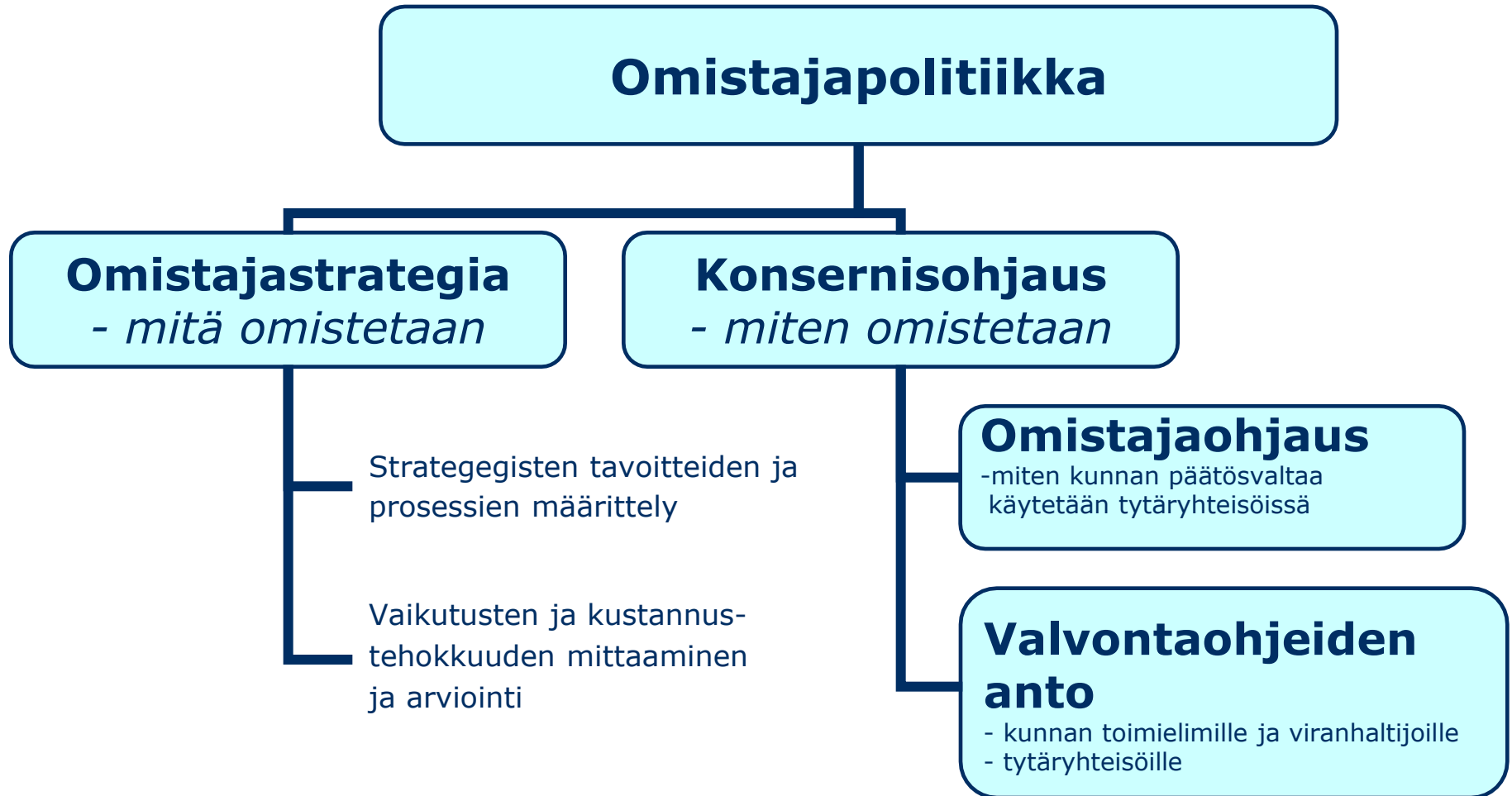


Kuntaliitto
Kommunförbundet

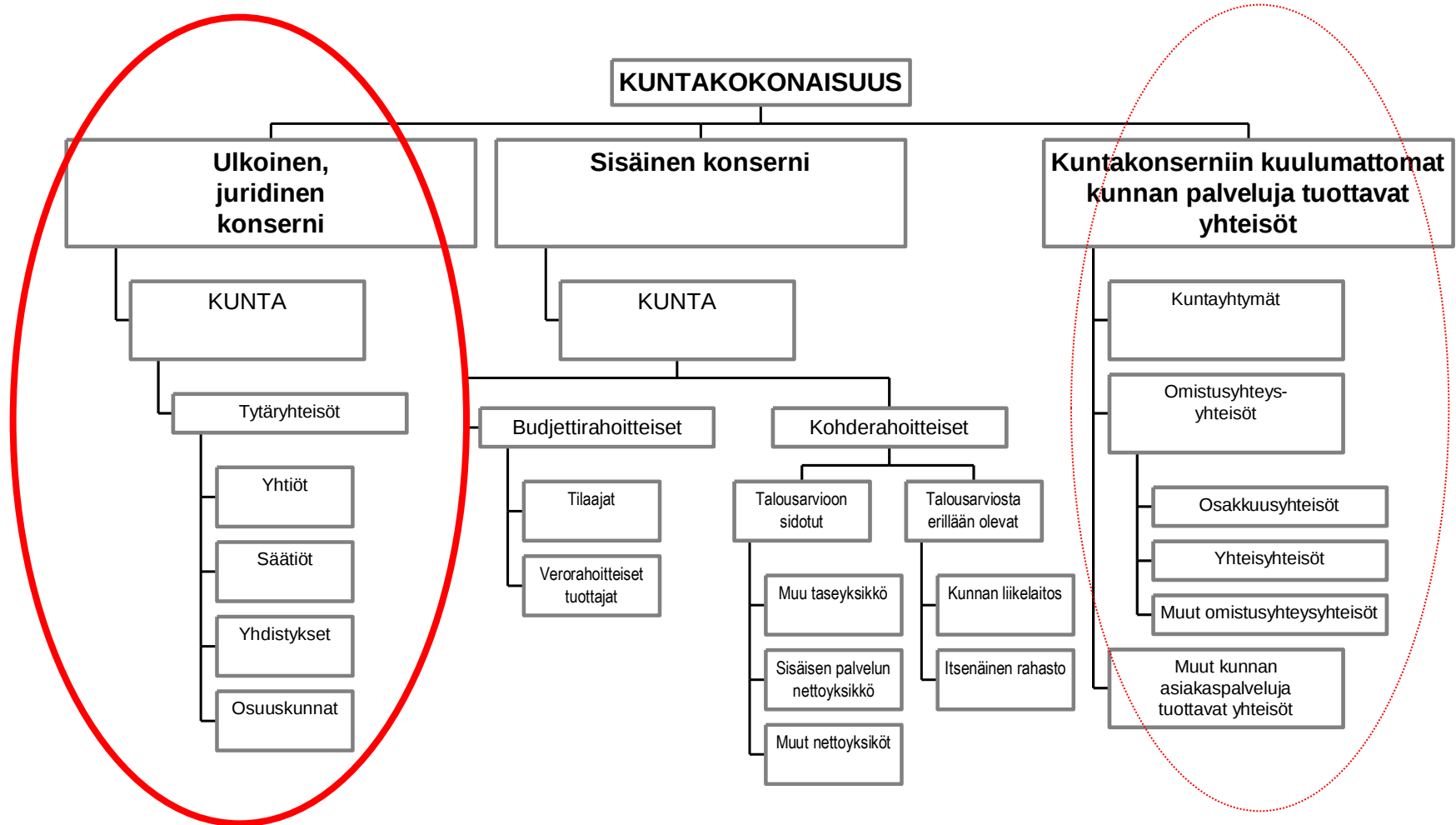
Kunnan konserniohjaus

Tiedotustilaisuus 28.6.2005

Omistajapolitiikka ja konserniohjaus



KUNNAN KONSERNIKOKONAISUUS JA SEN OSAT



Konserniohjeen soveltamisala

- Ohjetta sovelletaan ensisijaisesti kuntaan ja sen tytäryhteisöön
- Osakkuusyhteisöjä ohjataan lähinnä tilinpäätöstietojen raportoinnissa
- Kuntayhtymässä ja osakkuusyhteisössä kunnan edustajan tulee pyrkiä siihen, että kunnan konserniohjeen periaatteita noudatetaan myös osakkuusyhteisössä.

Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen

- Konserniohjeen hyväksyy kunnanvaltuusto.
- Kunnan syytä selvittää tytäryhteisöjen hallitusten näkemykset ennen konserniohjeen antamista.
- Konserniohje käsitellään/hyväksytään tytäryhteisöjen yhtiökokouksessa ja hallituksessa tai vastaavissa toimielimissä.
- Tytäryhteisön varmistettava, ettei ohje ole ristiriidassa ao. yhteisölainsäädännön tai yhteisön sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen kanssa.

Konserniohjeen sitovuus

- Konserniohjetta noudatetaan tytäryhteisössä, jollei sitä koskevasta lainsäädännöstä tai yhtiöjärjestyksestä tai säännöistä muuta johdu.
- Konserniohjeella ei tule loukata tytäryhteisön omistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (yhdenvertaisuusperiaate).
- Konserniohje väistyy ristiriitatilanteessa tytäryhteisöä sitoviin säännöksiin.
- Konserniohjeella ei voida muuttaa tytär- tai osakkuusyhteisön taikka kuntayhtymän johdon oikeudellista asemaa tai vastuuta.

Tytäryhteisön sitouttaminen

Tytäryhteisön tai sen omistajien sitouttaminen konserniin voi tapahtua konserniohjeen lisäksi mm:

- yhtiöjärjestyksellä tai vastaavalla säännöllä
- kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeilla (esimerkiksi yhtiökokousta varten)
- yhtiö- tai jäsenkokouksen päätöksillä
- hallituksen valinnalla (esim. konsernin edustus yhteisön hallituksessa)
- sopimuksella koskien hankintoja, rahoitusta tai muuta toimintaa
- osakassopimuksella

Ketä konserniohjeella ohjeistetaan?

Kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita

- joiden tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen toimintaa
- kyse tällöin toimielinten ja viranhaltijoiden johtosäätöön otetuista tehtävistä ja toimivallan jaosta

Kunnan edustajia tytäryhteisöissä

- konserniohjeessa annetaan pysyväisluonteisia ohjeita kunnan edustajille yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä

Ketä konserniohjeella ohjeistetaan?

Tytäryhteisön toimielimiä ja toimivaa johtoa

- Konserniohjeella voidaan edellyttää, että tytäryhtiön yhtiökokous tekee hallitusta ja toimitusjohtajaa velvoittavia päätöksiä.
 - Ohjeet eivät kuitenkaan saa olla vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä.
- Voidaan antaa suoraan tytäryhteisöille tai sen johdolle toimintaohjeita.
 - Ohjeiden noudattaminen ei tällöin perustu ao. yhteisölain säännöksiin vaan siihen, että tytäryhteisön johto toimii emoyhteisön (kunnan) luottamuksen varassa.
 - Tytäryhteisön johdolla on kuitenkin velvollisuus toimia tytäryhteisön edun mukaisesti.
 - Kunnan konserniohjetta, joka loukkaisi tytäryhteisön tai sen vähemmistöosakkaan tai luotonantajan oikeudellisesti suojattuja etuja, ei tule noudattaa.

Konsernijohto

Konsernijohtoon muodostavat

- kunnanhallitus
- kunnan johtavat viranhaltijat, jotka esittelevät tytäryhteisöjä koskevat asiat kunnanhallituksessa
- konserniasioden valmisteluvastuu voidaan suuremmissa kuntayksiköissä antaa kunnanjohtajan lisäksi apulaiskunnanjohtajille tai toimialajohtajille

Kuntakonsernin johtaminen:

Valtuusto

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

Kunnanhallitus

- nimeää edustajat tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiö- tai vastaaviin kokouksiin
- antaa ohjeet yhtiökokouksessa tai vastaavissa elimissä kuntaa edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta ellei ohjeidenantoa ole johtosäännöllä annettu kunnan muulle viranomaiselle
- seuraa kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa ja tekee tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia havaitsemistaan epäkohdista
- vastaa konsernivalvonnan järjestämisestä
- antaa valtuustolle selvityksen tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta kunnan tilinpäätöksen yhteydessä

Kuntakonsernin johtaminen:

Kunnanjohtaja

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

Kuntakonsernin johtaminen:

Apulaiskunnanjohtaja/toimialajohtaja

- vastaa konserniohjeessa apulaiskunnanjohtajalle/toimialajohtajalle määrätyistä 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

Konsernin sisäiset hankinnat

- Kunnan, kuntayhtymän ja kunnan omistaman yhtiön, tulee kilpailuttaa hankintansa.
- Lähtökohtaisesti myös kahden hankintayksikön (esim. *kunta ja sen tytäryhteisö*) väliset hankinnat kuntakonsernissa tulee kilpailuttaa.
 - Poikkeuksen mainittuun pääsääntöön tekee tilanne, jossa kuntakonserniin kuuluva hankintayksikkö tekee hankinnan sen sidosyksiköltä.
 - Ns. sidosyksikköhankinnan (*in house*) edellytykset määritellään hankintalainsäädännössä ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä.
 - Kunnan konsernirajaus (määräämisvalta) ei itsessään riitä rajaamaan konsernin sisäisiä hankintoja kilpailuvelvoitteen ulkopuolelle.
 - Selvää on, että kunta voi hankkia tavaran tai palvelun ilman kilpailutusta kokonaan omistamaltaan yhtiöltä, joka ei toimi markkinoilla.
 - Sidosyksikköhankintoja koskeva oikeuskäytäntö on vielä monilta osin kehittymässä ja rajanvedot täsmentymättömiä.

