

Karoliina Nurmio

UUDEN KUNTALAIN MUKAINEN OMISTAJAOHJAUS

Liiketalouden koulutusohjelma

2017

UUDEN KUNTALAIN MUKAINEN OMISTAJAOHJAUS

Nurmio Karoliina
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Lokakuu 2017
Sivumäärä: 35
Liitteitä: -

Asiasanat: omistajaohjaus, kuntakonsernit, tytäryhtiöt, julkinen hallinto

Opinnäytetyön aiheena oli tutkia kuntalain kesäkuussa 2017 voimaantulevia omistajaohjausta koskevia säädöksiä sekä millaisia keinoja kuntakonsernien omistajaohjauksessa voidaan käyttää. Erityisen huomion kohteena olivat näkökulmat, joiden perusteella kuntakonsernin kokonaisuus menee tytäryhtiön edun edelle, mikäli nämä ovat ristiriidassa.

Tutkimuskohteen havainnollistamiseksi tutkittiin Forssan kaupunkikonsernin omistajaohjauksen nykytilaa ja sen mahdollista kehitystä. Tutkimukselle oli tarve, koska kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on kasvanut ja sen odotetaan kasvavan kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden tultua voimaan vuonna 2015. Yhtiöiden määrän lisääntyessä, myös ristiriidat omistajakuntien ja tytäryhtiöiden välillä voivat lisääntyä. Tutkimus suoritettiin kvalitatiivisena ja normatiivisena tutkimuksena vuoden 2017 maaliskuun ja lokakuun välisenä aikana.

Työn teoriaosuudessa käsitellään kuntalain omistajaohjausta koskevien säännösten uudistamisen lähtökohtia ja muutosten sisältöä. Teoriaosiossa käsitellään myös kuntastrategiaa, konserniohjetta, kuntaomisteisen osakeyhtiön hallituksen muodostamista sekä kuntalain 46 §:ssä mainittuja omistajaohjauksen keinoja. Teoriaosuus toteutettiin oikeusdogmatiivisena tutkimuksena tutustumalla sekä kunta- että osakeyhtiölainsäädäntöön ja niitä koskeviin lainvalmisteluaineistoihin ja kirjallisuuteen.

Empiirisessä osuudessa selvitetään Forssan kaupungin omistajaohjauksessa käytettäviä omistajaohjauksen keinoja ja niiden toimivuutta kaupungin konsernijohton näkemyksen perusteella sekä kuinka kaupungin omistajaohjausta voitaisiin keittää, jotta ilmenneet epäkohdat voitaisiin poistaa. Tutkimuksen perusteella Forssan kaupungin omistajaohjauksen tila on hyvä ja käytettävissä olevat keinot ovat konsernijohton mielestä riittäviä, mutta tiedonkulkua eri osapuolten välillä voitaisiin parantaa. Empiirinen osuus toteutettiin haastattelemalla Forssan kaupungin konsernijohtoon kuuluvia kaupunginjohtajaa, talousjohtajaa sekä kaupunginhallituksen edustajina kaupunginhallituksen nykyistä puheenjohtajaa sekä toukokuun lopussa päättyneen valtuustokauden aikaista puheenjohtajaa, joka toimii tällä hetkellä kaupunginvaltuuston puheenjohtajana.

OWNERSHIP STEERING BASED ON THE NEW MUNICIPAL LEGISLATION

Nurmio Karoliina

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

October 2017

Number of pages:35

Appendices: -

Keywords: ownership steering, municipal concern, subsidiary corporations, public administration

The idea behind this thesis was not only to study the changes in regulations for ownership steering that will be valid in municipal legislation becoming valid in June 2017, but also to discover what kind of methods can be used on the ownership steering done by municipalities. The assignment specifically focused on finding points of views, which show that in contradiction the interest of municipal concern will overrule the interest of the corporation.

In order to illustrate the topic of this research, the present state of the ownership steering of the municipal concern of Forssa and its possible development were studied. The study was needed because the number of the companies owned by municipalities have increased and is expected to keep growing after the corporatizing duty of municipalities has become valid in 2015. When the number of the companies increases, also the disagreements between the owner municipalities and the affiliated companies can increase. The study was performed during the time between March and October 2017 and was done as qualitative and normative examination.

The theory part of this work covers the starting points for the regulation reformation for the ownership steering in the municipality law, and it reveals the changes made in the content. The theory part also lays out the municipality strategy, conglomerate instruction, formation of the board in the company owned by the municipality, and the methods of the ownership steering that are mentioned in the 46 § of the municipality law. The theory part was carried out as a legal dogmatic study by becoming familiar with the legislations, the law drafting materials and literature about them.

In the empiric part of the work, the methods of the ownership steering in the town of Forssa are clarified. This part also explains its functionality based on the opinion of the conglomerate management as well as how the ownership steering of the town could be improved so that the disadvantages could be removed. Based on the study the state of the ownership steering in the town of Forssa is good. In addition according to the opinion of the conglomerate management the available methods are sufficient, although the communication between different parties could be improved. The empiric part was carried out by interviewing members of the conglomerate management including mayor of Forssa, chief financial officer, the present chairman of town board and previous chairman of town board who currently serves as the chairman of the town council.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 Opinnäytetyön tarkoitus ja tausta.....	5
1.2 Opinnäytetyön teoreettinen rajaus	6
2 TUTKIMUSONGELMAN MÄÄRITTELY JA TUTKIMUKSEN KUVAUS	6
2.1 Kuntien omistajaohjaus	7
2.2 Selvitys Forssan kaupungin omistajaohjauksen nykytilasta ja kehittämisestä.....	7
3 KUNTALAIN OMISTAJAOHJAUSTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN UUDISTUS	9
3.1 Lakiuudistuksen lähtökohdat.....	9
3.2 Omistajaohjausta koskeva ennallaan säilyvä lainsäädäntö	10
3.3 Uusi lainsäädäntö	11
4 KUNTASTRATEGIA KUNNAN KOKONAISEDUN MÄÄRITTÄJÄNÄ.....	13
5 KUNTAKONSERNIN JOHTAMISEN SUUNTAVIIVAT ASETETAAN KONSERNIOHJEESSA	15
6 KUNTAOMISTEISEN OSAKEYHTIÖN HALLINNON MUODOSTAMINEN	17
6.1 Oikeanlaisten hallitusvalintojen merkitys omistajaohjaukselle	17
6.2 Hallitusten jäsenten velvollisuudet.....	19
7 KUNTALAISISSA MAINITUT OMISTAJAOHJAUKSEN KEINOT.....	20
7.1 Omistajaohjaus	20
7.2 Yhteisöjen perustamissopimukset ja muut sopimukset.....	21
7.3 Yhtiöjärjestysmääräykset	22
7.4 Henkilövalinnat	23
7.5 Ohjeistaminen	24
7.6 Muu kunnan määräysvallan käyttö.....	25
8 OMISTAJAOHJAUS FORSSAN KAUPUNGIN TYTÄRYHTIÖISSÄ	26
8.1 Forssan kaupunkikonserni	26
8.2 Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet	26
8.3 Omistajaohjauksen nykytila	28
8.4 Konserniohjauksen kehittäminen	30
9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO.....	31
LÄHTEET.....	33

1 JOHDANTO

1.1 Opinnäytetyön tarkoitus ja tausta

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, millaisia muutoksia kuntalain omistajaohjausta koskeviin pykäliin astuu voimaan 1.6.2017 ja millaisia keinoja omistajaohjauksessa voidaan käyttää. Opinnäytetyö on laadittu sen toimeksiantajalta, Forssan kaupungilta, saadun pyynnön perusteella.

Kuntalain 126 §:ssä säädetään kuntien toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Sen mukaan kunnan on perustettava osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö, mikäli se hoitaa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla (Kuntalaki 410/2015, 126 § 1 mom). Säädöksen taustalla on Euroopan yhteisöjen komission tekemä päätös, jossa komissio katsoo, ettei poikkeusten tekeminen konkurssilainsäädäntöön ja yhteisöverotussääntöihin kunnallisia liikelaitoksia koskevissa asioissa ole perusteltua ja kyseiset tukitoimenpiteet on kumottava (Euroopan yhteisöjen komission päätös N: o C 7/2006, 52).

Kuntayhtiöiden asema on hankala, sillä niiden toiminnassa on huomioitava niin yksityisoikeudellista kuin julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Osakeyhtiölaissa ei kuitenkaan huomioida niiden erityisasemaa mitenkään vaan niiden toiminta ja päätöksenteko tapahtuvat samalla tavalla kuin muidenkin osakeyhtiöiden. Tämä asetelma luo haasteen kuntakonsernien johdolle: Kuinka varmistaa, että yhtiö keskittyy hoitamaan sitä kuntalain 7 §:n mukaista tehtävää, jota varten yhtiö on perustettu, kun sen samalla tulee osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan tuottaa voittoa osakkeenomistajille ja osakeyhtiön johdon tulee saman lain 1 luvun 8 §:n mukaan toimia huolellisesti edistäen yhtiön etua, ei omistajakunnan (Osakeyhtiölaki 624/2006, 1 luku 5 §; OYL 1 luku 8 §)?

1.2 Opinnäytetyön teoreettinen rajaus

Kuntalain 47 §:n mukaan kunnan omistajaohjauksen tehtävänä on huolehtia, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus (KuntaL 47 § 1 mom.). Opinnäytetyön erityisenä näkökulmana on selvittää eri omistajaohjauksen keinojen kautta, miten niiden avulla voidaan varmistaa kuntakonsernin kokonaisedun toteutuminen.

Kuntakonserniin kuuluu kuntalain 6 §:n mukaan ne yhteisöt, joissa sillä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n mukainen määräysvalta (KuntaL 6 § 1 mom.). Kuntakonserniin voi siis kuulua osakeyhtiöiden lisäksi myös esimerkiksi yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka määritellään kirjanpitolaissa kirjanpitovelvollisiksi (Kirjanpitolaki 1336/1997, 1 luku 1 § 1 mom. 1 k.). Myös kuntayhtymä voi olla kunnan tytäryhteisö (HE 268/2014, 22). Tässä opinnäytetyössä käsitellään kuitenkin vain kuntakonserniin kuuluvia osakeyhtiöitä, koska muihin tytäryhteisöihin ei sovelleta osakeyhtiölakia tai ne eivät täytä kirjanpitolain tytäryhtiölle asettamia vaatimuksia. (OYL 1 luku 1 § 1 mom.). Kuntakonserniin kuuluvista osakeyhtiöistä käytetään opinnäytetyössä nimitystä tytäryhtiö.

Opinnäytetyö käsittelee ajankohtaista lainsäädäntöä ja opinnäytetyössä olevat viittaukset kuntalakiin ovat pääsääntöisesti viittauksia vuonna 2015 säädettyyn kuntalakiin. Ainoastaan opinnäytetyön kappaleessa 3 Kuntalain uudistus, jossa vertaillaan nykyisen ja vanhentuneen kuntalainsäädännön sisältöjä, on viittauksia myös aiempaan vuonna 1995 säädettyyn kuntalakiin. Epäselvyyksien välttämiseksi kaikissa kyseisessä kappaleessa olevissa lähdeviittauksissa käytetään poikkeuksellisesti lain nimen ja pykälän lisäksi myös säädösnumeroa ja säätämivuotta.

2 TUTKIMUSONGELMAN MÄÄRITTELY JA TUTKIMUKSEN KUVAUS

2.1 Kuntien omistajaohjaus

Opinnäytetyöni ongelmana on selvittää, miten kuntalain omistajaohjausta koskevat säädökset muuttuvat sekä miten kuntakonsernin omistajaohjaus tapahtuu. Tutkimuksen kohteena ovat myös menetelmät, joiden avulla varmistetaan kunnan kokonaisedun toteutuminen tilanteissa, joissa kuntaomisteisen osakeyhtiön etu on ristiriidassa kunnan edun kanssa.

Kuntalain muutoksia on tutkittu perehtymällä sekä voimassaolevaan että aiempaan lainsäädäntöön ja lainvalmisteluaineistoihin. Kuntakonsernin omistajaohjausta on selvitetty aihetta koskevan kirjallisuuden avulla. Opinnäytetyötä varten on tutkittu myös osakeyhtiölain säädöksiä osakeyhtiöiden päätöksentekoon ja toimintaan liittyen sekä osakeyhtiölakiin liittyviä lainvalmisteluaineistoja.

2.2 Selvitys Forssan kaupungin omistajaohjauksen nykytilasta ja kehittämisestä

Opinnäytetyössä selvitetään myös Forssan kaupungin tytäryhtiöiden hallinnon nykytilaa ja osapuolten toiveita omistajaohjauksen sekä yhteistyön kehittämiseen. Selvitys toteutettiin konsernijohdolle elokuussa 2017 lähetetyllä sähköpostikyselyllä. Forssan kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja Jari Kesäniemi ja talousjohtaja Leena Järvenpää (Forssan kaupungin hallintosääntö 23 §). Kaupunginhallitusta edustaa kyselyssä hallituksen puheenjohtaja Kaisa Lepola. Koska valtuustokausi on vasta alussa, lähetettiin kysely myös viime valtuustokauden aikaiselle kaupunginhallituksen puheenjohtajalle Mika Penttilälle, joka toimii nyt kaupunginvaltuuston puheenjohtajana.

Kysely sisälsi avoimia kysymyksiä, joihin haastateltavat saivat vastata omin sanoin. Avointen kysymysten avulla on mahdollista saada selville vastaajan mielipide perusteellisesti (Valli & Aaltola 2015, 106). Kysymykset johdettiin teoria-aineistosta ja kaikki haastateltavat vastasivat samoihin kysymyksiin.

Avoimien kysymysten käyttämisen heikkoutena on, että niihin jätetään helposti vastaamatta, vastaukset ovat ympäripyöreitä tai eivät vastaa kysymykseen (Valli & Aaltola 2015, 106). Tämä vältettiin tutkimuksessa pitämällä kysely lyhyenä ja kysymykset yksinkertaisina.

Sähköpostikyselyt ovat yleistyneet viime vuosina, mutta niiden soveltuvuus kohderyhmälle on mietittävä tarkoin (Valli & Aaltola 2015, 94). Tutkimuksessa kyselyyn vastanneet käyttävät työssään sähköpostia useita kertoja päivässä ja se on heille luonteva tapa kommunikoida. Epävarmuutta tutkimuksen onnistumiselle loivat mahdollisuudet siihen, että kysely saattaa hukkua heidän muiden sähköpostiensä joukkoon tai että vastaajat eivät muista tai ehdi vastata siihen.

Tutkimuksen pätevyys eli validiteetti on pyritty varmistamaan kohdistamalla kysely oikeille henkilöille. Kaikilla vastaajilla on asemansa perusteella tietoa omistajaohjauksesta Forssan kaupungissa sekä siihen perustuva syy vastata kyselyyn. Kyselyyn vastasi sekä nykyinen että aiemman valtuustokauden aikainen konsernijohto lukuun ottamatta Forssan kaupungin aiempaa kaupunginjohtajaa, joka erosi tehtävästään lokakuussa 2016 siirtyäkseen Riihimäen kaupunginjohtajaksi. Uusi kaupunginjohtaja aloitti tehtävässään maaliskuussa 2017. Vaikka hänen käytännön kokemuksensa kaupungin konserniohjauksesta on vielä vähäistä, voidaan tutkimustuloksia pitää luotettavina, koska hän on toiminut tehtävässään tarpeeksi kauan nähdäkseen, mikä toimii ja missä on varaa parantaa. Sen lisäksi muilla vastaajilla on pidempiaikaista kokemusta Forssan kaupungin omistajaohjauksesta. Kaupunginhallituksen nykyinen puheenjohtaja toimi aiemmalla valtuustokaudella kaupunginvaltuuston puheenjohtajana, joten hänellä on sitä kautta tietoa aiheesta.

Tutkimusta voidaan pitää luotettavana eli reliabelina, koska sen aihe on rajattu tarkasti. Vastaajat eivät siis voineet mennä sekaisin siinä, mihin aiheeseen liittyen he vastaavat. Lisäksi vastausten konsistenssi eli yhtenäisyys kertoo siitä, että vastaajat ovat havainneet samoja toimivuuksia ja kehitystarpeita Forssan kaupungin omistajaohjauksessa.

3 KUNTALAIN OMISTAJAOHJAUSTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN UUDISTUS

3.1 Lakiuudistuksen lähtökohdat

Kuntaliitto ehdotti keväällä 2010 silloiselle alue- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle kunnallishallinnon rakenteiden ja kuntalain uudistamista selvittävän komitean asettamista (Harjula & Prättälä 2015, 27). Valtiovarainministeriö asetti työryhmän kartoittamaan kuntalain kokonaisuudistusta syyskuussa 2010 (Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011, 2). Työryhmän laatima selvitys kuntalain uudistustarpeista tuo esille ongelman siinä, että valtuuston vastuulla on vuoden 1995 kuntalain 13 §:n perusteella vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta, mutta valtuustolla ei ole välitöntä päätäntävaltaa kuntien yhtiöiden ja liikelaitosten hallitusten tai yhtiökokousten välillä (Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011, 44; 48).

Työryhmän selvityksen mukaan kunnan konserniohjausta koskevaa lainsäädäntöä voi uudistaa vain selkeyttämällä kuntakonsernin huomiointia kokonaisuutena, esimerkiksi tarkentamalla konserniohjauksen sisältöä ja toteutusta, koska kuntalain omistajaohjaussäännökset eivät voi olla ristiriidassa osakeyhtiölain kanssa (Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011, 48). Työryhmä katsoi, että kuntalain uudistustarpeita arvioidessa, tulee kiinnittää huomiota siihen, ovatko vuoden 1995 kuntalain taloutta koskevat säännökset liian väljät ja huomioivatko ne riittävällä tavalla valtuuston päätäntävällän vähenemisen kuntien palveluntuotannon taloutta koskevissa asioissa (Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011, 50).

Kuntalain taloussäännöksiä uudistamista valmisteleva työryhmä perustettiin keväällä 2011 (Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2012, 9). Työryhmä totesi kuntien toiminnan laajentuneen valtuuston päätäntävällän ulkopuolelle. Valtuusto on vastuussa sekä kunnan omasta että kunnan yhteistoimintaorganisaatioiden ja tytäryhteisöjen taloudesta, joten työryhmän mukaan konserninäkökulmaa tulisi

vahvistaa kuntalain taloussäännöksissä. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012, 22.)

Kuntalakiin vuonna 2013 voimaantullut yhtiöittämisvelvollisuus määrää kunnat antamaan tehtävän osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, mikäli se hoitaa sitä kilpailutilanteessa markkinoilla (KuntaL 365/1995, 2 a § 1 mom.). Yhtiöittämisvelvollisuus on johtanut konsernisääntelyn ja omistajaohjauksen erityiseen huomiointiin uutta kuntalakia säädettäessä, sillä vuonna 2013 kuntaomisteisten yhtiöiden lukumäärä nousi neljänneksellä vuoteen 2012 verrattuna (Harjula 2015; Penttilä, Ruuhonen, Uoti, Vahtera 2015, 20).

3.2 Omistajaohjausta koskeva ennallaan säilyvä lainsäädäntö

Kuntalakiin täydennettiin kuntakonsernia koskevat säännökset vuonna 2007. Lisäksi kuntalakiin lisättiin silloin velvoite konsernitilinpäätöksen laatimisesta. (Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007.)

Kuntakonsernin määritelmä on säilynyt ennallaan vuonna 2015 säädetyssä kuntalaissa. Kuntakonserni määritellään sekä uudessa että vanhassa lainsäädännössä kunnan tytäryhteisöistä muodostuvaksi kokonaisuudeksi. (KuntaL 365/1995, 16 a §; KuntaL 410/2015, 6 §.) Tytäryhteisöjä ovat sellaiset yhteisöt, joissa kunnalla on enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen (KirjanpitoL 1336/1997, 5 § 1 mom. 1 k.). Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla sekä yksityisoikeudelliset yhteisöt että kuntayhtymät (HE 268/2014, 137).

Konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut viranomaiset, jotka on vuonna 2007 määrätty johtosäännössä ja lakiuudistuksen jälkeen hallintosäännössä (KuntaL 365/1995, 25 a § 1 mom.; KuntaL 410/2015, 48 § 1 mom.). Esimerkiksi tytäryhteisöjen asioita kunnanhallituksessa esittelevät viranhaltijat voidaan määrätä kuulumaan konsernijohtoon (Pauni 2012, 12).

Hallintosäännössä voidaan määrätä myös konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta (KuntaL 410/2015, 48 § 1 mom.).

Konsernijohdon tehtäviin on molemmissa säännöksissä kuulunut kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä vastaaminen (KuntaL 365/1995, 25 a § 2 mom.; KuntaL 410/2015, 48 § 2 mom.). Lakiuudistuksen jälkeenkin valtuusto voi päättää konsernijohdon toimivallan laajentamisesta myös konserniyhteisöjen ulkopuolelle (HE 268/2014, 177).

Vuonna 2007 tehdyn täydennyksen voimaantulon jälkeen kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös, joka laaditaan samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös (KuntaL 365/1995, 68 a § 1 mom.). Sama velvoite säilyy vuonna 2015 uudistuneessa kuntalaissa (KuntaL 410/2015, 114 § 1 mom.). Myös konsernitilinpäätöksen laatimista koskevat säännökset säilyvät samoina (KuntaL 365/1995, 68 a § 2 mom. & KuntaL 410/2015, 114 § 2 mom.).

3.3 Uusi lainsäädäntö

Uuteen lainsäädäntöön on otettu uusina asioina mukaan omistajaohjausta sekä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta koskevat säännökset (KuntaL 410/2015, 46 §; 47 §).

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan (KuntaL 410/2015, 46 § 1 mom.). Omistajaohjausta koskevan pykälän tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään lainsäädäntöön perustuvia omistajaohjauksellisia keinoja (HE 268/2014, 171).

Omistajaohjauksen toimenpiteet voivat lainsäädännössä määritellyn mukaan liittyä ainakin yhteisöjen perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin sekä kuntaa yhtiöissä edustavien ohjeistamiseen ja muuhun kunnan määräysvallan käyttöön (KuntaL 410/2015, 46 § 2 mom.). Luettelo

ei kuitenkaan ole tyhjentävä ja käytettävät keinot tulee valita tilanteen mukaan. Niiden tulee myös sopia ohjauksen kohteena olevaan yhteisöön ja niiden tulee olla sallittuja yhteisöä koskevassa lainsäädännössä. Muodollisten, laissa esimerkkeinä olevien, omistajaohjauksen keinojen lisäksi kuntien pitää ohjata yhteisöjä myös epämuodollisesti ja keskustelemalla. (HE 268/2014, 172.)

Omistajaohjauksen tehtävänä on varmistaa kokonaisedun huomioiminen tytäryhteisöjen toiminnassa (KuntaL 410/2015, 47 § 1 mom.). Kunnan omistajuuden tulee aina perustua kuntastrategiaan ja tytäryhteisön perustamiselle tulee olla kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite (HE 268/2014, 172; 173). Lähtökohtana on, että tytäryhteisö pyrkii toteuttamaan omistajan tavoitetta ja huomioimaan sekä toiminnassaan että päätöksen teossaan yhteisön aseman osana kuntakonsernia (HE 268/2014, 173).

Muodostettaessa tytäryhteisön hallitusta, tulee huomioida, että sen kokoonpanossa on yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (KuntaL 410/2015, 47 § 2 mom.). Hallituksen kokoonpanon tulee kyetä hoitamaan hallituksen tehtäviä tehokkaasti ja parhaiten se onnistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus (HE 268/2014, 174).

Valtuuston tehtäviin lisättiin vuonna 2007 konserniohjauksen periaatteista päättäminen (KuntaL 365/1995, 13 § 2 mom. 1 k.). Konserniohjeen laatiminen tulee lakisääteiseksi kuitenkin vasta uudistetun lainsäädännön tullessa voimaan (KuntaL 410/2015, 14 § 2 mom. 4 k.). Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen (KuntaL 410/2015, 47 § 3 mom.). Niiden avulla yhdenmukaistetaan menettelytapoja ja tehostetaan kuntakonsernin johtamista kunnan kokonaisedun huomioimiseksi (HE 268/2014, 175).

Aiemmissä säädöksissä oli mahdollista jättää konsernitilinpäätös laatimatta tiettyjen edellytysten toteutuessa (KuntaL 365/1995, 68 a § 3 mom.). Tämä mahdollisuus poistuu lakimuutosten tullessa voimaan. Muuttuneessa laissa velvoitetaan myös sellaiset kunnat sisällyttämään tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat

tiedot, joilla ei ole tytäryhteisöjä, mutta jotka ovat jäseninä kunta- tai liikelaitoskuntayhtymässä (KuntaL 410/2015, 114 § 3 mom.).

4 KUNTASTRATEGIA KUNNAN KOKONAISEDUN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Kuntakonsernin omistajaohjauksessa on huolehdittava kunnan kokonaisedun huomioinnista (KuntaL 47 § 1 mom.). Tätä kokonaisuutta ei välttämättä voi määritellä yksiselitteisesti, mutta sen huomiointi vaatii kuntakonsernin johtamista kokonaisuutena ja yhteistä punaista lankaa toiminnalle (Harjula & Prättälä 2015, 375; Pauni 2012, 3).

Kuntakonsernin johtamisen punainen lanka on kuntastrategia, joka käsittää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet (Pauni 2012, 3; KuntaL 37 § 1 mom.). Sellainen on oltava jokaisessa kunnassa ja se luo pohjan kunnan toiminnan johtamiselle (KuntaL 37 § 1 mom.; KuntaL 38 § 1 mom.). Kuntastrategiassa tulee huomioida kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen (KuntaL 37 § 1 mom. 1-7 k.).

Kuntastrategiaa koskevat säännökset ovat uusia kuntalaissa. Aiemmin kuntien suunnittelusta, taloussuunnittelu pois lukien, on säädetty erityislainsäädännössä. Suunnitteluvuorotteet ovat koskeneet joitakin tiettyjä kunnan tehtäviä, minkä takia kunnan johtaminen kokonaisuutena kunnan kokonaisuutta huomioiden on ollut vaikeaa. (HE 268/2014, 164.) Useista eri strategioista koostuva ”strategiaviidakko” on mahdollistanut kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden toteuttavan vain oman etunsa mukaiset toimenpiteet, vaikka ne olisivat kuntakonsernin kokonaisedun vastaisia (Pauni 2012, 10). Kuntastrategia huomioi sen sijaan koko kunnan toiminnan

sellaisena kuin se määritellään kuntalain 6 §:n 2 momentissa (Harjula & Prättälä 2015, 326). Tämä vahvistaa kunnan ohjaamista kokonaisuutena ja kunnan taloudellisen suunnittelun liittämistä tiukemmin yhteen (HE 268/2014, 164).

Kuntastrategiaa koskeva säännös korostaa kunnanvaltuuston roolia kuntakonsernin emoyhteisönä (Harjula & Prättälä 2015, 326). Vaikka varsinaiseen konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset, tulee kuntakonsernia johtaa valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (KuntaL 48 § 1 mom.; KuntaL 38 § 1 mom.). Konsernijohtoon tulee perustaa omistajaohjauksensa kuntastrategiassa määriteltyihin tavoitteisiin (HE 268/2014, 173). Kunnanvaltuusto päättää omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen periaatteiden lisäksi myös konserniohjeesta (KuntaL 14 § 2 mom. 4 k.).

Kuntastrategiassa määritellyt tavoitteet, toimenpiteet ja niiden tuloksellisuuden arviointi konkretisoivat kuntakonsernin strategista johtamista (Harjula & Prättälä 2015, 327). Kunnan kannattaa ottaa tytäryhteisönsä mukaan kuntastrategian suunnitteluun, sillä kuntastrategian tulee soveltua koko kuntakonsernin ohjaamiseen ja siitä tulee löytyä sopivat ohjausvaikutukset konsernin eri osille (Niskakangas, Pönkä, Hakulinen & Pönkä 2011, 13; Pauni 2012, 11). Huolellisesti laadittu suunnitelma varmistaa, että strategiassa määritellyt tavoitteet jalkautuvat yksikkökohtaisiksi suoritteiksi ja toimenpiteiksi (Niskakangas ym. 2011, 13). Selkeästi ja ymmärrettävästi asetetut tavoitteet ovat sekä kunnan että tytäryhtiön yhteinen etu (Sallinen & Vainionpää 2015, 31).

Kuntayhtiöiden perustamisen tulee aina pohjautua kuntastrategiassa määriteltyihin tavoitteisiin (HE 268/2014, 173). Yhtiölle asetettujen tavoitteiden tulee olla yhdenmukaisia yhtiön tarkoituksen kanssa ja niiden toteutumista tulee seurata (Penttilä ym. 2015, 14; 84). Valtuuston tytäryhtiöiden toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutuminen on osa konsernivalvontaa (HE 268/2014, 177). Konsernivalvonnan järjestäminen kuuluu konsernijohtoon tehtäviin, jollei kunnan hallintosäännössä määrätä toisin (KuntaL 48 § 2 mom.). Mikäli tytäryhtiön toiminta ei vastaa valtuuston sille asettamia tavoitteita ja siten sovi yhteen kunnan

kokonaisedun kanssa, tulee valtuuston harkita yhtiön omistamisesta luopumista (HE 268/2014, 174).

5 KUNTAKONSERNIN JOHTAMISEN SUUNTAVIIVAT ASETETAAN KONSERNIOHJEESSA

Kunnanvaltuusto hyväksyy konserniohjeen (KuntaL 14 § 2 mom. 4 k.). Sen tarkoitus on yhdenmukaistaa kuntakonsernin johtamista kunnan kokonaisedun huomioimiseksi (Harjula & Prättälä 2015, 377). Konserniohjetta noudattamalla varmistetaan, että konsernissa noudatetaan lainmukaista, hyväksytyä omistajapolitiikkaa ja että yhtiöille asetetut tavoitteet toteutetaan konsernin toimintakulttuuria ja käytäntöjä yhdistävällä tavalla (Niskakangas ym. 2011, 23).

Konserniohjeen tarkoitus on yhtenäistää menettelytapoja ja tehostaa kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä, jotta kuntakonsernia voitaisi johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaiset huomioiden (HE 268/2014, 175). Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhtiöiden omistajaohjaukseen sekä osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen soveltuvin osin (KuntaL 47 § 3 mom.).

Konserniohjeen käsittämät osa-alueet ovat konsernihallinnon järjestäminen, taloudenohjaus, henkilöstöpolitiikka, konsernivalvonta sekä sisäiset hankinnat ja hankintayhteistyö (Pauni 2012, 15). Siinä tulee antaa määräykset ainakin kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä, tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta, velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa, konsernin sisäisistä palveluista, kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä sekä kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta (KuntaL 47 § 4 mom. 1-7 k.).

Konserniohje toimii viitekehyksenä konserniin kuuluvien yhtiöiden toiminnalle ja se ohjaa yhtiön ja kunnan välistä tiedonkulkua (Niskakangas ym. 2011, 23). Siinä voidaan antaa kuntalakeja täydentäviä ohjeita esimerkiksi hallitusten kokoonpanoista sekä määrätä esimerkiksi konsernijohtoon läsnäolo- ja puheoikeudesta kunnan tytäryhteisöjen hallituksissa (HE 268/2014, 175; 177). Konserniohjeella ei kuitenkaan voida vaikuttaa yhtiöiden operatiiviseen toimintaan (Niskakangas ym. 2011, 23).

Konserniohje ei sido suoraan tytäryhtiöiden toimielimiä, mutta tytäryhtiön hallitus voi hyväksyä ohjeen tytäryhtiötä sitovaksi säännökseksi (HE 268/2014, 175). Silloinkin velvoitteet ja vastuut määräytyvät yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan eikä konserniohjeella koskaan voi velvoittaa osakeyhtiön johtoa toimimaan vastoin osakeyhtiölakia, yhtiöjärjestystä tai osakassopimusta (Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014 vp, 6; Niskakangas ym. 2011, 25). Konserniohje sitoo kunnan yhtiökokousedustajaa, jonka tehtävänä on pyrkiä huolehtimaan konserniohjeen periaatteiden toteutumisesta yhtiössä (HE 268/2014, 175; Pauni 2012, 16).

Konserniohje on luonteeltaan pääomistajan kannanotto ja sen noudattaminen perustuu tytäryhtiön johdon toimimiseen emoyhteisön luottamuksen varassa (Pauni 2012, 17). Vaikka konserniohjeella ei ole laillista sitovuutta, lähtökohtana on, että sitä noudatetaan ilman painavaa perustetta (HE 268/2014, 173). Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi hyväksyttäväksi perusteeksi konserniohjeen noudattamatta jättämiselle mainitaan se, että se johtaisi selkeästi yhtiön edun vastaiseen toimintaan tai osakeyhtiölaissa säädettyihin vähemmistönsuoja- tai velkojien suoja säännösten rikkomiseen (HE 268/2014, 176). Yhtiön johto ei kuitenkaan riko lojaliteettivelvoitetta, mikäli sen päätökset ovat asianmukaisesti perusteltuja, harkittuja ja selvitettyjä ja niiden tavoitteena on edistää yhtiön etua, vaikka ne olisivatkin konserniohjeen vastaisia (HE 268/2014, 174).

6 KUNTAOMISTEISEN OSAKEYHTIÖN HALLINNON MUODOSTAMINEN

6.1 Oikeanlaisten hallitusvalintojen merkitys omistajaohjaukselle

Osakeyhtiön hallitus toteuttaa omistajan yhtiölle asettamia tavoitteita ja tarkoituksiperiä, joten omistajan kannalta merkittävin yksittäinen toimenpide on yhtiön hallintoelimien valinta (HE 268/2014, 174). Omistajien tehtävänä on nimittää yhtiölle sellainen hallitus, joka vie yhtiön kohti asetettuja tavoitteita (Erma, Rasila & Virtanen 2014, 23). Lähtökohtana hallituksen valinnalle tulisi pitää jäsenten kykyä itsenäiseen päätöksentekoon ja tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa (HE 268/2014, 175).

Lainsäädäntö edellyttää kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanolta yhteisön toimialaan nähden riittävää talousasioiden ja liiketoiminnan asiantuntemusta (KuntaL 47 § 2 mom.). Liiketoimintaosaamisen tuleekin olla hallituksen muodostamisessa tärkein valintakriteeri erityisesti silloin, kun yhtiö toimii avoimilla markkinoilla (Niskakangas ym. 2011, 15;16). Pykälä ei estä poliittisin perustein tehtäviä hallitusvalintoja, mutta ohjaa huomioimaan yhtiön toiminnan tuntemuksen hallituksen kokoonpanossa (Sallinen & Vainionpää 2015, 30). Valinnan perusteesta huolimatta hallitukseen tulee valita henkilöitä, jotka ovat valmiita ylläpitämään osaamisensa tasoa kouluttautumalla (Kuntaliiton suositus 2015, 3).

Koska hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, kuuluu hallituksen toimivaltaan yhtiötä koskevien keskeisten päätösten tekeminen. Tämä asettaa omistajan kannalta vaatimuksia hallituksen kokoonpanolle. (Penttilä ym. 2015, 87.) Hallituksella tulee olla kokokemusta ja näkemystä liiketoiminnasta (Erma ym. 2014, 24). Koska kuntalaki ohjaa huomioimaan hallituksen kokoonpanossa riittävän talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksen, voidaan olettaa osakeyhtiön hallituksen jäsenillä sitä olevan. Tämän takia on harhaanjohtavaa, jos hallituksen jäsenillä on osaamista ja tietotaitoa vain politiikasta (Penttilä ym. 2015, 89).

Hallituksen kokoonpanoa on tärkeä arvioida kokonaisuutena, jotta voidaan huolehtia erilaisesta ja tarpeellisesta osaamisesta (Penttilä ym. 2015, 14). Hallituksen kokoonpanon riittävänä erilaisena ja tarpeellisena osaamisena voidaan pitää yleistä talous-, liiketoiminta- ja johtamisosaamista, kyseisen toimialan riittävää asiantuntemusta, kyvykkyyttä arvioida toimivan johdon toimintaa sekä strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden ja omistajaohjauksen toteutumista ja riittäviä ajankäyttömahdollisuuksia (Pauni 2012, 18).

Kunnanvaltuusto, kunnanhallitus tai kunnanjohtaja eivät voi antaa kunnan osakeyhtiölle oikeudellisesti sitovia määräyksiä, vaan kunnalla on samat osakeyhtiölaissa säädetyt osakkeenomistajan oikeudet kuin muillakin ja se voi käyttää päätösvaltaansa vain yhtiökokouksessa (Niskakangas ym. 2011, 24; OYL 5 luku 1 § 1 mom.). Tämän takia kunnan omistamassa osakeyhtiössä hallitukseen on perusteltua ottaa sekä liiketoiminnan asiantuntijoita että kuntakonsernin kokonaisedun ja omistajaohjauksen tuntevia henkilöitä (Penttilä ym. 2015, 88). Omistajaa hallituksessa edustavat toimivat linkkinä hallituksen, omistajien ja kuntalaisten välillä (Penttilä ym. 2015, 95).

Poliitikkojen osuutta yhteisöjen johdossa tulee harkita, mikäli se johtaa ammatillisen pätevyyden jäämiseen puutteelliseksi (Pauni 2012, 18). Kuntayhtiöiden hallituspaikat nähdään usein eräänlaisina luottamustoimina ja poliittiset ryhmittymät katsovat helposti oikeudekseen päättää kuntaomisteisten yhtiöiden hallitusten valinnat (Penttilä ym. 2015, 88; Niskakangas 2011, 15). Mikäli hallitukseen nimitetty mieltää jäsenyyden hallituksessa kunnallisen toimielimen jäsenyyteen, ei hän välttämättä aina ymmärrä, että hänen tehtävänsä olisi varmistaa omistajan tahdon ja tavoitteiden toteutuminen yhtiön hallituksessa (HE 268/2014, 73).

Hallituspaikkojen täyttäminen vain kuntapolitiikassa saatujen meriittien perusteella on hyvin kyseenalaista, sillä liiketoiminnan kannalta keskeinen päätöksenteko on yhtiöiden hallituksilla (Niskakangas ym. 2011, 15; Penttilä ym. 2015, 89). Koska osakeyhtiöiden toiminta ei ole julkista, on vaarana, että hallituspaikkaa kuntayhtiössä hyödynnetään poliittiseen vallankäyttöön (Niskakangas ym. 201, 16).

Toimitusjohtajan työn onnistumisen kannalta hyvä hallitus on osaava ja vaativa sekä koostuu tukijoiden lisäksi myös ihmisistä, jotka uskaltavat tarpeen tullen myös kyseenalaistaa toimitusjohtajan mielipiteen (Niskakangas ym. 2011, 17; 16). Mikäli hallituksen jäsenillä ei ole riittävän vahvaa liiketoimintaosaamista, voi myös toimitusjohtajan johtamisote löystyä. Tämän seurauksena yhtiö voi menettää kilpailuetua ja siten kärsiä taloudellista vahinkoa. Vahva toimitusjohtaja saattaa myös hyödyntää omistajan tekemät huonot hallitusvalinnat ja saada yhtiön tavoittelemaan yhtiön omaa etua sekä kieltäytymään konsernin sisäisestä yhteistyöstä. Kunnalla ei omistajana ole mahdollisuutta puuttua kumpaankaan tilanteeseen riittävän nopeasti, sillä vaikka yhtiölle valittaisiin uusi hallitus yhtiökokouksessa, ehtii vahinkoa yleensä tapahtua. (Niskakangas ym. 2011, 17.)

Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön hallitus valitsee toimitusjohtajan (OYL 6 luku 20 § 1 mom.). Kuntaliitto suosittaa, että osakeyhtiön hallitus hankkii omistajakunnan kannan toimitusjohtajasopimukseen ennen päätöksentekoa, mutta osakeyhtiölain näkökulmasta kannan hankkimiselle, saati sen noudattamiselle, ei ole sitovaa velvollisuutta (Kuntaliiton suositus 2015, 3; Niskakangas ym. 2011, 24).

6.2 Hallitusten jäsenten velvollisuudet

Osakeyhtiölaissa säädetään yhtiön johdon tehtäväksi edistää yhtiön etua huolellisesti toimien (OYL 1 luku 8 §). Vaatimus toimia huolellisesti vaikuttaa erityisesti arvioitaessa johdon jäsenen vahingonkorvausvastuuta. Osakeyhtiön johdon tulee myös olla lojaali yhtiölle sekä sen osakkeenomistajille. (HE 109/2005, 40.) Mikäli hallitus ei noudata omistajan linjauksia, voi omistaja äänienemmistöllä vaihtaa hallituksen yhtiökokouksessa (Hiltunen 2015, 163).

On osakeyhtiön hallituksen tehtävänä valvoa, että osakeyhtiö huomioi ja noudattaa toiminnassaan kaikki yhtiötä koskevat lait (Erma ym. 2014, 11). Jokin toimen tekemättä jättäminen voidaan myös pitää huolellisuusvelvoitteen vastaisena. Johdon jäsenen toiminnan huolellisuutta arvioidaan objektiivisesti, eikä hänen kykyjensä perusteella. (HE 109/2005, 40.) Osakeyhtiöiden hallituspaikkojen täyttäminen henkilöillä, joilla ei ole riittävää lainsäädännön tai liiketoiminnan osaamista, voi näin

ollen aiheuttaa vahinkoa osakeyhtiön ja omistajakunnan lisäksi myös hallituksen jäsenille itselleen, sillä heikko tietämys yhtiölainsäädännöstä ei poista hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuta (Penttilä ym. 2015, 90).

Osakeyhtiön johtohenkilön vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään osakeyhtiölain 22 luvun 1 §:ssä (OYL 22 luku 1 §). Säädöksen mukaan hallituksen jäsenen on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle (OYL 22 luku 1 § 1 mom.). Myös muuten osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä rikkomalla yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle aiheutettu vahinko on korvattava (OYL 22 luku 1 § 2 mom.).

7 KUNTALAISIA MAINITUT OMISTAJAOHJAUKSEN KEINOT

7.1 Omistajaohjaus

Omistajaohjauksella tarkoitetaan kuntaa tytäryhteisöissä edustavien päätösvallan käytön ohjaamista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012, 22). Sen tavoitteena on saada yrityksen johto toimimaan omistajien haluamalla tavalla. Käytännössä omistajaohjaus on yrityksen johdon informointia omistajan tavoitteista ja vaatimuksista. (HE 268/2014, 72.)

Osakeyhtiölaki ja muu sääntely asettavat reunaehdot omistajaohjauksen ja strategisten linjausten toteuttamiselle. Kuntien tulee omistajaohjauksessaan noudattaa näitä reunaehtoja ja niiden mukaista tehtävien ja vastuiden jakautumista omistajien ja yhtiön toimielinten välillä. (Penttilä ym. 2015, 86.) Vaikka kuntalaki ei saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain tai muun erityislainsäädännön kanssa, ei erityislainsäädäntö estä kuntaa tavoittelemasta vahvaa ja aktiivista omistajuutta tai yhteisön toimimista kunnan strategisten tavoitteiden mukaisesti (HE 268/2014, 171).

Omistajaohjauksen toimenpiteet voivat lainsäädännössä määritellyn mukaan liittyä ainakin yhteisöjen perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin sekä kuntaa yhtiöissä edustavien ohjeistamiseen ja muuhun kunnan määräysvallan käyttöön (KuntaL 46 § 2 mom.). Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä ja käytettävät keinot tulee valita tilanteen mukaan. Niiden tulee myös sopia ohjauksen kohteena olevaan yhteisöön ja niiden tulee olla sallittuja yhteisöä koskevassa lainsäädännössä. (HE 268/2014, 172.)

Muodollisten laissa esimerkkeinä olevien omistajaohjauksen keinojen lisäksi kuntien pitää ohjata yhteisöjä myös epämuodollisesti ja keskustelemalla. (HE 268/2014, 172.) Yhteydenpito konsernijohdon ja hallintoelinten välillä kuuluu aktiiviseen omistajaohjaukseen. (HE 268/2914, 173). Tytäryhteisön hallituksen ja toimitusjohtajan on hyvä tietää, mitä yhteisön omistajat ajattelevat yhtiön hallinnosta ja sen kehittämistä myös yhtiökokouksen välisinä aikoina (Niskakangas ym. 2011, 21).

7.2 Yhteisöjen perustamissopimukset ja muut sopimukset

Perustamissopimus on kirjallinen asiakirja, joka laaditaan osakeyhtiön perustamiseksi (OYL 2 luku 1 § 1 mom.). Perustamissopimuksen vähimmäissisällöstä määrätään osakeyhtiölain toisen luvun toisessa pykälässä (OYL 2 luku 2 §).

Kunnalla tulee aina olla jokin kuntastrategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite yhtiöiden omistamiselle. Perustamissopimukseen voidaan osakeyhtiölaissa määrätyn vähimmäissisällön lisäksi ottaa näitä kunnan yhtiötä koskevia tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. (HE 268/2014, 172.)

Erityisesti niissä osakeyhtiöissä, joissa kunta on vähemmistöomistajana, voidaan käyttää osakassopimusta (HE 268/2014, 72). Osakassopimuksessa sopia mm. osakkaiden keskinäisistä suhteista sekä asemasta yhtiössä (Niskakangas ym. 2011, 81). Osakassopimus selkeyttää osakkaiden ja hallituksen jäsenten velvollisuuksia ja suhteita. Lisäksi se vahvistaa omistajakunnan yhtiölle asettamia tavoitteita. (HE

268/2014, 173.) Osakassopimus ei sido osakkaita yhtiöoikeudellisesti, mutta esimerkiksi tilanteessa, jossa joku äänestää sovitusta poiketen, voi hän joutua sopimusoikeudellisista syistä vahingonkorvausvelvollisuuteen (Niskakangas ym. 2011, 85).

7.3 Yhtiöjärjestysmääräykset

Kunnissa ei ole täysimääräisesti hyödynnetty mahdollisuuksia ohjata konserniyhtiöiden toimintaa yhtiöjärjestysmääräysten avulla. Yhtiöjärjestysmääräyksissä voidaan määrätä laajasti yhtiön asioista, sekä osakeyhtiölain olettasäännöksistä poikkeavista säännöksistä että muista asioista. (HE 268/2014, 72.) Yhtiöjärjestysmääräyksillä voidaan ohjata osakeyhtiön hallituksen jäsenten toimintaa, sillä he eivät saa noudattaa yhtiöjärjestysmääräysten vastaista päätöstä (OYL 6 luku 2 § 2 mom.).

Osakeyhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa, mikäli yhtiöjärjestyksessä ei määrätä sen toiminnan tarkoitusta toisin (OYL 1 luku 5 §). Mikäli osakeyhtiön toiminnalle ei ole määritetty muuta tarkoitusta, yhtiön johdon on toiminnassaan pyrittävä tuottamaan voittoa (Penttilä ym. 2015, 76).

Voiton tuottamisen sijaan kuntaomisteisen osakeyhtiön toiminnan tarkoitus voidaan määrätä esimerkiksi yleishyödylliseksi (HE 268/2014, 172). Yleishyödyllinen toiminnan tarkoitus voi olla esimerkiksi veden tai sähkön jakelun turvaaminen (Niskakangas ym. 2011, 74.) Ruotsissa lähtökohtana on määrätä kuntaomisteisten yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä niiden toiminnalle kunnallinen tavoite (HE 268/2014, 72).

Osakeyhtiön johdon tulee osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n perusteella toimia huolellisesti edistäen yhtiön etua (OYL 1 luku 8 §). Yhtiön edun mukaan toimiminen tarkoittaa toimimista yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti, joten yhtiölle kannattaa jo perustamisvaiheessa asettaa sellainen kuntastrategian mukainen toiminta-ajatus sekä sellaiset toimintaperiaatteet ja tavoitteet, jotka tukevat kuntakonsernin kokonaisuutta (HE 268/2014, 174; Harjula & Prättälä 2015, 375).

Muiden omistajien tavoin, kunta käyttää valtaansa yhtiökokouksissa (OYL 5 luku 1 § 1 mom.). Pääsääntö on, että yhtiökokous päättää niistä asioista, jotka on sen tehtäväksi osakeyhtiölaissa säädetty ja hallitus muista osakeyhtiön toimintaan liittyvistä asioista (Erma ym. 2014, 17). Yhtiöjärjestyksessä voidaan silti määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta (OYL 5 luku 2 § 1 mom.). Osakeyhtiölaissa hallitukselle nimenomaisesti annettuja tehtäviä, esimerkiksi toimitusjohtajan päättämistä, ei kuitenkaan voida siirtää yhtiöjärjestyksessä yhtiökokouksen päätettäväksi (Niskakangas ym. 2011, 24).

Yhtiön perustamisen jälkeen yhtiöjärjestyistä voidaan muuttaa yhtiökokouksessa, mikäli vähintään kaksi kolmasosaa yhtiökokouksessa annetuista äänistä ja kokouksessa edustetuista osakkeista on kannattanut muutosta (OYL 5 luku 27 § 1 mom.; OYL 5 luku 27 § 2 mom. 1 k.; OYL 5 luku 30 § 1 mom.).

7.4 Henkilövalinnat

Henkilövalinnat ovat erityisen tärkeä omistajaohjauksen keino (HE 268/2014, 173). Koska kunta ei itsessään voi vaikuttaa omistamiensa yhteisöjen juoksevien asioiden hoitoon, on sen tärkein vaikutuskeino onnistuneiden nimitysten tekeminen yhteisöjen hallitukseen ja johtokuntiin sekä valintojen muuttaminen tarpeen vaatiessa (Niskakangas ym. 2011, 23; Pauni 2012, 18).

Vaikka liiketoimintaosaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota valitessa kuntayhtiöiden hallituksen jäseniä, on kuitenkin perusteltua valita hallitukseen myös omistajaa edustavia henkilöitä, jotta yhtiön hallituksen ja kunnan luottamushenkilöiden välille ei syntyisi luottamuspulaa. Omistajan edustajien tehtävänä olisi rakentaa yhteyttä yhtiön ja omistajien sekä kuntalaisten kanssa. (Penttilä ym. 2015, 95.)

Kunnissa tulee miettiä yleisen toimintamallin laatimista hallitusten jäsenten valintakriteereistä, jotta varmistuttaisi siitä, että kuntayhtiöiden hallituksissa on lainsäädännön edellyttämää monipuolista liiketoimintaosaamista (Penttilä ym. 2015,

96). Mikäli toimintamallin laatiminen koetaan tarpeelliseksi, voi valtuusto konserniohjeessa ohjeistaa kaupunginhallitusta tai muuta toimivaltaista elintä tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoista tai nimeämiskäytännöistä (HE 268/2014, 175).

Kuntakonsernin yhteisöjen hallintoelinten jäsenten valinnan voisi tehdä myös nimitystoimikuntamallia hyödyntäen. Nimitystoimikunnan tehtäviin kuuluisi jäsenten osaamiskriteerien määrittelyn lisäksi hallintoelinten toiminnan arviointimenettelyn linjaus, sopivien jäsen ehdokkaiden etsiminen ja nimitysten esittäminen kunnanhallitukselle. (Pauni 2012, 18.)

7.5 Ohjeistaminen

Kuntaa osakeyhtiön toimitelmissä edustavien henkilöiden ohjeistaminen on henkilövalintojen ohella erityisen tärkeä omistajaohjauksen keino. Edustajan tulee tietää, millaisia tavoitteita kunnalla on yhtiötä kohtaan. (Harjula & Prättälä 2015, 373; 374.)

Kaikkien omistajakunnan kannanottojen ja ohjeiden tulee perustua kuntastrategiassa määrättyjen omistamisen tavoitteisiin. Jotta konserni johto voi ohjeistaa sitä yhtiökokouksessa ja mahdollisesti yhtiön hallituksessa edustavia, on sen seurattava ja valvottava yhtiön toimintaa sekä reagoitava siinä tapahtuviin asioihin. (HE 268/2014, 173.) Toiminnan seuranta on kunnanhallituksen, muun konserni johdon tai muun hallintosäännössä määrätyn kunnan toimivaltaisen viranomaisen tehtävä (Harjula & Prättälä 2015, 373).

Koska kunnan koko konserni johto välttämättä voi osallistua tytäryhtiön yhtiökokoukseen, se voi ohjeistaa sitä edustavan toimimaan kunnan edun ja tahdon mukaisesti (Niskakangas ym. 2011, 23). Edustajalle annetut ohjeet eivät sido häntä oikeudellisesti, mutta ohjeista poikkeamiseen on oltava painavat syyt erityisesti, mikäli ohjeet on yksilöity valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella (Niskakangas ym. 2011, 49; Harjula & Prättälä 2015, 374). Siinä tapauksessa, että kunnassa on hyväksytty

ohjeet hyvästä hallintotavasta, tulee yhtiökokousedustajien noudattaa myös niitä (Pauni 2012, 16).

Ei ainoastaan kuntaa osakeyhtiön toimielimissä edustavien, vaan jokaisen osakeyhtiön hallituksen jäsenen aloittaessa, konsernijohdon tulisi perehdyttää hänet kunnan tavoitteisiin ja yhteisön tarkoitukseen. Jäsenen toimikauden aikana konsernijohdon tulee välittää heille näkökulmaansa yhtiön toimintaan (HE 368/2014, 173). Hallituksen puolestaan tulee varmistaa omistajien riittävä informointi yhtiötä koskevista asioista (Niskakangas ym. 2011, 21).

7.6 Muu kunnan määräysvallan käyttö

Mikäli kaikki osakkeenomistajat ovat yhtiökokouksessa yksimielisiä, he voivat yksittäistapauksessa päättää hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta (OYL 5 luku 2 § 2 mom.). Yhtiössä, jonka kunta omistaa yksin on helppoa olla yksimielinen ja ottaa periaatteessa mitä tahansa asioita yhtiökokouksen käsittelyyn. Toistuvana käytäntönä se ei kuitenkaan ole hyvää hallintotapaa. (Hiltunen 2015, 162.) Yhtiökokouksen päätettäväksi ei voida siirtää osakeyhtiölaissa hallitukselle nimenomaisesti annettuja tehtäviä, esimerkiksi toimitusjohtajan päättämistä (Niskakangas ym. 2011, 24).

Konserniohjetta voidaan täydentää hyvää hallintotapaa koskevilla ohjeilla (Pauni, 2012, 16). Ohjeet tukevat kuntien omistajaohjausta ja niiden tarkoituksena on yhtenäistää konserniyhteisön johtamiseen ja hallintoon liittyviä käytäntöjä, jotta kunnan omaisuutta hoidettaisiin tuottavasti ja luotettavasti (Pauni 2012, 16; Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012, 22). Hyvän hallintotavan ohjeet lisäävät toiminnan läpinäkyvyyttä, suojelevat kunnan omistajaetua ja varmistavat, että yhteisöissä noudatetaan hyvää hallinto- ja johtamistapaa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012, 22). Jotta ohjeet sitoisivat kaikkia osapuolia, tulee omistajakunnan hallituksen tai valtuuston sekä konserniyhteisön hallituksen hyväksyä niiden sitovuus (Pauni 2012, 16).

8 OMISTAJAOHJAUS FORSSAN KAUPUNGIN TYTÄRYHTIÖISSÄ

8.1 Forssan kaupunkikonserni

Forssan kaupungilla on kolme tytäryhtiötä: Forssa-asunnot Oy, Forssan Yrityskehitys Oy ja Loimijoen Kuntapalvelut Oy. Forssan kaupungilla on 100 % omistusosuus ja määräysvalta Forssa-asunnot Oy:ssä ja Forssan Yrityskehitys Oy:ssä. Loimijoen Kuntapalvelut Oy:ssä Forssan kaupungin määräysvalta on 83,76 %. (Forssan kaupungin tilinpäätös 2016, 39.)

Tytäryhtiöiden lisäksi Forssan kaupunkikonsernin tilinpäätökseen liitetään Forssan kaupungin Vanhustenkotiyhdistys ry, kuntayhtymät Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymä, Hämeen Liitto, Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Lounais-Hämeen ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä ja Eteva kuntayhtymä sekä osakkuusyhteisöt As. Oy Forssan Hakaniitty, As. Oy Tölönrivi ja Seuturekry Oy (Forssan kaupungin tilinpäätös 2016, 39).

Forssan kaupungin konserniohjauksessa noudatetaan kaupunginvaltuuston 27.2.2012 hyväksymiä konserniohjeita sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevia ohjeita. Ohjeita on tarkistettu viimeksi valtuuston kokouksessa 27.5.2013. (Forssan kaupungin tilinpäätös 2016, 53.) Kaikki kaupungin tytäryhteisöt ovat hyväksyneet konserniohjeet noudatettaviksi konserniohjeissa mainittujen konserniohjauksen tavoitteiden mukaisesti (Forssan kaupungin tilinpäätös 2016, 53; Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 5).

8.2 Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet

Konserniohjeen tarkoituksena on määritellä kaupungille toimintatavat, joilla se voi käyttää määräysvaltaansa tytäryhteisöissään sekä selvittää tytäryhteisöjen johdon

rooli ja velvollisuudet. Hyvää hallintotapaa koskevien ohjeiden tarkoituksena on varmistaa, että kaupungin toimintaa ja omaisuutta tytäryhteisöissä hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti siten, että kaupungin kokonaisuus pysyy turvattuna. (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 4.)

Konserniohjeen johtamisosassa määritellään konsernijohtoon kuuluvat toimijat ja konsernin johtamisen ja ohjaamisen periaatteet sekä konsernijohtoon tiedonsaanti- ja läsnäolo-oikeus ja kaupunginvaltuuston, tarkastuslautakunnan ja konsernijohtoon tehtävät (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 5-7). Konsernin ohjaamisen periaatteisiin kuuluu mm. kaupunginhallituksen kaupunkia tytäryhteisön hallituksessa edustavien ohjeistus merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia linjaratkaisuja koskevissa asioissa (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 6).

Konserniohjeen talousosassa määrätään mm. tytäryhteisöjen tavoitteiden antamisesta, omaisuuden hoidosta, tilikaudesta ja riskienhallinnasta (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 7-9). Lisäksi konserniohjeessa määrätään kaupunkikonsernin henkilöstöasioista, asioista tiedottamisesta, yhtiökokouksesta ja vaitiolovelvollisuudesta (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 12-13; 21).

Konserniohjeessa annetaan ohjeet myös tytäryhteisöjen hallituksen valintaan ja toimintaan. Ohjeiden mukaan hallituksen jäsenet valitaan yhtiökokouksessa, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä ja kaupunginhallitus tarvittaessa ohjeistaa yhtiökokousedustajaa. Hallituksen muodostamisessa tulee noudattaa tasa-arvolakia, mikäli kunnilla on enemmistö yhtiössä. (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 14.) Hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan tulee olla hyvämaineisia ja tehtävään sopivia ja heillä tulee olla tehtävän edellyttämä pätevyys, asiantuntemus ja riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 15).

Hallituksen tulee saada konsernijohtoon ennakkosuostumus merkittävistä ja periaatteellisista ratkaisuksista ennen lopullista päätöstä. Ennakkosuostumusta edellytetään esimerkiksi tytäryhtiöiden perustamiseen, toiminta-ajatuksen olennaiseen muuttamiseen, toimintaan nähden merkittäviin investointeihin ja kiinteistö- sekä yrityskauppoihin. Ennakkosuostumuksen hankkiminen on hallituksen puheenjohtajan tehtävä. (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 18.)

8.3 Omistajaohjauksen nykytila

Forssan kaupungin omistajaohjauksen tavoitteena on tytäryhteisöjen toiminnan kehittäminen kaupungin strategisten linjausten mukaisesti sekä omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tähän tavoitteeseen pyritään omistajan avoimella ja johdonmukaisella käyttäytymisellä, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottamisella ja nimeämisellä tytäryhteisöjen hallitukseen sekä omistajan panostukset tytäryhteisöjen johtamisresursseihin. (Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 4.)

Omistajaohjauksen perustana toimivat kaupunginvaltuuston määrittämät konsernin talousraamit (Vastaus C). Merkittävimpiä omistajaohjauksen keinoja ovat syksyisin käytävät konsernineuvottelut, talousarviossa mainitut konsernitavoitteet, raportointi sekä kaupunginhallituksen antamat ennakkosuostumukset (Vastaus A). Iso osa konserniohjausta on myös yhtiön hallituksen jäsenten valinta (Vastaus D). Näiden epämuodollisten omistajaohjauksen keinojen lisäksi omistajaohjauksessa toteutetaan myös muodollisia keinoja, sillä kaupungin johtohenkilöt pyrkivät myös osallistumaan eri yhtiöiden kokouksiin konserniohjeessa annettujen läsnäolo-oikeuksien puitteissa (Vastaus B).

Forssan kaupungin konsernijohtolle suunnattuun kyselyyn saatujen vastausten perusteella muuttuva lainsäädäntö on asettanut haasteita omistajaohjaukselle (Vastaus B). Koska koko kaupunkikonserni lasketaan mukaan kaupungin velkamäärään, joutuu konsernijohto valvomaan aktiivisesti kaikkien kaupungin

budjettiin liittyvien tahojen toimia (Vastaus C). Toisaalta myös omistajaohjauksen keinot ovat monipuolistuneet viime vuosien aikana. Kaupunginhallituksen kokouksissa on muutaman viime vuoden aikana vakiintunut käytäntö käydä jokaisessa kokouksessa läpi konserniohjauksen ajankohtaisia asioita, erityisesti jos jokin tytäryhteisö on tekemässä isoja päätöksiä (Vastaukset A & D). Lisäksi kaupunkikonsernin johtoryhmä kokoontuu säännöllisesti (Vastaus A).

Kaupungin konsernijohto pitää nykyisessä omistajaohjauksessa hyvänä omistajaohjauksen vakiintuneita käytäntöjä, joiden ansiosta konsernijohtolla on jatkuvasti hyvä tilannekuva tytäryhtiöiden tilanteesta ja jotka antavat kaupunginhallitukselle mahdollisuudet pitää yhtiöiden talous kurissa sekä hieman ohjata niiden toimintaa (Vastaukset A, B & C). Hyvänä pidetään myös sitä, että kaupunginhallituksen jäseniä on tytäryhtiöiden hallituksissa jäsenenä edustamassa omistajan näkemystä (Vastaus D).

Huonona asiana konsernijohto pitää sitä, että yhtiöt voivat tehdä konsernin kokonaisedun kannalta huonoja päätöksiä, mikäli konsernijohto ei huomaa puuttua niihin ajoissa (Vastaus C). Kaupunkia yhtiöissä edustavat eivät aina huomaa kysyä konsernijohtoon toiveita ja mikäli konsernijohto ei ole tietoinen käsiteltävästä asiasta, on yhtiöissä mahdollista tehdä kokonaisedun kannalta haitallisia päätöksiä (Vastaus D). Yhtiöiden toimitusjohtajat voivat myös vastustaa konsernijohtoa vetoamalla osakeyhtiölakiin (Vastaus A).

Vaikka kaikki tytäryhtiöt ovat hyväksyneet konserniohjeet osaksi toimintaansa, ei sitä ole täysin sisäistetty kaikissa yhtiöissä. Konsernijohtoon ja tytäryhtiöiden välille on syntynyt erimielisyyksiä mm. tytäryhtiöiden toimitusjohtajien palkkauksesta (Vastaukset A & C). Tytäryhtiöt eivät voi nostaa toimitusjohtajien palkkoja mielivaltaisesti, vaikka haluaisivatkin, vaan palkkauksen tulee perustua kaupunginhallituksen hyväksymiin periaatteisiin. Periaatteen mukaan toimitusjohtajien palkat eivät saisi poiketa olennaisesti toisistaan. (Vastaus C; Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013, 20.) Erimielisyyksiä on tullut myös kaupunkikonsernin henkilöstöresurssien kokonaistarkastelusta (Vastaus A). Erimielisyydet on tärkeä pyrkiä ratkomaan neuvottelemalla (Vastaus D).

Tytäryhtiöt on sitoutettu pyrkimään kaupunkikonsernin kanssa samoihin yhteisiin taloudellisiin tavoitteisiin yhdessä neuvottelemalla. Vuosittain syksyllä järjestettävissä konsernineuvotteluissa sovitaan yhdessä seuraavien vuosien tavoitteet. Konsernijohto ja tytäryhteisöt laativat yhdessä myös kaupunkikonsernin tulokortin. (Vastaus A.)

8.4 Konserniohjauksen kehittäminen

Forssan kaupungin konsernijohdolta kysyttiin, mitä konserniohjauksessa voisi tehdä paremmin. Vastauksista nousi esiin halu parantaa tiedonkulkua konsernijohdon ja tytäryhtiöiden välillä (Vastaukset A, C & D). Heikko tiedonvälitys lisää mahdollisia riskejä ja epäonnistumisia konserniohjauksessa ja sitä parantamalla voitaisiin vähentää tilanteita, joissa kuntakonsernin ja tytäryhtiön edut ovat ristiriidassa (Vastaukset D & A). Tiedonvälitystä voisi parantaa lisäämällä yhteisiä palavereja (Vastaus C).

Vaikka kaupunkikonsernin taloudelliset tavoitteet on laadittu yhdessä, tytäryhtiöiden sitouttamista kaupunkikonsernin yhteisiin tavoitteisiin voitaisiin vastaajien mielestä parantaa, sillä yhtiöissä saatetaan välillä unohtaa vastuu kokonaisbudjetista (Vastaukset A & D). Konsernijohto on suunnitellut tytäryhtiöiden hallitusten jäsenille koulutuspakettia, jonka tarkoituksena on perehdyttää hallitusten jäsenet tehtäviinsä niin, etteivät he unohtaisi osakeyhtiön hallituksessa toimimisen mukanaan tuomia vastuita (Vastaus D).

Konserniohjauksen tulevaisuudelle luo omat haasteensa edessä olevat maanlaajuiset suuret sote- ja maakuntauudistukset (Vastaus B). Soteuudistuksen seurauksena suurin osa kaupungin varallisuudesta tulee valumaan sen päätösvallan ulkopuolelle, jolloin loppujen käytöstä täytyy olla tarkempi (Vastaus C). Uudistukset pakottavat konsernijohdon etsimään uusia keinoja omistajaohjaukselle (Vastaus B).

Uudistusten toivotaan myös tiivistävän kaupunkikonsernin osapuolten vuorovaikutusta ja yhteisymmärrystä. Kun maakuntauudistus vie osan päätösvallasta

kaupungilta maakunnalle, koko kaupunkikonsernin tulee yhdessä pyrkiä tekemään töitä Forssan hyväksi. (Vastaus A.) Forssan ja seutukunnan menestyminen on koko kaupunkikonsernin yhteinen ja selkä tavoite (Vastaus B).

Vastausten perusteella konsernijohto toivoo myös valtuuston parempaa osallistamista omistajaohjaukseen. Kaupungin omistajapolitiikkaa tulisi selkeyttää ja se tulisi hyväksyttäväksi kaupunginvaltuustossa (Vastaus A). Myös valtuuston informointia omistajaohjaukseen liittyvistä asioista tulisi parantaa (Vastaus B).

9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Kuntalain 46 § 2 momentissa mainituista omistajaohjauksen keinoista Forssan kaupungin omistajaohjauksessa on keskitytty erityisesti henkilövalintoihin ja kuntaa eri yhteisöissä edustavien ohjeistamiseen, mikä ilmenee kyselyn vastausten lisäksi myös kaupungin konserniohjeesta. Molemmat keinot ovat tärkeitä ja oleellisia varmistamaan konsernijohdon tahdon välittymisen tytäryhtiön operatiivisesta toiminnasta vastaaville tahoille.

Sen sijaan yhteisöjen perustamissopimuksiin, muihin sopimuksiin tai yhtiöjärjestysmääräyksiin ei ole konserniohjeen tai kyselyn vastausten perusteella tehty kunnan omistajuuden tavoitteita tai toimintaperiaatteita määräyksiä. Vähintäänkin kaupungin tytäryhtiöiden yhtiöjärjestysmääräyksiin yhtiön toiminnan tarkoituksiksi on perusteltua kirjata jokin yleishyödyllinen tai Ruotsin mallin mukainen kunnallinen tarkoitus. Koska yhtiöjärjestys voi sisältää myös vapaaehtoisia määräyksiä, voisi siinä antaa määräyksiä myös kuntakonsernin kokonaisedun huomioon ottaen toiminnasta (Airaksinen, Pulkkinen, Rasinaho 2010, 76).

Forssan kaupunkikonsernin tytäryhteisöt noudattavat konserniohjeita sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevia ohjeita, jotka on hyväksytty kaikissa kaupungin tytäryhteisöissä. Ohjeiden sisältöä ja merkitystä ei kuitenkaan ole täysin sisäistetty

tytäryhteisöissä, minkä voi päätellä aikeista toimia suoraan ohjeiden vastaisesti. Forssan kaupungin vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan ohjeet oli tarkoitus uusida keväällä 2017 (Forssan kaupungin tilinpäätös 2016, 54). Ohjeen uusiminen on kuitenkin jäänyt, mutta se on tarkoitus tehdä yhdessä tytäryhtiöiden toimitusjohtajien kanssa (vastaus A). Toimitusjohtajien ottaminen mukaan konserniohjeen laatimiseen on hyvä asia ja auttaa heitä sisäistämään ohjeen tarkoituksen ja sisällön. Koska sähköpostikyselyn vastauksissa ilmeni halu saada kaupunginvaltuuston hyväksyntä kaupungin omistajapolitiikalle sekä informoida valtuustoa enemmän omistajaohjaukseen liittyvissä asioissa, tulisi miettiä mahdollisuuksia ottaa kaupunginvaltuusto mukaan konserniohjeen laatimiseen alusta alkaen.

Kyselyn vastausten perusteella Forssan kaupungin omistajaohjauksen kokonaistilan voidaan katsoa olevan hyvä. Omistajaohjauksessa käytetään useita niin muodollisia kuin epämuodollisiakin keinoja ja konsernijohto katsoo keinojen olevan riittäviä, jotta asioihin voidaan puuttua riittävällä tavalla. Konsernijohtolla on myös yhtenäinen näkemys siitä, että viestintää eri toimijoiden välillä olisi syytä parantaa.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, millaisia omistajaohjauksen keinoja kuntakonsernien konsernijohtolla on käytettävissä ja miten niiden avulla voidaan varmistaa kuntakonsernin kokonaisedun toteutuminen tilanteessa, jossa se on ristiriitainen kunnan tytäryhtiön edun kanssa. Tutkimuksessa selvisi, että erilaisia keinoja on useita ja ne voivat liittyä niin yhtiöiden perustamissopimuksiin, henkilövalintoihin kuin ohjeistamiseenkin. Konsernijohtolla ei kuitenkaan ole muuta keinoa estää osakeyhtiön hallituksen kuntakonsernin kokonaisedusta poikkeavaa toimintaa, kuin että yhtiökokousedustaja konsernijohtoon ohjeen mukaisesti yhtiökokouksessa erottaa hallituksen jäsenet, mikä ei kuitenkaan mahdollista nopeaa toimintaa.

Ristiriitojen sopimista helpompaa on niiden ennaltaehkäisy. Tutkimuskohteena olleessa Forssan kaupunkikonsernissa yhteinen tavoite on kaupungin ja sen seutukunnan menestyminen (Vastaus B). Tavoitteeseen pääsemisen keinot ja toimintatavat on hyvä sopia yhdessä neuvotellen, jotta ne ovat kaikille selkeät ja realistiset. Ennaltaehkäisyyn kuuluvat myös huolelliset henkilövalinnat ja päättäjien perehdytys, aivan kuten Forssassa on jo tehty tai aiottu tehdä. Etujen

yhteentörmäysten välttämiseksi konsernijohdon tulee aktiivisesti seurata tytäryhtiöidensä toimintaa ja käyttää huolellisesti niitä omistajaohjauksen keinoja, joita sen käytettävissä on. Tarvittaessa yhtiöiden yhtiöjärjestysmääräyksiin voidaan kirjata niiden toiminnan tarkoituksiksi jokin yleishyödyllinen tai Ruotsin mallin mukainen kunnallinen tarkoitus, sillä osakeyhtiön hallituksen jäsenen on tehtävässään noudatettava yhtiöjärjestysmääräyksiä (OYL 6 luku 2 § 2 mom.).

LÄHTEET

Airaksinen, M.; Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2010. Osakeyhtiölaki I. Helsinki: Talentum. Viitattu 13.9.2017.

Forssan kaupungin tilinpäätös 2016

Forssan kaupungin konserniohjeet sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat ohjeet 2013

Erma, J.; Rasila, T. & Virtanen, O. 2014. Hyvä hallitustyö. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

Euroopan yhteisöjen komission päätös valtiontuesta, jonka Suomi on myöntänyt tieliikelaitokselle/ Destialle 10.12.2007 (EY) N: o C 7/2006, 52

Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014 vp

Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum. Viitattu 10.4.2017.
<http://verkkokirjahylly.almatalent.fi/lillukka.samk.fi/teos/FABBXXBUAGDF>

HE 109/2005. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hiltunen, A. 2015. Johtamisesta. Helsinki: Talentum Pro.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336 muutoksineen.

Kuntaliitto. 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Viitattu 17.4.2017. <https://kuntalehti.fi/wp-content/uploads/2015/04/Kuntaliiton-uudet-konsernisuositukset.pdf>

Harjula, H. 2015. Kuntaliiton yleiskirje 6/2015. Uusi kuntalaki. Viitattu 23.3.2017. <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/uusi-kuntalaki>

Kuntalaki 17.3.1995/365 muutoksineen.

Kuntalaki 10.4.2015/410 muutoksineen.

Laki kuntalain muuttamisesta 27.4.2007/519 muutoksineen.

Niskakangas, H.; Pönkä, P.; Hakulinen, P. & Pönkä, V. 2011. Kuntayhtiöt: kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Helsinki: KL-Kustannus.

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 muutoksineen.

Pauni, M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Viitattu 22.4.2017. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2818

Penttilä, S.; Ruohonen, J.; Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimisjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88. Viitattu 4.4.2017. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy. http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk_88_net.pdf

Sallinen, S. & Vainionpää, A. 2015. Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Helsinki: Kuntaliitto.

Valli, R. & Aaltola, J. 2015. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-Kustannus.

Valtiovarainministeriö. 2011. Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Viitattu 23.3.2017.

https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/ministerioiden_julkaisut/7604.pdf

Valtiovarainministeriö. 2012. Kuntalain taloussäännösten uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Viitattu 23.3.2017.

https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/ministerioiden_julkaisut/8768.pdf

Vastaus A. Sähköpostikysely. Vastaanottaja: Karoliina Nurmio. Lähetetty 3.9.2017 klo 18.10. Viitattu 11.9.2017.

Vastaus B. Sähköpostikysely. Vastaanottaja: Karoliina Nurmio. Lähetetty 1.9.2017 klo 10.02. Viitattu 11.9.2017.

Vastaus C. Sähköpostikysely. Vastaanottaja: Karoliina Nurmio. Lähetetty 7.9.2017 klo 18.43. Viitattu 11.9.2017.

Vastaus D. Sähköpostikysely. Vastaanottaja: Karoliina Nurmio. Lähetetty 10.9.2017 klo 16.29. Viitattu 11.9.2017.