

Imatran kaupungin omistajapolitiikka

Kaupunginvaltuusto hyväksynyt 12.02.2024.

Korvaa valtuuston 14.10.2019 (9/2019 §77) hyväksymät omistajapolitiittiset linjaukset osana Imatran kaupungin strategian toimeenpano-ohjelmaa 2020-2021.



Imatran kaupungin omistajapolitiikka: Omistajaohjauksen ja omistamisen periaatteet

Sisällys

Johdanto.....	2
1. Imatran kaupunkikonserni.....	2
2. Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus	2
2.1 Imatran kaupungin omistajapolitiikka.....	3
2.2 Imatran kaupungin omistajaohjaus.....	4
2.3. Vastuu omistajapolitiikan toteutuksesta.....	5
2.4. Konserniyhteisöjen valvonta ja ohjaus.....	6
2.4.1. Yhtiöjärjestys, säännöt ja perussopimus	6
2.4.2 Osakassopimus.....	7
2.4.3 Konserniohje	7
2.4.4 Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet	8
2.4.5 Sopimusohjaus	9
3. Omistajastrategia: Omistaminen ja omistamisen kehittäminen	9
3.1. Omistamisen lähtökohdat	9
3.2. Konsernirakenne	10
3.3. Konsernirakenteen kehittäminen	10
3.3.1 Kaikkia yhteisöjä koskevat tavoitteet	11
3.3.2 Uusien yhteisöjen perustaminen	11
3.3.3 Toimintamuodon valinta	12
3.4. Markkinoilla toimivat yhteisöt.....	13
3.5. Erityisasemassa olevat yhteisöt.....	13
3.6. In house -yhteisöt (sidosyksiköt).....	13
3.7. Omistamisesta luopuminen.....	14
3.8. Omistamiseen liittyvä päätöksenteko	14
4. Omistajaohjauksen arviointi, konsernivalvonta ja riskienhallinta.....	15
5. Sijoitustoiminta.....	15
6. Konsernin sisäisten palveluiden käyttö ja hinnoittelu	16
LÄHTEET	17

Johdanto

Kuntalain¹ 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajapolitiikka. Lisäksi kuntalain 14 §:n mukaan valtuuston tulee päättää omistajaohjauksen periaatteista. Imatran kaupungin omistajapolitiikka ja siihen liittyvä omistajaohjaus koskee pääasiassa kaupungin tytäryhteisöjä, mutta soveltuvin osin myös osakkuusyhteisöjä, kuntayhtymiä sekä muita yhteisöjä, joista kaupunki omistaa osakkeita tai osuuksia, tai joissa kaupungilla sääntöjen tai jäsenyyden perusteella on äänivaltaa. Yhteisöiksi luetaan osakeyhtiöiden lisäksi kuntayhtymät ja säätiöt.

Laajemmassa tarkastelussa omistajapolitiikkaan kuuluvat myös kaupungin muut omistuserät, maaomistukset ja sijoitusomaisuus, joiden yksityiskohtaisempiin omistajapolitiittisiin kysymyksiin otetaan kantaa muiden asiakirjojen ja päätösten kautta. Tähän asiakirjaan sisältyy kuvaus kaupungin omistajapolitiikasta sekä kuntalain edellyttämät omistajaohjauksen periaatteet. Linjauksissa määritellään muun muassa missä tehtävissä kaupunki on mukana omistajana ja minkä toimintaperiaatteiden mukaan konsernia ohjataan ja valvotaan. Omistajapolitiittisten linjausten tarkoitus on tukea konsernijohdon työtä ja vahvistaa poliittista ohjausta. Lisäksi niiden tarkoitus on tukea yhteisöjen toimintaa pitkällä tähtäimellä.

1. Imatran kaupunkikonserni

Imatran kaupunkikonserni muodostuu kaupungista emoyhteisönä ja sen tytäryhteisöistä. Tytäryhteisöjä ovat ne yhtiöt, säätiöt ja kuntayhtymät, joissa kaupunki käyttää määräysvaltaa. Määräysvalta syntyy, kun kaupungilla on yli 50 % kohdeyhtiön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä, kun kaupungilla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyhteisön hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä, tai kun kaupunki muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyhteisössä.

Imatran kaupunki omistaa tai käyttää puhevaltaa myös muissa yhteisöissä, joissa se ei ole määrävässä asemassa. Konsernitilinpäätökseen liitettäviin konserniyhteisöihin kuuluvat tytäryhteisöjen lisäksi kuntayhtymät ja osakkuusyhteisöt. Osakkuusyhtiöiksi kutsutaan yhtiöitä, joiden pääomasta ja äänimäärästä kaupunki omistaa joko suoraan tai tytäryhtiönsä kautta vähintään 20 %, mutta enintään 50 %.

2. Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Valtuusto linjaa kuntastrategiassaan omistajapolitiikan, joka määrittelee, millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Omistajapolitiikka määrittelee myös omistuksen merkityksen, tarkoituksen ja tavoitteet. Konserniyhtiöillä on aina jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite, ja

¹ Kuntalaki (410/2015)

ne toteuttavat kunnan kokonaisuuteen perustuen tuloksellisesti näitä omistajan tavoitteita². Omistajapolitiikka tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

2.1 Imatran kaupungin omistajapolitiikka

Omistajapolitiikka on kaupungin johtamisen väline, joka liittyy konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kaupungin strategista johtamista. Omistajapolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on varmistaa, että kunnan omaisuutta hoidetaan luotettavasti ja tavoitteellisesti³. Omistajapolitiikassa määritellään kunnan pääoman ja eri omaisuuserien omistukseen, hankintaan ja käyttöön liittyvän päätöksenteon periaatteet.

Linjausten tavoitteena on turvata päätöksenteon järjestelmällisyys, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien tehokas käyttö sekä kuntakonsernin kokonaisuuteen. Omistajapolitiikka määrittelee myös sen, minkä toimintaperiaatteiden mukaan konsernia ohjataan ja valvotaan ja sen lähtökohtana ovat kaupungin strategiset linjaukset ja tavoitteet.

Imatran kaupungin omistajapolitiikan tavoitteet ovat seuraavat:

- 1) kaupunkikonsernin toiminta on taloudellista ja tehokasta kokonaisuutena; konsernirakenne on tiivis päällekkäisten hallinnollisten kustannusten minimoimiseksi ja resurssien kohdentamiseksi strategisesti olennaisiin asioihin
- 2) konsernirakenne mahdollistaa kaupungin tehokkaan johtamisen
- 3) kaupungin elinvoima kasvaa
- 4) konserniyhteisöjen palvelut järjestetään taloudellisesti ja toiminnallisesti kilpailukykyisellä tavalla
- 5) konserniyhteisöjen palvelut tukevat ja täydentävät kaupungin omaa toimintaa
- 6) konsernin omaisuuden hallinta on tehokasta ja taloudellista

² Kuntaliitto 2015, s. 23.

³ Ruohonen, Vahtera & Penttilä. 2021. Kuntayhtiö. S. 192



Kuva: Vastuut omistamisen ja omistajaohjauksen periaatteista
(Kuntaliitto 2015: Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus, s. 23)

2.2 Imatran kaupungin omistajaohjaus

Omistajapolitiikkaa toteutetaan omistajaohjauksella. Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kuntien omistajaohjaus perustuu kuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi hankintalakiin ja kilpailulakiin perustuviin ohjauksellisiin työkaluihin. Esimerkiksi kuntalain mukaan omistajaohjauksen toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen yhtiössä edustamisessa sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Lisäksi omistajaohjauksen ytimessä ovat konserniohje ja kunnan talousarvio ja –suunnitelma.⁴

Keskeisessä roolissa omistajaohjauksessa on kaupungin strategia ja siitä johdetut yhteisökohtaiset tavoitteet, joita tulee valmistella yhdessä yhteisöjen kanssa. Tavoitteiden lisäksi omistajaohjaukseen sisältyy toimintaperiaatteet, joilla varmistetaan konsernin kokonaisedun mukainen toiminta.

Kuntien omistajaohjaukseen kuuluvat yhteisöt toimivat päätöksenteoltaan itsenäisesti, eikä kunta voi puuttua suoraan yhteisön päätöksentekoon. Kunta vaikuttaa yhteisöissä kuitenkin omistajana, ja ohjaa niitä kunnan strategian mukaisesti, jotta toiminnassa otetaan huomioon kunnan tahtotila ja sen toiminnalle asettamat tavoitteet kunnan kokonaisuuden huomioiden.

⁴ Ruohonen ym. 2021. s. 188-190

Valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Omistajaohjauksen periaatteet määrittelevät sen, miten kaupungin omistamia yhteisöjä johdetaan, ohjataan ja valvotaan. Kuntalain mukaan kaupunginhallituksen tehtäviin kuuluu kunnan toiminnan omistajaohjaus. Kaupunginhallitus ja hallintosäännössä määritelty virkamiesjohto vastaa kuntakonsernissa konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen periaatteiden käytännön toteuttamisesta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta, sekä konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston päätösten mukaisesti.

Kaupunginjohtajan tehtävänä on vastata kaupunkikonsernin yleisestä johtamisesta ja ohjauksesta.

Imatran kaupungin hallintosäännön⁵ mukaan kaupunginhallitus ja kaupunginhallituksen linjausten mukaisesti muu konsernijohto:

- 1) vastaa omistajapolitiikan, omistajaohjauksen periaatteiden ja konserniohjeen kehittämisestä ja valmistelusta valtuustolle, sekä päättää muista konsernia koskevista ohjeista, suunnitelmista ja toimintalinjauksista.
- 2) vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta ja organisoii konsernijohtamisen ja konsernivalvonnan;
- 3) määrää konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisesta työnjaosta;
- 4) seuraa ja arvioi yhtiöiden tavoitteiden toteutumista ja taloudellisen aseman kehitystä;
- 5) antaa valtuustolle vähintään vuosittaisen raportin yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisen aseman kehittymisestä sekä arvion tulevasta kehityksestä ja riskeistä;
- 6) arvioi säännöllisesti omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen, riskienhallinnan ja menettelytapojen kannalta.

Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto valvoo kaupunkikonsernin kokonaisetua omistajaohjauksella ja konsernivalvonnalla.

Lisäksi kaupunginhallitus vastaa

- kaupungin organisaation sekä kaupunkikonsernin sisäisen sopimusmallin mukaisen toimintatavan kokonaisvaltaisesta ohjaamisesta ja seurannasta.
- Yhtiöiden ja muiden yhteisöjen perustamisesta
- Kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen osakepääoman tai sääntöjen ja yhtiöjärjestyksen muutoksista
- nimeää kaupungin yhtiökokousedustajat ja antaa omistajaohjauksen edellyttämät toimintaohjeet

2.3. Vastuu omistajapolitiikan toteutuksesta

Omistajapolitiikan ohjaus ja valvonta sekä käytännön toteutus on vastuutettava selkeästi. Ohjaus ja valvonta kuuluvat valtuustolle, toimeenpano hallitukselle ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja linjausten toteutumisen arviointi tarkastuslautakunnalle.

⁵ Hallintosääntö. Imatran kaupunki.

Valtuuston tehtäviin kuuluu omistajapolitiikasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista päättäminen. Omistajapolitiikan ja siihen perustuva tytäryhteisöjen omistajaohjauksen toteuttamisesta vastaa kuntalain mukaan konsernijohto, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Tuloksellinen omistajaohjaus edellyttää riittävää perehtyneisyyttä yhtiöiden toimialaan, asiantuntemusta ja kykyä arvioida yhtiöiden suoriutumista, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä sekä laadukasta hallitustyöskentelyä⁶.

2.4. Konserniyhteisöjen valvonta ja ohjaus

Omistajaohjauksen käytettävissä olevat keinot riippuvat ohjattavan yhteisön omistusosuudesta ja yhteisömuodosta. Kaupunki voi esimerkiksi velvoittaa tytäryhteisönsä noudattamaan konserniohjetta, mutta osakkuusyhteisöjä konserniohje koskee vain soveltuvin osin.

Osakkuusyhtiöiden ohjauksessa kaupungin tulee tehdä yhteistyötä muiden osakkaiden kanssa. Niissä säätiöissä, joita ei tulkita kaupungin tytäryhteisöiksi, kaupunki käyttää määräysvaltaansa lähinnä säätiön sääntöjen ja nimeämiensä hallituksen jäsenten kautta.

Kuntayhtymien ohjaus tapahtuu pääosin perussopimuksen avulla sekä antamalla ohjeita kuntayhtymässä kaupunkia edustaville henkilöille. Kaupunkiin nähden tytäryhteisöasemassa olevat kuntayhtymät noudattavat konserniohjetta soveltuvin osin.

Konserniyhtiöiden toiminnassa on noudatettava osakeyhtiölakia. Omistajaohjauksella ei voida antaa sellaisia kuntayhtiöitä koskevia määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa osakeyhtiölainsäädännön kanssa tai yhtiöiden yhtiöjärjestysten vastaisia.

Imatran kaupungin omistajaohjauksessa noudatetaan osakeyhtiölaissa säädettyä tehtävien ja vastuiden jakoa omistajien ja yhtiön toimielinten välillä. Yhteisöjen liiketoimintaa koskevat päätökset kuuluvat niiden hallituksille ja toimitusjohtajille.

2.4.1. Yhtiöjärjestys, säännöt ja perussopimus

Kaupunki ohjaa omistamansa yhtiön johdon toimintaa yhtiöjärjestyksen avulla. Yhtiöjärjestyksen vähimmäisisällöstä säädetään osakeyhtiölaissa, mutta muilta osin yhtiöjärjestys voidaan räätälöidä yhtiön omistajien tarpeisiin sopivaksi.

Yhtiöjärjestysmääräykset eivät saa olla osakeyhtiölain, muun pakottavan lain tai hyvän tavan vastaisia. Yhtiöjärjestyksen määräykset sitovat yhtiöoikeudellisesti kaikkia yhtiön toimielimiä.

⁶ Suomen Kuntaliitto ry 2023 s. 18-19

Omistajaohjaus ei saa olla ristiriidassa yhtiön yhtiöjärjestyksen kanssa. Konserniyhtiön näkökulmasta yhtiön toiminnan tarkoitus, toimiala ja yhtiön toimielinten toiminnan järjestäminen ovat keskeisiä yhtiöjärjestyksen määräyksiä. Jos osakeyhtiön tarkoituksena on muu kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, on tämä ilmaistava yhtiöjärjestyksessä.

Mikäli kaupunki tahtoo jonkin konserniohjeeseen sisältyvän ohjeen yhtiöoikeudellisesti sitovaksi, tulee se sisällyttää yhtiöjärjestykseen. Yhtiöjärjestystä voidaan muuttaa ainoastaan yhtiökokouksessa osakkeenomistajien päätöksellä. Mikäli yhtiöjärjestys ei vastaa omistajien yhteistä tahtotilaa, tulee sitä päivittää.

Säätiössä yhtiöjärjestystä vastaavat säätiön säännöt, jotka määrittävät säätiön toiminnan ja toimintarakenteen. Säätiön perustamisvaiheessa on erityisen tarkkaan harkittava sääntömääräysten sisältöä ja tarkoituksenmukaisuutta erityisesti säätiön tarkoituksen, toimintamuodon ja hallintorakenteen osalta sääntömääräysten pysyvyyden vuoksi.

Kuntayhtymän perussopimuksessa jäsenkunnat sopivat sen tehtävistä, päätöksenteon perusteista, jäsenkuntien osuudesta varoihin ja velkoihin sekä taloudesta (Kuntalaki 56 §). Perussopimus on jäsenkuntien kannalta tärkein omistajaohjauksen väline. Siinä määritellään paitsi jäsenkuntien väliset suhteet myös kuntayhtymän toimivallan laajuus ja kuntien velvollisuus osallistua kuntayhtymän hoitamien tehtävien kustannuksista⁷.

2.4.2 Osakassopimus

Osakassopimuksella sovitaan eri osakkeenomistajien kesken käyttäytymisestä ja toiminnasta yhtiön asioissa, esimerkiksi hallinnon järjestämisestä, hallituspaikoista, toimielinten toimivallasta, osakkeiden lunastamisesta ja voitonjaosta.

Osakassopimus ei ole yhtiöoikeudellisesti sitova. Se sitoo ainoastaan sopimukseen sitoutuneita sopijaosapuolia. Jotta osakassopimuksen määräyksellä olisi yhtiöoikeudellinen vaikutus, määräyksen tulee olla myös yhtiöjärjestyksessä.

Osakassopimukset hyväksyy kaupunginhallitus, ellei hallintosäännön nojalla sopimuksen merkittävyydestä johtuen toimivalta ole valtuustolla.

2.4.3 Konserniohje

Kuntalain mukaan valtuuston tulee päättää konserniohjeesta. Konserniohjetta sovelletaan kaupungin tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeet määrittelevät omistajan ja yhtiöiden välisiä suhteita.

Konserniohje ilmentää kaupunginvaltuuston tahtoa siitä, millä tavoin konserniyhtiöitä johdetaan. Kuntalaki määrittelee konserniohjeen vähimmäisisällön. Konserniohjeessa määritellään muun muassa kaupungin tytäryhteisöjen johdon rooli ja velvollisuudet sekä

⁷ Kuntaliitto 2015, s. 55.

pelisäännöt sille, miten kaupunki käyttää määräysvaltaa tytäryhteisöissään. Konserniohjeen tavoitteena on tehostaa kuntakonsernin johtamista ja yhdenmukaistaa menettelytapoja.

Konserniohjeen määräykset eivät ole yhtiöoikeudellisesti sitovia. Kaupungin tytäryhteisöt käsittelevät ja hyväksyvät konserniohjeen yhtiökokouksessa ja hallituksessaan ja samalla sitoutuvat sen noudattamiseen.

Imatran kaupungin konserniohjeen tarkoituksena on varmistaa, että kaupungin toimintaa ja omaisuutta tytäryhteisöissä hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kaupunkikonsernin kokonaisuutena turvaten. Hallintosäännön mukaan konsernijohto vastaa konsernivalvonnasta, mihin sisältyy myös konserniohjeen noudattamisen valvonta.

2.4.4 Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet

Kuntalain mukaan talousarviossa ja –suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Kaupunginvaltuusto asettaa omistajapoliittisten linjausten yhteydessä keskeisimmille yhteisöilleen strategiset, kaupunkikonsernin kokonaisuutena ajavat pidemmän aikavälin tavoitteet. Lisäksi kaupunki asettaa tytäryhtiöille valtuustoon nähden sitovat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet vuosittain talousarvion yhteydessä. Kaupungin asettamien tavoitteiden tulee perustua kaupunkistrategiassa esitettyihin arvoihin, visioon ja kaupunkitason tavoitteisiin.

Kaupungin asettamat tavoitteet eivät velvoita tytäryhteisöjä oikeudellisesti. Ne ovat kaupungin keino osoittaa yhteisöjen johdolle, minkälaisia odotuksia kaupungilla yhteisöjä kohtaan on. Tavoitteet ohjaavat myös kaupungin edustajia tytäryhteisöjen toimielimissä

Osakeyhtiöoikeudellisesti yhtiön toiminnan harjoittamista rajaavat yhtiön tarkoitus ja toimiala. Kuntayhtiön tavoite ei välttämättä ole suoranainen voiton tuottaminen, vaikka muutaakaan ei ole suoraan yhtiöjärjestykseen kirjattu. Kuntayhtiön tavoitteena voi olla myös se, että voiton tavoittelun sijaan se toimii omakustannusperiaatteella ja tuottaa omistajilleen palveluita tai hyödykkeitä mahdollisimman edullisesti⁸.

Kaupunkikonsernissa tarkastellaan vuosittain pitkän aikavälin investointisuunnitelmaa. Kaupunkikonsernin pitkän aikavälin tulorahoitusta tulee tarkastella investointisuunnitelmiin ja -tarpeisiin sekä rahoituskuluihin. Uusinvestointien toteuttamisen keinona tulee harkita omaisuudesta luopumista: omaisuutta kierrättämällä pyritään toteuttamaan nopeammin tärkeiksi katsottuja investointeja.

Tytäryhtiöt esittävät vuosittain investointisuunnitelman omistajalle ja pyytää omistajalta kannanottoa ennen merkittävän investoinnin tekemistä.

⁸ Penttilä ym. 2015, s.79.

2.4.5 Sopimusohjaus

Imatran kaupunki ohjaa konserniyhteisöjään omistajaohjauksen lisäksi sopimusohjauksella. Sopimusohjauksella ohjataan konserniyhteisöiltä ostettavien tavaroiden ja palvelujen hankkimista ja saamista sekä osittain myös konserniyhteisöjen avustamista.

Kaupungin vastuualueet vastaavat sopimusohjauksen toteutumisesta ja valvonnasta. Konsernijohto määrittelee sopimusten reunaehdot muun muassa kaupungin talousarvioraamin, yhteisöille asetettavan tavoiteasetannan sekä omistajapoliittisten linjausten kautta. Lautakunnat huomioivat konsernijohtoon asettamat reunaehdot sopimuksia tehdessään. Konsernijohto reagoi tarvittaessa sopimusohjauksen tuloksiin omistajaohjauksella. Näin voidaan varmistaa, että verovarojen käyttö on tehokasta ja vapaata muista intresseistä ja että budjettirahoitus ohjataan sille suunnattuun tarkoitukseen.

3. Omistajastrategia: Omistaminen ja omistamisen kehittäminen

3.1. Omistamisen lähtökohdat

Omistaminen on kaupungille väline palvelujen toteuttamiseksi, mutta ei kuitenkaan itsetarkeisuus. Omistaminen on keino ohjata ja toteuttaa kaupungin elinkeino- ja maapolitiikkaa. Maapolitiikan tarkemmat linjaukset määritellään maapoliittisessa ohjelmassa⁹.

Omistajapolitiikan piiriin kuuluu koko kaupungin ja kaupunkikonsernin omaisuuden hallinta. Omistajapolitiikka ulottuu siten kaupungin suoran omistuksen lisäksi kaupungin tytä- ja osakkuusyhtiöihin ja -yhteisöihin.

Omistajapolitiikan tavoitteena on luoda laadultaan hyvät, edulliset ja ympäristön kannalta kestävät palvelujen tuottamisedellytykset tai saada kaupungin pääomasijoituksille riittävä tuotto. Omistamisen on tuotettava kaupungille taloudellista tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä.

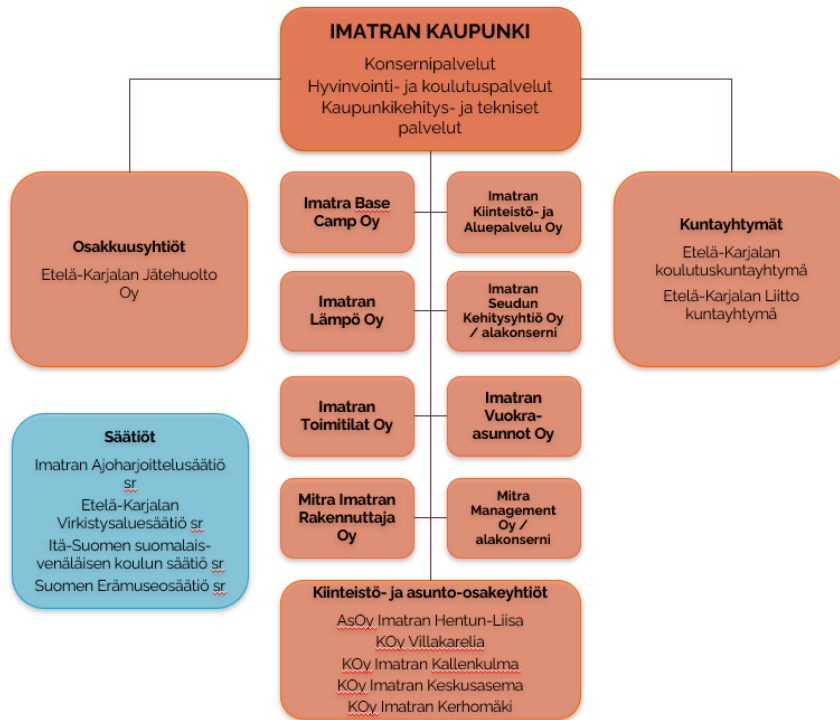
Omistuksesta luovuttaessa tai uusia omistuksia hankittaessa ei arvioida pelkästään luovutuksen tai hankinnan taloudellista arvoa, vaan myös seuraavat seikat otetaan huomioon:

1. Kaupungin tavoitteet ja strategia
2. Elinkeinoelämän toimintaedellytykset
3. Kilpailuneutraliteetti markkinoilla
4. Työllisyysvaikutukset
5. Henkilöstön asema
6. Kaupunkikonsernin talous
7. Palvelutuotannon turvaaminen

⁹ Imatran kaupunki, Maapoliittinen ohjelma.

3.2. Konsernirakenne

Kaupungin toiminnan tulee perustua yksinkertaiseen ja selkeään konsernirakenteeseen, jonka tulee tukea ja täydentää kaupungin palvelutuotantoa ja -rakennetta. Kaupunkikonsernilla tarkoitetaan Imatran kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamaa kokonaisuutta. Tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä tai säätiötä, jossa Imatran kaupungilla on kirjanpitolaissa¹⁰ tarkoitettu määräysvalta.



Imatran kaupunkikonserni 1.1.2023

3.3. Konsernirakenteen kehittäminen

Omistajastrategia toimii lähtökohtana konsernirakenteen kehittämiseksi.

Konsernirakennetta koskevien yhtiöjärjestelyjen tulee perustua valmisteluhetken tilannearvioon. Konsernirakenteeseen tehtävien muutosten tulee aina palvella kaupunkikonsernin etua.

Omistusjärjestelyjä tehdään vaikuttavuusarviointiin perustuen. Omistajaohjauksen yritys- ja järjestelyihin käytettävissä olevat resurssit kohdistetaan ensisijaisesti sinne, missä järjestelystä on kaupunkikonsernille suurin hyöty. Hyöty voi olla esimerkiksi taloudellinen, toiminnallinen tai perustua riskien vähentämiseen.

¹⁰ Kirjanpitolaki (1335/1997) 1 luku 5 §

3.3.1 Kaikkia yhteisöjä koskevat tavoitteet

Omistajan asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet määrittävät sen mitä kaupunki yhteisöiltään odottaa. Yhteisöjen hallitusten tehtävänä on huolehtia siitä, että yhteisöt toimivat omistajan asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Kaikkien kaupungin yhteisöjen tulee toiminnallaan vastata seuraaviin tavoitteisiin:

- Yhteisöjen tulee toiminnallaan edistää kaupunginvaltuuston hyväksymän kaupunki-strategian toteutumista.
- Yhteisöjen toiminnan tulee olla tehokasta ja tuottaa mitattavissa olevaa lisäarvoa kaupunkikonsernille.
- Yhteisöjen tulee toiminnallaan pyrkiä siihen, että kaupungin omaisuuden arvo kasvaa.
- Yhteisöjen toiminnan tulee olla avointa ja läpinäkyvää; yhteisöt tiedottavat omistajilleen, sidosryhmilleen ja kuntalaisille toiminnastaan.
- Yhteisöjen tulee osaltaan huolehtia kestävästä kehityksen tavoitteiden toteutumisesta

Yhteisöjen tulee myös osaltaan vastata seuraaviin taloudellisiin tavoitteisiin:

- Osakeyhtiömuotoisen toiminnan tulee olla kannattavaa, ja sitä harjoitetaan lähtökohteisesti oman tulorahoituksen ja oman pääoman puitteissa. Säätiöt toteuttavat tarkoitustaan omien varojensa puitteissa.
- Yhteisöjen tulee selvittää taloudellisista velvoitteistaan siten, että ne pystyvät maksamaan kaupungin myöntämät lainat ja kaupungin myöntämiin takauksiin liittyvät lainat rahoittajille takaisin ajallaan.
- Yhteisöjen pääomien käytön on oltava aina tehokasta.
- Niiden tytäri- ja osakkuusyhteisöjen, joita kaupunki avustaa tai joiden kulut maksaa kaupunki, ei ole lähtökohteisesti tarkoitus tuottaa voittoa ja jakaa osinkoa. Toiminnan kehittämisestä aiheutuvat kustannukset näyttäytyvät yhteisön tilinpäätöksessä joko käyttötalouden kustannuksina, rahoituskuluina tai poistoina, jotka katetaan palvelujen myynnistä saatavilla tuloilla. Toiminnan kehittäminen ei täten edellytä voiton tekemistä silloin, kun kyse ei ole rahoituksen keräämisestä investointien toteuttamiseksi.
- Yhteisöjen tulee aktiivisesti pyrkiä siihen, että niiden riippuvuus kaupungin avustuksista pienenee.
- Kaupunkiin nähden sidosyksikköasemassa olevien yhteisöjen tavoitteena ei lähtökohteisesti ole voiton tuottaminen, vaan laadukkaiden ja kustannuksiltaan edullisten palvelujen tuottaminen omistajille.

3.3.2 Uusien yhteisöjen perustaminen

Kaupunki voi harkita uusien yhteisöjen tai omistusten perustamista esimerkiksi silloin, kun:

- toiminta on aidosti tehokkaampaa tuottaa yhtiönä
- yhtiömuodolla saadaan kaupungille laskettua ja perusteltua lisäarvoa

- .tavoitteena on useamman organisaation välinen yhteistyö ja sen myötä kustannusten jakaminen, kun kyse ei ole palvelusta, jota voitaisiin hankkia markkinoilta.

Peruslähtökohta kuitenkin on, että kaupunki ei perusta uusia yhteisöjä vaan pyrkii vähentämään yhteisöjensä määrää. Uusia yhteisöjä perustetaan vain poikkeustapauksissa erityisen huolellisen harkinnan jälkeen.

Ennen uuden yhteisön perustamista tulee selvittää, liittyykö toiminta läheisesti muuhun jo olemassa olevaan yhteisöön, joka voi ottaa tehtävän hoitaakseen.

Toiminta kannattaa jättää kaupungin omaksi toiminnaksi, mikäli

- toimintaa pitää avustaa
- toiminta on keskellä kaupungin omia toimintaprosesseja
- toimintaa halutaan ohjata demokraattisesti, tai
- toiminnan läpinäkyvyys kaupunkiin nähden tulee varmistaa.

3.3.3 Toimintamuodon valinta

Osakeyhtiö

Osakeyhtiömuotoiseen toimintatapaan siirtyminen toteutetaan tarkoituksenmukaisuus- ja taloudellisuus -harkinnan perusteella silloin, kun toiminta voidaan toteuttaa kaupungin hallinnollisen organisaation ulkopuolella tai, kun toimintaan osallistuu kaupungin lisäksi ulkopuolisia tahoja. Toiminnan tuottojen tulee kattaa kustannukset ja ne kertyvät myynti- tai pääomatuloista. Toiminnalle asetetaan selkeät taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä niin harkittaessa tuottovaatimus sijoitetulle pääomalle.

Kuntayhtymä

Omistajapolitiikan hankalan toteuttamisen vuoksi kuntayhtymämuotoisia palvelujen tuottamistapoja noudatetaan vain, jos muiden vaihtoehtoisten toimintamuotojen käyttö ei ole mahdollista. Kuntayhtymät ovat hallintomuotoina jäykkiä ja käytännössä vaikeasti hallittavia. Kuntayhtymiltä edellytetään selkeää taloudellisten ja toiminnallisten tulosten mittaajärjestelmää. Kuntayhtymän palvelujen kustannukset eivät saa ilman erityistä syytä nousta kunnan kustannuksia enemmän.

Säätiö

Kaupunki ei pääsääntöisesti osallistu säätiömuotoiseen toimintaan. Säätiöt eivät ole kaupungille tarkoituksenmukainen omistuksen organisointitapa, mutta sitä voidaan käyttää mikäli esimerkiksi toiminnan yleishyödyllisyyden vuoksi se on perusteltua. Kaupungin tehdessä sijoituksensa säätiölle riittävää kaupungin omistajaohjausta ei voida varmistaa ja sille jää vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa säätiön päätöksentekoon.

Yhdistys

Yhdistyksissä kaupunki on jäsenenä vain poikkeustapauksissa silloin, kun jäsenyydestä on hyötyä kaupungin tehtävien tai kaupungin edunvalvonnan kannalta. Kaupunki tukee yhdistystoimintaa pääsääntöisesti yhdistyksille myönnettävillä avustuksilla. Avustuksia myönnetään soveltuvin osin vastavuoroisuusperiaatetta noudattaen.

Muu yhteistyö

Kaupunki osallistuu muuhun yhteistyöhön, erityisesti kuntien väliseen yhteistyöhön sekä erilaiseen yhteistyöhön kolmannen sektorin ja muiden toimijoiden kanssa silloin, kun sillä voidaan tukea tai korvata kaupungin omaa palvelutuotantoa.

3.4. Markkinoilla toimivat yhteisöt

Markkinoilla toimivalla yhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa liiketaloudellisin periaattein avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla ja joka ei ole kohdassa 3.5. tarkoitettu erityisasemassa oleva yhtiö tai kohdassa 3.6. tarkoitettu in house -yhtiö. Markkinoilla toimiva yhteisö voi tuottaa palveluja myös muille kuin kaupungille.

Markkinaehtoisuus merkitsee, että toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottovoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. Markkinoilla toimivalla yhteisöllä ei siis pelkän omistussuhteen perusteella ole erityisasemaa suhteessa kaupunkiin tai verrattuna muihin samalla toimialalla toimiviin yrityksiin. Markkinoilla toimivalle yhteisölle ei aseteta sen kilpailijoista poikkeavia velvoitteita, kuten velvoitetta ylläpitää yhteisön tavanomaisiin tehtäviin kuulumatonta tai tappiollista toimintaa.

3.5. Erityisasemassa olevat yhteisöt

Erityisyhteisöllä tarkoitetaan yhteiskunnallista erityistehtävää hoitavaa yhteisöä, jonka toiminnassa on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä. Tällaisia kaupungin omistamia yhteisöjä ovat yhteisöt, joilla on lakiin, hallinnolliseen määräykseen tai sopimukseen perustuva alueellinen tai toiminnallinen yksinoikeus tai erityisoikeus.

Erityistehtävää hoitavalle yhteisölle on tyypillistä, että se vastaa sellaisten palvelujen tarjoamisesta, joita yhteisö ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoin. Erityistehtäväksi voidaan laskea myös viranomaistyyppisten palvelujen tuottaminen monopolina yhteisömuodossa. Lakiin, määräykseen tai sopimukseen perustuvia erityisaseman omaavia yhteisöjä ovat muun muassa:

- vesihuoltopalveluja tuottavat yhteisöt, joiden erityisasema perustuu vesihuoltolakiin
- asuntojen vuokraamista sosiaalisin perustein harjoittavat yhteisöt, joihin kohdistuu arava- ja korkotukilainsäädännön asettamia rajoituksia, jotka liittyvät osakkeiden luovuttamiseen, omaisuuden käyttöön ja siltä vaadittavaan tuottoon.

Yhteiskunnallista erityistehtävää hoitavan yhteisön toimintaa ja omistusta ylläpidetään ja kehitetään pitkäjänteisesti ja sen toimintaedellytykset turvataan aiheuttamatta kuitenkaan häiriötä kilpailluille markkinoille. Yhteisön tulee toimia taloudellisesti ja tehokkaasti, vastaavasti kuin muidenkin kaupungin omistamien yhteisöjen.

3.6. In house -yhteisöt (sidosyksiköt)

Julkisista hankinnoista annetun lain mukaan in house -yhteisö on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen sidosyksikkö, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla

tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Yksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Lisäksi hankintalainsäädännön mukaisena edellytyksenä on, että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500.000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Mikäli ulkoisen liikevaihdon osuus alittaa 100.000 euroa, prosenttirajaa ei sovelleta.

Kaupunki voi hankkia in house -yhteisöiltään tavaroita tai palveluja kilpailuttamatta, yhteisön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Nämä yhteisöt eivät joudu kilpailemaan asemastaan kaupungin palvelutuottajana. Kaupunki voi perustaa in house -yhteisöjä esimerkiksi kuntien yhteisiä palveluja varten silloin, kun palvelua ei ole tarkoituksenmukaista hankkia kilpailluilta markkinoilta. In house -yhteisöjä voidaan perustaa myös silloin, kun palvelun ostaminen yksityisiltä markkinoilta on erityisen vaikeaa, esimerkiksi toimivien markkinoiden puuttumisen vuoksi.

In house -yhteisöjen tuottamien palveluiden tulee olla kilpailukykyisiä sekä hinnaltaan että laadultaan muihin markkinoilla toimiviin vastaaviin palveluntuottajiin verrattuna. Yhteisöjen tulee toimia kustannustehokkaasti ja sopeuttaa taloutensa mahdollisiin markkinatilanteen muutoksiin. Mikäli kaupungilla on in house -yhteisössä enemmistöomistus tai merkittävä taloudellinen vastuu, ja yhteisön toiminta on riippuvainen kaupungin yhteisöltä ostamista palveluista, tulee palvelut hankkia ensisijaisesti kyseessä olevalta in house -tuottajalta tuottajan kapasiteetin mahdollistamissa rajoissa, edellyttäen että palvelu laadultaan ja kustannuksiltaan vastaa ostajan tarpeita.

3.7. Omistamisesta luopuminen

Omistuksesta luovuttaessa lähtökohtana on vapautuvan pääoman tehokkaampi käyttö. Omistuksesta luopumisen perusteena on, että omistaminen ei tue kaupunkikonsernin strategisia tavoitteita tai kaupungin vastuulla olevien palvelujen järjestämistä kuntalaisille.

Omaisuus realisoidaan markkinaehtoisesti ja markkinahinnoin tavoitteena mahdollisimman kilpailukykyinen hinta. Luopumisen toteuttamista suunniteltaessa otetaan huomioon investointiin saadut valtionavut sekä niistä mahdollisesti aiheutuvat rajoitteet. Tämän lisäksi selvitetään verotukselliset, laskennalliset ja oikeudelliset vaikutukset, mukaan lukien vaikutukset henkilöstön asemaan. Jos omaisuudesta tai omistuksesta luopuminen merkitsee palvelutuotannon siirtymistä ulkopuoliselle toimijalle, otetaan huomioon kuntalaisten palvelujen turvaaminen.

3.8. Omistamiseen liittyvä päätöksenteko

Omistamiseen liittyvissä päätöksissä tulee huomioida kaupunkikonsernin kokonaisuus. Omistuksesta luovuttaessa tai uusia omistuksia hankittaessa ei arvioida pelkästään luovutuksen tai hankinnan taloudellista arvoa, vaan myös seuraavat seikat otetaan huomioon:

- Onko järjestely kaupungin tavoitteiden ja strategian mukaista?
- Miten luovutus tai hankinta vaikuttaa paikallisen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin?
- Rajoittaako tai heikentääkö järjestely kilpailua markkinoilla? Varsinkaan omistuksesta luopuminen ei saa johtaa alueelliseen monopoliin ostajalle.

- Mikä vaikutus järjestelyllä on paikkakunnan työllisyyteen?
- Mikä vaikutus järjestelyllä on henkilöstön asemaan?
- Mikä vaikutus järjestelyllä on kaupunkikonsernin talouteen?
- Miten omistuksesta luovuttaessa turvataan vastaava palvelutuotanto kaupunkilaisille?

Omistusjärjestelyjä tehtäessä noudatetaan käyvän arvon periaatetta ja omaisuudesta luopumisen tulee tapahtua markkinahintaan, ellei ole erityisiä perusteita poiketa tästä periaatteesta. Poikkeaminen käyvän arvon periaatteesta voi olla perusteltua esimerkiksi järjestelyssä tehtäviä uudelleen valtion, kuntien tai muiden julkisyhteisöjen kanssa. Poikkeaminen voi olla perusteltua myös konsernin sisäisissä järjestelyissä, kun järjestelyssä ei ole mukana ulkopuolisia omistajia.

Omistamiseen liittyvät päätökset tehdään kaupungin hallintosäännön mukaisesti.

4. Omistajaohjauksen arviointi, konsernivalvonta ja riskienhallinta

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksen tulee arvioida vuosittain omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen, riskienhallinnan ja menettelytapojen kannalta. Arviointi toteutetaan pääasiassa tilinpäätöksen ja tarkastuslautakunnan arvioinnin kautta. Konserniohjauksen (omistajaohjauksen) arvioinnissa lautakunnan arviointi kohdistuu siihen, miten kunnan omistajaohjaus on onnistunut tytäryhteisöille talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamisessa.

5. Sijoitustoiminta

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaan kunnan varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteista.

Sijoitusten tulee edistää kaupungin palvelutuotannon järjestämistä tai kaupungin elinkeinopolitiikan kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Sijoitukset voivat olla perus-, osake- tai osuuspääomasijoituksia kuntayhtymiin, osakeyhtiöihin tai osuuskuntiin, antolainoja tällaisille yhteisöille tai rahoitusosuuksia nimettyihin investointikohteisiin tai hankkeisiin.

Pääsääntöisesti kaupunki sijoittaa varojaan tytär- tai osakkuusyhtiöön osakepääomana tai muina omaan pääomaan rinnastettavina erinä.

Kaupunki voi tehdä sijoituksia kohteisiin ja myöntää lainaa, avustuksia tai takauksia lainasäädännön sallimissa puitteissa ja erityisesti kilpailuoikeudellinen sääntely huomioon ottaen, kaupungin konserniohjeessa vahvistettujen linjausten mukaisesti sellaisiin hankkeisiin, jotka:

- edistävät kaupungin peruspalvelujen tuottamista ja ylläpitoa tai
- edistävät kaupungin elinkeinopolitiikan päämääriä tai
- alentavat kaupungin kustannuksia

Konserniyhteisöjen rahoituksessa noudatetaan seuraavia linjauksia:

- Yhteisön kannattamatonta liiketoimintaa voidaan rahoittaa (avustaa) mikäli palvelun katsotaan olevan kaupungin strategian kannalta tärkeää, eikä sitä ole saatavissa markkinoilta edullisemmin.
- Yhteisöomistetuissa yhteisöissä kaupunkikonserni rajoittaa taloudellisen vastuunsa omistusosuuteensa, eikä rahoita toimintaa muiden omistajien puolesta.
- Kaupunki sijoittaa uutta pääomaa omistamansa yhteisön toiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen vain, jos toiminnan kannattavuus pitkällä tähtäimellä pystytään osoittamaan perustelluin laskelmin.
- Tehtävien uusien sijoitusten on liityttävä kaupungin toimialaan ja niihin on oltava kaupungin tarpeista lähtevä toiminnallinen peruste.
- Kaupunki osallistuu omistamiensa markkinoilla toimivien yhteisöjen pääomittamiseen vain normaalein kaupallisin ehdoin, eikä pysyvästi tappiollista liiketoimintaa pidetä yllä kaupungin varoin.
- Markkinoilla toimivien yhteisöjen hankkeille voidaan osoittaa julkista rahoitusta ainoastaan, jos on ensin selvitetty, että hankkeelle ei ole saatavissa markkinaehtoista rahoitusta ja että hanke edistää alueen työllisyyttä tai muuta hyvinvointia. Rahoituksen antamisessa on noudatettava voimassa olevan lainsäädännön asettamia rajoituksia.
- Yhteisöjen rahoitukseen liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa noudatetaan EU:n valtioneuvoston suosituksia.

6. Konsernin sisäisten palveluiden käyttö ja hinnoittelu

Hankittaessa tai tuotettaessa konsernin sisäisiä palveluja noudatetaan seuraavia periaatteita:

- Yhteisöiltä tehtävien hankintojen tulee olla suunniteltuja ja perustua aitoon tarpeeseen sekä ennalta tehtyyn sopimukseen. Myös erityis- ja in house -yhteisön, jolta hankitaan palveluja tai tavaroita kilpailuttamatta, konsernille suuntaamien palvelujen tulee perustua yksilöityyn kirjalliseen sopimukseen.
- Markkinoilla toimivien yhteisöjen osalta konsernin sisäisten palvelujen hankinnassa noudatetaan markkinaehtoperiaatetta, jonka mukaan etuyhteydessä olevien yhteisöjen kauppa- ja rahoitussuhteissa noudatetaan samanlaisia ehtoja kuin joista olisi vastaavissa olosuhteissa sovittu toisistaan riippumattomien yhteisöjen välillä. Hankintojen markkinaehtoisuus varmistetaan kilpailuttamalla ja muiden sopimusten markkinaehtoisuus vertailemalla.
- Mikäli Imatran kaupungilla on in house -yhteisössä enemmistöomistus tai merkittävä taloudellinen vastuu, ja yhteisön toiminta on riippuvainen kaupungin yhteisöltä ostamista palveluista, tulee palvelut hankkia ensisijaisesti kyseessä olevalta in house -tuottajalta, tämän kapasiteetin mahdollistamissa rajoissa. In house -tuottajan tulee huolehtia siitä, että palvelu laadultaan ja kustannuksiltaan vastaa ostajan tarpeita ja tarvittaessa purkaa kysyntään nähden liiallista kapasiteettiaan.
- Mikäli kaupungin in house -yhteisöjen tuottamia palveluja vastaavia palveluja ostetaan muulta kuin kaupungin in house -toimijalta, ostopäätöstä tehtäessä tulee arvioida päätöksen vaikutukset in house -yhtiön talouteen ja toimintaan. Palvelun hankkiminen ulkopuoliselta toimijalta voi olla perusteltua esimerkiksi kustannusvertailun toteuttamiseksi.

LÄHTEET

Imatran kaupunki. Hallintosääntö. 18.12.2023, voimaan 1.1.2024

Imatran kaupunki. Maapoliittinen ohjelma. 12.1.2021 v11

Kirjanpitolaki 1336/1997

Kuntalaki 410/2015

Penttilä Seppo, Ruohonen Janne, Uoti Asko & Vahtera Veikko 2015: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaalokossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88.

Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2021: Kuntayhtiö.

Suomen Kuntaliitto 2015: Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. kuntaliiton suositusten perustelut. Toimittanut Sini Sallinen.

Suomen Kuntaliitto 2023: Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Toimittanut Sari Korento, luonnos 6.2.2023.