Sidosyksikkö- I. in-house -hankinta

Erityisaloihin sovellettava sidosyksikkösäännös

- **Vesi- ja energiahuolto sekä liikennealan yksiköt:**

- Voivat suoraan tehdä hankintoja niihin sidossuhteessa olevalta yksiköltä, jos tällainen yksikkö harjoittaa 80 %:sti toimintaansa sen omistamien tai siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Ulkopuolisille se voi tarjota enintään 20 prosenttia tuotannostaan.

(Peruspalveludirektiivi ja -asetus sekä uusi erityisalojen hankintadirektiivisidosyksikköhankinnoista.)

- Erityisaloihin sovellettavaa sidosyksikkösäännöstä ei voida soveltaa muilla aloilla.

Muut toimialat

- **ns. Teckal-tapaus EY -tuomioistuimessa(C-107/98):**

- Hankintasopimus voitiin tehdä ilman hankintamenettelyä yksikön kanssa, jota viranomainen valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa.

Konsernivalvonta

- Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, joka voi käyttää 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.
- Konsernivalvonnassa seurataan myös valtuuston tytäryhteisöjen toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumista.

Tilintarkastajan valinta

- Konserniyhteisöjen tilintarkastuksessa noudatetaan ao. konserniyhteisöä koskevia tilintarkastussäännöksiä ja tilintarkastajan auktorisointivaatimuksia.
- Kunnan tytäryhteisössä ja säätiössä voidaan HTM-tilintarkastajan sijasta valita JHTT –tilintarkastaja (Tilintarkastuslain 936/1994 14 §).
- Kunnan konserniohjeeseen voidaan ottaa suositus valita kunnan tilintarkastaja tarkastamaan myös kunnan tytäryhteisöjä. Suositus vastaa tilintarkastuslain 13 §:n säännöstä emoyrityksen tilintarkastajan valitsemisesta tytäryrityksen tilintarkastajaksi.
- Suositusta voi olla vaikea noudattaa suurissa kuntakonserneissa, joissa tarkastuspäivien määrä on merkittävän suuri.

Tarkastuslautakunnan tehtävä

- Tarkastuslautakunnan tehtävä konserniyhteisöjen tarkastuksessa kohdistuu pääsääntöisesti konserniyhteisöjen valvontaan nimettyjen vastuuhenkilöiden toiminnan tarkastamiseen.
- Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuu konserniohjeessa määrättyyn raportointiin ja mainittujen vastuuhenkilöiden valvontatehtävässään tytäryhteisöstä hankkimiin tietoihin.
- Tarkastuslautakunnalla tai sen yksittäisellä jäsenellä ei ole oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä.

Tiedottaminen konsernia koskevista asioista

- Kunnan on tiedotettava asukkailleen tytäryhteisön toiminnasta silloin, kun se hoitaa kunnallista tehtävää (KuntaL 29 §).
- Yhteisön tiedotuksesta vastaa hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.
- Tiedottamisen on tuettava konsernin asettamia tavoitteita ja toimintapolitiikkaa.
- Yhteisön on ennen tietojen antamista arvioitava voidaanko tiedot antaa aiheuttamatta yhteisölle haittaa.
- Tietojen antamisessa tulee huomioida kunnan yleisten tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset.

Tytäryhteisön velvollisuus antaa tietoja kunnalle

- Tytär- ja osakkuusyhteisö on velvollinen antamaan tietoja kunnan konsernitilinpäätöksen laatimista varten.
- Lähtökohtaisesti kunnalliselle toimielimelle tai viranomaiselle annettu asiakirja on julkinen.
- Liikesalaisuuden piiriin kuuluvat ja muut salassa pidettävät asiat käsiteltävä kunnassa salassa pidettävinä.
- Osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin.
 - Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa.
- Kunnalla ei ole enemmistöosakkaana oikeutta saada laajemmin tietoja kuin vähemmistöosakkaalla.
- Tietojensaantioikeus tytäryhteisöstä ei koske kuntalaisia eikä myöskään valtuutettuja.
 - Kunnan puhevaltaa ja kyselyoikeutta tytäryhteisössä käyttää kunnanhallitus ja sen nimeämä edustaja.