

Focus Localis 2018

Ruuhonen, Janne – Vahtera, Veikko – Salminen, Lassi

Kuntayhtiöiden hallitusten koostumus monimuotoisuuden kannalta

Abstract

This research focuses on composition of board of directors in municipal companies. The research data were collected through a survey targeted for the chairs of the board and through public registers. Statistical analysis of the survey was carried out to picture the board structure of 200 municipal companies in 21 largest cities in Finland. Composition of the said boards is subjected to legislation, which is further analyzed in this paper. Also good practices on effective board structure are taken into account when analyzing the research data. Board composition can be adjusted through corporate governance practices, which are introduced in this research.

Statistical analysis of the board composition was fixed on objective and quantitative parameters of the survey, which were size of the board, the board's term of office and gender and age of the board members. These attributes were then compared to the revenue, number of employees, ownership structure and competition status of the municipal companies of the survey, and to good corporate governance practices. Gender balance and its legislative requirements were scrutinized further to address the problem of deviating from it as stated in the law in hand.

The study suggests that more attention should be paid to legal requirements regarding composition of the boards. The paper also suggests that sufficient board turnover and board member age factor should be considered while appointing new members of the board. Regardless, composition of the board should always correspond to municipal company's operations and stage of development.

1 Johdanto

Kuntayhtiöiden määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvanut nopeasti, ja Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston (Tilastokeskus 2018a) mukaan vuonna 2016 kuntayhtiöitä oli 2 109 kappaletta. Kuntayhtiöllä tarkoitetaan sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Kuntayhtiö voi olla yhden tai useamman kunnan taikka kuntayhtymän omistama, tai sillä voi olla näiden lisäksi muita omistajia, kunhan kuntaomistajien yhteenlaskettu omistusosuus on 50 prosenttia tai enemmän. Osakeyhtiömuodon käyttäminen kuntasektorilla on lisääntynyt erityisesti kilpailulainsäädännöstä johtuvan yhtiöittämisvelvollisuuden ja tehostamispyrkimysten seurauksena. Kuntayhtiöiden toimintaa tarkasteltaessa on otettava huomioon sekä osakeyhtiölain (624/2006, OYL) että kuntalain (410/2015, KuntaL) säännökset.

Uuden kuntalain kuntayhtiöiden omistajaohjausta koskevat säännökset tulivat voimaan 1.7.2017. Omistajaohjauksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana myötävaikuttaa omistamansa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Kuntayhtiöiden *omistajapohjalla* on vaikutusta niiden päätöksentekoon ja omistajaohjaukseen. Käytännössä kuntayhtiön hallituksen valinta on yksi *omistajaohjauksen* tärkeimmistä välineistä. OYL 6:2:n mukaan hallitus huolehtii osakeyhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus tekee yhtiötä koskevat laajakantoiset ja epätavalliset päätökset, joten hallituksen rooli yhtiön

päätöksenteossa on keskeinen. Osakeyhtiölaissa asetetaan yksittäisille hallituksen jäsenille ainoastaan yleisiä kelpoisuusehtoja, kun taas uudessa kuntalaissa edellytetään, että kuntayhtiön hallituskokoonpanossa otetaan huomioon kuntayhtiön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Kuntalain vaatimus koskee kuntayhtiöiden hallituksia kokonaisuutena. Myös tasa-arvolainsäädäntö on otettava huomioon kuntayhtiöiden hallituskokoonpanoja suunniteltaessa. Lisäksi muiden omistajaohjauskeinojen avulla voidaan asettaa määräyksiä hallituksen jäsenten valinnasta ja hallituksen kokoonpanosta. Kunnan konserniohjeessa, corporate governance -ohjeessa, kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä tai osakkeenomistajien välisessä osakassopimuksessa on yleensä kuntayhtiöiden hallituksen kokoonpanoa koskevia yleisiä määräyksiä. Ennen vuoden 2015 kuntalain voimaantuloa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että hallitusvalinnat on usein tehty ainakin osaksi poliittisin perustein (Penttilä et al., 2015, 92–93).

Artikkelin *tarkoituksena* on analysoida kuntayhtiöiden hallitusten kokoonpanoa. Artikkelissa syvennyttään kuntayhtiöiden hallitusten *monimuotoisuuteen*. Yleisesti monimuotoisuudella tarkoitetaan hallituksen sukupuoli- ja ikäjakaumaan sekä osaamiseen liittyviä asioita (Keskuskaupakamari 2018b, 19; Listayhtiöiden hallinnointikoodi 2015, suositus 9; Erma et al. 2017, 23–24). *Tilastollisen analyysin* avulla artikkelissa tarkastellaan sellaisia hallitusten monimuotoisuuteen liittyviä seikkoja, joita on mahdollista arvioida vastausten perusteella objektiivisesti. Artikkelissa keskitytään tällöin tarkastelemaan monimuotoisuutta nimenomaan sukupuoli- ja ikäjakauman näkökulmasta, ja tarkastelun ulkopuolelle rajautuvat subjektiivista arviointia edellyttävät ominaisuudet, kuten hallitusjäsenten taloudellisen ja liiketoiminnallisen osaamisen arviointi.

Artikkelissa on tarkoitus selvittää erityisesti *suurimpien kaupunkien kuntayhtiöiden* hallitusten kokoon, toimikauteen, sukupuoli- ja ikäjakaumaan liittyviä kysymyksiä. Artikkelissa tarkastellaan kuntayhtiöiden hallitusten koostumusta ja systematisoidaan sitä koskevaa voimassa olevaa sääntelyä. Erityisesti tarkoituksena on selvittää, onko tasa-arvosääntelyä noudatettu kuntayhtiöiden hallitusten jäseniä valittaessa. Artikkelin alussa on käsitelty taustatietoja tutkimusaineiston kuntayhtiöistä, minkä jälkeen syvennyttään kuntayhtiöiden hallitusten ja hallitusten puheenjohtajien sukupuoli- ja ikäjakaumaan. Hallituksen koostumuksen arvioinnissa hallituksen jäsenten ikä- ja sukupuolijakauma on ollut esillä myös hyvää hallinnointia koskevassa corporate governance -keskustelussa. Erityisesti hallituksen sukupuolijakauma on oikeudellisessa arvioinnissa olennainen, sillä valittaessa henkilöitä kuntayhtiöiden hallitukseen tulee sovellettavaksi laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, Tasa-arvoL).

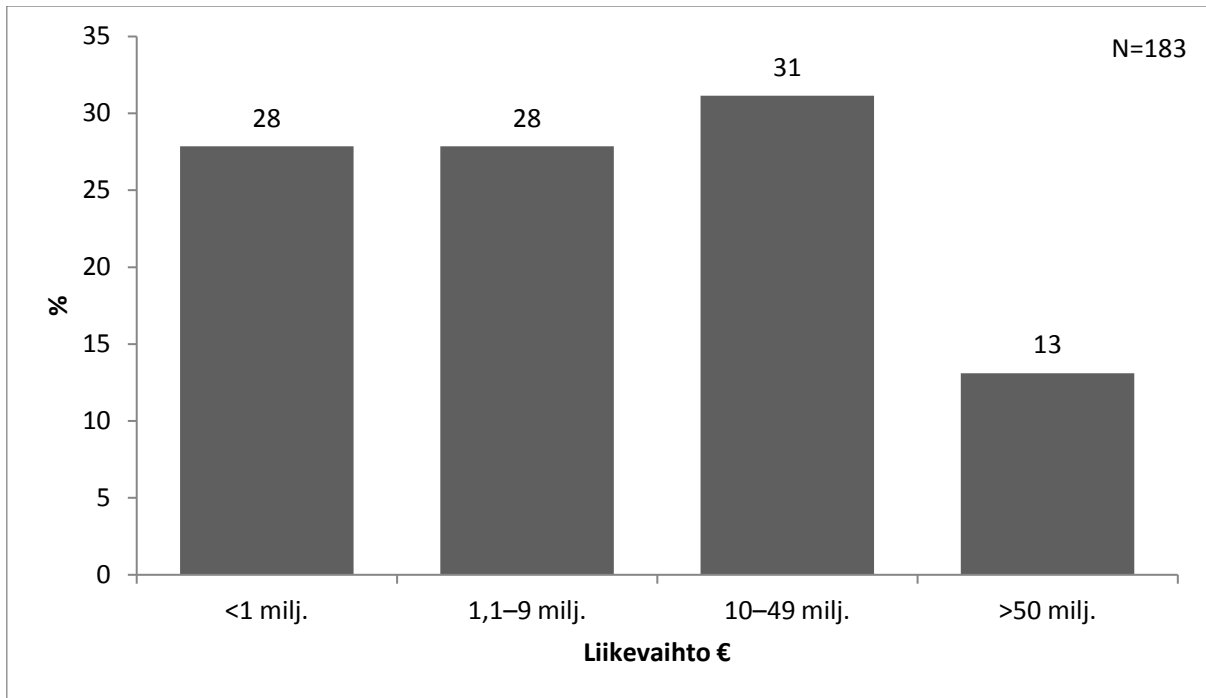
2 Kuntayhtiöt Suomen 21 suurimmassa kaupungissa – tilastollinen katsaus

Tutkimusaineistona artikkelissa on hyödynnetty alkuvuonna 2018 kyselytutkimuksena toteutettua määrällistä havaintoaineistoa asukasmäärältään 21 suurimman kaupungin kuntayhtiöistä (myöh. kuntayhtiötutkimuksen aineisto 2018, tutkimusaineisto 2018 tai kuntayhtiötutkimus).¹ Aineistossa on tarkasteltavana yhteensä 200 yhtiötä. Kyselyyn vastasivat kuntayhtiöiden hallitusten puheenjohtajat, ja osa kuntayhtiöitä koskevista tiedoista on yhdistelty tutkimusaineistoon julkisista rekistereistä. Jotta hallitusten koostumusten tarkastelu olisi tasa-arvolain sääntelyn toteutumisen näkökulmasta mielekästä, on aineistosta jätetty pois ne yhtiöt, joilla on vain yksi hallituksen jäsen. Tutkimusaineistosta on jätetty pois asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt. Kyselyn perusteella muodostetusta havaintoaineistosta muodostettua tilastoa on tarkasteltu *määrällisen analyysin* menetelmin. Lisäksi tutkimusaineiston 200 kuntayhtiön yhtiöjärjestyksiä on tarkasteltu yhtenä massana ja selvitetty, minkälaisia hallitusta koskevia määräyksiä kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksissä tällä hetkellä on. Tutkimuskohteena olevien kuntayhtiöiden osalta on tarkasteltu myös *kaupparekisteriotteita* ja selvitetty niiden avulla 1 270 hallituksen jäsenen ikää koskevat tiedot hallituksen ikäjakauman selvittämiseksi. Lisäksi tutkimuksessa on tarkasteltu 21 suurimman kaupungin *konserniohjeita*, joiden avulla on kartoitettu kuntien asettamia kelpoisuusehtoja kuntayhtiöiden hallituksille tai hallituksen jäsenille.

Tarpeellisilta osin tehdään suuntaa antavaa *tilastollista vertailua* sosiaali- ja terveysministeriön selvitykseen kuntayhtiöiden hallitusten sukupuolijakaumasta vuonna 2015 (julkaistu 2017), jolloin miesten ja naisten edustusta kuntayhtiöiden johdossa oli selvitetty ensimmäistä kertaa sekä Keskuskauppakamarin julkaisemiin pörssiyhtiöiden corporate governance -selvityksiin vuosilta 2015 ja 2018.

Kuntayhtiötutkimuksen aineistossa (2018) tarkasteltavina olevien kuntayhtiöiden *keskimääräinen liikevaihto* oli 23,6 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi todettakoon, että kaikkien Suomen kuntayhtiöiden keskimääräinen liikevaihto vuonna 2016 oli 9,8 miljoonaa euroa (Tilastokeskus 2018a). Kuviossa 1 on kuvattu tutkimusaineiston yhtiöiden liikevaihto. Aineiston yhtiöistä lähes puolet ylittää 10 miljoonan euron liikevaihdon rajan ja yli kymmenesosan osalta liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa. Työntekijöiden määrän osalta 60 prosenttia yhtiöistä on sellaisia, joissa on enemmän kuin 10 työntekijää. Noin 15 prosenttia tarkastelun kohteena olevista kuntayhtiöistä työllistää yli 200 henkilöä. Tutkimuksessa tarkasteltavat kuntayhtiöt ovat sekä keskimääräiseltä liikevaihdoltaan että työntekijämäärältään siis selvästi suurempia kuin kuntayhtiöt keskimäärin.

¹ Taloustutkimus suoritti kyselyn Tampereen yliopiston toimeksiannosta.



Kuvio 1. Tutkimusaineiston kuntayhtiöt liikevaihdon mukaan (2018).

Kuntayhtiöt toimivat laajasti eri *toimialoilla*. Tarkasteltavista yhtiöistä kolmasosa toimii kiinteistötoiminnan, vesihuollon, viemäri- ja jätevesihuollon, jätehuollon ja muun ympäristön puhtaanapidon toimialalla. Tämän lisäksi tutkimusaineiston kuntayhtiöt toimivat energia-alalla, koulutuksen ja ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alalla sekä taiteiden, virkistyksen sekä viihteen toimialalla. Tarkastelun perusteella osakeyhtiöitä käytetään kunnan toiminnan organisoinnin muotona lisäksi kuljetusalalla, hallinto- ja tukipalvelujen tuottamisessa sekä terveys- ja sosiaalipalveluiden tuottamisessa. Vastausten perusteella tutkittavista yhtiöistä *puolet toimii kilpailullisilla markkinoilla*, ja puolet on sellaisia, jotka eivät kilpaile markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa.

Kuntayhtiötutkimuksen aineiston yhtiöistä kolme neljäsosaa (74 %) oli KuntaL 6 §:n mukaisia kuntakonserniin kuuluvia *tytäryhteisöjä*. KuntaL 6 §:n mukaan sellainen yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Loput tarkasteltavista kuntayhtiöistä oli kuntien osakkuus- tai vähemmistöomisteisia yhtiöitä eli niissä yhdelläkään kunnalla ei ollut yksinään määräysvaltaa. Tarkastelussa on mukana pelkästään kuntien omistamia yhtiöitä sekä sellaisia yhtiöitä, joissa on kuntaomistajien lisäksi yksityistä vähemmistöomistusta. Puolet (51 %) yhtiöistä oli sellaisia, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Jopa 41 prosenttia yhtiöistä oli sellaisia, joilla oli yli kymmenen eri osakkeenomistajaa. Yhtiöitä, joissa omistajina on myös yksityisiä toimijoita, on otannasta yksi viidesosa (19 %). Muiden kuin kunnallisten omistajien lukumäärä vaihtelee yhtiöissä yhden ja jopa kymmenien yksityisten omistajien välillä.

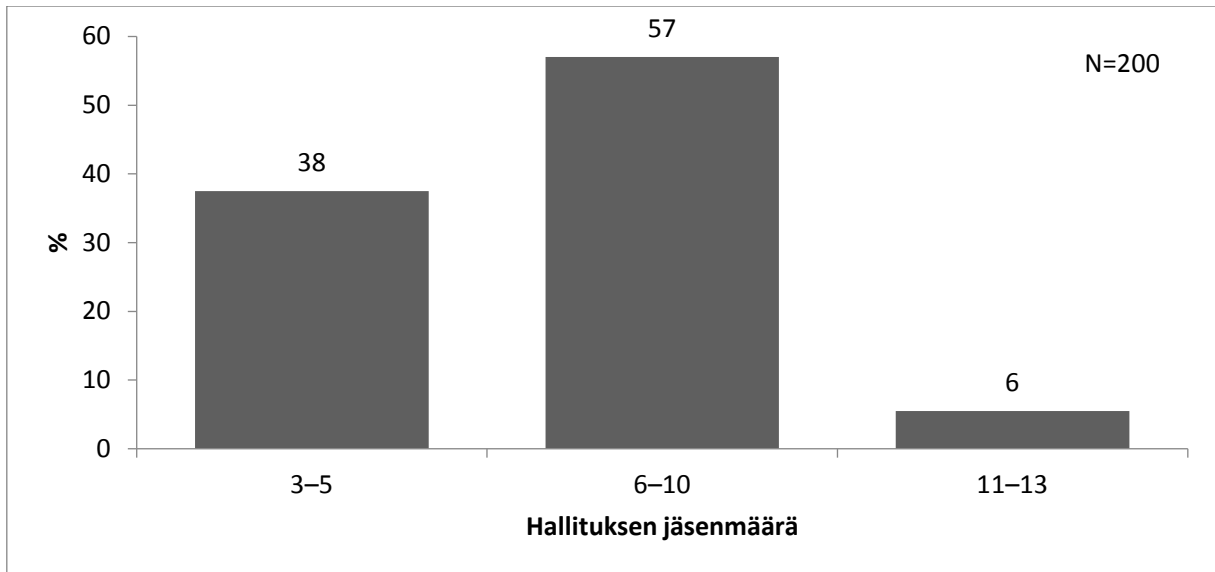
3 Kuntayhtiöiden hallitusten koostumus ja siitä määrääminen

3.1 Hallituksen kokoonpano kuntayhtiössä

OYL 5:3.2:n mukaan yhtiökokous päättää hallituksen jäsenten valinnasta, ellei osakeyhtiölaissa toisin säädetä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Hallitukseen tulee OYL 6:8.1:n mukaan valita *yhdestä viiteen varsinaista jäsentä*, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Jos hallitukseen kuuluu vähemmän kuin kolme jäsentä, hallituksessa on oltava ainakin yksi varajäsen. Monesti saattaa olla tarkoituksenmukaista määrätä kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä, että yhtiöön on valittava osakeyhtiölain olettasäännöksen vaihteluvälin maksimia enemmän hallituksen jäseniä. Kuitenkin pienissä yhtiöissä enintään viisi hallituksen jäsentä on usein riittävä jäsenmäärä. Erityisesti silloin, kun kuntayhtiö on kooltaan suuri, ja sillä on useita kuntia osakkeenomistajina, henkilöluvultaan isompi hallitus saattaa puoltaa paikkaansa.

Kuntalain esitöiden mukaan kuntayhtiön hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen (HE 268/2014 vp, 174). Samainen hallituksen kokoonpanoa koskeva suositus löytyy myös listayhtiöiden hallinnointikoodista (Arvopaperimarkkinayhdistys 2015, 22). Osakeyhtiön hallitus on kollegiaalinen toimielin, joka toimii päätöstä tehdessään yhtenä kokonaisuutena (Ruohonen et al. 2017, 50). Tarkastelun kohteena olevien kuntayhtiöiden *keskimääräinen hallituksen koko* oli 6,6 jäsentä. Suomalaisten pörssi-yhtiöiden vastaava luku vuonna 2017 oli 6,2. Tällaista kompaktia hallitusta pidetään yleisesti osana tehokasta hallitustyöskentelyä (Keskuskauppakamari 2018b, 20). PK-yritysten hallitusten keskimääräinen koko on 3,7 jäsentä (Keskuskauppakamari 2017). On katsottu, että hallituksen kokoa tuleekin ensisijaisesti peilata yhtiön toimintaan nähden, sillä liian suuri hallitus saattaa vaikeuttaa päätöksentekoa (Erma et al. 2017, 24).

Kuviossa 2 on kuvattu aineiston yhtiöiden hallitukset jäsenmäärän mukaan. Kuntayhtiöiden hallitusten yleisin jäsenmäärä sijoittuu välille 6–10, ja 3–5 jäsenen hallitukset ovat myös yleisiä. Aineistosta löytyy myös joitakin verrattain isoja, yli kymmenen jäsenen hallituksia, joita ei esimerkiksi suomalaisista pörssi-yhtiöissä ole yhdessäkään (Keskuskauppakamari 2018, 20). Aineiston suurimmissa hallituksissa on 13 jäsentä, tutkimuksen kohteina olevien yhtiöiden yhtiöjärjestyksien salliessa jopa 14 jäsenen hallitukset. Tutkimusaineiston kuntayhtiöiden hallituskoot ovat suurimpia niissä yhtiöissä, joissa on useita osakkeenomistajia. Aineiston kuntayhtiöiden hallituksen jäsenmäärät vaikuttavat olevan ainakin riittävän suuria, kun verrataan niiden kokoa mittaluokaltaan kuntayhtiöitä suurempiin pörssi-yhtiöihin. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, ovatko yli 10 jäsenen hallitukset enää tarkoituksenmukaisia, sillä ylisuuri hallitus heikentää hallituksen kykyä hoitaa tehtäviään tehokkaasti (Hirvonen et al. 2003, 186). Hyvin monijäsenisessä hallituksessa hallituksen strateginen rooli ei välttämättä toteudu, eikä yrityksen johtamiseen liittyviä ongelmia kyetä aktiivisesti ratkaisemaan (Haapanen et al. 2002, 147).



Kuvio 2. Kuntayhtiötutkimuksen aineiston mukaiset yhtiöiden hallitusten jäsenmäärät (2018).

OYL 6:11:n oletus säännöksen mukaan *hallituksen jäsenen toimikausi* jatkuu yksityisessä osakeyhtiössä *toistaiseksi*. Yhtiöjärjestyksessä on mahdollista määrätä asiasta toisin. Toimikausi voi esimerkiksi olla määräaikainen. Toisinaan hallituksen toimikautta koskevat yhtiöjärjestyksessä määräykset voivat olla sellaisia, että vuosittain erovuoroon tulee vain osa hallituksen jäsenistä. Lain oletus säännöksestä poikkeava yhtiöjärjestyksen määräys voi koskea toimikauden pituuden lisäksi myös valinnan tekevää yhtiökokousta, ja henkilövalinnat voidaan yhtiöjärjestyksessä osoittaa varsinaisesta yhtiökokouksesta erilliseen yhtiökokoukseen.

OYL 6:11:n mukaan hallituksen jäsenen toimikausi päättyy ja uuden jäsenen toimikausi alkaa uuden jäsenen valinnasta päättävän yhtiökokouksen päättyessä, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä tai uutta jäsentä valittaessa päätetä toisin. Monissa kunnissa on käytäntö, jossa yhtiökokous valitsee hallituksen puheenjohtajan. OYL 6:8.2:n nojalla tälle ei ole estettä, sillä kyseisen säännöksen mukaan puheenjohtajan valitsee hallitus, jos hallitusta valittaessa ei ole päätetty toisin tai yhtiöjärjestyksessä ei määrätä toisin. Kuntayhtiötutkimuksen aineiston mukaan kaksi kolmesta (63 %) hallituksen puheenjohtajasta oli aloittanut puheenjohtajana neljän vuoden sisällä. Hallituksen puheenjohtajista lähes puolet (45 %) oli aloittanut vuonna 2017. Yli kymmenen vuotta saman yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimineista oli aineiston puheenjohtajista reilu kymmenesosa (12 %).

Kuntayhtiötutkimuksen aineiston perusteella yleisin toimikauden pituus on kuntayhtiöissä yksi vuosi, sillä puolilla tarkasteltavista yhtiöistä toimikausi oli yhden vuoden mittainen. Hallitusten keskimääräinen toimikauden pituus oli noin kaksi vuotta. Kolmasosalla (33 %) yhtiöistä hallitusten toimikausi oli neljä vuotta tai enemmän, joka käytännössä tarkoittaa aineiston yhtiöiden yhtiöjärjestyksessä määräyksiin peilaten toistaiseksi voimassa olevaa toimikautta. Tarkasteltavien yhtiöiden toimikauden pituutta koskevat yhtiöjärjestyksessä määräykset näyttäisivät pääosin ongelmattomilta hallituksen riittävän vaihtuvuuden kannalta. Toisin voi kuitenkin olla hallitusjäsenten tosiasiallisen valintakäytännön osalta. Kuntayhtiöiden hallituspaikkojen poliittisesta jyvityksestä johtuen on katsottu, että hallituksen jäsenyyden ajanjaksoksi saattaa muodostua valtuustokausi, eli neljä vuotta, mikä on yleisesti liiketoimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä jäykkä käytäntö (Erma et al. 2017, 86).

Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi suomalaisissa pörssiyhtiöissä yksi viidesosa (21 %) hallituksen kokoonpanoista vaihtuu vuosittain (Keskuskauppakamari 2018a, 8). Lisäksi pk-yrityksissä hallitusten vähäistä vaihtuvuutta on pidetty erityisesti liiketoiminnan kehittämisen kannalta ongelmallisena (Keskuskauppakamari 2017, 18). Pitkiksi venyvät hallituskautet saattavat esimerkiksi heikentää hallituksen kykyä toimia yhtiötä kehittävästi. Yli kymmenen vuoden hallitusjäsenyyttä on yleisesti pidetty liian pitkänä. (Hirvonen et al. 2003, 191) Toisaalta esimerkiksi vain vuoden mittainen jäsenyys on liian lyhyt, sillä hallituksen vaihtuvuuteen ja kehittämiseen liittyy myös uuden hallitusjäsenen perehdyttäminen. Hallitusjäseniä vaihdettaessa uuden jäsenen perehdyttäminen on keskeistä hallituksen toiminnan sujuvan jatkuvuuden kannalta (Hannula 2003, 65) eikä yhtiölle ole eduksi, jos kaikki hallituksen jäsenet vaihtuvat samaan aikaan. Jos kuntayhtiöissä hallitusjäsenyydet ovat yleensä valtuustokauden mittaisia riippumatta lain tai yhtiöjärjestyksen mukaisesta toimintakaudesta, voidaan sitä pitää tehokkaan hallitustyöskentelyn kannalta ongelmallisena. Tällöin hallitusjäsenet pysyvät ilman vaihtuvuutta samoina neljän vuoden ajan, jonka jälkeen iso osa jäsenistä voi vaihtua samanaikaisesti.

OYL 6:10:ssä on määrätty hallituksen jäsenten *yleiset kelpoisuusehdot*: hallituksen jäsenenä ei voi olla oikeushenkilö eikä alaikäinen tai se, jolle on määrätty edunvalvoja, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu tai joka on konkurssissa. Kuntalaissa on tämän lisäksi säädetty *erityisestä asiantuntemusvaatimuksesta* koskien kuntayhtiöiden hallitusta kokonaisuutena. KuntaL 47.2 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Tehokas hallitustyöskentely on mahdollista silloin, kun hallituksen jäsenillä on kollektiivina riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus (HE 268/2014, 174). KuntaL 47.4 § 7 kohdan mukaan kunnan *konserniohjeessa* tulee antaa tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta, joka yhdistetään usein myös corporate governance -käsitteeseen. Corporate governance -suosituksia ja ohjeita ovat Suomessa antaneet esimerkiksi Suomen Kuntaliitto, Arvopaperimarkkinayhdistys sekä Keskuskauppakamari. (Ruuhonen et al., 2017, 157). Tällainen osakeyhtiöiden hyvää hallintotapaa koskeva suositusluonteinen ohjeistus on viime vuosien aikana lisääntynyt yleismaailmallisesti, minkä yhtenä syynä on pidetty pörssiyhtiöiden yhteiskunnallista merkitystä. Vastaavanlainen yhteiskunnallinen merkitys koskee yhtä lailla kuntayhtiöitä. (Penttilä et al. 2015, 91)

Kuntalain esitöiden mukaan hallitustyöskentelyä koskevaa ohjeistusta laadittaessa voidaan hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton kuntakonsernien hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevaa suositusta, Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n hyväksymää pörssiyhtiöiden hallinnointikoodia ja Keskuskauppakamarin listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämiseksi antamaa asialuetteloja sekä myös valtion omistajapolitiikastaan tekemiä periaatepäätöksiä. (HE 268/2015 vp, 177) Hyvää hallinnointia koskevissa suosituksissa ja corporate governance -keskustelussa on viime aikoina korostunut hallituksen kokoonpano ja koostumusta koskeva *monimuotoisuuden vaatimus* (Airaksinen et al. 2017, 11). Erilaisten näkemysten, kokemuksen ja osaamisen monimuotoisuus tukee hyvää hallitustyöskentelyä edistämällä hallituksen kykyä suhtautua avoimesti innovatiivisiin ajatuksiin sekä ohjata ja haastaa johtoa (Arvopaperimarkkinayhdistys 2015, 23). Hallituksen monimuotoisuuden tarkastelun kohteena on hallituksen ikä- ja sukupuolijakauma osaamistaustan ohella.

Listayhtiöiden hallinnointikoodin (2015) suosituksen 8 mukaan hallituksessa on oltava edustettuna *kumppakin sukupuolta*. Sama hallituksen sukupuolisen tasa-arvon suositus osana hallituksen monimuotoisuutta löytyy lähes samankaltaisena kaikkien Pohjoismaiden itsesääntelystä sekä kansainvälisistä corporate governance -suosituksista (ICGN, OECD) että

mainintana asialuettelosta listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi (Keskuskaupakamari 2016). Pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiöistä on myös ollut vireillä direktiiviehdotus Euroopan komissiossa (Oikeusministeriö OM062:00/2017). Suomessa vastaavaan lainsäädäntöhankkeeseen ei ole ryhdytty, ja hallituksen tasa-arvo -ohjelmassa sukupuolten edustukseen pörssiyhtiöissä liittyvään tavoitteeseen pyritään ensi sijassa itsesääntelyn ja yhtiöiden omin toimin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016). Kiintiöt eivät välttämättä edistä yhtiön etua tai sopivimpien jäsenten löytämistä yhtiön hallitukseen (Erma et al. 2017, 26). Käytännössä toimivan hallituksen rakentaminen on monista eri tekijöistä koostuva haastava prosessi, jossa hallituksen sisäinen dynamiikka, jäsenen henkilökohtaiset ominaisuudet, keskinäinen yhteistyökyky ja jäsenten väliset kemiat, yrityksen kehitysvaihe ja operatiivisen johdon erityiset tarpeet tulee sovittaa yhteen (Hannula 2003, 46). Kuntayhtiön hallituksen tuleekin pyrkiä muodostamaan yhtiön itsensä kannalta monipuolinen kokonaisuus, jossa hallituksen jäsenten osaaminen täydentää toisiaan ja yhtiökohtaiset tekijät on otettu huomioon (Vahtera 2017, 328).

3.2 Hallituksen kokoonpanoon vaikuttaminen omistajaohjauksella

Kuntayhtiöiden hallitusten koostumukseen on mahdollista vaikuttaa *omistajaohjauksen* keinoin. Kuntal 46.2 §:n mukaan omistajaohjausvälineitä ovat ainakin perustamissopimus, yhtiöjärjestys, muut sopimukset, henkilövalinnat, ohjeiden antaminen kuntaa yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muu kunnan määräsvallan käyttö. Kunnan konsernijohdon käytettävissä olevien omistajaohjauskeinojen valikoima vaihtelee aina omistusrakenteen mukaan, ja esimerkiksi osakkuus- ja vähemmistöosakkuusyhtiöiden osalta konserniohjeen soveltaminen voi olla hyvinkin rajoitettua – erityisesti jos yhtiössä on yksityisiä omistajia (Ruohonen 2018, Ruohonen et al. 2017, 140–141).

Yhtiöjärjestyksessä voidaan asettaa hallituksen jäsenille erilaisia laatuvaatimuksia (Kyläkallio 1963, 18). Enemmistön mahdollisuutta valita mieleisensä johto voidaan rajoittaa yhtiökokouksen päätöksentekoa koskevin yhtiöjärjestysmääräyksin (Vahtera 2011, 287). Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä esimerkiksi kuntayhtiön hallituksen jäsenten tai toimitusjohtajan riippumattomuus- ja pätevyysvaatimuksista, hallituksen valintaprosessista tai osakkeenomistajakohtaisista nimittämisoikeuksista. Tutkimusaineiston yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä riippumattomuus- ja pätevyysvaatimukset olivat harvinaisia. Nimittämis- ja valintaprosesseja koskevia määräyksiä esiintyi jonkin verran. Kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä voidaan myös määrätä, että hallituksen jäsenet valitaan kunnan virka-aseman perusteella hallitukseen tai määrätä hallituksen sukupuolijakaumasta. Tarkastelun yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä tällaisia määräyksiä ei kuitenkaan ollut, mikä ei sinänsä yllätä, sillä kunnissa ei ole täysimääräisesti hyödynnetty osakeyhtiölain tarjoamia mahdollisuuksia omistamiensa yhtiöiden toiminnan ohjaamisessa yhtiöjärjestyksien kautta. Kunnissa on usein tyydytty niukkoihin yhtiöjärjestyksiin, eikä yhtiöjärjestyksiä ole nähty kuntakonsernin tavoitteiden toteuttamisen välineenä. (HE 268/2015 vp, 72)

Osakassopimus on osakeyhtiön osakkeenomistajien välinen sopimus. Osakassopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jonka osapuolina ovat osakeyhtiön osakkeenomistajat sopivat muun muassa keskinäisistä suhteistaan ja asemastaan yhtiössä (Pönkä 2008, 1). Sen käyttäminen tulee kyseeseen silloin, kun kuntayhtiöllä on useita osakkeenomistajia. Silloin, kun kuntayhtiössä on useampia osakkeenomistajia, on tavanomaista, että yhtiön osakkeenomistajat ovat sopineet yhtiön hallinnoinnista osakassopimuksella. Tyypillisesti osakassopimuksessa sovitaan kuntayhtiön hallitusten jäsenten valintaa koskevista periaatteista.

Vähemmistöosakkeenomistajalle voidaan osakassopimuksen määräyksellä taata paikka kuntayhtiön hallituksessa. On huomattava, että osakassopimus sitoo ainoastaan sen allekirjoittaneita osakkeenomistajia eikä se sido yhtiön uusia osakkeenomistajia, jotka eivät ole osakassopimukseen sitoutuneet. Lähtökohta on, että yhtiöjärjestykseen ei voi ottaa määräystä, joka sitoo esimerkiksi tulevat osakkeenomistajat osakassopimukseen (Pönkä 2008, 49).

Konserniohjeen määräykset, jotka koskevat kunnan omistamien osakeyhtiöiden hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä, ovat tärkeitä omistajaohjauksen keinoja. Konserniohjeen ja sen usein sisältämän hyvän hallinnointi- ja johtamistavan määräykset liittyvät tyypillisesti hallitusjäsenten ominaisuuksiin, kuten riippumattomuuteen tai pätevyyteen (Ruohonen 2018, 272). Konserniohjeessa olisi selvyuden vuoksi syytä määrätä miesten ja naisten *tasa-arvosta* kuntayhtiöiden hallituksissa. 21 suurimman kaupungin konserniohjeissa on lähes aina määrätty, että hallitusjäsenehdokkaiksi tulee nimetä ja valita tasa-arvolain mukaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä. Tällöin on huomioitu Tasa-arvoL 4 § säännökset. Konserniohjeissa on saatettu myös määrätä yleisesti hallituksen kokoonpanon monimuotoisuudesta. Tällöin on esimerkiksi voitu määrätä, että hallituksen kokoonpanon tulisi heijastaa eri taustoja ja näkökulmia.

Joissain kaupungeissa määräys koskee konserniohjeen mukaan kaupunkikonserniin kuuluvia yhtiöitä, eli kaupungin omia tytäryhtiöitä. Tällöin kuntayhtiöt, joissa yhdelläkään kunnalla ei ole enemmistöä, jäävät konserniohjeen määräyksen ulkopuolelle. Toisaalta joissain kaupungeissa tämäkin on huomioitu, jolloin konserniohjeessa on määrätty, että myös niissä yhtiöissä, joissa kunnilla on enemmistö, tulee ehdottaa ja valita hallitukseen tasapuolisesti miehiä ja naisia. Selvyuden vuoksi jälkimmäinen määräys tulisi sisällyttää konserniohjeeseen.

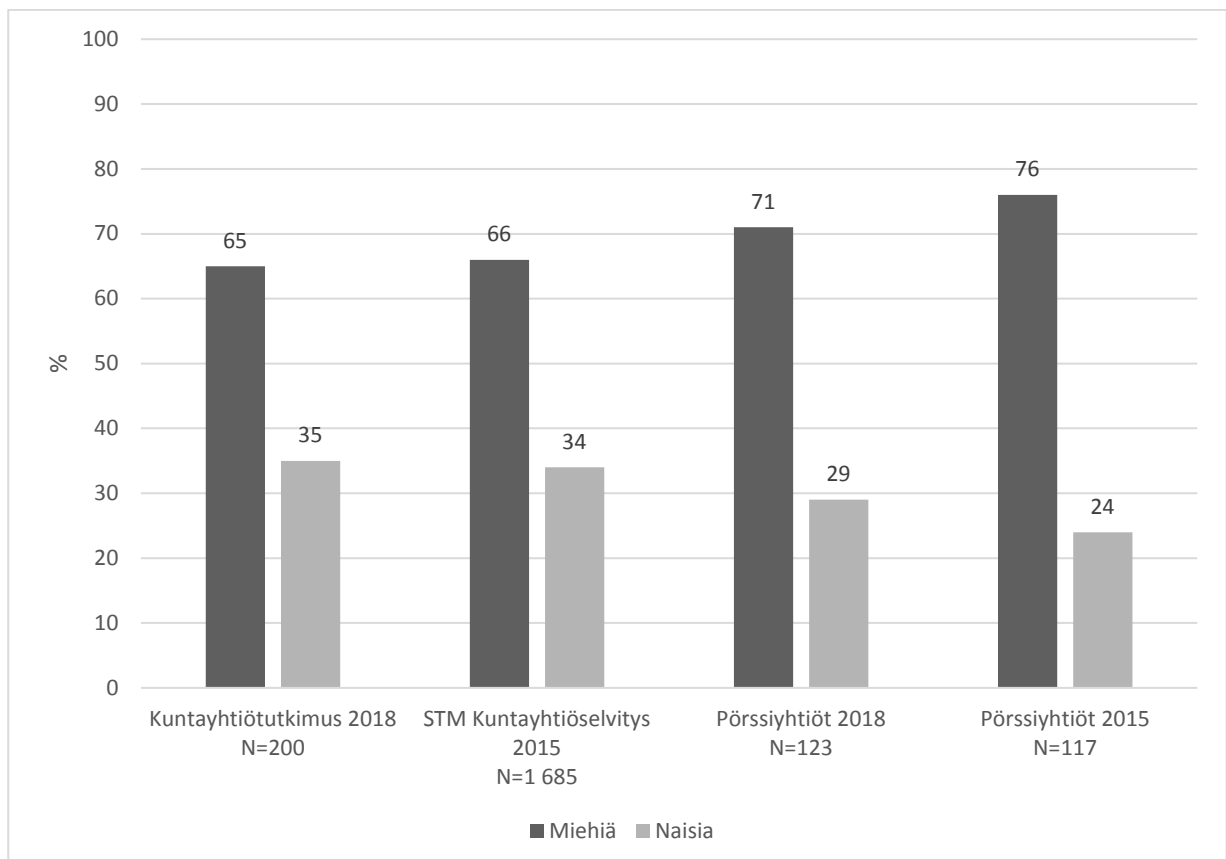
Konserniohjeissa on määrätty tavallisesti pääpiirteittäin hallituksen jäsenten lukumäärästä. Usein määrätään, että kaupunginhallitus tai konsernijaosto ottaa yhtiöjärjestyksen puitteissa kantaa yhtiön hallitukseen valittavien jäsenten määrään. Määräyksissä on saatettu määrittää numeerinen luku tai vaihteluväli konserniyhtiön hallituksen koolle. Ohjeessa on voitu esimerkiksi määrätä, että hallitukseen on perusteltua valita vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä lukuun ottamatta tehtäväalueeltaan suppeita pieniä yhtiöitä, joihin valitaan kolme jäsentä. Hallituksen kokoa koskeva suositus konserniohjeessa saattaa myös olla joustava. Konserniohjeessa on esimerkiksi voitu määrätä, että hallituksen koko sopeutetaan yhteisön toimintaan, tai että tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten lukumäärä pyritään määrittelemään tehokkaan ja tuloksellisen työskentelyn kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Konserniohjeissa määrätään usein, että hallituksen jäsenten toimikausi on *määräaikainen*, ja että hallituksen jäsenet valitaan vuodeksi kerrallaan. Vaihtuvuuden merkitystä on saatettu korostaa markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä, joissa hallituksen jäsenten toimikausi on vuosi ja muissa yhtiöissä kaksi vuotta. Lisäksi konserniohjeessa on saatettu määrätä, että konserniyhtiöiden hallitusten jäsenet nimetään pääsääntöisesti *valtuustokaudeksi*. Konserniohjeessa on myös voitu rajoittaa henkilön toimiminen hallituksen jäsenenä kahteen valtuustokauteen määräämällä, että saman yhteisön hallituksen jäsenenä ei toimittaisi yhtäjaksoisesti yli kahdeksan vuoden ajan.

4. Kuntayhtiöiden hallitusten sukupuolijakauma

4.1 Miesten ja naisten osuus kuntayhtiöiden hallituksissa

Kuntayhtiöiden hallitusten koostumuksen analysoinnissa on tasa-arvosääntelyn ja hyvän hallinnon vuoksi aiheellista tarkastella miesten ja naisten osuutta hallituksissa. Myös sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton yhteisesti Tilastokeskuksella teettämässä selvityksessä on tarkasteltu sukupuolijakaumaa kuntayhtiöiden hallituksissa. Selvityksen tarkasteluajankohta on vuosi 2015, ja selvityksen aineistona on käytetty 1 685 kuntien enemmistöomisteisen osakeyhtiön tietoja. Selvitys toimii tässä kohden suuntaa antavana vertailukohtana hallituksen sukupuolijakauman kehitykselle kuntayhtiöissä. Keskuskauppakamari julkaisee vuosittain corporate governance -selvityksen, johon on koottu tiedot suomalaisten pörssiyritysten selvityksistä hallinto- ja ohjausjärjestelmästä (tai CG-selvitys). Tämä selvitys sisältää tiedot myös pörssiyritysten hallitusten sukupuolijakaumasta. Viimeisin tarkastelu on vuodelta 2018 (123 pörssiyritystä). Kuntayhtiötutkimuksen tuloksia vertaillaan, jotta saadaan kuva siitä, miten miesten ja naisten osuus pörssiyritysten sekä kuntayhtiöiden hallituksissa eroavat toisistaan. Kokoonpanojen kehityksen vertailun vuoksi myös pörssiyritysten vuoden 2015 (117 pörssiyritystä) tilanne on otettu mukaan tarkasteluun.



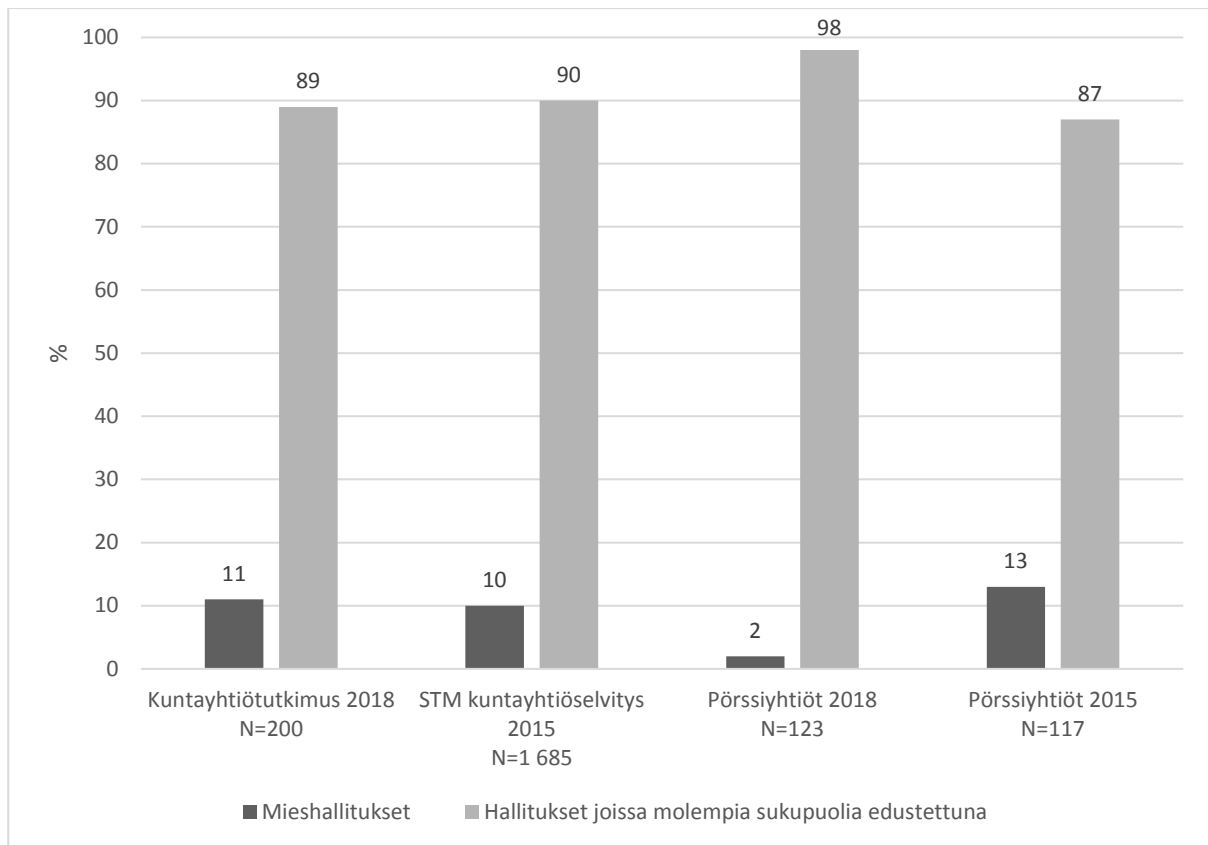
Kuvio 3. Sukupuolijakauma kuntayhtiöissä (2018, 2015) ja pörssiyrityöissä (2018, 2015).

Kuviossa 3 on esitetty miesten ja naisten osuus kuntayhtiöiden hallituksissa eri tutkimuksissa vuosina 2018 ja 2015, sekä sukupuolijakauma pörssiyrityöissä vastaavina vuosina. Miesten

osuus tutkimuksen kuntayhtiöiden hallitusten jäsenistä oli 65 prosenttia ja naisten 35 prosenttia. Tulos oli lähes yhtenevä sosiaali- ja terveysministeriön vuotta 2015 koskevan tutkimuksen kanssa. Pörssiyhtiöihin verrattuna aineiston kuntayhtiöissä on suhteellisesti enemmän naisia hallituksen jäseninä. Vertailuero vuoden 2018 osalta on tosin pienempi verratessa sosiaali- ja terveysministeriön (2015) tutkimuksen suhdetta vuoden 2015 Keskuskauppakamarin (2015) selvitykseen. Vertailun vuoksi voidaan myös todeta, että pk-yrityksissä naisten keskimääräinen osuus hallituspaikoista oli 32 prosenttia pk-yrityksen hallituksen keskimääräisen koon ollessa 3,7 jäsentä (Keskuskauppakamari 2017).

Tutkimusaineiston tarkastelun perusteella naisjäsenten osuus on suhteellisesti korkeampi kuntayhtiöissä, jotka eivät toimi kilpailullisilla markkinoilla, ja niissä yhtiöissä, joissa ei ole muita kuin kunnallisia omistajia. Jos kuntayhtiöllä on muita omistajia, tämä omistajien lukumäärä ei vaikuta merkittävästi naisjäsenten lukumäärään. Yhtiöissä, joissa on 6–10 hallituksen jäsentä naisten osuus lähentelee 40 prosenttia. Lisäksi naisten osuus on korkeampi niissä yhtiöissä, joiden liikevaihto on yli kymmenen miljoonaa euroa.

Kuntayhtiötutkimuksen aineiston perusteella *hallituksen puheenjohtajista* 83 prosenttia on miehiä ja naisia 17 prosenttia. Naisten osuus puheenjohtajista on alhainen, kun sitä verrataan naisten määrään kaikista hallituksen jäsenistä (35 %). Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimukseen (2015) verrattuna luvut olivat lähes yhteneviä. Kyseisessä tutkimuksessa naisia oli 34 prosenttia hallituksen jäsenistä ja 16 prosenttia hallituksen puheenjohtajista. Viimeisin, vastaava tieto suomalaisten pörssiyhtiöiden osalta on vuodelta 2016, jolloin pörssiyhtiöiden puheenjohtajista 9,5 prosenttia oli naisia (Tilastokeskus 2018b). Kilpailullisilla markkinoilla toimisen, muun kuin kuntaomistuksen tai muiden omistajien lukumäärän osalta naiset toimivat hallituksen puheenjohtajina suhteellisesti eniten samanlaisissa kuntayhtiöissä, kuin missä koko hallituksen naisjäsenten suhteellinen osuus oli keskimääräistä korkeampi. Poikkeuksen teki liikevaihto, sillä tutkimusaineiston perusteella naisia toimi hallituksen puheenjohtajina suhteellisesti enemmän kuntayhtiöissä, joissa oli alle kymmenen miljoonan euron liikevaihto.



Kuvio 4. Hallitukset, joissa pelkästään miehiä kuntayhtiöiden (2018, 2015) ja pörssiyritysten hallituksissa (2018, 2015).

Kuviossa 4 on kuvattu sellaisten hallitusten osuus kuntayhtiöistä ja pörssiyrityksistä, joiden hallitukset koostuvat *pelkästään miehistä* vuosina 2015 ja 2018. Tutkimusaineiston kuntaomisteisista osakeyhtiöistä yli kymmenesosa (11 %) oli sellaisia, joiden hallitukset koostuivat vain miehistä. Sosiaali- ja terveysministeriön (2015) tutkimuksen vastaava ainoastaan miehiä sisältävien hallitusten osuus oli lähes sama. Suomalaisissa pörssiyrityksissä pelkästään miehistä koostuvia hallituksia oli vuonna 2018 vain 2 prosenttia. Luku on laskenut tasaisesti lähes kymmenen vuotta. Koska tasa-arvolain sääntely ei koske pörssiyritysten hallituksia, voidaan kyseisten pörssiyritysten hallitusten tasa-arvoistumisen katsoa johtuneen listayhtiöiden omasta aloitteellisuudesta ja suositusluonteisen comply or explain -tyyppisen itsesääntelyn vaikutuksesta (Keskuskaupakamari 2018, 17).

4.2 Kuntayhtiöiden hallitusten sukupuolijakaumaa koskeva sääntely

Tasa-arvolaisissa säädetään julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanosta.

Tasa-arvoL 4 a § (15.4.2005/232)

Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta

kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioneemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita tässä pykälässä tarkoitettuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden.

Kuntayhtiöiden hallitusta ja hallituksen valintaa koskee Tasa-arvoL 4 a §:n 2 ja 3 momentti. Kuntaenemmistöisen yhtiön hallituksessa tulee siis olla tasapuolisesti sekä miehiä että naisia, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Säännös koskee myös kuntaenemmistöisiä yhtiöitä, vaikka ne eivät käyttäisi julkista valtaa, kuten alla olevasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO 2017:2 käy ilmi. (ks. myös Harjula – Prättälä 2015, 307–308)

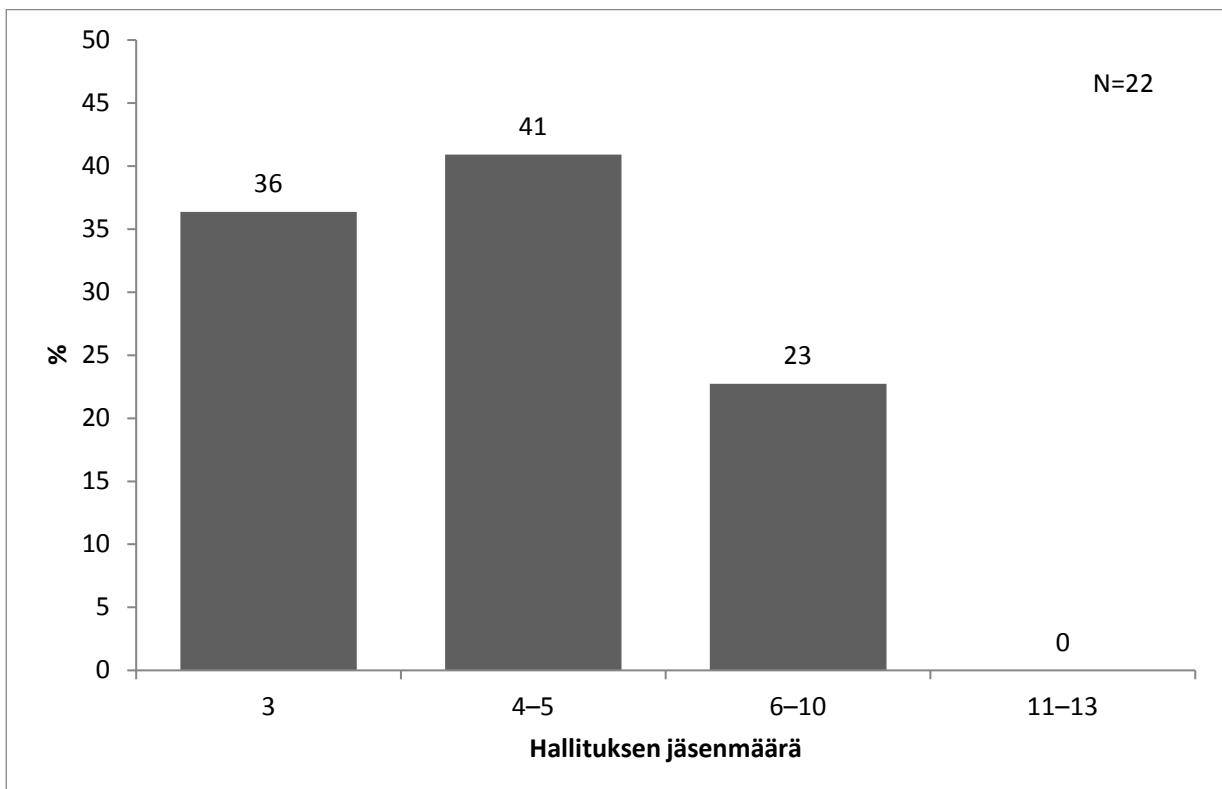
KHO 2017:2. X:n kaupunginhallitus oli päättänyt henkilöiden nimeämisestä yhtiöiden hallituksiin useisiin yhtiöihin. Asiassa oli ratkaistava, oliko X:n kaupunginhallitus päättäessään hallituksen jäsenten valintaa koskevista toimiohjeistaan laiminlyönyt noudattaa muun ohella kuntaenemmistöisiä yhtiöitä koskevaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettussa toimielimessä tuli olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että *Tasa-arvoL 4 a §:n 2 momentin tasapuolisuussääntö koskee kuntaenemmistöisiä yhtiöitä*, vaikka ne eivät käyttäisi julkista valtaa. Siltä osin kuin kyseessä olevat yhtiöt olivat kaupungin kokonaan omistamia tai kaupunki omisti niistä yli puolet, kysymys oli Tasa-arvoL 4 a §:n 2 momentissa tarkoitetuista kuntaenemmistöisistä yhtiöistä, joiden luottamushenkilöistä koostuvia johtoja ja hallintoelimiä mainittu säännös koski. Kuntaenemmistöisen yhtiön hallitus puolestaan oli mainitussa lainkohdassa tarkoitettu toimielin, jonka jäsenten valintaa koskevissa toimiohjeissa vaatimus sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta oli otettava huomioon. Kaupunginhallituksen päätös oli siten kuntaenemmistöisten yhtiöiden hallitusten jäsenten valintaa koskevien toimiohjeiden osalta lainvastainen.

Tasa-arvolain esitöiden mukaan toimielimen asettamista valmistelevalle viranomaiselle on huolehdittava siitä, että kiintiösäännöstä noudatetaan. Myös ehdokkaiden asettelussa on otettava huomioon vaatimus molempien sukupuolten edustuksesta. Ehdokasta esittävän on perusteltava, miksi valittavaksi ei ole voinut esittää sekä miestä että naista. Viranomaiselle tulee pyrkiä valmistelemaan kokoonpanoa koskeva esityksenä niin, että kiintiöperiaate toteutuu. (HE 195/2004 vp, 23)

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioneemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännöksen tarkoittaman *tasapuolisen edustuksen* edellytyksen on eräissä lähteissä katsottu tarkoittavan, että naisia ja miehiä on oltava lähes yhtä paljon (Harjula – Prättälä 2015, 309) tai että monijäsenisessä hallituksessa yksi nainen tai yksi mies ei riitä täyttämään tasapuolisuuden vaatimusta (Ahtela et al. 2005, 233). Näkemyksemme mukaan tasapuolisuussäännöstä tulisi kuitenkin tulkita lievemmin kuin Tasa-arvoL 4 a § 1 momentin mukaista ns. 40 %:n sääntöä, joka koskee kunnan omien toimielinten

sukupuolijakaumaa lukuun ottamatta vaaleilla valittua valtuustoa. Tasa-arvoL 4 a §:n säännös huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista tehdä sellaista tulkintaa, että kuntayhtiöiden hallitusvalinnoissa olisi noudatettava 40 %:n sääntöä tiukempaa menettelyä. Toisen sukupuolen osuus voinee olla mainittua 40 % osuutta alhaisempi, kunhan hallituksessa on tasapuolisesti miehiä ja naisia. Tasa-arvoL 4 a § 2 momenttia koskee myös lievennys eli naisten ja miesten tasapuolisuusvaatimuksesta voidaan *erityisestä syystä poiketa*. On esitetty, että erityinen syy pitää olla olemassa – ja perustelut valinnalle siis pystyä esittämään – aina silloin, kun miehiä ja naisia ei nimitetä hallitukseen yhtä paljon (Ahtela ym. 2005, 233). Esitetty tulkinta on varsin tiukka. Perusteluita ei tarvitse esittää *ainakaan* silloin, kun kumpaakin sukupuolta on vähintään 40 prosenttia. On kuitenkin selvää, että erityinen syy on esitettävä aina, jos hallitukseen esitetään valittavaksi vain naisia tai vain miehiä. Myös silloin, kun toista sukupuolta esitetään valittavaksi monijäseniseen hallitukseen selvästi vähemmän kuin toista, erityinen syy on pystyttävä esittämään. Säännös koskee sekä kuntayhtiön hallituksen varsinaisten jäsenten että varajäsenten valintaa.

Erityistä syytä on tulkittava verraten suppeasti. Sen, joka vetoaa erityiseen syyhyn, tulee esittää erityiselle syyille perustelut (HE 90/1994 vp, 11). Kuntayhtiöiden osalta voi olla erityisiä syitä, joiden perusteella yhtiön hallitukseen ei valita tasapuolisesti miehiä ja naisia. Erityisiin syihin vetoaminen on mahdollista sekä silloin, kun hallituksessa ei ole lainkaan toista sukupuolta, että silloin, kun hallituksessa on kumpaakin sukupuolta, mutta useampijäsenisessä hallituksessa miehiä ja naisia ei ole kokonaisuus arvioiden riittävän tasapuolisesti. Erityisten syiden ei voida katsoa kovinkaan helposti soveltuvan sellaisten kuntayhtiöiden hallituksiin, joissa on lukuisia jäseniä, mutta vain toista sukupuolta.



Kuvio 5. Kuntayhtiötutkimusaineiston mukaan hallitusten jäsenmäärä niissä yhtiöissä, joissa pelkästään miehistä koostuva hallitus (2018).

Kuviossa 5 on kuvattu tutkimusaineiston kuntayhtiöiden *hallitusten koko* jäsenmäärän mukaan niissä yhtiöissä, joissa hallitus koostuu pelkästään miehistä. Tutkimusaineiston perusteella, voidaan todeta, että kokonaan miehistä koostuvien hallitusten jäsenmäärä vaihtelee kolmen ja kymmenen välillä. Mitä suurempi hallitusjäsenien lukumäärä on, sitä vaikeampi naisten puuttumista kokonaan on perustella edes erityisillä syillä. Tällöin on todennäköistä, että naisia olisi löytynyt hallituksen jäseniksi, mikäli hallituksen jäseniä olisi lähdetty aidosti kartoittamaan.

Tasa-arvolain hallituksen esityksen mukaan erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että jollakin *erityisalalla* ei ole asiantuntijoita kuin toisen sukupuolen edustajissa. Tällöinkin on kiinnitettävä erityistä huomiota nimitystä valmistelevan viranomaisen perusteluihin, sillä ei voida lähteä sellaisesta lähtökohdasta, että kaikkien kuntayhtiön hallitukseen valittavien henkilöiden tulisi olla yhtiön toimialan erityisosaajia. Kuntayhtiöiden hallitusten asiantuntemusta koskevassa KuntaL 47.2 §:ssä edellytetään, että kuntayhtiön hallituksen *kokoonpanossa* on otettava huomioon riittävä toimialan talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Säännöksen johdosta saattaa olla tarpeen varmistaa, että hallituskokoonpanoon saadaan riittävästi toimialaa koskevaa erityisosaamista. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 1997:50 todennut, että yleiskaavan valmistelualueeseen oli erityisistä syistä johtuen mahdollista valita tasapuolisesti valittujen luottamushenkilöiden lisäksi sellaiset vain toista sukupuolta edustavat virkamiehet, joilla on ollut asiaan liittyvää erityisasiantuntemusta.

Kuntayhtiön hallitukseen voidaan valita – ja monesti tulisikin valita – muitakin kuin kunnan luottamushenkilöitä. Erityisenä syynä poiketa tasapuolisuusvaatimuksesta ei voida pitää sitä, että hallitukseen valittavien henkilöiden valinta perustuu puhtaasti henkilöiden tietynlaiseen luottamushenkilöasemaan. Jos tasa-arvolain noudattamiseksi ei pystytä rakentamaan hallituskokoonpanoa tiettyjen luottamushenkilöiden keskuudesta, on kartoitettava heihin nähden ulkopuolisia vaihtoehtoja hallituksen jäseniksi.

Poikkeuksen edellä mainitusta voi muodostaa se, jos tietty toimi tai tehtävä muodostaa sisältönsä tai roolinsa puolesta erityisen syyn. Pelkkä hallitukseen valittujen henkilöiden asema ei lähtökohtaisesti riitä erityiseksi syyksi. Erityisen syyn olemassaolon arviointi joudutaan yleensä ratkaisemaan tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1997:48 on katsottu, että erityisenä syynä ei voi pitää jäsenien asemaa kunnan luottamushenkilönä tai viranhaltijana, poliittisten ryhmien edustusta, jäsenyyttä aiemmin samanlaisessa tehtävässä tai valittavan ryhmän pienikokoisuutta. Tapauksessa KHO 1999:20 katsottiin, että erityisenä syynä ei voi pitää sitä, että kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksen ja lautakuntien jäsenistä enemmistön tulee olla valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Erityistä syytä on siis tulkittu suhteellisen suppeasti, mikä on perusteltua, koska kysymys on poikkeuksesta tasa-arvolain pääsääntöön. Esimerkiksi ratkaisun KHO 1999:20 osalta on todennäköistä, että valtuutettujen ja varavaltuutettujen joukosta olisi ollut mahdollisuus muodostaa toimielin sellaiseksi, että tasa-arvolain säännöksen pääsääntö olisi toteutunut.

Kuitenkin henkilön *tietynlaiseen asemaan perustuva valinta* on joissain tilanteissa katsottu riittäväksi erityiseksi syyksi:

KHO 1997:49. Kaupunginhallituksen päätös valita kehittämistoimikunnan varsinaiseksi jäseniksi kaupunginjohtaja sekä viisi valtuustoryhmän puheenjohtajaa, joista yksi edusti kolmea pienryhmää, ei ollut tasa-arvolain vastainen, vaikka kaikki jäsenet olivat miehiä, koska oli esitetty laissa tarkoitettuja erityisiä syitä. Erityisinä syinä oli esitetty, että valitut henkilöt olivat valtuustoryhmien esittämiä *kaupungin keskeisiä luottamushenkilöitä* ja kaupunginsihteerin virka-asemansa perusteella. Sen sijaan toimikunnan varajäsenien valinta, joka ei välittömästi

perustunut heidän asemaansa, oli lainvastainen, kun laissa edellytettyä kiintiöperiaatetta ei ollut noudatettu. (Ään. 4-1)

Toisaalta tapaus:

KHO 2002:38. Valtuuston päätös, jolla seutuyhteistyön ylimmän päättävän elimen, neuvottelukunnan, jäseniksi oli kunnan edustajina valittu kolme miestä ja heidän varajäsenikseen kaksi miestä ja yksi nainen, kumottiin Tasa-arvoL 4.2 §:n vastaisena. Erityiseksi syyksi poiketa kiintiösäännöksestä ei käynyt se, että yhteistyökuntien kesken oli pidetty toivottavana, että neuvottelukuntaan valitaan jäsenet keskeisistä luottamushenkilöistä, esimerkiksi valtuuston puheenjohtajia ja kunnanhallituksen jäseniä.

Henkilöt asettuvat sukupuolikiintiöihin juridisen sukupuolensa mukaisesti. Kuntayhtiön hallituksen valitsijalla on kiintiösäännöksen toteutumista valvoessaan oikeus kysyä henkilön juridista sukupuolta tarkistaakseen, kumpaan kiintiöön tämä kuuluu. Juridisen sukupuolen kysyminen ei tässä yhteydessä loukkaa valittavan yksityisyyttä. Tilanteessa, jossa henkilön sukupuolen vahvistaminen on kesken, hänet voidaan ottaa huomioon sukupuoli-identiteetin mukaisessa nais- tai mieskiintiössä, vaikka henkilötunnus ei olisi vielä muuttunut. Kyseinen tieto kuuluu yksityisyyden piiriin, jolloin aloitteen asiassa pitää tulla henkilöltä itseltään. (TAS 331/2018)

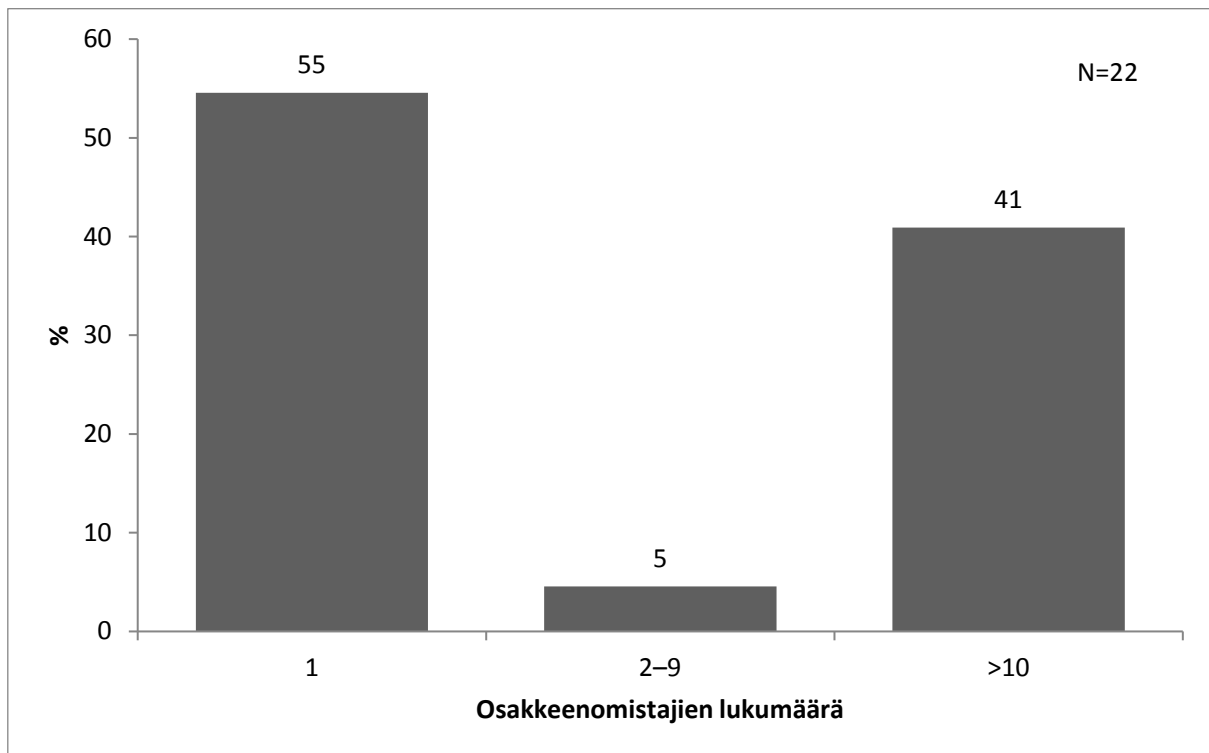
4.3 Hallituksen sukupuolikoostumuksen ongelmat ja niiden ratkaiseminen

Mahdollisia tekijöitä sille, miksi suhteellisen suuri osa kuntayhtiöiden hallituksista vaikuttaisi olevan ongelmallisia tasa-arvolain kannalta ja jopa selvästi tasa-arvolain vastaisia, voidaan löytää useita. Ensimmäisenä voitaisiin ajatella, että useamman osakkeenomistajan kuntayhtiöissä hallituksen jäsenet valitaan useamman omistajan toimesta, jolloin myös tasa-arvolain sukupuolikriteerin täyttäminen laiminlyötäisiin hallitusvalintojen koordinaation puuttuessa. Tutkimusaineisto kuitenkin osoittaa, että 55 prosenttia yhtiöistä, joissa on vain miehiä, on *yhden kunnan kokonaan omistamia* (kuvio 6). Tämä on lukuna jopa korkeampi kuin vastaavien yhden kunnan omistamien yhtiöiden kokonaisuus (51 %) tutkimusaineistossa. Niistä kuntayhtiöistä, joilla on vain miehistä koostuva hallitus – ja enemmän omistajia kuin yksi kuntaomistaja – omistajista 23 prosenttia on muita kuntia ja loput 77 prosenttia on yksityisiä omistajia.

Naisjäsenien puuttumista ei näin ollen voida perustella sillä, että kysymys olisi hallitusvalinnan kokonaistarkastelun puutteesta monen omistajan yhtiöissä. Yhden kunnan omistamissa yhtiöissä Tasa-arvoL 4 a §:n 2 momentin sivuuttaminen on nimittäjän – esimerkiksi kaupunginhallituksen, konsernijaoston tai muun konsernijohtajan tiedossa – sillä nimittäjä päättää käytännössä kaikki hallituksen jäsenet. Kunnassa hallintosäännön mukaan määräytyvä taho tekee ehdotukset kuntayhtiön hallitusjäsenistä tai antaa ohjeita yhtiökokousedustajalle. Tasa-arvolain vaatimukset on otettava huomioon konserniohjeistuksessa. Myös ilman nimenomaista ohjeiden antamistakin kunnan yhtiökokousedustajan on osattava toimia yhtiökokouspäätöksiä tehdessään tasa-arvolain mukaisesti. (Harjula – Prättälä 2016, 308)

Kuntayhtiön *yhtiöjärjestyksessä* on saatettu määrätä, että hallitukseen valitaan tiettyssä kunnan virka-asemassa olevat henkilöt. Kuntaliiton corporate governance -ohjeistuksen mukaan tämä on tasa-arvolain tarkoittama *erityinen syy*, jonka perusteella tasa-arvolähtökohdasta voidaan poiketa (Kuntaliitto 2009, 28). Esitetty kanta ei ole ongelmaton. Lähtökohtaisesti mainitun

kaltainen yhtiöjärjestyksen määräys on sallittu, mikäli kyseisen virka-aseman pohjalta valittavien henkilöiden muodostama hallitus johtaa tarkoituksenmukaiseen hallituskokoonpanoon. Yhtiöjärjestyksen määräys voi siis osoittaa, että erityinen syy poiketa tasa-arvolain säännöksestä on olemassa. Yhtiöjärjestyksen määräyksen noudattaminen voisi kuitenkin poikkeuksellisesti myös johtaa tasa-arvolain rikkomiseen, minkä vuoksi yhtiöjärjestyksen määräyksestä olisi poikettava. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, jos yhtiöjärjestyksensä soveltaminen *ilmeisellä tavalla* johtaisi tasa-arvolain vastaiseen tilanteeseen hallituksen muodostamisessa. Tarkasteltavien yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä ei kuitenkaan tällaisia määräyksiä ollut. Lieneekin harvinaista, että yhtiöjärjestyksessä määrätään asiasta. Tyypillisemmin asiasta sovittaneen osakassopimuksissa.



Kuvio 6. Kuntayhtiötutkimusaineiston mukaan osakkeenomistajien määrä yhtiöissä, joissa pelkästään miehistä koostuva hallitus (2018).

Oman ryhmänsä Tasa-arvoL 4 a §:n rikkomisen osalta muodostavat ne useamman kunnan omistamat yhtiöt, joissa hallituksen valintaan vaikuttaa *osakassopimus*. Osakassopimuksella voidaan sopia omistajatahoille tärkeistä asioista, kuten siitä, miten hallituspaikat jakaantuvat osakkeenomistajien kesken (Ruohonen et al. 2017, 180). Lähes poikkeuksetta osakassopimuksissa onkin sovittu siitä, miten hallituspaikat jakaantuvat eri osakaskuntien välillä. Osakassopimusten osalta vallitsee laaja sopimusvapaus, mutta osakassopimuksen ehdolla ei voi ohittaa pakottavan sääntelyn, kuten osakeyhtiö-, kunta- tai tasa-arvolain pakottavia säännöksiä.

Silloin, kun osakassopimuksella on sovittu tietyn kunnan oikeudesta valita hallituksen jäsen tai jäseniä, merkitsee se osakassopimuksen perusteella lähtökohtaisesti kyseisen kunnan oikeutta nimetä haluamansa henkilö yhtiön hallituksen jäseneksi. Tasa-arvolain kannalta tämä oikeus tulee ongelmalliseksi, jos kaikki osakkeenomistajat nimeävät kuntayhtiön hallitukseen valittavaksi henkilöiksi pääsääntöisesti samaa sukupuolta olevia henkilöitä niin, ettei Tasa-arvoL 4a §:n 2 momentin kriteeri naisten ja miesten tasapuolisuudesta kuntayhtiön hallituksessa

täyty. Kuntaomistajien välisellä osakassopimuksella eli osakkeenomistajien keskinäisellä sopimuksella, ei voida luoda osakkeenomistajille sellaisia oikeuksia, jotka oikeuttaisivat osakkeenomistajat valitsemaan kuntayhtiön yhtiökokouksessa tasa-arvolain vastaista hallitusta. Tasa-arvoL 4 a §:n tarkoittamana erityisenä syynä ei voida pitää sitä, että kunnat ovat sopineet kunkin kunnan oikeudesta valita lähtökohtaisesti itsenäisesti omaan kiintiönsä kuuluvat hallituksen jäsenet.

Eräs perustelu, jolla Tasa-arvoL 4 a §:n 2 momentista poikkeamisen syyksi voidaan esittää, liittyy siihen, että hallituksen jäsenyydet sidotaan kunnan sisäisellä päätöksellä tai kuntien yhteisillä sopimuksilla, kuten osakassopimuksilla, *tietyihin kunnan virka- tai työtehtäviin*. Jos tällöin kaikki kyseisissä virka- tai työtehtävissä olevat henkilöt ovat samaa sukupuolta, seuraa hallituspaikkojen ja tehtävien sitomisesta lähtökohtaisesti tasa-arvolain vastainen hallituskokoonpano. Kuten edellisessä aluvuossa osoitettiin, tällainen kokoonpano on mahdollinen vain, mikäli sille voidaan esittää objektiivisesti arvioiden hyväksyttävänä pidettävä erityinen syy. Tilanne on vastaava, jos hallituksessa on kumpaakin sukupuolta, mutta sukupuolijakoa ei voi pitää tasapuolisena. Tällöinkin joudutaan arvioimaan, onko tasa-arvolain pääsäännöstä poikkeamiseen tietyn aseman perusteella perusteltu erityinen syy.

Tasa-arvoL 4 a 2 §:n 3 momentissa on edellytetty, että kuntayhtiön hallitusjäsenien nimejätahojen tulisi mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden. Silloin, kun kuntayhtiön hallitukseen ollaan valitsemassa vain miehistä tai vain naisista koostuva hallitus, ratkaisun perusteena ovat erityiset syyt on aina *kirjattava valintapäätökseen*. Erityiset syyt on tosin kirjattava valintapäätökseen aina silloin, kun erityisillä syillä poiketaan tasa-arvolain olettamasta. Nimettäessä ehdokasta kuntayhtiön hallitukseen ei valitsijalla siis ole ehdotonta oikeutta saada osakassopimuksen perusteella nimetyksi kuntayhtiön hallitukseen juuri tiettyä henkilöä muutoin kuin erityisestä syystä. Oikeus on pikemminkin sellainen, että osakassopimukseen perustuva nimitys merkitsee oikeutta saada hallituksen jäseneksi joko ehdotettu mies tai nainen. Silloin, jos kunnalla on yhtä useampi hallituspaikka, on kunnalla katsottava olevan oikeus saada nimetä hallitukseen sekä miehiä että naisia.

Periaatteessa ei ole estettä sillekään, etteikö yksittäinen kunta voisi nimetä sillä olevaan useampaan hallituspaikkaan vain toista sukupuolta olevia ehdokkaita. Ongelmalliseksi tämä tulee kuitenkin silloin, jos tämän seurauksena kuntayhtiön hallitus ei kokonaisuutena täytä Tasa-arvoL 4 a §:n 2 momentin vaatimusta. Silloin kun osakassopimuksessa on omistajien kesken sovittu tietyistä hallitusjäsenien nimittämisen jyvitysperiaatteista, on tarkasteltava kuntayhtiön hallitusta kokonaisuutena. Tällöin osapuolten on keskenään sovittava, miten kuntayhtiön hallituksen kokoonpano saadaan vastaamaan tasa-arvolain vaatimuksia. Tällöin ehdotusta hallituksen jäsenistä joudutaan muuttamaan.

4.4 Tasa-arvolain vastaisen hallituksen seuraukset

Jos kuntaomisteisen hallituksen kokoonpano on lainvastainen, ei siitä seuraa hallituksen tekemien päätösten yhtiöoikeudellista tai muutakaan siviilioikeudellista pätemättömyyttä. Jos kunnan toimielin tekee tasa-arvolain vastaisen päätöksen hallitusjäsenien nimeämisestä, tällainen päätös on pätemätön eli se on *kumottava oikaisuvaatimuksen perusteella* tai sitä seuraavan hallintovalituksen seurauksena.

Mikäli kuntayhtiö on yhden kunnan omistama, ei synny vastaavaa ongelmaa kuin useamman kunnan omistamassa yhtiössä. Yhden omistajan kuntayhtiön omistajakunnan tekemä päätös ehdottaa yhtiön hallitukseen jäseniä vain yhtä sukupuolta tai muuten kuin tasapuolisuuden kriteeriä noudattaen on tasa-arvolain vastainen, ellei sen perusteeksi ole erityisiä syitä. Päätös voi tulla kumotuksi. Mikäli kuntayhtiön omistaa useampi kunta ja nämä tekevät kokonaisuutena sellaiset hallitusvalinnat, ettei tasa-arvolain säännös toteudu, on arvioitava, onko jokainen hallituksen jäsenen ehdottamista koskeva päätös lainvastainen. Tasa-arvolaisissa edellytetään, että niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita kuntayhtiöiden toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden. Näin ollen ei ole pidettävä poissuljettuna, etteivätkö kaikki vain toista sukupuolta koskevat päätökset hallitukseen nimitettävistä jäsenistä olisi tasa-arvolain vastaisia ilman hyväksyttävää erityistä syytä, kun huomioidaan lähtökohtainen velvollisuus ehdottaa kumpaakin sukupuolta.

5 Kuntayhtiöiden hallitusten ikäjakauma

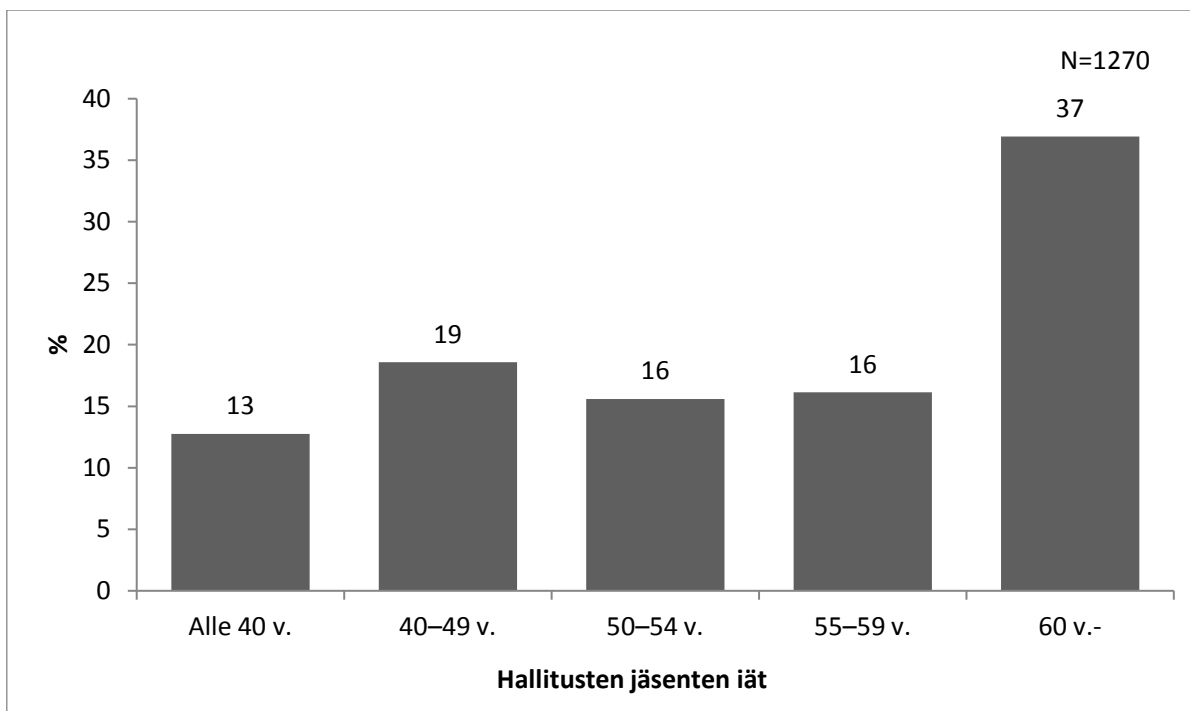
Tutkimusaineiston yhtiöiden hallitusten *ikäjakaumaa* on myös tarkasteltu osana hallitusten koostumusta. Osakeyhtiölaissa ei ole muita hallituksen jäsenen ikää koskevia säännöksiä kuin OYL 6:10, jossa määritetään täysi-ikäisyys hallituksen jäsenen yleiseksi kelpoisuusehdoksi. Vastaavasti kuntalaki ei sisällä säännöksiä koskien kuntayhtiön hallituksen jäsenen ikää.

Hallituksen jäsenten ikää koskevia kelpoisuusmääräyksiä voidaan kuitenkin ottaa yhtiöjärjestykseen. Tällaisia *ikäpykäläksi* kutsuttuja yhtiöjärjestyksmääräyksiä on esiintynyt suomalaisissa suurissa yhtiöissä jonkin verran. Yhtiöjärjestyksessä on esimerkiksi voitu määrätä, että hallituksen jäseneksi ei voida valita henkilöä, joka on täyttänyt 70 vuotta. Kyseisiä ikää diskriminoivia yhtiöjärjestyksen määräyksiä on oikeuskäytännössä lähtökohtaisesti pidetty sallittuina, eli mitään estettä maksimi-ian asettamiselle hallitukseen valittavan jäsenen kriteeriksi ei näyttäisi olevan (Turun HO 10.3.2015 S 13/1874). Turun hovioikeuden tapauksessa S 13/1874 maksimi-ikä oli 67 vuotta.

Yhtiöjärjestyksmääräyksiä, joiden mukaan hallituksen jäseneksi ei voida valita henkilöä, joka on saavuttanut yhtiöjärjestyksmääräyksessä asetetun tietyn enimmäisiän, esiintyi aineiston kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksiä tarkasteltaessa muutamia. Periaatteessa ei ole myöskään estettä sille, etteikö yhtiöjärjestykseen voida ottaa myös täysi-ikäisyyden ylittävää vähimmäisikää koskevaa kelpoisuusmääräystä.

Kuntalain esitöissä todetaan, että tehokkaan hallitustyöskentelyn osatekijä on hallitusjäsenten toisiaan täydentävä kokemus (HE 268/2014 vp, 174). Hallituksen ikäjakauma on kansainvälisen osaamistaustan sekä sukupuolijakauman ohella hallituksen monimuotoisuuden vaikuttava tekijä listayhtiöiden hallinnointikoodissa hallituksen kokoonpanon monimuotoisuutta koskevassa suosituksessa 9 (Arvopaperimarkkinayhdistys 2015, 23). Lisäksi ikä on osa monipuolista hallituksen kokoonpanoa asialuettelossa listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi (Keskuskauppakamari 2016, 10), sekä Pohjoismaiden corporate governance -ohjeista Tanskan hallinnointikoodissa hallituksen kokoonpanon monimuotoisuutta koskevassa suosituksessa 3.1 (Committee on Corporate Governance Denmark 2017, 13). Hallituksen jäsenen iän voidaan näin ollen katsoa olevan yksi arvioitava tekijä, kun tarkastellaan kuntayhtiöiden hallitusten monimuotoisuutta. Ikäjakaumalla voi olla merkitystä erityisesti silloin, kun palveluita tarjotaan tietyille ikäryhmälle, ja eri ikäisten hallituksen jäsenten voidaan katsoa täydentävän toistensa kokemusta (Erma et al. 2017, 26). Liian yksipuolisen kokoonpanon – myös iän osalta – riskinä on yksipuolinen ajattelu (Keskuskauppakamari 2015, 18), joten ikäjakauman huomioiminen voidaan katsoa osaksi hyvää hallinnointia.

Kuviossa 7 on kuvattuna tutkimuksen yhtiöiden hallitusten jäsenten ikäjakauma, mukaan lukien hallitusten puheenjohtajat. Hallitusjäsenten iät saatiin kerättyä 1 270 jäsenestä 200 tarkasteltavan kuntayhtiön osalta. Tutkimusaineiston kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten keski-ikä on 54,5 vuotta. Vastaavasti suomalaisten pörssilistattujen suurten yhtiöiden hallitusten jäsenten keski-ikä oli vuonna 2017 56 vuotta (KL 2017). Kuntayhtiöiden hallitusten puheenjohtajien keski-ikä oli hieman suurempi kuin hallitusten jäsenten keskimäärin, noin 57,5 vuotta. Todettakoon myös, että vuoden 2017 vaaleissa kunnanvaltuustoihin valittujen keski-ikä oli noin 50 vuotta (Tilastokeskus 2017).



Kuvio 7. Kuntayhtiötutkimuksen yhtiöiden hallitusten jäsenten ikäjakauma (2018).

Tarkasteltujen kuntayhtiöiden hallitusjäsenistä lähes 40 prosenttia on yli 60-vuotiaita. Yli 70-vuotiaiden ikäluokan osuus koko otannasta on kymmenesosa (10 %). Alle 40-vuotiaita kuntayhtiöiden hallitusjäseniä on suhteellisesti pienin osuus, 13 prosenttia. Alle 30-vuotiaita hallituksen jäseniä oli koko otannasta vain 3 prosenttia. Tutkimusaineiston mukaan tarkastelun kuntayhtiöiden hallituksen puheenjohtajista noin puolet (49 %) olivat yli 60-vuotiaita. Alle 40-vuotiaiden osuus hallituksen puheenjohtajista oli häviävän pieni, vain 7 prosenttia.

Vuonna 2016 suomalaisten pörssiyritysten hallitusten jäsenistä yli puolet oli 50–60-vuotiaita, ja yli 70-vuotiaita oli 32 prosenttia. Alle 40-vuotiaita oli vain 5 prosenttia kaikista pörssiyritysten hallituksen jäsenistä. (HS 2016) Pörssiyrityksiin verrattuna kuntayhtiöissä näyttäisi näin ollen kuitenkin olevan tasaisemmin jakautunut ikähaarukka hallitusten jäsenten osalta.

Kuntayhtiöihin olisi monimuotoisuuden vahvistamisen nimissä valittava hallituksen jäseniä nykyistä laajemmasta ikähaarukasta. Erityisesti alle 40-vuotiaiden osuus kuntayhtiöiden hallituksissa on verraten alhainen – yli 60-vuotiaita on hallituksissa lähes kolme kertaa enemmän kuin alle 40-vuotiaita.

6 Lopuksi

Kuntayhtiöiden hallitusten monimuotoisuutta arvioitiin artikkelissa erityisesti objektiivisesti tarkasteltavissa olevien tekijöiden eli sukupuoli- ja ikäjakauman näkökulmasta. Tarkasteltavat kuntayhtiöt olivat sekä keskimääräiseltä liikevaihdoltaan että työntekijämäärältään selvästi suurempia kuin kuntayhtiöt keskimäärin. Artikkelin tarkastelussa olleiden 21 suurimman kaupungin 200 kuntayhtiön tilastollisen tarkastelun perusteella kuntayhtiön hallituksen koko on keskimäärin 6,6 jäsentä ja yleisin jäsenmäärä sijoittui välille 6–10. Hallituksen toimikaudet olivat tutkimuksen mukaan verraten lyhyitä, mutta poliittisesta jyvitysjärjestelmästä johtuen kaudet voivat tosiasiansa venyä valtuustokauden mittaisiksi, mikä on ongelmallista erityisesti kuntayhtiöiden monimuotoisuuden ja hallituksen riittävän vaihtuvuuden näkökulmasta.

Pörssiyhtiöissä naisten määrää hallituksissa on onnistuttu lisäämään vapaaehtoisten suositusten pohjalta. Kuntayhtiöiden hallitusvalinnoissa sen sijaan on noudatettava tasa-arvolain määräyksiä. Noin kolmannes kuntayhtiön hallituksen jäsenistä on naisia – pörssiyhtiöissä osuus on hieman pienempi. Tasa-arvosääntelyn tavoite ei toteudu edes sen pakottavuudesta huolimatta, koska kuntayhtiöiden hallituksia valittaessa laiminlyödään sen noudattaminen. Suomessa näyttäisi olevan paljon kuntayhtiöitä, joissa ei ole ollenkaan naisia hallituksessa. Kuntayhtiötutkimuksen aineiston perusteella tällaisia hallituksia on 11 prosenttia kaikista tarkastelluista kuntayhtiöiden hallituksista. Vastaava luku pörssiyhtiöiden osalta on vain 2 prosenttia.

Tasa-arvoon tulisi kiinnittää enemmän huomiota kuntayhtiöiden hallitusvalinnoissa, sillä tasa-arvolain vastainen hallituksen kokoonpanoa koskeva päätös voidaan oikaisuvaatimuksen tai sitä seuraavan hallintovalituksen perusteella kumota. Tasa-arvolain mukaan molempia sukupuolia on valittava hallitukseen tasapuolisesti, mutta erityisestä syystä tästä pääsäännöstä voi poiketa. Voidaan kyseenalaistaa, onko kaikkien ainoastaan miehistä koostuvien hallitusvalintojen taustalla lain edellyttämä erityinen syy. Kuntayhtiöissä esimerkiksi tarve erityisosaamiselle voi olla perusteltuna erityisenä syynä, kun valitaan kuntayhtiölle hallitus, joka ei kokonaisuutena arvioiden ole sukupuolijakaumaltaan tasapainossa. Naisia on kuntayhtiöiden hallituksissa erityisen vähän yhtiöissä, jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla. Yhtiöjärjestyksen tai konserniohjeen määräys tai osakassopimuksen ehto ei anna mahdollisuutta ummistaa silmiä tasa-arvolain määräyksiltä. Erityiset syyt on aina kirjattava valintapäätökseen. Jotta mahdollisilta lainvastaisilta hallituskokoonpanoilta vältyttäisiin, olisi suositeltavaa, että kuntayhtiön *yhtiökokouskutsussa* mainittaisiin aina tasa-arvolain ja kuntalain asettamat erityisvaatimukset liittyen kuntayhtiön hallitusten koostumukseen.

Kuntayhtiöiden hallitusten ikäjakaumatarkastelusta voidaan päätellä, että kuntayhtiöiden monimuotoisuutta voisi myös tältä osin parantaa. Kuntayhtiöiden hallitusjäsenistä lähes 40 prosenttia on yli 60-vuotiaita, kun taas alle 40-vuotiaita on alle 15 prosenttia. Ikäjakauman monipuolistamiseen ei ole mitään velvollisuutta, sillä kuntayhtiön hallitusten jäsenten ikää koskevia määräyksiä ei lainsäädännössä ole. Yhtiöjärjestyksessä on kuitenkin saatettu määrätä hallituksen jäsenelle yläikäraja.

Kuntayhtiön hallituksen monimuotoisuuteen tulee kiinnittää huomiota, kun kuntayhtiöihin valitaan uusia jäseniä. Tasa-arvon osalta erityistä huomiota pitäisi kiinnittää yhtiöihin, joiden hallituksissa ei ole ollenkaan naisjäseniä tai heitä on suhteellisen vähän. Lisäksi ikäjakauman osalta valintaprosessissa tulisi arvioida, onko hallituksessa monipuolisesti jäseniä eri ikäluokista, tämä on huomioitava erityisesti silloin, kun yhtiön pärjääminen toimialalla tai palvelujen tuottaminen vaatii erilaisia näkemyksiä ja kokemuskaalaa. Kuntayhtiön hallitusta muodostettaessa tulee pyrkiä yhtiön itsensä kannalta monipuoliseen kokonaisuuteen. Tällöin on huolehdittava siitä, että jäsenten osaamisalueet täydentävät toisiaan, ja että

hallituskokoonpanossa on otettu huomioon yhtiökohtaiset tekijät, kuten yhtiön kehitysvaihe ja erilaiset osaamistarpeet.

Lähteet

Ahtela, Karoliina – Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K. – Nummijärvi, Anja – Saloheimo, Jorma (2015). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Alma Talent.

Airaksinen, Manne – Villa, Seppo – Stepanoff, Maaret (2017). Avustajan käyttäminen hallitustyössä – hallitustiedon luovuttaminen kolmannelle. Liikejuridiikka 2/2017, s. 8–41.

Arvopaperimarkkinayhdistys (2015). Listayhtiöiden hallinnointikoodi Corporate Governance 2015.

Erma, Juhani – Rasila, Tommi – Virtanen, Olli V. (2017). Hyvä hallitustyö. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

Haapanen, Mikko – Lainema, Matti – Lehtinen, Lasse – Lähdesmäki, Tuomo (2002). Hallitus – Omistajan asialla – Johdon tukena. Helsinki: WSOY.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2015). Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Helminen, Sakari (2006). Osakeyhtiön yhtiöjärjestys. Helsinki: Talentum.

HS (2016). Helsingin sanomat: Hae pörssi-yhtiöiden vaikuttajia HS:n hakukoneella – hallituksen jäsenten keski-ikä voi olla jopa 70 [viitattu: 26.10.2018] <https://www.hs.fi/talous/art-2000002914281.html?share=31da2522f13cddc58d4923235e003de0>

Hirvonen, Ahti – Niskakangas, Heikki – Wahlroos, Juha (1997). Hyvä hallitustyöskentely. Juva: WSOY.

Hirvonen, Ahti – Niskakangas, Heikki – Steiner, Maj-Lis (2003). Corporate Governance – hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki: WSOY.

ICGN (2014). International Corporate Governance Network. ICGN Global Governance Principles.

Immonen, Raimo – Nuolimaa, Risto (2017). Osakeyhtiöoikeuden perusteet. 3., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Iceland Chamber of Commerce – SA - Business Iceland – NASDAQ Iceland (2015). Icelandic Guidelines on Corporate Governance.

KL (2017). Kauppalehti: Yhtiöiden hallitukset eivät nuorru – "Monipuolisuutta kaivataan iän suhteen entistä enemmän" [viitattu: 25.10.2018] <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/yhtioiden-hallitukset-eivat-nuorru-monipuolisuutta-kaivataan-ian-suhteen-entista-enemman/66f6c4c7-6ad0-3f59-8c13-357aa1a9ff12>

Keskuskauppakamari (2015). Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssi-yhtiöissä? Keskuskauppakamarin Corporate Governance -selvitys 2015.

Keskuskauppakamari (2016). Asialuettelo listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi 2016.

Keskuskauppakamari (2017). Kauppakamareiden PK-hallitusbarometri 2017.

Keskuskauppakamari (2018a). Huipulla tuulee – Vaihtuvuus pörssi-yhtiöiden johdossa.

Keskuskauppakamari (2018b). Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssiyhtiöissä? Keskuskauppakamarin Corporate Governance -selvitys 2018.

Kyläkallio, Juhani (1963). Osakeyhtiön hallituksen vastuu – Osakeyhtiöoikeudellinen tutkimus yhtiöön kohdistuvan siviiliperusteisen vastuun aineellisista edellytyksistä. Helsinki: WSOY.

Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle (2015). Osakeyhtiö I. 6., uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo (2006). Osakeyhtiö III – Corporate Governance. Helsinki.

Norwegian Corporate Governance Board NCGB (2014). The Norwegian Code of Practice for Corporate Governance.

OECD (2015). OECD/G20 Principles of Corporate Governance. Paris: OECD Publishing.

Oikeusministeriö: Listayhtiöiden hallitusten ja hallintoneuvostojen sukupuolikiintiöt –direktiivi OM062:00/2017. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM062:00/2017>

Penttilä, Seppo – Ruohonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko (2015). Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 88. Sastamala: KAKS.

Pönkä, Ville (2008). Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta. Helsinki: Edita.

Ruohonen, Janne (2018). Konserniohjeen juridinen merkitys osakeyhtiössä. Teoksessa Mähönen Jukka, Pölönen Pasi, Vahtera Veikko (toim.): Juhlajulkaisu Risto Nuolimaa 1948 – 2/6 – 2018. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, s. 255–273.

Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo (2017). Kuntayhtiö. Helsinki: Alma Talent.

Swedish Corporate Governance Board (2015). The Swedish Corporate Governance Code.

Savela, Ari (2015). Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. 3., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Miina Keski-Petäjä – Antti Katainen. Naiset ja miehet kuntaomisteisten yhtiöiden ylimmässä johdossa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:24. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Committee on Corporate Governance (Denmark) (2017). Recommendations for Corporate Governance.

Tasa-arvovaltuutettu (2018). TAS 331/2018 15.8.2018.

Tilastokeskus (2017). Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit [verkkajulkaisu]. ISSN=2323-1092. Vahvistettu Tulos 2017, 1. Ehdokkaiden ja valittujen tausta-analyysi kuntavaaleissa 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 23.10.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kvaa/2017/04/kvaa_2017_04_2017-04-27_kat_001_fi.html

Tilastokeskus (2018a). Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 11.9.2018]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/yrti/index.html>

Tilastokeskus (2018b). Naiset ja miehet yritysten ylimmässä johdossa. [viitattu 13.9. 2018] Saantitapa: http://www.stat.fi/tup/tasaarvo/valta_ja_paatoksenteke/index.html#johtajuus

Vahtera, Veikko (2011). Osakeomistuksen riski ja sääntely. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus.

Vahtera, Veikko (2017). Hyvä hallinnointitapa ja kuntayhtiöiden hallituksen koostumus. Teoksessa Paloranta, Paula (toim.): Keskuskauppakamarin liiketapalautakunta 80 vuotta. Helsinki: Alma Talent, s. 319–331.

Säädökset

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336

Kuntalaki 10.4.2015/410

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609

Viranomaislähteet

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

HE 90/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta