

Korento Sari

# Konserniohjeluonnos

Suositusluonnos versio 2.12.2016

Helsinki 2016



# Sisältö

<b>1</b>	<b>Kuntakonserni ja konserniohjeet.....</b>	<b>3</b>
1.1	Johdanto .....	3
1.2	Konserniohjesuosituksen tarkoitus.....	4
1.3	Käsitteitä.....	5
<b>2</b>	<b>Konserniohjesuositus .....</b>	<b>11</b>
2.1	Kuntastrategiasta ja omistajapolitiikasta .....	11
2.2	Konserniohjeen tarkoitus ja tavoite.....	11
2.3	Soveltamisala .....	12
2.4	Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen.....	13
2.5	Konserniohjeen sitovuus .....	13
2.6	Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallanjako .....	14
2.7	Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus .....	14
2.8	Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen .....	17
2.9	Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaaminen .....	18
2.10	Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa.....	19
2.11	Konsernin sisäiset palvelut .....	21
2.12	Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen .....	25
2.13	Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa .....	26
2.14	Tiedottaminen.....	27
2.15	Kuntakonsernin tarkastus .....	29
2.15.1	Tilintarkastus.....	29
2.15.2	Tarkastuslautakunta .....	30
2.15.3	Sisäinen tarkastus.....	31

---

# 1 Kuntakonserni ja konserniohjeet

## 1.1 Johdanto

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? Uusi kuntalaki edellyttää, että kunnilla on jatkossa yksi kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista, myös omistajapolitiikasta. Lisäksi talousarviossa päätetään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden lyhyen aikavälin tavoitteista, joilla kuntastrategiaa toteutetaan. Valtuusto päättää omistajapolittisista periaatteista ja hyväksyy konserniohjeet.

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

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

Kuntakonsernia tulee siis johtaa kokonaisuutena ja strategisten tavoitteiden mukaisesti. Konserniohjauksen toimivuuden kannalta olennaista on, että johtamisen ja hallinnan rakenteet sekä toimintatavat on määritelty ja niihin on sitouduttu. Johtamismallejaan ja -käytäntöjään kunnat kehittävät omista lähtökohdistaan ja tarpeistaan (ks. Kunnan hallintosääntömalli, Kuntaliitto, 2016, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3228](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3228)).

## 1.2 Konserniohjesuosituksen tarkoitus

Tämän konserniohjeen tarkoitus on uudistaa vuonna 2005 annettua konserniohjeen laatimista koskevaa suositusta. Konserniohje on laadittava kunkin kuntakonsernin tarpeista lähtien, minkä vuoksi valmista konserniohjeen mallia ei esitetä. Esiin on tuotu asioita, jotka Kuntaliiton näkemyksen mukaan on ainakin kunnan konserniohjetta laadittaessa syytä ottaa huomioon sen lisäksi mitä kuntalaissa on konserniohjeesta säännelty. Kyseessä on siis suositus, jonka tarkoituksena on auttaa kuntia toimivan ja kuntalain vaatimukset täyttävän ohjausjärjestelmän valmistelussa. Suositusta voidaan soveltaa myös kuntayhtymän konserniohjeen valmistelussa.

Konserniohjeen sisältöä koskevat suositukset ovat luvussa 2. Konserniohjetta koskevat suositukset soveltuvat erityisesti kunnan kokonaan omistamiin tytäryhteisöihin. Muihin kunnan tytäryhteisöihin suosituksia sovellettaessa tulee huomiota kiinnittää yhteisön omistajien yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Kun yhtiössä on useampia omistajia, on konserniohjeen soveltamisesta ja sisällöstä syytä neuvotella ja sopia muiden osakkeenomistajien kanssa.

Suosituksen pohja-aineistona ovat olleet mm. Kuntaliiton Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus -suositus (2015), kuntalain perustelut sekä kuntien konserniohjeet.

Konserniohjeen valmistelussa keskeinen kysymys on, millaisilla menettelytavoilla varmistetaan kuntakonsernin kokonaisedun kannalta perustellut päätökset. Kuntien tulee omista tarpeista ja lähtökohdista käsin miettiä se ohjaustarkkuus, jolla kuntakonsernin kokonaisuus saavutetaan. Ohjeen tarkoituksena ei ole rajoittaa yhtiöiden toimintavapautta omistajan sille asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan selkiyttää yhteisiä toimintaperiaatteita. Liian yksityiskohtainen ohjeistus voi haitata joustavaa toimintaa ja vaikeuttaa esimerkiksi jäsenten saamista hallitukseen. Konserniohjeessa tulee löytää tasapaino ohjauksen ja yhtiölle annettavan päätösvalan välillä. Hallituksen ja toimitusjohtajan vastuu yhtiön toiminnasta on pidettävä selkeinä. Mikäli konserniohjetta ei jostain syystä noudateta tai pystytä noudattamaan, tulisi se aina perustella sekä konsernijohtajien että yhtiön päätöksissä.

Konserniyhteisöt on syytä ottaa mukaan konserniohjeen valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, millä voidaan varmistaa osapuolten sitoutuminen ohjeeseen. Lopullinen konserniohje on myös syytä käydä yhdessä läpi konserniyhteisöjen

---

johdon ja tarvittaessa hallituksen kanssa sen varmistamiseksi, että osapuolet ymmärtävät ohjeen samalla tavalla. Kuntakonserniin kuuluu usein hyvin erikokoisia ja eri toimialoilla toimivia yhtiöitä. Tästä syystä konserniohjeessa on mahdollista määrittellä, miten konserniohjetta sovelletaan eri yhtiöissä.

