

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

CORPORATE GOVERNANCE -TEORiat KUNTIEN
OMISTAJAOHJAUSDOKUMENTEISSA

Julkinen talousjohtaminen

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2017

Ohjaaja: Eija Vinnari

Kati Tanttari

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	TANTTARI, KATI
Tutkielman nimi:	Corporate governance -teoriat kuntien omistajaohjausdokumenteissa
Pro gradu -tutkielma:	80 sivua
Aika:	Huhtikuu 2017
Avainsanat:	corporate governance, omistajaohjaus, konserniohjaus, kuntalaki

Kunnat ovat viime vuosina yhtiöittäneet toimintojaan lainsäädännöllisistä syistä sekä tehokkuus- ja tuloksellisuustavoitteiden vuoksi. Kuntayhtiöiden määrän kasvaessa ja kuntakonsernien muuttuessa monimutkaisemmiksi kokonaisuuksiksi, kuntien omistajaohjauksen merkitys on kasvanut. Uuden kuntalain (410/2015) voimaantulon jälkeen on ajankohtaista tutkia, miten kuntia ohjataan toteuttamaan omistajaohjausta (ja laajemmin corporate governance -ajattelua) lainsäädännön ja muun sääntelyn avulla.

Corporate governance -tutkimusta on tehty perinteisesti yksityisen sektorin pörssiyrityksistä ja niiden sisäisestä hallinnosta keskittyen osakkeenomistajien, hallitusten ja johtajien väliseen voimatasapainoon. Ei-kaupallisten, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden johtamista ja hallintoa ei ole tutkittu niin paljon, vaikka corporate governance -teorioita sovelletaan yhä enenevässä määrin myös kuntien ja muiden julkisten organisaatioiden tutkimukseen. Tämä pro gradu -tutkielma tarkastelee kuntien omistajaohjausta corporate governance -teorioiden näkökulmasta ja vastaa tutkimusongelmaan seuraavan tutkimuskysymyksen avulla: Miten corporate governance -teorioiden piirteet näkyvät uudessa kuntalain, Kuntaliiton ohjeissa ja suosituksissa sekä yksittäisten kuntien omistajaohjausmateriaaleissa?

Tutkimus on laadullinen, kuvaileva ja selittävä tapaustutkimus, jota tarkastellaan sisällönanalyysin avulla teorialähtöisesti. Corporate governance -teorioista esitetään vertailutaulukko, jonka pohjalta empiirinen asiakirja-analyysi toteutetaan. Tutkimusaineistona ovat uusi kuntalaki, uuden kuntalain lainvalmisteluaineisto, Kuntaliiton ohjeistukset ja suositukset sekä Suomen kolmen suurimman kunnan, Helsingin, Espoon ja Tampereen, erilaiset omistaja- ja konserniohjausdokumentit.

Tutkimusaineistossa selkeimmin näkyvät agenttiteorian piirteet sekä valvonta ja kontrolli -konnotaatio, vaikka myös taloudenhoitajateorian, sidosryhmäteorian sekä demokratianäkökulman piirteitä löytyy. Tutkimustulos on yhteneväinen aikaisempien tutkimustuloksien kanssa. Tutkimuskaupunkien vähäisyyden vuoksi tuloksia ei voida yleistää koskemaan kaikkia Suomen kuntia. Kuntalain sekä Kuntaliiton suositusten ohjaava vaikutus näkyy kuitenkin voimakkaasti tutkimuskaupunkien omistajaohjausmateriaaleissa.

Tutkimustulosten perusteella esitettäviä mahdollisia jatkotutkimuskohteita ovat esimerkiksi eettisyys ja vastuullisuus omistajaohjauksessa sekä kuntien omistajaohjaukseen liittyvän päätöksenteon argumentaation tarkastelu diskurssianalyysin keinoin.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
1.1	Corporate governance ja kuntien omistajaohjaus tutkimuskohteena	4
1.2	Tutkimuksen rajaukset ja käsitteet	8
1.3	Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	13
1.4	Tutkimusote ja -menetelmät.....	14
1.5	Tutkielman rakenne	18
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	19
2.1	Corporate governance osana julkisen sektorin uudistuksia.....	19
2.2	Corporate governance -teoriat	22
2.2.1	Agenttiteoria (agency theory)	22
2.2.2	Taloudenhoitajateoria (stewardship theory).....	24
2.2.3	Resurssiperusteinen teoria (resource dependency theory)	25
2.2.4	Sidosryhmäteoria (stakeholder theory)	26
2.2.5	Johdon yksinvalta -teoria (managerial hegemony theory).....	28
2.2.6	Demokratianäkökulma (democratic perspective)	28
2.2.7	Paradoksinäkökulma	29
2.3	Corporate governance -teorioiden vertailutaulukko.....	30
3	TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN TOTEUTTAMINEN JA TUTKIMUSAINEISTO	33
3.1	Tutkimusaineisto ja sen hankinta	33
3.2	Aineiston käsittely- ja analysointitapa	36
4	TUTKIMUSTULOKSET JA ANALYYSI	36
4.1	Aineistokohtainen tarkastelu	36
4.1.1	Kuntalaki (410/2015) ja lainvalmisteluaineisto	36
4.1.2	Kuntaliiton ohjeistus	41
4.1.3	Helsinki	46
4.1.4	Espoo.....	53
4.1.5	Tampere	58
4.2	Corporate governance -teorioiden piirteet tutkimusaineistossa	66
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	69
	LÄHDELUETTELO.....	75

1 JOHDANTO

1.1 Corporate governance ja kuntien omistajaohjaus tutkimuskohteena

Nyt käsillä oleva tutkimus tarkastelee kuntien omistajaohjausta corporate governance -teorioiden näkökulmasta ja selvittää, miten corporate governance -teorioiden piirteet näkyvät kuntia ohjaavassa lainsäädännössä ja muissa kuntien omistajaohjausmateriaaleissa.

Kunnissa on viime vuosina yhtiötetty toimintoja joko lainsäädännöllisistä syistä (kilpailulliset markkinat) tai tehokkuus/tuloksellisuustavoitteiden vuoksi. Vuoden 2013 kuntalain muutoksen myötä kunnille tuli velvollisuus yhtiöittää tiettyjä kuntapalveluita. Yhtiöittäminen tarkoittaa kunnan tai kunnallisen liikelaitoksen harjoittaman toiminnan siirtämistä yhtiömuodossa hoidettavaksi. Kunnat ja kuntakonsernit ovat samalla muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi kokonaisuuksiksi. Kuntien omistajaohjauksen merkitys on kasvanut kuntayhtiöiden määrän kasvaessa ja erityisesti silloin, kun kunnan kokonaisintressi tulee ottaa huomioon. (Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera 2015, 23 ja 75-76.)

Uuden kuntalain (410/2015) voimaantulon jälkeen on ajankohtaista tutkia, miten kuntia ohjataan toteuttamaan omistajaohjausta (ja laajemmin corporate governance -ajattelua) lainsäädännön ja muun sääntelyn avulla. Uuden kuntalain säädöksissä painotetaan valtuuston ja kunnanhallituksen roolia kunnan omistajapolitiikassa sekä omistajaohjauksessa. Samoin laissa korostetaan kuntastrategian merkitystä sekä kuntakonsernin kokonaisedun huomioimista tytäryhteisöjen toiminnassa. Kuntaliitto osaltaan ohjeistaa kuntia omistajaohjauksessa erilaisin suosituksin ja ohjein. Kuntien omat ohjeet omistajaohjauksesta perustuvat lainsäädäntöön sekä Kuntaliiton ohjeistuksiin.

Corporate governance on hyvin moniselitteinen ilmiö ja sitä voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Voisi jopa sanoa, että ilmiön moniselitteisyys on tehnyt siitä sopivan lähes kaikkeen - niin tutkimuksessa kuin ongelmien ratkaisussakin. Pargendler (2016, 359 ja 361) toteaa osuvasti, että samalla kun corporate governancesta on tullut aikamme päähuolenaihe, siitä on tullut myös suosituin vastaus erilaisiin ongelmiin: korruptioon ja taloudellisiin ongelmiin, samoin kuin

koko yhteiskunnallista järjestelmää koskeviin riskeihin ja kasvavaan epätasa-arvoon. Corporate governancesta on siis tullut poliittisesti hyväksyttävä kompromissiratkaisu, joka vetoaa sekä edistyksellisiin että konservatiiveihin: corporate governance on väline sosiaalisiin ja taloudellisiin muutoksiin aikana, jolloin poliittisesti vastustetaan valtion puuttumista yksityisen sektorin toimintaan ja toisaalta se nähdään keinona kääntää huomio pois valtion vaikuttamisesta yksityisasioihin. Tilanteessa, jossa valtio on yhä suuremman skeptisyyden kohteena, corporate governance tarjoaa ratkaisun markkinoiden ja valtion puolivälissä. Kun sekä markkinat että valtio epäonnistuvat, corporate governance näyttää houkuttelevalta vaihtoehdolta. (Pargendler 2016, 359 ja 365-66.) Ruhanen, Scott, Ritchie ja Tkaczynski (2010, 7) määrittelevät governancen samalla tavalla vaihtoehdoksi perinteisten markkinoiden (hallinta hintamekanismin kautta) ja hierarkian (hallinta yhtenäisen auktoriteettirakenteen kautta) välillä.

Gillan (2006, 382) toteaa, että corporate governancen määritelmä vaihtelee sen mukaan, minkälainen maailmankuva ihmisellä on. Riippumatta siitä, mitä määritelmää käytetään, tutkijat katsovat usein corporate governance -järjestelmän olevan joko yrityksen sisäinen tai ulkoinen tekijä. Ulkoisia tekijöitä ovat lait ja muu sääntely, markkinat (jotka voidaan jakaa edelleen erilaisiin ryhmiin), laskentatoimi ja tilintarkastus sekä ulkopuolinen valvonta, jota muun muassa media suorittaa. Lait ja sääntely-ympäristö liittyvät olennaisesti corporate governanceen ja vaikuttavat siihen, miten yritykset toimivat. Monet aikaisemmat tutkimukset tarkastelevatkin johtamisen, lakien ja rahoituksen välisiä yhteyksiä. Sisäisiä tekijöitä ovat esimerkiksi yrityksen hallitus tai johtokunta, johdon kannustimet, pääomarakenne, yhtiöjärjestys ja sisäiset kontrollijärjestelmät. Yleensä corporate governance -määritelmässä korostuu ajatus siitä, että yksityisessä yrityksessä ovat eri toimijoita ne, jotka tuovat pääoman yritykseen ja ne, jotka hoitavat tai johtavat tuota pääomaa. Tämä jako organisaation sisällä luo tarpeen corporate governance -järjestelmälle. (Gillan 2006, 382-384 ja 389.)

Perinteisesti rahoituksen ja laskentatoimen corporate governance -tutkimus on keskittynyt yritysten hallitukseen ja hallitusten tehokkuuteen suhteessa yritysten kannattavuuteen ja osakkeenomistajien pääomaan (Brennan & Solomon 2008, 887). Hirvonen, Niskakangas ja Steiner (2003, 23) tiivistävät peruslähtökohdan seuraavasti: Yrityksen omistajien tehtävänä on valita yritykselle hallitus, joka puolestaan valitsee toimivan johdon. Hallitus ja johto muodostavat omistajaohjauksen ketjun, jonka varmistamiseksi omistajat valitsevat vielä tilintarkastajat valvomaan ketjun toimintaa. Hallituksen tehtävänä on ensisijaisesti lisäarvon tuottaminen omistajille, jotka haluavat, että heidän yritykseen

sijoittamansa pääoma tuottaa mahdollisimman suurta voittoa ja että yrityksen johto toimii omistajien etujen mukaisesti (Hirvonen ym. 2003, 15).

Laskentatoimen ja rahoituksen tutkijat ovatkin aikaisemmin keskittyneet yrityksen sisäiseen toimintaan ja hallituksen ja johdon tilivelvollisuuteen osakkeenomistajia kohtaan. Läpinäkyvyys yrityksen toiminnassa, toisin sanoen vuosikertomukset, tiedonannot, tilintarkastus ja muut laskentatoimen toiminnot ovat myös olleet laajamittaisen tutkimuksen kohteena. (Brennan & Solomon 2008, 887-888.) Pargendler (2016, 362) vahvistaa tätä näkemystä toteamalla, että useimmat corporate governancea käsittelevät tutkimukset keskittyvät ensisijaisesti sisäiseen hallintoon, joka liittyy osakkeenomistajien, hallitusten ja johtajien väliseen voimatasapainoon. Erityisesti kaksi sisäisen hallinnon mallia on saanut leijonan osan huomiosta: valvontatehtävää hoitava hallitus ja aktiivinen osakkeenomistaja. (Pargendler 2016, 369).

Tutkimusta on useimmiten tehty agenttiteorian näkökulmasta. Pargendler (2016, 367) puhuu jopa pakkomielleestä ottaa käyttöön aina sama vakiokaava, kun halutaan ratkaista erilaisia ongelmia. Pargendlerin (206, 367) mukaan agenttiteoria on corporate governancen erikoisalaa, erityisesti oikeustieteen ja taloustieteen tutkijoiden keskuudessa. L'Huillier (2014, 315) on myös todennut tutkimuksessaan, että agenttiteoria on useimmiten käytetty teoria corporate governance -tutkimuksissa. Agenttiteoria on ollut myös yleisimmin käytetty julkisen sektorin uudistusten pohjalla ollut teoria ja sen avulla on perusteltu esimerkiksi yhtiöittämistä ja yksityistämishojelmia (L'Huillier 2014, 301). Keskittyminen agenttiteoreettiseen viitekehykseen on vaikuttanut myös muihin tutkijoiden tekemiin valintoihin, kuten esimerkiksi metodologiaan, tutkittavaan osa-alueeseen, kontekstiin, analyyttisiin tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen aikajänteeseen. Perinteisesti tutkimusta on tehty kvantitatiivisesti ja ekonometrian tekniikoita käyttäen. Tutkimus on myös keskittynyt erityisesti anglosaksisiin maihin ja erityisesti yksityisen sektorin pörssiyrityksiin sekä niissä tapahtuneisiin petoksiin ja muihin epäonnistumisiin. (Brennan & Solomon 2008, 888-889.)

Akateemisessa yhteisössä on kuitenkin ollut pyrkimys laajentaa tutkimuskenttää monin tavoin. (Brennan & Solomon 2008, 889.) Tutkimus on siirtynyt osakkeenomistajista sidosryhmiin ja muutenkin laajentunut aikaisemmasta: laajempiin teoreettisiin näkökulmiin (agenttiteorian lisäksi resurssiperusteinen teoria, taloudenhoitajateoria sekä institutionaalinen teoria), erilaisiin metodologisiin lähestymistapoihin (esimerkiksi uudet ekonometriset tekniikat ja sisällönanalyysi),

eri sektoreiden ja kontekstien tutkimiseen aikaisemmin tutkimattomilla markkinoilla ja laajentamalla tutkimuksen aikajännettä. (Brennan & Solomon 2008, 890 ja 892-893.)

Cornforthin (2003, 6) mukaan ei-kaupallisten, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden johtamista ja hallintoa ei ole kuitenkaan tutkittu niin paljon kuin yksityisen sektorin yritysten ja eri sektoreita käsittelevät teorialkin ovat kehittyneet erillisinä toisistaan. Brennan ja Solomon (2008, 893) toteavat kuitenkin viisi vuotta Cornforthin tutkimuksen jälkeen, että sellainen tutkimus, joka pyrkii tutkimaan yksityisen sektorin mallien soveltumista julkiselle sektorille, on lisääntymässä. Brennanin ja Solomonin artikkelin ilmestymisen jälkeen tutkimus julkisen sektorin corporate governancesta onkin lisääntynyt, samoin kuin erilaisten kolmannen sektorin organisaatioiden tutkimus (hyväntekeväisyysorganisaatiot, vapaaehtoisorganisaatiot jne.). Corporate governance -teorioita voidaan soveltaa kuntien ja muiden julkisten organisaatioiden tutkimukseen, joissa pohditaan julkisen sektorin moninaisia vaikutussuhteita esimerkiksi kuntalaisten, kunnanvaltuuston, hallituksen sekä kuntaorganisaation välillä. Monet julkisen sektorin tutkimukset ovat keskittyneet hallitukseen, niiden kokoonpanoihin ja hallitusten jäsenten kompetenssiin (esim. Cornforth 2003, 2012; Vinnari & Näsi 2013; van Thiel 2015).

Julkisen sektorin tutkimukset korostavat lähtökohtaisesti yksityisen sektorin organisaatioiden eroa julkisen sektorin organisaatioihin ja sitä kautta corporate governanceen. Madhani (2014, 19) tosin toteaa tutkimuksensa lopuksi, että corporate governance julkisissa organisaatioissa on samanlaista kuin yksityisissä organisaatioissa ja että julkisen sektorin uudistukset ovat vähentäneet eroja julkisella ja yksityisellä sektorilla. Tähän samaan ajatukseen on päätynyt myös Cornforth (2003, 6) todetessaan, että raja yksityisen ja julkisen sektorin välillä on muuttunut epäselväksi samalla kun erilaisia johdon käytänteitä on siirtynyt yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille.

Vaikka julkisen sektorin ja yksityisen sektorin erot ovat hämärtyneet ja tutkimus julkisesta sektorista lisääntynyt huomattavasti, on erityisesti kuntasektorin corporate governance -tutkimus vielä vähäistä (ks. Vinnari & Näsi 2013, 20.) Myöskään aiempaa tutkimusta corporate governance -teorioiden suhteesta kuntien omistajaohjaukseen sitä koskevan sääntelyn näkökulmasta ei tutkimusentekohetkellä löytynyt. Pargendler (2016, 363) toteaa, että oikeustieteen, taloustieteen ja rahoituksen lisäksi myös poliittisten toimijoiden ääni on vaikuttanut corporate governancen menestykseen ja uudelleen nousuun. Tremblay (2012, 397) on tutkinut poliittista ja julkista keskustelua ja selvittänyt, millaisen retoriikan avulla lainsäädäntöä muutetaan ja miten muutos saadaan toteutettua ja tehtyä hyväksyttäväksi yhteiskunnassa. Tremblayn (2012, 411) mukaan

voimme oppia hyvin paljon ympäröivästä yhteiskunnasta katsomalla, miten tuon yhteiskunnan lainsäädäntöä kehitetään.

Corporate governance -teoriat ja niistä tehdyt tutkimukset ovat perinteisesti keskittyneet yrityksen tai julkisen organisaation sisäiseen hallintoon: hallituksen, johdon ja näiden suhteiden tutkimiseen. L'Huillier on tutkinut näiden perusolettamusten lisäksi corporate governance -teorioissa esiintyviä näkökulmia, joiden avulla corporate governance -käsitettä eri teorioissa käytetään. L'Huillierin mukaan corporate governance -käsitteellä on erilaisia konnotatiivisia merkityksiä riippuen siitä, minkä teorian pohjalta sitä katsotaan. Kukin taustateoria tuottaa corporate governance -käsitteelle omat konnotatiiviset merkityksensä, jotka vaihtelevat sen mukaan, mikä teoreettinen näkökulma tutkijalla on ja miten hän sen tutkimuksessaan määrittelee. Jos tutkija katsoo yrityksen hallitusta yksittäisten jäsenten ominaisuuksien kokonaisuutena, korostuvat hallitusten jäsenten yksilölliset ominaisuudet ja sitä kautta corporate governance -käsitteen merkitykset ovat erilaiset kuin sellaisella tutkijalla, joka katsoo yrityksen hallitusta kollektiivisena ryhmänä, jonka yksittäisten jäsenten yksilölliset piirteet eivät ole tarkastelun kannalta merkittäviä. L'Huillierin tutkimuksen mukaan vallitseva konnotatiivinen merkitys corporate governance -tutkimuksessa on ajatus kontrollista, joka pohjautuu agenttiteoriaan. (L'Huillier 2014, 300-302, 312 ja 315.)

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, heijastuvatko eri taustateorioiden piirteet ja niihin liittyvät konnotaatiot lainsäädännössä ja muissa kuntia ohjaavissa materiaaleissa ja ovatko agenttiteorian piirteet dominoivia, kuten L'Huillierin (2014) ja Pargendlerin (2016) tutkimusten perusteella voisi olettaa.

1.2 Tutkimuksen rajaukset ja käsitteet

Suomessa kuntayhtiöiden omistajaohjauksesta on uuden kuntalain voimaantulon jälkeen tehty tutkimusta lainsäädännöllisestä näkökulmasta: Penttilän ym. (2015) tutkimuksessa *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa* tarkastellaan kuntayhtiöiden asemaa ja toimintaa osakeyhtiö-, vero ja kuntalainsäädännön näkökulmista. Tutkimuksen näkökulmina ovat muun muassa yhtiöittäminen, kuntayhtiöiden omistajaohjaus ja sen vahvistaminen, kuntayhtiöiden hallitustyöskentely sekä kuntayhtiöiden tarkastus ja arviointi. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa keskitytään uuteen kuntalakiin, sen valmisteluaineistoon ja lainsäädäntöön pohjautuvaan ohjeistukseen kuntien

omistajaohjauksessa. Vero- tai kilpailulain muutokset tai kuntayhtiöiden hallitustyöskentely eivät kuulu tämän tutkimuksen viitekehykseen.

Omistajaohjausta on tutkittu myös osana kuntien strategista johtamista, esimerkkinä Mari Maanosen (2007) tutkimus *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot*, joka keskittyy johtamisen ja ohjauksen tavoitteisiin ja keinoihin. Keskeistä tutkimuksessa on, miten omistajaohjausta toteutetaan strategisen johtamisen kautta. Kunnan toiminta-ala on paljon laajempi kuin yhtiöissä ja siksi myös kuntaorganisaation johtaminen ja asetettavat tavoitteet ovat laajempia. Penttilä ym. (2015, 84-85) toteavat tutkimuksessaan, että kuntien tulisi pohtia, millaisia tavoitteita kuntayhtiöille asetetaan ja miten tavoitteiden jälkeisestä omistajaohjauksesta huolehditaan. Ensin kuntien on asetettava yhtiöille toiminnan tarkoitus ja määriteltävä yhtiöjärjestyksen toimialamääräyksellä se, millä toimialalla kuntayhtiön tulee toimia. Sitten tulee miettiä, miten asetettuihin tavoitteisiin parhaiten päästään. Keskeistä on kuntien toteuttama omistajastrategia ja se, millainen on yhtiön johto, jolla on asetettujen tavoitteiden toteuttamisvastuu. Tässä tutkimuksessa keskitytään omistajaohjaukseen osana corporate governance -ilmiötä eikä osana strategista johtamista, vaikka uusi kuntalaki korostaakin strategian merkitystä kunnan toiminnan ja talouden ohjaamisessa. Tutkimuksessa ei myöskään pyritä analysoimaan, miten kunnat ovat käytännössä toteuttaneet omistajaohjauksen tai miten toimivaksi se koetaan (ks. esim. Vuokko 2009). Myöskään kuntien omistajaohjaukseen liittyvä päätöksentekoprosessi ei ole tämän tutkimuksen kohteena.

Tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat corporate governance ja sen suomenkieliset vastineet (hallinnointikoodi, hyvä hallintotapa, johtamis- ja hallintojärjestelmä ja omistajaohjaus) sekä kuntayhtiö, kuntakonserni, konserniohjaus, konsernijohto ja kuntastrategia. Corporate governance -käsitteelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Arvopaperimarkkinayhdistyksen mukaan sillä tarkoitetaan yleensä sellaista yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää, joka määrittelee yritysjohdon eli hallituksen ja palkattujen johtajien roolin, velvollisuudet ja heidän suhteensa osakkeenomistajiin. Kysymys on siis järjestelmästä, jonka avulla yritystoimintaa johdetaan ja kontrolloidaan. Corporate governance -suosituksilla pyritään täydentämään lakisääteisiä menettelytapoja. (Arvopaperimarkkinayhdistys 2017.)

Suomessa corporate governance -periaatteet on esitetty Arvopaperimarkkinayhdistyksen *Hallinnointikoodi, Corporate Governance* -julkaisuna. Viimeisin uusittu ja päivitetty hallinnointikoodi on vuodelta 2015 (tuli voimaan 1.1.2016). Hallinnointikoodi on kokoelma hyvää hallinnointia koskevista lainsäädännön velvoitteita täydentävistä suosituksista, jotka on tarkoitettu

suomalaisille pörssiyrityksille. Tavoitteena on ylläpitää ja edistää noudatettujen hallinnointikäytäntöjen korkeaa laatua ja kansainvälistä vertailukelpoisuutta, yhtenäistää pörssiyritysten toimintatapoja sekä edistää hallinnointiin ja palkitsemiseen liittyvää avoimuutta. (Arvopaperimarkkinayhdistys 2015, 7).

Corporate governance -käsite voidaan kääntää suomeksi hallinnointikoodiksi, hyväksi hallintotavaksi, johtamis- ja hallintojärjestelmäksi sekä omistajaohjaukseksi. Yleisesti corporate governance -käsitteellä tarkoitetaan yksityisellä sektorilla osakeyhtiön hallituksen, toimitusjohtajan, sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen muodostamaa kokonaisuutta, joka on tilivelvollinen suhteessa osakkeenomistajiin. Osakeyhtiöiden toimintaa säätelee osakeyhtiölaki (624/2006). Lain 1 §:ssä säädetään, että lakia sovelletaan kaikkiin Suomen lain mukaan rekisteröityihin osakeyhtiöihin, jotka voivat olla yksityisiä (yksityinen osakeyhtiö) tai julkisia (julkinen osakeyhtiö).

Corporate governance -käsite on moniselitteinen kansainvälisestäkin katsottuna. Yhteisesti tunnustettua määritelmää ei ole olemassa, vaikka corporate governancea käsittelevien akateemisten artikkeleiden määrä on kasvanut yli kolminkertaiseksi vuodesta 2006 vuoteen 2015 mennessä (Pargendler 2016, 361 ja 369). Olettamuksena on, että kaikki tietävät mistä puhutaan, mutta teoreettinen pohja käsitteen takana voikin olla hyvin moninainen ja tuottaa hyvin erilaisia näkemyksiä asiaan. L'Huillierkin (2014, 302 ja 304) toteaa, että 90 % hänen tutkimistaan artikkeleista (vuosilta 1985-2012) ei määrittele corporate governance -käsitettä teoreettisesti mitenkään ja silti olettamuksena on yhteinen käsitys corporate governancesta. Ruhanen ym. (2010, 11) löysivät tutkimistaan politiikan tutkimuksen ja yrityksen johtamisen artikkeleista 40 eri ulottuvuutta pelkästään governance-käsitteelle. Eniten käytettyjä muuttujia olivat tilivelvollisuus, läpinäkyvyys, osallistuminen, rakenne, tehokkuus ja valta. Ruhanen ym. (2010, 7) määrittelivät corporate governance -käsitteen perinteisellä tavalla käsittäen sekä ulkoiset että sisäiset järjestelmät sen takaamiseksi, että organisaation johto toimii osakkeenomistajien haluamalla tavalla, mutta peräänkuuluttavat laajemman corporate governance -käsitteen tarpeellisuutta monimutkaisessa, eri sidosryhmiä sisältävässä yritysmaailmassa.

Oman haasteensa käsitteen määrittelyyn Suomessa tuo se, ettei sille ole hyvää suomenkielistä vastinetta ja se voidaan siten ymmärtää monella eri tavalla. Hirvonen ym. (2003, 23-24) toteavatkin, että suomen kieleen ei todennäköisesti pystytä vakiinnuttamaan corporate governance -käsitteen käännoä, koska sen sisältö ei ole yksiselitteinen. Käsitettä voidaan käyttää suppeasti tarkoittaen lähinnä omistajien taholta tulevaa ohjausta tai laajemmin sisältäen myös muiden sidosryhmien

ohjausvaikutuksen (Hirvonen ym. 2003, 22-23). Hirvosen ym. määrittely kuvastaa perinteistä omistajalähtöistä käsitystä corporate governancesta. Hirvonen ym. (2003, 23) käyttävät yrityksen (tai yhtiön) ohjaus -käsitettä, vaikka toteavatkin, että omistajaohjaus-käsite on vakiintunut suomen kielessä etenkin valtionyhtiöistä käytävän keskustelun yhteydessä. Uudessa kuntalaissa käytetään myös omistajaohjaus-käsitettä ja se näyttää vakiintuneen myös kuntasektorille Suomessa.

Myös kuntaorganisaatiossa corporate governance -ajattelun pohjalla ovat yksityisen sektorin näkemykset yrityksen hyvästä hallinnoinnista. Kuntalain (410/2015) 47.4 §:ssä puhutaan kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. Penttilän ym. (2015, 91) mukaan hyvä hallintotapa yhdistetään usein corporate governance -käsitteeseen, vaikka sen sisältö ei olekaan yksiselitteinen ja tärkeämpää kuin erilaisten käsitteiden analyysi olisikin miettiä, millaisia vaikutuksia hyvällä hallintotavalla tai corporate governancella on ollut osakeyhtiöiden hallinnon järjestämiseen ja sen kehittämiseen. Kuntaliiton *Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance)* -asiakirjassa hyvä hallinto- ja johtamistapa ja corporate governance määritellään yhdeksi ja samaksi asiaksi ja sillä tarkoitetaan yleensä yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää, joka määrittelee yritysjohdon eli hallituksen ja palkattujen johtajien roolin, velvollisuudet ja heidän suhteensa osakkeenomistajiin (Kuntaliito 2017a, 12). Asiakirjan mukaan hyvä hallinto- ja johtamistapa (corporate governance) on järjestelmä, jonka avulla yritystoimintaa johdetaan ja kontrolloidaan (Kuntaliito 2017a, 12).

Tässä tutkimuksessa corporate governance, hyvä hallintotapa sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä käsitetään saman ilmiön lähes samaa tarkoittaviksi asioiksi. Corporate governance -käsite ymmärretään ikään kuin peruskäsitteeksi, jonka suomennoksia hyvä hallintotapa ja johtamis- ja hallintojärjestelmä ovat. Tutkimuksen tarkoitus ei ole tuottaa uusia käsitteitä tai käsitejärjestelmiä vaan toimia aikaisempien käsitteiden pohjalta.

Kuntalain (410/2015) 46 § määrittelee omistajaohjauksen toimenpiteiksi, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Kuntien omistajaohjaus on osa kuntien hyvää hallintotapaa ja se ymmärretään tässä tutkimuksessa hieman suppeammaksi käsitteeksi kuin corporate governance. Tilivelvollisuus kuntaorganisaatiossa

kokonaisuutena ja kuntayhtiöissä tarkoittaa sitä, että saavutetaan asetetut tavoitteet, turvataan eri osapuolten oikeudet, raportoidaan luotettavasti sekä järjestetään organisaation hallinto asianmukaisesti. Kuntaorganisaatiossa tilivelvollisuus muodostuu hallituksen ja operatiivisen johdon tilivelvollisuudesta kuntalaisille, veronmaksajille ja eri sidosryhmille.

Kuntayhtiöt (kunnan tytäryhteisöt) ovat tässä tutkimuksessa kuntalain (410/2015) 6.1 §:ssä tarkoitettuja yhteisöjä, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Kuntalain 6.1 §:n mukaan kunnan tytäryhteisöön rinnastetaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluva säätiö.

Kuntalain (410/2015) 6 § määrittelee kuntakonsernin muodostuvan kunnasta ja sen tytäryhteisöistä. Maanosen (2007, 44) mukaan kuntakonsernin käsite voidaan ymmärtää joko juridiseksi, kirjanpidolliseksi yksiköksi tai johtamisjärjestelmäksi. Helsingin kaupunki määrittelee kuntakonsernin omistus- ja hallintorakenteeksi, jonka tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välinen yhteensopivuus ja yhteistyö, josta koituu hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle. Yhtiöt ja säätiöt täydentävät kaupungin omaa palvelutuotantoa ja hoitavat kuntakonsernin tarvitsemia tukitoimia. (Helsingin kaupunki 2017b). Helsingin kaupungin määritelmässä painottuu johtamisjärjestelmä, vaikka kaupungin www-sivuilla kerrotaan myös siitä, miten konsernitilinpäätös tehdään ja mikä on konsernin juridinen pohja. Tässä tutkimuksessa kuntakonserni ymmärretään kuntalain tarkoittamalla tavalla: kuntakonserni on sekä kirjanpidollinen että juridinen yksikkö, mutta myös johtamisjärjestelmä. Uusi kuntalaki on selkiyttänyt ja korostanut kuntakonsernin merkitystä.

Kuntalain (410/2015) 47 § säättää kunnan tytäryhtiöiden toiminnasta ja konserniohjeesta: Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeessa on annettava määräykset muun muassa kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä sekä kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Kuntalain (410/2015) 48 § säättää, että kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä

määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Omistajaohjauksella, konserniohjauksella ja konsernijohtolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa edellä mainittua kuntalain säätämää kuntayhtiöiden ohjausta, jonka kunnan konsernijohto toteuttaa.

Kuntastrategialla tarkoitetaan kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettua strategiaa, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa omistajapolitiikka. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määrittellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

1.3 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Kuntia ohjataan toteuttamaan omistaja- ja konserniohjausta lainsäädännön ja muun sääntelyn avulla. Tutkimusongelmana on selvittää kuntien omistaja- ja konserniohjauksen suhdetta corporate governance -ilmiöön. Toisin sanoen, tutkimuksessa selvitetään, miten kuntien omistaja- ja konserniohjaus heijastaa corporate governance -ajattelua ja näkyvätkö perinteisesti yksityisellä sektorilla käytetyt corporate governance -järjestelmä ja -menetelmät kunnan ja sen tytäryhteisöjen välisessä suhteessa.

Tarkastelen tutkimusongelmaa seuraavan tutkimuskysymyksen avulla: *Miten corporate governance -teorioiden piirteet näkyvät uudessa kuntalaissa, Kuntaliiton ohjeissa ja suosituksissa sekä yksittäisten kuntien omistajaohjausmateriaaleissa?*

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä pohditaan ensinnäkin corporate governance -ilmiötä ja sen suhdetta julkisen sektorin uudistuksiin. Samalla pohditaan sitä, miten yksityisen sektorin corporate governance -järjestelmä on siirretty julkiselle sektorille ja miten sen tarpeellisuutta on perusteltu. Toiseksi teoreettisessa osassa esitellään corporate governance -teoriat, joiden avulla yleisesti kuvataan ja selitetään organisaatioiden johtamista ja hallintoa. Muun muassa Cornforth (2003) on esitellyt teoriat *The Governance of Public and Non-Profit Organisations* -kirjassaan:

agenttiteoria (agency theory), taloudenhoitajateoria (stewardship theory), resurssiperusteinen teoria (resource dependency theory), sidosryhmäteoria (stakeholder theory), johdon yksinvalta -teoria (managerial hegemony theory) ja demokratianäkökulma (democratic perspective). (Ks. Cornforth, 2003, 6-13.)

Edellä mainituilla kuudella teoriolla tai näkökulmalla on jokaisella hieman erilainen näkemys organisaation omistajien ja toimivan johdon välisistä suhteista tai organisaation edustajien ja sen sidosryhmien (julkisella sektorilla kansalaisten) välisistä suhteista. Cornforth (2003, 7) tutkii, miten corporate governance -teorioita voidaan käyttää selittämään johtamisen ja hallinnon ongelmia ja haasteita julkisella ja kolmannella sektorilla. L'Huillierin (2012, 303 ja 313) luokittelu on hyvin samansuuntainen, lukuun ottamatta demokratianäkökulmaa, jota hän ei ole erottanut omaksi teoriaksi tai näkökulmaksi. L'Huillierin (2012, 315) mukaan eri corporate governance -teoriat ovat tuoneet erilaisia näkökulmia myös corporate governance -käsitteeseen ja sen konnotatiivisiin merkityksiin. Corporate governance -teorioista esitetään teoreettisen osan lopussa vertailutaulukko, jonka pohjalta tutkimuksen empiirinen osa toteutetaan.

1.4 Tutkimusote ja -menetelmät

Nyt käsillä olevan tutkimuksen tutkimusote on laadullinen, kuvaileva ja selittävä tapaustutkimus, jota tarkastellaan sisällönanalyysin avulla. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 132) määrittelevät tutkimuksen menetelmällisten ratkaisujen kokonaisuuden tutkimusstrategiaksi ja tutkimusmenetelmän tutkimusmetodiksi. Tässä tutkimuksessa käytetään tutkimusote- ja tutkimusmenetelmä-termejä.

Hirsjärven ym. (2009, 164) mukaan laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa. Kuvaileva tutkimus pyrkii Hirsjärven ym. (2009, 139) mukaan esittämään tarkkoja kuvauksia tapahtumista tai tilanteista sekä pyrkii dokumentoimaan ilmiöistä keskeisiä kiinnostavia piirteitä. Eskola ja Suoranta (2005, 61) sekä Tuomi ja Sarajärvi (2009, 85) kuvaavat laadullista tutkimusta hyvin samalla tavalla ja sanovat, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan jotakin ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jostakin ilmiöstä. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85). Selittävä tutkimus puolestaan etsii selitystä tilanteelle tai ongelmaan

tavallisimmin kausaalisten suhteiden muodossa ja pyrkii vastaamaan esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin: Mitkä tapahtumat, uskomukset, asenteet ja toiminnat ovat vaikuttaneet tähän ilmiöön? Kuinka nämä tekijät ovat vuorovaikutuksessa keskenään? (Hirsjärvi ym. 2009, 138).

Laadullisesta tutkimuksesta puhuttaessa on kuitenkin muistettava, että se muodostuu joukosta erilaisia laadullisen tutkimuksen perinteitä, jotka eivät ole toistensa synonyymejä (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 10). Eskola ja Suorantakin (2005, 16) puhuvat monimuotoisesta tutkimustapojen kirjosta. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 165) määrittelevät laadullisen tutkimuksen erilaisia tutkimusperinteitä löyhästi yhdistäväksi kattokäsitteeksi, ”sateenvarjoksi”. Laadullisen tutkimuksen tekijä voikin itse asiassa melko vapaasti valita eri tutkimusotteiden ja -menetelmien väliltä omaa tutkimusta tehdessään. Käytettävät menetelmät ja rajaukset on kuitenkin tärkeä määritellä tutkimuksessa selkeästi.

Nyt tehtävässä tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja syvällisesti ymmärtämään, minkälainen suhde kuntien omistaja- ja konserniohjauksella on corporate governance -ilmiöön sekä miten corporate governance -ajattelu näkyy (teorioiden kautta) kuntien omistajaohjausmateriaaleissa (kuntalaissa, Kuntaliiton ohjeissa ja suosituksissa sekä yksittäisten kuntien omissa omistajaohjausta ohjaavissa dokumenteissa).

Tapaustutkimus tuottaa Hirsjärven ym. (2009, 134) määritelmän mukaisesti yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tavoitteena on ilmiöiden kuvailu ja yksittäistapausta tutkitaan yhteydessä ympäristöönsä (Hirsjärvi ym. 2009, 135). Tapaustutkimus on yksi yleisimmistä liiketaloustieteellisen tutkimuksen laadullisista menetelmistä (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 154). Tapaustutkimuksen kohteena voi olla esimerkiksi jonkun yrityksen tietty prosessi, toiminto tai tapahtumasarja. Tyypillisimpiä aineistoja ovat haastattelu- ja kirjalliset aineistot. (Koskinen ym. 2005, 157.)

Tapaustutkimuksen kohde voidaan valita monella tavalla ja se voi edustaa monenlaisia tapauksia: esimerkiksi mahdollisimman tyypillistä ja edustavaa tai toisaalta vaikkapa ainutkertaista tai poikkeuksellista tapausta. (Eskola & Suoranta 2005, 65.) Tapauksien valinta ei ole otantaa perinteisessä tilastollisessa mielessä vaan harkinnanvarainen näyte, jonka avulla tutkija pyrkii sijoittamaan tutkimuskohteen yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään analysoimaan pientä määrää tapauksia mahdollisimman perusteellisesti. (Eskola & Suoranta 2005, 18.)

Tämä tutkimus toteutetaan monitapaustutkimuksena (multiple case study) (ks. esim. Yin 1994), jolloin tutkittavat tapaukset analysoidaan ensin yksittäin ja sen jälkeen muodostetaan löydöksiin pohjalta yhteenveto. Tapauskaupunkien valinta on toteutettu harkinnanvaraisena näytteenä siten, että tutkimukseen valitut kaupungit olisivat mahdollisimman informatiivisia tutkimusongelman ja tutkimuskysymyksen suhteen.

Tutkimusaineistona tässä tutkimuksessa ovat kuntien omistaja- ja konserniohjausta ohjaavat materiaalit: uusi kuntalaki, uuden kuntalain lainvalmisteluaineisto, Kuntaliiton ohjeistukset ja suositukset kuntien omistaja- ja konserniohjauksesta sekä kolmen tapauskunnan erilaiset omistaja- ja konserniohjausdokumentit. Tässä tutkimuksessa toteutetaan aineistotriangulaatiota, joka Eskolan ja Suorannan (2005, 69) mukaan yhdistelee useammanlaisia aineistoja keskenään (esimerkiksi haastatteluja, aikakauslehtiartikkeleita, kuvanauhoituksia, tilastotietoa jne.) (Eskola & Suoranta 2005, 69). Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa on vain kirjallisia lähteitä, mutta niiden määrän ja moninaisuuden (lakiaineisto, lain valmisteluaineisto ja erilaiset ohjeet ja suositukset) vuoksi aineisto on rajattu yksittäisten kuntien osalta Suomen kolmeen suurimpaan kuntaan. Materiaalia pyritään analysoimaan mahdollisimman syvällisesti. Eskola ja Suoranta (2005, 19-20) toteavatkin, että aineistolähtöisessä analyysissä aineisto ei lopu koskaan. Tutkimusaineisto pitää kuitenkin rajata niin, että tutkimus on mahdollista suorittaa sille asetettujen tavoitteiden ja aikataulujen mukaisesti. Tutkimusaineisto pitää myös valita niin, että se on mahdollisimman informatiivinen tutkimusongelman kannalta (Koskinen ym. 2005, 273).

Kuten Sulkunen ja Kekäläinen (1992, 11) toteavat, tapausten pohjalta ei ole tarkoitus tehdä samalla tavalla empiirisesti yleistäviä päätelmiä kuin tilastollisessa tutkimuksessa (Eskola & Suoranta 2005, 65). Jonkinlaista yleistystä on kuitenkin mahdollista tehdä tapaustutkimuksenkin perusteella. Varton (1992, 79) mukaan ”laadullisessa tutkimuksessa tutkimuskohde on yksittäinen ja ainutkertainen tai tällaisten joukko” ja hän painottaakin tuon yksittäisen yksittäisyyden ja ainutkertaisen ainutkertaisuuden säilyttämistä samalla, kun pyritään löytämään laadullinen yleinen, jonka avulla ilmiöitä voidaan yleistää tai puhua niistä yleisellä tasolla. Varton (1992, 101) mukaan laadullisen tutkimuksen ”pyrkimyksenä on saada yksittäisistä tutkimustuloksista sellainen yleistys, joka mahdollistaa myös muiden kuin kulloisessakin tutkimuksessa esiintyneiden ilmiöiden tunnistamisen, selittämisen, ymmärtämisen ja ehkä myös ennakoimisen”. Vaikka laadullisessa tutkimuksessa kohteena ovatkin ainutkertaiset historialliset tapahtumat, niissä esiintyvät laadut ovat yleisiä siinä mielessä, että ne esiintyvät uusissa yhteyksissä aina uudelleen (Varto, 1992, 101). Tutkimuksessa pyritään siis sekä käsitteelliseen yleisyyteen että siihen, että jokainen kohde on

ainutlaatuinen (Varto 1992, 101). Eskolan ja Suorannan (2005, 66) mukaan yleistettävyyttä parantavat mahdolliset vertailuasetelmat. Tässä tutkimuksessa pohditaan sitä, miten pitkälle meneviä yleistyksiä tapaustutkimuksen avulla voidaan tai on mielekästä tehdä. Tuoko kolmen tutkimuskunnan asiakirjojen analysointi ja vertailu yleistettävyyttä tutkimustuloksiin vai jäävätkö tulokset yksittäisiksi tapauksiksi?

Tutkimuksen empiirinen osa toteutetaan asiakirja-analyysin keinoin sisällönanalyysinä. Sisällönanalyysi on paitsi yksittäinen metodi myös väljä teoreettinen viitekehys, jonka avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91). Tutkimuksen sisällönanalyysi toteutetaan teorialähtöisesti (eli deduktiivisesti). Teorialähtöinen analyysi on perinteinen (luonnontieteellisen tutkimuksen) analyysimalli, joka nojaa johonkin teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Teorialähtöisessä analyysissä määritellään aikaisemman tiedon perusteella muun muassa tutkimuksessa kiinnostavat käsitteet sekä miten aineisto hankitaan. Aineistoanalyysia ohjaa valmis kehys, joka on luotu aikaisemman tiedon perusteella. Teorialähtöisessä tutkimuksessa ja analyysissä testataan siis aikaisempaa tietoa uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97-98.) Tässä tutkimuksessa lähdetään liikkeelle corporate governance -teorioiden näkökulmasta ja tutkitaan, miten niiden ominaispiirteet näkyvät kuntien omistaja- ja konserniohjausmateriaaleissa.

Sisällönanalyysi eroaa toisesta tekstianalyysimenetelmästä, diskurssianalyysistä siten, että sisällönanalyysissä etsitään tekstin merkityksiä, kun taas diskurssianalyysissä tarkastellaan, miten tekstissä tuotetaan merkityksiä. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 104.) Tuomi ja Sarajärvi (2009, 47) määrittelevät, että sisällönanalyysi tarkastelee kommunikaatiota todellisuuden kuvana (kommunikaatio välineenä) ja diskurssianalyysi puolestaan todellisuuden rakentamisena (kommunikaatio prosessina). Myös Hirsjärven ym. (2009, 166) määritelmän mukaisesti sekä sisällönanalyysissä että diskurssianalyysissä tutkimuksen mielenkiinto on kohdistunut kielen piirteisiin kommunikaationa. Toisaalta Hirsjärven ym. (2009, 166) jaottelun mukaisesti esimerkiksi tapaustutkimuksella pyritään ymmärtämään ja tulkitsemaan tekstin tai toiminnan merkitystä. Hirsjärven (2009) ym. esittelemät jaottelut osoittavat hyvin erilaisten määritelmien päällekkäisyyden ja sen kuinka vaikeaa on löytää yksiselitteistä määritelmää laadulliselle tutkimukselle tai sen menetelmille. Diskurssianalyysikään ei ole vain yksi selkeä analyysitapa vaan lukuisa joukko erilaisia analyysitapoja (ks. Jokinen, Juhila & Suoninen 2016), jonka vuoksi jaottelu sisällönanalyysin ja diskurssianalyysin välillä ei mielestäni ole täysin selkeä. Eskola ja Suorantakin (2005, 196) puhuvat diskursiivisista analyysitavoista, joilla he viittaavat väljään teoreettiseen ideaan

joukosta metodisia työvälineitä, joilla tehdään tekstianalyysiä. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 6) antavat ehkä kaikkein liberaaleimman neuvon sisällönanalyysin tekemisestä ja sanovat, että ”sisällönanalyysi on sitä, että tekee analyysin juuri niin kuin parhaaksi näkee ja kirjoittaa kaiken tekemänsä raporttiin seikkaperäisesti auki”.

Sisällönanalyysi toteutetaan tässä tutkimuksessa teorialähtöisesti siten, että tarkasteltavista corporate governance -teorioista on koottu vertailutaulukko. Tutkimusaineistosta etsitään taulukkoon koottuja teorioiden piirteitä. Tutkimusaineisto analysoidaan ensin tapaus ja asiakirja kerrallaan ja sitten kootusti koko aineistoa koskevia johtopäätöksiä tehden. Asiakirja-analyysissä etsitään tekstien merkityksiä corporate governance -teorioiden näkökulmasta.

1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu neljästä osasta: johdannosta, teoriaosuudesta, empiirisestä osuudesta sekä loppupäätelmästä. Työssä käsitellään ensin tutkimusaihetta, tutkimuksen keskeisiä rajoituksia ja käsitteitä, tutkimusongelmaa ja -kysymyksiä sekä tutkimusotetta ja -menetelmiä. Toiseksi käsitellään corporate governance -ilmiötä ja sen suhdetta julkisen sektorin uudistuksiin. Sen jälkeen esitellään corporate governance -teoriat ja kunkin teorian ominaispiirteet. Teoreettisen viitekehyksen jälkeen käsitellään tutkimusaineistoa, sen hankintaa sekä analysointitapaa. Empiirisen osan aluksi pohditaan kuntien omistaja- ja konserniohjausta kuntalain ja Kuntaliiton ohjeiden näkökulmasta: mitkä ovat uuden kuntalain tavoitteet, minkälaisia suosituksia ja ohjeita Kuntaliitto on antanut kunnille omistajaohjauksen tueksi ja miten näissä materiaaleissa näkyvät corporate governance -teorioiden piirteet. Toisen osan empiirisestä tutkimuksesta muodostavat tutkittavien kaupunkien omistajaohjausdokumentit ja niissä näkyvät corporate governance -teorioiden piirteet. Empiirisen osan lopuksi esitellään tutkimuksen tulokset yhteenvetona. Tutkielman päättää koko työn kannalta oleelliset johtopäätökset.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 Corporate governance osana julkisen sektorin uudistuksia

Julkisella sektorilla on viime vuosina ja vuosikymmeninä tehty lukuisia rakenteellisia uudistuksia eri puolilla maailmaa. Julkisen sektorin palvelujen tuottamista lähdettiin muuttamaan ensin uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ja sitten uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) ajatusten mukaan, ensimmäisten maiden joukossa Isossa Britanniassa. (Ks. Osborne 2010, 1-16.) Monet julkiset palvelut otettiin pois vaaleilla valittujen viranomaisten ja virkamiesten suorasta kontrollista ja siirrettiin yksityisten yritysten tai kolmannen sektorin organisaatioiden järjestettäväksi ja tuotettavaksi. (Ks. Cornforth 2003, 3-6.). Valtio siirtyi yhä enemmän taustalle tarjoamaan vapaalle kilpailulle puitteet toimia (Tienari & Meriläinen 2009, 57).

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) on Osbornen (2010, 8) mukaan uusklassisen taloustieteen ja ennen kaikkea rationaalisen valintateorian lapsi. Julkiset palvelut tuotetaan itsenäisesti toimivan organisaation sisällä mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti ympäristössä, jossa vallitsee kilpailu julkisen sektorin sisällä toimivien yksiköiden kesken (Osborne 2010, 8). Kuten Tienari ja Meriläinenkin (2009, 57) toteavat, kaiken lähtökohtana on kilpailu. Uuden julkisjohtamisen myötä yksityisen sektorin malleja haluttiin käyttää hyväksi julkisten organisaatioiden johtamisessa. Samanaikaisesti kiinnitettiin huomiota palvelujen kustannuksiin ja tehokkuuteen. Myös arviointi ja tulosjohtaminen tulivat tärkeiksi julkisella sektorilla. (Osborne 2010, 3-4.) Uudistusten tavoitteena on ollut julkisen sektorin pienentäminen toiminnan tehostamisen ja joustavoittamisen lisäksi (Tienari & Meriläinen 2009, 59).

Uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG) pohjautuu Osbornen (2010, 9) mukaan institutionaalisen teorian sekä verkostoteorian käsityksiin julkisen sektorin palvelujen tuottamisesta. Uuden julkisen hallinnan fokus on organisaatioiden välisissä suhteissa ja siinä keskitytään hallinnan prosesseihin, toiminnan vaikuttavuuteen ja toiminnan tuloksiin. Uusi julkinen hallinta on sekä vastaus 2000-luvun kompleksiseen, monitahoiseen ja sirpaleiseen julkisen sektorin politiikan toteuttamiseen ja julkisten palvelujen tuottamiseen että sen mukanaan tuoma lopputulos.

Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen julkisella sektorilla on haluttu erottaa toisistaan myös Suomessa. Suomi onkin ollut Euroopassa uuden julkisjohtamisen toteuttajina ensimmäisten joukossa (Tienari & Meriläinen 2009, 57). Valtionyhtiöiden yksityistäminen, samoin kuin kuntien erilaisten toimintojen ulkoistaminen, toisin sanoen, palvelujen tuottamisen toteuttaminen yksityisten yritysten tai kolmannen sektorin toimijoiden avulla, ovat tästä oivallisia esimerkkejä.

Myös julkisen sektorin näennäismarkkinoiden luominen eli palvelujen tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan on ollut osa uutta julkisjohtamista. Tilaajan ja tuottajan välinen suhde halutaan näennäismarkkinoilla saada mahdollisimman paljon oikeiden markkinoiden kaltaiseksi. Tilaaja-tuottaja-mallin ydinajatus on se, että julkisen hallinnon yksikkö (esimerkiksi kunta) toimii palvelujen järjestäjänä ja palveluiden tarjonnan johtajana, mutta yksityinen yritys tai kolmannen sektorin toimija tuottaa palvelut. (Tienari & Meriläinen 2009, 58.)

Uusi julkisjohtaminen ja uusi julkinen hallinta toivat erilaiset yksityisen sektorin toimintatavat ja -järjestelmät mukanaan julkiselle sektorille sekä osaksi yleistä yhteiskunnallista keskustelua. Corporate governance -käsitettä alettiin käyttää lisääntyvässä määrin OECD-maissa tapahtuneiden taloudellisten ja poliittisten muutosten aikana 1980-luvun puolivälistä lähtien (L'Huillier 2014, 301). OECD:n määritelmän mukaan corporate governance on ”kokoelma suhteita yhtiön johdon, sen hallituksen, sen osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien välillä” ja ”corporate governance tarjoaa myös rakenteen, jonka avulla asetetaan yhtiön tavoitteet sekä määritellään keinot niiden saavuttamiseksi ja suorituksen valvomiseksi” (Hirvonen ym. 2003, 22).

Viime vuosina suurten monikansallisten yritysten huono hallinto on tuonut kiinnostuksen jälleen corporate governance -ilmiöön. (L'Huillier 2014, 301.) Yritysskandaalit, joista yksi merkittävimmistä on Enronin¹ tapaus, ovat vaikuttaneet viimeaikaiseen kiinnostukseen corporate governancesta. Enron-skandaalin mukanaan tuomat muutokset lainsäädännössä sekä ajattelussa korostavat sitä, kuinka liiketoiminnan on oltava rehellistä ja lahjomatonta. Hallitusten jäsenten valintaan kiinnitetään huomiota ja johdon palkitsemisjärjestelmiä analysoidaan entistä enemmän. Skandaalien johdosta corporate governance -säätelyä on lisätty sekä lainsäädännöllisesti että muun ohjeistuksen avulla Yhdysvaltojen lisäksi Euroopassa ja Suomessa. (Ks. Mallin 2004, 2-3 ja Hirvonen ym. 2003, 25-27.) Enronin tapauksesta on kirjoitettu lukuisia tutkimuksia. Vintenin

¹ Enron oli yhdysvaltalainen energiayhtiö, jossa oli harjoitettu systemaattista kirjanpidon väärentämistä. Yhtiö meni konkurssiin vuonna 2001 ja vei mukanaan myös tilintarkastusyhtiönsä Arthur Andersenin, jota syytettiin osallisuudesta kirjanpitorikosten peittelyyn. Konkurssit ovat Yhdysvaltojen historian suurimpia talousskandaaleja.

(2002) tutkimus on yksi esimerkki, miten Enronin tapauksesta pitää ottaa opiksi myös Euroopassa corporate governance -järjestelmää rakennettaessa ja parannettaessa.

Corporate governance -menetelmien heikkous on usein nähty syynä epäonnistuneeseen johtamiseen. (Brennan & Solomon 2008, 889.) Myös Hirvosen ym. (2003, 15) näkemyksen mukaan yritysskandaalit ovat esimerkkejä hallituksen heikkoudesta suhteessa toimivaan johtoon. Hallitus ei tällöin ole valvonut johdon toimintaa riittävän kriittisesti.

Organisaatioiden johtamisen laadun parantaminen on noussut kasvavan mielenkiinnon kohteeksi yksityisen sektorin lisäksi julkisella sekä kolmannella sektorilla. (Cornforth 2003, 2.) Corporate governance -käytäntöjen siirtyminen yksityiseltä julkiselle sektorille voidaan nähdä osana suurempaa yhteiskunnallista muutosta, jossa yksityisen sektorin käytänteet otetaan osaksi julkisen sektorin hallintoa ja ajatellaan, että se, mikä toimii hyvin yksityisellä sektorilla, toimii myös julkisella puolella.

Tremblay (2012, 397) on tutkinut juuri tätä ilmiötä ja tuonut näkyväksi sen, miten yksityisen sektorin teorioita ja menetelmiä (johtamis- ja hallintojärjestelmien mallit sekä tehokkuuden ja tilivelvollisuuden käsitteet) siirretään poliittisen retoriikan ja diskurssin keinoin julkiselle sektorille lainsäädännön avulla sekä sitä, millaisia mekanismeja siihen tarvitaan ja miten niiden käyttöönotto on perusteltu. Tremblayn tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä on uusi julkisjohtaminen ja sen pyrkimyksenä on ymmärtää, missä tilanteissa corporate governance muutetaan osaksi lainsäädäntöä. (Tremblay, 2012, 396.)

Tremblayn tutkimuksessa todetaan, että Kanadassa (Quebecissä) käydyssä diskurssissa julkisen sektorin uudistukset nivottiin yhteen yksityisen sektorin kansainvälisten ja paikallisten skandaalien kanssa sekä viitattiin kasvavaan epäluottamukseen julkisen sektorin instituutioita kohtaan. Markkinajärjestelmän puuttuminen julkisella sektorilla nähtiin olevan este hyvälle hallintojärjestelmälle ja estävän hyvää johtamista. Julkisen sektorin corporate governance voidaan nähdä prosessina, jossa julkisen sektorin organisaatioita (esimerkiksi valtio-omisteisia yhtiöitä) johdetaan, kontrolloidaan ja pidetään tilivelvollisina samalla tavalla kuin yksityisen sektorin yrityksiä. Samalla ajatellaan, että julkisen sektorin organisaatiot ja niiden kontrollijärjestelmät ovat samalla tavalla puutteellisia kuin yksityisellä sektorilla (esimerkiksi skandaalit tilintarkastuksessa ja valvonnassa). Siksi diskurssissa painotettiin, että julkiselle sektorille pitäisi tuoda samanlaisia

valvonnan ja kontrollin menetelmiä kuin oli tuotu yksityiselle sektorille, jotta vastaavanlaisilta taloudellisilta katastrofeilta vältyttäisiin. (Tremblay 2012, 395-396.)

Hallitukset ympäri maailman ovat korostaneet erilaisten yksityisen sektorin käyttämien johtamis- ja hallintojärjestelmien menetelmien käyttöönottoa julkisella sektorilla, kun sitä on haluttu modernisoida. Erilaiset auditoinnit, riskienhallinnan menetelmät sekä laskentatoimen ja johtamisen menetelmät on nähty muutoksen menetelminä ja ratkaisuna julkisen sektorin tehottomuuteen. (Tremblay 2012, 401.) Tremblayn tutkimuksessa hallitus viittasi kansainvälisiin skandaaleihin sekä OECD:n raportteihin esitellessään uudistuksia lainsäädäntöön. Riippumattomat johtajat sekä vahvistettu auditointijärjestelmä nähtiin ratkaisuna siihen, että julkisten organisaatioiden toimintaan luotettaisiin jälleen. (Tremblay 2012, 402.)

Myös kritiikkiä on esitetty yksityisen sektorin menetelmien käyttöönotosta julkiselle sektorille. Clatworthy, Mellett ja Peel (2000, 172-173) ovat sitä mieltä, että yksityisen sektorin menetelmiä ei voida sellaisenaan ottaa käyttöön julkisella sektorilla. Julkinen sektori ei ole riittävän yhtenäinen, jotta yksi kaikenkattava järjestelmä olisi mahdollinen. Yksityisen sektorin hallinnan menetelmien näennäinen käyttökelpoisuus ja niiden innokas käyttöönotto esimerkiksi valtioiden toimesta eivät tarkoita, että yksityisen sektorin järjestelmät toimivat julkisella sektorilla tehokkaasti. Julkinen sektori on niin heterogeeninen, että uusi hallintajärjestelmä on tarpeen sen sijaan, että yksityisen sektorin menetelmistä yritettäisiin muokata julkiselle sektorille sopiva.

2.2 Corporate governance -teoriat

2.2.1 Agenttiteoria (agency theory)

Agenttiteoria on ollut yleisesti hallitseva teoria, jolla kuvataan organisaatioita ja niiden johtamisjärjestelyjä. Agenttiteorian juuret ovat taloustieteessä ja rahoituksessa (L'Huillier 2014, 303-304). Agenttiteorian hallitsevuus corporate governance -tutkimuksessa on synnyttänyt osakkeenomistajakeskeisiä määritelmiä corporate governancesta. Tämä osakkeenomistajapainotteinen näkökulma on heijastunut myös corporate governancea käsitteleviin dokumentteihin sekä ammattisäännöstöön. (Brennan & Solomon 2008, 886.)

Jensen ja Meckling (1976, 308) määrittelevät agenttiteorian sopimussuhteeksi päämiehen ja agentin välillä. Agentti (yrityksen johto) suorittaa toimenpiteitä päämiehen (yrityksen omistajien) puolesta ja saa sen vuoksi jonkin verran delegoitua päätösvaltaa itselleen. Teoriassa oletetaan, että sekä päämies että agentti ovat rationaalisia toimijoita ja maksimoivat oman hyötynsä (Vinnari & Näsi 2013, 6).

Agenttiteorian mukaan päämiehellä ja agentilla on erilaiset intressit. Kuten Hirvonen ym. (2003, 30) toteavat, ”omistajilla on rahat, mutta yritysjohtajalla on liiketoiminnallinen osaaminen”. Asetelma muodostaa ongelman yrityksen osakkeenomistajille, koska yrityksen johto toimii omista intresseistään käsin eikä yrityksen omistajien intressien mukaisesti. Agenttiteorian mukaan corporate governance -järjestelyt nähdään keinona varmistaa, että yrityksen johto toimii kuten yrityksen omistajat haluavat. Tästä näkökulmasta katsottuna hallituksen päätehtävänä on kontrolloida johtajia ja varmistaa, että he toimivat osakkeenomistajien intressien mukaisesti. (Cornforth 2003, 7.) Agenttiteorian näkökulmasta organisaation hallitus ja johto on erotettava toisistaan, jotta voidaan saavuttaa maksimaalinen tulos (Muth & Donaldson 1998, 5). Agenttiteorian keskeinen ajatus on myös agenttikustannus (agency cost), joka muodostuu päämiehen ja agentin kustannuksista sekä jäännöskustannuksesta. Agenttikustannus on välttämätön päämiehelle sen varmistamiseksi, että agentti toimii yrityksen omistajan parhaaksi. Agentille kustannus muodostuu sitoutumisesta toimia päämiehen intressien mukaisesti. (Jensen & Meckling 1976. 308). Agenttiteorian toinen keskeinen ajatus on informaatiokuilu, joka vallitsee päämiehen ja agentin välillä. Yrityksen johdolla on enemmän tietoa yrityksen tilanteesta kuin omistajilla. Tämän vuoksi on rakennettava järjestelmiä, joiden avulla turvataan omistajien oikeuksia ja estetään johtoa käyttämästä tietoa omiin tarkoituksiinsa ja/tai väärin. (Hirvonen ym. 2003, 32.)

Mielenkiintoinen yksityiskohta on se, että Jensen ja Meckling (1976, 309) totesivat jo yli 40 vuotta sitten, että päämies-agentti-asetelma on olemassa kaikissa organisaatioissa ja kaikilla tasoilla yrityksissä, yliopistoissa, keskinäisissä yrityksissä, osuuskunnissa, valtion viranomaisissa, unioneissa ja muissa normaalisti agenttisuhteiksi määritellyissä suhteissa, kuten taiteessa tai kiinteistökaupassa. Teorian soveltaminen esimerkiksi julkiselle sektorille ei siis olekaan kovin uusi ajatus.

L’Huillierin (2014, 306) mukaan corporate governance -käsitteen konnotatiivinen merkitys onkin se, että erilaisilla ohjauskeinoilla yritetään pitää agentit kontrollissa ja hallinnassa. Agenttiteorian

yhteydessä corporate governancen merkitys perustuu ajatukseen, että voimme joko tietoisesti tai tiedostamatta kohdella ihmisiä “toimintoina”.

Agenttiteorian soveltamisen ongelmana julkiselle ja kolmannelle sektorille on suurempi epäselvyys siitä, kuka itse asiassa on päämies tai omistaja. Ovatko esimerkiksi kolmannen sektorin yrityksen kohdalla päämiehiä organisaation alkuperäiset perustajat, edunsaajat vai jäsenet? Julkisen organisaation ollessa kyseessä, ovatko päämiehiä kansalaiset (tai kuntalaiset), palvelun käyttäjät, veronmaksajat vai hallitus? (Cornforth 2003, 7.) Julkisen sektorin kontekstissa päämies-agenttisuhteita voi olla useita samanaikaisesti (ks. esim. Mayston 1993).

Vaikka epäselvyyttä päämiehen roolista on, pitävät agenttiteorian ajatukset Cornforthin (2003, 7-8) mukaan silti paikkansa. Esimerkiksi hyväntekeväisyysjärjestöjen tai säätiöiden edunvalvojien päätehtävänä on valvoa, että organisaation henkilökunta ja johto toteuttavat organisaation tavoitteita. Samoin julkisten organisaatioiden kohdalla voidaan sanoa, että myös kansalaisten tai valtion tavoitteet ovat vaarassa, jos johtajat tavoittelevat omia intressejään. Niinpä hallituksen päätarkoitus on valvoa johtoa ja varmistaa johdon tavoitteiden yhteneväisyys organisaation tavoitteiden kanssa.

2.2.2 Taloudenhoitajateoria (stewardship theory)

Taloudenhoitajateorian perustana ovat johtamistutkimuksen ihmissuhdekoulukunta, organisaatioteoria ja sosiologian sekä psykologian tieteenalat. (Donaldson & Davis 1991, 51; Davis, Schoorman & Donaldson 1997, 24; Cornforth 2003, 8; L’Huillier 2014, 306.) Taloudenhoitajateoria lähtee liikkeelle päinvastaisista oletuksista kuin agenttiteoria ja keskittyy ei-taloudellisiin motiiveihin johtamisessa (pyrkimys saavutuksiin, tunnustukset, luontainen tyytyväisyys menestykselliseen tulokseen ja vahva työetiikka) (Donaldson & Davis 1991, 51; Muth & Donaldson 1998, 5-6; L’Huillier 2014, 306).

Taloudenhoitajateoriassa oletetaan, että johtajat pyrkivät tekemään hyvää työtä ja toimivat organisaation resurssien tehokkaina taloudenhoitajina (Cornforth 2003, 8). Johtajat ovat lojaaleja organisaatiolle ja heillä on useita erilaisia motiiveja ja käyttäytymismalleja (muitakin kuin oman edun tavoittelu). Tämän perusteella voidaan olla sitä mieltä, että vaikka organisaatiossa erotettaisiin omistajat ja johto, ei se tarkoita välttämättä intressiristiriitaa. Päinvastoin, osakkeenomistajat voivat

maksimoida voittonsa silloin, kun organisaatorakenne helpottaa johdon tehokasta toimintaa. (Muth & Donaldson 1998, 6.)

Organisaation johtajat ja osakkeenomistajat nähdään enemmänkin partnereina. Näin ollen hallituksen päätehtävänä ei ole varmistaa johtajien sääntöjen noudattaminen vaan organisaation suorituskyvyn parantaminen. Hallituksen tehtävänä on toimia strategisena tukena niin, että se tuo lisäarvoa johdon päätöksiin. (Cornforth 2003, 8.) Taloudenhoitajateoria ei keskitykään johtajan motivaatioon vaan pikemminkin niihin rakenteisiin, jotka mahdollistavat hyvän tuloksen organisaatiolle (Donaldson & Davis 1991, 52; Davis ym. 1997, 24-25; Muth & Donaldson 1998, 6; L'Huillier 2014, 307). Taloudenhoitajateoria näkee kontrollin siirtymisen omistajilta ammattijohtajille positiivisena asiana kompleksisen modernin yrityksen johtamisessa (Muth & Donaldson 1998, 6). L'Huillierin (2014, 307) mukaan on kuitenkin perustavaa laatua oleva ero yksityisen sektorin taloudenhoitajateoriassa ja julkisen sektorin taloudenhoitajateoriassa. Ensimmäisen päämääränä on maksimoida osakkeenomistajien varallisuus ja jälkimmäisen taas maksimoida sosiaalinen hyöty.

L'Huillier (2014, 308) on sitä mieltä, että taloudenhoitajateoriassa corporate governance -käsitteen konnotatiivinen merkitys sisältää valta- ja auktoriteettimetaforia, joilla on normatiivisia oletuksia ja jotka sisältävät roolipelaajia, kuten taloudenhoitajia.

2.2.3 Resurssiperusteinen teoria (resource dependency theory)

Resurssiperusteinen teoria perustuu sosiologiaan ja Pfefferin ja Salancikin (1978) esittämiin ajatuksiin organisaatioiden välisistä suhteista ja sosiaalisen kontrollin prosesseista. (Ks. L'Huillier 2014, 303 ja 309.)

Resurssiperusteinen teoria näkee organisaatiot riippuvaisina ympäristöstään. Organisaatioiden selviytyminen riippuu ratkaisevasti toisista organisaatioista ja resursseista. Näin ollen organisaatioiden on löydettävä tapoja hallita ja johtaa tätä riippuvuutta sekä varmistettava, että ne saavat tarvittavat tiedot ja resurssit. Tästä näkökulmasta katsottuna yrityksen hallitus nähdään yhtenä keinona vähentää epävarmuutta ja luoda hyödyllisiä linkkejä organisaatioiden välille hallitustyöskentelyn avulla (yksi ja sama hallituksen jäsen toimii kahden tai useamman eri yrityksen hallituksessa). Hallituksen tärkein tehtävä sektorista riippumatta on säilyttää hyvät suhteet

tärkeimpien sidosryhmien kanssa, varmistaa resurssien saanti ja helpottaa ulkoiseen muutokseen vastaamista. (Cornforth 2003, 8-9; L’Huillier 2014, 309.)

Hallitus on siis linkki organisaation ja sen toimintaympäristön välillä. Hallituksen jäsenet ovat ammattilaisia, jotka toimivat hallituksen ja erilaisten ulkoisten toimijoiden välisenä linkkinä laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. (Cornforth 2003, 9; L’Huillier 2014, 303, 309 ja 313.) L’Huillierin (2014, 313) mukaan corporate governance -käsitteen konnotatiivinen merkitys sisältää hyvä veli -verkosto-metaforan (old boy network, old school tie brigade).

Resurssiperusteisen teorian mukaan organisaatiot ovat riippuvaisia niiden ulkopuolisesta ympäristöstä. Organisaatiot tarvitsevat resursseja omaan toimintaansa ja siksi niiden on luotava ja säilytettävä suhteita muihin organisaatioihin ja toimijoihin. Tämän näkökulman mukaan hallituksen jäsenet pitäisi valita hyödyllisten kontaktiensa vuoksi: organisaatiolle turvataan resurssien saanti ja näin autetaan organisaatiota vastaamaan ulkopuolelta tuleviin vaatimuksiin. (Vinnari & Näsi 2013, 7.)

2.2.4 Sidosryhmäteoria (stakeholder theory)

Sidosryhmäteoria pohjautuu johtamisteorioihin, politiikantutkimukseen ja oikeudelliseen tutkimukseen (L’Huillier 2014, 310). Sidosryhmäteorian mukaan yhteiskunnassa on monia muitakin ryhmiä, joille yritys on tilivelvollinen, kuin vain omistajat ja yrityksen työntekijät (Hung 1998, 106). Freemanin (2004, 229) mukaan sidosryhmä on mikä tahansa ryhmä tai yksilö, joka voi vaikuttaa yrityksen toimintaan tai johon yritys vaikuttaa omalla toiminnallaan. Huolimatta siitä, mitä edustaa tai mitkä ovat perimmäiset pyrkimykset, on otettava huomioon tekojen seuraukset muille, samoin kuin niiden mahdolliset vaikutukset itseen (Freeman 2004, 231). Eri sidosryhmiä ovat esimerkiksi työntekijät, asiakkaat, tavarantoimittajat, osakkeenomistajat, pankit ja muut luotonantajat, luonnonsuojelijat ja ympäristöaktivistit sekä muut ryhmät, jotka voivat auttaa tai vahingoittaa organisaatiota (Hung 1998, 106). Sidosryhmiä ovat myös paikalliset yhteisöt ja kansalaiset laajasti ajateltuna (Hung 1998; L’Huillier 2014, 310). Sidosryhmäteorian näkemyksen mukaan yrityksen tavoitteet on mahdollista saavuttaa vain tasapainottamalla näiden eri sidosryhmien keskenään ristiriitaiset intressit (Hung 1998, 106). Freemanin (2004, 232) ehdotti, että sidosryhmiä pitäisi ajatella systemaattisesti.

Freemanin (1984, 2004, 229) mukaan hänen esittämänsä ajattelun peruslähtökohtana on, miten johto ja akateemikot voisivat ajatella strategiasta ja strategisesta johtamisesta, jos he ottaisivat sidosryhmäajattelun vakavasti. Tämä johtamislähestymistapa sidosryhmäajatteluun perustuu johtajien käytännönläheisiin ongelmiin: miten he voisivat tehokkaammin tunnistaa, analysoida ja neuvotella tärkeimpien sidosryhmien kanssa. (Freeman 2004, 230.) Sidosryhmäteoria pitää tärkeänä, että investoidaan suhteisiin sellaisten kanssa, joilla on sijoitus yrityksessä. Näiden suhteiden pysyvyys riippuu siitä, että jaetaan ainakin ydinperiaatteet tai arvot. (Freeman 2004, 234.) Organisaation selviytyminen riippuu osaksi siitä, ovatko organisaation arvot yhtenevät sen johtajien arvojen kanssa, sidosryhmien odotuksien kanssa ja yhteiskunnallisten asioiden kanssa, mikä määrittää organisaation kyvyn myydä tuotteitaan (Freeman 1984, 107; 2004, 234). Goodpaster (1991) on esittänyt osuvasti ilmeisen paradoksin sidosryhmäteoriassa. Organisaation johdolla näyttää olevan sopimukseen perustuva velvollisuus johtaa yritystä sen osakkeenomistajien intressien mukaan ja samanaikaisesti johdolla näyttää olevan moraalinen velvollisuus ottaa muut sidosryhmät huomioon. (Freeman 2004, 235.)

Corporate governance -kirjallisuudessa korostetaan yrityksen hallituksen koordinoivaa roolia eri sidosryhmien intressien tasapainotuksessa. (L'Huillier 2014, 310.) L'Huillierin (2014, 313) mukaan corporate governance -käsite sisältää sidosryhmäteorian näkökulmasta tarkasteltuna konnotaation synkronisoivasta keskustelusta. Corporate governance muodostuu sidosryhmäteorian mukaan tasapainottavista rakenteista, joiden avulla sidosryhmät voivat tuoda esille omat näkemyksensä ja jotka vähentävät informaation epäsymmetrian vaikutuksia (L'Huillier 2014, 310; ks. esim. Donaldson & Preston 1995). Corporate governance -rakenteita tarvitaan, koska jokaisella sidosryhmällä on oikeus tulla kuulluksi. (L'Huillier 2014, 311.)

Sisällyttämällä hallitukseen eri sidosryhmien edustajia, organisaatioiden voi odottaa vastaavan laajempiin sosiaalisiin kiinnostuksenkohteisiin kuin vain yhden ryhmän kapeaan kiinnostuksen kohteeseen. Tämä johtaa siihen, että hallituksilla on poliittinen rooli, kun ne neuvottelevat eri sidosryhmien kanssa ja ratkaisevat niiden mahdollisesti ristiriitaisia intressejä määritelläkseen organisaation tavoitteita ja asettaakseen toimintapolitiikan. (Cornforth 2003, 9.) Sidosryhmäteoria istuu Cornforthin (2003, 10) mukaan paremmin julkisen ja kolmannen sektorin organisaatioihin, joissa sidosryhmäteorian mukainen hallitustyöskentely on yleisempää. Esimerkiksi Cornforth mainitsee Ison Britannian koulutusjärjestelmän valtio-omisteiset koulut, joiden hallintoelimissä on edustajia henkilökunnasta, opiskelijoista ja paikallisista viranomaisista sekä hallinnosta.

Hill ja Jones (1992) näkevät sidosryhmäteorian laajennettuna versiona agenttiteoriasta ja ehdottavat näiden kahden teorian yhdistämistä. Teorioiden ero on siinä, että agenttiteorian mukaan hallitukseen pitäisi valita taloustaidoiltaan päteviä jäseniä, kun taas sidosryhmäteoria painottaa tasapainoista intressiryhmien edustusta eikä niinkään pätevyyttä. (Vinnari & Näsi 2013, 7.)

2.2.5 Johdon yksinvalta -teoria (managerial hegemony theory)

Johdon yksinvalta -teoria pohjautuu Berlen ja Meansin (1932) alun perin esittämiin ajatuksiin siitä, että vaikka osakkeenomistajat laillisesti omistavat isoja yrityksiä, he eivät enää tehokkaasti kontrolloi niitä, koska valta yrityksen johtamisesta on siirtynyt ammattijohtajille. Tästä näkökulmasta katsottuna hallitus on vain kumileimasin johdon tekemille päätöksille ja sen merkitys on ainoastaan symbolinen. (Cornforth 2003, 10.) Johdon yksinvalta -teoria keskittyy myös agenttien rooliin, kuten agentti- ja taloudenhoitajateoriatkin, mutta organisaatorakenteen näkökulmasta. Ammattimaiset johtajat johtavat moderneja yrityksiä ja tekevät hallituksen sijasta kaikki strategiset päätökset. Hallitukset puolestaan vahvistavat ja tukevat johtajien päätöksiä. (L'Huillier 2014, 308.) Cornforthin (2003, 10) mukaan johdon yksinvalta -teorian esittämät prosessit ovat aivan yhtä merkityksellisiä julkisen ja kolmannen sektorin organisaatioille: esimerkiksi organisaation ”omistajien” erottaminen niistä, jotka kontrolloivat sitä, samoin kuin johdon ammattimaistuminen.

Corporate governance -kirjallisuus, joka on kirjoitettu johdon yksinvalta -teorian näkökulmasta, osoittaa konnotatiiviseen merkitykseen sopimuksesta, jossa organisaatioiden hallitukset ovat avustavassa ja toissijaisessa tehtävässä ammattijohtajien rinnalla. (L'Huillier 2014, 309 ja 313.)

2.2.6 Demokratianäkökulma (democratic perspective)

Demokratianäkökulma on corporate governance -malli, jonka mukaan organisaation hallituksen tehtävänä on edustaa yhden tai useamman valitsija/äänestyskunnan tai kannatusjoukon intressejä. Hallituksen tehtävänä on analysoida ja valita eri ryhmien intresseistä yrityksen kokonaistoimintaperiaatteet ja toimintatavat, joita yrityksen henkilökunta sitten toteuttaa. Keskeistä tälle näkökulmalle on, että kuka tahansa valitsijakuntaan kuuluva voi asettua hallituksen jäsen ehdokkaaksi. Asiantuntemus ei ole olennaista. (Cornforth 2003, 9.)

Demokraattinen järjestelmä on keskeinen osa länsimaisia yhteiskuntia. Tärkeimpiin ajatuksiin ja toimintatapoihin kuuluvat vapaat vaalit, pluralismi, tilivelvollisuus valitsijakuntaa kohtaan, ja päättäjien ja toimenpanijoiden erottaminen toisistaan (ne, jotka tekevät politiikkaa ja ne jotka toteuttavat päätöksiä). Demokraattinen ajattelu on vaikuttanut myös organisaatioiden johtamiseen, erityisesti julkisella ja kolmannella sektorilla. (Cornforth 2003, 9.) Vinnarin ja Näsin (2013, 7) mukaan demokraattisen näkökulman voidaan ajatella sisältyvän sidosryhmäteoriaan.

2.2.7 Paradoksinäkökulma

Cornforth (2003, 7 ja 11) painottaa, että yksittäin kukin corporate governance -teoria on yksipuolinen ja antaa epätäydellisen ja rajoitetun tulkinnan johtamisesta ja hallinnosta. Teorioita onkin kritisoitu siitä, että ne valaisevat vain yhtä tiettyä osa-aluetta hallituksen työskentelyssä. Johtamisen ristiriitaisuuksista saadaan parempi kuva, jos niitä tarkastellaan monen teorian näkökulmasta samanaikaisesti. ja tämän vuoksi onkin ollut tarvetta uudentalaiselle viitekehylkselle. Paradoksinäkökulma (paradox perspective) tarjoaa Cornforthin mukaan tällaisen lähestymistavan.

Paradoksinäkökulmassa lähestytään jotakin ongelmaa tai ilmiötä monen eri teorian tai teoreettisen viitekehylksen näkökulmasta ja keskitytään ongelman tai ilmiön paradokseihin, monitulkintaisuuteen ja jännitteisiin, joita tässä tapauksessa johtamisessa ja hallinnassa ilmenee. Organisaation hallituksen tulisi yhtä aikaa olla sekä tarkkaileva ja kontrolloiva suhteessa yrityksen johtoon että johdon partneri, joka tukee ja parantaa yrityksen päätöksentekoa ja tulosta. Hallitustyöskentelyn jännitteet vaikuttavat siihen, minkälaisin perustein hallituksen jäseniä tulisi valita: pitäisikö jäsenten olla päteviä asiantuntijoita vai esimerkiksi maallikkoja edustamassa omaa sidosryhmäänsä tai valitsijakuntaansa. (Cornforth 2003, 11 ja 13-14.)

L'Huillier (2014, 302-303) käyttää multi-governance-käsitettä samankaltaisesta näkökulmasta ja toteaa, että corporate governance -käsitteen käytännön seurauksia tutkittaessa on merkittävää hyötyä, kun käytetään monia eri teorioita. Corporate governance on liian monimutkainen asia, jotta se voitaisiin riittävästi ottaa haltuun yhden teorian avulla (Hung 1998, 102; L'Huillier 2014, 311).

2.3 Corporate governance -teorioiden vertailutaulukko

Kaikki corporate governance -teoriat lähestyvät hieman eri tavoin organisaation omistajien ja toimivan johdon tai organisaation edustajien ja eri sidosryhmien välisiä suhteita. Seuraavassa taulukossa esitetään kunkin teorian teoreettinen pohja, intressit, perusolettamukset teoriassa ja näkemykset hallituksesta ja sen jäsenten roolista. Lisäksi taulukossa esitetään kuhunkin teoriaan liitetyt konnotatiiviset merkitykset sekä corporate governancen tehtävä eri teorioissa. Luokittelu perustuu Cornforthin (2003) ja L’Huillierin (2014) esittämiin näkemyksiin corporate governance -teorioista.

Taulukko 1: Corporate governance -teorioiden piirteet (L'Huillier 2014, 303, 307, 309-310 ja 313 ja Cornforth 2003, 12 mukailleen)

Corporate governance -teoriat	Agenttiteoria	Taloudenhoitajateoria	Resurssiperusteinen teoria	Sidosryhmäteoria	Johdon yksinvalta -teoria	Demokratia-näkökulma
Teoreettinen pohja	Taloustiede, rahoitus	Johtamistutkimuksen ihmissuhdekoulukunta, organisaatioteoria, sosiologia, psykologia	Sosiologia	Johtamisteoriat, politiikan tutkimus, oikeudellinen tutkimus	Organisaatioteoria	Länsimainen demokraattinen hallintokäsitys
Intressit	Päämies (yrityksen omistaja) ja agentti (yrityksen johto) ovat erillisiä toimijoita, joilla on omat intressit.	Omistajilla ja johdolla on yhteisiä intressejä.	Sidosryhmillä ja organisaatiolla on eri intressit.	Sidosryhmillä on erilaisia intressejä.	Omistajilla ja johdolla on erilaiset intressit.	Organisaation jäsenillä ja kansalaisilla on eri intressit.
Perusolettamus	Päämiehen ja agentin välillä on informaatiokuilu. Johtajat toimivat omien intressiensä mukaan ellei sopivia valvontamenetelmiä oteta käyttöön. Agenttikustannuksen käsite.	Johtajat toimivat organisaation ja/tai omistajien intressien mukaisesti ja tarvitsevat siten sellaisia rakenteita, jotka helpottavat ja vahvistavat tätä tehtävää. Julkisella sektorilla päätarkoituksena on sosiaalisen hyödyn maksimointi.	Hallitus on mekanismi, jonka avulla yrityksen ja sen ympäristön välille on mahdollista luoda hyödyllisiä suhteita. Organisaatiot ovat riippuvaisia niiden ulkopuolisesta ympäristöstä.	Hallitus työskentelee saavuttaakseen yrityksen tavoitteet tasapainoilemalla eri sidosryhmien (joskus ristiriitaisten) intressien välillä.	Hallituksella on toissijainen tehtävä ammattijohtajiin verrattuna.	Päätäjien ja toimenpanijoiden erottaminen toisistaan (ne, jotka tekevät politiikkaa ja ne jotka toteuttavat päätöksiä). Kuka tahansa voi asettua ehdolle hallituksen jäseneksi.

Corporate governance -teoriat	Agenttiteoria	Taloudenhoitajateoria	Resurssiperusteinen teoria	Sidosryhmäteoria	Johdon yksinvalta -teoria	Demokratia-näkökulma
Hallituksen jäsenet ja heidän roolinsa	Omistajan edustajia, jotka turvaavat omistajien intressien noudattamisen ja valvovat johtoa sääntöjen ja ohjeiden noudattamisessa.	Asiantuntijoita, jotka parantavat yrityksen suoritusta: antavat lisäarvoa johtajien päätöksiin ja ovat strategisia partnereita, jotka tukevat johtoa.	Asiantuntijoita, jotka on valittu sen perusteella, miten he pystyvät vaikuttamaan tärkeimpiin sidosryhmiin. Hallituksen jäsenet pystyvät turvaamaan yritykselle tärkeät resurssit ja säilyttämään hyvät suhteet sidosryhmiin.	Sidosryhmien edustajia, jotka on valittu tai nimitetty näiden sidosryhmien toimesta. Hallituksella on koordinoiva rooli eri sidosryhmien intressien tasapainotuksessa.	Omistajan edustajia, jotka toimivat symbolisesti: ratifioivat päätöksiä tai antavat valtuudet johtajille, joilla on todellinen valta.	Hallituksen tehtävä on poliittinen: hallitus edustaa organisaation yhden tai useamman valitsija/äänestyskunnan tai kannatusjoukon intressejä. Hallituksen jäsenet on valittu poliittisin perustein, jolloin asiantuntemus ei ole olennaista.
Corporate governancen tehtävä	Toimia johtoa valvovana ja ohjaavana työkaluna.	Helpottaa rakenteita, joilla valtuutetaan johtajia toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien, johtajien itsensä ja koko yrityksen edun mukaisesti.	Toimia organisaation ja sen ympäristön välisenä työkaluna.	Toimia eri sidosryhmien intressien koordinoituväliseinä ja vähentää informaation epäsymmetrian vaikutusta.	Rajoittaa hallituksen kykyä tehdä päätöksiä johdosta riippumatta.	*
Corporate governancen konnotatiivinen merkitys	Valvonta ja kontrolli	Valta ja auktoriteetti	Hyvä veli -verkosto	Synkronoiva keskustelu; sidosryhmäsopimusten verkosto	Kriittiset näkökulmat, kuten ”hallitusten fiktionaalinen rooli” ja ”epäonnistuminen sitoutumisessa”	*

*L’Huillier ei määrittele demokratianäkökulmaa omassa teorialuokittelussaan.

3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN TOTEUTTAMINEN JA TUTKIMUSAINEISTO

3.1 Tutkimusaineisto ja sen hankinta

Tutkimusaineistona tässä tutkimuksessa ovat kuntia ohjaavat materiaalit laajasti: uusi kuntalaki (410/2015), uuden kuntalain lainvalmisteluaineisto, Kuntaliiton ohjeistukset ja suositukset kuntien omistajaohjauksesta ja hyvästä hallintotavasta sekä Suomen kolmen suurimman kunnan, Helsingin, Espoon ja Tampereen (Kuntaliitto 2017e, tilanne 31.12.2015), erilaiset omistajaohjausdokumentit: strategia-asiakirjat, talousarviot, tilinpäätösasiakirjat, omistajaohjausta ja konserniohjausta keskeisesti ohjaavat asiakirjat, kuten konserniohjeet, omistajapoliittiset linjaukset ja hyvää hallintotapaa koskevat ohjeet.

Kaupunkien lukumäärä on rajattu pieneksi, jotta tapauksia voitaisiin tarkastella mahdollisimman syvällisesti. Helsinki, Espoo ja Tampere ovat kolmena suurimpana kaupunkina valittu tutkimuskohteiksi siksi, että esiolettamuksena on, että suurissa kunnissa on laajempaa omistajaohjausta kuin pienemmissä kunnissa sekä tarkempaa dokumentointia sen saavuttamiseksi. Suuremmissa kunnissa on suuremmat kuntakonsernit ja mittavampi omistajaohjaus on sen vuoksi tarpeen. Toisaalta suuremmissa kunnissa voidaan ajatella olevan myös suuremmat resurssit omistajaohjaukseen kuin pienemmissä kunnissa. Kolme suurinta kaupunkia edustavat myös kokonsa puolesta yhtenäistä ryhmää, joten niiden välillä on mahdollista tehdä jonkinlaisia vertailuja.

Aineistoa tarkastellaan kolmelta vuodelta alkaen vuoden 2013 tilinpäätöksistä ja vuoden 2014 talousarvioista. Tarkastelussa ovat mukana myös vuoden 2017 talousarviot. Tarkastelun kohteena olevat ohjeet analysoidaan viimeisimpien voimassa olevien ohjeiden osalta. Aineisto kerättiin tutkimuskaupunkien verkkosivuilta sekä tilaamalla kuntien asiakirjahallinnosta, mikäli asiakirjoja ei ollut ladattavana verkkosivuilta.

Kuntalaki

Uusi kuntalaki (410/2015) astui voimaan 1.5.2015 ja vanha kuntalaki (365/1995) on kumottu, mutta sitä noudatetaan tutkimuksentekohetkellä edelleen merkittävältä osin. Uuden kuntalain 4-7 lukua,

59 §:ää, 60 §:n 2 momenttia, 64 §:n 4 momenttia ja 10, 12 sekä 16 lukua sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien eli edellä mainitut säädökset astuvat voimaan 1.6.2017. Tätä ennen toimieliimiin ja johtamiseen, asukkaiden osallistumisoikeuksiin, luottamushenkilöihin, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan, mitä vanhassa kuntalaissa säädetään. Lain 20 §:ää sovelletaan kuitenkin jo vuonna 2017 järjestettävissä kuntavaaleissa. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena olevat säännökset omistajaohjauksesta tulevat voimaan 1.6.2017.

Kuntaliiton ohjeistus

Kuntaliiton antamat suositukset ja ohjeet perustuvat kuntalakiin. Suositukset ja ohjeet tarkentavat lainsäädännön määräyksiä yksityiskohtaisemmin. Keskeisiä ja tässä tutkimuksessa tarkasteltavia konserni- ja omistajaohjausdokumenteja ovat *Konserniohje; Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance); Kunnan omistajapolitiittiset linjaukset; Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus, Suositukset; sekä Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus, Kuntaliiton suositusten perustelut.*

Tapauskaupungit Helsinki, Espoo ja Tampere

Uuden kuntalain (410/2015) säännökset omistajaohjauksesta tulevat voimaan 1.6.2017. Tapauskaupungit ovat valmistautuneet lakimuutokseen ja uudistaneet omistajaohjausta koskevia ohjeita ja sääntöjä ennen uuden kuntalain säännösten voimaan tuloa. Espoo on uusinnut sekä konserniohjeen että omistajapolitiikan vuonna 2016. Helsinki on uusinnut konserniohjeen vuonna 2016. Tampereen kaupunki on aloittanut konserniohjausta koskevien ohjeistusten uudistustyön omistajaohjauksen periaatteista vuonna 2016. Tampereen kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto on käsitellyt Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjetta alkuvuoden 2017 kokouksissaan, mutta päivitettyä ohjetta ei tutkimushetkellä ole hyväksytty. Selonteossa Tampereen kaupungin konsernivalvonnan järjestämisestä 2016 todetaan, että ”kaupungin omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje tullaan päivittämään 2017 vuoden aikana uutta kuntalakia, kaupungin toimintamallia ja hallintosääntöä vastaavaksi” (26 §, Tampereen kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto, kokous 14.3.2017).

Helsingin kaupungin omistajapolitiikan lähtökohtana on kaupunginvaltuuston strategiaohjelma ja muut omistajapolitiikkaa koskevat päätökset. Kaupunginhallituksen hyväksymät omistajapolitiittiset linjaukset ovat vuodelta 2011 (viimeksi tarkistettu vuonna 2012) ja ne koskevat kaupungin

nettobudjetoituja yksiköitä, liikelaitoksia ja konserniyhteisöjä. (Helsingin kaupunki 2017b.) Keskeisiä konserni- ja omistajaohjausdokumentteja ovat *Helsingin kaupungin konserniohje* (kaupunginvaltuuston hyväksymä 25.5.2016) ja *Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet* (kaupunginhallituksen konsernijaoston hyväksymät 21.9.2009). Tarkastelun kohteena ovat myös *Strategiaohjelma 2013-2016*; *Helsingin kaupunginhallituksen johtosääntö*; *Riskienhallinta ja sisäinen valvonta Helsingin kaupunkikonsernissa*; talousarviot ja taloussuunnitelmat vuosilta 2014-2017 sekä tilinpäätökset vuosilta 2013-2015.

Espoon omistajapolitiikka perustuu strategiaan, jonka toteutumista konsernirakenne ja omistajapolitiikka tukevat. (Espoon kaupunki 2017b, 3). Keskeisiä konserni- ja omistajaohjausdokumentteja ovat *Espoon kaupungin konserniohje* (kaupunginvaltuuston hyväksymä 12.12.2016) ja *Espoon kaupungin omistajapolitiikka* (kaupunginvaltuuston hyväksymä 12.12.2016). Tarkastelun kohteena ovat myös *Espoo-tarina* (strategia vuosille 2013-2017); *Hyvä hallintotapa -suositus Espoon kaupungin päätöksentekoprosessissa ja kokousmenettelyssä noudatettavista periaatteista*; *Espoon kaupunginhallituksen johtosääntö*; talousarviot ja suunnitelmat vuosilta 2014-2017 sekä tilinpäätökset vuosilta 2013-2015.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt vuonna 2010 Tampereen kaupungin yhtiöiden ja yhteisöjen omistajapolitiikan ja omistajapoliittiset linjaukset (Tampereen kaupunki 2017j). Keskeisiä konserni- ja omistajaohjausdokumentteja ovat *Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate governance)* (kaupunginhallituksen hyväksymä 6.4.2010) ja *Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje* (kaupunginvaltuuston hyväksymä 21.4.2010). Muut tarkastelun kohteena olevat asiakirjat ovat *Yhteinen Tampere -näköalojen kaupunki Tampereen kaupunkistrategia 2025*; *Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö*; *Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet*; talousarviot ja taloussuunnitelmat vuosilta 2014-2017 sekä tilinpäätökset vuosilta 2013-2015. *Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta* -ohje, joka on hyväksytty kaupunginhallituksessa 1.2.2016, koskee Tampereen kaupunkia emokuntana ja se on sen vuoksi jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

3.2 Aineiston käsittely- ja analysointitapa

Tutkimusaineisto analysoidaan asiakirja-analyysin keinoin sisällönanalyysinä. Sisällönanalyysi toteutetaan teorialähtöisesti eli deduktiivisesti. Teorialähtöinen analyysi pohjautuu tässä tutkimuksessa corporate governance -teorioista muodostettuun taulukkoon niiden ominaispiirteistä. Tutkittavasta aineistosta etsitään siis corporate governance -teorioiden piirteitä. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, miten teorioiden piirteet näkyvät kuntien omistaja- ja konserniohjausmateriaaleissa.

Tutkimusaineisto analysoidaan niin, että ensin tarkastellaan uutta kuntalakea ja siihen liittyvää lainvalmisteluaineistoa sekä corporate governance -teorioiden piirteitä niissä. Toisena analysointikohteenä ovat Kuntaliiton ohjeistukset ja kolmanneksi kunkin tutkimuskaupungin omistajaohjausmateriaalit. Tutkimuskaupunkien analyysin alussa kerrotaan lyhyesti, miten kukin kaupunki on organisoinut omistajaohjauksen kuntakonsernissaan. Corporate governance -teorioiden piirteet analysoidaan kaupungeittain ja asiakirjakohtaisesti. Lopuksi kootaan yhteen asiakirjoissa esiintyvät corporate governance -teorioiden piirteet ja analysoidaan mahdollisia yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia eri aineistoissa ja asiakirjoissa sekä tutkimuskaupungeissa. Analyysissä keskitytään kuntien omistajaohjauksen kannalta tärkeisiin säännöksiin kuntalaissa ja keskeisiin ohjeisiin. Tutkimuskaupunkien erilaisia omistajaohjausdokumentteja ei vertailla asiakirjakohtaisesti keskenään.

4 TUTKIMUSTULOKSET JA ANALYYSI

4.1 Aineistokohtainen tarkastelu

4.1.1 Kuntalaki (410/2015) ja lainvalmisteluaineisto

Vuoden 2015 kuntalain uudistus on lain kokonaisuudistus, jossa on pyritty ottamaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Keskeisenä tavoitteena on ollut myös kunnan toiminnan kestävyuden turvaaminen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa. Tavoitteisiin on pyritty erityisesti

kuntastrategiaa koskevilla säännöksillä, mutta myös kunnan taloutta koskevaa sääntelyä täydentämällä (alijäämän kattamisvelvoite, kriisikuntamenettelyn uudistaminen ja kuntayhtymien arviointimenettely). (HE 268/2014, 95-96.) Uuden kuntalain tarkoituksena on ollut myös edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Uudistuksessa myös lain rakennetta ja käsitteitä on uusittu. (HE 268/2014, 1.)

Uuden kuntalain 6 §:ssä on otettu käyttöön laaja näkökulma kunnan toimintaan määrittelemällä uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältää juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. (HE 268/2014, 1 ja 102.) Kunnan toiminta on monimuotoistunut ja kunnan palveluiden tuottaminen eriytynyt järjestämisvastuusta: kuntien yhteistoiminta toisten kuntien kanssa on lisääntynyt, kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa ja yksityiset palvelutarjoajat tuottavat yhä enemmän kunnallisia palveluja. (HE 268/2014, 8 ja 11.) Kuntien toiminta on laajentunut sekä julkis- että yksityisoikeudellisesti säädeltyjen ja organisoitujen toimintamuotojen verkostoiksi (HE 268/2014, 71).

Uudessa kuntalaissa painotetaan kuntakonsernin kokonaisuutta (HE 268/2014, 82). Kuntakonserni muodostuu kunnan omasta organisaatiosta ja yhteistöistä, joissa ”*kunnalla on -- määräysvalta*” (Kuntalaki 410/2015 6 §). Kuntakonsernia koskevat säännökset lisättiin kuntalakiin vuonna 2007, mutta uudessa kuntalaissa kuntakonsernin merkitys on painavampi ja konsernia ja sen ohjausta säännellään aiempaa yksityiskohtaisemmin (ks. Harjula ja Prättälä 2015, 232-233). Kuntakonsernin merkitystä on pyritty lisäämään kuntastrategiaa koskevalla sääntelyllä ja uudistamalla kuntakonsernin ja kunnan toiminnan kokonaisohjausta koskevaa sääntelyä. Tavoitteena on mahdollistaa kuntakonsernin ja kunnan toiminnan johtaminen ja ohjaus demokraattisen legitimitietin säilyttävällä ja taloudellista tehokkuutta tukevalla tavalla. (HE 268/2014, 96.) Säännökset kuntastrategiasta (37 §) ja kunnan johtamisesta (38 §) ovat uusia säännöksiä, joita ei vanhassa kuntalaissa ole. Kuntakonsernin merkitystä painotetaan myös omistajaohjauksessa sekä talousarviossa ja -suunnitelmassa, joka sisältää koko kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet (HE 268/2014, 79, 102 ja 107). Kuntakonsernin johtamisen ja kuntastrategian merkityksen korostamisessa voidaan nähdä agenttiteorian päämies-agentti-asetelma: kuntakonserni ja kunta nähdään isona organisaationa, jonka johtaminen on entistä tärkeämpää. Kuntaorganisaatio on kuin ison yrityksen johto, jota omistaja (valtio ja lainsäätäjät) valvoo ja ohjaa yrityksen johtoa (kunta) toimimaan omistajan haluamalla tavalla. Organisaatiota on voitava johtaa ja ohjata aktiivisemmin ja taloudellisesti tehokkaammin ja siinä merkittävässä asemassa kunnassa ovat

valtuusto ja kunnanhallitus. Näkyvissä ovat myös agenttiteorian valvonta ja kontrolli -konnotaatio sekä taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti -konnotaatio. Valtio käyttää valtaa suhteessa kuntaan sekä valvoo ja kontrolloi sen toimintaa omien intressiensä pohjalta.

Uusi kuntalaki korostaa valtuuston ja kunnanhallituksen roolia kunnan omistajapolitiikassa sekä omistajaohjauksessa (HE 268/2014, 102.) Kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan valtuusto ”*vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa*”. Valtuusto päättää esimerkiksi ”*kuntastrategiasta*”, ”*hallintosäännöstä*”, ”*talousarviosta ja taloussuunnitelmasta*”, ”*omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta*”, ”*varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan yleisistä perusteista*” sekä ”*sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista*”. Uusi säännös sisältää uuden velvoitteen omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Vanhan kuntalain (365/1995) 13 §:ssä todetaan, että valtuusto ”*päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista*”. Valtuusto on muuttunut kunnan strategisen päätösvalan käyttäjäksi (HE 268/2014, 11). Kuntalain sääntely perustuu valtuuston päätösvalan yleisyydelle: päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty (Harjula ja Prättälä 2015, 224). Omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje edustavat agenttiteorian corporate governance -työkalua, jolla valvotaan ja ohjataan agenttiteoriassa yrityksen johtoa (tytäryhteisöjä). Omistajana on kuntaorganisaatio, joka valvoo ja kontrolloi kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Toisaalta ylemmältä tasolta katsottuna lain velvoitteet näyttäytyvät kuntakonsernille määräyksenä ja sääntönä, jota sen on noudatettava omistajan (valtion ja lainsäätäjän) intressien turvaamiseksi. On valtion intressien mukaista, että kunnat julkisten varojen käyttäjänä toimivat tehokkaasti ja saavuttavat niille asetetut tavoitteet. Demokratianäkökulmasta katsottuna lainsäätäjät edustaa kansalaisia ja näin ollen on kyseessä kansalaisten intressien turvaaminen.

Kuntalain (410/2015) 37 §:n mukaan ”*kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista*”. Säännös pyrkii vahvistamaan kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin strategista suunnittelua ja jäntevöittämään kunnan johtamista, joka ymmärretään laajasti kuntakonsernin ja koko kunnan toiminnan johtamisena (Harjula ja Prättälä 2015, 323). Valtuusto päättää osana kuntastrategiaa omistajapolitiikasta, joka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan kunnan toimintaa. Omistajapolitiikka sisältää kunnan linjaukset ja periaatteet siitä, missä yhteydessä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. (HE 268/2014, 102.) Hallituksen esityksessä puhutaan edellä kunnasta omistajana. Tämä ajattelu toistuu muuallakin hallituksen esityksessä ja se on esimerkki agenttiteorian

näkemyksestä omistajien intressien noudattamisesta. Kunta omistajana valvoo ja kontrolloi agentin (tytäryhteisöjen) toimintaa ja haluaa turvata omien intressien noudattamisen (valvonta ja kontrolli-konnotaatio). Toisaalta valtuuston voi tässä yhteydessä katsoa olevan omistaja, jonka etua kunta agenttiteorian mukaisena ”hallituksena” suojelee.

Kunnanhallitus johtaa kuntalain (410/2015) 38 §:n mukaan ”*kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta*”. Kunnan kehittyminen kuntakonserniksi on keskittänyt valtaa kunnanhallitukselle. (HE 268/2014, 11.) Uudessa kuntalaissa säädetään kunnanhallituksen tehtävistä aikaisempaa yksityiskohtaisemmin (Harjula ja Prättälä 2015, 333). Kunnanhallitus vastaa muun muassa ”*kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta*”, ”*valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta*”, ”*kunnan toiminnan yhteensovittamisesta*” sekä ”*kunnan toiminnan omistajaohjauksesta*” (Kuntalaki 410/2015 39 §). Kunnanhallitus toimii omistajaohjauksessa valtuuston päättämän strategian mukaisesti (HE 268/2014, 102). Uusi säännös kunnanhallituksen tehtävistä (39 §) määrittelee tehtävät tarkemmin kuin vanhan kuntalain (365/1995) 23 §. Uudessa säännöksessä todetaan, että kunnanhallitus vastaa ”*kunnan toiminnan omistajaohjauksesta*”. Vanha kuntalaki ei tunne omistajaohjauksen käsitettä, vaikka lain säännös muuten sisältääkin samoja elementtejä kuin uusi säännös. Kunnanhallitus on kuin agenttiteorian yrityksen hallitus, joka valvoo omistajan etua ja sääntöjen noudattamista. Päämiehenä ja omistajana on tällöin joko koko kuntakonserni tai valtuusto, joka edustaa kuntalaisia (jotka taas muodostuvat eri sidosryhmistä).

Uuteen kuntalakiin tuli uusia säännöksiä omistajaohjauksesta, kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta sekä konserniohjeesta. (HE 268/2014, 2.) Säännökset omistajaohjauksesta (46 §) ja kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta (47 §) ovat uusia säännöksiä, joita ei vanhassa kuntalaissa ole. Uuden kuntalain säännös konsernijohtosta (48 §) on hyvin samansisältöinen kuin vanhan kuntalain 25a §. Kuntalain (410/2015) 46 § määrittelee kuntien omistajaohjauksen toimenpiteiksi, joilla ”*kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan*”. Kunnan omistajaohjauksen keskeinen toimija on kuntalain (410/2015) 48 §:ssä määritelty konsernijohto, johon kuuluvat ”*kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määritellyt viranomaiset*”. Konsernijohtoon tehtävänä on kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen omistajaohjaus. (HE 268/2014, 102.) Konsernijohto on tässä kuten agenttiteorian yrityksen hallitus, joka turvaa omistajien (valtuusto tai kuntalaiset) intressien noudattamisen. Toisaalta konsernijohto voi edustaa organisaation johtoa, jonka tehtävänä on agenttiteoriassa toimia omistajien intressien mukaisesti ja jota omistaja (valtuusto tai kuntalaiset) valvoo ja kontrolloi.

Omistajaohjauksella huolehditaan siitä, että tytäryhteisöjen ”toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus” (Kuntalaki 410/2015 47 §). Uuden kuntalain säädöksillä pyritään selkeyttämään kuntakonsernin johtamisen vastuu- ja toimivaltasuhteita. Vahvistuvan omistajaohjauksen voidaan olettaa tehostavan kuntakonsernin toimintaa kokonaisuutena. Tytäryhteisöjen omistajaohjauksen tarkoituksena on, että tytäryhteisöjen toiminta ja talous kytketään aiempaa tiiviimmin kuntien ja kuntayhtymien strategiaan. (HE 268/2014, 120-121.) Kuntaomisteisissa yhteisöissä omistajaohjauksen tavoitteet poikkeavat puhtaasti liiketaloudellisin perustein toimivista yhteisöistä, mutta peruslähtökohta on sama kuin yksityissektorin konserneissa. Omistajaohjaus on myös kunnissa viestintää omistajan tavoitteista ja vaatimuksista konserniin kuuluvien yhteisöjen johdolle. (HE 268/2014, 71-72.) Kuntalain (410/2015) 47 § säättää myös, että ”kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus”. Omistajaohjaus voidaan nähdä kokonaisuutena taloudenhoitajateorian mukaisena rakenteena, joka helpottaa johtajia (tytäryhteisöjä) toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien, johtajien itsensä ja koko organisaation edun mukaisesti. Taloudenhoitajateorian piirteitä on näkyvissä myös lain vaatimuksessa riittävästä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksesta hallituksessa. Asiantuntijat antavat lisäarvoa johtajien päätöksiin ja ovat strategisia partnereita, jotka tukevat tytäryhteisön johtoa.

Konserniohje on kuntakonsernin ohjauksen perusta. Valtuusto päättää konserniohjeesta (Kuntalaki 410/2015 14 §). Kuntalain (410/2015) 47 §:ssä säädetään, että ”konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- *kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta,*
- *konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä,*
- *tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta,*
- *velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa,*
- *konsernin sisäisistä palveluista,*
- *kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä sekä*
- *kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta”.*

Konserniohjeella luodaan yhtenäiset toimintatavat omistajan ja tytäryhtiöiden välillä. Sen merkitys kuntakonsernin ohjauksessa on merkittävä siksi, että siitä päättäminen kuuluu valtuuston toimivaltaan. (HE 268/2014, 103.) Konserniohje on agenttiteorian mukainen corporate governance

-työkalu, jonka avulla organisaation omistajat (kunta) valvovat ja kontrolloivat johtoa (tytäryhteisöjä). Toisaalta yhtenäisten toimintatapojen ohjeen voi ajatella olevan taloudenhoitajateorian mukainen toimintaa helpottava rakenne, jonka avulla hyvä johtaminen mahdollistetaan: tytäryhteisö ”johtajana” tietää miten toimia ja mitä siltä odotetaan. Tytäryhteisöt ja kunta toimivat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja sosiaalisen hyödyn maksimoimiseksi.

Uuteen kuntalakiin muutettiin myös säännöksiä luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudesta. Kuntalain 83 §:n uudessa toisessa momentissa todetaan, että ”*luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu*”. Vanhan kuntalain 43 §:ssä ei tällaista säännöstä ollut. Hallintovaliokunta korosti (HaVM 55/2014 vp), ettei konserniohjeella voida rajoittaa luottamushenkilön lakiin perustuvaa tietojensaantioikeutta (Harjula & Prättälä 2015, 540). Tiedonsaantioikeuden parantaminen voidaan nähdä sidosryhmäteorian mukaisena corporate governance -työkaluna, jonka tarkoituksena on vähentää informaation epäsymmetrian vaikutusta. Toisaalta luottamushenkilöt edustavat kuntalain 83 §:ssä demokratianäkökulman mukaisia kuntalaisia, joilla on kuntaorganisaation ulkopuolisena sidosryhmänä oikeus saada tietoa kunnan toiminnasta.

4.1.2 Kuntaliiton ohjeistus

Konserniohje

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2005 antanut kunnille ja kuntayhtymille konserniohjeen laadintaa koskevan suosituksen. (Kuntaliitto 2017b). Suosituksessa on käsitelty konserniohjauksessa käytettävissä olevia keinoja ja konserniohjeen laatimista, kunnan omistajapolitiikkaa, konserniohjeen sitovuutta ja kunnan toimielinten toimivallanjakoa konserniohjauksessa. Lisäksi suositus sisältää näkökohtia keskitetyistä konsernitoiminnoista, konsernipalveluista ja kuntakonsernin tarkastuksesta. (HE 268/2014, 72.) Konserniohjeesta on tulossa päivitys keväällä 2017. Ohje onkin sisällöltään hieman vanhentunut ja luonnollisesti myös uuden kuntalain omistajaohjausta koskevat uudistukset eivät ole siinä mukana.

Konserniohjeen alussa on kerrattu kuntalain säännökset kuntien omistajaohjauksesta. Koska konserniohje ei sisällä uuden kuntalain säännöksiä, niitä ei ole mielekästä tarkastella tässä

yhteydessä. Konserniohje ei sellaisenaan ole kuntien konserniohjeiden malli, mutta se sisältää runsaasti osioita, joita kunnat voivat käyttää omissa konserniohjeissaan sellaisenaan tai muokattuna.

Konserniohje määrittelee kunnan omistajapolitiikan toisaalta omistajastrategian valinnaksi ja sen onnistuneisuuden arvioinniksi ja toisaalta konserniohjaukseksi, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön. Konsernivalvonta on konserniohjeen mukaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista: *”Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvaltan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille.”* (Kuntaliitto 2017b, 8.) Konserniohjeen määritelmässä näkyy agenttiteorian päämies-agentti-asetelma. Kunta on omistaja, joka valvoo ja ohjaa tytäryhtiöitä (agentteja) toimimaan sääntöjen ja ohjeiden mukaan ja noudattamaan omistajan intressejä. Konserniohjeen mukaan omistajaohjaus on kunnan johtamisen väline (Kuntaliitto 2017b, 9). Agenttiteorian päämies-agentti-asetelma näkyy selkeästi myös seuraavassa esimerkissä: *”Kunnan määräysvalta tytäryhteisössä merkitsee kunnan mahdollisuutta ohjata yhteisöjen toimintaa sitä koskevan lainsäädännön asettamissa rajoissa niin, että koko konsernin omistajapoliittiset tavoitteet edut tulevat huomioon otetuksi. Konserniohjeessa määritellään ne menettelytavat, joilla ohjaus tapahtuu.”* Kunta valvoo ja ohjaa tytäryhteisöjä niin, että kunnan tavoitteet ja intressit toteutuvat. Myös seuraavassa toimijoiden suhteita kuvaavassa lainauksessa näkyy agenttiteoria: *”Omistajapolitiikan ohjaus, toteutus ja valvonta vastuutetaan kunnan toimielimille ja viranhaltijoille. Ohjaus ja valvonta kuuluvat luottamushenkilöorganisaatiossa valtuustolle ja hallitukselle. Viranhaltijaorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu ylimmän johdon, useimmiten kunnanjohtajan tehtäviin.”*

Konserniohjeen laatimisen aikaan Kuntaliitto ei ollut vielä laatinut hyvää hallintotapaa koskevaa ohjetta, jollainen laadittiin vuonna 2009. Konserniohjeessa kuitenkin kerrotaan, mitä hyvää hallintotapaa koskevilla ohjeilla tavoitellaan. Kuntaorganisaatiossa hyvää hallintotapaa koskevilla ohjeilla halutaan yhtenäistää konserniohjauksen kannalta konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytännöt ja varmistaa riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, sisäinen ja ulkoinen valvonta, riskienhallinta sekä hyvä laskenta- ja kirjanpitoikäytäntö. Tehokas johtamis- ja hallintojärjestelmä edellyttää yhteisön johdon, tilintarkastajien, omistajien ja muiden sidosryhmien välistä vuorovaikutusta. Myös muiden sidosryhmien näkemykset on hyvä huomioida hyvää hallinto- ja johtamistapaa toteuttaessa. (Kuntaliitto 2017b, 3.) Konserniohjeessa näkyy agenttiteorian, taloudenhoitajateorian sekä sidosryhmäteorian piirteitä. Agenttiteorian päämies-agentti-asetelma näkyy, kun puhutaan esimerkiksi ohjeista, valvonnasta, tai riskienhallinnasta.

Kunta (omistaja) haluaa varmistaa ohjeilla, että tytäryhteisö (johto) toimii omistajan intressien mukaisesti ja noudattaa sille annettuja ohjeita ja sääntöjä. Hyvät laskenta- ja kirjanpitoikäytännöt sekä riittävä avoimuus puolestaan kertovat taloudenhoitajateorian mukaisista rakenteista, joiden avulla johto (tytäryhteisöt) voivat toimia parhaalla mahdollisella tavalla omistajien (kunta), johtajien itsensä ja koko organisaation edun mukaisesti. Sidosryhmäteoria näkyy maininnassa, että myös muiden sidosryhmien näkemykset on hyvä ottaa huomioon. Tekstissä ei kuitenkaan spesifisesti mainita mistä muista sidosryhmistä on kyse.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance)

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevassa suosituksessa corporate governance ja hyvä hallinto- ja johtamistapa määritellään yhdeksi ja samaksi asiaksi. Corporate governance on suosituksen mukaan *”järjestelmä, jonka avulla yritystoimintaa johdetaan ja kontrolloidaan”* (Kuntaliitto 2017a, 12). Määritelmässä näkyy selkeästi agenttiteorian konnotaatio valvonnasta ja kontrollista. Päämies (kunta) valvoo ja kontrolloi agentin (tytäryhteisöt) toimintaa ja varmistaa sillä omien intressiensä turvaamisen.

Corporate governance -suositus tai -ohje on kokonaisuudessaankin agenttiteorian työkalu, jonka avulla johtoa (tytäryhteisöjä) ohjataan ja valvotaan. Suosituksella pyritään yhtenäistämään *”konserniohjauksen kannalta konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä”* ja varmistamaan, *”että tytäryhtiössä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta, riskien hallinta sekä että kunnan omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisuus turvaten”*. Esimerkissä näkyy omistajan (kunnan) vahva rooli ja erilaiset vaatimukset, valvontamenetelmät ja kontrolli johtoa (tytäryhteisöä) kohtaan.

Toisaalta voidaan ajatella, että corporate governance -ohje on taloudenhoitajateorian mukainen toimintaa helpottava rakenne: ohje siitä, miten toimitaan parhaalla mahdollisella tavalla koko organisaation edun mukaisesti. Suosituksessa todetaankin, että sen avulla pyritään täydentämään lakisääteisiä menettelytapoja sekä kuntien omissa konserniohjeissa antamia ohjeita (Kuntaliitto 2017a, 14). Sidosryhmäteorian piirteitä näkyy muun muassa siinä, että tekstissä puhutaan terveistä liikeperiaatteista ja riittävästä avoimuudesta. Tämä viittaa muiden sidosryhmien huomioon ottamiseen, vaikka sidosryhmiä ei eksplisiittisesti mainitakaan.

Kunnan omistajapoliittiset linjaukset

Kunnan omistajapoliittiset linjaukset on esitetty Kuntaliiton samannimisessä suosituksessa, joka on vuodelta 2005. Suosituksessa käsitellään syitä kuntien omistajapoliittisille linjauksille, kuntien kehitysnäkymiä omistajapolitiikan lähtökohtana sekä omistajapoliittisten linjausten rakennetta. (Kuntaliitto 2017c, 2.) Suositus on tarkoitettu kunnille taustamateriaaliksi niiden laatiessa omistajapolitiikan linjauksia. Tavoitteena on, että kunnat vahvistaisivat itselleen omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan pääoman käyttöä ja eri omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa. Linjausten tarkoituksena on kuntien kehittämistavoitteiden tukema kunnan yleisen strategian toteutus. Linjauksissa määritellään päätöksenteon periaatteet ja tavoitteena on turvata päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien käytön tehokkuus. Kunnan omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline ja se määrittelee missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. (Kuntaliitto 2017c, 3.) Omistajapolitiikkasuositukset ovat agenttiteorian mukainen corporate governance -työkalu, jonka avulla omistaja (kunta) ohjaa johtoa (tytäryhteisöjä) ja valvoo sekä kontrolloi niitä. Omistajapolitiikan suosituksissa näkyy voimakkaasti ajatus kunnan tavoite saada mahdollisimman suuri tuotto omistuksista, mikä myös on agenttiteorian peruslähtökohtia. Tämä näkyy esimerkiksi seuraavassa lainauksessa: *”Omistajapoliittisia linjauksia laadittaessa on arvioitava miten tehokkaassa käytössä tuotantovälineet ovat, tuottaako sijoitusomaisuus tai maksulliseen palvelutoimintaan sitoutunut pääoma odotetusti ja palvelevatko tehdyt strategiset sijoitukset vielä kunnan kehitystä?”*

Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus, Suositukset

Suomen kuntaliitto on antanut suositukset kunnan toiminnan johtamisesta ja hallinnasta sekä omistaja- ja konserniohjauksesta vuonna 2015 (Kuntaliitto 2017d). Suosituksia on yhteensä 24 kpl, joista puolet on tärkeitä omistajaohjauksen näkökulmasta. Kolme näistä suosituksista koskee konsernijohtoa. Konsernijohto näyttäytyy suosituksissa agenttiteorian mukaisena organisaation ”hallituksena”, jolta *”edellytetään monipuolista asiantuntemusta ja kokemusta muun muassa kuntakonsernin johtamisesta, toiminnasta ja taloudesta, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta”*. Konsernijohtoon pitää myös arvioida työskentelynsä laatua ja tuloksellisuutta sekä itsearvioinneilla että riippumattoman ulkoisen arvioijan suorittamana arviointina. Esimerkeissä näkyy agenttiteoreettisen ajattelun lisäksi taloudenhoitajateorian asiantuntijahallitus, joka parantaa organisaation suorituskykyä ja antaa lisäarvoa johdon (tytäryhteisöjen) päätöksiin. Toisaalta konsernijohto on osa kuntaa, joka on agenttiteorian mukainen omistaja, joka valvoo johdon (tytäryhtiön) toimintaa ja ohjeiden ja sääntöjen noudattamista. Tästä esimerkkinä on seuraava

lainaus: ”*konsernijohto arvioi vuosittain kunnan kokonaisedun toteutumisen ja riskienhallinnan kannalta omistajaohjauksen tuloksellisuutta*”.

Agenttiteorian valvonnasta ja kontrollista kertoo myös omistajapolitiikasta annettu suositus, jonka mukaan konserniyhtiöille asetetaan liiketoiminnan strategisia tavoitteita (perustuen kuntastrategiaan) ja seurataan yhtiöiden taloudellista asemaa tunnuslukujen avulla. Tunnusluvut ja niiden toteutumisen seuraaminen on agenttiteorian mukaisia sääntöjä ja ohjeita, joiden avulla johtoa (tytäryhteisöjä) valvotaan ja kontrolloidaan. Raportointimallista on annettu oma suosituksensakin. Raportointimallit ja tavoitteiden seuranta kertovat myös taloudenhoitajateorian mukaisista johtamista helpottavista rakenteista, joiden avulla johto pystyy toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien (kunnan), johdon itsensä ja koko organisaation edun mukaisesti.

Agenttiteorian omistajanäkökulma on selkeästi näkyvissä seuraavissa suosituksessa: ”*kuntakonserniin kuuluvien merkittävimpien yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin sisällytetään määräykset, jotka varmistavat kunnan omistajaohjauksen toteutumisen tytäryhtiössä*” ja ”*Kuntaa osakkeenomistajana edustaa yhtiökokouksessa konsernijohtoon tai -hallintoon kuuluva viranhaltija tai konsernijohdon nimeämä muu toimihenkilö. Konsernijohto antaa yhtiökokousedustajalle omistajaohjauksen edellyttämät toimintaohjeet.*” Esimerkissä kunta omistajana asettaa tytäryhteisöille määräyksiä, joiden avulla niitä valvotaan ja kontrolloidaan.

Konserniohjeesta on annettu kolme eri suositusta, joiden näkökulma on myös selkeästi agenttiteorian mukainen. Suosituksissa todetaan, että ”*konserniohjeella annetaan tarvittavat ohjeet, joilla yhdenmukaistetaan ja tehostetaan kunnan toiminnan johtamista kunnan kokonaisuutun perustuen*” ja ”*tytäryhteisöjen tulee konserniohjeen määräysten velvoittamana raportoida konsernijohdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä tuloksellisuudesta*”. Konserniohjeen noudattaminen varmistaa omistajan intressien turvaamisen. Taloudenhoitajateorian piirteitäkin on näkyvissä, kun suosituksissa todetaan seuraavasti: ”*konserniohjeessa määrätään hallitusten jäsenten nimitysperiaatteet ja -käytännöt ottaen huomioon yhtiön toimialan edellyttämä liiketoiminnan ja talouden asiantuntemus*”, ”*yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja jäsenet koulutautuvat ja sitoutuvat jatkuvasti kehittämään hallitustyöskentelyn edellyttämää osaamistaan*”, ”*kunnan vastuulla on järjestää koulutusta ja huolehtia koulutuksen tarjoamisesta*” ja ”*kunnan omistamille tytäryhtiöille valitaan toimitusjohtaja, jolla on yhtiön liiketoiminnan johtamisen edellyttämä riittävä asiantuntemus ja kokemus*”. Asiantuntijuus parantaa organisaation suoritusta ja antaa lisäarvoa johtajien päätöksiin ja koulutuksella varmistetaan, että johto (tytäryhteisöt) tietävät,

miten toimitaan koko organisaation intressien mukaisesti. Konserniohjeesta annetuissa suosituksissa korostetaan myös konsernijohdon tehtäviä: ”*Konsernijohto organisoii konsernijohtamisen ja -valvonnan konserniohjeen sisältämien määräysten mukaisesti sekä seuraa ja arvioi niiden noudattamista ja riittävyyttä.*” ja ”*Konsernijohto tai sen konsernijaosto vastaa yhteistyössä konserniyhtiöiden hallitusten puheenjohtajien kanssa hallitusten jäsenten nimitysprosessista.*” Konsernijohto on tässä kuten organisaation hallitus, joka valvoo agenttiteorian mukaan omistajien intressien toteutumista.

4.1.3 Helsinki

Helsingin kaupungin omistajapolitiikka ja omistajaohjaus (konserniohjaus) sekä niitä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet sisältyvät Strategiaohjelmaan 2013-2016. Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen -tavoitteen mukaisesti Helsingin kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena, konserniohjausta tehostetaan ja selkiytetään, omistajapolitiikkaa selkiytetään ja organisaatiota kehitetään asukkaiden palvelujen parantamiseksi. (Helsingin kaupunki 2017j, Tilinpäätös 2015, 23; Helsingin kaupunki 2017i, Talousarvio 2017, 41-44; Helsingin kaupunki 2017f, 27-28.)

Helsingin kaupungin konsernijohdon muodostavat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Konserniohjauksesta vastaavat kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat, joiden vastuut on jaettu toimialoittain. Toimintamalli on vuodelta 2004 ja sitä on täydennetty vuonna 2009 perustamalla kaupunginhallituksen konsernijaosto. (Helsingin kaupunki 2017h.) Kaupunginhallituksen konsernijaosto seuraa Helsingin kaupunkikonsernin toimintaa ja sitä, että konserniin kuuluvat tytäryhtiöt ja säätiöt toimivat valtuuston ja hallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti. (Helsingin kaupunki 2017g.) Konsernijaoston tehtävät muun muassa seurata ja valvoa tytäryhtiöiden toimintaa ja tuloksellisuutta seurantaraporttien avulla on kirjattu Helsingin kaupunginhallituksen johtosäännön 8a §:ään (Helsingin kaupunki 2017a). Raporteissa esitetään kustakin tytäryhteisöstä toiminnan ja talouden kehittymistä koskevat tiedot tytäryhteisöjen toimittamien osavuosisikatsausten perusteella (Helsingin kaupunki 2017h).

Helsingin kaupunkikonserni on tarkastelluista kaupungeista suurin. Helsingin kaupunkikonserniin kuuluu tällä hetkellä noin kahdeksankymmentä tytäryhteisöä (joista 11 tytär-säätiötä vuonna 2016) (Helsingin kaupunki 2017i). Määrä on tarkasteluvuosien aikana vaihdellut hieman alle sadasta noin

kahdeksaankymmeneen ja suurin osa tytäryhteisöistä on kaupungin sataprosenttisesti omistamia (Helsingin kaupunki 2017j, 2017i).

Strategia-ohjelma 2013-2016

Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa näkyvät selkeästi agenttiteorian piirteet ja corporate governancen tehtävä tuossa teoriassa: Helsingin kaupunki asettaa tavoitteita ja vaatimuksia, joiden avulla kontrolloidaan ja valvotaan omistajien (Helsingin kaupungin) intressien noudattamista. Tytäryhteisöt ovat agenttiteorian agenteja, jotka toimivat päämiehen eli omistajan tavoitteiden mukaisesti vain jos sopivat valvontamenetelmät, toisin sanoen corporate governance -järjestelmä, otetaan käyttöön. Tavoitteet ja vaatimukset näyttäytyvät esimerkiksi seuraavanlaisina toteamuksina: *”kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”, ”tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyin konsernistrategian peruslinjauksia” ja ”kaupungin talousarviossa asetetaan tulostavoitteet merkittävimmille tytäryhteisöille”.*

Strategiaohjelmassa todetaan myös, että *”konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään”.* Sen toteuttamiseksi *”kaupunginhallituksen konsernijaoston asemaa konserniyhteisöjen ohjauksessa selkiytetään ja vahvistetaan”* ja *”konsernijaosto ohjaa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä kokonaisuutena”.* Edellä mainitut tavoitteet ja toimenpiteet ovat jälleen esimerkkejä agenttiteorian valvonnasta ja kontrollista. Konsernijaoston rooli muistuttaa hyvin paljon agenttiteorian yrityksen tai organisaation hallituksen roolia agentin toiminnan valvojana ja kontrolloijana sekä omistajan edustajana. Edellä olevissa lainauksissa näkyy piirteitä myös taloudenhoitajateoriasta: Helsingin kaupunki haluaa muodostaa sellaisia rakenteita (selkiyttämällä, tehostamalla ja vahvistamalla konserniohjausta), että hyvä johtaminen tytäryhteisöissä on mahdollista. Johtajien halutaan pystyvän toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien, johtajien itsensä ja koko kaupungin edun mukaisesti.

Strategiaohjelman mukaan omistajapolitiikan selkeyttämiseksi *”kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämissiisiota ja toimintaa koskevat omistajapoliittiset tavoitteet”.* Konsernijaosto on tässä, kuten edellä, agenttiteorian organisaation hallitus, omistajan edustaja, joka turvaa omistajien (kaupungin) intressien noudattamisen. Tytäryhtiöiden toimintaa valvotaan ja kontrolloidaan myös erilaisilla arviointimenetelmillä: *”yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän”.* Tytäryhteisöjen seurantaraportit toimivat myös tällaisina kontrollimenetelminä. Strategiaohjelman

tavoitteet omistajapolitiikasta, omistajaohjauksesta ja konserniohjauksesta toistuvat talousarvioissa ja tilinpäätöksissä.

Talousarvio 2017

Talousarviossa 2017 todetaan, että *”kaupunkikonsernin johtamista kehitetään edelleen konsernilähtöisemmäksi ja kokonaistaloudellisemmaksi. Käytännön tasolla tytäryhteisöjä ohjataan tehokkaammin yhtenäisiin toimintatapoihin sekä johtamis- ja hallintokäytäntöihin konsernin sisällä. Konsernijohtamisessa korostuu palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden sekä riskienhallinnan ohjaus”*. Lainauksessa näkyy corporate governancen tehtävä ohjeita ja sääntöjä tuottavana työkaluna. Ohjeet ja erilaiset määräykset turvaavat omistajien intressien toteutumisen ja liittyvät agenttiteorian valvontaan ja kontrolliin. Valvomalla ohjeiden ja määräysten noudattamista kaupunki voi omistajana kontrolloida tytäryhtiöiden toimintaa.

Tilinpäätökset 2013, 2014, 2015

Helsingin kaupungin tilinpäätöksissä 2013, 2014 ja 2015 tulevat samankaltaiset piirteet agenttiteoriasta ja paikoitellen taloudenhoitajateoriasta hyvin esille. Kun tilinpäätöksissä 2014 ja 2015 todetaan, että kilpailuneutraliteettiin liittyvän kuntalain muutoksen myötä *”kunnan on annettava kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (ns. yhtiöittämisvelvollisuus)”*, on näkyvissä agenttiteorian päämies-agentti-asetelma kuntaa ylemmällä tasolla. Kansanedustuslaitos lainsäätäjänä (ja kansalaisten edustajana) on päämies, joka asettaa agentille (kunnalle) veloitteen kuntalain muodossa tulevalla määräyksellä, jota agentin on noudatettava. Tässä näkyvät hyvin julkisella sektorilla olevat monikerroksiset päämies-agentti-suhteet. Toisinaan kunta tai kaupunki on itse päämiehenä, toisinaan agenttina. Toisaalta yhtiöittämisvelvollisuus voidaan nähdä taloudenhoitajateorian piirteenä: kunnalle annetaan keinoja ohjata toimintaansa tehokkaammin ja paremmin omistajien intressien mukaisesti.

Tilinpäätöksissä annetaan ohjeita myös sisäisen tarkastuksen järjestämisestä: *”sisäinen tarkastus avustaa kaupunginhallitusta ja kaupungin ylintä johtoa tarkastamalla ja arvioimalla virastojen ja liikelaitosten sekä tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa ja tuloksellisuutta”*. Sisäinen tarkastus koskee siis myös tytäryhtiöitä ja on siten osa omistajaohjausta. Päämies-agentti-asetelmassa päämiehenä on Helsingin kaupunki, ”hallituksena” sisäinen tarkastus ja agenttina tytäryhtiö. Tytäryhtiötä valvotaan ja kontrolloidaan tarkastuksilla ja arvioinnilla. Sisäinen tarkastus valvoo, että omistajan intressit turvataan ja että sääntöjä ja ohjeita noudatetaan.

Toisaalta todetaan, että *”tytäryhteisöille on järjestetty sisäisen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvää koulutusta”*. Tämä kertoo taloudenhoitajateorian corporate governancen tehtävästä: koulutus on osa rakenteita, jotka helpottavat johtajia (tytäryhteisöjä) toimimaan omistajan intressien mukaisesti.

Tilinpäätöksissä toistetaan strategiaohjelmassa sisältyvä tytäryhteisöstrategia. Lisäksi todetaan, että *”konserniohjauksen toteuttamiseksi ja kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaisen toiminnan edistämiseksi kaupunkikonsernin tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyt strategiaohjelman peruslinjauksia sekä konserniohjeen määräyksiä”*. Tässäkin näkyy päämies-agentti-asetelma: päämiehenä on Helsingin kaupunki, joka on asettanut strategiaohjelmassaan tytäryhteisöstrategian, toisin sanoen, säännöt ja ohjeet agenteille eli tytäryhteisöille siitä, miten niiden tulee toimia kaupunkikonsernissa. Tytäryhteisöjen tulee noudattaa strategiaohjelman peruslinjauksia ja konserniohjeen määräyksiä. Kaupunki tytäryhteisöjen omistajana valvoo, että sääntöjä ja ohjeita noudatetaan.

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet

Johtamista ja hallintoa koskevassa ohjeessa todetaan, että omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukemisen toteuttamisen keskeisenä keinona on *”omistajan avoin ja johdonmukainen käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen ja nimeäminen tytäryhteisöjen hallituksiin sekä omistajan panostukset tytäryhteisöjen johtamisresursseihin”*. Kaupungin rooli omistajana korostuu edellä ja myös seuraavassa toteamuksessa: *”kaupunki käyttää osakeyhtiössä osakkeenomistajalle kuuluvia oikeuksia yhtiökokouksessa”*. Lainauksissa näkyy agenttiteorian lisäksi myös corporate governancen tehtävä taloudenhoitajateoriassa: Asiantuntijoiden valinnalla tytäryhtiön hallituksiin mahdollistetaan tytäryhtiölle sellaiset rakenteet, joiden avulla johtajat saadaan toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla koko kaupungin edun mukaisesti. Kaupunki myös tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia tytäryhteisön taloudesta ja toiminnasta.

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet -ohjeessa painotetaan myös erilaisten tavoitteiden noudattamista: *”Kaupungilla on sen tehtäviä toteuttavissa tytäryhteisöissä ensisijaisesti omia julkisen palvelun tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa. Kaupungin omistajapolitiittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla tytäryhteisö täyttää palvelutehtävänsä.”* Tässä näkyy jälleen agentti-

päämies-asetelman monikerroksisuus kuntakontekstissa: kaupunki on tässä päämiehenä suhteessa tytäryhtiöön, joka toimii agenttina, ja toisaalta kaupunki on toteuttamassa omia julkisen palvelun tavoitteita suhteessa valtioon, joka on päämies suhteessa kuntaan. Mahdollisimman hyvästä yhteiskunnallisesta tuloksesta puhuttaessa voidaan ajatella, että kaupunki (ja tytäryhteisöt sen osana) ottaa huomioon toiminnassaan myös muut sidosryhmät, kuten kuntalaiset, ympäröivät muut kunnat, yritykset jne. Tällöin näkyvässä on sidosryhmäteoria, jossa corporate governancen tehtävänä on eri sidosryhmien koordinoituvana toimiminen.

Helsingin kaupungin konserniohje

Helsingin kaupungin konserniohjeessa todetaan, että *”konserniohjeen tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä ja omistajaohjausta siten, että konsernia voidaan johtaa ja ohjata kokonaisuutena yhtenäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla kaupunkikonsernin kokonaisuus huomioon ottaen”*. Konserniohje on johtoa (tytäryhteisöä) valvova ja ohjaava työkalu ja siinä painottuvat muutenkin erilaiset toimintaohjeet, joita tytäryhteisöjen odotetaan ja veloitetaan noudattavan. *”Kaupunki omistajana edellyttää”*, että tytäryhteisöt noudattavat ohjeita ja *”mikäli näin ei tapahdu, kaupunki ryhtyy toimenpiteisiin tytäryhteisön hallituksen kokoonpanon muuttamiseksi”*. Tässä näkyvät selvästi valta ja auktoriteetti -konnotaatio taloudenhoitajateoriasta sekä valvonta ja kontrolli -konnotaatio agenttiteoriasta.

Konserniohjeessa näkyy muitakin agenttiteorian piirteitä ja agenttisuhteita. Konsernijohto voi toimia myös agenttina, kuten seuraavasta käy ilmi: *”Kaupungin konsernijohtoon tehtävistä on säädetty tarkemmin kuntalaissa ja määrätty kaupunginhallituksen johtosäännössä. Kaupunginvaltuusto päättää omistajapolitiikan ja -strategian sekä konserniohjauksen periaatteista sekä kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista.”* Omistajapolitiikan tarkoituksena on *”liittää konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kaupungin strategista johtamista ja toimintaa sekä varmistaa kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden tehokas toteuttaminen.”* Esimerkeissä päämiehenä toimii valtuusto ja agenttina konsernijohto.

Omistajapolitiikan osalta konserniohjeessa puhutaan myös *”määräysvallan käyttöön perustuvasta”* konserniohjauksesta, *”tytäryhtiön valvontaa koskevien ohjeiden antamisesta”* ja *”toimenpiteistä, joilla kaupunki omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhteisön hallintoon ja toimintaan”*. Konserniohjeessa puhutaan omistaja-arvosta, joita kuvastavat tytäryhteisöille asetettavat strategiset kehittämistavoitteet sekä toiminnan tuloksellisuudelle asetettavat tavoitteet. Ohjeessa sanotaan myös eksplisiittisesti, kuinka *”kaupunki on vahva ja aktiivinen omistaja”* ja että *”kaupungin*

omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kaupunkikonsernin kokonaisuus turvaten". Tässä näkyy jälleen voimakkaasti corporate governancen valvonta ja kontrollointi -konnotaatio: kaupunki varmistaa, että tavoitteet toteutuvat.

Kun konserniohjeessa puhutaan kaupungin omistajuudesta, *"kaupungin omistajastrategia perustuu kaupunkikonsernin ja kaupunkilaisten etuun"*, voidaan nähdä demokratianäkökulma, jossa kaupunki edustaa valitsijaryhmänsä eli kansalaisten intressejä. Seuraavassa lainauksessa tulee hyvin esille julkisen hallinnon erilainen näkökulma omistajuuteen ja corporate governance -teorioiden määrittelemiin päämies-agenttisuhteisiin: *"Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä, vaan sen tulee lähtökohtaisesti tukea ja palvella palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta tai muuten kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita. Tästä syystä kaupungin toimimisella jonkin yhteisön perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee olla kaupungin strategiaan perustuva tarkoitus ja tavoite"*. Pohjimmiltaan kyse on demokratianäkökulmasta, jossa kaupunki edustaa kuntalaisten intressejä: luottamushenkilöt (valtuusto) muodostavat "hallituksen", joka edustaa äänestäjäkunnan intressejä samalla kun kaupungin organisaatio ja sitä kautta tytäryhtiöt edustavat johtoa.

Sidosryhmäteorian ajattelun mukaan organisaation on otettava huomioon muutkin sidosryhmät kuin vain omistajat ja johtajat. Konserniohjeessa mainitaan vastuullisuus suhteessa henkilöstöön ja ympäristöön: *"kaupunki edellyttää osana omistajastrategiaansa -- että tytäryhteisöt ovat vastuullisia työnantajia -- tytäryhteisöt suhtautuvat vastuullisesti ympäristö- ja yhteiskuntavastuukysymyksiin"* ja *"kaupungin tytäryhteisöt ovat vastuullisia työnantajia, jotka toteuttavat hyvää johtamista sekä huolehtivat työelämän laadusta ja henkilöstön työhyvinvoinnista"*. Kaupunki haluaa *"konserniohjauksen keinoin yhtenäistää tytäryhteisöjen hallinto- ja johtamiskäytäntöjä"* ja *"hyvän hallinto- ja johtamistavan tarkoituksena on edistää toiminnan tuloksellisuutta, omistaja-arvon kehittymistä ja suojaamista sekä luottamusta tytäryhteisöjen, kaupungin ja eri sidosryhmien välillä"*. Corporate governance ja sen mukanaan tuoma ohjaus (tässä tapauksessa konserniohje) toimivat koordinoitaväliseinä eri sidosryhmien välillä. Sidosryhmäteorian mukainen tasapainoilu eri sidosryhmien välillä näkyy viimeisessä lainauksessa kirjaimellisesti.

Konserniohjeessa näkyvät myös taloudenhoitajateorian piirteet. Kaupunki ohjaa tytäryhteisöä rakenteilla, jotka helpottavat ja vahvistavat sitä, että tytäryhteisö (johto) voi toimia kaupungin (omistajan) intressien mukaisesti. *"Kaupungin omistajastrategiaan kuuluu, että se pyrkii omistajan käytettävissä olevilla keinoilla edistämään tytäryhteisöjensä pitkäaikaista kehittymistä ja luomaan*

edellytykset laadukkaiden ja edullisten palvelujen tuottamiselle". Taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti -konnotaatio näkyy myös corporate governance -rakenteissa, jotka mahdollistavat tytäryhteisöjen toiminnan omistajan hyväksi: *"sitoutuessaan konserniohjeen noudattamiseen tytäryhteisöt hyväksyvät sen sisäiseksi toimintaohjeekseen"*. Valta ja auktoriteetti -konnotaatio näkyy myös siinä, että kaupunki *"edellyttää osana omistajastrategiaansa"* erilaisia asioita tytäryhteisöiltä.

Hallitusjäsenten nimeäminen tytäryhteisöihin on merkittävä osa kaupunkien omistajaohjausta. Kun Helsingin *"kaupunginhallituksen konsernijaosto päättää kaupungin edustajien nimeämisestä tytäryhteisöjen hallitukseen"*, näkyy konserniohjeessa agenttiteoria ja omistajan intressien turvaaminen. Keskeinen osa omistajaohjausta ovat myös agenttiteorian corporate governance -ohjeet tytäryhteisöissä toimiville henkilöille. *"Toimintaohjeiden antaminen henkilöille, jotka edustavat kaupunkia eri tytäryhteisöjen hallintoelimissä"* sisältää toteamuksena agenttiteorian piirteiden lisäksi myös sidosryhmäteorian piirteitä, samoin kuin demokratianäkökulman: kaupungin edustajat toimivat oman sidosryhmänsä edustajana tytäryhteisön hallituksessa.

Tytäryhteisön hallitukseen nimitetään asiantuntijoita, joilta odotetaan monipuolista osaamista ja kokemusta sekä riippumattomuutta ja vastuullisuutta: *"Hallitusten kokoonpanojen tulee yhtiön toiminnan laatu, laajuus ja kehitysvaihe huomioon ottaen heijastaa eri taustoja, näkökulmia sekä erityisosaamisalueita siten, että kullakin hallituksella on yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus sekä kyky asianomaisen yhteisön toimitusjohtajan ohjaamiseen ja tukemiseen yhteisön kehittämiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi."* Sidosryhmäteorian piirteet näkyvät vastuullisuudesta puhuttaessa: *"kaupungin tytäryhteisöjen osalta varmistetaan hallitusten monipuolinen osaaminen ja kokemus sekä riippumattomuus ja vastuullisuus"* ja *"yhteisön hallituksella tulee olla kollektiivina riittävä osaaminen ja pätevyys -- kaupunkikonsernin toiminnasta ja tavoitteista sekä kaupungin eettisistä arvoista"*.

Taloudenhoitajateorian mukaisesti hallituksen jäsenet ovat asiantuntijoita, jotka parantavat organisaation suorituskykyä. Tytäryhteisöjä pyritään myös ohjaamaan ja tukemaan: *"Tytäryhteisöjen hallitusten kollektiivisen osaamisen tukemiseksi ja ylläpitämiseksi hallituksen jäsenille järjestetään kaupunkikonsernin puitteissa hallitustyöskentelyn kannalta tarpeellista koulutusta."* Taloudenhoitajateoriassa corporate governance -rakenteilla (esimerkiksi koulutuksella) helpotetaan johdon (tytäryhteisö) toimintaa mahdollisimman hyvän tuloksen saamiseksi omistajan (kaupunki) intressit turvaten.

Seurannan ja raportoinnin avulla konsernijohto ja kaupunginkanslia voivat ”johtaa ja valvoa kaupunkikonsernin toimintaa” ja sen avulla ”varmistetaan osaltaan myös kaupungin luottamushenkilöiden tiedonsaanti tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta”. Demokratianäkökulmassa kansalaisilla on oikeus saada tietoa luottamushenkilöiltä, jotka edustavat kuntalaisia kunnanvaltuustossa. Luottamushenkilöillä on oikeus saada tietoja myös yhtiömuotoisilta tytäryhteisöiltä. Demokratianäkökulman lisäksi näkyvissä on agenttiteorian valvonta ja kontrolli: agenttina ovat kaupunki ja sen tytäryhtiöt ja päämiehenä kuntalaiset ja luottamushenkilöt. Valvonnasta ja kontrollista kertoo myös se, että ”tytäryhteisöillä on lisäksi velvollisuus informoida konsernijohtoa ja kaupunginkansliaa” ja ”tytäryhteisöissä hallituksen ja yhteisön johdon tulee investointeja suunnitellessaan tehdä huolellisuusvelvollisuutensa täyttämiseksi asianmukaiset etukäteislaskelmat ja -selvitykset, jotta investointien tarpeellisuudesta sekä taloudellisesta ja toiminnallisesta kannattavuudesta voidaan riittävästi varmistua ennen kuin kaupungin kanta tarvittaessa hankitaan ja investointipäätös tehdään”. Edellä olevissa lainauksissa näkyy myös selkeästi agenttiteorian ajatus informaatiokuilusta päämiehen ja agentin välillä. Tytäryhteisöillä on enemmän tietoa kuin kaupungilla, joten säännöillä ja ohjeilla pyritään varmistamaan se, että kaupunki omistajana saa riittävästi tietoa tytäryhteisön toiminnasta.

4.1.4 Espoo

Espoon kaupunkikonsernia johtaa, ohjaa ja valvoo kaupunginjohtaja yhdessä konsernihallinnon kanssa. Konsernihallintoon kuuluvat konserniesikunta, konsernipalvelut ja sisäinen tarkastus. Konserniohjaus on osa konserniesikuntaa ja sitä johtaa konserniohjauksen kehittämisjohtaja. (Espoon kaupunki 2017d.) Konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat, rahoitusjohtaja ja liiketoimintajohtaja. Konsernijohto vastaa omistajapolitiikan toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (Espoon kaupunki 2017a, 3.) Espoon kaupunkikonserni muodostuu 26 tytäryhteisöstä (joista 3 säätiötä). (Espoon kaupunki 2017b, 2017f.) Tytäryhteisöjen määrä on pysynyt lähes samana koko tarkastelujakson ajan (Espoon kaupunki 2017f, 2017e).

Espoo-tarina

Espoo-tarina (strategia vuosille 2013-2017) suuntaa kaupungin toimintaa yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Sekä kaupungin talousarvio että taloussuunnitelma johdetaan Espoo-tarinasta. Toimialat ja yksiköt muodostavat omat tarinansa ja tavoitteensa Espoo-tarinaa ja yhteisiin valtuustokauden

tavoitteisiin perustuen. Espoo-tarina perustuu Espoon kaupungin visioon, arvoihin ja toimintaperiaatteisiin ja sitä toteutetaan kehitysohjelmilla, joilla pyritään vastaamaan kaupungin keskeisiin haasteisiin. Käynnissä olevan valtuustokauden kehitysohjelmat ovat: Osallistuva Espoo, Nuorten elinvoimaisuus, Elinvoimaa ikääntyville, Kestävä kehitys ja Kilpailukyky, innovatiivisuus ja yrittäjäyys. (Espoon kaupunki 2017c.) Vaikka Espoon omistajaohjaus perustuu pohjimmiltaan Espoo-tarinaan, ei itse asiakirjassa ole omistajaohjauksesta kertovaa osuutta. Valtuusto määrittelee konserniyhteisöjen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet strategian yhteydessä, mutta ne ovat osa muuta päätöksentekoa eivätkä sisälly sellaisenaan Espoo-tarina-asiakirjaan.

Espoon kaupungin omistajapolitiikka

Espoon kaupungin omistajapolitiikka asiakirjassa kerrotaan, että omistaminen nähdään yhtenä tapana kehittää kaupunkia ja sen toimintaa sekä järjestää palveluja, jotka muuten toteutettaisiin omana toimintana tai palveluostoina. Omistaminen on väline tuottaa kaupungille enemmän toiminnallista ja taloudellista lisäarvoa kuin jos palvelut tuotettaisiin omana toimintana. Omistajapolitiikan päämääränä on strategian toteuttaminen: *”Espoon kaupungin omistajapolitiikan päämäärät ovat: konsernin palvelut ja toiminta on järjestetty laadukkaasti ja tehokkaasti; konsernia ja omistuksia johdetaan systemaattisesti; pääomia ja omaisuutta käytetään tehokkaasti; konsernirakenteella tuodaan lisäarvoa ja -hyötyä kaupungin toiminnan ja palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen.”* Omistajapolitiikkaohjeessa sanotaan myös, että omistajapolitiikan tavoitteena on *”omistajan tuottavuuden lisääminen”*. Esimerkeissä näkyy agenttiteorian omistajan intressien turvaaminen. Omistaja (kaupunki) haluaa turvata omien intressien noudattamisen ohjaamalla johtoa (tytäryhteisöjä) saavuttamaan tavoitteet ja tuottamaan omistajalle lisäarvoa. Konsernirakenne ja sen johtaminen ovat kuitenkin myös taloudenhoitajateorian mukaisia rakenteita, joilla helpotetaan tytäryhteisöjen toimintaa ja johtamista omistajien, johtajien itsensä ja koko organisaation (kaupunkikonsernin) edun mukaisesti. Sidosryhmäteorian piirteet näkyvät esimerkiksi seuraavissa lainauksissa: *”omistaminen toteuttaa kaupungin strategiaa ja se on avointa, oikeudenmukaista, läpinäkyvää ja tasa-arvoista”, ”omistuksilla kehitetään Espoota taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla” ja ”konsernia ja sitä kautta omistuksia ohjataan aktiivisesti ja vastuullisesti”*. Omistajapolitiikassa otetaan siis huomioon muutkin kuin omistaja (kaupunki) ja agentti (tytäryhteisö): esimerkiksi ympäristö ja kuntalaiset. Lisäksi omistuksilla *”tuetaan kaupungin palveluverkon, kaupunkirakenteen, markkinoinnin ja elinkeinopolitiikan kehittämistä”*. Sidosryhmistä myös yritykset ja muut markkinoilla toimivat otetaan huomioon. Kaupunki haluaa toimia vastuullisesti eri sidosryhmiä kohtaan.

Agenttiteorian valvonnasta ja kontrollista kertovat myös seuraavat lainaukset omistajapolitiikka-asiakirjassa: *”yhteisöillä on tarkoitus ja tavoite, joiden toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan säännöllisesti”, ”merkittävimmille yhteisöille asetetaan lisäksi valtuustokauden mittaiset tai vuosittaiset tavoitteet, joiden toteutuminen raportoidaan säännöllisesti”, ”konserniyhteisöillä on ajantasaiset liiketoiminta- tai taloussuunnitelmat, joilla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen” ja ”kaupunki varmistaa, että näitä suunnitelmia noudatetaan”.* Kaupunki omistajana arvioi, valvoo ja kontrolloi tytäryhteisöjen tavoitteiden saavuttamista ohjeilla ja asetetuilla tavoitteilla.

Espoon kaupungin konserniohje

Espoon kaupungin konserniohjeessa todetaan, että *”omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti Espoo-konsernin kokonaisu- turvaten”.* Tässä kaupunki asettaa tavoitteita ja määräyksiä tytäryhteisöille. Konsernin kokonaisu- tu on turvattava ja siihen annetaan toimintaohjeita. Konserniohje itsessään on ohje tai sääntö, jota tytäryhteisön odotetaan noudattavan: *”yhteisö sitoutuu konserniohjeen noudattamiseen ja ottaa sen huomioon päätöksenteossaan ja toiminnassaan”.* Ohje mahdollistaa Espoon kaupungille konsernin johtamisen ja ohjaamisen *”yhtenäisillä ohjaus- ja toimintaperiaatteilla”* ja konserniohjeen tavoitteena on *”läpinäkyvyyden, avoimuuden ja tasa-arvon toteutuminen Espoo-konsernissa sekä laadukas tiedonkulku kaupungin ja yhteisöjen välillä”.* Konserniohje on agenttiteorian corporate governance -työkalu, jolla kaupunki omistajana valvoo tytäryhteisön toimintaa. Muutoin johtajat (tytäryhteisöt) toimisivat agenttiteorian mukaisesti omien intressiensä ohjaamana. Konserniohjeessa näkyy myös sidosryhmäteorian piirteitä: Kun tavoitteena on läpinäkyvyys, avoimuus ja tasa-arvo sekä laadukas tiedonkulku, on kyseessä sidosryhmäteorian mukainen corporate governancen tehtävä informaation epäsymmetrian vaikutusten vähentäjänä.

Kun konserniohjeessa todetaan, että *”valtuusto määrittelee omistajapolitiikan sekä hyväksyy merkittävimpien konserniyhteisöjen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa tai erillisellä päätöksellä koko konsernille”* ja *”tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan osana seurantajärjestelmää”*, on kyseessä ylemmällä tasolla oleva agenttiteoria-asetelma. Valtuusto on omistaja, joka antaa ohjeita ja sääntöjä kaupungille, joka on tässä agentti-päämies-suhteessa agenttina. Toisaalta kysymyksessä on demokratianäkökulma, jossa valtuusto luottamusmieselimenä on ”hallitus”, valitsijakunnan edustaja, joka valvoo kansalaisen eli omistajan etua.

Tärkeä osa omistajaohjausta on edustajien nimeäminen tytäryhteisöjen hallituksiin ja yhtiökokouksiin sekä muihin hallintoelimiin. Espoon kaupungin konserniohjeessa määritellään, että kaupunginhallituksen konsernijaosto sekä kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja liiketoimintajohtaja toimivaltansa mukaisesti nimeävät kokousedustajat sekä antavat kokouksiin toimintaohjeet, jotka sisältävät ohjeet kaupungin kannan ottamiselle käsiteltäviin asioihin. Edustajille annettavat ohjeet ovat esimerkki agenttiteorian corporate governancesta: ohjeet ja määräykset sekä niiden noudattamisen seuraaminen ja valvominen varmistavat, että omistajan (kaupungin) intressit toteutuvat agentin (tytäryhteisö) toiminnassa. Valvonta ja kontrolli -konnotaatio on selvästi näkyvissä myös toteamuksessa: *”yhteisöjen johdon on noudatettava konsernijohdon antamia toimintaohjeita, toimittava Espoon strategian sekä yhteisölle asetettujen tavoitteiden mukaisesti”*.

Konserniohjeessa todetaan myös, että *”yhteisöjen hallituksiin tai vastaaviin elimiin valitaan yhteisön toiminnan ja vaativuuden edellyttämät henkilöt”* ja että *”hallituskokoonpanossa on otettava huomioon riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus”*. Tässä näkyy taloudenhoitajateorian ajatus siitä, että hallituksen jäsenet ovat asiantuntijoita, jotka parantavat organisaation suorituskykyä. Esimerkissä näkyvät myös eri tasoilla olevat päämies-agentti-suhteet: Tytäryhteisön hallitus on omistajan edustaja (päämies) suhteessa tytäryhteisön johtoon (agentti), mutta toisaalta tytäryhteisö kokonaisuudessaan on agentti suhteessa kaupunkiin, joka on tällöin päämies. Agenttiteorian valvonta ja kontrolli näkyvät, kun konserniohjeessa todetaan: *”hallitusjäsenten kokemus ja osaaminen täydentävät toisiaan tarkoituksenmukaisella ja kaupungin etua edistävällä tavalla”* ja *”hallitusjäsenet edistävät ja toimivat valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti yhteisöjen hallintoelimissä”*. Kaupunki kontrolloi edustajiensa toimintaa, jotta omistajan intressiä noudatetaan. Kaupunki antaa tytäryhteisöille ohjeita ja sääntöjä: *”yhteisöjen johdon on noudatettava konsernijohdon antamia toimintaohjeita, toimittava Espoon strategian sekä yhteisölle asetettujen tavoitteiden mukaisesti”* ja *”konserniesikunnan rahoitusryhmä antaa tytäryhteisöille ohjeita ja suosituksia konsernissa noudatettavista rahoitusratkaisuksista”*. Toisaalta kyse on rakenteesta, jolla halutaan helpottaa johtoa (tytäryhteisö) toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien, johtajien itsensä ja koko organisaation edun mukaisesti. Esimerkki tällaisesta rakenteesta on vaikkapa se, että *”konsernijohdon edustajat käyvät vuosittain tavoite- ja talousarviokeskustelut merkittävimpien yhteisöjen johdon kanssa”* ja *”keskusteluissa määritellään yhteisölle asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet”*. Taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti -konnotaatio on näkyvissä selvästi.

Valvonta ja kontrolli sekä valta ja auktoriteetti -konnotaatiot ovat selvästi näkyvissä myös siinä, miten konserniohjeessa kirjoitetaan konsernivalvonnasta: ”*Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, joka käyttää apunaan sisäistä tarkastusta sekä kaupungin riskienhallinnan asiantuntijoita. Konsernivalvonta tarkoittaa yhteisöjen tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti yhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista. Lisäksi seurataan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Kaupungilla ja sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa tytäryhteisön toimintaa haluamassaan laajuudessa.*” Konsernivalvonta on tässä yhteydessä agenttiteorian corporate governance työkalu, jolla valvotaan sääntöjen ja ohjeiden noudattamista tytäryhteisöissä. Konsernijohto edustaa omistajaa, joka haluaa turvata omien intressiensä noudattamisen muun muassa erilaisten raporttien avulla: ”*konsernijaosto seuraa konserniyhteisöiden toimintaa ja taloutta raporttien ja yhteisöjen antamien selostusten pohjalta*” ja ”*konserniraporteissa yhteisöt raportoivat toimintansa ja taloutensa kehittymisestä, niihin liittyvistä riskeistä sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja tulevaisuuden näkymistä annettujen ohjeiden mukaisesti*”.

Demokratianäkökulma on näkyvissä konserniohjeessa esimerkiksi seuraavissa lainauksissa: ”*Kaupungin luottamushenkilöillä on oikeus saada kuntalaisia säädetyllä tavalla tietoa kaupungin virkamiehiltä ja tiedonsaantioikeus koskee myös kaupungin hallussa olevia tytäryhteisöjen tietoja ja asiakirjoja, ellei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Tytäryhteisöjen on annettava sellainen sen toimintaa koskeva tieto, josta ei ole yhteisöille tai niiden sidosryhmille haittaa.*” Luottamushenkilöt edustavat omistajia (kuntalaisia) ja valvovat tiedonsaantioikeutensa avulla agentin (kaupungin ja sitä kautta myös tytäryhtiöiden) toimintaa. Agenttiteorian näkökulmasta kyse on informaatiokuilusta, joka vallitsee omistajan (kaupunki) ja johdon (tytäryhteisö) välillä. Ohjeilla ja säännöillä varmistetaan se, että kaupunki saa riittävästi tietoa tytäryhteisön toiminnasta. Sidosryhmäteorian mukaan konserniohjeen säännöt toimivat informaation epäsymmetrian vaikutusten vähentäjänä. Konserniohje on tasapainottava rakenne, jonka avulla sidosryhmien etuja turvataan.

Hyvää hallintotapaa koskeva suositus

Espoon kaupungin hyvää hallintotapaa koskeva suositus kaupungin päätöksentekoprosessissa ja kokousmenettelyssä noudatettavista periaatteista on kokonaisuudessaan esimerkki corporate governance -työkalusta, toisin sanoen, se on ohje, jonka avulla varmistetaan yhteisten sääntöjen ja

ohjeiden noudattaminen kaupunkikonsernissa. Suosituksessa vain viitataan konserniyhteisöihin, mutta ohje pätee koko Espoon kaupungin organisaatiossa ja siksi myös tytäryhteisöissä.

Tilinpäätökset 2013, 2014, 2015

Espoon kaupungin tilinpäätökset 2013, 2014 ja 2015 ovat omistajaohjauksen ja konserniohjauksen osalta samansuuntaisia kuin muutkin Espoon kaupungin ohjausdokumentit. Agenttiteorian valvonta ja kontrolli -konnotaatio näkyvät tekstissä hyvin, paikoitellen myös taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti -konnotaatio. Tilinpäätöksessä 2015 korostetaan erilaisten ohjeiden noudattamista: *”Espoo-konsernin hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan ohjeen mukaan konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä tulee noudattaa kulloinkin voimassa olevaa kaupungin riskienhallintapolitiikkaa sekä sisäisen valvonnan yleisohjetta” ja ” tytäryhtiöt noudattavat kaupunginhallituksen 30.8.2010 hyväksymää hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevaa ohjetta”.*

Tilinpäätösasiakirjojen osuus konsernin toiminnan ohjauksesta keskittyy tytäryhteisöille asetettuihin tavoitteisiin, niiden toteutumiseen ja arviointiin. Myös tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellista asemaa seurataan erilaisten analyysien ja raportoinnin avulla: *”tytäryhteisöjen tulee kaupungin raportointiohjeiden mukaisesti raportoida kaupungille merkittävistä riskeistä sekä riskienhallintansa toimivuudesta ja riittävydestä” ja ”tytäryhteisöille asetettujen tulostavoitteiden seurannan lisäksi konserniyhteisöt (tytäryhteisöt, kuntayhtymät ja osakkuusyhteisöt) ja konsernijaoston suorassa toimivallassa olevat yhteisöt antavat puolivuotiskatsaukset”.* Espoon kaupungin tilinpäätökset eivät tekstissä toista samoja asioita kuin Espoon kaupungin konserniohje ja Espoon kaupungin omistajapolitiikka vaan keskittyvät pääosin konkreettisten tavoitteiden, muutosten ja arviointien kuvaamiseen.

4.1.5 Tampere

Tampereen kaupungin konsernihallinto on uudistettu 1.1.2017. Kaupungin toiminta on organisoitu kolmelle palvelualueelle: hyvinvointi, elinvoima ja kilpailukyky sekä kaupunkiympäristö. Konsernihallinto ohjaa, valvoo ja tukee koko kaupunkikonsernia sekä avustaa luottamushenkilöorganisaatioita. (Tampereen kaupunki 2017c, 2017d.) Konsernihallinnon tehtävänä on varmistaa koko kaupunkiorganisaation, mukaan lukien tytäryhtiöiden ja -säätiöiden, taloudellisten ja strategisten tavoitteiden toteutuminen ja kaupunkikonsernin yksiköiden toimiminen

koko konsernin näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. (Tampereen kaupunki 2017i, Talousarvio 2017, 78.)

Tampereen kaupunkikonsernin ohjauksesta vastaavat ja konsernijohtajan muodostavat kaupunginhallitus, pormestari ja konsernijohtaja. Konsernijohtajan alaisuudessa on seitsemän konserniohjausyksikköä: strategia, kehittäminen, henkilöstö, talous, omistajaohjaus, viestintä ja hallinto, joiden tehtävänä on avustaa konsernijohtajaa konsernihallinnon ja kaupunkikonsernin ohjauksessa. (Tampereen kaupunki 2017d, 2017e.) Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallitus. Konsernijohtajan tehtäviin kuuluu omistajaohjaus ja rahoitusjohtaja konserniohjauksen omistajaohjausyksikön johtajana koordinoi ja valmistelee siihen liittyvät päätökset. (Tampereen kaupungin tilinpäätös 2015, 34.) Tampereen kaupungin konserniin kuuluu noin 50 tytäryhteisöä. (Tampereen kaupunki 2017g.) Tytäryhteisöjen määrä on pysynyt lähes samana koko tarkastelujakson ajan (Tampereen kaupunki 2017j).

Yhteinen Tampere -näköalojen kaupunki Tampereen kaupunkistrategia 2025

Tampereen kaupungin strategian *Yhteinen Tampere -näköalojen kaupunki Tampereen kaupunkistrategia 2025* yhtenä strategisena painotuksena ja tavoitteena vuosille 2014-2017 on tasapainoinen talous ja uudistuva organisaatio. Tavoitteen mukaan päätöksenteko ja johtaminen Tampereella on selkeää ja perustuu vastuiden ja johtamismahdollisuuksien tasapainoon, hyvään johtamis- ja hallintotapaan sekä oikea-aikaiseen tietoon. Tampereen kaupunkia halutaan myös johtaa konsernin kokonaisedun näkökulmasta. Tampereella on päätetty vuodesta 2015 alkaen myös tytäryhteisöjä koskevasta omistajastrategiasta, joka perustuu tarpeeseen muodostaa näkemys omistuksen tavoitteista ja kehittämisvisiosta pidemmällä aikavälillä (Tampereen kaupunki 2017j, Tilinpäätös 2015, 36).

Tampereen kaupungin strategiassa näkyvät sidosryhmäteorian piirteet, vaikka tekstissä ei sanotakaan eksplisiittisesti, että talouden tavoitteet koskevat myös omistajaohjausta. Strategiassa todetaan talouteen liittyvien strategisten painopisteiden osalta, että ”*pätöksenteko ja johtaminen on selkeää ja perustuu vastuiden ja johtamismahdollisuuksien tasapainoon, hyvään johtamis- ja hallintotapaan sekä oikea-aikaiseen tietoon*” ja ”*kaupunkia johdetaan konsernin kokonaisedun näkökulmasta*”. Hyvä johtamis- ja hallintotapa voidaan nähdä tässä sidosryhmäteorian corporate governance -työkaluna tai -rakenteena, jonka avulla otetaan huomioon myös muiden sidosryhmien toiminta ja intressit. Oikea-aikaisella tiedolla vähennetään informaation epäsymmetrian vaikutuksia.

Talousarvio 2017, Tilinpäätös 2015

Tampereella omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen peruslähtökohdat on kirjattu talousarvioihin sekä tilinpäätöksiin. Tampereen kaupungin tilinpäätöksen 2015 sekä talousarvion 2017 mukaan *”Tampereen kaupungin omistajapolitiikan päämääränä on se, että Tampereen kaupunki on aktiivinen, vaativa ja selkeä omistaja, joka varmistaa omien omistustensa tehokkaan hyödyntämisen kaupunkilaisten hyväksi.”* Edellä olevassa lainauksessa näkyy selkeä agenttiteorian päämies-agentti-asetelma. Kaupunki on omistaja, joka turvaa omien intressiensä noudattamisen. Toisaalta lainauksessa näkyy demokratianäkökulma kun puhutaan kaupunkilaisten hyväksi toimimisesta. Kaupunkilaiset ovat päämies ja kaupunki johto, jonka pitää toimia niin, että kaupunkilaisten etu turvataan. Sidosryhmäteoria näkyy siinä, että kaupunki ottaa myös muut sidosryhmät huomioon kuin pelkästään omistajat ja johto, kuten tässä esimerkissä kaupunkilaiset.

Päämies-agentti-asetelmasta kertovat myös talousarvion 2017 toteamukset: *”kaupungin omistamille tytäryhteisöille luotiin ensimmäisen kerran yhtiökohtaiset omistajastrategiat”* ja *”strategiatyön osana yhtiöomistuksia luokiteltiin eri luokkiin niiden strategisen käyttötarkoituksen ja omistajan kehittämistavoitteiden mukaisesti”*. Omistaja asettaa näin johdolle tavoitteet strategiaohjeena ja erilaisina sääntöinä, jotta omistajan intressit toteutuvat. Tampereen kaupungin omistajuus näkyy myös esimerkiksi omistajakeskusteluissa, joissa tulevat esille *”omistajan tahtotilaa kuvaavat kehittämistavoitteet”*.

Agenttiteorian piirteet ja konnotaatio valvonnasta ja kontrollista sekä taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti -konnotaatio tulevat esille Tampereen kaupungin tilinpäätöstekstissä 2015. Kaupunki asettaa tavoitteita ja valvoo niiden toteutumista: *”asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä yhteisöjen toimintaa, taloudellista kehitystä ja tunnuslukuja seurataan säännöllisesti”*, *”kaupungin tytäryhteisöille asetetaan vuosittain tytäryhteisökohtaisia toiminnallisia tavoitteita (osa tavoitteista on taloudellisia)”* ja *”konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että konsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätetyt tavoitteet saavutetaan, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan”*. Toisaalta voimavaroista puhuttaessa viitataan sidosryhmäteorian mukaisesti sidosryhmiin, kuten työntekijöihin. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumiseen *”otetaan kantaa omistajan ja omistamisen näkökulmasta”*, *”omistajaohjaus käy vuosittain tavoite- ja omistajakeskustelut tytäryhteisöjen toimitusjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien kanssa”* ja *”yhteisöille asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä yhteisöjen taloudellista kehitystä ja tunnuslukuja seurataan*

säännöllisesti”. Kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto ohjaa ja valvoo ”omistajana yhtiöitä ja säätiöitä siten, että nämä toimivat valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti” ja ”tytäryhteisöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa”. Kaupunki omistajana valvoo intressiensä toteutumista ja asettaa tytäryhtiöille vaatimuksia erilaisten ohjeiden ja määräysten muodossa. Kaupunki harjoittaa valtaa suhteessa tytäryhteisöihin ja on ylempi auktoriteetti, joka sanelee, miten tytäryhteisöt toimivat kaupunkikonsernissa. Hyvä johtamis- ja hallintotapa on tässäkin sidosryhmäteorian corporate governance -työkalu tai -rakenne, jonka avulla tytäryhteisössä otetaan huomioon myös muiden sidosryhmien toiminta ja intressit.

Agenttiteorian mukaiset corporate governance -ohjeet ja niiden noudattamisen tärkeys näkyvät hyvin myös seuraavissa Tampereen kaupungin tilinpäätöksen 2015 lainauksissa ”*Tampereen kaupunkikonserniin kuuluvat tytäryhtiöt ja säätiöt noudattavat toiminnassaan kaupunginvaltuuston hyväksymää Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjetta sekä kaupunginhallituksen hyväksymää Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance) -ohjetta*” ja ”*tytäryhteisöjen riskienhallintaa ja sen periaatteita ohjataan Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet sekä konserniohjeen ja Corporate Governance -ohjeen avulla*”. Konserniohje sekä corporate governance -ohje ovat itsessään esimerkkejä agenttiteorian ohjeista ja säännöistä, joita tytäryhteisön (agentin) odotetaan noudattavan. Toisaalta voidaan ajatella, että ohjeet edustavat taloudenhoitajateorian hyviä corporate governance -rakenteita, joiden avulla johto saadaan toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien, johtajien itsensä ja koko yrityksen edun mukaisesti.

Taloudenhoitajateorian mukaisia rakenteita ovat esimerkiksi erilaiset koulutustilaisuudet. Tampereen kaupungin tilinpäätöksessä 2015 todetaan, että ”*konserniohjauksen omistajaohjausyksikkö järjestää toimitusjohtajille koulutustilaisuuksia*” ja ”*konserniohjauksen omistajaohjausyksikkö järjestää tytäryhteisöjen toimielinten jäsenille niiden toimintaan liittyvää koulutustoimintaa*”. Tytäryhteisöt voivat myös käyttää hyväkseen erilaisia koko konsernille tarkoitettuja palveluja: ”*yhteisöillä on mahdollisuus käyttää hyväkseen sijoitus- ja laina-asioissa konsernipankkia, hankinnoissa keskitettyä hankintatointa, tietojenkäsittelyssä konsernin tietohallintoa*” ja ”*tytäryhteisöille esitellään säännöllisesti konsernin mahdollistamia palveluja*”.

Agenttiteorian informaatiokuilun vähentämiseksi Tampereen kaupungin tilinpäätöksessä 2015 todetaan, että ”*yhteisöjen tulee jo valmisteluvaiheessa hankkia omistajan ennakkokäsitys*

tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta” ja ”tytäryhteisöjen ja konserniohjauksen välistä ohjausta ja tiedonvälitystä” tulee selkeyttä.

Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje

Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje ohjaa keskeisesti tytäryhteisöjen toimintaa Tampereella. Konserniohjeessa näkyvät selvästi agenttiteorian piirteet esimerkiksi seuraavissa toteamuksissa: *”konserniohjeella luodaan puitteet ensisijaisesti Tampereen kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen omistajaohjaukselle kaupungin tavoitteiden mukaisesti” ja ”konserniohjeella pyritään kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen ohjauksen yhtenäistämiseen, toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen, kaupungin tytäryhteisöistä saaman tiedon laadun parantamiseen ja tiedonkulun tehostamiseen”.* Kaupunki on omistaja (päämies), joka ohjaa konserniohjeella tytäryhteisön (agentin) toimintaa. Toisaalta näkyvissä on sidosryhmäteoria, kun puhutaan läpinäkyvyyden lisäämisestä. Tässä voidaan ajatella, että läpinäkyvyydellä halutaan ottaa huomioon kaupunkiorganisaation ulkopuoliset sidosryhmät. Toisaalta taas voidaan ajatella, että kyse on puhtaasti kaupungin ja tytäryhteisön välisestä läpinäkyvyydestä ja siitä, että kaupunki omistajana on oikeutettu kaikkeen tietoon valvonnan varmistamiseksi. Agenttiteorian informaatiokuilu on siis näkyvissä tässä ja sen parantamiseksi pitää tehostaa tiedonkulkua.

Agenttiteoria näkyy myös seuraavissa lainauksissa: *”konsernia voidaan johtaa ja ohjata yhtenäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla”, ”konserniohje koskee kaupunkia ja sen tytäryhteisöjä sekä näiden tytäryhteisöjä”, ”tytäryhteisö sitoutuu kokonaisuudessaan konserniohjeen noudattamiseen”, ”yhteisön johdon on ilmoitettava ristiriidasta [yhteisöä koskevan säännösten ja lainsäädännön välillä] välittömästi kirjallisesti konsernihallinnon liiketoiminnan ohjaukseen” ja ”konserniohjeen noudattamatta jättäminen voi --johtaa vahingonkorvausvastuuseen, mikäli sen noudattamatta jättämisen seurauksena on merkittävää haittaa tai vahinkoa tytäryhteisölle tai kaupunkikonsernille”.* Kaupunki omistajana asettaa tytäryhteisölle erilaisia määräyksiä, sääntöjä ja ohjeita, joiden noudattamista valvotaan ja sanktioidaan. Toisaalta samat ohjeet ja määräykset voidaan nähdä taloudenhoitajateorian mukaisina rakenteina, jotka helpottavat johtoa (tytäryhteisöjä) toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla koko organisaation edun mukaisesti.

Eritasoiset päämies-agentti-suhteet näkyvät myös konserniohjeessa: Kaupunginhallitus, joka antaa konsernia koskevia ohjeita esimerkiksi omistajapoliittisista tavoitteista, konserniraportoinnista tai riskienhallinnasta, toimii omistajan eli kaupungin edustajana suhteessa tytäryhteisöihin. Kaupunginhallitus on ikään kuin organisaation hallitus, joka valvoo johdon (tytäryhteisön)

sääntöjen ja ohjeiden noudattamista. Kaupunginvaltuusto asettaa myös *”tytäryhteisöille talousarviossa yleisiä omistajapoliittisia tavoitteita sekä tytäryhteisökohtaisia toiminnallisia tavoitteita”*. Valtuusto on tässä päämies-agentti-suhteessa päämies ja tytäryhteisö osana kaupungin organisaatiota agentti. Liiketoiminnan ohjaus (Tampereen kaupungin aikaisemmassa organisaatiossa) *”pyrkii tukemaan kannattavuuden ja kilpailukyvyn parantamista sekä tavoitteiden saavuttamista”*. Liiketoiminnan ohjauksen voidaan tässä ajatella olevan osa johtoa, toisin sanoen, osa taloudenhoitajateorian mukaista rakennetta, joka helpottaa johtajien toimintaa.

Taloudenhoitajateorian mukaisia toimintaa tukevia rakenteita ovat konserniohjeessa mainitut koulutukset: *”konsernihallinto järjestää vuosittain koulutustilaisuuksia tytäryhteisöjen toimitusjohtajille, hallituksen puheenjohtajille ja jäsenille sekä tarvittaessa muulle henkilöstölle”*, koulutuksilla *”pyritään edistämään konsernin sisäistä yhteistyötä ja parhaimpien käytäntöjen omaksumista”* ja *”tytäryhteisöjen edustajat ovat velvoitettuja osallistumaan”*. Viimeinen lainaus on esimerkki myös agenttiteorian valvonnasta ja kontrollista. Agentille (tytäryhteisölle) asetetaan määräys osallistua koulutuksiin. Muuten koulutukset auttavat johtoa (tytäryhteisöjä) toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla omistajien, johtajien itsensä ja koko organisaation edun mukaisesti.

Valvonnasta ja kontrollista kertovat myös seuraavat esimerkit: *”Tampereen kaupunki käyttää tytäryhteisöjen omistajana keskeistä päätösvaltaa valitessaan edustajia yhteisöjen päätöksentekuelimiin”*, *”Tampereen kaupungin nimeämien edustajien on toimittava kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti tytäryhteisöjen hallintoelimissä”*, *”tytäryhteisön on jo valmisteluvaiheessa hankittava omistajan ennakkokäsitys tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta”* ja *”tytäryhteisöllä on -- velvollisuus tiedottaa konsernihallintoa ennen muun merkittäväksi katsottavan asian julkiseksi tuloa”*. Valvonnasta ja kontrollista kertovat myös raportointia koskevat ohjeet sekä tietojen antamista ja hankintaa koskevat ohjeet: *”kaupunkikonsernin tytäryhteisöraportoinnissa mukana olevien yhteisöjen tulee toimittaa konsernihallinnolle sen tarvitsemat tiedot annettujen ohjeiden ja aikataulujen mukaisesti”*, *”tietojen antamista koskeva ohje annetaan vuosittain”* ja *”tytäryhteisöt noudattavat Tampereen kaupungin hankintaohjetta konsernihallinnon antamien ohjeiden mukaisesti”*. Valvonta ja kontrolli-konnotaatio näkyy esimerkeissä selvästi, samoin kuin taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti-konnotaatio. Kaupunki omistajana käyttää valtaa suhteessa tytäryhtiöihin ja näyttäytyy ylempänä auktoriteettina.

Konserniohjeessa painotetaan kaupungin omistajavaltaa myös edustajien nimittämisessä tytäryhteisöjen hallintoelimiin: *”Tampereen kaupunki käyttää tytäryhteisöjen omistajana keskeistä päätösvaltaa valitessaan edustajia yhteisöjen päätöksentekuelimiin”* ja *”Tampereen kaupungin nimeämien edustajien on toimittava kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti tytäryhteisöjen hallintoelimissä”*. Esimerkeissä näkyvät agenttiteorian valvonta ja kontrolli sekä taloudenhoitajateorian valta ja auktoriteetti -konnotaatiot selkeästi.

Konserniohjeessa annetaan tytäryhteisöille ohjeita myös sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta sekä sisäisestä tarkastuksesta, vaikka näistä on Tampereen kaupungilla myös erilliset ohjeet, jotka koskevat myös tytäryhteisöjä. Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjassa todetaan, että *”sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla olennainen osa myös kaupungin tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyä sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa”*. Asiakirjassa todetaan myös, että *”konsernijohdon tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtuuston hyväksymien perusteiden ja konserniohjeen määräysten perusteella”*. Kaupunki valvoo ja kontrolloi tytäryhteisöjä myös riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvällä ohjeistuksella. Kaupunki varmistaa omistajana omien intressiensä toteutumisen konsernijohdon avulla, joka toimii tässä päämies-agentti-asetelman mukaisena ”hallituksena”. Konsernijohto turvaa omistajien intressien noudattamisen valvomalla agentin (tytäryhteisön) toimintaa ja ohjeiden noudattamista.

Tytäryhteisöiltä edellytetään konserniohjeessa myös hyvän hallintotavan noudattamista, tosin siitäkään on olemassa erillinen ohje tytäryhteisöille sekä oma ohjeensa koko kaupunkikonsernia koskien. Konserniohjeessa todetaan seuraavasti: *”Yhtiön tai muun yhteisön tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan hyvää hallintotapaa. Hyvän hallintotavan periaatteita on määritelty kaupunginhallituksen hyväksymissä Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance) -ohjeessa ja Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa ohjeissa.”* Hyvä hallinto- ja johtamistapa on taloudenhoitajateorian mukainen corporate governance -rakenne toiminnan helpottamiseksi.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate governance)

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa käsittelevässä ohjeessa agenttiteorian omistaja-ajattelu näkyy hyvin selkeästi. Heti ohjeen alussa todetaan, että *”konserniohje ja Corporate Governance -ohje ovat omistajan työkaluja omistustensa ohjaamiseen”*. Corporate governancen tehtävänä on

agenttiteorian mukaan toimia johtoa valvovana ja ohjaavana työkaluna. Agenttiteorian ajattelu näkyy myös seuraavissa lainauksissa: *”ohjeiden tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että kaupungin omaisuutta hoidetaan tuottavasti ja luotettavasti”* ja *”ohjeiden tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä ja omistajaohjausta siten, että konsernia voidaan johtaa ja ohjata yhtenäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla”*. Kaupunki on omistaja, jonka tehtävänä on turvata omien intressiensä noudattaminen ja siksi se antaa agentille (tytäryhteisölle) ohjeita, sääntöjä ja määräyksiä.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa käsittelevässä ohjeessa todetaan myös, että *”Corporate Governance -ohje on sisällöltään osin yhtäläinen Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjeen kanssa, mutta CG -ohjeessa laajennetaan muun muassa hallitusta ja toimitusjohtajaa koskevia periaatteita, otetaan kantaa palkkioihin ja palkitsemiseen sekä yleiseen hyvään hallinto- ja johtamistapaan”*. Ohje antaa siis tarkempia agenttiteorian mukaisia sääntöjä ja määräyksiä tytäryhteisöille. Valvonta ja kontrolli -konnotaatio sekä valta ja auktoriteetti -konnotaatio näkyvät hyvin selkeästi myös käytetyissä sanavalinnoissa, kuten *”on osoitettava”*, *”tulee huolehtia”*, *”käsiteltävistä asioista on ilmoitettava”*, *”ei tule valita”*, *”on selostettava”*, *”on huolehdittava”* ja *”on oltava läsnä”*. Tekstin sävy on määräävä ja käskemä, tytäryhteisöä voimakkaasti velvoittava.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa käsittelevässä ohjeessa mainitaan alussa hyvin lyhyesti Tampereen kaupunkikonsernissa noudatettavat toimintaperiaatteet: hyvä palvelu, yhdessä tekeminen, vastuullisuus ja aloitteellisuus. Tampereen kaupunkikonsernissa suhtaudutaan myös avoimesti kilpailuun. Toimintaperiaatteissa näkyy sidosryhmäteorian ajattelu siinä, että halutaan tehdä yhteistyötä (muiden sidosryhmien kanssa) ja että ollaan vastuullisia (muuta sidosryhmiä kohtaan). Kaupunki toimii silloin vastuullisesti esimerkiksi kaupunkilaisia kohtaan ja haluaa tarjota hyvää palvelua heille tai kun halutaan suhtautua kilpailuun avoimesti, otetaan huomioon kaupungin toimintaympäristö ja siellä olevat muut toimijat, kuten esimerkiksi yritykset. Toisaalta toimintaperiaatteiden voi katsoa koskevan agenttiteorian päämies-agentti-asetelmassa sitä, että kaupunki haluaa tehdä yhdessä tytäryhteisön kanssa yhteistyötä ja olla vastuullinen toiminnassaan tytäryhteisöä kohtaan.

4.2 Corporate governance -teorioiden piirteet tutkimusaineistossa

Kuntien omistajaohjaus pohjautuu kuntalain säännöksiin ja siten valtion ja lainsäätäjän ohjaukseen. Myös osakeyhtiölaki, kirjanpitolaki ja verolainsäädäntö vaikuttavat siihen, miten kuntien tytäryhteisöt toimivat ja miten niiden omistajaohjaus toteutetaan. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin omistajaohjausta kuntien omistajaohjausdokumenttien sekä lainsäädännön näkökulmasta. Uuteen kuntalakiin tuli uusia säännöksiä, joilla haluttiin vahvistaa kuntien omistajaohjausta ja kuntakonsernin kokonaisohjausta sekä uudistettuja säännöksiä, joilla haluttiin selkeyttää kunnan johtamista ja tehtävien jakoa. Valtio ja eduskunta lainsäätäjänä asettavat kunnille vaatimuksia toimia valtion intressien mukaisesti ja samalla antavat edellytyksiä uudenaikaiseen johtajuuteen suhteessa kuntakonserniin.

Kuntalain uudistus oli hallituksen esityksen mukaan välttämätön kuntien toimintaympäristön, kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttumisen vuoksi. Uudistusten taustalla näytävät nyt käsillä olevan tutkimuksen perusteella olevan uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) mukanaan tuomat yksityisen sektorin toimintatavat sekä agenttiteoreettiset käsitykset kunnasta isona organisaationa, jota on johdettava kuten suuryritystä. Kunnanhallituksen roolin vahvistaminen näkyy sekä itse laissa että hallituksen esityksessä, jossa todetaan kunnanhallituksen olevan keskeinen toimielin, joka johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja toimintaa. Kunta on kehittynyt kuntakonserniksi, jossa valtaa käyttää yhä enenevässä määrin kunnanhallitus. Myös konsernijohdon merkitystä korostetaan kuntalaissa. Asetelma muistuttaa agenttiteorian perusasetelmaa, jossa omistajat (kunta), hallitus (konsernijohto) ja johto (tytäryhteisö) nähdään toisistaan erillisinä toimijoina ja jossa omistajan ja johdon välillä vallitsee intressiristiriidan lisäksi informaatiokuilu. Corporate governance -rakenteiden avulla kunnan ja tytäryhteisöjen välille saadaan järjestelmä, jossa kunta pystyy turvaamaan omien intressien noudattamisen ja jossa se pystyy kontrolloimaan ja valvomaan tytäryhteisöjä. Konsernijohto ”yrityksen hallituksena” ja kunnan edustajana valvoo kunnan intressien noudattamista.

Konserniohje on kuntien omistajaohjauksen keskeisin ohjausväline. Kuntalain 47 § edellyttää, että kunnissa ohjataan tytäryhteisöjä konserniohjeen perusteella ja määrittää, mitä konserniohjeella ainakin tulee ohjata. Kuntalain mukainen konserniohje edustaa corporate governance -työkalua, jonka avulla omistaja pystyy valvomaan ja ohjaamaan johtoa.

Kuntalaissa nähdään myös taloudenhoitajateorian, sidosryhmäteorian sekä demokratianäkökulman piirteitä. Corporate governance -järjestelmä voidaan nähdä myös taloudenhoitajateorian mukaisena johtajia helpottavana rakenteena. Kuntalain ohjeistus toimii silloin helpottavana tekijänä tytäryhteisöjen johtamisessa. Tytäryhteisölle on selkeää, miten pitää toimia, jotta toimitaan parhaalla mahdollisella tavalla koko organisaation edun mukaisesti. Kuntalaissa säädetty tiedonsaantioikeuden parantaminen sitä vastoin on esimerkki sidosryhmäteorian mukaisesta corporate governance -työkalusta, jonka tarkoituksena on parantaa informaation kulkua ja vähentää näin informaation epäsymmetrian vaikutusta. Koko kuntalailla ohjaamisen taustalla voidaan ajatella vaikuttavan demokratianäkökulman, jonka mukaan kuntien omistajaohjauskin on osa demokraattista hallintojärjestelmää, jossa kansalaisilla ja kuntalaisilla on oikeus osallistua hallintoon ja saada oman sidosryhmänsä ääni kuuluviin. Agenttiteorian mukainen corporate governance -käsitys on kuitenkin hallitseva ja selkeimmin näkyvä kuntalaissa.

Kuntaliiton ohjeistukset ja suositukset pohjautuvat kuntalakiin. Suositukset pyrkivät antamaan lisätarkennuksia ja ohjeita kuntalain säädöksiin. Kuntaliiton ohjeistuksien ja suositusten näkökulma on hyvin samanlainen kuin kuntalain. Päälinjaksi on agenttiteorian mukainen corporate governance -ajattelu, joskin myös taloudenhoitajateorian, sidosryhmäteorian ja demokratianäkökulmien piirteitä on nähtävissä. Hallitseva näkökulma on kuitenkin agenttiteoria ja sen mukanaan tuoma konnotaatio valvonnasta ja kontrollista. Kuntaliiton suositukset on tehty osittain kuntien omien ohjeiden pohjalta ja niissä on käytetty joidenkin kuntien (esimerkiksi Helsingin ja Tampereen kaupungit) materiaaleja hyväksi. Suosituksissa annetaan joissakin tapauksissa sanamuotojakin valmiiksi kuntien omia ohjeita varten ja siksi sanamuodot yksittäisten kuntien ohjeissa ovat hyvin samanlaisia. Tästä seuraa myös se, että on vaikea todentaa, miten paljon Kuntaliiton ohjeet todellisuudessa ohjaavat nyt tarkasteltavana olevia kaupunkeja niiden omistajaohjauksessa.

Tutkimuskaupunkien omistajaohjausmateriaaleissa agenttiteorian piirteet näkyvät voimakkaasti erilaisina kontrolli- ja valvontamenetelminä tilinpäätösteksteissä, strategiaohjelmissa sekä konserniohjeissa ja hyvän hallintotavan ja johtamisen ohjeissa. Tytäryhtiöille asetetaan sitovia tavoitteita, niitä veloitetaan antamaan seurantaraportteja, niiltä edellytetään erilaisten ohjeiden ja määräysten, kuten konserniohjeen, strategiaohjelman, hyvän hallintotavan ja johtamisen ohjeiden sekä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeiden noudattamista. Nämä erilaiset ohjeet toimivat agenttiteoriassa corporate governancen työkaluina, jonka avulla omistaja (konsernijohto kaupungin edustajana) valvoo johtoa (tytäryhteisöjä) sääntöjen ja ohjeiden noudattamisessa. Agenttiteoriaan

sisältyvä corporate governancen konnotatiivinen merkitys valvonnasta ja kontrollista on hyvin näkyvä tarkasteltujen kaupunkien omistajaohjausmateriaaleissa kautta linjan. Toisaalta myös taloudenhoitajateorian konnotaatio vallasta ja auktoriteetista, ja myös johtamista helpottavista rakenteista näkyvät paikoitellen selvästi. Demokratianäkökulman voi nähdä kaiken ajattelun pohjalla, jossa tärkeää on kunnan rooli erilaisten palvelujen tuottajana ja järjestäjänä. Kunta voidaan nähdä valtion tavoitteiden toteuttajana tai omana päämiehenään, joka asettaa omille agenteilleen tavoitteita noudatettavaksi.

Sidosryhmäteorian piirteitä on nähtävissä vähemmän ja niitä näkyy enemmän strategiadokumenteissa ja muissa osioissa kuin omistajaohjausta tai konserniohjausta koskevissa osissa. Konserniohjausdokumentit keskittyvät omistaja-johto-näkökulmaan, kun taas strategiassa, tilinpäätös- ja talousarvioidokumenteissa keskitytään laajempaan näkökulmaan. Tämä kertoo eri asiakirjojen roolistakin: strategia, tilinpäätökset ja talousarviot ohjaavat koko kuntakonsernia ja konserniohje sekä muut omistajaohjausdokumentit ohjaavat tytäryhtiöitä yksityiskohtaisemmalla tasolla. Sidosryhmistä kuitenkin puhutaan kaikkien tutkimuskaupunkien dokumenteissa paikoitellen, vaikka ei aina selvästi sanotakaan, mistä eri sidosryhmistä on kysymys.

Tutkimuskaupungeina olivat Suomen kolme väkiluvultaan suurinta kaupunkia Helsinki, Tampere ja Espoo. Tutkimuskaupungeissa oli melko suuri ero kaupunkikonserniensa koossa (Espoo 26 tytäryhteisöä, Tampere noin 50 tytäryhteisöä ja Helsinki noin 80 tytäryhteisöä; säätiöt ovat mukana luvuissa). Kaupunkien omistajaohjausmateriaalit olivat siitä huolimatta hyvin samankaltaisia ja niillä näyttää olevan samanlainen näkökulma omistajaohjaukseen corporate governance -teorioiden näkökulmasta tarkasteltuna.

Helsingin kaupungin omistajaohjauksen ja omistajapolitiikan peruslinjaukset on esitetty strategiassa, josta ne sitten siirtyvät alaspäin talousarvioihin, tilinpäätöksiin sekä konserniohjausdokumentteihin: konserniohjeeseen, johtamisen ja hallinnon keskeisiin periaatteisiin sekä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeeseen. Omistajapolitiikan periaatteet on hyväksytty kaupunginhallituksen päätöksellä jo aikaisemmin, joten asioita toistetaan vuodesta toiseen ja materiaalista toiseen. Omistajaohjausmateriaaleissa on päällekkäisyyksiä jopa niin, että usein asiat on esitetty sanasta sanaan samanlaisena. Toisinaan on vaikea hahmottaa, mikä on juuri tarkastelun alla olevan ohjeen tai asiakirjan rooli kaupungin omistajaohjauksessa.

Espoon kaupunki on lähestynyt omistajaohjausta materiaaleissaan hieman eri tavalla. Espoo-tarina (strategia) ei sisällä omistajaohjausta koskevaa osuutta ollenkaan. Omistajapolitiikka ja konserniohje -asiakirjoissa on kerrottu omistajaohjauksen periaatteista ja perusteista. Tilinpäätökset ja talousarviot kuvaavat omistajaohjauksen kannalta keskeisiä konkreettisia tavoitteita eikä asiakirjoissa esiinny niin paljon päällekkäisyyttä kuin Helsingin kaupungin asiakirjoissa.

Tampereen kaupungin asiakirjoissa on jossain määrin samanlaista päällekkäisyyttä kuin Helsingin kaupungin asiakirjoissa. Talousarviossa ja tilinpäätöksissä kuvataan omistajaohjauksen periaatteet, jotka sitten toistuvat konserniohjeessa sekä hyvää hallintotapaa koskevissa ohjeissa, samoin kuin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa. Konserniohje ja hyvää hallintotapaa ohjaavat dokumentit kuvaavat omistajaohjausta ja siihen liittyviä tavoitteita ja vaatimuksia kuitenkin vielä yksityiskohtaisemmin.

Yhteistä tarkasteltaville kunnille oli se, että omistajaohjausdokumenteista löytyi eniten agenttiteorian piirteitä ja sille ominainen vahva omistajanäkökulma. Myös taloudenhoitajateorian piirteitä ja joitakin sidosryhmäteorian ja demokratianäkökulman piirteitä löytyi. Analyysin haasteena olivat kuntakontekstin moninaiset ja monikerroksiset vaikutussuhteet esimerkiksi kuntalaisten, kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen sekä kuntaorganisaation (esimerkiksi konsernijohto, tytäryhteisöt, tytäryhteisöjen hallitukset) välillä. Kuntakonserni ei ole niin selväpiirteinen kuin yksityinen organisaatio ja siksi corporate governance -teorioiden piirteetkään eivät näyttäneet niin selväpiirteisinä kaikissa tutkituissa materiaaleissa. Corporate governance -teorioiden piirteet näkyivät myös monissa eri kerroksissa kuntakonsernissa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Nyt käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kuntien omistaja- ja konserniohjauksen suhdetta corporate governance -ilmiöön, joka on osa uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ja uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) mukanaan tuomia yksityisen sektorin toimintatapoja. Julkisen sektorin organisaatioiden johtamisessa käytetään hyväksi yksityisen sektorin malleja sekä pyritään muun muassa toiminnan tehostamiseen ja kustannusten vähentämiseen. Tutkimuksella haluttiin selvittää, miten kuntien omistaja- ja

konserniohjaus heijastaa corporate governance -ajattelua sekä näkyvätkö kuntien omistajaohjausdokumenteissa yksityisen sektorin corporate governance -ajattelu ja käytössä olevat corporate governance -menetelmät. Tutkimusongelmaan vastattiin seuraavan tutkimuskysymyksen avulla: *Miten corporate governance -teorioiden piirteet näkyvät uudessa kuntalaissa, Kuntaliiton ohjeissa ja suosituksissa sekä yksittäisten kuntien omistajaohjausmateriaaleissa?* Aineistoanalyysi, joka toteutettiin sisällönanalyysinä teorialähtöisesti, perustui corporate governance -teorioista muodostettuun taulukkoon niiden ominaispiirteistä.

Aikaisemman tutkimuksen mukaan agenttiteoria ja sen konnotaatiot ovat hallitsevia tehdyissä corporate governance -tutkimuksissa oikeustieteen ja taloustieteen tutkijoiden keskuudessa. Useimmat corporate governancea käsittelevät tutkimukset ovat keskittyneet yksityisen sektorin pörssiyhtiöihin ja ensisijaisesti sisäiseen hallintoon, joka liittyy osakkeenomistajien, hallitusten ja johtajien väliseen voimatasapainoon.

Julkisen sektorin corporate governance -tutkimukset ovat lisääntyneet viime vuosina. Organisaatioiden johtamisen laadun parantaminen myös julkisella sektorilla ja corporate governance -käytäntöjen siirtyminen yksityiseltä julkiselle sektorille voidaan nähdä osana suurempaa yhteiskunnallista muutosta, jossa yksityisen sektorin käytänteet otetaan osaksi julkisen sektorin hallintoa. Raja yksityisen ja julkisen sektorin välillä onkin muuttunut epäselväksi, kun erilaisia johtamisen ja hyvän hallinnon käytänteitä on siirtynyt yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille. Corporate governance -teorioita on mahdollista soveltaa myös kuntaorganisaatioiden tutkimukseen ja kartoittaa moninaisia vaikutussuhteita kuntalaisten, kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen sekä kuntaorganisaation välillä. Myös monet julkisen sektorin corporate governance -tutkimukset ovat keskittyneet hallituksiin, niiden kokoonpanoihin ja hallitusten jäsenten kompetenssiin. Tämä voi johtua siitä, että corporate governance sisältää jo käsitteenä ajatuksen omistajan taholta tulevasta ohjauksesta ja omistajan suhteesta johtoon sekä muihin sidosryhmiin. Kuntaliiton ohjeistukset ja suosituksetkin määrittävät corporate governancen ja hyvän hallinto- ja johtamistavan yhdeksi ja samaksi järjestelmäksi, jonka avulla organisaation toimintaa johdetaan ja kontrolloidaan.

Aikaisempi tutkimus kuitenkin peräänkuuluttaa laajemman corporate governance -käsitteen tarpeellisuutta monimutkaisessa, eri sidosryhmiä sisältävässä yritysmaailmassa. Corporate governance -rakenteita tarvitaan, koska jokaisella sidosryhmällä on oikeus tulla kuulluksi. Sama

pätee julkisiin organisaatioihin, joissa huomioon otettavat sidosryhmät ovat vielä moninaisemmat kuin yksityisissä yrityksissä.

Nyt käsillä olevan tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kuntalaissa ja kuntien omistajaohjausta koskevissa dokumenteissa (Kuntaliiton ohjeissa ja suosituksissa sekä kuntien omissa ohjeissa) näkyy neljän eri corporate governance -teorian piirteitä: agenttiteorian, taloudenhoitajateorian, sidosryhmäteorian sekä demokratianäkökulman piirteitä. Voimakkaimmin edellä mainituista teorioista näkyy agenttiteoria, jonka piirteet ovat tutkittavana olevissa materiaaleissa hallitsevina. Agenttiteoriassa on hyvin vahva omistajanäkökulma, jonka mukaan omistaminen nähdään pelkistetysti taloudellisena asiana (osakkeenomistajan maksimaalinen taloudellinen voitto) ja omistajien sekä johdon välisenä valtasuhteena, eikä teoriassa pohdita esimerkiksi vastuullisuuskysymyksiä tai sosiaalista vastuuta. Agenttiteorian valvonta ja kontrolli -konnotaatio tulee myös selkeimmin esiin tutkituissa materiaaleissa. Tämä tutkimustulos on yhteneväinen teoreettisessa osuudessa esitettyjen näkemysten kanssa, joiden mukaan agenttiteorian konnotaatiot ja piirteet ovat yleisimmin näkyvissä corporate governance -tutkimuksissa. Valvonta ja kontrolli, jotka korostuvat agenttiteoriassa, ovat kuntakontekstissa hyvin tärkeitä, koska kuntakonserni ei ole kuten yksityinen organisaatio, jossa omistajat ja johto pyrkivät turvaamaan vain omat intressinsä. Corporate governance -teoriasta riippumatta kuntakonsernin johdossa on otettava huomioon kattavammin eri sidosryhmät, kuten esimerkiksi kuntalaiset, joiden etua on valvottava eri tavalla kuin pelkästään osakkeenomistajan etua. Siksi myös tytäryhteisöjä on valvottava ja kontrolloitava, jotta voidaan varmistaa kuntalaisten intressien toteutuminen.

Taloudenhoitajateoria näkee kontrollin siirtymisen omistajilta ammattijohtajille positiivisena asiana kompleksisen modernin yrityksen johtamisessa. Julkisen sektorin ollessa kyseessä on tärkeää maksimoida sosiaalinen hyöty ja ammattitaitoinen ja asiantunteva yritysjohto on tässä toimintaa helpottava rakenne. Johtajien nähdään taloudenhoitajateoriassa toimivan organisaation hallituksen kanssa partnereina, jotta koko organisaation intressit turvataan. Julkisella sektorilla tämä näkemys korostuu.

Sidosryhmäteorian piirteitä näkyi tutkitussa materiaalissa hieman vähemmän kuin agenttiteorian tai taloudenhoitajateorian piirteitä. Se, että sidosryhmiin kiinnitetään huomiota, kertoo paineesta nykyisessä globaalissa maailmassa, jossa mikään taloudellinen yksikkö ei voi toimia yksin. Ottamalla eri sidosryhmät huomioon toiminnassaan, organisaatiot vastaavat laajempiin sosiaalisiin kiinnostuksenkohteisiin. Sidosryhmäajatteluun näyttäisikin olevan moraalinen velvollisuus.

Vaikka demokratianäkökulman piirteitä näkyi tutkitussa materiaalissa melko vähän, voi demokraattisen ajattelun nähdä oikeastaan kaiken pohjalla julkisella sektorilla. Demokraattisen järjestelmän keskeisimpiä ajatuksia ja toimintatapoja ovat vapaat vaalit, pluralismi, tilivelvollisuus valitsijakuntaa kohtaan, ja päättäjien ja toimenpanijoiden erottaminen toisistaan (ne, jotka tekevät politiikkaa ja ne jotka toteuttavat päätöksiä). Tämä ajattelu näkyy luonnollisestikin kaikessa kuntaorganisaation toiminnassa.

Resurssiperusteisesta teoriasta ei tutkimusaineistosta löytynyt esimerkkejä. Tutkimustulos voi selittyä sillä, että resurssiperusteisen teorian hyvä-veli-verkosto-konnotaatio ei ole omiaan lisäämään luottamusta kuntakonsernin sisällä. Ajatus siitä, että kuntaorganisaation hallituksen jäsenet (joko tytäryhteisössä tai laajemmin kunnanhallituksen tai konsernijohtoon toimiessa ikään kuin organisaation hallituksena) valitaan sen perusteella, minkälaiset suhteet heillä on ympäröivään yhteiskuntaan, voi nostaa esiin esteellisyysoongelmia. Kuntaorganisaation hallituksen jäsenten halutaan toimivan luotettavasti ja neutraalisti kuntakonsernin etua ajatellen. Hallituksen jäsenet eivät voi valvoa pelkästään omien, lähipiirinsä tai jonkun tietyn sidosryhmän intressien turvaamista. Toisaalta resurssiperusteisen teorian ajatus siitä, että organisaatiot ovat riippuvaisia niiden ulkopuolisesta ympäristöstä, on totta myös kuntaorganisaation kohdalla. Kunta tai kuntakonserni ei voi toimia ilman, että se ottaa ympäröivän yhteiskunnan ja siellä vaikuttavat toimijat huomioon. Myöskään johdon yksinvalta -teorian piirteitä ei aineistossa tullut esiin. Tutkimustulos on kuntakontekstissa luonteva, koska ajatus johdon oikeudesta tehdä päätöksiä yksin ilman hallituksen myötävaikutusta, ei voi olla tavoiteltava asia kuntaorganisaatiossa.

Tutkituissa materiaaleissa oli löydettyjen corporate governance -teorioiden piirteiden lisäksi muitakin yhteneväisyyksiä. Kuntaliiton materiaalit pohjautuvat kuntalakiin ja kuntien omat ohjeet näihin molempiin, joten yhtenäiset piirteet eivät olleet yllättäviä. Kuntaliiton suositukset antavat valmiita malleja sanamuotoihin, joita kunnat sitten käyttävät omissa omistajaohjausmateriaaleissaan. Osittain vaikutus on jopa päinvastainen: suurimpien kuntien ohjeet ovat toimineet Kuntaliiton suositusten pohjana. Kuntalaki, Kuntaliiton ohjeistukset ja suositukset sekä kuntien omat omistajaohjausmateriaalit pohjautuvat kaikki kuntalain lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Kunnilla on vain vähän tilaa toimia eri tavalla kuin mitä lainsäädäntö ja Kuntaliiton ohjeistus ja suositukset ohjaavat. Valtio haluaa toisaalta toimia vahvana päämiehenä ja toisaalta edistää demokratiaa ja kuntien itsehallintoa. Kuntien omistajaohjaus on lainsäädännön ja muiden ohjeistusten vuoksi tiukasti valtion käsissä, mikä tuo hyvin esiin kuntien toiminnan kipukohdat yleisemminkin. Kunnilla on itsehallinto, jonka puitteissa ne voivat toteuttaa demokratiaa ja tehdä omia

arvovalintojaan toiminnan kohdentamisesta. Taloudellinen liikkumavara on kuitenkin yhä pienentyvien resurssien vuoksi entistä niukempi, mikä vaikuttaa ratkaisevasti kunnalliseen itsehallintoon ja toimintavapauteen. Valtio ohjaa kuntia sekä valtionapujärjestelmän että lainsäädännön avulla. Kunta-valtio-suhteen jännitteet heijastavat myös corporate governance -teorioiden välisiä jännitteitä, joita Cornforth (2003, 13-14) on kuvannut suhteessa julkisen sektorin organisaatioiden hallitukseen. Hallitusten jäsenten ja johdon välisiä suhteita katsotaan eri teorioiden näkökulmasta eri tavoin. Taloudenhoitajateoriassa hallituksen jäsenten katsotaan olevan johdon partneri päätöksenteossa kun taas agenttiteoriassa, sidosryhmäteoriassa sekä demokratianäkökulmassa hallitus nähdään voimakkaasti johtoa (ja päätösten toimeenpanijoita) kontrolloivana elimenä. Jännitteitä ja konflikteja voi syntyä, kun hallitusten jäsenet pyrkivät sekä tukemaan johtoa päätöksenteossa että samanaikaisesti kontrolloimaan sen toimintaa. Saman ristiriidan voi nähdä kunta-valtio-suhteessa.

Kaikki tutkimuskaupungit eivät olleet uusineet ohjeitaan uuden kuntalain voimaan tulon jälkeen, mutta siitä huolimatta omistajaohjausasiakirjoissa näkyy kuntalain voimakas ohjausvaikutus. Kunnat olivat jo aikaisemman kuntalain muutoksen jälkeen päivittäneet ohjeet niin, että esimerkiksi konserniohje löytyi kaikilta tarkastelluilta kaupungeilta. Uusi kuntalaki ohjaa omistajaohjausta aikaisempaa tiukemmin ja esimerkiksi konsernijohto, omistajaohjaus ja konserniohje on säännelty tarkasti uudessa kuntalaissa. Osittain kyse on siitä, että uuteen kuntalakiin on kirjattu joissakin kunnissa jo voimassa olevat toimintatavat, jotka nyt koskevat kaikkia kuntia.

Koska tutkimuksen kohteena oli vain kolme suurinta kaupunkia Suomessa, ei tuloksia voida yleistää koskemaan kaikkia Suomen kuntia. Kuitenkin koska kaupunkien ja kuntien omistajaohjaus pohjautuu niin voimakkaasti kuntalakiin sekä Kuntaliiton ohjeistukseen ja suosituksiin, voidaan olettaa, että muiden kuntien kohdalla päädyttäisiin samansuuntaisiin tuloksiin. Varsinkin kun sekä kuntalain säännökset että Kuntaliiton ohjeistukset ja suositukset antavat yksityiskohtaisia ohjeita esimerkiksi konserniohjeen laadinnasta ja sisällöstä. Tutkimustulokset olisivat saattaneet olla toisenlaiset, jos tutkimuskohteiksi olisi valittu kolme erikokoista kuntaa tai jos ne olisi valittu samankokoisten konserniin perusteella esimerkiksi pienempien kuntien joukosta. Pienemmissä kunnissa, joissa myös kuntakonsernit ovat hyvin pieniä, ei omistajaohjaus välttämättä ole ollut yhtä vahvaa ennen uuden kuntalain säännöksiä.

Mielenkiintoisia jatkotutkimuskohteita olisivat nyt tarkastellun tutkimusmateriaalin hyväksymisajankohdan poliittiset valtasuhteet ja niiden mahdollinen vaikutus ohjausmateriaalin

sisältöön. Poliittisten valtasuhteiden analyysi voisi kertoa poliittisten toimijoiden äänestä kuntasektorilla ja syistä, miksi juuri agenttiteoria on vallitseva kaikissa kuntien omistajaohjausdokumenteissa. Samoin mielenkiintoisia jatkotutkimuskohteita olisivat eettisyys ja vastuullisuus omistajaohjauksessa. Sidosryhmäteorian näkemykset ovat yleistyneet yksityisellä sektorilla ja kuntasektorillakin. Seuraava jatkotutkimuskohde voisi olla myös kuntien päätöksenteon tutkiminen omistajaohjaukseen liittyen. Päätösasiakirjoista voisi tarkastella argumentaatiota erilaisten päätösten tukena. Yksi vaihtoehto jatkotutkimukselle olisi diskurssianalyysin tekeminen omistajaohjauksesta kirjoitetuista lehtiartikkeleista sekä muusta omistajaohjaukseen liittyvästä julkisesta keskustelusta.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Berle, Adolf A. & Means, Gardiner C. 1932. *The modern corporation and private property*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Brennan, Niamh M. & Solomon, Jill 2008. "Corporate governance, accountability and mechanisms of accountability: an overview". *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 21.7: 885-906.
- Clatworthy, Mark; Mellett, Howard & Peel, Michael 2000. "Corporate governance under 'New public management': An exemplification". *Corporate Governance: An International Review*, 8(2), 166-176.
- Cornforth, Chris 2003. *The governance of public and non-profit organizations*. London: Routledge.
- Cornforth, Chris 2012. "Nonprofit Governance Research: Limitations of the Focus on Boards and Suggestions for New Directions." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 41, no. 6, 1116-1135.
- Davis, James H., Schoorman, F. David & Donaldson, Lex 1997. "Toward a stewardship theory of management". *Academy of Management Review* 22(1): 20-47.
- Donaldson, Lex & Davis, James H. 1991. "Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns". *Australian Journal of Management* 16: 49-64.
- Donaldson, Thomas and Preston, Lee E. 1995. "The stakeholder theory of the corporation: concepts and evidence". *Academy of Management*, Vol. 20 No. 1: 65-81.
- Eskola, Jari, & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Tampere: Vastapaino.
- Freeman, R. Edward 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston, Mass.: Pitman.
- Freeman, R. Edward 2004. "The stakeholder approach revisited". *Zeitschrift für Wirtschafts-und Unternehmensethik* 5.3: 228-241.
- Gillan, Stuart L. 2006. "Recent developments in corporate governance: An overview". *Journal of corporate finance* 12.3: 381-402.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2015. *Kuntalaki - tausta ja tulkinnat*. 9. uud. p., Helsinki, Talentum Media Oy.
- Hill, Charles W. L. & Jones, Thomas H. 1992. Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies* 29: 131-53.

- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hirvonen, Ahti, Niskakangas, Heikki, & Steiner, Maj-Lis 2003. Corporate governance: Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki: WSOY.
- Hung, Humphry 1998. "A Typology or Theories of the Roles of Governing Boards". Corporate governance, 6 (2), 101-111.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. 1976. "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure". Journal of Financial Economics, 3 (4), 305-360.
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero 2016. Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Tampere: Vastapaino.
- Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Pertti, & Peltonen, Tuomo 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- L'Huillier, Barbara Marie 2014. "What does "corporate governance" actually mean?". Corporate Governance, Vol. 14 Issue 3, 300 - 319.
- Maanonen, Mari 2007. Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Mallin, Christine A. 2004. Corporate governance. Oxford: Oxford University Press.
- Madhani, Pankaj M. 2014. "Corporate Governance and Disclosure Public Sector Vs Private Sector." SCMS Journal of Indian Management, vol. 11, no. 1, 5-20.
- Mayston David 1993. Principals, agents and the economics of accountability in the new public sector. Accounting Auditing and Accountability Journal 6(3): 68-96.
- Muth, Melinda M. & Donaldson, Lex. 1998. "Stewardship Theory and Board Structure: a contingency approach". Corporate Governance: An International Review 6(1): 5-28.
- Osborne, Stephen P. (toim.) 2010. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge.
- Pargendler, Mariana 2016. "The Corporate Governance Obsession." The Journal of Corporation Law, vol. 42, no. 2, 359-402.
- Penttilä, Seppo; Ruohonen, Janne; Uoti, Asko & Vahtera, Veikko 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiallokossa. KAKS - kunnallisan kehittämissäitiö. Sastamala, Vammalan Kirjapaino Oy.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. 1978. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. New York, NY: Harper and Row.
- Ruhanen, Lisa; Scott, Noel; Ritchie, Brent & Tkaczynski, Aaron 2010. "Governance: a review and synthesis of the literature", Tourism Review, Vol. 65 Issue 4, 4-16.

- Sulkunen, Pekka & Kekäläinen, Olli 1992. WPindex-laadullisen aineiston analyysiohjelma. Helsinki: Gaudeamus.
- van Thiel, Sandra. 2015. Boards of public sector organizations: A typology with Dutch illustrations. *The International Journal of Public Sector Management*, 28(4), 322-334.
- Tienari, Janne & Susan Meriläinen 2009. Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa. Helsinki: WSOYPro.
- Tremblay, Marie-Soleil 2012. "Illusions of Control? The Extension of New Public Management Through Corporate Governance Regulation". *Financial Accountability & Management*, 28(4), 395-416.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5., uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Varto, Juha 1992. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Vinnari, Eija & Näsi, Salme 2013. "Financial and technical competence of municipal board members: Empirical evidence from the water sector". *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7), 488-501.
- Vinten, Gerald 2002. "The Corporate Governance Lessons of Enron." *Corporate Governance: The international journal of business in society*, vol. 2, no. 4, 4-9.
- Vuokko, Iida 2009. Kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointi - tapauksina Suomen kuusi suurinta kaupunkia. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Yin, Robert K. 1994. Case study research: design and methods. Thousands Oaks. International Educational and Professional Publisher.

Virallislähteet

- HE 268/2014 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HaVM 55/2014 vp Hallintovaliokunnan mietintö: HE 268/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- Kirjanpitolaki 1336/1997
- Kuntalaki 365/1995, vanha
- Kuntalaki 410/2015, uusi
- Osakeyhtiölaki 624/2006

Muut lähteet

Arvopaperimarkkinayhdistys 2015. Hallinnointikoodi, Corporate Governance 2015.

<http://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/6/2015/10/hallinnointikoodi2015finweb1.pdf>.
24.1.2017.

Arvopaperimarkkinayhdistys 2017. Corporate Governance, mitä se on?

<http://cgfinland.fi/corporate-governancesta/corporate-governance-mita-se-on/>. 24.1.2017.

Espoon kaupunki 2016. Kaupunginhallituksen päätöksiä 7.11.2016, Hyvä hallintotapa suositus
Espoon kaupungin päätöksentekoprosessissa ja kokousmenettelyssä noudatettavista periaatteista.

[http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Kaupunginhallituksen_paatoksia_7112016\(104225\)](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Kaupunginhallituksen_paatoksia_7112016(104225)).
16.3.2017.

Espoon kaupunki 2017a. Espoo-konserni, Espoon konserniohje.[http://www.espoo.fi/fi-](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Espookonserni)

[FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Espookonserni](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Espookonserni). 15.3.2017.

Espoon kaupunki 2017b. Espoo-konserni, Espoon omistajapolitiikka. [http://www.espoo.fi/fi-](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Espookonserni)

[FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Espookonserni](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Espookonserni). 15.3.2017.

Espoon kaupunki 2017c. Espoo-tarina. [http://www.espoo.fi/fi-](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Esbootarina)

[FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Esbootarina](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Esbootarina). 14.3.2017.

Espoon kaupunki 2017d. Konsernihallinto.[http://www.espoo.fi/fi-](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Konsernihallinto)

[FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Konsernihallinto](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Konsernihallinto). 23.1.2017.

Espoon kaupunki 2017e. Talousarvio, Talousarviot 2014, 2015, 2016, 2017. [http://www.espoo.fi/fi-](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Talous/Talousarvio)

[FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Talous/Talousarvio](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Talous/Talousarvio). 9.3.2017

Espoon kaupunki 2017f. Tilinpäätös, Tilinpäätökset 2013, 2014, 2015. [http://www.espoo.fi/fi-](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Talous/Tilinpaaatokset)

[FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Talous/Tilinpaaatokset](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Talous/Tilinpaaatokset). 9.3.2017.

Helsingin kaupunki 2017a. Helsingin kaupungin johtosäännöt, Helsingin kaupunginhallituksen
johtosääntö. [http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-](http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/johtosaannot)

[hallinto/hallinto/organisaatio/johtosaannot](http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/johtosaannot). 11.3.2017.

Helsingin kaupunki 2017b. Helsingin kaupunkikonserni.

[http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-
kaupunkikonserni/](http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/). 23.1.2017.

Helsingin kaupunki 2017c. Helsingin kaupunkikonserni, Helsingin kaupungin konserniohje.

[http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-
kaupunkikonserni/](http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/). 11.3.2017.

Helsingin kaupunki 2017d. Helsingin kaupunkikonserni, Johtamisen ja hallinnon keskeiset
periaatteet. [http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-](http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/)

[hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/](http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/). 11.3.2017.

- Helsingin kaupunki 2017e. Helsingin kaupunkikonserni, Riskienhallinta ja sisäinen valvonta Helsingin kaupunkikonsernissa. <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/>. 11.3.2017.
- Helsingin kaupunki 2017f. Helsingin kaupunkikonserni, Strategiaohjelma 2013-2016. <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/>. 11.3.2017.
- Helsingin kaupunki 2017g. Kaupunginhallituksen konsernijaosto. <http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/jaostot/konsernijaosto/kaupunginhallituksen-konsernijaosto>. 23.1.2017.
- Helsingin kaupunki 2017h. Konserniohjaus. <http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/helsingin-kaupunkikonserni/konserniohjaus>. 23.1.2017.
- Helsingin kaupunki 2017i. Talouden julkaisut, Helsingin kaupungin talousarviot 2014, 2015, 2016, 2017. http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/julkaisut/talouden_julkaisut. 2.3.2017.
- Helsingin kaupunki 2017j. Talouden julkaisut, Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2013, 2014, 2015. http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/julkaisut/talouden_julkaisut. 2.3.2017.
- Kuntaliitto 2017a. Hyvä hallinto- ja johtamistapa kuntakonsernissa, Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance). <http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/laki/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa>. 21.3.2017.
- Kuntaliitto 2017b. Konserniohjaus ja omistajapolitiikka, Konserniohje (2005). <http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka>. 23.3.2017.
- Kuntaliitto 2017c. Konserniohjaus ja omistajapolitiikka, Kunnan omistajapoliittiset linjaukset 25.5.2005. <http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/omistajapolitiikka>. 21.3.2017.
- Kuntaliitto 2017d. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Suositukset. 23.4.2015. http://www.kuntaliitto.fi/haku?search_api_fulltext=Kunnan+toiminnan+johtaminen+ja+hallinta+sek%C3%A4+omistaja-+ja+konserniohjaus&created=&created_1=. 21.3.2017.
- Kuntaliitto 2017e. Väestötietoja kunnittain. <http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/vaestotietoja-kunnittain>. 21.3.2017.
- Sallinen, Sini (toim.) 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut. Helsinki, Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3149. 19.2.2017.
- Tampereen kaupunki 2017a. Johtosäännöt, Kaupunginhallituksen johtosääntö. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoksenteko/saannot/johtosaannot.html>. 21.3.2017.

- Tampereen kaupunki 2017b. Kaupunkistrategia, Yhteinen Tampere -näköalojen kaupunki
Tampereen kaupunkistrategia 2025. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia/kaupunkistrategia.html>. 21.3.2017.
- Tampereen kaupunki 2017c. Konsernihallinto. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/konsernihallinto.html>. 23.1.2017.
- Tampereen kaupunki 2017d. Konsernihallinnon rakenne 1.10.2016.
http://www.tampere.fi/tiedostot/k/tkdocIEWb/tampereen_kaupunki_konsernihallinto_011016.pdf. 20.2.2017.
- Tampereen kaupunki 2017e. Konserniohjausyksiköt. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/konsernihallinto/konserniohjausyksikot.html>. 23.1.2017.
- Tampereen kaupunki 2017f. Konsernipalveluyksikkö Koppari. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/konsernipalveluyksikko-koppari.html>. 23.1.2017.
- Tampereen kaupunki 2017g. Liikelaitokset ja yhtiöt. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/liikelaitokset-ja-yhtiot.html>. 20.2.2017.
- Tampereen kaupunki 2017h. Muut, Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoksenteko/saannot/muut.html>. 21.3.2017.
- Tampereen kaupunki 2017i. Talousarvio, Tampereen kaupungin talousarviot 2014, 2015, 2016, 2017. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia/talousarvio.html>. 9.3.2017.
- Tampereen kaupunki 2017j. Tilinpäätös, Tampereen kaupungin tilinpäätökset 2013, 2014, 2015. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia/tilinpaatos.html>. 9.3.2017.
- Tampereen kaupunki 2017k. Toimintasäännöt, Konsernihallinnon toimintasääntö.
<http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoksenteko/saannot/toimintasaannot.html>.
21.3.2017.