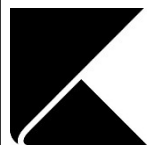


KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutus

Virva Leväinen

OMISTAJAOHJAUS KUNTAOMISTEISISSA OSAKEYHTIÖISSÄ –  
OMISTAJAOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN JOROISTEN KUNNASSA

Opinnäytetyö  
Toukokuu 2021



**Karelia**  
AMMATTIKORKEAKOULU

OPINNÄYTETYÖ  
Toukokuu 2021  
Liiketalouden koulutus

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

Tekijä  
Virva Leväinen

Nimeke  
Omistajaohjaus kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä – omistajaohjauksen kehittäminen Joroisten kunnassa

Toimeksiantaja  
Joroisten kunta

#### Tiivistelmä

Kuntien omistamien yhtiöiden määrä on kasvanut tasaisesti, ja yleisin yhtiömuoto on osakeyhtiö. Tämä kehitys näyttäisi jatkuvan myös tulevaisuudessa, minkä vuoksi kuntaomisteisten yhtiöiden omistajaohjauksella on suuri merkitys kunnalle ja kuntakonsernille. Aiempien tutkimusten mukaan kuntien omistajaohjausta olisi tarve usein parantaa. Omistajaohjausta haluttiin kehittää myös Joroisten kunnassa, jolle tämä opinnäytetyö tehtiin toimeksiantona. Tutkimuksen tavoitteena oli löytää keinoja omistajaohjauksen kehittämiseen ja johtamisen järjestämiseen.


Tutkimusaineisto kerättiin haastatteluilla, joihin osallistui konsernijohtoon jäseniä sekä Joroisista että kahdesta vertailukunnasta. Lisäksi tarkasteltiin omistajaohjauksen näkökulmasta keskeisimpiä Joroisten kunnan asiakirjoja. Kirjallisen aineiston ja haastattelujen perusteella etsittiin pieneen kuntaan sopivia omistajaohjauskeinoja.

Tutkimuksessa havaittiin, että omistajaohjausta voi kehittää usealla tavalla, kuten koulutusta lisäämällä ja käsittelemällä konserniyhtiöiden asioita säännöllisesti konsernijohtossa. Tutkimustulosten perusteella yhtiöiden hallitusten valinnassa tulisi kiinnittää huomiota jäsenten asiantuntemukseen. Lisäksi kunnan konserniohjetta esitetään päivitettäväksi. Omistajaohjauksella on suuri merkitys kuntakonsernin toiminnassa, minkä vuoksi sen painoarvo on ymmärrettävä ja käytössä olevia keinoja hyödynnettävä tehokkaasti.

Kieli  
suomi

Sivuja 50  
Liitteet 1  
Liitesivumäärä 1

Asiasanat  
omistajaohjaus, kuntakonserni, kunnallinen osakeyhtiö

 <b>Karelia</b> UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES	THESIS May 2021 Degree Programme in Business Economics  Tikkarinne 9 80200 JOENSUU FINLAND + 358 13 260 600 (switchboard)	
Author Virva Leväinen		
Title Corporate Governance in Municipally Owned Limited Companies – Improving Corporate Governance in Municipality of Joroinen		
Commissioned by Municipality of Joroinen		
<b>Abstract</b>  The number of municipally owned companies has been increasing and majority of them are limited companies. For this reason, it is important for municipalities that they can steer their companies efficiently. Previous studies have shown that corporate governance in local authority corporations could be improved. The aim of this thesis was to find ways to improve the corporate governance in the municipality of Joroinen. It was also studied, how to organize the governance.  Data for this study was gathered by interviewing the management of local authorities in Joroinen and in two other municipalities, which were used for comparison. In addition, the most significant documents concerning corporate governance in Joroinen were studied. These documents and the interviews were used to find feasible ways for a small municipality to improve its corporate governance.  It was found that there are several ways to improve the corporate governance in Joroinen. The most important result was that there should be more training about corporate governance. In addition, members of the management of local authorities should discuss the matters of the companies more regularly. Furthermore, the study supports that expertise should be acknowledged more often when electing board members. Additionally, it is suggested that Joroinen should update the group guidelines. In conclusion, it needs to be understood that corporate governance has a great significance for local authority corporations. There are several ways to steer the limited companies and municipalities should use these possibilities.		
Language Finnish		Pages 50 Appendices 1 Pages of Appendices 1
Keywords corporate governance, local authority corporation, municipally owned limited company		

# Sisältö

1	Johdanto .....	5
1.1	Opinnäytetyön tausta .....	5
1.2	Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset .....	6
1.3	Aikaisemmat tutkimukset .....	7
1.4	Työn rakenne .....	8
2	Omistajaohjaus ja sen merkitys .....	9
3	Kunta- ja osakeyhtiölaki omistajaohjauksen perustana .....	11
3.1	Keskeisimmät lähtökohdat ja käsitteet .....	11
3.2	Omistajaohjaus kuntalain perusteella .....	11
3.2.1	Omistajaohjaus kuntalaissa .....	11
3.2.2	Kuntastrategia omistajaohjauksen pohjana .....	12
3.2.3	Omistajaohjauksen periaatteet, konserniohje ja talousarvio .....	13
3.2.4	Tiedonsaantioikeus ja kunnan edustajien ohjeistaminen .....	14
3.3	Osakeyhtiölaki ja omistajaohjauksen keinot .....	16
3.3.1	Perustamissopimus ja yhtiöjärjestys .....	16
3.3.2	Osakeyhtiön johto .....	17
3.3.3	Osakkeenomistajien päätösvalta ja ohjauskeinot .....	19
3.3.4	Hallitus ja henkilövalinnat .....	20
3.4	Konsernin johtaminen .....	22
4	Joroisten kunnan ja kuntakonsernin näkymät .....	24
5	Tutkimuksen tavoite ja toteutus .....	26
5.1	Tavoite .....	26
5.2	Tutkimusmenetelmät .....	27
5.3	Tutkimuksen toteuttaminen .....	29
6	Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset .....	31
6.1	Yhtiön johtaminen ja omistajaohjaus .....	32
6.1.1	Yhtiöjärjestyksen sekä perustamis- ja osakassopimusten merkitys .....	32
6.1.2	Osakeyhtiön rakenne ja hallinnon järjestäminen .....	33
6.1.3	Henkilövalintojen toteuttaminen .....	37
6.2	Omistajaohjaus kunnan hallinnossa .....	39
6.2.1	Kunnanvaltuuston päätösvallassa olevat asiat .....	39
6.2.2	Konsernijohtaminen kunnan hallinnossa .....	41
6.3	Johtopäätökset .....	44
7	Pohdinta .....	47
7.1	Toteutuksen ja menetelmän tarkastelu .....	48
7.2	Eettisyys, pätevyys ja luotettavuus .....	49
7.3	Suhde muihin tutkimuksiin ja jatkotutkimusideat .....	51
	Lähteet .....	53

## Liitteet

Liite 1 Teemahaastattelurunko

# 1 Johdanto

## 1.1 Opinnäytetyön tausta

Kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on trendinomaisesti kasvanut 20 vuoden tarkastelujakson aikana (Mehtonen 2020, 5). Kehitykseen on vaikuttanut myös laki kuntalain muuttamisesta (626/2013), jonka säännökset velvoittivat kuntia yhtiöittämään toimintaansa kilpailluilla markkinoilla.

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2017) toteavat, että yritys- ja kuntaoikeuden rajapinnassa voi syntyä haasteellisia kysymyksiä. Hallinnon järjestäminen kuntaomisteisissa yhtiöissä edellyttää sekä kuntaoikeuden että yritysoikeuden hallitsemista. Jotta kuntaomisteisiä yhtiöitä voi hallinnoida ammattimaisesti, tulee osaamista vahvistaa omistajaohjauksessa ja yhtiöoikeudessa. (Ruohonen ym. 2017, 325–326.)

Omistajaohjauksen keinoja ja kuntaomisteisen johtamista on tarve pohtia jo yhtiön perustamisvaiheessa. On huomattava, että perustamisvaiheen päätöksillä on kauaskantoiset vaikutukset yhtiön toimintaan. Muun muassa Penttilä, Ruohonen, Uoti ja Vahtera (2015, 75) ovat kohdistaneet kunnille kritiikkiä siitä, että kuntaomisteisten yhtiöiden tarkoitukseen ja tavoitteisiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota tai näihin kysymyksiin on havahduttu vasta useita vuosia perustamisesta.

Kuntaomisteisten yhtiöiden kysymykset koskevat kaikenkokoisia kuntia. Omistettujen yhtiöiden määrä, koko ja toimialat voivat kuitenkin vaihdella huomattavasti eri kuntien ja kaupunkien kesken.

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden johtaminen ja omistajaohjauksen kehittäminen ovat ajankohtaisia myös Joroisten kunnassa. Kunnassa on muun muassa hiljattain tehty yhtiöittämisselvitys kunnan omistamien asunto-osakeyhtiöiden, kiinteistöosakeyhtiön sekä eräiden liikekiinteistöjen yhtiöittämiseksi yhdeksi osakeyhtiöksi ja laadittu vuokra-asuntostrategia. Omistajaohjaus- ja

johtamiskysymyksillä on suuri merkitys kunnan omistamien yhtiöiden tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan toiminnan järjestämisessä myös Joroisissa.

Opinnäytetyön laatija on Joroisten kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsen. Omistajaohjaukseen liittyvät kysymykset ja linjaukset ovat osa edellä mainittujen toimielinten työskentelyä, joten lukijan on hyvä olla tietoinen kirjoittajan luottamustoimiin perustuvasta yhteydestä tutkittavaan kohteeseen. Toisaalta juuri nämä luottamustoimet ovat osaltaan olleet innoittamassa tämän opinnäytetyön syntymistä.

## **1.2 Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset**

Opinnäytetyön tavoitteena on tarjota Joroisten kunnalle kehittämis ehdotuksia omistajaohjaukseen ja kuntaomisteisten yhtiöiden johtamiseen. Toimeksiantajana työlle toimii Joroisten kunta. Opinnäytetyön pääpaino on kunnan jo omistamien yhtiöiden omistajaohjauksessa, mutta työssä sivutaan myös omistajaohjauksen keinoja uutta yhtiötä perustettaessa.

Opinnäytetyö käsittelee kuntaomisteisen osakeyhtiön omistajaohjausta, ja muut yhteisömuodot ja säätiöt rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Meklinin ja Pukin (2018a, 5) mukaan osakeyhtiö on yleisin yhtiömuoto kuntien omistamille yrityksille. Tarkastelu rajataan koskemaan kunnan määräysvallassa olevia yhtiöitä ja erityisesti painotetaan kunnan kokonaan omistamia yhtiöitä. Keskeisimmät käsiteltävät lait ovat kuntalaki (410/2015) ja osakeyhtiölaki (624/2006).

Opinnäytetyössä tarkastellaan Joroisten kunnan omistajaohjauksen toteuttamista kunnan kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöissä ja haetaan omistajaohjauksen toteuttamiseen toimivia ratkaisuja. Omistajaohjauksen toteutumisen ja kehittämisen lisäksi opinnäytetyössä käsitellään sekä kunnan että yhtiön toimivan johtamisjärjestelmän kysymyksiä. Rajausta osakeyhtiöihin on perusteltu myös Joroisten kunnan tapauksessa, koska Joroisten kuntakonsernissa osakeyhtiö on merkittävin yhteisömuoto kuntayhtymien ohella. Joroisten kuntakonserniin kuuluu sekä kiinteistöosakeyhtiöitä että asunto-osakeyhtiöitä, joista jälkimmäisissä

noudatetaan asunto-osakeyhtiölakia. Merkittävin kunnan yhtiöistä on kuitenkin kiinteistöosakeyhtiö, johon kunta on hiljattain siirtänyt aiemmin suoraan omistamiaan asuinhuoneistoja. Opinnäytetyö tehdään kuntaomistajan näkökulmasta.

Tämä opinnäytetyö lähestyy tutkimuskysymystä tapaustutkimuksen (case study) lähtökohdista. Tapaustutkimus on valittu lähestymistavaksi, koska sen tavoitteena on tuottaa syvällistä ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta aiheesta. (Ojasalo, Moilanen ja Ritalahti 2015, 52.)

### **1.3 Aikaisemmat tutkimukset**

Kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on kasvanut tasaisesti 2000-luvulla (Mehtonen 2020, 5). Myös kuntalain muutokset (636/2013) ovat osaltaan lisänneet tarvetta yhtiöittämiseen. Lisäksi uuden kuntalain (410/2015) voimaantultua on kuntakonsernin merkitys kasvanut. Kuntayhtiöiden määrän ja painoarvon kasvaminen on näkynyt myös aiheesta laadituissa opinnäytetöissä ja pro gradu -tutkielmissa. Omistajaohjaukseen ja kuntayhtiöihin liittyviä tutkimuksia on viime vuosina tehty eri näkökulmista ja erilaisin painotuksin.

Nurmio (2017) on käsitellyt opinnäytetyössään uuden kuntalain mukaista omistajaohjausta. Nurmion työn keskeisiä kysymyksiä ovat omistajaohjausta koskevien säädösten muuttuminen kuntalain kokonaisuudistuksessa ja kuntakonsernin omistajaohjauksen toteutuminen. Työn teoriaosassa verrataan uuden ja vanhan kuntalain omistajaohjauksellisia säädöksiä ja tutkimusosassa keskitytään erään kaupungin omistajaohjauksen nykytilaan ja kehittämiseen. Vertailtaessa uutta ja vanhaa kuntalakia saadaan kattava kuva omistajaohjausta koskevista säädöksistä tapahtuneista muutoksista. (Nurmio 2017.)

Kuntaomisteisen osakeyhtiön omistajaohjausta on käsitelty kattavasti myös Leväisen (2014) tekemässä pro gradu -tutkielmassa. Vaikka Leväisen pro gradu -tutkielma on valmistunut ennen nykyisen kuntalain voimaantuloa, on osake-yhtiölain näkökulmasta sisältö edelleen pätevä, ja kunnan on osakeyhtiön omistajana noudettava toimissaan osakeyhtiölakia. Työn tuloksena on esitelty

monipuolisesti erilaisia osakeyhtiölain mahdollistamia omistajaohjauskeinoja, joita kunta voi hyödyntää omistamiensa yhtiöiden ohjauksessa. (Leväinen 2014.)

Melko tuoreen opinnäytetyön konsernijohtamisen kehittämistarpeista pienessä kuntakonsernissa on laatinut Lyytinen (2020). Työ on tehty kunnan tytäryhteisön näkökulmasta ja sen tutkimuskysymyksenä oli pohtia, miten pienen kuntakonsernin johtamisjärjestelmä tulisi toteuttaa, jotta johtaminen olisi tuloksellisempaa, strategisempaa ja notkeampaa. Tutkimuksen tuloksena koostettiin kehittämisehdotuksia pienen kuntakonsernin johtamiseen. Vaikka kyseessä on tapaus-tutkimus, ovat tulokset mielenkiintoisia tarkastella myös muiden pienten kuntien näkökulmasta, koska vastaavat kysymykset ovat esillä myös muissa kunnissa. (Lyytinen 2020.)

Lisäksi Laulainen (2017) on opinnäytetyössään käsitellyt kuntia ja yhtiöittämistä. Vaikka työn pääpaino on yhtiöittämisen syiden ja seurausten tarkastelemisessa, käsitellään opinnäytetyössä myös kuntien kokemuksia omistajaohjauksen käytöstä omistamiensa yhtiöiden suhteen. Työn teoriaosassa tarkastellaan muun muassa yhtiöittämisen talousvaikutuksia. Vaikka opinnäytetyön tutkimusosa kohdistui 10 000–20 000 asukkaan kuntiin, on tuloksia mielekästä tarkastella myös pienemmissä kunnissa. Laulaisen tutkimuksen tuloksissa todetaan, että kuntien yhtiöittämispäätöksiin vaikuttavat lukuisat asiat, mutta verotuksellisilla seikoilla on melko vähäinen vaikutus. Tuloksissa todetaan myös, että kunnissa käytetään muitakin omistajaohjauksen keinoja kuin yksin kuntalain (410/2015) 46 §:ssä mainitut keinot. Tutkielmassa käy myös ilmi, että osalla kunnista on tarve kehittää omistajaohjauksellista osaamista. (Laulainen 2017.)