## 1.3 Käsitteitä

### *Kunnan toiminta*

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

### *Kuntakonserni*

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

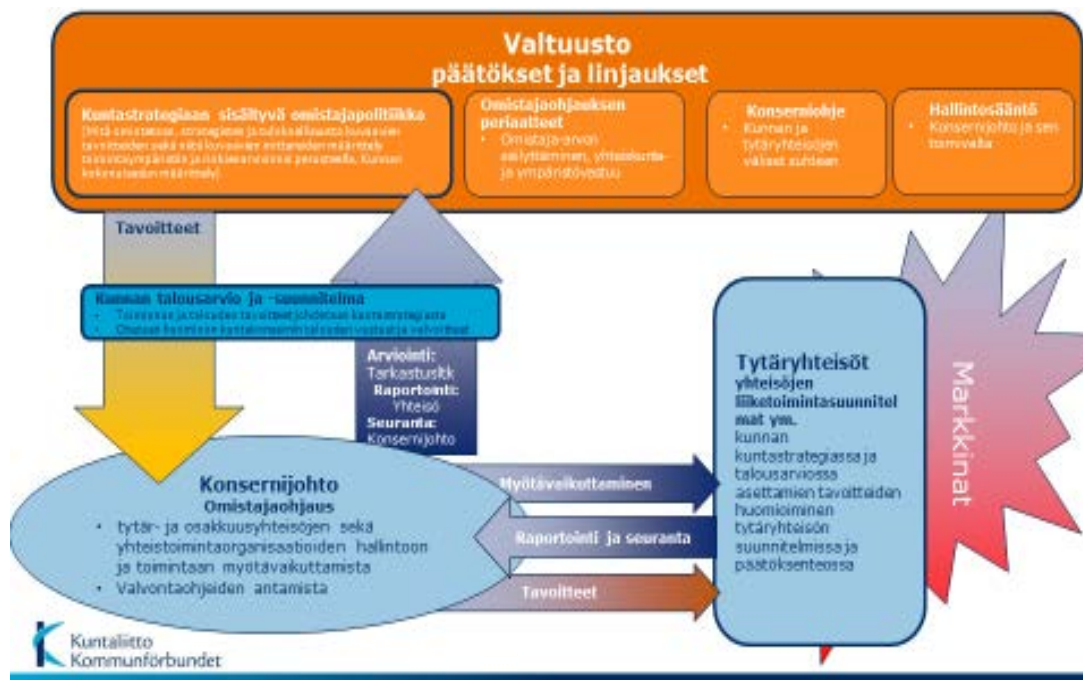
### *Konsernijohto ja sen tehtävät*

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

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 sopimuksiin, 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 se on molemminpuolista myötävaikuttamista. Myötävaikuttamista voi tapahtua myös epämuodollisin keinoin erityisesti kunnan kokonaan omistamissa yhtiöissä.

### Omistajaohjauksen periaatteet

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

---

maan kuntastrategiaan sisältyvän omistajapolitiikan toteutuminen. (ks. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus -suositus, Suomen Kuntaliitto, 2015, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3149](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3149)).

#### *Konserniohje*

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

Kuntalain 47 §:ssä on määritelty konserniohjeen vähimmäissisältö. 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 sisäisistä 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, hallituneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä, toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

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

Hallintolain 28.1.§:n 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, jos tämä on mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa

kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Liikelaitoksen johtaja ja johtokunnan jäsenet sekä kuntayhtymän johtaja ja hallituksen jäsenet ovat kuitenkin esteellisiä, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

#### *Sidonnaisuudet*

Kuntalain 84.2 §:ssä tarkoitetun kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Konserniyhteisöjen hallituksen jäsenyydet on perusteltua ilmoittaa aina. (ks. Ohjeistus sidonnaisuusilmoituksista ja -rekisteristä, Suomen Kuntaliitto, 2016, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3230](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3230))

#### *Lähipiiri ja intressitahot*

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

Kirjanpitoasetuksen 2:7b §:n mukaan tilinpäätöksen liitetietona on esitettävä tiedot kirjanpitovelvollisen ja tämän lähipiiriin kuuluvien välisistä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin. Myös tavanomaisin ehdoin toteutetuista lähipiiriliiiketoimista 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 osakkuusyhteydessä. Tämän lisäksi intressitahoihin luetaan toimitusjohtaja, hallituksen jäsen ja varajäsen sekä edellä mainittuja vastaaviin toimielimiin kuuluvia henkilöitä.

Kirjanpitolautakunta on kehottanut kirjanpitovelvollisia laatimaan ajantasaisen lähipiirirekisterin taatakseen lähipiiriliiiketoimien luotettavan seurannan (KILA



---

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 laadimista 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, [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakunta-kuntajaosto/kuntajaosto-yleisohjeet/Documents/Liite\\_9c\\_Liitetietoohje\\_2016.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakunta-kuntajaosto/kuntajaosto-yleisohjeet/Documents/Liite_9c_Liitetietoohje_2016.pdf))

#### *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 yhtiöjärjestystä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle.

---

## 2 Konserniohjesuositus

### 2.1 Kuntastrategiasta ja omistajapolitiikasta

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa omistajapolitiikka. Kuntastrategian ja omistajapolitiikan tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kuntakonsernin rakenteeseen ja tehtävien toteuttamiseen.

Omistajapolitiikan sisältävä kuntastrategia on kunnan johtamisen väline. Omistajapolitiikalla linjataan muun muassa se, missä kunnan on pitkällä tähtäimellä perusteltua olla mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee. Kuntastrategiassa voidaan myös asettaa kehittämistavoitteita tytäryhteisöille. Strategiassa asetettujen tavoitteiden seurannasta tulee päättää sen hyväksymisen yhteydessä. Konsernijohdon tulee omistajaohjauksen ja eri vuorovaikutuksen keinoin viestiä yhtiöitä koskevat talouden ja toiminnan tavoitteet tytäryhteisöille, jotta ne voivat toiminnassaan edistää kuntastrategiassa ja talousarviossa sille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Yhteisön tulee siten omaa strategiaa ja liiketoimintasuunnitelmaa laatiessa ottaa huomioon kuntastrategiassa yhteisölle asetetut tavoitteet. Aktiiviseen omistajaohjaukseen kuuluu aktiivinen vuoropuhelu tytäryhteisön kanssa yhteisön tavoitteista ja odotuksista.

Kunnan omistukset on myös syytä ryhmitellä niiden strategisen merkityksen, palvelutuotannon luonteen (toiminta markkinoilla tai sidosyksikkönä) tai taloudellisten tavoitteiden (liikevoitto, omakustannushinta, omaisuuden arvon kehitys) mukaan.

### 2.2 Konserniohjeen tarkoitus ja tavoite

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

Aktiivinen omistajaohjaus edellyttää avoimuutta ja hyvää ja säännöllistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta konsernijohdon ja yhtiöiden johdon välillä. Vuorovaikutus voi olla sekä muodollista että epämuodollista. Raportointivelvoitteet määritellään konserniohjeissa. Lisäksi konsernijohdolla on aina oikeus saada tytäryhtiöiltä omistajaohjauksen edellyttämässä laajuudessa niiden taloudellisen aseman arviointia varten tarpeelliset tiedot (KuntaL 116 §). Konsernijohto on salassapitovelvollinen yhtiöiden liike- ja

ammattialaisuuksista. Yhtiöiden johdon huolellisuusveloitteeseen kuuluu ilmoittaa konsernijohdolle, mitkä annetuista asiakirjoista tai muutoin annetuista tiedoista ovat salassa pidettäviä. Annettuihin asiakirjoihin tulee tehdä merkintä salassa pidettävistä asioista.

Konserniohje (esim.)

Kunnan konserniohjeella luodaan puitteet omistajaohjaukselle kunnan tavoitteiden mukaisesti. Konserniohjeen tavoitteena on yhdenmukaistaa ohjauksen menettelytapoja ja tehostaa kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kuntakonsernin kokonaisuus huomioon ottaen.

## 2.3 Soveltamisala

Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin kuntayhtymien ja osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Omistajaohjauksen menettelytapoista on ainakin suurimpien osakkeenomistajien kanssa syytä sopia.

Konserniohjeessa tai sen liitteessä todetaan kuntakonserniin kuuluvat yhteisöt ja niiden määräysvallan perusteet. Vastaavasti on syytä luetella myös säätiöt ja kuntayhtymät, joissa kunta on jäsenenä, vaikka ne eivät olisi kunnan tytäryhteisöjä. Vaihtoehtoisesti ohjeessa voidaan antaa esimerkiksi internet-osoite, jossa on aina ajantasaiset tiedot.

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 ja säätiöt, joihin kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta.

