

OMISTAJAOHJAUKSEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

KAUSTISEN KUNTA
30.5.2025



SISÄLTÖ

1.

ARVIOINTINÄKÖKULMAT,
TOTEUTUSTAPA JA
AINEISTO

2.

OMISTAJAOHJAUKSEN
MUODOSTUMINEN,
STRATEGIA, LAKI,
SÄÄNNÖT JA
OHJEISTUKSET

3.

OMISTAJAOHJAUS
MENETTELYTAPOJEN
NÄKÖKULMASTA

4.

OMISTAJAOHJAUS
RISKIENHALLINNAN
NÄKÖKULMASTA

5.

OMISTAJAOHJAUS
KONSERNIN
KOKONAISEDUN
NÄKÖKULMASTA

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 kokonaisuettu

- 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 (5 hlö): kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja, talousjohtaja, yhtiöiden toimitusjohtajat (2 kpl)
- Johtopäätökset: tietojen yhteenveto ja raportti.

Aineisto

- Kuntastrategia 2018 - 2025
- Hallintosääntö
- Konserniohje (kv 11.4.2019)
- Sisäisen valvonnan ohje
- Valtuustokauden tilinpäätökset
- Valtuustokauden talousarviot
- Kunnanhallituksen pöytäkirjat 1.8.2021 - 31.3.2025
- Tytäryhtiöiden yhtiöjärjestykset

Haastattelut

- Kunnanjohtaja Minna Nikander
- Talousjohtaja Helena Hohenthal
- Kunnanhallituksen puheenjohtaja Jouni Koskinen
- Toimitusjohtaja Elina Verronen
- Toimitusjohtaja Vesa Jouppila

2.1 KUNTASTRATEGIA JA OMISTAJAPOLITIikka

Kaustisen 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.
- Kaustisen kuntastrategia on laadittu vuosille 2018- 2025
- Kuntalain 37 § :n mukaan kuntastrategia tulee tarkastaa kerran valtuustokaudessa. Kaustisen kunnanvaltuusto on 27.3.2025 hyväksynyt uuden kuntastrategian vuosille 2025 - 2030

Strategian ydintavoitteet

Kuntastrategiassa 2018 - 2025 on esitetty neljä painopistettä, jotka ovat:

- 1) Yhteisöllisyys ja turvallisuus
- 2) Oikeudenmukaisuus ja avoimuus
- 3) Luovuus ja rohkeus
- 4) Tuloksellisuus ja kestävä kehitys

Strategia omistajaohjauksen näkökulmasta

- Strategiassa 2018 - 2025 nostettu esiin kunnan rooli aktiivisena ja vastuullinen omistajana ja tytäryhteisöjen tehtäväksi on asetettu toteuttaa omalla toiminnallaan kuntastrategiaa ja kuntakonsernin kokonaisuutta.
- Strategian sisällössä on määritelty muutamia tavoitteita jotka voidaan johtaa tytäryhtiöihin tavoitteisiin, kuten ”Kuntakonsernimme toiminta on kestäväällä pohjalla ja toimii tuloksekkaasti”, sekä ”Kuntakonsernilla on toimivat, terveelliset ja turvalliset toimitilat joiden käyttöaste on korkea”.

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 kaupunkistrategiasta ja strategiassa esitetyistä kärkiteemoista.
- Yhtiöille on pääosin asetettu sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Tilinpäätöksissä on raportoitu taloudellisia ja toimintaan liittyviä tunnuslukuja.
- Taloudellisille tavoitteille ei ole asetettu numeraalista tunnuslukutavoitetta. Strategisille tavoitteille on pääosin asetettu selkeät tavoitteet, mutta mittareille ei ole asetettu raja-arvoja tai tavoitetasoa. Yhtiöiden strategisia tavoitteita on tarkennettu erikseen kertomalla olennaisista tapahtumista tilikauden aikana.

Huomioita tavoitteiden toteutumisesta ja suosituksia

- Strategiasta johdettujen tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu selkeästi yhtiöittäin tarkastelussa olleilla tilinpäätöksillä 2021-2024.
- Joidenkin sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ei tilinpäätöstietojen perusteella voi todeta, koska tavoitteiden on raportoitu olevan ”käynnissä”.
- Suosittelemme kehittämään taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden mittareita, sekä toteumaa, 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, hallintosääntö 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 konsernijohtoa että tytäryhteisöjen toimintaa.
- Omistajaohjauksen menettelytapoja on arvioinnissa peilattu edellä mainittujen asiakirjojen sisältöihin sekä keskeiseen lainsäädäntöön.

Huomiot ja suositukset

Konserniohje

- Konserniohje (2018) sisältää kuntalain 47§ edellyttämät asiat. Konserniohje on haastatteluissa saamamme käsityksen perusteella hyväksytty asianmukaisesti tytäryhteisöiden hallituksissa/yhtiökokouksissa.
- Suositus: Konserniohje on tullut voimaan 11.4.2019, joten suosittelemme päivittämään sen ottaen huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset.
- Konserniohje sisältää myös menettelytapaohjeet koskien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä, sekä hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet.

4.1 OMISTAJAOHJAUS RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA

Riskienhallinta

- Hallintosäännön 10 luvun 78 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytavoista ja niiden yhteensovittamisesta siten, että laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan.
- Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa selvityksen konsernivalvonnasta, merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.
- Konserniohjeen mukaan tytäryhteisön on huolehdittava yhteisön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tytäryhteisön tulee antaa seurantaa varten kunnalle vuosittain raportti sille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan ja talouden kehitymisestä sekä arvio niihin liittyvistä riskeistä.
- Hallintosäännön pykälän 81 § :n mukaan sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen luvussa 4.3 on määritelty erikseen tytäryhtiöt, joita tämä ohjeistus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanosta ja raportoinnista koskee.

Huomiot ja suositukset

- Tilinpäätösaineistossa tytäryhtiöiden aiheuttamasta riskeistä kuntakonsernille on kollektiivisesti todettu vain pääomittamisesta johtuva taloudellinen riski, mutta yksittäisten tytäryhteisöjen toiminnallisista tai taloudellisista riskeistä ei ole raportoitu.
- Haastatteluaineiston perusteella tytäryhteisöissä tunnistettiin useita toimintaympäristön mahdollisista muutoksista aiheutuvia riskejä, jotka toteutuessaan tulevat vaikuttamaan yhtiöiden talouksiin ja heijastuvat myös koko kuntakonserniin.
- Omistaja voi vaikuttaa tytäryhteisöjen kautta tuleviin ja koko kuntakonserniin vaikuttaviin riskeihin säännöllisellä riskikartoituksella ja riittävällä sekä ajantasaisella ohjeistuksella.
- Merkittävä osa riskienhallintaa on myös tunnistaa tytäryhteisöjen yksittäisten hallitusjäsenien aiheuttamat riskit, jos hallitusjäsenen salassapitovelvollisuutta ja roolia yhtiön edun edistäjänä ei täysimääräisesti noudateta.
- Suosittelemme päivittämään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjetta

4.2 OMISTAJAOHJAUS RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA

Huomiot ja suositukset

- Pöytäkirjojen mukaan Kaustisen kunta on myöntänyt pääomalainojen takauksia tytäryhtiöilleen.
- Kuntalain (410/2015) 129 §:n mukaan kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.
- Myöskään Kaustisen kunnan konserniohjeen luvun 10. mukaan kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen liittyy merkittävä taloudellinen riski.
- Pöytäkirjojen mukaan lainoitus- ja takauspäätöksiä on perusteltu tytäryhtiöiden heikentyneellä taloustilanteella.
- Suosittelemme tarkastelemaan tytäryhtiöiden takaus- ja lainoituspäätösten yhteydessä tilannetta kuntalain vaatimusten ja konserniohjeiden sääntöjen näkökulmista.

Huomiot ja suositukset

- Operatiivisen omistajaohjauksen ja tytäryhtiöiden välinen vuoropuhelu on aktiivista ja säännöllistä. Tiedonkulun koetaan parantuneen tytäryhtiöiden, operatiivisen konsernijohdon ja poliittisten toimielimien välillä. Haastatteluaineiston perusteella positiiviseksi muutokseksi koetaan nykyisen kunnanjohtajan aikana aloitetut konsernijohtoryhmän säännölliset tapaamiset
- Tytäryhtiöissä tunnistetaan koulutuksen tarpeellisuus hallitusten vaihtuessa. Kaikille hallitukseen valituille tulisi järjestää yhtenäinen koulutus osakeyhtiöhallitustyöskentelystä. Etenkin osakeyhtiölaista tulevia vaatimuksia osakeyhtiön hallituksen jäsenen vastuuseen, rooliin ja salassapitovelvollisuuksiin tulisi korostaa.
- Tytäryhtiöissä tunnistetaan niin ikään merkittäviä henkilöriskejä. Avainhenkilöiden estyessä hoitamaan tointaan voi yhtiöiden päivittäiseen toimintaan tulla huomattavia ongelmia.

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 Kaustisen kuntakonsernissa ei täysin tunnisteta kokonaisedun vaatimusta. Aineiston mukaan kokonaisedun toteutuminen voitaisiin ottaa paremmin huomioon kuntakonsernin tukipalveluissa, sekä konserniyhtiöiden yhteistyön tehostamisessa.