## **1.4 Työn rakenne**

Työn aluksi omistajaohjausta ja sen merkitystä on kuvattu yleisellä tasolla luvussa 2. Luku 3 keskittyy omistajaohjauksen lainsäädännölliseen taustaan ja se jakautuu kuntalain ja osakeyhtiölain tarkasteluun antaen työlle kattavan teoriapohjan. Teoriaosassa käydään läpi merkittävimmät omistajaohjaukseen



vaikuttavat säännökset, joihin pohjautuen luodaan kehys, jossa lainsäädännön näkökulmasta omistajalla on tilaa liikkua. Luvussa 4 esitellään Joroisten kunnan ja kuntakonsernin näkymiä, ja tämän avulla kuvataan ympäristö, jossa Joroisten kunnan omistajaohjausta käytetään.

Opinnäytetyön tutkimuksellinen osa alkaa luvulla 5, jossa esitellään tutkimuksen tavoite sekä selostetaan käytetyt tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen toteuttamistavat. Luvussa 6 on esitelty tutkimuksen tulokset ja niistä johdetut kehittämis ehdotukset, jotka on jaettu yhtiön johtamiseen liittyviin tuloksiin ja kunnan omistajaohjaukseen liittyviin kehitysehdotuksiin. Lopuksi lukuun 7 sijoittuvassa pohdintaosiossa käydään läpi muun muassa työn toteutusta ja menetelmää sekä työn luotettavuutta ja eettisyyttä. Lisäksi tarkastellaan tämän tutkimuksen perusteella heränneitä jatkotutkimusaiheita.

## **2 Omistajaohjaus ja sen merkitys**

Kunnilla ja kaupungeilla on omistuksessaan huomattava määrä erilaisia yhtiöitä, jotka toimivat laajasti erilaisilla toimialoilla. Eniten kuntaomisteisia yhtiöitä on kiinteistöalalla, energiantuotannossa ja vesi- ja jätehuollossa, mutta myös esimerkiksi koulutuksen ja terveys- ja sosiaalipalvelujen aloilla. (Mehtonen 2020, 9.) Näillä yhtiöillä on suuri merkitys paitsi kunnille taloudellisesti myös muutoin kunnan alueella palveluiden järjestäjinä.

Painetta yhtiöittämisiin lisää kuntalain (410/2015) 126 §:n mukainen yhtiöittämisvelvollisuus, jonka perusteella kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla on sen annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Penttilän ym. (2015, 75) mukaan kuntayhtiöiden määrän kasvaessa ja konserniajattelun lisääntyessä on kuntien omistajaohjauksen merkitys ja tarve korostunut. Omistajaohjaus korostuu vielä lisää erityistilanteissa, kuten kunnan kokonaisedun huomioimisessa. Kuntaomisteisten yhtiöiden määrän ja painoarvon kasvaessa on ajateltava aiempaa vahvemmin koko konsernin kokonaisuutta. (Penttilä ym. 2015, 75, 84.)

Mielenkiintoinen rajapinta syntyy siinä, että kunnat ovat julkista valtaa käyttäviä, kansanvaltaan perustuvia toimijoita, mutta niiden omistamat yhtiöt ovat itsenäisiä yhteisöjä, jotka toimivat osakeyhtiölain mukaisesti yhtiöoikeudellisin perustein ja viitekehyksin. Yhtiössä tapahtuvan päätöksenteon taustalla on osakeyhtiölaki, yhtiöjärjestys ja liiketoiminnalliset edellytykset. Jotta osakeyhtiö soveltuu kunnan palveluiden tuottamiseen, täytyy kunnan osata sovittaa intressinsä osakeyhtiömuodon viitekehykseen (Penttilä ym. 2015, 15). Juuri tämä tuo joskus haastavan lähtökohdan kunnan omistajaohjaukselle ja saa kysymään, onko kunta osannut valita siihen yhtiöoikeudellisesti oikeat keinot.

Kuten todettua, kuntayhtiöiden merkitys palveluiden tuottajina on ainakin paikallisesti huomattava sekä asukkaiden että kunnan itsensä näkökulmasta. Joissain kunnissa voi kunnan tytäryhtiöihin sitoutunut pääoma olla jopa emokuntaa suurempi (Averio, Koskinen ja Laesterä 2019, 84). Kuntien omistamien yhtiöiden määrän ja painoarvon kasvaessa korostuu kunnan kyky luotsata omistamiaan yhtiöitä toivomaansa suuntaan.

Yhtiöiden taloudellista painoarvoa ei ainakaan vähennä se, että kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaisesti erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä eli niin sanotuissa kriisikuntakriteereissä tarkastellaan kunnan talouden sijaan koko kuntakonsernin talouden tilaa. Tämä tarkoittaa sitä, että muun muassa kuntakonsernin liian suureksi paisunut alijäämä voi johtaa arviointimenettelyyn. Myös kuntakonsernin talousohjauksessa ja omistajaohjauksessa on syytä huomioida jatkuvuus (Averio ym. 2019, 84).

Omistajaohjauksen merkitystä voi tarkastella myös pohtimalla omistajan vastuuta omistamansa yhtiön epäonnistuessa. Kuntayhtiöt voivat muiden yhtiöiden tavoin ajautua selvitystilaan ja tehdä konkurssin. Vaikka oikeudellisesti kuntaomistajan taloudellinen vastuu rajoittuu osakepääoman menettämiseen, voivat tosiasiallisesti kunnalle aiheutuvat ongelmat olla pelkkiä taloudellisia ongelmia moninaisempia. Esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden tapauksessa yhtiön tehdessä konkurssin joutuu kunta järjestämään asuntopalvelunsa toisella tavalla. (Meklin & Pukki 2018b, 13.)

### 3 Kunta- ja osakeyhtiölaki omistajaohjauksen perustana

#### 3.1 Keskeisimmät lähtökohdat ja käsitteet

Tässä opinnäytetyössä keskeisimmät käsiteltävät lait ovat kuntalaki (410/2015) ja osakeyhtiölaki (624/2006). Penttilän ym. (2015) mukaan on huomioitava, että kunnan omistajaohjauksen tulee olla sopusoinnussa osakeyhtiötä koskevan lainsäädännön kanssa. Omistajaohjaus tulee tehdä yhtiöoikeudellista sääntelyä noudattaen. (Penttilä ym. 2015, 86.)

Kuntalain (410/2015) 46 §:ssä kuvataan **omistajaohjauksen** tarkoittavan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kyseisen kohdan mukaan omistajaohjauksen piiriin voivat kuulua ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimenpiteet. Kuntalaissa kuvattu luettelo omistajaohjauksen keinoista ei ole tyhjentävä (HE 268/2014, 172).

Kuntalain (410/2015) 6 §:ssä määritellään **kunnan tytäryhteisö** yhteisöksi, jossa kunnalla on määräysvalta. Myös **kuntayhtiöllä** tarkoitetaan tässä työssä kunnan määräysvallassa olevaa osakeyhtiötä. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa **kuntakonsernin**. Tässä työssä **poliittisella hallituksella** tarkoitetaan hallitusta, jonka jäsenet on valittu poliittisin perustein.

#### 3.2 Omistajaohjaus kuntalain perusteella

##### 3.2.1 Omistajaohjaus kuntalaissa

Kuntalain (410/2015) 47 § 1 momentissa säädetään, että omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan

huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Vaikka kunta ei voi puuttua yhteisön toimielimen yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä suoraan yhteisön puolesta, kunta voi tavoitella aktiivista ja vahvaa omistajuutta, joka ohjaa yhteisöä toimimaan kunnan tavoitteiden mukaisesti (Harjula & Prättälä 2019, 372).

Edelleen kuntalain (410/2015) 46 §:n 2 momentin mukaan omistajaohjaukselliset toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestyksensä, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräsvallan käyttöön. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi (HE 268/2014, 172).

Kuntalain esitöissä todetaan erikseen, että kunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee aina olla jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite ja näiden tavoitteiden tulee puolestaan perustua kuntastrategiaan. Jo yhtiöjärjestykseen ja perustamissopimukseen sekä mahdolliseen osakassopimukseen on perusteltua ottaa mukaan näitä kunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. (HE 268/2014, 172.)

Aktiiviseen omistajuuteen eivät riitä yksin muodolliset keinot, kuten osallistuminen kokouksiin. Epämuodollinen ohjaus ja keskustelu yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista ovat myös tarpeellisia aktiivisen omistajuuden toteuttamiseksi. (Harjula & Prättälä 2019, 373.)

### **3.2.2 Kuntastrategia omistajaohjauksen pohjana**

Kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan kuntastrategiasta päättää kunnanvaltuusto. Edelleen kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa täytyy olla kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Omistajapolitiikka on pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan yksi kuntastrategiassa huomioon otettavista asioista. Kuntastrategia on kunnanvaltuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa (HE 268/2014, 164).

Kuntalain (410/2015) 38 §:n 1 momentin mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Säännöksen mukaan kuntastrategia ohjaa kaikkea kunnallista päätöksentekoa. Valtuuston strategista roolia suhteessa kunnanhallitukseen ja kunnan muuhun johtoon onkin kunnalaissa pyritty vahvistamaan. (Harjula & Prättälä 2019, 332.)

Kuntastrategiassa huomioitava omistajapolitiikka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan kunnan toimintaa. Omistajapolitiikalla linjataan muun muassa se, missä yhteyksissä kunta on ylipäättään mukana omistajana ja sijoittajana. Myös se, mitä kunta omistajuudella tavoittelee, on omistajapolitiikalla linjattava asia. (HE 268/2014, 102.)

### **3.2.3 Omistajaohjauksen periaatteet, konserniohje ja talousarvio**

Kunnanvaltuuston omistajaohjauksellinen merkitys ei pääty kuntastrategiaan. Kunnanvaltuuston on kuntalain (410/2015) 14:n § 2 momentin 4 kohdan mukaan päätettävä omistajaohjauksen periaatteista. Tämä korostaa valtuuston asemaa kuntakonsernin strategisten tavoitteiden asettajana sekä selkeyttää valtuuston ja hallituksen työnjakoa erityisesti konserniohjauksessa (Harjula & Prättälä 2019, 232).

Lain esitöiden mukaan kunnanvaltuuston tulisi omistajaohjauksen periaatteissa ilmaista ne periaatteet, joiden mukaan kunta on eri organisaatioissa ja yhteisöissä mukana omistajana, sijoittajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lähtökohtana periaatelinjauksille on kuntastrategia ja siitä johdetut tavoitteet. (HE 268/2014, 144.)

Konserniohje on omistajaohjauksen keskeinen väline, ja sillä yhdenmukaistetaan menettelytapoja ja tehostetaan johtamista koko kuntakonsernissa (Harjula & Prättälä 2019, 379). Kuntalain 47 §:n 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeella tapahtuva ohjaus voi kohdistua paitsi konsernin tytäryhteisöihin myös kunnan omiin toimielimiin ja viranhaltijoihin. Konserniohje ei oikeudellisesti suoraan sido

tytäryhteisöjen toimielimiä ennen kuin yhteisön toimivaltainen elin on hyväksynyt ohjeet sitoviksi. Sen sijaan kunnan omat toimielimet ovat velvollisia noudattamaan konserniohjetta samoin kuin muitakin valtuuston ohjeellisia tai tavoitteellisia päätöksiä. (Harjula & Prättälä 2019, 380.) Tarkemmin konserniohjeen vähimmäissisällöstä säädetään kuntalain 47 §:n 4 momentissa.

Kuntalain (410/2015) 110 §:n mukaisesti kunnanvaltuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä seuraavaksi vuodeksi talousarvio, jossa otetaan huomioon myös kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Edelleen saman pykälän mukaisesti talousarviossa hyväksytään paitsi kunnan myös kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Lain valmistelutöiden mukaan tässäkin kohdassa säännöksillä on haluttu vahvistaa konserninäkökulmaa kunnan toiminnassa (HE 268/2014, 107).

### **3.2.4 Tiedonsaantioikeus ja kunnan edustajien ohjeistaminen**

Kunnanvaltuusto tai kunnanhallitus eivät voi antaa oikeudellisesti sitovia määräyksiä kuntakonserniin kuuluville yhteisöille (HE 268/2014, 72). Sen sijaan kuntalain (410/2015) 46 §:n mukaisesti omistajaohjaukselliset toimenpiteet voivat liittyä ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisössä edustaville henkilöille. Usein ohjeiden antaminen liittyy kannan ottamiseen yhteisössä vireillä oleviin asioihin. Vain aktiivinen yhteisöjen toiminnan seuranta mahdollistaa kunnan kannanotot ja ohjeiden antamisen kunnan edustajille. (Harjula & Prättälä 2019, 374.)

Ohjeistaminen ja omistajaohjaus ylittäään voivat onnistua vain, jos omistajalla on riittävä tieto yrityksen ja sen johdon toiminnasta. Kuntalain (410/2015) 47 §:n 4 momentin konserniohjeen vähimmäissisältöön kuuluu myös se, että konserniohjeessa tulisi määrätä tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta. Kuntalain (410/2015) 83 §:ssä säädetään luottamushenkilön tiedonsaantioikeudesta, mutta yleinen tiedonsaantioikeus ei ulotu kunnan tytäryhteisöihin, koska ne eivät ole kunnan viranomaisia. Sen sijaan saman kohdan 2 momentin mukaisesti luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta turvataan säätämällä, että luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan

konsernijohtoon hallussa olevaa tietoa tytäryhteisöjen toiminnasta, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. (Kuntalaki (410/2015, 83 §.) Luottamushenkilöllä ei siis ole oikeutta vaatia yhtiöön liittyviä tietoja kunnan tytäryhtiöiltä.

Niskakangas, Pönkä, Hakulinen ja Pönkä (2011) toteavat, että ilman erillistä valtuutusta yksittäisellä hallituksen jäsenellä ei ole oikeutta antaa tietoja yhtiöstä. Heidän mukaansa hallitus voi kuitenkin antaa tällaisen valtuutuksen toimitusjohtajalle tai esimerkiksi yksittäiselle hallituksen jäsenelle, joka toimii myös kunnanhallituksen jäsenenä. Valtuutus tiedottaa yhtiön asioista ei kuitenkaan tarkoita mahdollisuutta keskustella yhtiön liikesalaisuuksista tai kaikista yhtiön asioista, eikä yhtiölle saa koitua haittaa tietojen antamisesta. (Niskakangas ym. 2011, 75–76.)

Lisäksi osakeyhtiölain (624/2006) 5 luvun 25 §:n mukaisesti omistajilla on yhtiökokouksessa kyselyoikeus asioihin, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Edelleen saman lainkohdan mukaan tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos se tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa.

Ohjeiden antaminen kuntaa edustaville henkilöille on erittäin tärkeä omistajaohjauksen keino ja lähtökohtana on, että kunnan edustajilleen antamia ohjeita noudatetaan. Ohjeet voidaan myös yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella, jolloin niistä poikkeamiseen oltava painavat perusteet. Lainvastaisista ohjeistuksista on edustajalla luonnollisesti oikeus poiketa. (Harjula & Prättälä 201, 374–375.)

Ohjeet ja kannanotot pohjautuvat kuntastrategiasta juontuviin omistamisen tavoitteisiin. Vaikka laissa ei säädetä ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, on lähtökohtana luonnollisesti, että ohjeita noudatetaan. Tämän mukaisesti ohjeistuksesta poikkeamiseen on oltava erittäin painavat perusteet. (HE 268/2014, 173.)

### 3.3 Osakeyhtiölaki ja omistajaohjauksen keinot

#### 3.3.1 Perustamissopimus ja yhtiöjärjestys

Osakeyhtiölain (624/2006) 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yhtiön perustamiseksi on laadittava kirjallinen perustamissopimus, jonka kaikki osakkeenomistajat allekirjoittavat. Perustamissopimuksen vähimmäissisällöstä on säädetty osakeyhtiölain (624/2006) 2 luvun 2 §:ssä. Perustamissopimukseen on aina otettava tai liitettävä perustettavan yhtiön yhtiöjärjestys.

Kuntalain (410/2015) 46 §:n 2 momentin mukaisesti omistajaohjaukseen kuuluvat toimenpiteet liittyen omistettujen yhteisöjen perustamissopimuksiin ja yhtiöjärjestyksiin. Kunnan toimimiselle yhteisön perustajana tai omistajana tulee aina olla jokin kuntastrategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite. Yhtiöjärjestykseen tai perustamissopimukseen on perusteltua ottaa kunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. (HE 268/2014, 172.)

