

Katja Silvan

# HALLITUSTYÖSKENTELEY KUNTIEN OMISTAMISSA OSAKEYHTIÖISSÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu-tutkielma  
Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Katja Silvan: Hallitustyöskentely kuntien omistamissa osakeyhtiöissä.

Pro gradu-tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Huhtikuu 2021

---

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituksen jäsenet kokevat hallitustyöskentelyn ja miten hallitustyöskentelyä kehitetään. Kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on kasvanut. Tähän on vaikuttanut kuntalain yhtiöittämisvelvollisuus ja kuntien halu tehostaa toimintojaan yhtiöittämisen kautta. Yhtiöittäminen on kasvattanut luottamushenkilöiden tehtäväkenttää, sillä osakeyhtiöissä lakisääteisiä, pakollisia elimiä ovat yhtiökokous ja hallitus. Kuntaomisteiset osakeyhtiöt ovat osa kuntakonsernia ja kuntakonsernin on huolehdittava tytäryhteisöjen ohjauksesta valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentelyyn on kiinnitetty huomiota kuntalaissa mm. osaamisvaatimuksen kautta. Tätä osaamisvaatimusta on kunnissa pyritty huomioimaan ja ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä käytetäänkin kuntaomisteisten yhtiöiden hallituksissa aiempaa enemmän. Luottamushenkilöitä myös koulutetaan osakeyhtiömuotoiseen hallitustyöskentelyyn. Hallitustyöskentelyn kehittämiseen on vaikuttanut myös omistajaohjauksen ja konsernihoitamisen kehittyminen.

Tutkielmassa käytetään kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusotetta. Kvantitatiivinen aineisto muodostettiin kyselyllä. Kyselyn kohderyhmänä olivat Tampereen kaupungin omistamien osakeyhtiöiden hallituksen jäsenet ja Kauppakamarin ”Hyväksytty hallituksen jäsen”-koulutuksen käyneet henkilöt, jotka toimivat kuntaomisteisen osakeyhtiön hallituksessa. Tutkimuksen kvalitatiivista aineistoa varten haastateltiin kymmentä Tampereen kaupungin omistaman osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajaa. Puheenjohtajat valittiin eri kokoisten ja erilaista liiketoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden hallituksista. Tutkimuksen kvantitatiivinen aineisto analysoitiin SPSS-ohjelmistolla ja kvalitatiivinen aineisto sisällönanalyysin avulla.

Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu hybridiorganisaatioteoriasta ja corporate governance-teorioista, joita ovat agentti-, asianhoitaja-, resurssiriippuvuus-, sidosryhmä ja hybridinen governance-teoria. Corporate governance-teorioita täydentää teoria käyttäytymistieteellisestä hallitustyöskentelystä.

Tulosten perusteella kuntaomisteisiä osakeyhtiöitä voidaan pitää hybridiorganisaatioina, sillä ne toteuttavat julkisen politiikan asettamia tavoitteita mm. markkinamekanismien kautta. Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentely koetaan positiivisesti. Hallitustyöskentelyä kehitetään mm. hallituksen rakenteellisten tekijöiden kautta. Lisäksi vuorovaikutus, motivaatio ja ulkopuolisten riippumattomien hallitusten jäsenten käyttö vaikuttaa hallitustyöskentelyn kehittämiseen.

Avainsanat: kuntayhtiöt, hallitustyöskentely, corporate governance, hybridiorganisaatio, kuntakonserni, käyttäytymistieteellinen hallitustyöskentely.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## SISÄLLYS

JOHDANTO .....	1
2 KESKEISET KÄSITTEET .....	6
2.1 Kuntakonserni .....	6
2.2 Kuntastrategia ja omistajaohjaus.....	9
2.3 Osakeyhtiö ja toiminnan tarkoitus.....	13
2.4 Osakeyhtiön toimitelimet ja hallituksen velvollisuudet .....	14
2.5 Osakeyhtiön hallituksen jäsen .....	16
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	20
3.1 Hybridiorganisaatio .....	20
3.2 Corporate governance-teoriat.....	22
3.3 Käyttätymistieteellisen hallitustyöskentelyn teoria.....	31
4 AINEISTO JA MENETELMÄT .....	36
4.1 Aineiston keruu .....	36
4.2 Monimenetelmällisyys .....	37
4.3 Kyselytutkimuksen analyysimenetelmä.....	42
4.4 Haastattelututkimuksen analyysimenetelmä .....	43
5 KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET .....	44
5.1 Vastaajien taustatiedot.....	44
5.2 Teemaväittämät .....	48
5.3 Kyselyn avoimet kommentit .....	55
6 HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TULOKSET .....	56
6.1 Hallituksen kokoonpano ja hallitustyöskentelyn käytännöt.....	56
6.2 Hallitustyöskentelyn kehittäminen .....	57
6.3 Hallitustyöskentelyyn vaikuttavat ulkoiset tekijät .....	61
7 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	63
7.1 Kuntakonsernit hybridiorganisaatioina .....	63
7.2 Hallitustyöskentelyn moninaiset piirteet.....	63
8 POHDINTAA .....	67
8.1 Tutkimuksen luotettavuus .....	67
8.2 Jatkotutkimuskohteita.....	70
LÄHTEET .....	71
LIITE 1: KYSELYTUTKIMUKSEN KYSELYRUNKO.....	74
LIITE 2: HAASTATTELUTUTKIMUKSEN KYSELYRUNKO .....	76

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1 Hallituksen jäsenyyden peruste ja suhde osakeyhtiöön. ....	18
Taulukko 2 Hallitustyöskentelyn ja corporate governance-tutkimussuuntia. (Mukai- llen van Ees ym. 2009, 309.).....	23
Taulukko 3 Kyselytutkimuksesta poistetut vastaajat perusteluineen .....	40
Taulukko 4 Vastaajien ikäjakauma. N=191.....	44

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1 Konserniohjaus ja omistajapolitiikka (Suomen kuntaliitto, 2018). ....	10
Kuvio 2 Kyselytutkimuksen vastaajaryhmät .....	37
Kuvio 3 Yhtiön toimiala, jossa vastaaja toimii hallituksen jäsenenä. N=191. ....	45
Kuvio 4 Vuosi, jolloin vastaaja on valittu yhtiön hallitukseen. N=191.....	46
Kuvio 5 Hallituksen kokousten määrä vuonna 2020. N=191.....	47
Kuvio 6 Strategiaa koskevat väittämät. N = 191. ....	48
Kuvio 7 Liiketoimintaa koskevat väittämät. N=191.....	49
Kuvio 8 Hallituksen toiminta. N = 191. ....	50
Kuvio 9 Hallituksen kokoonpano. N=191.....	51
Kuvio 10 Omistajaohjausta koskeva teema. N = 191.....	52
Kuvio 11 Päätöksenteon itsenäisyys. N = 191. ....	53
Kuvio 12 Poliittiset valtasuhteet vaikuttavat hallituksen kokoonpanoon. N = 191.....	54

## JOHDANTO

Tässä tutkielmassa käsitellään kuntien omistamia osakeyhtiöitä ja samalla käydään läpi kunnan konsernirakenteen kehittymistä sekä sitä, miten hallitustyöskentely koetaan kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä.

Kuntien toimintakenttä on laajentunut ja tehtävien määrät ovat kasvaneet jatkuvasti. Samalla kunnat ovat enenevässä määrin yhtiöittäneet sellaisia toimintoja, jotka kunta on aikaisemmin hoitanut erilaisten virastojen ja liikelaitosten kautta. Osaltaan tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet julkisen hallinnon paradigmojen muutokset, lakisääteiset vaatimukset, mutta myös kuntien halu tehostaa toimintojaa yhtiöittämisen avulla. Lisäksi erilaiset yhteistoiminnan mallit yksityisten yritysten kanssa ovat lisääntyneen. Kuntien tehtäväkentän laajeneminen ja monimuotoisemmat yhteistyömallit eri tahojen kanssa ovatkin muovanneet kunnista hybridioorganisaatioita. (Meklin & Pukki 2018, 2.) Julkisessa toiminnassa yksi merkittävimmistä paradigmoista on ollut new public management (NPM). NPM paradigmassa keskeisenä ajatuksena on ollut tehostaa julkista toimintaa siten, että julkisen hallinnon palvelut tuotetaan veronmaksajille tehokkaasti mm. vähentämällä julkisten sektorin kustannuksia ja lisäämällä tulostavuuksia. NPM-ajattelun keskeinen näkemys on, että julkista hallintoa voitaisiin tehostaa ottamalla käyttöön yksityisen sektorin käytänteitä ja toimintamalleja. (Määttä 2010, 188.)

Kuntaliitto on tehnyt selvityksen kuntien omistamista tytäryhteisöistä ja niiden määristä vuosien 1997–2018 aikana. Kuntaliiton tilaston mukaan vuodesta 1997 kuntaomisteisia yhtiöitä oli noin 625 kappaletta ja vuonna 2019 yhtiöitä oli jo 2838 kappaletta, mukaan lukien kuntayhtymien omistamat yhtiöt. (Mehtonen 2020, 5.) Kuntaomisteisten yhtiöiden määrän kasvu on voimistunut vuoden 2013 jälkeen. Tähän on vaikuttanut kuntalain vaatimus yhtiöittää sellaiset tehtävät, joita kunta hoitaa kilpailuilla markkinoilla. Tätä vaatimusta kutsutaan yhtiöittämisvelvollisuudeksi (KL 126 §). Velvollisuudesta huolimatta kunta voi edelleen ilman yhtiöittämistä jatkaa sellaisten palvelujen järjestämistä, joita se järjestää vain itselleen (Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera 2015, 19).

Kuntaliiton arvion mukaan tytäryhtiöissä työskenteli vuonna 2019 noin 52 550 henkilöä ja nimenomaisesti osakeyhtiöissä työskenteli 48 489 henkilöä. Kuntaomisteisten yhtiöiden määrän kasvun lisäksi näiden yhtiöiden liikevaihto on kasvanut. (Mehtonen 2020, 6.) Voidaankin todeta, että osa kuntien henkilöstöstä ja varallisuudesta on siirtynyt emokunnasta tytäryhtiöihin. Lisäksi kuntien omistamista osakeyhtiöistä osa on kooltaan ja toiminnaltaan hyvinkin merkittäviä ja niiden vaikutus paikallisesti voi olla suuri. Tämä muutos emokunnasta kohti kuntakonsernia on huomioitu myös viimeisimmässä kuntalain kokonaisuudistuksessa, jossa konserniajatteluun kiinnitettiin

huomiota uusien mekanismien kuten konserniohjeen ja kuntastrategian muodossa. (HE 268/2014, 71.)

Lisäksi kuntalain kokonaisuudistuksessa kiinnitettiin huomiota myös kuntien omistamien tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanoon. Kuntien omistamissa tytäryhtiöissä hallitus muodostetaan tyypillisesti kunnan luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista. Näiden lisäksi osassa kuntia käytetään myös ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä (ns. hallitusammattilaisia). Uudistetun kuntalaissa 47.2 §:n mukaan ”Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.” Lain esitöissä (HE 268/2014, 174–175) tätä vaatimusta perustellaan erityisesti kilpailuilla markkinoilla toimivien yhtiöiden osalta sillä, että riittävän monipuolinen osaaminen, kuten liiketoiminta- ja toimialaosaaaminen ovat edellytyksiä sille, että hallitus voi tosiasiallisesti valvoa yhtiön toimintaa. Lisäksi hallituksen kokoonpanossa tulisi huomioida hallituksen osaaminen kollektiivisesti siten, että hallituksen jäsenten osaamisalueet täydentäisivät toinen toisiaan. (HE 268/2014, 175.)

Kuntien omistamien yhtiöiden määrän kasvaessa myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävien määrät ovat kasvaneet, sillä osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa on OYL 6:8:n mukaan oltava hallitus, joka koostuu 1–5 jäsenestä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että osakeyhtiömuotoinen hallitustyöskentely koskettaa yhä useampaa luottamushenkilöä ja viranhaltijaa.

Osakeyhtiön hallitustyöskentelyyn liittyy paljon vastuuta ja velvollisuuksia. Hallituksen tehtävistä puhutaan tarkemmin luvussa 2.

### **Tutkimustehtävä**

Tässä tutkielmassa on tarkoitus tarkastella sitä, miten hallitustyöskentely koetaan kuntien omistamissa osakeyhtiöissä. Lisäksi tutkielmassa pyritään selvittämään, miten hallitustyöskentelyä kehitetään kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä.

Kuntien konserneja on tutkittu aikaisemmin taloudellisessa merkityksessä, mutta nimenomaisesti kuntien omistamien tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyn tutkiminen on jäänyt vähemmälle huomiolle. Lisäksi kuntien omistamien tytäryhtiöiden määrä ja niiden merkitys ovat kasvaneet vasta 2000-luvun jälkeen.

Kuntien toimintojen lisääntyessä ja monipuolistuessa suomalaisessa kuntatutkimuksessa on tutkittu kuntakonserneja 2000-luvun alusta lähtien. Puttonen tutki kuntayhtiöitä väitöskirjassaan (2002) ”Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä”. Meklinin ja Martikaisen (2003) tutkimuksessa ”Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita” selvitettiin konsernijohtamisen käytäntöjä, haasteita ja kehittämistarpeita sekä ammattilaisen ja poliittisen

johdon roolien jakoa konsernijohtamisessa. Määttä (2010) tutki väitöskirjassaan ”Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen: Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006” kuntaorganisaatioita ohjausjärjestelmäteorioiden kautta. Harisalo ja Rannisto (2009) ovat käsitelleet artikkelissaan ”Hallitustutkimuksen teoreettisia vaihtoehtoja kunnallishallinnossa” kunnanhallituksia. Vaikka tutkimus ei käsitellyt tytäryhtiöiden hallituksia, sivusi se kunnanhallituksen osalta myös corporate governance-teorioita hallitustyöskentelyssä. Kuntaliiton teettämässä ARTTU2-tutkimusohjelmassa (2018) yhtenä osana julkaistiin Meklinin ja Pukin tekemä tutkimus ”Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana”. Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia kuntien konserniohjausta ja konsernitalouden jakautumista emokunnan ja tytäryhteisöjen välillä.

Kuntien omistamien tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyä sivuavia tutkimuksia on tehty vuoden 2015 jälkeen muutamia. Penttilä ym. (2015) käsitelivät tutkimuksessaan ”Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa” nimenomaisesti kuntien omistamien tytäryhtiöiden haasteita, mitkä liittyvät yhtiöiden toimimiseen ja julkiseen-, että yksityisoikeudelliseen sääntelyyn. Tutkimuksen keskiössä olivat sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät kuntayhtiöt. Tutkimuksessa käsiteltiin näiden lisäksi kuntien omistajaohjauksen haasteita ja kuntakonsernin kokonaisedun merkitystä.

Tutkimusten lisäksi aiheesta on julkaistu vuonna 2017 kirja ”Kuntayhtiö”, jossa yhtiöitä käsiteltiin juridisesti, verotuksellisesti ja liiketoiminnan näkökulmasta. Kyseisessä kirjassa oli myös kiinnitetty huomiota hallitusten kokoonpanon muodostamiseen. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017.)

Hallitustyöskentelyä itsessään on tutkittu ja siihen liittyvää kirjallisuutta löytyykin kansainvälisesti paljon. Perinteisesti hallitustyöskentelyä on tutkittu corporate governance-teorioista koostuvan viitekehyksen kautta. Hallitustyöskentelyn tutkimus on lähtöisin Yhdysvalloista ja varhaisimpia tutkimuksia yhtiön omistuksen ja johdon eriytymisestä ovat tehneet esimerkiksi Adolf Berlen ja Gardiner Means vuonna 1932 kirjassaan ”The modern corporation and private property” omistajuuden ja yhtiön johtamisen eriytymistä. Sittemmin teosta päivitettiin vuonna 1947.

Hallitustyön ja omistajuuden merkitystä ovat tutkineet Jensen ja Meckling (1976) ”Theory of the Firm. Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure.”

Hallitustyöskentelyyn on kiinnitetty huomiota myös hallitustyöskentelyn kanssa tekemisessä olevien tahojen toimesta, sillä hallitustoimintaan on kehitetty omaa koodistoa kansainvälisesti ja kansallisesti. Kansainvälisesti esimerkiksi OECD on ollut luomassa valtio-omisteisten osakeyhtiön hallinnointikoodistoa ” (OECD, 2015). Kyseinen ohjeistus on kehitetty alun perin vuonna 2005 ja

sitä on päivitetty useaan otteeseen. Viimeisin päivitys ohjeistukseen tehtiin vuonna 2015. Kansallisesti Suomessa Arvopaperimarkkinayhdistys on ollut kehittämässä pörssiyhtiöiden hallinnointikoodia. Ensimmäisen kerran suositus on julkaistu vuonna 1997 ja uusin versio on julkaistu vuonna 2020. Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodi pitää sisällään useita erilaisia hyvän hallinnon suosituksia. Suositukset täydentävät lakisääteisiä velvoitteita, joita hallituksen on toiminnassaan noudatettava (Arvopaperimarkkinayhdistys 2020). Listaamattomien yhtiöiden hallinnointikoodia on ollut kehittämässä Keskuskauppakamari. Keskuskauppakamarin julkaisussa on kiinnitetty huomiota listaamattomien yhtiöiden tarpeisiin, kuten sukupolvenvaihdoksiin ja perheyriyksien erityispiirteisiin (Keskuskauppakamari 2016) Kuntaomisteiset osakeyhtiöt voivat hyödyntää edellä mainittuja suosituksia omassa hallitustyöskentelyssään. Lisäksi Kuntaliitto on tehnyt vuonna 2015 kunnan omistaja- ja konserniohjausta koskevat suositukset, joissa otetaan kantaa myös kuntaomisteisten yhtiöiden hallitustyöskentelyn edistämiseen (Asikainen ym. 2017, 30).

Tämä tutkimus rajautuu käsittelemään ainoastaan kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Muita yhtiömuotoja, joita kunnat voivat käyttää ovat säätiöt, osuuskunnat ja yhdistykset. Tämä rajaus tehdään osittain siksi, että eri yhtiömuotoihin ja niiden hallitukseen liittyy omia erityispiirteitä. Lisäksi kuntien omistamat osakeyhtiöt kuuluvat osakeyhtiölain piiriin, jolloin niiden toimintaa sääntelee osakeyhtiölaki, jota sovelletaan kaikkiin Suomessa rekisteröityihin osakeyhtiöihin (Erma, Rasila & Virtanen 2019, 11). Näin ollen tutkimuksen kuuluva kirjallisuus ei painotu ainoastaan julkisen hallinnon kenttään vaan myös yksityisen sektorin tutkimuskenttä tulee käytettäväksi.

Tutkimuskysymykset ovat:

- *Miten hallitustyöskentely koetaan kuntien omistamissa osakeyhtiöissä?*
- *Millaisilla keinoilla hallitustyöskentelyä voidaan kehittää kuntien omistamissa osakeyhtiöissä?*



## **Tutkimusraportti**

Tämä tutkielma koostuu seitsemästä luvusta. Luvussa 2 käsitellään tarkemmin tutkielman keskeisiä käsitteitä, kuten kuntakonsernia ja omistajaohjausta. Lisäksi luvussa 2 syvennytään tarkemmin osakeyhtiömuotoisen hallinnolliseen toimintaan ja hallituksen keskeisimpiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Luvussa 3 perehdytään tutkielman teoreettiseen viitekehykseen, jossa käsitellään kuntaomisteisten yhtiöiden hallitustyöskentelyä omistajan sekä itse hallituksen näkökulmasta. Luvussa 4 kuvataan aineiston keruu- ja analyysimenetelmät. Luvussa 5 perehdytään tutkimuksen aineistosta saatuihin tuloksiin ja luvussa 6 koostetaan tutkielman teoreettinen viitekehys ja tulokset yhteen johtopäätöksen muodossa. Luvussa 7 tarkastellaan vielä tutkimuksen luotettavuutta ja pohditaan, miten kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentelyä voitaisiin jatkossa tutkia.

## 2 KESKEISET KÄSITTEET

Tässä osiossa käsitellään tarkemmin hallitustyöskentelyyn liittyvää toimintaympäristöä kuntien omistajaohjauksesta aina itse hallituksen tehtäviin saakka.

### 2.1 Kuntakonserni

Julkisen toiminnan ohjaus perustui pitkään Weberin luomaan byrokratiateoriaan, jonka etuina aikaisempaan toimintaan verrattuna oli ennustettavuus, luotettavuus, täsmällisyys, legitimitetti. Sen avulla julkishallinnossa määriteltiin toimivallat kullekin yksikölle. Ajat muuttuivat ja byrokratiateorian ominaispiirteiden soveltaminen muuttui yhä haastavammaksi soveltaa julkisiin palveluihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö byrokratiateorian ominaisuuksia esiintyisi julkisessa hallinnossa. Päinvastoin monessa asiassa on laissa säädetyt julkisen toimivallan rajat. Nimenomaisesti julkisen toiminnan ydintoiminnoissa byrokratiateorian mukaiset piirteet ovat edelleen käytössä. (Määttä 2010, 186.) Byrokratiateorian haastajana voidaan pitää New Public Management -paradigmaa, jonka mukaan julkisessa hallinnossa on mahdollisuus tehostaa toimintoja ja lisätä omaan toimintaansa yksityisen sektorin tehokkuuskäytänteitä ja -ajattelua (Määttä 2010, 188).

Kuntien tehtävänä on huolehtia niille lakisääteisesti määrätyistä tehtävistä, mutta kunnat voivat ottaa hoitaakseen vapaaehtoisesti tiettyjä tehtäviä. Kunnan tehtävät jakautuvat kolmeen osaan, joita ovat yleinen toimiala, erityinen toimiala ja toimeksiantotehtävät. Yleistoimialalla tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, jotka kunta on oman itsehallintonsa nojalla ottanut huolehdittavakseen. Tämä on kunnallisen itsehallinnon merkittävimpiä periaatteita. Itsehallinnon nojalla paikallisviranomaisen voi hyvin suurin oikeuksin määritellä, miten julkisia palveluja järjestetään. (HE 268/2014, 16.) Erityistoimialaan taas kuuluvat kunnalle lakisääteisesti määrätyt tehtävät. Lakisääteiset tehtävät liittyvät tyypillisesti kuntalaisten hyvinvointiin ja sen edistämiseen liittyviin palveluihin. Kunta voi tietyn edellytyksin hankkia palveluja myös muilta tuottajilta. Tätä kuitenkin rajoittaa perustuslaki, jonka mukaan julkista valtaa sisältävät tehtävät voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai lain nojalla. (PL 124). Merkittävää julkista vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida siirtää viranomaiselta. (HE 268/2014, 17.) Toimeksiantotehtäviin taas kuuluvat sellaiset toimet, jotka kunta on sopimuksen nojalla ottanut itselleen hoidettavaksi. (HE 268/2014, 17.)

Lisäksi kuntien tehtävien hoitoon liittyvät termit emokunta ja kuntakonserni. Kuntakonserni terminä on ensimmäisen kerran kirjattu kuntalakiin vuonna 2007 (Meklin & Pukki 2018, 3).

Kuntakonsernilla tarkoitetaan niin juridista kokonaisuutta kuin myös johtamisjärjestelmää.

Lainemaan (1996) mukaan konserni käsitetään tuotanto-organisaatioksi, joka toimii samanaikaisesti useammalla eri toimialalla. Lisäksi konserni on organisoitu näillä eri toimialoilla olevat yksiköt tulosityksiköiksi, jotka voivat toimia konsernin sisäisinä yksikköinä, kuten kunnan virastoina ja liikelaitoksina tai juridisesti itsenäisinä yksikköinä, kuten osakeyhtiöinä. (Määttä 2010, 193.)

Konsernien juridinen määritelmä taas perustuu kirjanpitolakiin, jonka mukaan konsernin muodostavat emoyhteisö ja sen tytäryhteisöt. Kuntakonsernissa kunnan tytäryhteisö on määritelty kuntalain 6§ mukaan yhteisöksi ”jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5§ tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin.” Lisäksi 6.2:ssa todetaan, että kunnan toiminta käsittää myös sellaisen yhteistoiminnan, jossa kunta on osallisena joko omistuksen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvan toiminnan perusteella.

Määräysvallalla tarkoitetaan kirjanpitolain 1:5:n mukaan tilannetta, jossa ”kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen.” Omistuksen enemmistön lisäksi määräysvalta voi muodostua sillä perusteella, että emokunnalla on oikeus nimittää ja erottaa yhtiön hallituksen jäsenet (KPL 5.2) Määräysvalta syntyy siis siinä tilanteessa, että kirjanpitovelvollisella – tässä tapauksessa kunnalla, on mahdollisuus tosiasiallisesti vaikuttaa esimerkiksi yhtiökokouksen kautta yhtiön toimintaan. Tyypillisesti määräysvalta syntyy, kun kirjanpitovelvollinen omistaa 51 % yhtiön kaikista osakkeista.

Matti Muukkonen (2019, 3) on käsitellyt Edilexin julkaisussa ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset” artikkelissa kuntakonsernia yksityiskohtaisesti. Muukkonen toteaa artikkelissaan, että kuntalain 6.2 § on uusi ja sen tarkoitus on ollut kiinnittää huomiota kuntien yhä enemmässä määrin monipuolisempaan toimintaan. Lain esitöissä momenttia on perusteltu sillä, että kuntien on toiminnassaan otettava paremmin huomioon kunnan toimintojen kokonaisvaltaisuus. Tällä tarkoitetaan kuntien erilaisten yhteisöjen erityispiirteiden huomioon ottamista. (HE 268/2014, 138.)

Kuntakonserniin liittyy myös konsernitilinpäätöksen laatiminen, josta säädetään kuntalain 114 §:ssä. Pykälän mukaan kunta, jolla on tytäryhteisöjä muodostavat yhdessä kuntakonsernin. Tällöin kunnan tulee laatia konsernitilinpäätös. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tilinpäätösohjeessa

kuntakonsernin sisältöä on tarkennettu entisestään. Kuntakonsernin tilinpäätökseen tulee sisältää myös tiettyjä muita yhteisöjä, joita ei kirjanpitolain mukaan voida määräysvallan puutteen vuoksi muuten mieltää tytäryhteisöiksi. Tämä perustuu niin sanottuun ”asia ennen muotoa” periaatteeseen. Periaatteen mukaan kaikki asiaan liittyvät tekijät on otettava huomioon ja arvioitava tapauskohtaisesti onko kunnalle syntynyt määräysvalta yhtiöön, vaikka kirjanpitolain mukainen määräysvallan määritelmä ei täytyisikään. (TEM, 2015, 6.)

Konsernirakenteeseen on merkittävästi vaikuttanut EU:n kilpailuneutraliteetin vaatimus, jonka mukaan kilpailuilla markkinoilla toimiessaan kunnan on yhtiötettävä toimintansa (KL 126 §). Yhtiöittämisessä käytettäviä yhtiömuotoja ovat osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys ja säätiö. Yhtiöittämisvelvollisuuden taustalla on ajatus, jonka mukaan julkisomisteiset organisaatiot ovat aiemmin konkurssisuojan ja tiettyjen veroetujen vuoksi saaneet kilpailuhyötyjä, joita yksityisen sektorin toimijat eivät ole voineet toiminnassaan käyttää. Tämä on osaltaan aiheuttanut vääristymiä markkinoilla ja sen lisäksi kunnan liiketoiminnasta tulevia rahavirtoja ei ole voitu erotella kunnan muusta toiminnasta, jolloin liiketoiminnan läpinäkyvyys on kärsinyt. Yhtiöittämisvelvollisuus on siis kytketty kuntalain uudistukseen ja samalla on uudistettu kilpailulainsäädäntöä siten, että kilpailuneutraliteetin toteutumista valvoo kilpailu- ja kuluttajavirasto, joka voi epäselvissä tapauksissa ottaa kantaa yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamiseen. (Ruohonen ym. 2017, 18.) Yhtiöittämisvelvollisuuden lisäksi kunnan toimintaan vaikuttavat EU:n valtiotukisäännökset, joiden tarkoituksena on valvoa, ettei kunta toiminnassaan myönnä esimerkiksi liian edullista lainaa omille tytäryhtiöilleen. (Ruohonen ym. 2017, 18.) Yhtiöittämisvelvollisuus ja sen aiheuttamat muutokset kuntalakiin tulivat voimaan 1.9.2013 (HE 268/2014, 228).

Kirjanpidollisen määritelmän lisäksi kuntakonserni nähdään myös johtamisjärjestelmänä. New public management-paradigman mukaan julkista toimintaa tulisi tehostaa. Muutos on lähtöisin 1990-luvulta ja toimintojen yhtiömuotojen monipuolistuessa kunta muuttui yhä enemmän myös toiminnalliseksi konserniksi, jossa johtamisen ja konserniohjauksen tehtävänä oli huolehtia sekä hierarkkisen, että markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yhteensovittamisesta. (Määttä 2010, 179.) Konserniajattelu ja -johtaminen kehittyivät kuntaomisteisten yhtiöiden ja liikelaitosten määrien kasvaessa. Kuntakonsernin toiminnallista kehittymistä siivitti strateginen johtaminen, jota sovellettiin ensin markkinasuuntautuneeseen toimintaan, ja joka sittemmin siirtyi ajan myötä vallitsevaksi johtamismenetelmäksi kuntakonsernissa. (Määttä 2010, 180.)

Konsernijohtamisessa omistajan keskeisenä tehtävänä on valvoa ja ohjata kunnan tytäryhteisöjen toimintaa. Lisäksi johtamisjärjestelmän näkökulmasta kuntakonsernin voidaan katsoa tasapainoilevan konsernin kokonaisedun ja tytäryhteisöjen oman edun välillä (Meklin & Pukki

2018, 4). Meklin ja Martikainen (2003, 5) kiteyttivät konsernijohtamisen olevan toimintaa, jossa kunnan omistamat yksiköt on tarkoitus saada toimimaan kunnan kokonaisedun mukaisesti niin, että niiden yhteinen tulos olisi suurempi kuin yksittäisten yksikköjen tulosten summa.

Kokonaisvaltaisella konsernijohtamisella olisi siten mahdollista saada eri yksiköt toimimaan saman suuntaisesti ja oikeassa tahdissa.

Konsernin lisäarvo syntyykin kolmen eri tekijän kautta; ensinnäkin konsernin eri osien on toteutettava yhteisesti luotua kuntastrategiaa, toiseksi eri yksikköjen on pyrittävä yhteistoimintaan, jotta kokonaisuus voidaan saavuttaa ja kolmanneksi konsernipalveluja on pyrittävä keskittämään. (Meklin & Martikainen, 2003, 6.)

Kuntaomisteiset osakeyhtiöt on mielekkäämpää rinnastaa suuriin yksityisiin konserniyhtiöihin kuin pieniin osakeyhtiöihin siksi, että konserni tuo mukanaan omia erityispiirteitään, joista tyypillisimpiä ovat hallituksen jäsenten ulkopuolisuus suhteessa yhtiöön, konsernin omistajapolitiikka sekä konsernin kokonaisedun ja yhtiön edun välisen tasapainon hakeminen.

## **2.2 Kuntastrategia ja omistajaohjaus**

Kuntalain uudistuksen yhteydessä kunnat velvoitettiin luomaan kuntastrategia (KL 37 §), jonka mukaan ” Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista.” Kuntastrategian lisääminen lakiin perusteltiin sillä, että kuntien toiminta ja toimintaympäristö ovat muuttuneet yhä monisyisimmiksi ja tämä toimintaympäristön muutos edellyttää kunnilta yhä enemmän strategista johtamista. (HE 268/2014, 70.) Kuntastrategiaa koskeva pykälä on tarkoitettu kunnan lakisääteiseksi johtamisen välineeksi, ja se kattaa koko kunnan toiminnan, ei vain tiettyjä viranomaistehtäviä. Kuntastrategia on vahva ohjauksen väline, sillä kunta ei voi tehdä strategian kanssa ristiriitaista talousarviota. (Muukkonen 2019, 19.)

Kuntastrategian tavoitteena on parantaa kuntakonsernin kokonaisuuksien hallintaa lisäämällä ennakoitavuutta ja suunnitelmallisuutta kunnan toimintaan ja toiminnan kehystämiseen.

Kuntastrategiassa on huomioitava erilaisia asioita, jotka vaikuttavat kuntalaisiin, palveluihin, palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöön, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kunnan päätöksenteossa sekä kunnan elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämiseen. (HE 268/2014, 101.)

Kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto muotoilee kunnan kuntastrategian. Kuntastrategiassa on huomioitava niin kunnan nykytila ja mahdolliset toimintaympäristön muutokset, jotka vaikuttavat siihen, miten kunta kykenee huolehtimaan sille osoitetuista tehtävistä. Lisäksi laki velvoittaa

seuraamaan ja arvioimaan miten kuntastrategia on kunnassa toteutunut. (KL 37 §.)

Kuntastrategiaan liitetään strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu, jolloin myös kunnan taloudellinen toiminta tukee kuntastrategiassa määriteltyjä tavoitteita. (Sallinen 2015, 20.)

Valtuusto päättää kuntastrategiasta ja kuntastrategian yksi osa-alue on omistajapolitiikka.

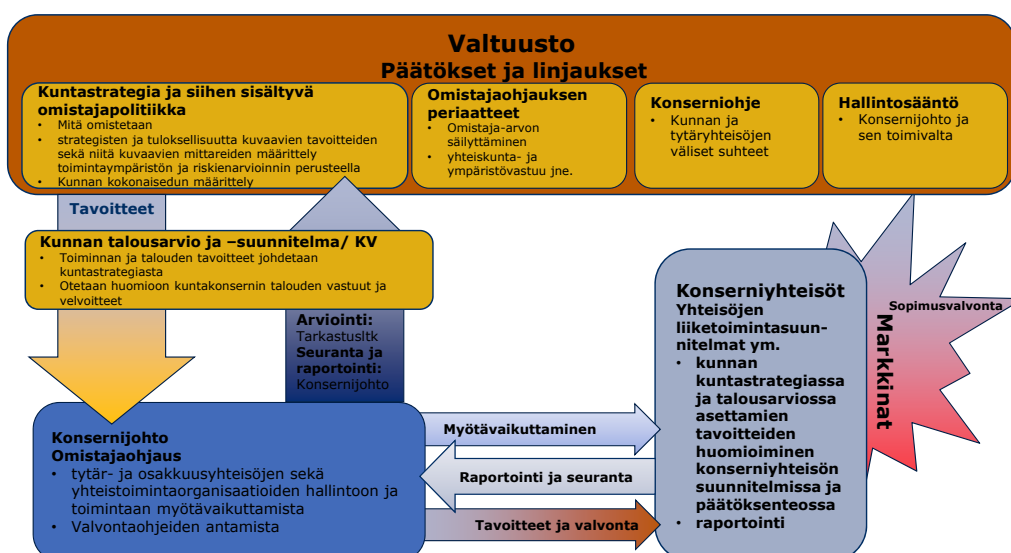
Omistajapolitiikassa määritellään omistamiseen liittyviä tekijöitä. Omistajapolitiikan kannalta merkitystä on myös sillä mitä omistamisella tavoitellaan ja sillä mitä kunnan on

tarkoituksenmukaista omistaa. (Sallinen, 2015, 23.) Vaikka valtuusto määrittelee omistajapoliittiset linjaukset, niiden toimeenpanosta huolehtivat omistajaohjauksesta vastaavat tahot, eli konsernijohto ja kaupungin hallitus tai sen alainen konsernijaosto. Kuntalain 37 § mukaan kuntastrategia on tarkistettava vähintään kerran valtuustokauden aikana.

Kuntastrategian tavoitteena on siis parempi kokonaisuuden hallinta. Käytännössä konsernin kokonaisuuden hallinnasta konserniohjauksesta vastaavat tahot alla olevan kuvion (Kuvio 1) mukaisesti.

Kunnanvaltuusto päättää kunnan konserniohjauksen periaatteet konserniohjeessa sekä omistajapoliittisista linjauksista. Kuviossa on tarkemmin esitelty konsernijohtamiseen ja omistajaohjaukseen liittyvää työnjakoa. Kuntalain 48 § mukaan konsernijohtoksi luetaan kunnan poliittinen ja ammatillinen johto, eli kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari.

**Kuvio 1 Konserniohjaus ja omistajapolitiikka (Suomen kuntaliitto, 2018).**



Konsernijohton tehtävänä on vastata kuntakonsernin konserniohjauksesta eli konsernin omistajaohjauksen toteutumisesta sekä asianmukaisen valvonnan järjestämisestä. Konsernijohton

tehtävänä on varmistaa, että valtuuston asettamat tavoitteet toteutuvat. Kunnanhallituksen alaisuuteen on voitu perustaa myös yksikkö, joka vastaa kunnan omistamien tytäryhteisöjen ohjauksesta ja valvonnasta. Tällaisesta yksiköstä käytetään esimerkiksi nimitystä konsernijaosto. (Kuntaliitto, 2018.)

Kuntien tytäryhtiöiden määrän kasvu tarkoittaa sitä, että yhä suurempi osa kunnan toiminnasta siirtyy emokunnalta kuntakonsernin piiriin. Tämän seurauksena osa aiemmin valtuuston ja lautakuntien päätöksenteon alaisista asioista on siirtynyt konsernissa tytäryhtiöiden toimintaan. Tämä taas vaikuttaa osaltaan siihen, että kuntalaissa on kiinnitetty huomiota kuntien omistajaohjaukseen. Ruohosen ym. (2017, 146) mukaan omistajaohjauksen tavoitteena tulisi olla varallisuuden valvonnan lisäksi omistaja-arvon kehittäminen. Omistaja-arvon kehittäminen ei tarkoita pelkästään taloudellista omistaja-arvon kasvattamista, vaan kuntaomisteiset osakeyhtiöt voivat tukea kuntaa myös strategisesti esimerkiksi lisäämällä kunnan vetovoimatekijöitä.

Kuntalakiin on lisätty kuntalain uudistuksen myötä omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen toimintaa koskevat pykälät 46 § ja 47 §. Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joissa kunta omistajana tai yhteisön jäsenenä voi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa yhteisön hallintoon ja toimintaan. Lain esitöiden (HE 268/2014, 172–173) mukaan toimenpiteiden tavoitteena on, että yhteisö huomioi toiminnassaan omistajansa asettamat tavoitteet ja tahtotilan. Kuntalain 46.2 §:ssä esitellään tarkemmin keinoja, joita kunta voisi käyttää omistajaohjauksessaan. Tällaiset omistajaohjausta koskevat keinot liittyvät yhtiöiden perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä muihin erilaisiin sopimuksiin. Lisäksi omistajaohjausta ovat hallituspaikkojen henkilövalinnat sekä ohjeiden antaminen. Lain esitöissä todetaan, että aktiivinen omistajaohjaus ei välttämättä toteudu pelkästään edellä mainittujen formaalisten toimenpiteiden kautta, vaan omistajan ja tytäryhteisön välillä voidaan yhteisöön kohdistuvien tavoitteiden ja odotusten osalta käydä myös epäformaalimpaa keskustelua ja antaa tarvittaessa tarkentavia ohjeita. Lain esitöissä korostetaan, että omistajan osallistumiselle täytyy kuitenkin aina olla perusteltu tavoite ja näiden tavoitteiden tulee taas perustua kuntastrategiaan. (HE 268/2014, 173.)

Kuntalain 47 §:ssä säädetään konserniohjeesta ja siitä, mitä omistajaohjaus tarkoittaa kuntien tytäryhteisöjen toiminnassa. Valtuusto päättää myös konserniohjeen laatimisesta (KL 14 §). Konserniohje on suunnattu nimenomaisesti konserniin kuuluville tytäryhteisöille ja soveltuvin osin myös osakkuusyhteisöille.

Konserniohjeessa annetaan erilaisia määräyksiä kunnan omistajaohjauksesta. Kuntalain 47 §:ssä on lueteltu konserniohjeen vähimmäisisältö

- ”1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.”

Lisäksi kuntalain 47 §:ssä todetaan, että omistajaohjauksen tehtävänä on varmistaa, että kunnan tytäryhteisöissä on huomioitu kuntakonsernin kokonaisuus. Lisäksi samaisessa lakipykälässä on esitetty osaamisvaatimus kuntien omistamille tytäryhteisöille.

Konsernin kokonaisedun määrittelemisen ja sen huomioon ottaminen konsernijohtamisessa on kuitenkin haasteellista, sillä kokonaisuus ei ole käsitteenä yksiselitteinen (Meklin & Pukki 2018, 6). Lain esitöissä painotetaan sitä, että tytäryhteisöjen perustamiselle tulee olla kytkentä kunnan strategiaan, jolloin lähtökohtaisesti perustettavan tytäryhteisön tulee toiminnassaan huomioida oma asemansa kuntakonsernin kokonaisuudessa. Tähän vaikuttaa taas merkittävästi se millaisessa toimintaympäristössä yhteisö toimii, sillä lakisääteiset seikat, kuten yhtiön toimintaan vaikuttava erikoislainsäädäntö on erilaista eri yhteisöissä. (HE 268/2014, 175.)

Omistajaohjauksen tavoitteena on huolehtia, että tytäryhteisöt toteuttavat omistajan asettamia tavoitteita. Kuten aikaisemmin mainittiin omistajapolitiikka määrittää tavoitteita, jotka tytäryhteisöille asetetaan. Näiden valvonnasta pitää huolta omistajaohjaus, joka voi määritellä tarkempia tavoitteita mm. tytäryhteisöjen kehittämisestä ja omistaja-arvon pitkäjänteisestä kasvattamisesta. (Ruohonen ym. 2017, 145.) On tärkeä huomata, että kunnan omistajana ei tulisi puuttua tytäryhteisöjen operatiiviseen toimintaan (HE 268/2014, 173), sillä varsinkin osakeyhtiöissä on osakeyhtiölaissa määritellyt vastuuketjut, joiden mukaan hallituksen päätöksistä vastaa hallitus, ei omistaja. (Sallinen 2015, 47.)

Omistaja voi vaikuttaa omistamiensa osakeyhtiöiden toimintaan mm. yhtiökokouksen, osakeyhtiön hallituksen jäsenten valinnan ja yhtiöjärjestyksen kautta. Varsinkin tilanteissa, joissa omistaja ei ole



tyytyväinen yhteisön hallituksen toimintaan, on omistajalla oikeus erottaa yhtiön hallitus (OYL 6:13).

Omistajaohjauksessa on siis ennen kaikkea kyse mm. henkilövalinnoista, hyvän hallintotavan kehittämisestä ja yritysvastuun huomioimisesta omistajastrategiaa määriteltäessä kuten siitä, mitä omistamiselta halutaan saavuttaa pitkällä aikavälillä.

### **2.3 Osakeyhtiö ja toiminnan tarkoitus**

Osakeyhtiö on osakeyhtiölain 1:2:n mukaan ”osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimällä.” Erillisen oikeushenkilön ominaispiirteisiin liittyy se, että osakeyhtiössä toimivat eivät ole suoraan vastuussa yhtiön velvoitteista tai veloista. Kyseessä on ns. osakkeenomistajien rajoitettu vastuu. (Ruohonen ym. 2017, 9.)

Osakeyhtiö voi olla julkinen tai yksityinen. Julkisella osakeyhtiöllä tarkoitetaan pörssiin listattua yhtiötä, jonka osakkeet ovat julkisen kaupankäynnin kohteita. Julkinen osakeyhtiö ei siis tarkoita samaa kuin julkisomisteinen osakeyhtiö. (Ruohonen ym. 2017,8)

Osakeyhtiön toimintaa määrittävät yhtiön toiminnan tarkoitus, sekä toimiala. Kuntien omistamat yhtiöt voidaan karkeasti jakaa neljään eri kategoriaan, jotka määrittävät yhtiön toiminnan tarkoitusta. Kuntien omistamat yhtiöt voivat toimia kilpailuilla markkinoilla, jolloin toiminta perustuu voitontavoittelulle. Nämä yhtiöt voivat tulouttaa voittonsa osinkoina omistajalle, mutta ne voivat käyttää tulot myös oman liiketoimintansa kehittämiseen, eli esimerkiksi investointeihin tai liiketoiminnan laajentamiseen esimerkiksi perustamalla uusia toimipisteitä. Jos yhtiön voitto tuloutetaan, se käytetään emokunnan ydintoimintojen rahoittamiseen. (Penttilä ym. 2015, 82.)

Voiton tavoittelun lisäksi kuntien omistamat osakeyhtiöt voivat toimia niin sanotun mankalaperiaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että yhtiön tarkoituksena on tarjota tuottamansa palvelu omakustannehintaan, eli mahdollisimman edullisesti osakkailleen. Mankalayhtiöt eivät tavoittele voittoa, eivätkä ne jaa osinkoa. Vaikka mankalayhtiöt eivät toimi kilpailuilla markkinoilla, voidaan niiden toimintaa kuitenkin pitää markkinaehtoisena, koska ne edistävät osakkaiden kokonaistulosta. Tämä tarkoittaa sitä, että omakustannehinnan vuoksi yhtiön osakkaat hyötyvät edullisemmän hinnan kautta. Usein mankala-periaatteella toimivat energia-alan yhtiöt. (Penttilä ym. 2015, 79, 82.) Kolmanneksi yhtiö voi toimia osakkaiden sidosyksikkönä, eli in-house yhtiönä. Tällöin yhtiö tuottaa palveluja ainoastaan omistajilleen. Neljänneksi yhtiön

tarkoituksena voi olla kunnan toiminnan edistäminen esimerkiksi tukemalla kunnan elinvoimaisuutta. Tällaiset yhtiöt eivät tavoittele taloudellista hyötyä. (Penttilä ym. 2015, 83.)

Yhtiön osakeyhtiölaista poikkeava toiminnan tarkoitus on kirjattava erikseen yhtiöjärjestykseen. Muussa tapauksessa yhtiön toiminta perustuu osakeyhtiölain 1:5 §:ään, jolloin yhtiön hallituksen ja operatiivisen johdon tulisi toimissaan edistää tätä tavoitetta. Tämä aiheuttaa haasteita niissä tapauksissa, joissa kuntaomisteisen yhtiön tarkoituksena ei ole voitontavoittelu, mutta tätä ei ole erikseen yhtiöjärjestyksessä määritelty. Penttilä ym. (2015, 77) toteaa, että tällaisessa tilanteessa hallituksen huolellisuusvelvollisuutta ja yhtiön johdon vastuuta on vaikea arvioida, sillä toiminnan tarkoitusta ei ole määritelty omistajan toimesta.

## **2.4 Osakeyhtiön toimielimet ja hallituksen velvollisuudet**

Osakeyhtiön pakollisia, lakisäätteisiä toimielimiä ovat yhtiökokous ja hallitus. Toimitusjohtaja on vapaaehtoinen toimielin (Ruohonen ym. 2017, 44).

Yhtiökokous on osakeyhtiössä ylin päättävä toimielin (OYL 5:1). Yhtiökokouksessa osakkeenomistajat voivat käyttää suoraa päätösvaltaa osakeyhtiölaissa määritellyissä asioissa. Toisin sanoen yhtiökokous on osakkeenomistajan näkökulmasta ainoa paikka, jossa osakkeenomistaja voi suoraan vaikuttaa omistajana yhtiön asioihin. (Ruohonen ym. 2017, 44)

Yhtiökokouksia on kahdenlaisia; varsinaisia ja ylimääräisiä. Varsinainen yhtiökokous tulee pitää kuuden kuukauden kuluessa osakeyhtiön tilikauden päättymisestä, sillä varsinaisessa yhtiökokouksessa päätetään osakeyhtiön tilinpäätöksen vahvistamisesta, hallituksen jäsenten valinnasta, mahdollisten voittojen käyttämisestä, vastuuvapauden myöntämisestä yhtiön johdolle, eli hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Jos yhtiöllä on hallintoneuvosto niin myös hallintoneuvoston vastuuvapaudesta päättää yhtiökokous. Yhtiökokouksessa päätetään myös hallituksen ja hallintoneuvoston palkitsemisesta ja tilintarkastajan valinnasta. Lisäksi yhtiökokouksessa päätetään myös muista asioista, jotka on erikseen yhtiöjärjestyksessä kirjattu kuuluvan varsinaisen yhtiökokouksen päätettäväksi. (OYL 5:3)

Varsinaisen yhtiökokous kokoontuu siis kerran vuodessa osakeyhtiön tilikauden päätyttyä. Varsinaisen yhtiökokouksen lisäksi voidaan järjestää ylimääräisiä yhtiökokouksia useista eri syistä. Osakeyhtiölain mukaan ylimääräinen yhtiökokous on pidettävä, jos yhtiöjärjestyksessä on tästä määräyksiä, mutta tyyppillisesti ylimääräinen yhtiökokous pidetään siksi, että käsiteltävä asia on sellainen, että siihen vaaditaan yhtiökokouksen hyväksyntä. Ylimääräisen yhtiökokouksen voi kutsua koolle hallitus, osakkeenomistajat tai tilintarkastaja. (OYL 5:4.) Osakkeenomistajat ja

tilintarkastajat voivat vaatia ylimääräisen yhtiökokouksen pidettäväksi tiettyjen määrämuotoisten seikkojen täytyessä (OYL 5:4).

Yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet ja tarvittaessa yhtiökokous voi myös erottaa hallituksen jäsenet. Tämä koskee myös sellaisia hallituksen jäseniä, joita yhtiökokous ei ole valinnut. Erottaminen voidaan tehdä niin, että kyseinen hallituksen jäsen jatkaa, kunnes toimikausi päättyy, ellei yhtiökokous päättä erottamisen ajankohdasta muuta. Hallituksen jäsen, jota yhtiökokous ei ole valinnut voidaan erottaa välittömästi. (OYL 6:13.)

Osakeyhtiölain 6:8:n mukaan hallituksessa on oltava 1–5 varsinaista jäsentä. Jos hallitukseen kuuluu enemmän kuin 5 jäsentä, on tästä oltava erikseen määräys yhtiöjärjestyksessä. Jos taas hallitukseen kuuluu vähemmän kuin kolme jäsentä on hallituksessa oltava myös 1 varajäsen. Hallituksella on oltava puheenjohtaja, jos siihen kuuluu useita jäseniä. Puheenjohtaja valitaan hallituksen keskuudesta, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin mainita. (OYL 6:8.)

Kuntaliiton tekemissä suosituksissa kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituksissa tulisi olla tehokkaan hallitustyöskentelyn vuoksi 3–5 jäsentä. Tämä johtuu päätöksenteon ketteryudesta, mutta myös hallituksen jäsenten sitoutumisesta. (Sallinen 2015, 44.)

Hallituksen toimivalta on ns. yleistoimivaltaa, jonka perusteella hallitus on velvollinen huolehtimaan osakeyhtiön hallinnosta ja sen asianmukaisesta järjestämisestä. Kyseinen yleissäännös tarkoittaa käytännössä sitä, että hallituksen tehtäviksi luetaan kaikki ne asiat, joita ei ole erikseen säädetty yhtiökokouksen päätettäväksi (OYL 6:2). Hallituksella on toisin sanoen suuri valta päättää asioista. Yleistoimivallan lisäksi hallituksen on huolehdittava yhtiön toiminnan valvonnasta ja valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä (OYL 6:2). Hallituksella on siis lakisääteisiä valvontatehtäviä ja sen on toiminnassaan edistettävä yhtiön ja osakkeenomistajien etua (OYL 1:8). Hallitus toteuttaa toiminnassaan yhtiölle asetettujen tavoitteiden täyttymistä omistajastrategian mukaisesti. (Sallinen 2015, 43.) Hallituksella on myös aktiivinen selonottovelvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen on tiedettävä yhtiön hallintoa, toimintaa, valvontaa ja riskienhallintaa koskevat seikat. (Sallinen 2015, 43.) Näin ollen voidaan sanoa, että laki säätelee hallituksen vähimmäisvelvollisuudet.

Hallituspaikka tuo myös mukanaan vastuuta. Hallitustyöskentely osakeyhtiössä eroaa siis merkittävästi esimerkiksi valtuustotyöskentelystä. Luottamustoiminnassa esitykset valmistellaan virkavastuulla ja tehdyt päätökset eivät aiheuta luottamushenkilöille vahingonkorvausvastuuta. Osakeyhtiön hallitustyöskentelyssä taas tehdyt päätökset voivat pahimmillaan johtaa henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen. (Ruuhonen ym. 2017, 121.) Hallituksen on

osakeyhtiölain 1:8:n mukaan ”huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua”. Pykälä pitää sisällään määräyksen huolellisuusvelvollisuudesta ja lojaliteettivelvollisuudesta yhtiötä ja kaikkia sen osakkeenomistajia kohtaan. Hallituksen on siis toimittava yhtiön edun mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallitukseen valitut henkilöt eivät voi hallituksessa toimiessaan toimia omien eturyhmien edustajina. Sama säännös koskee myös yhtiöitä, joilla on useita omistajia. Yksikään omistaja ei voi ajaa ainoastaan omaa etuaan. (Ruohonen ym. 2017, 84–85.) Hallituksen on siis toimiessaan noudatettava huolellisuusvelvollisuutta. Tämän velvollisuuden laiminlyönti, joko tahattomasti tai tahallaan voi johtaa hallituksen jäsenten henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen (OYL 22:1). Vahingonkorvausvastuuta arvioidaan jokaisen hallituksen jäsenen kohdalla erikseen, mutta hallituksen jäsenet ovat kollektiivisesti vastuussa hallituksen päätöksistä (Ruohonen ym. 2017, 122). Hallituksen jäsen, joka vastustaa päätöstä, voi jättää hallituksen pöytäkirjaan eriävän mielipiteen päätöksestä (OYL 6:6). Eriävällä mielipiteellä on merkitystä siinä tilanteessa, kun hallituksen vahingonkorvausvastuuta arvioidaan.

Hallituksella on myös velvollisuus panna täytäntöön yhtiökokouksen päättämät asiat. Tätä velvollisuutta kutsutaan täytäntöönpanovelvollisuudeksi. Velvollisuus on olemassa siitäkin huolimatta, että hallitus ei itse pitäisi yhtiökokouksen tekemää päätöstä tarkoituksenmukaisena. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hallituksen tulisi toteuttaa päätös, joka on osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastainen. (Ruohonen ym. 2017, 84–85.)

Vaikka osakeyhtiön hallitustyöskentelyssä onkin ankarat vastuut, ei osakeyhtiölaki edellytä, että vahingonkorvausvaatimukset aktualisoituisivat ”huonoista” päätöksistä. Vahingonkorvauksen kannalta merkitystä on sillä, miten kyseiseen päätökseen on päädytty. Jos hallitus on huolellisesti ja perusteellisesti arvioinut toimenpiteet, jotka sitten ovatkin osoittautuneet huonoiksi, ei tästä vielä synny vahingonkorvausvelvollisuutta. (HHJ, 2020)

## **2.5 Osakeyhtiön hallituksen jäsen**

Hallituksen jäsenen kelpoisuudesta säädetään osakeyhtiölaissa. Lain 6:10:n mukaan hallituksen jäsenenä ei voi toimia oikeushenkilö, alaikäinen, oikeustoimikelvoton tai henkilö, joka on asetettu konkurssiin.

Kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä hallituksen jäsenet valitaan tyypillisesti valtuuston luottamushenkilöiden ja kunnan työntekijöiden tai viranhaltijoiden joukosta. Ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä rekrytoidaan tyypillisesti sellaisiin kuntaomisteisiin yhtiöihin, jotka ovat merkittäviä toimijoita.

Tutkimusten mukaan kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituksen jäsenistä 58–62,5 % oli vuonna 2017 ollut kuntavaaleissa ehdokkaana. Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden lisäksi hallituksissa toimii myös jäsenenä puolueaktiiveja, jotka eivät ole vaaleilla tulleet valituksi valtuustoon. Toisin sanoen suurin osa hallituksen jäsenistä on luottamushenkilöitä. (Penttilä ym. 2015, 88.)

Kuntalain uudistuksessa pyrittiin kiinnittämään huomiota poliittisiin valintaperusteisiin. Aiemmin mainitulla osaamisvaatimuksella (KL 47§), jonka mukaan kuntaomisteisen tytäryhteisön hallituksella tulisi olla riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus, jotta ”hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.” Vaatimus koskee erityisesti niitä osakeyhtiöitä, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla. (HE 268/2014, 175.) On kuitenkin huomioitava, että osaamisvaatimuksella tarkoitetaan hallitusta kollektiivina. Tämä tarkoittaa sitä, että yksittäisen hallituksen jäsenen osaamista tarkastellaan osana suurempaa kokonaisuutta. Hallituksen osaamisvaatimus vaihtelee yhtiöittäin, joten yhtiön toiminta ja koko vaikuttavat merkittävästi siihen, millaista osaamisen tasoa hallitukselta pitää edellyttää. (Ruohonen ym. 2017, 89–91.) Kilpailuilla markkinoilla toimiminen vaatii erilaista osaamista kuin esimerkiksi kunnan sisäisenä sidosyksikkönä toimiminen. Toiminnan tarkoituksen lisäksi hallituksen osaamisvaateeseen vaikuttavat osaltaan yhtiön elinkaari ja mahdolliset muutostilanteet. Stabiilia toimintaa harjoittavassa yhtiössä ei välttämättä hallitukselta oleteta yhtä aktiivista otetta kuin esimerkiksi isoja muutoksia läpikäyvässä yhtiössä. (HE 268/2014, 175.) Ruohosen ym. (2017, 97) mukaan pitkä kunnallinen luottamushenkilöura ei tarkoita sitä, että henkilöllä olisi kuntalain edellyttämä osaamisvaatimus taloudellisesta tai liiketoiminnallisesta osaamisesta. Varsinkin pienemmissä kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä hallituksen jäsenet eivät välttämättä täytä osaamisvaatimusta.

Lain esitöissä osaamisvaatimusta perusteltiin sekä hallituksen jäsenen, että yhtiön kannalta. Hallituksen jäsenen näkökulmasta riittävä osaaminen varmistaisi sen, että hallituksen jäsen tosiasiallisesti kykenisi itsenäiseen päätöksentekoon hallituksessa. Lisäksi riittävä osaaminen takaisi sen, että ”hallitus pystyisi tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.” (HE 268/2014, 172.) Näin ollen osaamisvaatimuksella pyritään myös siihen, että hallituksen ja yhtiön operatiivisen johdon välinen yhteistyö olisi mahdollisimman tehokasta. Osaamisvaatimus voidaan nähdä toisaalta velvoittavan myös omistajaa huolehtimaan siitä, että hallitusten kokoonpanoa muodostaessa pyritään harkittuun kokonaisuuteen. Tämä edellyttää, että yhtiön toimiala ja liiketoiminnan laajuus otettaisi huomioon edellä mainittujen taloudellisen ja liiketoiminnallisen osaamisen lisäksi. (Ruohonen ym. 2017, 101.) Hallituksen jäseniä nimittäessä onkin tärkeää

kiinnittää huomiota uusien hallituksen jäsenten perehdyttämiseen, sillä uudet hallituksen jäsenet tulevat mukaan yhtiön toimintaan ja ovat ensimmäisestä päivästä lähtien vastuussa päätöksistä, joilla voi olla suuriakin vaikutuksia yhtiön toimintaan (Erma ym. 2019, 28).

Kuntalain uudistus tuli voimaan vuoden 2017 aikana ja näin ollen hallituksen jäsenten osaamisvaatimus aktivoitui ensimmäisen kerran vuonna 2018, kun yhtiöt pitivät varsinaisen yhtiökokouksen, jossa nimitettiin hallituksen jäsenet. (Ruohonen ym. 2017, 91.)

Hallituksen jäsenet on luokiteltu tutkimuserinteessä hallituksen sisäisiin ja ulkoiisiin jäseniin. Seuraavassa taulukossa (Taulukko 1) on esitelty kuntaomisteisen osakeyhtiöiden hallituksen jäsenyyden perusteet. Hallituksen sisäisiä jäseniä ovat nimensä mukaisesti ne henkilöt, jotka ovat yhtiön palveluksessa, joko työsuhteen kautta, tai sitten he kuuluvat yhtiön omistajan lähipiiriin. Tyypillisesti tämä tilanne on perheyriyksissä, joissa omistaja tai omistajat johtavat yritystä. Ulkopuoliset hallituksen jäsenet sen sijaan eivät työskentele yhtiössä, eivätkä kuulu yhtiön omistajien lähipiiriin tai muulla tavalla toimi yhtiön sidosryhmässä rahoittajan tai sijoittajan roolissa. (Kuokkanen 2011, 25.) Kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä ulkopuolisia hallituksen jäseniä ovat toisin sanoen luottamushenkilöt ja kunnan viranhaltijat tai kunnan työntekijät. Ulkopuoliset riippumattomat hallituksen jäsenet ovat taas täysin omistajasta riippumattomia. Luottamushenkilöt ovat hallituksen ulkopuolisia jäseniä, mutta he eivät ole riippumattomia, sillä he toimivat samalla luottamustehtävissä kunnan eri toimielimissä.

**Taulukko 1 Hallituksen jäsenyyden peruste ja suhde osakeyhtiöön.**

<b>Hallituksen jäsenyyden tyyppi</b>	<b>Henkilön suhde yhtiöön</b>
<b>Ulkopuolinen hallituksen jäsen</b>	Kunnan luottamushenkilö sekä työntekijä/viranhaltija.
<b>Riippumaton ulkopuolinen hallituksen jäsen</b>	Henkilö, joka on valittu talous- ja/tai toimialaosaaamisensa vuoksi hallitukseen. On myös omistajasta riippumaton.
<b>Sisäinen hallituksen jäsen</b>	Valitaan yhtiön organisaatiosta, esimerkiksi henkilöstöedustaja.

Kuntien omistamien tytäryhtiöiden hallituksen jäsenten valintalogiikka eroaa yksityisomisteisten osakeyhtiöiden hallituksen jäsenten valinnasta. Kuntien omistamissa osakeyhtiöissä hallituksen

jäsenet valitaan kunnan luottamushenkilöiden ja kunnan viranhaltijoista ja/tai kunnan työntekijöistä, eli valittavat henkilöt valitaan ennalta määrätystä joukosta. (Penttilä ym. 2015, 88.) Tyypillisesti kunnanhallitus tai konsernijohto tekevät ehdotuksia tytäryhtiöiden hallituksen jäsenten valinnasta. (Tampere 2019, 9.) Näiden lisäksi jäseniksi voidaan kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä nimittää riippumattomia hallituksen jäseniä.

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden nimityksissä vaikuttavat myös hallintolain 27 §:n esteellisyysäännökset. Luottamushenkilö, joka kuuluu kunnan toimielimeen ja kuntaomisteisen yhtiön hallitukseen voi toimia kaksoisroolissa. Tämä tarkoittaa sitä, että luottamushenkilö voi olla sellaisen lautakunnan jäsen, jossa käsitellään kuntaomisteisen osakeyhtiötä, jonka hallitukseen luottamushenkilö kuuluu. Tällaisessa tilanteessa luottamushenkilön tulisi jäädä itsensä toimielimen päätöksenteossa. (Ruohonen ym. 2017, 66.)

### 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkielman teoreettinen viitekehys koostuu kuntakonsernin konserniohjaukseen liittyvästä hybridiorganisaatioteoriasta ja toisaalta taas hallitustyöskentelyä tutkivasta corporate governance-viitekehystä, jossa hallitusta tarkastellaan hallituksen erilaisten roolien ja tehtävien kautta. Corporate governance-teorioiden rinnalla kulkee käyttäytymistieteellisen hallitustyöskentelyn teoria, jossa huomio kiinnitetään hallituksen sisäiseen maailmaan ja vuorovaikutukseen.

#### 3.1 Hybridiorganisaatio

Hybridiorganisaation käsitettä on määritelty monella erilaisella tavalla. Johanson ja Vakkuri (2018, 3) ovat määritelleet hybridiorganisaation sellaiseksi organisaatioksi, jossa yhdistyy julkisen ja yksityisen sektorin toimintojen logiikat. Hybridiorganisaatioiksi voidaan näin ollen luokitella mm. julkisomisteiset yhtiöt, julkisen ja yksityisen yhteistyön muotoja harjoittavat yhtiöt (public-private-partnership) ja erilaiset julkisiin hankintoihin erikoistuneet yhtiöt.

Johansonin ja Vakkurin (2018, 3–4) mukaan hybridiorganisaatiossa esiintyy monenlaisia tavoitteita ja toimintalogiikoita. He kuvaavatkin hybridiorganisaatioita monitulkintaisina (ambiguous) ja monitasoisina. Hybridiorganisaatioon voi kuulua monimuotoista omistajuutta (mixed ownership), ristiriitaisia tavoitteita (incongruent goals), kilpailevia institutionaalisia logiikoita, monenlaisia rahoitusjärjestelmiä, ja sekoittuneita yksityisen ja yksityisen yhteistyön (public-private-partnership) muotoja. Hybridisyyden taso riippuu mm. omistajuudesta, rahoitusmuodoista sekä valvonnan tasosta. Hybridiorganisaatioissa, jotka toimivat verkostomaisesti on omat riskinsä. Niiden operointi ja vastuukysymykset saattavat olla epämääräisesti määriteltyjä. Tämä voi aiheuttaa haasteita hybridiorganisaation toiminnassa, johtamisessa ja valvomisessa (Fontes-Filho & Almeida 2020, 52.)

Fontes-Filho ja Almeida toteavat (2020, 39), että hybridiorganisaatiot ovat instituutioita, jotka toimivat tai kohtaavat toiminnassaan useammanlaisia institutionaalisia logiikoita. Tämän vuoksi hybridiorganisaatiot toimivat usein epämääräisesti julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa. Hybridiorganisaatiot sijaitsevat institutionaalisen moniarvoisuuden kontekstissa, mikä voi vaatia useiden institutionaalisten logiikkojen ristiriitaista käyttöä. (Fontes-Filho & Almeida 2020, 39). Hybridiorganisaation ominaispiirteitä ovat useat osakkeenomistajat, useamman toimintalogiikan yhtäaikainen ja jopa ristiriitainen käyttö sekä epäjohdonmukainen toiminta.



Hybridiorganisaatiot voivat yhdistellä julkisen politiikan tavoitteita ja yksityisen sektorin tehokkuustavoitteita strategisessa muodossa. Hybridiorganisaatioilla on mahdollisuus muodostaa yhteyksiä niin yksityisiin kuin julkisiin toimijoihin. Niiden suorituskyvyssä huomiota kiinnitetään toimenpiteiden taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen mm. kustannustietoisuuden, tasapainottelun sekä ennakkoinnin kautta. Näin voidaan saavuttaa tavoitteet yhdistämällä erilaisia resursseja ja huolehtimalla sidosryhmien välisestä dialogista. (Johanson & Vakkuri 2018, 159.)

Hybridiorganisaatioissa voidaan parhaimmillaan osallistaa sidosryhmiä aikaisempaa paremmin. Lisäksi hybridiorganisaation erilaisten toimintalogiikoiden käyttö voi luoda uusia käytänteitä, jotka ovat monistamisen arvoisia. Esimerkiksi allianssimallilla suoritettavista hankkeista on saatu hyviä kokemuksia, koska niissä yhdistetään uudella tavalla hankkeen eri osapuolet. Hybridiorganisaatiot voivat siis parhaimmillaan edustaa hyvin sopeutunutta toimijaa, joka kykenee ottamaan toimintaan mukaan sidosryhmät tarkoituksenmukaisella tavalla. (Fontes-Filho & Almeida 2020, 40.)

Hybridiorganisaatioiden hallinta (governance) eroaa yksityisen sektorin hallinnasta (governance) ja sen vuoksi julkisomisteisten yhtiöiden hallinta nähdäänkin eräänlaisena ”variaationa” yksityisen sektorin käytänteistä. Poliittisten ja kaupallisten institutionaalisten logiikoiden yhdistäminen on hybridiorganisaatiolle kuitenkin tyypillistä. (Okhmatovskiy, Grosman & Sun 2021, 3.) Toisaalta näiden logiikoiden yhteensovittaminen voi aiheuttaa jännitteitä ja ristiriitoja yhtiön päätöksenteossa, asioiden priorisoinnissa, strategiassa ja organisaation arvoissa. Kuntaomisteiset osakeyhtiöt, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla voivat aiheuttaa jännitettä ja keskustelua siitä, mitä kunnan on tarkoituksenmukaista omistaa ja minkä takia.

Julkisen toiminnan tarkasteluun liittyy vahvasti tehokkuuden ja vaikuttavuuden käsitteet.

Käytännössä minkä tahansa organisaation tehokkuus mitataan sillä, kuinka hyvin se luo arvoa sidosryhmilleen. Arvon luomisesta on useita näkemyksiä, mutta ei yksiselitteistä määritelmää, eikä yksimielisyyttä ole siitäkään, miten arvonluontia voidaan saavuttaa. Ensinnäkin arvon käsitteellä voidaan tarkoittaa käyttöarvoa, joka tarkoittaa asiakkaan saamaa ja havaitsemaa arvoa. Käyttöarvon lisäksi on myös vaihtoarvo, jolla tarkoitetaan sitä hintaa tai arvoa, jonka ostaja maksaa myyjälle havaitun käytön perusteella. Hybridiorganisaatiossa eri sidosryhmillä voi olla erilaisia intressejä ja tavoitteita, jotka hybridiorganisaation on kyettävä huomioimaan. Tämä eri sidosryhmien huomioiminen voi pienentää hybridiorganisaation arvonluontimahdollisuuksia. Hybridisyys edellyttää organisaatiolta kykyä päättää ja priorisoida sitä mitkä tarpeet tulee täytetyksi. Riski piilee siinä, että monien eri vaatimusten takia organisaation sisälle saattaa syntyä jännitteitä. (Fontes-Filho & Almeida 2020, 40.)

Varsinkin useamman kunnan tai muun julkisomisteisen tahon omistamassa osakeyhtiössä omistajien tarpeita ja tavoitteita on sovittava yhteen ja hallituksen mahdollisuudet luoda lisäarvoa yhtiölle voivat olla rajalliset. (Okhmatovskiy, Grosman & Sun 2020, 3.)

Tämä tekee hybridioorganisaatiosta mielenkiintoisen tutkimuskohteen, sillä hybridioorganisaatiossa tasapainotellaan monenlaisten tavoitteiden ja toimintojen kanssa. (Johanson & Vakkuri 2018, 82.) Kuntakonsernia voidaan luonnehtia hybridioorganisaatioksi, sillä kunnan toimintakenttä on laaja ja monisyinen. Tytäryhtiöiden omistajaohjaus on osa suurempaa konserniohjauksen kokonaisuutta. Kunnan omistamiin osakeyhtiöihin pätevät samat lakisääteiset velvollisuudet kuin mihin tahansa osakeyhtiöön. Tämän lisäksi kuitenkin tytäryhtiön toimintaan vaikuttavat voimakkaammin kuntaomistajan asettamat tavoitteet, jotka voivat poiketa perinteisestä markkinalogiikasta. Voisikin sanoa, että kuntien tytäryhtiöt ovat hybridioorganisaation selkeimpiä ilmenemismuotoja, sillä ne ovat osakeyhtiömuotoisia, mutta ne toteuttavat välillisesti tai välittömästi julkisia tavoitteita.

### **3.2 Corporate governance-teoriat**

Käsitteelle corporate governance ei ole olemassa selkeärajaista määritettä, mutta OECD:n mukaan kyseessä on ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, jossa on erilaisia vuorovaikutussuhteita yhtiön johdon, hallituksen ja muiden sidosryhmien kanssa. Corporate governance-periaatteet liittyvät myös omistajaohjaukseen, strategian ja tavoitteiden asetteluun sekä yhtiön hallituksen valvontavelvollisuuteen. (OECD 2015, 9.)

Corporate governance-teoriat ovat alun perin lähtöisin liikkeenjohdon tutkimuksista. Corporate governance-teorioiden juuret ovat Yhdysvalloissa, jossa omistuksen ja johdon eriytymiseen kiinnitettiin huomiota ensimmäisen kerran vuonna 1932 kun Adolf Berlen ja Gardiner Means käsittelivät aihetta teoksessa ”The modern corporation and private property”. Corporate governance-teoriat ovat kehittyneet ajansaatossa. Hallitustyön tutkimus on painottunut eri asioihin eri aikoina. 1970-luvulle oli leimallista, että yhtiöiden operatiivinen johto kasvatti valtaansa omistajiin nähden, kun taas 1980-luvulla omistajat kritisoivat sen hetkistä työnjakoa ja omistaja-arvon kasvattamisesta tuli yhä suosittu käytäntö (Tienari & Meriläinen 2012, 91). 1990-luvun alussa kiinnitettiin huomiota organisaatiokulttuurin merkitykseen yhtiön menestymisen kannalta (Tienari & Meriläinen 2012, 94). 2000-luvulle tultaessa omistaja-arvon kasvattaminen on yhä keskeinen tekijä corporate governance-teorioissa, mutta huomiota on alettu kiinnittämään yhä enemmän myös omistaja-arvoihin.

Corporate governance-teorioista tunnetuimpia ovat agentti-, asianhoitaja-, resurssiriippuvuus- ja sidosryhmäteoria. Näille kaikille on tyypillistä se, että hallitusta ja sen roolia katsotaan ulkoapäin. Tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen tehtäviä ja toimia tarkastellaan corporate governance-teorioissa niiden ulkonaisten piirteiden perusteella.

Taulukko 2 esittelee corporate governance-teorioiden tutkimussuuntia. Taulukossa 2 kohdat 3–6 sisältävät käyttäytymistieteellisen hallitustyöskentelyn piirteitä. Hallitustyöskentelyä koskevassa tutkimuksessa on hallituksen tehtäviä ja toimintaa käsitelty ulkoisten ja sisäisten suhteiden kautta. Lisäksi hallitustyön tutkimusaiheet on jaoteltu hallinnon rakennetta, vuorovaikutusta ja päätöksentekoa tutkiviin suuntauksiin.

**Taulukko 2 Hallitustyöskentelyn ja corporate governance-tutkimussuuntia. (Mukailten van Ees ym. 2009, 309.)**

Hallitustyöskentelyn ja corporate governance tutkimuksen tutkimussuuntia		
	Sisäiset suhteet	Ulkoiset suhteet
Rakenne	1. Komento ja kontrolli i. Kannustimet ja tavoitteen asettelu ii. Valvonta	2. Sääntely i. Laki, suositukset, sopimukset ja sääntely
Vuorovaikutus	3. Yhteistyö ja konflikti i. Poliittinen neuvottelu ii. Valta ja luottamus iii. Konfliktit ja tunteet	4. Koordinointi ja yhteistyö i. Sosiaaliset verkostot ja johdon sisäiset suhteet ii. Sosiaalinen eliitti ja sosiaaliset liikkeet
Päätöksenteko	5. Kognitiiviset taidot ja kompetenssi i. Päätöksenteon biasoituminen ii. Koheesio ja sitoutuminen iii. Diversiteetti ja kompetenssi	6. Vaatimustenmukaisuus ja seremonia i. Instituutioiden sulautuminen ja mukautuminen ii. Normit, symbolit, kieli ja retoriikka

### Hallitustyöskentelytutkimuksen sisäiset ja ulkoiset suhteet

Sisäisissä suhteissa on kyse hallituksen omasta ympäristöstä, hallituksen jäsenten keskinäisestä suhteista sekä hallituksen ja yhtiön johdon välisestä suhteesta. Ulkoisilla suhteilla tarkoitetaan organisaation toimintaympäristöä ja organisaatioon liittyviä ulkoisia sidosryhmiä, kuten asiakkaita ja toimittajia. Jako sisäisiin ja ulkoisiin suhteisiin ei ole uusi, mutta se on hyödyllinen, kun havainnoidaan ketkä kuuluvat hallitustyöskentelyssä sisäiseen piiriin ja ketkä ulkoiseen. Tutkimustraditiossa sisäisiin suhteisiin luetaan ne tahot, jotka voivat tosiasiallisesti vaikuttaa yhtiön asioihin, kun taas ulkokehässä ovat ne tahot, joihin kyseiset toimet vaikuttavat. Osakkeenomistajien

kohdalla ei ole selvää rajaa, milloin heidät lasketaan sisäiseksi toimijaksi ja milloin ulkoiseksi. (van Ees, Gabrielsson, Huse & Gabrielson 2009, 308.)

### **Hallituksen rakennetta tutkiva tutkimussuuntaus**

Hallinnon rakennetta tutkivassa suuntauksessa sisäisissä suhteissa (Taulukko 2, kohta 1) tarkastellaan hallituksen valtaan, komentoon ja kontrolliin liittyviä tekijöitä, kuten tavoitteiden asettelua, valvontaa ja raportointia. Corporate governance-teorioista tätä tutkimussuuntausta edustaa agenttiteoria. Agenttiteorian mekanismeilla päämies, eli hallitus pystyy tehokkaasti valvomaan agentin, eli operatiivisen johdon toimia. (van Ees ym. 2009, 309.)

Hallinnon rakenteen ulkoiset suhteet (Taulukko 2, kohta 2) liittyvät hallitustyöskentelyn toimintaympäristön sääntelyyn, jota hallitustyöskentelyssä on noudatettava joko lain, suositusten tai sopimusten nojalla. Lisäksi ulkoisissa suhteissa on kiinnitetty huomiota sidosryhmiin, jolloin yhtiötä pidetään ensisijaisesti sisäisten ja ulkoisten sopimusten sidoksena. Ensisijaisena teoriana aihetta käsittelee agenttiteoria, mutta myös transaktiokustannusteoria. Lähtökohtana molemmille teorioille on, että toimijat käyttäytyvät rationaalisesti – pyrkien hyödyntämään johdon ja hallituksen välisen tietopäsymmetrian omaksi edukseen. Laki ja suositukset kuitenkin rajoittavat agentin toimia ja mm. Hallinnointikoodiston suunnittelu kuuluu tähän sääntelyyn kohdistuvaan tutkimusperinteeseen. Sääntely ulkoisena tekijänä muovaa hallituksen ja johdon mahdollisuuksia toimia. (van Ees ym. 2009, 309.)

### **Hallituksen vuorovaikutusta tutkiva tutkimussuuntaus**

Hallituksen vuorovaikutusta tutkivassa tutkimussuuntauksessa hallituksen toimintaa tutkitaan sosiologian, psykologian ja sosiaalipsykologian näkökulmasta. Tässä tutkimusperinteessä tarkastellaan hallituksen vuorovaikutuksellisia tekijöitä, kuten hallituksen dynamiikkaa. Sisäisten suhteiden (Taulukko 2 kohta 3) keskeisenä kohteena on hallituksen, toimitusjohtajan ja osakkeenomistajien välinen yhteistyö (tai konflikti). Tunnetuimpia teorioita tässä tutkimusperinteessä on asianhoitajateoria (stewardship theory), jossa huomiota kiinnitetään hallituksen ja toimitusjohtajan käyttäytymiseen ja kuinka toimitusjohtajan ominaisuudet kuten, motivaatio, kokemus ja sosiaaliset verkostot vaikuttavat yhtiön ja hallituksen toimintaan. (van Ees ym. 2009, 310.)

Hallitustutkimuksen vuorovaikutuksen tutkimussuunnan ulkoisia suhteita (Taulukko 2, kohta 4) tutkitaan tyypillisesti resurssi riippuvuusteorian kautta. Teorian mukaan organisaatiot pyrkivät luomaan yhteyksiä toimintaympäristöön ja näin ollen varmistamaan organisaation pääsyn

tarvittaviin resursseihin joko hallituksen jäsenten ammatillisten tai henkilökohtaisten verkostojen kautta. (van Ees ym. 2009, 310.)

### **Hallituksen päätöksentekoa tutkiva tutkimussuuntaus**

Hallitustutkimuksen kolmas suuntaus keskittyy hallituksen päätöksentekoon. Päätöksenteon sisäisissä suhteissa (Taulukko 2 kohta 5) tutkitaan hallituksen päätöksentekoa jäsenten kongitiivisten kykyjen ja kompetenssin kautta. Tutkimuksen kohteena on strateginen päätöksenteko ja strategisten päätösten muotoilu, joihin vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset tekijät. Tämän tutkimussuunnan havainto on mm. se, että corporate governance-tutkimusten ristiriitaiset tulokset johtuvat nimenomaisesti päätöksenteon kompleksisuudesta ja näin ollen hallitustyöskentelyn päätöksentekoa voidaan tutkia ainoastaan havainnoimalla hallitustyöskentelyn todellista päätöksentekoa. (van Ees ym. 2009, 310.)

Päätöksenteon tutkimussuunnassa ulkoisten suhteiden (Taulukko 2, kohta 6) osalta tutkitaan sitä, miten ulkoiset toimijat vaikuttavat hallituksen päätöksentekoon ja hallituksen kykyyn toimia. Keskeisenä teoriana on institutionaalinen teoria, jossa erilaisia toimijoita tarkastellaan syvemmin yhteiskunnallisten rakenteiden kautta. Teoriassa hallitustyöskentely on aina sidottava aikaan ja paikkaan. Lisäksi hallituksen ja yhtiön toimintaympäristöä määrittää merkittävästi julkinen valta (mm. sääntely). Tässä tutkimussuunnassa huomiota kiinnitetään myös tapoihin, sillä hallitustyöskentelyyn rakentuneet toimintatavat eivät välttämättä kerro mitään hallitustyöskentelyn tehokkuudesta, mutta näitä tapoja kuitenkin toistetaan tehokkuusargumenttien avulla. Tästä näkökulmasta kokemus hallitustyöskentelystä ja yhtäaikainen työskentely useammassa hallituksessa voi tuoda uusia näkökulmia ja haastaa hallituksen vanhoja käytänteitä. (van Ees ym. 2009, 310.)

### **Agenttiteoria**

Agenttiteoriassa (agency theory) on kaksi toimijaa: päämies ja agentti. Päämies (omistaja) ja agentti (operatiivinen johto). Päämiehen ja agentin välinen suhde perustuu sopimukseen, jonka mukaan agentin on sitoutunut suorittamaan erilaisia toimia päämiehen puolesta. Althausin (1997) mukaan omistajuuden ja johtamisen eriytyminen aiheuttaa kontrollin suhteen ongelmia. Ensinnäkin päämiehen ja agentin yhtiötä koskevat intressit voivat erota toisistaan merkittävästi. Toiseksi sopimuksellisuuden takia agentti hoitaa yrityksen operatiivista johtamista. Tämän työnjaon vuoksi päämiehen ja agentin välillä on informaation epätasapainoa. Kolmanneksi päämiehen ja agentin välisissä sopimuksissa on mahdotonta huomioida kaikkia mahdollisia skenaarioita, joihin osapuolten on toimeksiannon vuoksi otettava kantaa. (L'Huillier 2014, 305.)

Teoriassa oletetaan, että agentti on opportunistinen ja voi hyödyntää tiedon epäsymmetrian takia omia tarkoitusperiään yhtiön ja päämiehen edun kustannuksella. Teorian mukaan agentti pyrkii opportunistisesti ja rationaalisesti toimien maksimoimaan omaa etuaan. Omaa etuaan pyrkii myös maksimoimaan päämies. (L’Huillier 2014, 304.) Päämiehelle syntyy kuitenkin kustannuksia erilaisten kontrolli- ja valvontamekanismien käytöstä, mikä taas vaikuttaa suoraan yhtiön tulokseen. (Jensen & Meckling 1976, 308.) Teoriassa yhtiön hallituksen tehtävänä on varmistaa, ettei agentti toimi yhtiön ja sen omistajien edun vastaisesti. Hallituksen tehtävänä on luoda erilaisia valvonnan- ja kontrollin mekanismeja. Lisäksi hallituksen tehtävänä on palkitsemisen kautta sitouttaa operatiivinen johto toimimaan yhtiön etua edistäen. (L’Huillier 2014, 306.)

### **Asianhoitajateoria**

Asianhoitajateoriassa (stewardship theory) toimitusjohtaja nähdään hallituksen kumppanina, jonka tehtävänä on huolehtia yhdessä hallituksen kanssa yhtiön kehittämisestä ja menestyksestä. Teorian ovat kehittäneet Donaldson ja Davis vuonna 1989. Teorian pohjana on psykologia ja erityisesti organisaatiopsykologia, jossa operatiivisen johdon toimintaa ohjaa motivaatio luoda menestystä yhtiölle. Menestyksekkäs yhtiön kehittäminen palkitsee johtoa jo itsessään, mutta tämän lisäksi johto saa tunnustusta hyvin tehdystä työstä myös omistajilta (Donaldson & Davis 1991, 51.)

Taloudellisten motivaattoreiden lisäksi operatiivinen johto on motivoitunut myös siksi, että johtaminen työnä on itsessään palkitsevaa ja yhtiön menestyminen tuo välillisiä etuja myös operatiiviselle johdolle esim. urakehityksen näkökulmasta. Asianhoitajateoriassa operatiivinen johto nähdään joukkuepelaajina, joiden yhteisenä tavoitteena on luoda menestystä. Omistajien ja operatiivisen johdon välillä vallitsee luottamus, joka perustuu oletukselle, että operatiivinen johto haluaa maksimoida yhtiön suorituskyvyn. (L’Huillier 2014, 307.)

Teorian mukaan johdon ja omistajien tavoitteet ja edut ovat siten yhteneväisiä. Operatiivisen johdon motivaation tasoon vaikuttavat organisaation rakenteet. Rakenteet voivat edistää tai estää liiketoiminnan kehittymistä. (Donaldson & Davis 1991, 51.) Operatiivinen johto toimii toisin sanoen yhteisen edun nimissä, eikä toimitusjohtajan toimiin tarvitse käyttää yhtä tiukkoja kontrollimekanismeja kuin agenttiteoriassa.

Asianhoitajateoriassa oletetaan, että operatiivinen johto on motivoitunut yhtiön kehittämiseen. Hallitus nähdään toimitusjohtajan tukipilarina, joka voi omalla aktiivisella toiminnallaan kehittää yhtiötä kehittämällä organisaation rakenteita siten, että operatiivinen johto kykenee vastaamaan omistajien asettamiin tavoitteisiin. Eli toisin kuin agenttiteoriassa, asianhoitajateoriassa hallituksen tehtävänä on osallistua yhtiön kehittämiseen, eikä ainoastaan luoda erilaisia valvonta- ja

kontrollimekanismeja operatiiviselle johdolle. (L’Huillier 2014, 307.) Lisäksi hallitus osallistuu strategian luomiseen ja toimeenpanoon (Huse 2005, 71). Asianhoitajateoriassa operatiivisella johdolla on tilaa toimia siksi, että hallitus voi luottaa siihen, että johto toimii yhtiön edun mukaisesti. Tässä teoriassa hallitus kehittää yhtiön toimintaa, jonka ansiosta omistajat hyötyvät tuottojen maksimoimisen kautta. (Donaldson & Davis 1991, 51.) Teoriassa hallituksen tehtävänä on siis tukea yhtiön toimivaa johtoa, jolla on tiettyjä vapauksia toimia itsenäisesti. Tämä on keskeinen ero agenttiteoriaan, jonka mukaan yhtiön johtoa on pääasiallisesti valvottava.

Asianhoitajateoriassa käsitellään myös julkisomisteisia yhtiöitä. Teorian mukaan asianhoitajan, eli toimivan johdon tehtävänä ei ole parantaa vain yhtiön taloudellista tilannetta vaan yhtiö voi omalta osaltaan myös edesauttaa julkisyhteisöä saavuttamaan sosiaalisia tai yhteiskunnallisia tavoitteita. (L’Huillier 2014, 307.)

### **Resurssi-riippuvuusteoria**

Teorian (resource dependence theory) tekivät tunnetuksi Pfeffer ja Salanick vuonna 1987. Resurssi-riippuvuusteoria sai jalansijaa niin sosiologiassa kuin strategia- ja organisaatiotutkijoiden piireissä. Resurssi-riippuvuusteoriassa hallitus nähdään yhtiön menestymisen kannalta oleellisena resurssina, ja tämän vuoksi hallituksen jäsenten valintaan kiinnitetään huomiota, sillä hallituksen jäsenten verkostoja pidetään keskeisenä hallituksen jäsenten valintaperusteena. Tässä teoriassa organisaatio nähdään avoimena järjestelmänä, jonka toiminta on sidoksissa ympärillä olevaan toimintaympäristöön. Menestyäkseen ja selviytyäkseen yhtiöllä on oltava pääsy tarvittaviin resursseihin. (Pfeffer & Salanick 2003, 2.) Resursseilla tarkoitetaan rahoitusta, toimittajia ja asiakkaita. Toimintaympäristön vuoksi yhtiöt ovat linkittyneet kilpailijoihinsa. Teorian mukaan nimenomaisesti resurssien niukkuus ja toimintaympäristön jatkuvat muutokset aiheuttavat yhtiöille paineita joko selviytyä tai lakata olemasta. (Pfeffer & Salanick 2003, 2.) Aikaisemmassa tutkimusperinteessä on pääasiallisesti tutkittu organisaatioiden resurssien tehokasta käyttöä, ei sitä, miten resursseja hankitaan. Organisaatiot eivät elä tyhjiössä vaan niiden on selviytyäkseen oltava vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa jo pelkästään siksi, että ne ovat toimintaympäristöstä riippuvaisia. (Pfeffer & Salanick 2003, 19.)

Resurssi-riippuvuusteoriassa hallitus nähdään linkkinä toimintaympäristöön. Hallituksen kokoonpano ei ole satunnainen joukko ihmisiä, vaan hallituksen muodostamiseen on vaikuttanut yhtiön toimintaympäristö. Hallituksen jäsenten valinnassa jäsenen henkilökohtaiset ja ammatilliset verkostot ja kokemus ovat avainasemassa. Hallituksen avulla yhtiö voi saada pääsyn tarvitsemiinsa resursseihin, kuten rahoitukseen, yhteistyökumppaneihin ja materiaaleihin helpommin, sillä

organisaatiolla on käytettävissä henkilöitä, joilla on olemassa olevat verkostot edellä mainittuihin resursseihin. (L’Huillier 2014, 309.) Hallituksen hyödyntäminen resurssina vähentää yrityksen riippuvuutta ulkopuolisista sidosryhmistä.

Resurssiriippuvuusteoriaan on lisätty myös resurssipohjainen näkemys, jonka mukaan hallituksen jäsenten verkostojen lisäksi myös heidän omalla kompetenssillansa on merkitystä. (Huse 2005, 71.) Hallituksen jäseniä arvioidaan heidän panoksensa perusteella. Arviointi tapahtuu ammatillisten ja henkilökohtaisten ominaisuuksien kautta. Huse (2005, 71) toteaa, että hallituksen jäsenyyteen kuuluvia resursseja on haastavaa ostaa markkinoilta, saati palkata suoraan yhtiöön. Tämä johtuu siitä, että hallituksen roolina on toimia operatiivisen johdon neuvonantajana. Tästä näkökulmasta katsottuna resurssiriippuvuusteoriassa hallituksen tärkeimpiä tehtäviä on siten toimia ”oven avaajana”, legitimoivana tekijänä sekä osallistua organisaation sisäiseen kommunikaatioon. (Huse 2005, 71.)

Resurssiriippuvuusteoriassa Bernandi, Bean, Weippert (2005) ovat kiinnittäneet huomiota myös ”hyvä veli”-verkostoihin. Tällä tarkoitetaan sitä, että hallituspaikat kiertävät pienen piirin ympärillä, jolloin ongelmaksi muodostuu monimuotoisuuden väheneminen. Kun samat henkilöt valitaan hallitukseen, hallituksen rotaatio heikkenee, eikä hallitukseen valita uusia ihmisiä, joilla olisi uudenlaisia näkemyksiä ja jotka voisivat olla hyödyllisempiä yhtiön kannalta. (L’Huillier 2014, 310.)

### **Sidosryhmäteoria**

Sidosryhmäteoriassa (stakeholder theory) hallituksen roolissa korostetaan yhteistyötä ja koordinoitua. Kuten resurssiriippuvuusteoriassa, myös sidosryhmäteoriassa organisaatio käsitetään laavammin. Hills ja Jone (1992) mukaan organisaatio on erilaisista sidosryhmistä ja niiden välisistä sopimuksellisuudesta muodostuva kokonaisuus. (L’Huillier 2014, 310.)

Teoriassa oletetaan, että yhtiön toimilla on merkitystä niin yhtiön sisällä, mutta myös yhtiön ulkopuolella. Sidosryhmiksi määritellään osakkeenomistajien lisäksi esimerkiksi paikallinen yhteisö, asiakkaat ja tavarantoimittajat. Sidosryhmän käsitettä on siten laajennettu osakkeenomistajista myös muihin ryhmiin, joihin yhtiön toiminnalla on välitön tai välillinen vaikutus. (L’Huillier 2014, 310.) Erilaiset sidosryhmät vaikuttavat yhtiön menestymiseen. Osakkeenomistajien näkökulmasta on operatiivisen johdon tehtävä ja velvollisuus huolehtia siitä, että osakkeenomistajat saavat riittävää tuottoa sijoitukselleen. Tämän lisäksi yhtiön menestymisen kannalta johdon on toiminnassaan huomioitava myös muita sidosryhmiään, kuten velkojia ja asiakkaita. (Heath & Norman 2004, 248.)



Hill ja Jones (1992, 143) toteavat, että sidosryhmät ovat suorasti tai epäsuorasti osa organisaation kokonaisuutta ja hallituksen tehtävänä onkin huolehtia yhtiössä, että myös sidosryhmät huomioidaan päätöksenteossa. Kyseinen teoria onkin corporate governance-teorioiden joukossa sellainen, jota voitaisiin kuvata sosiaalisen omistajuuden teoriana. Hallituksen tehtävänä on huomioida yhtiön toiminnassa sekä tavoitteiden suunnittelussa myös sidosryhmiä ja yhteen sovittaa erilaisten sidosryhmien intressejä. Teoriassa korostetaan yhteistyötä ja koordinaatiotoimintaa. (L’Huillier 2014, 310.)

### **Hybridinen governance-teoria**

Hybridisessä governance-teoriassa tutkitaan sitä, miten hybridioorganisaatioissa käytetään corporate governance-mekanismeja. Kansainvälisessä kirjallisuudessa paikallisten ja alueellisten hallintojen hybridioorganisaatioiden tutkimusta on varsin rajallisesti, mutta aihetta käsitellään useimmiten valtionyhtiöiden ”state-owned enterprises, SEO” kautta. Okhmatovskiy ym. (2021) käsittelevät artikkelissaan valtionyhtiöiden corporate governance-tutkimusta hybridisyyden näkökulmasta.

Julkisomisteisiin yhtiöihin liittyy joko suoraan tai välillisesti julkishallinnon omistajapohja. Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituksen jäsenten valintaan liittyy edustuksellisuuden elementti, eli hallituksen jäsenet valitaan pääsääntöisesti poliittisin perustein. Okhmatovskiy ym. (2021, 3) toteavat artikkelissaan, että perinteisessä yksityissektorin corporate governance-viitekehyksessä pidetään julkisomisteisten yhtiöiden ominaispiirteitä poikkeamina hyvistä corporate governance -käytännöistä.

Myös sidosryhmäteoriassa on kiinnitetty huomiota julkisomisteisten yhtiöiden hallintoon liittyviin haasteisiin ja useiden tavoitteiden ristiriitaisuuden ongelmaan (Heath & Norman 2004) Okhmatovskiy ym. (2021) kuitenkin tuovat esille hybridisen näkökulman, jonka mukaan julkisomisteisen yhtiön corporate governance-mekanismit ovat hybridisestä näkökulmasta katsottuna normaaleja, sillä yhtiön tavoitteisiin kuuluu kaupallisia ja poliittisia tavoitteita, joiden vuoksi myös hybridioorganisaatioiden toiminnassa on keskenään ristiriitaisia institutionaalisia logiikoita. Kaupalliset tavoitteet liittyvät kilpailuilla markkinoilla operoimiseen, kun taas poliittiset tavoitteet tyypillisesti liittyvät esimerkiksi sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin tekijöihin. Hybridinen corporate governance yhdistelee yksityisen sektorin ja julkishallinnon valvonta- ja tilivelvollisuuden piirteitä. (Okhmatovskiy ym. 2021, 3.) Lisäksi hybridioorganisaatioissa tytäryhtiö voi olla enemmän riippuvainen omistajan antamista resursseista ja tämä vaikuttaa yhtiön menestymiseen (Okhmatovskiy ym. 2021, 14). Esimerkiksi kunnan omistamat osakeyhtiöt saattavat olla vuokralla kunnan omistamissa kiinteistöissä.

Valtiot ja julkisyhteisöt pyrkivät vähentämään poliittisen piirteiden vaikutusta yhtiöiden hallitustyöskentelyssä mm. nimittämällä hallituksen jäseniksi poliittisesti ja omistajasta riippumattomia henkilöitä. (Okhmatovskiy ym. 2021, 8.) Julkisomisteisten yhtiöiden hallituspaikkojen valinnassa kritiikkiä on herättänyt hallituspaikan kriteerien vaillinaisuus ja avoimuuden puute hallituksen kokoonpanoa suunniteltaessa. Tyypillisesti riskinä on se, että hallitukseen valitaan henkilöitä, jotka eivät ole riittävän päteviä tehtävään. Julkisomisteisten osakeyhtiöiden operatiivinen johto voi omalla toiminnallaan vähentää julkisen ja yksityisen sektorin välisten piirteiden eroja, mutta he eivät voi kokonaan poistaa politiikan vaikutusta yhtiön toimintaan. Riippumattomien ulkopuolisten jäsenten rekrytoimista julkisomisteisten yhtiöiden hallitukseen perustellaan puolueettomuudella ja pätevyydellä. (Okhmatovskiy ym. 2021, 8.)

Hybridisen governance-teorian mukaan hallituspaikat eivät kuitenkaan ole ainoa keino vaikuttaa yhtiöön, sillä johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat voivat käydä suoraan keskusteluja yhtiön johdon kanssa ohi yhtiön hallituksen. Julkisyhteisö voi omistajastrategian kautta vaikuttaa yhtiön toiminnan tarkoitukseen. Omistajastrategia, tulostavoitteet ja erilaiset välilliset omistusrakenteet antavat erilaisia työkaluja yhtiön ohjaamiseen. Omistajastrategian kautta hallitus saa kuitenkin työrauhan toimia haluamallaan tavalla haluttujen tulosten saavuttamiseksi. Lisäksi julkisella omistajalla on mahdollisuus tarjota lainaa tai takauksia tytäryhtiöilleen. (Okhmatovskiy ym. 2021, 4.)

Hybridiorganisaatio voi toimia kilpailuilla markkinoilla ja toteuttaa palvelulupausta, esimerkiksi tuottaa edullisempia palveluja kuntalaisille. Hybridiorganisaatioiden johtamismekanismeja (corporate governance-mekanismit) on tyypillisesti verrattu yksityisomisteisiin yhtiöihin. Tämä on sinänsä mielenkiintoista, että johtamisjärjestelmä-keskustelussa ei välttämättä huomioida omistarakenteesta aiheutuvia eroja. (Okhmatovskiy ym. 2021, 3). Hybridiorganisaatiot saavat osakseen myös kritiikkiä, sillä niiden johtamisjärjestelmät voivat olla hyvinkin epäselviä ja kankeita, kun osakeyhtiömuotoiseen toimintaan yhdistetään julkishallinnollisia menettelyjä. (Okhmatovskiy ym. 2021, 3) Tällaisia menettelyjä voivat olla esimerkiksi ennakkokannan pyytäminen merkittävässä hankkeissa omistajalta (kunnalta).

Hybridiorganisaatioissa pyritään lieventämään ristiriitaisten tavoitteiden välistä jännitettä kolmen eri mekanismin kautta. Ensinnäkin hybridiorganisaatio voi päättää luopua toisistaan ristiriidassa olevista tavoitteista. Toiseksi hybridiorganisaatioilla on taipumusta yhdistellä valikoivasti erilaisia strategioita erilaisista toimintalogiikoista ja näiden tietoisella yhdistämisellä hybridiorganisaatio voi vähentää ristiriitaisten jännitteiden syntymistä. Kolmanneksi hybridiorganisaatio voi kehittää uudenlaisia hallintotapoja ja prosesseja (innovaatio). (Okhmatovskiy ym. 2021, 9.)

Myös tässä teoriassa hallituksen tehtävänä on huolehtia valvonnasta, mutta myös tiedostaa ja huomioida hybridioorganisaation rakenteet ja merkitykset ja pyrkiä vähentämään ristiriitaisten tavoitteiden välistä jännitettä.

### **3.3 Käyttäytymistieteellisen hallitustyöskentelyn teoria**

Hallitustyöskentelyn tutkimuskentässä on kiinnitetty huomiota corporate governance-teorioiden ongelmaan, sillä niissä ei oteta huomioon hallituksen sisäistä maailmaa ja hallituksen rooli esitetään yksinkertaistettuna. Hallitusten päätöksentekokulttuuria on haastava tutkia ja käyttäytymistieteellisestä hallitustyöskentelyn teoriaa (a Behavioral Theory of Boards) ei voida vielä pitää varteenotettavana vaihtoehtona perinteiselle agenttiteorialle. Sitä voidaan kuitenkin pitää perinteisten corporate governance teorioita täydentävänä, sillä hallitustyöskentelyn sisäisen maailman avaaminen on suotavaa. (van Ees ym. 2009, 307.)

Forbes ja Milliken (1999) ehdottivat, että hallitustyöskentelyn tutkimisessa voitaisiin ottaa oppia psykologiasta, jossa päätöksentekokulttuuria kuvaillaan kognitiivisen konfliktin, sitouttamisen, luovuuden, koheesion ja kriittisyyden kautta. Positiivinen ilmapiiri hallituksessa ja sen päätöksenteossa vaikuttavat merkittävästi hallituksen tilivelvollisuuteen ja tehokkuuteen. Positiivista hallitustyöskentelyä on kuvailtu kriittiseksi, kyseleväksi, keskustelevalaksi, kokeilevalaksi, väitteleväksi ja rohkaisevalaksi. (Huse 2005, 72.) Hallitukset eivät toimi tyhjiössä, vaan hallitus on vuorovaikutuksessa yhtiön, toimintaympäristön, omistajien ja muiden sidosryhmien kanssa, unohtamatta hallituksen keskinäistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutusta voi tapahtua hallituksen kokouksissa ja niiden ulkopuolella. (Huse 2005, 73.)

Käyttäytymistieteellinen näkökulma kiinnittää huomion hallituksen käyttäytymisprosesseihin, kuten hallituksen jäsenten väliseen kommunikointiin ja informaation jakamiseen. Teoriaan pohjalla on Cyertin ja Marchin (1963) julkaisema teos ”A Behavioural Theory of the Firm”.

Käyttäytymistieteellisen hallitustyöskentelyn teorian mukaan hallituksen on käytettävä aikaa pirstaleisen tiedon keräämiseen mm. koordinoinnin, suunnittelun ja kontrollin avulla. Näin ollen hallitus näyttäytyykin nimenomaisesti ongelmanratkaisuyksikkönä, joka voi parhaimmillaan vähentää epävarmuustekijöitä, lisätä vastuullisuutta ja tuoda sidosryhmiä yhteen. (van Ees ym. 2009, 308.) Teoria eroaa merkittävästi agenttiteoriasta, jossa hallitus nähdään ensisijaisesti valvojana operatiivisen johdon toimille.

Käyttäytymistieteellisen hallitustyöskentelyn teoriassa organisaatio nähdään erilaisten sidosryhmien yhteenliittymänä, jossa jokaisella sisäisellä ja ulkoisella sidosryhmällä on omat intressit ja

tavoitteet. Tämän takia hallituksen roolina onkin toimia välittäjänä näiden eri sidosryhmien välillä ja samalla valvoa, että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan. (van Ees ym. 2009, 308.)

Hallituksen tehtävä on yhteistyön ja sidosryhmien välisten ristiriitojen ratkaisemisen lisäksi osallistua informaation hankintaprosessiin, jotta se kykenisi toimimaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Teorian mukaan hallitus ei siis välttämättä ole kiinnostunut ratkaisemaan eri sidosryhmien välisiä eturistiriitoja, vaan hallitus keskittyy erilaisten koordinaatio-ongelmien ratkaisemiseen ja hallitsemaan epävarmuutta, joka liittyy strategiseen päätöksentekoon. Toisin sanoen hallituksen tehtävät valvonnan lisäksi liittyvät suurimmassa määrin vuorovaikutukselliseen toimintaan, jossa neljä keskeisintä tekijää ovat rajoitettu rationaalisuus (bounded rationality), tyydyttävät ratkaisut - käyttäytyminen (satisficing behaviour), rutiiniluontoinen päätöksenteko (routinization of heuristic decision-making practices) ja poliittinen neuvottelu (political bargaining). (van Ees ym. 2009, 308.)

### **Rajoitettu rationaalisuus**

Teoriassa organisaatioiden päätöksentekijöillä on omat kognitiiviset rajoitteensa, joiden vuoksi heidän kykynsä käsitellä tietoa ja monimutkaisia asioita eivät ole rajattomat. Rajoitetun rationaalisuuden käsite on yleisesti tunnettu, mutta käsitteen määrittelystä on erilaisia näkemyksiä. Greve (2003, 31) mukaan rajoitetun rationaalisuuden käsitteen tulkitseminen löyhästi tarkoittaa sitä, että kyse on tiedon raja-arvosta, jossa pienet mukautukset johtavat lopulta kuitenkin rationaaliseen käyttäytymiseen. Jos taas käsitettä tulkitaan tiukemmin, rajoitettu rationaalisuus tarkoittaa sitä, että rationaalinen toiminta on aikaa vievää ja aiheuttaa päätöksentekijöille suuria kognitiivisia ponnistuksia. Näin ollen rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta optimaalisesta rationalistisesta toiminnasta johtuva ajatustyön vaikeus saa päätöksentekijät yksinkertaistamaan omia päätöksentekoprosessejaan kompleksisten ongelmien edessä. Näin ollen päätöksentekijät siis pyrkivät yksinkertaistamaan päätöksentekosääntöjä, sillä hallitustyöskentelyssä monet asiat verkottuvat keskenään ja on mahdotonta ymmärtää kaikkia niitä tekijöitä, jotka ovat kytköksissä päätettäviin asioihin. (van Ees 2009, 311.)

Tämä ei tarkoita sitä, etteivätkö päätöksentekijät haluaisi maksimoida hyötyä ja minimoida haittoja, mutta heidän omat kokemuksensa, ennakkoluulonsa ja -asenteensa vaikuttavat heidän kykynsä käsitellä valikoivasti päätöksentekoon liittyviä tietoja. Tästä näkökulmasta organisaatioiden tehottomuuden tai epäonnistumisen syyt voivat johtua enemmän päätöksentekijöiden kognitiivisesta epäpätevydestä, rajoittuneesta käsityksestä organisaatiosta ja päätettävistä asioista kuin opportunistisesta käyttäytymisestä, sillä tämä edellyttäisi sitä, että organisaation jäsenet kykenisivät tunnistamaan opportunistiset mahdollisuudet (van Ees ym. 2009, 311.)

## **”Tyydyttävät ratkaisut”-käyttäytyminen**

”Tyydyttävät ratkaisut” – käyttäytymisessä on kyse päätöksentekijöiden käyttäytymisestä, jossa pyritään optimaalisten ratkaisujen sijaan etsimään ratkaisu, joka täyttää sen hetkiset tarpeet riittävässä määrin. Van Ees ym. (2009, 312) väittävät, että tällainen käyttäytyminen vähentää myös opportunistista toimintaa, sillä ratkaisut heijastelevat lähinnä tietyn tavoitetason täyttymistä. Näin ollen hyödyn hakeminen päätöksestä vähenee.

”Tyydyttävät ratkaisut” – käyttäytymisessä tyypillistä on keskittyä sen hetkisiin ongelmiin ja tehdä sen vuoksi lyhytnäköisiä päätöksiä ja ratkaisuja. Ongelmat ovat taas sellaisia, jotka ovat tunnistettavissa joko sen vuoksi, että organisaatiossa on epäonnistuttu jonkin tarpeen tyydyttämisessä tai mahdollinen epäonnistuminen lähitulevaisuudessa on havaittavissa esimerkiksi yhtiön taloustilanteessa. Ongelmien havainnointiin liittyy vahvasti allokonti ja valikoivuus. Ongelmien ilmaantuessa päätöksentekijät koettavat etsiä joko heuristista menetelmää ongelmien ratkaisemiseksi tai vaihtoehtoisesti päätöksentekijät käyttävät tuttuja päätöksentekoprosesseja apuna ongelmien ratkaisemiseksi. Ongelmat katsotaan ratkaistaviksi, kun vaihtoehtoinen asiantila tai toimenpide on löydetty ja joka riittävän hyvin ratkaisee nykyiset ongelmat. (van Ees ym. 2009, 312.)

## **Rutiiniluonteinen päätöksenteko**

Rutiiniluontoisella päätöksenteolla tarkoitetaan nimensä mukaisesti sitä, että hallitukset toimivat rutiinien varassa, jotka ovat muodostuneet ajan myötä heidän toiminnastaan. Rutiinit koostuvat tyypillisesti hiljaisesta tiedosta, jota on vaikea systematisoida. Rutiineja voidaan pitää onnistuneina ratkaisuuina ongelmiin ja niitä voidaan kokemuksen myötä toistaa vastaavissa tilanteissa. (van Ees ym. 2009, 312.) Organisaation näkökulmasta rutiineja voidaan pitää ”muistina”, joka on muodostunut hallituksen jäsenten aikaisemmista kokemuksista, tiedoista, uskomuksista, arvoista tai kyvyistä. Ihmisen kognitiiviseen toimintaan kuuluvat luonnostaan automaattiset tavat ja rutiinit, sillä ne helpottavat päätöksentekoa. Samasta syystä rutiiniluontoiset päätökset toimivat myös organisaatioissa, sillä ne säästävät päätöksentekijöiden kognitiivisia kykyjä. (van Ees ym. 2009, 312.) Organisaatio, jossa ei olisi rutiineja ja standardisoituja menetelmiä ei kykenisi toimimaan, sillä jokainen asia, päätös ja ratkaisu olisi aina mietittävä uudelleen. Vaikka rutiinit helpottavat päätöksentekoa, niissä piilee myös riskejä, sillä ne luovat myös päätöksentekoon ennakoasenteita esimerkiksi hallitustyöskentelyn näkökulmasta aikaisempi kokemus ei välttämättä riitä uudessa tilanteessa ratkaisemaan ongelmaa. (van Ees ym. 2009, 313.) Tämän vuoksi rutiinin yhdistäminen

haluun oppia uutta onkin hallitustyöskentelyn kehittämisessä äärimmäisen tärkeää. (van Ees ym. 2009, 312.)

### **Poliittinen neuvottelu**

Poliittisella neuvottelulla viitataan organisaation sisäisten ja ulkoisten toimijoiden kanssa käytäviin neuvotteluihin, joita hallitus käy eri sidosryhmien kanssa. Tästä näkökulmasta organisaatiota voidaan pitää monimutkaisena poliittisena järjestelmänä, jossa erilaiset sidosryhmät muodostavat yhteenliittyviä. Operatiivinen johto ja henkilöstö voivat muodostaa esimerkiksi omia ryhmiä, joiden tavoitteet ja intressit eroavat toisistaan. Teorian mukaan nämä eri ryhmät käyvät neuvotteluja omien tavoitteiden yhteensovittamiseksi. Ryhmäasetelmien vuoksi teoriassa poliittisen neuvottelun elementin katsotaan olevan olennainen osa organisaation toimintaa. (van Ees ym. 2009, 312.)

Poliittinen neuvottelu liittyy myös yhtiön toimintaan, sillä hallituksen tärkein tehtävä on huolehtia yhtiön edusta. Se, miten yhtiön etu määritellään, ei kuitenkaan ole yksiselitteistä vaan se on dynaaminen ja uudelleen määritettävissä oleva tavoite. Teorian mukaan yhtiön perimmäisiä tavoitteita ei voida pitää välittömästi hallituksen päätöksenteon perustana. Sen sijaan päätöksentekoprosessissa tulisi huomioida kulloiseenkin tilanteeseen vaikuttavat tekijät mahdollisimman tarkasti. (van Ees ym. 2009, 312.)

Käyttäytymistieteellisen hallitustyöskentelyn teorian mukaan hallituksen päätöksentekokyky on riippuvaista sen suhteellisesta vallasta ja organisaation sisäisten ja ulkoisten toimijoiden vallasta. (van Ees ym. 2009, 315.) Teorian mukaan hallituksen kokoonpanoa ohjaavat hallituksen muodostamisen hetkellä vallitsevat sisäiset ja ulkoiset voimasuhteet. (van Ees ym. 2009, 316.) Tästä esimerkkinä voidaan nähdä muutostilanteet, joissa kaivataan tietyn tyyppisiä hallituksen jäseniä.

Lisäksi teoriassa korostetaan, että hallituksen tulisi osallistua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa päätöksentekoon. Taustalla on ajatus, että hallituksen jäsenillä on oman ammatillisen kokemuksen kautta kyky havaita ja arvioida yrityksen haasteita ja ongelmia. Näin ollen hallitus pystyisi suojaamaan omistajien etuja, jos hallituksen jäsenet voisivat jo varhaisessa vaiheessa osallistua ongelman tunnistamiseen ja määrittelyyn. Perinteisen näkemyksen mukaan hallituksen ei tulisi puuttua operatiiviseen toimintaan. Tämä tarkoittaa usein sitä, että kun hallitus on tullut tietoiseksi ongelmasta, se on jo ehtinyt eskaloitua. (van Ees ym. 2009, 316.)

Teoria haastaa perinteisen rationaalisen näkemyksen, jonka mukaan hallitukset tekisivät päätökset kaikkien olemassa olevien tietojen ja näiden tietojen huolellisen arvioinnin perusteella. Sen sijaan hallituksen jäsenet pyrkivät siis vähentämään epävarmuutta yksinkertaistamalla monimutkaisia

asioita ja samalla jäsentämään tietoja rutiininomaisesti omien kokemustensa ja tietojensa avulla. Rajoitetun rationaalisuuden vuoksi hallituksen jäsenet tarvitsevat avukseen erilaisia suunnittelu- ja seurantarutiineja, joiden avulla he saavat analysoitua tietoa päätöksenteon tueksi. (van Ees ym. 2009, 316.) Aikaisemman kokemuksen käyttäminen hyväksi ei ole ollenkaan huono asia, sillä hyväksi havaitut ratkaisumallit jäävät organisaation ”muistiin” ja niitä voidaan hyödyntää uudestaan vastaavissa tilanteissa. (van Ees ym. 2009, 316). Tässä kuitenkin on ongelmansa, sillä ”näin on aina toimittu” – ajatus ei johda uusiin innovaatioihin, eikä välttämättä tarjoa ongelmiin tarkoituksenmukaisinta ratkaisua. Poliittisella neuvottelulla voidaan parhaimmillaan saavuttaa kokonaan uudenlaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka tuottavat uutta informaatiota organisaation ja hallituksen käyttöön. (van Ees ym. 2009, 312).

Teoriassa korostetaan hallituksen kykyä sopeutua jatkuvasti uusiin tilanteisiin, joskus virheistä saatujen oppien myötä. (van Ees ym. 2009, 312) Huse (2005, 75) toteaa tutkimuksessaan, että hallitusten arvioiminen perinteisin mittarein ei riitä vaan hallitustyöskentelyä tulisi arvioida useammasta näkökulmasta, joista vähiten tutkituimpia on mm. oppiminen. Husen (2005, 75) mukaan hallituksen jäsenyys tulisi nähdä oppimiskokemuksena ja hallituksen jäsenen tulisi itsekin panostaa omalta osaltaan hallitustyön opiskeluun.

## 4 AINEISTO JA MENETELMÄT

### 4.1 Aineiston keruu

Tässä tutkielmassa käytettiin aineiston keruussa kyselyä ja haastattelua. Kyselyn osalta aineisto on kaksiosainen ja se muodostuu Tampereen Kauppakamarin ja Tampereen kaupungin aineistosta. Kauppakamarit järjestävät yhteistyössä Hallituspartnerit ry:n kanssa ”Hyväksytty hallituksen jäsen”-kurssia (HHJ) ja koulutusta, jonka tarkoituksena on kouluttaa osakeyhtiöiden hallituksen jäseniä mm. hallitustyöskentelyn vastuista, strategiasta ja taloudenseurannasta. Tampereen Kauppakamari antoi HHJ-jäsenrekisterin tutkimuksen käyttöön. HHJ-jäsenrekisterissä on HHJ-kurssin suorittaneiden henkilöiden sähköpostiosoitteet. Tampereen Kauppakamarin lisäksi Tampereen kaupunki antoi luvan lähettää kysely omistamiensa osakeyhtiöiden hallituksen jäsenille. Aineiston kohderyhmänä olivat siis hallituksen jäsenet, jotka toimivat kuntaomisteisen osakeyhtiön hallituksessa. Henkilö voi olla luottamushenkilö, kunnan viranhaltija, kunnan työntekijä tai ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen.

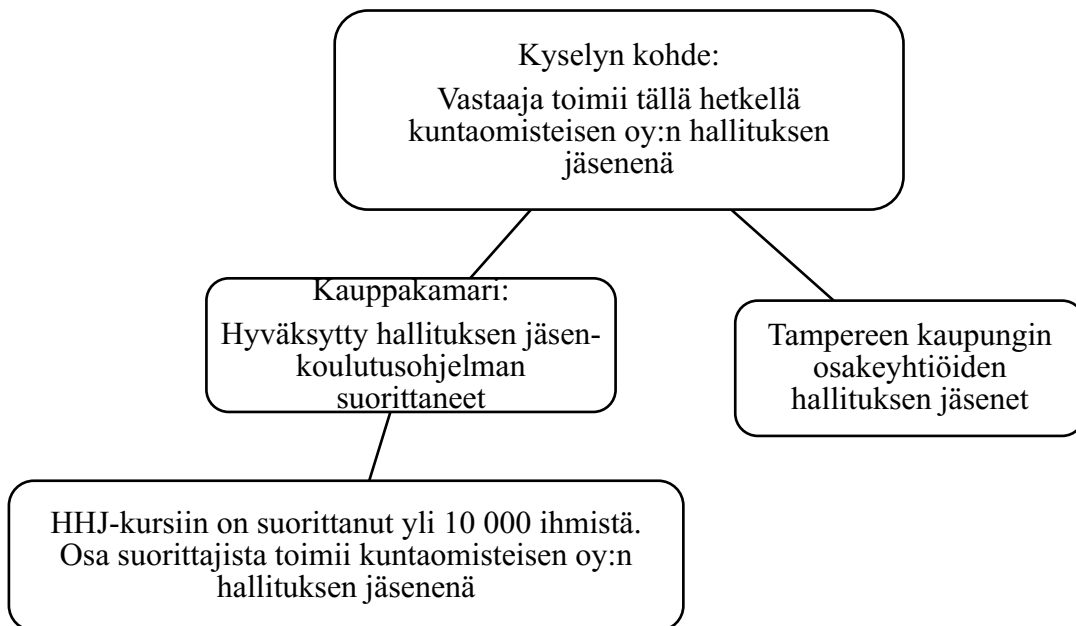
HHJ-kurssin käyneitä henkilöitä on yli 10 000, joten Kauppakamarin kautta lähetettiin uutiskirje, jossa oli kerrottu tutkimuksen tarkoitus ja kriteerit, joilla tutkimukseen voi osallistua. Uutiskirje sisälsi linkin Google Forms-kyselyyn.

Tampereen kaupungin puolesta taas lähetettiin sähköpostitse vastaavanlainen uutiskirje, jossa oli myös linkki Google Forms-kyselyyn.

Kyselyn lisäksi tutkimuksessa kymmentä Tampereen kaupungin kokonaan tai osittain omistamissa osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajaa. Haastattelupyynnö lähetettiin sähköpostitse ja jokainen haastateltava suostui haastatteluun.



## Kuvio 2 Kyselytutkimuksen vastaajaryhmät



### 4.2 Monimenetelmällisyys

Tutkimusmenetelmien yhdistämisestä käytetään eri nimityksiä. Tässä tutkielmassa selvyuden vuoksi puhutaan monimenetelmällisyydestä, mutta termit ”strateginen tutkimus”, ”triangulaatio” ja ”mixed methods” ovat myös yleisesti käytössä olevia (Hirsijärvi & Hurme 2008,189).

Tässä tutkielmassa käytetään sekä kvantitatiivisia, että kvalitatiivisia menetelmiä.

Kyselytutkimuksella kerättiin kvantitatiivista tietoa kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentelystä. Haastattelututkimuksella kerättiin kvalitatiivista tietoa hallituksen puheenjohtajilta. Tutkielmassa aineiston keruu suoritettiin siten, että kyselytutkimus on tehty ensin ja tämän jälkeen on suoritettu haastattelututkimus.

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen yhdistämisessä on olemassa erilaisia näkemyksiä siitä, miten kaksi eri menetelmää tulisi yhdistää. Osa korostaa, että menetelmien yhdistämisen valinnan tulisi lähteä teoriasta. Hirsijärvi ja Hurme (2008, 27–28) toteavat, että kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän käyttäjät suhtautuvat hyvin eri tavalla teoriaan ja sen merkitykseen. Tämän vuoksi merkityksellisempää onkin tarkastella tutkimusongelmaa ja sitä millaisia menetelmiä tutkimusongelman ratkaiseminen vaatii. Tyypillisesti kvantitatiivisia menetelmiä käytetään, kun halutaan laajempaa tietoa ilmiön laajuudesta ja voimakkuudesta. Tässä tutkielmassa on ensinnäkin tarkoitus selvittää laajemmin, miten kuntaomisteisten osakeyhtiöiden

hallituksen jäsenet kokevat hallitustyöskentelyn. Näin ollen kvantitatiivinen menetelmä sopii kyselytutkimukseen. Kvalitatiivisilla menetelmillä pyritään taas selvittämään käyttäytymisen merkitystä tutkittavassa ilmiössä. Kvalitatiivisella tutkimuksella voidaan tuoda esille tutkittavien käsitykset ja havainnot tutkittavasta ilmiöstä. Kvalitatiivisia menetelmiä tulisi käyttää sitä herkemmin, mitä lähemmäs tutkimuksessa mennään yksilöä ja vuorovaikutusta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 27.) Tässä tutkielmassa kvalitatiivisella menetelmällä on tarkoitus selvittää sitä, miten hallitustyöskentelyä kehitetään.

Kvalitatiivista ja kvantitatiivista menetelmää voidaan yhdistellä useilla tavoilla. Tämän tutkielman kannalta keskeinen peruste erilaisten tutkimusmenetelmien yhdistämiselle on tutkimusongelman ja siitä johtuvien tehtävien erottelu. Ensinnäkin yhdistäminen voidaan tehdä varmentamaan eri menetelmistä saatuja tuloksia. Tällöin tulosten tulee olla kvalitatiivisessa ja kvantitatiivisessa menetelmässä samanlaiset. Toiseksi kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset menetelmät voivat täydentää toisiaan. Tällaisessa komplementaarissa menetelmässä tutkimusstrategialla on tarkoitus kattaa tutkimuksen eri osa-alueita toisiaan täydentävästi. Kolmanneksi useamman menetelmän tarkoituksena voi olla, että toinen menetelmistä toimii sivuosassa ja sen tarkoituksena onkin toimia esimerkiksi innoittajana. Neljäntenä kvalitatiivista tai kvantitatiivista menetelmää käytetään kuvailemaan toisella menetelmällä saatuja tuloksia. Tällöin esimerkiksi päätulokset saatetaan esittää kvalitatiivisen tutkimuksen perusteella. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 31–32.)

Tässä tutkielmassa kvantitatiivisella menetelmällä kerätään laajemmin tietoa kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentelystä, kuten hallituksen koosta, toimialasta, kokoonpanosta, ja tietenkin hallitustyöskentelystä itsestään. Lisäksi tutkielmassa haastatteluilla pyritään saamaan syvällisempi ymmärrys siitä, mitä hallitustyöskentely on ja miten sitä kehitetään. Tämän vuoksi tutkimusmenetelmän tutkimusstrategiana onkin komplementaarinen lähestymistapa, eli tutkimusmenetelmät ja saadut aineistot täydentävät toisiaan, joskin pääpaino on kvalitatiivisessa menetelmässä ja sen vuoksi molempien aineistojen analysointi suoritetaan erikseen. Näiden menetelmien yhdistäminen tapahtuu johtopäätösosiossa. Tutkielman kvantitatiivinen aineisto analysoidaan kvantitatiivisesti ja kvalitatiivinen aineisto analysoidaan kvalitatiivisesti.

#### **4.2.1 Kyselytutkimus**

Kyselyllä tarkoitetaan sellaista aineiston keräämisen muotoa, jossa on mahdollista kerätä aineisto systemaattisesti joko kyselyn, havainnon, tai haastattelun muodossa. Kyselyn avulla on mahdollista saada kerättyä aineisto suuremmalta joukolta kuin mitä haastatteluilla olisi realistista toteuttaa.

(Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2015, 195.) Lisäksi kyselyssä on mahdollista kysyä useampia asioita, mutta ne on esitettävä riittävän yksinkertaisessa muodossa. Kyselyn avulla voidaan kerätä tietoa mm. tosiasioista, toiminnasta, tiedoista, asenteista ja käsityksistä. (Hirsijärvi ym. 2015, 197.)

Kyselytutkimusta varten aineisto kerättiin kyselylomakkeen avulla. Kyselylomake tehtiin sähköisesti ja se kerättiin Google Forms-kyselytyökalulla. Kyselylomakkeen saatetekstissä esiteltiin kriteerit, joilla henkilö voisi osallistua tutkimukseen. Sama kysely lähetettiin Tampereen kaupungin osakeyhtiöiden hallituksen jäsenille.

Kysely koostui useammasta teemasta, joita olivat

- 1) Osakeyhtiön tausta ja toiminta
- 2) Hallitustyöskentelyä koskevat väittämät
- 3) Omistajaa koskevat väittämät
- 4) Hallituksen ja omistajan välistä suhdetta koskevat väittämät

Kyselytutkimuksessa käytettiin erilaisia asteikkoja mittaamaan vastaajien mielipiteitä ja näkemyksiä. Likertin asteikkoa käytettiin mittaamaan vastaajien näkemyksiä kyselyn väittämiin. Asteikot olivat nimetty seuraavasti: ”täysin eri mieltä”, ”osittain eri mieltä”, ”osittain samaa mieltä”, ”täysin samaa mieltä” ja ”en osaa sanoa”. Osa kysymyksistä esitettiin negaation kautta, eli väittämä esitettiin negatiivisessa muodossa. Tämän tarkoituksena oli lisätä tutkimuksen luotettavuutta ja varmistua siitä, että vastaajat lukevat väittämät. Väittämien lisäksi kyselyssä käytettiin Osgoodin asteikkoa osioissa, joissa arvioitiin hallitustyöskentelyä. Tässä adjektiiviparit olivat ”heikkona ja erinomaisena” ja ”ei lainkaan” ja ”täysin” (Vallin 2015, 36).

Kyselyssä oli myös neljä avoimen kommentoinnin kohtaa, joihin vastaaja halutessaan sai vastata. Ensimmäinen oli yleinen avoin kommentti, sen lisäksi vastaaja sai halutessaan vastata sanallisesti kysymyksiin ” Missä tehtävissä tai millä osa-alueilla katsot hallituksen onnistuneen hyvin?”, ”Missä tehtävissä tai millä osa-alueilla katsot, että hallituksella on parannettavaa?” ja ”Mitä olette henkilökohtaisesti oppineet osakeyhtiön hallitustyöskentelystä?” Suurin osa vastaajista vastasi avoimiin kysymyksiin.

Kysely oli auki 7.12.2020 – 21.12.2020. Tampereen kaupungin kyselyyn vastasi yhteensä 50 henkilöä ja HHJ-jäsenrekisterin kautta vastasi 156 henkilöä. Seuraavassa taulukossa on esitelty perusteet (Taulukko 3) kyselyn aineistosta poistetuille vastaajille.

**Taulukko 3 Kyselytutkimuksesta poistetut vastaajat perusteluineen**

Kohde	Vastaajat	Valittu	Perusteet
Tampereen kaupunki	50	48	Yhden vastaajan vastaukset olivat tallentuneet kolmeen kertaan tietokantaan. Näistä vastauksista kaksi poistettiin. Kyseessä on ollut ilmeisesti tekninen virhe.
HHJ-rekisteri	156	143	2 henkilöä ei kuulunut lainkaan kohderyhmään. 8 henkilöä kuului Tampereen kaupungin kyselyn piiriin. 1 henkilö ei toimi tällä hetkellä aktiivisena kuntaomisteisen yhtiön hallituksen jäsenenä. 2 henkilö vastasi selvästi jonkin muun kuin osakeyhtiön näkökulmasta, sillä hallituksen koko viittasi muunlaiseen organisaatioon.
Yhteensä	206	191	

Kysely lähetettiin 145:lle Tampereen kaupungin omistaman osakeyhtiön hallituksen jäsenelle. Heistä vastasi 48. Vastausprosentti Tampereen kaupungille lähetetyssä kyselyssä oli 32 %.

HHJ-jäsenrekisterin kautta kysely lähetettiin uutiskirjeen muodossa arviolta 10 000 henkilölle. HHJ-rekisteriin kuuluvat kaikki ne henkilöt, jotka ovat suorittaneet HHJ-kurssin sen olemassaolon aikana. Rekisterissä ei erotella henkilöitä millään tavalla. Näin ollen ei voida varmuudella todeta kuinka moni HHJ-rekisterissä oleva henkilö toimii tällä hetkellä kuntaomisteisen osakeyhtiön hallituksen jäsenenä.

#### **4.2.2 Haastattelututkimus**

Haastattelut suoritettiin puolistrukturoidulla teemahaastattelulla. Haastattelujen tarkoituksena on saada syvempi ymmärrys siitä, miten hallitustyöskentely koetaan kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä.

Lisäksi haastatteluilla pyritään vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseen ”millaisilla keinoilla hallitustyöskentelyä voidaan kehittää kuntien omistamissa osakeyhtiöissä?”

Aineiston keräämistä haastattelulla puoltaa moni asia: se antaa aineiston keräämiseen joustavuutta, sillä haastattelutilanteessa haastattelijan on mahdollista esittää tarkentavia kysymyksiä haastateltavilta. Samalla haastattelussa on mahdollista välttää väärinymmärryksiä, toisin kuin kyselytutkimuksessa. Teemahaastattelut ovat avoimen haastattelun ja lomakehaastattelun välimuoto, sillä siinä haastattelun teema ja aihealue on jo ennalta tiedossa, mutta kysymysten muotoilu ja järjestys on muotoiltavissa tilanteen mukaan. (Hirsjärvi ym. 2015, 205.)

Teemahaastattelut mahdollistavat sen, että haastateltavat pääsevät kertomaan omista kokemuksistaan ja näkemyksistään varsin vapaasti. Haastattelu on näin ollen vuorovaikutteinen, mutta myös subjektiivinen kokemus. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020.) Haastattelussa on myös omat haasteensa esimerkiksi haastateltavat haluavat esittää itsensä ja aiheen myönteisessä valossa. Tutkijan tehtävänä onkin puntaroida vastausten todenperäisyyttä. (Hirsjärvi ym. 2015, 207.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on tutkia kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (Hirsjärvi ym. 2015) On kuitenkin tärkeä tiedostaa myös se, että haastattelut eivät anna yleistettävissä olevaa käsitystä tutkittavasta ilmiöstä. Haastattelut ovat enemmänkin haastateltavan antamia käsityksiä tutkittavalle ilmiölle (Hirsjärvi ym. 2015).

Tässä tutkielmassa haastattelujen kohteena olivat Tampereen kaupungin kokonaan tai osittain omistamien osakeyhtiöiden hallituksen puheenjohtajat. Puheenjohtajien yhtiöt ovat hyvin erilaisia keskenään, osa yhtiöistä on liikevaihdoltaan hyvinkin suuria, kun taas osa yhtiöistä on liikevaihdoltaan pienempiä. Osa yhtiöistä toimii kilpailuilla markkinoilla, osa taas on Tampereen kaupungin in-house yhtiöitä. Hallituksen puheenjohtajista osa oli riippumattomia hallituksen jäseniä ja osa luottamushenkilöitä. Näin oli mahdollista saada erilaisten yhtiöiden kautta laajempi näkemys siitä, millaisia asioita hallitustyöskentelyssä painotetaan.

Haastattelupyyntö lähetettiin kymmenelle hallituksen puheenjohtajalle sähköpostitse. Kaikki kymmenen hallituksen puheenjohtajaa vastasivat haastattelupyyntöön myöntävästi. Haastattelut suoritettiin tammi-helmikuun 2021 välisenä aikana. Osa haastatteluista suoritettiin kasvotusten ja osassa käytettiin Teams ja Zoom-puheluita.

Pusa, Juuti ja Aaltio (2020) esittävät teoksessaan, että haastattelututkimuksessa kyselyrunon voi antaa etukäteen haastateltaville. Haastattelurunon antaminen etukäteen haastateltaville voi kuitenkin rajata mahdollisesti liikaa haastateltavien huomiota. Tässä tutkielmassa haastattelurunko

annettiin etukäteen, jotta haastateltavilla oli mahdollisuus pohtia kysymyksiä ja vastauksiaan ennen haastattelua.

Kyselyrunko koostui kolmesta teemasta, joita ovat:

- 1) Hallitustyöskentely,
- 2) Omistajaohjaus ja
- 3) Omistajan, hallituksen ja johdon välinen suhde.

### **4.3 Kyselytutkimuksen analyysimenetelmä**

Kyselytutkimuksen aineisto analysoitiin SPSS-ohjelmistolla. Kahden muuttujan välisessä vertailussa yhteyden kuvaamisella pyrittiin kuvaamaan muuttujien välistä yhteyden laatua ja voimakkuutta. Tässä tutkielmassa tarkoituksena oli vertailla vastausten samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia ristiintaulukoimalla vastauksia. Kyselyn tuloksia esitellään prosenttiluvuin, sillä eri ryhmien väliset vastauskoot ovat erilaisia, ja siksi on mielekkäämpää tarkastella aihetta prosenttilukujen eikä frekvenssien kautta (Valli 2015, 50).

Saman aihepiirin väittämistä tehtiin myös summamuuttujia. Tässä tutkielmassa summamuuttujat tehtiin viidestä teemasta, joita ovat strategia, liiketoiminta, hallituksen toiminta, omistajaohjaus ja päätöksenteon itsenäisyys. Uudet summamuuttujat yhdistelevät tietoa samanlaisista väittämistä, jolloin saadaan yksittäisiä väittämiä parempi kokonaiskuva siitä, miten vastaajat ovat kokeneet väittämät. (Valli 2015, 72.)

Summamuuttujien reliabiliteettia tarkasteltiin aineiston sisäisellä johdonmukaisuudella. Vallin (2015, 82) mukaan mielekkäin tapa testata summamuuttujien luotettavuutta on Cronbachin alfa-kertoimen. Negaatiokysymykset koodattiin positiivisten kysymysten muotoon, jotta reliabiliteettia pystytään tarkastelemaan. Summamuuttujien osalta alfa-kertoimen tulokset teemoista ovat seuraavat: strategia: 0,848, liiketoiminta 0,796, hallituksen toiminta 0,799, omistajaohjaus 0,534 ja päätöksenteon itsenäisyys 0,795. Tämä tarkoittaa sitä, että omistajaohjauksen teemaa lukuun ottamatta teemojen reliabiliteetti on hyvin suuri ja omistajaohjauksenkin kohdalla kohtuullinen.

#### 4.4 Haastattelututkimuksen analyysimenetelmä

Haastatteluista saatu aineisto on analysoitu laadullisen tutkimuksen mukaisesti teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä pyritään tuottamaan tutkittavasta ilmiöstä kokonaisvaltaista tietoa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122.)

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä tutkimuksen teoreettinen viitekehys toimii apuna aineiston käsittelylle, mutta analyysiä ei tehdä suoraan teoreettisen viitekehysten kautta. Tämä johtuu siitä, että aikaisempi teoria voi ohjata analyysin tekemistä, mutta teoriaa itseään ei testata analyysillä. Analyysi voi avata uusia näkemyksiä ja ajatuksia käsiteltävästä aiheesta.

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä analyysiyksiköt muodostetaan aineiston pohjalta ja analyysin päättelyä voidaan pitää induktiivisena. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksella on olemassa teoreettinen johtoajatus, jota aineistolla on mahdollista todentaa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109.)

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aineiston hankinta, analyysi ja raportointi on varsin vapaamuotoista, sillä teoria ei sido aineiston analyysiä yhtä tiukasti kuin teorialähtöinen analyysi, jossa teoria voi vahvastikin määrittää analyysin tekoa.

Tässä tutkielmassa teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä halutaan havainnoida, miten corporate governance ja käyttäytymistieteellinen hallitustyöskentelyn teoria ilmenee hybridiorganisaatiossa eli kuntakonsernissa ja hallitustyöskentelyssä.

Teemahaastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin puhtaaksi tekstinkäsittelyohjelmalla. Näin saatua aineistoa oli mielekkäämpi jatkokäsittellä. Ennen analyysin aloittamista tekstit luettiin kokonaisuutena vielä kertaalleen läpi. Analyysiä varten litteroidut tekstit käsiteltiin Atlas.ti-ohjelmalla. Ensin jokainen haastattelu käytiin yksi kerrallaan läpi ja haastattelujen ilmaukset pelkistettiin siten, että haastateltavien antamat merkitykset tiivistettiin lyhyemmiksi ilmaisuiksi. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 137.) Tämä tarkoittaa sitä, että vain tutkimuksen kannalta välttämättömät seikat jäivät käsiteltäväksi. Tämän jälkeen samaa aihetta kuvaavat pelkistetyt ilmaukset yhdistettiin omiksi kategorioiksi, eli luokiksi ja näille luokille annettiin aihetta kuvaava nimi. Kun jokainen haastattelu oli käyty läpi ja luokiteltu, siirryttiin tekemään koko aineistoa yhdistäviä yläkategorioita. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

## 5 KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä tutkimuksessa kysely kerättiin kahdelta eri kohderyhmältä. Tulokset käsitellään tässä kokonaisuutena, eli Tampereen kaupungin ja HHJ-jäsenrekisterin vastaukset on yhdistetty.

### 5.1 Vastaajien taustatiedot

Ensimmäisenä käydään läpi taustatietoja kuntaomisteisista osakeyhtiöistä, kuten minkä ikäisiä vastaajat olivat, kuinka kouluttautuneita he olivat ja kuinka kauan he ovat toimineet yhtiön hallituksessa. Lisäksi tässä osiossa tarkastellaan yhtiöiden toimialoja, ja sitä miten usein hallitukset kokoustavat. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan, miten vastaajat kokevat itse hallitustyöskentelyn.

**Taulukko 4 Vastaajien ikäjakauma. N=191.**

Vastaajan ikäluokka					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	20-29	2	1.0	1.0	1.0
	30-39	11	5.8	5.8	6.8
	40-49	27	14.1	14.1	20.9
	50-59	54	28.3	28.3	49.2
	60-vuotta tai yli	97	50.8	50.8	100.0
	Total	191	100.0	100.0	

Taulukko 4 on eritelty vastaajien ikäluokat. Suurin osa kyselyyn vastanneista on yli 50-vuotiaita (79,1 %), mutta joukkoon mahtuu myös nuorempia vastaajia.

Kyselyyn vastanneista 72,2 % on suorittanut joko alemman- tai ylemmän korkeakoulututkinnon. Mukana on myös vastaajia, jotka ovat suorittaneet lisensiaatin tai tohtorin tutkinnon. Vastaajista 19,90 % on suorittanut pelkästään toisen asteen koulutuksen. Näin ollen voidaan todeta, että vastaajista suurin osa on korkeakoulutettuja.

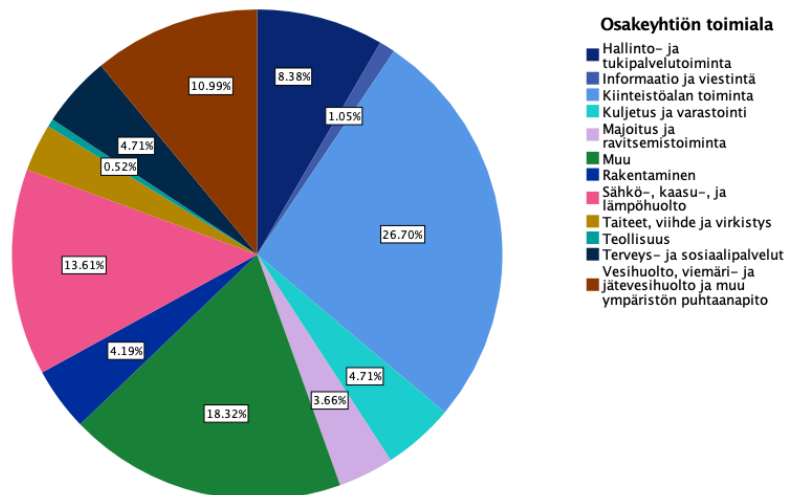
Vastaajista 46,1 % ilmoitti, ettei heidän hallitukseensa kuulu riippumattomia hallituksen jäseniä.



## Toimiala ja toiminnan tarkoitus

Seuraavaksi tarkastellaan yhtiöiden toimialaa ja toiminnan tarkoitusta. Alla olevassa kuviossa (Kuvio 3) on esitelty yhtiöiden toimialat. Vastaajista 26,70 % toimii kiinteistöalaaan liittyvän yhtiön hallituksessa. Toiseksi suurimpana oli näiden toimialojen ulkopuolella oleva toiminta, jota ei tarkemmin eritelty. Kolmanneksi suurin ryhmä oli sähkö- kaasu ja lämpöhuollon yhtiöt (13,61 %) ja neljänneksi suurin ryhmä oli vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto sekä muu ympäristön puhtaanapito (10,99 %).

**Kuvio 3 Yhtiön toimiala, jossa vastaaja toimii hallituksen jäsenenä. N=191.**



Vastausjakauma on suurimmalta osin linjassa kuntaomisteisten yhtiöiden jakauman kanssa, sillä Kuntaliiton selvityksen mukaan neljä liikevaihdolta suurinta toimialaa ovat 1. sähkö-, kaasu-, lämpöhuolto ja jäähdytys, 2. kiinteistöalan toiminta, 3. hallinto- ja tukipalvelutoiminta, ja 4. vesijätehuolto ja ympäristön puhtaanapito (Mehtonen 2019, 6).

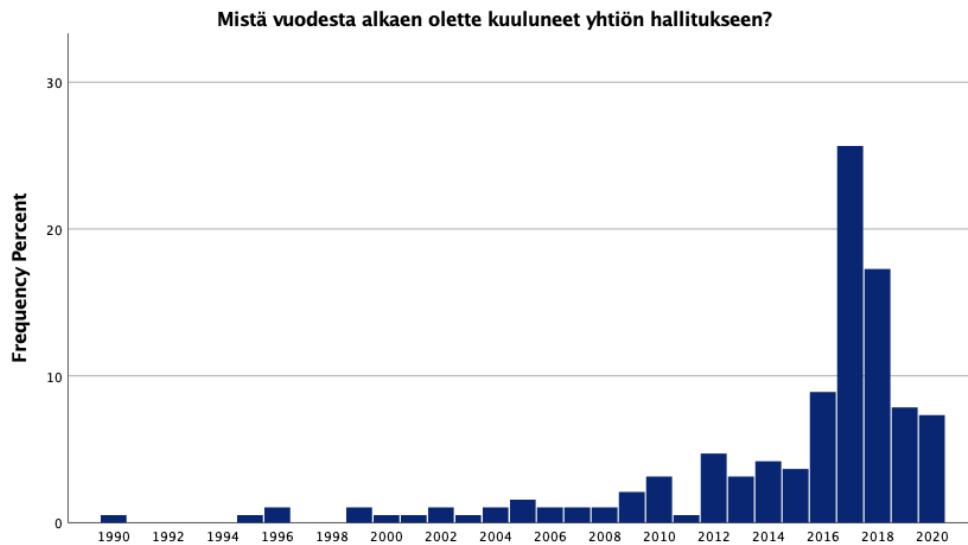
Toimialan lisäksi kyselyssä kysyttiin yhtiön toiminnan tarkoitusta. Vastaajista 52,9 % kuuluu sellaisen osakeyhtiön hallitukseen, joka toimii kilpailuilla markkinoilla. Vastaajista 29,3 % kuuluu kunnan toimintaa tukevan sidosyksikön, eli in-house -yhtiön hallitukseen. Vastaajista 12,0 % kuuluu mankala-yhtiön hallitukseen. Vastaajista 5,8 % ei osannut sanoa, mikä yhtiön toiminnan tarkoitus on.

## Hallituksen kokoonpano

Kuvio 4 on sinänsä mielenkiintoinen, että vastaajista osa on toiminut hyvinkin pitkään kuntaomisteisen osakeyhtiön hallituksen jäsenenä. Viimeksi kuntavaalit pidettiin vuonna 2017 ja

sillä on ollut selvästi vaikutusta hallituspaikkojen suhteen, sillä 25,7 % vastaajista valittiin vuoden 2017 aikana hallitukseen. Vuoden 2018 aikana taas vastaajista valittiin hallitukseen 17,3 %. Toisin sanoen kuntavaalit ovat osaltaan vaikuttaneet. Vastaajista osa on toiminut jopa useamman vaalikauden yli kyseisen yhtiön hallituksessa.

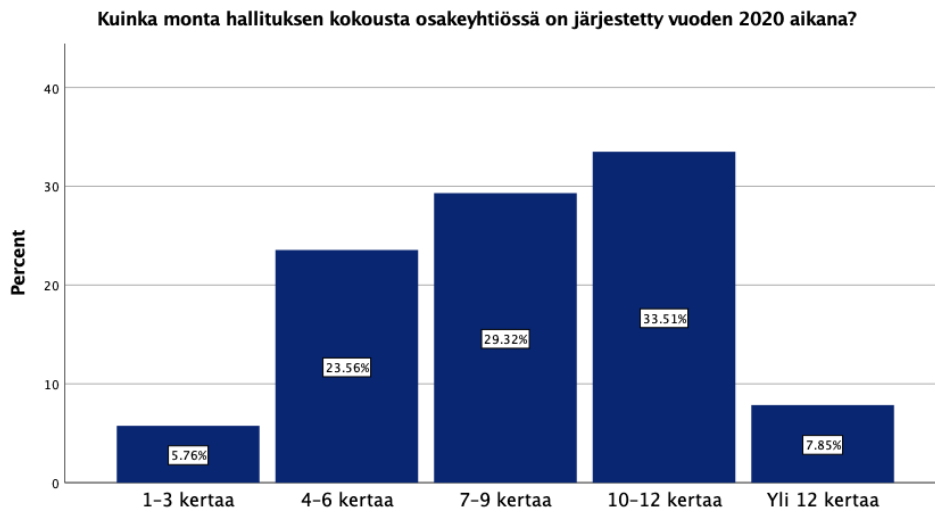
**Kuvio 4 Vuosi, jolloin vastaaja on valittu yhtiön hallitukseen. N=191.**



Hallitusten koot vaihtelivat melko paljon, mutta vastaajista 31,94 % kuuluu hallitukseen, jossa on 7 jäsentä. Suurimassa osassa tapauksia hallituskokoonpanoon kuuluu 4–8 hallituksen jäsentä (81,2 %). Hallituksia, joissa on 10 henkeä tai enemmän on vastaajista 6,8 %. Vastaajista 7,3 % ilmoitti, ettei heidän hallitukseensa kuulu lainkaan naisia. Naisten lukumäärä hallituksessa vaihtelee 1–5 välillä.

Hallituksen kokoon vaikuttavat monet seikat, mutta osakeyhtiölain mukaisesti hallitukseen tulee kuulua 1–5 jäsentä, muussa tapauksessa yhtiöjärjestyksessä on oltava erikseen maininta enimmäis- ja vähimmäismäärästä. Tästä näkökulmasta huomioiden ainoastaan 23 % osakeyhtiöiden hallituksista koostuu osakeyhtiölain mukaisesti, eli 1–5 jäsenestä ja loput 77,7 % sopivat asiasta yhtiöjärjestyksessä.

**Kuvio 5 Hallituksen kokousten määrä vuonna 2020. N=191.**



Kuviossa (Kuvio 5) on esitelty vastaajien hallitusten kokousten lukumäärää. Hallitusten kokousten määrä vaihtelee jonkin verran, mutta suurimmassa osassa yhtiöitä hallituksen kokouksia pidetään aktiivisesti.

### **Hallitusten erilaiset käytänteet**

Hallitusten arviointi vaihteli melko laajasti, sillä itsearviointia kyllä tehdään, mutta kehityskeskustelut hallituksen jäsenten ja puheenjohtajien välillä eivät näytä olevan yleisiä. Osassa kuntia on käytössä CV-järjestelmä, johon hallituspaikasta kiinnostuneet täyttävät omat tietonsa. Tapa ei kuitenkaan näytä olevan vallitseva sillä 54,5 % vastaajista totesi, että heillä käytetään järjestelmää. Vastaajista 18,8 % ei tiennyt onko tällaista järjestelmää käytössä. Tässä kohtaa on tosin huomautettava, että kunnalla saattaa olla CV-järjestelmä on käytössä, mutta vastaaja ei ole tästä tietoinen.

Tulosten mukaan noin puolet puheenjohtajista (52,5 %) on käynyt kehityskeskusteluja hallitusten jäsenten kanssa. Sen sijaan hallituksen jäsenistä valtaosa (72 %) ilmoitti, ettei ole käynyt kehityskeskusteluja hallituksen puheenjohtajan kanssa. Hallituksista 75,4 % tekee itsearvioinnin, ja joissain tilanteissa myös omistajat ja/tai toimitusjohtaja osallistuu arvioinnin tekemiseen.

## 5.2 Teemaväittämät

Kysely koostui useammasta osa-alueesta ja teemasta. Yksittäiset kysymykset koostettiin yhteen tekemällä summamuuttujia seuraavista aiheista: strategia, liiketoiminta, hallituksen toiminta, omistajaohjaus ja päätöksenteon itsenäisyys.

Vastaajat ovat yllättävän saman mielisiä vastauksissaan. Teemoissa pääasiallisesti vastaajat ovat olleet väittämien kanssa täysin tai osittain samaa mieltä. Omistajaohjausta koskevassa teemassa oli eniten hajontaa, sillä myös ”osittain eri mieltä” -vastauksia oli enemmän.

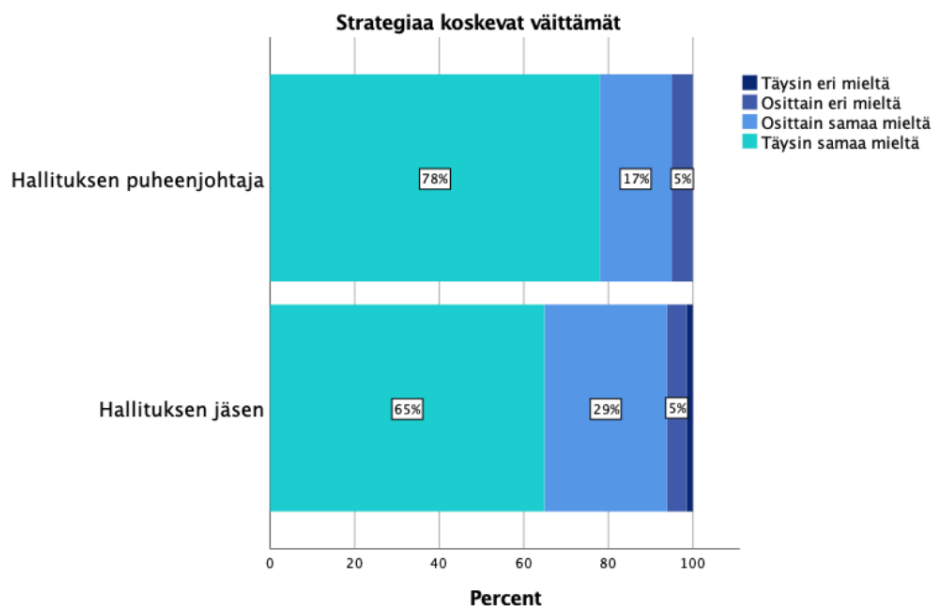
Hallituksen puheenjohtajien vastaukset erosivat hallituksen jäsenten vastauksista. Strategiaa, liiketoimintaa ja hallituksen toimintaa koskevissa teemoissa puheenjohtajat olivat väittämien kanssa useammin ”täysin samaa mieltä” kuin hallituksen jäsenet

Teemojen tarkastellaan hallituksen puheenjohtajien ja hallituksen jäsenten näkökulmasta.

### Strategian teema

Kyselyssä tarkasteltiin sitä, miten vastaajat kokevat strategiset väittämät.

**Kuvio 6 Strategiaa koskevat väittämät. N = 191.**



Strategiaa koskevissa väittämissä (Kuvio 6) tarkasteltiin, miten vastaajat kokevat strategiaan liittyvät väittämät. Väittämät ovat seuraavat:

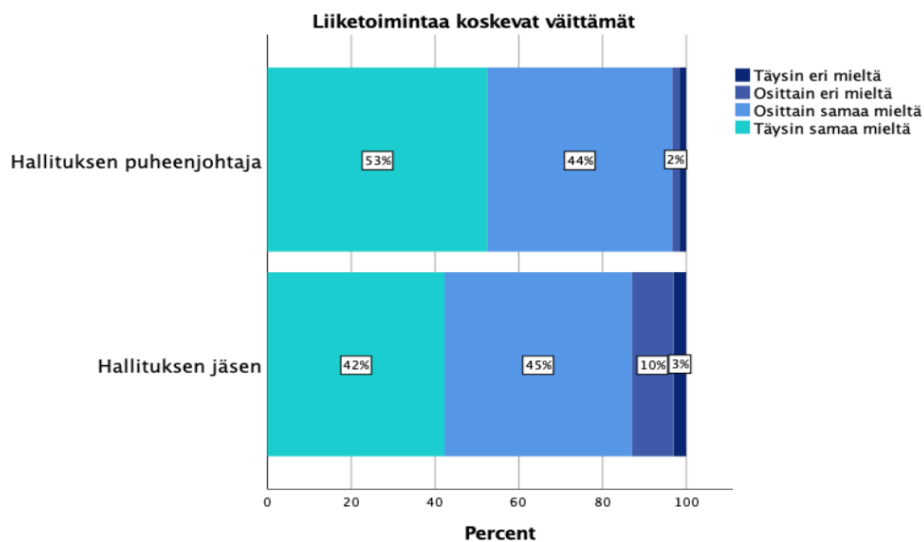
1. Hallitus tuntee yhtiön strategian hyvin,

2. Koko hallitus on yksimielisesti sitoutunut yhtiön strategiaan,
3. Hallitus on osallistunut strategian tekemiseen,
4. Hallitus päättää strategiasta,
5. Hallitus määrittää yhtiön strategiset tavoitteet,
6. Hallitus luo uutta arvoa yhtiölle ja
7. Hallitus luo strategialla yhtiön edellytysten jatkumisen myös tulevaisuudessa.

Tulosten perusteella sekä hallituksen puheenjohtajat, että hallituksen jäsenet kokevat, että heidän hallituksensa strategiatyöskentely on hyvällä tasolla, sillä hallituksen puheenjohtajista 78 % ja hallituksen jäsenistä 65 % oli väittämien kanssa täysin samaa mieltä.

## Liiketoiminnan teema

**Kuvio 7 Liiketoimintaa koskevat väittämät. N=191.**



Liiketoimintaa koskeva teema (Kuvio 7) sisälsi kolme väittämää, joita ovat

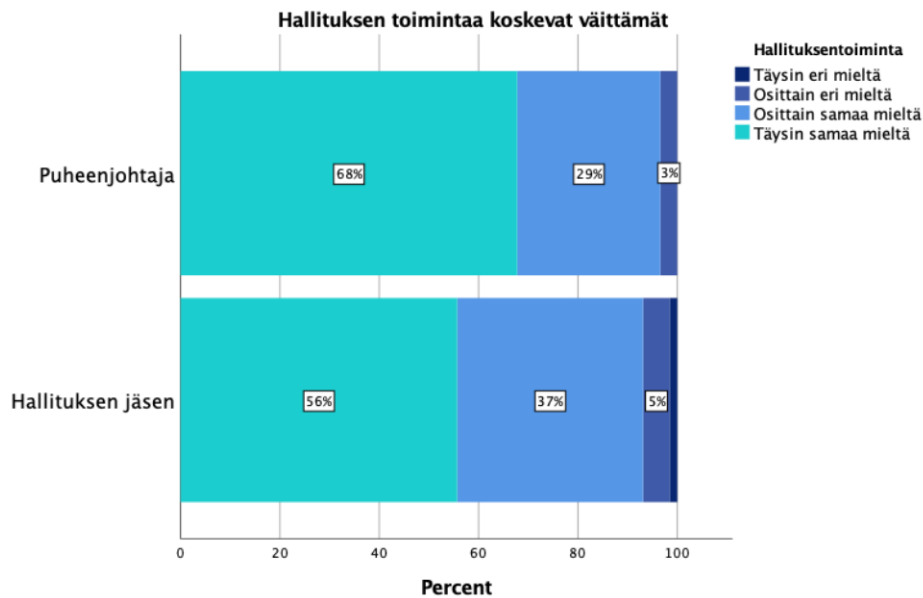
1. Hallitus asettaa liiketoiminnallisia tavoitteita,
2. Hallitus kehittää yhtiön liiketoimintaa ja
3. Hallitus varmistaa yhtiön tuloksellisuuden.

Hallituksen puheenjohtajista 53 % ja hallituksen jäsenistä 42 % oli täysin samaa mieltä väittämien kanssa. Hallituksen jäsenistä osittain eri mieltä tai täysin eri mieltä liiketoimintaa koskevien väitteiden kanssa oli 13 %. Puheenjohtajista osittain eri mieltä tai täysin eri mieltä oli 2 %. Tulosten

perusteella kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituksen jäsenet kokevat, että heidän hallituksensa kykenee kehittämään liiketoimintaa.

## Hallituksen toiminta-teema

**Kuvio 8 Hallituksen toiminta. N = 191.**



Hallituksen toimintaa koskevassa teemassa (Kuvio 8) oli neljä väittämää, joita olivat

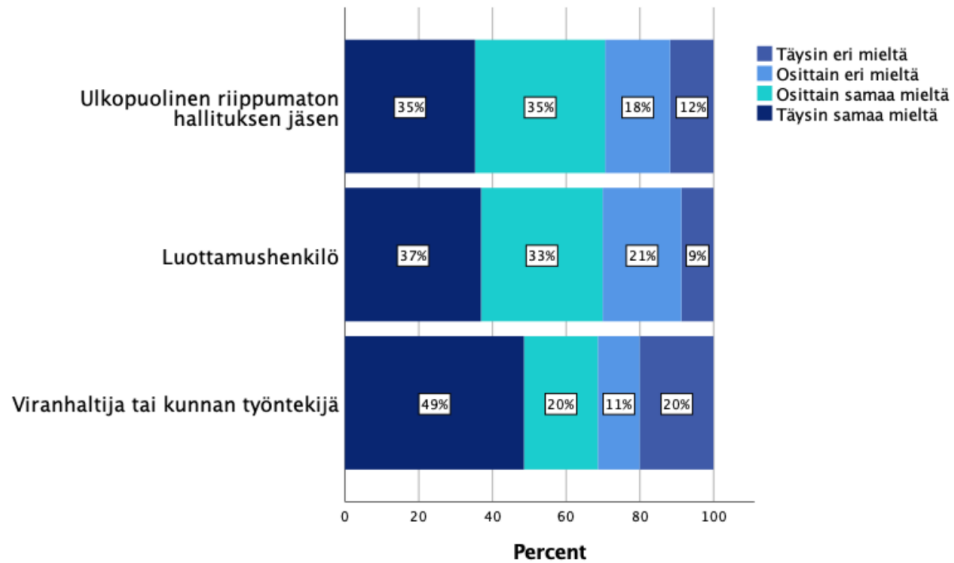
1. Hallituksen jäsenet saavat riittävän perehdytyksen yhtiön toimintaan,
2. Hallituksen jäsenet panostavat riittävästi hallitustyöhön,
3. Hallituksen jäsenet ovat valmistautuneet kokouksiin riittävästi ja
4. Hallitus on yhteistyökykyinen.

Tulosten perusteella hallituksen toimintaan ollaan pääosin tyytyväisiä. Puheenjohtajista 68 % ja jäsenistä 56 % oli väittämien kanssa täysin samaa mieltä. Varsinkin väittämästä ”hallitus on yhteistyökykyinen” oltiin yksimielisiä: 96,3 % kaikista vastaajista oli täysin tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa.

Hallituksen toimintaan liittyi myös muita väittämiä. Vastaajista 70 % koki, että hallituksen kokoonpanossa oli riittävä talouden ja toimialan asiantuntemus (Kuvio 9). Tarkempi tarkastelu osoitti, että viranhaltijoiden näkemyksissä oli tämän väittämän osalta eniten hajontaa, sillä täysin samaa mieltä väittämän kanssa oli 49 % ja täysin eri mieltä taas 20 %.

**Kuvio 9 Hallituksen kokoonpano. N=191.**

Hallituksen kokoonpanossa on huomioitu yhtiön toimialan edellyttämä riittävä taloudellinen ja liiketoiminnallinen asiantuntemus

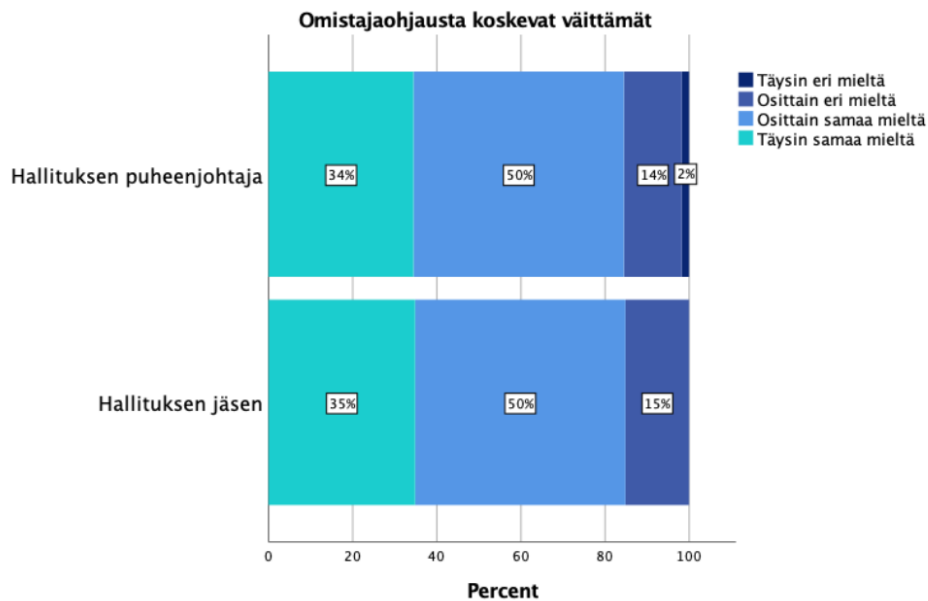


Hallituksen kokoonpanosta kysyttiin myöhemmin kyselyssä uudelleen itsearvioinnin muodossa ja tällöin hallituksen kokoonpanoa piti hyvänä tai erinomaisena 81 % kaikista vastaajista.

Hallitustyöskentelyä arvioitaessa vastaajista 87,3 % koki, että hallituksen kokousten keskustelu ja päätöksenteko on hyvää tai erinomaista. Hallituksen kokousten ulkopuolella jäsenten välistä kommunikaatiota vastaajista 61,7 % piti hyvänä tai erinomaisena. Sen sijaan vastaajista 25,1 % piti kokousten ulkopuolista kommunikaatiota tyydyttävänä ja heikkona kommunikaatiota piti 13,1 % vastaajista.

## Omistajaohjauksen teema

Kuvio 10 Omistajaohjausta koskeva teema. N = 191.



Omistajaohjausta koskevassa teemassa oli selvästi eniten hajontaa verrattuna aikaisempiin teemoihin. Omistajaohjauksen teemaan kuului neljä väittämää, joita olivat

1. Omistaja on määritellyt yhtiölle ja hallitukselle taloudelliset tavoitteet,
2. Omistajan, hallituksen ja johdon tehtävänjako on määritelty riittävän selkeästi,
3. Omistajastrategia on välittynyt yhtiön hallitukselle ja
4. Omistajaohjaus ottaa aktiivisesti osaa yhtiön ja hallituksen toimintaan.

Puheenjohtajien ja hallituksen jäsenten vastaukset jakaantuivat asiassa samalla tavalla. Hallituksen puheenjohtajista 34 % ja hallituksen jäsenistä 35 % oli täysin samaa mieltä väitteiden kanssa.

Molemmista vastaajaryhmistä osittain samaa mieltä oli 50 %. Osittain eri mieltä oli 15 % puheenjohtajista ja 14 % vastaajista. Puheenjohtajista 2 % oli väittämien kanssa eri mieltä.

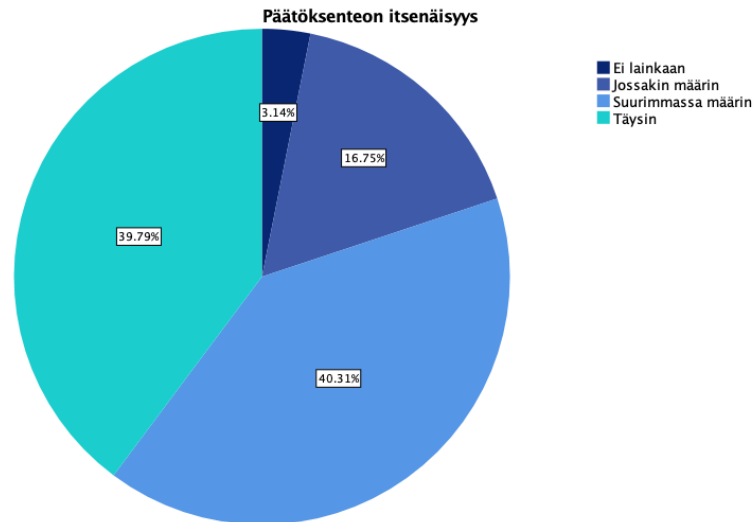
Tulosten perusteella omistajaohjaus koetaan pääsääntöisesti hyväksi.



## Päätöksenteon itsenäisyys

Kyselyssä kysyttiin myös, kuinka paljon hallituksella on itsenäistä päätösvaltaa erinäisiin asioihin.

**Kuvio 11 Päätöksenteon itsenäisyys. N = 191.**



Päätöksenteon itsenäisyyden teemassa (Kuvio 11) oli 5 kysymystä, joilla arvioitiin hallituksen päätöksenteon itsenäisyyttä. Kysymys kuului ”Miten itsenäisesti osakeyhtiön hallitus voi päättää seuraavista asioista.” Väittämät oli luokiteltu Osgoodin asteikolla ”Ei lainkaan” ja ”Täysin”.

Väittämät olivat:

1. Avainhenkilöiden rekrytoiminen,
2. Henkilöstön palkitseminen,
3. Liiketoiminnalliset ratkaisut,
4. Strategiset tavoitteet ja
5. Toimitusjohtajan valinta.

Vastaajista 39 % koki, että hallitus voi päättää teeman kysymyksistä itsenäisesti. Vastaajista 40,3 % koki, että hallitus voi suurimmassa määrin päättää teeman asioista. Sen sijaan 16,75 % vastaajista on sitä mieltä, että hallitus voi päättää itsenäisesti jossakin määrin teeman aiheista. Pieni vähemmistö (3,14 %) koki, että hallitus ei voi lainkaan päättää teeman aiheista.

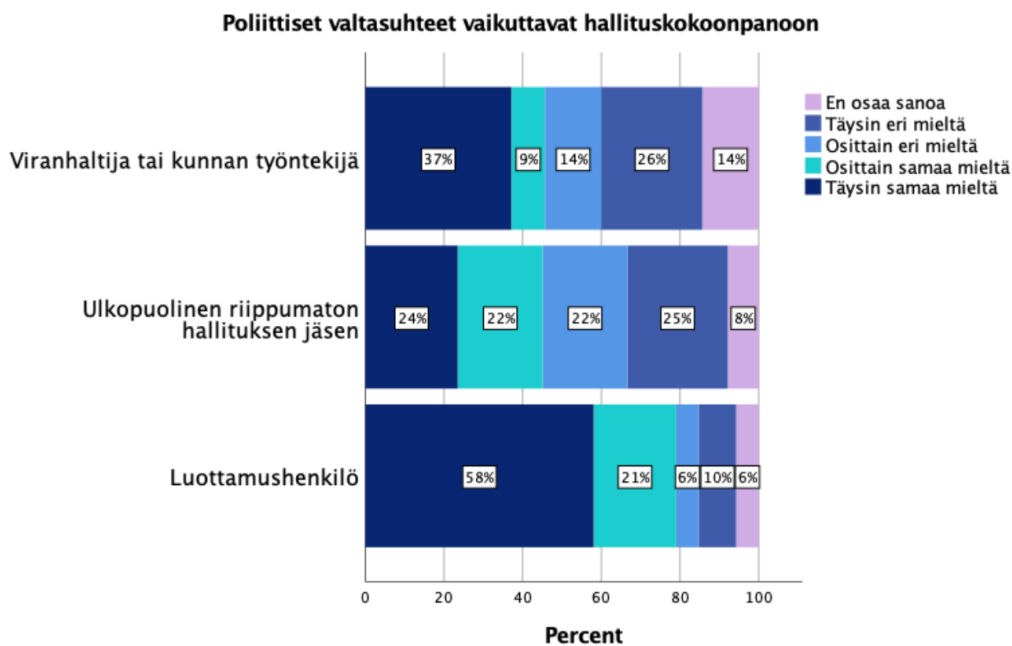
Tulos on yllättävä, sillä tyypillisesti kuntien konserniohjeissa on esitelty aiheet, joista kuntien omistamien osakeyhtiöiden hallituksien on kysyttävä ennakkokantaa omistajalta. Tällaisia

ennakkokantaa vaativia kysymyksiä ovat mm. toimitusjohtajan valinta ja henkilöstön palkitseminen.

### Hallituksen kokoonpanosta

Kyselyssä esitettiin myös väite, jonka mukaan poliittiset valtasuhteet vaikuttavat hallituksen kokoonpanoon.

**Kuvio 12 Poliittiset valtasuhteet vaikuttavat hallituksen kokoonpanoon. N = 191.**



Valtaosa (58 %) luottamushenkilöistä koki, että poliittiset valtasuhteet vaikuttavat hallituksen kokoonpanoon (Kuvio 12). Sen sijaan ulkopuolisista riippumattomista hallituksen jäsenistä vastaavasti väittämän kanssa osittain tai kokonaan eri mieltä on 47 %. Toisaalta heidän kohdallaan valinta hallitukseen saatetaankin tehdä hyvin puolueettomasti. Viranhaltijoiden osalta näkemykset jakaantuvat hyvin laajasti, sillä täysin samaa mieltä väittämän kanssa on 37 % kun taas täysin eri mieltä 26 %. Mielenkiintoista on, että tässä nimenomaisessa väittämässä esiintyy eniten ”en osaa sanoa” vastausvaihtoehtoa verrattuna muihin väittämiin.

### 5.3 Kyselyn avoimet kommentit

Seuraavaksi käsitellään kyselytutkimuksen avoimia vastauksia. Avoimia tekstikenttiä olivat: ”avoin kommentti”, ”missä tehtävissä tai millä osa-alueilla katsot hallituksen onnistuneen hyvin?”,

”missä tehtävissä tai millä osa-alueilla katsot, että hallituksella on parannettavaa?”

ja ”mitä olette henkilökohtaisesti oppineet osakeyhtiön hallitustyöskentelystä?”

Ensimmäisessä avoimessa kommenttikohdassa vastaajia ei ohjeistettu vastaamaan mihinkään erityiseen kysymykseen ja tämän osion vastausten kirjo olikin hyvin laaja, sillä siinä saatiin kriticoida hyvinkin voimakkaasti esimerkiksi omistajaohjauksen voimakasta vaikutusta, tai ohjauksen puutetta. Hallituksen kokoonpanosta oltiin myös montaa mieltä mm. riittävä talouden ja toimialaosaamisen puute huolestutti monia. Hallituksen jäsenten kouluttamista pidettiin tärkeänä

*”Hetki yhtiöittämissä alussa laadittiin konserniohjeet ja omistajapoliittiset linjaukset. Yhtiön hallinnolla on selvät ohjeet, milloin haetaan omistajalta ennakkokäsitys esim. yrityskauppa, iso investointi, laina jne. Kuntakonsernin omistajaohjaus paranee vuosi vuodelta tärkeimpänä elementtinä virkamiehet, jotka tuovat ns. jatkuvuuden. -- Kauppakamarin HHJ-koulutukset ovat olleet mielestäni merkittävässä roolissa kehitettäessä kuntaomisteisten yhtiöiden hallintoa ja omistajaohjausta. Tässä muutamia mietteitä vuosien varrelta. ”Kyselyn vastaaja*

Onnistumisia on koettu strategian laadinnassa, toimeenpanossa ja seurannassa. Lisäksi usein mainittiin yhteistyö, hyvän ja avoimen keskusteluilmapiirin luominen. Toimitusjohtajan valinta on onnistunut myös useamman vastaajan hallituksessa. Talouden valvontaa ja raportoinnin mittareita on kehitetty.

Parannettavaa katsottiin yhtä lailla olevan strategiatyöskentelyssä sekä hallituksen jäsenten aktiivisuuden lisäämisessä. Esiin nousivat mm. kokousmateriaaleihin perehtyminen ja kommunikaation lisääminen hallituksen kokouksissa ja myös niiden ulkopuolella.

Keskusteluyhteyttä omistajan ja hallituksen välillä haluttiin kehittää, sillä omistajastrategia koettiin joko olemattomaksi tai epäselväksi. Liiketoiminta- ja toimialaosaamista toivottiin lisää hallituksen jäseniltä, myös ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä halutaan mukaan hallitukseen.

Vastaajat olivat kokeneet oppineensa hallitustyöskentelystä mm. talousseurantaa, raportointia ja suunnittelun merkitystä, sekä osakeyhtiömuotoista toimintaa. Moni vastaajista piti HHJ-kurssia hyvänä ja kattavana pakettina hallitustyön perusteita silmällä pitäen.

## 6 HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TULOKSET

Haastatteluja suoritettiin yhteensä 10 kappaletta. Kaikilla haastateltavilla on paljon kokemusta hallitustyöskentelystä, joko yksityiseltä sektorilta tai julkisten yhteisöjen kautta.

Hallitukset kestivät puolesta tunnista hieman yli tuntiin. Keskimääräisesti haastattelut kestivät noin 40 minuuttia.

### 6.1 Hallituksen kokoonpano ja hallitustyöskentelyn käytännöt

Haastateltavat kokivat, että hallituksen kokoonpano on haastattelun hetkellä ollut riittävän monipuolinen. Monipuolisuus käsitettiin monella eri tavalla. Esille nousi poliittinen monipuolisuus, eli miten eri valtuustoryhmien jäsenet ovat valittu hallitukseen. Lisäksi monipuolisuutta käsiteltiin talous- ja substanssiosaamisen sekä iän ja sukupuoli-jakauman kautta.

Jokaisella hallituksella on vuosikello käytössä, mutta sen käyttö vaihtelee yhtiöittäin. Osassa yhtiöitä vuosikellossa on sovittu kaikki hallituksen kokoukset ja vuosikelloon on saatettu merkitä yksityiskohtaisemmin hallituksen tehtäviä. Hallitusten kokouksien kestossa on myös vaihtelua, sillä osassa yhtiöitä hallituksen kokoukset saattavat kestää tunnin, kun taas toisessa yhtiössä hallituksen kokoukselle saatetaan varata kolme tuntia. Hallituksen kokouksen tyypillisiä aiheita ovat mm. taloustiedot kuten talousbudjetointi, -seuranta, -ennuste, strategiset asiat, HR, investoinnit ja korona. Osassa yhtiöitä korona ei ole vaikuttanut toimintaan juuri ollenkaan, mutta monilla korona on työllistänyt hallitusta normaaliaikaa enemmän.

Hallitukset myös yleisesti ottaen kokoustavat eri tavalla. Suurin osa hallituksista kokousta keskimäärin kerran kuukaudessa, pois lukien heinäkuu. Varsinkin yhtiöt, joihin koronalla on ollut vaikutusta, ovat kokoustaneet normaalia enemmän. Osassa hallituksia hallituksen jäsenet keskustelevat myös kokousten ulkopuolella, mutta tämä näyttää olevan poikkeava tapa. Useimmat hallituksen puheenjohtajat totesivat, että hallituksen kokousten ulkopuolinen keskustelu on satunnaista. Sen sijaan kaikki puheenjohtajat ovat enemmän tai vähemmän tiivistä tekemisissä yhtiön toimitusjohtajan kanssa.

Myös hallituksen jäsenten perehdyttämisen käytännöt erosivat toisistaan. Osassa yhtiöitä hallituksen jäseniä perehdytetään sekä hallitustyöskentelyyn, että yhtiön toimintaan, kun taas osassa hallituksen jäsenten perehdyttäminen hallitustyöskentelyyn koettiin olevan ensisijaisesti omistajan tehtävä. Tampereen kaupunki onkin aiemmin järjestänyt erillisen koulutuksen

hallitustyöskentelystä. Yhtiön toimintaan uusia hallituksen jäseniä on yleensä perehdyttänyt yhtiön toimiva johto, tai yhtiön eri alueiden vastuuvetäjät. Puheenjohtajat kokevat, että hallituksen kokoukset itsessään myös perehdyttävät yhtiön toimintaan kumulatiivisesti.

Pohdittaessa hallituksen kokoonpanoa tulevaisuudessa esille tuli niin talous- kuin toimialaosaamisen lisääminen. Puheenjohtajista suurin osa koki, että hallituksen monipuolisuuden kannalta olisi hyvä, jos hallitus koostuisi eri ikäisistä jäsenistä. Hallituksen kokoonpanoa pohdittaessa esiin nostettiin koko hallituksen kokonaisuuden suunnittelu pakettina.

*”Kun yhtiön hallituspaikkoja valitaan ja pohditaan, niin tätä on hyvä tarkastella kokonaisuutena. Ei niin, että sieltä tulee ikään kuin satunnaisotanta jokaisesta tahosta, joka esittää jotakin sinne vaan ne (hallituksen jäsenet) pitää neuvotella pakettina.” H3*

## **6.2 Hallitustyöskentelyn kehittäminen**

Puheenjohtajien haastatteluissa keskeisimpiä työkaluja hallitustyöskentelyn kehittämiseen ovat hallitustyöskentelyn rakenteelliset tekijät, vuorovaikutus ja motivaatio, strategiatyöskentely, hallituksen puheenjohtajan ja yhtiön toimitusjohtajan välinen suhde sekä ulkopuoliset riippumattomat hallituksen jäsenet.

### **Hallitustyöskentelyn rakenteelliset tekijät**

Hallitustyöskentelyn rakenteelliset tekijät liittyvät kokousteknisiin seikkoihin, kuten hallituksen kokousten huolelliseen valmisteluun. Hallituksen kokousten valmistelu on puheenjohtajan ja/ tai toimitusjohtajan tehtävä ja hallituksen kokousta ennen osa puheenjohtajista pitää ”listapalaverin” yhtiön toimitusjohtajan kanssa. Varsinkin toimitusjohtajan merkitystä korostettiin hallituksen kokousten esittelijänä. Listapalaverissa suunnitellaan tulevan hallituksen kokouksen esityslistat ja osa puheenjohtajista ”kellottaa” listapalaverissa tulevan hallituksen kokouksen etukäteen. Kellottamalla kokouksen puheenjohtajat voivat suunnitella ja tarkistaa, että kokouksessa käsiteltävät asiat saavat riittävästi aikaa, ja toisaalta taas sillä pyritään kehystämään kokousta itsessään.

Kokousten valmistelun lisäksi hallituksen kokouksen laatuun vaikuttaa se, miten hyvin hallituksen jäsenet ovat perehtyneet hallituksen kokousten materiaaleihin. Puheenjohtajien mukaan hallituksen jäsenet ovat pääsääntöisesti perehtyneet hallituksen kokouksen materiaaleihin.

*”--se johti siihen, että keskustelun taso oli alhainen ja kehitystä ei tapahtunut sillä tavalla, että hallituksen jäsenet olisivat osallistuneet kehitystyöskentelyyn, mutta tässä yhtiössä tämän hallituksen kanssa. Se on ollut miellyttävää ja antoisaa” H8*

Hallituksen kokoukseen valmistautumisen lisäksi hallituksessa kokousten päätösten dokumentointi huolella pöytäkirjoihin on tärkeää, sillä niiden avulla hallitus voi palata käsiteltyihin asioihin ja toisaalta niitä pidetään myös todisteena siitä, mitä on tehty.

*”Pyrin itse muistuttamaan hallitusta oikeudellisista vastuista ja pyrimme myöskin toimimaan hallinnollisesti niin, että meidän työstämme jää selkeä ja johdonmukainen jälki jos niihin joudutaan myöhemmin palaamaan. Pystymme sitten osoittamaan sen mitä olemme hakeneet. Tämä on erityisen tärkeää esimerkiksi silloin kun otetaan riskejä ja sitten jos ne (riskit) vaikka realisoituvat. Hallitus on kuitenkin jossain määrin niistä myös vastuussa.” H3*

### **Vuorovaikutus ja motivaatio**

Haastateltavat käsitelivät myös hallituksen vuorovaikutukseen ja motivaatioon liittyviä tekijöitä, kun kysyttiin, miten hallitustyöskentelyä voitaisiin kehittää.

Hallituksen päätösten kannalta tärkeänä pidetään sitä, että hallituksen jäsenet keskustelevat käsiteltävistä aiheista. Yhteisen ymmärryksen saavuttaminen ja asioiden käsittely edellyttää luonnollisesti vuorovaikutusta ihmisten välillä. Päätöksentekotilanteessa asioiden läpikäyminen ja keskustelu ovat haastateltavien mukaan tärkeitä tekijöitä.

*”Se on se kaikkein tärkein asia, että hallituksen jäsen keskustelee ja tietää mistä on kysymys ja tuo omat näkemyksensä esille, koska mitä järkeä siinä on, että hallituksessa istuu ihmisiä, jotka ovat tuppisuuna. Mitä hyötyä semmoisista hallituksen jäsenistä on?” H6*

Hallituksen puheenjohtaja siis myös osallistaa hallituksen jäseniä keskusteluun ja varmistaa, että jokainen hallituksen jäsen on ilmaissut oman näkemyksensä. Tässä kuitenkin piilee vaara, että aihe voi jäädä pelkästään keskustelun tasolle tai siirtyä kokonaan sivuraiteille, joten siksi puheenjohtajat painottivat haastatteluissa kokousten rytmittämistä.

Keskustelukulttuurin luominen on siis ensiarvoisen tärkeää, jotta asiat saadaan käsiteltyä. Rikkaan keskustelukulttuurin luomisessa puheenjohtajat painottivat hallituksen keskinäistä ryhmäytymistä ja puheenjohtajan roolia keskustelun vetäjänä, jotta kaikkien hallitusten jäsenten näkemykset tulevat esille. Varsinkin tilanteissa, joissa joudutaan tekemään vaikeita päätöksiä.

*Hallituksen koheesion löytäminen ja kehittäminen, sen keskustelun tason kehittäminen niin se on vaikeata, ellei sitä ole luontaisesti olemassa ja jokainen hallituksen jäsen on kuitenkin omanlaisensa, sillä jokaisella on oma tyylinsä ja tapansa ja taustansakin.”H1*

Erään haastateltavan mukaan keskeisimpiä tekijöitä hallitustyöskentelylle ja sen kehittämiseksi on hallituksen jäsenten monipuolisuus ja motivaatio. Motivaatio vaikuttaa useampaan asiaan.

Motivoituneet hallituksen jäsenet osallistuvat aktiivisesti hallitustyöskentelyyn ja sen kehittämiseen. Erilaiset strategiapäivät, seminaarit ja vierailut ovat inspiroineet hallituksen jäseniä.

*”Usein näiden jälkeen hallitus tuntuu pursuavan uusia ideoita ja olevan tosi motivoitunut, kuitenkin tosiasia on se, että kuntayhtiöissä ei esimerkiksi taloudellisen hyödyn vuoksi kukaan toimi, koska sitä hyötyä ei saa.”H3*

Motivaation rinnalla kulkee oppiminen. Hallituksen puheenjohtajien haastatteluissa korostettiin hallituksen jäsenten oppimista. Mielenkiintoista oli kuitenkin huomata, että oppiminen käsitettiin myös laajemmin, sillä hallituksen puheenjohtajat kokivat, että he itse saavat roolissaan oppia jatkuvasti uusia asioita.

### **Strategiatyöskentely**

Haastateltavat kokevat, että hallitustyöskentelyssä haasteina voi olla menneisiin talouslukuihin tarttuminen. Tämän vuoksi haastateltavat painottivat strategiatyöskentelyn merkitystä. Pandemia on vaikuttanut osaan yhtiöistä enemmän kuin toisiin ja näissä yhtiöissä strategiatyöskentelyyn on kiinnitetty huomiota.

*”Liian usein jätetään liian pienelle huomiolle toimintaympäristö ja sen analysointi. Se on yksi merkittävimpiä asioita, joita hallituksen pitäisi käydä läpi ja miten se toimintaympäristö muuttuu.*

*Sieltä pitäisi hakea ne hiljaiset signaalit eli nähdä se mitä tulee tapahtumaan, koska hallituksen pitäisi katsoa eteenpäin.” H6*

Tähän liittyy myös päätöksenteon vaikeus, sillä eräs haastateltava totesi, että pienet yksityiskohdat saavat joskus kokouksissa hyvinkin paljon keskustelu-aikaa, kun taas isojen investointien kohdalla päätökset tehdään varsin nopeasti. Eli kokousten rytmittäminen liittyy päätöksentekoon ja siihen, miten paljon ajallisesti eri asioiden käsittelyyn käytetään aikaa.

Haastateltavat järjestävät erilaisia strategiapäiviä, jolloin strategiatyöskentelyyn keskitytään normaalia enemmän. Tyypillisesti keskustelu näissä tilaisuuksissa on vapaamuotoisempaa ja mukana on myös yhtiön operatiivinen johto. Puheenjohtajat painottivat haastatteluissa strategiaa ja sitä, miten hallitus tätä strategiaa toteuttaa. Yhtiöt, jotka eivät toimi kilpailuilla markkinoilla

toteuttavat erilaista strategiaa kuin yhtiöt, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla. Yhteistä oli kuitenkin se, että hallitukset pohtivat erilaisia hankkeita ja investointeja, joilla on esim. Tampereen kaupungin kannalta hyvinkin kauaskantoisia vaikutuksia.

### **Hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan välinen suhde**

Hallituksen puheenjohtajalla ja toimitusjohtajalla on keskenään tiiviimpi suhde kuin hallituksella ja toimitusjohtajalla. Haastattelujen perusteella myös hallituksen jäsenet voivat halutessaan olla yhteydessä toimitusjohtajaan. Yleisenä tapana tuntuu kuitenkin olevan se, että hallituksen puheenjohtajat keskustelevat yhtiön toimitusjohtajan kanssa.

Eräs haastateltava nosti esille myös organisaation sisäisen informaation välittämisen hallitukselle asti. Positiiviset tiedot tavoittavat kyllä hallituksen, mutta negatiiviset asiat jäävät usein organisaation sisälle. Yhtiön toimitusjohtajalla on keskeinen rooli siinä, että tieto liikkuu hallitukselle ja hallitukselta yhtiön henkilöstölle.

### **Ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen**

Osalle haastateltavista kysymykset ulkopuolisesta riippumattomasta hallituksen jäsenestä olivat enemmänkin itsearviointia, mutta he katsovat tuoneensa hallitustyöhön systemaattisuutta ja omaa toimiala- sekä talousosaamista. Luottamushenkilöt, jotka toimivat puheenjohtajina kokevat, että ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen on tuonut rohkeutta niin keskusteluun kuin päätöksentekoon. Ulkopuolisten riippumattomien hallitusten jäsenten tausta on tyypillisesti yritysmaailman puolelta ja he saattavat ilmaista asiansa suoremmin kuin valtuustoryhmien kautta tulleet henkilöt.

*”Tullut sellaisia tahoja, jotka on tuonut ehkä tiettyä terävyyttä ja ehkä rohkeutta, joka saattaa olla maltillisempaa silloin, jos jäsen tulee ikään kuin valtuustoryhmien kautta.” H4*

Ne yhtiöt, joissa ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä ei ole mukana, kokivat että alan asiantuntijajäsen saattaisi tuoda toimialasta enemmän näkemystä hallitukselle sen suhteen mitä kyseisellä toimialakentällä tapahtuu ja mitä toimialakohtaisia käytänteitä hallitustyöskentelyssä tulisi huomioida.



### 6.3 Hallitustyöskentelyyn vaikuttavat ulkoiset tekijät

Hallitustyöskentelyyn vaikuttavat myös ulkoiset tekijät. Tässä osassa käsitellään koronan ja omistajaohjauksen vaikutusta hallitustyöskentelyyn.

#### **Covid-19 pandemian vaikutus hallitustyöskentelyyn**

Koronan myötä myös yhtiöiden hallitukset ovat siirtyneet etätyöskentelyyn. Haastateltavien mukaan etäkokoukset toimivat hyvin rutiininomaisten kokousten pitämiseen, mutta varsinkin ideointi, visiointi ja strateginen työskentely on heikentynyt etäkokousten myötä. Tämä näkyy siinä, että kokoukset ovat lyhentyneet ajallisesti. Toisaalta nimenomaisesti rutiinikokousten osalta lyhyempi aika tarkoittaa myös positiivisessa mielessä sitä, että enää hallituksen kokouksille ei tarvitse varata useampia tunteja ”varmuuden vuoksi”. Myös aikojen sopiminen on helpompaa, kun etäkokousten ansiosta hallituksen jäsenet voivat kokousta paikasta riippumatta.

Haastateltavat kokevat, että keskusteluhaluukkuus etäkokouksissa on kuitenkin huomattavasti vähäisempää kuin kasvotusten pidettävissä kokouksissa. Osittain tätä näyttää selittävän se, että hallituksen jäsenet pitävät kameroita pois päältä, jolloin vähäisetkin eleet jäävät pois.

*”Ilmeet, eleet jäävät pois niin on hirveän paljon vaikeampi lukea ihmisiä – ja puheenjohtajallehan se on haaste, koska puheenjohtajan pitää huolehtia siitä, että kaikki hallituksen jäsenet osallistuvat tasapuolisesti hallituksen asioiden käsittelyyn.” H2*

#### **Konserni ja omistajaohjaus**

Tampereen kaupungin omistajaohjaus koetaan pääsääntöisesti hyväksi. Omistajastrategia ja selkeä roolien jako nousi esille haastatteluissa. Yhteistyö omistajaohjauksen kanssa koetaan helppona ja kynnyksellä yhteyttä omistajaohjaukseen on varsin matala. Osa haastateltavista toimii kuitenkin sellaisessa yhtiössä, jossa on useampia omistajia. Omistajien kesken on tasapainoiltava erilaisten ja eri kokoisten tarpeiden ja toiveiden kanssa.

Kuntakonserneihin liittyy myös konserniohje ja konsernietu. Haastateltavat kokivat, että konsernietu katsotaan yhtiössä ensisijaisesti yhtiön edun kautta esimerkiksi niin, että yhtiö käyttää konsernin toisen tytäryhteisön palveluja, jos niiden käyttö on voitu perustella yhtiön edulla.

Konserniajattelu näkyy myös hallitustyöskentelyssä siten, että haastateltavat kokevat yhtiön olevan osa suurempaa yhteisöä – kuntaa ja näkevät oman toimintansa näin ollen isommassa kontekstissa.

Yhtiöt, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla ja toteuttavat samalla palvelulupausta, eivät koe tasapainottelua julkisluonteisten tehtävien ja markkinatoiminnan erilaisten toimintalogiikoiden

välillä ongelmalliseksi, vaan katsovat, että tuloksellisessa toiminnassa kyse on enemmänkin näiden yhteensovittamisen taidosta. Jokainen yhtiö tarkasteli siis kunnan kokonaisuutta yhtiön näkökulmasta ja sitä, miten oma yhtiö edesauttaa kuntaa joko taloudellisten tavoitteiden tai muiden strategisten tavoitteiden avulla.

## **7 JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tässä tutkielmassa on ollut tarkoituksena selvittää sitä, miten kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä hallitustyöskentely koetaan ja millaisilla keinoilla hallitustyöskentelyä pyritään kehittämään. Tässä osiossa peilataan saatuja tuloksia tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen ja pyritään tarkastelemaan missä määrin teoreettisen viitekehyksen piirteitä tuloksissa on esiintynyt. Teoreettisessa viitekehysessä kuntaomisteisia osakeyhtiöitä tarkastellaan laajemmasta näkökulmasta hybridioorganisaatioteorian avulla. Lisäksi hallitustyöskentelyä tarkastellaan corporate governance-teorioiden kautta. Näitä teorioita täydentämässä on teoria käyttäytymistieteellisestä hallitustyöskentelystä.

### **7.1 Kuntakonsernit hybridioorganisaatioina**

Kuntien omistamien osakeyhtiöiden muodostama kokonaisuus ilmentää hybridioorganisaatioteoriaa. Yhtiöiden toimintalogiikat voivat erota toisistaan, mutta lopulta niiden on kuitenkin tarkoitus palvella kuntaa kokonaisuutena. Yksittäisissä yhtiöissä voi olla useampia ajureita, joiden mukaan yhtiön on tasapainoitava. Esimerkiksi kilpailuilla markkinoilla toimivalla yhtiöllä voi olla myös velvollisuus tuottaa kuntalaisille palveluja. Hybridioorganisaatiossa on myös omat haasteensa. Samassa organisaatiossa toimitaan omistajana, että asiakkaana. Yhtiöllä voi olla myös useita omistajia, jolloin yhtiössä tasapainoillaan pienten ja isojen omistajien erinäisten intressien kanssa. Konserniajattelussa korostuu kokonaisedun käsite (Meklin & Martikainen 2003, 5). Tulosten perusteella konsernin kokonaisetua pyritään huomioimaan hallitustyöskentelyssä ja omistajan laatiman omistajastrategian kautta kokonaisetua voidaan hahmotella paremmin. Tämä on kuitenkin enemmän omistajan kuin varsinaisesti tytäryhteisöjen hallituksen tehtävä, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita, joita omistaja(t) yhtiölle asettavat ja jotka ovat yhtiön edun mukaisia.

### **7.2 Hallitustyöskentelyn moninaiset piirteet**

Kyselytutkimuksen perusteella kuntien omistamissa osakeyhtiöissä ollaan poikkeuksellisen saman mielisiä riippumatta vastaajan taustasta, kokemuksesta hallitustyöskentelystä, yhtiön toiminnan muodoista saatikka hallituksen jäsenen valintaperusteista, eli siitä onko henkilö valittu hallitukseen luottamushenkilönä, viranhaltijana vai riippumattomana ulkopuolisena henkilönä. Kaiken kaikkiaan kyselyn perusteella kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentely koetaan positiivisesti.

Perinteisesti corporate governance-teoriat ovat liittyneet omistajan ja omistettavan yhtiön väliseen tehtävän- ja vallanjakoon. Hallitus ikään kuin toimii osakkeenomistajien ”käden jatkona” huolehtien siitä, että yhtiötä johdetaan yhtiön edun mukaisesti. Agenttiteoria on tunnetuin corporate governance-teoria. Siinä fokus on kontrollissa ja valvonnassa. Agenttiteorian piirteet ovat myös löydettävistä mm. osakeyhtiölaista, jossa hallitukselle on asetettu tiettyjä velvollisuuksia huolehtia yhtiön hallinnosta. Haastattelujen perusteella hallituksen rakenteeseen vaikuttavia tekijöitä voidaan pitää agenttiteoriaan liittyvänä, sillä hallituksen tehtäviin kuuluu valvonta- ja kontrollimekanismien rakentaminen ja varmistaa erilaisin mittarein, että yhtiö toimii tuloksellisesti. Yhtiöissä tuloksia raportoidaan myös omistajalle. Hallituksen rakenteellisten tekijöiden kehittämisessä on kyse hallitustyöskentelyn tehostamisesta nimenomaisesti valvonta- ja kontrollimekanismien kautta. Agenttiteorian mukaan päämiehen on valvottava agenttia ja varmistettava sopimusten kautta, että agentti toimii yhtiön edun edistämisen puolesta. (L’Huillier 2014, 305.)

Kyselyn ja haastattelun tuloksissa esiintyy asianhoitajateorian mukaisia piirteitä, sillä hallitus ottaa kantaa strategisiin asioihin ja tarjoaa tukea yhtiön toimitusjohtajalle. Tästä näkökulmasta katsottuna hallituksen puheenjohtajan rooli toimitusjohtajan työparina tukee asianhoitajateoriassa esitettyä näkemystä, jonka mukaan hallitus toimii toimitusjohtajan tukena. (Donaldson & Davis 1991, 51.) Hallituksen tehtävä on ottaa kantaa yhtiötä koskeviin asioihin, mutta myös luoda yhtiölle toimiva strategia. Toisin sanoen hallituksella on asianhoitajateoriaan liittyviä liiketoiminnan kehittämistehtäviä. (L’Huillier 2014, 306.)

Resurssiriippuvuusteoriassa hallituksen jäsenten valinnassa merkityksellistä on se, mitä mahdollisia resursseja hallituksen jäsen voi tuoda mukanaan. Hallituksen jäsenet nähdään siis heidän verkostojensa ja oman kompetenssinsa kautta yhtiölle tärkeinä. (L’Huillier 2014, 309).

Ulkopuolisten riippumattomien hallituksen jäsenten käyttö voidaan nähdä ammattitaidon ja hallitustyöhön liittyvän kokemuksen kautta yhtiön resursseja lisäävänä tekijänä. Uudistetussa kuntalaissa hallituksen jäsenille on asetettu osaamisvaatimus, mutta tämä koskee hallitusta kollektiivina. (KL 47 §.) Aikaisempien tutkimusten (Ruohonen ym. 2017. 99.) perusteella kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituspaikat nähtiin tietynlaisina palkintopaikkoina sellaisille henkilöille, jotka olivat toimineet pitkän luottamustehtävissä. Resurssiriippuvuusteoriassa tällaiseen toimintaan on myös kiinnitetty huomiota ja teoriassa puhutaankin ”hyvä veli”-verkostosta. Hallituspaikka tuo mukanaan vastuuta ja siksi kuntalaissakin on tähän asiaan otettu kantaa osaamisvaatimuksen muodossa.

Sidosryhmäteoriassa taas hallituksen tehtävä on varmistaa, että yhtiön toiminnassa on huomioitu sidosryhmiä. Sidosryhmäteoriaa voidaan pitää sosiaalisena corporate governance-teorianana, jossa

yhtiön tarkoitusta ja merkitystä on laajennettu yhteiskunnallisesti. (L’Huillier 2014, 307.) Sidosryhmäteoria ilmenee kuntien omistamissa osakeyhtiöissä edustuksellisuuden ja yhtiöiden toiminnan kautta, sillä kuntien omistamalla tytäryhtiöillä on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kunnan toimintaan ja kokonaisuuteen. Kuntaomisteisilla osakeyhtiöillä on merkitystä kunnan toimintaa sillä, ne voivat tuloksellaan edesauttaa kunnan taloudellista tilannetta tai ne voivat lisätä kunnan vetovoimatekijöitä. Sidosryhmäteorian näkökulmasta kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallituksen jäsenen voidaan katsoa pitävän huolen sidosryhmien intresseistä, mutta näkökulma ei ole ongelmaton, sillä hallituksen jäsenen ensisijaisena tehtävänä on huolehtia yhtiön edusta (OYL 1:8). Yhtiön etu voidaan kuitenkin kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä nähdä myös pitkällä aikavälillä omistajien, eli viime kädessä kuntalaisten etuna. Valtuuston kautta tulevat omistajapoliittiset linjaukset kytkevät tai niiden tulisi kytkeä tytäryhteisöjen toiminta kunnan toimintaan. Haastattelujen perusteella hallitustyöskentelyssä huomioidaan konsernietu, jos se on perusteltua.

Hybridinen governance-teoria liittyy julkisomisteisten yhtiöiden corporate governance-mekanismeihin. Keskeisin ero tulee esille hallituksen kokoonpanossa, sillä julkisomisteisiin yhtiöihin on kuulunut edustuksellisuuden elementti. (Okhmatovskiy ym. 2020.) Kuntademokratian näkökulmasta yhtiöittämisten myötä kuntademokratian merkitys on vähentynyt esimerkiksi niin, että julkista tehtävää hoitavat osakeyhtiöt eivät ole julkisuuslain piirissä. Tämä aiheuttaa jännitteitä demokratian näkökulmasta, mutta toisaalta juuri hallituksen kokoonpanon kautta demokratian edustuksellisuus toteutuu edelleen. Julkisomisteisiin yhtiöihin myös kuuluu tasapainottelu kaupallisten ja poliittisten kenttien välillä, sillä kaupallisilla toimilla voidaan toteuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita.

Corporate governance teorioita ilmenee kuntien omistamien osakeyhtiöiden hallitustyöskentelyssä. Selkeää rajanvetoa ei ole siitä, miten voimakkaasti teorioita esiintyy. Teoriat ilmenevät käytännössä limittäin.

Käyttätymistieteellisen hallitustyöskentelyn keskeisiä piirteitä ilmenee vastauksissa.

Hallitustyöskentelyä pyritäänkin kehittämään hallinnon rakenteellisten muutosten kautta, mutta kehittämiseen vaikuttavat muutkin seikat, kuten vuorovaikutus, motivaatio ja oppiminen.

Haastattelujen tulosten perustella hallituksen ryhmäytyminen ja rikkaan keskustelukuluttuurin luominen ovat tärkeitä tekijöitä sille, että hallitus voi keskustella ja päättää myös vaikeammista asioista. Hallitustyöskentely on pitkäjänteistä työtä ja siksi myös motivaatiotekijöiden katsotaan olevan merkityksellisiä hallitustyöskentelyssä. Oppiminen nähtiin kahdella tavalla, ensinnäkin hallituksen jäsenyys avaa maailman hyvin erilaiselle toiminnalle ja tätä varten hallituksen jäseniä koulutetaan osakeyhtiömuotoiseen hallitustyöskentelyyn. Tämän lisäksi hallituksen puheenjohtajat

kokevat hallitustyöskentelyn mielekkääksi, sillä siinä ollaan tekemisissä hyvin moninaisten ja ajankohtaisten asioiden äärellä. Käyttäytymistieteellisessä hallitustyöskentelyssä korostetaan sitä, että hallituksen jäsenyys tulisikin nähdä oppimiskokemuksena (Huse 2005, 75).

Käyttäytymistieteellisessä hallitustyöskentelyssä kiinnitetään huomiota myös hallituksen rutiineihin ja organisatoriseen muistiin. Teorian mukaan rutiinit ovat edellytys organisaation toiminnalle, mutta tässäkin kulkee hienojakoinen raja sen suhteen, milloin rutiineista tulee toimintaa estäviä. (van Ees ym. 2009, 312) Yhtenä ratkaisuna rutiinien päivittämiseksi teoriassa nähdään hallituksen jäsenten monipuolisuus ja rotaatio hallituspaikkojen suhteen. Kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä rotaatiota tapahtuu, sillä kunnallisvaalit muovaavat niin valtuustoja, mutta myös osakeyhtiöiden hallituspaikkoja. Tämän tutkielman tuloksissa huomattiin, että kaikki hallituksen jäsenet eivät välttämättä vaihdu kerralla. Tätä voidaan pitää toisaalta järkevänä toimintana yhtiön toiminnan jatkuvuuden kannalta, sillä hallituksen jäsenten perehdyttämiseen menee oma aikansa (Erma ym. 2019). Vaikka kaikki jäsenet eivät vaihdu kerralla, on hallituksen kehittämisen kannalta merkittävää, että jokainen hallituksen jäsen vuorollaan antaa tilaa uusille jäsenille.

Tulosten perusteella ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä käytetään kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä vaihtelevassa määrin. Asia on selvästi sovittavissa, mutta se vaatii omistajalta selkeää halua. Hallitustyöskentelyn ja omistajaohjauksen merkitys näyttää kuitenkin kasvaneen, sillä ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä käytetään yhä enemmän kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä.

## 8 POHDINTAA

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden toimintakenttä on hyvin mielenkiintoinen, sillä siihen vaikuttaa yhteiskunnallinen ulottuvuus ja samalla kuntaomisteisten osakeyhtiöiden toimintaan liittyy yksityisen sektorin toiminnan piirteitä. Kytkeä kuntaorganisaatioon tekee kuntaomisteisista osakeyhtiöistä kompleksisen konsernin, jossa yritetään sovittaa yhteen erilaisia, jopa ristiriitaisia tavoitteita. Hallitusten kokoonpanoon kohdistuu myös paineita, sillä yhtäältä kuntademokratiaa ja edustuksellisuutta halutaan säilyttää, mutta samalla hallitusten kokoonpanossa on huomioitava lain nojalla riittävä osaaminen. Myös kuntademokratia ja yhtiöittämiskehitys aiheuttaa jännitteitä konsernitoiminnassa, sillä kuntaomisteiset osakeyhtiöt kuitenkin toteuttavat yhteiskunnallisia tavoitteita markkinamekanismien kautta. Onkin mielenkiintoista nähdä, miten kuntakonsernin kokonaisuuden hallinta kehittyy tulevaisuudessa.

Hallitustyöskentelyn kenttä on hyvin monialainen. Siihen vaikuttavat niin yhtiön toimiala kuin hallituksen keskinäinen suhde. Erästä haastateltavaa lainatakseni:

*”Hallitustyö on vähän kuin suunnistajan hommaa. Ei ole hirveän tärkeää, että mistä sä just nyt oot, vaan se missä sä oot 12 kuukauden, 24 kuukauden taikka viiden vuoden päästä.” H2*

### 8.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkijan on kyettävä tarkastelemaan tutkimustaan kriittisesti. Samalla kriittisen tarkastelun avulla tutkija voi kehittää tutkimusmenetelmien käyttöä jatkossa. Tutkimuksessa on pyrittävä välttämään virheiden syntymistä ja tämän vuoksi tutkimuksessa on syytä tarkastella myös tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Luotettavuutta tarkastellaan reliabiliteetin ja validiteetin käsitteiden kautta.

Ensimmäisellä käsitteellä tarkoitetaan mitattujen tulosten toistettavuuden mahdollisuutta. Näin ollen tutkimuksesta saatu tulos tulisi olla toistettavissa. Reliabiliteetti on todennettavissa, jos esimerkiksi useampi tutkija saa samasta aineistosta samanlaisen tuloksen. Jälkimmäinen käsite eli validiteetti tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa käytetyt tutkimusmenetelmät mittaavat juuri sitä asiaa, mitä on haluttu mitata. Tässä piilee useammanlaisia haasteita. Esimerkiksi kvantitatiivisissa kyselytutkimuksissa vastaajat ovat saattaneet tulkita kysymykset eri tavalla kuin tutkija on ajatellut. Lisäksi vastaajat ovat voineet vastata enemmän optimismin kuin realismin kautta kysymyksiin. (Hirsijärvi ym. 2015, 231-232.)

Haastattelututkimuksissa eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa taas reliabiliteetin ja validiteetin käsitteet ovat epämääräisemmät, sillä edellä mainitut käsitteet ovat syntyneet kvantitatiivisen

tutkimusperinteen piirissä. Kvalitatiivinen tutkimus on yleisesti ottaen tapaustutkimusta, joten monet kvalitatiivisen tutkimuksen tekijät ovat suhtautuneet kriittisesti kvantitatiivisten menetelmien käyttöön kvalitatiivisista tutkimuksista. Tästä huolimatta myös kvalitatiivisten tutkimusten luotettavuutta on pystyttävä arvioimaan, vaikka tapaustutkimuksessa tehtyjen haastattelujen tulokset eivät ole yleistettävissä. Laadullisessa tutkimuksessa saadut tulokset ovat pitkälle kiinni siitä, miten tutkija tulkitsee saadun aineiston. Tämän vuoksi tutkijan tulee tarkoin esitellä tutkimuksen aineiston eri vaiheet. Laadullisen aineiston analyysiosiossa tutkijan tekemä luokittelu ja perusteet tehdyille luokitteluille tulee esittää perusteluineen. (Hirsijärvi ym. 2015, 232.)

Tutkimusten tulosten tulkinta vaatii myös tutkijalta kykyä arvioida vastauksia. Lisäksi tutkijan on kyettävä tarkastelemaan saatuja tuloksia teoreettisella tasolla. Tutkijan on kyettävä perustelevaan tekemänsä päätökset ja tulkinnat, joihin hänen päätelmänsä perustuu. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 185–187.)

Aineiston osalta tutkimuksen validiutta voidaan arvioida käyttämällä useampaa kuin yhtä menetelmää. Menetelmien yhteiskäytöstä käytetään termiä triangulaatio. Triangulaatiot on jaettu neljään tyyppiin riippuen siitä, mitä menetelmiä on käytetty. Metodinen triangulaatio tarkoittaa sitä, että samaiseen aineistoon on käytetty useampia menetelmiä, tutkijatriangulaatioissa taas useampi tutkija osallistuu aineiston keräämiseen ja analysointiin sekä tulosten tulkitsemiseen. Teoreettisessa triangulaatioissa ilmiötä lähestytään useampien teorioiden näkökulmasta ja aineistotriangulaatioissa tutkimusongelman ratkaisemiseksi tutkija kerää useampia erilaisia tutkimusaineistoja. (Hirsijärvi ym. 2015, 233.)

Tässä tutkielmassa aineisto on kerätty kyselyn ja haastattelun avulla, näin ollen voidaan todeta, että tutkimuksessa on käytetty aineistotriangulaatiota tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Lisäksi teoreettinen viitekehys muodostuu useammasta teoriasta. Aiheena hallitustyöskentely on hyvin laaja, joten useamman teorian hyödyntäminen ei ole tavatonta.

Kyselytutkimuksessa ei voida varmuudella tietää, ovatko vastaajat tulkinneet kysymykset tavalla, jolla tutkija on halunnut kysymykset tulkittavan. Esimerkiksi kysymys ” Omistajaohjaus ottaa aktiivisesti osaa yhtiön ja hallituksen toimintaan” voidaan tulkita myös niin, että omistajaohjaus ottaa liian aktiivisesti kantaa. Kysely sisälsi myös sellaisia kysymyksiä, joissa vastaajat saattoivat subjektiivisesti arvioida väittämää hyvinkin eri tavalla. Esimerkiksi ”hallituksen kokouksen ulkopuolinen keskustelun” määrä voi toisen vastaajan mielestä olla heikkoa, jos kokousten välinen keskustelu on vähäistä, kun taas toinen voi kokea, että vähäinen keskustelu on enemmän kuin riittävää. Vastauksissa tuli esille myös hyvin erilaisia yhtiöiden omistussuhteita, joiden vuoksi



kysymykset eivät välttämättä olleet kovinkaan relevantteja vastaajalle. Kyselytutkimuksessa ei voi myöskään voi varmuudella sanoa, miten vakavasti vastaajat suhtautuvat tutkimukseen ja kuinka hyvin he perehtyvät kysymyksiin. (Hirsijärvi ym. 2015, 195.) Tämän vuoksi kyselyssä oli mukana negatiivisia kysymyksiä, joiden avulla pyrittiin huolehtimaan siitä, että kysymykset ja väittämät on luettu huolella.

HHJ-jäsenrekisterille kohdennetun kyselyn osalta otoksen kattavuuteen pitää suhtautua varauksella, koska HHJ-rekisterin aineiston osalta populaation kokoa ei voitu luotettavasti määrittää johtuen siitä, että rekisterissä ei ollut yksilöity henkilöitä, jotka olivat kuntayhtiöiden hallituksen jäseniä.

Kyselyssä termi ”ulkopuolinen riippumaton jäsen” ei ollut kaikille vastaajille tuttu ja osa vastaajista mielsi myös luottamushenkilöt ulkopuolisiksi riippumattomiksi hallituksen jäseniksi. Termi on selitetty kyselyn alussa, mutta se olisi ollut syytä avata vielä uudelleen siinä vaiheessa, kun kyselyssä esitettiin väitteitä ulkopuolisesta riippumattomasta hallituksen jäsenestä. Kyselyn kysymyspatteristo oli varsin laaja, millä haluttiin toisaalta varmistaa, että aihetta on käsitelty monipuolisesti. Toisaalta taas riskinä tässä piilee se, että vastaajien aika ja/tai mielenkiinto kyselyä kohtaan voi heikentyä.

Tutkimuksessa kyselyn osalta kohde on mielestäni kuitenkin onnistunut, sillä voidaan olettaa, että hallituksessa toimivat henkilöt ovat joko kokemuksen tai koulutuksen kautta perehtyneet hallitustyöskentelyyn ja tässä tutkielmassa kyselytutkimuksen tarkoituksena oli saada kattavampi käsitys siitä, miten hallitustyöskentely koetaan kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä.

Haastattelujen osalta kohde – hallituksen puheenjohtajat olivat onnistunut valinta. Heillä kaikilla oli paljon kokemusta hallitustyöskentelystä, ja hallituksen puheenjohtajan roolissa he pystyivät tarkastelemaan aihetta syvällisesti. Näin ollen tutkimuskysymyksiin on pystytty myös vastaamaan.

Haastattelija kykeni esittämään tarkentavia kysymyksiä, jotta haastateltavat saivat sanallisesti esitettyä näkemyksensä. Lisäksi haastattelut anonymisoitiin, joten haastateltavilla oli mahdollisuus puhua aiheesta siten, kuin itse kokivat mielekkääksi. Laadullista tutkimusta ei lähtökohtaisesti voi toisintaa, mutta eri henkilöiden korostaessa samoja asioita haastatteluilla voidaan luoda kuvaa käsiteltävästä aiheesta. Eli samankaltaiset näkemykset kertovat myös osansa tutkittavasta ilmiöstä. Tässä tutkielmassa käytetyt menetelmät ovat tarkoin kuvattu ja siten tutkimus olisi toistettavissa toisessa organisaatiossa.

Tutkimuksen laatuun vaikuttaa myös ajankäyttö – tai sen niukkuus. Tässä tutkielmassa tutkijalla on ollut riittävästi aikaa perehtyä aiheeseen, valita aineistonkeruun menetelmät ja tutkimuskysymykset.

Tutkijan on tutkimuksen tekemisen yhteydessä syytä pitää mielessä hyvän tieteellisen käytännön periaatteet. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 165.)

## 8.2 Jatkotutkimuskohteita

Kyselytutkimus ei yksinään anna kovinkaan syvällistä ymmärrystä hallitustyöskentelystä.

Kyselyssä pyritään vastaamaan enemmänkin siitä näkökulmasta mitä hallituksen pitäisi tehdä kuin mitä se tosiasiallisesti tekee. Voidaan esimerkiksi kysyä, voiko 1–3 kertaa vuodessa kokoustavan hallituksen työskentely merkittävästi luoda arvoa yritykselle? Kyselyn vastaajien mukaan näin on, mutta mikä on todellisuus? Miten kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentelyä tulisi tutkia, jotta tämän tyyppisiä piirteitä pystyttäisiin analysoimaan tarkemmin?

Myös puheenjohtajien roolia tulisi tutkia tarkemmin, sillä tässä tutkielmassa tehdyssä kyselytutkimuksessa yllättävä havainto oli, että kyselyyn vastanneet puheenjohtajat suhtautuivat pääsääntöisesti myönteisemmin kyselyssä esitettyihin väittämiin kuin hallituksen jäsenen roolissa vastanneet. Johtuuko tämä esimerkiksi erilaisesta katsantokannasta tai epäsymmetrisestä informaatiosta hallituksen sisällä?

Käyttäytymistieteellisen hallitustyön teorian mallintaminen on sinänsä haastavaa, koska haastattelut eivät anna kokonaisvaltaista kuvaa aiheesta, joka perustuu kuitenkin hyvin vahvasti ihmisten väliselle vuorovaikutukselle ja jossa päätöksentekoprosessien havaitseminen tapahtuu ainoastaan päätöksentekotilanteissa. Tämän vuoksi olisikin mielenkiintoista tarkastella sitä, miten hallitustyöskentelyyn liittyvää käyttäytymistä voitaisi tosiasiallisesti tutkia. Hallitustyöskentely on kuitenkin hyvin vahvasti luottamuksellista toimintaa.

Kokonaisuutena kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitustyöskentelyä olisi syytä tutkia lisää, jotta saataisiin yleistettävissä olevia käsityksiä siitä, millaista kuntaomisteisten yhtiöiden hallitustyöskentely on ja miten sitä tulisi kehittää.

## LÄHTEET

- Althaus, C. (1997), *The application of agency theory to public sector management*. New Contractualism? Macmillan Education Australia Pty Ltd, Australia, pp. 137-153.
- Asikainen, J., Huikko, K., Krakau, T., Korento, S., Lebedeff, P. & Mononen, K. (2017). *Kunnan konserniohje*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry (2020). Hallinnointikoodi. Corporate Governance 2020. <https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2019/11/hallinnointikoodi-2020.pdf>
- Berle, A., & Means, G. (1947). *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan.
- Bernardi, R., Bean, D.F. and Weippert, K.M. (2005). *Minority membership on boards of directors: the case for requiring pictures of boards in annual reports*. *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 16 No. 8, pp. 1019-1033.
- Cyert, R., March, J., & Clarkson, G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Donaldson L., (1991). *The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory*. *The Academy of Management Review*, 15(3), 369–381. <https://doi.org/10.2307/258013>
- Donaldson, L., & Davis, H. (1989) *CEO governance and shareholder returns: Agency theory or stewardship theory*. Paper presented at the meeting of the Academy of Management, Washington, DC.
- Erma, J., Rasila, T., & Virtanen, O. V. (2019). *Hyvä hallitustyö* (8th ed.). Viro: Helsingin kauppakamari.
- Fontes-Filho J. & Almeida, M. (2020). The quest for value creation in state-owned enterprises. pp. 37-57. Julkaistu teoksessa Vakkuri, J.& Johanson, J. 2020. Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspectives. Milton: Taylor and Francis
- Forbes, D. & Milliken, F. (1999). *Cognition and Corporate Governance: Understanding Boards of Directors as Strategic Decision-making Groups*, *Academy of Management Review*, 24, pp. 489–505.
- Greve, H. (2003). *Organizational Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hallintolaki 434/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2003/20030434>
- Harisalo, R. & Rannisto, P. (2009). *Hallitustutkimuksen teoreettisia vaihtoehtoja kunnallishallinnossa*. Helsinki: Kunnallistieteellinen aikakausikirja 37.
- Heath, J. & Norman, W. (2004). *Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What Can the History of State-Run Enterprises Teach Us in the Post-Enron Era?* *Journal of Business Ethics*, 53(3), 247–265. <https://doi.org/10.1023/B:BUSI.0000039418.75103.ed>
- HE 268/2014. (2014). *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf>
- HHJ-kurssi seminaari. 4.11.2020.
- Hill, C. W. & Jones, T. M. (1992). *Stakeholder-Agency Theory*. *Journal of Management Studies*. (March), 131-154. 10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2015). *Tutki ja kirjoita (20th ed.)*. Porvoo: Tammi.
- Huse, M. (2005). *Accountability and Creating Accountability: a Framework for Exploring Behavioural Perspectives of Corporate Governance*. *British Journal of Management*, 16(s1), S65–S79. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2005.00448.x>

- Jensen, M. & Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm. Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 3 (October), 305-360. North-Holland Publishing Company. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- Johanson, J., & Vakkuri, J. (2018). *Governing Hybrid Organisations: Exploring Diversity of Institutional Life* (1st ed.). Milton: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315622293>
- Keskuskauppakamari. (2016). *Asialuettelo listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi*. Helsinki: Keskuskauppakamari.
- Kirjanpitolaki 1336/1997, (1997). <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1997/19971336>
- Kuntalaki 410/2015 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>
- Kuntaliitto (2017). *Konserniohjaus ja omistajapolitiikka*. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka> 12.10.2020.
- Kuokkanen, T. 2011. *Hallituksen toiminta ja hallitustyöskentely. Tapaustutkimus kansainvälistyneestä perheyrytyksestä*. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.
- L'Huillier, B. (2014). *What does "corporate governance" actually mean?* Corporate Governance, 14, 300-319. Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/CG-10-2012-0073>.
- Mehtonen, M. (2020). *Tietoja kuntaomisteisista yrityksistä vuonna 2019*. Helsinki. Kuntaliitto.
- Meklin, P. & Martikainen, J. (2003). *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, P. & Pukki, H. (2018). *Kuntien moninaiset kuntakonsernit. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2018*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Muukkonen Matti. (2019). *"Kunnan toiminta" -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset*. Edilex, (2019/11). <https://www.edilex.fi/artikkelit/19585.pdf>
- Määttä, J. (2010). *Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen: Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993-2006*. Tampereen Yliopisto. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 987.
- OECD. (2015). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- Okhmatovskiy, I., Grosman, A., and Sun, P. (2021). *Hybrid governance of state-owned enterprises*. Oxford Handbook of state capitalism and the firm. Oxford: Oxford University Press.
- Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>
- Pfeffer, J., & Slancik, G. (2003). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A., & Vahtera, V. (2015). *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallissalan Kehittämissätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu, 88. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Perustuslaki 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990731>
- Puttonen, P. (2002). *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä*. Tampereen yliopisto.
- Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruohonen, J., Vahtera, V., & Penttilä, S. (2017). *Kuntayhtiö*. Alma Talent.
- Sallinen, S. (2015). *Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tampereen kaupunki (2019). *Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje. 2019*. Konsernihallinto. Tampere
- TEM (2015). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta*. (4. p.). Helsinki: Kuntaliitto.

- Tienari, J. & Meriläinen, S. (2012). *Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa*. (4. p.). Helsinki: SanomaPro.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vakkuri, J. & Johanson, J. (2020). *Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspectives*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9780429286247>
- Valli, R. (2015). *Johdatus tilastolliseen tutkimukseen* (2nd ed.). Jyväskylä: PS-kustannus
- van Ees, H., Gabrielsson, J., Huse, M., & Gabrielson, J. (2009). *Toward a behavioral theory of boards and corporate governance*. *Corporate Governance : An International Review*, 17(3), 307-319. doi:10.1111/j.1467-8683.2009.00741.x

## LIITE 1: KYSELYTUTKIMUKSEN KYSELYRUNKO

Minkä ikäinen olette?

Vastaajan koulutusaste

Kuinka monen yhtiön hallitukseen kuulutte?

Mistä vuodesta alkaen olette kuuluneet yhtiön hallitukseen?

Minä vuonna yhtiö on perustettu?

Osakeyhtiön arvioitu liikevaihto vuonna 2020 (M€)

Osakeyhtiön toimiala

Osakeyhtiön omistussuhteet

Osakeyhtiön toiminta

Kuinka monta henkilöä osakeyhtiön hallitukseen kuuluu?

Kuinka monta naista osakeyhtiön hallitukseen kuuluu?

Kuinka monta ulkopuolista riippumatonta hallituksen jäsentä osakeyhtiön hallitukseen kuuluu?

Minut on valittu osakeyhtiön hallitukseen

Arvioidaanko kunnassanne osakeyhtiön hallituksen jäsenten nimittämisen yhteydessä osakeyhtiön hallituksen jäsenten osaamista erillisellä dokumentilla?

Oletteko osakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja?

Oletteko suorittaneet HHJ-puheenjohtajakurssin?

Oletteko käyneet kehityskeskusteluja osakeyhtiön hallituksen jäsenten kanssa?

Oletteko käyneet hallituksen jäsenenä kehityskeskusteluja osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajan kanssa?

Kuinka monta hallituksen kokousta osakeyhtiössä on järjestetty vuoden 2020 aikana?

Miten hyvin seuraavat väittämät kuvaavat osakeyhtiön hallituksen työskentelyä?

Hallituksen jäsenet saavat riittävän perehdytyksen yhtiön toimintaan

Hallituksen kokoonpanossa on huomioitu yhtiön toimialan edellyttämä riittävä taloudellinen ja liiketoiminnallinen asiantuntemus

Hallitustyöhön ei ole riittävästi aikaa perehtyä

Hallituksen kokoukset on valmisteltu hyvin

Yksittäisellä hallituksen jäsenellä on merkittävä rooli päätöksenteossa

Yhtiön omistaja(t) eivät tarjoa riittävästi koulutusta hallitustyöskentelyyn

Hallituksen jäsenet panostavat riittävästi hallitustyöhön

Hallituksen puheenjohtaja ja yhtiön toimitusjohtaja tapaavat säännöllisesti

Hallituksen jäsenet ovat valmistautuneet kokouksiin riittävästi

Hallitus tuntee yhtiön strategian hyvin

Hallituksella ei ole riittävän selkeää käsitys hallituksen tehtävistä ja vastuista

Koko hallitus on yksimielisesti sitoutunut yhtiön strategiaan

Hallituksen jäsenet ovat tietoisia hallitustyöskentelyn tuomasta vastuusta

Poliittiset valtasuhteet vaikuttavat hallituskokoonpanoon

Miten hyvin seuraavat ominaisuudet kuvaavat osakeyhtiön hallitusta kollektiivina?

Hallitus on yhteistyökykyinen

Hallitus tekee yhteistyötä toimitusjohtajan kanssa yhtiön kehittämiseksi

Hallitus kykenee kriittisesti tarkastelemaan yhtiön toimintaa

Hallitus valvoo yhtiön taloutta

Hallitus on osallistunut strategian tekemiseen

Hallitus päättää strategiasta

Hallitus seuraa ei seuraa riittävästi yhtiön strategian toimeenpanoa

Hallitus asettaa liiketoiminnallisia tavoitteita  
Hallitus ei kiinnitä riittävästi huomiota toimitusjohtajan seuraajasuunnitteluun

Miten hyvin seuraavat väittämät kuvaavat osakeyhtiön hallituksen tehtäviä?

Hallitus toteuttaa valvontatehtäviä  
Hallitus määrittää yhtiön strategiset tavoitteet  
Hallitus huolehtii omistajastrategian toteuttamisesta  
Hallitus luo uutta arvoa yhtiölle  
Hallitus kehittää yhtiön liiketoimintaa  
Hallitus tukee ja arvioi toimitusjohtajaa  
Hallitus varmistaa yhtiön tuloksellisuuden  
Hallitus luo strategialla yhtiön edellytysten jatkumisen myös tulevaisuudessa

Ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen

Ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen osallistuu aktiivisesti hallitustyöhön

Ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen on tuonut hallitukseen mukanaan osaamista ja kokemusta

Ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen on vaikuttanut positiivisesti hallitustyöskentelyyn

Kuinka monta vuotta yhtiön hallituksessa on käytetty ulkopuolisia riippumattomia hallituksen jäseniä?

Miten hyvin seuraavat väittämät kuvaavat osakeyhtiön omistajan, hallituksen ja johdon suhdetta?

Omistaja on määritellyt yhtiölle ja hallitukselle taloudelliset tavoitteet

Omistajan, hallituksen ja johdon tehtävän jako ei ole määritelty riittävän selkeästi

Omistajastrategia ei ole välittynyt yhtiön hallitukselle

Hallitus huomioi yhtiön toiminnassa konsernipalvelujen käytön

Omistaja on määritellyt yhtiölle ja hallitukselle muita kuin taloudellisia tavoitteita

Omistajaohjaus ottaa aktiivisesti osaa yhtiön ja hallituksen toimintaan

Miten itsenäisesti osakeyhtiön hallitus voi päättää seuraavista asioista:

Avainhenkilöiden rekrytoimisesta

Henkilöstön palkitsemisesta

Liiketoiminnallisista ratkaisuksista

Strategisista tavoitteista

Toimitusjohtajan valinnasta

Avoim kommentointi

Kuinka hyvänä pidät

Osakeyhtiön hallituksen nykyistä kokoonpanoa (koko, osaaminen ja monipuolisuus)

Osakeyhtiön hallituksen kokousten keskustelua ja päätöksentekoa?

Osakeyhtiön hallituksen jäsenten välistä kommunikaatiota hallituksen kokousten ulkopuolella?

Kuinka hyvin hallituspalkkion vastaa hallitustyöhön kuluva työmäärä

Avoimet vastaukset

Miten hallituksen toimintaa arvioidaan?

Missä tehtävissä tai millä osa-alueilla katsot hallituksen onnistuneen hyvin

Missä tehtävissä tai millä osa-alueilla katsot, että hallituksella on parannettavaa?

Mitä olette henkilökohtaisesti oppineet osakeyhtiön hallitustyöskentelystä?

## LIITE 2: HAASTATTELUTUTKIMUKSEN KYSELYRUNKO

Katja Silvan

### Taustoittavat kysymykset

Ikä ja koulutus

Kuinka paljon teillä on kokemusta hallitustyöskentelystä yhteensä?

Kuinka kauan olette toimineet tämän yhtiön hallituksen puheenjohtajana? (Jos olette aikaisemmin toimineet hallituksen jäsenenä niin kuinka kauan olette toimineet hallituksessa yhteensä?)

Miten ja milloin teidät valittiin tämän yhtiön hallituksen puheenjohtajaksi?

#### 1. Hallitustyöskentely

- Onko hallituksen kokoonpano mielestäsi tarpeeksi monipuolinen?
- Miten hallituksen jäsenet on perehdytetty yhtiön toimintaan?
- Onko käytössä vuosikelloa?
  - Onko hallituksen kokoukset sovittu ennalta?
  - Kuinka usein hallitus pitää kokouksia?
  - Miten korona on vaikuttanut hallitustyöskentelyyn?
- Keskustelevatko hallituksen jäsenet yhtiön asioista myös hallituksen kokousten ulkopuolella?
- Ovatko hallituksen jäsenet riittävän tietoisia hallituksen oikeudellisista vastuista?
- Mitkä ovat keskeisimmät tekijät onnistuneelle hallitustyöskentelylle?
- Millaisilla taidolla ja kokemuksella hallituksen kokoonpanoa voitaisiin tulevaisuudessa vahvistaa?
- Mitä ulkopuolinen riippumaton hallituksen jäsen on tuonut yhtiön hallitustyöskentelyyn?
- Mitkä ovat keskeisiä keinoja hallitustyöskentelyn kehittämiseen?
- Mihin asioihin hallitustyöskentelyssä tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota?

#### 2. Omistajaohjaus

- Miten omistajaohjaus näkyy yhtiön hallitustyöskentelyssä?
- Miten omistajastrategia ilmenee hallitustyöskentelyssä?
  - Keskusteleeko omistaja hallituksen kanssa säännöllisesti?
- Millaisia tavoitteita omistaja on yhtiölle asettanut (taloudelliset tavoitteet ja muut tavoitteet)?
- Miten kuvailisit hallituksen ja omistajan välistä suhdetta ja työnjakoa?
- Miten kaupunkikonsernin kokonaisedun huomioiminen ilmenee hallitustyöskentelyssä?

#### 3. Omistaja, yhtiö ja hallitus

- Millainen vuorovaikutussuhde hallituksella, hallituksen puheenjohtajalla ja toimitusjohtajalla on keskenään?
- Kuntaomisteiseen yhtiöön liittyy poliittishallinnollinen elementti, ilmeneekö tämä yhtiön hallitustyöskentelyssä?