

Opinnäytetyö (YAMK)

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

YYRITS13

2016

Matti Rantanen

NAANTALIN KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Matti Rantanen

NAANTALIN KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Suomalainen kuntakenttä on suurten muutosten ajassa. Samanaikaisesti siihen vaikuttavat valtakunnalliset uudistukset sekä lainsäädännön muutokset. Yksi suuri lainsäädännöllinen muutos on kuntalain uudistaminen, joka on yhdessä EU-säädännön kanssa johtanut tilanteeseen, jossa kunnat ovat joutuneet yhtiöittämään toimintaansa ja muuttamaan vanhasta kaupungin hallintorakenteesta uuteen konsernirakenteeseen.

Monissa kunnissa konserniajattelu on uusi asia ja sen kehittämiseen etsitään ratkaisuja. Tämän työn tavoitteena on etsiä ratkaisuja kuntakonsernin omistajaohjauksen kehittämiseen Naantalin kaupungissa.

Työ on toimeksianto Naantalin kaupungilta kirjata auki heidän nykyinen omistajaohjauksen toimintamallinsa ja pohtia kehittämissuunnitelmia.

Huomattava osuus taustatiedoista perustuu materiaaliin Naantalin kaupunginlakimies Turo Järviseltä. Hän on antanut käyttöön kaiken materiaalin, jota Naantalissa on vuosien saatossa laadittu koskien konsernia ja omistajaohjausta. Nykyisten toimintatapojen, ongelmien ja näkemysten kartoittamiseksi on käyty lukuisia keskusteluja Naantalin kaupunginjohtaja Jouni Mutasen, Naantalin Energian ja sataman toimitusjohtaja Pasi Haaralan ja Naantalin Matkailun toimitusjohtaja Tarja Rautiaisen kanssa. Lisäksi kirjoittaja on toiminut Naantalin kaupungin useissa luottamustehtävissä ja useamman yhtiön hallituksessa, joten taustatieto aiheesta perustuu empiiriseen kokemukseen.

Työ on kirjoitettu kerätyn tiedon, teorian ja keskustelujen materiaalin pohjalta.

Työhön on kirjattu suosituksia omistajaohjauksen kehittämiseksi, huomioiden uudistuvan lainsäädännön. Suositusten pohjalta Naantalin kaupunki voi keväällä 2017 aloittaa uuden kuntastrategiansa konserniohjeen kirjoittamisen. Käyttämällä työtä pohjana ja suunnan antajana Naantalin kaupungin on mahdollista kirjoittaa omistajaohjauksen linjaukset siten, että ne vastaavat konsernin yhtiöiden tilannetta ja tarvetta mahdollisimman hyvin.

ASIASANAT:

Kuntakonserni, omistajaohjaus, kuntastrategia, kuntalaki.

Matti Rantanen

DEVELOPMENT OF OWNERSHIP CONTROL IN CITY OF NAANTALI

[Click here to enter text.](#)

Finnish municipalities are in a time of great change. National reforms and changes in legislation are affecting to actions of the city at the same time. One of the major legislative changes is the reform of the Local Government Act which together with the EU legislation has led to a situation where the municipalities have been forced to corporatize their operations and change the old city governance structure of the new time. In many municipalities, corporate thinking is a new thing.

The aim of this Master Thesis is to look for solutions to the of the corporate governance development in the city of Naantali.

The theoretical base of this thesis is the existing legislation, researches on corporate governance in the public sector and all the material that Naantali has published over the years regarding the corporate governance. To identify the current situation, practices, problems and views the author of this thesis has conducted interviews with Mayor of Naantali Jouni Mutanen, CEO of Naantali energy and port companies Pasi Haarala and CEO of Naantalin Matkailu, Tarja Rautiainen.

In this thesis, reader will find recommendations for the improvement of corporate governance. Based on the recommendations provided by this thesis, the city of Naantali can start to write a municipal strategy in the spring of 2017. Using the results of this thesis it is possible to write a corporate governance policy to correspond to the situation and to the needs of the companies.

KEYWORDS:

Municipality Group, ownership, Municipality Strategy, Municipality Legal Act

SISÄLTÖ

| | |
|--|-----------|
| 1 JOHDANTO | 6 |
| 1.1 Kuntakentän tilanne | 6 |
| 1.2 Työn tavoitteet ja tutkimusongelma | 7 |
| 1.3 Työssä käytettävät tutkimusmenetelmät | 7 |
| 1.4 Opinnäytetyön toteutus | 8 |
| 2 KUNTAYHTIÖIDEN ROOLI | 10 |
| 2.1 Kuntaomistamisen perustelut | 11 |
| 2.1.1 Tulovirran varmistaminen omistajalle | 11 |
| 2.1.2 Jonkin tietyn erityistehtävän toteuttaminen | 12 |
| 2.1.3 Markkinoiden toimimattomuus tietyillä alueilla | 13 |
| 2.1.4 Toimintojen kehittäminen yhtiömuodossa | 13 |
| 2.1.5 Peruspalveluiden takaaminen | 14 |
| 2.1.6 Toiminnan jatkuvuuden varmistaminen | 14 |
| 2.1.7 Ideologinen perusta | 15 |
| 2.2 Näkökulmia julkiseen omistukseen | 15 |
| 2.3 Julkisen omistajan analysointi | 16 |
| 2.3.1 Vahvuudet | 16 |
| 2.3.2 Heikkoudet | 17 |
| 2.3.3 Mahdollisuudet | 17 |
| 2.3.4 Uhat | 17 |
| 3 KONSERNIOHJAUksen LAINSÄÄDÄNTÖ | 19 |
| 3.1 Kuntalaki | 21 |
| 3.2 Osakeyhtiölaki | 22 |
| 3.3 Tytäryhtiöiden asema kuntakonsernissa | 22 |
| 3.4 Omistajaohjaus | 23 |
| 3.5 Konserniohje | 25 |
| 3.6 Yhtiön toimielimet | 27 |
| 3.7 Tiedonsaantioikeus ja yhtiön tarkastus | 28 |
| 4 NAANTALIN KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAOHJAUksen NYKYTILANTEEN KARTOITUS | 29 |
| 4.1 Konserniohjauksen nykytila | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2 Omistajaohjauksen nykyiset linjat | 31 |
| 4.3 Vastuut ja raportointi | 33 |
| 4.4 Nykyisen omistajaohjauksen toimivuus | 35 |
| 5 NAANTALIN KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAOHJAUksen KEHITTÄMINEN | 36 |
| 5.1 Nykytilanne | 36 |
| 5.1.1 Omistajan ja yhtiön välisen ohjauksen nykytilanne | 38 |
| 5.1.2 Yhtiöiden sisäisen ohjauksen ja vastuiden nykytilanne | 39 |
| 5.1.3 Yhtiön hallitusten jäsenten roolin nykytilanne | 40 |
| 5.1.4 Konserniyhteistyön nykytilanne | 41 |
| 5.2 Kehitysehdotukset | 42 |
| 5.2.1 Kehitysehdotukset omistajan ja yhtiön väliseen ohjaukseen | 42 |
| 5.2.2 Kehitysehdotukset yhtiöiden sisäiseen ohjauksen ja vastuiden jakoon | 43 |
| 5.2.3 Kehitysehdotukset yhtiöiden hallitusten jäsenten roolin kehittämiseksi | 44 |
| 5.2.4 Konserniyhteistyön kehittäminen | 46 |
| 5.3 Pohdinta | 47 |
| 5.4 Työn luotettavuus | 49 |
| 6 YHTEENVETO | 50 |
| 1 LÄHTEET | 53 |

KUVAT

| | |
|--|----|
| Kuva 1. Toimivallanjako. | 30 |
| Kuva 2. Valinnan periaatteet. | 32 |
| Kuva 3. Ennakonäkemyksen vaativat päätökset. | 33 |
| Kuva 4. Toimintaohjeessa asetetut yhtiökohtaiset tavoitteet. | 34 |
| Kuva 5. Naantalin kaupunkikonsernin rakenne. | 36 |
| Kuva 6. Naantalin kaupunkikonsernin yksinkertaistettu rakenne. | 37 |

1 JOHDANTO

1.1 Kuntakentän tilanne

Kuntakenttä on kokonaisuudessaan suurten uudistusten alla. Käynnissä ovat niin maankuntaudistus kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus. Samaan aikaan kansallisen tason muutosten ja uudistusten kanssa lähes kaikki Suomen kunnat kohtaavat taloudellisia vaikeuksia, ja julkisten palveluiden kustannukset nousevat kovempaa tahtia kuin verotulot. Osaltaan kansallisen tason uudistuksilla pyritään valtion toimesta vastaamaan juuri näihin kuntien ongelmiin, mutta kunnat itse eivät voi jäädä odottamaan ulkopuolisen toimia, vaan myös omaa toimintaa ja toimintamalleja on tehostettava ja uudistettava.

Vuosikymmenten aikana kunnat ovat perustaneet erillisiä, kaupungin perustoiminnasta irrallaan olevia, tiettyjä palveluja tuottavia yksiköitä, on eri syistä perustettu kaupungin perustoiminnan ympärille. Osa on toiminut liikelaitoksina ja osa itsenäisinä osakeyhtiöinä osana kaupunkikonsernia. Sähköyhtiöt ovat monessa kunnassa yleinen kaupungin omistama yhtiö, mutta myös muita palveluita ja toimintoja on yhtiöitetty. Syynä yhtiöittämiselle on saattanut olla esimerkiksi konsernin toiminnan selkeyttäminen, taloudellinen tehostaminen ja joissain tapauksissa kertyneen velan siirtäminen perustettavalle yhtiölle ja kaupungin oman taseen siivoaminen.

Viimeistään tällä vuosikymmenellä, vuonna 2013, tullut EU:n määräys kaupungin omistamien liikelaitosten yhtiöittämisestä silloin, kun ne toimivat vapaasti kilpailuilla markkinoilla, sysäsi kehitystä eteenpäin monissa kunnissa. Tämän määräyksen myötä viimeisetkin sähkölaitokset yhtiöitettiin ja suurimmaksi osaksi kunnallisina liikelaitoksina toimineet satamat yhtiöitettiin. (Kuntayönantajalehti 4/2013)

Tämä kehitys on hoidettu kunnissa monilla eri tavoin. Osassa konserniajattelu on hyvin kehittynyttä ja osassa asiaan ei ole vielä edes herätty.

Naantalın kaupungilla, joka on tämän opinnäytetyön toimeksiantaja, asiaan on herätty ja monia asioita on jo aiemminkin katsottu konserninäkökulmasta, ainakin juhlapuheissa ja tilintarkastuksessa. Käytännössä kuitenkin konserniajattelua ei laajamittaisesti ole ja osa konserniohjeen kuntakonsernin kokonaisuutta käsittelevistä kirjauksista ovat lähinnä kuolleita kirjaimia, joita ei kukaan noudata tai seuraa, vaikka ne saattaisivat tuoda huomattavaa taloudellista ja toiminnallista hyötyä konsernitasolla. Viime vuonna Naantalın

Satama yhtiöitettiin, jonka jälkeen Naantalin kaupunkikonserniin on kuulunut yhteensä neljä tytäryhtiötä. Neljän tytäryhtiön lisäksi kaupunkikonserniin kuuluu useampia osakkuusyhtiöitä, joita ei juurikaan huomioida kaupungin päätöksenteossa. (Mutanen 2015)

Naantaliin valittiin uusi kaupunginjohtaja muutama vuosi sitten ja hänen myötäan konserniajattelu on ottanut loikan eteenpäin ja tämänkin työn laadintaan on päädytty. Toisena sysäyksenä ovat olleet edellä mainitut tulevat uudistukset, jotka pakottavat kaupungin pohtimaan toimintamallejaan uudelleen. Naantalin kaupungin tytäryhtiöt ovat hyvin hoidettuja ja suhteellisen vakavaraisia toimijoita, mutta niissä olisi saatavissa huomattavia synergiaetuja konsernitason ohjauksella ja näkemyksellä.

1.2 Työn tavoitteet ja tutkimusongelma

Naantalin kaupunkikonserniin kuuluu tytäryhteisöinä neljä kiinteistöyhtiötä, muita osakeyhtiömuotoisia kiinteistöjä ja huoneistoja, osuuksia kuntayhtymissä sekä neljä kaupungin enemmistöomistamaa operatiivista liiketoimintaa toteuttavaa osakeyhtiötä, joilla kaikilla on omat hallituksensa ja joiden yhtiökokouksena toimii kaupunginhallitus tai sen nimittämät edustajat. Tässä työssä keskitytään pääasiallisesti tarkastelemaan omistajaohjausta ja konserniohjeistusta viimeksi mainittujen neljän osakeyhtiön osalta. Nämä yhtiöt ovat Naantalin Energia Oy, Naantalin Satama Oy, Naantalin Matkailu Oy ja Naantalin Vuokratilat Oy. Rajaus perustuu siihen, että nämä neljä yhtiötä ovat ne, joiden toimintaan voidaan omistajaohjauksella vaikuttaa, ja joiden liiketoiminta on laajempaa kuin yksittäisen kiinteistön hallinta ja omistus. (Mutanen 2016)

1.3 Työssä käytettävät tutkimusmenetelmät

Käytettävät tutkimusmenetelmät ovat kvalitatiivisia, sillä omistajaohjauksen tavoitteena on vaikuttaa ihmisten toimintaan ja käyttäytymiseen, eikä omistajaohjauksen laadinnan kriteerejä voi kvantitatiivisesti tarkastella. (Räsänen 2016) Työssä on mukana huomattava määrä omaan empiiriseen kokemukseen perustuvaa hiljaista tietoa, joka on kertynyt aiheesta vuosikymmenen aikana toimiessani Naantalin kaupungin luottamustehtävissä. Kirjoittamisen teoreettisena pohjana on käytetty keskusteluja ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa, olemassa olevaa lainsäädäntöä sekä julkista omistamista koskevia tutkimuksia. Omaa empiiristä kokemustani olen käyttänyt pääasiassa refleктоimaan kuulemaani ja lukemaani materiaalia. (Verkko-tutor 2002)

Aineistoa työhön on kerätty vuosien 2015 ja 2016 aikana. Aineistojen keruumenetelmänä ovat taustakeskustelut ja epäviralliset avoimet haastattelut Naantalin kaupungin konsernijohtajien sekä konsernin tytäryhtiöiden toimitusjohtajien kanssa. (Virtuaali ammatikorkeakoulu 2016) Kirjallisena aineistona on hyödynnetty Naantalin kaupungin olemassa olevaa, vuonna 2011, päivitettyä konserniohjeistusta ja omistajaohjausta käsittelevää materiaalia. Materiaali on sisältänyt konserniohjeen sekä liiketoimintayhteisöjen toimintaohjeet. (Järvinen 2015)

Ulkopuolisista lähteistä aineistona on käytetty omistajaohjausta ja julkista omistamista koskevia tutkimuksia sekä olemassa olevaa lainsäädäntöä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pohjana ovat olleet käydyt keskustelut ja niiden sisällön sekä sävyn havainnointi. Keskustelujen pohjalta ja omista kokemuksista reflektoiden on pystynyt poimimaan asioita, joita tulee tutkia lisää, ja jotka kaipaavat ratkaisuja tämän työn toteuttamisen myötä. Keskusteluissa hankittua teoria tietoa nykyisistä käytännön toimimista on induktioitu olemassa olevan lain kanssa sekä uuden lainsäädännön tuomien vaikutusten kanssa ja deduktioitu suosituksiin tulevasta toiminnasta. (Räsänen 2016)

Tutkimusongelma on määritetty yhdessä Naantalin kaupungin konsernijohtajien kanssa toimeksiannon yhteydessä.

1.4 Opinnäytetyön toteutus

Toteutan opinnäytetyöni Naantalin kaupungin toimeksiantona. Aloittaessani opinnäytetyön kirjoittamisen sain Naantalin kaupunginlakimieheltä Turo Järviseltä kaiken olemassa olevan omistajaohjausta ja konsernitason tytäryhtiöitä koskevan materiaalin, sekä jokaisen yhtiön yhtiöjärjestyksen. Olen käynyt laajoja keskusteluja Naantalin kaupungin omistajaohjauksessa mukana olevien organisaation jäsenten sekä tytäryhteisöjen johdon kanssa. Keskustelujen ja taustamateriaalin lisäksi minulla on henkilökohtainen kokemus Naantalin kaupunkikonsernista luottamushenkilönä ja olen toiminut useamman konsernin tytäryhtiön hallitusten jäsenenä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Aloittaessani opinnäytetyöni kirjoittamista kuntalaki uudistui ja omistajaohjaus sekä konserniajattelu olivat uudessa laissa huomattavasti aiempaa suuremmassa roolissa. Tästä syystä teoriapohjakseni valikoitui erityisesti juridinen materiaali, kuntalaki ja osakeyhtiölaki, sillä lopulta kaiken konserniohjauksen tulee perustua niihin ja ne menevät kaiken paikallisen ohjeistuksen ohi.

Työn aikana olen jatkanut keskusteluja toimeksiantajan ja sen edustajien kanssa, jotta olen varmistanut olevani oikealla suunnalla työni perustan, tulosten ja pohdintojen kanssa.

Pyrin avaamaan työn lukijalle Naantalın kaupunkikonsernin nykyisen rakenteen ja toimintamallin, jotta lukija saa selkeämmän kuvan ja ymmärtävät millaiseen tilanteeseen ja rakenteeseen uutta omistajaohjauksen mallia tehdään.

Teorian ja esimerkkien, sekä taustakeskusteluissa ja käytännön toiminnassa oppimani, pohjalta kirjoitan näkemyksiä ja suosituksia, miten minun mielestäni Naantalın kaupunkikonsernin omistajaohjaus olisi parasta hoitaa uuden kuntalain valossa. Pohdinta osuudessa kirjoitan ajatuksiani siitä millaisia haasteita ja vaikeuksia mahdollisten mallien toteuttaminen saattaa kohdata ja kuinka ne ratkaistaan.

Tämä työ toimitetaan lopuksi toimeksiantajalle tiedoksi ja todennäköisesti tulen seuraaviin kunnallisvaaleihin 2017 mennessä kirjoittamaan Naantalın kaupungille tulosteni ja pohdinnassa esitettyjen näkemysten pohjalta suositukset uuden kuntastrategian pohjaksi koskien konsernin tytäryhteisöjen omistajaohjausta sekä muita mahdollisia konsernitason tukipalveluja.

2 KUNTAYHTIÖIDEN ROOLI

Kuntayhtiöitä on perustettu eri aikoina erilaisin syin ja perustein. Myös kuntayhtiöiden toimintamallien variaatio on ollut laaja. Kirjoa on kunnan sisäisestä liikelaitoksesta useampaa kuntaa palvelevaan kuntayhtymään sekä avoimilla markkinoilla toimivaan osakeyhtiöön. Vuosien saatossa yhtiöittämisen syinä ovat olleet muun muassa taloudelliset syyt, jolloin velkaa ja vastuita on mahdollisesti siirretty kunnalta perustettaviin yhtiöihin ja näin vakautettu ja kevennetty kunnan omaa velkataakkaa. Toisena taloudellisena syynä on saattanut olla arvokkaan liikelaitoksen yhtiöittäminen, jotta omaisuutta ja tuloja on voitu ”pelastaa” perustettavaan yhtiöön pois kunnan budjettitaloudesta ja näin ollen vuosittaisesta poliittisesta päätöksenteosta. Näin on varmistettu, että budjetin laadinnan yhteydessä yhtiöitä ei ole tarkasteltu osana kunnan omaa toimintaa ja yhtiön tuloja on siten voitu käyttää pitkäjänteisesti yhtiön toiminnan kehittämiseen ja omistaja-arvon parantamiseen. (Kuntayönantajalehti 4/2013)

Timo Löyttyniemi (2012 5-8) on selvittänyt Pörssisäätiölle tekemässään tutkimuksessa koskien valtion omistamien yhtiöiden perustamisen ja omistamisen perusteluja ja näkemyksiä. Monet hänen havainnoistaan ovat suoraan yhteneväisiä kunnallisten yhtiöiden kanssa. Molemmissa tapauksissa kyseessä on julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden kehittäminen yhtiöittämisen kautta. Löyttyniemi on selvityksessään nostanut esiin perusteluja yhtiöiden perustamiselle ja niistä monet ovat vastaavia niin kunta-omistajalle kuin valtiolle. Molemmissa organisaatioissa ylintä päätösvaltaa käyttävät poliittisesti valitut päättäjät, jotka tuovat prosessiin oman lisänsä. Molempia tahoja, valtiota ja kuntia, koskevat myös samat taloudelliset haasteet, sillä tulopohjasta huomattava osuus tulee kerättävistä verotuloista. (Löyttyniemi 2012)

Julkisesti omistetun yhtiön rooli yhteiskunnassa ei ole aina ollut helppoa. Niiden toimintaa ja roolia ovat kyseenalaistaneet yksityisen sektorin toimijat, jotka ovat nähneet julkisen omistajan kilpailua vääristävänä tekijänä. Toisaalla taas päättäjät ja virkamiehet ovat tahtoneet liiaksikin puuttua yhtiöiden toimintaan, eivätkä ole ymmärtäneet eroa julkisesti omistetun osakeyhtiön ja julkisen sektorin välillä. (Löyttyniemi 2012)

2.1 Kuntaomistamisen perustelut

Kunnan toiminnan yhtiöittämistä on eri aikoina ja erilaisten toimijoiden toimesta perusteltu monilla näkemyksillä ja visioilla. Kaikissa yhtenäistä on ollut tarve vastata ajan haasteisiin ja löytää toiminnalle tehokkain mahdollinen muoto. Koska kyseessä on julkisen sektorin toiminta, on myös poliittisilla ideologioilla ollut oma roolinsa prosessissa.

Tutkimuksessaan Timo Löyttyniemi korostaa sitä, että itse ennen yhtiöittämistä julkisen sektorin edustajilla, niin konsernijohdolla kuin poliittisilla päättäjillä, tulee olla selkeä näkemys siitä mitä yhtiöittämisellä tavoitellaan. Pelkkä yhtiöittäminen ei tee toiminnasta kannattavaa tai järkevää, vaan omistajalla tulee olla strategia yhtiön kehityksestä ja roolista, muutoin prosessi saattaa kääntyä itseään vastaan ja näivettää toiminnan, kun se siirretään julkisesta palvelusta yksityiseksi toimijaksi. (Löyttyniemi 2012)

2.1.1 Tulovirran varmistaminen omistajalle

Kunta voi määritellä oman roolinsa puhtaasti kuntalaisten peruspalvelujen tuottajana ja jättää muun toiminnan kehittämisen omistamilleen tytäryhtiöille. Tällöin yhtiöiden liiketoiminnan riskit eivät realisoidu omistajan käyttötaloudessa, mutta tuo kaupungille omistajana mahdollisuuden tasaiseen vuosittaiseen osinkotuloon yhtiön toiminnan ollessa kannattavaa. Nämä tulot voidaan kohdentaa budjetissa lainsäädännön vaatimiin peruspalveluihin sekä poliittisten päättäjien priorisoimiin kohteisiin.

Tällainen tilanne on hyvin harvinainen, mutta saattaa yleistyä tulevaisuudessa, kun näivettyvissä muuttotappiokunnissa kunnalla ei ole realistisia mahdollisuuksia toimia kaikkien palveluiden tuottajana ja siksi yhtiöittämisellä haetaan mahdollisuutta laajentaa tulo-pohjaa yhtiöittämisellä. Vastaavasti tilanne olisi mahdollinen suurissa kaupungeissa, joissa toiminta yksittäisessä liikelaitoksessa tai tietyillä sektoreilla on niin suurta, että kaupunki voi teoriassa toimia ”holdingyhtiönä” laajalle kirjolle eri toimijoita ja keskittyä varmistamaan peruspalveluiden tuottamiseen. (Kuntaliitto 2016)

Esimerkkinä tällaisesta suuntauksesta on Turku, jossa on viimeisten vuosien aikana yhtiötetty niin ruokahuolto kuin tekninen toimi. Toiminnot on yhtiötetty niiden kehittämiseksi ja palveluita myydään tällä hetkellä laajasti myös ulkopuolisille asiakkaille. Perustettavat yhtiöt ostivat koneet ja laitteet kaupungilta, joka sai kevennettyä ne taseestaan, ja samat henkilöt jatkoivat samoilla työvälineillä uudessa toimintamuodossa. Nyt

kaupunki saa yhtiöitä tasaista tulovirtaa niiden kehittyessä ja voi samalla kilpailuttaa omat palvelunsa ja näin saada taloudellista tehokkuutta myös sisäisesti. (Y-lehti 4/2008)

2.1.2 Jonkin tietyn erityistehtävän toteuttaminen

Kaupunki voi yhtiöittää osan toiminnastaan toteuttamaan sille annettua erityistehtävää. Tällöin omistajaohjauksessa voidaan määritellä, ettei yhtiön ole tarkoitus tehdä liiketaloudellista tulosta, vaan toteuttaa annettua tehtävää. Tällaisia yhtiöitä voidaan kutsua yleishyödyllisiksi yhdistyksiksi tai mankala-yhtiöiksi. Omistajaohjauksen avulla myös tavalliselle osakeyhtiölle voidaan antaa erityistehtäviä. (Mikkonen 2014)

Mankala-periaatteella toimivia yhtiöitä ovat Suomessa erityisesti monet energiantuotantoon perustetut julkisesti omistetut yhtiöt. Mankala-yhtiö on useamman toimijan yhdessä perustama yhtiö, jolle on annettu erityistehtäväksi energiantuotanto omistajille mahdollisimman kustannustehokkaasti. Omistajilla on oikeus ostaa tuotanto omakustannushintaan ja joko hyödyntää itse tai myydä markkinoille. (Mikkonen 2014)

Yleishyödyllinen yhdistyksen ei varsinaisesti tarvitse olla yhtiö muodossa, mutta se on yksi mahdollinen ratkaisu kunnalle ulkoistaa jokin toiminnan osa-alue. Yleishyödyllinen yhdistys perustetaan tiettyä perustehtävää varten eikä sen tavoitteena ole voiton tuottaminen, vaan nimetyn tehtävän toteuttaminen (Vero 2016). Tällaisia esimerkkejä ovat muun muassa sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon perustetut yhtiöt, joiden tehtävänä ei ole jakaa voittoa omistajilleen, vaan mahdollinen tulos käytetään toiminnan kehittämiseen, tässä tapauksessa uusien vuokra-asuntojen rakentamiseen.

Käytännön esimerkkinä osakeyhtiömuotoisesta toiminnasta on Naantalin kaupungin omistama Naantalin Matkailu Oy. Aiemmin matkailupalveluita kaupungissa kehitti kaupunkiorganisaation osana toiminut matkailulautakunta. Perustetun yhtiön alkuperäisenä tehtävänä yhtiöittäessä oli tuottaa ja toteuttaa Naantalin kaupungin yleinen matkailumarkkinointi ja koordinoida yhteistyötä kaupungissa toimivien matkailualan yritysten kesken. Vuosien saatossa toiminta on kasvanut ja kehittynyt palvelemaan laajempaa asiakaskuntaa muun muassa kehittämällä keskusvaraamoksi. Kuitenkin edelleen kaikki yhtiön tulos käytetään omistajaohjauksen mukaisesti matkailun edistämiseen ja matkailumarkkinointiin. (Rautiainen 2016)

2.1.3 Markkinoiden toimimattomuus tietyillä alueilla

Joillain alueilla, kuten haja-asutusalueilla, markkinat eivät suppean kysynnän vuoksi toimi luonnollisesti, ja tällöin kaupunki voi olla osana kokonaisuutta varmistamassa liiketoiminnan syntymistä, kehittymistä tai säilymistä.

Tällaisia toimintoja voivat olla kaupunkien toimiminen kiinteistösijoittajan roolissa alueilla, joilla yksityiset sijoittajat eivät näe potentiaalia kiinteistöjen arvon kasvattamisessa tai riittävää varmaa tulovirtaa kiinteistöjen kustannusten kattamiseksi ja tulon saamiseksi. Samanaikaisesti alueella voi olla potentiaalisia pienyrittäjiä, joilta puuttuvat toimitilat eivätkä siksi aloita liiketoimintaa. Tällöin kaupungin kannattaa kokonaisuutena huomioiden investoida kiinteistökehitykseen ja mahdollistaa yritysten synty ja mahdollinen kehittyminen alueella. (Kouvola 2016)

2.1.4 Toimintojen kehittäminen yhtiömuodossa

Yhtiö voidaan perustaa varmistamaan tasaista tulovirtaa kaupungille ja yhtiön perustamisen syytä nähdä taloudellisena. Toinen samaan kokonaisuuteen liittyvä peruste on toiminnan kehittäminen kaupungin, eli omistajan, vuosittaisen budjettikäytännön ulkopuolella.

Tällainen perustelu on realistinen erityisesti silloin, jos toiminnan tiedetään olevan samanaikaisesti kaupungille tuottavaa, mutta vaativan myös huomattavasti investointeja. Tällöin kaupungin voi olla viisasta yhtiöittää toiminta konsernin osaksi, jolloin poliittisella päätöksenteolla ja kaupungin vuosittaisella budjettivaihtelulla ei ole vaikutusta toiminnan strategiseen kehittämiseen. Vaikeana vuonna päättäjien olisi helppoa käyttää huomattava osa tuloista kaupungin budjetin paikkaamiseen ja jättää toiminnan kehittämistä vaativat investoinnit huomioimatta. Erityisesti riski on silloin, kun niukkuutta jaetaan ja investointeja aletaan vertailla toisiinsa ja ideologiset syyt saattavat painaa taloudellisia syitä enemmän. Tällaisessa tilanteessa on selkeämpää yhtiöittää toiminta ja määrittää omistajaohjauksen kautta tavoiteltava tuotto ja mahdollinen osinkotaso suhteessa yrityksen tulokseen. (Löytyniemi 2012)

Toimintojen kehittäminen yhtiömuodossa on perusteltua myös tilanteessa, jossa kaupungin toiminnan tiedetään olevan tasokasta ja tehokasta ja nähdään, että sillä voisi olla kysyntää laajemmin. Kaupunki itsessään ei voi nykyisen lainsäädännön puitteissa tarjota

palveluaan ulkopuolisille tahoille ilman yhtiöittämistä, jotta markkinoiden kilpailuneutraliteetti ei vaarannu. (Y-lehti 4/2008)

2.1.5 Peruspalveluiden takaaminen

Kaupungilla on lakisääteinen vastuu tiettyjen peruspalveluiden tuottamisesta. Osassa kaupunkeja väestöpohja saattaa olla niin pieni, että osa toiminnoista on huomattavan tappiollista ja taloudellisesti tehotonta resurssien käyttöä. Yhtiöittäminen on kannattavaa, jotta palvelu voidaan laajentaa kattamaan laajempaa aluetta ja väestöpohjaa.

Suurempi kaupunki voi yhtiöittää tiettyjä palveluja, jotka se määrittelee omina peruspalveluinaan ja myydä niitä ostopalveluna pienemmille kunnille. Tästä esimerkkinä Lahden perustama terveydenhuollon laboratoriopalveluja tuottava kunnan omistama yhtiö. Kunta oli aiemmin määritellyt, että tahtoo tuottaa laboratoriopalvelut omana toimintana perusterveydenhuollon yhteydessä, mutta toiminnalla on laajempaa kysyntää pienissä kunnissa, joilla ei ole resursseja ylläpitää omaa palvelua. Tällöin pienemmät kunnat voivat joko lähteä osakkaaksi yhtiöön, muodostaa yhteisen kuntayhtymän tai ostaa palveluja Lahden kaupungin omistamalta yhtiöltä varmistukseksi terveyspalveluiden laadukkaan ja laajan tarjonnan asukkaille. (Miettinen 2015)

2.1.6 Toiminnan jatkuvuuden varmistaminen

Jokin liiketoiminta saattaa olla kysynnän heikkenemisen tai muun syyn vuoksi tilanteessa, jossa sillä ei ole liiketoiminnallisia edellytyksiä jatkaa ja tällöin yksityinen elinkeinonharjoittaja ei ole valmis käyttämään resursseja liiketoiminnan ylläpitämiseen. Erityisesti, jos liiketoiminta ei ole merkittävää yrityksen muun toiminnan kannalta.

Samaan aikaan toiminnan jatkuvuudella saattaa olla huomattavaa alueellista merkitystä muille alueen toimijoille, joko taloudellisesti tai mielikuvallisesti. Tällaisessa tilanteessa kaupunki voi nähdä panostuksen toiminnan jatkuvuuteen merkittävämpänä kuin mahdollisesti siitä syntyvät hetkelliset tappiot. (Etelä-Karjalan liitto 2015)

Yhtenä esimerkkinä tällaisesta tapauksesta on Lappeenrannan kaupungin ja maakunnan yhdessä perustama yhtiö jatkamaan Lappeenrannan lentokentän toimintaa, jonka sen edellinen omistaja Finavia oli lakkauttamassa kannattamattomana. Kuntapäätäjät

näkökulmista, jotka näkivät, että lentokentän palvelujen kysyntä johtuu hetkellisestä taloudellisesta tilanteesta ja sen myötä väliaikaisesta kysynnän hiipumisesta. Erityisesti hetkellinen taloudellinen tilanne nähtiin heikentävänä tekijänä venäläisten asiakkaiden osalta. Päättäjät kokivat myös, että mahdollisten uusien liiketoimintojen kehittymiseksi alueella lentokentän olemassaolo on merkittävää, niin alueen uskottavuuden kuin saavutettavuuden kannalta sekä mahdollisten uusien yritysten pohtiessa sijoittumistaan. Tämän näkemyksen seurauksena he päätyivät ostamaan lentokentän kiinteistön ja maa-alueen ja jatkamaan sen toimintaa. (Finavia 2016)

2.1.7 Ideologinen perusta

Julkisen toiminnan yhtiöittäminen voi olla myös puhtaasti ideologinen kysymys, jolloin aktiivisuus kaupungin toimintojen muuttamiseksi yhtiömuotoon pohjautuu valtuuston voimasuhteisiin.

Usein nähdään, että erityisesti porvaripuolueilla julkisen toimijan roolin pienentäminen markkinoilla on ideologinen tavoite. Näkemys perustuu uskoon markkinoiden voimasta toiminnan ja taloudellisuuden kehittäjänä sekä julkisen sektorin rooliin ainoastaan peruspalveluiden tuottajana ja yksityisen sektorin toiminnan mahdollistajana.

Toisaalta samantapaisen ajattelun mukaan vasemmistopuolueet näkevät julkisen palveluntuotannon itseisarvona ja oman tuotannon kokonaistaloudellisesti parhaimpana tapana toimia. Heidän ajatuksensa mukaan julkisen sektorin toimintaa ei tule alistaa markkinoiden ohjailtavaksi, vaan toiminnan on oltava julkisen sektorin ohjauksessa. Äärimmäisessä tapauksessa kaiken yritystoiminnan tulisi ideologisesti olla julkisen sektorin omistamaa, jotta niistä mahdollisesti saatava taloudellinen hyöty jakautuisi kaikkien kansalaisten kesken. (Uusisuomi 2016)

2.2 Näkökulmia julkiseen omistukseen

Timo Löyttyniemi (2012) on selvityksessään selvittänyt laajalti myös erilaisia näkökulmia julkiseen toimijaan omistajana. Selvityksen mukaan julkinen toimija yhtiön omistajana saatetaan nähdä tehottomana ja valvonta sekä kannustimet voivat olla heikompia suhteessa yksityiseen toimijaan.

Kuntakonsernin ongelmana nähdään asiantuntijuuden puute. Konsernijohto ei voida olettaa olevan asiantuntija jokaisella alalla, jolla kaupungin yhtiöt toimivat, mutta kuitenkin heidän tulisi pystyä varmistamaan omistajan näkemyksen huomioiminen ja omistajan etu yhtiön liiketoiminnassa. Asiantuntijuuden puute johtaa helposti myös ongelmiin yhtiön toiminnan valvonnassa, kun konsernijohto on riippuvainen yhtiön johdon asiantuntemuksesta eikä pahimmassa tapauksessa saa apua myöskään poliittisesti valitulta yhtiön hallitukselta.

Julkisella omistajalla myös kannustimet yhtiön toiminnan kehittämiseen ovat yksityistä toimijaa vähäisempiä. Bonukset ja kannustinpalkkaus ovat julkisella sektorilla edelleen harvinainen palkitsemisen muoto. Työsopimukset ja palkat ovat sidonnaisia kaupungin palkkoihin ja joustoa on melko vähän, joka saattaa näkyä yhtiöiden johdon motivaatiossa toiminnan kehittämiseksi. (Löyttyniemi 2012)

2.3 Julkisen omistajan analysointi

Julkisen omistajan roolia ja yhtiöitä voidaan tarkastella perinteisen nelikenttäajattelun, SWOT-analyysin pohjalta.

2.3.1 Vahvuudet

Konserniomistajan tuoma vakavaraisuus, joka vaikuttaa mahdolliseen lainan hintaan sekä yhtiön rahoitusasemaan. Kaupungin omistama yhtiö voi saada lainoitusta joko suoraan konsernilta tai hyödyntää omistajan takausta hakiessa rahoitusta yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta. Pankit arvostavat kuntaomistajan takauksen hyvin vahvana ja se näkyy lainatun rahan hinnassa.

Mahdollisuus kehittyä osana kaupunkikonsernia. Kaupungin omistuksen taloudellinen jalostaminen ja kehittäminen osakeyhtiömuodossa on mahdollista pitkäjänteisemmin ja rauhallisemmin edeten kuin yksityisen yrityksen, jolta odotetaan tuloksia nopeammin.

Yhtiön omistaja-arvo on selkeästi määriteltävissä numeerisesti verrattuna itse kaupungin sisäisenä tuotettuun toimintaan. Tällöin toimintaa voidaan kehittää taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaammaksi tai toiminta voidaan myydä, mikäli omistaja näkee sen parhaimpana ratkaisuna. (Löyttyniemi 2012)

Kaupungeilla on Suomessa yleisesti hyvä ja läpinäkyvä hallinto, joka ulottuu sen omistamiin yhtiöihin. Vaikka kaupunkien tarkastuslautakunnilla ei ole suoraa oikeutta valvoa yhtiöiden toimintaa, niin toimintakulttuuri menee läpi koko hallinnon ja konsernirakenteen. (Löyttyniemi 2012)

2.3.2 Heikkoudet

Yhtiöiden pieni koko. Suomessa on 313 kuntaa, niiden omistamia yhtiöitä oli vuonna 2013 1853kpl ja niiden lukumäärä on kasvanut siitä merkittävästi (Kuntaliitto 2016) ja (Penttilä ym.,2015). Tämä tarkoittaa huomattavaa määrää pieniä alueellisia ja paikallisia toimijoita, joiden markkina-alueet ovat suppeita ja kasvumahdollisuudet olemattomia. Toiminnan ollessa sidottua paikkaan sillä ei ole useinkaan mahdollisuutta kehittää liiketoimintaa paikallisesti ja pahimmassa tapauksessa omistajaohjaus on määrittänyt yhtiön roolin kapeasti tuottamaan vain tiettyjä paikallisia palveluita.

Pieni koko johtaa myös huomattavaan riippuvuuteen yksittäisistä asiakkaista. Asiakasyhtiöissä tapahtuvat muutokset saattavat johtaa kunnan omistaman yhtiön talouden ja toiminnan romahtamiseen, ellei yhtiöllä ole mahdollisuutta jatkuvasti pyrkiä kehittämään liiketoimintaansa. Tällaisia pienen koon heikkoudesta ja yksittäisten asiakkaiden toiminnasta riippuvaisia toimijoita ovat muun muassa lukuisat pienet satamat, jotka on perustettu palvelemaan muutamaa alueellista vientiyhtiötä. (Löyttyniemi 2012)

2.3.3 Mahdollisuudet

Yhtiöittäminen ylipäänsä luo kaupungille omistajana mahdollisuuden noudattaa annettuja yhtiöittämistä koskevia säädöksiä ja olla jatkossakin edelleen omistajana avoimilla markkinoilla toimivissa yhtiöissä. Yhtiöittäminen tuo kaupungille mahdollisuuden kehittää liiketoimintaa ja omistustensa arvoa sekä täten vahvistaa kunnan taloutta ja varmistaa kuntalaisten palveluiden saatavuus ja taso. (Löyttyniemi 2012)

2.3.4 Uhat

Kunnan omistamalla yhtiöllä yhtenä suurimmista uhista on omistajan ahneus. Kunnalla omistajana syntyy helposti houkutus paikata kunnan budjetin aukkoja yhtiöiden vapailla

pääomilla ja pumpata varoja yhtiöistä omistajan kassaan. Sama riski on yksityisissäkin yhtiöissä, mutta julkisella puolella sekä yhtiö että omistajat ovat enemmän kasvottomia toimijoita, jolloin päätökset eivät samalla tavoin kosketa yksittäisiä henkilöitä. Kunnan talous elää syklissä, joka perustuu vuosittain laadittavaan budjettiin. Budjetin esittelijä edustaa myös konsernijohtoa, jolloin hänellä on tiedossaan yhtiöissä olevat varat. Ahneus saattaa pahimmillaan johtaa yhtiöiden kassatilanteen heikkenemiseen ja yhtiön strategiassaan määrittelemien investointien siirtymiseen, jotka pitkällä aikavälillä saattavat heikentää omistaja-arvoa. (Löyttyniemi 2012)

Markkinariskit ovat mainittuna jo yhtiön heikkouksia koskevassa kohdassa. Riski realisoituu erityisesti pienten yhtiöiden kohdalla, joiden liiketoiminta on hyvin riippuvaista yksittäisistä asiakkaista. Myös tiukalle vedetty yrityksen talous saattaa aiheuttaa riskin markkinatilanteen muuttuessa esimerkiksi raaka-aineen tai energian hinnan nousun vuoksi.

Kuntayhtiöissä suurin riski on poliittinen. Budjetin laatijaa huomattavasti helpommin ahneuteen sortuu poliittinen päätöksenteko, jossa talouden lisäksi painaa vaakakupissa aina tulevat vaalit ja mahdollinen uudelleenvaali. Kiusaus nostaa palvelutasoa kunnan yhtiöiden kustannuksella nousee vaalien lähestyessä. Kuntayhtiöiden yhtiökokousedustajina toimivat usein poliittiset päättäjät, jolloin politiikka tuo myös oman riskinsä. Esimerkiksi energiayhtiön tehdessä päätöksiä mahdollisista tulevista investoinneista päätöksentekijöiden ideologiat saattavat päätöksenteossa olla vahvemmassa roolissa kuin taloudelliset perustelut. Poliittinen riski löytyy myös yhtiöiden hallituksista. Yhtiöiden hallitusten jäsenet ovat useimmiten puolueidensa nimeämiä vaalitulokseen perustuen, eikä heillä ole alan tai ylipäänsä osakeyhtiön toiminnan vaatimaa tietämystä ja tuntemusta. Suurempi riski yhtiön strategian edistämiseksi ja yhtiön edun vastaiselle toiminnalle on epäpätevä politisoitunut hallitus kuin muut kunnan poliitikot. (Löyttyniemi 2012)

3 KONSERNIOHJAUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖ

Osakeyhtiön toiminta ylipäänsä kuuluu useamman lainsäädännön piiriin, mutta kuntayhtiöitä koskee vielä laajempi verkko erilaista lainsäädäntöä. Erityisesti vaikuttavia ovat osakeyhtiölaki ja kuntalaki. Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera ovat tehneet vuonna 2015 Kunnallisanalan kehittämissätiölle tutkimuksen nimeltä ”Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa”. Tutkimuksessaan he ovat selvittäneet mitä lainsäädäntöä kunnan omistaman yhtiön tulee toiminnassaan huomioida ja kuinka erilaiset säädökset vaikuttavat yhtiöiden toimintaan. (Penttilä ym. 2015)

Suuri muutos ja sysäys yhtiöittämiselle oli vuonna 2013 annettu EU:n päätös valtioneuvoston tulkinna, jonka seurauksena annettiin ohjeistus, että kaikki julkisesti omistettut vapailla markkinoilla toimivat liikelaitokset tulee yhtiöittää ja muuttaa osakeyhtiömuotoon. Yhtiöittämisvelvoitteen myötä kuntien avoimilla markkinoilla toimivien yksiköiden, jotka kilpailevat yksityisten yhtiöiden kanssa, toiminnasta tahdottiin tehdä avointa ja läpinäkyvää. Tärkeää oli varmistaa, että julkinen toimija ei voi subventoida omaa liiketoimintaansa suhteessa yksityiseen toimijaan. Tavoitteena oli kilpailuneutraliteetti.

Lainsäädännössä rajattiin kuitenkin, ettei kaikkea kunnan toimintaa tarvitse yhtiöittää, vaikka se toimisikin osittain markkinoilla tai vaikka vastaavaa palvelua olisi ostettavissa yksityiseltä sektorilta. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa erityissairaanhoito, maankäytön suunnittelu, kunnan taloushallinto, tilalaitos ja työpaikkaruokailu. Kaupunki harvoin kilpailee näissä toiminnoissa yksityisillä markkinoilla ja vaikka kaikki edellä mainitut palvelut olisi ostettavissa yksityiseltä sektorilta näkee lainsäätäjät ne keskeisiksi kunnan toimintaa tukeviksi palveluiksi. Erityissairaanhoidon osalta julkisella sektorilla nähdään olevan vastuu hoidon laadun ja saatavuuden varmistamisesta, jolloin heille on jätetty oikeus toimia myös palvelun tuottajana ilman kilpailutusvelvoitetta. (Penttilä ym., 2015)

Kunnallisanalan kehittämissätiön tutkimuksessa nostetaan esiin kuntayhtiöitä koskevana lainsäädäntönä muun muassa osakeyhtiölaki, kuntalaki, kilpailulaki, verolaki ja perustuslaki. Näistä keskeisimpiä ovat osakeyhtiölaki ja kuntalaki, joiden sisältöä ja vaikutusta kuntayhtiöihin kuvataan tässä luvussa edempänä. (Penttilä ym. 2015)

Tutkimuksen tekijät kirjoittavat lainsäädännöstä ja siinä asetetuista tavoitteista kuntayhtiöiden näkökulmasta.

Huomioitavaa on, että osakeyhtiön lähtökohtainen lakiin kirjoitettu tavoite on tehdä voittoa omistajilleen, mutta kuntayhtiöissä omistajaohjauksella yhtiölle voidaan antaa myös muita tehtäviä ja tavoitteita. Kuitenkin kuntayhtiöissä on huomattavaa varallisuutta ja aiemmin kunnan taseeseen laskettua omaisuutta, joten yhtiöillä tulisi siihen nähden olla aina tavoitteena kasvattaa omaisuuden omistaja-arvoa. (Penttilä ym. 2015)

Yhtiöittäminen ei automaattisesti tee toiminnasta kannattavaa ja tehokasta, vaan kuntayhtiöiden on panostettava osaamiseen. Aiemmin toimintaa johtaneen virastopäällikön nimeäminen perustettavan yhtiön toimitusjohtajaksi ei ole yhtiön kannalta välttämättä oikea valinta, vaan kriteereissä tulee painottaa alan ja yritys-elämän osaamista. (Penttilä ym. 2015)

Osaamista tulee olla myös omistavassa organisaatiossa, jotta omistajaohjaus vastaisi kokonaisuuden tarpeita. Kuntakonsernin johdon osaamisen vastuulla on yhdistää kunnan ja yhtiöiden mahdollisuudet ja synergiahyödyt niin talouden kuin verotuksen näkökulmasta, jotta konsernin kokonaisuus tulisi mahdollisimman hyvin huomioituksi. Lähtökohtana toiminnalle on, että kuntakonsernin etu tulee olla konsernijohdon prioriteetti, mutta samaan aikaan on varmistettava, ettei konsernin sisäinen toiminta vääristä kilpailua. Kuntayhtiöiden toimiessa kunnan omistamassa kiinteistössä on oltava huolellisia, että kunnan yhtiöt maksavat samaa markkinahintaista vuokraa kuin yksityiset yhtiöt. (Penttilä ym. 2015)

Verotus on aihe, johon tässä teoriaosuudessa ei mennä tämän syvemmälle, mutta taustoitukseksi kerrottakoon, että juuri se osa kuntien yhtiöittämisestä on herättänyt huomattavaa kuohuntaa yritystalouden asiantuntijoissa.

Asianajotoimisto Hannes Snellmanin veroryhmän johtaja Ossi Haapaniemi kommentoi Kauppalehden haastattelussa 8.12.2014 otsikolla ”Suomi on kuntayhtiöiden veroparatiisi”. Hän perustelee näkemystään sillä, että kuntayhtiöille on muun muassa poistojen osalta laveampaa tulkintaa kuin muille yhtiöille, tämä mahdollistaa konsernin sisäiset siirrot, jolloin verotaso pystytään käytännössä nollaamaan. Haapaniemen mukaan kuntayhtiöille ja yksityisille yhtiöille on lainsäätäjän toimesta asetettu erilaiset standardit, jotka menevät kuntayhtiöiden hyväksi. (Kauppalehti.2014)

Samasta temasta on Elinkeinoelämän valtuuskunta, EVA, teettänyt tutkimuksen nimellä ”Vitkuttelua, vesittämistä ja veronkiertoa – Valtio ja kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen”. Tutkimuksen ovat kirjoittaneet Mika Pohjonen, Bo-Erik Ekström ja Ilkka Haa-

visto vuonna 2013. Tutkimuksesta huomaa teettäjätahon intressit, kun jo alussa todetaan kunnan tehtävän olevan palvella asukkaitaan eikä harjoittaa yritysten kanssa kilpailuvaa liiketoimintaa. Työ on tilaustyö, mutta siinä nostetaan hyvin esiin yhtiöittämiseen liittyviä ongelmia verrattaessa julkista ja yksityistä omistajaa. Yhtiöittämisvaihe mahdollistaa konsernin sisäisen verosuunnittelun, taseen siivoamisen ja piilotetut konserniavustukset. Nämä näkemykset ovat perusteltuja lukemani materiaalin perusteella ja siksi vaativat kuntayhtiöiltä ja kuntakonserneilta poikkeuksellista läpinäkyvyyttä ja avoimuutta yhtiöittämisprosessissa. (Pohjonen ym. 2013)

3.1 Kuntalaki

Kuntalaki määrittää kunnan tehtävät, itsehallinnon toteuttamisen sekä kuntalaisten roolin kunnan toiminnassa ja päätöksenteossa. Lisäksi kuntalailla pyritään varmistamaan kunnan toiminnan läpinäkyvyys ja taloudellinen kestävyys. (Kuntalaki 2016)

Suomessa on laadittu ensimmäinen kokoava kunnallislaki vuonna 1948 ja sitä on päivitetty 1976. Kunnallislain seuraaja kuntalaki on tullut voimaan vuonna 1995. Kuntalakia on nyt uudistettu vastaamaan muuttunutta yhteiskunnallista tilannetta ja tämän päivän tarpeita. (Wikipedia 2016)

Kuntalain uudistamiseen johtaneita syitä oli useampia, joista erityisesti kunnan omistaja-ohjaukseen vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet Suomen EU-jäsenyys sekä perustuslain uudistus vuonna 2000. Uudistuksessa kirjattiin käytäntöjä kuntien itsehallintoon sekä määritelmät kuntalaisten perusoikeuksista. (Hallintoakatemia 2016)

Uusi kuntalaki on tullut voimaan 1.5.2015, mutta monet sen kuntakonsernia koskevista asetuksista tulevat käytäntöön vasta 1.6.2017. Tällaisia ovat muun muassa kirjaukset koskien kunnan toimielimiä, johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, hallintomenettelyä ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Syynä siirtymäaikaan on kunnallisvaalien ajankohta, joka osuu huhtikuulle 2016. Suurimmat muutokset on haluttu vaikuttamaan vasta seuraavan kunnanvaltuuston toimikauden alusta, jotta muutoksia ei tarvitse ajaa läpi kuluvan valtuustokauden aikana ja niiden valmisteluun on riittävästi aikaa. Tavoitteena on, että uudet luottamushenkilöt voivat aloittaa valmiissa organisaatiossa ja toimintamallissa, joka vastaa uuden kuntalain tavoitteita ja määräyksiä. (Kuntalaki 2016)

1.5.2015 astuivat voimaan kunnan omistajastrategiaan liittyvät luvut 9 ja 15, joista ensimmäinen koskee kunnallisia liikelaitoksia ja jälkimmäinen kunnan toimimista markkinoilla. Näiden myötä kunnilla alkoi velvollisuus yhtiöittää avoimilla markkinoilla toimivia liikelaitoksiaan. 1.6.2017 voimaantulevia kirjauksia ovat erityisesti omistajastrategiaan vaikuttavat määräykset, jotka koskevat pääasiallisesti kunnan hallintoa ja sen roolia omistajaohjauksessa. (Kuntalaki 2016)

3.2 Osakeyhtiölaki

Kuntalakia määräävämpi ohje kunnan omistamille yhtiöille on osakeyhtiölaki, joka on korkein osakeyhtiön toimintaa määrittävä ohje. Sen kirjauksia ei voida ohittaa muilla säännöksillä tai omistajaohjauksella. Osakeyhtiölaki määrittää yhtiöjärjestyksen, taloutta sekä yhtiön johtoa ja hallintoa koskevat vähimmäisvaatimukset. (Osakeyhtiölaki 2016)

3.3 Tytäryhtiöiden asema kuntakonsernissa

Uuteen kuntalakiin on kirjattu ylös käytännöt, jotka ovat jo käytössä monessa kunnassa, mutta eivät ole ennen olleet lakisääteisiä. Asiat eivät sinällään ole uusia, mutta uusi kuntalaki selkeyttää tytäryhtiöiden asemaa ja antaa rakanteen kuntakonsernin sisäiseen asetelmaan. Uusi kuntalaki huomioi kuntakonsernin kokonaisedun kuntayhtiöissä entistä paremmin.

