

Lahden kaupunki, Kaupunginvaltuusto, 13.09.2021

§ 114

Vastauksen antaminen kaupunginvaltuustolle tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointikertomuksen johdosta

336/00.04.00.01/2021

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Sivistysjohtaja Tiina Granqvist, p. 050 383 6574

Talousjohtaja Tiina Mörsky, p. 050 383 6502

Rahoituspäällikkö Päivi Väisänen, p. 044 716 1428

Konserniohjauksen päällikkö Veli-Pekka Ignatius, p. 044 716 1895

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Päätösehdotus

Kaupunginvaltuusto merkitsee kaupunginhallituksen antaman selvityksen tiedokseen.

Perusteluosa / aiempi käsittely

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 30.08.2021

§ 333

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Timonen Pekka

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa tarkastuslautakunnan vuodelta 2020 hyväksymän Lahden kaupungin arviointikertomuksen johdosta vastauksenaan kaupunginvaltuustolle jäljempänä perusteluosassa esitetyn. Samalla kaupunginhallitus tekee kaupunginvaltuustolle seuraavan ehdotuksen:

”Kaupunginvaltuusto merkitsee kaupunginhallituksen antaman selvityksen tiedokseen.”

Perusteluosa

Kaupunginvaltuusto päätti 10.5.2021 § 61 tarkastuslautakunnan ehdotuksen mukaisesti

1) merkitä tiedokseen tarkastuslautakunnan 3.5.2021/38 § hyväksymän Lahden kaupungin arviointikertomuksen vuodelta 2020,

2) kehottaa kaupunginhallitusta ryhtymään toimenpiteisiin seuraavien tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esitettyjen asioiden osaltasekä ilmoittamaan niistä kaupunginvaltuustolle 13.9.2021 mennessä:

- Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia. Miten tästä veloitteesta ja työnjaon koordinoinnista Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän kanssa huolehditaan jatkossa, kun osallisuuden ja hyvinvoinnin vastuualue on päätetty lakkauttaa.

- Miten aiotaan kehittää talousarvion toiminnallisia tavoitteita, jotta ne kuvaisivat paremmin kaupungin tuottamia ydinpalveluja

- Selvitetään, onko sisäisen pankin toiminnan jatkamiselle enää edellytyksiä sekä lain edellyttämien vakuuksien vaatiminen tytäryhteisöiltä. Lisäksi on selvitettävä, onko konsernitililimiittien vielä nostamatta oleviin osuuksiin vaadittava lain edellyttämät vakuudet.

- Selvitetään konserniohjeiden täsmentämistarpeet kuntakonsernin kokonaisedun, tytäryhteisöjen tasapuolisen kohtelun ja niiden pidemmän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Lausuntopyynnön 1. kohta:

Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia. Miten tästä veloitteesta ja työnjaon koordinoinnista Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän kanssa huolehditaan jatkossa, kun osallisuuden ja hyvinvoinnin vastuualue on päätetty lakkauttaa.

Sivistyspalvelut:

Hallintosäätömuutosten myötä 1.6.2021 alkaen osallisuuden ja hyvinvoinnin vastuualueen tehtäviä siirtyi sivistyksen palvelualueen osallisuuden ja tiedon vastuualueelle. Uuden hyvinvoinnin ja vapaa-ajan lautakunnan tehtänä on mm. vastata kaupungin hyvinvoinnin tilan selvittämisestä ja seurannasta, hyvinvointikertomuksen valmistelusta, kuntalaisten osallisuuden kehittämisestä ja seurannasta sekä edistää kaupungin vuorovaikutteista ja asiakaslähtöistä toimintaa ja yhteisöllisyyttä, päättää määrärahojensa puitteissa järjestöjen ja yhdistysten toiminta-avustuksista hyvinvoinnin-, terveyden edistämisen ja osallisuuden lisäämisen käyttötarkoituksiin sekä toimia ehkäisevän työn lain edellyttämänä toimielimenä.

Uusi osallisuuden ja hyvinvoinnin palveluyksikkö toimii osallisuuden ja tiedon vastuualueella. Palveluyksikön tehtävänä on koordinoida hyvinvoinnin, terveyden, ehkäisevän työn ja osallisuuden edistämistyötä kaupungissa sekä yhteensovittaa toimia muiden toimijoiden kanssa. Palveluyksikkö vastaa sosiaali- ja terveystalouden edunvalvonnasta ja

ohjauksesta ja sidosryhmäsuhteista sekä järjestö- ja yhdistysyhteistyöstä palveluyksikön osalta.

Vuonna 2020 hyväksytyt maakunnalliset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kärjet (hyte-kärjet) 2020 – 2025 (Mielen hyvinvointi, Osallisuus ja yhteisöllisyys, Arjen turvallisuus, Päihteettömyys ja terveelliset elintavat) on valmisteltu yhteistyössä hyvinvointikuntayhtymän kanssa. Hyte-kärkien pohjalta eri yhteistyöverkostoissa on valmisteltu kuntien ja Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän väliseen palvelusopimukseen liittyvä hyte-liite.

Hyvinvoinnin ja terveydenedistämistyötä jatketaan seudullisissa yhteistyöverkostoissa (hyvinvointikoordinaattoreiden verkosto, ehkäisevä työn verkosto, LAPE-yhteistyöryhmä, maahanmuutto ja kotouttamisen verkosto, ravitsemusterveyden edistämisen verkosto ja työllisyyden hoidon verkosto), joihin osallistutaan kaupungin eri palvelualueilta.

Alueellinen hyvinvointikoordinaattori ja Päijät-Hämeen liiton hyvinvointipäällikkö kuuluvat asiantuntijajäseninä Lahden kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmään.

Osallisuuden ja hyvinvoinnin palveluyksikkö kutsuu hyvinvointiyhtymän eri toimialat säännöllisesti yhteistyötapaamisiin, joissa käydään läpi taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteumaa sekä muita yhteistyöasioita.

Lausuntopyyntön 2. kohta:

Miten aiotaan kehittää talousarvion toiminnallisia tavoitteita, jotta ne kuvaisivat paremmin kaupungin tuottamia ydinpalveluja.

Talousoalvelut:

Lahden kaupunginvaltuusto päivitti kaupunkistrategian keväällä 2018. Strategian päivityksen tavoitteena oli vastata toimintaympäristön muutoksiin ja terävöittää linjauksia, joilla kaupunki menestyy pidemmällä aikavälillä. Strategiaa toteutetaan käytännön toimenpiteillä, jotka kirjataan vuosittain talousarvioon ja käyttösuunnitelmiin toiminnallisina tavoitteina eli strategian kärkihankkeina. Organisaation onnistumista ja tuloksellisuutta strategian toteuttamisessa arvioidaan ja seurataan osana toiminnan ja talouden raportointia. Strategian toteutumista seurataan strategisilla mittareilla, jotka on esitelty talousarviokirjan liitteissä.

Toiminnallisten tavoitteiden asettamista on kehitetty niin, että tavoitteet ohjaisivat kaupungin voimassa olevan strategian toteutumista ja kannustaisi palvelualueita yhteistyöhön. Aikaisemmin käytössä olleella tavoitteiden asettamistavalla syntyi suuri määrä toisistaan irrallisia ja epäyhtenäisiä tavoitteita, jotka eivät ohjanneet toimintaa strategian mukaisesti. Nykyisessä mallissa strategiaa toteuttavat toimenpiteet kirjataan vuosittain talousarvioon toiminnallisina tavoitteina. Talousarviokirjaan sisällytetyt toimenpiteet ja tavoitteet tarkennetaan käytännön toimenpiteiksi palvelualueiden käyttösuunnitelmissa, jotka hyväksytään päätöselimisissä toimintavuoden alussa. Toiminnallisten tavoitteiden lisäksi talousarviossa esitetään palveluja kuvaavia toiminnan tunnuslukuja. Tunnusluvut kuvaavat palvelu- ja vastualueiden palvelujen volyyymiä ja asiakastyytyvää ja ne esitetään myös taloussuunnitelmavuosille. Lisäksi talousarviossa esitetään palvelu- ja vastualueen toimintaan ja palvelujen tuottamiseen käytössä olevat talous- ja henkilöstöresurssit sekä toiminnan kustannus per asukas talousarvio- ja taloussuunnitelmavuosille. Toiminnan tavoitteiden kehittämisessä on

pidetty tärkeänä toiminnan ohjaaminen strategian mukaisesti. Näin ollen talousavion toiminnallisina tavoitteina esitetään strategian kärkihankkeet.

Lahden kaupunki on valmistelemassa vastuullisuusraportoinnin käyttöönottoa. Valmistelun yhteydessä kartoitetaan toimintaa kuvaavat mittarit ja tunnusluvut sekä kehitetään niiden raportointia. Vastuullisuusraportointiin liittyvän kartoitustyön tavoitteena on valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä.

Lahden kaupungin strategian päivitys aloitetaan syksyllä 2021.

Lausuntopyyynnön 3. kohta:

Selvitetään, onko sisäisen pankin toiminnan jatkamiselle enää edellytyksiä sekä lain edellyttämien vakuuksien vaatiminen tytäryhteisöiltä. Lisäksi on selvitettävä, onko konsernitililimiittien vielä nostamatta oleviin osuuksiin vaadittava lain edellyttämät vakuudet.

Talousoalvelut:

A) Selvitetään, onko sisäisen pankin toiminnan jatkamiselle enää edellytyksiä

Kunnan toiminta

Kuntalain 6 §:n mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain tai kuntalain tarkoittama määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö ja kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Myös kunnan määräysvallassa olevat säätiöt kuuluvat kuntakonserniin. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien

yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Omistamisen periaatteet

Kuntastrategiaan sisältyvässä omistajapolitiikassa määritetään, missä kunnan on pitkällä tähtäimellä perusteltua olla omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee sekä asetetaan kriteerit, joilla arvioidaan omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ohjaavat omistajaohjauksen periaatteet. Kuntaliiton antamien konserniohjeen laatimista koskevien suositusten mukaan konserniohje on laadittava kunkin kuntakonsernin tarpeista lähtien.

Lahti- konsernin konserniohjeessa on määritelty omistamisen keskeiset periaatteet. Niiden mukaan Kaupungin rooli omistajana on aktiivinen. Kaupunki on kiinnostunut tyttäristään, haluaa auttaa tytäryhteisöjä menestymään sekä turvaa edellytykset näiden joustavaan operatiiviseen toimintaan. Omistajapolitiikan ja tytäryhteisöjen tavoitteena on edistää konsernin kokonaisedun toteutumista (Lahti-konsernin konserniohje KV 25.1.2021 § 10).

Sisäisen pankin periaatteet ja tavoitteet

Kuntaliiton antaman, konserniohjetta koskevan suosituksen mukaan kunta ratkaisee itse, mitä palveluja se järjestää keskitetysti konsernin sisäisinä palveluina. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi rahoitus- ja sijoitustoiminta

(ml. konsernitilijärjestelmä), maksuliikenteen hoito, hankinnat, vakuuttaminen, henkilöstöhallinto, taloushallinto ja tietohallinto. Saman suosituksen mukaan kuntakonsernin lainanoton koordinointi, maksuvalmiuden ylläpitäminen ja kassavarojen sijoittaminen voidaan toteuttaa eri tavoin. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisen periaatteista ja toimintavoista on perusteltua ohjeistaa konserniohjeessa. Lahti-konsernin konserniohjeessa edellytetään, että tytäryhteisön on noudatettava kaupunginvaltuuston hyväksymiä Lahden kaupungin rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteita (KV 16.5.2016 § 42).

Kaupunginhallitus päätti 13.3.2000 (§ 234) kaupungin keskitetyn rahoitushallinnon eli ns. sisäisen pankin toiminnan aloittamisesta Lahti-konsernissa. Lahdessa sisäisen pankin toimintakokonaisuus muodostuu seuraavien sijoitus- ja rahoitustoiminnan tehtävien hoidosta: sisäinen antolainaus, sisäinen ottolainaus eli kaupungin vastaanottamat talletukset, kaupunkikonsernin maksuvalmiuden ja kassanhallinnan hoito sekä konsernin rahoitusriskien hallinta. Sisäisen pankin asiakkaita ovat kaupungin suoraan tai välillisesti omistamat yhteisöt tai muut Lahden kaupungin määräysvallassa olevat yhteisöt tai säätiöt (jäljempänä näitä kaikkia kutsutaan nimellä tytäryhteisöt).

Sisäisen pankin toiminnan tarkoituksena on turvata kaupunkikonsernin maksuvalmius kaikissa tilanteissa mahdollisimman edullisesti, taata tytäryhtiöiden rahoituksen saatavuus, varmistaa saavutetun rahoitusaseman säilyminen sekä vastata konsernin rahoitusriskien hallinnasta.

Toiminnan tavoitteena on tasapainottaa kaupunkikonsernin sisäinen rahan tarve ja rahan tarjonta, alentaa konsernin rahoituskustannuksia sekä lisätä sijoitustuottoja. Rahoitusriskien hallinnan tavoitteena on koordinoida ja keskitetysti hallita kaupunkikonsernissa esiintyviä rahoitusriskejä. Keskitetyn rahoitushallinnon periaatteet ja tavoitteet sisältyvät Lahden kaupungin rahoitus- ja sijoitusperiaatteisiin ja ne ovat pysyneet pääpiirteissään samoina sisäisen pankin perustamisesta lähtien.

Sisäisen pankin toiminnan lähtökohtana on kaupunkikonsernin rahoitusaseman turvaaminen, mikä tukee kaupungin omistamisen periaatteita: maksuvalmiuden ja rahoitusaseman säilyttäminen sekä rahoituksen saatavuuden varmistaminen luovat edellytykset tytäryhtiöiden joustavaan operatiiviseen toimintaan ja menestymiseen.

Sisäisen pankin toimintamallilla saavutettavia hyötyjä

Keskitetyn rahoitushallinnon tarkoituksena on ollut saavuttaa koko kaupunkikonsernin edun mukaisia taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä. Sisäiselle pankille asetetut odotukset ovat liittyneet saavutettaviin skaalaetuihin, jotka ovat mahdollisia suurilla euromääräisillä volyymeillä. Kaupungille on ollut edullista hankkia rahoitusta rahoitusmarkkinoilta suuremmissa kertaerissä ja välittää rahoitusta edelleen tytäryhteisöilleen. Vastaavasti suuremmat euromäärät sijoitustoiminnassa ovat mahdollistaneet paremmat sijoitustuotot tai joidenkin sijoituskohteiden saatavuuden. Konsernitasolla rahoituskustannuksia on alentanut se, ettei kaupunki ei ole vaatinut vakuuksia antolainoilleen eikä rahoitustoiminnasta ole peritty erillisiä palvelumaksuja antolainojen kiinteän rahoitusmarginaalin lisäksi.

Omistajan sitoutuessa turvaamaan tytäryhteisöjen rahoituksen ja tukemaan investointitoimintaa, luottamus rahoituksen järjestymiseen kasvaa. Tämä antaa tytäryhteisöille mahdollisuuden keskittyä liiketoimintaan ja nopeuttaa myös investointien toteuttamista, millä on edelleen positiivinen vaikutus kaupungin kehitykseen.

Sisäisen pankin yhtenä tavoitteena on ollut pyrkimys tehokkaampaan kassanhallintaan. Konsernitili on Lahden kaupunkikonsernin keskeinen kassanhallinnan väline, jonka avulla kaupungin ja tytäryhteisöiden kassavarat kootaan yhteen sekä tasapainotetaan konsernin rahan tarpeet ja tarjonta.

Konsernitilijärjestelmässä konsernin varat keskitetään yhdelle pankkitilille. Kaupungilla ja tytäryhteisöillä on jokaisella omat yksikkötilinsä oman maksuliikkeensä hoitoon. Kaupunkikonserni voi lainata tytäryhtiön yksikkötilin kassavaroja tai tytäryhteisö voi olla velkaa konsernille. Konsernitilijärjestelmän avulla keskitetyt rahavarat mahdollistavat koko konsernin ulkoisen lyhytaikaisen rahoitustarpeen minimoinnin ja kassavarojen tehokkaan käytön optimoinnin. Edellä mainitut konsernitilijärjestelmästä saatavat hyödyt edellyttävät kaikkien merkittävien konserniyhteisöjen mukanaoloa ja rahavarojen sekä maksuliikenteen keskittämistä konsernitilijärjestelmään.

Tytäryhteisöjen lyhytaikaisen käyttöpääoman tarpeen rahoitukseen kaupunki on myöntänyt konsernitiliin liittyviä luottolimiittejä, jotka ovat toimineet tytäryhteisöille joustavina lyhytaikaisen rahoituksen lähteinä.

Jatkossa myös konsernitililimiittien osalta tulee ottaa huomioon kuntalain 129 §:n säännökset vakuuksista lainaa myönnettäessä.

Sisäisen pankin yhtenä tehtävänä on konsernin rahoitusriskien koordinointi ja keskitetty hallinta. Lahti-konsernissa tytäryhteisöt vastaavat itse rahoitusriskeistään, tekevät päätökset ja toimenpiteet sekä solmivat sopimukset omissa nimissään. Emokaupunki konsultoi, neuvoo ja ohjaa tytäryhteisöjä näissä tehtävissä. Esimerkiksi Lahden kaupungin johdannaissopimukset on tehty ainoastaan kaupungin omaan käyttöön tarkoitettuja lainoja vastaan. Rahoitusriskien hallinnan järjestämisestä on ohjeistettu Lahden kaupungin rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteissa. Keskitetyllä hallinnalla ja raportoinnilla voidaan tasata ja vähentää konsernin rahoitusriskejä ja valvoa kokonaisriskien kehittymistä. Rahoitusriskien hallinta ja siinä käytettävien instrumenttien tuntemus vaatii erityistä asiantuntijuutta ja perehtyneisyyttä.

Sisäisen pankin rutiinit ja käytännöt sekä tytäryhteisöjen raportointi- ja tietojenantovelvoitteet antavat kaupungille mahdollisuuden valvoa tytäryhteisöjen toimintaa, ennakkoon tai aikaisessa vaiheessa reagoida muuttuneisiin tilanteisiin tai hallita rahoituksen käytännön tason riskejä sekä tarvittaessa ryhtyä omistajavastuun edellyttämiin toimenpiteisiin. Keskitetysti järjestetyssä rahoitushallinnossa konsernin rahoitukseen, sijoittamiseen, maksuliikennepalveluihin ja pääomien hallintaan liittyvä kokemus ja osaaminen on keskitetty konsernihallinnon rahoituspalveluyksikköön, missä se on koko konsernin hyödynnettävissä. Yksikkö ei tee tytäryhteisöjen puolesta päätöksiä, mutta ohjaa ja konsultoi näitä edellä mainituissa asioissa.

Sisäisen pankin tytäryhteisöilleen järjestämissä antolainoissa ei ole tähän asti vaadittu vakuuksia. 26.5.2021 voimaantulleessa kuntalain muutoksessa on täsmennetty 129 §:n tekstiä ja Lahti-konsernin sisäisessä antolainauksessa tullaan vaatimaan vakuudet lain edellyttämällä tavalla. Vakuusvaatimus koskee sekä lyhyt- että pitkäaikaisia luottoja sekä luottolimiittejä. (Tarkemmin antolainauksen muutoksista jäljempänä selvityksen kohdassa B ja C.)

Kaupunkikonsernin rahoitusaseman turvaaminen etenkin markkinoiden häiriötilanteissa, jolloin rahoituksen saatavuudessa saattaa olla ongelmia, on ehdottoman tärkeää jatkossakin. Koska kaupunki pystyy tytäryhteisöjään paremmin hankkimaan rahoitusta markkinahäiriöiden aikana, rahoituksen välitys tytäryhteisöille olisi pystyttävä mahdollistamaan lain edellyttämällä tavalla. Näin etenkin silloin, jos keskitetyn rahoitushallinnon tarkoituksena on edelleen konsernin maksuvalmiuden turvaaminen ja tytäryhteisöjen rahoituksen saatavuuden takaaminen.

