

Lausuntopyyntö kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta (MV065:00/2012)

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry (jäljempänä "Yhdistys") on riippumaton aatteellinen yhdistys, joka palvelee Suomen yrityselämää edistämällä hyvää ja ammattimaista hallitustyöskentelyä. Yhdistyksellä on 507 henkilöjäsentä, joilla kaikilla on merkittävää kokemusta hallitustyöskentelystä. Yhdistys on eurooppalaisten hallitusammattilaisten yhdistysten kattojärjestön The European Confederation of Directors' Associationsin (ecoDa) jäsen. Yhdistyksen keskeisiä arvoja ovat eettisyys, omistaja-arvo ja hyvä hallinnointitapa.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Yhdistykseltä lausuntoa kuntalain uudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (HE-luonnos 8.5.2014, "HE-luonnos"). Yhdistys kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää kommentteja HE-luonnoksessa esitetyistä ehdotuksista pääasiassa siltä osin kuin ne koskevat hallitustyöskentelyä ja osakeyhtiön hallituksen toimintaan liittyviä ehdotuksia.

Hallitustyöskentely osakeyhtiössä

Osakeyhtiötä koskevat peruseriaatteet perustuvat osakeyhtiölaissa (21.7.2006/624, "OYL") säädettyyn ja käyvät ilmi pääosin lain 1 luvusta (osakeyhtiön toiminnan keskeiset periaatteet) sekä lain 5 (yhtiökokous) ja 6 (osakeyhtiön johto ja edustaminen) luvusta, joissa säädetään osakeyhtiön toimielimien tehtävistä. Osakeyhtiö on lain nojalla osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, jonka puolesta toimivat yhtiötä edustavat luonnolliset henkilöt. Osakkeenomistajat eivät vastaa yhtiön velvoitteista, eikä yhtiö vastaa osakkeenomistajien velvoitteista. Osakkeenomistajat voivat päättää yhtiökokoukselle kuuluvista asioista osallistumalla yhtiökokoukseen ja äänestämällä niistä asioista, jotka kuuluvat yhtiökokouksen päätettäväksi. Näin ollen myöskään ainoa osakkeenomistaja tai enemmistö-osakkeenomistaja ei voi päättää yhtiökokoukselle kuuluvista asioista muutoin kuin osallistumalla yhtiökokoukseen.

Osakeyhtiön asioita hoitamaan tulee valita hallitus, jolla on nk. yleistoimivalta toimia yhtiön puolesta. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki ne asiat, joita ei ole säädetty osakkeenomistajien päätettäväksi yhtiökokouksessa (tai mahdollisesti muille toimielimille, kuten toimitusjohtajalle tai hallintoneuvostolle), kuuluvat hallituksen toimivaltaan. Hallituksen tehtävistä ja päätöksenteosta on säädetty OYL:n 6 luvussa.



Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodissa (Corporate Governance 2010, "Hallinnointikoodi") on selvitetty hallituksen tehtäviä ja toimivaltaa sekä suosituksia hyvän hallinnointitavan noudattamiseksi. Vaikka hallinnointikoodi velvoittaa ainoastaan listayhtiötä, ilmentävät koodissa esitetyt periaatteet ja käytännöt hyvää hallinnointitapaa myös yleisemmin.

Hallituksen tehtävänä on huolehtia yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus ohjaa ja valvoo yhtiön toimivaa johtoa, nimittää ja erottaa toimitusjohtajan, hyväksyy yhtiön strategiset tavoitteet ja riskienhallinnan periaatteet sekä varmistaa johtamisjärjestelmän tavoitteet. Hallituksen tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua. Hallituksen jäsenet eivät edusta yhtiössä heitä jäseneksi ehdottaneita tahoja.¹

Osakkeenomistajalla on lain nojalla ainoastaan yhtiökokouksessa oikeus saada tietoja yhtiöstä ja tehdä päätöksiä. Tämän lisäksi voi olla yhtiön edun mukaista, että hallitus on tietoinen omistajan tai omistajien tahtotilasta esimerkiksi siten, että merkittävä omistaja voi asettaa perusvaatimukset yhtiön tulostavoitteille ja riskinoton tasolle sekä yhtiön toimintastrategialle. Hallituksen voi tältä osin olla syytä käydä keskustelua osakkeenomistajien kanssa omistajan tavoitteiden selvittämiseksi. Keskustelut osakkeenomistajan kanssa on käytävä järjestäytyneesti ja niiden sisältö on syytä dokumentoida riittävän täsmällisesti. Hallituksen jäsen ei voi yksin käydä keskustelua osakkeenomistajan kanssa. Keskustelua osakkeenomistajan kanssa on käytävä koko hallituksen toimesta. Keskustelu osakkeenomistajan kanssa ei myöskään voi vaikuttaa hallituksen itsenäiseen arvioon hallituksen päättäessä yhtiön asioista. Hallitus toimii aina yhtiön edustajana ja tekee päätöksensä itsenäisesti yhtiön edun mukaisesti.

Hallituksen jäsenellä on kaikissa tehtäviinsä liittyvässä toiminnassa velvollisuus huolellisesti toimien edistää yhtiön etua (hallituksen huolellisuusvelvollisuus, OYL 1 luku 8 §). Hallituksen jäsen on henkilökohtaisesti vastuussa yhtiötä kohtaan huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Tämän lisäksi jäsen on myös vastuussa sekä yhtiötä, osakkeenomistajaa että muita tahoja kohtaan muusta OYL:n tai yhtiöjärjestyksen vastaisesta toiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että jos yhtiön hallitukseen kuuluva aiheuttaa tehtävää hoitaessaan huolimattomalla toiminnalla yhtiölle vahinkoa, on hän velvollinen korvaamaan sen yhtiölle. Korvausvastuu voi seurata esimerkiksi siitä, että hallitus ei ole riittävän huolellisesti varmistanut, että tietty liiketoimi on yhtiön edun mukainen. Osakkeenomistajalla ei ole vastaavaa velvollisuutta. Huolellisuutta arvioidaan tässä yhteydessä objektiivisen mittapuun mukaan, eli sitä, minkälaista huolellisuutta huolellinen henkilö noudattaisi vastaavissa olosuhteissa. Arvioinnissa hallituksen jäseneksi suostuvalta odotetaan riittävää tietoa ja ymmärrystä hallituksen tehtävään kuuluvista velvollisuuksista ja vastuusta. Korvausvastuu arvioidaan jokaisen hallituksen jäsenen osalta erikseen.

Kommentteja VM:n työryhmämuistiossa tehtyihin ehdotuksiin

HE-luonnoksen kohdissa 47 § - 49 § ehdotetaan säädettävän kunnan omistaja-ohjauksesta, kunnan omistamien yhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista.

¹ Hallinnointikoodi, jakso 3. Hallitus, s. 9.

Lisäksi ehdotetaan säädettävän kunnan konsernijohtosta, jolle ehdotetaan ehdotuksessa määriteltyä tehtävää kunnan omistajaohjauksen toteuttamisessa. HE-luonnoksessa on esitetty useita ehdotuksia, jotka ovat ristiriidassa OYL:n 1, 5 ja 6 luvuissa säädettyjen periaatteiden kanssa ja jotka eivät myöskään ilmennä hyvää hallinnointitapaa.

Eräänä yksityiskohtana edellä todetusta on esimerkiksi se, että HE-luonnoksessa käytetty terminologia on harhaanjohtava siltä osin kuin lakiehdotuksessa käytetään termejä "konserni" ja "tytäryhteisö". Terminologiaa tulisi tältä osin muuttaa. OYL:n 8 luvun 12 §:n mukaan konsernisuhteella tarkoitetaan tilannetta, jossa suomalaisella osakeyhtiöllä on määräysvalta toisessa kotimaisessa tai ulkomaisessa yhteisössä tai säätiössä. Emoyhtiö on aina suomalainen osakeyhtiö, joka tytäryhteisöineen muodostaa konsernin. Kunta ei voi toimia emoyhtiönä OYL:n tarkoittamassa mielessä, eikä kunta yhdessä sen omistamien yhteisöjen kanssa muodosta konsernia. Terminologiaa olisi syytä käyttää siten, että väärinkäsitystä tältä osin ei muodostu.

Kunnan omistamat yhtiöt toimijana kilpailuilla markkinoilla

Kunnan omistamien yhteisöjen tulee toimiessaan kilpailuilla markkinoilla noudattaa samaa kilpailuneutraaliteettia kuin muut yhtiöt. Tästä periaatteesta ei voida poiketa. HE-luonnoksessa ehdotetut hallitustyöskentelyä koskevat määräykset eivät mahdollista kilpailuilla markkinoilla toimimista samoin periaattein kuin muut yhtiöt.

Edellä on esitetty osakeyhtiötä ja sen toimintaa koskevat yleiset periaatteet, joiden puitteissa myös kunnan omistamien osakeyhtiömuotoisten yhteisöjen tulee toimia. Osakeyhtiössä hallituksella on OYL:n mukainen vastuu toiminnastaan, ja yhtiön johto (hallitus ja toimitusjohtaja) vastaa yhtiön toiminnasta itsenäisesti OYL:ssa säänneltyjen periaatteiden mukaisesti. Osakkeenomistajiin pidetään yhteyttä lain sallimin tavoin edellä esitetyn mukaisesti.

HE-luonnoksessa on useita kohtia, kuten esimerkiksi ehdotus, jonka mukaan kunnan omistaman yhteisön hallituksen tulisi pyrkiä toteuttamaan omistajan tavoitteita ja tarkoituksia (HE-luonnos, s. 186), joiden toteuttaminen ei ole mahdollista muuta lainsäädäntöä olennaisesti muuttamatta. Hallituksen voi olla syytä olla tietoinen omistajan tahtotilasta. Tämä ei kuitenkaan millään tavalla sido hallitusta. Ainoastaan mikäli yhtiön hallitus arvioi omistajan tahtotilan edistävän myös yhtiön etua, voidaan se huomioida. Hallitus voi siis päätyä myös omistajan toiveesta tai tarkoituksiperästä poikkeavaan päätökseen, mikäli tämä on yhtiön edun mukaista. Hallituksen jäsenille tai toimitusjohtajalle taikka yhtiön työsuhteessa oleville johtohenkilöille ei myöskään voida asettaa velvollisuutta yhteydenpitoon kunnan edustajien kanssa liittyen yhtiön päätöksentekoon muilta osin, kuin mitä OYL:n mukaan on sallittua. Yhteydenpidossa osakkeenomistajiin on aina huomioitava yhtiön etu, ja arvioitava jokaisessa tilanteessa erikseen, minkälaista keskustelua huomioon ottaen yhtiön etu on mahdollista käydä osakkeenomistajan kanssa. Keskustelua on käytävä järjestäytyneesti ja hallituksen omasta aloitteesta.

Kunnan omistamien yhteisöjen toiminnassa ei myöskään voida huomioida kuntakonsernin kokonaisuutta, kuten HE-luonnoksen ehdotetussa 48 §:ssä on esitetty (HE-luonnos, s. 258). Yhdistys korostaa, että mikäli kuntakonsernin kokonaisuutta halutaan määritellä laissa, on käsitettävä tarkennettava ja termin sisältöä täsmennettävä. Yhdistys katsoo ensisijaisesti, että lakitekstistä on kokonaan poistettava viittaus kuntakonsernin kokonaisedun huomioimiseen tältä osin. Monissa tilanteissa kuntakonsernin edun huomioiminen OYL:a rikkomatta voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta.

OYL ei myöskään tunne itsenäistä konsernietua muutoin kuin siten, että tällainen etu voidaan huomioida, mikäli se on myös yhtiön oman edun mukaista. Ei voida – kuten HE-luonnoksessa (HE-luonnos s. 186) esitetään – todeta, että konserni-intressi käytännössä ohittaisi tytäryhteisön intressin, koska tämä ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista. HE-luonnoksessa esitetty perustelu on tältä osin selkeästi juridisesti virheellinen ja Yhdistys korostaa, että hallituksella on itsenäinen vastuu toiminnastaan, joka voi myös konkretisoitua vahingonkorvausvastuuna.

Edellä on jo esitetty, miksi termiä ”konserni” ei tulisi lainkaan käyttää lakiehdotuksessa.

Yhdistys huomauttaa lisäksi, että HE-luonnoksessa esitetty viittaus konserni-ohjeisiin (HE-luonnos, s. 258) on epämääräinen ja sisältää sellaisia velvoitteita, joita osakeyhtiössä ei voi lain mukaan olla. Esimerkkinä tästä on velvollisuus hankkia kunnan kanta esillä olevaan asiaan ennen päätöksentekoa. Viittaamme tässä yhteydessä edellä esitettyihin perusperiaatteisiin, joita noudattaen osakkeenomistajan tahtotilaa voidaan selvittää. Korostamme, että hallituksen tulee tehdä päätöksensä itsenäisesti yhtiön edun mukaisesti (joka voi olla eri kuin osakkeenomistajan etu). Lisäksi on tärkeää huomata, että osakkeenomistaja ei myöskään voi saada tietoa osakeyhtiöstä muutoin kuin mikäli hallitus katsoo sen olevan yhtiön edun mukaista. Missään tilanteessa ei voida rakentaa järjestelmää, jossa osakkeenomistaja automaattisesti saisi tietoa yhtiöstä konserni-ohjeisiin viitaten. Tämä periaate on syytä todeta ainakin lain perusteluissa, jotta väärinkäsityksiä ei tältä osin synny.

Katsomme myös, että ehdotetussa 47 §:ssä oleva viittaus omistajaohjauksen toimenpiteisiin (HE-luonnos, s. 258) tulisi avata tarkemmin lain perusteluissa. Olisi tehtävä selväksi, että kunnan esittämät ohjeet muun muassa ”muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin” tai vastaaviin päätöksiin liittyen ei voine tarkoittaa sitä, että kunnan edustajat tai virkamiehet kunnan toimesta voisivat puuttua yhtiön tavanomaiseen ja operatiiviseen toimintaan, eikä myöskään henkilövalintoihin laajemmin kuin OYL:ssä on säädetty.

Tässä yhteydessä voidaan käydä vertailua myös valtion omistajaohjaukseen, josta säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (21.12.2007/1368). Kyseisen lain 2 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauksesta vastaavien valtion edustajien tehtävänä on käsitellä ne asiat, jotka koskevat valtion toimimista osakkeenomistajana - ei

kuitenkaan missään tilanteessa siten, että valtio omistajana ottaisi kantaa sen omistamien yhtiöiden operatiivisen toiminnan harjoittamiseen tai yhtiöiden päätöksentekoon muuten kuin esittämällä omistajan tahtotilaa tai antamalla yleisiä ohjeistuksia omistajan päättäväisyydeltään kuuluvissa asioissa.

Hallituksen jäseneltä vaadittava asiantuntemus ja kokemus

Yhdistys kiinnittää erityistä huomiota hallituksen jäseniltä edellytettävän asiantuntemuksen määritelmään. HE-luonnoksessa ehdotetun 48 §:n 2 mom:ssa todetaan, että "*[k]unnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus*" (HE-luonnos, s. 258). Katsomme, että määritelmää on tarkennettava siten, että siitä selkeästi käy ilmi, minkälaista asiantuntemusta valittavalta henkilöltä edellytetään, jotta henkilö voidaan valita hallituksen jäseneksi kunnan omistamassa yhteisössä. Hallituksen jäsenellä tulisi olla kokemusta osakeyhtiömuotoisesta tai muusta yritystoiminnasta ja myös toiminnasta kilpailuilla markkinoilla. Näin ollen pelkkä kunnalliseen toimintaan perustuva toimialatuntemus ei ole riittävä, vaan jokaisella hallituksen jäsenellä tulee olla poliittisesta toiminnasta riippumattomaa kokemusta ja asiantuntemusta mahdollisen kunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon perustuvan osaamisen lisäksi.

Hallituksen jäsenyys ei ole kunnallinen luottamustoimi, kuten on todettu HE-luonnoksen 70 §:n perusteluissa, ja hallituksen jäsenellä aina on henkilökohtainen vastuu OYL:n nojalla, mikä eroaa poliittisesta vastuusta. Täten hallituksen jäseneksi ehdotetulla henkilöllä tulisi olla riittävä kokemus ja asiantuntemus. Hyvään hallinnointitapaan kuuluu myös riippumattomien hallituksen jäsenten nimeäminen yhtiön hallituksen jäseniksi. Kuten listayhtiöissä, perhe-yhtiöissä tai muissa merkittävissä suomalaisissa yhtiöissä, tätä periaatetta tulisi noudattaa myös kunnan omistamissa kilpailuilla markkinoilla toimivissa yhtiöissä, joissa tulisi varmistaa, että yhtiön toiminta on mahdollisimman kannattavaa ja täten myös kuntaomistajan edun mukaista.

Hallinnointikoodissa korostetaan, että hallituksen tehtävien ja tehokkaan toiminnan kannalta on tärkeää, että hallitus koostuu riittävän monesta jäsenestä ja että jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Hallitustehtävien menestyksellinen hoitaminen vaatii yritystoiminnan tai sen osa-alueiden tuntemusta. Hallituksen jäsenellä on oltava mahdollisuus paneutua yhtiön asioihin riittävän laajasti. Hallituksen jäseneltä, erityisesti hallituksen puheenjohtajalta, vaaditaan usein huomattavaa työpanosta myös kokousten ulkopuolella. Hallituksen jäsenen käytettävissä olevan ajan riittävyyden arviointiin vaikuttavat esimerkiksi hänen päätoimensa, sivutoimensa ja samanaikaiset hallitustehtävät.²

Olennaista on myös, että hallituksen jäseneltä vaadittava kokemus ja asiantuntemus tarkastellaan yksilötasolla, eli jokaisella jäsenellä on oltava riittävä kokemus yrityksen hallitustyöskentelystä ja yrityksen johtamisesta, sekä toimialaosaamista ja taloudellisten perusasioiden tuntemusta. Minimivaatimus tässä suhteessa on kyky arvioida yrityksen taloudellista tilaa, yrityksen toiminnan osa-alueita, alan kilpailutilannetta sekä hahmottaa kilpailussa menestymisen keskeisiä

² Hallinnointikoodi, Suositus 9, s. 10.

keinoja. Asiantuntemusta arvioitaessa on myös huomioitava yrityksen koko. Pienemmässä yrityksessä toimiminen ei välttämättä tuo pätevyyttä toimia esimerkiksi kilpailutilanteessa tai kilpailuilla markkinoilla toimivan energia- tai satamayhtiön hallituksessa.

Yhdistyksen kannanotto

Yhdistys katsoo, että HE-luonnoksessa tehtyjä ehdotuksia liittyen hallitus-työskentelyyn kunnan omistamissa yhtiöissä on tarkennettava yllä esitetyn tavoin. Kunta ei omistajana ole erityisasemassa muihin omistajiin verrattuna. Osakeyhtiön tarkoituksena on aina tuottaa voittoa osakkeenomistajille, mikäli muuta ei yhtiöjärjestyksessä määrätä.

Yhdistys huomauttaa, että mikäli kuntalaki säädettäisiin ehdotetussa muodossa, olisi vastuukysymysten johdosta hyvin vaikeata saada kuntayhtiöiden toimintaan mukaan kokeneita ja päteviä liikkeenjohtajia. Pätevä johto on perusedellytys yhtiön toiminnassa ja olisi hyvin valitettavaa, mikäli kunnan omistamien yhteisöjen johtoon ei saataisi mukaan pätevimpiä päättäjiä varmistamaan, että yhtiöitä johdetaan ammattitaitoisesti ja tuottavasti.

Ehdotetun uudistuksen tausta-ajatuksena on ollut luoda mahdollisuus sille, että myös kunnan omistamat yhteisöt voisivat toimia kilpailuilla markkinoilla. Tämä ei toteudu, jos yhteisöt eivät riittävässä määrin voi toimia itsenäisesti samalla tavoin kuin muut suoraan tai epäsuorasti laajan omistajajoukon omistamat yhtiöt. Näitä ovat esimerkiksi valtion omistamat yhtiöt ja useimmat listatut pörssiyritykset. Yhtiöittäminen edellyttää täten myös vanhasta päätöksentekotavasta luopumista.

Ainoastaan hyvin hoidetulla hallinnoinnilla sekä ammattitaitoisella johdolla voivat myös kuntayhtiöt tuottaa voittoa kunta-omistajan edun mukaisesti.

Kunnioittavasti,

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry

Maarit Aarni-Sirviö
Pääsihteeri

Juha Salonen
Policy-valiokunnan puheenjohtaja