Keskeisimmät tytäryhtiöiden asemaa koskevat uudistukset kuntalaissa koskevat omistajavallan tiukentamista tytäryhtiöissä, yhtiöiden roolia osana kuntakonsernia sekä vaatimuksia yhtiöiden hallitusten jäsenten osaamiselle ja konsernin tarkastustoimintaa.

Säännösten pohjalta yhtiöt tulevat tiukemmin osaksi kuntakonsernia ja omistajaohjauksen rooli voimistuu. Yhtiöille asetetut tavoitteet tulee ottaa osaksi kuntastrategiaa, jolla vahvistetaan sekä omistajan edustajien (valtuusto/kaupunginhallitus) sitoutumista yhtiöön, että omistajan tiedonsaannin parantumista.

Omistajan osalta erityisesti valtuuston rooli tulee kasvamaan. Valtuuston tehtävänä on uuden kuntalain mukaan laatia kuntastrategia, jossa muun muassa määritellään tytäryhtiöiden taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä niiden asema kuntakonsernissa. Valtuusto hyväksyy myös konserniohjeen sekä omistajaohjauksen periaatteet. Käytännön ohjauksesta vastaavat kaupunginhallitus ja kaupunginjohto. (Hallintoakatemia 2016)

Omistajan roolin vahvistuminen sekä tytäryhtiöiden tiiviimpi rooli osana kuntakonsernia antavat myös mahdollisuuksia yhtiöiden johdon sekä hallitustyön kehittämiseksi, mutta samalla se tuo myös uusia, auki kirjattuja, vaatimuksia hallitusten jäsenille. Uuden kuntalain mukaan yhtiöiden hallitusten jäsenten tietoisuutta koko konsernin tarjoamista välineistä ja mahdollisuuksista tulee lisätä, jotta hallitusten jäsenillä on kykyä ajatella kokonaisuutta konsernin näkökulmasta. Erityisen tärkeää tiedon lisääminen ja konsernin mahdollisuuksien ymmärtäminen ovat silloin, kun yhtiöllä on mahdollisuutta hyödyntää konsernin tarjoamia välineitä omassa toiminnassaan. Myös jäsenten osaamisvaatimuksia on listattu kuntalaissa. Konsernitason ymmärryksen ja yhteistyön lisäämisen myötä on kuitenkin muistettava, että vaikka omistaja antaa ohjeita yhtiöille, niin viimekädessä yhtiön päätöksenteosta vastaa yhtiön hallitus. Mikäli omistaja on tyytymätön hallitusten jäsenten toimintaan voi omistaja vaihtaa hallituksen yhtiökokouksessa. (Hallintoakatemia 2016)

Kuntalain kirjauksista riippumatta jokaisella yhteisöllä on oma pakottava lainsäädäntönsä, kuten osakeyhtiölaki, jota ei voida missään olosuhteissa ohittaa konsernin edun nimissä tai muistakaan syistä. Kuntakonsernin tytäryhtiöiden oikeudellinen ympäristö pysyy samana ja osakeyhtiölaki on erityislaki, jota kaikkien osakeyhtiöiden tulee ensisijaisesti noudattaa. Kuntalaki on yleislaki, jolloin se on alisteinen osakeyhtiölaille.

Osakeyhtiölaki on tahdonvoimaista lainsäädäntöä, josta voidaan sopia tarkemmin ja/tai toisin yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöjärjestyksen laadinta on omistajien päätösvallassa ja se sitoo myös kolmansia osapuolia. Vähemmistöyhtiöissä voidaan tehdä myös osakassopimus. (Hallintoakatemia 2016)

3.4 Omistajaohjaus

Omistajaohjauksen rooli korostuu erityistilanteissa sekä kuntakonsernin kokonaisedun huomioinnissa. Omistajaohjauksen valvonnasta ja toteutumisesta vastaa konsernijohto.

Konsernijohdolla tarkoitetaan kaupunkikonsernissa kaupungin ylintä johtoa eli kunnanhallitusta sekä kaupunginjohtajaa johtoryhmineen ja muita kaupungin hallintosäännössä määrättyjä viranomaisia. (Hallintoakatemia 2016)

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimia, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Vaikutettavia toimia voivat olla

muun muassa perustamissopimukset, yhtiöjärjestyksen laadinta, yhtiöitä koskevat sopimukset, yhtiöiden henkilövalinnat ja valittujen henkilöiden ohjeistus omistajan näkökulman esiintuomiseksi.

Omistajaohjausta on sekä muodollista että epämuodollista.

Epämuodolliseen omistajaohjaukseen lasketaan yhteistyö ja mahdolliset taustakeskustelut omistajan, konsernijohtoon ja yhtiön kesken. Toimivan yhteistyön varmistamiseksi konsernin sisällä tällaisten epävirallisten keskustelujen ja tiedonannon rooli on merkittävä, sillä rakennetaan toimijoiden välistä luottamusta ja parannetaan ennakoitavuutta.

Omistajaohjauksen ensimmäinen vaihe, ennen operatiiviseen toimintaan puuttuvien keinojen käyttämistä, on kuntastrategian laadinta kunnanvaltuustossa. Strategiassa määritellään keskeiset yhtiöiden vaatimukset ja tavoitteet. Muita muodollisen omistaja-ohjauksen keinoja kuntalaki listaa viisi kappaletta.

Ensimmäinen omistajaohjauksen keino on vallankäyttö yhtiökokouksessa, joka on osakeyhtiön ylin päättävä elin. Yhtiökokouksessa edustettuina ovat kaikki yhtiön omistajat ja yhtiökokouksen sisällöstä määrätään osakeyhtiölaissa.

Toinen omistajaohjauksen keino on yhtiökokouksessa tapahtuva yhtiön hallitusten jäsenten valinta tai mahdollinen vaihtaminen. Ollessaan tyytymätön hallituksen jäsenten toimintaan on omistajalla aina enemmistö päätöksellä mahdollisuus vaihtaa yhtiön hallituksen jäseniä yhtiökokouksen yhteydessä. Käytännössä hallituksen jäsenet valitaan aina toimikaudeksi, joka on lain mukaan yksi vuosi kerrallaan, mutta yhtiöjärjestyksessä voidaan sopia pidemmästä toimikaudesta, jolloin uudelleen valinta on muodollinen. Kuitenkin halutessaan enemmistöomistajalla on milloin vain mahdollisuus kutsua koolle ylimääräinen yhtiökokous ja vaihtaa hallituksen jäseniä.

Kolmantena keinona on kuntaa edustavien henkilöiden ohjeistus. Ohjeistus voidaan antaa virallisesti yhtiökokouksen määräyksenä sekä osana omistajaohjausta kirjattuna kuntastrategiaan tai epävirallisesti omistajan ja hallituksen jäsenen välillä. Tällaiset taustakeskustelut ovat tärkeitä tiedonkulun toteuttajia yhtiön päätöksenteon ja omistajan välillä, mutta lopulta kuitenkin on tiedostettava, että yhtiön hallituksen jäsenen tehtävä on huolehtia yhtiön menestyksestä ja yhtiön etu menee hallituksen jäsenellä omistajan edun edelle. Tyytymättömänä toimintaan tai tehtyihin päätöksiin omistajalla on aina mahdollisuus vaihtaa hallituksen jäseniä yhtiökokouksessa tai järjestämällä ylimääräinen yhtiökokous. (Hallintoakatemia 2016)

Neljäntenä vaikuttamisen muotona on yhteisöjen henkilövalintojen ohjeistaminen. Tällä tarkoitetaan sellaisia yhteisöjä, joissa tytäryhtiöt ovat edustettuina tai joissa kaupunkikonserni on vähemmistöomistajana.

Viidentenä omistajaohjauksen keinona on vaikuttaminen erillissopimuksiin, joita ovat muun muassa yhtiöjärjestys ja perustamissopimus. Niissä voidaan asettaa kunnan tavoitteita johtoa sitovasti. Tästä määrätään osakeyhtiölain 1. pykälän 8. luvussa. Vapaa-
muotoisempi mahdollinen sopimus on osakassopimus, jossa voidaan määrittää osakkaiden keskinäisiä tavoitteita, mutta sen rooli ei ole yhtä lailla johtoa ja omistajia sitova kuin kaksi yhtiöjärjestys ja perustamissopimus.

Keskeistä on kuitenkin huomioida, että kaiken takana ja perustana on osakeyhtiölaki ja omistajaohjauksesta huolimatta perimmäinen valta ja vastuu yhtiön päätöksenteossa on yhtiön hallituksella ja sen jäsenillä. Hallituksen vastuu yhtiössä on rajoittamaton ja tämä tuo mukanaan myös vastuun. Kunta ei voi omistajana päättää yhtiön asioista hallituksen ohitse, vaan hallitus on yhtiön ylin päättävä elin yhtiökokousten välillä.

Poikkeuksena edelliseen, osakeyhtiölaki antaa omistajalle oikeuden tehdä päätöksiä yksittäisissä hallituksen ja toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tällöin yhtiön johdolla tai hallituksella säilyy toimenpidevastuu ja toimeenpanovelvollisuus, mutta ei vastuuta itse päätöksestä sinällään. Omistajan tekemä päätös ei voi kuitenkaan rikkoa osakeyhtiölakia. (Hallintoakatemia 2016)

3.5 Konserniohje

Uuden kuntalain myötä konserniohje tulee pakolliseksi kaikissa Suomen kunnissa. Konserniohjeen hyväksyy kunnan ylin päättävä elin eli kunnanvaltuusto. Konserniohje täydentää kaupungin konserniyhtiöiden perustamissopimuksia ja yhtiöjärjestysten määräyksiä sekä niissä asetettuja tavoitteita. Konserniohjeessa omistajan ääni kuuluu vahvemmin ja sillä pyritään mahdollistamaan kunnan ja kuntakonsernin johtaminen yhtenä kokonaisuutena. (Hallintoakatemia 2016)

Konserniohjeen velvoittavuus ei sido yhtiötä samalla tavoin kuin perustamissopimukset ja yhtiöjärjestykset, mutta siitä poikkeaminen tulee pystyä aina perustelemaan omistajalle. Konserniohjeesta poikkeamisen perustelu tulee aina pohjautua osakeyhtiölakiin. Yhtiön hallitus voi kokouksessaan hyväksyä konserniohjeen omaksi ohjeistukseksi,

jolloin siitä tulee päätöksentekoa sitova asiakirja. Konserniohjeen hyväksyminen ei kuitenkaan poista hallitukselta osakeyhtiölain mukaista vastuuta. Hallituksella on mahdollisuus yksittäisissä asioissa pyytää konserniohjeessa määriteltyyn asiaan yhtiökokouksen kantaa, jolloin vastuu päätöksestä siirtyy omistajalle.

Konserniohje voi koskea tytäryhtiöiden lisäksi myös soveltuvilta osin kaupungin osakkuusyhtiöitä, tällaisia ovat yhtiöt, joissa kaupungilla on alle 50 % ja yli 2 % omistus.

Konserniohjeella ei ole tiukkoja muotovaatimuksia, mutta siinä on määriteltävä ainakin kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu sekä ohjaus, konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen, yhtiöiden tiedottamista ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta koskevat käytännöt, velvollisuus hankkia omistajan etukäteiskanta erikseen määriteltyihin asioihin, yhtiöiden ja konsernin sisäisten palveluiden yhteiskäyttö, kunnan tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanon ja nimittämisen muoto sekä määritykset kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Konserniohjeessa voidaan määrittää asioita, joihin tulee pyytää omistajan ja/tai yhtiökokouksen ennakkokäsitys. Tällaisia asioita saattavat olla muun muassa mahdolliset investoinnit tai toimitusjohtajan valinta. Edelleen on kuitenkin muistettava, että lopullinen päätösvalta ja vastuu päätöksistä on aina hallituksella.

Konserniohjetta laadittaessa kunnan päätöksentekijöiden ja konsernijohton tulisi määrittää kirkkaaksi mikä on yhtiön tarkoitus, miten asetetun tarkoituksen toteutumista seurataan ja miten yhtiön toimintaa valvotaan konsernijohton toimesta. Tarkoitusta määritettäessä on oltava selkeitä, sillä osakeyhtiölain mukaan yhtiön toiminnan tarkoitus ja määritelty toimiala rajaavat yhtiön toiminnan harjoittamista. Ajantasainen omistajapolitiikka ja strategian toteutumisen aktiivinen seuranta ovat keskeinen osa kuntastrategiaa.

Konserniohjeessa yhtiölle tulee asettaa taloudellisia tavoitteita, kuten puhdasta maksimaalista voiton tavoittelua, kustannustehokkuutta omistajan näkökulmasta tilanteissa, joissa yhtiö tuottaa palveluita omistajalleen tai määrittää yhtiö voittoa tavoittelemattomaksi yleishyödylliseksi yhtiöksi. Viimeisessä vaihtoehdossa yhtiötä koskee myös yleishyödyllisiä yhtiöitä koskevat erityismääräykset.

Konserniohjeen ja siinä määritellyn omistajaohjauksen linjan punaisena lankana tulee olla kuntakonsernin kokonaisuus. (Hallintoakatemia 2016)

3.6 Yhtiön toimielimet

Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin päättävä elin, jossa omistajat käyttävät valtaansa. Kunta voi omistajana antaa ohjeistusta kunnan omille yhtiökokousedustajille. Yhtiön hallituksen ja johdon on varmistettava, että omistajalla on yhtiökokouksessa riittävät tiedot tehdä yhtiötä koskevia päätöksiä.

Yhtiökokouksen muoto on määrätty osakeyhtiölaissa ja yhtiökokouksessa päätettävien asioiden lista on perustaltaan hyvin vakiomuotoinen. Varsinaisessa yhtiökokouksessa on aina käsiteltävä yhtiön tilinpäätöksen vahvistaminen, edellisen tilikauden voiton tai tappion käyttäminen, vastuuvapauden myöntäminen hallitukselle ja toimitusjohtajalle, hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien valinta sekä muut yhtiöjärjestyksessä määritellyt asiat.

Kuntalaissa suositeltava tapa omistajan näkökulmasta on käsitellä ensin tulevat yhtiökokusasiat ylimmässä operatiivisesti päättävässä elimessä eli kunnanhallituksessa, jossa määritellään omistajan kanta yhtiökokousasioihin. Yhtiökokousedustajien on ymmärrettävä mitä työkaluja ja vaatimuksia konserniohje antaa kokoukselle.

Yhtiökokousten välillä korkeinta päätösvaltaa yhtiössä käyttää yhtiön hallitus. Uusi kuntalaki antaa ensimmäistä kertaa muoto- ja osaamisvaatimuksia myös kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallitusten jäsenille. Tähän asti hallitusten valinta on ollut lähinnä poliittinen prosessi, jossa on varmistettu, että poliittiset ryhmät ovat suhteellisesti vaalituloksen mukaisesti edustettuina yhtiöiden hallituksissa. Uudessa kuntalaissa puhtaasti poliittisesta valinnasta pyritään pääsemään eroon tai ainakin siten, ettei se olisi enää merkittävin vaikuttava tekijä. Vaatimuksissa kannustetaan jatkossa korostamaan toimialan ja talouden tuntemusta sekä osaamista, näyttöä tehokkaasta tehtävien hoitamisesta ja sitoutumisesta sekä kyvystä riskienhallintaan. Hallitusten jäsenten tulisi suositusten mukaan täydentää toistensa osaamista, kun poliittiset valinnat on tehty puhtaasti toisten ryhmien valintoja huomioimatta. (Hallintoakatemia 2016)

Erityisesti juuri osaamista korostetaan, sillä osaamattomuus tai tietämättömyys osakeyhtiölain perusasioista ei auta perusteluna virheille. Jäsenten on roolissaan kyettävä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön johdon kanssa, jotta hallituksen oikea rooli toteutuu. Lisäksi konserniohjeessa voidaan määrittää lisää ja tarkempia vaatimuksia yhtiöiden hallitusten jäsenille. Kuntalain suosituksissa myös konsernijohdolla on hyvä olla edustus

hallituksessa esimerkiksi puhe- ja läsnäolo-oikeuden muodossa. Tästä voidaan erikseen päättää yhtiöjärjestyksessä tai yhtiön hallituksessa. (Hallintoakatemia 2016)

3.7 Tiedonsaantioikeus ja yhtiön tarkastus

Uusi kuntalaki nostaa tytäryhtiöiden osalta esiin myös tiedonsaantioikeuden kuntakonsernissa. Eri tahot voivat saada tietoa eri tavoilla. Luottamushenkilön on pyydettävä tiedot konsernijohtolta konserniohjeen mukaisesti, yhtiöllä ei ole velvollisuutta, eikä kaikissa tapauksissa oikeuttakaan, antaa tietoja yksittäisille luottamushenkilöille. Konsernijohtolla on oikeus saada yhtiöltä riittävät tiedot yhtiön talouden ja toiminnan tarkistamiseksi ja tarvittaessa omistaja voi käyttää valtaa saadakseen haluamansa asiakirjat yhtiöltä.

Myöskään kunnan tarkastuslautakunnalla ei ole erikseen oikeutta saada tytäryhteisöjen tietoja tai asiakirjoja nähtäväkseen, vaan se joutuu aina osoittamaan tietopyynnön konsernijohtolle. Tarkastuslautakunta määrittää tarkastusten painopisteet konsernissa, joten halutessaan se voi osoittaa yhtiön erityisen tarkastelun kohteeksi, muttei voi tehdä itse tarkastusta. Sen sijaan konsernin tilintarkastajalla on oikeus saada salassapitosäädösten estämättä tietoja ja asiakirjoja yhtiöltä, erityisesti sellaisia asiakirjoja ja tietoja joiden voidaan katsoa olevan merkityksellisiä konsernitason tarkastuksen suorittamiseksi. Tästä syystä kuntalain mukaan yhtiön on valittava yhdeksi tilintarkastajaksi sama taho kuin kunnalla on. Tällä tavoin varmistetaan, että tarkastajalla on mahdollisuus saada kokonaiskuva konsernin tilasta.

Kuten jo aiemmissa kohdissa on kirjoitettu, on konsernin toiminnan kannalta hyväksi, että muodollisen tiedonvaihdon lisäksi konsernijohtoon ja yhtiöiden välillä käydään epämuodollista dialogia. Tällä mahdollistetaan asioiden sujuvuus, kun omistaja pysyy jatkuvasti tietoisena yhtiön tilasta. (Hallintoakatemia 2016)

4 NAANTALIN KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAOHJAUKSEN NYKYTILANTEEN KARTOITUS

4.1 Konserniohjauksen nykytila

Naantalin kaupunki on päivittänyt konserniohjeet kaupunginvaltuuston päätöksellä 28.2.2011. Lisäksi jokaiselle kaupunkikonserniin kuuluvalla kaupungin enemmistöomistamalle operatiivista liiketoimintaa toteuttavalle tytäryhtiölle on annettu oma liiketoimintayhteisön toimintaohje. Nykyisissä konserniohjeissa määritellään kaupungin toimielinten toimivallanjako, hyvän hallintotavan kriteerit, valvontavastuut, konserniraportointi, kaupungin yhteisöille tarjoamat keskitetyt konsernitoiminnot sekä noudatettavat periaatteet, tytäryhteisöjen rahoitusta ja muuta taloudenpitoa koskevat periaatteet, vakuudet, hankinnat, kuntakonsernin tarkastus ja valvonta sekä tiedottaminen. (Järvinen 2015)

Konserniohjeet sekä erillinen liiketoimintayhteisön toimintaohje on annettu tiedoksi yhtiöiden johdolle, hallitusten jäsenille sekä yhtiöiden henkilökunnalle. Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee noudattaa konsernijohdon antamia ohjeita. Tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta henkilöiltä vaaditaan ennen valintaa kirjallinen sitoumus konserniohjeiden noudattamisesta. Kirjallinen sitoutuminen omistajan tavoitteisiin annetaan hallituspaikan vastaanottamisen suostumuksen yhteydessä. Mikäli joku hallituksen jäsenistä tai henkilöistä yhtiöiden johdossa katsoo, että hän ei voi noudattaa konserniohjetta on hänen ilmoitettava asiasta välittömästi konserniohjeen antaneelle taholle. Ilmoitukseen on sisällytettävä perustelut sille, miksi ilmoittaja pitää ohjetta lainvastaisena tai yhteisön edun vastaisena. Poikkeaminen konserniohjeesta tulee aina perustella osakeyhtiölain pohjalta. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

Konserniohjeiden sitovuudesta kaupungin strategiassa kirjoitetaan, että konserniohjeita noudatetaan kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu. Konserniohjeeseen perustuvaa yksittäistä ohjetta ei saa antaa tai soveltaa siten, että se on ristiriidassa yhteisöä koskevien pakottavien säännösten tai sopimusvelvoitteiden kanssa. (Järvinen 2015)

Nykyisessä tilanteessa konsernihallinnon ylimpien toimielinten toimivallanjako on toteutettu kuvan 1 osoittamalla tavalla.

Kaupunginvaltuusto

- Hyväksyy kaupunkikonsernin tavoitteet.
- Hyväksyy kaupunkikonsernin talousarvion ja taloussuunnitelman.

Kaupunginhallitus

- Johtaa ja ohjaa kaupunkikonsernia.
- Valvoo ja ohjaa konserniohjeiden toteutumista tytäryhteisöissä sekä konsernin edun toteutumista.
- Suorittaa ja valmistelee hallintoelinten jäsenten valitsemisen.
- Ohjaa tytäryhtiöiden toimintaa ja valvoo osakkuusyhtiöitä.
- Antaa erikseen toimintaohjeen Naantalin Energia Oy:lle, Naantalin Matkailu Oy:lle, Naantalin Vuokratalot Oy:lle ja Naantalin Satama Oy:lle.

Kuva 1. Toimivallanjako. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

Konserniohjeessa määritellään konserniyhtiöiden toiminnassa noudatettavat arvot, joka huomioi valtuuston hyväksymissä strategioissa ilmaistut tavoitteet ja kaupungin toimintaa ohjaavat yleiset arvot. Kirjaamalla ne sekä kaupungin strategiaan että konserniohjeeseen ne ohjaavat myös kaupungin omistamien yhtiöiden toimintaa. Lisäksi konserniohje määrittelee yleisesti toimintaa ohjaavat, laissa määrätyt, osa-alueet, kuten yhtiökokouskäytännöt, hallituksen muodostamiseen ja nimeämiseen käytettävät periaatteet, toimitusjohtajan valintaa koskevat ohjeistukset, toimielinten palkkiot, yhteisöjen raportointivastuut ja riskienhallinnan.

Naantalin kaupungin konserniohjeessa määritellään kaupungin yhteisöille tarjoamat keksitetyt konsernitoiminnot sekä noudatettavat periaatteet. Tavoitteena kaupunkikonsernissa on, että kaupunkikonsernissa pyritään yhteisiin linjauksiin muun muassa hankintojen, IT-toimintojen, rahoituksen ja henkilöstöpolitiikan osalta. (Järvinen 2015)

4.2 Omistajaohjauksen nykyiset linjat

Omistajaohjausta määrittävät konserniohjeen kirjausten lisäksi Naantalin Energia Oy:lle, Naantalin Matkailu Oy:lle, Naantalin Satama Oy:lle ja Naantalin Vuokratalot Oy:lle annettavat erilliset liiketoimintayhteisöjen toimintaohjeet. Toimintaohjeiden runko perustuu hyvin pitkälti konserniohjeen pohjaan, mutta niihin on jokaiseen lisätty kohtia, joissa määritellään omistajan kyseiselle yhtiölle asettamat tavoitteet.

Konserniohjeessa omistajaohjaus määritellään seuraavasti: ”Käyttäessään omistajaohjausta kaupunki ottaa huomioon kutakin yhteisöä koskevaan lainsäädäntöön sisältyvän yhteisön omistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteet. Toiminnassaan konserniyhteisöjen hallintoelimissä kaupungin nimeämien edustajien tulee kuitenkin edellä osakkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksen asettamin rajoituksin myös ottaa huomioon kaupunkikonsernin etu ja toimia kaupunginvaltuuston konsernille asettamien kokonaistavoitteiden sekä konsernijohdolta mahdollisesti saamiensa toimintaohjeiden mukaisesti.”

Liiketoimintayhteisön toimintaohje määrittää yhtiöiden hallitukseen valittavien henkilöiden kriteerejä, jotka tulee ottaa huomioon poliittisten ryhmien välisissä luottamusmiespaikka neuvotteluissa. Valittavilta henkilöiltä vaadittavat kriteerit pohjautuvat kaupungin konserniohjeeseen. Tällä hetkellä toimintaohje määrittää hallitukseen valittavien henkilöiden kriteerit kuvion 2 mukaisesti. (Mutanen 2016)

Hallituksen puheenjohtaja

- Henkilön tulee olla pätevyydeltään ja osaamiseltaan kyvykäs vastaamaan hallitustyöskentelystä, sen arvioinnista ja kehittämisestä.
- Tehtävänä on yhteisöä koskevan lain mukaisten tehtävien lisäksi huolehtia siitä, että hallitus toimii hyvän hallintotavan ja kaupunkikonsernin arvojen mukaan.

Hallituksen jäsen

- Kokoonpanossa otetaan huomioon yhteisön toiminnan luonne, koko ja kehitysvaihe.
- Jäsenillä oltava riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus.
- Jäsenillä oltava asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen.
- Valinnassa noudatetaan sukupuolten välistä tasa-arvoa, ellei siitä jouduta perustellusta syystä poikkeamaan.
- Kokoonpanossa oltava riittävää vaihtuvuutta.
- Jäsenellä oltava riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen.
- Jäsenen on oltava riippumaton hoitaessaan tehtävää.

Kuva 2. Valinnan periaatteet. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

Yhteisöjen raportointi on määritelty sopeutettavaksi emoyhteisön osavuosisraportoinnin kanssa ja raportoinnin on oltava sellaista, että se tuottaa yhteisön toiminnan laajuuteen nähden hallitukselle riittävää tietoa yhteisön toiminnasta ja taloudesta. Yhtiöiden taloudenpidon tulee kulkea samassa rytmissä emoyhteisön taloudenpidon kanssa, jotta emoyhteisön konsernitilinpäätöksessä ja taloussuunnittelussa pystytään huomioimaan mahdollisimman ajantasainen tieto.

Yleisesti ottaen konserniohjeistus ja siinä määritelty henki toimivat tytäryhtiöiden päätöksentekijöiden taustaohjeena, mutta liiketoimintayhteisöjen toimintaohjeeseen on kirjattu asiat, joista yhtiöiden on määrätty hankkimaan omistajan ennakkokäsitys ja omistajaohjaus yksittäisiin tapauksiin kuvan 3 mukaisesti. (Järvinen 2015)

| | |
|---|--|
| Toimintaohjeen mukaiset omistajan ennakkonäkemyksen vaativat päätökset. | Tytäryhteisön perustaminen |
| | Yhteisön toiminta-ajatuksen tai toiminnan olennainen muuttaminen |
| | Yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen |
| | Toimintaan nähden merkittävät investoinnit. |
| | Varsinaiseen toimintaan kuulumattomat investoinnit |
| | Osakkeiden merkintä ja hankkiminen |
| | Merkittävä lainanotto ja -anto |
| | Sopimukset yhtiön ja yhtiön osakkeenomistajien tai yhteisön ja sen hallitusten välillä |
| | Yhtiökokoukselle tehtävä voitonjakoehdotus |
| | Yhteisön omaisuuden luovuttaminen, konkurssiin tai selvitystilaan taikka saneerausmenettelyyn hakeutuminen |
| | Irtisanominen tai lomauttaminen yli 90 päiväksi |
| | Toimitusjohtajan etujen muuttaminen työehtosopimusten yleiskorotuksesta poiketen |

Kuva 3. Ennakkonäkemyksen vaativat päätökset. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

4.3 Vastuut ja raportointi

Yhtiöille annetussa toimintaohjeessa määritellään tytäryhteisöjen tiedottamisen sekä raportoinnin tavat ja muodot. Tiedottamisen kaava vastaa emoyhteisön omaa tiedottamisstrategiaa ja painottaa avoimuutta sekä läpinäkyvyyttä päätöksenteossa ja tiedottamisessa. Ohjeistuksessa korostetaan tytäryhteisöjen poikkeavaa luonnetta muista markkinoilla toimivista yhtiöistä ja kehoitetaan yhtiöitä huomioimaan tämä omassa tiedottamisessaan.

Naantalin kaupungin omistamille neljälle yhtiölle määritelty liiketoimintayhteisön toimintaohjeessa yhtiökohtaiset tavoitteet kuvassa 4. (Järvinen 2015)

Naantalin Energia Oy

- Pää tavoitteena yhtiön tulee pyrkiä tasaiseen, kohtuullisen korkeaan osingonmaksutasoon ottaen huomioon osatavoitteiden sisällön. Tarkempi tavoitetaso vahvistetaan kaupungin taloussuunnitelmassa vuosittain.
- Osatavoitteina yhtiöllä on:
 - Pyrittävä pitämään sähkönsiirtohinnoittelu kohtuullisesti alempana kuin valvontaviranomaisen määrittämä ylin taso.
 - Sähkönmyynitoiminnan ja urakointiliiketoiminnan tulee olla voitollista.
 - Sähköntoimitushäiriöiden minimointi.

Naantalin Matkailu Oy

- Yhtiön tulee huolehtia keskeisistä palveluvelvoitteistaan, joita ovat:
 - Leirintäaluetoiminta
 - Vierasvenesataman operatiivinen hoito (ulkoistettu kaupungin toimesta yksityiselle ulkopuoliselle toimijalle)
 - Matkailuneuvonta
 - Matkailumarkkinointi
 - Toimialan kehittäminen

Naantalin Satama Oy

- Pää tavoitteena yhtiön tulee ennalta ennustettavaan osingonmaksutasoon ottaen huomioon osatavoitteiden sisältö. Tarkempi tavoitetaso vahvistetaan kaupungin taloussuunnitelmassa vuosittain.
- Osatavoitteet:
 - Tuottoja tulee lisätä ja toimintaedellytyksiä parantaa toimintaa tehostamalla, pitämällä hinnoittelu ajan tasalla ja kilpailukykyisenä sekä tuottavalla rakentamisella siten, että ennakoimattomia tai ylisuuria investointitarpeita ei pääse muodostumaan.
 - Sataman käyttöastetta on pyrittävä lisäämään ylläpitämällä ja parantamalla nykyistä palvelua sekä kehittämällä toimintaympäristöä ja toimintamallia.

Naantalin Vuokratalot Oy

- Mahdollisimman korkea käyttöaste
- Mahdollisimman vähäiset luottotappiot
- Omaisuuden ennakoivalla hoidolla pienet korjauskustannukset
- Yhtiön tulee maksaa kohtuullinen tuotto kaupungin yhtiöön sijoittamille varoille, mikä on korkeintaan 5,68 %. Tarkempi tavoitetaso vahvistetaan kaupungin taloussuunnitelmassa vuosittain. Tuottotavoite annetaan yhtiölle varainhoitovuotta edeltävän syyskuun 1. päivään mennessä.
- Seuraa kaupunkiseudun asuntomarkkinoiden kehitystä ja tekee kaupungille tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia.
- Osallistuu tarvittaessa kaupunkialueen asumista ohjaavien suunnitelmien valmisteluun.

Kuva 4. Toimintaohjeessa asetetut yhtiökohtaiset tavoitteet. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

4.4 Nykyisen omistajaohjauksen toimivuus

Tällä hetkellä käytössä oleva omistajaohjaus antaa yhtiöiden hallituksille huomattavan vähän liikkumavaraa erityisesti taloutta ja investointeja koskevista päätöksistä. Asia korostuu erityisesti energiayhtiössä, jossa kaikki investoinnit ylittävät lähtökohtaisesti rajan, josta hallitus saa konserniohjeen perusteella päättää. Päätösvallan rajallisuus tulee vastaan erityisesti tilanteissa, joissa Naantalın Energian osakkuusyhtiöiden päätöksenteko vaatii nopeaa reagointia eikä hallituksella ole tällöin valtuuksia tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä. Yhtiökokouksen koolle saaminen normaalissa prosessissa kestää vähintään 2-3 viikkoa, ja joissain tilanteissa tämä on liian pitkä aika päätöksenteon kannalta.

Eteen on tullut tilanteita, jolloin Naantalın Energian osakkuusyhtiölle on tarjottu mahdollisuutta energiantuotanto-osuuksiin ja asia on vaatinut nopeita päätöksiä tai osakkuusyhtiöillä on ollut lainatarjouksia omien taloudellisten toimiensa järjestelyihin, mutta Naantalın Energia ei ole kyennyt sitoutumaan päätöksiin hallituksen rajoitetun päätösvallan vuoksi. Pahimmassa tapauksessa tällaiset tilanteet saattavat vaikuttaa erittäin negatiivisesti osakkuusyhtiöiden toimintaan ja talouteen sekä pidemmällä aikavälillä heikentää kaupungin omistaman yhtiön omistaja-arvoa.

Muiden yhtiöiden toiminnan osalta tilanne on selkeämpi. Vuokratalojen osalta jokainen uusi investointi on niin suuri, että niihin tarvitaan usein joka tapauksessa omistajan takaus, investointiohjelma on päätetty pitkälle eteenpäin ja sen toteuttaminen seuraa ennalta määritettyä aikataulua. Tällöin investoinnit ovat valmisteltavissa jo kaupungin oman kaavoitusohjelman pohjalta. Matkailun osalta päätettävät kokonaisuudet ovat taloudellisesti arvoltaan niin pieniä, että hallituksen päätösvallan rajat eivät juurikaan tule vastaan.

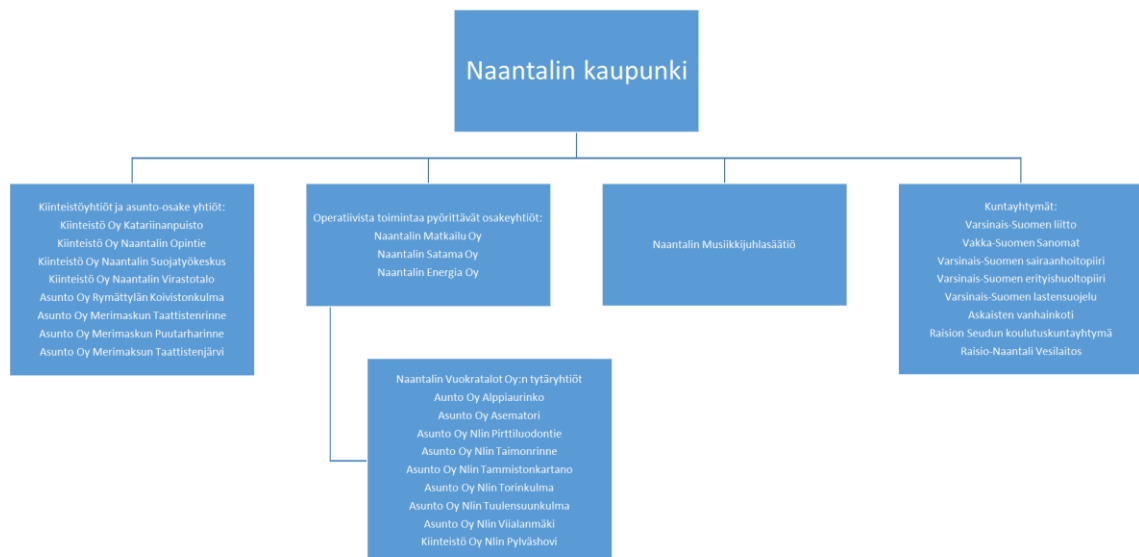
Yhteenvedona toimivuudesta voi todeta, että huolimatta yhtiökohtaisesta omistajaohjauksesta, osat eivät ota riittävästi huomioon eri yhtiöiden toimintaa. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

5 NAANTALIN KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

5.1 Nykytilanne

Naantalin kaupunkikonsernin nykytilannetta on selvitetty keskusteluilla ja avoimilla haastatteluilla kaupungin konsernijohtoon ja konsernin tytäryhtiöiden johtoon kanssa. Keskustelukumppaneina ovat toimineet kaupunginjohtaja Jouni Mutanen, toimitusjohtaja Pasi Haarala ja toimitusjohtaja Tarja Rautiainen.

Naantalin kaupungissa kaupunkikonsernilla tarkoitetaan omistus- ja hallintorakennetta, johon kuuluvat Naantalin kaupungin konserniohjeiden mukaan Naantalin kaupunki emoyhteisönä ja tytäryhteisöt. Konserniohjeissa tytäryhteisöillä tarkoitetaan kaupungin kokonaan omistamaa yhtiötä ja yhtiötä, jossa kaupungilla on määräysvalta sekä muuta yhteisöä tai säätiötä, jossa kaupungilla on määräysvalta. (Mutanen 2016)



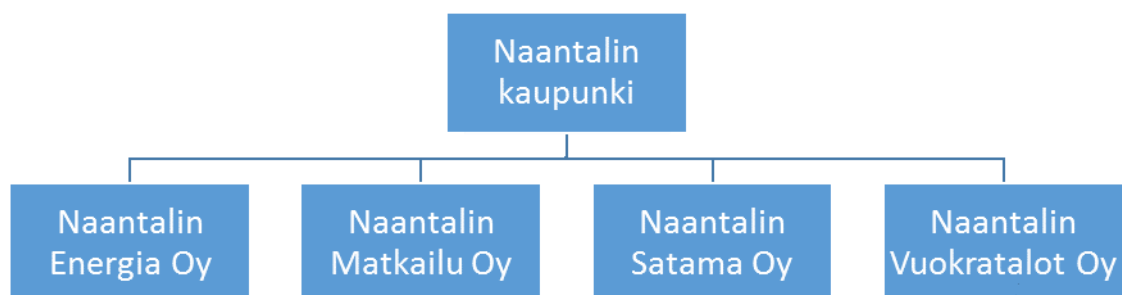
Kuva 5. Naantalin kaupunkikonsernin rakenne. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

Naantalin Matkailu Oy ja Naantalin Satama Oy ovat toimineet ennen yhtiöittämistään lautakuntamuotoisina päätöksentekueliminä, jolloin niillä ei ole ollut erillistä tulosvastuuta

eikä siten myöskään omistajaohjausta. Päätöksenteko ja budjetointi on tehty perinteisen kaupungin hallinto-organisaation puitteissa. Naantalin Matkailu Oy on yhtiötetty osakeyhtiöksi vuonna 1988 ja Naantalin Satama Oy vuonna 2014. Naantalin Energia Oy on toiminut osakeyhtiönä vuodesta 1994 ja sitä ennen Naantalin kaupungin sähkölaitoksesta vuodesta 1912. Naantalin Vuokratalot Oy on toiminut itsenäisenä osakeyhtiönä vuodesta 1991. (Finder 2016)

Naantalin Matkailu Oy:llä ja Naantalin Vuokratalot Oy:llä on omat erilliset hallinnot, joihin kuuluu toimitusjohtaja ja 1-3 muuta työntekijää. Näille työntekijöille on jyvitetty muun muassa taloushallinnon tehtäviä, myyntiä, markkinointia sekä muuta operatiivista vastuuta. Naantalin Energia Oy:llä ja Naantalin Satama Oy:llä on sama yhteinen toimitusjohtaja sekä talousjohtaja. Toimitusjohtajan osalta on tehty johtajasopimus erikseen molempien yhtiöiden kanssa, mutta talousjohtajan palvelut myydään organisaatioiden välillä. Naantalin Satama kuuluu julkisesti omistettuna osakeyhtiönä kilpailutussäännösten piiriin ja siksi onkin selkeästi varmistettava, ettei konsernin yhtiöiden sisäinen palvelu-myynti ole vastaan kilpailulainsäädännön periaatteita. (Haarala ja Rautiainen 2016)

Toimitusjohtajaa ja talousjohtajaa lukuun ottamatta sekä Naantalin Energia Oy:llä että Naantalin Satama Oy:llä on omat operatiiviset henkilöstönsä.



Kuva 6. Naantalin kaupunkikonsernin yksinkertaistettu rakenne. (Naantalin kaupungin konserniohje 2011)

5.1.1 Omistajan ja yhtiön välisen ohjauksen nykytilanne

Omistajan ohjeistus yhtiön toiminnasta on kirjattu konserniohjeeseen, jota on esitelty edellisissä luvuissa. Kyseinen materiaali jaetaan yleensä hallitukseen valituille henkilöille nelivuotiskauden aluksi ja samalla jäsenille järjestetään yhden illan lyhyt perehdytys. Perehdytyksessä käydään lävitse omistajaohjauksen tavoitteet sekä osakeyhtiölain perusteita ja hallituksen jäsenten vastuuta.

Kyseinen koulutus on tärkeää, erityisesti juridisen puolen osalta, mutta omistajan tahtotilan määrittelyksi sen sisältö on hyvin suppea.

Nykyisessä tilanteessa yhtiöiden hallitukset tehtäväkuvansa mukaisesti valmistelevat yhtiöiden strategiat, jotka lähetetään lausunnoille omistajalle sekä toisinaan esitellään yhtiökokouksessa lyhyesti. Tämä käsittely ei riitä siihen, että yhtiöiden hallitusten jäsenillä olisi kuva omistajan tahdosta ja tavoitteista yhtiön osalta tulevalle hallitusvuodelle, nelivuotiskaudelle tai saati pidemmälle ajanjaksolle.

Hyvin todennäköistä on, ettei omistajalla ole suoranaista valmista visiota ja mielikuvaa siitä mihin suuntaan yhtiöitä tahdotaan kehitettävän ja visio muuttuu poliittisen johdon vaihtuessa. Yhtiön toiminnan kannalta on tärkeää, että päätöksenteossa olisi aina punainen lanka, jota seurata, ja omistajalla on konsernitason laajempi tulevaisuuskuva, johon päätöksentekoa peilata. Tavoitteet tulisi olla määritelty pääpiirteittäin vähintään kahdeksi valtuustokaudeksi eteenpäin. Eri yhtiöillä on erilaiset tavoitteet, mutta pelkkä osingonmaksukyky on yhtiölle turhan suppea tavoite.

Nykytilanteessa yhtiöiden toimitusjohtajat tapaavat kaupungin johtoa säännöllisesti muutamana kerran vuodessa taustoittaen yhtiön tilannetta ja tulevaisuutta. Tapaamiset ovat epävirallisia, eikä niistä kirjoiteta raporttia tai pöytäkirjaa. Melko harvoin yhtiön toimitusjohtaja kertoo tapaamisen sisällöstä ja käydyistä keskustelusta yhtiön hallitukselle. Kuitenkin näillä tapaamisilla on huomattava vaikutus konsernijohdon näkemykseen ja mielikuvaan yhtiön toiminnasta ja tilanteesta. Naantalin tapauksessa myös mahdollinen yhtiöltä odotettava osinkotasoa saatetaan määrittää näiden keskusteluiden pohjalta. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

Yhtiöiden yhtiökokoukset järjestetään osakeyhtiölain mukaisesti vuosittain, jolloin hyväksytään edellisen vuoden tilinpäätös sekä nimetään hallituksen jäsenet seuraavalle toimintavuodelle. Naantalin Energia Oy:n ja Naantalin Satama Oy:n osalta yhtiökokous-

edustajina toimii kaupunginhallituksen pöytäkunta ja Naantalin Matkailu Oy:n sekä Naantalin Vuokratalot Oy:n yhtiökokousedustajina toimivat kaupunginhallituksen kulloinkin nimeämät edustajat.

Yhtiöiden hallitusten paikat jaetaan kaupunginvaltuuston poliittisten voimasuhteiden pohjalta neljäksi vuodeksi kerrallaan aina kuntavaalien tuloksen selvittyä muun luottamus-miesjaon yhteydessä. Jaossa päätetään puolueiden mandaateista puheenjohtajuuksiin sekä kunkin poliittisen ryhmän nimettävien hallituksen jäsenten määrä.

Tällä hetkellä Naantalin Energia Oy:n, Naantalin Satama Oy:n ja Naantalin Vuokratalot Oy:n kaikki varsinaiset hallituksen jäsenet ovat poliittisesti nimitettyjä. Heidän lisäksi hallitusten kokoonpanoon kuuluu Energian ja Sataman osalta henkilökunnan edustaja puhe- ja läsnäolo-oikeudella. Naantalin Matkailu Oy:n hallituksessa on poliittisesti nimettyjen edustajien lisäksi kaksi ulkopuolista jäsentä. Tämä järjestely johtuu siitä, että Matkailu yhtiössä on ulkopuolisia vähemmistöomistajia, yhteensä alle 2 % osuudella, mutta näille on nimetty kaksi hallituspaikkaa. Pyrkimyksenä on ollut, että nämä kaksi jäsentä edustaisivat matkailualaa kaupungissa ja olisivat niin sanottuja asiantuntijajäseniä.

Naantalin kaupungin konsernijohdon muodostaa kaupunginjohtajan johtoryhmä, johon kuuluvat kaupunginjohtajan, hallintojohtaja, perusturvajohtaja, sivistystoimen johtaja ja tekninen johtaja (Naantali, 2016). Lisäksi johtoryhmän tukena toimivat kaupungin lakimies ja kaupungin kamreeri. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

5.1.2 Yhtiöiden sisäisen ohjauksen ja vastuiden nykytilanne

Erityisesti Naantalin Energiassa on useita osakkuusyhtiöitä, järjestöjä sekä muita toimijoita, joissa yhtiöllä on mahdollisuus omaan edustukseen. Virallisissa yhteyksissä on luonnollista, että toimitusjohtaja edustaa yhtiötä, erityisesti, kun hallitukset koostuvat pääasiallisesti poliittisesti valituista jäsenistä. Kuitenkin on tilanteita, jolloin on omistajan tahto ja tavoitteet tulevat paremmin edustetuksi hallitusten jäsenten toimesta operatiivisen johdon sijaan. Toinen syy jakaa edustuksellisia vastuita on ajankäytölliset haasteet.

Asia korostuu nykytilanteessa, kun Naantalin Energialla ja Naantalin Satamalla on sama toimitusjohtaja, jolloin aikaresurssi ei mahdollista osallistumista osakkuusyhtiöiden toimintaan siinä määrin kuin ne vaatisivat. Tästä syystä Naantalin Energian hallitus on listannut kaikki tehtävät ja roolit, joissa yhtiöllä tulee olla ja on mahdollisuus olla oma edustajansa ja tämän jälkeen jakanut vastuut eri henkilöille. Tällä hetkellä yhtiötä eri tahoilla

edustavat hallituksen puheenjohtaja, toimitusjohtaja ja talousjohtaja sekä tilanteen ja tarpeen mukaan muut hallituksen jäsenet. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

Energian toimintamalli on todettu hyväksi ja toimivaksi, mutta se vaatii keskimääräistä enemmän koordinaatiota toimijoiden välillä. Hallituksen puheenjohtajuuden ollessa poliittinen luottamustoimi, omien töiden ohessa, on aikaresurssi, henkilöstä ja hänen tilanteestaan riippuen, rajallinen. (Haarala 2016)

Perinteisesti yhtiön johto on useimmissa yhtiöissä hoitanut yhteydet ja edustamisen, mutta Naantalın Energian kokemusten mukaan myös toisenlainen malli on toimiva, kun pelisäännöistä on sovittu yhdessä. Naantalın Matkailu Oy:ssä yhteydenpito ulkopuolisiin toimijoihin ja osallistuminen alan muiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön on toimitusjohtajan vastuulla. Toisinaan on niin, ettei hallituksen jäsenillä ole edes tiedossa missä kaikkialla yhtiö toimii yhteistyökumppanina tai koordinaattorina. Satamayhtiön osalta työnjakoa määrittävät yhtiön organisaatiossa olevat toimitusjohtaja ja satamajohtaja, joille molemmille on jaettu vastuuta yhtiön edustamisesta erilaisissa alan organisaatioissa ja hankkeissa. Lisäksi Naantalın kaupunginhallituksen puheenjohtaja toimii Satamaliiton hallituksen jäsenenä, joka mahdollistaa alan laajemman näkymän tuonnin suoraan poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta hän ei ole yhtiön hallituksen jäsen eikä hänen ja yhtiön edustajien välillä ole olemassa virallista tiedonkulkua, jolloin riskinä on, ettei kaikki tarpeellinen tieto tule täysmääräisesti yhtiön ja konsernin hyödyksi. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

Vuokratalojen osalta vastaavia laajempia yhteistyötahoja on vähemmän toiminnan ollessa paikallista. (Mutanen 2016)

5.1.3 Yhtiön hallitusten jäsenten roolin nykytilanne

Naantalissa kaupunkikonsernin yhtiöiden hallitusten valinnat on tehty aina puhtaasti perustuen kunnallisvaalien vaalitulosta peilaavaan poliittiseen jakoon ja poliittisten ryhmien vastuulle on jäänyt pohtia valittavien henkilöiden pätevyyttä ja sopivuutta yhtiön hallituksen jäseneksi. Muoto ja/tai osaamisvaatimuksia jäsenille ei ole ollut eikä myöskään poliittisten ryhmien välillä ole tehty koordinaatiota siitä, että yhtiöiden hallitusten jäsenten osaaminen täydentäisi toisiaan ja kokonaisuus valittaisiin yhtiön etua silmällä pitäen.

Kunnallisessa päätöksenteossa poliittinen tasapuolisuus ja vaalituloksen mukainen edustus luottamustehtävissä on ymmärrettävää ja monesti välttämätöntä neuvotteluiden etenemisen sujuvoittamiseksi. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

Yksi perustelu luottamustehtävien määrän maksimoimiseen puoleen näkökulmasta on maksettavista kokouspalkkioista perittävä luottamushenkilömaksu eli niin sanottu puoluevero. Naantalissa puolueveroa ei ole ainakaan kaikissa yhtiöissä maksettu kokouspalkkioista, joka sinällään on vastoin poliittisesti valittujen jäsenten sitoumuksia omille valitsijatahoilleen. On selvää, että ammattimainen hallituksen jäsen tai edes politiikan ulkopuolinen, talouden tai kyseisen liiketoiminnan, ammattilainen maksaa enemmän kuin nykyinen luottamushenkilöpalkkio käytäntö on. Kuitenkin on hyvin todennäköistä, että ammattilainen maksaa itsensä takaisin yhtiön toiminnan kehittämiseen antamansa panoksen kautta.

Tällä hetkellä Suomessa olevista kuntayhtiöiden hallitusten jäsenistä 58 – 62 % ovat olleet kunnallisvaaliehdokkaina edellisissä vaaleissa ja lähes kaikki muut ovat politiikassa aktivoituneita ja poliittisen taustansa vuoksi tehtäviin valittuja. Naantalissa tilanne on vastaava.

Jäsenyys yhtiön hallituksessa ei ole kunnallinen luottamustoimi, sillä jo pelkästään juridinen vastuu kunnan luottamushenkilön välillä ja yhtiön hallituksen jäsenen välillä on suuri. Luottamushenkilö rinnastetaan päätöksenteossa virkamiesvastuussa olevaksi ja huonon päätöksen seuraukset voivat olla paikan menetyks viimeistään seuraavissa vaaleissa ja maineriski, jos kyseessä ei ole selkeä rikostapaus. Kun taas yhtiön hallituksen jäsenen vastuu on huomattavasti laajempi ja hän on henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön hallituksen tekemistä päätöksistä, paitsi tilanteissa joissa on jättänyt kirjallisen eriävän mielipiteen asiasta. Pahimmassa tapauksessa korvausvastuut voivat olla huomattavia, vaikka niitä vastaan henkilöt ovat vakuutettuja. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

5.1.4 Konserniyhteistyön nykytilanne

Aiemmissa kohdissa on kuvattu tiedonkulkua yhtiöiden ja konsernijohton välillä. Virallisen ja epävirallisen yhteydenpidon ja seurannan lisäksi konsernitasolla on huomattavia mahdollisuuksia toiminnan ja yhteistyön kehittämiseksi niin taloudellisesti kuin toiminnallisesti. Naantalissa ei ole perinteisestään ollut kovin vahvaa konsernitaso ajattelua, mutta

uusi kaupunginjohtaja näyttää tuoneen mukanaan ajatusmaailman, joka tukee laajemman kokonaisuuden tarkastelua ja konserniajattelun tuomista normaaliksi toimintata- vaksi kaupunkiorganisaatioissa. (Mutanen, Haarala, Rautiainen 2016)

Yhtenä esimerkkinä taloudellisista mahdollisuuksista on nykyisessä konserniohjeistuk- sessa yhtiöille oleva kirjaus taloushallinnon osalta siitä, että yhtiöiden ja kaupungin välillä otto- ja antolainauksen tulisi olla koordinoitua. Käytännössä tämä on kuollut kirjain. Osassa yhtiöitä kaupunki saattaa antaa vakuuden yhtiön lainalle, mutta malli siitä, että lainat ja vakuudet nähtäisiin konsernitason ajatteluna, on vielä vierasta.

Yhtiöiden näkökulmasta on vierasta kysyä rahoitusta kaupungilta pankkien ohessa ja mikäli tällainen pyyntö tehdään, verrataan sitä pankkilainoitukseen. Tässä kohdin tullaan toki harmaalle alueelle siitä mikä on konserniavustusta ja mikä piilotettua osinkoa ja ehkä siitä syystä tällaisen konsernin sisäisen rahoitusmekanismin hyödyntämistä on vältetty. Kuitenkin kaupunkikonsernina kokonaisuutena olisi oikein suunnitteleamalla ja johdettuna olla huomattavia mahdollisuuksia säästää rahoituskuluista koko konsernin tasolla.

Konserniyhteistyötä on taloushallinnon ja rahoituksen ulkopuolellakin. Yhtenä kokonai- suutena hankinnat, joita nyt jokainen toimija toteuttaa erikseen on kyse sitten yksittäisistä toimistotarvikkeista tai ajoneuvoista. Ostot yhtiökohtaisesti saattavat tuntua suhteellisen pieneltä, mutta niillä on silti huomattava vaikutus yhtiöiden talouteen. Hankintojen kes- kittäminen konsernitason tasolle säästäisi sekä aikaa että rahaa. (Mutanen, Haarala, Rautiai- nen 2016)

5.2 Kehitysehdotukset

5.2.1 Kehitysehdotukset omistajan ja yhtiön väliseen ohjaukseen

Yhtiöiden hallitusten jäsenten osaamiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Osa- mista on hyvä painottaa jo valintavaiheessa, mutta osaamista tulee kartoittaa ja päivittää myös toimintakauden aikana. Yhtiöt voivat oman päätöksensä mukaan tarjota hallituk- sen jäsenille alan koulutusta yhdessä valtakunnallisten organisaatioiden kanssa tai mak- saa osallistumisen muuhun hallitustyöskentelyä tukevaan koulutukseen. Tämän ei kui- tenkaan tulisi olla poikkeustapaus, vaan konserniohjeeseen kirjattu sääntö siitä, että yh- tiöiden hallitusten jäsenten tulee osallistua hallitustyöskentelyä tukevaan koulutustoimin- taan ja yhtiöiden tulee se resursseillaan mahdollistaa. (Penttilä ym. 2015)

Ulkopuolisen koulutuksen lisäksi konsernijohto olisi hyvä joko vuosittain tai kaksi kertaa nelivuotiskauden aikana järjestää yhteinen tilaisuus kaikkien hallituksen jäsenten kanssa, jossa keskustellaan konsernitason näkemyksistä ja tavoitteista. Tällöin kaikille hallituksen jäsenille syntyy yhteinen kuva ja näkemys omistajan tahtotilasta ja samalla konsernijohto saa näkemyksen koko hallituksen suulla eikä yksittäisten jäsenten kautta.

Omistajan tulee kaupunginstrategiassa määrittää selkeä visio ja tavoitteet omistamiensa yhtiöiden toiminnalle. Omistajaohjauksen tulee olla pitkäjänteistä ja omistaja-arvon kasvattamisesta lähtevää, vuosittainen mahdollinen osinkotulo on positiivinen lisä, mutta toimintaa ei tule kehittää sen näkökulmasta. (Löyttyniemi 2012)

Yhtiön johdon ja konsernijohto välisissä säännöllisissä tapaamisissa olisi tärkeää olla useimmiten mukana myös hallituksen edustus, joko puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan toimesta. Näin varmistetaan, että viesti välittyy omistajalta myös hallitukselle operatiivisen johdon lisäksi. Hallituksen tehtävänä on edustaa yhtiössä omistajan linjaa ja tavoitteita sekä varmistaa strategisten tavoitteiden etenemistä ja toteutumista. Jotta tämä olisi käytännössä mahdollista, on tärkeää, että hallitus on edustettuna myös omistajan ja operatiivisen johdon välisissä keskusteluissa. Omistajan ja yhtiön hallituksen välinen tiedonkulku on tärkeää, jotta yhtiön etu voidaan varmistaa. (Knuts 2013)

5.2.2 Kehitysehdotukset yhtiöiden sisäiseen ohjauksen ja vastuiden jakoon

Omistajaohjauksessa tulisi määritellä suuntaviivat yhtiön edustukselle ja toiminnalle eri tahoilla. Osana ohjeistusta tulee määrätä yhtiöiden hallitukset heti alussa, osana yhtiön omaa strategiaproessia, listata yhtiön edustukset ja osallistumisen erinäisiin yhteistyöorganisaatioihin tai muihin yhtiöihin. Samalla hallituksen tulee päättää kuka edustaa yhtiötä, ja täten myös omistajaa, milläkin foorumilla ja millä valtuuksin. Lisäksi tulee sopia raportointivastuusta hallitukselle sekä omistajalle, jotta kokonaisuuden saama lisäarvo on mahdollisimman suuri. Yhdessä yhtiössä vastuiden jako on tehty hallituksen toimesta, mutta asia tulisi nostaa esiin myös omistajaohjauksessa, jotta voitaisiin määritellä yhtiön edustukset eri tahoilla ja niiden jakaminen operatiivisen johdon sekä luottamushenkilöiden välillä.

Jakoa ei tule yhtiöissä nähdä hallituksen astumiseksi operatiivisen johdon alueelle vaan vastuiden jakaminen laajemmalle joukolle sekä vapauttaa aikaa kaikilta osapuolilta sekä

myös mahdollistaa alan tuntemuksen ja syvemmän osaamisen kehittämisen laajemmalle joukolle. Toimiva yhtiön sisäinen viestintä hallituksen ja yhtiön johdon välillä sekä aktiivinen dialogi auttaa toimitusjohtajaa kehittämään omaa tehtäväänsä ja samalla sitouttaa hallituksen jäseniä yhtiön toimintaan ja tavoitteisiin. (Joensuu s.56, 2006)

Kaikkien kaupungin omistaminen yhtiöiden ollessa melko pieniä on vallan ja tiedon keskittäminen yhdelle henkilölle, usein toimitusjohtajalle, huomattava riski yhtiön operatiivisen toiminnan näkökulmasta. Vastuiden jakaminen hallituksen johdon ja yhtiön operatiivisen johdon välillä on ennen kaikkea strateginen kysymys, jolla voidaan välttää mahdollisia ongelmatilanteita ja kriisejä.

Tiedon ja edustuksen keskittäminen yhdelle henkilölle on paitsi ajallisesti haastavaa, niin saattaa myös johtaa tilanteeseen, jossa tieto ei siirry muille toimijoille siinä määrin kuin yhtiön etu vaatisi. Vastuiden jakaminen itsessään ei vielä poista tätä ongelmaa, vaan tiedonkulusta ja keskinäisestä koordinaatiosta on sovittava yhdessä. (Stenberg 2012) Tiedonkulun ja keskusteluyhteyden on oltava aktiivista myös kokousten välillä, erityisesti toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan kesken. Kuitenkin hallituksen toiminnan kannalta avoimuus hallitukseen päin on ensisijaisen tärkeää ja hallituksen kokouksen listalla tulee olla kiinteänä osana osakkuusyhtiöiden ja yhteistyöorganisaatioiden tilanne. Ti-lanne tulee käydä lävitse jokaisessa hallituksen kokouksessa, näin hallituksen jäsenillä on halutessaan mahdollisuus lisäkysymyksiin sekä oman osaamisensa kehittämiseen.

5.2.3 Kehitysehdotukset yhtiöiden hallitusten jäsenten roolin kehittämiseksi

Uusi kuntalaki antaa omistajalle ohjeistusta yhtiöiden hallitusten jäsenten valintaan. Uudessa kuntalaissa puhtaasti poliittisesta valinnasta pyritään pääsemään eroon tai ainakin muuttamaan käytäntöä siten, ettei puoluepoliittinen tausta ja ehdokkuus kunnallisvaaleissa olisi enää merkittävin valintaan vaikuttava tekijä.

Vaatimuksissa hallitusten jäsenille kannustetaan jatkossa korostamaan toimialan ja talouden tuntemusta sekä osaamista, näyttöä tehokkaasta tehtävien hoitamisesta ja sitoutumisesta sekä kyvystä riskienhallintaan. Hallitusten jäsenten tulisi suositusten mukaan täydentää toistensa osaamista, kun poliittiset valinnat on tehty puhtaasti toisten ryhmien valintoja huomioimatta.

Erityisesti juuri osaamista korostetaan, sillä osaamattomuus tai tietämättömyys osakeyhtiölain perusasioista ei auta juridisesti perusteluna virheille. Lisäksi kuntalaissa sanotaan, että jäsenten on roolissaan kyettävä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön johdon kanssa, jotta hallituksen oikea rooli toteutuu eikä operatiivisen johdon rooli kasva yhtiön kannalta liian suureksi. (Hallintoakatemia 2016)

Suosituksenani on, että uudessa kuntastrategiassa määriteltäisiin laajemmin yhtiöiden hallitusten jäsenten muotovaatimuksia. Yhtenä perusteena on kuntalaissa esiin nostettu vaadittava ymmärrys yhtiön toiminnasta ja kyky keskustella samalla tai edes vaadittavalla tasolla yhtiön toiminnasta operatiivisen johdon kanssa. Ilman riittävää osaamista hallituksen valvova rooli jää olemattomaksi varmistettaessa hallituksen määrittämän strategian jalkautuksen toimivuudesta. Myös itse strategiaprosessi jää vaillinaiseksi, mikäli hallituksen jäsenet eivät kykene asiantuntemuksellaan pohtimaan yhtiön strategisia linjoja ja tavoitteita. (Kuntalaki 2016)

Hallituksen tehtävä ei missään nimessä ole mikromanageroida yhtiön toimintaa ja puuttua puhtaasti operatiivisen johdon vastuulla olevaan toimintaan, mutta ymmärrys alasta ja liiketalouden perusteista on välttämätöntä, jotta yhtiön hallitustoimintaan voi sen vaatimalla tasolla paneutua.

Yhtiön hallitusten muodostaminen tulisi ottaa irralleen muusta luottamushenkilöpaikka jaosta ja tehdä ryhmien välisesti koordinoiden siten, että valituilla henkilöillä on laaja luottamus yli poliittisten ryhmien ja valittavien henkilöiden osaaminen ja tausta täydentävät toisiaan sekä tukevat yhtiöiden suotuisaa kehitystä.

Kauppakamari on ottanut kantaa kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten vaatimukseen uutta kuntalakia valmisteltaessa ja nostanut esiin samoja asioita, joita olen edellä maininnut. Lisäksi Kauppakamari näkee kannanotossaan keskeisenä sitä, ettei kuntayhtiöiden luottamusmiespalkkioista tule maksaa puolueveroa kuten muista luottamustehtävistä, jottei puolueiden taloudellinen tilanne riipu niistä ja johda siten puoluesidonnaisten henkilöiden valintaan. Tästä linjauksesta olen samaa mieltä. (Kokkonen 2015)

Lähtökohtaisesti kuntaomisteisen yhtiön hallitus tulisi koota kuten osakeyhtiön hallitus muutoinkin. Kuitenkin on huomioitava, että yhtiöt kuuluvat kuntakonserniin ja siksi riittävä tiedonkulku konsernijohdon ja yhtiöiden välillä on tärkeää. Kuten jo nykytilannetta kuvavassa luvussa olen kirjoittanut, on tällä hetkellä käytössä malli, jossa yhtiön operatiivinen

johto sekä konsernijohto tapaavat säännöllisesti käyden lävitse yhtiön tilannetta ja näkyviä, myös hallituksen jäsenillä tulisi olla mahdollisuus ja osaamistaso osallistua tähän keskusteluun. (Hallintoakatemia 2016)

Nykytilanteen lisäksi suosittelen Naantalissa vahvasti pohdittavan myös luottamushenkilöistä ulkopuolisen henkilön tai henkilöiden valintaa yhtiöiden hallituksiin. Matkailussa tällainen käytäntö jo on, jossa kaksi seitsemästä hallituksen jäsenestä on alan asiantuntijoita ja riippumattomia puoluetoiminnasta. Myös kuntalain ehdotuksen mukainen puhe- ja läsnäolo-oikeus konsernijohdolle tukisi tiedonkulkua ja konserniajattelun kokonaisuutta. Olisi tärkeää nähdä yhtiön etu, sulkea kuntayhtiöt pois perinteisestä luottamuspäällikköpaikasta ja huomioida osaamisen tuoma lisäarvo yhtiöiden toimintaan.

5.2.4 Konserniyhteistyön kehittäminen

Naantalissa on paljon kehitettävää konsernitason ajattelussa, erityisesti käytännön toiminnan ja ajatustavan osalta. Kaupunki yhtiöineen tulisi aina nähdä kokonaisuutena siten, että ajattelun lähtökohtana on konserninäkökulma. (Kuntalehti 2015)

Taloushallinnon tehostamiseksi ehdotan koko kaupunkikonsernin yhteistä taloushallintoa, jota johdettaisiin konsernijohdon alaisuudessa. Tämä yksistään tukisi konserninäkökulman kehitystä organisaation sisällä, kun talouden ja toiminnallisuuden suunnittelu tapahtuisi koordinoitusti yhdestä yksiköstä.

Yksikön vastuulla olisi koko konsernin tulo- ja menovirrat, lainoitus sekä taloushallinto. Tämä helpottaisi konsernin kokonaisuuden hahmottamista ja toisi selkeitä synergiahyötyjä sekä taloudellista säästöä. Nyt yhtiöissä on jokaisella oma taloushallinto ja sitä hoitavat henkilöt, joilla tulee olla varamiehet lomina ja yllättäviä tapahtumia varten. Lisäksi kaupungin taseyksiköillä on jokaisella omat talouspäällikkönsä. Kaupungin kamreerin alla on käytännössä vain budjetin valmistelu ja seuranta, mutta jatkuvaa kokonaiskoordinaatiota ei ole. Tämä johtaa vuosittain yllätyksenä tuleviin ylityspyyntöihin ja hidastaa tilinpäätöksen tekoa huomattavasti. Myös kaupungin tilintarkastajat ovat kirjelmöineet asiasta omassa tilintarkastuskertomuksessaan. (Mutanen 2016)

Hankintatoimea on Naantalissa kehitetty viime vuosina huomattavasti, mutta siinä kehityksessä ei ole otettu huomioon konsernia kokonaisuutena vain pelkästään Naantalina kaupunkina organisaationa. Jotta yhteinen hankintatoimi olisi aidosti toimivaa, tulisi sähköisen hankintajärjestelmän olla mahdollisimman helppo ja nopea, jotta kynnys yhteisen

järjestelmän käyttämiseen ei olisi operatiivisella tasolla liian korkea. Perustarpeiden hankinta tulee olla aikataulutettua ja selkeästi informoitua, jotta jokainen konsernin toimi- ja osaa ajoittaa ja arvioida omat tarpeensa yhteisen syklin mukaan. Suurimmat hyödyt yhteisessä hankinnassa on saatavissa kone ja laitehankinnoissa. (Jyväkorpi 2013)

5.3 Pohdinta

Yhtiön toimintaan vaikuttaa hyvin laaja ja monipuolinen lainsäädäntö sekä EU-tason vaatimukset avoimuudesta, läpinäkyvyydestä ja kilpailuneutraliteetista. Lisäksi yhtiön toimintaan vaikuttaa vahvasti konsernijohdon näkemys yhtiöiden roolista ja toiminnasta sekä paikallisten poliittisten päättäjien mahdolliset intressit.

Poliittisia intressejä on Naantalissa vuosien saatossa nähty ja niistä aktiivisin oli keskustelu ja toiminta Naantalin Energia Oy:n mahdollisen myynnin ympärillä edellisellä vuosikymmenellä. Naantalin Sataman osalta yhtiöittämisvaiheessa käytiin keskustelua mahdollisesta laajemmasta yhteistyöstä yhteisestä yhtiöstä Turun kanssa, mutta asia kaatui poliittiseen vastustukseen, joka kumpuaa pelosta suurempaa kaupunkia kohtaan. Konserniajattelussa ja yhtiöiden edun ajattelussa tällaisilla peloilla ja ennakkoluuloilla saattaa olla hyvin negatiivinen vaikutus kokonaisuuteen ja omistaja-arvoon pitkällä aikavälillä. Kategorinen kieltäytyminen yhteistyöstä suurempien kaupunkien kanssa voi johtaa toiminnan näivettymiseen ja turhaan keskinäiseen kilpailuun, kun yhteistyöllä toiminta voisi olla taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaampaa ja jopa enemmän kuin osiensa summa.

Puhun tekstissä paljon omistaja-arvosta ja näen sen keskeisenä mittarina yhtiön ja yhtiöittämisen toiminnan onnistumista, sillä se on ainoa mittari tarkastella kuntalaisen mahdollista hyötyä kaupungin toiminnan yhtiöittämisestä. Onnistuessaan yhtiöittäminen tuo taloudellista lisäarvoa eli osinkoja kaupungille käytettäväksi peruspalvelujen tuottamiseen, joka näin näkyy myös laadukkaina julkisina palveluina kuntalaisille. Parhaassa tapauksessa yhtiöittäminen tuo kuntalaisille lisäarvoa myös yhtiön asiakkaina.

Timo Löyttyniemen (2012) Pörssisäätiölle tekemän tutkimuksen mukaan kuntakonsernin ongelmana nähdään asiantuntijuuden puute. Kunnallisen konsernijohdon ei voida olettaa olevan asiantuntija jokaisella alalla, jolla kunnan yhtiöt toimivat. Sen tulisi kuitenkin pystyä varmistamaan kuntaomistajan näkemyksen huomioiminen ja etu yhtiön liiketoi-

minnassa. Kunnallisen konsernijohdon asiantuntijuuden puute johtaa helposti myös ongelmiin yhtiön toiminnan valvonnassa. Konsernijohto on riippuvainen kunnallisen yhtiön johdon asiantuntemuksesta eikä pahimmassa tapauksessa saa apua myöskään kunnallisen yhtiön poliittisesti valitulta hallitukselta.

Oman haasteensa kuntayhtiöiden johtamiseen tuovat jääviyskysymykset, kun kuntayhtiöiden työntekijät saattavat olla samanaikaisesti poliittisia päätöksentekijöitä kunnissa. Jääviyskysymysten kanssa päättäjien tulee olla kriittisiä omassa toiminnassaan ja konsernijohdon sekä poliittisen johdon on pyrittävä välttämään tilanteita, jotka saattavat vaikuttaa yhtiön objektiiviseen johtamiseen tai valvontaan.

Konsernijohdon, eli kunnanjohtajan ja hänen määrittämänsä johtoryhmän, jäseniltä vaaditaan uuden kuntalain myötä huomattavasti osaamista yhtiöiden toiminnassa ja konsernirakenteen johtamisessa. Kuntakonserni tuo kunnille uusia mahdollisuuksia toimintojensa tehostamiseen, mutta samalla vaatii konsernijohdolta liiketoiminnan ymmärrystä niin yleisesti liiketaloudellisesti kuin yksittäisten yhtiöiden liiketoiminnan osalta.

