

Hallitus	§ 68	13.06.2014
Hallitus	§ 81	22.08.2014
Hallitus	§ 95	19.09.2014

KONSERNIOHJEEN HYVÄKSYMINEN (PÖYDÄLLÄ)

621/00.01.010/2014

Hallitus § 68

Esittelijä Toimitusjohtaja Raimo Inkinen
Valmistelija Hallintojohtaja Matti Hilli, p. 1561 2202

Yleistä

Kunnallisiin organisaatioihin vakiintuneen hallintotavan mukaan organisaation johtaminen perustuu erityisesti kahteen suunnitelmaan: oikeudellisesti velvoittavaan toiminta- ja taloussuunnitelmaan sekä poliittisesti ja toiminnallisesti velvoittavaan strategiaan. Kuntalain uudistuksen yhteydessä on tavoitteena vahvistaa strategian merkitystä säätämällä kuntastrategia pakolliseksi kunnallisorganisaatioissa; niin kunnissa kuin kuntayhtymissäkin. Strategia ei kuitenkaan, toisin kuin talousarvio, ole miltään osin oikeudellisesti sitova eikä valituskelpoinen asiakirja.

Strategiaan pohjautuvassa johtamismallissa kunnan toimintaa voidaan kuvata strategian toteuttamisena; strategiaan pohjautuen johdetaan kuntaorganisaatiota kokonaisuutena ja edistetään sen kokonaisuutta.

Kunnallisen organisaation toiminnasta aikaisempaa suurempi osa tapahtuu konserniin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhteisöjen kautta. Tätä kehitystä vahvistaa kuntalakiin vuonna 2013 tehty lisäys, joka velvoittaa kunnat yhtiöittämään kilpailluilla markkinoilla tapahtuvat toimintonsa.

Strategian toteuttamista osakeyhtiömuotoisen tytär- tai osakkuusyhteisön kautta heikentää kuitenkin julkishallinnollisen ja yhteisöoikeudellisen järjestelmän yhteensopimattomuus: kunnallisorganisaation hallitus voi nykyisellään käyttää emoyhteisön valtaa ainoastaan yhtiökokousedustajalle antamissaan ohjeissa. Sen sijaan kunnallisorganisaation hallituksella ei ole käytännössä mahdollisuuksia puuttua osakeyhtiön hallituksen yksittäisiin päätöksiin, joiden suhteen hallituksella on omistajista riippumaton autonomia. Yhtiön hallituksen jäsen on velvollinen edistämään yhtiön etua; ei sen omistajan tai omistajien etua.

Myöskään osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä konsernin hallinnosta. Liiketaloudellisin perustein rakentuvissa konserneissa ylin päättävä elin on kuitenkin käytännössä emoyhtiön yhtiökokous ja emoyhtiön hallitukselle on asetettu vastuu koko konsernin toiminnasta. Juridisesti itsenäisten yhtiöiden merkitys on yksityissektorin konserneissa käytännössä rajoitettu, sillä päätökset tehdään konsernin kokonaisedun mukaisesti. Konsernijohto käyttää tosiasiallista päätösvaltaa, ja tytäryhtiöiden hallitustyöskentely pide-

tään muodollisella tasolla. Konsernijohdon ohella toimintaa ohjataan yhteisten johtamis- ja toimintaperiaatteiden sekä toimintaohjeiden avulla.

Kunta- tai kuntayhtymäkonsernissa vastaava ohjaus on mahdollista aikaansaada tytäryhteisön hallitusta sekä osakkuusyhteisön hallituksessa olevia edustajia sitovien konserniohjeiden kautta. Kuntakonserni vahvistaa konserniohjeen, jonka tytäryhtiön hallitus hyväksyy yhtiötä sitovaksi. Vastavasti osakkuusyhteisön hallitukseen ehdolla oleva kuntaorganisaation edustaja allekirjoittaa ennen hallituksen vaalia sitoumuksen noudattaa kuntaorganisaation konserniohjetta ja siihen tehtyjä muutoksia. Konserniohjeeseen tulee luonnollisesti sisällyttää varauma, jonka mukaan hallituksen jäsen ei kuitenkaan sitoudu hyväksymään lain vastaisia ohjeita tai tekemään sellaisia yhtiön edun vastaisia päätöksiä, joissa hän joutuisi henkilökohtaiseen korvausvastuuseen. Konserniohjeeseen on sisällytettävä ohjeet siitä, miten vähemmistöosakkaan edustajan tulee toimia tilanteessa, jossa hän ei voi saada hyväksytyksi edustamansa yhteisön konsernijohdon ohjeen mukaista päätöstä.

Uudistettavaan kuntalakiin esitetään erityisiä säännöksiä konsernihallinnosta ja -ohjauksesta. Konserniohjeiden avulla toteutettavaa ohjausta pidetään niin tärkeänä, että se esitetään kunnallislain uudistuksen yhteydessä säädettäväksi pakolliseksi ja annettavaksi sen sisällöstä yksityiskohtaisia määräyksiä.

Kuntalain uudistusesityksen mukaan valtuuston / yhtymäkokouksen on vahvistettava konserniohjeet, joita sovelletaan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen ja joissa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta;
- velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- konsernin sisäisistä palveluista; sekä
- kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Lakiehdotuksen mukaan konserniohjeet hyväksyy valtuusto.

Uusi kuntalaki on suunniteltu saatettavaksi voimaan jo 1.1.2015 lukien. Kuntaliitto on käynnistänyt projektin, jonka tehtävänä on kehittää kuntaor-

ganisaatioiden konserniohjausta sekä laatia konserniohjauksessa tarvittavien ohjeiden mallit.

HSY-kuntayhtymäkonserni

HSY muodostaa konsernin seuraavasti:

HSY:ssä on kaksi tytäryhteisöä: statukseltaan strateginen Pääkaupunki-seudun Vesi Oy sekä statukseltaan tekninen HSY Holding Oy, joka on ns. pöytälaatikkoyhtiö. Perusteilla on kaksi strategista tytäryhtiötä jätehuollon toimintaan liittyen.

Strategisia osakkuusyhteisöjä (määräysvalta yli 20 %) on kaksi, Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymä ja Pääkaupunkiseudun Kierätykskeskus Oy sekä teknisiä osakkuusyhteisöjä kaksi, Kiinteistö Oy Asemapäällikönkatu 5 ja Asemapäällikönhovi Oy.

Lisäksi muita konsernihallinnon piiriin kuuluvia, statukseltaan strategisia yhteisöjä, joissa HSY:llä on hallituspaikka, ovat Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojeluyhdistys ry, Länsi-Uudenmaan vesi- ja ympäristö ry, Vesi-laitosyhdistys VVY ry sekä Jätelaitosyhdistys ry.

Konserniohjeen hyväksyminen

HSY:ssä ei ole voimassa olevaa konserniohjetta. Ohje olisi tarpeen jo aikaisempien konserniyhteisöjen hallinnon tehostamiseksi, mutta erityisen tarpeelliseksi sen tekee tarve uusien yhtiöiden perustamiseksi jätehuollon toimintaan liittyen. Uuden kuntalain säätämiseksi asetettu aikataulu on varsin haasteellinen ja sen toteutuminen ei ole varmaa. Siksi ei ole syytä jäädä odottamaan Kuntaliiton malliohjeiden valmistumista, vaan hyväksyä tässä vaiheessa konserniohje hallituksen päätöksellä.

Kun uusi kuntalaki on tullut voimaan, tarkistetaan konserniohjetta lopullisen säädöstekstin vaatimalla tavalla. Lisäksi tarkoituksena on, että HSY:n edustajat osallistuvat malliohjeiden laadintaan erityisesti kuntayhtymien konsernihallinnon lähtökohtien mukaisesti. Näin tarkistettu konserniohje viedään valmistuttuaan yhtymäkokouksen vahvistettavaksi.

Liitteenä oleva luonnos HSY:n ensimmäiseksi konserniohjeeksi on liitteenä. Sen laadinnassa on pohjana käytetty jäsenkuntien konserniohjeita, kuntaliiton ohjeita sekä uuden kuntalakiluonnoksen valmistelumateriaalia.

Ohjeessa on erityisenä painopisteenä varmistaa HSY:n strategian toteutuminen konserniorganisaatioiden toiminnassa sekä konserniyhteisöjen luottamushenkilöiden velvoittaminen tehostettuun yhteydenpitoon konserniohjauksen kanssa sekä raportointivelvollisuus. HSY:n konserniohjauksen ja tytäryhtiöiden kesken tärkeimpiä yhteistoimintafoorumeja ovat erityiset navigointitilaisuudet (suunnittelu- ja neuvottelutilaisuus), joita järjestetään vähintään kerran vuodessa, toimintaansa käynnistävien yhtiöiden kanssa useammin. Tytäryhtiön puolelta tilaisuuteen kutsutaan toimitusjohtaja sekä hallituksen jäsenet.

Osakkuusyhteisöjen osalta navigointitilaisuuden korvaa raportointi sekä tarvittaessa siihen liitettävät yhteistoimintaneuvottelut. Myös osakkuusyhteisön hallituksessa HSY:n mandaatilla toimiva on velvollinen edistämään HSY:n strategian toteuttamista ja toimimaan HSY:n arvojen mukaisesti. Mikäli osakkuusorganisaatio rikkoo merkittäväällä tavalla HSY:n arvopohjaa on asia saatettava HSY:n hallituksen käsiteltäväksi; ääritapauksessa tästä on seurauksena HSY:n irtautuminen ko. organisaatiosta.

Käytännön kannalta keskeinen määräys on vaatimus HSY:n hallituksen tai toimitusjohtajan ennakkosuostumuksen hankkimiselle merkittävien hankkeiden toteuttamiseksi. On huomattava, että ilman konserniohjetta HSY:n hallitus ei voi tehokkaasti puuttua selkeästi epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, mikäli ne ovat lain ja yhtiöjärjestyksen mukaisia.

Ehdotus (RI):

Hallitus päättää

- a hyväksyä HSY:n konserniohjeen liitteen mukaisena ja
- b määrätä ohjeen tulemaan voimaan 1.7.2014 lukien siten, että seurantaa ja raportointia koskevia määräyksiä sovelletaan talousarviovuoden 2015 alusta lukien.

Päätös:

Hallitus päätti jättää asian pöydälle.

Liite:

Konserniohje (luonnos)

Hallitus § 81

Esittelijä
Valmistelijä

Toimitusjohtaja Raimo Inkinen
Hallintojohtaja Matti Hilli, p. 09 - 1561 2215

Ehdotus (RI)

Hallitus päättää

- a hyväksyä HSY:n konserniohjeen liitteen mukaisena ja
- b määrätä ohjeen tulemaan voimaan 1.9.2014 lukien siten, että seurantaa ja raportointia koskevia määräyksiä sovelletaan talousarviovuoden 2015 alusta lukien.

Päätös:

Hallitus päätti jättää asian pöydälle.

Liite:

Konserniohje

Hallitus § 95

Esittelijä
Valmistelija

Toimitusjohtaja Raimo Inkinen
Hallintojohtaja Matti Hilli, p. 09 - 1561 2215

Pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokous on 11.9.2014 käsitellyt yhtiöiden perustamista ja konserniohjeen hyväksymistä ja päättänyt pyytää, että ne toimitetaan jäsenkaupungeille lausunnon antamista varten.

Ehdotus (RI)

Hallitus päättää pyytää jäsenkaupunkien lausunnon asiassa.

Päätös

Hallitus päätti hyväksyä ehdotuksen.

Liite

Konserniohje