Kunnan kuntakonserniin kuuluvat seuraavat kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt:

- luettelo

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

Kunnan osakkuusyhteisöjä ovat seuraavat yhteisöt:

- luettelo

Kunta on jäsenenä seuraavissa kuntayhtymissä:

- luettelo

---

## 2.4 Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaisesti konserniohjeesta. Siinä ilmaistaan suurimman osakkeenomistaja näkemys kuntaemon ja sen tytäryhtiöiden välisistä pelisäännöistä. Kunnan on tarkoituksenmukaista selvittää ainakin merkittävien tytäryhtiöidensä hallitusten alustavat näkemykset konserniohjeeseen ennen sen hyväksymistä.

Ennen konserniohjeen käsittelyä ja hyväksymistä on varmistettava, ettei konserniohje ole ristiriidassa yhteisöä koskevan pakottavan lainsäädännön tai voimassa olevien yhteisön sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen kanssa. Konserniohjeet hyväksytään myös yhtiöiden yhtiökokouksissa ja hallituksissa. Konserniohjeessa voidaan lisäksi edellyttää, että konserniohjeen käsittelyä koskeva yhtiön toimielimen pöytäkirjanote toimitetaan kuntaan.

Konserniohje (esim.)

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

## 2.5 Konserniohjeen sitovuus

Konsernisuhteissa määrävässä asemassa olevan emokunnan ns. omistajaintressillä on käytännössä yhtiön toimintaa ohjaava vaikutus. Konserniohjeet eivät yhtiöoikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Yhtiöoikeudellinen sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa.

Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja kunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Lähtökohtaisesti noudattamatta jättäminen voisi perustua vain osakeyhtiölain tarkoittamiin vähemmistön suojasäännöksiin, velkojien suojasäännöksiin tai muuhun selkeään osakeyhtiölain tarkoittamaan yhtiön edun vastaisuuteen. Yhtiön edun vastaisuutta arvioitaessa on puolestaan aina otettava huomioon yhtiöjärjestyksestä ilmenevä yhtiön toiminnan tarkoitus.

Konserniohje (esim.)

Kuntakonsernissa hyväksytyt konserniohjeet noudatetaan konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta pakottavasta lainsäädännöstä,

yhtiöjärjestyksestä, sopimuksista tai säännöistä muuta johdu.

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

Konserniohjeeseen perustuvien yksittäisten ohjeiden ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevien säännösten, kuten yhteisö- tai kirjanpitolainsäädännön tai muun pakottavan lainsäädännön kanssa, noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yhteisön johdon on ilmoitettava ristiriidasta välittömästi kirjallisesti konserniohjeessa erikseen mainituille tahoille (esim. kunnan keskushallintoon sekä kunnanjohtajalle).

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

## 2.6 Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivaltajako

Konserniohjeilla ohjataan sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Varsinaiset kunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin valtuuston hyväksymällä hallintosäännöllä. Kuntaliitto on laatinut mallin kunnan hallintosäännöksi, jossa on myös ohjeet konserniohjausta koskeviksi määräyksiksi. (ks. Kunnan hallintosääntö, Suomen Kuntaliitto 2016, luku 4, [http://shop.kuntaliitto.fi/product\\_details.php?p=3228](http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3228)). Konserniohjeessa on mahdollista yleisluonteisesti kuvata kunnan konsernijohton tehtäviä.

Konserniohjeessa voi myös olla sellaisia pysyväisluonteisia ohjeita, joita kunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon.

Konserniohje (esim.)

Konsernijohto, konsernijohton tehtävät sekä toimivalta on määritelty kunnan hallintosäännössä.

## 2.7 Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus

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

---

Konserniohjeessa annetaan määräykset kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, jotta konsernin taloutta ja investointeja suunnitellaan ja ohjataan yhteistoiminnassa konsernin kokonaisedun, rajallisten resurssien tehokkaan käytön sekä varallisuusarvon säilyttämisen ja kasvattamisen varmistamiseksi. Talouden ja investointien suunnittelun lähtökohtana ovat kuntastrategia ja siihen sisältyvä omistajapolitiikka, yhtiön liiketoiminta, kunnan ja yhteisön palvelutuotanto- ja kehittämistavoitteet, investointien lisäarvo sekä arviot toimintaympäristön muutoksista. Markkinoilla toimivia tytäryhteisöjä tulee ohjata samoilla taloudellisilla kriteereillä kuin vastaavia yksityisiä toimijoita.

Tavoitteiden tulee perustua toimintaympäristöanalyysiin ja riskienarviointiin siten kuin hyväksytyissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteissa sekä muissa menettelytavoissa on edellytetty. Konsernijohtoon ja konserniyhteisöön tulee yhteisesti keskustella asetettavista tavoitteista jo ennen niiden lopullista hyväksyntää. Menettelyllä voidaan varmistaa, että tavoitteet ymmärretään samalla tavoin ja että tavoitteiden toteuttamiseen sitoudutaan paremmin.

Investointien suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös verosäännökset. Toimintarakenteita muutettaessa tulee huomioida mm. tuloveroa, varainsiirtoveroa, arvonsäveroä ja valtiontukia koskeva sääntely ja niiden vaikutukset yhtiöiden ja kuntakonsernien taloudelliseen asemaan siirtymävaiheessa ja jatkossa. Lisäksi kunnan ja sen tytäryhteisöjen välisissä taloudellisissa suhteissa tulee ottaa huomioon valtiontukea (julkista tukea) koskeva Euroopan unionin ja Suomen kansallinen kilpailuneutraaliteettia sääntely.

Merkittävien investointi- ja muiden päätösten yhteydessä tehdään kuntakonsernin näkökulmasta koordinoitu vaikutusten ja riskien arviointi sekä suhteutetaan päätökseen sisältyvät riskit hyväksyttävään riskitasoon. Merkittävät taloudelliset ratkaisut ja investoinnit ovat asioita, joista tytäryhteisön tulisi hankkia kunnan kanta ennen päätöksentekoa. Konserniohjeessa määritellään tarkemmin kunnan kantaa edellyttävät asiat.

Uudessa kuntalaissa konserninäkökulma korostuu. Kunnan talousarviossa on huomioitava kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet entistä selkeämmin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita konsernitilinpäätöstä vastaavan yhdistellyn talousarvion laatimista. Tarkoituksena on, että kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa esitettäisiin omana kokonaisuutena kuntakonsernin kannalta olennaisia talousarviovuoden tulevia tapahtumia sekä vastuita ja velvoitteita. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset konserni- ja yhtiöjärjestelyt, toimintojen yhtiöittäminen, tytäryhteisöjen purkaminen tai muut olennaiset muutokset tytär- ja omistusyhteisyhteisöjen omistus- ja äänivallassa taikka merkittävät muutokset mainittujen yhteisöiden liiketoiminnassa ja toimialassa. Myös merkittävät tytäryhteisön investoinnit ja tytäryhteisöille annettavat takaukset tai mahdolliset realisoituvat takausvastuut voidaan esittää talousarviossa. Talousarvioon voidaan ottaa selostus merkittävien tytär- ja osakkuusyhteisöjen toiminnan, tuloksen ja rahoitusaseman kehittymisestä, merkittävimmistä sopimuksista kunnan ja yhteisöjen

välillä sekä yhteisöjen toimintaan liittyvistä olennaisista riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Talouden suunnittelussa tulee ottaa huomioon valtiontukisäännökset ja niiden asetamat rajoitteet ja kilpailulain 4 a luvussa määritelty kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely. (ks. Kuntaliiton julkista tukea koskevat internet-sivut,