Vaatimukset yhtiöiden hallitusten jäseniltä kasvavat uuden lainsäädännön myötä. Uudessa kuntalaissa puhtaasti poliittisesta valinnasta pyritään pääsemään eroon tai ainakin muuttamaan käytäntöä siten, ettei puoluepoliittinen tausta ja ehdokkuus kunnallisvaaleissa olisi enää merkittävin valintaan vaikuttava tekijä. Vaatimuksena hallitusten jäsenille korostetaan jatkossa toimialan ja talouden tuntemusta, osaamista, näyttöä tehokkaasta tehtävien hoitamisesta ja sitoutumisesta sekä kyvystä riskienhallintaan. Lisäksi suositusten mukaan hallitusten jäsenten tulisi täydentää toistensa osaamista.

Osaamisen korostaminen kuntayhtiöissä on tervetullut uudistus kirjoitettuun lainsäädäntöön, sillä kuntayhtiöillä on suuri yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Yhtiöillä on hallussaan huomattava määrä julkista omaisuutta, jonka jalostamisesta ja hyödyntämisestä ne vastaavat viimekädessä kuntalaiselle. Yhtiöt ovat merkittäviä työllistäjiä ja veronmaksajia paikallisesti ja alueellisesti, joten niiden on oltava toiminnassaan tehokkaita ja taloudellisia. Näihin vaatimuksiin vastaaminen vaatii myös kuntayhtiöiden johdolta osaamista ja ymmärrystä, jotta ne voivat saavuttaa kaiken potentiaalinsa yhteiskunnallisen kehityksen varmistamiseksi.

5.4 Työn luotettavuus

Työn teoriapohjana käytetyt taustakeskustelut ja avoimet haastattelut tulee nähdä yksityisten henkilöiden omasta roolistaan antamina näkemyksinä ja siksi annettuun tietoon tulee aina suhtautua tietyllä kriittisyydellä. Kuitenkin kaikilla keskustelijoilla on ollut yhteinen intressi kehittää kaupungin omistajaohjausta vastaamaan yhtiöiden tämän päivän tilannetta ja tarpeita. Lisäksi työn kirjoittajan oma empiirinen kokemus on toiminut reflektiona esitetyille näkemyksille ja näin esitetyt faktat on pystynyt heti tunnistamaan. (Metropolia 2016)

Työn sisäinen validius on luotettava, sillä teoria peilaa jatkuvasti lainsäädäntöön ja haastatteluihin. Siten myös asetetut kysymykset ja ratkaisut ovat linjassa tutkimusongelman kanssa. Ulkoinen validius on todennettavissa sillä, että vaikka kyseessä on nimenomaisesti Naantalın kaupungin omistajaohjauksen kehittämiseksi annettuja suosituksia, niin käytännössä mikä tahansa vastaavassa tilanteessa oleva kaupunki voisi työn perusteella poimia asiat, jotka heidän tulee omassa kuntastrategian konserniohjeessa huomioida ja millaisia ratkaisuja mahdollisesti hyödyntää. (Helsingin yliopisto 2016)

6 YHTEENVETO

Tämän työn punaisena lankana on omistajaohjauksen kehittäminen Naantalissa erityisesti ensi keväänä, 2017, laadittavan uuden kuntastrategian näkökulmasta. Uusi kuntalaki antaa paljon ohjeistusta, linjauksia ja rajauksia kuntastrategialle, mutta luo myös huomattavia mahdollisuuksia uudistaa ajatusmaailmaa kaupunkikonsernissa. Kuntalaki pakottaa konsernijohdon ja poliittiset päättäjät ajattelemaan kuntakonsernin kokonaisuutta ja etua. Suuntaviivojen tullessa ulkopuolelta, tässä tapauksessa lainsäätäjältä, asiaa ei voida sivuuttaa akuutimpien asioiden tieltä vaan niiden toimintamallia voidaan todella kehittää. (Hallintoakatemia 2016)

Samanaikaisesti valmisteltava sosiaali- ja terveystalouden uudistus yhdessä kuntalain uudistuksen kanssa mahdollistaa kaupungille kaikkien palvelimien nostamisen kerralla pöytään ja kokonaisuuden rakentamisen niiden pohjalta vastaamaan tämän päivän kuntakonsernin haasteisiin. (Hallintoakatemia 2016)

Merkittävänä osana kuntastrategiaa on tämän työn aiheen eli omistajaohjauksen kehittäminen. Strategiassa tulee päättää konsernipalveluita toteuttava organisaatio, yhtiöiden ja omistamisen tavoitteet laajassa kuvassa, konsernin kokonaisuus huomioiden, sekä asettaa jokaiselle yhtiölle selkeät toiminnalliset vaatimukset ja mittarit sekä keinot asetettujen tavoitteiden toteutumisen säännölliseen ja aktiiviseen seurantaan.

Yhtiöiden toimintaa, niin operatiivista kuin hallitustyöskentelyä, tukemaan omistajan on rakennettava itselleen selkeä kuva siitä mitä yhtiöiden omistamisella tavoitellaan. Nämä tavoitteet kulkevat läpi kaiken päätöksenteon kuntastrategiasta konserniohjeeseen ja omistajaohjaukseen sekä yhtiökokous ohjeistuksesta hallituksen jäsenten valintaan.

Jollain asteella kunnallisten päättäjien ja kuntakonsernien tulee olla myös valmistautuneita mahdollisiin muutoksiin kuntarakenteessa. Suurimmalla osalla suomalaisista kunnista huoltosuhde heikkenee, eikä verotulojen kasvu pysy kulujen kasvun mukana. Osittain tähän ongelmaan vastaa valtakunnalliset uudistukset, mutta niiden kokonaisuus on riittämätön. Päättäjien tulisi olla entistä valmiimpia ylikunnalliseen yhteistyöhön ja mahdollisiin yhteisyrityksiin, jotta ne voivat vastata kysyntää. Tämä on myös paras tapa tehostaa toimintaa, suurimmat hyödyt löytyvät jälleen taloushallinnosta ja hankinnoista. (Kuntaliitto 2016)

Kuntayhtiöitä on perustettu eri aikoina erilaisin syin ja perustein. Myös kuntayhtiöiden toimintamallien variaatio on ollut laaja. Kirjoa on kunnan sisäisestä liikelaitoksesta useampaa kuntaa palvelevaan kuntayhtymään sekä avoimilla markkinoilla toimiviin osakeyhtiöihin. Yhtiöittämisen syyt ja perustelut ovat olleet monenlaisia kunnasta riippuen, mutta Pörssisäätiölle tekemässään tutkimuksessa Timo Löyttyniemi (2012) listasi yleisimpiä yhtiöittämiseen johtaneita tilanteita. Yhtiöille on annettu perustamisvaiheessa tietty määritelty rooli osana kunnan toimintaa tai selkeät tavoitteet, joilla sen tulee täydentää tai tukea kuntaa omistajana.

Yhtiöittämisellä on siirretty kunnan yksittäisiä toimia ulkoiseksi palveluntuottajaksi, jonkin tietyn erityistehtävän toteuttamiseksi. Tällainen erityistehtävä on muun muassa monessa kunnassa kunnan omistamalla energiayhtiöllä, jolle on annettu tehtäväksi sähkön myynti, siirto ja tuotanto kustannustehokkaasti kunnan asukkaille. Samalla energiayhtiölle on määrätty tavoitteeksi osinkoon tuottotaso, jonka sen tulisi maksaa omistajalle vuosittain. Tällä tavoin kunta on voinut varmistaa tasaista tulovirtaa omaisuudestaan, joka on siirretty yhtiöittämisvaiheessa kunnan taseesta energiayhtiölle. Samaa energiayhtiötä voidaan käyttää esimerkkinä perustelusta, jossa toimintaa on helpompaa ja tehokkaampaa kehittää yhtiömuodossa verrattuna kunnan sisäiseen toimintaan. Yhtiömuodossa yhtiön investointiohjelma on pois kunnan budjetoinnista eikä kunnan hetkellinen taloudellinen tilanne vaikuta yhtiön investointisuunnitelmaan tai kehitykseen, vaan yhtiötä voidaan kehittää itsenäisesti osana kuntakonsernia.

Perustelut yhtiöittämiselle ovat useimmiten taloudellisia ja lähtökohtaisesti tukevat kunnan omaa toimintaa ja taloutta. On kuitenkin tilanteita, joissa yhtiöittämisellä ja kunnan yhtiöllä on suurempi yhteiskunnallinen rooli, erityisesti alueellisesti. Yhtiöittämisellä voidaan paikata markkinoiden toimimattomuutta alueella, jossa jonkin tukipalvelun, kuten liike- ja tuotantotilojen vuokrausta, ei ole riittävästi tarjolla yksityisten yritysten toimesta. Tällöin kunta voi toimia kiinteistökehittäjänä sekä vuokranantajana varmistaen yritysten toimintamahdollisuudet alueella ja siten myös varmistaa työpaikkojen säilymistä. Esimerkkinä kunnan toimimisesta liiketoiminnan jatkuvuuden varmistajana on Lappeenranta, jossa kunta on perustanut yhtiön, joka osti alueellisen lentokentän liiketoiminnan ja kiinteistöt. Tällä tavoin kunta pyrkii varmistamaan lentoliikenteen säilymistä alueella. Lentokenttä liiketoiminta ei kuulu kunnan tehtäviin, mutta Lappeenrannassa päättäjät ovat katsoneet, että lentoliikenteen säilyminen tukee alueen saavutettavuutta ja taloudellisen kehittymisen mahdollisuuksia, jolloin investointi on perusteltu.

Lainsäädännöllisesti kuntayhtiöt ovat yhteiskunnassa erityisasemassa. Niiden liiketoimintaa määrittävät ensisijaisesti osakeyhtiölaki ja toissijaisesti kuntalaki. Osakeyhtiölaki menee aina kaiken päätöksenteon edelle, sillä se on ainoa yhtiön liiketoimintaa koskeva pakottava lainsäädäntö. Kuntalaissa taas määritellään kunnan roolia kuntayhtiöiden omistajana, omistajaohjausta, kuntakonsernin toimintaa sekä toiminnan läpinäkyvyyttä.

Osana kuntakonsernia kuntayhtiöt ovat muita yhtiöitä tarkemman julkisen tarkkailun alla. Ne kohtaavat niin poliittisten päättäjien asettamat odotukset, asiakkaiden palveluvaatimukset kuin yksityisten yhtiöiden kriittisen tarkastelun. Kunnallisen yhtiön onkin oltava toiminnassaan huomattavan avoin ja kuntaomistajan on varmistettava kaikissa tilanteissa kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Yksityisten toimijoiden edustajat, kuten kaupakamari, suhtautuvat melko kriittisesti julkiseen toimijaan yhtiön omistajana, sillä he pelkäävät konsernirakenteen tuovat kuntayhtiöille poikkeavia etuja niin verosuunnittelussa, konsernieduissa kuin mahdollisina piilotettuina tukina. Tähän epäilyyn vastaaminen vaatii avoimuutta toiminnasta ja osaamista konsernijohtolta.

LÄHTEET

Etelä-Karjalan liitto, 2015. <http://www.ekarjala.fi/liitto/blog/etela-karjalan-liitto-teki-historiallisen-paatoksen-lappeenrannan-lentokentan-tulevaisuudesta/>

Finavia.fi, Lappeenrannan lentoasema siirtyy uudelle yhtiölle, viitattu 8.11.2016. <https://www.finavia.fi/fi/tiedottaminen/ajankohtaista/2015/lappeenrannan-lentoasema-siirtyy-uudelle-yhtiolle/>

Finder yritystietopalvelu, viitattu 8.9.2016, <https://www.finder.fi/Energian+myynti%C3%A4+ja+jakelua/Naantalin+Energia+Oy/NAANTALI/toiminta/159174>

Finder yritystietopalvelu, viitattu 8.9.2016, <https://www.finder.fi/Satamia/Naantalin+Satama+Oy/NAANTALI/toiminta/3027470>

Finder yritystietopalvelu, viitattu 8.9.2016, <https://www.finder.fi/Matkailutoimistoja%2C+matkailupalveluja/Naantalin+Mat>

Finder yritystietopalvelu, viitattu 8.9.2016, <https://www.finder.fi/Asuntovuokrausta/Naantalin+Vuokratalot+Oy/NAANTALI/to>

Hallintoakatemian kurssimateriaali kurssilta ”Uusi kuntalaki kuntayhtiöille”, toteutettu 1.-30.6.2016. Kurssin rehtorina, erityisasiantuntijana Tuuli Tarukannel

Helsingin yliopisto, 2016. Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto. <http://www.mv.helsinki.fi/home/psaukkon/tutkielma/Tutkimusmenetelmat.html>

Joensuu, S. Kaksi kuvaa työntekijästä, 2008. <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13435/9513926540.pdf?sequence=1>

Kauppalehti, 8.12.2014, Artikkelin nimi: ”Suomi on kuntayhtiöiden veroparatiisi” <http://www.kauppalehti.fi/uutiset/suomi-on-kuntayhtioiden-veroparatiisi/EXKgZUB8>

Knuts, M. Kuunelkaa osakkeenomistajaa, 2013. <http://www.krogerus.com/images/uploads/pdf/Boardview.pdf>

Kokkonen, M., 2015. Blogi: Jäähvääiset kuntayhtiöiden poliittisille hallitusnimityksille? <http://dif.fi/blogit/jasenblogit/uusi-kuntalaki-muuttaa-kuntayhtioiden-johtamista-jaahvääiset-poliittisille-hallitusnimityksille/>

Kouvola Innovation, kaupungin yritys- ja toimitilapalvelut, 2016. <http://www.kinno.fi/seudun-kehittaminen/kinno>

Kuntalaki 410/2015. Annettu Helsingissä 10.4.2015. Viitattu 30.10.2016. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Kuntalehti, 2015. Konserniajattelu ohjaa uutta kuntalakia. <http://kuntalehti.fi/yleinen/konserniajattelu-ohjaa-uutta-kuntalakia/>

Kuntaliitto.fi Kaupunkien ja kuntien lukumäärä Suomessa, viitattu 6.11.2016 <http://www.kuntaliitto.fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto, kuntaliitto.fi, viitattu 8.11.2016. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/Sivut/yleinen-taloudellinen-tilanne-ja-kuntatalous.aspx>

Kuntatyönantaja, kuntatyönantajalehti.fi, 4/2013. Viitattu 8.11.2016. <http://www.kuntatyönantaja-lehti.fi/fi/arkisto/2013/4/Sivut/yhtiöittamisvelvoite.aspx>

Löyttyniemi, T. 2011. Pörssisäätiön raportti: Valtio-omistus 2030 – mitä ja miksi? http://www.porsisaatio.fi/wp-content/uploads/2012/03/Loyttyniemi_nettipdf.pdf

Metropolia, 2016. Tutkimusmenetelmät eli metodit. https://wiki.metropolia.fi/download/attachments/.../Opinnayte_ ja_ metodit_ osa_ 2.pptx

Miettinen, A. Patologian palvelutuotannon organisointi: osa sairaalaa vai osakeyhtiö? 2015. http://www.labquality.fi/@Bin/2791485/Ari+Miettinen_Abstrakti_Labquality+Days+2015.pdf

Mikkonen, A-J., 2014. Pro gradu -tutkielma, Mankala-periatteen sisältö ja ulottuvuus. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/156733>

Naantali.fi, Naantalin kaupungin virkamiesjohto, viitattu, 8.11.2016 http://www.naantali.fi/yhteystiedot/fi_FI/kaupungin_hallinto/

Naantalin kaupungin konserniohje 28.2.2011, saatu kaupunginlakimies Turo Järviseltä 4.2.2015.

Pohjonen, M., Ekström, B-E., Haavisto, I. 2013. Elinkeinoelämän valtuuskunnan analyysi numero 30 Vitkuttelua, vesittämistä ja veronkiertoa – Valtio ja kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen. <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/06/Vitkuttelua-ja-vesittamista.pdf>

Osakeyhtiölaki 624/2006. Voimantulo 1.9.2016, viimeinen päivitys annettu Naantalissa 12.8.2016. Viitattu 30.10.2016. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2006/20060624>

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A., Vahtera, V., 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk_88_net.pdf

Räsänen, H. Kvalitatiiviset tutkimusmenetelmät 2016. http://www.hamk.fi/verkostot/kudos/menetelmat/Documents/4_Kvalitatiiviset_tutkimusmenetelmaet.pdf

Stenberg, M. Tiedon jakaminen organisaatiossa, 2012. <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66908/978-951-44-8831-3.pdf?sequence=1>

Tampereen yliopisto, verkko-tutor, 2002. Viitattu 10.11.2016. <http://www15.uta.fi/arkisto/verkko-tutor/reflekt.htm#Mitä>

Tampereen teknillinen yliopisto, 2016. Kysely- ja haastattelumenetelmät. <https://www.tut.fi/verne/tutkimusmenetelmat/kysely-ja-haastattelumenetelmat/>

Uusisuomi, 24.4.2016. <https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/194601-oppositio-vastaa-juha-sipilalle-tama-se-se-keskustalaisen-hulluuden-ydin>

Varsinais-Suomen Yrittäjät, y-lehti 04/2008, viitattu 8.11.2016. <http://www.y-lehti.fi/arkisto/artikkeli/2139/Turku+innokas+yhti%C3%B6itt%C3%A4m%C3%A4%C3%A4n+palveluja>

Vero.fi, Verottajan internetsivut, ”Milloin yhdistys tai säätiö on yleishyödyllinen?”, viitattu 6.11.2016 [https://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ ja_yhteisoasiakkaat/Yhdistys_ ja_ saatio/Tulovero- tus/Milloin_yhdistys_ tai_ saatio_ on_ yleishyod\(11733\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ ja_yhteisoasiakkaat/Yhdistys_ ja_ saatio/Tulovero- tus/Milloin_yhdistys_ tai_ saatio_ on_ yleishyod(11733))

Virtuaali Amattikorkeakoulu, Haastatteluun perustuvan tutkimuksen suorittaminen, 2016.
<http://www2.amk.fi/digma.fi/www.amk.fi/opintojak- sot/0709019/1193463890749/1193464131489/1194289380312/1194290540422.html>

Wikipedia -sivusto, viitattu 8.9.2016, https://fi.wikipedia.org/wiki/Naantalin_Energia
[Wikipedia, kuntayhtiöt, viitattu 8.11.2016, https://fi.wikipedia.org/wiki/Kuntalaki](https://fi.wikipedia.org/wiki/Kuntalaki)