

# Kommunens koncerndirektiv

Helsingfors 2017



**Författare**

Jarmo Asikainen  
Katariina Huikko  
Sari Korento  
Tarja Krakau  
Pirkka-Petri Lebedeff  
Kirsi Mononen

**Redaktörer**

Sari Korento

Andra reviderade upplagen  
© Finlands Kommunförbund  
Helsingfors  
[www.kommunforbundet.fi](http://www.kommunforbundet.fi)

---

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Kommunkoncernen och koncerndirektivet .....</b>	<b>4</b>
1.1	Inledning.....	4
1.2	Syftet med rekommendationen om koncerndirektivet .....	5
1.3	Begrepp .....	6
<b>2</b>	<b>Rekommendation om koncerndirektivet.....</b>	<b>11</b>
2.1	Kommunstrategin och ägarpolitiken.....	11
2.2	Koncerndirektivets syfte och mål .....	11
2.3	Tillämpningsområde.....	12
2.4	Behandling och godkännande av koncerndirektivet .....	13
2.5	Koncerndirektivets bindande karaktär .....	13
2.6	Befogenhetsfördelningen mellan kommunens och organ och tjänsteinnehavare.....	14
2.7	Planering och styrning av kommunkoncernens ekonomi och investeringar .....	15
2.8	Koncernövervakning, rapportering och riskhantering.....	18
2.9	Tryggande av de förtroendevaldas rätt till upplysningar .....	19
2.10	Skyldighet att inhämta kommunens åsikt före beslut .....	20
2.11	Koncerninterna tjänster.....	22
2.12	Sammansättningen och utnämningen av dottersammanslutningarnas styrelser.....	27
2.13	God förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar ..	29
2.14	Kommunikation.....	30
2.15	Granskning av kommunkoncernen .....	31
2.15.1	Revision.....	32
2.15.2	Revisionsnämnden .....	33
2.15.3	Intern revision .....	34

# 1 Kommunkoncernen och koncerndirektivet

## 1.1 Inledning

I den nya kommunallagen har bestämmelserna om ägarpolitik och koncernstyrning utvidgats och preciserats. Ledningen av kommunkoncernerna kräver kontroll över större helheter än tidigare och ett aktivt ägarskap. En strategisk koncernledning kräver tydliga mål för ägandet: vad ägs, vilket mervärde eftersträvas med ägandet, hur följs resultatet av ägandet upp? Enligt den nya kommunallagen ska kommunen i fortsättningen ha en kommunstrategi där fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi, också ägarpolitiken. I budgeten fattas det beslut om de kortsiktiga målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi, genom vilka kommunstrategin genomförs. Fullmäktige beslutar om de ägarpolitiska principerna och godkänner koncerndirektivet.

Kommunkoncernens verksamhet och ekonomi utgör en viktig utgångspunkt för koncernstyrningen. Kommunkoncernen betraktas i allt högre grad också som en ekonomisk helhet: i budgeten ska kommunkoncernens ekonomiska ansvar och skyldigheter beaktas, alla kommuner ska upprätta ett fullständigt koncernbokslut och de s.k. kriskommunkriterierna tillämpas nu på koncernnivå.

Om landskapsreformen genomförs kommer koncernerna att få ännu större betydelse i kommunernas ekonomistyrning, eftersom primärkommunens utgifter och inkomster i förhållande till koncernen minskar då verksamheter överförs till landskapen. Stora och komplexa kommunkoncerner innebär ökade risker. För att kunna hantera dem behöver kommunerna lämpliga ledningsmetoder och tillräckliga resurser. Koncernledningen och den övriga koncernförvaltningen behöver ha tillräckligt mångsidig sakkunskap och erfarenhet av ledningen av en kommunkoncern, dess verksamhet och ekonomi samt intern kontroll och riskhantering.

Kommunkoncernen bör alltså ledas som en helhet och i enlighet med de strategiska målen. För att koncernstyrningen ska fungera är det viktigt att man slagit fast lednings- och förvaltningsstrukturerna och tillvägagångssätten och att alla förbinder sig att iaktta dem. Kommunerna utvecklar sina ledningsmodeller och tillvägagångssätt enligt egna utgångspunkter och behov (se Förvaltningsstadga för kommunen, Kommunförbundet 2016, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3260](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3260)).

---

## 1.2 Syftet med rekommendationen om koncern direktivet

Denna rekommendation om koncerndirektiv är en uppdatering av den tidigare rekommendationen från 2005. Koncerndirektivet utformas utgående från kommunkoncernens behov och därför ges ingen färdig mall. I rekommendationen presenteras sådant som enligt Kommunförbundet behöver beaktas när koncerndirektivet utarbetas, utöver det som bestäms om koncerndirektiv i kommunallagen. Det är alltså fråga om en rekommendation som syftar till att hjälpa kommunerna i beredningen av ett fungerande styrsystem som uppfyller kommunallagens krav. Rekommendationen kan också tillämpas i beredningen av koncerndirektiv för samkommuner.

Koncerndirektivets innehåll behandlas i kapitel 2. Rekommendationerna lämpar sig särskilt för dottersammanslutningar som i sin helhet ägs av kommunen. När rekommendationerna tillämpas på andra dottersammanslutningar bör man ge akt på likställighetsprincipen, dvs. att ägarna ska behandlas lika. När ett bolag har flera ägare finns det skäl att förhandla och komma överens med de övriga aktieägarna om tillämpningen av koncerndirektivet och om dess innehåll.

Rekommendationen bygger på bland annat Kommunförbundets rekommendation Ledning av kommunens verksamhet samt ägar- och koncernstyrning (2015), motiveringen till kommunallagen samt kommunernas koncerndirektiv.

När koncerndirektivet bereds är en central fråga hur man ska kunna trygga beslut som utgår från kommunkoncernens fördel som helhet. Kommunerna bör utgående från sina egna behov och utgångspunkter fundera på hur noggrann styrning det behövs för att tillgodose kommunkoncernens övergripande intressen. Syftet med koncerndirektivet är inte att begränsa bolagens handlingsfrihet för att ägarens mål ska uppnås, utan att klarlägga de gemensamma verksamhetsprinciperna. Alltför detaljerade anvisningar kan resultera i att verksamheten blir mindre flexibel och att det till exempel blir svårare att få ledamöter till styrelsen. Å andra sidan kan detaljerade anvisningar vara motiverade för bolag som är anknutna enheter i enlighet med 15 § i upphandlingslagen. Koncerndirektivet kan ha betydelse när man överväger om kommunen har tillsynsbefogenheter gentemot den anknutna enheten enligt lagen. I koncerndirektivet gäller det att hitta en balans mellan styrningen och den beslutsmyndighet som ges bolaget. Styrelsens och verkställande direktörens ansvar för bolagets verksamhet måste vara tydligt. Om koncerndirektivet av någon anledning inte iakttas eller inte kan iakttas, borde detta alltid motiveras i både koncernledningens och bolagets beslut.

Det finns skäl att ta med koncernsammanslutningarna i beredningen av koncerndirektivet i ett så tidigt skede som möjligt. På så sätt kan man trygga att parterna förbinder sig att följa koncerndirektivet. Det finns också skäl att gå igenom det slutliga koncerndirektivet tillsammans med koncernsammanslutningarnas ledning och vid behov med styrelsen, för att säkerställa att parterna förstår direktivet på samma sätt. Kommunkoncernen omfattar ofta bolag som är mycket olika till storlek och verksamhetsområde. Därför är det möjligt att i koncerndirektivet slå fast hur direktivet ska tillämpas i olika bolag.

## 1.3 Begrepp

### *Kommunens verksamhet*

Utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet omfattar kommunens verksamhet också samarbete mellan kommunerna och övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

### *Kommunkoncern*

Enligt kommunallagen bildar kommunen och dess dottersammanslutningar en kommunkoncern. Också stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över hör till kommunkoncernen. En dottersammanslutning är en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt bokföringslagen.

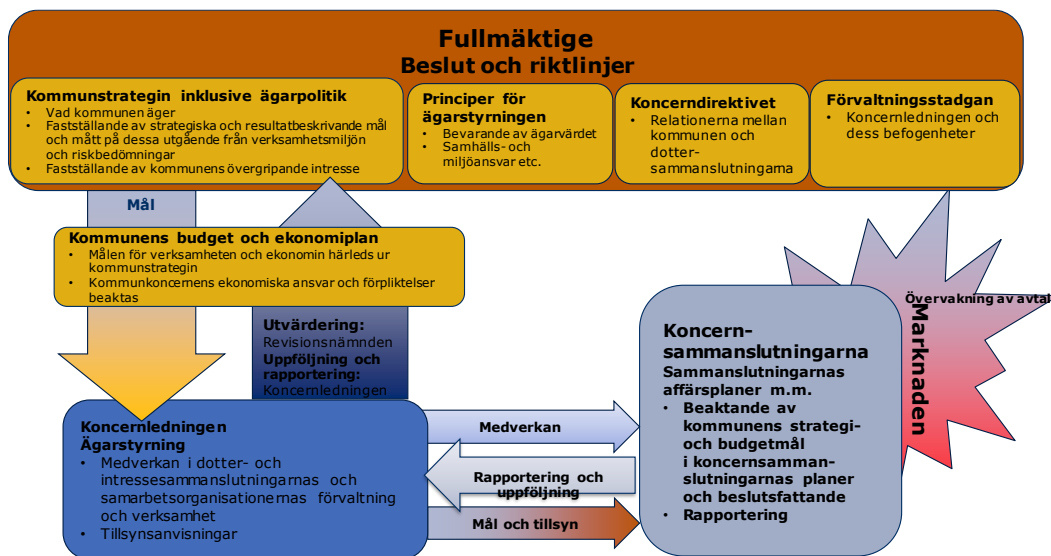
### *Koncernledningen och dess uppgifter*

Till kommunens koncernledning hör enligt 48 § i kommunallagen kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i förvaltningsstadgan angivna myndigheter. Koncernledningens uppgifter och befogenhetsfördelningen mellan dem som hör till koncernledningen fastställs i förvaltningsstadgan.

Koncernledningen svarar för att koncernstyrningen, dvs. ägarstyrningen, genomförs i kommunkoncernen och att koncernövervakningen ordnas i enlighet med fullmäktiges beslut. Koncernövervakning avser uppföljning, analys och rapportering av dottersammanslutningarnas verksamhetsresultat och ekonomiska ställning samt uppföljning av hur väl riskhanteringssystemen fungerar.

### *Ägarpolitik*

Ägarpolitiken är en del av den kommunstrategi som avses i 37 § i kommunallagen och som godkänns av fullmäktige. Inom ägarpolitiken fastställs i vilka sammanhang det är motiverat för kommunen att vara ägare och placerare. I ägarpolitiken fastslås också kriterier för bedömning av vilka effekter ägandet ger och hur kostnadseffektivt det är. Ägarpolitiken anger riktlinjer för innehållet i ägarstyrningen och den konkretiseras i form av mål för koncernsammanslutningarna i kommunens budget.



Figur 1. Koncernstyrning i kommunkoncernerna

### Ägarstyrning

Enligt 46 § i kommunallagen avser ägarstyrning åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning. Kommunens medverkan baserar sig på kommunstrategin, ägarpolitiken, de mål som satts för sammanslutningen och bedömningar baserade på information om sammanslutningen och omvärldsförändringarna. Åtgärderna kan gälla till exempel avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar eller annat utövande av kommunens bestämmande inflytande. Det är viktigt att dokumentera åtgärderna också med tanke på sammanslutningarnas status som kommunens anknutna enheter enligt 15 § i upphandlingslagen. Genom dokumentering kan man utöver den faktiska verksamheten till exempel visa att kommunen aktivt gått in för att utöva bestämmande inflytande i den anknutna enheten. Genom ägarstyrningen ska kommunen se till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamheten i kommunens dottersammanslutningar. Till en aktiv ägarstyrning hör dialog med dottersammanslutningarna, dvs. det är fråga om ömsesidig medverkan. Också informella metoder för medverkan är möjliga, särskilt i bolag som i sin helhet ägs av kommunen.

### Principer för ägarstyrningen

Fullmäktige beslutar enligt 14 § i kommunallagen om principerna för ägarstyrningen. Principerna för ägarstyrningen är bestående verksamhetsprinciper som anger hur de kommunägda bolagen leds, styrs och övervakas. De riktlinjer som fullmäktige fastställt utgör en vägledning för den praktiska ägarstyrningen som koncernledningen ansvarar för och beslutsfattandet i anslutning till den, såväl i de sammanslutningar som ingår i kommunkoncernen som i delägda sammanslutningar, kommunernas samarbetsorganisationer och kommunens avtalsförhållanden. Syftet med ägarstyrningen är att trygga

den ägarpolitik som ingår i kommunstrategin. (se rekommendationen Ledning av kommunens verksamhet samt ägar- och koncernstyrning, Finlands Kommunförbund 2015, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3150](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3150)).

#### *Koncerndirektivet*

I koncerndirektivet fastställs förfaranden som stöder planeringen och uppföljningen av kommunkoncernens ekonomi, riskhanteringen, kommunikationen, engagemanget i styrelsearbetet och ett bra ledarskap och god förvaltning.

I 47 § i kommunallagen finns det en förteckning över vad koncerndirektivet åtminstone ska innehålla. Koncerndirektivet ska innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om

- 1) planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,
- 2) ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,
- 3) informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,
- 4) skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,
- 5) koncernens interna tjänster,
- 6) sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar,
- 7) en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

#### *Anvisningar*

Koncernledningens anvisningar för enskilda situationer.

#### *Jäv i kommunkoncernen*

Till god förvaltningssed hör att förvaltningslagen och andra procedurbestämmelser följs när ärenden som gäller dottersammanslutningarna behandlas i kommunens förvaltning.

Enligt 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen är en tjänsteman (tjänsteinnehavare eller förtroendevald) jävig om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

Om till exempel en kommunstyrelseledamot som hör till koncernledningen eller kommundirektören är ledamot i dottersammanslutningens styrelse, är personen ifråga jävig att i kommunstyrelsen behandla ärenden där dottersammanslutningen är part eller behandlingen av ärendet eventuellt kan medföra synnerlig nytta eller skada för dottersammanslutningen. Om definitionen på koncernledningen har utvidgats i förvaltningsstadgan gäller jävsbestämmelserna koncernledningen enligt denna definition. I dotterbolagens styrelser kan det bli fråga om jäv i situationer där det finns ett avtal mellan en styrelseledamot och bolaget eller mellan bolaget och en tredje part, om personen i fråga kan väntas ha synnerlig nytta av avtalet, vilket kan stå i konflikt med bolagets fördel.



.....

Det som föreskrivs i 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen tillämpas inte på förtroendevalda, tjänsteinnehavare och arbetstagare i kommunen även om personen innehar en i den punkten avsedd ställning i ett kommunalt affärsverk eller en samkommun. Direktören för ett affärsverk, direktions medlemmar samt direktören och styrelseledamöterna i en samkommun är dock jäviga om kommunens intressen står i strid med affärsverkets eller samkommunens intressen eller om en opartisk behandling av ärendet förutsätter att personen inte deltar i behandlingen.

### *Bindningar*

Kommunala förtroendevalda och tjänsteinnehavare som avses i 84 § 2 mom. i kommunallagen ska lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet, för betydande förmögenhet och för andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag. Det är alltid befogat att redogöra för medlemskap i ett koncernbolags styrelse. (se Anvisning om redogörelser för och register över bindningar, Finlands Kommunförbund 2016, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3240](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3240))

### *Närstående parter och intressenter*

Enligt 8 kap. 6 § i aktieföretagslagen anses ett bolag och en person vara närstående till varandra, om den ena parten kan utöva ett bestämmande inflytande över den andra eller ett betydande inflytande över beslut som gäller den andras ekonomi och affärsverksamhet. Ett bolag ska i sin verksamhetsberättelse separat uppge penninglån, säkerheter och ansvarsförbindelser till personer som står bolaget nära samt de huvudsakliga villkoren för dessa, i det fall att penninglånen, säkerheterna och ansvarsförbindelserna sammanlagt överstiger 20 000 euro eller utgör mer än fem procent av bolagets eget kapital enligt balansräkningen.

Enligt 2 kap. 7b § i bokföringsförordningen ska noterna innehålla uppgifter om den bokföringsskyldiges transaktioner med närstående parter, om transaktionerna är väsentliga och inte har genomförts på normala marknadsvillkor. Också transaktioner som genomförs med en närstående part på normala villkor ska anges i noterna, om det krävs för en rättvisande bild. När paragrafen tillämpas avses med närstående part närstående parter enligt definitionen i internationella bokslutsstandarder.

Små- och mikroföretag ska uppge transaktioner med intressenter, om de är väsentliga och inte har genomförts på normala marknadsvillkor. Också transaktioner som genomförts med intressenter på normala villkor ska anges i noterna, om det krävs för en rättvisande bild. Enligt 3 kap. 10 § i statsrådets förordning om uppgifter som ska tas upp i små- och mikroföretags bokslut avses med intressent en juridisk person som i förhållande till småföretaget har bestämmande inflytande eller är ett intresseföretag. Som intressent räknas också verkställande direktören, ledamöterna och ersättarna i styrelsen samt personer som hör till motsvarande organ som de ovan nämnda.

Bokföringsnämnden har uppmanat de bokföringsskyldiga att upprätta ett uppdaterat register över närstående parter för att kunna garantera en tillförlitlig uppföljning (BokfN 2008/1829). Det är också lättare att behandla aktieägarna lika om närståendekretsen är känd redan vid beredningen av beslut. Ett bolags register över närstående parter är inte en offentlig handling.

Bokföringsnämndens kommunsektion har i sin allmänna anvisning om noter till bokslutet för kommuner och samkommuner uppmanat kommunerna att i noterna uppge transaktioner med intressenter, om transaktionerna är väsentliga eller inte har genomförts på normala marknadsvillkor. Kommunens intressenter har definierats i den allmänna anvisningen. Intressenterna bör ändå alltid bedömas från fall till fall, så kommunen kan enligt prövning tillämpa en bredare definition. (Bokföringsnämndens kommunsektion, Allmän anvisning om noter till bokslutet för kommuner och samkommuner, 2016, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3315](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3315))

#### *Uppgifter och ansvar för ett aktiebolags styrelse och verkställande direktör*

I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska en med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten beaktas (KomL 47 § 2 mom.). Utöver förmåga och kunnande är det viktigt att säkra att styrelseledamöterna har tillräckligt med tid att sätta sig in i och förbinda sig till bolagets verksamhet och utveckling av den. Styrelsen ska kunna stödja och ifrågasätta det som verkställande direktören gör.

På styrelserna för kommunens dottersammanslutningar och deras verkställande direktörer tillämpas aktiebolagslagen. Det är alltså inte fråga om kommunala förtroendeuppdrag. Ansvaret och skyldigheterna avviker betydligt från de kommunalt förtroendevaldas ansvar och skyldigheter. Detta bör beaktas när styrelseledamöter väljs och när uppdraget tas emot.

Styrelsen svarar för bolagets förvaltning och för att verksamheten är ändamålsenligt organiserad. Styrelsen ansvarar också för att tillsynen över bolagets bokföring och medelsförvaltningen är ordnad som sig bör (AktiebolagsL 6 kap. 2 §). Styrelsen och den operativa ledningen ska känna till den lagstiftning som gäller bolagets verksamhet, men också till exempel miljö-, arbets- och skattelagstiftningen.

Verkställande direktören sköter bolagets löpande förvaltning i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter. Verkställande direktören svarar också för att bolagets bokföring är lagenlig och medelsförvaltningen ordnad på ett betryggande sätt. Verkställande direktören ska ge styrelsen och dess ledamöter de upplysningar som styrelsen behöver för att sköta sina uppgifter. (AktiebolagsL 6 kap. 17 §)

Bolagets ledning ska omsorgsfullt främja bolagets intressen. Bolagsstämman, styrelsen, verkställande direktören eller förvaltningsrådet får inte fatta beslut eller företa någon annan åtgärd som är ägnad att ge en aktieägare eller någon annan en otillbörlig fördel till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare. Styrelsen svarar för uppföljningen av bolagets ekonomiska ställning, anmälningsskyldigheten vid insolvens och för att bolagets medel delas ut bara på lagstadgade och affärsekonomiska grunder.

Styrelseledamöter, ledamöter av förvaltningsrådet och verkställande direktören är personligen ansvariga för skada som de i strid med sin omsorgsplikt i sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet har orsakat bolaget. De ska också ersätta skada som de i sitt uppdrag annars i strid med aktiebolagslagen eller bolagsordningen uppsåtligt eller av oaktsamhet har orsakat bolaget, en aktieägare eller någon annan.

---

## 2 Rekommendation om koncerndirektivet

### 2.1 Kommunstrategin och ägarpolitiken

Kommunen ska ha en *kommunstrategi*, där fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunstrategin ska bland annat ägarpolitiken beaktas. Kommunstrategin och ägarpolitiken ska grunda sig på en bedömning av nuläget i kommunen samt framtida omvärldsförändringar och deras inverkan på kommunkoncernens struktur och fullgörandet av kommunens uppgifter.

Kommunstrategin, där ägarpolitiken ingår, är ett verktyg för ledningen av kommunen. Ägarpolitiken anger riktlinjer för till exempel i vilka sammanhang det på lång sikt är motiverat för kommunen att vara ägare och placerare och vad kommunen eftersträvar med sitt ägande. I kommunstrategin kan kommunen också sätta upp långsiktiga utvecklingsmål för dottersammanslutningarna. Utgående från de strategiska målen sätts årliga mål upp i budgeten. I samband med att strategin godkänns ska det också fattas beslut om hur strategimålen följs upp. Koncernledningen bör genom ägarstyrning och olika metoder för växelverkan underrätta dottersammanslutningarna om de mål för verksamheten och ekonomin som gäller bolagen, så att de i sin verksamhet kan arbeta mot de mål som satts upp för dem i kommunstrategin och budgeten. Varje dottersammanslutning ska alltså i sin egen strategi och affärsplan beakta de mål som satts upp för den i kommunstrategin. Till en aktiv ägarstyrning hör en aktiv dialog med dottersammanslutningarna om målen och förväntningarna.

Det finns också skäl att gruppera kommunens innehav utgående från strategisk betydelse, serviceproduktionens natur (verksamhet på marknaden eller som anknuten enhet) eller ekonomiska mål (rörelsevinst, självkostnadspris, utveckling av egendomens värde).

### 2.2 Koncerndirektivets syfte och mål

Syftet med koncerndirektivet är att förenhetliga förfarandena och förbättra förutsättningarna för ledningen av kommunkoncernen så att kommunkoncernen och kommunens övriga verksamhet kan ledas som en helhet enligt enhetliga principer och med beaktande av kommunens övergripande intresse.

En aktiv ägarstyrning förutsätter öppenhet samt en effektiv och regelbunden informationsförmedling och växelverkan mellan koncernledningen och bolagens ledning. Växelverkan kan vara både formell och informell. Rapporteringsskyldigheten fastställs i koncerndirektivet. Dessutom har koncernledningen alltid rätt att i den utsträckning som

ägarstyrningen kräver få sådana uppgifter av dotterbolagen som behövs för att bedöma deras ekonomiska ställning (KomL 116 §). Koncernledningen har tystnadsplikt i fråga om bolagens affärs- och yrkeshemligheter. Till bolagsledningens omsorgsplikt hör att informera koncernledningen om vilka handlingar eller andra uppgifter som är sekretessbelagda. I handlingar som överlämnas ska det göras en anteckning om vad som är sekretessbelagt.

#### **Koncerndirektiv (exempel)**

Genom koncerndirektivet skapar kommunen ramar för ägarstyrningen i enlighet med sina mål. Syftet med koncerndirektivet är att förenhetliga förfarandena för styrningen och förbättra förutsättningarna för ledningen av kommunkoncernen så att kommunkoncernen och kommunens övriga verksamhet kan ledas som en helhet enligt enhetliga principer och med beaktande av kommunens övergripande intresse.

## 2.3 Tillämpningsområde

Koncerndirektivet tillämpas på ägarstyrningen i kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar i samkommuner och intressesammanslutningar. Det finns skäl att avtala om förfarandena i ägarstyrningen åtminstone med de största aktieägarna.

I koncerndirektivet eller dess bilagor ska det anges vilka sammanslutningar som hör till kommunkoncernen och vad det bestämmande inflytandet grundar sig på. Det finns också skäl att räkna upp stiftelser och samkommuner där kommunen är medlem, också om att de inte är kommunens dottersammanslutningar. Alternativt kan direktivet innehålla till exempel en webbadress eller en hänvisning till bokslutet eller någon annan handling där det finns uppdaterade uppgifter.

#### **Koncerndirektiv (exempel)**

Koncerndirektivet gäller kommunen och dess dottersammanslutningar samt dessas dottersammanslutningar. Kommunens representanter i samkommunerna och kommunens intressesammanslutningar bör sträva efter att koncerndirektivsprinciperna iakttas också i dem.

I kommunkoncernen ingår dottersammanslutningar och stiftelser där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen.

Till kommunkoncernen hör följande sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande:

- förteckning

Med kommunens intressesammanslutningar avses ägarintresseföretag och intresseföretag enligt 1 kap. 7 och 8 § i bokföringslagen.

Kommunen har följande intressesammanslutningar:

- förteckning

Kommunen är medlem i följande samkommuner:

- förteckning

---

## 2.4 Behandling och godkännande av koncerndirektivet

Fullmäktige beslutar om koncerndirektivet i enlighet med 14 § i kommunallagen. I koncerndirektivet uttrycks den största aktieägarens syn på spelreglerna mellan kommunen och dess dotterbolag. Det finns skäl för kommunen att ta reda på åtminstone vad styrelserna i betydelsefulla dotterbolag preliminärt anser om koncerndirektivet innan det godkänns.

Innan koncerndirektivet behandlas och godkänns måste man försäkra sig om att direktivet inte står i konflikt med tvingande lagstiftning för sammanslutningen eller med dess gällande stadgar eller bolagsordning. Koncerndirektivet godkänns också i bolagens bolagsstämmor och styrelser. I koncerndirektivet kan kommunen också förutsetta att bolagets organ ger kommunen ett protokollsutdrag över behandlingen av koncerndirektivet.

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Koncerndirektivet behandlas och godkänns i dottersammanslutningarnas bolagsstämma och styrelse och i motsvarande organ i andra sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande. Samtidigt förbinder sig dottersammanslutningen till att iakttä koncerndirektivet i sin helhet.

## 2.5 Koncerndirektivets bindande karaktär

I ett koncerndirektiv har kommunens ägarintresse i praktiken en styrande inverkan på verksamheten i de bolag där kommunen har bestämmande inflytande. Bolagsrättsligt är koncerndirektivet inte direkt bindande för dottersammanslutningarnas organ. Det blir bolagsrättsligt bindande först i det skedet då dottersammanslutningens behöriga organ, i allmänhet styrelsen, har godkänt direktivet som bindande för sammanslutningen. Också då bestäms skyldigheterna och ansvaret för sammanslutningarnas organ, organens ledamöter och verkställande direktören enligt den lagstiftning som gäller sammanslutningen i fråga. Dottersammanslutningarnas ledning ska ändå ha modersammanslutningens, dvs. kommunens, förtroende.

Koncerndirektivet kompletterar de mål i anknytning till kommunens verksamhet som satts upp för dottersammanslutningen då den bildades och i bolagsordningen. Sammanslutningens ledning måste därför anföra synnerligen vägande skäl för att kunna avvika från koncerndirektivet eller underlåta att följa det. I regel kan dottersammanslutningen underlåta att följa koncerndirektivet endast med hänvisning till att det strider mot aktiebolagslagens bestämmelser om minoritetsskydd eller skydd för borgenärer eller annars klart står i strid med bolagets intressen enligt aktiebolagslagen. Vid bedömningen av om något står i strid med bolagets intressen ska man alltid beakta syftet med bolagets verksamhet enligt bolagsordningen.

**Koncerndirektiv (exempel)**

Det koncerndirektiv som godkänts i kommunkoncernen ska iakttas i koncernens dottersammanslutningar om inget annat följer av tvingande lagstiftning som gäller dottersammanslutningarna eller av deras bolagsordning, avtal eller stadgar.

I sin ägarstyrning ska kommunen beakta principen om likställighet för sammanslutningens ägare enligt den lagstiftning som gäller respektive sammanslutning. Ägarstyrning får inte utövas så att beslut eller åtgärder av sammanslutningen är ägnade att ge en enskild ägare eller någon annan en obefogad fördel på sammanslutningens eller andra ägares bekostnad (likställighetsprincipen).

Om enskilda anvisningar som baserar sig på koncerndirektivet står i konflikt med lagstiftning som gäller sammanslutningen, till exempel samfundslagstiftningen, bokföringslagstiftningen eller annan tvingande lagstiftning, iakttas den gällande lagstiftningen. Sammanslutningens ledning ska utan dröjsmål ge en skriftlig redogörelse om en sådan konflikt till dem som särskilt anges i koncerndirektivet (t.ex. kommunens centralförvaltning och kommundirektören).

Koncerndirektivet ändrar inte den rättsliga ställningen eller ansvaret hos ledningen för en dottersammanslutning, en intressesammanslutning eller en samkommun.

## 2.6 Befogenhetsfördelningen mellan kommunens och organ och tjänsteinnehavare

Genom koncerndirektivet styrs förutom kommunens egna organ och tjänsteinnehavare också de dottersammanslutningar som ingår i koncernen. Kommunens egentliga interna bestämmelser om delegering ges ändå i förvaltningsstadgan, som godkänns av fullmäktige. Kommunförbundet har utarbetat en mall för förvaltningsstadga, där det också ges anvisningar om bestämmelser som gäller koncernstyrning (se Förvaltningsstadga för kommunen, Finlands Kommunförbund 2016, kapitel 4 [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3261](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3261)). I koncerndirektivet kan koncernledningens uppgifter beskrivas på ett allmänt plan.

I koncerndirektivet kan det också ingå bestämmelser av bestående natur, som kommunens representanter som utövar kommunens ägarmakt i olika sammanslutningar ska beakta vid bolagsstämmor eller motsvarande organ (t.ex. bestämmelser om att anvisningar ska begäras för särskilt angivna viktiga ärenden, om sådana anvisningar inte redan getts).

**Koncerndirektiv (exempel)**

Koncernledningen och dess uppgifter och befogenheter fastställs i kommunens förvaltningsstadga.

---

## 2.7 Planering och styrning av kommunkoncernens ekonomi och investeringar

Enligt aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets förvaltning och för att dess verksamhet är ändamålsenligt organiserad.

I koncerndirektivet införs bestämmelser om planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar, så att de planeras och styrs i samarbete för att säkerställa koncernens övergripande intresse och för att de begränsade resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt och förmögenhetsvärdet kunna bevaras och utökas. Planeringen av ekonomin och investeringarna utgår från kommunstrategin inklusive kommunens ägarpolitik samt bolagets affärsverksamhet, kommunens och sammanslutningens serviceproduktions- och utvecklingsmål, investeringarnas mervärde och bedömningar av omvärldsförändringarna. Dottersammanslutningar som bedriver verksamhet på marknaden bör styras enligt samma ekonomiska kriterier som motsvarande privata aktörer.

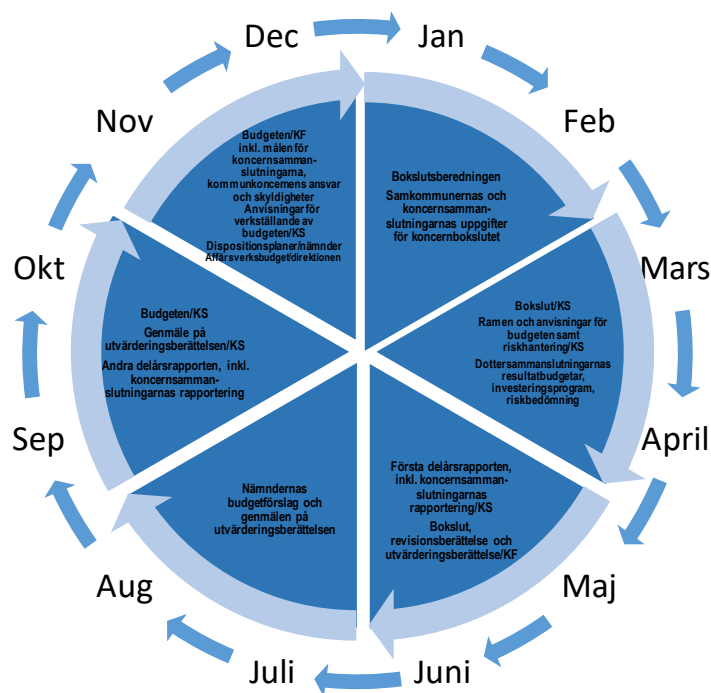
Målen bör basera sig på en omvärldsanalys och riskbedömning, på det sätt som förutsatts i de godkända principerna för intern kontroll och riskhantering och i andra förfaranden. Koncernledningen och koncernsammanslutningarna bör tillsammans diskutera målen redan innan de godkänns slutgiltigt. På så sätt kan man trygga att målen uppfattas på samma sätt och att sammanslutningarna i högre grad förbinder sig att följa målen.

I planeringen av investeringar bör också skattelagstiftningen beaktas. När verksamhetsstrukturerna ändras bör man beakta bland annat inkomstskatten, överlåtelseskatten, momsbestämmelserna och reglerna om statligt stöd samt deras inverkan på bolagens och kommunkoncernernas ekonomiska ställning i övergångsskedet och i fortsättningen. I de ekonomiska förhållandena mellan kommunen och dess dottersammanslutningar bör också EU:s regler om statligt stöd (offentligt stöd) och Finlands nationella bestämmelser om konkurrensneutralitet beaktas.

I samband med betydande investerings- och andra beslut ska en samordnad konsekvens- och riskbedömning göras ur kommunkoncernens perspektiv, och de risker som hör till beslutet ska anpassas så att risknivån blir godtagbar. I samband med viktiga ekonomiska beslut och investeringar bör dottersammanslutningen be kommunen ta ställning till frågan innan beslutet fattas. I koncerndirektivet anges närmare i vilka frågor kommunens åsikt behövs.

Koncernperspektivet betonas i den nya kommunallagen. I budgeten ska kommunkoncernens ekonomiska ansvar och skyldigheter beaktas tydligare än förut. Det innebär ändå inte att någon sammanställd budget som motsvarar koncernbokslutet behöver göras upp. Tanken är att sådana händelser, ansvar och skyldigheter som är väsentliga för kommunkoncernen under budgetåret presenteras som en egen helhet i budgeten och ekonomiplanen. Det kan till exempel vara fråga om olika koncern- och bolagsarrangemang, bolagisering av verksamheter, upplösning av dottersammanslutningar eller andra väsentliga förändringar i äganderätten och rösträtten i dotter- och ägarintressesammanslutningar eller betydande förändringar i dessa sammanslutningars affärsverksamhet och verksamhetsområde. Också betydande investeringar i och borgensförbindelser för dottersammanslutningar eller eventuella borgensansvar som realiserats kan anges i budgeten. I budgeten kan det ingå en redogörelse om hur de viktigaste dotter- och intressesammanslutningarnas verksamhet, resultat och finansiella

ställning utvecklats, om de viktigaste avtalen mellan kommunen och sammanslutningarna och om väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som är förknippade med sammanslutningarnas verksamhet.



Figur 2. Årsklocka för planeringen av och rapporteringen om kommunkoncernens ekonomi

I ekonomiplaneringen ska reglerna om statligt stöd och de begränsningar de innebär beaktas, liksom också bestämmelserna om konkurrensneutralitet i 4 a kap. i konkurrenslagen. (se Kommunförbundets webbsidor om statligt stöd)

Material om statligt stöd på Kommunförbundets webbplats:

- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/statligt-stod>
- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/anvisningar>
- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/rattspraxis>
- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/eus-regler-om-statligt-stod-vid-fastighetskop>

Material om statligt stöd på Arbets- och näringsministeriets webbplats:

- <http://tem.fi/sv/EU-regler-om-statligt-stod>



Material om kostnadsneutralitet på Konsument- och konkurrensverkets webbplats:

- <https://www.kkv.fi/sv/information-och-anvisningar/konkurrensarenden/kurrensneutralitet/>
- <https://www.kkv.fi/sv/information-och-anvisningar/konkurrensarenden/>
- <https://www.kkv.fi/sv/beslut-och-publikationer/publikationer/riktlinjer-for-til-lampning-av-konkurrenslag/marknadsmassig-prissattning/>

Med tanke på den ekonomiska planeringen rekommenderas att resultaträkningarna, finansieringsplanerna och investeringsprogrammen samt uppskattningar av förändringarna i affärsverksamheten och de största riskerna samlas in hos dottersammanslutningarna varje år. Det är motiverat att förutsätta att dottersammanslutningarna i likhet med kommunen till exempel gör upp en treårig ekonomiplan, och det finns anledning att ge förenhetligande anvisningar om dess innehåll. Investeringsplanen kan gälla en längre tid, till exempel 5 år. Dottersammanslutningarnas ekonomiplaner bör basera sig på fullmäktiges mål i kommunstrategin och budgeten, och de uppsatta målen borde framgå av dottersammanslutningarnas ekonomiplaner. Det är ändå dottersammanslutningens styrelse som beslutar om praxis och planeringsmodeller. Om det till exempel på grund av småskalig verksamhet inte finns behov av att göra långsiktiga planer eller finansierings- och investeringsplaner bör detta konstateras i bolagets styrelse i samband med behandlingen av ekonomiplanen. Dottersammanslutningarna ska i enlighet med de anvisningar som getts rapportera om hur planerna realiserats. Mer om rapporteringen i kapitel 2.8.

#### **Koncerndirektiv (exempel)**

I budgeten sätter fullmäktige upp mål för dottersammanslutningarnas verksamhet och ekonomi, vilka är härledda ur kommunstrategin och den anknytande ägarpolitiken samt sammanslutningens affärsverksamhet. Koncernledningen förhandlar med dottersammanslutningarna om målen innan de godkänns slutgiltigt. Syftet med målen som satts upp genom samarbete är att trygga att dottersammanslutningarnas verksamhet är förenlig med kommunkoncernens övergripande intresse. Dottersammanslutningarnas ekonomiplaner bör basera sig på de mål som fullmäktige satt upp för dem. Dottersammanslutningens styrelse ansvarar för att skötseln av sammanslutningens ekonomi ordnats som sig bör. Koncernledningen strävar efter att stödja målluppfyllelsen.

I kommunens budget och ekonomiplan ska kommunkoncernens ekonomiska ansvar och skyldigheter beaktas. För detta ändamål ska dottersammanslutningarnas styrelser ge kommunen behövliga uppgifter om sina resultaträkningar, finansieringsanalyser och investeringsplaner och om väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer i anknytning till verksamheten. Uppgifter ska också ges om bland annat kommande koncern- och bolagsarrangemang, om stora förändringar i sammanslutningarnas affärsverksamhet och verksamhetsområde och om betydande förbindelser, på det sätt som koncernledningen bestämmer närmare.

## 2.8 Koncernövervakning, rapportering och riskhantering

Med koncernövervakning avses uppföljning, analys och rapportering av verksamhetsresultatet och den ekonomiska ställningen hos de dottersammanslutningar som koncernledningen ansvarar för. Det är koncernledningens uppgift att sörja för en aktiv styrning av dottersammanslutningarnas verksamhet, uppföljning av verksamheten och ekonomin samt bedömning av riskerna. I koncerndirektivet fastställs de uppgifter som dottersammanslutningarna ska rapportera till koncernledningen vid överenskomna tidpunkter. I rapporteringsanvisningarna anges vilka uppgifter som ska ges samt när och i vilken form. Anvisningarna för olika dottersammanslutningar kan avvika från varandra.

I kommunstrategin, i principerna för ägarstyrningen och i budgeten sätts mål för dottersammanslutningarna. För att måloppfyllelsen ska kunna följas och utvärderas behöver nyckeltal och andra rapporteringsuppgifter fastställas. Med hjälp av dem kan koncernledningen tillräckligt snabbt följa och utvärdera hur verkningsfull och lönsam dottersammanslutningarnas verksamhet är och hur deras ekonomiska ställning utvecklats samt rapportera om detta till fullmäktige. De nyckeltal som ska följas upp bör fastställas utgående från bolagets affärsverksamhet och verksamhetsområde. Nyckeltalen borde vara sådana som allmänt används för uppföljning av den ekonomiska ställningen och lönsamheten för aktiebolag. Verksamheten i sammanslutningar som verkar på marknaden borde jämföras med andra motsvarande sammanslutningars verksamhet och lönsamhet.

Med koncernövervakning avses också uppföljning av att koncerndirektivet iakttagits och att den interna kontrollen och riskhanteringen fungerar. I koncerndirektivet uppmanas dottersammanslutningarnas styrelser godkänna anvisningarna om intern kontroll och riskhantering samt följa och utvärdera hur den interna kontrollen och riskhanteringen har lyckats enligt de kriterier som fullmäktige godkänt. Sammanslutningens styrelse och verkställande direktör svarar för ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen. Sammanslutningen ska också rapportera till koncernledningen om väsentliga risker.

I koncerndirektivet ges det också anvisningar om rapporteringen i syfte att säkerställa att koncernbokslutet och kommunens delårsrapporter utarbetas på enhetliga grunder. Det ger koncernledningen möjlighet att rapportera till fullmäktige i enlighet med förvaltningsstadgan. I koncerndirektivet kan det också ges anvisningar om upprätthållandet av ett register över närstående parter och om rapporteringen av händelser angående dessa till kommunen.

Koncernledningen svarar för genomförandet av ägarstyrningen i kommunkoncernen och för ordnandet av koncernövervakningen. För att effektivisera ägarstyrningen och koncernövervakningen kan kommunfullmäktige vid behov bilda en koncernsektion som lyder under kommunstyrelsen. I koncernövervakningen kan koncernledningen också ta hjälp av kommunens övriga ledning, en oavhängig enhet för intern revision eller kommunens controller etc.

Enligt 116 § i kommunallagen ska kommunens dottersammanslutningar ge kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet.

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Kommunens dottersammanslutningar och samkommuner ska ge kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet.

Koncernledningen följer regelbundet upp dottersammanslutningarnas verksamhetsresultat. För uppföljningen ska dottersammanslutningarna varje halvår eller kvartal ge kommunen en rapport om hur målen för sammanslutningen uppfyllts och hur verksamheten och ekonomin utvecklats samt ge en uppskattning av riskerna. Dottersammanslutningen bör ha tillräckliga system för uppföljning och mätning av ekonomin och verksamheten samt anvisningar för intern kontroll och riskhantering, vilka godkänts av sammanslutningens styrelse. En risk som sannolikt kommer att realiseras ska utan dröjsmål rapporteras till koncernledningen.

Räkenskapsperioden för de dottersammanslutningar som hör till kommunkoncernen ska vara kalenderåret, om det inte finns någon särskild anledning att avvika från detta. I bokföringen och bokslutet för de sammanslutningar som hör till kommunkoncernen tillämpas samfundsrättslig lagstiftning, bokförings- och bokslutsbestämmelser, koncernbestämmelser enligt kommunallagen samt god bokföringssed.

Dottersammanslutningarna ska ge kommunen uppgifter för koncernbokslutet. Koncernledningen eller någon som koncernledningen utsett (t.ex. den ekonomiska ledningen) ger närmare anvisningar om de uppgifter som behövs för koncernbokslutet, tidsplanen för upprättande av bokslutet, tidsfrister för inlämningen av uppgifter samt eventuella formulär för den information som ska lämnas för bokslutet och verksamhetsberättelsen.

## 2.9 Tryggande av de förtroendevaldas rätt till upplysningar

I kommunkoncernens kommunikation bör principen om öppenhet och transparens iakttas. I koncerndirektivet utfärdas bestämmelser om information, samarbete och arbetsfördelning mellan kommunen och dess dottersammanslutningar i olika kommunikationssituationer.

Genom koncerndirektivet anger kommunen hur de förtroendevaldas rätt att få upplysningar om dottersammanslutningarnas verksamhet ska tryggas (KomL 47 och 83 §). Utgångspunkten är att de förtroendevalda ska få all den information av koncernledningen som de anser sig behöva i sitt uppdrag, med undantag av sekretessbelagd information. I fråga om sekretessbelagd information har de förtroendevalda sekretess- och tystnadsplikt, och enligt strafflagen är det straffbart att bryta mot denna plikt.

Koncerndirektivet kan innehålla närmare anvisningar om den praxis som ska tillämpas när upplysningar begärs. I regel ska upplysningar begäras av koncernledningen, som efter att ha gjort en bedömning ber dottersammanslutningarna ge de upplysningar som behövs.

Revisionsnämndens rätt till upplysningar har behandlats i punkt 2.14.

### **Koncerndirektiv (exempel)**

En förtroendevald har rätt att av kommunens myndigheter få sådana upplysningar om verksamheten i kommunens dottersammanslutningar som den förtroendevalda anser sig behöva i sitt uppdrag och som myndigheten innehar och som enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ännu inte är offentliga, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Begäran om upplysningar framförs skriftligt till koncernledningen/kommunens x-verk/tjänsteinnehavare x.

En förtroendevald får inte med stöd av sin rätt till upplysningar ge information vidare, eftersom den bara är avsedd för den förtroendevalda personligen för skötseln av förtroendeuppdraget. Av handlingar ska framgå om de är sekretessbelagda.

## 2.10 Skyldighet att inhämta kommunens åsikt före beslut

En sammanslutning som hör till kommunkoncernen ska innan egna beslut fattas ta reda på hur koncernledningen förhåller sig till frågor som anges i koncerndirektivet och/eller bolagsordningen. Skyldigheten att på förhand inhämta kommunens åsikt är ett sätt att styra och övervaka dottersammanslutningarnas verksamhet och ekonomi. En sådan skyldighet kan uppstå till exempel då frågan som ska avgöras är strategisk och har stor inverkan på sammanslutningens eller kommunens verksamhet eller ekonomiska ansvar. Dottersammanslutningens ledning ska agera omsorgsfullt och i enlighet med sammanslutningens intressen. Att inhämta huvudägarens åsikt är förenligt med denna skyldighet.

Att kommunens åsikt inhämtas på förhand innebär inte att sammanslutningens interna beslutsfattande eller verkställande direktörens eller styrelsens ansvar enligt den lag som gäller sammanslutningen överförs på kommunstyrelsen eller koncernledningen, och det uppstår inte heller något gemensamt juridiskt ansvar. Det är alltid sammanslutningens eget beslutsorgan som har den slutliga beslutanderätten och ansvaret i en fråga som förutsätter att kommunens åsikt inhämtas, också om sammanslutningen före sitt beslut utrett hur kommunen förhåller sig till frågan.

Om sammanslutningens verkställande direktör eller styrelse fattar ett beslut som strider mot kommunens åsikt i en fråga som kräver att kommunens åsikt inhämtas på förhand, kan kommunen överväga möjliga vidare åtgärder på grund av detta.

Det finns anledning att i koncerndirektivet fastställa praxis för inhämtandet av kommunens åsikt (vems uppgift, hur och i vilket skede). Vid behov inhämtas kommunens åsikt skriftligt, utgående från tillräcklig information och i ett så tidigt skede som möjligt. De frågor som kräver kommunens förhandsåsikt kan också grupperas till exempel per bolagsgrupp. Exempelvis kan dottersammanslutningar som verkar på marknaden och andra sammanslutningar förutsättas inhämta kommunens åsikt i olika frågor.

En fråga som förutsätter att kommunens åsikt inhämtas behandlas inte nödvändigtvis vid sammanslutningens bolagsstämma. Om det är bolagsstämman som ska avgöra frågan tas den i vanlig ordning upp som en punkt på bolagsstämmans ärendelista.

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Bolagets styrelse/styrelseordförande/verkställande direktör ska redan i beredningsskedet be kommunen/koncernledningen skriftligt ta ställning till följande åtgärder:

- bildande av dottersammanslutning
- ändring av sammanslutningens verksamhetsidé, verksamhet eller juridiska struktur  
frågor som till väsentliga delar avviker från de mål som satts för dottersammanslutningarna i kommunstrategin och budgeten
- en ändring av sammanslutningens verksamhet som innebär att sammanslutningen kan gå miste om sin ställning som anknuten enhet i förhållande till kommunen enligt upphandlingslagstiftningen eller rättspraxis
- styrelsens vinstutdelningsförslag till bolagsstämman
- ändring av bolagsordningen eller stadgarna
- val av verkställande direktör, direktörens lönesystem och ändringar i det
- belöningsystem för bolagets personal och förändringar i systemet
- ändring av kapitalstrukturen
- investeringar som är betydande i förhållande till verksamheten
- investeringar som inte alls eller endast indirekt hör till den ordinarie verksamheten samt finansieringen av dem
- fastighets- och företagsaffärer
- teckning av aktier, om inte bolaget särskilt har i uppgift att sköta köp av aktier och aktieäggande
- anskaffning, försäljning, uthyrning, överlåtelse eller pantsättning av egendom eller rättigheter (även immateriella) som är viktiga med tanke på verksamheten
- betydande upplåning och utlåning samt givande av säkerheter, borgensförbindelser eller andra betydande finansiella skyldigheter som är bindande för bolaget eller ändring av villkoren för dem
- användning av derivatinstrument
- avtal som inte hör till sammanslutningens normala verksamhet eller avtal med ovanliga villkor mellan bolaget och en aktieägare eller styrelseledamot, ändring av sådana avtal samt avstående av avtalsbaserade rättigheter
- principiella eller ekonomiskt betydande avtal och vittgående ändringar i verksamheten, betydande personalpolitiska beslut
- val eller byte av kollektivavtal som iakttas i sammanslutningen
- val och byte av pensionsbolag
- överlåtelse av sammanslutningens egendom för konkurs eller likvidation samt inledande av saneringsförfarande.

Dottersammanslutningens styrelseordförande är skyldig att se till att kommunens åsikt inhämtats och att den antecknas till protokollet vid det fullmäktigesammanträde där beslut i ärendet fattas.

Om det är bolagsstämman som ska avgöra ett ärende som kräver att kommunens åsikt inhämtas, ska den som koncernledningen utsett se till att kommunens ställningstagande i ärendet vid behov införs i det protokollsutdrag där personen ges fullmakt att representera kommunen vid bolagsstämman.

Det är alltid sammanslutningens eget beslutsorgan som har den slutliga beslutanderätten och ansvaret i en fråga som förutsätter att kommunens åsikt inhämtas, även om sammanslutningen före sitt beslut utrett hur kommunen förhåller sig till frågan.

## 2.11 Koncerninterna tjänster

Kommunen avgör vilka tjänster som ska tillhandahållas centraliserat som koncerninterna tjänster. Sådana interna tjänster är ofta till exempel finansierings- och placeringsverksamhet (inkl. koncernkontosystem), skötsel av betalningsrörelsen, upphandling, försäkringar, personalförvaltning, ekonomiförvaltning och informationsförvaltning. Det finns anledning att ta in anvisningar i koncerndirektivet om principerna och tillvägagångssätten för organiseringen av koncernens centraliserade funktioner. Då de organiseras på ett konkurrenskraftigt och bra sätt kan man uppnå betydande fördelar för koncernens verksamhet och ekonomi samt hantera risker. Utgångspunkten för en resultatatrik verksamhet är gemensam beredning med dottersammanslutningarna.

### *Intern upphandling i koncernen*

Koncernsammanslutningarna kan vid behov ges bindande anvisningar om användningen av interna tjänster, om det anses nödvändigt med tanke på koncernens övergripande intresse. Om inga bindande anvisningar ges borde de sammanslutningar som hör till koncernen ändå vid anskaffning av stödtjänster (t.ex. administration, ekonomiförvaltning, informationsförvaltning, material, måltider, lokalservice) utreda vilka tjänster de övriga sammanslutningarna i koncernen erbjuder och hur konkurrenskraftiga dessa tjänster är jämfört med de alternativ som finns. Ändringen av upphandlingslagen har möjliggjort upphandling mellan kommunens anknutna enheter och har också gjort det möjligt för anknutna enheter att göra upphandlingar hos kommunen. Gemensamma tjänster kan alltså produceras förutom av ägarkommunen också av något bolag som kommunen äger. Detta bör särskilt beaktas till exempel i avtal mellan kommunen och dess anknutna enheter, där det slås fast vad den anknutna enheten ska producera för sin ägare.

Enligt upphandlingslagen kan förutom kommuner också sammanslutningar där kommunerna har bestämmande inflytande betraktas som upphandlande enheter som ska konkurrensutsätta sin upphandling i enlighet med upphandlingslagen. I praktiken kan en sådan sammanslutning betraktas som ett offentligrättsligt organ enligt upphandlingslagen. Förutom att kommunen ska ha bestämmande inflytande är det en förutsättning att bolaget bildats för att tillgodose sådana behov i det allmännas intresse som inte har industriell eller kommersiell karaktär. Kommunens dotter- och intresse-sammanslutningar är ofta upphandlande enheter, men inte alltid. Verksamheten kan beroende på sektor vara så pass kommersiell att det inte finns grunder för att betrakta bolaget som upphandlande enhet. Då har bolaget heller ingen skyldighet att följa upphandlingslagen i sina egna upphandlingar.

I koncerndirektivet finns det i vilket fall som helst anledning att nämna skyldigheten till konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen, om sammanslutningen betraktas som upphandlande enhet, och att ramvillkoren och begränsningarna enligt upphandlingslagstiftningen ska beaktas när koncernintern upphandling planeras. I koncerndirektivet kan det också vara motiverat att nämna att koncernen har en gemensam upphandlingsanvisning. Det är möjligt att konkurrensutsätta koncernens upphandlingar som en helhet eller till exempel så att kommunen bestämmer att också de

bolag kommunen äger använder ett upphandlingskontrakt som kommunen konkurransutsatt. För vissa upphandlingshelheter är detta att rekommendera. Sådana upphandlingshelheter kan anges till exempel i kommunens upphandlingsanvisningar.  
*Kommunens verksamhet på marknaden*

Enligt 126 § i kommunallagen ska en kommun som sköter uppgifter som avses i 7 § i kommunallagen i ett konkurrensläge på marknaden överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet). De situationer där kommunen inte anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden regleras i 126 § 2 mom.

I 127 § i kommunallagen bestäms om vissa undantag från bolagiseringsskyldigheten. Undantagen gäller uppgifter där kommunen kan anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden men inte har bolagiseringsskyldighet på grund av verksamhetens karaktär. Undantagen ger möjlighet till en helhetsekonomisk effektivisering av kommunens verksamhet, eller så finns det något annat vägande skäl för undantaget. För att säkerställa konkurrensneutralitet ska kommunen då tillämpa en marknadsmässig prissättning av sina tjänster enligt 128 §.

Enligt förarbetet till kommunallagen avses med marknadsmässig prissättning den prisnivå som motsvarande privata aktör skulle ha. Marknadsmässig prissättning betyder ändå inte enbart prissättning enligt den prisnivå som råder på marknaden. Det är snarare fråga om kostnadsbaserad prissättning än prisjämförelse. Intäkterna från de tjänster kommunen erbjuder i ett konkurrensläge på marknaden ska täcka de kostnader som kan hänföras till verksamheten och ge en skälig avkastning på det kapital som bundits till verksamheten. I prissättningen ska man beakta inkomsterna från verksamheten, de rörliga kostnaderna för produktionen, den andel av de fasta kostnaderna som kan hänföras till produktionen, avskrivningarna på och finansieringskostnaderna för investeringarna och en skälig avkastning på det kapital som bundits till verksamheten.

I konkurrenslagen finns det bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att ingripa när en kommun, en samkommun eller en sammanslutning som dessa har bestämmande inflytande över använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som strider mot konkurrenslagen. I 4 a kap. i konkurrenslagen föreskrivs det om tryggnad av en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Konkurrens- och konsumentverket övervakar bland annat att bolagiseringsskyldigheten iakttas till den del den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet i annan form än bolagsform äventyrar konkurrensneutraliteten på det sätt som avses i 4 a kap. i konkurrenslagen.

Konkurrens- och konsumentverket övervakar också att en marknadsmässig prissättning iakttas vid de undantag från bolagiseringsskyldigheten som anges i 127 § i kommunallagen. Bestämmelsen syftar bland annat till att säkerställa att kommunens verksamhet inte snedvrider konkurrensen när kommunen med stöd av de undantag som anges närmare i 127 § i kommunallagen producerar tjänster som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Kommunen bör därför på förhand försäkra sig om bland annat att de stödtjänster kommunen producerar för sina dottersammanslutningar följer en marknadsmässig prissättning enligt 128 § i kommunallagen. Det samma gäller när kommunen hyr ut lokaler till dottersammanslutningar som hör till kommunkoncernen.

För att en marknadsmässig prissättning ska kunna säkras är det oftast nödvändigt att särredovisa den verksamhet som sköts i ett konkurrensläge på marknaden, så att man

på ett tillräckligt tillförlitligt sätt på förhand kan kontrollera att prissättningen är korrekt. (Se Konkurrens- och konsumentverkets riktlinjer för en marknadsmässig prissättning, 2017), <https://www.kkv.fi/sv/beslut-och-publikationer/publikationer/riktlinjer-for-tillampning-av-konkurrenslag/marknadsmassig-prissattning>

#### *Finansiering, placeringar och beviljande av borgen*

Samordningen av kommunkoncernens upplåning, upprätthållandet av likviditeten och placeringarna av likvida medel kan genomföras på olika sätt. Det kan till exempel bli aktuellt med ett koncernkontosystem i ett penninginstitut eller en s.k. koncernbank där inbördes upplåning organiseras inom koncernen. Placering av likvida medel är inte egentligen en koncernintern tjänst, utan det är fråga om att placera kassaöverskott på ett säkert och inkomstbringande sätt så att kommunen och koncernen kan upprätthålla en tillräcklig likviditet. I koncernkontosystemet koncentreras koncernens medel till ett enda bankkonto. Kommunen och dottersammanslutningarna har då egna enhetskonton för skötseln av sin betalningsrörelse. Kommunkoncernen kan låna likvida medel från dottersammanslutningarnas enhetskonton. En dottersammanslutning kan också stå i skuld till koncernen. I koncerndirektivet eller i en särskild anvisning kan mer detaljerade anvisningar ges om hur man ansluter sig till koncernkontot, om räkanta och om eventuella kreditlimiter. Att i koncerndirektivet förplikta dottersammanslutningar till intern upplåning torde bli aktuellt endast om intern upplåning inte är mindre fördelaktig än andra finansierings- och placeringsalternativ. Kommunkoncernens övergripande intresse kan ändå ofta utnyttjas också till förmån för en dottersammanslutning. De mer ingående villkoren för koncernkontot avtalas bolagsvis. När koncernkontosystemet tas i bruk bör bestämmelserna i 129 § i kommunallagen om beviljande av lån och motsäkerheter beaktas.

Koncerndirektivet kan ange principer för koncernsammanslutningarnas kapitalplaceringar. Bestämmelserna kan gälla placeringsinstrument, avkastningskrav samt skyldighet att förhandla med koncernledningen.

Enligt 129 § i kommunallagen får lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga motsäkerheter. Kommunen får bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse endast om sammanslutningen hör till kommunkoncernen eller om den kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans. När borgen och lån beviljas ska kommunen också beakta reglerna om statligt stöd och de ovan nämnda bestämmelserna om konkurrensneutralitet i 4 a kap. i konkurrenslagen.

Material om statligt stöd på Kommunförbundets webbplats:

- <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/valtioneuvosto>
- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/anvisningar>
- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/rattspraxis>
- <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/juridik/eus-regler-om-statligt-stod-vid-fastighetskop>

Material om statligt stöd på Arbets- och näringsministeriets webbplats:

- <http://tem.fi/sv/EU-regler-om-statligt-stod>



---

Material om kostnadsneutralitet på Konsument- och konkurrensverkets webbplats:

- <https://www.kkv.fi/sv/information-och-anvisningar/konkurrensarenden/konkurrensneutralitet/>
- <https://www.kkv.fi/sv/information-och-anvisningar/konkurrensarenden/>
- <https://www.kkv.fi/sv/beslut-och-publikationer/publikationer/riktlinjer-for-til-lampning-av-konkurrenslag/marknadsmassig-prissattning/>

#### *Personalpolitik*

I koncerndirektivet kan man sträva efter att förenhetliga koncernsammanslutningarnas personalpolitik. Framför allt när det gäller beviljande av prövningsbaserade förmåner borde sammanslutningarna gå in för att följa principerna i kommunens personalpolitik. Koncerndirektivet kan innehålla olika bestämmelser för de sammanslutningar som verkar på marknaden och andra sammanslutningar. I koncerndirektivet kan dottersammanslutningarna förutsättas ansluta sig som medlemmar i den arbetsgivarsammanslutning som den kommunala arbetsgivaren grundat, om inte verksamhetens art eller dottersammanslutningens intresse kräver något annat. I koncerndirektivet är det också motiverat att förutsätta att dottersammanslutningarna ska teckna sina pensionsförsäkringar i Keva, om det inte finns någon särskild anledning att avvika från detta.

Kommunens bolag enligt ägarandel och verksamhet på marknaden		
Typ av sammanslutning	Kommersiell aktör	Anknuten enhet
<b>Dotterbolag som kommunen äger till 100 %</b>	<p>Kan vara ett helt kommersiellt bolag som är verksamt på den öppna marknaden. Då kan kommunen inte själv köpa tjänster direkt av bolaget utan konkurrensutsättning.</p> <p>Bör observeras att konkurrenslagens 4 a kap. om konkurrensneutralitet också gäller kommunens bolag.</p>	<p>Kan vara anknuten enhet. Det bör ändå observeras att ett bolag som är anknuten enhet till kommunen i regel inte kan sälja tjänster till andra än ägarkommunen i större utsträckning än 5 % av den genomsnittliga omsättningen under 3 år och högst för 500 000 euro per år.</p> <p><b>Obs. 1</b> Till utgången av 2018 är den procentuella gränsen 10 % och ingen gräns i euro.</p> <p><b>Obs. 2</b> Högre lagstadgade procentuella gränser vid marknadsbrist och i småskalig verksamhet.</p>
<b>Koncernbolag – kommunens ägarandel och/eller rösträtt mer än 50 %</b>	<p>Kan vara ett kommersiellt bolag.</p> <p>Varför är kommunen ägare? Vilken är kopplingen till kommunens strategi?</p> <p>Bör observeras att konkurrenslagens 4 a kap. om konkurrensneutralitet också gäller kommunens bolag.</p>	<p>Kan vara anknuten enhet. En förutsättning är att bolaget inte har några privata ägare. Vikt bör också fästas vid att kommunens bestämmande inflytande och faktiska möjligheter att påverka bolagets strategiska mål och viktiga beslut framgår av bolagsordningen, delägaravtalen och andra eventuella handlingar.</p>
<b>Intressebolag – kommunen har inte bestämmande inflytande, ägarandelen kan vara liten</b>	<p>Kan vara ett kommersiellt bolag.</p> <p>Varför är kommunen ägare? Vilken är kopplingen till kommunens strategi?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- trygghande av grundläggande infrastruktur; placeringar; tillgången till basservice etc.</li> </ul> <p>Bör observeras att konkurrenslagens 4 a kap. om konkurrensneutralitet också gäller kommunens bolag.</p>	<p>Kan vara anknuten enhet. En förutsättning är att bolaget inte har några privata ägare eller privat kapital. Vikt bör fästas vid förutsättningarna att utöva gemensamt bestämmande inflytande enligt 15 § 5 mom. i upphandlingslagen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- att kommunens bestämmande inflytande och faktiska möjligheter att påverka bolagets strategiska mål och viktiga beslut framgår av bolagsordningen, delägaravtalen och andra eventuella handlingar.</li> <li>- hur kommunens representation i bolagets organ realiserar</li> </ul>

		hur man säkerställer att den anknutna enheten verkar i enlighet med ägarnas intresse
<b>Ett bolag som kommunen har ett avtalsförhållande med står givetvis inte i ett koncernförhållande till kommunen.</b>	I allmänhet en kommersiell aktör vars verksamhet kommunen kan påverka endast genom avtal.	Förutsättningarna för ställning som anknuten enhet uppfylls inte. Avtalsförhållandet baserar sig i regel på konkurrensutsättning.
<b>Föreningar</b>	Föreningar är ofta allmännyttiga, men de kan också bedriva kommersiell verksamhet. Bland annat Kommunförbundet är en förening.	Kan vara anknutna enheter. Bland annat Kommunförbundet är anknuten enhet till sina medlemskommuner.
<b>Stiftelser</b>		
<b>Samkommuner</b>	Borde inte ha verksamhet på den kommersiella marknaden, men säljer i praktiken i viss utsträckning tjänster också på marknaden. Om samkommunen verkar på marknaden i större utsträckning borde ett särskilt bolag bildas för den kommersiella verksamheten.	Är en samarbetsform enligt kommunallagen och redan till sin natur anknutna enheter till kommunen.

Figur 3. Kommunens bolag enligt ägarandel och verksamhet på marknaden

## 2.12 Sammansättningen och utnämningen av dottersammanslutningarnas styrelser

Ur ägarens synvinkel är valet av styrelse i praktiken den viktigaste enskilda åtgärden, eftersom det är styrelsen som ska uppfylla de mål som ägaren satt upp för bolaget och förverkliga bolagets syfte. I förvaltningsstadgan anges uppgifterna och ansvaret för styrelsen, som svarar för utnämningen av ledamöter till koncernsammanslutningens organ, samt uppgifterna och ansvaret för styrelsens sektioner. I koncerndirektivet fastställs förutom utnämningsspraxis också de krav som ställs på styrelsens sammansättning i fråga om sakkunskap, erfarenhet och kännedom om verksamhetsområdet. Styrelsen ska ha en jämn representation av kvinnliga och manliga ledamöter och styrelseledamöternas antal bör ge möjlighet till ett effektivt styrelsearbete. Behovet av ersättare bör alltid bedömas separat utgående från bolagets verksamhet.

Förfarandena genom vilka koncernledningen utser kandidater till bolagets styrelser bestäms i koncerndirektivet. I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska enligt 47 § i kommunallagen en

med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten samt den strategiska betydelsen beaktas. Fastställandet av kraven på kompetens och erfarenhet för styrelseledamöterna förutsätter aktivt ägarskap av kommunen och dess koncernledning, förtrogenhet med bolaget och dess verksamhetsområde samt analys.

Bedömningen av styrelsens sammansättning och kandidatuppställningen kan göras av koncernledningen, en koncernsektion eller ett utnämningsskott som bolagsstämman tillsatt. Koncerndirektivet kan innehålla bestämmelser om styrelsens sammansättning i de dottersammanslutningar som helt ägs av kommunen och om praxis för utnämning av ordföranden och styrelseledamöterna. Särskilt viktigt är det att slå fast processen för valet av styrelseordförande. Det är nödvändigt att koncernledningen ger representanterna vid bolagsstämmorna anvisningar inför valet av styrelseordförande vid den ordinarie bolagsstämman.

I de strategiskt viktigaste sammanslutningarna kan ett utnämningsskott utses för att bereda styrelsens sammansättning. Utskottets sammansättning, uppgifter, mål och arbetsformer fastställs i arbetsordningen för styrelsens utskott. Koncernledningen, bolagsstyrelsens utnämningsskott eller något annat utskott kan också få uppgifter i anknytning till dottersammanslutningens belönings- och motivationssystem.

I stället för styrelsens utnämningsskott kan bolagsstämman besluta inrätta en utnämningsskommitté som bereder styrelsens sammansättning och till vilken väljs representanter för de stora aktieägarna på ett sätt som avtalas separat. Det är motiverat att styrelsens ordförande fungerar som sakkunnigledamot i utnämningsskommittén. Utnämningsskommittén ska ge den ordinarie bolagsstämman ett motiverat förslag till styrelsens sammansättning och styrelsekandidater, eftersom styrelsens ledamöter väljs vid den ordinarie bolagsstämman.

Bolagens styrelseledamöter förutsätts ha kollektiv sakkunskap om verksamhetsområdet och om affärsverksamhet, ledarskap, ekonomi, rapportering, intern kontroll och riskhantering. Vi behov ska det ordnas tillräcklig utbildning som stöder och upprätthåller styrelseledamöternas kompetens. Koncerndirektivet kan innehålla beskrivningar på förfaranden genom vilka man på förhand analyserar den sakkunskap och erfarenhet som styrelseledamöterna förutsätts ha, kartlägger kandidaterna, analyserar deras sakkunskap och erfarenhet individuellt och bereder åskådliga förslag för bolagsstämman. I samband med att ledamöterna i dottersammanslutningarnas styrelser utses finns det skäl att också beakta hur eventuella intressekonflikter påverkar sammanslutningens styrelsearbete.

Genom utnämningsspraxisen i dottersammanslutningarna säkerställer kommunen att bolagets styrelse har en ändamålsenlig sammansättning med tanke på bolagets ägarvärde och målpuppfyllelsen. I valet av styrelse är utgångspunkten i alla sammanslutningar att styrelseledamöterna ska ha förmåga att fatta självständiga beslut och föra en jämlik dialog med bolagets operativa ledning. Förutsättningen för att styrelsearbetet ska hålla hög kvalitet är att styrelseledamöterna har tillräcklig och mångsidig kompetens och att de kompletterar varandra i fråga om erfarenhet. Styrelseledamöterna förutsätts också ha tillräckligt med tid att sköta uppdraget på ett bra sätt. Det är därför befogat att ledamöterna inte har fler än tre styrelseuppdrag samtidigt. Utnämningarna ska göras separat från valet av kommunens förtroendevalda. I koncerndirektivet kan behörighetskrav fastställas per dotterbolag.

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Det organ som anges i förvaltningsstadgan beslutar om utnämningen av kandidater till dottersammanslutningarnas styrelser. I enlighet med jämställdhetslagen ska kvinnor och män vara jämnt representerade bland de styrelsekandidater som utnämns och väljs. Till dottersammanslutningarnas styrelser väljs personer utanför kommunkoncernen, om det är motiverat med tanke på kommunkoncernens övergripande intresse.

Dottersammanslutningarnas styrelser bör kollektivt ha kännedom om verksamhetsområdet, tillräckliga insikter i affärsverksamhet och ekonomi samt förmåga att vägleda verkställande direktören så att målen för sammanslutningen uppfylls.

## 2.13 God förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar

Enligt 47 § i kommunallagen ska koncerndirektivet innehålla behövliga bestämmelser om god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar. Syftet med god förvaltnings- och ledningspraxis är att förbättra resultaten, skapa förutsättningar för utveckling och skydd av ägarvärdet och skapa förtroende mellan ett bolag, dess ägare och olika intressentgrupper.

Det är motiverat att i koncerndirektivet införa en skyldighet att utarbeta anvisningar om god förvaltnings- och ledningspraxis för kommunens dottersammanslutningar. I anvisningarna fastställs principerna för en god förvaltnings- och ledningspraxis mellan ägaren och sammanslutningarna och internt inom sammanslutningarna och förfarandena som bygger på dessa principer. Anvisningarna preciserar de lagstadgade befogenhetsförhållandena och kommunens koncerndirektiv och förenhetliga principerna och förfarandena i ledningen och styrningen av koncernens dottersammanslutningar. Anvisningarna gäller i första hand bolagets styrelse och verkställande direktör och deras uppdrag.

I koncerndirektivet finns det också skäl att införa en skyldighet att utarbeta en arbetsordning som styr styrelsearbetet och en skyldighet att utvärdera detta arbete. Det är motiverat att dottersammanslutningens styrelse beviljar en särskilt utnämnd person i koncernledningen närvaro- och yttranderätt vid sammanslutningens sammanträden, så att koncernledningens aktiva roll i koncernstyrningen uppfylls och en direkt informationsförmedling mellan kommunen och koncernsammanslutningen kan tryggas. I anvisningarna om god förvaltnings- och ledningspraxis borde det också ingå en skyldighet att iaktta god affärssed och internationellt godtagna principer om motverkande av korruption i affärsverksamhet samt förbud mot att stödja politisk verksamhet.

I beredningen av anvisningarna om god förvaltnings- och ledningspraxis kan man använda Kommunförbundets rekommendationer, dvs. God förvaltning och styrning (2009) och Rekommendationer för ledningen av kommunens verksamhet samt ägar- och koncernstyrning (2015).

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Koncernsammanslutningarna bör godkänna anvisningarna om god förvaltnings- och ledningspraxis för att trygga sunda affärsprinciper, tillräcklig öppenhet, korrekta uppgifter om ekonomin, en adekvat intern kontroll och riskhantering och en ändamålsenlig, tillförlitlig och effektiv skötsel av kommunens egendom med hänsyn till kommunkoncernens övergripande intresse.

Anvisningarna om god förvaltnings- och ledningspraxis godkänns av det organ som anges i förvaltningsstadgan och av dottersammanslutningarnas styrelser.

Dottersammanslutningarnas styrelser bör sätta sig in i anvisningarna som godkänts av kommunen och styrelsen och iaktta dem i sitt styrelsearbete. (Dotter-sammanslutningens styrelseordförande bör se till att anvisningarna som godkänts av styrelsen överlämnas till en ny verkställande direktör och nya styrelseledamöter när de valts till sin post).

Anvisningarna om god förvaltnings- och ledningspraxis styr i egenskap av allmänna anvisningar också kommunens representanter vid bolagsstämman och andra som utövar ägarstyrning för kommunens räkning.

## 2.14 Kommunikation

Enligt 29 § i kommunallagen ska kommunen informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet. Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen tillhandahåller, kommunens ekonomi, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena, behandlingen av ärendena, beslut som fattats och beslutets effekter. Kommunen ska också informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av besluten. Kommunikationsparagrafen gäller all kommunal verksamhet. Enligt 6 § i kommunallagen omfattar kommunens verksamhet utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet också deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

Bolagen i kommunkoncernen förutsätts ha en aktiv och effektiv kommunikation. I koncerndirektivet kan koncernbolagen ges skyldigheter som tryggar kommuninvånarnas rätt att få upplysningar om koncernbolagens verksamhet.

Ur kommunikationssynvinkel förutsätter kommunkoncernens övergripande intresse att verksamheten i koncernbolagen och informationen om verksamheten överensstämmer med kommunens mål. I praktiken innebär det att det behövs på förhand överenskommen praxis för

- hur kommunens strategi och principerna för kommunikationen uppfylls i hela koncernens kommunikation
- vem som ansvarar för koncernbolagets kommunikation
  - a. inom koncernbolaget
  - b. i förhållande till nyhetsmedierna och andra medier
  - c. i förhållande till bolagets kunder (t.ex. på nätet, i trycksaker, på sociala medier)

- 
- d. i förhållande till bolagets förtroendeorgan och kommunens förtroendeorgan
  - e. i förhållande till intressentgrupper
  - f. i situationer där kriskommunikation behövs (kriser påverkar snabbt moderorganisationens, dvs. kommunens, rykte)

- vem som bestämmer om frågor som gäller bolagets visuella uttryck och varumärke (har kommunen någon anvisning som gäller hela kommunkoncernen eller har de enskilda bolagen egna anvisningar)

(Handbok för kommunens kommunikation – Anvisningar om kommunikation och marknadsföring till kommuner och organisationer som producerar kommunala tjänster, Finlands Kommunförbund, 2016, [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3216](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3216))

#### **Koncerndirektiv (exempel)**

Enligt 29 § i kommunallagen ska kommunen informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet. Utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet omfattar kommunens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

Sammanslutningar och stiftelser ska ge kommunens centralförvaltning upplysningar enligt anvisningar av den informationsansvariga tjänsteinnehavaren. Innan uppgifter lämnas ut ska sammanslutningen eller stiftelsen bedöma om informationen kan ges utan att det medför skada för sammanslutningen.

Sammanslutningen eller stiftelsen ska också självmant informera om sin verksamhet och ekonomi. Kommunen ska informeras innan en betydelsefull fråga offentliggörs. Sammanslutningens information bör stödja koncernens mål.

Sammanslutningarnas styrelser och verkställande direktörer samt för kommunens del kommunstyrelsen och kommundirektören svarar för att informationen om sammanslutningarna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. När information ges i frågor som gäller sammanslutningarna bör man beakta de allmänna informationsprinciperna i kommunen samt offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

## 2.15 Granskning av kommunkoncernen

Den finns skäl att i koncerndirektivet ta upp frågor som gäller granskningen av kommunkoncernen, trots att detta inte särskilt anges i kommunallagens minimikrav på koncerndirektivets innehåll.

## 2.15.1 Revision

Enligt 122 § 2 mom. i kommunallagen ska till revisor i kommunens dottersammanslutningar väljas kommunens revisionsammanslutning, om det inte i anslutning till ordnandet av granskningen finns en grundad anledning att avvika från detta. En sådan anledning kan vara till exempel att kommunen är stor. Koncernsammanslutningarnas revision ska ändå ordnas enligt sammanslutningens bolagsordning, grundavtal eller motsvarande bestämmelser och på det sätt som revisionslagstiftningen för sammanslutningen förutsätter. Det innebär bland annat att de auktoriseringskrav för revisorer som gäller för koncernsammanslutningen ska iakttas. I den nya revisionslagen (1141/2015) avses med OFGR-revisor en fysisk person som har godkänts som GR-revisor och som har godkänts för specialkompetensen som OFGR-revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (1 kap. 2 §). En OFGR-revisor kan därför vara revisor i sådana dottersammanslutningar där det inte krävs en CGR-revisor.

De allra minsta bolagen har befriats från att ordna revision enligt revisionslagen. I koncerndirektivet kan kommunen med hänvisning till kommunallagen slå fast att lagstadgad revision ska ordnas i alla dottersammanslutningar. I praktiken förutsätter det bestämmelser i bolagsordningen.

Revisorns uttalanden i revisionsberättelsen om fastställandet av bokslutet, om beviljandet av ansvarsfrihet eller om styrelsens förslag till utbetalning av medel hör i princip inte till de utlåtanden som ska ges i revisionsberättelsen enligt 3 kap. 5 § i revisionslagen, och hör därmed inte till minimikraven på god bokföringssed. Om styrelsen, revisionsnämnden, bolagsstämman eller aktieägarna enhälligt ber revisorn ge ett uttalande i dessa frågor, hör det till god revisionsmeddelande att begäran tillgodoses. Om det bestämts i bolagsordningen att revisorn ska ge ett uttalande om dessa frågor, ska revisorn iakttäva bestämmelsen. Enligt god revisionsmeddelande ska revisorn följa internationella revisionsstandarder. Av standarden ISA 700 följer ändå att uttalandena klart måste avskiljas från de obligatoriska uttalandena enligt lagen och standarderna. (Statens revisionsnämnds ställningstagande till revisionsberättelsens innehåll 31.5.2009). I kommunens koncerndirektiv kan det införas bestämmelser om att dottersammanslutningarnas revisionsberättelser ska innehålla s.k. nationella uttalanden om fastställandet av bokslutet, om beviljandet av ansvarsfrihet och om förslaget till utbetalning av medel.

Enligt 124 § 2 mom. i kommunallagen har en revisor trots sekretessbestämmelserna rätt att av kommunens myndigheter och andra sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisorn anser vara behövliga för skötseln av revisionsuppdraget. Upplysningar kan behövas till exempel för att revisorn ska kunna försäkra sig om att koncernbokslutet är korrekt, när revisorn inte är revisor för dottersammanslutningen. Bestämmelser om OFGR-revisornas tystnadsplikt finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Till revisor i kommunens dottersammanslutningar ska kommunens revisionsammanslutning väljas, om det inte på grund av dottersammanslutningarnas stora antal eller något annat skäl i anslutning till ordnandet av granskningen finns en grundad anledning att avvika från detta. En revisor ska väljas till kommunens alla dottersammanslutningar, även om de bestämmelser som gäller sammanslutningen skulle tillåta val av en verksamhetsgranskare. Frågan bör tas upp i bolagsordningen.



---

## 2.15.2 Revisionsnämnden

Enligt 121 § i kommunallagen ska revisionsnämnden bedöma bland annat hur målen för kommunkoncernen nåtts och se till att granskningen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas. Förutom koncernsammanslutningarnas måluppfyllelse ska revisionsnämnden också bedöma hur väl de som ansvarar för koncernövervakningen har skött uppdraget. Revisionsnämnden kan också på ett allmänt plan bedöma om kommunens verksamhet har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt.

Samordning av granskningen kan innebära till exempel att ordna konkurrensutsättning av kommunkoncernens revisionstjänster, bland annat beredning av anbudsfrågorna och jämförelse av anbud, och att utse revisorskandidater till koncernsammanslutningarna. Valet av revisor avgörs ändå av dottersammanslutningens organ, till exempel bolagsstämman i ett aktiebolag. Revisionsnämndens uppgifter omfattar inte granskning av verksamheten och ekonomin hos de dottersammanslutningar som ingår i koncernen. Märk väl att revisionsnämndens mandattid inte längre är bunden till revisorns mandattid, så konkurrensutsättningen av revisionsammanslutningarna ordnas av den revisionsnämnd som är verksam vid den aktuella tidpunkten. Om revisionsammanslutningens mandattid är till exempel 6 år, behöver varje revisionsnämnd inte ordna konkurrensutsättning av revisorer.

Revisionsnämnden har inte rätt att få upplysningar och ta del av handlingar direkt av dottersammanslutningarnas organ eller ansvariga personer. Revisionsnämndens rätt till upplysningar av dottersammanslutningarna enligt 124 § i kommunallagen begränsas till koncernledningens rapportering och andra handlingar som de kommunala myndigheterna förfogar över. Vid behov kan kommunen använda sin ägarmakt för att få nödvändiga handlingar av dottersammanslutningarna. I koncerndirektivet kan det också slås fast att revisionsnämnden har rätt att be om och få upplysningar av bolagen för att kunna bedöma hur målen för koncernsammanslutningarna uppfyllts. Rätten till upplysningar baserar sig då på koncerndirektivet som dottersammanslutningens styrelse godkänt. Bolagets ledning bör vid behov meddela om de begärda upplysningarna är affärshemligheter eller om upplysningarna av någon annan orsak inte kan ges. Väg-  
ran att ge upplysningar bör motiveras. Bedömningen av koncernsammanslutningarnas måluppfyllelse kan förutsätta att också sammanslutningarnas ledning hörs. För detta ändamål kan det i koncerndirektivet bestämmas att revisionsnämnden genom en kallelse som riktas till dottersammanslutningens operativa ledning kan kalla styrelsens ordförande, en styrelseledamot eller en anställd att höras vid nämndens sammanträde. I koncerndirektivet kan det ges närmare anvisningar om hur och av vem upplysningar begärs.

Den som sköter ett förtroendeuppdrag får inte ge ut sekretessbelagda uppgifter till en utomstående. En uppgift för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har upphört eller det uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats. (OffentlighetsL 23 §)

### **Koncerndirektiv (exempel)**

Revisionsnämnden gör upp en plan för ordnandet av koncernsammanslutningarnas revision inför utnämningen av revisorskandidater. Kommunstyrelsen utser revisorskandidater inför beslutet som fattas vid bolagsstämmorna och stiftelsernas årsmöten.

Revisionsnämnden har rätt att begära och få upplysningar av dottersammanslutningarna för bedömningen av hur fullmäktiges mål uppfyllts och kommunkoncernens resultat. Revisionsnämnden kan kalla en ledamot i dottersammanslutningens organ eller en anställd i dottersammanslutningen att höras vid nämndens sammanträde. En ledamot i revisionsnämnden får inte ge ut sekretessbelagda uppgifter till en utomstående.

### 2.15.3 Intern revision

Kommunallagen har inga bestämmelser om intern revision. Den interna revisionen är en del av den interna kontrollen. Den interna revisionen hjälper koncernledningen att utvärdera riskhanterings-, tillsyns-, lednings- och förvaltningsprocessernas resultat och utveckla processerna. Den interna revisionen utvärderar ändamålsenligheten och resultaten i den interna kontrollen och riskhanteringen och stöder sålunda kommunens och kommunkoncernens måluppfyllelse. Den interna revisionens uppgifter fastställs i förvaltningsstadgan och i anvisningar för den interna revisionen, vilka godkänts av styrelsen.

Kommunallagen har inga bestämmelser om den interna revisionens rätt till upplysningar. För att trygga en effektiv intern revision kan rätten till upplysningar baseras på koncerndirektivet som godkänts av dottersammanslutningen. I koncerndirektivet kan det slås fast att den interna revisionen har rätt att av sammanslutningens styrelse och verkställande direktör få de uppgifter och handlingar som behövs för granskningen av kommunens verksamhet och höra de personer som behövs. Bolagets ledning bör vid behov meddela om de begärda upplysningarna är affärshemligheter eller om upplysningarna av någon annan orsak inte kan ges. Vägran att ge upplysningar bör motiveras.

De som arbetar med intern revision får inte röja eventuella sekretessbelagda uppgifter för utomstående. En uppgift för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har upphört eller det uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats. (OffentlighetsL 23 §)

Om dottersammanslutningen har en egen intern revision kan det i koncerndirektivet slås fast att den ska verka i samarbete med kommunens interna revision.

#### **Koncerndirektiv (exempel)**

Den interna revisionen har rätt att begära och få de uppgifter av dottersammanslutningarna som krävs för utvärderingen och utvecklingen av den interna kontrollen och riskhanteringen samt den övriga granskningen. Den interna revisionen har rätt att granska dottersammanslutningens verksamhet och ekonomi samt processerna kring ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen. De som arbetar med intern revision får inte röja eventuella sekretessbelagda uppgifter för utomstående.