

OMISTAJAOHJAUKSEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

KOUVOLAN KAUPUNKI

25.5.2025

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 kaupungin 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 kokonaisuus

- Kaupunkistrategian 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: kaupungin säännöt ja ohjeet, kaupungin päätöksenteon dokumentaatio, muu kaupungin dokumentaatio
- Haastattelut (9 hlö): kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, tytäryhtiöiden toimitusjohtajat (4 kpl), tytäryhtiöiden talousjohtaja (1kpl) ja tytäryhtiön hallituksen puheenjohtaja (1kpl)
- Johtopäätökset: tietojen yhteenveto ja raportti

Aineisto

- Kaupunkistrategia 2023 - 2032
- Hallintosääntö (kv. 10.6.2024))
- Konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa (kv. 14.6.2021)
- Kouvolan kaupungin omistajapoliittinen ohjelma (kv. 10.6.2024)
- Valtuustokauden tilinpäätökset
- Valtuustokauden talousarviot
- Kaupunginhallituksen pöytäkirjat ajalta 1.8.2021 - 31.3.2025
- Tytäryhtiöiden yhtiöjärjestykset ja osavuosikatsaukset

Haastattelut

- Kaupunginjohtaja Marita Toikka
- Apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell
- Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jouko Leppänen
- KSS Energia Oy toimitusjohtaja Marko Riipinen, KSS Energia Oy talousjohtaja Tuulia Halmesarka
- Kouvolan ammattiopisto Oy toimitusjohtaja Petri Tani
- Kouvolan Vesi Oy toimitusjohtaja Ari Mikkela
- KRAO Oy toimitusjohtaja Kari Tähti
- KRAO Oy hallituksen puheenjohtaja Janne Wall

2.1 KAUPUNKISTRATEGIA JA OMISTAJAPOLITIikka

Kouvola kaupunkistrategian 2023 - 2032 omistajapoliittiset linjaukset

Strategian ydintavoitteet

Kaupunkistrategia Kouvola -Kaakkois-Suomen keskus on laadittu vuosille 2023 - 2032. Kaupunkistrategiassa on asetettu seuraavat yhteiset tavoitteet:

- 1) Asuminen - turvallinen kotipesä
- 2) Liikunta ja kulttuuri - värikäs pelikenttä
- 3) Kestävä elämäntapa - luonnollinen perusta
- 4) Kasvatus ja opetus - kaikkien kampus
- 5) Työelämä - moderni työmahdollisuuksien keskus
- 6) Yrittäminen - logistisesti keskellä kaikkea

Kouvola kaupunkistrategia

- Strategia on kuntakonsernin toiminnan tärkein ohjausväline.
- Kuntalain (410/2015) 37 § : mukaan 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.
- Kouvola kaupunkistrategia 2023 - 2032 on hyväksytty kaupunginvaltuustossa syyskuussa 2022.

Strategia omistajaohjauksen näkökulmasta

- Strategian tavoitteissa ”Työelämä -moderni työmahdollisuuksien keskus” ja Yrittäminen -logistisesti keskellä kaikkea on lueteltu vahvuuksia, joiden toteutumisessa kaupunkikonsernin tytäryhtiöillä on merkittävä asema.
- Strategian kohdassa ”Toimintamme linjaukset” mainitaan konserniyhtiöt, joiden toiminnan suuntaaminen yhteisen edun tuottamiseen edistää strategian toteutumista.

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.
- Kaupungin tytäryhtiöille on asetettu tavoitteita talousarvioissa 2021-2024. Yhtiöille asetettujen tavoitteiden voidaan katsoa olevan johdettu kaupunkistrategiasta ja strategiassa esitetyistä yhteisistä tavoitteista.
- Talousarvioissa yhtiöille on asetettu sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Tilinpäätöksissä on raportoitu taloudellisia ja toimintaan liittyviä tunnuslukuja. Mitattavat tunnusluvut vaihtelivat konserniyhtiöiden välillä.
- Taloudellisille tavoitteille on asetettu selkeä tunnuslukutavoite. Strategiasta johdettujen toiminnallisten tavoitteiden toteutumisista ei kaikkien tavoitteiden osalta ole selkeästi raportoitu.

Huomioita tavoitteiden toteutumisesta ja suosituksia

- Yhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu yhtiöittäin tarkastelussa olleilla tilinpäätöksillä 2021-2024.
- Joidenkin sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ei tilinpäätöstietojen perusteella voi todeta.
- Suosittelemme kehittämään toiminnallisten tavoitteiden mittareita ja tavoitteen toteutumisten raportoimistapaa, jotta toteutumisesta saadaan tuotettua selkeämpää tietoa.

3.1 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Menettelytavat

- Kaupunkikonsernin toimintaa ohjaavia asiakirjoja ovat mm. kaupunkistrategia, talousarvio- ja suunnitelma, hallintosääntö ja konserniohje.
- Keskeisimpiä omistajaohjauksen keinoja kuntayhtiössä on mm. yhtiöjärjestys, hallitusjäsenvalinnat ja konserniohje.
- Kaupungin konserniohjeella määritellään ne menettelytavat, joilla kaupunki toteuttaa omistajaohjausta järjestelmällisesti, tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kaupungin kokonaisedun näkökulmasta arvioituna. Konserniohje ohjaa sekä konsernijohdon että tytäryhteisöjen toimintaa.
- Omistajaohjauksen menettelytapoja on arvioinnissa peilattu edellä mainittujen asiakirjojen sisältöihin sekä keskeiseen lainsäädäntöön.

Huomiot ja suositukset

Konserniohje

- Konserniohje sekä hyvä-hallinto- ja johtamistapa (2025) sisältävät kuntalain 47 §:ssä edellytetyt asiat. Konserniohje on haastatteluissa saamamme käsityksen perusteella hyväksytty asianmukaisesti tytäryhteisöiden hallituksissa/yhtiökokouksissa.
- Konserniohjeen periaatteita tulee soveltuvin osin noudattaa myös Kouvolan kaupungin kuntayhtymien ohjaukseen.
- Konserniohje sisältää myös menettelytapaohjeet koskien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä, sekä hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet.

3.2 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Huomiot ja suositukset

Omistajapoliittinen ohjelma 2024 - 2025

- Kaupunginvaltuusto on 10.6.2024 hyväksynyt Kouvolan kaupungin Omistajapoliittisen ohjelman 2024 - 2025. Ohjelmassa käsitellään yleisesti kaupungin omistamiseen liittyviä periaatteita ja toimintatapoja sekä omistamisen perusteita ja strategisia valintoja.
- Omistajapoliittisessa ohjelmassa on linjattu, että kaupungin omistamisella tulee olla perusteet ja omistamisella pitää olla jokin strategiaa palveleva tarkoitus.
- Omistuksesta luopumien voi olla perusteltua, jos omistus ei palvele kaupungin strategisia tavoitteita tai perustehtävää.

Huomiot ja suositukset

Haastatteluaineisto

- Operatiivisen omistajaohjauksen ja tytäryhtiöiden välinen vuoropuhelu on aktiivista ja säännöllistä. Tiedonkulun parantamiseksi myös poliittisen omistajaohjauksen on hyvä saada tarpeen mukaan tietoa tytäryhtiöiden hallitusten kokouksissa käytävistä asioista.
- Tytäryhtiöiden tavoitteiden asettamisprosessia ja sen ajoittamista on suositeltavaa muokata siten, että tytäryhteisöjen raportointi palvelisi talousarvion valmistelua.
- Tytäryhtiöissä tunnistetaan koulutuksen tarpeellisuus hallitusten vaihtuessa. Kaikille hallitukseen valituille tulisi järjestää yhtenäinen koulutus osakeyhtiöhallitustyöskentelystä omistajan näkökulmasta vaaditun HHJ-koulutuksen lisäksi.
- Kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus tytäryhteisöjen hallitusten kokouksissa. Kokouksiin osallistutaan tarpeen mukaan.

3.3 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Huomiot ja suositukset

Haastatteluaineisto

Havainnot: Hallintosäännön mukaan elinvoimajaosto muun muassa seuraa ja arvioi yhtiöiden tavoitteiden toteutumista ja taloudellisen aseman kehitystä, tekee niiden perusteella tarvittaessa esityksiä kaupunginhallitukselle, sekä antaa kaupungin ennakkokannan konserniohjeen edellyttämässä asioissa. Elinvoimajaostolla on merkittävä rooli ja valta omistajaohjaukseen liittyen. Haastatteluaineiston perusteella elinvoimajaoston jäsenet ovat kaupunginhallituksen jäseniä ja valittu tehtäväänsä poliittisin perustein.

Suositus: Suosittelemme, että myös elinvoimajaoston jäseniltä edellytettäisiin HHJ -kurssin ja mahdollisesti HHJ-tutkinnon suorittamista, jotta elinvoimajaoston osaamisella voidaan tukea ja valvoa tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyä.

Huomiot ja suositukset

Haastatteluaineisto

Havainnot: Haastatteluaineiston ja konserniohjeen perusteella voidaan todeta, että hallitusvalinnat perustuvat elinvoimajaoston nimityspäätöksiin. Käytännössä nimitysprosessi toimii siten, että valtuustoryhmät esittävät jäsenkandidaatteja tytäryhtiöiden hallituksiin ja elinvoimajaosto tekee hallitusnimityksistä päätökset. Konserniohjeen mukaan yhtiön hallituksella täytyy olla kollektiivina riittävä kompetenssi tehtävän hoitamiseksi. Haastatteluaineiston mukaan yksittäisen hallituksen jäseneltä vaaditaan CV nähtäväksi ennen nimitystä, mutta sen merkitys hallituksen valintaperusteluissa voi jäädä vähäiseksi. Konserniohjeessa on kirjattuna edellytys hallitusjäsenen nimeämiselle, että tytäryhteisöihin valittut jäsenet osallistuvat kauppakamarin järjestämälle HHJ-hallituskurssille, jos heillä ei ole tämä kurssi jo valmiiksi käytyä.

Suositus: Hallituspaikkavalinnoissa on suositeltavaa painottaa yksilön riittävää asiantuntijuutta tehtävän hoitamiseen. Asiantunteva ja toimiva hallitus on yhtiön etu ja samalla myös koko kaupunkikonsernin etu. Suosittelemme, että sellaisissa hallitusjäsenvalinnoissa, joissa HHJ-kurssi ei ole suoritettuna, hallituspaikkavalinta olisi ehdollinen. Aikaa kurssin suorittamiseen voisi antaa seuraavaan yhtiökokoukseen asti, jolloin kaikilla hallituksen jäsenillä kurssi tulisi olla suoritettuna.

Suositlemme HHJ-tutkintovaatimusta edellytyksenä hallitusjäsenyydelle strategisesti merkittävimmässä tytäryhtiöissä.

3.4 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Huomiot ja suositukset

Haastatteluaineisto

Havainnot: Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että useimmat kaupunkikonsernin 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.

Suositus: Suosittelemme, että tytäryhtiöt allekirjoittavat hallitusten jäsenillä sellaiset salassapitosopimukset, joissa on selvästi määriteltynä salassapitorikkomusten seuraukset, kuten esim. riittävän suuri taloudellinen korvaus.

Huomiot ja suositukset

Haastatteluaineisto

Havainnot: Hallintosäännön 19§:n mukaan elinvoima- ja työllisyysjaostolla on merkittäviä tehtäviä konserniyhtiöiden seurantaan, arviointiin, nimityksiin ja omistajan ennakkokannan antamisiin liittyen. Haastatteluaineiston mukaan kaupunginhallitus ei yhtenä omistajaohjauspolitiikasta vastaavana toimielimenä saa kaikkea ajankohtaista omistajaohjaukseen liittyvää tietoa elinvoma- ja työllisyysjaostolta.

Suositus: Suosittelemme kehittämään ohjeistusta siten, että vuoropuhelu omistajaohjauksesta vastaavien eri toimielinten välillä on dokumentoitua ja sääntöihin perustuvaa.

4.1 OMISTAJAOHJAUS RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA

Riskienhallinta

- Hallintosäännön 80 §:n mukaan konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.
- Kaupunginhallitus antaa kaupungin toimintakertomuksessa selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.
- Konserniyhteisöjen tulee hyväksyä yhtiössä noudatettavat hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet siten, että ne varmistavat, että tytäryhteisöissä ja näiden tytäryhteisöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, taloustietojen oikeellisuus sekä asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteilla voidaan edesauttaa myös sitä, että kaupungin omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kaupunkikonsernin kokonaisuutena huomioiden.
- Sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi kaupunginhallitukselle ja kaupunginjohtajalle.

Huomiot ja suositukset

- Tilinpäätösaineiston perusteella tytäryhtiöiden keskeisimmistä riskeistä ja niiden toteutumisesta on raportoitu kattavasti.
- Haastatteluaineiston perusteella tytäryhteisöt raportoivat sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta säännöllisesti. Riskienhallinnan tunnistamisessa ja dokumentoinnissa on kuitenkin tytäryhtiöiden välillä vaihtelevuutta.
- Omistaja voi vaikuttaa tytäryhteisöjen kautta tuleviin ja koko kaupunkikonserniin vaikuttaviin riskeihin säännöllisellä riskikartoituksella sekä riittävällä ja ajantasaisella ohjeistuksella.
- Merkittävä osa riskienhallintaa on myös tunnistaa tytäryhteisöjen yksittäisten hallitusjäsenten aiheuttamat riskit, jos hallitusjäsenen salassapitovelvollisuutta ja roolia yhtiön edun edistäjänä ei täysimääräisesti noudateta. Salassapitorikkomuksen johdosta voi myös aiheutua yksittäiselle tytäryhtiölle ja koko kaupunkikonsernille merkittävä taloudellinen riski ja maineriski. Salassapitovelvollisuus koskee kaikkia tytäryhtiön ja omistajan edustajia roolista riippumatta.

5.1 OMISTAJAOHJAUS KONSERNIN KOKONAISEDUN NÄKÖKULMASTA

Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen

- Kuntalain § 47 mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetuu.
- 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 on otettava toiminnassaan huomioon kaupunkikonsernin kokonaisetuu.
- Haastatteluiden mukaan kaikkien konserniyhtiöiden hallituspaikkanimitykset eivät kollektiivisesti palvele konsernin kokonaisetua. Konserniohjeen kohdan 1.12 mukaan konserniyhtiöihin tulee nimetä kuntakonsernin ulkopuolisia henkilöitä, mikäli se on kuntakonsernin kokonaisedun näkökulmasta perusteltua.

Raporttia koskevat yhteydenotot:

MINNA AINASVUORI
Partner, JHT, HT
040 719 5597
BDO Oy

BDO HELSINKI
PORKKALANKATU 9
00180 HELSINKI

+358 20 743 2920
www.bdo.fi