

OMISTAJAOHJAUKSEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

SALON KAUPUNKI
27.7.2025



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 kokonaisuettu

- 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 (7 hlö): kaupunginjohtaja, talousjohtaja, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, tytäryhtiöiden toimitusjohtajat (4 kpl)
- Johtopäätökset: tietojen yhteenveto ja raportti

Aineisto

- Kaupunkistrategia 2030
- Hallintosääntö (kv. 2.12.2024)
- Konserniohje (kv. 10.6.2024)
- Salon kaupungin omistajapolitiikka (kv. 2.9.2024)
- Valtuustokauden tilinpäätökset
- Valtuustokauden talousarviot
- Kaupunginhallituksen pöytäkirjat ajalta 1.8.2021 - 31.3.2025

Haastattelut

- Kaupunginjohtaja Anna-Kristiina Korhonen
- Talousjohtaja Maria Kulmala
- Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Simo Paassilta
- Salon Vuokratalot Oy toimitusjohtaja Timo Elonen
- Salon Kaukolämpö Oy toimitusjohtaja Janne Arko
- Yrityssalo Oy toimitusjohtaja Jyrki Moilanen
- Salon Jääliikuntahalli Oy toimitusjohtaja Ari Tiainen

2.1 KAUPUNKISTRATEGIA JA OMISTAJAPOLITIikka

Salon kaupunkistrategian 2030 omistajapoliittiset linjaukset

Strategian ydintavoitteet

Salon kaupungin kaupunkistrategia ”Avaimet kaikkiin oviin” on laadittu vuosille 2023 - 2032. Kaupunkistrategiassa on asetettu seuraavat yhteiset päämäärät:

- 1) Elinvoimainen Salo
- 2) Hyvinvoiva Salo
- 3) Kestävän talouden Salo

Salon kaupungilla on myös erillinen Salon kaupunkistrategian mittarit ja toimenpiteet -asiakirja.

Salon 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.
- Salon kaupunkistrategia 2030 on hyväksytty kaupunginvaltuustossa syyskuussa 2022.

Strategia omistajaohjauksen näkökulmasta

- Strategian tavoitteissa oli useita toimenpiteitä esimerkiksi elinvoiman kasvattamiseen ja energiatalouteen liittyen, mutta strategiassa tai erillisessä kaupunkistrategian mittarit ja toimenpiteet -asiakirjassa ei ole erikseen asetettu tavoitteita konserniyhtiöille.
- Tilinpäätöksissä on raportoitu yhtiökohtaisesti konserniyhtiöiden toiminnan ja tavoitteiden kytkeytymisestä kaupunkistrategiaan.

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 tavoitteiden toteutumista ei tilinpäätöstietojen perusteella voi todeta, koska tavoitteille ei ole asetettu mittareita.
- Suosittelemme kehittämään tavoitteiden mittareita ja tavoitteen toteutumisten raportointitapaa, 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 (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 Salon kaupungin kuntayhtymien ohjaukseen kaupungin äänivaltaisuus huomioon ottaen.
- Konserniohje sisältää myös menettelytapaohjeet koskien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä, sekä hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteet.

3.2 OMISTAJAOHJAUS MENETTELYTAPOJEN NÄKÖKULMASTA

Huomiot ja suositukset

Salon kaupungin omistajapolitiikka -asiakirja

- Kaupunginvaltuusto on 2.9.2024 hyväksynyt Salon kaupungin omistajapolitiikka -asiakirjan. Ohjelmassa käsitellään yleisesti kaupungin omistamiseen liittyviä periaatteita ja toimintatapoja sekä omistamisen perusteita ja strategisia valintoja.
- Omistajapolitiikassa linjataan kuntalain näkökulmasta ensisijaisesti, missä yhteisöissä kaupunki on mukana omistajana ja mitä kaupunki omistajuudellaan tavoittelee.
- Kaupunki voi perustelluista syistä lisätä tai vähentää omistusosuuttaan tytäryhtiöissään, tai vaihtoehtoisesti luopua koko yhtiön osakekannasta.

Huomiot ja suositukset

Haastatteluaineisto

- Operatiivisen omistajaohjauksen ja tytäryhtiöiden välinen vuoropuhelu on aktiivista ja säännöllistä.
- Tytäryhtiöissä tunnistetaan koulutuksen tarpeellisuus hallitusten vaihtuessa. Hallituspaikkavalinnoissa on suositeltavaa painottaa yksilön riittävää asiantuntijuutta tehtävän hoitamiseen. Asiantunteva ja toimiva tytäryhtiön hallitus on ennen kaikkea yhtiön etu ja samalla myös koko kaupunkikonsernin etu. Suosittelemme, että sellaisissa hallitusjäsenvalinnoissa, joissa HHJ-kurssi (tai vastaava koulutus) ei ole suoritettuna, hallituspaikkavalinta olisi ehdollinen. Aikaa kurssin suorittamiseen voisi antaa seuraavaan yhtiökokoukseen asti, jolloin kaikilla hallituksen jäsenillä kurssi/koulutus tulisi olla suoritettuna.
- Haastatteluaineiston mukaan tytäryhtiöt toivovat, että kaupungin omistajaohjaus olisi pitkäjänteisempää ja ennakoitavampaa.

4.1 OMISTAJAOHJAUS RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA

Riskienhallinta

- Hallintosäännön 98 §: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 kokonaisuuden 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 toteutumista on raportoitu kattavasti.
- Haastatteluaineiston perusteella tytäryhteisöt raportoivat sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta säännöllisesti.
- 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 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 kokonaisetut.

Huomioita ja suosituksia

- Asiakirja-aineiston mukaan tytäryhteisöjen on otettava toiminnassaan huomioon kaupunkikonsernin kokonaisetut.
- Haastatteluiden mukaan kaikkien konserniyhtiöiden hallituspaikkanimitykset eivät kollektiivisesti palvele konsernin kokonaisetut. Konserniohjeessa ei mainita konsernin ulkopuolisen asiantuntijajäsen nimittämisestä tytäryhtiön hallitukseen. Suosittelemme, että strategisesti merkittävien tytäryhtiöiden hallituksissa tällainen käytäntö tarvittaessa mahdollistettaisiin, jos se on yhtiön edun ja kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaista.