

Valtuustoaloite onko konserniyhtiöiden osakeyhtiö mallista siirryttävä takaisin liikelaitoksiksi ja miten osakeyhtiölaki rajoittaa omistajan ja päätöksentekijöiden tiedoksaantioikeutta

3120/00.05.00/2022

Kaupunginvaltuusto 14.11.2022 § 141

Puheenjohtaja Paula Werning esitteli valtuutettujen Joni Mörkin, Ukko Bambergin, Janne Patjaksen, Jarmo Uttalan, Aimo Rautiaisen, Toni Vainikan, Janne Pahkalan, Vesa Vainion ja Mikko Jaanun jättämän seuraavan valtuustoaloitteen:

”Me allekirjoittaneet esitämme, että Kouvolan kaupunki ja kaupunginhallitus analysoi ja selvittää:

1. Onko konserniyhtiöiden osakeyhtiö mallista siirryttävä takaisin liikelaitoksiksi?
 - Mitkä ovat edut ja haitat kummassakin mallissa?
 - Kykeneekö nykyinen poliittinen ja virkamiesten hallinnoima järjestelmä riittävään omistajaohjaukseen osakeyhtiöissä vai aiheuttaako se sen, että osakeyhtiöt elävät omaa elämäänsä?
 - Toteutuuko avoimen valmistelun ja demokratian periaatteet konserniyhtiössä, jotka ovat kuitenkin osa julkisyhteisöä?
2. Miten osakeyhtiölaki rajoittaa omistajan (kuntalaiset) ja päätöksentekijöiden (kuntalaisten joukosta valitut valtuutetut) tiedonsaantioikeutta yritysten taloudesta, päätöksenteosta ja strategisista valinnoista?”

Kaupunginvaltuuston päätös:

Kaupunginvaltuusto päätti lähettää aloitteen kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

Kaupunginhallituksen elinvoimajaosto 18.04.2023 § 36

Valmistelija: apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, puh. 020 615 9333, tuukka.forsell(at)kouvola.fi

Vastauksena valtuustoaloitteeseen kohta 1a

Kunta voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa kunnan toimialaan

kuuluvaa ja yhtiöttämismuutoksen piiriin kuulumatonta tehtävää varten. Kunnan liikelaitos on osa kunnan hallintoa ja taloutta, ei erillinen oikeushenkilö eikä itsenäinen kirjanpitovelvollinen. Kuntaliiton selvityksen mukaan kuntien omistamien liikelaitosten määrä on vähentynyt 2010-luvulla mm. yhtiöttämismuutoksen vuoksi. Markkinoilla toimivat liikelaitokset tuli yhtiöttää vuoden 2014 loppuun mennessä.

Kuntalain (126 §) mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.

Kunnan toimintaa markkinoilla säännellään kuntalaisissa, jonka säännösten punaisena lankana on kilpailuneutraliteetin turvaaminen. Kun kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on valittava sellaiset toimintamuodot ja – tavat, ettei niiden perusteella kilpailuneutraliteetti vaarannu. Kuntalaki tai kilpailulaki ei kiellä julkisyhteisöjä harjoittamasta taloudellista toimintaa eikä kilpailusta yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Sääntelyn tavoitteena on saada aikaan neutraalit kilpailuolosuhteet julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Kaupunki voi järjestää toimintansa monin tavoin. Kouvolassa on laaja konsernikokonaisuus (25 tytäryhteisöä ja 41 osakkuusyhteisöä). Kaupunki on yhtiöittänyt toimintojaan kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön ja tarpeidensa mukaan. Yhtiöttäminen on perusteltu kaupungin päätöksenteossa ja perustelut näyttäytyvät edelleen olevan valideja. Päätöksentekotilanteessa on arvioitu yhtiöttämisen hyötyjä ja haittoja kunkin tapauksen kohdalla erikseen. Valtuustoaloitteessa ei ole tuotu mitään sellaista perustetta esille, jonka vuoksi tytäryhtiöiden lakkauttamista ja toimimista liikelaitosmuodossa tulisi harkita.

Vastauksena valtuustoaloitteeseen kohta 1b

Kouvolan kaupunki hoitaa omistajaohjausta konserniohjeen ja hallintosäännön mukaisesti.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Konserniohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjaus tapahtuu.

Valtuuston tulee kuntalain (14 §) mukaan päättää konserniohjeesta, jolla ohjataan kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita, tytäryhteisöjä ja soveltuvin osin osakkuusyhteisöjä. Varsinaiset kunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan hallintosäännöllä. Konserniohje sekä

hyvä hallinto- ja johtamistapa on hyväksytty Kouvolan kaupunginvaltuustossa 14.6.2021.

Kouvolan kaupungilla on toimiva ohjeistus tytäryhtiöiden ohjaamiseen. Ohjaukseen osallistuu elinvoimajaoston lisäksi kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja. Ohjaus on nykyisellään hyvää ja sitä kehitetään edelleen muun muassa meneillään olevan omistajapoliittisten linjausten uudistamisen yhteydessä.

Vastauksena valtuustoaloitteeseen kohta 1c

Osakeyhtiön ylin päätöksentekuelin on yhtiökokous, jossa osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa ja osallistuvat yhtiön ohjaukseen ja valvontaan. Yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan kuuluvat asiat. Hallituksen jäsenet ja mahdolliset varajäsenet valitsee yhtiökokous, hallintosäännön mukaisesti elinvoimajaoston tekemän ehdotuksen mukaisesti, ellei yhtiöjärjestyksessä valintaa ole määrätty muussa järjestyksessä tehtäväksi. Hallituksen valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa omistajan yhtiölle asettamia tavoitteita ja yhtiön tarkoitusta.

Tytäryhtiön hallituksella on keskeinen tehtävä yhtiön hallinnon ja valvonnan järjestämisessä ja yhtiön johtamisessa. Hallituksen tehtävät ja vastuut määräytyvät osakeyhtiölain mukaisesti. Hallituksen jäsenen on ensisijaisesti huolehdittava yhtiön edusta. Hallituksen muu kuin juridinen vastuu osakkeenomistajille toteutuu yhtiökokouksessa, jolloin hallitus voidaan vaihtaa.

Valtuusto asettaa talousarviossa tytäryhteisöille toiminnan ja talouden tavoitteita, jotka on johdettu kaupunkistrategiasta ja siihen liittyvästä omistajapolitiikasta sekä yhteisön liiketoiminnasta. Kaupungin omistajaohjauksen virkamiehet neuvottelevat tytäryhteisöjen kanssa asetettavista tavoitteista erikseen sovittavissa tavoitekeskusteluissa ennen niiden lopullista hyväksymistä.

Yhteistyön tuloksena asetetuilla tavoitteilla pyritään varmistamaan, että tytäryhteisöjen toiminta on kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaista. Omistajaohjauksen virkamiesten mukaan yhtiöiden toiminta on läpinäkyvää ja kaupungin tavoitteiden mukaista. Toiminnasta raportoidaan elinvoimajaostolle säännöllisin väliajoin.

Vastauksena valtuustoaloitteeseen kohta 2

Kuten edellä kuvatussa vastauksessa valtuustoaloitteen kohtaan 1c on kerrottu, valtuusto sekä elinvoimajaosto asettavat yhtiöille kaupunkistrategista johdettuja tavoitteita, jotka määrittävät yhtiöiden strategian valmistelua ja muuta toimintaa. Yhtiöt raportoivat elinvoimajaostolle säännöllisesti taloudestaan ja toiminnastaan.

Kuntalain (116 §) mukaan kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman

arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Kaupungin talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee ottaa huomioon koko kaupunkikonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Tätä varten tytäryhteisöjen hallitusten tulee toimittaa kaupungille 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 konsernijohdon tarkemmin määrittelemällä tavalla. Kouvolassa laaditaan kaksi osavuosikatsausta ja tilinpäätös sekä talousarvio, joihin sisältyvät konsernitiedot.

Kuntalain (47 §) mukaan tiedottamisesta ja tiedonsaantioikeuden turvaamisesta tytäryhtiöiden toiminnasta valtuusto antaa tarkemmat määräykset konserniohjeissa.

Kouvolan kaupungin Konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa – ohjeessa todetaan tiedottamisesta seuraavasti: Kuntalain 29 §:n mukaisesti kaupungin on tiedotettava kaupungin toiminnasta asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Yhteisön tai säätiön on annettava tiedotusta varten kaupungin 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 kaupunkia ennen merkittävän asian julkiseksituloa. Yhteisön tiedottamisen on tuettava konsernin asettamia tavoita. Konsernin tiedottamisessa noudatetaan kaupungin hyväksymää viestintäohjetta soveltuvin osin. Tiedottamisessa ja tietojen antamisessa yhteisöjä koskevissa asioissa tulee huomioida kaupungin yleiset tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset.

Kaupungin luottamushenkilöllä on oikeus saada kaupungin 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.

Luottamushenkilö ei saa luovuttaa tietojensaantioikeuden nojalla saamiaan tietoja eteenpäin, koska tiedot on tarkoitettu vain hänelle henkilökohtaisesti luottamustehtävän hoitamista varten. Mikäli luottamushenkilö tarvitsee toimessaan salassa pidettäviä asiakirjoja, tulee salassapitoa merkitä asiakirjoihin.

Hallituksen jäsen, toimitusjohtaja, konsernihallinnon tai muu kaupungin viranhaltija ei saa paljastaa ulkopuoliselle yhtiön liikesalaisuuteen kuuluvaa asiaa. Yhtiötä koskevaa tietoa ei saa käyttää yhtiön tai kolmannen osapuolen vahingoksi. Yhtiön kaupungille toimittamat

asiakirjat ovat julkisia viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyllä tavalla.

Hallituksen jäsen voi osakeyhtiölain (22 luku 1 §) mukaan joutua aiheuttamansa vahingon seurauksena korvausvastuuseen yhtiötä, osakkeenomistajaa tai muuta henkilöä eli lähinnä yhtiön velkojaa, sopimuskumppania tai rahoittajaa vastaan. Osakeyhtiössä toimivalla on osakeyhtiönlain mukainen rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu, joiden perusteella hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja voivat joutua henkilökohtaiseen vastuuseen mm. salassapitosäännösten rikkomisesta sekä tahallisuudesta ja tuottamuksesta toiminnasta ja laiminlyönnistä.

Lisätietoja: apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, puh. 020 615 9333, tuukka.forsell(at)kouvola.fi

Apulaiskaupunginjohtajan ehdotus:

Elinvoimajaosto päättää antaa valtuustoaloitteeseen yllä olevan vastauksen ja esittää kaupunginhallitukselle, että kaupunginhallitus ehdottaa kaupunginvaltuustolle, että:

Kaupunginvaltuusto päättää merkitä valtuustoaloitteeseen saadun vastauksen tiedoksi ja toteaa lisäksi, ettei aloite anna aihetta muihin kuin vastauksessa mainittuihin toimenpiteisiin ja että valtuustoaloite on käsitelty loppuun.

Kaupunginhallituksen elinvoimajaoston päätös:

Kaupunginhallituksen elinvoimajaosto hyväksyi päätösehdotuksen.
