

Kunnan omistajaohjauksen tuloksellisuuden arviointi

Kunnanhallitus 18.08.2025

702/00.04.02/2025

Valmistelija kunnanjohtaja Noora Pajari, johdon erityisavustaja Riku Hevonkorpi

Lempäälän kunnan hallintosäännön 4 luvun 2 §:n mukaan kunnanhallitus arvioi vuosittain omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen, riskienhallinnan ja menettelytapojen kannalta sekä teettää ulkopuolisen arvioinnin kerran valtuustokaudessa ja käsittelee arvioinnin tulokset ja johtopäätökset valtuuston puheenjohtajiston kanssa.

Omistajaohjauksen tuloksellisuuden arvioinnista pyydettiin markkinakartoituksen perusteella tarjousta viideltä eri palveluntarjoajalta. Kolme tarjoajaa jätti tarjouspyynnön määräajassa, joista arvioinnin toteuttajaksi valittiin BDO Oy halvimman verottoman kokonaishinnan (7500 euroa) perusteella (kunnanjohtajan viranhaltijapäätös 4.4.2025 § 52/2025). BDO Oy on toiminut Lempäälän kunnan ja kuntakonsernin tilintarkastusyhteisönä usean vuoden ajan.

Arvioinnin tarkoituksena oli vastata siihen, millainen vaikutus kunnan omistajaohjauksella on ollut sen tytäryhtiöiden toimintaan ja tuloksiin vuosien 2021-2024 aikana ja lisäksi arvioitava kuntaomistajan pääomittamista.

Arviointi koostuu asiakirja-analyysistä sekä sitä tukevista avainhenkilöhaastatteluista. Kunta toimitti BDO:lle tarvittavan aineiston, joka sisälsi kuntastrategian, hallintosäännön, konserniohjeen, valtuustokauden tilinpäätökset, valtuustokauden talousarviot, kunnanhallituksen pöytäkirjat aikavälillä 1.8.2021 – 31.3.2025, tytäryhtiöiden yhtiöjärjestykset ja viranhaltijoiden konserniyhtiöitä koskevat päätökset vuosilta 2021-2025. Arviointi koostui myös kunnanjohtajan, talouspäällikön, johdon erityisavustajan sekä tytäryhtiöiden toimitusjohtajien haastatteluista.

Arviointityön tuloksena on valmistunut kunnalle 3.7.2025 toimitettu arviointiraportti, jossa on tuotu esille arvioinnin keskeiset havainnot sekä johtopäätökset. Lisäksi raportti sisältää huomioita ja suosituksia esille nousseista kehitystarpeista ja -toimenpiteistä. Arviointiraportissa kuvataan arviointityön toteutus, arviointimenetelmät sekä siinä käytetty lähdeaineisto.

Arviointiraportin sisältämiä huomioita ja suosituksia:

Kuntastrategia ja omistajapolitiikka

Strategiassa on asetettu tavoitteeksi seurata velkaantumista ja velanottokykyä myös konsernitasolla. Lisäksi strategiasta johdetaan vuosittain koko kuntakonsernin talousarvion tavoitteet. Strategiassa kunnan tytäryhteisöjen taloudellisen tilanteen merkitys nähdään koko kuntakonsernin talouden tasapainon hallinnan kautta.

Strategian väliarvioinnissa huomioidaan Lempäälän kuntakonsernin merkittävästi kasvanut velkamäärä suhteessa vertailukuntiin.

Tytäryhteisöille talousarvioissa asetetut tavoitteet

Strategiasta johdettujen tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu selkeästi yhtiöittäin tilinpäätöksissä.

Joidenkin sitovien taloudellisten tavoitteiden osalta on kuitenkin raportoitu ”toteutuu osittain”, vaikka tilinpäätöksen perusteella tavoite ei ole toteutunut.

Tilinpäätöstietojen perusteella yhden tytäryhtiön osalta tilikauden budjetin ylittymiseen on vaikuttanut omistajan tekemät koronnostopäätökset, joista ei ole budjetointivaiheessa tiedotettu tytäryhtiötä. BDO suosittelee kehittämään talousarviovalmistelukäytäntöjä siten, että omistajan tekemistä tytäryhtiöitä koskevista päätöksistä tiedotetaan yhtiöitä riittävän ajoissa.

Omistajaohjaus menettelytapojen näkökulmasta

Konserniohje sisältää kuntalain edellyttämät asiat ja konserniohje on hyväksytty asianmukaisesti tytäryhteisöiden hallituksissa/yhtiökokouksissa.

Konserniohje on tullut voimaan 25.1.2016 ja BDO suosittelee päivittämään sen ottaen huomioon kuntakonsernin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset.

Haastattelujen perusteella tytäryhtiöissä tunnistetaan asiantuntijataustaisten hallitusjäsenten tarve etenkin merkittävien päätösten valmistelussa.

Valtuustokaudella 2021-2024 kuntakonsernissa tapahtui merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja haastatteluissa nousi esille se, että kunnan omistajana olisi hyvä viestiä selkeämmin sen omistajastrategiasta ennen organisaatiomuutoksia.

Arvioinnissa nousi esille, että konsernijohtoryhmätapaamisia pidettiin erityisen toimivana menettelytapana.

Omistajaohjaus riskienhallinnan näkökulmasta

Tytäryhtiöiden velkaantuminen kasvattaa merkittävästi kuntakonsernin taloudenhallintaan liittyviä riskejä. Myös toimintaympäristön mahdolliset muutokset aiheuttaisivat toteutuessaan riskejä, jotka vaikuttaisivat yhtiöiden taloustilanteisiin ja heijastuisivat myös koko kuntakonserniin. Konsernijohto seuraa tytäryhtiöiden riskienhallintaa riskienkartoitusraportointityökalun avulla.

Omistaja voi vaikuttaa tytäryhteisöjen kautta tuleviin ja koko kuntakonserniin vaikuttaviin riskeihin säännöllisellä ja toimialojen erityispiirteet huomioivalla riskienkartoituksella, sekä riittävällä sekä ajantasaisella ohjeistuksella. Nykyinen riskienhallintaan liittyvä ohjeistus on osana konserniohjetta, joka on vuodelta 2017.

BDO suosittelee päivittämään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistusta osana konserniohjetta.

Omistajaohjaus konsernin kokonaisedun näkökulmasta

Asiakirja-aineiston mukaan tytäryhteisöjen tulee noudattaa hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteita ja huomioida, että kunnan omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti konsernin kokonaisetun turvaten.

Arvioinnin perusteella kuntakonsernissa ei ole konserniohjauksessa esitetty tytäryhteisöjen suuntaan kokonaisedun vaatimusta, mutta tytäryhteisöt tunnistavat omassa toiminnassaan elementtejä, joiden tiedetään edistävän kuntakonsernin kokonaisetua.

Lisäksi tytäryhteisöjen vuosittaiset tavoiteasetannat palvelevat kuntastrategian tavoitteiden saavuttamista ja ovat näin osa kuntakonsernin kokonaisedun sisältöä.

Kunnan päätöksenteko kilpailulainsäädännön näkökulmasta

Kunnan tekemissä päätöksissä tulisi perustella tarkemmin, miksi toiminta ei ole markkinoilla tapahtuvaa.

Jos yhtiö toimii markkinoilla, tulee kunnan arvioida toimenpiteen markkinaehtoisuus. Erityisesti pääomasijoituksen yhteydessä tulee kunnan tehdä markkinataloustoimijaperiaatteen mukainen testi ja dokumentoidusti osoittaa, että sijoitus on kunnalle pitkällä aikavälillä kannattava (tuotto-odotus). Kunnan tulee myös huomioida, että pääomalainan konvertointi on pääomasijoitus

Jos yhtiö toimii markkinoilla, tulee takausprovisio määritellä takaustiedoksiannon mukaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että takausprovision määrän tulisi olla vähintään yhtä korkea kuin vastaava rahoitusmarkkinoilla esiintyvä takauksen viitemaksu.

Yhteenveto raportissa suositelluista toimenpiteistä:

- Talousarviovalmistelukäytäntöjen ja tiedottamisen kehittäminen tytäryhtiöiden suuntaan kuntaomistajan osalta
- Konserniohjeen päivittäminen
- Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeistuksen päivittäminen
- Kunnan päätöksenteon ja toiminnan kehittäminen kilpailulainsäädännön näkökulmasta erityisesti markkinoilla toimivien yhtiöiden osalta

Liitteet: Omistajaohjauksen tuloksellisuuden arviointi, raportti 3.7.2025

Toimivalta: Lempäälän kunnan hallintosäännön 4 luvun 2 §:n mukaan kunnanhallitus teettää ulkopuolisen arvioinnin kerran valtuustokaudessa ja käsittelee arvioinnin tulokset ja johtopäätökset valtuuston puheenjohtajiston kanssa.

Lisätietoja: kunnanjohtaja Noora Pajari, noora.pajari@lempaala.fi, puh. 040 769 5259.

Esittelijä	Kunnanjohtaja
Päätösehdotus	Kunnanhallitus päättää merkitä kunnan omistajaohjauksen tuloksellisuuden arviointiraportin tiedoksi ja käynnistää raportissa suositellut toimenpiteet kunnan omistajaohjauksen kehittämiseksi.
Päätös	
Otteet	tytäryhtiöiden toimitusjohtajat, tarkastuslautakunta, tilintarkastaja
Tiedoksi	talouspalvelut