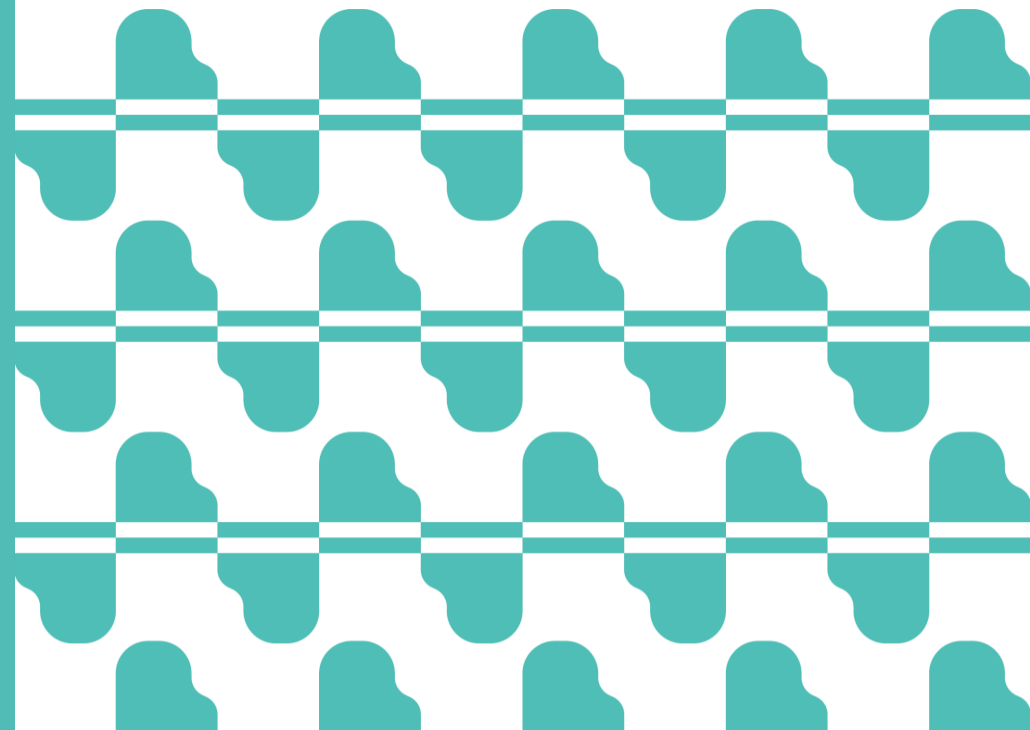


Omistajapolitiikka ja konserniohje

Hallintojohtaja Iris Laukkanen 28.12.2020



Järvenpää



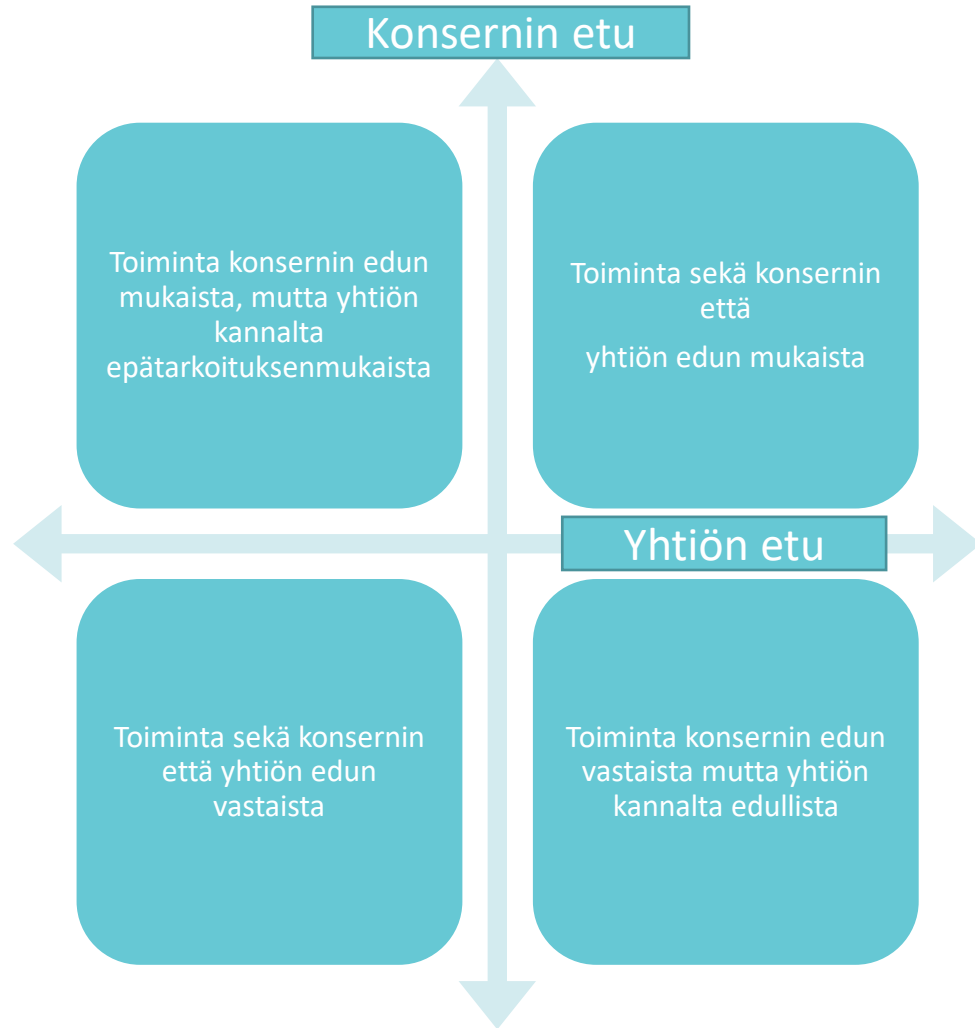
Lähtökohdat lainsäädännössä

- Valtuuston on päätettävä kuntastrategiasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta (kuntalain 14 §)
- Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee muun ohella vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Kunnan toiminnalla tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin lisäksi osallistumista kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.
- Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun ohella henkilövalinnat ja toimiohjeiden antaminen yhteisöedustajille.
- Kuntalain 47 §:n mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Ohjaamisen näkökulmat

- Oma toiminta – johtaminen on esimiestyötä
 - ohjaaminen perustuu asemaan
 - hallintosääntö, toimintasääntö, ohjeet ja määräykset, direktio-oikeus
- Ostopalvelut – johtaminen sopimuksilla
 - sopimusvalmistelu, sopimusvalvonta, kumppanuus ja vuoropuhelu
- Tytäryhtiöt – johtaminen omistajaohjauksen keinoin
 - tavoitteiden ja mittareiden asettaminen ja arviointi
 - vaikuttaminen yhteisöedustajiin ja yhteisöön heidän kautta
 - sitouttaminen konserniohjeessa määriteltyihin toimintatapoihin
 - sopimusohjaus

Tavoitteiden yhteensovittaminen



- Omistajaohjaus tukee konsernijohtamista varmistamalla, että
 - eri yksiköt toimivat tehokkaasti
 - strategian suuntaan
 - oikeassa tahdissa.

Lähde: Meklin ja Martikainen, Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – Käytäntöjä ja kehittämistarpeita, Suomen Kuntaliitto 2003.

”Konsernin kokonaisetuo on myös tytäryhteisön etu.”

Uudistuksen lähtökohdat

- Kokonaisuuden tulee olla helposti lähestyttävä ja omaksuttava.
- Asiakirja on kirjoitustavaltaan lyhyt ja velvoittava.
- Kokonaisuudella tulee olla tosiasiallinen ohjausvaikutus.
- Kaupunginvaltuusto päättää kaupunkitasoisista linjaratkaisuista
 - kaupungin omat linjaukset nousevat keskiöön ja keskusteluun
 - opastava materiaali tuotetaan erikseen, jolloin esimerkiksi lainsäädäntömuutokset eivät aiheuta muutostarvetta ohjeisiin
- Asiakirjat ovat kokonaan uudet
- Omistajapolitiikka – mitä kaupunki omistaa ja mitä kaupunki omistajuudellaan tavoittelee
- Konserniohje – kaupungin toimintapolitiikka esimerkiksi ennakkokannanottoa edellyttävien asioiden ja sisäisten palveluiden käytön suhteen, tiedottamista koskevissa asioissa jne.

Valmisteluvaiheet

- Järvenpään Mestariasunnot Oy:n ja Järvenpään Mestaritoiminta Oy:n kuuleminen
- Talousjaosto 16.12.2020
- Kaupunginhallitus 11.1.2021
- Tavoitteena kaupunginvaltuusto alkuvuonna 2021
- Konsernijohdon mahdollinen laajentaminen ja tehtävämäärittely hallintosäätöuudistuksen yhteydessä
 - siihen saakka voimassa kuntalain mukainen määrittely (kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja)

Keskeiset nostot

- Asiakirjan rakennetta ehdotetaan muutettavaksi
 - velvoittavat, kuntakohtaiset määräykset nostetaan keskiöön, jolloin niiden ohjausvaikutus vahvistuu
 - asiakirjan päivitystarve vähenee, kun lainsäädäntöön tai muuhun velvoittavaan asiakirjaan sisältyviä määräyksiä ei toisteta tässä asiakirjassa (esimerkiksi voimassaoleva omistajaohjeistus sisältää viittauksia hallintosääntöön, joka on uudistettu vuonna 2015 sekä käytänteisiin, joista on tosiasiallisesti luovuttu – selkeyttäväksi tarkoitetut viittaukset ja selostukset voivat aiheuttaa ajan myötä sekaannusta)
- Osakeyhtiömuotoiselle toiminnalle asetettavia edellytyksiä on nostettu selkeämmin esiin
- Säätiöihin osallistuminen ja yhdistysjäsenyydet ehdotetaan edelleen pysytettävän poikkeuksina
- Kuuma-kuntien välinen yhteistyö ehdotetaan poistettavaksi omistajapolitiikasta ja konserniohjeesta. Yhteistyöverkosto voi kuitenkin edelleen toimia myös omistajapoliittisissa kysymyksissä
- Omistuksista luopuminen on edelleen osa aktiivista omistajapolitiikkaa. Edelleen tavoitteena on käyttää varat maanhankintaan ja investointeihin, ei käyttötalouden katteeksi
- Sijoituspolitiikkaa koskevia kirjauksia on tiivistetty, lähtökohtana edelleen vastuullinen ja kriittinen sijoittamispolitiikka ja kaupungin edun painottaminen

Keskeiset nostot

- Ehdotus uudeksi omistajapolitiikaksi edellyttää, että tavoitteet asetetaan aktiivisella päätöksenteolla. Pääoman tuottovaatimus voidaan määrittää myös siten, ettei tuottovaatimusta ole.
 - Toiminnan, sen tuloksen ja kannattavuuden tulisi kuitenkin olla arvioitavissa suhteessa vastaaviin yhtiöihin.
- Olennaisia muutosehdotuksia rahoituspolitiikkaan
 - "Kaupunki vaatii myöntämälleen lainalle reaalisen vastavakuuden" – kirjauksesta luovutaan, jotta vakuutta voidaan arvioida tapauskohtaisesti. Tapauskohtainen harkinta johtanee pääsääntöisesti siihen, että vakuutta edellytetään.
 - Takaus edellyttää jatkossa aina vastavakuutta
 - Lähtökohtaisesti yhteisöiltä peritään markkinahintaa vastaava takausprovisio
 - Rahoitus- ja takausvastuu rajoittuu lähtökohtaisesti aina kaupungin omistusosuuteen
 - Negative pledge –sitoumus (panttauskielto)
- Yksityiskohtaiset raportointivelvoitteet määritetään talousprosessin yhteydessä
- Ennakkokannanottovelvoite pysyy olennaisin osin entisellään, mutta kokonaisharkinta korostuu
 - Esim. 1.000.000 euron investointia koskevasta alarajasta ehdotetaan luovuttavaksi. Myös alle 1.000.000 euron investointi voi olla merkittävä esimerkiksi investointien kumuloituessa. Kokonaisharkinta korostuu.

Keskeiset nostot

- Edustajien valintaperusteet
 - Voimassaolevassa omistajaohjeistuksessa oleva liite 5 korvataan ylätasoisella kirjauksella, jonka mukaan hallintoelimen jäsenten tulee yhdessä muodostaa toimiva ja osaamiseltaan riittävä kokoonpano
- Konsernin kokonaisedun huomioon ottaminen osaoptimoinnin asemesta
 - yhteiset hankinnat
 - kiinteistöjen käytön tehostaminen

Takaukset

Omistajaohjeistus

Tytäryhteisöille

- Voidaan myöntää koko lainamäärälle
- Harkinnanvarainen vastavakuus tai panttauskieltositoumus (negative pledge)
- Takausprovisio
 - voittoa tavoittelematon, joka tuottaa palveluita vain kaupungille - > ei takausprovisiota
 - voittoa tavoittelematon -> puolet korkohyödyistä
 - liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt - > tapauskohtaisesti asetettava takausprovisio

Ehdotettu omistajapolitiikka ja konserniohje

- **Periaatteet eri toimijoille ovat yhtenevät**
- Takaus edellyttää aina vastavakuutta
 - Kuntalain 129 § 1 mom: ” - - . Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.”
- Lähtökohtaisesti kaupunki perii yhteisöiltä markkinahintaa vastaavan takausprovision

Takaukset

Omistajaohjeistus

- **Osakkuusyhteisö ja kuntayhtymä**
- myönnetään poikkeustapauksessa
- kaupungin omistusosuutta vastaavalle määrälle
- vastavakuus tai panttauskieltositoumus (negative pledge)
- takausprovisio asetetaan tapauskohtaisesti

- **Muut yhteisöt**
- myönnetään poikkeustapauksessa
- vastavakuus tai panttauskieltositoumus (negative pledge)
- takausprovisio asetetaan tapauskohtaisesti
- velvollisuus toimittaa tilinpäätöstiedot sekä tilintarkastajan lausunto lalinan käyttämisestä takauksen yhteydessä määriteltyyn toimintaan

Taustaksi

Takaus ei ole valtiontukea ainakaan, jos

1. lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa
2. takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti (enimmäismäärä, rajoitettu voimassaoloaika)
3. takaus ei kata yli 80 prosenttia saatavan tai sitoumuksen määrästä
4. takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta

Arviointi on suoritettava myös silloin, kun takaus annetaan kuntakonserniin kuuluvan kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhtiön velasta tai sitoumuksesta.