

Karstulan kunta

Konserniohje

Kunnanhallitus 25.10.2021 § 228

Kunnanvaltuusto 1.11.2021 § 77

Voimaantulo 1.1.2022

1 Kunnan johtaminen

1.1 Konserniohjeen tarkoitus

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 omistajapolitiittisista periaatteista ja hyväksyy konserniohjeet.

Pohja-aineistona ovat olleet mm. Kuntaliiton Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus -suositus (2015), kuntalain perustelut sekä kuntien konserniohjeet. Ohjeen tarkoituksena ei ole rajoittaa yhtiöiden toimintavapautta omistajan sille asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan selkiyttää yhteisiä toimintaperiaatteita. Toisaalta yksityiskohtaiset ohjeet voivat olla perusteltuja sellaisille yhtiöille, joiden tarkoituksena on toimia kunnan hankintalain 15 §:ssä tarkoitettuna sidosyksikkönä. Konserniohjeilla voi olla osaltaan vaikutusta, kun harkitaan, täyttyykö laissa edellytetty kunnan valvontavalta sidosyksikköön nähden.

1.2 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.

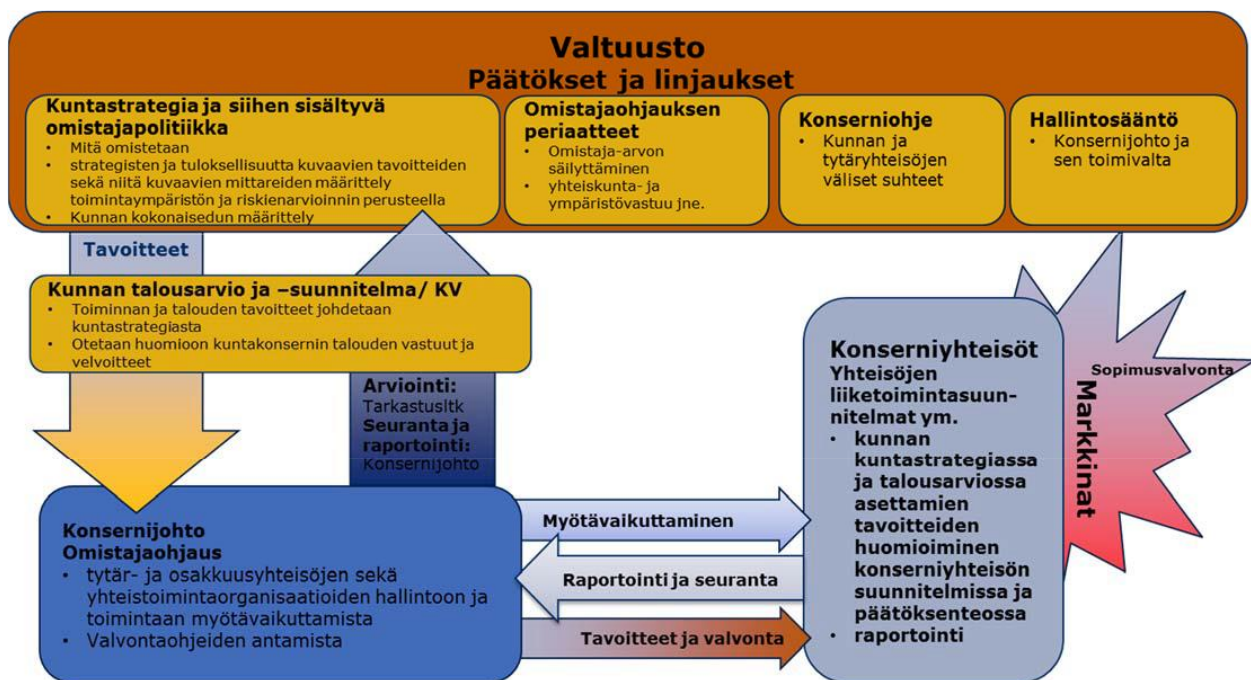
Konsernijohto ja sen tehtävät

Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohdon 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 seurantaa, analysointia ja raportointia sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuuden seurantaa.

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.



Kuvio 1. Konserniohjaus kuntakonsernissa

Omistajaohjaus

Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä aktiivisesti myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Myötävaikuttaminen perustuu kuntastrategiaan, omistajapolitiikkaan ja yhteisölle asetettuihin tavoitteisiin sekä yhteisöistä ja toimintaympäristön muutoksista saatuun tietoon perustuviin arviointeihin. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Toimenpiteiden kirjaamisella on suuri merkitys myös hankintalain 15 §:n mukaisten kunnan sidosyksiköiden statuksen kannalta. Näillä kirjauksilla voidaan tosiasiallisen toiminnan ohella osoittaa mm., että kunnan tosiasiallisesta määräysvallasta sidosyksikköön on myös pyritty huolehtimaan. 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 konsernijohdolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa niin kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kuin laajemminkin osaomistusyhteisöissä, kuntien yhteistoimintaorganisaatioissa ja kunnan sopimussuhteissa. Omistajaohjauksella pyritään varmistamaan kuntastrategiaan sisältyvän omistajapolitiikan toteutuminen.

Konserniohje

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

Kuntalain 47 §:ssä on määritelty konserniohjeen 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.

Toimiohje

Konsernijohdon antama toimiohje tiettyyn yksittäiseen tilanteeseen.

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.

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 tarkoitettun 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.

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 kuuluvalle sekä niiden pääasialliset ehdot, jos rahalainojen, vastuiden ja vastuusitoumusten yhteismäärä ylittää 20 000 euroa tai viisi prosenttia yhtiön taseen omasta pääomasta.

2 Konserniohje

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 pitkäntähtäimen kehittämistavoitteita tytäryhteisöille. Strategisten tavoitteiden perusteella talousarviossa asetetaan vuosittaiset tavoitteet. 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 Kuntakonserniohjeen tarkoitus ja tavoitteet

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 ottaen huomioon.

2.3 Soveltamisala

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:

Yhteisön nimi	Kunnan omistusosuus
Kehittämisyhtiö Karstulanseutu Oy	100,00 %
Karstulan vuokra-asunnot Oy	100,00 %
Karstulan Lämpöverkko Oy	100,00 %
As Oy Vuokrakelsa	100,00 %
As Oy Vuokrakarstu	68,00 %
Puulaakson Energia Oy	74,10 %
Kunnan suora omistusosuus 37,30 %	
Karstulan Lämpöverkko Oy:n omistusosuus 36,80 %	

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

Sote kuntayhtymä	30,59 %
Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä	2,21 %
Äänekosken ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä	4,20 %
Keski-Suomen liitto -kuntayhtymä	1,25 %

2.4 Konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaisesti konserniohjeesta. Siinä ilmaistaan suurimman osakkeenomistajan näkemys kuntaemon ja sen tytäryhtiöiden välisistä pelisäännöistä.

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

Kuntakonsernissa hyväksytyt konserniohjeita 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 toimivallanjako

Konsernijohto, konsernijohtoon tehtävät sekä toimivalta on määritelty kunnan hallintosäännössä.

2.7 Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus

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 tavoitteilla 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

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

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 kehittymisestä 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 kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä tulee noudattaa soveltuvaa yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä, kirjanpitolain mukaisia kirjanpito- ja tilinpäätössääntöksiä, kuntalain mukaisia konsernisääntöksiä sekä hyvää kirjanpitoa.

Tytäryhteisöjen tulee toimittaa kunnalle tiedot konsernitilinpäätöksen laatimista varten. Konsernijohto tai muu konsernijohtoon määrittelemä taho (esim. talousjohto) antaa tarkemmat ohjeet konsernitilinpäätöksen laatimiseksi tarvittavista tiedoista, laadinta-aikataulusta, tiedonannon määräajoista ja mahdollisista tiedonantopohjista tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen ilmoittamisessa.

2.9 Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaaminen

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

Luottamushenkilö ei saa luovuttaa tietojensaantioikeuden nojalla saamia 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

Yhteisön hallituksen/hallituksen puheenjohtajan/toimitusjohtajan on hankittava jo asian valmisteluvaiheessa kirjallinen kunnan/konsernijohtoon 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
- hallituksen yhtiökokoukselle tekemästä voitonjakoehdotuksesta
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen
- toimitusjohtajan valinta ja palkkausjärjestelmä ja sen muutokset
- yhtiön henkilöstön kannustinjärjestelmä ja sen muutokset
- 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. immateriaalioikeudet) hankkiminen, myyminen, vuokraaminen, luovuttaminen tai panttaaminen
- merkittävä lainanotto ja -anto sekä vakuuksien, takausten taikka muiden yhtiöitä sitovien merkittävien rahavelvoitteiden antaminen tai niiden ehtojen muuttaminen

- johdannaisinstrumenttien käyttö
- muuhun kuin yhteisön tavanomaiseen toimintaan kuuluvat tai epätavallisin ehdoin tehtävät sopimukset yhtiön ja sen osakkeenomistajan taikka hallituksen jäsenen välillä, kyseisten sopimusten muuttaminen sekä sopimukseen perustuvista oikeuksista luopuminen
- periaatteelliset tai taloudellisesti merkittävät sopimukset ja toiminnan laajakantoiset muutokset, merkittävät henkilöpoliittiset ratkaisut
- yhteisössä noudatettavan työehtosopimuksen valinta tai vaihtaminen
- eläkeyhtiön valinta ja vaihtaminen
- 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.

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 sisäiset hankinnat

Hankintalain mukaan kuntien lisäksi myös kuntien määräysvallassa oleva yhteisö voidaan katsoa hankintalain tarkoittamaksi hankintayksiköksi, jonka tulee kilpailuttaa omat hankintansa hankintalain mukaisesti. Käytännössä tällaista yhteisöä voidaan pitää hankintalaissa tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena.

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 (yhtiöittämisvelvollisuus). Siitä, milloin kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään 126 §:n 2 momentissa.

Kuntalain 127 §:ssä säädetään eräistä poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuuteen silloin, kun kunnan katsotaan toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Poikkeukset yhtiöittämisvelvollisuudesta koskevat tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta sillä ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta 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.

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

Rahoitus, sijoittamien ja takauksen antaminen

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 päätökset ja edellä mainittu kilpailulain 4 a luvussa määritelty kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely.

Henkilöstöpolitiikka

Erityisesti harkinnanvaraisten etujen myöntämisessä yhteisöjen tulisi pyrkiä noudattamaan kunnan henkilöstöpolitiikan periaatteita. Konserniyhtiöiltä edellytetään, että tytäryhteisöt liittyvät jäseneksi kuntatyönantajan perustamaan työnantajayhteisöön, ellei toiminnan laatu tai tytäryhtiön etu muuta edellytä. Konserniyhtiöiltä edellyttää, että tytäryhteisöjen tulee järjestää eläkevakuutuksensa Kevassa, jollei tästä poikkeamiseen ole erityistä syytä.

Kunnan yhtiöt omistusosuuden ja markkinoilla toimimisen näkökulmasta		
Yhteisötyypit /-luokat	Kaupallinen toimija	Sidosyksikkö
Kunnan 100-prosenttisesti omistama tytäryhtiö	<p>Voi olla täysin kaupallinen ja vapailla markkinoilla toimiva yhtiö, jolloin kunta ei voi itse hankkia suoraan ilman kilpailutusta yhtiöltä mitään palveluita.</p> <p>Kiinnitettävä huomiota, että kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeva 4a § koskee myös kunnan yhtiöitä.</p>	<p>Voi olla kunnan sidosyksikkö. Huomioitava kuitenkin, että kunnan sidosyksikkönä toimiva yhtiö ei voi pääsääntöisesti myydä palveluitaan muille kuin omistajakunnalleen enempää kuin 5 % keskimääräisen 3 vuoden liikevaihdon mukaan määriteltynä. Kuitenkin enintään 500 000 euron edestä/vuosi.</p> <p>Huom! 1 vuoden 2018 loppuun saakka prosenttiosuus 10 % ilman euro-määräistä rajaa.</p> <p>Huom! 2 laissa säädetty korkeammat prosenttirajat markkinapuutetilanteissa ja pienimuotoisessa toiminnassa.</p>
Konserniyhtiö - kunnan omistus ja/tai äänivalta yli 50 %	<p>Voi olla kaupallinen yhtiö.</p> <p>Miksi kunta omistajana? Miten liittyy kunnan strategiaan?</p> <p>Kiinnitettävä huomiota, että kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeva 4a § koskee myös kunnan yhtiöitä.</p>	<p>Voi olla kunnan sidosyksikkö. Edellytyksenä on, ettei yhtiössä ole lainkaan yksityistä omistusta. Kiinnitettävä huomioita myös siihen, että yhtiöjärjestyksestä, osakassopimuksista ja muista mahdollisista dokumenteista käy ilmi kunnan määräysvalta ja tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.</p>
Kunnan osakkuusyhtiö - kunnalla ei määrävää omistusta vaan omistusosuus voi olla vain vähäinen	<p>Voi olla kaupallinen yhtiö.</p> <p>Miksi kunta omistajana? Miten liittyy kunnan strategiaan?</p>	<p>Voi olla kunnan sidosyksikkö. Edellytyksenä on, ettei yhtiössä ole lainkaan yksityistä omistusta tai pääomaa.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - perusinfran turvaaminen; sijoittaminen; peruspalveluiden saanti ym. <p>Kiinnitettävä huomiota, että kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeva 4a § koskee myös kunnan yhtiötä.</p>	<p>Kiinnitettävä huomioita siihen, miten hankintalain 15 §:n 5 mom. mukaiset yhteisen määräysvallan käytön edellytykset toteutuvat</p> <ul style="list-style-type: none"> - että yhtiöjärjestyksestä, osakassopimuksista ja muista mahdollisista dokumenteista käy ilmi kunnan määräysvalta ja tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. - miten kunnan edustus yhtiön toimielimissä toteutetaan - miten varmistetaan, että sidosyksikkö toimii omistajien edun mukaisesti
<p>Yhtiö, johon kunnalla sopimussuhde ei luonnollisesti ole missään konsernisuhteessa kunnan.</p> <p>Yhdistykset</p>	<p>Yleensä kaupallinen toimija, jonka toimintaan kunta voi vaikuttaa ainoastaan sopimusteitse.</p> <p>Yhdistykset ovat usein yleishyödyllisiä, mutta ne voivat harjoittaa myös kaupallista toimintaa. Mm. Kuntaliitto on yhdistys.</p>	<p>Sidosyksikköaseman edellytykset eivät täyty. Sopimuskumppani on tullut pääsääntöisesti hankkia kilpailuttamalla.</p> <p>Voivat olla sidosyksiköitä. Mm. Kuntaliitto toimii jäsenkuntiansa sidosyksikkönä.</p>
<p>Säätiöt</p> <p>Kuntayhtymät</p>	<p>Ei tulisi toimia kaupallisilla markkinoilla, mutta käytännössä jossain määrin myyvät palveluitaan myös markkinoilla. Jos toimivat markkinoilla suuremmissa määrin, tulisi kaupallista toimintaa varten perustaa erillinen yhtiö.</p>	<p>Ovat kuntien kuntalain mukainen yhteistoimintamuoto ja jo luonteensa puolesta kunnan sidosyksiköitä.</p>

2.12 Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Hallintosäännössä määritelty toimielin päättää hallitusjäsen ehdokkaiden nimeämisestä tytäryhteisöjen hallitukseen. Hallitusjäsen ehdokkaiksi tulee nimetä ja valita tasa-arvolain mukaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä. Tytäryhteisöjen hallitukseen nimetään 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 johtaminen

Konserniyhteisöjen tulee hyväksyä yhtiössä noudatettavat hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet siten, että ne varmistavat, että tytäryhteisöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, taloustietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta ja että kuntien omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisu- turvaten.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan ohjeen kunnanhallitus 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 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 julkiseksi tuloa. 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 Kuntakonsernini tarkastus

2.15.1 Tilintarkastus

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

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

Tarkastuslautakunnalla on oikeus pyytää ja saada 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

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus pyytää ja saada tytäryhteisöiltä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja kehittämistoiminnan sekä muun tarkastustoiminnan edellyttämät tiedot. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa tytäryhteisön toimintaa ja taloutta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyviä prosesseja. Sisäisen tarkastuksen henkilöstö ei saa paljastaa sivulliselle haltuunsa mahdollisesti saamaansa salassa pidettävää tietoa.