Kuntaliiton internet-sivuilla oleva materiaalia valtiontuista

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/valtioneuti/Sivut/default.aspx>,

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/valtioneuti/ohjeistusta/Sivut/default.aspx>

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/valtioneuti/oikeuskaytanta/Sivut/default.aspx>

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kiinteistonkauppa/valtioneuti-kiinteistonkaupassa/Sivut/default.aspx>

Työ- ja elinkeinoministeriön sivuilla olevaa materiaalia valtiontuista

<http://tem.fi/eu-n-valtioneutisaantely>

Kuluttaja- ja kilpailuviraston internet-sivuilla olevaa materiaalia kilpailuneutraliteettistä

<http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kilpailuneutraliteetti/>

<http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/>

myöhemmin lisätään linkki Markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivat

Taloussuunnittelua varten tytäryhteisöiltä on suositeltavaa kerätä vuosittain tulos- ja rahoitussuunnitelmat sekä investointiohjelmat sekä arviot liiketoiminnassa tapahtuvista muutoksista sekä merkittävimmistä riskeistä. Tytäryhteisöiltä on perusteltua edellyttää kunnan tapaan esim. kolmivuotisen taloussuunnitelman laatimista, jonka sisällöstä on suositeltavaa antaa yhtenäistä ohje. Investointisuunnitelman voi olla tätä pitempi, esim. 5 vuotta. Tytäryhteisöjen taloussuunnitelman tulee perustua valtuuston kuntastrategiassa ja talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin ja asetettujen tavoitteiden tulisi käydä ilmi tytäryhteisön taloussuunnitelmasta. Käytännöistä ja suunnittelumalleista päättää kuitenkin yhteisön hallitus. Mikäli pitemmän tähtäimen suunnitelmia tai rahoitus- ja investointisuunnitelmia ei ole tarpeen tehdä esim. toiminnan vähäisyyden vuoksi, tulee tämä todeta yhtiön hallituksessa taloussuunnitelman käsittelyn yhteydessä. Suunnitelmien toteutumisesta tulee raportoida annettujen ohjeiden mukaisesti. Raportoinnista lisää kohdassa x.

Konserniohje (esim.)

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



---

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

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 mainittujen yhteisöjen liiketoiminnassa ja toimialassa sekä merkittävistä sitoumuksista konsernijohtoon tarkemmin määrittelemällä tavalla

## 2.8 Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernijohtoon tehtävänä on järjestää tytäryhteisöjen toiminnan aktiivinen omistajaohjaus, toiminnan ja talouden seuranta sekä niihin liittyvien riskien arviointi. Konserniohjeessa määritellään tiedot, jotka tytäryhteisöt sovituin määräajoin raportoivat konsernijohtolle. Raportointiohje sisältää tietosisältö- ja muotomääritykset sekä aikataulut. Eri tytäryhteisöjen ohjeet voivat poiketa toisistaan.

Seurannan ja arvioinnin mahdollistamiseksi talousarviossa asettavien tavoitteiden lisäksi konserniohjeessa, sen liitteessä tai erillisessä ohjeessa tulisi vahvistaa kullekin tytäryhteisölle toiminnan ja talouden tavoitteet, seurattavat tunnusluvut sekä muu edellytettävä raportointitieto. Niiden perusteella konsernijohto voi riittävän ajantasaisesti seurata ja arvioida tytäryhteisöjen toiminnan vaikuttavuutta, kannattavuutta ja taloudellisen aseman kehittymistä. Seurattavat tunnusluvut tulee määritellä yhtiön liiketoimintaan ja toimialaan perustuen. Tunnuslukujen tulisi olla sellaisia, joita yleisesti osakeyhtiöiden taloudellisen aseman ja kannattavuuden seurannassa käytetään. Markkinoilla toimivien yhteisöjen toimintaa tulisi verrata muiden vastaavien yhteisöjen toimintaan ja kannattavuuteen.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan myös konserniohjeeseen noudattamisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seuranta. Konserniohjeessa ohjeistetaan tytäryhteisön hallituksesta hyväksymään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet sekä seuraamaan ja arvioimaan niiden tuloksellisuutta valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu yhteisön hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Yhteisön on myös raportoitava olennaisista riskeistä konsernijohtolle.

Konserniohjeessa annetaan myös raportoinnista ohjeet, joilla varmistetaan konsernitilinpäätöksen ja osavuosikatsausten yhdenmukainen laadinta. Konserniohjeessa voidaan antaa ohjeet myös lähipiirirekisterin ylläpitämisestä ja lähipiiritapahtumien raportoinnista kunnalle.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. Kunnanvaltuusto voi tarvittaessa perustaa kunnanhallituksen alaisen konsernijaoston tehostamaan omistajaohjausta ja konsernivalvontaa. Konsernijohto voi käyttää konsernivalvonnassaan apunaan myös muuta kunnan johtoa, sisäisen tarkastuksen yksikköä, controlleria jne.

Kuntalain 116 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

Konserniohje (esim.)

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 puolivuositain/neljännesvuositain raportti sille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan ja talouden kehityksestä sekä arvio niihin liittyvistä riskeistä. Tytäryhteisöllä tulee olla tätä varten riittävät talouden ja toiminnan seuranta- ja mittausjärjestelmät sekä yhteisön hallituksen hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet. Todennäköisesti realisoituvasta riskistä on raportoiva viipymättä konsernijohtolle.

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tilikauden tulee olla kalenterivuosi, ellei tästä poikkeamiseen ole erityistä syytä. Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kirjanpidoissa ja tilinpäätöksessä tulee noudattaa soveltuvaa yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä, kirjanpitolain mukaisia kirjanpito- ja tilinpäätössäännöksiä, kuntalain mukaisia konsernisäännöksiä sekä hyvää kirjanpitoa.

Tytäryhteisöjen tulee toimittaa kunnalle tiedot konsernitilinpäätöksen laatimista varten. Konsernijohto antaa tarkemmat ohjeet konsernitilinpäätöksen laatimiseksi tarvittavista tiedoista, laadinta-aikataulusta, tiedonannon määräajoista ja mahdollisista tiedonantopohjista tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen ilmoittamisessa.

## 2.9 Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaaminen

---

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

Kunta antaa konserniohjeella määräykset siitä, miten kunnassa turvataan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus tytäryhteisöjen toiminnasta (Kuntalaki 47 § ja 83 §). Lähtökohtana on, että luottamushenkilöt saavat konsernijohtolta kaiken sen tiedon, jota he toimessaan pitävät tarpeellisena salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta. Salassa pidettävien tietojen osalta luottamushenkilöitä koskee salassapito- ja vaitiolovelvollisuus, joiden rikkominen rikoslaissa säädetty rangaistavaksi.

Konserniohjeessa voidaan antaa tarkemmat ohjeet tietopyyntöjä koskevista käytännöistä. Lähtökohtaisesti tietoja pyydetään konsernijohtolta, joka tekemänsä arvioinnin jälkeen pyytää tarpeelliset tiedot tytäryhteisöltä.

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeutta on käsitelty kohdassa 2.14.

Konserniohje (esim.)

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

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.

## 2.10 Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa

Kuntakonserniin kuuluvan yhteisön on ennen omaa päätöksentekoa hankittava konsernijohton ennakkokäsitys konserniohjeessa ja/tai yhtiöjärjestyksessä määriteltyihin asioihin. Kunnan ennakkokäsityksen hankkiminen on keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Velvoite konsernijohton ennakkokäsityksen hankkimiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, kun päätettävä asia on strateginen ja vaikuttaa merkittävästi yhteisön tai kunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen. Tytäryhteisön johto toimii huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti ja pääomistajan ennakkokäsityksen hankkiminen on näiden velvoitteiden mukaista.

Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä kunnanhallitukselle tai konsernijohtolle eikä se merkitsisi minkäänlaisen oikeudellisen

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

Mikäli yhteisön toimitusjohtaja tai hallitus tekee ennakkokäsityksen hankkimista edellyttävässä asiassa päätöksen vastoin kunnan näkemystä, kunnalla on mahdollisuus erikseen harkita siihen liittyvät mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Konserniohjeessa on suositeltavaa määritellä menettelyt (kenen tehtävä, miten, missä vaiheessa), joiden mukaisesti kunnan ennakkokäsitys hankitaan. Lähtökohtana on aina, että ennakkokäsitys hankitaan kirjallisesti, riittävään informaatioon perustuen ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ennakkokäsityksen alaiset asiat voidaan ryhmitellä myös esimerkiksi yhtiöryhmittäin, esim. markkinaehtoisesti toimivilta ja muilta tytäryhteisöiltä voidaan edellyttää kunnan kantaa erilaisista asioista.

Ennakkokäsitysmenettelyn alaista asiaa ei välttämättä käsitellä yhteisön yhtiökokouksessa. Silloin, kun ennakkokäsitysmenettelyn piiriin kuuluvasta asiasta päättäminen kuuluu yhteisön yhtiökokoukselle, asia otetaan normaalilla tavalla yhdeksi kohdaksi yhtiökokouksen asialistalle.

#### Konserniohje (esim.)

Yhteisön hallituksen/hallituksen puheenjohtajan/toimitusjohtajan on hankittava jo asian valmisteluvaiheessa kirjallinen kunnan/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
- toimitusjohtajan valinta ja palkkausjärjestelmä
- pääomarakenteen muuttaminen
- toimintaan nähden merkittävät investoinnit
- varsinaiseen toimintaan kuulumattomat tai siihen vain epäsuorasti liittyvät investoinnit ja niiden rahoitus
- kiinteistö- ja yrityskaupat
- osakkeiden merkintä, mikäli osakkeiden ostamista ja omistamista ei erityisesti annettu yhtiön tehtäväksi
- toimintaan nähden tärkeän omaisuuden tai oikeuksien (ml. immateriaali oikeudet) hankkiminen, myyminen, vuokraaminen, luovuttaminen tai panttaaminen
- merkittävä lainanotto ja -anto sekä vakuuksien, takausten taikka muiden yhtiöitä 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 sopimuksiin perustuvista oikeuksista luopuminen
  - periaatteelliset tai taloudellisesti merkittävät sopimukset ja toiminnan laajakantoiset muutokset, merkittävät henkilöpoliittiset ratkaisut
  - yhteisössä noudatettavan työehtosopimuksen valinta tai vaihtaminen
  - eläkeyhtiön valinta ja vaihtaminen
  - yhtiökokoukselle tehtävä voitonjakoehdotus, mikäli se poikkeaa yhtiön noudattamasta tavanomaisesta voitonjakokäytännöstä
  - 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.

Mikäli ennakkokäsitysmenettelyn piiriin kuuluvasta asiasta päättäminen kuuluu yhtiökokoukselle, konsernijohton määrittämä taho huolehtii siitä, että tarvittaessa pöytäkirjanotteeseen, jolla henkilö valtuutetaan edustamaan kuntaa yhtiökokouksessa, sisällytetään kunnan kannanotto ennakkokäsitysmenettelyn alaiseen asiaan.

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

## 2.11 Konsernin sisäiset palvelut

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

### *Konsernin sisäiset hankinnat*

Konserniyhteisöille voidaan tarvittaessa antaa sitovia ohjeita sisäisten palvelujen käytöstä, mikäli se katsotaan konsernin kokonaisedun näkökulmasta tarpeelliseksi. Mikäli sitovia ohjeita ei anneta, konserniin kuuluvien yhteisöjen tulisi kuitenkin selvittää tukipalveluja (esimerkiksi hallinto-, taloushallinto-, 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. Konserniohjeessa on syytä mainita hankintalainsäädännön asettama kilpailuttamisvelvollisuus sekä se, että konsernin sisäisiä hankintoja suunniteltaessa hankintasäännösten reunaehdot ja rajoitukset tulee ottaa huomioon. Konserniohjeeseen on perusteltua ottaa maininta siitä, että konsernilla tulee olla yhteinen hankintaohje. (Huom. tätä kohtaa täydennetään myöhemmin)

#### *Kunnan toiminta markkinoilla*

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

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

Kuntalain esitöiden mukaan markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Markkinaperusteinen hinnoittelu ei kuitenkaan tarkoita pelkästään hinnoittelua markkinoilla vallitsevan hintatason mukaisesti, vaan kyse on hintojen vertailun sijaan pikemminkin kustannuspohjaisesta tarkastelusta. Kunnan markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamien palveluiden tuottojen on katettava toiminnalle kohdistettavissa olevat kustannukset ja kohtuullinen tuottovaatimus toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Hinnoittelussa on otettava huomioon toiminnasta saatavat tulot, tuotannon muuttuvat kustannukset, tuotantoon kohdistettavissa oleva osuus kiinteistä kustannuksista, investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa. Kilpailulain 4 a luvussa on säädetty kilpailu tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa muun muassa yhtiöttämisvelvollisuuden noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta

---

muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaa kilpailun neutraalisuutta kilpailulain 4 a luvun säännöksissä tarkoitetulla tavalla.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo myös markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa kuntalain 127 §:n tarkoittamissa poikkeustilanteissa. Edellä mainitun sääntelyn tarkoituksena on muun muassa varmistaa, ettei kunnan toiminta vääristä kilpailua silloin kun se kuntalain 127 §:ssä tarkemmin määriteltyjen poikkeuksien perusteella tuottaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla omana toimintanaan. Tämän vuoksi kunnan tulee etukäteen varmistautua mm siitä, että sen tuottamat tukipalvelut omalle tytäryhteisölleen ovat hinnoiteltu kuntalain 128 §:n tarkoittamalla tavalla markkinaperusteisesti. Samoin on meneteltävä, jos kunta vuokraa toimitiloja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille.

Markkinaperusteisen hinnoittelun varmistumiseksi on kilpailutilanteessa markkinoilla olevan toiminnan kirjanpidollinen eriyttäminen kunnan muusta toiminnasta useimmiten tarpeen, jotta hinnoittelun asianmukaisuus voidaan etukäteen riittävän luotettavalla tavalla todentaa.

(Huom. Tähän lisätään myöhemmin linkki Markkinaperusteisen hinnoittelun suunta-  
viivat)

#### *Rahoitus, sijoittamien ja takauksen antaminen*

Kuntakonsernin lainanoton koordinointi, maksuvalmiuden ylläpitäminen ja kassavarojen sijoittaminen voidaan toteuttaa eri tavoin. Tällaisia ovat esimerkiksi rahalaitoksen kanssa perustettava konsernitilijärjestelmä tai ns. konsernipankki, jossa keskinäinen lainaus järjestetään konsernin sisäisesti. Kassavarojen sijoittamisessa ei ole varsinaisesti kyse konsernin sisäisestä palvelusta, vaan kyse on kassaylijäämän sijoittamisesta tuottavasti ja turvaavasti siten, että kunnan ja konserniyhteisön maksuvalmius on riittävä. Konsernitilijärjestelmässä konsernin varat keskitetään yhdelle pankkitilille. Kunnalla ja tytäryhteisöillä on jokaisella omat yksikkötilinsä oman maksuliikkeen hoitoon. Kuntakonserni voi lainata tytäryhtiön yksikkötilin kassavaroja. Tytäryhteisö voi myös olla velkaa konsernille. Konserniohjeessa tai erillisessä ohjeessa voidaan antaa määräyksiä konsernitiliin liittymisestä, korosta ja mahdollisista luottolimiiteistä. Tytäryhteisön velvoittaminen sisäiseen lainaukseen konserniohjeessa tulee kysymykseen vain, ettei osallistuminen ole muuta rahoitus- tai sijoitusvaihtoehtoa epäedullisempää. Kuntakonsernin kokonaisuus on kuitenkin usein hyödyttävissä myös tytäryhteisön eduksi. Konsernitilijärjestelmää käyttöönotettaessa tulee ottaa huomioon kuntalain 129 §:n säännökset lainan antamisesta ja vastavakuuksista lainaa myönnettäessä.

Konserniohjeessa voidaan määrätä toimintaperiaatteista, jotka liittyvät konserniyhteisön pääomasijoituksiin. Määräykset voivat koskea sijoitusvälinettä, tuottovaatimusta ja riskienhallintaa sekä neuvotteluvuoroitusta konsernijohtoon kanssa.

Kuntalain 129 §:n mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Lisäksi takauksia ja lainoja myönnettäessä tulee ottaa huomioon valtioneuvoston asetuksien ja edellä mainittu kilpailulain 4 a luvussa määritelty kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely.

Kuntaliiton internet-sivuilla oleva materiaalia valtioneuvoston

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/valtioneuvoston/Sivut/default.aspx>,

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/valtioneuvoston/ohjeistusta/Sivut/default.aspx>

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/valtioneuvoston/oikeuskaytantoa/Sivut/default.aspx>

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kiinteiston-kauppa/valtioneuvoston-kiinteistonkaupassa/Sivut/default.aspx>

Työ- ja elinkeinoministeriön sivuilla olevaa materiaalia valtioneuvoston

<http://tem.fi/eu-n-valtioneuvoston-asetukset>

Kuluttaja- ja kilpailuviraston internet-sivuilla olevaa materiaalia kilpailuneutraliteettia

<http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiantuntijapalvelut/kilpailuneutraliteetti/>

<http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiantuntijapalvelut/>

myöhemmin lisätään linkki Markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivat

#### *Henkilöstöpolitiikka*

Konserniohjeella voidaan pyrkiä yhtenäistämään tytäryhteisöjen henkilöstöpolitiikkaa. Erityisesti harkinnanvaraisten etujen myöntämisessä yhteisöjen tulisi pyrkiä noudattamaan kunnan henkilöstöpolitiikan periaatteita. Konserniohjeella voidaan antaa erilaisia määräyksiä markkinoilla toimiville ja muille yhteisöille. Konserniohjeessa voidaan edellyttää, että tytäryhteisöt liittyvät jäseneksi kuntatyönantajan perustamaan työnantajayhteisöön, ellei toiminnan laatu tai tytäryhtiön etu muuta edellytä. Konserniohjeessa on myös syytä edellyttää, että tytäryhteisöjen tulee järjestää eläkevakuutuksensa Kevassa, jollei tästä poikkeamiseen ole erityistä syytä.



---

## 2.12 Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Hallituksen valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa omistajan yhtiölle asettamia tavoitteita ja yhtiön tarkoitusta. Hallintosäännössä määritellään konserniyhteisöjen jäsenten nimityskäytännöistä vastaavalle hallitukselle tai sen jaostolle kuuluvat tehtävät ja vastuut. Konserniohjeissa puolestaan määritellään nimittämiskäytäntöjen lisäksi tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoon liittyvät vaatimukset asiantuntemukselle, toimialatuntemukselle ja kokemukselle. Hallitukseen tulee nimittää naisia ja miehiä tasapuolisesti.

Kunnanhallituksen tai muun hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämiskäytännöt perustuvat konserniohjeisiin. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on kuntalain 47 §:n mukaan otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus sekä strateginen merkittävyys. Hallitusten jäsenten osaamis- ja kokemusvaateiden määrittely edellyttää kunnalta ja sen konsernijohtolta aktiivista omistajuutta sekä yhtiön ja sen toimialan ymmärtämistä sekä analysointia.

Hallituksen kokoonpanon arviointi ja ehdokasasettelu voi olla konsernijohtoon, konsernijaoston tai yhtiökokouksen asettaman nimitysvaliokunnan tehtävä. Kunta voi konserniohjeessa antaa määräykset kunnan kokonaan omistamien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta sekä puheenjohtajan ja hallitusten jäsenten nimittämiskäytännöistä. Erityisen tärkeää on määritellä konserniohjeessa hallituksen puheenjohtajan valintaprosessi. Välttämätöntä on, että konsernijohto antaa yhtiökokousedustajalle ohjeet hallituksen puheenjohtajan valitsemiseksi varsinaisessa yhtiökokouksessa.

Strategisesti merkittävimmissä yhteisöissä hallituksen kokoonpanoa valmistelemaan voidaan nimetä hallituksen nimitysvaliokunta. Sen kokoonpano, tehtävät, tavoitteet ja toimintatavat määritellään hallituksen valiokunnan työjärjestyksessä. Konsernijohtoon tai yhtiön hallituksen nimitysvaliokunnan tai muun valiokunnan tehtäviin voidaan sisällyttää tytäryhteisöjen kannustin- ja palkitsemisjärjestelmien valmisteluun liittyvät tehtävät.

Hallituksen nimitysvaliokunnan sijasta yhtiökokous voi päättää perustaa hallituksen kokoonpanoa valmistelevan nimitystoimikunnan, johon valitaan erikseen sovitulla tavalla suurten osakkeenomistajien edustajat. Nimitystoimikunnassa on perusteltua, että hallituksen puheenjohtaja toimii asiantuntijajäsenenä. Nimitystoimikunnan tehtävänä on tehdä perusteltu ehdotus varsinaiselle yhtiökokoukselle hallituksen kokoonpanosta ja jäsenehdokkaista, koska hallituksen jäsenet valitaan varsinaisessa yhtiökokouksessa.

Yhtiöiden hallituksen jäseniltä edellytetään kollektiivina asiantuntemusta toimialasta ja liiketoiminnasta sekä johtamisesta, taloudesta, raportoinnista, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tarvittaessa hallituksen jäsenille tulee järjestää riittävää koulutusta osaamisen tueksi ja ylläpitämiseksi. Konserniohjeissa voidaan kuvata menettelytavat, joiden mukaan etukäteen analysoidaan hallituksen jäseniltä edellytettävä

asiatuntemus ja kokemus, kartoitetaan jäsenehdokkaista ja analysoidaan yksilökohtaisesti jäsenehdokkaiden asiantuntemus ja kokemus sekä valmistellaan ehdotukset läpinäkyvästi yhtiökokoukselle. Tytäryhteisöjen hallitusten jäseniä nimettäessä on hyvä ottaa huomioon myös mahdollisten eturistiriitojen vaikutukset yhteisön hallituksen toimintaan.

Kunta varmistaa tytäryhteisöjensä nimityskäytännöillä sen, että yhtiön hallituksen kokoonpano on tarkoituksenmukainen yhtiön omistaja-arvon ja siitä johdettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen valinnassa lähtökohtana on kaikissa yhteisöissä, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa. Laadukas hallitustyöskentely on mahdollista, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisinaan täydentävä kokemus. Hallituksen jäseniltä edellytetään riittävästi aikaa tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen. Sen vuoksi on suositeltavaa, että henkilöllä olisi enintään kolme samanaikaista hallitustehtävää. Nimitykset tulee tehdä erillään kunnan luottamushenkilövalinnoista. Konserniohjeissa voidaan määritellä kelpoisuusehtoja tytäryhtiökohtaisesti.

Konserniohje (esim.)

Hallintosäännössä määritelty toimituslautaus päättää hallitusjäsenehdokkaiden nimeämisestä tytäryhteisöjen hallitukseen. Hallitusjäsenehdokkaiksi tulee nimetä ja valita tasavertaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä. Tytäryhteisöjen hallitukseen nimitetään 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.

## 2.13 Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa

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

Konserniohjeisiin on perusteltua sisällyttää velvollisuus laatia kunnan tytäryhteisöille hyvää hallinto- ja johtamistavan periaatteet. Niissä määritetään omistajan ja yhteisöjen väliset sekä yhteisöjen sisällä noudatettavat hyvän hallinto- ja johtamistavan periaatteet sekä niiden mukaiset menettelytavat. Ne tarkoittaisivat lainsäädännön mukaisia toimivaltasuhteita ja kuntien konserniohjeita sekä yhtenäistäisivät konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen johtamisen ja hallinnan periaatteita ja menettelyitä. Periaatteiden pääasiallisena kohteena olisivat yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja.

Lisäksi konserniohjeissa on suositeltavaa todeta velvollisuus laatia hallituksen työskentelyä ohjaava työjärjestys, hallitustyöskentelyn arviointivelvoitteet. Yhtiön hallituksen on perusteltua myöntää konsernijohtoon kuuluvalla erikseen nimetylle henkilölle

---

läsnäolo- ja puheoikeus tytäryhteisön kokouksiin, jotta konsernijohdon aktiivinen rooli konserniyhteisöjen ohjaamisessa voisi toteutua ja välitön tiedon välittyminen kunnan ja konserniyhteisön välillä voisi varmistua. Hyvän hallinto- ja johtamistavan periaatteissa on myös suositeltavaa todeta velvollisuus noudattaa hyvää liiketapaa ja kansainvälisesti hyväksytyjä lahjonnan vastaisia liiketoiminnan periaatteita sekä kiello tukea poliittista toimintaa.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevien ohjeiden valmistelussa voidaan käyttää hyväksi Kuntaliiton suosituksia Hyvää hallinto- ja johtamistapa (2009) ja Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus (2015).

Konserniohje (esim.)

Konserniyhteisöjen tulee hyväksyä yhtiössä noudatettavat hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet 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.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan ohjeen hyväksyy hallintosäännössä määritelty toimielin ja tytäryhteisöjen hallitukset.

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

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

## 2.14 Tiedottaminen

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Viestintäpykälä koskee kaikkea kunnan toimintaa. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Lähtökohtana kuntakonsernin yhtiöissä on aktiivinen ja tehokas viestintä. Konserniohjeilla voidaan asettaa velvoitteita konserniyhtiöille kunnan asukkaiden mahdollisimman laajan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi konserniyhteisöjen toiminnasta.

Viestinnän näkökulmasta kuntakonsernin kokonaisuus edellyttää, että kuntakonsernin yhtiöiden toiminta ja toiminnasta viestiminen ovat linjassa kunnan tavoitteiden kanssa. Käytännössä tämä merkitsee ennakkoon sovittuja toimintatapoja muun muassa siitä,

- miten kunnan strategiaa ja viestinnän periaatteita toteutetaan koko konsernin viestinnässä
- kuka vastaa konserniyhtiön viestinnästä
  - a. konserniyhtiön sisällä
  - b. suhteessa uutisvälineisiin ja muuhun mediaan
  - c. suhteessa yhtiön asiakkaisiin (esim. verkossa, painotuotteissa, sosiaalisessa mediassa)
  - d. suhteessa yhtiön luottamuselimiin ja kunnan luottamuselimiin
  - e. suhteessa sidosryhmiin
  - f. kriisiviestintätilanteissa (kriisit heijastuvat nopeasti emo-organisaation eli kunnan maineeseen)
- kuka määrittää yhtiön visuaaliseen ilmeeseen ja brändiin liittyvät asiat (onko kunnalla jokin koko kuntakonsernia koskeva ohje vai onko yksittäisillä yhtiöillä omat ohjeet).  
(Kuntaviestinnän opas -Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin, Suomen Kuntaliitto, 2016).

#### Konserniohje (esim.)

Kuntalain 29 §:n mukaisesti kunnan on tiedotettava kunnan toiminnasta asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin kunnan osallistumisen yhteistoimintaan tai muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan

Yhteisön tai säätiön on annettava tiedotusta varten kunnan keskushallintoon tiedotuksesta vastaavan viranhaltijan ohjeiden mukaiset tiedot. Ennen tietojen antamista yhteisön tai säätiön on arvioitava, voidaanko tiedot antaa aiheuttamatta yhteisölle haittaa.

Yhteisön tai säätiön on myös oma-aloitteisesti tiedotettava toiminnastaan ja taloudestaan. Yhteisön tai säätiön on informoitava kuntaa ennen merkittävän asian julkisiksi tuletoa. Yhteisön tiedottamisen on tuettava konsernin asettamia tavoita.

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

---

## 2.15 Kuntakonsernin tarkastus

Kuntakonsernin tarkastusta koskevat asiat on perusteltua ottaa konserniohjeeseen, vaikka niitä ei ole erikseen mainittu kuntalain mukaisissa konserniohjeen vähimmäisvaatimuksissa.

### 2.15.1 Tilintarkastus

Kuntalain 122.2 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä, esimerkiksi kuntakonsernin suuri koko. Konserniyhteisöjen tilintarkastus on kuitenkin järjestettävä kohdeyhteisön yhtiöjärjestyksen, perussopimuksen tai vastaavan määräyksen sekä ao. konserniyhteisöä koskevien tilintarkastussäännösten edellyttämällä tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa konserniyhteisöä koskevien tilintarkastajan auktorisointivaatimusten noudattamista. Uuden tilintarkastuslain (1141/2015) mukaan JTH-tilintarkastajalla tarkoitetaan HT-tilintarkastajaksi hyväksyttyä luonnollista henkilöä, jolle on hyväksytty JHT-erikoispätevyys (1:2 §). JHT-tilintarkastaja voi siten toimia tilintarkastajana niissä tytäryhteisöissä, joihin ei edellytetä KHT-tilintarkastajaa

Kaikkein pienimmät yhtiöt on vapautettu tilintarkastuslain mukaisesta tilintarkastuksen järjestämisestä. Kunnan konserniohjeessa voidaan kuntalakiin vedoten antaa määräykset siitä, että kaikissa tytäryhteisöissä tulee järjestää lakisääteinen tilintarkastus. Käytännössä tämä edellyttää määräyksiä yhtiöjärjestyksessä.

Tilintarkastuslain 3:5 §:ssä määriteltyihin tilintarkastuskertomuksessa annettaviin lausuntoihin ja siten hyvän tilintarkastustavan vähimmäisvaatimuksiin eivät lähtökohteisesti kuulu tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksen lausumat tilinpäätöksen vahvistamisesta, vastuuvapauden myöntämisestä tai hallituksen esityksestä varojenjaoksi. Mikäli hallitus, sen tarkastusvaliokunta, yhtiökokous tai yksimieliset osakkeenomistajat pyytävät tilintarkastajaa lausumaan näistä seikoista, hyvä tilintarkastustapa edellyttää, että pyyntöön on suostuttava. Jos yhtiöjärjestyksessä on määrätty, että tilintarkastajan on lausuttava edellä mainituista seikoista, tilintarkastajan on noudatettava yhtiöjärjestyksen määräystä. Hyvän tilintarkastustavan mukaan tilintarkastajan on noudatettava kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja. Standardista ISA 700 kuitenkin seuraa, että lausunnot on erotettava selkeästi niistä lausunnoista, jotka lain ja standardin mukaan ovat pakollisia. (Valtion tilintarkastuslautakunnan kannanotto tilintarkastuskertomuksen sisällöstä 31.5.2009). Kunnan konserniohjeisiin voidaan ottaa määräykset siitä, että tytäryhteisöjen tilintarkastuskertomuksiin tulee sisällyttää ns. kansalliset lausumat tilinpäätöksen vahvistamisesta, vastuuvapauden myöntämisestä sekä hallituksen varojenjako koskevasta esityksestä.

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

Konserniohje (esim.)

Kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi valitaan kunnan tilintarkastusyhteisö, ellei tästä poikkeamiseen ole tytäryhteisöjen suureen lukumäärään tai muuhun tarkastuksen järjestämiseen perustuvaa syytä. Kaikkiin kunnan tytäryhteisöihin tulee valita tilintarkastaja, vaikka yhteisöä koskevat säännökset sallisivat myös toiminnantarkastajan valitsemisen. Asia tulee huomioida yhtiöjärjestyksessä.

## 2.15.2 Tarkastuslautakunta

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

Tarkastuksen yhteensovittaminen voi tarkoittaa esimerkiksi kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä koskien muun muassa tarjouspyynnön ja tarjousvertailun valmistelua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin. Tilintarkastajan valinnasta päättää kuitenkin tytäryhteisön toimielin, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuulu konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tarkastus. Huomattava on, että tarkastuslautakunnan toimikausi ei ole enää sidottu tilintarkastajan toimikauteen, joten tilintarkastusyhteisön kilpailuttamisen järjestää sillä hetkellä toimiva tarkastuslautakunta. Mikäli tilintarkastusyhteisön toimikausi on esimerkiksi 6 vuotta, ei tilintarkastajan kilpailuttamisen järjestämistehtävää tule jokaiselle tarkastuslautakunnalle.

Tarkastuslautakunnalla ei ole oikeutta saada tietoja ja nähtävikseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä. Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuu kuntalain 124 §:n mukaan konsernijohtoon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tarvittaessa kunta voi käyttää omistajanvaltaa tarpeellisten asiakirjojen saamiseksi tytäryhteisöiltä. Konserniohjeeseen voidaan myös kirjata, että tarkastuslautakunnalla on oikeus saada yhtiöltä tietoja tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi, jolloin tiedonsaantioikeus perustuu tytäryhteisön hallituksen hyväksymään konserniohjeeseen. Yhtiön johdon tulisi tarvittaessa ilmoittaa, mikäli pyydetyt tiedot kuuluvat liikesalaisuuksien piiriin tai jos

---

pyydettyjä tietoja ei voida jostain syystä antaa. Kieltäytyminen tietojen antamisesta tulisi perustella. Konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi voi edellyttää myös konserniyhteisöjen johdon kuulemista ja tätä tehtävää varten konserniohjeeseen on mahdollista ottaa määräykset siitä, että tarkastuslautakunta voi kutsua tytäryhteisön hallituksen jäsenen tai palveluksessa olevan henkilön kuultavaksi lautakunnan kokoukseen. Konserniohjeessa voidaan antaa tarkemmat menettelytavat siitä, miten ja keneltä tietoja pyydetään.

Luottamustehtävää hoitava henkilö ei saa paljastaa haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa sivulliselle. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. (JulkisuusL 23 §).

Konserniohje (esim.)

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

Tarkastuslautakunnalla on oikeus pyytää tytäryhteisöiltä tietoja valtuuston asettaminen tavoitteiden toteutumisen ja kuntakonsernin tuloksellisuuden arviointia varten. Tarkastuslautakunta voi kutsua tytäryhteisön toimielimen jäsenen tai palveluksessa olevan henkilön kuultavaksi lautakunnan kokoukseen. Tarkastuslautakunnan jäsen ei saa paljastaa haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa sivulliselle.

### **2.15.3 Sisäinen tarkastus**

Kuntalaissa ei ole säännöksiä sisäisestä tarkastuksesta. Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus auttaa konsernijohtoa sen riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehittämisessä. Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään kunnan ja kuntakonsernin tavoitteiden saavuttamista. Sisäisen tarkastuksen tehtävät määritellään hallintosäännössä sekä hallituksen hyväksymässä sisäisen valvonnan toimintaohjeessa.

Kuntalaissa ei ole määräyksiä sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeudesta. Sisäisen tarkastuksen toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi tiedonsaantioikeus voidaan perustaa kunnan tytäryhteisön hyväksymään konserniohjeeseen. Konserniohjeessa voidaan määritellä, että sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada yhteisön hallitukselta ja toimitusjohtajalta kunnan toimintaan kohdistuvien tarkastustehtävien edellyttämät tiedot ja asiakirjat ja kuulla tarvittavia henkilöitä. Yhtiön johdon tulisi tarvittaessa ilmoittaa, mikäli pyydetty tiedot kuuluvat liikesalaisuuksien piiriin tai jos pyydettyjä tietoja ei voida jostain syystä antaa. Kieltäytyminen tietojen antamisesta tulisi perustella.

Sisäisen tarkastuksen henkilöstö ei saa paljastaa sivulliselle haltuunsa mahdollisesti saamaansa salassa pidettävää tietoa. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. (JulkisuusL 23 §).

Konserniohje (esim.)

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus pyytää 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.