

OMISTAJAOHJAUKSEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

SIIKALATVAN KUNTA

25.07.2025



SISÄLTÖ

1.

ARVIOINTINÄKÖKULMAT,
TOTEUTUSTAPA JA
AINEISTO

2.

OMISTAJAOHJAUksen
MUODOSTUMINEN,
STRATEGIA, LAKI, SÄÄNNÖT
JA OHJEISTUKSET

3.

OMISTAJAOHJAUS
MENETTELYTAPOJEN
NÄKÖKULMASTA

4.

OMISTAJAOHJAUS
RISKIENHALLINAN
NÄKÖKULMASTA

5.

OMISTAJAOHJAUS
KONSERNIN
KOKONAISEDUN
NÄKÖKULMASTA

6.

KONSERNIRAKENTEEN
ARVIOINTI

1.1 ARVIOINTINÄKÖKULMAT

Menettelytavat

- Toimintatavat ja keinot, joilla omistajaohjausta toteutetaan
- Perustuvat lakiin, sekä kunnan omiin sääntöihin ja ohjeisiin
- Muodostavat perustan riskienhallinnalle
- Voi tukea edustuksellisen demokratian toteutumista ja kasvattaa luottamuksellisuutta

Riskienhallinta

- Epävarmuuden hallinta, sekä riskien ja mahdollisuuksien tiedostaminen
- Riskien tunnistaminen edistää tavoiteltujen päämäärien saavuttamista
- Kaupunginhallituksen ja viranhaltijoiden johtama prosessi, jota sovelletaan strategian laadinnassa ja päivittäisessä johtamisessa
- Tarkoituksena tunnistaa kaupunkikonserniin vaikuttavia tekijöitä ja tapahtumia ja pitää riskit halutulla tasolla

Kaupunkikonsernin kokonaisetut

- Kuntastrategian päämäärän ja painopisteiden edistämistä
- Kuntalain 47§ vaatimus kokonaisedun toteutumisesta
- Kokonaisedun ilmeneminen strategiassa, säännöissä, ohjeissa, talousarvion tavoitteissa, sekä edustajien valinnassa ja ohjeistuksessa.
- Yhtiön edun ja kaupunkikonsernin edun välillä voi olla ristiriita.

1.2 TOTEUTUSTAPA JA AINEISTO

Toteutustapa ja menetelmät

- Tekstianalyysi & aineistoanalyysi: kunnan säännöt ja ohjeet, kunnan päätöksenteon dokumentaatio, muu kunnan dokumentaatio.
- Haastattelut (12 hlö): kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja, yhtiöiden toimitusjohtajat ja prokura (4 kpl), yhtiöiden hallitusten puheenjohtajat (6 kpl)
- Johtopäätökset: tietojen yhteenveto ja raportti.

Aineisto

- Kuntastrategia 2022 - 2025
- Hallintosääntö (kv 31.3.2025)
- Konserniohje (kv 9.12.2024)
- Valtuustokauden tilinpäätökset
- Valtuustokauden talousarviot
- Kunnanhallituksen pöytäkirjat 1.8.2021 - 31.3.2025
- Tytäryhtiöiden yhtiöjärjestykset
- Viranhaltijoiden konserniyhtiöitä koskevat päätökset 2021 - 2025

Haastattelut

- Kunnanjohtaja Pekka Iivari
- KH:n puheenjohtaja Seija Junno
- Toimitusjohtaja Mika Kärkkäinen
- Toimitusjohtaja Pia Koponen
- Prokura Kaarina Männikkö
- Yhtiön hallituksen pj. Marko Karjalainen
- Yhtiön hallituksen pj. Perttu Haapalahti
- Yhtiön hallituksen pj. Tuomo Seppälä
- Yhtiön hallituksen pj. Mikko Äijälä
- Yhtiön hallituksen pj. Kaarina Männikkö
- Yhtiön hallituksen pj. Alpo Konola

2.1 KUNTASTRATEGIA JA OMISTAJAPOLITIikka

Siikalatvan kuntastrategia

- Strategia on kuntakonsernin toiminnan tärkein ohjausväline.
- Kuntalain (410/2015) 37 § : mukaan kunnassa on oltava kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon mm. omistajapolitiikka.
- Strategialla voidaan määrittää omistajaohjauksen suuntaviivat.
- Siikalatvan kuntastrategia on laadittu vuosille 2022 - 2025
- Kuntalain 37 § :n mukaan kuntastrategia tulee tarkastaa kerran valtuustokaudessa. Siikalatvan kunnanvaltuusto on kokouksessaan 6.2.2024 hyväksynyt kuntastrategian välitarkastelun.

Strategian ydintavoitteet

Kuntastrategiassa 2022 - 2025 on esitetty neljä arvoa, jotka ovat:

- 1) Yhteen hiileen
- 2) Hullut ideat
- 3) Oppimisen ilo
- 4) Teot ratkaisee

Strategia omistajaohjauksen näkökulmasta

- Strategiassa 2022 - 2025 on asetettu tavoitteeksi arvioida kuntakonsernin rakennetta. Muita viittauksia konserniyhtiöihin ei strategiassa ole.
- Suosittelemme päivittämään kuntastrategiaa siten, että tytäryhteisöistä syntyvä potentiaali otetaan huomioon elinvoiman ja kasvun kehitystyössä.

2.2 TYTÄRYHTEISÖILLE TALOUSARVIOISSA ASETETUT TAVOITTEET

Keskeisimmät havainnot tytäryhtiöille asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta tilinpäätöstietojen perusteella

Huomioita tavoitteiden asetannasta

- Kuntalain §110 mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja *kuntakonsernin* toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa.
- Kunnan tytäryhtiöille on asetettu tavoitteita talousarvioissa 2021-2024. Yhtiöille asetettujen tavoitteiden voidaan katsoa olevan johdettu kuntastrategiasta ja strategiassa esitetyistä painopisteistä.
- Yhtiöille on pääosin asetettu sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Tilinpäätöksissä on raportoitu taloudellisia ja toimintaan liittyviä tunnuslukuja.
- Valtuustokauden tilinpäätöksissä konserniyhtiöiden taloudellisille tavoitteille on pääosin asetettu raja-arvot tai tavoitetasot.

Huomioita tavoitteiden toteutumisesta ja suosituksia

- Strategiasta johdettujen tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu yhtiöittäin tarkastelussa olleilla tilinpäätöksillä 2021-2024.
- Suosittelemme kehittämään taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden mittareita, sekä toteumaraportointia, jotta tavoitteiden toteutumisesta saadaan tuotettua selkeämpää tietoa. Toiminnallisista tavoitteista esitämme raportoimaan tavoitteiden joko toteutuneen, toteutuneen osittain, tai vaihtoehtoisesti jääneen toteutumatta.

3.1 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Menettelytavat

- Kuntakonsernin toimintaa ohjaavia asiakirjoja ovat mm. kuntastrategia, talousarvio- ja suunnitelma, hallintosäätö ja konserniohje.
- Keskeisimpiä omistajaohjauksen keinoja kuntayhtiössä on mm. yhtiöjärjestys, hallitusjäsenvalinnat ja konserniohje.
- Kunnan konserniohjeella määritellään ne menettelytavat, joilla kunta toteuttaa omistajaohjausta järjestelmällisesti, tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kunnan kokonaisedun näkökulmasta arvioituna. Konserniohje ohjaa sekä konsernijohton että tytäryhteisöjen toimintaa.
- Omistajaohjauksen menettelytapoja on arvioinnissa peilattu edellä mainittujen asiakirjojen sisältöihin sekä keskeiseen lainsäädäntöön.
- Erityisen toimivana menettelytapana todettiin säännölliset konsernijohtoryhmätapaamiset.

Huomiot ja suositukset

- Konserniohje (2025) sisältää kuntalain 47§ edellyttämät asiat. Konserniohje on haastatteluissa saamamme käsityksen perusteella hyväksytty asianmukaisesti tytäryhteisöiden hallituksissa/yhtiökokouksissa.
- Konserniohje sisältää myös menettelytapaohjeet koskien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä, sekä hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet.
- Haastatteluiden perusteella tytäryhtiöissä tunnistetaan asiantuntijataustaisen hallitusjäsenten tarve etenkin merkittävien päätösten valmisteluissa.

3.2 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Huomiot

- Haastatteluaineiston ja hallintosäännön, sekä konserniohjeen mukaan hallitusvalinnat perustuvat kunnanhallituksen esityksiin. Hallintosäännön 23 §:n mukaan kunnan edustajilla tytäryhteisöjen hallintoelimissä pitää olla riittävä tytäryhteisön toimialueen ja yritystalouden asiantuntemus, riippumattomuus sekä kyky arvioida yhteisön hyvää hallinto- ja johtamistapaa. Valituille edustajille on luotava edellytykset asiantuntemuksensa ja osaamisensa kehittämiseen. Konserniohjeen luvun 18. mukaan tytäryhteisöjen hallituksella tulee kollektiivina olla toimialan tuntemuksen lisäksi riittävä liiketoiminnan ja talouden osaaminen sekä kyky ohjata toimitusjohtajaa yhteisölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Haastatteluaineiston mukaan tytäryhtiöiden hallituksiin valituille on tarjottu koulutusta, mutta koulutuksiin ei välttämättä kuitenkaan osallistuta. Aineiston mukaan tytäryhtiöiden hallituspaikkanimitysprosessin ohjeistusta ei ole määritelty. Hallituspaikkajäsenten esittämisestä vastaa kunnanhallitus, mutta varsinaista nimittävää toimielintä ei ole kuvattu tai kerrottu. Myöskään nimitysperiaatteita, kuten ansioluettelovertailua, tai riittävän asiantuntemuksen tunnistamisen perusteita ei ole kuvattu.

Suosituks

- Hallituspaikkavalinnoissa kannattaa painottaa yksilön riittävää asiantuntijuutta tehtävän hoitamiseen. Asiantunteva ja toimiva hallitus on yhtiön etu ja samalla myös koko kuntakonsernin etu.
- Suosittelemme tytäryhtiöiden hallitusten jäsenten kouluttamista esimerkiksi HHJ -koulutuksella. Hallituspaikkanimitys voisi olla esimerkiksi määräaikainen seuraavan yhtiökokoukseen asti.
- Suosittelemme, että myös kunnanhallituksen jäseniltä edellytettäisiin HHJ -kurssin (tai vastaavan koulutuksen) suorittamista, jotta kunnanhallituksella olisi kollektiivina osaamista tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyn tukemiseen ja valvontaan.

3.3 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Huomiot

- Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että useimmat kuntakonsernin tytäryhtiöt ovat kokeneet merkittävänä riskinä yhtiöiden hallitusten kokouksissa käsiteltävien asioiden päätyvän ulkopuolisille. Jotta tytäryhtiö voisi eliminoida tällaiset riskit, pitäisi omistajaohjauksen ja tytäryhtiön yhdessä sopia riittävät toimenpiteet riskin torjumiseksi, kuten koulutus, ohjeistukset, sekä salassapitosopimukset.
- Konserniohjeen luvun 17. mukaan kunnanhallituksella on oikeus saada tytäryhteisöltä tarpeelliset tiedot kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja toiminnan tuloksen laskemiseen. Säännös vastaa osakeyhtiölain 6 luvun 15 §:n mukaista tytäryhteisön tiedonantovelvollisuutta.
- Kunnan konserniohjeen luvun 18. -mukaan hallitusjäsenehdokkaiksi on pyrittävä nimeämään ja valitsemaan tasa-arvolain mukaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä.

Suosituks

- Suosittelemme, että kuntakonsernissa allekirjoitutetaan sellaiset salassapitosopimukset, joissa on selvästi määriteltynä salassapitorikkomusten seuraukset.
- Salassapitovelvollisuus koskee myös konserniyhtiöiden henkilöstöä.
- Konserniohjeen mukaan konserniyhtiöiden hallitusjäsenvalinnoissa pitää pyrkiä noudattamaan tasa-arvoa. Lain mukaan kunnallisten toimielinten kokoonpanoissa konserniyhtiöt mukaanluettuina tulee noudattaa tasa-arvolakia. Suosittelemme, että konserniohjeen kirjaus muutetaan tasa-arvolain (609/1986) tulkinnan mukaiseksi.

4.1 OMISTAJAOHJAUS RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA

Riskienhallinta

- Siikalatvan kunnan hallintosäännön 11 luvun 77 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytavoista ja valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti.
- Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa selvityksen konsernivalvonnasta, merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.
- Konserniohjeen mukaan tytäryhteisön hallituksen on huolehdittava siitä, että yhteisön sisäinen valvonta, riskienhallinta on järjestetty huolellisesti. Raportointi on välttämätöntä, kun yhteisön toiminnassa on havaittavissa olennaisia poikkeamia kunnan määrittämistä tavoitteista. Todennäköisesti realisoituvista riskeistä on raportoitava viipymättä konsernijohtolle.

Huomiot ja suositukset

- Tilinpäätösaineiston perusteella konsernijohto seuraa tytäryhtiöiden riskienhallintaa raportoinnin perusteella. Talouslukujen perusteella voidaan todeta, että tytäryhtiöiden velkaantuminen kasvattaa merkittävästi kuntakonsernin taloudenhallintaan liittyviä riskejä.
- Haastattelujen perusteella tytäryhteisöissä tunnistettiin useita toimintaympäristön mahdollisista muutoksista aiheutuvia riskejä, jotka toteutuessaan tulevat vaikuttamaan yhtiöiden taloustilanteeseen ja heijastuvat myös koko kuntakonserniin.
- Omistaja voi vaikuttaa tytäryhteisöjen kautta tuleviin ja koko kuntakonserniin vaikuttaviin riskeihin säännöllisellä ja toimialojen erityispiirteet huomioivalla riskienkartoituksella, sekä riittävällä sekä ajantasaisella ohjeistuksella.

5.1 OMISTAJAOHJAUS KONSERNIN KOKONAISEDUN NÄKÖKULMASTA

Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen

- Kuntalain § 47 mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetut.
- Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen voidaan ymmärtää kuntastrategian päämäärän ja painopisteiden edistämisenä.
- Valtuusto asettaa talousarviossa tytäryhteisöille toiminnan ja talouden tavoitteita, joiden tulisi olla johdettu kuntastrategiasta ja siihen liittyvästä omistajapolitiikasta sekä yhteisön liiketoiminnasta. Asetetuilla tavoitteilla pyritään varmistamaan, että tytäryhteisöjen toiminta on kuntakonsernin kokonaisedun mukaista.
- Mikäli tytäryhteisölle on asetettu kuntastrategiasta ja omistajapolitiikasta johdetut tavoitteet ja tytäryhteisö on saavuttanut / pyrkinyt saavuttamaan asetetut tavoitteet, voidaan tytäryhteisön toiminnan nähdä tukevan kaupunkikonsernin kokonaisetua.

Huomioita ja suosituksia

- Asiakirja-aineiston mukaan tytäryhteisöjen tulee noudattaa hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteita ja huomioida, että kunnan omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti konsernin kokonaisetut turvaten.
- Haastatteluaineiston mukaan Siikalatvan kuntakonsernissa konserniohjauksesta ei ole esitetty tytäryhteisöjen suuntaan kokonaisedun vaatimusta, mutta tytäryhteisöt tunnistavat omassa toiminnassaan elementtejä, joiden tiedetään edistävän kuntakonsernin kokonaisetua.
- Tytäryhteisöjen vuosittaiset tavoitteasetannat palvelevat kuntastrategian tavoitteiden saavuttamista ja ovat näin osa kuntakonsernin kokonaisedun sisältöä.

6.1 KONSERNIRAKENTEEN ARVIOINTI

- Kunnanvaltuusto määrittelee kunnan omistajapolitiikan. Käytännössä tämä tarkoittaa strategisia linjauksia siihen, millaista omaisuutta kunta hankkii ja millaisissa tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajan tai sijoittajan rooleissa. Kunnan omistamisella täytyy myös olla jokin tarkoitus, joten yhtiön olemassaolon täytyy olla perusteltuna omistajan tarpeista nähdessä. Kunnalla on hyvin pitkälti vapaus lakisääteisten tehtävien ulkopuolella määritellä oma konsernirakenteensa. Kunta voi järjestää esim. vesihuoltonsa liikelaitosmuotoisena tai osakeyhtiön kautta.
- Kuntalain (410/2015) 126§:n mukaan kunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus, jos se hoitaa markkinaehtoisesti muita kuin lakisääteisiä tehtäviään.
- Jos tytäryhtiöllä ei ole markkinaehtoista toimintaa, mitkä muut syyt edellyttävät toiminnan järjestämisen osakeyhtiömuotoisesti?
- Kunnan omistaminen sitoo merkittävästi pääomaa, joten omistamisen tehokkuutta kannattaa säännöllisesti pohtia eri toimintamallien näkökulmista. Kunnan täytyy käytännössä perustella, miksi se järjestää palveluita tai toimintaa yhtiömuotoisesti. Jokaisen tytäryhtiön kohdalla kannattaa pohtia esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:
 - Onko nykyinen järjestely kunnan strategian ja tavoitteiden mukaista?
 - Miten yhtiön toiminta vaikuttaa paikalliseen elinkeinoelämään?
 - Miten yhtiön toiminta vaikuttaa kilpailuun markkinoilla?
 - Onko toiminnan järjestämisellä kunnan omana toimintana tai yhtiön kautta vaikutusta paikallaiseen työllisyystilanteeseen?
 - Miten yhtiön toiminta vaikuttaa muihin konserniyhtiöihin?

6.2 KONSERNIRAKENTEN ARVIOINTI

Siikalatvan kunnan kuntakonserniin kuuluvat seuraavat kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt:

- - *Siikalatvan Vesihuolto Oy (sis. Lämpö Oy) 100,00 %*
- - *Siikalatvan Ruokapalvelut Oy 100,00 %*
- - *Tuohisentteri Oy Siikalatvan kunta 100,00 %*
- - *Siikalatvan Keskuspuhdistamo Oy 79,00 %*
- - *Kiinteistö Oy Rantsilan Kauppiastavaratalo 54,50 %*
- - *Siikalatvan Kyläverkot Oy 51,00 %*
- Kunnalla on myös moraalinen velvollisuus kouluttaa konserniyhtiöiden hallitusjäsenet.
- Osakeyhtiölaki ei erittele sitä, onko omistajana julkinen vai yksityinen toimija, joten sama laki koskee kaikkia yhtiöitä.
- Osakeyhtiölaki edellyttää, että hallituksen jäsenet huolellisesti toimien edistävät yhtiön etua ja he ovat henkilökohtaisesti omaisuudellaan vastuussa tehtävästään.
- Tehtävän laiminlyönti voi johtaa korvausvastuuseen.

Huomioita konsernirakenteesta

- Siikalatvan kunnalla on määräysvallassaan 6 osake-, tai kiinteistöosakeyhtiötä. Konserniyhtiöiden määrä on huomattava suhteessa kunnan asukaslukuun.
- Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että konsernin merkittävä koko aiheuttaa haasteita riittävän asiantuntemuksen saamiseen jokaisen yhtiön hallitukseen.
- Kuntayhtiöt noudattavat osakeyhtiölakia, joten omistajan edustajalla voi joissain tilanteissa olla yhtiömuodosta johtuen rajattu tiedonsaantioikeus yhtiön asioihin. Esimerkiksi kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto ei välttämättä saa kaikkea haluamaansa tietoa yhtiöistä haltuunsa.
- Joillain toimialoilla toiminnan järjestämisessä yhtiön kautta voi olla merkittävää etua. Esimerkiksi elinvoiman kehittämistä osakeyhtiömuotoisesti voidaan perustella ketteryydellä ja nopeudella neuvottelutilanteissa.