Rahoituskustannukset ja sijoitustuotot riippuvat korkomarkkinoilla vallitsevasta tilanteesta. Viime vuosina korot ovat olleet negatiiviset eikä kaupunki ole pystynyt sijoittamaan konsernin kassavaroja tuottavasti noudattaen samalla valtuuston hyväksymiä sijoitusperiaatteita. Toisaalta tilanne on ollut suotuisa lainan ottoon liittyvien rahoituskustannusten kannalta. Vallitseva markkinatilanne tai markkinaympäristön muutos ei ole kestävä peruste sille, kuinka konsernin rahoitustoiminnot tulisi järjestää, vaan toimintaa on tarkasteltava kokonaisuutena ja pitkällä aikavälillä.

Pikemminkin markkinaympäristön muutosten tulisi ohjata ja niiden mukaan tulisi tarkentaa lyhyen aikavälin tavoiteasetantaa esimerkiksi vuosittaisessa lainannostosuunnitelmassa, joka sisältää myös sisäisen pankin toiminnot.

Yhteenveto

Edellä on esitelty sisäinen pankin eri toimintoja ja Lahti-konsernissa valittuja toimintatapoja. Sisäinen pankki on pelkkää antolainausta laajempi kokonaisuus. Se on toimintamalli ja kaupungin työväline toteuttaa ja kantaa sille kuuluvia omistajan vastuita. Keskitetysti hoidettuna rahoitushallinto tukee kaupungin määrittämiä omistajuuden periaatteita, palvelee konsernin kokonaisetuja ja tuottaa myös koko konsernille sekä taloudellisia että toiminnallisia hyötyjä. Kuntalain muutos tuo vääjäämättä muutoksen sisäisen pankin antolainauksen toimintaperiaatteisiin ja vakuudet tullaan vaatimaan lain edellyttämällä tavalla. Muutosten myötä sisäinen lainakanta kasvaa jatkossa hillitysti, mutta vastaavasti takausvastuut lisääntyvät.

Mikäli koko antolainaustoiminta haluttaisiin lopettaa, olisi tällöin syytä tarkastella omistamiseen liittyvää kokonaisriskiä, ja arvioida omistamisen periaatteet uudelleen. Lahdella on olemassa olevaa sisäistä lainakantaa noin 405 milj. euroa. Lainojen konvertoiminen ulkoisiksi pankkilainoiksi olisi valtava työ, jonka resurssi- ja kustannusvaikutuksia koko konsernitasolla on vaikea arvioida.

B) sekä lain edellyttämien vakuuksien vaatiminen tytäryhteisöiltä

Konsernipalvelut on kevään aikana valmistellut kaupungille vakuuspolitiikkaa ja päivitettyjä sisäisen pankin toiminnan periaatteita, jotka tullaan esittelemään päätöksentekijöille syksyn kuluessa. Uusien periaatteiden mukaan tytäryhteisöille suositellaan rahoituksen hankkimista ensisijaisesti ulkoiselta rahoittajalta. Jos tytäryhteisö ei saisi rahoitusta järjestettyä ulkoisen rahoittajan kanssa, voisi sisäinen pankki siinä tapauksessa rahoittaa yhteisöä, mikäli se on kaupunkikonsernin kokonaisedun ja omistajastrategian nimissä perusteltua. Kaupunki edellyttää lainoille riittävän kattavat vakuudet. Kaupunki voi edelleenkin antaa ulkoiselle rahoittajalle takauksen tytäryhteisön puolesta. Myös takaukselle vaaditaan lain edellyttämä vastavakuus. Kaupunki voi osallistua tytäryhteisöjen rahoitukseen ja pääomahuoltoon tekemällä sijoituksia oman pääoman eriin, joko osakepääomaan tai vapaan oman pääoman rahastoon. Yhtenä vaihtoehtona on myös pääomalainojen myöntäminen.

Lain riittävän kattavan vakuuden vaatimus johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa vakavaraiset yhteisöt pystyvät hankkimaan rahoituksen pankeilta tai muilta rahoittajilta ja heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevat yhteisöt turvautuvat sisäiseen pankkiin. Yleensä heikommilla yhteisöillä on lisäksi haasteita vakuuksien tarjoamisessa.

Yhtiömuotoisen tytäryhteisön omistamiseen liittyy riski yhteisön taloudellisesta tilasta ja kehityksestä. Omistajan intressissä ja vastuulla on huolehtia omistamansa tytäryhteisön toimintaedellytyksistä ja elinkelvoinnuksesta. Tähän vastuuseen sisältyy tytäryhteisön

pääomahuollon turvaaminen sekä toiminnan edellyttämä rahoitus ja sitä kautta yhteisön elinvoimaisuuden varmistaminen.

Tulevassa vakuuspolitiikassa määritellään hyväksyttävät vakuuslajit, turvaava ja riittävän kattava vakuus ja vakuusarvot. Luotonantoon liittyvässä päätöksenteossa tullaan selkeämmin ottamaan kantaa kaupungin kykyyn vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä sekä merkittävään taloudelliseen riskiin. Lainoja myöntäessään kaupungin tulee ottaa kaikissa tilanteissa huomioon, että kaupungin myöntämä laina tai takaus ei saa vaarantaa kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kaupunki ei saa myöntää lainaa tai takausta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Pysyvän luottoriskien hallinnan työryhmä, luottoboard, arvioi vuosittain tytäryhteisöjen riskit. Arviointia on muutettu ja tarkennettu kevään 2021 aikana.

C) Lisäksi on selvitettävä, onko konsernitalilimiittien vielä nostamatta oleviin osuuksiin vaadittava lain edellyttämät vakuudet

Nostamaton luottolimiitti on lainanantajan velalliselle antama luottolupaus, jolla on enimmäismäärä. Lahti-konsernissa tytäryhteisöllä on mahdollisuus käyttää konserniliiniin liittyvää luottolimiittiä ilman ennakoilmoitusta (pl. erityisen suuret limiitit) oman maksuvalmiutensa vaatiman tilanteen mukaisesti. Luottolimiittien käyttöaste elää päivittäin ja yhtiöittäin. Konsernitalijärjestelmässä yksikkötileillä olevat varat tasaavat päivittäisiä luottotarpeita. Tämä mahdollistaa sen, ettei emokaupungin

tarvitse hankkia rahoitusta erikseen jokaista luottolimiitin käyttäjän tarvitsemaa luoton määrää varten.

Lain edellyttämän vakuuden vaatiminen päivittäin vaihtuvan, käyttämättä tai nostamatta olevan konsernitilin luottolimiitin osuudelle on mahdotonta. Kaupunki tulee ehdottamaan päivitettyissä sisäisen pankin periaatteissa, että tytäryhteisö asettaa vakuuden koko limiitin määrälle. Vakuus vaaditaan vasta lain voimaantulon jälkeen uusille myönnettäville limiiteille tai erääntyville, uusittaville limiiteille.

Lausuntopyynnön 4. kohta:

Selvitetään konserniohjeiden täsmentämistarpeet kuntakonsernin kokonaisedun, tytäryhteisöjen tasapuolisen kohtelun ja niiden pidemmän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Omistajaohjaus:

Kuntalain 47 §:n konserniohjeen edellyttämät määräykset ovat:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;

7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Lahden kaupunginvaltuusto on hyväksynyt voimassaolevan konserniohjeen, mutta Hyvä hallinto- ja johtamistapaohjetta ei olla perinteisesti liitetty osaksi konserniohjetta. Hyvä hallinto- ja johtamistapaohje on kaupunginhallituksen hyväksymä dokumentti. Niin Konserniohje kuin Hyvä hallinto- ja johtamistapaohje ovat päivittyneet samassa aikataulussa. Seuraavan päivityksen yhteydessä Hyvä hallinto- ja johtamistapaohje tullaan liittämään osaksi konserniohjetta. Hyvä hallinto- ja johtamistapaohje sekä konserniohje tullaan päivittämään 31.5.2022 mennessä.

Tällä merkittävällä muutoksella varmistetaan tytäryhtiöiden toimintaedellytykset pitkällä aikavälillä ja saadaan toimintaan ennustettavuutta sekä vastuullisuutta. Lisäksi muutoksella turvataan kuntalaisia omistajaohjaukselle säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

Kh: kv

Kv: ote tarkastuslautakunta