Yhtiöjärjestys on perustajajäsenten tahdonilmaisu yhtiön tulevasta toiminnasta, minkä vuoksi jo yhtiötä muodostettaessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota tavoitteisiin sekä tarkoitukseen ja siten myös yhtiöjärjestykseen. Osakeyhtiölain 2:3 §:n mukaan yhtiöjärjestyksen sisällölliset minimivaatimukset ovat, että yhtiöjärjestyksessä mainitaan yhtiön toiminimi, kotipaikkana oleva Suomen kunta ja toimiala. Yhtiöjärjestys voi siis olla varsin suppea, ja yhtiö voi jättää asiat osakeyhtiölain olettamasaännösten varaan (Ruohonen ym. 2017, 157).

Koska laissa säädetään ainoastaan yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä, voivat osakkeenomistajat ottaa yhtiöjärjestykseen muitakin osakkeenomistajien tarpeisiin pohjautuvia määräyksiä. Yhtiöjärjestyksessä voidaan esimerkiksi määrätä yhtiön tarkoituksen olevan jokin muu kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Myös yhtiön tarkoitusta on syytä tarkastella kuntaomistajan ja kuntastrategian näkökulmasta. (Harjula & Prättälä 2019, 374.) Mikäli yhtiöjärjestyksessä ei ole määrätty yhtiön tarkoituksesta, on yhtiön tarkoitus osakeyhtiölain (624/2004) 1 luvun 1 §:n mukaisesti tuottaa voittoa omistajilleen.



Yhtiöjärjestyksen merkitystä kuvaa muun muassa se, että osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa sellaista yhtiökokouksen, hallintoneuvoston tai hallituksen itsensä tekemää päätöstä, joka on pätemätön osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastaisena. Vastaava kielto on saman lain 6 luvun 19 §:ssä annettu myös toimitusjohtajalle. Yhtiöjärjestyksen määräyksestä voi sen sijaan poiketa osakkeenomistajien yksimielisellä päätöksellä (Airaksinen ym. 2018, 433).

On syytä huomioida, että osakeyhtiölain 5 luvun 30 §:n mukaan yhtiöjärjестystä on mahdollista muuttaa yhtiökokouksessa osakeyhtiölain mukaisella määräenemmistöllä. Yhtiöjärjestyksen muuttamiseenkin liittyen on kuitenkin syytä muistaa vähemmistönsuoja ja osakeyhtiölain 1 luvun 7 §:n yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan ei ole sallittua tehdä päätöstä tai ryhtyä toimeen, joka tuottaa osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

### **3.3.2 Osakeyhtiön johto**

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 1 §:n mukaisesti yhtiön johdon tehtävänä on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Lain esitöiden mukaan yhtiön johtoon kuuluvat yhtiön hallituksen jäsenet sekä toimitusjohtaja ja hallintoneuvoston jäsenet, mikäli yhtiöllä tällaiset on (HE 109/2005, 40). Myös kuntaomisteissa yhtiöissä on muistettava, että hallituksen jäsenten tehtävä on yhtiön edun edistäminen.

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yhtiöllä on oltava hallitus ja lisäksi sillä voi olla toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto. Perustettavan yhtiön hallitus on osakeyhtiölain (624/2006) 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti nimettävä perustamissopimuksessa. Perustamissopimuksessa on mainittava niin monta hallituksen jäsentä kuin yhtiöjärjestyksessä edellytetään, kuitenkin vähintään yksi varsinainen jäsen ja tälle varajäsen (Airaksinen ym. 2018, 71).

Hallituksen jäsenistä, varajäsenistä ja puheenjohtajasta säädetään osakeyhtiölain 6 luvun 8 §:ssä. Yhtiöjärjestyksellä voidaan melko vapaasti määrätä hallituksen jäsenten lukumäärästä. Mikäli hallitukseen kuuluu alle kolme varsinaista jäsentä, on hallituksessa oltava ainakin yksi varajäsen. Muussa tapauksessa varajäsenistä on määrättävä yhtiöjärjestyksessä. (Airaksinen ym. 2018, 495–496.) Niskakankaan ym. (2011, 47) mukaan varajäsenen vastuut voivat olla epäselviä eivätkä satunnaisesti hallitustyöhön osallistuvat varajäsenet välttämättä tunne riittävän hyvin yhtiön kokonaistilannetta, minkä vuoksi varajäseniä voi suositella vain hyvin pienelle hallitukselle. Kuntaliiton (2009, 27) hyvän hallintotavan suositusten mukaan tehtäväalueiltaan suppeissa yhtiöissä hallituksen jäseniä tulisi valita kolme henkilöä, muutoin viidestä seitsemään henkilöä.

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 5 §:n mukaisesti hallituksen kokouksissa voi olla läsnä hallituksen päätöksellä myös muita henkilöitä. Läsnäolosta voidaan määrätä myös yhtiöjärjestyksellä. Leväinen (2014, 20–21) kuitenkin pitää perusteltuna, että kuntaomisteisissa yhtiöissä pääsääntöisesti hallituksen kokouksiin osallistuvat vain hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja, jotta yhtiön päätöksenteko pysyisi tehokkaana eikä yhtiön toimintaan puututtaisi tarpeettomasti.

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan hallituksella on oltava puheenjohtaja, mikäli hallituksessa on useampi kuin yksi jäsen. Yhtiön perustamissopimuksessa voidaan nimetä myös hallituksen puheenjohtaja, mikä voi helpottaa yhtiön perustamista (Airaksinen ym. 2018, 71).

Yhtiöllä voi olla toimitusjohtaja. Mikäli yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöllä on oltava toimitusjohtaja, on tämä yhtiötä perustettaessa nimettävä perustamissopimuksessa. Muussa tapauksessa toimitusjohtaja voidaan nimetä perustamissopimuksessa perustajien näin halutessa. Yhtiöllä voi olla toimitusjohtaja myös ilman yhtiöjärjestyksen määräystä. (Airaksinen ym. 2018, 73.) Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17 §:n 1 momentin mukaisesti toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa ja vastaa kirjanpidon lainmukaisuudesta ja varainhoidon luotettavasta järjestämisestä. Jos yhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa, hoitaa

toimitusjohtajalle osakeyhtiölaissa osoitettuja tehtäviä yhtiön hallitus (Airaksinen ym. 2018, 539).

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 21 §:n mukaan hallintoneuvostosta määrätään yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöllä ei siis voi olla hallintoneuvostoa ilman yhtiöjärjestyksen määräystä (Airaksinen ym. 2018, 558). Hallintoneuvoston lakisääteinen tehtävä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa (OYL 6:21.1). Yhtiöjärjestyksessä hallintoneuvostolle voidaan määrätä vain hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvia tehtäviä tai tehtäviä, joita ei ole säädetty muulle toimielimelle, eikä hallintoneuvosto voi edustaa yhtiötä (OYL 6:21.2). Kun hallintoneuvostolla on lähinnä valvontatehtäviä ja kuntalaissa konsernijohdolle on erikseen määrätty tehtäväksi konsernivalvonnan järjestäminen, on hallintoneuvoston tarve kuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä vähäinen.

### **3.3.3 Osakkeenomistajien päätösvalta ja ohjauskeinot**

Osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Muutamia vähemmistönsuojaan liittyviä poikkeuksia lukuun ottamatta osakkeenomistajuus ei tuo muuta oikeutta tehdä muodollisia päätöksiä tai toimia yhtiön puolesta kuin osallistua päätösvaltaisena omistajana yhtiökokoukseen (Airaksinen ym. 2018, 256).

Varsinaista fyysistä yhtiökokousta ei kuitenkaan ole välttämätöntä pitää, sillä saman pykälän 2 momentin mukaan yksimieliset osakkeenomistajat voivat yksinkertaisesti päättää kirjata sovitut päätökset ilman varsinaista kokousta. Säännös edellyttää kaikkien osakkeenomistajien yksimielisyyttä eikä siten kokouksessa läsnä olevien omistajien yksimielisyys ole riittävä (Airaksinen ym. 2018, 255, 258).

Erityisesti kuntaomistajan ollessa yhtiön ainoa osakkeenomistaja voi olla käytännöllistä hyödyntää mahdollisuutta tehdä yhtiökokoukselle kuuluva päätös yhtiökokousta pitämättä. Kyseessä voi olla varsinaiselle tai ylimääräiselle yhtiökokoukselle kuuluva asia taikka hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan

kuuluva asia. (Ruohonen ym. 2017, 51.) Lyytisen (2020, 49) mukaan selkeyden vuoksi tästä olisi syytä kirjata määräykset ja menettelyohjeet kunnan konserniohjeeseen.

Kun yhtiöllä on useampia osakkeenomistajia, voidaan omistajien kesken laatia osakassopimus. Osakassopimuksen voi laatia myös tilanteissa, joissa kunnalla on jo määräysvalta yhtiöön. Osakassopimuksesta ei kuitenkaan ole osakeyhtiölaissa sääntelyä vaan kyseessä on yksityisoikeudellinen sopimus. Osakassopimuksen osapuolina voivat olla kaikki osakkeenomistajat tai vain osa omistajista, mutta usein kuntien omistamissa yhtiöissä osakassopimukseen osallistuvat kaikki osakkeenomistajat. Osakassopimus on yhtiön omistajien välinen sopimus, jossa sovitaan omistajien keskinäisistä suhteista yhtiössä, ja sen laatiminen on vapaaehtoista. On suositeltavaa laatia osakassopimus jo yhtiötä perustettaessa, mutta sopimuksen voi laatia milloin tahansa yhtiön perustamisen jälkeenkin. (Ruohonen ym. 2017, 175–177.)

### **3.3.4 Hallitus ja henkilövalinnat**

Yhtiön käytännön toiminnan kannalta osakeyhtiön hallitusta voidaan pitää yhtiön tärkeimpänä toimielimenä (Ruohonen ym. 2017, 58). Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 9 §:n mukaan hallituksen jäsenet valitsee yhtiökokous, tai mikäli yhtiöjärjestyksessä niin määrätään, hallintoneuvosto. Edelleen saman pykälän mukaan vähemmistö hallituksen jäsenistä voidaan myös valita muussa järjestyksessä, mikäli yhtiöjärjestyksessä niin määrätään.

Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä hallituksen puheenjohtajan valinnan kuuluvan yhtiökokoukselle tai hallintoneuvostolle, mikäli hallintoneuvosto valitsee hallituksen. Yhtiökokous tai hallintoneuvosto voi hallitusta valitessaan nimetä hallituksen puheenjohtajan, vaikka tästä ei olisikaan erikseen määräystä yhtiöjärjestyksessä. (Airaksinen ym. 2018, 497–498.)

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 11 §:n mukaan hallituksen jäsenen toimikausi jatkuu yksityisessä osakeyhtiössä toistaiseksi. Yhtiöjärjestyksessä

voidaan kuitenkin määrätä hallituksen jäsenen toimikaudesta toisin. Toimikausi voi esimerkiksi olla määräaikainen tai yhtiöjärjestyksessä voi olla määräyksiä, joiden mukaan vuosittain erovuorossa on vain osa hallituksen jäsenistä. (Ruohonen ym. 2017, 74.)

Kuntalain 47 §:n 2 momentissa säädetään, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjeessa annetaan säännöstä täydentäviä kuntakohtaisia määräyksiä hallituksen kokoonpanosta ja nimittämisestä. Hallituksen ollessa keskeinen toimija yhtiölle asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa on tytäryhteisön hallituksen valinta usein omistajaohjauksen kannalta merkittävin yksittäinen toimenpide. (Harjula & Prättälä 2019, 378.)

Penttilän ym. (2015) mukaan kuntien omistamien yhtiöiden hallitukset voivat olla poliittisia hallituksia, jolloin hallitustehtävä nähdään luottamushenkilötoimena ja jäsenet valitaan poliittisin perustein. Puhtaasti poliittisia hallituksia voidaan pitää ongelmallisina muun muassa hallituksen jäseniltä edellytettävien osaamis- ja tietovaatimusten kannalta. Kuntalain vuoden 2015 kokonaisuudistuksen myötä hallitusten kokoonpanossa on otettava huomioon jäsenten asiantuntemus ja hallituksen kokoonpano kokonaisuudessaan. Voi kuitenkin olla niin asiantuntijajäsenten kuin kuntaomistajan etu, että kuntaomisteisten yhtiöiden hallituksissa on omistajan edustajia rakentamassa yhteyttä omistajiin ja edelleen poliittisen rakenteen takana oleviin kuntalaisiin. (Penttilä ym. 2015, 88–95.)

Kuntalain esteellisyysäännöksiä muutettiin kuntakonsernien osalta vuoden 2015 kuntalain kokonaisuudistuksessa ja kuntalain (410/2015) 97 §:n 4 momentin poikkeukset yhteisöjääviyteen koskevat enää kunnallisia liikelaitoksia ja kuntayhtymiä. Kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden osalta on voimassa normaali hallintolain (434/2003) esteellisyystarkastelu. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti esteellisyys muodostuu, jos henkilö tai hänen perhepiiriinsä kuuluva henkilö on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana asianosaisena olevassa yhteisössä. Myös ratkaisusta yritykselle odotettava erityinen hyöty tai haitta muodostavat esteellisyystilanteen yhteisöjääviyden nojalla. Kunnanvaltuusto poikkeaa muista

kunnan toimielimistä, sillä sen osalta esteellisyys muodostuu kuntalain 97 § 1 momentin mukaisesti vain, mikäli asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään.

Valitessa hallituksen jäseniä poliittisin perustein on siis huomioitava, että nyky-säännösten mukaan henkilö ei voi käsitellä kunnan toimielimissä edustamansa kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asiaa. Muutoksella haluttiin selkeyttää omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilö ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta henkilö vastaa (HE 268/2014, 209). On kuitenkin merkittävää huomata, että esteellisiä henkilöitä voidaan kuulla toimielimessä asiantuntijoina ennen päätöksentekoa (Harjula & Prättälä 2019, 677).

Erityisesti pienissä kunnissa hallitusvalintoja tehdessä on huomattava myös perhepiiriin kuuluvien henkilöiden aiheuttamat esteellisyystilanteet. Kunnissa voi olla käytössä myös järjestelyjä, joissa kunnan palveluksessa oleva henkilö toimii kunnan omistaman yhtiön johdossa, esimerkiksi toimitusjohtajana. Muun muassa oikeuskanslerin ratkaisusta (595/1/05) käy ilmi kunnanjohtajan esteellisyys tilanteessa, jossa kunnanjohtaja toimi yhtiön toimitusjohtajana ja jossa kunta omisti pääosin yhtiön osakkeet toisen yhtiönsä kautta.

Lisäksi kuntaomisteisten yhteisöjen luottamushenkilövalintojen kohdalla sovelletaan lain naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, myöhemmin tasa-arvolaki) 4 a §:ää, jonka mukaan kunta- tai valtioenemmistöisen yhtiön toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2017:2 perusteella kyseinen tasa-arvolain pykälä tulee sovellettavaksi myös valittaessa kuntayhtiöiden hallitusten jäseniä.

### **3.4 Konsernin johtaminen**

Kuntalain (410/2015) 48 §:ssä säädetään konsernijohdosta. Pykälän 1 momentissa säädetään, että kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus,

kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätty viranomaiset ja että hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Mahdollisuus määrätä hallintosäännössä konsernijohtoon kuuluvista viranomaisista kasvattaa kunnan mahdollisuuksia järjestää konsernijohtoa tarkoituksenmukaiseksi. Tällöin voidaan esimerkiksi lisätä lautakunta ja sen viranhaltijajohto osaksi konsernijohtoa, mikäli kunnan tytäryhteisö toimii lautakunnan tehtäväalueella. Hallintosäännössä voidaan myös tehdä toimivallan jako esimerkiksi yhtiöittäin. (Harjula & Prättälä 2019, 385.)

Edelleen kuntalain 48 § 2 momentin mukaan konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Ei liene kuitenkaan tarpeellista määrätä hallintosäännössä toisin, koska jo konsernijohtoon kuuluvista ja heidän työnjaostaan voidaan määrätä hallintosäännössä (Harjula & Prättälä 2019, 386).

Se, että hallintosäännöllä voidaan määritellä konsernijohtoa ja tehtävien jakautumista, mahdollistaa erilaisia konsernijohtoon järjestämisen tapoja kunnissa. On mahdollista esimerkiksi muodostaa erillinen kunnanhallituksen jaosto, jolle voidaan hallintosäännöllä osoittaa konsernin johtamiseen liittyviä tehtäviä, kuten omistajaohjauksellisten toimintaohjeistusten antaminen tai yhtiökokousedustajien nimeäminen.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan seuranta, analysointia ja raportointia tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisesta asemasta. Erityisesti on seurattava valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamista ja konserniohjeen noudattamista. Konsernivalvonnassa seurataan myös riskienhallintajärjestelmien toimivuutta. (Harjula & Prättälä 2019, 386.)

## 4 Joroisten kunnan ja kuntakonsernin näkymät

Joroinen on noin 4 700 asukkaan maaseutumainen kunta, jossa on kaksi taajamaa. Kunnan väkiluku on laskenut 30 vuoden ajan ja ennusteiden mukaan tulee jatkamaan laskuaan. Joroinen siirtyi vuoden 2021 alusta Etelä-Savon maakunnasta osaksi Pohjois-Savon maakuntaa ja samalla osaksi Varkauden seutukuntaa.

Kunnan taloudellista tilannetta tarkasteltaessa voidaan todeta, että vaalikauden toinen tasapainotusohjelma on etenemässä kunnanvaltuuston käsiteltäväksi (Joroisten kunnanhallitus 19.4.2021, § 71). Vaikka vuoden 2020 tulos on muodostumassa hyväksi ja reilusti ylijäämäiseksi, ei talouden kokonaiskuva muutu oleellisesti eikä tasapainottamisesta ole mahdollista luopua (Joroisten kunnanhallitus 29.3.2021, § 64). Kunnan talouden kokonaistilanne vaikuttaa myös kuntakonserniin ja kuntayhtiöihin, koska kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaisissa kriisikuntakriteereissä tarkastellaan koko kuntakonsernia.

Taulukko 1. Joroisten kunnan tytär- ja osakkuusyhtiöt (Joroisten kunta 2020a, 12).

Nimi	Kunnan omistus-osuus	Konsernin omistusosuus
<b>Tytäryhteisöt</b>		
As Oy Pikalle	100 %	100 %
As Oy Maavesi	76,19 %	76,19 %
As Oy Tuomaalanhovi	100 %	100 %
Kiinteistö Oy Honkaura	100 %	100 %
Kiinteistö Oy Joroisten Kunnantalo	100 %	100 %
<b>Osakkuusyhteisöt</b>		
As Oy Paavalinkivi		35,75 %
As Oy Joronrinne	28,90 %	28,90 %



Joroisten kunnan tytär- ja osakkuusyhteisöt sekä kunnan ja kuntakonsernin omistusosuudet on esitelty taulukossa 1. Taulukkoon on koottu kunnan ja kuntakonsernin omistamat osakeyhtiöt. Kiinteistöosakeyhtiö Joroisten kunnantaloa lukuun ottamatta kaikki kunnan tytär- ja osakkuusyhteisöt ovat vuokra-asuntoja tarjoavia yhtiöitä.

Joroisten kunnan (2019a) vuokra-asuntostrategiassa vuosille 2020–2025 käsitellään kunnan vuokra-asuntojen nykytilannetta sekä asetetaan tavoitteita ja kehittämistoimenpiteitä vuokra-asuntoyhtiöiden osalta. Yksi strategian kehittämistoimenpiteistä on vuokra-asuntojen yhtiöittäminen yhdeksi kokonaisuudeksi.

Yhtiöittämiseen viitataan myös Joroisten kunnan (2019b, 10) vuoden 2020 talousarviossa mainitsemalla, että kiinteistöosakeyhtiöiden, asunto-osakeyhtiöiden ja eräiden kunnan omistamien teollisuus- ja liikekiinteistöjen yhtiöittämistä koskeva selvitys tehdään valmiiksi. Yhtiöittämisselvityksen valmistuminen vuoden 2020 aikana oli myös yksi kunnan toiminnallisista tavoitteista (Joroisten kunta 2019b, 25).

Joroisten kunnan vuokra-asuntostrategian mukaan kunnan omistuksessa tai hallinnassa on joulukuussa 2019 ollut 230 vuokrahuoneistoa, joista osa on kunnan suoraan omistamia ja osa asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöissä. Kunnan omistuksessa on asunto-osakkeita kaikkiaan 12 eri kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiössä. Kolme kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiötä kunta omistaa kokonaan ja yhdessä asunto-osakeyhtiössä omistus on yli 50 prosenttia. Lopuissa kahdeksassa asunto-osakeyhtiössä Joroisten kunnalla on vähemmistöosakkuus. (Joroisten kunta 2019a, 3.)

Yhtiöittämisselvityksen edetessä teollisuuskiinteistöjen ja vuokra-asuntojen yhtiöittämisestä yhteen yhtiöön luovuttiin, mutta kunnan omistamien vuokra-asuntojen yhtiöittämisen etenemisestä päätettiin kunnanvaltuuston kokouksessa 7.12.2020. Tämä toteutettiin siirtämällä kunnan omistuksessa olevia vuokra-asuntoja kiinteistöosakeyhtiö Honkauraan. (Joroisten kunnanvaltuusto 7.12.2020, § 57.)

Vaikka yhtiöittämisen kokonaistilanne on selvitysten myötä päivittynyt, ei tarve omistajaohjauksellisen toiminnan kehittämiseksi tai yhtiön johtamiskysymysten kokonaistarkastelulle ole kadonnut. Edelleen Joroisten kunnan vuoden 2021 talousarviossa mainitaan kiinteistöosakeyhtiö Honkauran, asunto-osakeyhtiö Pikkallen sekä asunto-osakeyhtiö Tuomaalanhovin sulauttamisen valmistelu ja mahdollinen toteutus (Joroisten kunta 2020a, 15). Kiinteistöosakeyhtiö Honkauran painoarvo osana Joroisten kuntakonsernia on kasvanut asuinhuoneistojen siirron myötä ja tulisi kasvamaan edelleen mahdollisten sulauttamisten jälkeen.

## **5 Tutkimuksen tavoite ja toteutus**

### **5.1 Tavoite**

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tarjota Joroisten kunnalle kehittämis ehdotuksia niin omistajaohjauksen kuin johtamisjärjestelmän osalta. Soveltuvien kehittämis ehdotusten löytämiseksi on ensin kartoitettava nykytilanne. Tällä tutkimuksella halutaan saada kattava kuva Joroisten kunnan omistajaohjauksen nykytilasta. Vain nykytila tuntien voidaan arvioida tarvittavia kehitystoimia.

Nykytilanteen arvioinnin perusteella tutkimuksessa on tarkoitus löytää kehittämis ehdotuksia kuntaomisteisten yhtiöiden omistajaohjauksen toteuttamiselle. Tutkimuksen tavoitteena on löytää paitsi kehittämistarpeet myös kehittämistavat, jotka sopivat nimenomaan pienen kunnan ja kuntakonsernin käyttöön. Kysymyksenä on, millaisia toimenpiteitä tulisi tehdä, jotta kunnan omistajaohjaus onnistuisi paremmin.

Tutkimuksen kolmantena tavoitteena on löytää hyviä ratkaisuja johtamisjärjestelmään ja johtamisen rakenteisiin liittyen. Kunta voi ainakin kokonaan omistamiensa yhtiöiden osalta melko vaivattomasti vaikuttaa esimerkiksi yhtiön hallinnon järjestämiseen. Tutkimuksella halutaan löytää vastauksia siihen, onko

yhtiön johtamisjärjestelmällä merkitystä omistajaohjaukselle ja millaiset johtamisen rakenteet tukevat omistajaohjausta.

## 5.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmiä voi karkeasti erotella kvantitatiiviseen eli määrälliseen tutkimukseen ja kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009) mukaan kvantitatiivisessa tutkimuksessa keskeisiä ovat muun muassa aiemmat teoriat ja johtopäätökset aiemmista tutkimuksista sekä päätelmien tekeminen aineiston tilastolliseen analysointiin perustuen. Laadullisen tutkimuksen tyypillisiin piirteisiin kuuluu taas esimerkiksi kokonaisvaltaisen tiedon hankinta, ihmisen suosiminen tiedon keruun välineenä ja tarkoituksenmukaisen kohdejoukon valinta. (Hirsjärvi ym. 2009, 140, 164.) Nyt tehtävään tutkimukseen soveltuu parhaiten kvalitatiivinen tutkimus, koska tavoitteena on tutkia omistajaohjausta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

Laadullisessa tutkimuksessa voi aineistoa kerätä juuri tekeillä olevaa tutkimusta ja käsiteltävän ilmiön ratkaisua varten, jolloin kyseessä on primääriaineisto. Tutkimuksessa voi myös tarkastella jo olemassa olevaa aineistoa, jolloin puhutaan sekundääriaineistosta. (Kananen 2017, 82–83.) Edelleen Kanasen (2017, 120) mukaan kaikkea tutkimuksen kannalta merkityksellistä aineistoa, myös kirjallista, voidaan hyödyntää ratkaistaessa tutkimusongelmaa. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään myös kirjallisia, jo olemassa olevia aineistoja. Kunnan asiakirjoista voidaan tarkastella omistajaohjauksen muodollista tilaa ja kartoittaa, kuinka asiat ovat dokumenttien valossa toteutuneet tai kuinka niiden ainakin tulisi toteutua. Kirjalliseen aineistoon perehtyminen ei kuitenkaan ole tutkimuksen tavoitteiden kannalta riittävä aineistonkeruumenetelmä.

Hirsjärven ym. (2009) mukaan laadullista tutkimusaineistoa voi kerätä myös esimerkiksi haastatteluin tai havainnoinnein. Tietoa voi koota myös kyselylomakkeella. Kyselylomakkeella voidaan kerätä laaja tutkimusaineisto, mutta sen heikkouksiin kuuluvat muun muassa aineiston mahdollinen pinnallisuus ja se, ettei voida varmistua vastaajien vakavasta suhtautumisesta tutkimukseen.

Havainnoinnilla taas tutkitaan sitä, mitä todella tapahtuu ja toimivatko ihmiset niin kuin he sanovat toimivansa, mutta sen heikkoutena on työläisyys. (Hirsjärvi ym. 2009, 195, 212–213.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston keruun päämenetelmä on haastattelu. Sen etuna on mahdollisuus säädellä aineiston keruuta tilanteen ja vastaajien mukaisesti. Haastattelun etuja ovat myös mahdollisuus tutkia ihmisten omaa näkemystä tekijänä ja osallistujana sekä syventää saatuja tietoja. (Hirsjärvi ym. 2009, 205.) Tämän tutkimuksen toteutustavaksi valittiin haastattelu, koska haluttiin saada kattavaa ja syvällistä tietoa aiheesta ja varmistua haastateltavien vastausten riittävästä laajuudesta.

Haastattelumuotoja voidaan luokitella muutamain tavoin, mutta usein haastattelut luokitellaan lomakehaastatteluun, teema- tai puolistrukturoituun haastatteluun ja strukturoimattomaan tai avoimeen haastatteluun. Lomakehaastattelussa väitteet ja kysymykset ovat täysin määrättyjä, kuten myös niiden esittämisjärjestys. Teemahaastattelussa teemat ovat kaikille haastateltaville samat, mutta kysymysten järjestys tai muoto voivat vaihdella. Avoimessa haastattelussa käytetään avoimia kysymyksiä ja haastattelijan tehtävänä on syventää haastateltavien vastauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 44–47.) Tässä opinnäytetyössä tutkimuksen toteutusmuodoksi valittiin teemahaastattelu, koska se mahdollistaa laajemman keskustelun kuin lomakehaastattelu, mutta haastattelun aihepiirit eli teemat antavat kuitenkin haastattelulle rungon (liite 1).

Haastattelu voidaan toteuttaa yksilö-, pari- tai ryhmähaastatteluna. Ryhmähaastattelun etuna on mahdollisuus kerätä samalla kertaa tietoa laajemmalla joukolla. Parihaastattelu on ryhmähaastattelun alamuoto. Näissä on kielteisenä puolena esimerkiksi hallitsevien henkilöiden vaikutus tai haaste esittää kielteisiä asioita muiden osallistujien läsnä ollessa. (Hirsjärvi ym. 2009, 210–211.) Haastattelutavaksi valittiin yksilöhaastattelu, koska näin haastattelussa saadaan tuottaa paremmin esille toisista riippumattomia näkökulmia. Varsinkin luottamus- ja virkahenkilöiden yhteinen haastattelutilanne voisi häivyttää mahdollisia roolista johtuvia näkemyseroja.

Ojasalon ym. (2015, 106) mukaan kehittämistyössä haastatteluun kannattaa yhdistää myös muita tutkimusmenetelmiä. Tässä tutkimuksessa haastattelujen lisäksi hyödynnettiin soveltuvien osien myös benchmarkingin eli vertailuanalyysin keinoja. Benchmarkingissa tutkitaan muita menestyviä organisaatioita ja pyritään oppimaan niiltä. Vertailuanalyysissa kerätään järjestelmällisesti tietoa siitä, miksi nämä organisaatiot onnistuvat, minkä jälkeen pyritään oppimaan niistä vertaamalla omaa toimintaa toisten organisaatioiden toimintaan. (Ojasalo ym. 2015, 186.)

Myös vertailutiedon keräämiseen käytettiin haastattelua, koska käytännön omistajaohjausta on vaikea havainnoida eikä yksin dokumentteihin perehtymällä saa riittävän kattavaa kuvaa omistajaohjauksen tosiasiallisesta tilanteesta tai onnistuneista toimintatavoista. Kaikissa haastatteluissa, myös vertailuaineiston keruussa, hyödynnettiin samaa teemahaastattelurunkoa (liite 1). Vertailuaineiston osalta haastattelun ensimmäinen teema eli nykytilan kartoittaminen sai vähemmän painoarvoa muihin teemoihin nähden. Vaikka tutkimuksessa hyödynnettiin benchmarkingin keinoja, ei vertailuanalyysin keinoja käytetty täysimittaisesti.

### **5.3 Tutkimuksen toteuttaminen**

Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on ymmärtää tutkimuskohdetta. Kvalitatiivista aineistoa kerätään niin kauan kuin saadaan kerättyä uutta tietoa, ja aineisto on riittävä, kun samat asiat alkavat kertautua haastatteluissa. Vaikka tähän kylläisyyteen perustuvaan ajatteluun liittyy myös ongelmia, antaa se kehikon kerättävän aineiston määrän määrittelylle. (Hirsjärvi ym. 2009, 181–182.)

Omistajaohjauksen lähtötilanteen kartoittamiseksi tutkimuksessa tarkasteltiin keskeisimpiä omistajaohjauksen asiakirjoja. Näihin kuuluivat kuntalain mukaisesti kunnan hallintosääntö, kuntastrategia, konserniohje sekä talousarvio. Tutkimuksessa tarkastellut Joroisten kunnan asiakirjat ovat julkisia, ja ne olivat kuntalain (410/2015) 109 §:n mukaisesti saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tämän kirjallisen aineiston perusteella voidaan saada kuva muodollisesta

omistajaohjauksesta tai ainakin siitä, kuinka asioiden tulisi toimia, mutta riittävän aineiston takaamiseksi aineistoa kerättiin myös haastatteluin.

Kanasen (2017, 126) mukaan laadullisessa tutkimuksessa oikeiden henkilöiden valinta on satunnaistamista tärkeämpää, sillä tutkittaviksi valitaan tutkimusilmiön parhaiten tuntevat henkilöt. Haastatteluihin valittiin kolmesta eri kunnasta yhteensä seitsemän kunnan konsernijohtoon kuuluvaa henkilöä. Kaikki tutkimukseen valitut henkilöt osallistuivat tutkimukseen. Kolme haastatelluista oli Joroi-sista ja neljä vertailukunnista. Haastateltavista neljä kuului luottamushenkilöihin ja kolme virkakuntaan. Tällä pyrittiin varmistamaan konsernijohtoon kattava edustavuus, jotta tutkimuksen tuloksiin ei syntyisi haastateltavien henkilöiden roolista johtuvaa vinoumaa. Kaikki haastateltavat kunnan konsernijohtoon kuuluvina edustavat omistajaa, koska opinnäytetyön näkökulmaksi oli valittu omistajan näkökulma. Luottamushenkilöpuolelta haastateltavat olivat kunnanhallituksen puheenjohtajia tai muutoin kunnan omistajaohjaukseen erityisen perehtyneitä kunnanhallituksen jäseniä. Vaikka koko kunnanhallitus kuuluu konsernijohtoon, tällä rajauksella haastateltavien katsottiin olevan kuntiensä luottamushenkilöistä kaikkein perehtyneimpiä arvioimaan omistajaohjauksellisia kehittämiskysymyksiä.

Benchmarkingin menetelmiin pohjautuen haastateltavia valittiin useammasta kunnasta, jotta saataisiin laajempaa näkemystä ja vertailuaineistoa omistajaohjauksen mahdollisuuksista ja toteutustavoista. Vertailukelpoisuuden ja soveltuvuuden varmistamiseksi kaikki haastateltavat olivat alle 10 000 asukkaan kunnista, joissa kuntakonserniin kuului ainakin yksi merkittävä vuokrataloyhtiö. Koska vertailuanalyysissä on tarkoitus tutkia menestyviä organisaatioita ja oppia heiltä, valittiin tutkimuksen vertailukohteiksi kunnat, joissa omistajaohjauksen keskeiset asiakirjat on viime vuosina päivitetty ja omistajaohjaus asiakirjojen perusteella oli hyvin toteutettua.

Haastatteluajankohta oli neljän vuoden valtuustokauden viimeisten kuukausien aikana, jolloin kaikilla haastatelluilla luottamushenkilöillä oli takana vähintään yksi valtuustokausi konsernijohtoon jäsenenä ja siten riittävä kokemus arvioida omistajaohjauksen kysymyksiä. Haastatteluihin osallistuneiden viranhaltijoiden

osalta konsernijohtoon jäsenenä toimimisen kesto vaihteli, mutta kaikilla voitiin katsoa olevan riittävä kokemus ja osaaminen arvioida omistajaohjauksellisia kysymyksiä.

Kanasen (2017, 114) mukaan verkkohaastattelu tarkoittaa haastattelun tekoa verkkoyhteyden kautta erilaisia teknisiä ratkaisuja hyödyntäen ja sen hyötyihin lukeutuvat muun muassa kustannussäästöt ja maantieteellisesti hajallaan olevien henkilöiden parempi tavoittaminen. Tutkimus suoritettiin verkkohaastatteluina viestintäsovellusta käyttäen, paitsi yksi haastattelu toteutettiin kasvokkain. Luonnollisen keskustelutilanteen muodostamiseksi verkkohaastattelut toteutettiin videoyhteydellä, jolloin haastattelija ja haastateltava pystyivät havaitsemaan myös toistensa kehonkieleen liittyviä seikkoja. Kaikissa haastatteluissa suorittamisympäristöstä riippumatta käytettiin samaa teemahaastattelurunkoa (liite 1).

Haastateltavat osallistuivat haastatteluun vapaaehtoisesti. Haastattelun ajankohdat sovittiin haastateltavien aikataulujen mukaisesti, jotta aikataululliset seikat, kuten kiire, eivät vaikuttaisi heikentävästi tutkimuksen laadukkaaseen toteuttamiseen. Haastateltavien luvalla haastattelut nauhoitettiin ja lopuksi kirjoitettiin auki.

## **6 Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset**

Jo Joroisten kunnan antama toimeksianto opinnäytetyön laatimiselle omistajaohjauksesta ja sen kehittämisestä antaa näkymän, että omistajaohjauksen kehittämiseksi koetaan olevan tarvetta. Tämä kehittämistarve nousi esille myös haastattelututkimuksessa, johon osallistui seitsemän konsernijohtoon kuuluvaa henkilöä. Haastateltavat A, B ja C olivat Joroisista. Haastateltavat D ja F olivat vertailukunnasta X ja haastateltavat E ja G vertailukunnasta Y. Haastatteluun osallistuneista kolme oli viranhaltijoita ja neljä luottamushenkilöitä. Merkittäviä haastateltavan rooliin liittyviä eroja ei ilmennyt, vaan esitetyt havainnot ja kehitysehdotukset olivat hyvin samansuuntaisia haastateltavan roolista riippumatta.

Kaikkien Joroisista haastatteluun osallistuneiden eli haastateltavien A, B ja C mielestä omistajaohjaus ei nykytasolla ole riittävää ja sen tulisi olla aktiivisempaa. Positiivisena huomiona voidaan todeta, että tarve kehittämiselle on huomattu ja tahtoa omistajaohjauksen parantamiseksi haastattelututkimuksen perusteella löytyy. Kokonaisuudessaan tutkimuksessa ilmeni sekä kehittämiskohteita että monia hyviä käytänteitä ja ideoita aktiivisemmän omistajaohjauksen toteuttamiseksi.

Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset on jaettu yhtiöön ja sen johtamisjärjestelmään liittyviin kehitysehdotuksiin ja toisaalta kunnan hallinnon alle kuuluviin kysymyksiin. Yhtiöön kohdistuvissa kehittämistoimenpiteissä tarkastellaan yhtiöjärjestyksen ja muiden keskeisten asiakirjojen merkitystä, yhtiön hallinnon järjestämistä sekä henkilövalintojen toteuttamista. Kuntaa koskevat kehittämistoimenpiteet on jaettu kunnanvaltuustolle ja konsernijohdolle kuuluviin asioihin.

Tutkimuksessa saatuja tuloksia käsiteltäessä ei ole unohdettu lainsäädännön tarjoamia omistajaohjauksen keinoja ja reunaehtoja, joita on käsitelty tämän työn luvussa 3. Näin jäsenellen kaikista omistajaohjaukseen käytettävissä olevista keinoista on mahdollista erotella ne vaihtoehdot, jotka parhaiten sopivat pienehkön kunnan omistajaohjauksen painopisteiksi ja yhtiöiden johtamisjärjestelmiksi. Kehitysehdotusten laatimisessa on hyödynnetty sekä tehtyä haastattelututkimusta että Joroisten kunnan omistajaohjauksellisen aineiston tarkastelua.

## **6.1 Yhtiön johtaminen ja omistajaohjaus**

### **6.1.1 Yhtiöjärjestyksen sekä perustamis- ja osakassopimusten merkitys**

Yhtiöjärjestys on keskeinen omistajaohjauksellinen väline. Kunnan kokonaan omistamissa yhtiöissä yhtiöjärjestystä voidaan muuttaa helposti kunnan päätöksellä. Tämä ei kuitenkaan vähennä yhtiöjärjestyksen merkitystä, koska esimerkiksi hallitus ja toimitusjohtaja eivät saa tehdä yhtiöjärjestyksen vastaisia toimia. Yhtiöjärjestystä huolellisesti laativan omistajan on paneuduttava yhtiön



tarkoitukseen ja tarkoituksenmukaisiin määräyksiin. Tämä antaa vahvan pohjan myöhemmälle omistajaohjauksen toteuttamiselle.

Mikäli perustettavan yhtiön tarkoituksena ei ole yksinomaan voiton tuottaminen osakkeenomistajille, on yhtiön tarkoitus kirjattava yhtiöjärjestykseen. Myös joissakin haastatteluissa nousi esille, että kunnille ei välttämättä ole tavoitteena maksimoida yhtiön voittoa ja tämä tulee huomioida myös yhtiöjärjestyksessä myöhempien ristiriitojen välttämiseksi. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä myös osakeyhtiön hallinnosta osakeyhtiölaista poikkeavalla tavalla. Tähän perehdytään tarkemmin luvussa 6.1.2 Osakeyhtiön rakenne ja hallinnon järjestäminen.

Tutkimuksessa ilmeni, että yhtiöjärjestyksen tarjoamat omistajaohjaukselliset mahdollisuudet eivät ole jatkuvasti esillä käytännön omistajaohjauksessa. Toisaalta yhtiöjärjestyksessä olevien kirjausten ei ole huomattu käytännössä myöskään haittaavan omistajaohjauksen toteuttamista ja näihin keskeisiin asiakirjoihin on tarvittaessa vedottu mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Myös muun muassa haastateltavat C ja F (2021) näkivät, että yhtiöjärjestystä voidaan tarkastella ja tarvittaessa muuttaa.

Yhtiöjärjestys, perustamissopimus ja osakassopimukset ovat nousseet esiin myös uutta yhtiötä perustettaessa, ja tällöin niiden käyttökelpoisuus on vertailukunnissa huomattu ja hyödynnetty. Osakassopimuksen omistajaohjauksellista merkitystä kuvattiin haastattelussa esimerkiksi toteamalla, kuinka ”voi mennä tosi yksityiskohtaiseen ohjaukseen siinä osakassopimuksen laadinnassa” (Haastateltava D 2021). Myös ongelmatilanteissa voi joutua turvautumaan yhtiön keskeisimpiin yhtiön asiakirjoihin.

### **6.1.2 Osakeyhtiön rakenne ja hallinnon järjestäminen**

Yhtiöllä täytyy olla hallitus, ja sillä voi olla myös toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto. Yhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous, ellei yhtiöjärjestyksestä muuta

ilmene. Kun yhtiö on yksin kunnan omistama, lienee tarkoituksenmukaista pitää hallituksen valinta kokonaisuudessaan yhtiökokouksella.

Joroisten kunnanhallitus on nimennyt kunnan kokonaan omistamiin kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöihin edustajikseen yhdestä viiteen jäsentä. Eniten edustajia on valittu kiinteistöosakeyhtiö Honkauran hallitukseen, johon kunta on nimennyt viisi varsinaista ja kaksi varajäsentä. On huomattava, että samat henkilöt on valittu pääsääntöisesti useiden eri yhtiöiden hallituksen jäseniksi. (Joroisten kunnanhallitus 7.8.2017, § 151.) Kunnanhallituksen pöytäkirjoista (7.8.2017, § 151; 8.6.2020, § 117) käy ilmi, että kuntayhtiöiden hallituksen jäsenten valinta noudattelee valtuustokauden pituutta.

Hallituksen koko on melko vapaasti määrättävissä yhtiöjärjestyksessä. Mikäli yhtiöjärjestyksestä ei muuta ilmene, on osakeyhtiölain mukaan hallitukseen valittava yhdestä viiteen jäsentä. Alle kolmejäsenisessä hallituksessa tulee olla ainakin yksi varajäsen. Sopivaa hallituksen jäsenten lukumäärää arvioitaessa on huomioitava muun muassa hallituksen toiminnan sujuvuus ja riittävän asiantuntijuuden varmistaminen. Ainakin merkittävässä kuntayhtiöissä alle kolmen henkilön hallitusta voidaan harvoin pitää perusteltuna. Mikäli harkitaan edes osittain poliittista hallitusta, voi jäsenmäärä olla myös tätä korkeampi, jotta varmistetaan sekä poliittinen kattavuus ja riittävä asiantuntijuus.

Tutkimuksen perusteella haastateltavat halusivat pitää hallituksen jäsenten määrän ennemmin riittävän kompaktina, jotta yhtiön toiminta olisi tehokasta ja sujuvaa. Pääsääntöisesti pienen kunnan merkittävimmälle asunto- tai kiinteistö-osakeyhtiölle viisi jäsentä riittää kattamaan monipuolisen ja tarvittaessa osittain poliittisen hallituksen, eikä tällöin ole välttämätöntä tarvetta varajäsenille. Esimerkiksi haastateltava C (2021) kuvasi viisihenkisen hallituksen olevan ”riittävän pieni, jotta se pystyy aidosti keskustelemaan kaikista asioista”. Kaikkein pienimmissä yhtiöissä myös hallitusten jäsenten määrä voi olla vähäisempi.

Yhtiöllä voi olla hallintoneuvosto, jonka tehtävänä on valvoa yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa. Tässä tutkimuksessa keskityttiin kunnan määräysvallassa oleviin yhtiöihin painottaen erityisesti kunnan

kokonaan omistamia yhtiöitä, jolloin kuntalain mukaan konsernijohtoon tehtäviin sisältyy konsernivalvonnan järjestäminen. Tällaisille kuntayhtiöille erillinen hallintoneuvosto tuskin tuo erityistä lisäarvoa, varsinkin kun tarkastellaan pienen kunnan pienehköjä kuntayhtiöitä. Useiden kuntien omistamassa yhtiössä hallintoneuvosto voi sen sijaan olla käyttökelpoinen, esimerkiksi useiden kuntien yhdessä omistamissa energiakonserneissa.

Tutkimuksessa nousi esiin, että on tärkeää ymmärtää ero kunnallisen hallinnon ja osakeyhtiön välillä. Osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain mukaisesti, mikä poikkeaa merkittävästi kunnan toimintaympäristöstä. Yksi haastateltavista sanoitti pohdintaansa näin: ”Tiedostaako kaikki tätä, että ku siinä on kuitenkin osakeyhtiölainsäädäntö ja se ei olekaan kunnallinen, vaikka se on kunnan omistama, ni se on osakeyhtiö, joka menee osakeyhtiölain mukaisesti” (Haastateltava G, 2021). Osakeyhtiössä on syytä muistaa, että vaikka omistaja eli kunta noudattaa julkisuuslakia, eivät kuntien omistuksessa olevat yhtiöt kuulu julkisuuslain piiriin. Edelleen yhtiön hallituksen jäsenen on toimittava yhtiön edun mukaisesti ja huomioida esimerkiksi salassapitovelvollisuus myös kuntaomistajan suuntaan.

Hallituksen kokouksiin voi joko hallituksen omalla päätöksellä tai yhtiöjärjestyksellä määräten osallistua myös hallituksen ulkopuolisia henkilöitä, esimerkiksi omistajan edustajia. Haastatteluissa ilmeni, että tällaisten ulkopuolisten tarkkailijoiden asema mietitytti ja esiin nousi myös negatiivisia kokemuksia. Esimerkiksi haastateltava D (2021) kuvasi yksiselitteisesti liian suuresta omistajien puhe- ja läsnäolo-oikeudesta hallituksessa, että ”se oli huono”. Omistajan edustajien koettiin hankaloittavan yhtiön toimintaa ja hämärtävän hallituksen omaa roolia, minkä vuoksi ei ole suositeltavaa lisätä tarkkailijoiden osallistumista hallituksen kokouksiin.

Osakeyhtiöllä ei ole välttämätöntä olla toimitusjohtajaa, jolloin toimitusjohtajalle laissa osoitetuista tehtävistä vastaa yhtiön hallitus. Kuntayhtiöiden johtamista ei nähty järkeväksi järjestää täysin ilman toimitusjohtajaa, mutta tutkimuksessa esille tulleet näkemykset toimitusjohtajan merkityksestä ja mahdollisen toimitusjohtajan osa- tai kokoaikaisuudesta kuitenkin vaihtelivat. Haastatteluiden

perusteella mitä merkittävämpi yhtiö on kyseessä taseeltaan ja liikevaihdoltaan, sitä perustellumpaa on myös valita yhtiölle toimitusjohtaja. Myös toimitusjohtajalle kuuluva tehtäväkokonaisuus vaikuttaa arviointiin. Esimerkiksi vuokra-asuntoyhtiöiden osalta yksi punnittava asia on, onko toimitusjohtaja samalla isännöitsijä vai vastaako isännöinnistä joku muu taho. Toimitusjohtajan merkitys voi korostua myös, mikäli yhtiölle on omistajan taholta asetettu esimerkiksi erityisiä kehittämistavoitteita.

Kunnan yhtiöiden toimitusjohtajat ovat joissain tapauksissa kunnan palveluksessa olevia henkilöitä. Koska hallintolain mukainen yhteisöjäävyys koskee kuntaomisteisten yhtiöiden osalta konsernijohtoa niin kunnanhallituksen jäsenten kuin virkamiesten osalta, on ainakin konsernijohtajien syytä pitäytyä kuntayhtiöiden hallitusten tai toimitusjohtajien tehtävistä. Koska Joroisten kunnan hallintosäännön (2020b, 14–15) mukaisesti kunnanjohtaja toimii konsernijohtajana ja talous- ja hallintojohtajan tehtäviin kuuluu kuntakonsernin talouden seuranta ja kehittäminen, näiden virkamiesten toimiminen kuntayhtiöiden johdossa voisi tuottaa kohtuuttomia vaikeuksia tehokkaalle konsernijohtamiselle nykyisen hallintosäännön puitteissa.

Haastatteluissa nousi esille, että kunnan viranhaltijan toimiessa yhtiön toimitusjohtajana yhtiön johtaminen on vain yksi lukuisista työnkuvaan kuuluvista asioista. Kaikkein pienimpien yhtiöiden osalta voi olla perusteltua ja käytännöllistä, että yhtiön toimitusjohtajuutta hoidetaan oman viran ohella. Muun muassa haastateltava E (2021) pohti: ”Voisin ajatella, että jos vaikka joku kiinteistö, yksi yksittäinen tai pari taloa on yhtiöitetty, ni voi olla niinku hyvin perusteltavissa, että se on viranhaltijan toimitusjohtajuuden alla.”

Selkeyden vuoksi toimitusjohtajaan liittyviä asioita käsiteltäessä on todettava, että yhtiön hallitus valitsee ja erottaa toimitusjohtajan eikä tätä valintaa voi siirtää muille toimielimille. Poikkeuksena tähän on perustettavan yhtiön ensimmäinen toimitusjohtaja, joka voidaan nimetä perustamissopimuksella. Omistaja sen sijaan voi vaikuttaa yhtiöjärjestyksellä siihen, onko yhtiöllä välttämätöntä olla toimitusjohtaja.

Hallituksen järjestäytymisen osalta on hyvä huomata, että mikäli hallitusta valittaessa ei ole nimetty puheenjohtajaa, valitsee hallitus puheenjohtajan järjestäytyessään. Yhtiöjärjestyksellä voidaan kuitenkin määrätä hallituksen puheenjohtajan valinnan kuuluvan yhtiökokoukselle. Yhtiökokoukselle osoitettu nimitysvalta kasvattaa nimenomaan omistajan ohjausvaltaa yhtiön henkilövalinnoissa. Hallituksen puheenjohtajan merkitys korostuu vielä enemmän tilanteessa, jossa yhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa.

### **6.1.3 Henkilövalintojen toteuttaminen**

Joroisten kunnan (2003, 2–3) konserniohjeen mukaisesti kunnanhallitus nimeää ja tekee ehdotukset kunnan edustajiksi yhteisöjen hallintoelimiin ja tilintarkastajiksi niiltä osin kuin tehtävä ei kuulu valtuustolle. Koska kunnanhallitus kuuluu konsernijohtoon, on perusteltua pitää nämä valinnat kunnanhallituksella. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota kunnanhallituksen valmiuksiin valita edustajat ja varata riittävä aika sopivien vaihtoehtojen harkitsemiselle. Nyt Joroisten kunnanhallituksen (7.8.2017, § 151) kokouspöytäkirjojen mukaan käytäntönä on ollut tehdä esitykset kunnan tytäryhtiöiden hallituksen jäseniksi heti vaalikauden alun ensimmäisissä kokouksissa, jolloin uudella kunnanhallituksella on rajallisesti valmistautumisaikaa niin tehtäväänsä yleisesti kuin merkittäviin omistajaohjauksellisiin henkilöesityksiin.

Jo kuntalain (410/2015) 47 §:n mukaan yhtiön hallituksen jäsenten valinnassa on huomioitava henkilöiden riittävä talouden ja toimialan asiantuntemus. Kuntayhtiöiden hallitusvalinnoissa on huomioitava myös kunnan konserniohje ja tasa-arvolain vaatimukset. Vaikka yhtiö olisikin täysin kunnan omistuksessa, ei puhtaasti poliittisen hallituksen nimeäminen ole haastatteluiden perusteella tarkoituksenmukaista. Voi olla omistajan etu, että sen edustajia kuuluu yhtiön hallitukseen, kunhan heillä on riittävä osaaminen hallituksen jäsenen tehtävään. Tutkimuksessa suosituimmaksi nousi malli, jossa kuntayhtiöiden hallituksiin valitaan sekä luottamushenkilöitä että asiantuntijajäseniä. Kukaan haastateltavista ei nähnyt tavoiteltavana yksin asiantuntijoista koostuvaa hallitusta.

Lähes jokaisessa haastattelussa nousi esille, että joka tapauksessa henkilöiden valinnassa yhtiöiden hallitukseen on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota heidän osaamiseensa. Haastateltava A (2021) sanoitti asiaa näin: ”Painotan vain sitä asiantuntijuutta, sen saamista sinne [yhtiön] hallitukseen ja jos se ei nykyisin käytössä olevin valintajärjestelmin kerta kaikkiaan vaikka onnistu, niin sitten pitää miettiä taas niitä valintatapoja.” Haasteeksi kuitenkin esimerkiksi haastateltava C (2021) koki asiantuntevien ja asiasta kiinnostuneiden jäsenten löytämisen.

Edes osittain poliittisia hallituksia harkittaessa on huomattava, että kunnanhallituksen jäsenen toimiessa kuntayhtiön hallituksessa on hän esteellinen käsittelemään yhtiön asioita kunnanhallituksessa, mikä heikentää suoraviivaisen omistajaohjauksen mahdollisuuksia. Kunnanhallituksen jäseniä ei kuitenkaan ole tarve sulkea henkilövalintojen ulkopuolelle, kunhan jääväykset toteutetaan asianmukaisesti eikä esteellinen osallistu yhtiön asioiden valmisteluun ja käsittelyyn kunnan toimielimissä. Joissain kunnissa on toimivana käytäntönä, että ainakin merkittävimpien yhtiöiden hallitukseen kuuluu vähintään kunnanhallituksen jäsen, jolloin heitä voidaan kuulla asiantuntijoina. Näin toimitaan myös vertailukunnassa X, ja haastateltavien D ja F (2021) mukaan tämä ei tuota ongelmia käytännön arjessa esimerkiksi jääväysten suhteen.

Kunnanhallituksen jäsenen valinta kuntaomisteisen yhtiön hallitukseen tiivistää omistajan ja yhtiön välistä yhteyttä ja antaa yhden lisätavan viestinnälle ja ajantasaisen tiedon saamiselle. Myös haastateltava E (2021) näki luottamushenkilöiden kaksoisroolin tuovan lisäarvoa viestinkulkuun omistajan ja yhtiön välillä. Hän kuitenkin muistutti, ettei tiedonkulkua voi jättää yksittäisen edustajan varaan. (Haastateltava E 2021.) Tällaisessa kaksoisroolitalanteessa on muistettava myös yhtiön hallituksen jäsenen salassapitovelvollisuus, joka on huomioitava yhtiön asioista keskusteltaessa.

Uutta yhtiötä perustettaessa on huomionarvoista, että ainakin hallitus ja mahdollisesti myös toimitusjohtaja nimetään perustamissopimuksessa. Mikäli yhtiön perustaja ja ainoa omistaja on yksittäinen kunta, voi se yhtiötä perustaessa käyttää omistajaohjausvaltaansa edellä mainittuja henkilöitä nimitessään.

Jatkossa osakeyhtiön toimitusjohtajan valitsee yksiselitteisesti hallitus, joten myöhemmin omistaja voi vaikuttaa toimitusjohtajan valintaan ainoastaan valitsemiensa hallitusten jäsenten kautta, vaikkakin täysin kunnan omistamissa yhtiöissä voidaan olettaa yhtiön hallituksen kuuntelevan omistajansa mielipidettä asiassa.

## **6.2 Omistajaohjaus kunnan hallinnossa**

### **6.2.1 Kunnanvaltuuston päätösvallassa olevat asiat**

Lain vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä (256/2021) 1 §:n mukaisesti seuraavat kuntavaalit pidetään 13. kesäkuuta 2021 ja uuden kunnanvaltuuston toimikausi alkaa 1. elokuuta 2021. Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Joroisissa kuntastrategian päivitys kuuluu uuden valtuuston ensimmäisiin tehtäviin, koska se on yksi vuoden 2021 talousarvioon kirjatusta valtuuston tavoitteista (Joroisten kunta 2020a, 13). Joroisten kunnan (2020b, 14) hallintosäännön mukaisesti kunnanvaltuusto päättää osana kuntastrategiaa omistajapolitiikasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Siksi uuden valtuuston on heti valtuustokauden alussa osana kuntastrategian päivitystyötä oltava hereillä myös omistajaohjauksellisten kysymysten suhteen.

Joroisten kuntastrategiaa 2018–2022 tarkastellessa huomataan omistajapolitiittisten tavoitteiden olevan lähinnä taloudellisia. Kuntastrategian tavoitteiden mukaan kuntakonsernin tasolla alijäämän tulee olla selkeästi alle 500 euroa asukasta kohden. Lisäksi konsernin lainamäärän kehitystä on arvioitava talousarvion laadinnassa siten, etteivät kunnan maksuvalmius ja kyky vastata palveluvelvoitteista vaarannu. Tavoitteissa viitataan myös lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin osana kuntakonsernin taloudenhoitoa. (Joroisten kunta 2018, 4.)

Taloudellisten tavoitteiden lisäksi kuntakonserniin viitataan kuntastrategiassa asumisen yhteydessä, missä todetaan kunnan asuntojen hallinnoinnin

järjestettävän konsernipalveluiden ja teknisen toimen yhteistoimintana. Kuntastrategiassa asetetaan myös tavoitteeksi laatia kunnalle vuokra-asuntostrategia. Omistuksellisia tavoitteita sivutaan lentoaseman alueeseen liittyen. (Joroisten kunta 2018, 10, 15.) Kuntastrategian sisällölliset tavoitteet kuntakonsernille ovat melko vähäiset. Ne jäävät pääsääntöisesti tarkemmin käsiteltäväksi kunnanvaltuuston joulukuussa 2019 hyväksymässä vuokra-asuntostrategiassa, jossa toimenpiteitä vuosille 2020–2025 onkin esitelty kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Vuokra-asuntostrategiassa on määritelty monipuolisesti ja laajemmin kunnan tavoitteet ja kehittämistoimenpiteet vuokra-asumisen osalta. Tavoitteisiin sisältyy muun muassa markkinointiin, asuntojen hinnoitteluun ja energiatehokkuuteen liittyviä tavoitteita. (Joroisten kunta 2019a, 6.)

Joroisten kunnan (2018, 4) voimassa olevan kuntastrategian omistajapoliittiset linjaukset käsittelevät siis lähinnä tytäryhteisöjen taloudellista tilaa ja kuntakonsernin velkamäärää. Vaikka hallintosäännön mukaan valtuuston tulisi käsitellä kuntastrategian yhteydessä keskeisimmät omistajaohjaukselliset linjaukset, on omistajaohjauksellista sisältöä melko vähäisesti. Mikäli valtuusto haluaa linjata vahvemmin esimerkiksi omistajuuden tavoitteista tai yhteyksistä, joissa kunta toimii omistajana tai sijoittajana, tulisi sen hallintosäännön mukaan ilmaista kantansa kuntastrategiassa. Kunnan omistajaohjauksellisten ohjeiden ja kannanottojen tulisi perustua kuntastrategiasta juontuviin omistamisen tavoitteisiin. Siksi kuntastrategiassa tulee olla riittävät strategiset linjaukset myös yhtiöiden käytännön ohjeistamista ajatellen.

Hallintosäännön määräyksistä poiketen Joroisten kunnan konserniohjeesta ei ole päätetty osana kuntastrategiaa vuosille 2018–2022, sillä Joroisten voimassa oleva konserniohje on vuodelta 2003. Myös lainsäädäntö kuntakonsernin ja konserniohjauksen suhteen on päivittynyt vuoden 2003 jälkeen, mikä jo itsessään johtaa konserniohjeen päivitysvaatimukseen. Konserniohje sisältää kunnan omistajapolitiikan tarkoituksia ja tavoitteita, jotka voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluvat kuntastrategiaan sisältyviin asioihin (Joroisten kunta 2003). Kunnan yhtiöiden merkityksen vahvistuminen lisää painetta saattaa konserniohje ajantasaiseksi. Muun muassa näihin seikkoihin perustuen kunnan konserniohje olisi syytä päivittää.



Joroisten kunnan (2003, 2) konserniohjeessa todetaan kuntalain säädösten mukaisesti, että kunnanvaltuusto hyväksyy konsernin tavoitteet talousarviossa ja -suunnitelmassa. Joroisten kunnan (2020a, 13) talousarviossa asetetuissa valtuuston tavoitteissa ei mainita yksilöidysti tytäryhtiöihin liittyviä tavoitteita. Talousarviossa viitataan konsernin käytännön toimintaan vuoden 2021 aikana lähinnä palvelusuunnitelmassa mainitsemalla kiinteistö- ja vuokra-asuntostrategian toimeenpanon jatkamisen ja kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden sulauttamisen (Joroisten kunta 2020a, 15). Kunnanvaltuusto voisi halutessaan asettaa talousarvion yhteydessä tavoitteita nykyistä laajemmin ja yhtiökohtaisemmin. Kaikki vertailukunnista haastatteluun osallistuneet henkilöt kertoivat kunnanvaltuuston asettavan talousarviokäsittelyssä yhtiöille tavoitteita, ja haastatteluiden perusteella talousarvion tavoiteasetantaa hyödynnetään vertailukunnissa Joroista vahvemmin. Haastateltavat D ja F (2021) pitivät tärkeinä myös tavoitteiden realistisuutta ja selkeyttä.

Kunnanvaltuuston tietoisuutta ja osaamista konsernin strategisena johtajana voi vahvistaa kouluttamalla valtuutettuja ja lisäämällä tietoisuutta konsernin tilasta ja merkityksestä. Vaikka luottamushenkilöistä konsernijohtoon kuuluu kunnanhallitus, on valtuutetuilla merkittävä rooli omistajapolitiikan ja strategian määrittäjinä. Tähän on kiinnitettävä huomiota erityisesti valtuustokauden alussa ja varsinkin uusien valtuutettujen kohdalla, koska Joroisten kunnan hallintosäännössä monia omistajaohjauksellisia linjauksia on yhdistetty heti valtuustokauden alussa laadittavaan kuntastrategiaan.

### **6.2.2 Konsernijohtaminen kunnan hallinnossa**

Joroisten kunnan hallintosäännön mukaan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä talous- ja hallintojohtaja. Tarvittaessa konsernijohtoon voi kuulua myös muita määrättyjä viranomaisia. (Joroisten kunta 2020b, 14.) Kunnanhallitukseen kuuluu vuonna 2021 alkavasta valtuustokaudesta lukien seitsemän jäsentä ja kaikki kunnanhallituksen varsinaiset jäsenet ovat myös valtuutettuja (Joroisten kunta 2020b, 10–11).

Joroisten kunnassa konsernijohtoon tehtävät ja toimivalta on jaettu siten, että kunnanhallitus vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernijohtoon ja -valvonnan organisoinnista sekä määrää tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisesta työnjaosta. Lisäksi kunnanhallitus vastaa keskeisten asiakirjojen valmistelusta valtuustolle ja antaa valtuustolle tilinpäätöksen yhteydessä raportin yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisen aseman kehittymisestä sekä arvion tulevasta kehityksestä ja riskeistä. Talous- ja hallintojohtajan vastuulle kuuluu tämän raportin valmistelu. Kunnanjohtajan tehtävänä on toimia konsernijohtajana ja aktiivisella omistajaohjauksella myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaan. Talous- ja hallintojohtaja avustaa kunnanjohtajaa konsernin johtamisessa, minkä lisäksi tämän tehtävänä on seurata ja kehittää kuntakonsernin taloutta. (Joroisten kunta 2020b, 14–15.)

Vaikka hallintosäännöllä on mahdollista määrätä esimerkiksi erillinen elinkeino- tai konsernijaos, jonka tehtäväksi voidaan osoittaa omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä, ei haastatteluiden perusteella erillistä jaosta pääsääntöisesti koeta pienemmissä kunnissa tarpeelliseksi. Haastateltava B (2021) olisi voinut harkita erillisen jaoksen mahdollisuutta tiiviinä omistajaohjauksellisten asioiden käsittelijänä. Muut haastateltavat A, D, E, F ja G (2021) eivät nähneet erillisen jaoksen tuovan näin pieneen kunnanhallitukseen ja kuntakonserniin lisäarvoa omistajaohjauksen toteuttamiselle. Sen sijaan he painottivat koko kunnanhallituksen aktiivista osallistamista ja kunnanhallituksen jäsenten parempaa kouluttamista konsernin asioihin. Näin kunnanhallitus pystyy aidosti seuraamaan ja ohjaamaan kunnan omistamia yhtiöitä.

Yksi merkittävimmistä omistajaohjauksen välineistä yhtiöissä on yhtiökokous, jossa osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa. Kunta omistajana nimeää edustajansa yhtiökokouksiin, ja usein kunnan edustajaksi nimetään yksi henkilö. Onnistunut omistajaohjaus edellyttää riittävää konsernijohtoon antamaa ohjeistusta edustajalle. Haastateltavat A ja B (2021) näkivät tarpeelliseksi lisätä Joroissa yhtiökokousedustajille annettavaa ohjeistusta. Joroisten kunnan hallintosäännössä ei ole erityisiä määräyksiä siitä, kenen tehtävä on antaa ohjeita, jotta ohjeistamisesta vastaa konsernijohto.

Ohjeiden ja kannanottojen tulisi perustua valtuuston kuntastrategiassa ja talousarviossa asettamiin tavoitteisiin. Jotta kunta omistajana voi ohjeistaa edustajiaan, tulee konsernijohtoon olla tietoinen myös yhtiössä vireillä olevista asioista. Tutkimuksessa vertailukunnasta löytyi myös malli, jossa hallintosäännöllä on määrätty, että kunnan kokonaan omistamien yhtiöiden yhtiökokousedustajina toimivat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Haastateltavat E ja G (2021) vertailukunnasta Y kokivat tämän toimivaksi ratkaisuksi varsinkin tiedonkulun ja sitoutumisen näkökulmista. Kun yhtiökokoukseen osallistuvat omistajan edustajina kunnanjohtaja ja koko kunnanhallitus, on koko konsernijohto muun muassa vahvistamassa yhtiöiden tilinpäätöksiä ja myöntämässä vastuuvapautta hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle.

Konsernijohtoon riittävä kouluttaminen ja osaamisen varmistaminen nousi laajasti esille haastattelututkimuksessa. Konsernijohtoon vastuut on määritelty hallintosäännössä, mutta niiden kirkastaminen käytännön arjessa on tarpeellista. Konsernijohtoon jäsenten vaihtuessa eli ainakin vaalikauden alussa uuden kunnanhallituksen aloittaessa toimintansa tulisi jäsenille taata riittävä perehdytys konsernijohtamiseen ja konsernijohtoon jäsenenä toimimiseen. Koulutuksessa on syytä käydä läpi yleisten lainsäädännöllisten asioiden lisäksi oman kunnan kuntakonserni, sen yhtiöt ja kullekin kuuluvat tehtävät käytännönläheisesti tarkasteltuna. Kaikki vertailukuntien Haastateltavat D, E, F ja G (2021) mainitsivat myös erilaiset ulkopuolisten tahojen järjestämät koulutukset, kuten Kuntaliiton järjestämät koulutukset sekä HHJ-koulutuksen, yhtiöosaamisen kartuttamisessa merkittävinä tekijöinä. Kouluttamisella ja riittävällä tiedonsaannilla koko kuntakonsernin ja siten omistajaohjauksen merkityksen avautuminen voisi motivoida entistä enemmän konsernijohtoon jäseniä aktiiviseen omistajuuteen.

Tutkimuksessa nousi esille riittävän ja säännöllisen tiedonsaannin merkitys. Onnistuneen omistajaohjauksen avaintekijänä mainittiin se, että ”pitäisi olla säännöllinen raportointi suoraan [kunnan]hallitukselle” (Haastateltava C, 2021). Aiemmin todettiin konsernijohtoon jäsenten kuulumisen yhtiöiden hallitukseen tuovan omistajaohjauksellista lisäarvoa muun muassa viestinkulun osalta. Vaikka

käytäntönä olisi pitää tällainen yhteys omistajan ja yhtiön välillä, ei tiedonkulkua voi jättää yhden yksittäisen jäsenen harteille (Haastateltava E 2021).

Omistajaohjauksellisia asioita voitaisiin käsitellä esimerkiksi vuosikellon avulla, jolloin akuuttien asioiden lisäksi yhtiöiden tilanteita käsiteltäisiin laajemmin koko konsernijohdossa säännöllisin väliajoin. Haastateltava C:n (2021) mukaan katsaukset voisi yhdistää esimerkiksi osavuosisraportteihin. Haastattelututkimuksessa nousivat esiin toimivana käytäntönä myös ajoittaiset yhtiöiden johtohenkilöiden vierailut ja esittelyt. Vertailukunnassa Y säännöllinen kuntakonsernin asioiden käsittely toteutetaan niin, että jokaisessa kunnanhallituksen kokouksessa yhtenä käsiteltävänä asiana on omistajaohjaus (Haastateltavat E ja G 2021). Haastattelututkimuksen tuloksissa painottui vahvana näkemys, että konsernijohdon on tärkeä käsitellä konsernin asioita säännöllisesti. Säännöllisyyden taakkeksi olisi sovittava selkeä toimintamalli, jota noudattamalla konsernin asioita seurataan. Säännöllinen kuntakonsernin asioiden käsittely mahdollistaa konsernijohdon reagoinnin kiireellisiin asioihin.

Lopuksi haastattelussa nousi esille myös se, että kunnan on omistajana annettava yhtiölle ja sen johdolle sille kuuluva tila hoitaa tehtäviään. Omistaja ei voi sanella yhtiön toimintaa tai määräillä yhtiön hallitusta, vaan sen on pitäydyttävä omassa omistajan roolissaan. (Haastateltava D 2021.) Tarvittaessa omistajalle jää keinoksi yhtiökokouksessa erottaa yhtiön hallitus, mikäli se ei ole tyytyväinen hallituksen toimintaan.

### **6.3 Johtopäätökset**

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää Joroisten kunnan omistajaohjauksen keskeisimmät kehitystarpeet nykytilannetta tarkastelemalla. Tämän lisäksi tavoitteena oli löytää myös sopivat kehitystavat ja toimenpide-ehdotukset, joiden avulla voidaan tavoitella onnistuneempaa omistajaohjausta. Kolmantena tavoitteena oli tarkastella osana omistajaohjauksen kehittämistoimenpiteitä myös toimivia ratkaisuja johtamisjärjestelmään ja johtamisen rakenteisiin liittyen.

Tutkimuksen perusteella omistajaohjauksen kehittäminen on tarpeen Joroisissa, mikä oli odotettavissa jo toimeksiannon perusteella. On myönteistä, että haastatteluissa ilmeni paitsi tarve myös halu saada omistajaohjaukseen liittyviä käytänteitä toimiviksi, koska aito motivaatio viedä asioita eteenpäin auttaa tulevassa kehitystyössä. Omistajaohjauksen parantamiseen on myös tarjolla useita konkreettisia keinoja, jotka nousivat esille haastattelututkimuksessa niin kohdekunnan kuin vertailukuntien edustajien haastatteluissa.

Yksi merkittävimmistä esiin nousseista kehitystarpeista on lisätä osaamista koko kuntakonsernissa kunnanvaltuustosta konsernijohtoon. Varsinkin luottamushenkilöille on syytä tarjota enemmän koulutusta konsernin johtoon ja ohjaukseen liittyvien tehtävien osalta. Osaamisen ja riittävän asiantuntemuksen varmistaminen nousevat esiin myös yhtiöiden hallitusvalintoja tehtäessä. Jo kuntalaki edellyttää näiden huomioimista henkilövalintoja tehtäessä, mutta asiantuntemus voisi näkyä vahvemmin myös käytännössä. Edelleen hallitusten jäseniäkin voi kouluttaa tehtäviinsä yhtiön hallituksessa.

Koko kunnanhallituksen roolia osana konsernijohtoa on tarve vahvistaa. Onnistuneen omistajaohjauksen toteutumiseksi koko konsernijohtoon tulee olla tietoinen konsernin asioista. Säännöllinen asioiden käsittely tukee omistajaohjausta ja aktiivista omistajuutta. Toimiva ja selkeä rakenne konsernin asioiden käsittelylle huolehtii osaltaan riittävän ja ajantasaisen tiedon saamisesta koko konsernijohtolle. Yhtiön johdon vierailut ja katsaukset varsinkin konsernijohtolle ja tarvittaessa koko kunnanvaltuustolle paitsi lisäävät ajantasaisen tiedon määrää myös luovat yhteyttä omistajan ja yhtiön välille, mikä helpottaa epämuodollista tiedonkulkua. Riittävällä ja ajantasaisella tiedolla on myös huomattava ja myönteinen vaikutus omistajan ohjeistusten laatuun.

Yksi tärkeä tutkimuksesta noussut huomio on, että yhtiön ja omistajan väliset roolit täytyy ymmärtää niin kunnassa kuin tytäryhtiössä. Vaikka omistajaohjaus olisi aktiivista, ei omistajan tule ottaa liian vahvaa roolia yhtiön toiminnassa. On esimerkiksi yhtiön hallituksen asia käsitellä toimitusjohtajan valintaa koskeva kysymys. Sen sijaan yhtiön hallituksen pääsääntöisesti valitsee ja tarvittaessa yhtiöjärjestystä muuttaa yhtiökokous eli omistajat. Yhtiön johdolle on annettava tila

hoitaa sille kuuluvat tehtävät. Liian voimakas puuttuminen yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäväalueeseen kuuluviin asioihin voi paitsi lamauttaa yhtiön toimintaa myös hämärtää vastuukysymyksiä, mikä ei ole omistajankaan etu.

Kuten jo edellä todettiin, henkilövalintoja tehdessä on syytä kiinnittää enemmän huomiota valittavien henkilöiden osaamiseen ja asiantuntemukseen. Yksi tapa lisätä toimialaan liittyvää asiantuntemusta on valita muutama asiantuntijajäsen yhtiön hallitukseen, jolloin siihen kuuluisi sekä poliittisia että asiantuntijajäseniä. Hallituksen kokoa ei kuitenkaan ole syytä paisuttaa tällä perusteella, jotta hallituksen toimintakyky ja ketteryys pysyvät hyvinä. Yhtiökokouksessa tehtävillä henkilövalinnoilla on suuri merkitys yhtiön toiminnalle, ja omistajan näkökulmasta tämä on yksi merkittävimmistä mahdollisuuksista turvata yhtiön toimintaedellytyksiä.

Kunnanvaltuusto kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä voi vahvistaa omaa rooliaan strategisten tavoitteiden määrittäjänä. Se voi halutessaan ottaa vahvemmin kantaa omistajapoliittisiin kysymyksiin osana kuntastrategiaa tai asettaa yhtiökohtaisia tavoitteita talousarvion laadinnan yhteydessä. Nämä valtuuston asettamat tavoitteet antavat konsernijohtoon tekemälle käytännön omistajaohjaukselle selkänojan, johon konsernijohto voi ja johon sen tulee ohjaustoimissaan nojata. Siksi myös niiden selkeys ja realismi ovat avaintekijöitä onnistuneessa omistajaohjauksessa. Lisäksi tarkasteltujen aineistojen perusteella kunnan konserniohjeen päivitystyöhön on syytä ryhtyä. Päivityksen myötä konserniohje tulee myös käsitellä konserniyhtiöissä, mikä tarjoaa samalla hyvän mahdollisuuden juurruttaa se aktiiviseen käyttöön koko konsernissa. Konserniohje ja muut keskeiset asiakirjat saavat niille kuuluvan merkityksen osana omistajaohjausta vain, jos niitä hyödynnetään aktiivisesti ja ne aidosti toimivat osana käytännön omistajaohjaustyötä.

Edellä kuvatut johtopäätökset tärkeimmistä kehitystoimenpiteistä seuloutuivat esille varsinkin haastattelututkimuksen perusteella. Johtopäätöksissä on huomioitu sekä ne asiat, joita joroislaiset haastateltavat kokivat tärkeimmiksi kehityskohteiksi, että vertailukunnista esiin nousseet vahvuudet ja hyvät toimintatavat onnistuneessa omistajaohjauksessa. Myös asiakirjojen tarkastelun yhteydessä

havaittiin eroa haastatteluissa kuvattuihin käytänteisiin vertailukunnissa, ja nämäkin havainnot on tuotu esille kehitysehdotuksina esimerkiksi talousarviossa asetettavien tavoitteiden osalta.

Joroisten kuntakonserni on verrattain pieni ja koostuu lähinnä yhden toimialueen yhtiöistä. Resursseja ja omistajaohjauksellista huomioita ei tarvitse suunnata hyvin laajaan ja monipuoliseen yhtiöjoukkoon. Tässä toimintaympäristössä kunnan omistajaohjauksella on hyvät edellytykset onnistua, mitä tukee myös tutkimuksessa ilmennyt halu kehittää omistajaohjauksen nykytilaa.

## **7 Pohdinta**

Opinnäytetyön aihe oli mielenkiintoinen kehittämisenäkökulman ja konkreettisten mutta moniulotteisten kysymysten vuoksi. Omistajaohjauksen onnistumisella on suuri merkitys kunnan taloudelle. Omistajaohjauksellisten keinojen tuntemus ja hyödyntäminen ovat tärkeitä kuntien arjessa. Opinnäytetyön laatija kuuluu itsekin konsernijohtoon, mutta ei aiemmin osannut ajatella omistajaohjauksen kysymyksiä niin laajasti kuin tutkimusta tehdessään. Tämäkin kertoo omistajaohjaukseen liittyvän koulutuksen tärkeydestä luottamushenkilöille, mikä nousi vahvasti esille myös tutkimuksessa.

Joroisten kunnassa selvitettävä asunto-osakeyhtiöiden sulauttaminen kiinteistö-osakeyhtiön kanssa mahdollistaisi tiiviimmän omistajaohjauksen toteuttamisen, kun ohjattavia yhtiöitä olisi useamman yhtiön sijaan yksi. Omistajaohjauksellisia voimavaroja ei tarvitsisi suunnata usean eri yhtiön ohjaamiseen, mikä parantaisi erityisesti pienen kunnan niukkojen hallinnollisten resurssien kohdentamista taroituksenmukaisesti. Tässä yhteydessä yhden yhtiön painoarvo kasvaisi ja samalla kyseisen yhtiön omistajaohjauksen merkitys lisääntyisi. Näitä taustoja vasten tutkimuksen tekeminen oli erityisen mielekästä, koska opinnäytetyö toivottavasti tarjoaa konkreettisia kehitysehdotuksia omistajaohjauksen tehostamiseksi.

Tutkimuksen johtopäätöksiin valikoituivat tärkeimmät kehitysehdotukset, joilla on suurin merkitys kunnan aktiivisen omistajaohjauksen kehittämiseksi. Haastatteluissa nousi esiin kuitenkin monia mielenkiintoisia pohdintoja esimerkiksi kuntaomisteisten yhtiöiden ja yksityisten omistamien yhtiöiden eroavaisuuksista. Yksi tällainen oli haastateltava D:n (2021) mietintä siitä, pitäisikö myös kuntayhtiöissä hallitusten olla enemmän tulosvastuussa, mikä voisi tarkoittaa hallitusten jäsenten vaihtumista eri rytmissä valtuustokauden kanssa. Osakeyhtiölain mukaan hallitusten jäsenten kausi on voimassa toistaiseksi, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Kunnan tytäryhtiöihin on kuitenkin vakiintunut tapa valita hallituksen jäsenet nelivuotisen valtuustokauden aluksi ja pitää heidät tehtävässään seuraaviin vaaleihin asti. Tämä on yksi mielenkiintoinen esimerkki siitä, kuinka kuntaomisteisissa yhtiöissä henkiselä tasolla tasapainoillaan kuntamaailman ja yhtiöoikeuden välimaastossa.

## **7.1 Toteutuksen ja menetelmän tarkastelu**

Opinnäytetyön tavoitteena oli tarjota Joroisten kunnalle kehittämissuotuksia omistajaohjaukseen ja kuntaomisteisten yhtiöiden johtamiseen. Työn tuloksena syntyi monipuolinen joukko havaintoja ja kehitysehdotuksia. Opinnäytetyön tavoitteisiin nähden tutkimuksessa pystyttiin tarkastelemaan laajasti sekä omistajaohjausta että johtamisen järjestelmiin liittyviä asioita. Osa kehitystoimenpiteiden toteuttamisesta riippuu luottamushenkilöiden tahtotilasta. Esimerkiksi kunnan ylimmällä päätöksentekoeelimellä, kunnanvaltuustolla, on viime kädessä valta päättää keskeisimpien asiakirjojen sisällöstä.

Aineiston tarkastelulla saatiin koottua perustiedot kunnan tilanteesta, mutta jo tutkimusmenetelmiä valitessa todettiin, ettei tämä yksin anna riittävää tietoa tutkimuksen aiheesta. Tutkimusmenetelmänä teemahaastattelu antoi riittävän mahdollisuuden kerätä ja syventää omistajaohjaukseen liittyvää tietoa. Haastattelua hyödynnettiin myös vertailututkimuksen aineiston keräämisessä, sillä tutkimuksessa haastateltiin konsernijohton jäseniä paitsi Joroisista myös vertailukunnista.



Benchmarkingin hyödyntämisessä olennaista on löytää menestyviä vertailukoh-teita, joilta on mahdollista oppia. Vertailukohteiksi poimittujen kuntien voidaan katsoa olleen onnistuneita valintoja ainakin siitä näkökulmasta, että tutkimuk-sessa onnistuttiin löytämään toimivia käytänteitä, jotka mahdollistavat nykyistä paremman omistajaohjauksen toteutumisen. Vertailujoukko ei kuitenkaan ole tutkimuksellisesti tyhjentävä; voi olla myös muita kuntia, joilla on käytössään on-nistuneita ratkaisuja ja toimintatapoja tehokkaan ja toimivan omistajaohjauksen toteuttamiseksi.

Vertailukohteiden käyttö toi tutkimukseen paljon lisää sisältöä ja laajensi katsan-tokantaa. Mikäli työssä olisi keskitytty ainoastaan toimeksiantajan tilanteen tar-kasteluun ja kehitysehdotuksien löytämiseen tästä kunnasta saadun aineiston perusteella, olisivat ehdotetut toimenpiteet jääneet suppeammiksi. Vertailukun-nista saatu tieto oli erittäin arvokasta tälle tutkimukselle.

## **7.2 Eettisyys, pätevyys ja luotettavuus**

Tutkimusta tehdessä on huomioitava useita eettisiä kysymyksiä. Tutkimuseetti-nen neuvottelukunta on vuonna 2012 määritellyt hyvän tieteellisen käytännön keskeiset lähtökohdat, joita tulee noudattaa tutkimusten laatisessa. Nämä yh-deksän lähtökohtaa on huomioitu tämän tutkimuksen laadinnassa.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa voidaan käyttää tukena reliaabeliuden eli toistettavuuden ja validiuden eli pätevyyden arviointia. Reliaabelius voidaan todeta esimerkiksi siten, että kaksi arvioijaa päätyy samanlaiseen tulokseen tai että samaa henkilöä tutkittaessa saadaan sama tulos. Validiuden osalta taas tarkastellaan, mittaako tutkimusmenetelmä sitä, mitä on tarkoituskin. Laadulli- sessa tutkimuksessa nämä käsitteet ovat saaneet erilaisia tulkintoja ja niiden käyttöä on pyritty myös välttämään. Sen sijaan tutkimuksen pätevyyttä arvioita- essa voidaan laadullisessa tutkimuksessa hyödyntää esimerkiksi kuvausten ja siihen liittyvien selitysten ja tulkintojen yhteensopivuutta. (Hirsjärvi ym. 2009, 231–232.)

Hirsjärven ym. (2009, 233) mukaan tutkimuksen validiutta voidaan lisätä käyttämällä tutkimuksessa useita menetelmiä. Tässä tutkimuksessa tätä on hyödynnetty yhdistämällä benchmarkingin keinoja osaksi tutkimusta, jolloin tutkimuksen aineisto laajeni ja perusteet tehdyille kehittämis ehdotuksille paranivat. Myös sekundääriaineiston eli kunnan hallinnollisten asiakirjojen käyttäminen tutkimuksen aineistona kasvattaa osaltaan tutkimuksen monipuolisuutta ja siten lisää sen validiutta.

Haastattelututkimuksen laadukkuutta voidaan lisätä esimerkiksi hyvällä haastattelurungolla ja miettimällä jo ennalta, kuinka teemoja voidaan syventää. Haastatteluaineiston luotettavuus riippuu myös sen laadusta, johon kuuluvat sekä sisällöllinen että tekninen laatu. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 184–185.) Koska tutkimuksen aineisto kerättiin haastatteluin, valmistauduttiin näihin haastatteluihin huolellisesti. Tämä tapahtui esimerkiksi pohtimalla etukäteen mahdollisia lisäky symyksiä teemojen syventämiseksi ja huolehtimalla teknisten seikkojen toimivuudesta, kuten nauhoitusten hyvästä äänenlaadusta.

Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 184) mukaan haastatteluiden toteutukseen vaaditaan myös riittävä osaaminen haastattelijalta niin asiasisällön kuin haastattelun toteuttamisen osalta. Opinnäytetyön tekijän omakohtainen kokemus konsernijohtosta antoi hyvän pohjan tarpeellisen tietoperustan hankkimiseen ja syventävien haastattelukysymysten tekemiseen. Toisaalta koulutusta haastatteluiden tekemiseen tai aiempaa tutkimuksellista haastattelukokemusta ei ollut.

Haastatteluun osallistuneet henkilöt olivat konsernijohtoon omistajaohjaukseen aktiivisimmin osallistuvia jäseniä, kuten kunnanjohtajia ja kunnanhallituksen puheenjohtajia. Luotettavuuden näkökulmasta valinta on perusteltu, koska heidän tietojensa voidaan katsoa olevan konsernijohtoon osalta riittävän kattavat omistajaohjauksen nykytilan ja kehittämistarpeiden arviointiin. Kunnan omistajaohjauksen toimivuutta ja kehitysmahdollisuuksia ajatellen oli perustelua haastatella asiasta erityisen hyvin perillä olevia henkilöitä, mutta täysin kattavaa kuvaa omistajaohjauksen nykytilanteesta koko konsernijohtoon näkökulmasta ei näin synny.

Tämä tutkimus on tehty kuntaomistajan näkökulmasta, minkä vuoksi haastattelut valikoituivat konsernijohtosta. Tutkimuksen tavoitteiden kannalta myös yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden näkemykset olisivat voineet lisätä tutkimuksen luotettavuutta. Varsinkin yhtiöiden johtamisjärjestelmän osalta yhtiöiden johdolla saattaisi olla hyvä näkemys esimerkiksi hallituksen koon ja toimitusjohtajan tehtävien ja merkityksen arvioinnista.

Opinnäytetyön laatijan kuulumista Joroisten kunnan konsernijohtoon on arvioitava kriittisesti, koska samalla tutkimuksen tekijä joutuu arvioimaan myös omaa suoriutumistaan tarkastellessaan kunnan omistajaohjauksen nykytilaa. Eettistä näkökulmaa tarkastellessa on syytä todeta, että opinnäytetyön laatijan yhteys Joroisten kunnan konsernijohtoon on ilmaistu selkeästi jo opinnäytetyön johdannossa ja se on ollut tiedossa myös toimeksiantajalla.

### **7.3 Suhde muihin tutkimuksiin ja jatkotutkimusideat**

Aiemmin aiheesta tehdyistä tutkimuksista Leväisen (2014) pro gradu -tutkielma oli oikeudellinen tarkastelu kuntaomisteisten osakeyhtiöiden omistajaohjauksesta. Työssä esiteltiin useita keinoja toteuttaa omistajaohjausta. Osaa näistä olemassa olevista keinoista hyödynnetään kuitenkin heikosti käytännön omistajaohjauksessa myös tämän tutkimuksen perusteella. Sekä Nurmion (2017) opinnäytetyössä että tässä tutkimuksessa ilmeni, että perustamissopimukseen tai yhtiöjärjestyksensä määräyksiin on kiinnitetty kohdekunnassa melko vähän huomiota omistajaohjauksen välineenä.

Lyytinen (2020) oli opinnäytetyössään tämän tutkimuksen tavoin tehnyt pieneen itäsuomalaiseen kuntakonserniin kohdistuvaa tapaustutkimusta. Lyytisen työssään tekemät havainnot olivat samansuuntaisia oman tutkimukseni kanssa, vaikka työ tehtiin tytäryhteisöjen näkökulmasta. Myös Lyytisen kehittämisehdotuksiin kuului vuoropuhelun kehittäminen, mikä tässä tutkimuksessa kävi ilmi muun muassa tarpeena kehittää tiedonkulkua. Yhtäläisyyttä löytyi myös tarpeesta kehittää osaamista konsernissa. Pienissä kuntakonserneissa on näiden tutkimusten perusteella samanlaisia käytännön haasteita ja kehittämistarpeita.

Tähän tutkimukseen oli valittu kuntaomistajan näkökulma. Olisi myös mielenkiintoista tarkastella Joroisten kunnan omistajaohjausta ja sen toimivuutta konserniyhtiöiden näkökulmasta, kuten Lyytinen (2020) oli työssään tehnyt oman tutkimuskohteensa osalta. Tällöin tutkimuksen piiriä voisi kohdistaa enemmän esimerkiksi yhtiöiden johdon suuntaan. Tutkittavia kysymyksiä olisi omistajaohjauksen toteutumisen lisäksi roolien selkeys ja yhtiöiden johdon toimivuus ja osaaminen. Tutkimuksessa voisi tarkastella muun muassa sitä, onko yhtiön hallituksella ja omistajalla selkeä kuva omista tehtävistään ja onko yhtiön hallituksella sille kuuluva valta ja vastuu.

Toisin kuin Laulaisen (2017) tutkimuksessa, tämän tutkimuksen perusteella hallitusten henkilövalinnat tehtiin pääsääntöisesti poliittisin perustein. Tutkimuksen perusteella kuitenkin esiintyi tarvetta jatkossa painottaa nykyistä enemmän asiantuntemusta ja osaamista, kuten Laulaisen tutkimuskohteissa oli jo tehty. Tarve yleisesti kehittää omistajaohjausta kävi ilmi Laulaisen opinnäytetyön tavoin myös tästä tutkimuksesta.

Tämä tapaustutkimus keskittyi yhden kunnan omistajaohjauksen kehittämiseen. Samoin Nurmio (2017) ja Lyytinen (2020) keskittyivät tarkastelemaan yhtä kuntaa, kun taas Laulaisella (2017) oli tarkastelussa laajempi kuntajoukko. Tapaustutkimuksesta tehtyjä johtopäätöksiä ei voi suoraan yleistää koskemaan muita kohteita. Kuitenkin kaikissa mainituissa tutkimuksissa nousee esille tarve omistajaohjauksen kehittämiseen. Myös tästä näkökulmasta voisi olla mielenkiintoista tutkia aihetta ja käytännön haasteita omistajaohjauksen toteutumisessa laajemman kuntajoukon osalta.

Nyt tehdyssä tutkimuksessa luotiin kuvaa Joroisten kunnan omistajaohjauksesta ja tehtiin ehdotuksia omistajaohjauksen toteuttamisen ja johtamisjärjestelmän suhteen. Jatkotutkimuksena voisi tarkastella, onko ehdotetut toimenpiteet otettu käyttöön ja havaittu toimiviksi. Esimerkiksi konsernijohton aktiivista omistajaohjauksellista otetta ja omistajaohjauksen tavoitteiden toteutumista voisi arvioida jatkona tälle tutkimukselle. Samoin kuntayhtiöiden johtamisjärjestelmien toimivuus ja selkeys olisivat yksi mahdollinen tarkastelukohde.

## Lähteet

- Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018. Osakeyhtiölaki I. Helsinki: Alma Talent.
- Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. 2019. Kuntien talous ja rahoitus. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Haastateltava A. 2021. Nauhoitettu haastattelu 25.3.2021.
- Haastateltava B. 2021. Nauhoitettu haastattelu 31.3.2021.
- Haastateltava C. 2021. Nauhoitettu haastattelu 6.4.2021.
- Haastateltava D. 2021. Nauhoitettu haastattelu 7.4.2021.
- Haastateltava E. 2021. Nauhoitettu haastattelu 13.4.2021.
- Haastateltava F. 2021. Nauhoitettu haastattelu 14.4.2021.
- Haastateltava G. 2021. Nauhoitettu haastattelu 21.4.2021.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnot. Helsinki: Alma Talent.
- Hallintolaki (434/2003) muutoksineen.
- Hallituksen esitys 268/2014 eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Korkein hallinto-oikeus 2017:2.
- Kuntalaki (410/2015) muutoksineen.
- Kuntaliitto. 2009. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa\\_hallinto-\\_ja\\_johtamistapaa\\_koskeva\\_suositus\\_kuntakonsernissa\\_30.10.2009.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa_hallinto-_ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonsernissa_30.10.2009.pdf). 27.2.2021.
- Kuntaliitto. 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Joroisten kunnanhallituksen pöytäkirja 7.8.2017. <http://dynastyarkisto.joroinen.fi/kirjat/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20202189-15>. 6.2.2021.
- Joroisten kunnanhallituksen pöytäkirja 8.6.2020. <http://dynastyarkisto.joroinen.fi/kirjat/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20202189>. 6.2.2021.
- Joroisten kunnanhallituksen pöytäkirja 29.3.2021. <http://dynasty.joroinen.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=202160>. 31.3.2021.
- Joroisten kunnanhallituksen pöytäkirja 19.4.2021. <http://dynasty.joroinen.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=202163>. 28.4.2021.
- Joroisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 7.12.2020. <http://dynastyarkisto.joroinen.fi/kirjat/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20202222>. 13.1.2021.
- Joroisten kunta. 2003. Konserniohje. [https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Hallinto/JOROISTEN%20KUNTA\\_KONSERNIOHJE%202003.pdf](https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Hallinto/JOROISTEN%20KUNTA_KONSERNIOHJE%202003.pdf). 14.1.2021.
- Joroisten kunta. 2018. Kuntastrategia 2018–2022. <https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Hallinto/Kuntastrategia%202018-2022%20-%20valt%20hyvaksyma%2018.6.2018.pdf>. 24.1.2021.

- Joroisten kunta. 2019a. Joroisten kunnan vuokra-asuntostrategia 2020-2025. <https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Hallinto/Strategiat/VUOKRA-ASUNTOSTRATEGIA%202020-2025.pdf>. 24.1.2021.
- Joroisten kunta. 2019b. Talousarvio 2020. [https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Talousarvio/Ta-kirja%202020%20-%202019.11.20\\_Valt.%202.12.2019\\_korjattu%205.12.2019.pdf](https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Talousarvio/Ta-kirja%202020%20-%202019.11.20_Valt.%202.12.2019_korjattu%205.12.2019.pdf). 14.1.2021.
- Joroisten kunta. 2020a. Talousarvio 2021. <https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Talousarvio/Ta-kirja%202021%20-%20Hyv%C3%A4ksytty%20KV%20-%202020.12.pdf>. 23.1.2021.
- Joroisten kunta. 2020b. Joroisten hallintosääntö. <https://www.joroinen.fi/uploads/pdf/Hallinto/HALLINTOS%C3%84%C3%84NT%C3%96%20-%20hyv%C3%A4ksytty%20valt.%207.12.2020.pdf>. 21.1.2021.
- Laki kuntalain muuttamisesta (626/2013).
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) muutoksineen.
- Laki vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä (256/2021).
- Laulainen, M. 2017. Julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Logistiikan tutkinto-ohjelma. Opinnäytetyö. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-201704285724>. 30.3.2021
- Leväinen, S. 2014. Kuntaomisteisen osakeyhtiön omistajaohjaus. Itä-Suomen yliopisto. Siviilioikeus. Pro gradu -tutkielma. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20140828>. 28.3.2021.
- Lyytinen, I. 2020. Konsernijohtamisen kehittämistarpeet pienessä kuntakonsernissa. Savonia-ammattikorkeakoulu. Liiketoiminnan kehittämisen tutkinto-ohjelma. Opinnäytetyö. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020052513333>. 30.3.2021.
- Mehtonen, M. 2020. Tietoja kuntaomisteisista yrityksistä vuonna 2018. Suomen Kuntaliitto. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaomisteiset%20yritykset%202018\\_1.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaomisteiset%20yritykset%202018_1.pdf) 14.3.2021.
- Meklin, P. & Pukki, H. 2018a. Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, P. & Pukki, H. 2018b. Konserniyhteisöjen taloussuhteet. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 10/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niskakangas, H., Pönkä, P., Hakulinen, P. & Pönkä, V. 2011. Kuntayhtiöt. Helsinki: KL-Kustannus.
- Nurmio, K. 2017. Uuden kuntalainen mukainen omistajaohjaus. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Liiketalouden koulutusohjelma. Opinnäytetyö. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2017101216004>. 30.3.2021
- Ojasalo, K., Moilanen T. & Ritalahti, J. 2015. Kehittämistyön menetelmät. Helsinki. Sanoma Pro.
- Osakeyhtiölaki (624/2006) muutoksineen.
- Penttilä, S., Ruuhonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Ruuhonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2017. Kuntayhtiö. Helsinki: Alma Talent.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu 595/1/05. Kunnanjohtajan esteellisyys.

## **Teemahaastattelurunko**

Kuntaomisteisten yhtiöiden omistajaohjaus

1. Omistajaohjauksen nykytilanne
2. Omistajaohjauksen toteutumista tukevat asiat
3. Omistajaohjauksen kehittämistarpeet
4. Johtamisjärjestelmä ja johtamisen rakenteet