

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutus

Heidi Hassinen

KUNTAYHTIÖIDEN HYVÄ HALLINNOINTI

Opinnäytetyö
Toukokuu 2021



OPINNÄYTETYÖ
Toukokuu 2021
Liiketalouden koulutus

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
+358 13 260 600 (vaihde)

Tekijä(t)
Heidi Hassinen

Nimeke
Kuntayhtiöiden hyvä hallinnointi

Toimeksiantaja
Ilomantsin kunta

Tiivistelmä

Opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia, mitä kaikkea kuntayhtiöiden toiminnassa ja omistajaohjauksessa on otettava huomioon, että kuntayhtiöiden hyvä ja ammattimainen hallinnointi toteutuu. Tutkimuksen toimeksiantajana toimi Ilomantsin kunta ja tutkimuksessa tarkasteltiin kuntayhtiöiden hallinnoinnin nykytilaa Ilomantsin kuntakonsernissa. Lisäksi tavoitteena oli kehittämis ehdotuksien tuottaminen Ilomantsin kuntayhtiöiden hallinnointiin sekä tämän tutkimuksen hyödyntäminen luottamushenkilöiden kouluttamisessa. Teoriaosuudessa käsiteltiin kuntayhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä, kuntayhtiöiden toiminnan erityispiirteitä, niiden toimielimiä ja tehtäviä sekä omistajaohjausta.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena ja aineistokeruumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua ja dokumentteja, kuten konserniohjetta ja yhtiöjärjestyksiä. Teorian avulla määritettiin erilaisia asiakokonaisuuksia, joiden avulla analysoitiin Ilomantsin kuntakonsernin hallinnointia ja luotiin kehittämisideoita.

Kuntayhtiöitä koskevan lainsäädännön tunteminen on keskeisessä roolissa kuntayhtiöiden hallinnoinnissa. Hyvä ja ammattimainen hallinnointi vaatii myös tehokkaan ja johdonmukaisen omistajaohjauksen ja riittävää osaamista yhtiön toimielimiltä. Ilomantsin kuntakonsernissa on otettu hyvin huomioon lainsäädännön vaatimukset ja omistajaohjaus on selkeää, mutta tutkimus toi myös kehittämisideoita esille. Kehittämistoimenpiteet kohdistuvat yhtiökokousedustajien evästämiseen, henkilövalintoihin liittyvien prosessien kehittämiseen sekä siihen, että kaikki kuntayhtiöt saadaan toimimaan konserniohjeen mukaisesti.

Kieli
suomi

Sivuja 41
Liitteet 1
Liitesivumäärä 1

Asiasanat
kuntayhtiö, kuntakonsernit, omistajaohjaus



THESIS
May 2021
Degree Programme in Business Economics

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
FINLAND
+ 358 13 260 600 (switchboard)

Author (s)
Heidi Hassinen

Title
The Proper Governance of Municipal JointStock Companies

Commissioned by
Municipality of Iломantsi

Abstract

This thesis investigates the aspects to be considered in the operations and administration of municipal jointstock companies to actualise proper and professional governance of the companies. The study was commissioned by the Municipality of Iломantsi, and the study examined the current state of municipal jointstock company governance in the municipal enterprise group of Iломantsi. The study also aimed at producing development proposals for the governance of jointstock companies and the utilisation of the study for training the elected officials of Iломantsi municipality. The theoretical framework discusses the legislative basis of municipal jointstock companies, the special aspects of their operations, operative bodies and tasks, and corporate governance.

The study was executed through qualitative methods. Theme interviews and documents, such as corporate instructions and articles of association were utilised in data collection. With the help of the theoretical framework, it was possible to identify variable analytic categories. These categories were then applied to analyse the governance of municipal enterprises in Iломantsi and to create development proposals.

Comprehending the legal framework regarding municipal jointstock companies has a central role in their governance. Furthermore, proper, and professional governance demands efficient and consistent corporate governance as well as sufficient capabilities from the company's operative organs. The municipal enterprise group of Iломantsi has properly addressed the legal demands, and corporate governance has clear processes. However, the study did unveil some development needs as well. The development measures focus on briefing the representatives of general meetings, developing the processes related to finding and choosing the right people, and enabling all municipal jointstock companies to operate according to the corporate instructions.

Language
Finnish

Pages 41
Appendices 1
Pages of Appendices 1

Keywords
municipal joint-stock companies, municipal enterprise groups, corporate governance

Sisältö

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen tausta ja tarkoitus	5
1.2	Tutkimustehtävä ja tavoitteet	6
2	Tutkimuksen toteuttaminen	7
2.1	Tutkimusmenetelmä ja opinnäytetyön rakenne	7
2.2	Tiedonkeruu ja analysointi	7
3	Kuntayhtiöt ja niiden toiminnan erityispiirteet	9
3.1	Kuntayhtiöitä koskeva lainsäädäntö	9
3.2	Yhtiöittäminen ja kilpailuneutraliteetti	9
3.3	Julkisuus ja avoimuus	11
4	Omistajaohjaus	13
4.1	Omistajaohjaus ja sen merkitys	13
4.2	Omistajaohjauksen keinot	15
4.2.1	Yhtiöjärjestykset ja osakassopimukset	15
4.2.2	Henkilövalinnat	17
4.2.3	Konserniohje	18
5	Toimielimet ja johtaminen	19
5.1	Yhtiökokous	19
5.2	Hallitus	20
5.3	Toimitusjohtaja	22
5.4	Hyvä hallintotapa ja johtaminen	23
6	Kuntayhtiöiden hallinnointi Iloimantsin kuntakonsernissa	24
6.1	Iloimantsin kuntakonserni	24
6.2	Yhtiöittäminen	25
6.3	Julkisuus ja avoimuus	26
6.4	Omistajaohjaus	28
6.4.1	Yhtiöjärjestykset	29
6.4.2	Henkilövalinnat	30
6.4.3	Konserniohje	32
7	Pohdinta	34
7.1	Luotettavuus ja eettisyys	34
7.2	Johtopäätökset ja kehittämissuhteet	35
7.3	Opinnäytetyön prosessi ja jatkotutkimusehdotukset	37
	Lähteet	39

Liitteet

Liite 1 Teemahaastattelun runko

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

Tutkimuksessani perehdytään kuntayhtiöiden toimintaan ja tarkastellaan niiden hallinnointia erityisesti omistajaohjauksen näkökulmasta. Kuntayhtiöitä ovat sellaiset osakeyhtiöt, joissa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välillisesti tai välittömästi määräysvaltaa yhtiössä. Kunnan tytäryhteisöjä ovat ne yhtiöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain 5 §:n mukaan määräysvalta, ja nämä yhtiöt yhdessä kunnan kanssa muodostavat kuntakonsernin. Kuntayhtiöitä ovat myös osakkuusyhteisöt ja yhtiöt, joissa kunta on vähemmistöosakkeenomistajana. Osakkuusyhtiöissä kirjanpitovelvollisella on 20–50 % omistusosuus ja vähemmistöosakkeenomistuksissa alle 20 % omistusosuus osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2018, 2.)

Kuntayhtiöiden määrä on kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana vakiintuen vuosien 2016–2019 aikana noin 2 100 yhtiöön, jotka työllistivät n. 29 000 henkilöä ja joiden liikevaihto oli yhteensä n. 12 miljardia euroa vuonna 2019. Tämä tarkastelu osoittaa, että merkittävää varallisuutta on siirtynyt kuntayhtiöiden alaisuuteen. Tilastojen mukaan suurin osa kuntayhtiöistä toimii kiinteistöalalla, mutta myös sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto sekä vesi- ja jätevesihuolto ovat kuntayhtiöiden perinteisiä toimialoja. (Tilastokeskus 2019).

Kuntayhtiöiden merkitys kuntakonsernissa on kasvanut lainsäädännön muutosten ja toimintojen tehostamistarpeiden myötä viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuonna 2015 uudistunut kuntalaki on vaikuttanut kuntien johtamiseen siten, että kuntaa on johdettava peruskunnan sijaan kuntakonsernina ja kuntastrategia on rakennettava konserniajattelun ympärille (Kuntalehti 2015). Koska kuntakonsernia tarkastellaan talouden suhteen yhtenä kokonaisuutena, on kunnan talouden suunnittelussa otettava huomioon koko kuntakonsernia koskevat taloudelliset vastuut sekä velvoitteet. Tämä taloudellisten riskien kasvaminen vaikuttaa siihen, että konsernijohtolta vaaditaan tuloksellista ja aktiivista omistajaohjausta

ja kuntayhtiöiden toimijoilta sekä liiketaloudellista osaamista että kuntayhtiöitä koskevien lakien tuntemusta. (Kuntaliitto 2017.)

Tutkimuksessani keskitytään toimeksiannon mukaan kunnan tytäryhteisöjen tarkasteluun ja tavoitteena on syventää ymmärrystä siitä, miten kuntayhtiöitä hallinnoidaan niin, että kuntayhtiöitä koskevat lait ja erilaiset ohjeistukset tulevat huomioiduksi. Tutkimus on rajattu niin, että kuntayhtiöiden verotukseen ja tarkastukseen liittyvät asiat on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Toimeksiantajana toimii Ilomantsin kunta, joka haluaa hyödyntää tutkimuksesta saatuja tietoja luottamushenkilöiden kouluttamisessa. Luottamushenkilöiden kouluttamiselle nähdään tarvetta, sillä kuntalain 47.2 § asettaa vaatimuksia hallituksen osaamistasolle. Aihe on mielenkiintoinen, koska olen itse toiminut kunnan luottamushenkilönä neljän kauden ajan ja nähnyt kuntalain tuomat velvoitteet mm. kunnan toimintojen yhtiöittämiseen. Itse työskentelen tällä hetkellä kuntayhtiön palveluksessa, joten minulla on hyvät edellytykset tarkastella tätä aihepiiriä.

1.2 Tutkimustehtävä ja tavoitteet

Opinnäytetyön aiheena on kuntayhtiöiden hyvä hallinnointi, joten tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitä kaikkea kuntayhtiöissä ja omistajaohjauksessa on otettava huomioon, että tämä hyvä ja ammattimainen hallinnointi toteutuu. Tutkimuksessa myös tarkastellaan kuntayhtiöiden hallinnoinnin nykytilaa Ilomantsin kuntakonsernissa sekä pyritään tuottamaan kehittämissuhteita Ilomantsin kuntayhtiöiden hallinnointiin. Koska Ilomantsin kunta toimeksiantajana haluaa hyödyntää tutkimuksesta saatuja tietoja luottamushenkilöiden kouluttamisessa, on tutkimuksen tarkoituksena vastata tähän toimeksiantoon.

Opinnäytetyössäni haetaan vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miten kuntayhtiöitä hallinnoidaan hyvin ja ammattimaisesti?

- Miten kuntayhtiöitä hallinnoidaan Ilomantsin kuntakonsernissa ja miten hallinnointia voisi kehittää?

2 Tutkimuksen toteuttaminen

2.1 Tutkimusmenetelmä ja opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyössäni käytetään tutkimusmenetelmänä kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta. Tarkoituksena on syvällisemmin ymmärtää ilmiöön liittyviä tapahtumia, joten tapaustutkimusta eli case-tutkimusta voidaan pitää opinnäytetyöhöni sopivana lähestymistapana. Tapaustutkimuksessa tutkitaan rajattua kokonaisuutta ja otetaan huomioon kaikki ne asiat, jotka liittyvät tapaukseen ja mahdollistavat kokonaisuuden tarkastelun sen omassa kontekstissaan. (Puusa & Juuti 2020, luku 5.) Tutkimuksessani on myös tutkimuksellisen kehittämistyön piirteitä, koska tutkimus lähtee toimeksiantajan halusta uudistua ja kehittyä (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 18).

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan tutkimuksessa esille nousseita näkökulmia ja käytäntöjä ja tutkia niiden yhteyttä teoriaan (Puusa & Juuti 2020, luku 5). Opinnäytetyöni teoria käsittelee kuntayhtiöiden toimintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, kunnan omistajaohjausta sekä kuntayhtiöiden toimielimiä ja niiden tehtäviä sekä johtamista ja hallintoa. Teoriaosuudessa näkökulma on ollut luottamushenkilöiden kouluttamisessa, joten tutkimuksessa käsitellään toimeksiantoa tukevia keskeisiä asioita. Ilomantsin kunnan omistajaohjausta ja kuntayhtiöiden hallinnointia käsitellään omassa luvussaan haastatteluiden ja erilaisten dokumenttien pohjalta.

2.2 Tiedonkeruu ja analysointi

Lainsäädännöllinen tarkastelu on merkittävässä roolissa tutkimuksessani, koska lain tuomat velvoitteet on otettava huomioon hyvää hallinnointia selvittäessä. Lakeihin ja alan kirjallisuuteen perehtyminen ovat toimineet tiedonhankinnassa

ja disposition luomisessa. ” Dispositio antaa suuntaviivoja tutkimuksen suunnitteluun ja auttaa tarkastelemaan, miten tutkimuksen elementit suhteutuvat toisiinsa ja miten kokonaisuudesta tulee eheä ja loogisesti etenevä ” (KvaliMOTV 2021.)

Laadullisessa tutkimuksessa on hyvä kerätä mahdollisimman monipuolista aineistoa, jotta asiaa voidaan tarkastella eri näkökulmista ja valita aineistonkeruuseen menetelmät, jotka tukevat valittua metodologiaa (Alasuutari 2011, 83–84). Käytän tutkimuksessani aineistokeruumenetelmänä haastattelua ja dokumentteja, jotka ovat laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä menetelmiä. Haastattelu-
muodoksi olen valinnut teemahaastattelun eli puolistrukturoidun haastattelun, jossa haastattelu etenee valmiiksi suunniteltujen teemojen mukaan. Teemahaastattelussa voidaan tehdä lisäkysymyksiä ja tarkentaa vastauksia, joten tämän tyyppinen haastattelumuo sopii omaan tutkimukseeni hyvin. Haastattelumuo mahdollistaa myös kysymysten muokkaamisen haastateltavien mukaan ja omassa tutkimuksessani teemat ja kysymykset vaihtelevat sen mukaan, kysytäänkö asioita kunnan vai kuntayhtiöiden edustajilta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 3.)

Haastattelut toteutettiin maaliskuussa 2021. Haastatteluihin valittiin kaksi kunnan edustajaa ja kaksi kuntayhtiön edustajaa, jotta tutkimukseen saataisiin molempien osapuolien kokemuksia. Haastattelussa keskityttiin omistajaohjaukseen liittyviin kysymyksiin ja liitteen 1 mukainen haastattelurunko oli etukäteen haastateltavien tiedossa. Haastattelut on nauhoitettu ja litteroitu ja niistä saadut tiedot antoivat uusia näkökulmia asioiden ymmärtämiseen. Teoriaosuudessa on määritetty erilaisia asiakokonaisuuksia, jonka suhteen tätä saatua aineistoa on tarkasteltu. Tarkoituksena on ollut aineiston tiivistäminen ja sitä kautta sen sisällöstä suurempien kokonaisuuksien etsiminen. Tämä on tehty teemoihin purkamalla ja suhteuttamalla nämä teemat sitten teoriaan. Analyysi on tutkimuksessani teoriaohjaavaa analyysiä eli abduktiivista päättelyä, jossa vaihtelevat valmiit teoriat ja aineistolähtöisyys. (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4.)

3 Kuntayhtiöt ja niiden toiminnan erityispiirteet

3.1 Kuntayhtiöitä koskeva lainsäädäntö

Kuntayhtiöitä ovat sellaiset yhtiöt, joissa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvaltaa kuntayhtiössä. Nämä voivat siis olla kunnan tytäryhteisöjä, osakkuusyhteisöjä tai yhtiöitä, joissa kunta on vähemmistöosakkeenomistajana. Kunnan omistusosuus voi vaikuttaa omistajaohjaukseen ja kuntayhtiöiden toimintaan, mutta omistusosuudesta riippumatta kuntayhtiöiden on noudatettava niiden toimintaa määrääviä lakeja. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2018, 2.)

Kuntayhtiöiden toiminnassa on otettava huomioon sekä kuntalain että osakeyhtiölain määräämät säännökset. Näiden noudattaminen voi osoittautua välillä haastavaksi, koska osakeyhtiölaissa yhtiöille määrätyt velvollisuudet ja tehtävät voivat poiketa kunnan asettamista tavoitteista yhtiöille. Tämän lisäksi kilpailuilla markkinoilla toimiminen velvoittaa noudattamaan kilpailulainsäädäntöä, joka pitäisi yhtiön toiminnassa yhteensovittaa kuntalain säännösten kanssa. Yhtiöittämisissä on myös otettava huomioon verotukselliset asiat ja niihin liittyvä lainsäädäntö. (Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera 2015, 12–13, 19.) Osakeyhtiöiden toimintaa säätelevät myös mm. kirjanpitolaki ja kirjanpitoasetus, työsopimuslaki ja ympäristösuojelulaki, joiden mukaan yhtiön johdon on toimittava hyvän hallinnon toteutumiseksi (Villa 2020, 19).

3.2 Yhtiöittäminen ja kilpailuneutraliteetti

Kunnan tehtävät jaetaan kuntalain 7.1 §:n mukaan yleisen toimialan ja erityistoimialan tehtäviin. Yleistoimialan tehtävistä kunta hoitaa itsehallinnon nojalla ne tehtävät, jotka on itselleen ottanut ja erityistoimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka lain mukaan on hoidettava. (Harjula & Prättälä 2019, 161–162.) Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi myös siirtää lakisääteisten tehtäviensä järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, jolloin kyseessä on vapaaehtoinen yhteistoiminta (Harjula & Prättälä 2019, 195–198).

Yleisen toimialan katsotaan olevan kunnallisen itsehallinnon yksi tärkeimmistä asioista ja se on turvattu perustuslain 121 §:ssä. Yleisen toimialan määräytymisperiaatteista on oikeuskäytännöissä melko yhtenäiset näkemykset ja näiden periaatteiden tarkoituksena on säätää sitä, millaisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. Näiden tehtävien kirjo on laaja, mutta oikeudellinen sääntely vaikuttaa kuitenkin siihen, miten kunta tehtäviä hoitaa ja että osa tehtävistä on yhtiötettävä. (Harjula & Prättälä 2019, 163–164.) Kuntalain 9 §:n mukaan kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne muilta palveluntuottajilta, mutta laissa säädettyjen palvelujen osalta kunnalla säilyy kuitenkin järjestämisvastuu. Palvelujen tuottajana voi toimia mm. palvelujen tuottamiseksi perustettu osakeyhtiö. (Harjula & Prättälä 2019, 200–201.)

Kun kunta hoitaa kuntalain 7 §:ssä määrättyä tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, on sen yhtiötettävä kuntalain 126 §:n mukaan sen toiminnot ja annettava ne osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (Harjula & Prättälä 2019, 855). Kuntalain 127 §:ssä määrätään erikseen ne tilanteet, joissa yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole. Yhtiöittämissäkin on kuitenkin otettava huomioon kunnan toimialaan liittyviä periaatteet, joita ovat mm. yleishyödyllisyys, paikallisuus, yhdenvertaisuus ja hallinnon toissijaisuus. Tämä hallinnon toissijaisuus tarkoittaa, että kunnan ei pidä ottaa hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka yksityinen sektori voisi hoitaa tehokkaammin. (Harjula & Prättälä 2019, 163–174.) Tällaisia tehtäviä voisivat olla mm. sellaiset markkinat, joiden tarjonta pystytään turvaamaan yksityisten yritysten toimesta (Ljungman & Engblom 2015).

Kuntayhtiöiden määrän ja niiden merkityksen kasvamiseen kuntakonsernissa on vaikuttanut kuntalain määräys edellä mainitusta yhtiöittämisvelvoitteesta. Yleisimmin yhtiöittämisluokaksi valitaan osakeyhtiö, joka on Suomen suosituin yritysmuoto ja tällä valinnalla pyritään vastaamaan myös toiminnan tehostamistarpeisiin (Ruohonen ym. 2018, 3). Osakeyhtiö valitaan usein myös sen vuoksi, että siinä vastuut ja toimivallan jako toimielinten välillä on selkeämpää kuin muissa yhtiöittämisluokissa (Ruohonen ym. 2018, 21).

Kilpailuneutraliteetti on yksi kilpailulain keskeisimmistä tavoitteista, ja se säätelee kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös kuntayhtiöiden toimintaa (Ruohonen ym. 2018, 28). Kilpailuneutraliteetilla halutaan turvata yhdenvertaiset toimintaedellytykset sekä julkisille että yksityisille toimijoille markkinoilla. Julkiset toimijat eivät voi saada kilpailuetua yksityisiin toimijoihin nähden ja kilpailun vääristäminen on estettävä. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2021.) Kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena on nähty kunnan liikelaitosten konkurssisuoja ja keskeinen osa yhdenvertaisuuden toteutumista on konkurssisuojan poistuminen niiltä kunnan virastoilta tai liikelaitoksilta, jotka on yhtiötetty. (Ljungman & Engblom 2015.) Kilpailuneutraliteetti ei myöskään saa kääntyä julkisia toimijoita vastaan vaan tavoitteena on kuluttajille hyötyä tuova ja tasapuolinen kilpailu (Ruohonen ym. 2018, 28–29). Myös julkisten toimijoiden on pystyttävä hyödyntämään niitä taloudellisia kannustimia, jotka ovat yksityisillä toimijoilla käytössä (Ljungman & Engblom 2015).

Kilpailulain 30a §:n mukaan tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa ei saa esiintyä menettelyä, joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Kilpailun vääristämisen estämiseksi hinnoitteluvapautta rajoittaa vaatimus markkinaperusteisesta hinnoittelusta, joka tarkoittaa vastaavaa hintatasoa yksityisen toimijan kanssa (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2021).

3.3 Julkisuus ja avoimuus

Kuntayhtiöiden hallinnoinnissa on otettava huomioon toiminnan julkisuus ja avoimuus. Julkisuuslaki koskee omistajakuntia ja siinä säädetään julkisuusperiaatteesta. Julkisuuslain (621/1999) 3 §:n mukaan tarkoituksena on avoimen viranomaistoiminnan toteutuminen sekä julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvominen. Yksilöillä ja yhteisöillä on oltava mahdollisuus vapaaseen mielipiteen muodostamiseen, oikeuksien ja etujen valvomiseen sekä mahdollisuus vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Julkisuuslaki ei koske kuntayhtiöitä, mutta kuntien velvollisuus avoimeen toimintaan vaikuttaa siihen, että myös kuntayhtiöissä on edistettävä avoimuutta. (Ruohonen ym. 2018, 237–238.)

Avoimuus on tärkeää varsinkin silloin, kun yhtiö toimii viranomaistoimintaan verrattavissa olevissa tai yleistä etua edistävissä tehtävissä (Halonen 2018).

Kirsi-Maria Halosen artikkelissa tuodaan esille, että lakialoitteita julkisuusperiaatteen laajentamiseksi kuntayhtiöihin on tehty useiden eri tahojen osalta ja niissä korostuu avoimuuden lisääminen, valvonnan tehostuminen ja mahdollisen korruption estäminen. Artikkelissa tuodaan myös esille Ruotsissa oleva malli, jossa julkisuusperiaate koskee myös niitä yksityisiä yhtiöitä, osuuskuntia tai säätiöitä, joista julkinen sektori omistaa yli puolet tai käyttää pääasiallista määräysvaltaa. Salassa pidettäviä ovat tässäkin mallissa sellaiset tiedot, joiden luovuttaminen olisi haitallista yhtiön elinkeinotoiminnalle. (Halonen 2018.)

Vaikka julkisuusperiaate ei vielä koske kuntayhtiöitä, on paine julkisuuslain muutokseen tältä osin kova (Halonen 2018). Kuntayhtiöiden olisikin hyvä omaloitteisesti tiedottaa toiminnastaan avoimuuden lisäämiseksi, jolloin kuntalaisetkin saisivat tietoa kuntayhtiön toiminnasta. Tiedottamisessa on kuitenkin hyvä ottaa huomioon toiminnan luonne ja alan markkinatilanne, ja tiedottamiseen liittyvät käytännöt kannattaisi käsitellä yhtiön hallituksessa. (Ruohonen ym. 2018, 260–261.) Kuntayhtiöissä on myös huomioitava osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 8 §, jonka mukaan yhtiön johdon on edistettävä yhtiön etua noudattamalla toimissaan huolellisuutta. Osa tätä huolellisuutta on salassapitovelvollisuus sellaisiin yhtiön asioihin, joiden julki tuleminen voisi olla yhtiölle haitallista (Ruohonen ym. 2018, 253).

Kuntayhtiöt voivat kieltäytyä antamasta asiakirjojaan nähtäville ja se on julkisuuslain mukaan mahdollista (Halonen 2018). Hyvän hallinnoinnin toteutumisen vuoksi on kuitenkin tärkeää, että omistajakunta ja luottamushenkilöt saavat tarpeelliset tiedot yhtiön toiminnasta. Emoyhtiöllä on konserneissa laaja oikeus saada taloudellisia tietoja ja mahdollisuus esittää lisäkysymyksiä tietojen tarkentamiseksi, koska ne ovat välttämättömiä konsernitilinpäätöksen laatimista varten (Airaksinen, Pulkkinen & Rasinaho 2018, 528). Kuntalain 47.3 §:n mukaan konserniohjeessa on oltava määräykset tiedottamisesta ja luottamushenkilöiden tiedonsaannin turvaamisesta ja tämä on tärkeä osa kunnan omistajaohjausta. Julkisuuslain piiriin kuntayhtiön asiakirjat tulevat silloin, kun

kuntayhtiö toimittaa ne kunnalle, joten tämä on hyvä ottaa huomioon kuntayhtiön toiminnassa (Ruohonen ym. 2018, 240).

4 Omistajaohjaus

4.1 Omistajaohjaus ja sen merkitys

Osakeyhtiöiden omistajaohjauksen keskeisin tavoite on yhtiön johdon toimiminen siten, että se tukee omistajien intressejä. Tällöin johtamisessa huomioidaan yhtiön jatkuvuus kokonaisvaltaisella johtamisella siten, että huolehditaan yritykseen sijoitetusta varallisuudesta ja uskalletaan ottaa liiketoiminnan kannalta järkeviä riskejä esimerkiksi tarpeellisten investointien muodossa. (Mähönen & Villa 2015, 242–243.)

Yhtiön johdon ja omistajien intressien yhteensovittaminen on tärkeää myös kuntayhtiöissä. Omistajaohjauksella tarkoitetaan kuntalain 46.1 §:n mukaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kunnan omistajapolitiikan suuntaviivat määrittelee kuntastrategiassa kunnanvaltuusto ja tällä omistajapolitiikalla on iso merkitys kuntayhtiöiden tavoitteiden määrittelyssä. Kuntayhtiöille asetettujen tavoitteiden on oltava linjassa kunnan kokonaisedun kanssa, joten niihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Sekä tavoitteiden että toiminta-ajatuksen määrittäminen ohjaavat yhtiön toimintaa ja tarkentavat osakeyhtiölakiin liittyviä vastuita. Vaikka kunta ei voi tehdä päätöstä kuntayhtiöiden puolesta eikä puuttua yksittäisiin päätöksiin, kuntalain tarkoituksena on edistää aktiivista omistajaohjausta tavoitteiden saavuttamiseksi. (Harjula & Prättälä 2019, 372, 377.)

Omistajaohjauksen merkitys korostui kuntayhtiöiden toiminnassa vuonna 2015 voimaan tulleen uudistuneen kuntalain myötä. Uudistuksissa keskityttiin omistajaohjaukseen liittyviin kysymyksiin, koska kuntien varallisuutta oli merkittävästi siirretty kuntayhtiöiden omistukseen. Omistajaohjauksella haetaan uudistuneen

kuntalain myötä kuntakonsernin toiminnan tehostamista ja omistaja-arvon pitkäjänteistä kasvua. (Ruohonen ym. 2018, 145–146.)

Omistajaohjaus ja omistaminen kunnallisessa ympäristössä on erilaista kuin perinteisessä markkinaympäristössä. Kun markkinaympäristössä sijoittaja laittaa yritykseen pääomaa saadakseen sille tuottoa, niin kuntaympäristössä varoja saadaan kuntalaisilta verojen muodossa, joilla tuotetaan palveluita. Erona omistajuudessa on myös se, että yksityiset osakeyhtiöt valitsevat toimialansa vapaasti, kun kuntayhtiöiden pitäisi toimia kunnan perustehtävän mukaisesti sellaisilla aloilla, jotka keskittyvät palveluiden järjestämiseen ja vahvistavat kunnan elinvoimaa. Näistä eroista huolimatta, omistajaohjauksen yleisenä tavoitteena on yhtiöiden toiminta omistajan edun mukaisesti. (Meklin 2018, 3–4)

Vaikka valtuusto päättää omistajapolitiikasta ja omistajaohjauksen periaatteista, ja hyväksyy koko kuntakonsernin taloudelliset tavoitteet, ei valtuusto kuntalain mukaan kuulu konsernijohtoon (Meklin 2018, 4). Kuntalain 48 §:n mukaan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari, mutta konsernijohtoon voi kuulua myös muita toimielimiä, viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä. Nämä viranomaiset on kuitenkin määrättävä kunnan hallintosäännössä, jossa määrätään myös konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta konsernijohtoon kuuluvien kesken. Sen lisäksi, että konsernijohto toteuttaa omistajaohjausta kuntakonsernin kokonaisuuden huomioiden, sen on huolehdittava myös konsernivalvonnasta ja sen järjestämisestä. Konsernijohtoon on valvottava yhtiöiden tuloksellisuutta sekä seurattava, toteutuuko yhtiöissä omistajan niille asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Tämän lisäksi omistajan on seurattava, että kuntayhtiöt noudattavat niille annettua konserniohjetta ja tarkasteltava myös kuntayhtiöiden riskienhallintaan liittyvien prosessien järjestämistä. (Harjula & Prättälä 2019, 385–386.)

4.2 Omistajaohjauksen keinot

Omistajaohjauksen keinoista määrätään informatiivisesti kuntalain 46.2 §:ssä. Omistajaohjauksessa voidaan käyttää lukuisia eri keinoja, mutta niiden käyttäminen riippuu kuntayhtiöstä ja sen toiminnan luonteesta, siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä tilanteesta, jota omistajaohjaus koskee. (Harjula & Prättälä 2019, 373.) Omistajaohjauksessa ei kuitenkaan saa käyttää sellaista painostavaa ohjausta, jonka vuoksi kuntayhtiö joutuisi tekemään yhtiön edulle haitallisia päätöksiä. Tämän lisäksi omistajaohjauksen keinojen on tuettava osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen noudattamista kuntayhtiöissä. (Ruohonen ym. 2018, 147–148.)

Omistajan osallistuminen yhtiöiden kokouksiin on tärkeä osa omistajaohjauksen onnistumista, mutta sen lisäksi tarvitaan avointa keskustelua siten, että omistajan odotukset ovat selkeitä kuntayhtiöiden toimijoille (Harjula & Prättälä 2019, 373). Onnistunut omistajaohjaus on aktiivista, mutta ei liian yksityiskohtaisesti ohjaa yhtiön operatiivista toimintaa (Ruohonen ym. 2018, 151). Omistajaohjauksen keinoina voidaan kuntalain 46 §:n mukaan käyttää ainakin yhtiöjärjestyksiin, osakassopimukseen, henkilövalintoihin ja ohjeiden antamiseen liittyviä toimenpiteitä (Ruohonen ym. 2018, 149). Koska omistajaohjauksen keskeisin tavoite on kuntakonsernin kokonaisedun huomioiminen, pitäisi tämä kokonaisuus tulla selkeästi ilmi näiden omistajaohjauksen keinojen kautta (Meklin 2018, 5).

4.2.1 Yhtiöjärjestykset ja osakassopimukset

Yksi keskeisistä omistajaohjauksen keinoista on yhtiöjärjestys, koska sen avulla toimintaa voidaan ohjata omistajan haluamaan suuntaan. Yhtiöjärjestys ja sen määräykset ovat yhtiöoikeudellisesti sitovia, niitä voidaan muuttaa vain yhtiökokouksessa ja ne koskevat kaikkia yhtiön toimielimiä. (Ruohonen ym. 2018, 150.) Osakeyhtiölain 2 luvun 3 §:ssä määrätään yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä, joita ovat yhtiön toiminimen, kotipaikan ja toimialan maininta, mutta osakkeenomistajat voivat täydentää yhtiöjärjestyksen sisältöä tarpeidensa mukaisesti. Yhtiöjärjestyksen on oltava hyvän tavan mukainen ja toiminnan

tarkoituksen täytyy tukea kuntastrategisia linjauksia. Toiminnan tarkoitus voi kuntayhtiöissä olla myös yleishyödyllinen, vaikka osakeyhtiöissä tavoitellaankin tavallisesti osakkeenomistajille saavutettua voittoa. (Harjula & Prättälä 2019, 374.) Jos yhtiön tarkoitus on muu kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajalle, on siitä osakeyhtiölain 5 §:n mukaan määrättävä yhtiöjärjestyksessä. On kuitenkin huomattava, että vaikka yhtiön tarkoituksena olisi esimerkiksi kuntalaisten palveleminen, niin sekin vaatii yhtiöltä yleensä positiivista tulosta ja terveellä pohjalla olevaa taloudenhoitoa. Toimintaa ei voida kehittää epävakaalla talouspohjalla, koska rahoituksen järjestäminen on silloin vaikeaa. (Airaksinen ym. 2018, 28.)

Yhtiöjärjestyksiä on myös hyvä tarkastella aika ajoin ja tarvittaessa muuttaa sisältöä vastamaan paremmin kuntakonsernin kokonaisuutta. Yhtiöjärjestyksen on vastattava omistajan asettamiin tavoitteisiin ja joskus sitä voi olla tarpeen päivittää. (Ruohonen ym. 2018, 159.) Muutokset voivat esimerkiksi koskea yhtiöjärjestyksen toimialamääräystä, mikä määrittelee kuntayhtiön toimialan. Kuntayhtiö ei voi toimia toimialamääräyksen ulkopuolella, vaikka toimet edesauttaisivat toiminnan tarkoitusta. Yhtiöjärjestyksen toimialamääräyksen muuttaminen vaatii aina yhtiökokouksen päätöksen, mikä toimii hyvänä riskienhallinnan keinona, koska toimialaa ei voida vaihtaa ilman omistajan kannanottoa. (Ruohonen ym. 2018, 161.)

Osakassopimuksia käytetään usein silloin, kun yhtiöllä on muitakin omistajia kuin kunta ja siinä voidaan sopia osakkeenomistajien keskinäisistä suhteista ja yhtiön tavoitteista. Sopimuksen tekeminen täydentää hyvin yhtiöjärjestyksen määräyksiä, vaikka sen tekeminen ei olekaan pakollista ja koskee vain siihen sitoutuneita omistajia. Uusia yhtiöitä perustettaessa, kunnan kannattaa tarkoin harkita muiden osakkaiden tarpeellisuutta kuntakonsernin kokonaisuudessa ja muistaa, että vähemmistöomistajia on kohdeltava oikeudenmukaisesti. (Harjula & Prättälä 2019, 374.)

4.2.2 Henkilövalinnat

Henkilövalinnoilla on iso merkitys onnistuneen omistajaohjauksen toteutumisessa. Kuntayhtiöissä toimivat hallitukset toteuttavat yhtiöille asetettuja tavoitteita ja niiden kokoonpanon pitäisi tukea yhtiöiden tehokasta asioiden hoitamista. Kuntalain 47 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan tuntemus. Nämä osaamisalueet korostuvat yhtiön toimissa kilpailuilla markkinoilla, sillä liiketoiminnan pitäisi olla kannattavaa. Myös yhtiön toimiala vaikuttaa hallituksessa vaadittavaan osaamiseen ja sitä on hyvä tarkastella valintoja tehdessä. (Harjula & Prättälä 2019, 378–379.)

Hallituksen osaaminen ja asiantuntemus on tärkeää, sillä hallituksen on osattava noudattaa asiamukaisesti mm. omistajan antamaa konserniohjetta. Pelkätään poliittinen hallitus voi olla hyvä ratkaisu yhtiöissä, jotka keskittyvät jonkun kunnan perustehtävän suorittamiseen, mutta kilpailuilla markkinoilla toimiminen vaatii hallituksen jäseniltä riittävää talouden ja liiketoiminnan tuntemusta. Valittiinpa hallituksen jäsenet sitten millä perusteilla tahansa, on tärkeää, että yhtiön hallitus pystyy keskustelemaan yhtiön johdon kanssa tasavertaisesti ja sillä on kykyä myös haastaa ja tukea yhtiön johtoa. (Ruohonen ym. 2018, 211–212.)

Konserniohjeessa annetaan määräykset hallitusten kokoonpanoihin ja nimittämiseen ja siellä voidaan antaa yksityiskohtaisiakin määräyksiä hallitusten jäsenten valintaan ja edellytyksiin, mitä liiketoiminnan ja talouden tunteminen vaatii. Konserniohjeesta olisi hyvä löytyä määräykset hallituksen valintaprosesseihin liittyen. (Ruohonen ym. 2018, 212–213.) Henkilövalinnoissa on tärkeää, että valitut henkilöt perehdytetään kuntayhtiön toimintaan ja perehdytyksessä korostetaan erityisesti kuntakonsernin kokonaisedun merkitystä yhtiön toiminnassa (Ruohonen ym. 2018, 215).

Liiketoimintaan ja talouteen liittyvät osaamisvaatimukset ovat tärkeitä, ettei yhtiö hyväksyisi tappiollista toimintaa lisäresurssien toivossa vaan pyrkisi aktiivisesti tavoitteisiin, jota omistaja edellyttää. Liiketoimintaosaamista vaaditaan erityisesti

toimitusjohtajalta, jolla on vahva asema yhtiön johdossa. (Niskakangas, Pönkä, Hakulinen & Pönkä 2011, 15.)

4.2.3 Konserniohje

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista sekä konserniohjeesta, joka on merkittävä omistajaohjauksen keino. Konserniohjeen tarkoituksena on määritellä yhtenäisiä toimintatapoja kuntayhtiöille niin, että kuntayhtiö toimii tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisuuden huomioiden. Kuntayhtiöille annettavien ohjeiden lisäksi konserniohjeella voidaan ohjata myös kunnan omien toimielinten toimintaa (Harjula & Prättälä 2019, 380).

Kuntayhtiöiden pitäisi noudattaa konserniohjetta ja siitä poikkeamiseen tulisi esittää aina perusteltu syy. Perusteltuna syynä voisi pitää toimenpiteitä, jotka ovat osakeyhtiölain vastaisia. Konserniohje ei tästä huolimatta sido oikeudellisesti kuntayhtiöitä, mutta omistajan luottamuksen vahvistamiseksi kuntayhtiön hallituksen pitäisi hyväksyä ohjeet yhtiötä sitovaksi. Kuntien toimielimet ovat kuitenkin velvollisia noudattamaan konserniohjetta kuten muitakin valtuuston tekemiä päätöksiä. (Harjula & Prättälä 2019, 380–381.)

Kuntalain 47 §:n mukaan konserniohjeessa on annettava tarpeelliset määräykset ainakin seuraavista asioista:

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.

5 Toimielimet ja johtaminen

5.1 Yhtiökokous

Yhtiökokous on osakeyhtiölain 5 luvun 6 §:n mukaan pakollinen toimielin kaikissa osakeyhtiöissä ja se on osakeyhtiön ylin toimielin. Yhtiökokouksessa osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa niissä asioissa, jotka osakeyhtiölain mukaan yhtiökokoukselle kuuluvat eikä yhtiökokous voi ottaa valtaa hallitukselta (Niskakangas ym. 2011, 71).

Varsinainen yhtiökokous on pidettävä osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:n mukaan viimeistään kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä, mutta nopeammasta aikataulusta voidaan määrätä yhtiöjärjestyksessä. Varsinaisessa yhtiökokouksessa on osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:n mukaan päätettävä seuraavista asioista:

- tilinpäätöksen vahvistamisesta, mikä emoyhtiössä käsittää myös konsernitilinpäätöksen vahvistamisen
- taseen osoittaman voiton käyttämisestä
- vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille, hallintoneuvoston jäsenille ja toimitusjohtajalle
- hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten palkitsemisesta ja valinnasta sekä tilintarkastajan valinnasta, jollei tässä laissa säädetä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin näiden toimikaudesta, valinnasta tai palkitsemisesta sekä
- muista yhtiöjärjestyksen mukaan varsinaisessa yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista.

Koska yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet, on omistajan tärkeää ohjata yhtiökokousedustajaansa omistajan tahdon mukaisesti mm. henkilövalintojen suhteen. Omistajaohjauksella kunta pystyy vaikuttamaan yhtiön hallintoon ja toimintaan, vaikka se ei suoraan voi antaa määräyksiä yhtiön toimitusjohtajalle ja

hallitukselle. Hallituksen on kuitenkin pantava täytäntöön lain mukaiset ja yhtiöjärjestyksen määräämät yhtiökokouksen päätökset (Niskakangas ym. 2011, 71–72).

5.2 Hallitus

Jokaisella kuntayhtiöllä on osakeyhtiölain 5 luvun 6 §:n mukaan oltava hallitus. Hallitus on oikeudellisesti yhtiön merkittävin toimielin ja myös käytännön asioissa sen rooli on suuri. Hallituksen tehtävänä on yhtiön hallinnosta huolehtiminen sekä yhtiön edustaminen. Hallituksen on yleistoimivallan mukaan hoidettava kaikki ne tehtävät, joita ei yhtiöjärjestyksessä tai osakeyhtiölaissa ole määrätty muille. Yleistoimivallasta määrätään osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:ssä. Hallituksen tulee järjestää yhtiön toiminta asianmukaisesti ja antaa ohjeita toimitusjohtajalle, joka hoitaa tehtävänsä osakeyhtiölain 6 luvun 17 §:n mukaan hallituksen ohjeistuksen mukaisesti. (Ruohonen ym. 2018, 58–60.)

Osakeyhtiölaki määrää lisäksi 6 luvun 2 §:ssä, että hallitus vastaa yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Vaikka kirjanpidon ja varainhoidon käytännön järjestäminen kuuluu toimitusjohtajalle, on hallituksella tässä valvontavastuu. Tämän kirjanpitoon ja varainhoitoon liittyvän vastuun lisäksi hallituksella on yleinen valvontavastuu, joka edellyttää hallituksen ryhtymistä toimenpiteisiin sellaisissa asioissa, joiden järjestämisessä se huomaa puutteita. On tärkeää ymmärtää, ettei tilintarkastajan tarkastukseen vähennä hallituksen valvontavelvollisuutta kirjanpitoon ja varainhoitoon liittyen. (Ruohonen ym. 2018, 59–60.)

Hallituksen valinnasta vastaa osakeyhtiölain 6 luvun 9 §:n mukaan yhtiökokous ja hallitukseen on valittava 6 luvun 8 §:n mukaan varsinaisia jäseniä yhdestä viiteen, ellei yhtiöjärjestyksessä muuta määrätä. Osakeyhtiölain 6 luvun 10 §:n mukaan hallituksen jäsenenä ei voi olla oikeushenkilö, alaikäinen tai se, jolle on määrätty edunvalvoja, jonka toimikelpoisuutta on rajoitettu tai joka on konkursissa. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä myös hallitusten jäsenten lisäkelpoisuusvaatimuksista.

Kuntayhtiön hallitukselle on asetettu lisävaatimuksia näiden osakeyhtiölain vaatimuksen lisäksi ja niistä määrätään kuntalain 47.2 §:ssä, jonka mukaan hallituksen kokoonpanolta edellytetään riittävää talouden ja liiketoiminnan osaamista. (Ruohonen ym. 2018, 62–63.) Hallituksen kokoonpanossa on myös tarkoin harkittava, voiko yhtiön toimitusjohtaja olla hallituksen jäsen, sillä hallitus valvoo toimitusjohtajan toimintaa ja toimitusjohtaja on tällöin kaksoisroolissa (Ruohonen ym. 2018, 64). Myös kuntayhtiön hallitusten jäsenten esteellisyys kunnan toimielimissä on otettava huomioon, jotta kunnassa ei tehtäisi kuntayhtiön edun mukaisia päätöksiä kunnan kustannuksella (Ruohonen ym. 2018, 65). Tästä määrätään hallintolain 27 §:ssä. Omistajaohjauksen kannalta on hyvä, että kuntayhtiön hallituksessa on kunnan toimielimien jäseniä, sillä heidän ajatellaan toimivan kuntakonsernin kokonaisedun mukaisesti. Vaikka tällaista molemmissa toimielimissä toimimista ei ole kielletty kuntalaissa, niin tässäkin voidaan nähdä kaksoisrooli, jossa toimijat ohjaavat ja valvovat omaa toimintaansa. Tämä siitäkin huolimatta, että itsensä jääväämisestä huolehdittaisiin. Kunnan on harkittava oma kantaansa tähän asiaan, sillä kuntayhtiön asiantuntijuuden lisäämiseksi voi joskus olla perusteltua valita kuntayhtiöön myös kunnan toimielinten jäseniä. Ongelmallisin tilanne on silloin, jos tarkastuslautakunnan jäsen istuu yhtiön hallituksessa. (Ruohonen ym. 2018, 65–67.)

Hallitukselle on valittava puheenjohtaja osakeyhtiölain 6 luvun 8 §:n mukaan, jos hallituksessa on useita jäseniä. Hallituksen puheenjohtajan tehtävänä on huolehtia, että hallitus kokoontuu tarvittaessa sekä keskustella säännöllisesti toimitusjohtajan kanssa. Näiden asioiden hoitamiseksi puheenjohtajan on oltava riittävän perillä yhtiön toiminnasta. Vaikka puheenjohtaja on oikeudellisesti melko samassa asemassa kuin muut hallituksen jäsenet, voi vahingonkorvausvastuu osoittautua joissakin asioissa ankarammaksi. (Ruohonen ym. 2018, 80–81.)

Hallitusten jäsenten osaamisen varmistamiseksi, on pidettävä huolta heidän perehdytyksestään, koska hallitusten jäsenten on tärkeä ymmärtää yhtiön tarkoitus ja sen liiketoiminnan perusteet. Jäsenien olisi hyvä perehtyä ainakin yhtiöjärjestykseen, konserniohjeeseen sekä yhtiön talouteen. (Ruohonen ym. 2018, 65.) Sen lisäksi että hallitukselta vaaditaan ammattimaista työskentelyä, on osakeyhtiöihin liittyvä oikeudellinen osaaminen oltava yhtiöissä kunnossa (Ruohonen ym. 2018, 4).

5.3 Toimitusjohtaja

Toimitusjohtaja ei osakeyhtiölain 6 luvun 1 §:n mukaan ole pakollinen toimielin yhtiössä. Lähes aina kuitenkin kuntayhtiöihin palkataan toimitusjohtaja, jonka osakeyhtiölain 6 luvun 20 §:n mukaan valitsee yhtiön hallitus. Toimitusjohtajan tehtäviin kuuluu 6 luvun 17 §:n mukaan yhtiön juoksevan hallinnon hoitaminen hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Päivittäisen hallinnon hoitamiseen vaikuttaa yhtiön koko ja toiminta sekä sovitut vastualueet toimitusjohtajan ja hallituksen välillä. Yhtiön liiketoiminnan johtaminen on keskeisin toimitusjohtajan tehtävä ja siihen liittyy myös valvontavastuuta.

Toimitusjohtajan tehtäviin kuuluu 6 luvun 17 §:n mukaan vastata siitä, että kirjanpito ja varainhoito on lain mukaisesti ja luotettavasti järjestetty. Toimitusjohtajan on myös annettava hallitukselle ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia hallituksen tehtävien hoitamiseksi. Osakeyhtiölain 6 luvun 18 §:n mukaan toimitusjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus hallituksen kokouksissa, mikä lisää informoinnin mahdollisuutta hallitukselle.

Toimitusjohtajan merkitys kuntayhtiössä on suuri, sillä hän valmistelelee asiat hallitukselle ja panee myös täytäntöön hallituksen tekemät päätökset. Hyvältä toimitusjohtajalta vaaditaan perehtymistä, liiketoiminnan osaamista sekä substanssiosaamista. (Niskakangas ym. 2011, 63–65.) Toimitusjohtaja myös edustaa osakeyhtiölain 6 luvun 25 §:n mukaan yhtiötä asioissa, jotka kuuluvat hänen toimivaltaansa.

5.4 Hyvä hallintotapa ja johtaminen

Konserniohjeessa annetaan määräys mm. kuntayhtiöiden hyvästä hallinnosta ja johtamistavasta, jota kutsutaan corporate governance ohjeeksi (Harjula & Prättälä 2019, 372). Corporate governance kokoaa ohjeistuksen varallisuuden, vastuun ja vallan jakamiseksi osakeyhtiöissä yhtiön johdon ja osakkeenomistajien kesken (Villa 2020, 11). On tärkeää, että kuntayhtiöt hyväksyvät konserniohjeen yhtiötä sitovaksi, sillä kuntayhtiön hyvä hallinto- ja johtamistapa lisää kunnan ja muiden sidosryhmien luottamusta kuntayhtiöön (Harjula & Prättälä 2019, 384).

Hyvän hallinnon ohjeistuksessa korostuu hallituksen ja toimitusjohtajan toimivallanjako sekä yleinen huolellisuus päätöksen teossa (Ruohonen ym. 2018, 216). Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua ja tätä kuvataan käsitteellä Corporate benefit. ”Huolellisuusvelvollisuuden vastaisena voidaan pitää myös sitä, että jokin toimi jätetään kokonaan tekemättä”. Yhtiön johtamiseen kuuluu aina riskejä, mutta silloin huolellisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Osa huolellisuutta on myös se, ettei päätökseen saa vaikuttaa johdon jäsenten mahdolliset eturistiriidat. (Airaksinen ym. 2018, 34, 51–52.) Seppo Villa (2020, 12) kertoo liiketoimintapäätöksiin liittyvästä vanhasta ohjeesta:

Hanki riittävästi informaatiota, analysoi huolellisesti saatua informaatiota, päätä asianmukaisesti, valvo päätösten täytäntöönpanoa ja reagoi ajoissa toimintaympäristön muutoksiin, jotka vaikuttavat yhtiön liiketoiminnan harjoittamiseen ja siihen liittyviin riskeihin.

Sen lisäksi, että tässä lain kohdassa määrätään huolellisuudesta, pitää se sisällyttää lojaliteettivelvollisuuden yhtiötä kohtaan. Lojaliteettivelvollisuus tarkoittaa, että yhtiön johdon on kohdeltava tasapuolisesti kaikkia omistajia ja toimittava aina yhtiön edun mukaisesti. (Niskakangas ym. 2011, 27–28.) Keskeinen sisältö tässä lojaliteettivelvollisuudessa on yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan yhtiön johto ja enemmistöosakkaat eivät saa käyttää määräysvaltaansa väärin. Tällainen väärinkäytös voisi olla esimerkiksi yhteisten etujen syrjäyttäminen omien etujensa ajamisen vuoksi. (Airaksinen ym. 2018, 40–41.)

Corporate governance suositukset on erityisesti tehty pörssiyrityksille, mutta niiden merkitys korostuu myös kuntayhtiöissä niiden yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Hyvä hallintotapa lisää avoimuutta ja sen mukaisesti yhtiön hallitukselle määrätään erilaisia osaamisvaatimuksia. Suositusten mukaisesti hallituksen jäsenillä on oltava riittävää osaamista ja näiden osaamisten olisi hyvä täydentää toisiaan. Jos hallitus muodostetaan pelkästään poliittisin perustein, ei näihin asioihin pystytä kiinnittämään tarpeeksi huomiota. (Penttilä ym. 2015, 91–93.)

Hyvä hallintotavan suositukset ja niiden noudattaminen ovat myös yhteydessä kuntayhtiön johdon vastuuseen. Osa toimitusjohtajan ja hallituksen huolellisuusvelvoitetta on lainsäädännön tuntemus. Se, että yhtiön johto tuntee osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen on välttämätöntä eikä ammattitaidon puuttuminen vapauta johtoa vahingonkorvausvastuusta. (Ruohonen ym. 2018, 120–122.) Yhtiön johdon vahingonkorvausvastuusta säädetään osakeyhtiölain 22 luvussa ja sen mukaan vahingonkorvausvastuuseen joutuu, kun on tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle vahinkoa. Myöskään yhtiökokouksen vastuuvapaus päätös ei vapauta täydellisesti vahingonkorvausvastuusta tilikaudelta, jos yhtiökokouksen saamat tiedot ovat olleet puutteelliset sen asian osalta, josta korvauskanne nostetaan (Ruohonen ym. 2018, 124). ”Hallituksen jäsenen vastuu on henkilökohtaista siinä mielessä, että esimerkiksi se taho, jonka ”mandaatilla” henkilö istuu hallituksessa, ei vastaa hänen virheistään” (Hirvonen, Niskankangas & Steiner 2003, 156).

6 Kuntayhtiöiden hallinnointi Ilomantsin kuntakonsernissa

6.1 Ilomantsin kuntakonserni

Tutkimukseni toimeksiantajana toimii Ilomantsin kunta, jonka kuntakonserniin kuuluu useita tytäryhteisöjä. Näistä tytäryhteisöistä ovat kunnan 100 % omistamia Kiinteistö Oy Pogostan Vuokratalot, Ilonet Oy ja Ilomantsin Yrityskiinteistöt Oy (Ahokas 2021). Toimeksiantajan toiveesta tässä tutkimuksessa

keskitytään kuntayhtiöiden osalta näiden yhtiöiden toimintaan, mutta kunnan omistajaohjausta ja kuntayhtiöiden hallinnointia tarkastellaan tutkimuksessa kuitenkin myös koko kuntakonserni huomioiden. Ilomantsin kuntakonserniin liittyvät tiedot on saatu tutkimuksessa käytetyistä dokumenteista ja niitä on täydennetty haastatteluiden avulla.

Kiinteistö Oy Pogostan Vuokratalot omistaa, hallinnoi ja rakennuttaa asuintaloina käytettäviä kiinteistöjä ja hoitaa täten kunnan antamaa tehtävää vuokra-asuntojen tarjoamisesta kuntalaisille. Ilomantsin Yrityskiinteistöt Oy keskittyy muiden kuin asumiseen tarkoitettujen kiinteistöjen ja rakennusten omistamiseen ja hallinnoimiseen tarjoten yrityksille toimitiloja. (Ahokas 2021.)

Ilonet Oy on perustettu rakentamaan valokuituverkko Ilomantsin kunnan alueelle parantamaan alueen tietoliikenneyhteyksiä ja sen tehtävänä on omistaa ja ylläpitää verkkoa sekä myydä kiinteän laajakaistaverkon palveluja asiakkailleen (Ahokas 2021).

6.2 Yhtiöittäminen

Kuntalain 126 §:n mukaiset yhtiöittämiset on Ilomantsin kunnassa tehty ja haastatteluiden avulla selvitettiin, millaisia kokemuksia Ilomantsin kunnalla on yhtiöittämisistä. Sekä kunnan että kuntayhtiön edustajat olivat yksimielisiä siitä, että kuntalain uudistus ns. pakkoyhtiöittämisineen oli onnistunut ja tarpeellinen. Kuntayhtiöiden edustajat olivat sitä mieltä, että toiminta on selkeytynyt ja talouden seuranta on helpompaa. Lisäksi toiminnasta on tullut avoimempaa ja luottamushenkilöt ovat saaneet paremmin tietoa kuntayhtiöiden toiminnasta päätöksenteon pohjaksi.

Kunnan edustajien mukaan yhtiöittäminen on selkeyttänyt työnjakoa ja mm. kaikkien kunnan markkinoilla olevien vuokra-asuntojen saaminen saman yhtiön alaisuuteen on selkeyttänyt ja tehostanut vuokra-asuntotoimintaa. Yhtiöittämisen johdosta on ollut helpompi seurata vuokra-asuntojen määrää ja käyttöas-

tetta sekä hallinnoida vuokratasoa ja kiinteistöjen kuntoa. Myös yritys kiinteistöjen hallinnointiin on yhtiöittämissä kautta saatu johdonmukaisuutta, tehokkuutta ja avointa vuoropuhelua yrittäjien kanssa, millä on ollut merkitystä kunnan elinvoiman kannalta. Haastatteluissa nousi esille myös kiinteistöjen kuntoon ja korjaustarpeisiin liittyvät asiat, joiden hallinnointi on toiminut paremmin yhtiöiden alaisuudessa.

Vaikka kuntalain mukaiset yhtiöittämiset on tehty, kiinnitetään kunnassa jatkosakin huomiota konsernirakenteeseen ja sen tiivistämiseen. Ilomantsin kunnassa on paljon erilaisia tytäryhtiöitä ja osassa niistä on heikot taloudelliset näkymät ja useita eri omistajia. Toimintojen tehostamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi Ilomantsin kunnan tavoitteena on koota näitä toimintoja ja yhtiöitä suurempiin kokonaisuuksiin.

6.3 Julkisuus ja avoimuus

Vaikka julkisuuslaki ei koske kuntayhtiöitä, pitäisi niiden toiminnassa pyrkiä avoimuuteen. Kuntalain mukaan konserniohjeessa on oltava määräykset tiedottamisesta ja luottamushenkilöiden tiedonsaannin turvaamisesta ja nämä määräykset löytyvät myös Ilomantsin kunnan konserniohjeesta (Ilomantsi 2018). Ilomantsin kunnan konserniohjeen mukaan yhtiöiden on tiedotettava toiminnastaan ja taloudestaan oma-aloitteisesti. Konserniohjeessa (2018) todetaan, että ”yhteisöjä koskevasta tiedotuksen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä vastaa yhteisön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolesta kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.”

Haastatteluissa nousi esille, että kunnan edustajien mukaan avoimuus ja tiedonkulku on parempaa yhtiöiden ja omistajan välillä, koska kunnanjohtajalla on nykyisin oikeus osallistua tytäryhteisöjen kokouksiin. Tästä on maininta myös kunnan konserniohjeessa, jonka mukaan kokousaineisto on lähetettävä kunnanjohtajalle samaan aikaan kuin hallitusten jäsenille. Kunnan 100 % omistamat yhtiöt noudattavat tätä määräystä, mutta osassa kuntakonsernin yhtiöistä

on tämän määräyksen suhteen puutteita ja tähän toivotaan parannusta. Kuntayhtiön edustaja tuo esille kuntakonsernin kokonaisuuden huomioimisen ja toteaa haastattelussa näin:

No, vuoden 2015 kuntalakiuudistuksessa tuli ensinnäkin se, että kuntaa ei katsota pelkästään kuntana, vaan sitä katsotaan tuloksellisesti myös kuntakonsernikokonaisuutena. Siitä on automaattinen seuraus se, että kunnan konserniohjausta pitää parantaa ja se, että kunnanjohtaja on tietoinen kaikkien konsernin osasten tilanteesta. Pidän oikein hyvänä sitä muutosta.

Kuntayhtiöistä käydään konsernijaostossa pari kertaa vuodessa kertomassa yhtiöiden toiminnasta. Haastatteluissa nousi esille, että kuntayhtiöiden edustajien mielestä tätä avoimuutta kuntaan päin voisi vielä lisätä ja parantaa tiedonkulkua entisestään. Jos yhtiöiden asioita käytäisiin enemmän läpi valtuutettujen kanssa, niin luottamushenkilöt saisivat laajemmin tietoa yhtiöiden toiminnasta ja se auttaisi päätöksien teossa ja kuntakonsernin kokonaisuuden ymmärtämisessä. Isommat asiat tulevat luottamushenkilöiden ja varsinkin kunnanhallituksen tietoon, mutta kuntayhtiöiden esitleminen säännöllisesti esimerkiksi valtuustoseminaarissa olisi hyvä toimintatapa.

Haastatteluissa nousi esille, että kuntayhtiöistä tiedotetaan aika varovaisesti ulospäin, kun ei aina olla varmoja, miten kunta haluaa asioista tiedotettavan. Tätä tiedottamisasiaa olisi hyvä tarkentaa, jotta toimijat tietävät vastuualueensa tiedottamisen suhteen. Toki avoin vuoropuhelu omistajan ja kuntayhtiöiden välillä mahdollistaa tarkastelun myös tapauskohtaisesti. Tärkeää on, että tiedottamisessa huomioidaan osakeyhtiölain määräämät velvoitteet yhtiön edun ajamisesta ja salassa pidettävistä asioista ja nämä asiat on hallituksen ja toimitusjohtajan hallittava. Myös toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan välistä työnjakoa tiedottamisen suhteen on hyvä selventää yhtiöiden toiminnassa.

6.4 Omistajaohjaus

Omistajaohjauksen merkitys on suuri kuntayhtiöiden toiminnassa ja sen tarkoituksena on turvata kuntakonsernin kokonaisuus. Haastatteluiden avulla selvitetiin omistajaohjauksen toimivuutta Ilomantsin kuntakonsernissa tavoitteena saada lisätietoa omistajaohjauksen tavoitteista sekä haasteista ja mahdollisista kehittämiskohteista.

Ilomantsin hallintosäännön (2017) mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanhallituksen konsernijaosto sekä kunnanjohtaja ja tarvittaessa muut kunnan johtoryhmän jäsenet, jotka esittelevät konsernijohtolle tytäryhteisöjä koskevia asioita (Ilomantsi 2017). Haastatteluiden mukaan kunnanjohtaja on se viranhaltija, joka hoitaa päivittäiskonsernijohtamista yhtiöihin päin ja tuo asioita tarvittaessa konsernijaostoon ja kunnanhallitukseen.

Kunnan edustajat korostivat haastatteluissa konserniohjeen merkitystä. Konserniohjeen on oltava toimiva ja ajan tasalla oleva asiakirja, jota yhtiöt noudattavat. Yhtiöiden pitäisi toiminnassaan noudattaa niille annettua tehtävää talouden tasapaino huomioiden. Kunnan edustaja toteaa yhtiön taloudellista tavoitteista seuraavasti:

Voiton ei tarvii olla maksimaalinen, mutta myöskään tappiolla yhtiö ei voi pyöriä, eikä yhtiö voi pyöriä niin ettei se ikinä pystyis lyhentämään velkojaan eikä sillä olis suunnitelmallista toimintaa. Eli jämpti ja suunnitelmallinen toiminta on mun mielestä yhtiöissä kaiken A ja O. Ja jos kunta on antanut jonkun tehtävän, niin yhtiön pitää myös se tehtävä kunniakkaasti hoitaa ja raportoida siitä, et se tehtävä tulee tehdyks.

Kunta hoitaa omistajaohjausta kaikkiin yhtiöihin nähden samalla tavalla, mutta haastatteluista saatujen tietojen mukaan osassa yhtiöissä ei vielä vastaanoteta kunnan ohjausta siinä määrin, kun konserniohjaus sitä vaatisi ja tämä koetaan haasteellisenä. Tarkoituksena on tehostaa omistajaohjausta yhtiöihin päin mm. velvoittamalla yhtiöitä riskikartoituksiin ja niiden toimittamiseen omistajille.

Kuntayhtiön edustajien haastatteluissa nousi esille, että yhtiön on tiedettävä toimintansa tarkoitus ja sisäistettävä ne asiat, joihin konserniohjauksen mukaan on pyydetty omistajan lupa tai kannanotto. Haastatteluiden mukaan kunnan

omistajaohjaus toimii hyvin, mutta kehittämissuhteena voisi olla yhtiökoukousedustajien huolellisempi evästäminen, jolloin omistajan tahtotila näkyisi paremmin myös tätä kautta. Kunnan omistajaohjausta kuvaillaan kuntayhtiön edustajan näkökulmasta näin:

Hallituksen jäsenillä on se vastuu ja oma-aloitteisuus, että toimii sen mukaan mitä konserniyhtiöstä edellytetään ja minkälaisia ohjeita meille annetaan. Siinä mielessä minusta se ohjeistus on ollut selkeää, että kun sen vain jokainen hallituksen jäsen omaksuu itselleen.

Omistajaohjauksen keskeisimpiä keinoja ovat yhtiöjärjestykset, henkilövalinnat ja konserniohje, joita avataan opinnäytetyön seuraavissa luvuissa. Myös henkilövalintoihin liittyviä prosesseja on tutkittu ja selvitetty henkilövalintojen merkitystä haastateltavien näkökulmasta.

6.4.1 Yhtiöjärjestykset

Koska yhtiöjärjestyksien avulla voidaan yhtiön toimintaa ohjata omistajan haluaan suuntaan, sen sisältö kannattaa olla laajempi kuin osakeyhtiölain määräämä vähimmäisisältö. Tärkeää kuitenkin on, että yhtiön tarkoitus on määrätävä yhtiöjärjestyksessä, mikäli se on joku muu kuin voiton tuottaminen. Haastatteluissa kuntayhtiön edustajat kertoivat, että yhtiöiden toiminnan tarkoitus on hyvin määritelty ja yhtiöjärjestyksiä on tarpeen mukaan päivitetty.

Tutkimuksessa tarkasteltiin Ilomantsin kunnan 100 % omistamien yhtiöiden yhtiöjärjestyksiä ja kaikissa niissä yhtiön toimiala oli kattavasti kuvattu ja myös tulevaisuuden näkymiä otettu huomioon. Tämä on tärkeää, koska yhtiöt eivät voi toimia toimialamääräyksen ulkopuolella. Ilomantsin Yrityskiinteistöt Oy omistaa, hallinnoi, vuokraa ja rakennuttaa kiinteistöjä yritysten käyttöön, mutta yhtiöjärjestyksessä on toimialan laajentamiseen annettu hyvä mahdollisuus. Yhtiöjärjestyksessä määrätään näin:

Yhtiön toimialana on kiinteistöjen ja rakennusten omistaminen, hallinta ja vuokraaminen sekä rakennuttaminen. Lisäksi yhtiö voi kehittää Ilo-

mantsin alueen yritys-, elinkeino- ja innovaatiotoimintaa, kehittää eri liiketoiminta-aloja ja niiden työllistämismahdollisuuksia sekä edistää alueen elinkeinoelämän yhteistyötä.

Yhtiöiden toiminnan tarkoituksesta ei ole määrätty yhtiöjärjestyksessä muuta kuin voiton tavoittelemisen, joten yhtiöiden johdon on tavoiteltava voittoa ainakin pitkällä aikavälillä.

Kaikissa yhtiöjärjestyksissä määrätään hallituksen koosta ja toimikaudesta ja siitä, että yhtiöllä on hallituksen nimeämä toimitusjohtaja. Ilonet Oy:n ja Kiinteistö Oy Pogostan Vuokratalojen yhtiöjärjestyksissä on myös mainittu tilikaudesta sekä yhtiökokouksesta ja siinä päätettävistä asioista. Nämä kuitenkin määräytyvät jo osakeyhtiölain mukaan ja eivät siten ole yhtiöjärjestyksessä pakollisia, ellei sitten yhtiöjärjestyksessä haluta näistä määräyksistä poiketa.

Kiinteistö Oy Pogostan Vuokratalojen yhtiöjärjestyksessä määrätään lisäksi, että hallituksen ja toimitusjohtajan tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon kulloinkin voimassa oleva Ilomantsin kunnan konserniohje. Tämä lisää konserniohjeen noudattamisen oikeudellista sitovuutta, koska yhtiöjärjestys on yhtiön toimintaa velvoittava. Kiinteistö Oy Pogostan Vuokratalojen yhtiöjärjestys on laajin tarkastelemistani yhtiöjärjestyksistä, koska siellä on maininta myös tilinpäätöksen valmistumisaikataulusta.

Yhtiöjärjestys toimii tarkasteluni pohjalta keskeisenä omistajaohjauksen keinona oikeudellisen sitovuutensa perusteella, mikäli se laaditaan omistajan tarpeiden mukaisesti.

6.4.2 Henkilövalinnat

Sekä kunnan että kuntayhtiöiden edustajat korostivat haastatteluissa henkilövalintojen merkitystä kuntayhtiöiden toiminnassa ja näkemys tältä osin oli yhtenäinen. Kuntayhtiöiden hallitusten ja toimitusjohtajan on haastateltavien mukaan

ymmärrettävä yhtiön tarkoitus ja omistajaohjauksen vaikutus yhtiöiden toimintaan. Talousosaamista pidettiin tärkeänä, että yhtiöitä osattaisiin hoitaa menestyksekkäästi.

Haastatteluissa nousi esille myös henkilöiden poliittinen tausta ja sen vaikutus henkilövalintoihin. Ne haastateltavat, jotka itse toimivat luottamushenkilöinä näkivät tärkeämpänä asiana asiantuntemuksen kuin poliittisen taustan. Tämä näkemys tukee kuntalain 47 § mukaista määräystä riittävästä talouden ja liiketoiminnan tuntemuksesta hallituksen kokoonpanossa. Kuntayhtiön edustaja pohti haastattelussa myös sitä, että pelkästään poliittisesti tehdyt valinnat voivat johtaa siihen, että hallitukseen valitaan henkilöitä, joilla ei ole kiinnostusta tehtävään, ja mikä voisi heikentää yhtiön toimintakykyä. Yksi haastateltavista totesi, että ”Pitäisi muuntautua ajattelemaan sen yhtiön parasta siinä vaiheessa, kun tullaan yhtiön hallitukseen”.

Haastatteluista saatujen tietojen mukaan yhtiön hyvä ja ammattimainen toiminta vaatii aktiivisen hallituksen ja ammattitaitoisen ja yhteistyökykyisen toimitusjohtajan, joka vie asioita napakasti hallituksen käsittelyyn. Hallituksella täytyy olla ammattitaitoa puuttua asioihin, jos ne eivät etene toivotusti. Yhdessä haastatteluista nostettiin esiin myös hallituksen sopiva koko ja hyvänä käytäntönä pidettiin nykyisiä hallituskokoonpanoja, joissa istuu 3–5 jäsentä.

Hallituksen ja toimitusjohtajan toimenkuvaan kuuluu myös paljon vastuuta, ja haastatteluilla selvitettiin, miten hyvin toimijat ovat nämä vastuut sisäistäneet. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että toimijoilla on aika hyvä ymmärrys asioista ja osa taas sitä mieltä, ettei omaa vastuuta ymmärretä tarpeeksi hyvin. Osakeyhtiölaki määrää hallituksen ja toimitusjohtajan vastuista ja jos nämä ovat epäselvät, pitäisi näitä korostaa ja näihin asioihin kouluttaa. Kunnan edustaja totesi haastattelussa tähän liittyen, että ”Hallituksen jäsen on vastuussa osakeyhtiölain mukaan, mutta hallituksen jäsenen on myös muistettava, että mitä ja ketä hän siellä hallituksessa edustaa.”

Henkilövalintoihin liittyvä prosessi nousi myös esiin kunnan edustajien haastatteluissa. Vaikka Ilomantsin kunnan konserniohjeessa määrätään, että kunnanhallitus päättää hallitusehdokkaiden nimeämisestä ohjauksessaan oleviin hallituksiin, niin tätä ei ole tiukasti noudatettu. Usein yhtiökokous valitsee entiset jäsenet hallitukseen ilman, että asiasta on tarkemmin keskusteltu omistajan kanssa. Haastatteluista saamani tietojen pohjalta henkilövalintoihin liittyvää prosessia olisi hyvä selkeyttää ja kunnanhallitus voisi ottaa isompaa roolia. Kuntalain määräykset hallituksen jäsenten osaamisesta tulisi paremmin huomioitua, jos prosessi olisi johdonmukaisempi ja kunnanhallitus kävisi yhtiökokousedustajan kanssa ohjaavampaa keskustelua hallitusehdokkaista.

6.4.3 Konserniohje

Ilomantsin kunnan konserniohje on kattava kokonaisuus, jossa on hyvin huomioitu kuntalain 47 §:n vaatimat määräykset konserniohjaukseen liittyen. Tavoitteeksi on asetettu jämäkkä ja tavoitteellinen omistajaohjaus, jolla huolehditaan kuntakonsernin kokonaisedusta yhtiöiden toiminnassa. Tavoitteissa korostetaan myös ammattitaitoisia hallituskokoonpanoja ja niiden merkitystä yhtiöiden päätöksenteossa. Konserniohjeella halutaan yhdenmukaistaa ohjausta ja tehostaa konsernijohtamista sekä parantaa toiminnan avoimuutta ja tiedonkulkua.

Ilomantsin kunnan konserniohje on päivitetty vuonna 2018 ja sen päivittämisessä haluttiin huomioida kuntalain uusien määräysten lisäksi sen pysyväisluonteisuus. Haastatteluissa tuli esille, että aikaisemmin konserniohjeita oli annettu lyhyemmäksi ajaksi kerrallaan tai erillisillä ohjeilla tapauskohtaisesti. Tällä päivityksellä on haettu jämäkkää ja ennustettavampaa omistajaohjausta, joka antaa selkeät suuntaviivat yhtiöiden toiminnalle.

Konserniohjeessa on määrätty, että konserniohje käsitellään ja hyväksytään yhtiöissä ja samalla yhtiö sitoutuu konserniohjeen noudattamiseen kokonaisuudessaan. Haastatteluiden mukaan kunnan 100 % omistamat yhtiöt ovat konserniohjeen käsitelleet ja noudattavat sitä, mutta kaikissa kuntakonsernin yhtiöissä

ei käsittelyä ole tehty siinä laajuudessa kuin pitäisi. Tämän vuoksi olisikin tärkeää kouluttaa valtuutetut sekä hallitusten jäsenet konserniasioihin, jotta kaikki ymmärtäisivät, missä konserniohjeessa on kysymys ja mitä kunta odottaa kuntayhtiöiltä.

Konserniohjeistuksesta ja sen sitovuudesta huolimatta kunnan edustajat korostavat, että yhtiöillä on oltava liikkumavaraa toiminnassaan ja haastattelussaan kunnan edustaja toteaaakin että, ”Tän konserniohjeen tehtävä ei missään tapauksessa oo laittaa näitä yhtiöitä selkä seinää vasten, eikä tän konserniohjeen tehtävä oo se, että kunta emona sanelee kaiken.” Omistajaohjauksen kannalta on kuitenkin tärkeää, että kunnalla on konserniohjeen kautta mahdollisuus vaikuttaa yhtiön asioihin. Haastatteluissa nousi esille, että konserniohjetta voisi useammin käydä läpi kunnanhallituksen kanssa ja kunnanhallituksen ja yhtiöiden hallituksen välistä vuoropuhelua voisi lisätä. Tämä on tärkeää varsinkin silloin, jos kunnan ja yhtiön näkemykset asioista ovat erilaiset.

Koska kunnan taloutta tarkastellaan koko kuntakonserni huomioon ottaen, on ensiarvoisen tärkeää, että yhtiöistä saadut tiedot ovat oikeita, ajantasaisia ja ne toimitetaan annetussa aikataulussa. Kunnan on mm. saatava tiedot yhtiöiden toimintaan liittyvistä olennaista riskeistä sekä epävarmuustekijöistä.

Yksi keskeinen osa konserniohjeen sisältöä on yhtiöille määrätyt neuvotteluelvoitteet. Näitä asioita on listattu myös Ilomantsin kunnan konserniohjeeseen ja näiden osalta yhtiön on jo asian valmisteluvaiheessa keskusteltava omistajan kanssa. On siis ensi arvoisen tärkeää, että yhtiön toimitusjohtaja ja hallitus ovat sisäistäneet konserniohjeessa mainitut neuvotteluelvoitteet ja konserniohjeen kokonaisuudessaan ja ottavat sen huomioon toiminnassaan.

7 Pohdinta

7.1 Luotettavuus ja eettisyys

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden määrittelyssä voidaan käyttää uskottavuutta, luotettavuutta ja eettisyyttä. Tutkimuksen uskottavuutta voidaan parantaa siten, että tutkimuksen tiedonkeruu on asianmukaista ja saadun aineiston analysoiminen huolellista. Tutkimusmenetelmien ja lähestymistavan valinnan perusteleminen lisää luotettavuutta ja uskottavuutta, joten niiden perusteleminen kannattaa tehdä hyvin. (Puusa & Juuti 2020, luku V Laadullisen tutkimuksen luotettavuus.)

Omassa tutkimuksessani haluan osoittaa, että valitsemillani menetelmillä saadaan ratkaistua opinnäytetyölle asetetut tavoitteet sekä toimeksiannon että asetettujen tutkimuskysymyksien osalta, mikä lisää tutkimukseni luotettavuutta. Olen myös luetuttanut tutkimukseni toimeksiantajalla ennen sen julkaisua, jolloin se on tullut hyväksytyksi niillä, joita asia koskee. Myös tällä on merkitystä tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa. (Puusa & Juuti 2020, luku V Laadullisen tutkimuksen luotettavuus.)

Tutkimuksessani käytetään tiedonkeruumenetelmänä teemahaastattelua, joten sen käytön perusteleminen opinnäytetyön kannalta on tärkeää. Teemahaastattelun käyttämisestä on perusteltu opinnäytetyöni luvussa 2.2, jossa käsitellään tiedonkeruuta ja analysointia. Perustelemisen lisäksi olen kuvannut haastattelu-prosessia ja lisännyt aineistoista saatuja lainauksia tutkimukseeni dokumentoinnin osoittamiseksi ja sitä kautta myös luotettavuuden lisäämiseksi. (Puusa & Juuti 2020, luku 11.) Haastattelun luotettavuutta on parannettu hyvällä suunnittelulla, jossa on huomioitu haastattelurungon sekä teknisten välineiden toimivuus etukäteen testaamalla. Haastattelurunko on suunniteltu niin, että teemoja voi syventää lisäkysymysten avulla. Myös litterointi on tehty mahdollisimman pian haastatteluiden jälkeen, mikä lisää haastatteluaineiston käsittelyn luotettavuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2018, 184–185.)

Tutkimukseni luotettavuudessa on otettava huomioon myös oma roolini kuntayhteisössä. Vaikka luottamushenkilökokemus ja kuntayhtiössä työskenteleminen antavat hyvää pohjaa asioiden tarkastelemiselle, ei oma suhde tutkittavaan aiheeseen ole täysin objektiivinen.

Tutkimuksen luotettavuutta lisää tutkimustulosten siirrettävyys (Puusa & Juuti 2020, luku 11). Vaikka tutkimukseni on tapaustutkimusta, voidaan tutkimuksen tuloksia hyödyntää myös muiden kuntien kuntayhtiöiden hallinnoinnissa. ”Yleisesti ottaen voidaankin sanoa, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään ottamaan kohteeksi ilmiö, jonka suhteen yleistäminen ei ole ongelma” (Alasuutari 2011, 237).

Tutkimuksessa on noudatettu eettisiä periaatteita ja yksi keskeisistä eettisyyteen liittyvistä asioista tutkimuksessani on haastatteluista saatavien tietojen käsitteleminen. Henkilötietojen käsittelyssä on otettu huomioon tietosuojasetus ja tietojen käsittely on tehty anonymisti. Haastateltavilla on ollut riittävästi tietoa tutkimuksesta ja sen toteutuksesta ja esimerkiksi haastattelun nauhoittamiseen on ollut haastateltavien lupa. Eettisyys on myös osa sitä, että tutkimukseen liittyvät menetelmät on valittu harkiten, raportointi tehty hyvin ja laadukkaasti ja tutkimuksessa muutenkin noudatettu huolellisuutta ja tarkkuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 5.) Näihin asioihin olen kiinnittänyt tutkimuksessani erityistä huomiota.

7.2 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitä kaikkea kuntayhtiöissä ja omistajaohjauksessa on otettava huomioon, että kuntayhtiöiden hyvä ja ammattimainen hallinnointi toteutuu sekä tarkastella kuntayhtiöiden hallinnoinnin nykytilaa Ilo-mantsin kuntakonsernissa. Tavoitteena oli pyrkiä tuottamaan kehittämisehdotuksia Ilo-mantsin kuntayhtiöiden hallinnointiin ja tehdä opinnäyteyöstä kokonaisuus, jota toimeksiantaja voisi hyödyntää luottamushenkilöiden kouluttamisessa.

Tutkimukseni mukaan yksi keskeisin asia kuntayhtiöiden hallinnoinnissa on kuntayhtiöiden toiminnan erityispiirteiden ymmärtäminen ja niitä koskevan lainsäädännön tunteminen. Kuntayhtiöiden on noudatettava osakeyhtiölakia, mutta niiden toimintaa ohjaa myös kuntalaki ja omistajaohjaus, jonka tavoitteena on kunnan kokonaisedun huomioiminen. Omistajaohjauksen keskeisimpinä keinoina voidaan pitää yhtiöjärjestyksiä, henkilövalintoja ja konserniohjetta, joiden avulla vaikutetaan kuntakonsernin kokonaisedun saavuttamiseen. Kuntayhtiöiden hyvä ja ammattimainen hallinnointi on tärkeää, koska kuntalain ns. kriisikuntakriteeri kattaa koko konsernikokonaisuuden.

Kuntayhtiöiden hyvä ja ammattimainen hallinnointi vaatii toimielimet, jotka hoitavat heille osakeyhtiölain mukaan määrätyt tehtävät sekä huomioivat konserniohjeen määräykset toiminnassaan. Toimielinten ja henkilövalintojen merkitys korostui myös haastatteluissa, joiden mukaan toimijoiden osaaminen ja ammattitaito koettiin tärkeämpänä asiana kuin poliittiset mandaatit. On tärkeää, että kuntayhtiöiden toimielimet huolellisesti toimien edistävät yhtiön etua ja noudattavat hyvää hallintotapaa ja johtamista vastuunsa ymmärtäen. Kuntayhtiöiden hyvän hallinnoinnin toteutumiseksi on välttämätöntä, että tämä kokonaisuus ymmärretään ja konserniohjetta noudatetaan ja tämä tuli vahvasti esille myös haastatteluiden kautta.

Tutkimukseni osoittaa, että Ilomantsin kuntakonsernissa on hyvin otettu huomioon kuntayhtiöitä koskeva lainsäädäntö ja kuntalain velvoittamat yhtiöittämiset on tehty. Yhtiöittäminen nähdään Ilomantsin kuntakonsernissa pelkästään positiivisena asiana, koska se on selkeyttänyt toimintaa, talouden seurantaa ja työnjakoa. Hyvät kokemukset yhtiöittämisestä ovat johtaneet siihen, että Ilomantsin kunnassa konsernirakennetta tullaan tiivistämään jatkossakin toimintojen tehostamiseksi. Myös tiedonkulku on parantunut ja konserniohje tarkentunut yhtiöittämisten myötä, mikä nähtiin hyvänä asiana.

Tutkimuksessani tulee esille, että vaikka avoimuus ja tiedonkulku on parantunut, niin konserniasioita olisi hyvä käydä vielä enemmän läpi valtuutettujen kanssa. Jos yhtiöiden toimintaa esiteltäisiin esimerkiksi valtuustoseminaareissa

säännöllisesti, avoimuus parantuisi entisestään ja luottamushenkilöt ymmärtäisivät kuntakonsernin kokonaisuuden paremmin. Vaikka julkisuuslaki ei koske kuntayhtiöitä, niin avoimuuteen pitäisi pyrkiä oma-aloitteisesti ja erityisesti luottamushenkilöiden tiedonsaanti on turvattava. Myös tiedottamiseen liittyvissä käytännöissä olisi kehitettävää, että toimijat tietäisivät vastuualueensa tiedottamisen suhteen paremmin.

Ilomantsin kunnan omistajaohjaus on pääsääntöisesti selkeää ja konserniohje on kattava kokonaisuus, joka hyvin huomioi kuntalain veloitteet. Konserniohjeesta ei kuitenkaan löydy tarkempaa kuvausta henkilöiden valintaprosessille, vaikka sitä tutkimuksesta saatujen tietojen mukaan suositellaan, joten tällainen lisäys Ilomantsin kunnan konserniohjeeseen kannattaisi tehdä. Tutkimuksen mukaan kehittämistoimet Ilomantsin kuntakonsernissa kohdistuvat yhtiökokousedustajien evästämiseen, henkilövalintoihin liittyvien prosessien kehittämiseen sekä siihen, että kaikki kuntayhtiöt saadaan toimimaan konserniohjeen mukaisesti.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tutkimus vastaa hyvin toimeksiantoon ja tutkimukselle asetetut tavoitteet täyttyivät. Tutkimuksen mukaan luottamushenkilöiden perehdyttämiseen kannattaa panostaa, joten toimeksianto oli ajankohmainen ja tukee tätä tarkoitusta hyvin. Haastatteluiden avulla saatiin arvokasta tietoa Ilomantsin kuntayhtiöiden hallinnoinnista ja kuntayhtiöiden merkitys Ilomantsin kuntakonsernissa on ymmärretty.

7.3 Opinnäytetyön prosessi ja jatkotutkimusehdotukset

Opinnäytetyön prosessi onnistui kokonaisuutena hyvin. Aihe oli mielenkiintoinen ja pystyin hyödyntämään omaa luottamushenkilökokemustani tutkimuksessani. Aiheen rajaaminen tuntui aluksi haastavalta, mutta lopputuloksena oli kokonaisuus, joka vastaa mielestäni hyvin toimeksiantoon. Koska toimeksiantaja haluaa käyttää tutkimusta hyödyksi luottamushenkilöiden kouluttamisessa, yritin rajata tutkimuksen aihealueet tähän tarkoitukseen mahdollisimman sopiviksi.

Teemahaastatteluiden suunnittelu- ja toteutusprosessi oli mielenkiintoinen ja opettavainen prosessi, koska en ollut ennen tehnyt tämän tyyppisiä haastatteluita. Tiedonkeruumenetelmänä teemahaastattelu toimi tutkimuksessani hyvin ja antoi mahdollisuuden laajaan keskusteluun haastateltavien kanssa. Opinnäytetyöprosessin alussa pohdin paljon haastateltavien määrää ja niiden riittävyyttä, koska aikataulu oli rajallinen. Haastattelut kuitenkin osoittivat, että sain riittävästi tietoa tutkimustani varten ja haastateltavien valinta onnistui.

Opinnäytetyötä suunnitellessani pelkona oli laadukkaiden lähteiden riittävyys, mutta työn edetessä pelko osoittautui turhaksi. Kuntayhtiöiden yhteiskunnallisen merkityksen kasvaminen näkyi myös siinä, että alan kirjallisuutta ja tutkimuksia oli hyvin saatavilla tutkimuksen tueksi.

Kokonaisuutena opinnäytetyöprosessi onnistui suunnitelmien mukaan ja lopputulos on erittäin hyödyllinen oman ammatillisen kehittymiseni kannalta. Jatkotutkimusaiheena voisi olla valvonnan merkitys kuntayhtiöiden toiminnassa ja tutkimuksessa voitaisiin tarkastella sekä ulkoista että sisäistä valvontaa. Myös riskien hallinta on keskeinen osa sisäistä valvontaa, joten kuntayhtiöiden kokonaisvaltainen riskien kartoitus voisi sopia myös jatkotutkimusaiheeksi.

Lähteet

- Ahokas, M. 2021. Kunnanjohtaja. Ilomantsin kunta. Toimeksiantohaastattelu 1.3.2021.
- Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018. Osakeyhtiölaki I. Helsinki: Alma Talent.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Halonen, K–M. 2018. Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisomisteiset yhtiöt. Defensor Legis 2018/1. Helsinki: Suomen Asianajajaliitto, 54–69.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Alma Talent.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2018. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M–L. 2003. Corporate governance – Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki: WSOY.
- Ilomantsi. 2018. Ilomantsin kunnan konserniohje. <https://www.ilomantsi.fi/documents/1825601/1860744/konserniohje.pdf/7dab9222-82d9-e38d-2775-b9a1bcd7fabcd>. 23.4.2021.
- Ilomantsi. 2017. Ilomantsin kunnan hallintosääntö. <https://www.ilomantsi.fi/documents/1825601/1836389/Hallintos%c3%a4%c3%a4nt%c3%b6/b6ba787b-5d8d-44d9-8006-c539b2681ac4>. 24.4.2021.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2021. Kilpailuneutraliteetti. <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasias/kilpailuneutraliteetti/>. 6.3.2021.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2021. Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arviointiperiaatteet. <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/#k2>. 6.3.2021.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntalehti. 2015. Konserniajattelu ohjaa uutta kuntalakia. <https://kuntalehti.fi/uutiset/laki/konserniajattelu-ohjaa-uutta-kuntalakia/>. 14.4.2021.
- Kuntaliitto. 2017. Kunnan konserniohje. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1854-kunnan-konserniohje>. 14.4.2021.
- KvaliMOTV. 2021. Työvälineitä kirjoittamiseen ja tutkimusprosessin hallintaan. https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L4_2.html. 14.3.2021.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Ljungman, J. & Engblom, A. 2015. Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden jälkeen – kilpailuneutraliteetti, valtioneuvosto, verosääntely. Defensor Legis 2015/3. Helsinki: Suomen Asianajajaliitto, 459–469.
- Meklin, P. 2018. Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisu nro 8/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mähönen, J. & Villa, S. 2015. Osakeyhtiö I – Yleiset opit. Helsinki: Talentum.
- Niskakangas, H., Pönkä, P., Hakulinen, P. & Pönkä, V. 2011. Kuntayhtiöt – Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Helsinki: KL-Kustannus Oy.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät: Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro.
- Osakeyhtiölaki 624/2006
- Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88.
- Puusa, A. & Juuti, P. 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (e-Pub). Helsinki: Gaudeamus Oy. Ellibs Bookstore. 14.3.2021.

- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2018. Kuntayhtiö. Helsinki: Alma Talent.
- Tilastokeskus. 2019. Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan 2013–2019. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yri__yrti__oik/statfin_yrti_pxt_11qg.px/table/tableViewLayout1/. 5.3.2021.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (digitaalinen julkaisu). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. Suomalainen Kirjakauppa. 14.3.2021.
- Villa, S. 2020. Hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudet ja vastuu osakeyhtiössä. Helsinki: Hansaprint Oy.

Teemahaastattelun runko

1. Kunnan edustajat

Millaisia kokemuksia kunnalla on yhtiöittämisestä?

Miten kunta käyttää omistajaohjausta?

Mitkä ovat omistajaohjauksen tavoitteet ja haasteet?

Millaisena kunta näkee henkilövalintojen merkityksen kuntayhtiöissä?

Millaista on tiedonkulku kunnan ja kuntayhtiöiden välillä?

2. Kuntayhtiön edustajat

Miten omistajaohjaus näkyy kuntayhtiöissä?

Olisiko omistajaohjauksessa jotain kehitettävää?

Onko kuntayhtiölle selkeää, mitä kunta odottaa yhtiöltä?

Millainen vaikutus henkilövalinnoilla on kuntayhtiön toimintaan?

Millaista on tiedonkulku kunnan ja kuntayhtiöiden välillä?