



Konserniohjeen ja konserniyhteisöjen omistajapolitiittisten linjausten valmistelun tilanne/RV

VD/4114/00.01.01.01/2020

RV/K-ML/RK-K/SV

Kuntalain säännökset konserniohjeesta ja omistajapolitiikasta

Kuntalain 47 §:ssä säännellään kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta. Säännöksen mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvien osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Kuntalain 47 §:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta,
- konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä,
- tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta,
- velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa,
- konsernin sisäisistä palveluista,
- kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä,
- kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Konserniohjetta koskevaa kuntalain 47 §:ää on sovellettu vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta.

Kuntalain 37 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kuntastrategiasta, jossa tulee huomioida omistajapolitiikka. Kuntalain perustelujen mukaan omistajapolitiittisissa linjauksissa määritellä periaatteet kunnan toiminnan johtamiseen, ohjaamiseen ja valvontaan sekä määritellä periaatteet kunnan mukanaoloon eri organisaatioissa ja yhteisöissä omistajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Konserniohjausta jatkossa ohjaavat ohjeet

Valtuuston 17.12.2012 vahvistama konsernistrategia ei vastaa nykyistä kuntalakia tai Vantaan uudistunutta organisaatiota. Konsernistrategia on tarpeen korvata kuntalain mukaisesti konserniohjeella, omistajapolitiittisilla linjauksilla sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevalla ohjeella.

Konserniohje sisältää kuntalain 14 §:n tarkoittamat kaupungin omistajaohjauksen peruslinjaukset.

Konserniyhteisöjen omistajapolitiittiset linjausten yleisessä osassa linjataan kaupungin yhteisöjä koskevaa omistajapolitiikkaa ja erityisessä osassa määritellään yhteisökohtaisesti yhteisön tarkoitus konsernissa sekä asema kaupungin palvelutuotannossa. Erityinen osa eli yhteisökohtaiset linjaukset valmistellaan päätöksentekoon yhteisökohtaisesti tai sopivissa yhteisöryhmissä.



Hyvää johtamis- ja hallintotapaa koskeva ohje (ns. corporate governance –ohje) sisältää kaupunkikonsernin yhteisöjen hyvää hallintoa ja johtamista koskevat ohjeet.

Konserniohjeen keskeisimmät määräykset

Liitteenä olevan konserniohjelunonoksen valmistelussa on otettu huomioon kuntalain konserniohjetta koskevat säännökset. Lisäksi on huomioitu kaupungin konserniohjauksen organisatoriset ja toiminnalliset muutokset.

Vantaan kaupungin konserniohje varmistaa Vantaan kaupunkistrategian toteutumista ja toimii keskeisenä konserniohjauksen työkaluna. Ohjeet määrittelevät toimintatavat mm. konserniohjaukseen ja johtamiseen, omistajan ennakkosuostumuksen hankkimiseen, talouden ja toiminnan suunnitteluun, konserniraportointiin, tiedottamiseen ja luottamushenkilöiden tiedonsaantiin liittyen.

Konsernistrategiasta poiketen konserniohje keskittyy vain kaupunkikonserniin. Konserniohjeen mukaan kaupungin tytäryhteisöt jaetaan kolmeen ryhmään (salkkuun), jotka ovat markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt, kiinteistöyhtiöt muut tytäryhteisöt.

Konserniohje ei muuta Vantaan kaupungin omistajaohjauksen peruseriaatteita. Kaupungin talousarviossa tytäryhteisöille asetetut tavoitteet ovat edelleen ensisijainen väline kaupunkistrategian toteuttamiseen. Konserniyhteisöjen rahoitustoiminta on keskitetty kaupunkiorganisaatiossa talouden ja strategian palvelualueelle. Poikkeuksen tästä muodostavat vain markkinaehtoisesti toimivat yhteisöt eli Vantaan Energia -konserni, jota talouden ja strategian palvelualueen rahoitusyksikkö konsultoi tarvittaessa.

Tytäryhteisöjen edelleen noudatettava kaupungin henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöstöetuja. Markkinaehtoisilla yhteisöillä ko. velvoitetta ei ole, vaan ne voivat noudattaa alan kilpailijoiden käytäntöjä vastaavaa henkilöstöpolitiikkaa.

Konserniohjeen mukaan tytäryhteisön hallituksen koko on 3-5 jäsentä. Perustellusta syystä tytäryhteisön hallituksen koko voi olla 7 jäsentä. Seuraavien kaupungin itse tai konserniyhteisöjen kanssa kokonaan omistamien konserniyhtiöiden hallitusten jäsenmäärä on tällä hetkellä yli 5 jäsentä: Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy, VAV-konserni, VTK Kiinteistöt Oy ja Kiinteistö Oy Lehdokkitien Virastotalo. Hallituksen toimikausi on kaksi vuotta. Tytäryhteisön hallituksen jäsenen ja puheenjohtajan palkkio vastaa kaupunginhallituksen jäsenen ja puheenjohtajan palkkiota, ellei tästä poiketa konsernijaoston päätöksellä. Alakonsernien hallitus muodostetaan pääsääntöisesti emoyhteisön johdosta ja avainhenkilöistä.

Tytäryhteisön tulee hankkia merkittäviin päätöksiinsä kaupungin etukäteinen suostumus. Omistajan ennakkosuostumuksen antaa konsernijaosto, jolla on hallintosäännön mukaan oikeus delegoida toimivaltaa edelleen. Markkinaehtoisilla yhteisöillä ennakkosuostumuksen hakemisvelvollisuus on rajattu vain merkittäviin ja laajakantoisiin asioihin, investointeihin, lainanottoon tai rahoitusjärjestelyyn. Lisäksi markkinaehtoisien yhteisöiden on haettava ennakkosuostumusta merkittävään henkilöstöpoliittiseen ratkaisuun sekä olennaiseen poikkeamiseen kaupungin henkilöstöetuja vastaavista henkilöstöeduista sekä toimitusjohtajan valintaan.

Hankintalakia soveltavien kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen kilpailutuksissa tulee käyttää kaupungin hankinta-palveluyksikön kilpailutuspalveluja pois lukien rakennusurakat. Sisäisten palveluiden käyttämisestä voidaan antaa kaupunkikonsernin yhteisöille konserniohjeen mukaan sitovia ohjeita.



Konserniyhteisöjen omistajapolitiittiset linjaukset

Vantaan kaupungin strategia ja arvot ohjaavat konserniyhteisöjen omistajapolitiikkaa. Konserniyhteisöjen omistajapolitiittisten linjausten yleisessä osassa määritellään, minkälaisia yhtenäisiä periaatteita sovelletaan Vantaan kaupungin konserniyhteisöjen omistajaohjauksessa. Konserniyhteisön omistaminen on yksi tapa tuottaa palveluita ja tiloja. Yleisissä ja yhteisökohtaisissa linjauksissa määritellään periaatteet sille, millaisissa tehtävissä ja hankkeissa kaupunki on mukana omistajana ja sijoittajana, miksi kaupunki toimii omistajana ja millaisia tuotto- ja muita kehitystavoitteita omistukselle asetetaan. Lisäksi linjaukset ohjaavat yksittäisiä investointipäätöksiä ja konsernirakenteen kehittämistä.

Konserniyhteisöjen omistusten kokonaisuutta ja konsernirakennetta arvioidaan omistajapolitiikan osana aktiivisesti niin, että kaupunkikonsernin kokonaisuuteen otetaan huomioon omistamiseen liittyvissä päätöksissä. Konserniyhteisöjen omistajaohjauksessa varmistetaan, että yhteisöillä on tarkoitus ja tavoite, joiden toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan säännöllisesti. Omistukset järjestetään siten, ettei alakonserneissa tai yhteisöissä ole ristikkäisomistuksia. Yhteisöistä irtaannutaan siten, että kaupungin tekemät sijoitukset palautuvat mahdollisimman hyvillä tuotoilla kaupungille.

Konserniyhteisöjen omistajapolitiittisten linjausten yleisen osan hyväksymisen jälkeen kaikille kaupungin tytäryhteisöille ja osakkuusyhteisöille vahvistetaan yhteisökohtaiset omistajapolitiittiset linjaukset, joissa kuvataan muun muassa yhteisön toiminnan tarkoitus, perusteet kaupungin omistajuudelle, yhteisölle asetettavat pitkän aikavälin tavoitteet. Yhteisökohtaisia omistajapolitiittisia linjauksia voidaan tarkistaa valtuustokausittain.

Yhteisöä perustettaessa sekä sen toimintaa suunniteltaessa analysoidaan, mitä yhteisömuotoa kulloinkin käytetään. Yhteisömuodon valinta tehdään omistajapolitiikan päämäärien ja tavoitteiden pohjalta. Pääsääntöisesti emokaupungin ulkopuoliset omistukset toimivat osakeyhtiömuodossa.

Konserniyhteisöjen omistajapolitiittisissa linjauksissa kaupungin tytäryhteisöt jaetaan konserniohjetta vastaavasti kolmeen ryhmään (salkkuun), jotka ovat:

- 1) markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt eli Vantaan Energia Oy;
- 2) muut tytäryhteisöt; ja
- 3) asunto- ja kiinteistöosaakeyhtiöt.

Kilpailuneutraalisuussäännökset edellyttävät, että kaupunki kohtelee markkinoilla toimivia yhteisöjä yhdenmukaisesti riippumatta siitä, minkälainen yhteisön omistuspohja on. Markkinaehtoiseen yhtiöön sovelletaan konserniohjetta sekä yleisiä että yhteisökohtaisia omistajapolitiittisia linjauksia, mutta edellä konserniohjeen yhteydessä kuvatun mukaisesti markkinaehtoisen yhtiön velvollisuus pyytää omistajan ennakkosuostumus on muita konserniyhteisöjä suppeampi.

Muut kuin markkinaehtoiset tytäryhteisöt soveltavat konserniohjetta, yleisiä omistajapolitiittisia linjauksia ja yhteisökohtaisia omistajapolitiittisia linjauksia kokonaisuudessaan. Muut kuin markkinaehtoiset tytäryhtiöt ovat pääosin sidosyksikköinä toimivia vain kaupungille ja mahdollisille muille omistajille palvelujaan tarjoavia yhtiöitä. Kaupungin omistajapolitiittiset tavoitteet näissä yhtiöissä perustuvat mahdollisimman hyvään palvelutuotannon ja taloudelliseen tuloksen kokonaisuuteen. Sidosyksiköiden lisäksi muihin kuin markkinaehtosiin yhtiöihin sisältyy kolmansien tahojen kanssa omistettuja yhtiöitä, joilla ei ole sidosyksikköasemaa, mutta jotka eivät toimi markkinoilla.



Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt soveltavat konserniohjetta, yleisiä omistajapoliittisia linjauksia ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia kokonaisuudessaan. Tavalliset kiinteistöosakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt soveltavat toiminnassaan osakeyhtiölakia. Asunto-osakeyhtiöt soveltavat toimintaansa asunto-osakeyhtiölakia. Kiinteistöosakeyhtiöiden osalta omistajapoliittisissa linjauksissa kuvataan investointien toteuttamisen peruslinjauksia. Kiinteistön käytön aikana on tärkeintä, että kiinteistön arvoa ylläpidetään pitkän tähtäimen suunnitelman mukaisesti eikä yhtiön omistamien rakennusten korjausvelka kasva. Toisaalta kiinteistön yllä- ja kunnossapitotoimintaa sekä investointeja tulee toteuttaa rakennuksen elinkaari ja käyttöikä huomioiden siten, että Vantaa on hiilineutraali vuonna 2030.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva ohjeistus

Konserniohjeen hyväksymisen jälkeen esitetään erikseen päätettäväksi hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva ohjeistus (ns. corporate governance -ohje). Ohje sisältää kaupunkikonsernin yhteisöjen hyvää hallintoa ja johtamista koskevat ohjeet. Aiemmat hyvää hallintoa- ja johtamistapaa koskevat ohjeet on laadittu yli kymmenen vuotta sitten eivätkä ohjeet ole olleet aktiivisesti konserniyhteisöissä käytössä.

