

Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä

Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä omaisuus ja voimavarat turvataan.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan kuntalain mukaisen konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan myös konserniohjeen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisen seuranta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa annettava tiedot siitä, miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Selonteon laadinnassa on huomioitu mm. omistajaohjauksen vuosittain tytäryhtiöiden johdon kanssa käydyt omistaja- ja tavoitekeskustelut sekä tytäryhtiöiden johdon itsearviointikyselyn tulokset. Itsearviointikysely on toteutettu viimeksi helmikuussa 2021 ja toteutetaan myös vuoden 2022 aikana. Omistajakeskusteluissa käydään läpi yhtenä osa-alueena mm. tytäryhtiöiden riskienhallintasuunnitelmien ja riskikartoitusten sisältö ja ajantasaisuus, yhtiön sisäisen valvonnan menettelyt sekä kaupungin yhtiöille antamien eri ohjeistusten noudattaminen.

Kaupunginhallituksen konsernijaoston kokouksissa (11 kokousta vuonna 2021) on ollut tilannekatsaus yleensä 1-2 tytäryhtiön toiminnasta, jolloin jaosto on saanut suoraan ajankohtaista tietoa yhtiöiden johdolta. Konsernijaoston jäsenillä on kokousten yhteydessä mahdollisuus kysyä erilaisista yhtiöistä koskevista asioista ja saada vastauksia suoraan yhtiöiden johdolta.

Toimivallan- ja vastuunjako konserniohjauksessa

Kaupunginvaltuusto päättää Kuntalain 14 §:n mukaan mm. kuntastrategiasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Tampereen kaupunkikonsernin omistajaohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä vastaavaan konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, konsernijaosto, pormestari ja konsernijohtaja, joita avustaa omistajaohjausyksikkö. Kaupunginhallituksen konsernijaoston tehtävänä on mm. ohjata ja valvoa omistajana konserniyhteisöjä siten, että nämä toimivat kaupunkikonsernin kokonaisedun, valtuuston hyväksymien omistajaohjauksen periaatteiden ja valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden mukaisesti. Konsernijaosto vastaa myös omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan täytäntöönpanosta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurannasta mm. tytäryhtiöiden osalta.

Konserniin kuuluvat tytäryhtiöt (soveltuvin osin myös säätiöt) noudattavat toiminnassaan Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjetta, Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance) -ohjetta ja Palkitsemisperiaatteet Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöissä -ohjetta. Lisäksi konsernissa noudatetaan yhtenäistä toimitusjohtajasopimusmallia.

Vuonna 2021 aloitettiin kaupungin tytäryhtiöiden yhtiöjärjestysten uudistamisprosessi, jossa tavoitteena on mm. yhdenmukaistaa kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden yhtiöjärjestyksiä. Kaupunginhallituksen konsernijaoston 23.2.2021 § 16 hyväksymiin yhtiöjärjestyspohjiin on lisätty uutena asiana omistajaohjausta koskeva pykälä, jossa todetaan, että yhtiön hallituksella on velvollisuus noudattaa voimassa olevaa Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjetta, ellei osakeyhtiö- tai muusta pakottavasta lainsäädännöstä tai yhtiöjärjestyksestä muuta johdu.

Konsernihallinnon omistajaohjausyksikkö vastaa mm. omistajastrategioiden mukaisesta yhtiöomistusten ja konsernirakenteen kehittamisestä, yhtiöomistusten omistaja-arvon kasvattamisesta, yhtiöiden hallitusjäsenten nimeämisen valmistelemisesta sekä konsernivalvonnan toimeenpanosta ja sen tuloksellisuuden raportoinnista konsernijohtolle. Yksikkö pyrkii järjestämään säännöllisiä toimitusjohtajille tarkoitettuja kokous- ja koulutustilaisuuksia. Vuonna 2021 ei järjestetty koronan johdosta tytäryhteisöjen toimitusjohtajakokouksia. Konserniyhteisöjen hallitusjäsenille on järjestetty koulutusta edellisen kerran vuonna 2019. Koulutustoimintaa on suunniteltu jatkettavan vuoden 2022 aikana.

Konserniohjauksen toimivallan ja vastuunjakon toimivuuden osalta ei ole havaittu huomautettavaa. On kuitenkin jatkossakin tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltaan ja vastuunjakoon liittyvissä kysymyksissä varmistetaan kirjallinen dokumentaatio.

Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Kaupunginhallituksen konsernijaosto nimeää kaupungin jäsen ehdokkaat yhtiöiden hallituksiin. Konserniohjeen määritelmän mukaisesti kaupungin tytäryhteisöjen hallitusten riittävän osaamistason varmistamiseksi konsernihallinnon omistajaohjaus selvittää dokumentoidusti hyvissä ajoin ennen konsernijaoston hallitusjäsenten valintoja kunkin yhtiön tarvitsemää, toimialan edellyttämää riittävää talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta. Omistajaohjaus kartoittaa tarvittaessa laajasti potentiaalisia jäsen ehdokkaita myös ulkopuolisista asiantuntijoista ja hallitusammattilaisista.

Omistajaohjausyksikkö valmisteli ehdotukset hallitusten kokoonpanoista huomioiden yllä mainitun lisäksi mm. kuntalain 47 §:n 2. momentti, jonka mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konsernijaoston puheenjohtajiston ja esittelijän kanssa tehtyjen täsmennysten jälkeen muotoutuneet kokoonpanot esitettiin konsernijaostolle, joka nimesi kokouksessaan 23.3.2021 § 29 kaupungin jäsen ehdokkaat yhtiöiden hallituksiin vuonna 2021 alkavalle toimikaudelle. Kevään yhtiökokouksissa on tämän jälkeen tehty osakeyhtiölain mukaisesti hallitusjäsenten valinnat.

Yhtiöiden hallitusjäsenten asiantuntemus korostuu nimettäessä yhtiön toimivaa johtoa sekä vaativissa kehitystilanteissa tai muutoin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Konserniohjeen mukaan konsernijaoston tehtävänä on huolehtia siitä, että hallitusten jäsenten nimittäminen perustuu asiantuntemukseen ja kokemukseen. Tytäryhtiöiden hallituksiin valittiin sekä luottamus henkilöjäseniä että asiantuntijaprofiililla olevia jäseniä. Omistajaohjausyksikkö organisoivat hallitustyöskentelyn itsearviointin tytäryhteisöjen hallituksen jäsenille ja raportoi tuloksista kaupunginhallituksen konsernijaostolle. Vuonna 2020 toteutettiin ensimmäistä kertaa hallitustyön arviointi kahdessa konserniyhtiössä myös ulkopuolisen yrityksen toimesta ja työtä on jatkettu muutamien muiden yhtiöiden osalta sen jälkeen. Havainnoista on raportoitu konsernijaostolle.

Ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisöissä

Konserniohjeen periaatteiden mukaisesti tytäryhteisöjen tulee jo valmisteluvaiheessa hankkia omistajan ennakkokanta tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta. Hallituksen puheenjohtajan velvollisuutena on valvoa, että ennakkokanta on haettu ja että se kirjataan pöytäkirjaan hallituksen kokouksessa, kun merkittävästä asiasta tehdään päätös. Omistajan kantaa haettiin kaupunginhallituksen konsernijaostolta konserniohjeen määrittelemistä asioista useita kertoja vuoden 2021 aikana. Konsernijaosto käsittelee ennakkokantaa koskevat asiat julkisuuslaissa säädetyn mukaisesti.

Konsernijaosto teki vuoden 2021 aikana eri asioita koskevia päätöksiä, joissa se mm. kehotti tytäryhteisön hallitusta edistämään tietyn asian valmistelua. Yhtiöjärjestykseen tehtävien muutosten valmistelu yhtiökokouksen päätösasiaksi on tyypillinen esimerkki edellisestä.

Omistajaohjauksen arvioinnin perusteella ohjeiden antoon kaupungin edustajille tytäryhteisöissä ei ole huomautettavaa.

Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi

Konsernitavoitteiden toteutumista selvitetään tilinpäätöskirjan kohdassa Konserniin kuuluvat tytäryhteisöt ja yhteisöt. Valtuusto asettaa osalle kaupungin tytäryhteisöjä toiminnan ja talouden tavoitteita, joiden toteutumista seurataan kaupungin normaalien seurantajärjestelmien mukaisesti. Talousarviossa tytäryhteisöille asetettiin sekä talouden että toiminnan tavoitteita, joiden asettamiseen myös kaupungin palvelualueet osallistuivat vakiintuneen toimintamallin mukaisesti ja joiden hyväksymisessä konsernijaostolla oli merkittävä rooli.

Tytäryhteisöjen omistajastrategiat käytössä

Omistajastrategioiden laatimisen tavoitteena on, että kaupungin omistamien yhtiöiden ja merkittävien säätiöiden muodostamaa kokonaisuutta arvioidaan ainakin kerran valtuustokaudessa ja yhtiöiden omistajastrategioita päivitetään tarpeen mukaan. Yhtiökohtaisten omistajastrategioiden laadinnan taustalla on tarve muodostaa näkemys omistuksen tavoitteista ja kehittämisvisiosta pidemmällä aikavälillä. Omistajastrategioiden ja omistuksiin liittyvien tavoitteiden päivitys on käsitelty laajemmin edellisen kerran syksyllä 2020. Asuntoyhteisöjen osalta päivitys tehtiin talvella 2021. Omistajastrategioista päätetään omistajaohjauksen valmistelun pohjalta konsernijaostossa. Omistajastrategioiden toimeenpanoa koskeva päätöksenteko tapahtuu tarvittaessa kaupungin hallintosäännön mukaisesti.

Tytäryhteisöjen työhyvinvointikysely

Konsernijaoston toimeksiannosta on jo useana vuonna tehty kaupungin omistajaohjausyksikön koordinoimana kaupunkikonsernitason työhyvinvointikysely. Kaupunkikonsernin tytäryhteisöille räätälöidyn yhteisen kyselyn tavoitteena on ollut omistajaohjausnäkökulmasta muodostaa kokonaiskuva kaupunkikonsernin työhyvinvoinnin tilasta. Kyselystä saatavalla tiedolla tuetaan tytäryhteisöjen liiketoimintalähtöistä työhyvinvoinnin kehittämistä ja koko Tampereen kaupunkikonsernin johtamista.

Kysely on toteutettu noin puolentoista vuoden välein vuosina 2017, 2018 ja 2020. Kyselyiden tulokset on käsitelty konsernijaoston kokouksissa. Tuoreimman selvityksen perusteella hyvinvointi oli pääosin kehittynyt konsernissa myönteiseen suuntaan. Kysely toteutetaan seuraavan kerran vuonna 2022.

Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi

Tytäryhteisöille asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä yhteisöjen taloudellista kehitystä ja tunnuslukuja seurataan säännöllisesti. Vuosittain omistajaohjaus laatii myös laajan raportin Tampereen kaupungin tytär- ja osakkuusyhteisöjen toiminnasta, joka sisältää omistajaohjausyksikön tekemän tilinpäätösanalyysin jokaisesta yhtiöstä, konserniin kuuluvista merkittävistä säätiöistä sekä toimiala-analyysejä tärkeimmistä konserniyhtiöistä.

Konsernin tytäryhteisöjen talousraportointi kattaa konsernikatsauksen huhtikuulta merkittävimpien tytäryhtiöiden osalta (12 yhtiötä vuonna 2021), konsernivalitilinpäätöksen elokuulta, konsernitalinpäätöksen ja lisäksi erillisen omistajaohjauksen vuosittaisen raportin Tampereen kaupungin tytär- ja osakkuusyhtiöiden toiminnasta. Konserniennuste laaditaan kolme kertaa vuodessa huhti-, elo- ja marraskuulta. Ennuste sisältää tuloslaskelman sekä investointien ja korollisen vieraan pääoman tilinpäätösennusteen.

Keskitettyjen konsernitoimintojen ja konsernipalvelujen käyttö sekä siirtohinnoittelun kustannusvastaavuus

Konsernin ei-markkinoilla toimivilla yhteisöillä on mahdollisuus käyttää hyväkseen omistajaohjauksen asiantuntemusta rahoitusta ja pääoman käyttöä koskevissa asioissa sekä kaikkien in-house statuksen omaavien tukipalveluyhtiöiden palveluita.

Siirtohinnoittelussa kaupungin yksiköt ja in-house yhtiöt noudattavat kustannusvastaavuuden periaatetta ja kohtuullisen pääoman tuoton vaadetta. Siirtohinnoittelun ei ole raportoitu aiheuttaneen ongelmia.

Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytäryhteisöissä

Tytäryhteisöjen riskienhallintaa ja sen periaatteita ohjataan kaupunginvaltuuston hyväksymällä konserniohjeella ja Corporate Governance -ohjeella. Vastuu riskienhallinnan valvonnasta ja toteutuksesta on viime kädessä tytäryhtiön hallituksella. Konsernijohton tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuuden valvonnan osalta keskeisessä roolissa ovat vuosittain käytävät omistajakeskustelut, jossa hyvän hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilanne käydään läpi. Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja vastaavat asiasta omistajaohjaukselle. Lisäksi on tehty määräajoin selvityksiä ja kyselyitä yhteisöjen johtamisen, valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja kehityksestä.

Osana vuoden 2021 selontekoa konsernivalvonnan järjestämisestä omistajaohjaus toteutti tammikuussa 2022 yhdessä kaupungin sisäisen tarkastuksen ja riskienhallintayksikön kanssa Tampereen kaupungin 25 tytäryhtiölle suunnatun kyselyn, jossa yhtiöiden hallitusten puheenjohtajat vastasivat mm. yhtiöiden sisäiseen valvontaan, riskienhallintaan ja sisäiseen tarkastukseen liittyviin kysymyksiin. Vastaukset saatiin kaikilta kyselyssä mukana olleilta tytäryhtiöiltä. Kyselyn perusteella tehdyn yhteenvedon mukaan voidaan arvioida, että tytäryhtiöiden hallitukset ovat huolehtineet hyvin eri osa-alueiden mukaisista vastuistaan, eikä merkittäviä konsernitason poikkeamia havaittu.

Tytäryhteisöt ovat hyväksyneet kaupungin laatimat ohjeistukset hallituksissaan. Aiemman mukaisesti voidaan todeta, että tytäryhteisöillä on riskienhallinnan suunnitelmat ja järjestelmät, joita ko. tytäryhteisön hallitus ohjaa ja valvoo säännönmukaisesti. Tytäryhteisöjen hallitusten systemaattista sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyyden arviointia tulee kuitenkin edelleen kehittää ja samalla selkeyttää tytäryhteisöjen ja konserniohjauksen välistä ohjausta ja tiedonvälitystä.

Merkittävimmät tunnistetut riskit kaupunkikonsernissa

Tampereen kaupunkikonsernissa merkittävimmät riskit liittyvät liikevaihdoltaan ja taseiltaan isoimpiin yhtiöihin, joista kaupunki saa myös merkittäviä osinkotuloja. Useilla yhtiöillä on valmistelussa tai käynnissä merkittäviä investointeja, joihin saattaa liittyä toteutus- ja käyttöönottovaiheen riskejä.

Useiden yhtiöiden investoinnit ovat riippuvaisia ulkoisesta rahoituksesta. Ulkoisen rahoituksen saatavuus ja hinnoittelu on ollut hyvää, eikä sen suhteen ole tunnistettu merkittäviä riskejä. Rahoituksen kuluja ja saatavuutta turvaa tytäryhteisöjen riittävä kannattavuus, toimiva riskienhallinta ja investointien oikea mitoittaminen. Korkoympäristö 2021 oli suotuisa ja yhtiöt ovat tehneet aktiivista korkoriskin hallintaa varautuen mahdolliseen korkotason nousuun.

Pitkään jatkuneen poikkeuksellisen matalan inflaatiokauden jälkeen on mahdollista, että mm. raaka-aineiden ja energian nopea hinnannousu aiheuttaa suoria ja epäsuoria riskitekijöitä kaupunkikonsernin toimintaan. Kaupunkikonsernin toimijoiden oman varautumisen lisäksi riskeinä voi olla myös merkittävien sopimuskumppanien tilanne ja varautumisen taso. Oletettavasti kustannusten nousu kohdistuu myös kaupungin toimintaan esimerkiksi nousevina palveluista maksettavina hintoina. Kaupunkikonsernitasolla kaikkia edellä mainittuja riskejä ei ole yksilöidysti tunnistettu ja tilanteeseen liittyy epävarmuutta.

Kaupungin sidosyksikköinä toimivien yhtiöiden asemaan kohdistuu jatkuvaan painetta. Kaupunki on tehnyt strategisia linjauksia monien palveluiden tuottamisesta ns. in-house toimintana. Useiden yhtiöiden toiminnan lähtökohtana on turvata mahdollisuudet toteuttaa sidosyksikköhankintoja suoraan näiltä yhtiöiltä. Kaupunki on hallinnut mainittuja riskejä mm. yhtiöjärjestyksiin ja osakassopimuksiin tehdyin kirjauksin. Havaittuihin ja mahdollisiin riskeihin vaikutetaan tarvittaessa omistajaohjauksen keinoin ja lähtökohtaisesti ennakoivasti.

Koronapandemia on vaikuttanut negatiivisesti usean konserniyhtiön liiketoimintaan etenkin matkailu- ja tapahtuma-alalla. Erityisesti valtion tukitoimien avustuksella pandemian taloudelliset vaikutukset ovat jääneet toistaiseksi aiemmin arvioitua vähemmän negatiivisiksi. Vuodelle 2022 kohdistuu joka tapauksessa edelleen huomattavaa epävarmuutta.

Tampereen kaupunki toimii aktiivisesti vastuullisuutta edistäen ja huomioiden ympäristö-, sosiaaliset- ja hallinnolliset riskit. Tytäryhteisöiltä edellytetään vastuullisuuden edistämistä ja vastuullisuusriskien hallintaa kaikessa toiminnassa. Vastuullisuusriskien osalta ei ole tunnistettu kohonneita riskejä.

Tampereen kaupunkikonserni on erilaisten toimintojen osalta laaja moninainen kokonaisuus. Huolimatta siitä, että esimerkiksi kaupungin tytäryhtiöt ovat osakeyhtiölain mukaisesti toimivia itsenäisiä yhtiöitä, kohdistuvat monet riskit viime kädessä pääomistajan vastuulle muodossa tai toisessa. Maineriskit on tunnistettu riskikokonaisuudeksi, joka usein kohdistuu yhtiön lisäksi omistajaan. Kaupunki hallitsee edellä mainittuja riskejä mm. johtamisjärjestelmänsä, annettujen ohjeistusten ja hallitusjäsenvalintojensa kautta.

Konsernin tytäryhteisöissä ei ole tunnistettu edellä mainittuja kokonaisuuksia lukuun ottamatta sellaisia merkittäviä yksittäisiä strategisia tai operatiivisia riskejä, jotka vaikuttaisivat kaupunkikonsernin toimintaan ja taloudelliseen asemaan merkittävästi konsernin kokonaislaajuus huomioiden.