Corporate governance -ohjeella on tarkoitus yhtenäistää Vantaan kaupungin tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytäntöjä ja samalla varmistaa, että tytäryhteisöissä toteutuvat terveet liiketoimintaperiaatteet, riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta, riskienhallinta sekä se, että kaupungin omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti konsernin kokonaisuutena turvaten. Ohjeen pääasiallisena kohderyhmänä ovat yhteisön hallitus ja toimitusjohtaja. Ohjeessa selkiytetään yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan välistä työnjakoa siten, että hallituksen tehtävät ovat pääasiallisesti strategisia ja toimitusjohtajan tehtävät operatiivisia. Lisäksi ohje toimii myös yleisohjeena kaupunkia yhtiökokouksessa edustaville ja muille kaupungin puolesta omistajaohjausta suorittaville.

Päätöksenteko

Hallintosäännön 9 luvun 1 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa kaupungin toiminnan yhteensovittamisesta ja omistajaohjauksesta. Hallintosäännön 9 luvun 4 §:n mukaan konsernijaosto vastaa konsernihallinnon järjestämisestä yhdessä kaupunginhallituksen kanssa kaupunginvaltuuston hyväksymässä kaupungin omistajapolitiikassa sekä muissa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen antamissa ohjeissa ja määräyksissä tarkoitetulla tavalla.

Kaupunginvaltuuston toimivaltaan kuuluu kuntalain nimenomaisen määräyksen perusteella konserniohjeesta päättäminen, ja koska valtuusto ei ole hallintosäännöllä delegoinut toimivaltaa, myös omistajapoliittisten linjausten yleisestä osasta päättäminen.

Kaupunginvaltuuston päätettäväksi valmistellussa laajemmassa hallintosäännön muutosesityksessä on näiltä osin esitetty hallintosäännön muuttamista siten, että toimivalta yhtiökohtaisista omistajapoliittisista linjauksista päättämiseen olisi jatkossa kaupunginhallituksella.

Konsernijaosto 11.5.2020 § 5

Kaupunginjohtajan esitys:

Kaupunginhallituksen konsernijaosto merkitsee tiedoksi esitetyn selvityksen konserniohjeen ja konserniyhteisöjen omistajapoliittisten linjausten yleisen osan valmistelutilanteesta.

Käsittely:



Merkittiin, että tämä asia käsiteltiin esitystekniikkaa koskevien teknisten ongelmien vuoksi vasta asiakohdan 10 jälkeen.

Jäsen Mika Niikko palasi kokoukseen tämän pykälän käsittelyn ja päätöksenteon aikana klo 14.50.

Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Antti Lindtman poistui kokouksesta tämän pykälän käsittelyn ja päätöksenteon aikana klo 15.02.

Merkittiin, että henkilöstö- ja konsernijohtaja Kirsi-Marja Lievonen osallistuu kokoukseen loppuajan kokousta etäyhteydellä.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Liitteet:

- Konserniohjelun luonnos
- Konserniyhteisöjen omistajapoliittiset linjaukset, yleinen osa, luonnos
- Esitys keskeisimmistä uudistuksista

Täytäntöönpano: Konserniohjaus ja -valvonta

Muutoksenhakuohje: 3.1 Oikaisuvaatimus- ja valituskielto

Lisätiedot:

Konserniohjauksen päällikkö Riikka Kiljander-Kiiskinen, (etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi)

Konsernilakimies Samuli Vartiainen, (etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi)