

Katja Silvan

TULOSELLISEN OMISTAJAOHJAUKSEN VÄLINEET KUNTAYHTIÖISSÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Kesäkuu 2019

TIIVISTELMÄ

Katja Silvan: Tuloksellisen omistajaohjauksen välineet kuntayhtiöissä
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Kesäkuu 2019

Tutkimuksessa käsitellään kuntayhtiöiden tuloksellista omistajaohjausta ja omistajaohjauksen välineitä. Kunnat ovat vuosien saatossa yhtiöittäneet toimintojaan kuntayhtiöihin. Yhtiöittämiseen on vaikuttanut kuntien halu tehostaa toimintojaan, mutta myös kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö. Yhtiöittämisen takia osa kuntien varallisuudesta ja henkilöstöstä on siirtynyt emokunnasta tytäryhteisöihin ja näin ollen kuntakonserneissa on pyritty vastaamaan yhtiöittämisen tuomiin haasteisiin kehittämällä konsernin omistajaohjausta.

Tiivistelmän ensimmäinen kappale

Tutkimus on kvalitatiivinen ja aineisto muodostettiin neljän omistajaohjauksen kanssa työskentelevän viranhaltijan ja kahden luottamushenkilön teemahaastatteluilla. Tutkimuskohteeksi valittiin kaupunkeja, joilla oli kattavat konserniohjeet ja joiden omistajaohjauksessa oli selkeitä eroja. Tutkimuksen kohdekaupungit ovat Jyväskylä, Turku, Mikkeli ja Kuopio. Tutkimusaineisto analysoitiin sisällönanalyysin avulla. Aineistosta nousi esille kehittyvä omistajapolitiikka, tasapainoilu konserniedun ja yhtiön edun välillä, kuntayhtiön hallituksen osaamis- ja pätevyysvaatimukset, hallitusammattilaisten käyttö kuntayhtiöiden hallituksissa sekä luottamushenkilöiden moninaiset roolit kuntakonsernissa

Tutkimuksen teoriaosuus muodostuu hybridiorganisaation ohjausjärjestelmä- ja corporate governance-teorioista. Corporate governance-teorioiden osalta tutkimukseen on otettu mukaan agentti-, asianhoitaja-, resurssiinriippuvuus- ja sidosryhmäteoria. Tulosten perusteella kuntakonserni on hybridinen organisaatio, jossa konsernin kokonaisedun saavuttaminen koostuu useista tekijöistä. Corporate governance-teoriat kohdistuvat omistajan ja kuntayhtiön väliseen omistajaohjaukseen. Jokaista corporate governance-teoriaa ilmenee jossain määrin kuntien omistajaohjauksessa.

Keskeinen vastuu omistajaohjauksesta on kuntakonsernin johdolla, kaupunginhallituksella ja kuntayhtiöiden hallituksilla ja yhtiöiden johdolla. Tulosten perusteella omistajaohjausta kehitetään jatkuvasti ja se on saanut piirteitä yksityisen sektorin puolelta. Suurimpia haasteita ovat konsernin kokonaisedun saavuttaminen ja kuntayhtiöiden osaoptimoinnin välttäminen. Lisäksi kuntayhtiöiden hallituksien osaamisessa nähdään suurta vaihtelua hallituksen jäsenten hallitustyöskentelyssä ja asiantuntijuudessa yhtiöiden toimialaa kohtaan. Kunnat ovat pyrkineet osaltaan ratkaisemaan tätä kouluttamalla luottamushenkilöitä osakeyhtiön hallitustyöskentelyyn ja tuomalla hallitusammattilaisia mukaan kuntayhtiöiden hallituksiin, mutta tämä on vaatinut poliittista tahtotilaa.

Avainsanat: kuntayhtiöt, omistajaohjaus, corporate governance, hybridiorganisaatio, ohjausjärjestelmä.

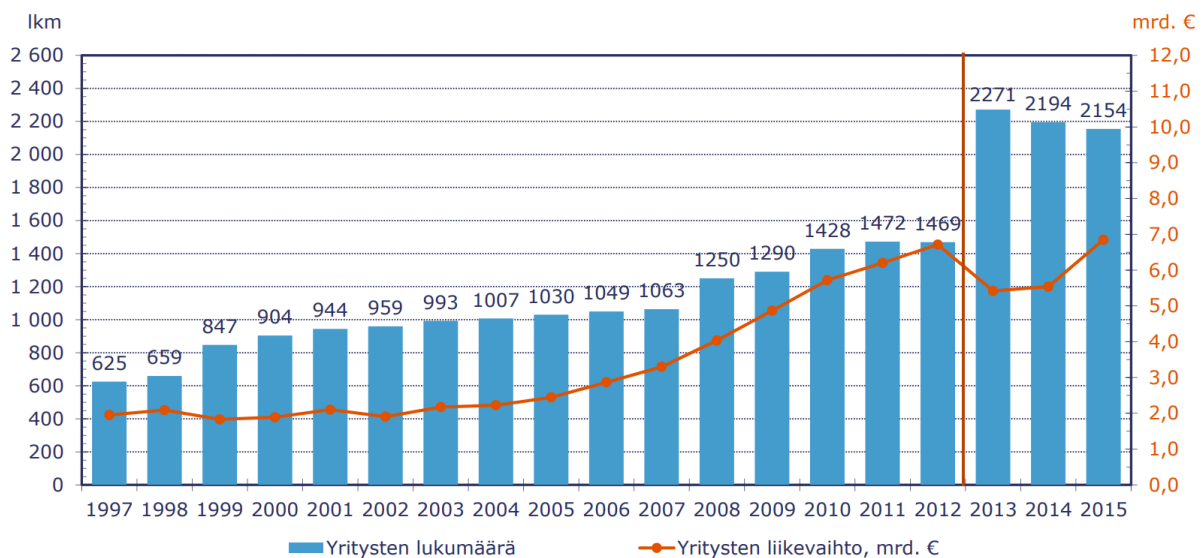
Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. KESKEISET KÄSITTEET	3
2.1 Kunnan omistajapolitiikka, kuntastrategia ja omistajaohjaus.....	3
2.2 Kuntakonserni	5
2.3 Kuntayhtiöt.....	8
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	12
3.1 Ohjausjärjestelmäteoriat.....	13
3.2 Omistajaohjauksen teoreettinen viitekehys.....	16
3.2.1 Agenttiteoria.....	17
3.2.2 Asianhoitajateoria	17
3.2.3 Resurssiriippuvuusteoria.....	18
3.2.4 Sidosryhmäteoria	19
4. AINEISTO JA MENETELMÄ.....	20
5. TULOKSET	23
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	27
LÄHTEET.....	32
LIITTEET	34

1. JOHDANTO

Kuntien omistamien yhtiöiden määrä on kasvanut merkittävästi 2000-luvun alusta lähtien (Kuvio 1). Vuosien 1997-2012 aikana kuntayhtiöiden lukumäärä on kaksinkertaistunut ja liikevaihto kolminkertaistunut siten, että vuonna 2015 liikevaihto oli yli 10 miljardia euroa. Kuntayhtiöiden määrään ovat osittain vaikuttaneet lainsäädännölliset vaatimukset yhtiöittämisestä, mutta myös kuntien halu tehostaa toimintojaan. (Meklin & Pukki, 2018.)



Kuvio 1. Arttu 2-ohjelma. Kuntaomisteisten yritysten lukumäärä vuosina 1997-2015. (Meklin & Pukki, 2018).

Kuntayhtiöiden määrän kasvamisen myötä kuntien toimintatavat ovat kehittyneet kohti yksityisen sektorin toimintatapoja. Kunnan omien virastojen ja laitosten tehtäviä hoidetaan kasvavassa määrin kunnan omistamien yritysten, ostopalvelujen tai kuntien välisten yhteistyöyritysten kautta. Kunnat ovatkin nykyään palvelujen ja palvelujärjestelmien tilaajia, päärahoittajia, osallistujia ja sopimusosapuolia. (Meklin 2018, 2.) Tämä kehitys on edellyttänyt kuntien konserni- ja omistajaohjauksen muotoilua.

Kuntien toimintojen siirtyminen etenevässä määrin osakeyhtiöihin edellyttää myös kunnan omistajaohjaukseen ja konserniajatteluun panostamista. Omistajaohjauksen tarkoituksena on huolehtia, että kuntayhtiöt toteuttavat niitä tavoitteita, joita omistaja on niille asettanut. (Ruohonen, Vaahtera & Penttilä, 2017.)

Vuoden 2015 kuntalain uudistus on viitoittanut kuntien konserniajattelua, sillä kuntien on lakisääteisesti yhtiötettävä niitä palveluja, joissa se toimii kilpailuilla markkinoilla. Tästä johtuen uudistetussa kuntalaissa on kiinnitetty huomiota konsernisääntelyyn ja omistajaohjaukseen. (Kuntaliitto 2015, 2.) Asikaisen ym. (2017, 5) konserniohjesuosituksessa korostetaan konserniohjauksen toimivuutta: ”Konserniohjeen valmistelussa keskeinen kysymys on, millaisilla menettelytavoilla varmistetaan kuntakonsernin kokonaisedun kannalta perustellut päätökset.” Kuntaomisteisten yritysten kannalta konserniohjeen tarkoitus on selkeyttää yhteisiä toimintaperiaatteita ja varmistaa tasapaino kunnalta eli omistajalta tulevan ohjauksen ja yhtiöille annettavan päätösvallan välillä. (Asikainen ym. 2017, 5.)

Tuloksellinen omistajaohjaus vaatii kunnalta ja omistajaohjaukseen liittyviltä tahoilta toimialatietämyksen lisäksi asiantuntemusta ja kykyä arvioida tosiasiallista yhtiöiden suoriutumista. Omistajan on järjestettävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta asianmukaisella tavalla, jotta yhtiöiden kokonaistilanne säilyy omistajan tiedossa. Näiden lisäksi tuloksellisessa omistajaohjauksessa on kiinnitettävä huomiota hallitustyöskentelyn laatuun. Näin ollen tutkimuskysymys on, *millaisia välineitä kuntaomistaja käyttää kuntayhtiöiden omistajaohjauksessa ja millaisiin haasteisiin niillä pyritään vastaamaan?*

Kuntalain uudistuksessa on otettu kantaa omistajaohjaukseen, sillä kuntalain 47§:ssä todetaan: ”Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon konsernin kokonaisuus.” Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Uutta kuntalakia on alettu soveltamaan 1.6.2017 eli nykyisen valtuustokauden aikana. Omistajaohjaukseen liittyvä lakipykälä on uusi ja sen tarkoitus onkin kiinnittää huomiota omistajaohjauksen merkitykseen. (Ruohonen, ym. 2017.)

Tämä tutkimus tarkastelee ensisijaisesti, miten omistajaohjauksen kanssa tekemisessä olevat viranhaltijat ja luottamushenkilöt kokevat omistajaohjauksen. Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan kuntien omistajaohjausta tarkastelemalla tutkimukseen valittujen kuntien virallisia asiakirjoja kuten kaupunkistrategiaa, konserniohjetta ja hallintosääntöä.

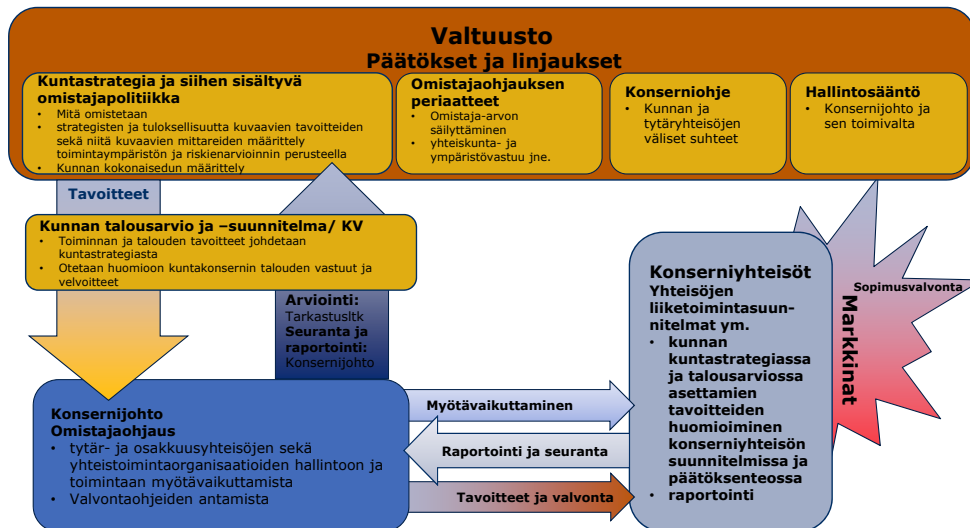
2. KESKEISET KÄSITTEET

Tässä luvussa avataan tutkimuksen kannalta keskeisimpiä käsitteitä ja selvennetään sitä, miten omistajaohjaus muodostuu kunnissa.

2.1 Kunnan omistajapolitiikka, kuntastrategia ja omistajaohjaus

Omistajaohjaus muodostuu kuvion 2 mukaisesti valtuuston linjauksista, kuten lakisääteisestä kuntastrategiasta, konserniohjeesta ja hallintosäännöstä sekä omistajapoliittisista linjauksista, sekä talousarviosta ja -suunnitelmasta. Kuntalain 39§:n mukaan kaupunginhallitus vastaa kunnan toiminnan omistajaohjauksesta, kun taas Kuntalain 48§ mukaan konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden tehtävänä on huolehtia kuntakonsernin omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä.

Konserniohjaus tapahtuu kolmella tasolla. Kuvioista 2 voidaan havaita pelkistetysti konserniohjauksen ja omistajapolitiikan roolit, jonka perusteella valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista eli omistajapolitiikasta ja konserniohjeesta. Osana konsernijohtoa kaupunginhallitus vastaa kuntakonsernin toiminnan omistajaohjauksesta. Usein kaupunginhallituksen alaisuudessa on lisäksi erillinen omistajaohjaukseen keskittyvä jaosto, jonka on mahdollista kehittää kaupunginhallitusta syvällisemmin omistajaohjausta. Konsernijohto vastaa omistajaohjauksen toteutumisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston linjausten mukaisesti. Lisäksi konsernijohto on vastuussa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannasta, analysoinnista ja raportoinnista. (Asikainen ym. 2017, 3-4.)



Kuvio 2. Konserniohjaus ja omistajapolitiikka (Suomen kuntaliitto, 2017).

Valtuuston muotoilema kuntastrategia on kunnan lakisääteinen ohjausväline. Sen avulla valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Sallinen (2015, 20) toteaa, että ”kuntastrategian tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu tiukasti yhteen.” Lakisääteisen sääntelyn tavoitteena lisätä ennakoitavuutta kunnan toiminnasta ja toimintaympäristöstä. Lisäksi kuntastrategialla tavoitellaan parempaa kokonaisuuksien hallintaa (HE 268/2014, 101). Kuntalain 37§:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan nykyinen tilanne, mahdolliset toimintaympäristön muutokset ja näiden muutosten vaikutukset kunnan kykyyn toteuttaa tehtäviään. Näiden lisäksi kuntastrategia tulisi ottaa huomioon talousarvio- ja suunnitelman laatimisessa. Lain mukaan kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuustokauden aikana.

Yksi kuntastrategian osa on kunnan omistajapolitiikka. Valtuusto hyväksyy kuntakonsernin omistajapolitiittiset linjaukset, joissa määritellään millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä hankkeissa kunta on mukana omistajana tai sijoittajana. Lisäksi omistajapolitiikalla määritellään omistuksen merkitys, tarkoitus ja tavoite, mitä omistetaan ja miksi omistetaan. (Sallinen 2015, 23.)

Omistajapolitiittisia linjauksia toteutetaan konsernijohdon toimesta omistajaohjauksella. Omistajaohjaus on huomioitu myös lainsäätäjien toimesta ja se on lisätty omaksi pykäläkseen kuntalakiin. Kuntalain 46§ määrittelee omistajaohjauksen seuraavasti ”Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistaja tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin,

muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.”

Omistajaohjauksen merkitys on suuri myös siksi, että osa kuntien varallisuudesta ja henkilöstöstä on yhtiöittämisten kautta siirtynyt kuntayhtiöiden omistukseen ja tämän perusteella omistajaohjauksen tarkoituksena on kehittää omistaja-arvoa sekä valvoa, että varallisuudesta huolehditaan tarkoituksenmukaisesti. (Ruohonen ym. 2017, 146.) Kuntaomistajan kohdalla lisäarvolla ei tarkoiteta ainoastaan taloudellista näkökulmaa vaan kunnan omistamat yhtiöt voivat edesauttaa ja tukea kunnan toimintaa myös strategisesti.

Kuntayhtiöiden kannalta omistajaohjauksen tavoitteena on varmistaa, että yhtiöt toteuttavat niitä tavoitteita, jotka kunta omistajana on niille asettanut. Yleisiä tavoitteita omistajaohjauksessa ovat kuntayhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. (Ruohonen ym. 2017, 145.) Toisin sanoen kuntayhtiöillä tulisi olla kunnan toimintaan liittyviä strateginen rooli, jotta niiden omistaminen olisi perusteltua. Kunta omistajana ei voi puuttua kuntayhtiöiden operatiiviseen toimintaan, joten omistajaohjauksen käytännöllisimmät työkalut ovat konserniohje, yhtiökokous, kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten valinta, omistajan painotukset kuntayhtiöiden johtamisresursseissa ja yhtiön johdon sitouttaminen. Lisäksi hyvän hallintotavan kehittäminen sekä omistajastrategian työstäminen tukevat omistajaohjausta. (HE 268/2014, 172.)

Kuntalain 47§:n mukaan yksi omistajaohjauksen keskeisimmistä tavoitteista on huolehtia kuntakonsernin kokonaisedusta. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan tytäryhteisöjen on omassa toiminnassaan huomioitava konsernin kokonaisuus. Kokonaisedun määrittely ja huomioiminen tytäryhteisöissä on yksi omistajaohjauksen haasteellisimmista osista, sillä kokonaisedun määrittelyyn ei ole olemassa yksiselitteistä ratkaisua (Meklin 2018, 6). Näiden lisäksi omistajaohjausta toteutetaan kuntayhtiössä yhtiövastuuta huomioivan omistajastrategian kautta, joka perustuu yhtiön ja omistajan valintoihin. Kuntayhtiön johto vastaa asetettujen tavoitteiden toteuttamisesta. (Penttilä ym. 2015, 84.)

2.2 Kuntakonserni

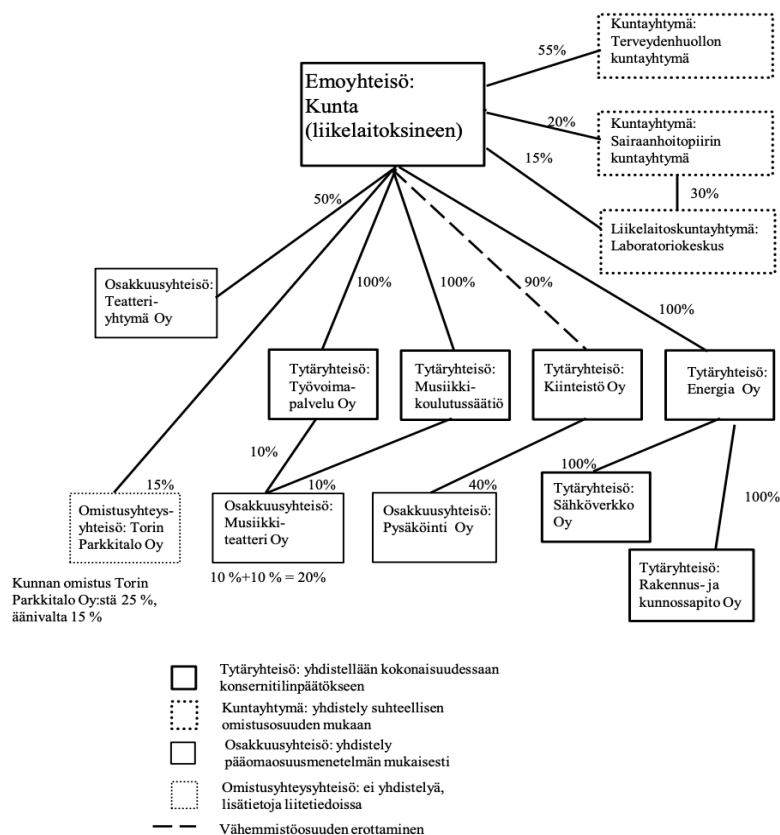
Kuntakonserni muodostuu emokunnasta ja siihen kuuluvista tytäryhteisöistä. Emokunnan tehtävät ovat pääsääntöisesti niitä tehtäviä, jotka kuntalain 7§:n mukaan kunta on itsehallintonsa nojalla

ottanut hoitaakseen, sekä sille erikseen laissa säädetyt tehtävät. Näiden lisäksi kunta voi ottaa hoitaakseen tekemiensä sopimusten nojalla muitakin tehtäviä.

Konsernin omistajaohjaus eroaa emokunnan poliittishallinnollisesta ohjauksesta esimerkiksi rahoituksensa vuoksi. Kunnan poliittishallinnollinen ohjaus tapahtuu resurssien jaolla ja vuosibudjeteilla. Kilpailuilla markkinoilla toimivien kuntayhtiöiden tulisi saada tulonsa asiakkaistaan. Tällöin kuntayhtiöt voisivat vastata itse omasta varallisuudestaan ja investoinneista. (Määttä 2010, 241.)

Käsitteellä kuntakonserni on kaksi eri merkitystä. Lakiteknisesti kuntakonsernilla tarkoitetaan kirjanpitolain mukaista määrittelyä kuntakonsernista (kuviot 3). Kuntalain 6§:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Tytäryhteisöjä ovat ne yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain tarkoittamalla tavalla määräysvalta. Määräysvallalla tarkoitetaan kirjanpitolain 5§:n mukaan tilannetta, jossa kirjanpitovelvollisella; tässä tapauksella kunnalla on enemmän kuin puolet kohdeyhtiön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja äänten enemmistö perustuu omistukseen tai muuhun vastaavaan sopimukseen. Näin ollen kunta pystyy tosiasiallisesti päättämään kohdeyrityksen asioista, sillä äänestystilanteessa kuntaomistajalla on aina enemmistö eli 51% kaikista äänistä.

ESIMERKKI KUNTAKONSERNIN RAKENTEESTA



Kuvio 3. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 35).

Kuntakonserni voidaan nähdä siis kirjanpidollisena yksikkönä, mutta tämän lisäksi kuntakonserni voidaan käsittää johtamisjärjestelmäksi, jossa kunta omistajana ohjaa tytäryhteisöjen toimintaa. Toiminnallisesta näkökulmasta katsottuna kuntakonserni tasapainoilee konsernin kokonaisedun ja tuloyksikön edun kanssa. (Meklin, 2017.) Meklinin ja Martikaisen (2003, 6) mukaan ”Konsernijohtamisen tarkoituksena on saada kuntakonserniin kuuluvat yksiköt toimimaan kokonaisedun mukaan siten, että kokonaisuuden luoma tulos olisi suurempi kuin yksiköiden tulosten summa, näin ollen yksiköiden tulisi konsernijohton avulla toimimaan tehokkaasti, saman suuntaisesti ja oikeassa tahdissa.”

Omistajapoliittisten linjausten lisäksi kuntien omistajaohjaukseen liittyviä asiakirjoja ovat hallintosääntö ja konserniohje. Konserniohje määrittelee kunnan ja tytäryhteisöjen välisen suhteen, kun taas hallintosääntö määrittelee kuntalain 90§:n kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvät menettelyt, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvät asiat sekä valtuuston toimintaan

liittyvät seikat. Hallintosääntö on olennainen työkalu, kun omistajaohjauksen vastuunjaosta ja rooleista päätetään.

Konserniohje on lakisääteinen asiakirja, jonka tarkoituksena on selkiyttää kunnan ja tytäryhteisöjen yhteisiä toimintaperiaatteita siten, että kuntakonsernia voidaan johtaa yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuus huomioiden (Asikainen ym. 2017, 12). Kuntalain 47§:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

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

Tyypillisesti konserniohjeessa voidaan antaa määräyksiä tytäryhteisölle niistä tilanteista, jossa omistajalta on pyydetty ennakkokantaa. Ennakkokannan pyytäminen liittyy yleensä merkittäviin hankkeisiin tai investointeihin, jotka ovat merkityksellisiä niin tytäryhteisölle kuin myös omistajalle. Kuntalaki antaa hyvin väljät raamit konserniohjeen tekemiselle. Tämä johtuu osittain siitä, että jokainen kunta ja kunnan omistusjärjestelyt eroavat toisistaan, näin ollen lakiin kirjatut tarkat määräykset eivät palvelisi kuntien omistajaohjausta. Kuntalain tulkinnallisuuden vuoksi Kuntaliitto on tehnyt tarkemmat suositukset niistä asioista, jotka konserniohjeessa olisi hyvä huomioida. (Asikainen ym. 2017, 5).

2.3 Kuntayhtiöt

Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt voivat olla osakeyhtiöitä, säätiöitä, erilaisia liikelaitosyhtymiä. Yleisin kuntien käyttämä yritysmuoto on osakeyhtiö (Meklin & Pukki 2018, 5). Osakeyhtiö on erillinen oikeushenkilö, josta osakkeenomistajat ovat vain rajoitetusti vastuullisia. Tämä tarkoittaa sitä, että osakkeenomistajat eivät ole vastuussa yhtiön velvoitteista henkilökohtaisesti (OYL 1:2).

Osakeyhtiö perustamisen vähimmäisvaatimus on 2500 euron osakepääoma. Osakeyhtiöllä on oltava yhtiöjärjestys, jossa päätetään vähintään toiminimestä, kotipaikasta sekä toimialasta (OYL 2:3).

Yhtiöjärjestyksen lisäksi osakeyhtiöllä on oltava hallitus (OYL 6:1), jossa on oltava vähintään yksi jäsen, mutta tyypillisesti siihen kuuluu yhdestä viiteen jäsentä. Jos hallituksessa on enemmän kuin yksi jäsen, sille tulee valita erikseen puheenjohtaja (OYL 6:8).

Osakeyhtiön toimintaa määrittää niin yhtiön tarkoitus kuin toimiala. Kuntayhtiöiden tarkoituksena voi olla voiton tuottamisen lisäksi muunlaiset tavoitteet. Kuntayhtiöiden toiminta voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Kuntayhtiö voi olla voittoa tavoitteleva, se voi toimia myös mankala-periaatteella tai sitten kuntayhtiön tarkoituksena voi olla kunnan toiminnan edistäminen. (Penttilä 2015, 79.)

Puhdasta voittoa tavoittelevat kuntayhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla, jolloin kuntaomistajan tavoitteena on voiton tuottaminen. Tällaisia yhtiöitä ovat esimerkiksi kuntien omistamat energiayhtiöt. Näiden yhtiöiden kohdalla voitto voidaan tulouttaa voitonjakona, ellei voittoa tarvita esimerkiksi yhtiön rahoitusaseman vahvistamiseen, liiketoiminnan kehittämiseen tai laajentamiseen. Jos voitto tuloutetaan, se yleensä käytetään kunnan ydintoimintojen rahoittamiseen. (Penttilä ym. 2015, 81.)

Mankala-yhtiöiden tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen, mutta ne toimivat omakustannusperiaatteella ja tuottavat palvelut omistajalleen mahdollisimman edullisesti. Mankala-yhtiöt eivät toimi kilpailuilla markkinoilla, mutta niiden toimintaa voidaan pitää markkinaehtoisena, sillä ne edistävät kuntaomistajan kokonaistulosta, eli niiden taloudellista hyötyä voidaan pitää samanlaisena kuin voittoa tavoittelevien yhtiöiden, sillä kuntaomistaja hyötyy edullisemmasta hinnasta. (Penttilä ym. 2015, 79.)

Kunnan toimintaa edistävät yhtiöt eivät tavoittele voiton tuottamista tai välillistä taloudellista hyötyä. Näiden yhtiöiden tarkoituksena on kunnan toimintaan liittyvän toiminnan edistäminen tai tukeminen, kuten kuntien elinkeinotoiminnan ja kunnan elinvoimaisuuden tukeminen. (Penttilä ym. 2015, 83.)

Osakeyhtiölain 1:5 mukaan: ”Yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.” Voiton tuottaminen koskee lähtökohtaisesti myös kuntayhtiöitä. Penttilä (2015, 76) toteaa tutkimuksessaan, ellei kuntayhtiöille ole erikseen määrättyä tarkoitusta, tällöin osakeyhtiölain mukainen voiton tavoittelu koskee myös kuntayhtiöitä ja yhtiön johdon tulee tätä tavoitetta edistää. Yhtiön tavoitteen määrittely on tärkeää jo

siksi, että yhtiön johdon toimien tulee täyttää osakeyhtiölain mukainen huolellisuusvelvollisuus, jonka mukaan yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan on kaikessa toiminnassaan noudatettava huolellisuutta ja edistettävä yhtiön etua. Jos kuntayhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen, mutta tätä ei ole erikseen mainittu yhtiöjärjestyksessä, on yhtiön johdon vastuun arvioiminen haasteellista. (Penttilä ym. 2015, 77.)

Konserniohjeen lisäksi kuntaomistaja pystyy konkreettisemmin vaikuttamaan yhtiön toimintaan kuntayhtiön hallituksen kokoonpanolla. Osakeyhtiön hallituksesta on määräyksiä osakeyhtiölaissa ja OYL:n 1:2:n mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon on oltava asianmukaisesti järjestetty. Hallituksen ja johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua (OYL 1:8). Lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntayhtiön hallituksen tärkeimpiä tehtäviä on kuntayhtiön toimitusjohtajan valinta sekä hänen ohjeistamisensa ja valvonta (Ruuhonen ym. 2017, 89).

Yhtiökokouksen tehtävänä on arvioida edellistä tilikautta ja ohjata tulevaa tilikautta hallituksen nimityksillä. Yhtiökokous koostuu yhtiön osakkeenomistajista ja se on pidettävä aina tilikauden päättymisen jälkeen. Se on yhtiön ainoa toimielin, jossa osakkeenomistajat voivat vaikuttaa yhtiön käytännön toimintaan päättämällä varsinaisessa yhtiökokouksessa seuraavista asioista: tilinpäätöksen vahvistamisesta, mihin ja miten taseessa oleva voitto käytetään, myönnetäänkö vastuuvapaus hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle, jos he ovat huolehtineet yhtiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Yhtiökokouksessa päätetään myös tilintarkastajan valinnasta. (Ruuhonen ym. 2017, 44-45.)

Penttilän (ym. 2015, 88) tutkimuksen mukaan kuntayhtiöiden hallituksen jäsenistä 58 – 62,2 prosenttia oli kuntavaaleissa ehdolla olleita henkilöitä. Näiden ehdokkaiden lisäksi puolueet nimittävät kuntayhtiöiden hallitukseen puolueaktiiveja, jotka eivät ole valtuustossa. Näin ollen kuntayhtiöiden hallitusten jäsenistä suurin osa on valittu poliittisin perustein. Uudistunut kuntalaki pyrkii osaltaan vaikuttamaan kuntayhtiöiden jäsenten poliittisiin valintaperusteisiin, sillä kuntayhtiöiden hallituksen osaamisvelvoitteesta on vielä oma pykälä kuntalaissa, jonka mukaan ”Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus” (Kuntal 47§). Osaamisvaatimus koskee hallitusta kokonaisuutena, joten yksittäisen hallituksen jäsenen kelpoisuutta tarkastellaan osana hallitusta (Ruuhonen ym. 2017, 62). Ruuhosen ym. (2017, 89-90) mukaan kuntayhtiöiden

hallitusten kokoonpanossa on huomioitava yhtiön toiminnasta ja koosta seuraavat eroavaisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallitukseen tarvittavan osaamisen laatu on erilainen riippuen siitä, onko kyseessä yhtiö, joka harjoittaa merkittävää liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla vai onko yhtiö keskittynyt kunnan sisäiseen palvelutuotantoon. Jos kyseessä on kilpailuilla markkinoilla toimiva yhtiö, tulee hallituksen kokoonpanossa korostaa korkeampaa kollektiivista vaatimustasoa.

Kuntalain uudistus tuli voimaan 1.6.2017, näin ollen osaamisvaatimus tuli voimaan konserniyhtiöissä ensimmäisen kerran vuoden 2018 varsinaisissa yhtiökokouksissa (Ruuhonen ym. 2017, 91). Osaamisvaatimuksen lähtökohtana on kuntalain esitöiden mukaan tilanne, jossa ”hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon ja tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa”. (Ruuhonen ym. 2017, 90 ks. HE 268/2014 vp 175.)

Ruuhonen ym. (2017, 101) toteaa, että hallituksen muodostamisessa on pyrittävä harkittuun kokonaisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen jäsenten valinnassa tulisi varmistua siitä, että hallituksessa on yhtiön koko ja toimiala huomioiden riittävä toimialan tuntemus ja yleinen liiketoimintaosaaminen. Näiden lisäksi huomiota tulisi kiinnittää riittävän vahvaan omistajatahdon toteutumiseen, josta vastuu on joko poliittisen tai virka-aseman perusteella valituilla henkilöillä.

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksissa kuntien omistajaohjaukseen ja kuntayhtiöihin on kiinnitetty entistä enemmän huomiota 1990-luvun alusta lähtien. Ensimmäisen kerran kuntakonsernia käsiteltiin tutkimuskirjallisuudessa vuonna 2003 Meklinin ja Martikaisen toimesta julkaisussa ”Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita.” Julkaisussa pohdittiin tulosityksiköiden etua suhteessa kuntakonsernin etuun osaoptimoinnin, skaalaedun menettämisen sekä yhteistyön heikkenemisen kautta.

Maanonen tutki vuoden 2007 väitöskirjassaan ”Kuntien omistajaohjauksen ja toimeenpanon keinot – Tutkimus teknisen ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista” millaisia tavoitteita kaupunkien liiketoiminnassa ja omistajaohjauksessa on ja miten omistajaohjausta käytännössä toteutettiin kaupungeissa. Vuonna 2010 Määttä tutki väitöskirjassaan hybridiorganisaatioiden ja niiden konserniohjauksen muotoutumista. Määttä käsitteli hybridiorganisaatioita ohjausjärjestelmäteorioiden kautta. Kuntaliiton koordinoimassa ARTTU2-tutkimusohjelmassa vuonna 2017 osatutkimuksen aiheena oli johtaminen ja konserniohjaus. Tutkimuksen kohteena oli konserniyhteisöjen taloussuhteet, kuntakonserniin yhteisörakenne ja emokunnan osuus kuntakonserniin taloudesta.

Penttilä, Ruohonen, Uoti ja Vahtera toteuttivat vuonna 2015 Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa tutkimushankeen ”Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa”, jossa kuntayhtiöitä tutkittiin vero-oikeiden, yritysjuridiikan ja julkisoikeuden näkökulmasta. Ruohonen, Vahtera ja Penttilä julkaisivat vuonna 2017 teoksen ”Kuntayhtiöt”, jossa käytiin läpi kuntayhtiöiden oikeudellisia kysymyksiä ja omistajaohjauksen merkitystä kuntayhtiöissä.

3.1 Ohjausjärjestelmäteoriat

Ohjausjärjestelmäteorioiden mukaan organisaation eri tilanteisiin ja tarpeisiin on olemassa optimaalinen ohjausjärjestelmä, joka ilmenee tehokkuutena ja taloudellisena menestyksenä (Määttä 2010, 222). Ohjausjärjestelmän valintaan vaikuttaa Williamsonin mukaan (1993) se, miten toimintaympäristön muutoksiin sopeudutaan. Ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan taloudellisen toiminnan järjestelmää, jossa sopimuksellisuus, kontrolli ja kannustimet ovat ohjauksen työkaluja. Ohjausjärjestelmiä ovat markkinat, hierarkiat, verkostot ja hybridi.

Markkinat ohjausjärjestelmänä perustuvat tilaaja-tuottajasuhteeseen ja sopimuksellisuuteen. Nimensä mukaisesti palvelu tai tavara ostetaan ulkopuoliselta taholta, kuten toiselta kunnalta tai yksityiseltä yritykseltä. (Määttä 2010, 70.) Määttän (2010, 256) mukaan markkinat soveltuvat ohjausjärjestelmänä parhaiten ympäristöön, jossa ”hintamekanismit ja vaihdanta toimii, kannustimet ovat riittävän suuret ja jossa toimijoiden välisiä riippuvuussuhteita sekä tuotantotekijöiden rajoituksia on vain vähän.” Ohjausjärjestelmänä markkinat ovat sopeutumiskykyisin ja siinä on joustavimmat kannustinvaikutukset ja tehokkaan tuotanto.

Hierarkkisella ohjausjärjestelmässä toimija tuottaa palvelun oman organisaation sisällä. Hierarkkiseen ohjausjärjestelmään kuuluvat normit, ohjeet ja sisäiset budjetit. Kunnassa sisäisesti tuotettuun palveluun vaikuttavat organisaation rakenteet sekä poliittinen hierarkia, eli valtuusto delegoi tehtäviä kunnanhallitukselle ja lautakunnille. (Määttä 2010, 70.) Hierarkia ohjausjärjestelmänä on markkinoita tehokkaampi epävarmassa toimintaympäristössä siksi, että ”osapuolten toimintaa ohjaa rajoitettu rationaalisuus” ja näin ollen osapuolet pystyvät paremmin käsittelemään epävarmuutta ja luottamaan toisiinsa, koska oman edun tavoittelua ehkäistään tehokkaasti erilaisilla valvonta- ja kontrollimekanismeilla. Haasteena hierarkkisessa ohjausjärjestelmässä on kuitenkin henkilöstön motivointi, byrokraattisuuden lisääntyminen ja päätöksenteon hitaus. Lisäksi normit ja säännöt rajoittavat toimintaa, mikä voi johtaa innovatiivisuuden ja joustavuuden puutteeseen. (Määttä 2010, 257.)

Verkostot ohjausjärjestelmänä ovat markkinoiden ja hierarkioiden välimuotoja, joissa yhdistyy piirteitä molemmista edellä mainituista ohjausjärjestelmistä. (Määttä 2010, 27-28.)

Verkostot ohjausjärjestelmänä sopivat tilanteisiin, jossa toiminta on vahvasti sidoksissa ihmisten osaamiseen ja jossa ollaan tekemisissä asiakkaiden kanssa. Tämä vaatii usein myös toimijoilta pitkäkestoisia keskinäisiä suhteita. Toimintaympäristön kompleksisuus ei ole haaste verkostoille,

jos niiden koordinointi toimii itseohjautuvasti ja jossa asiantuntijoilla on merkittävä rooli. Verkostojen haasteita voivat olla epäselvä työnjako ja siitä seuraava vastuunjako tai sen puute, puutteellinen informaation ja sen kulku sekä kyvyttömyys nähdä tarpeelliset muutokset (Määttä 2010, 257).

Hybridinen ohjausjärjestelmä on markkinoiden ja hierarkian parhaita puolia yhdistelevä ohjausjärjestelmä, jossa sopeutumiskyky säilyy epävarmassa toimintaympäristössä. Haasteina hybridijärjestelmässä nähdään tehottomuusloukku ja ohjausvaje, sillä hybridisessä ohjausjärjestelmässä useista toimijoista koostuvissa tilanteissa pelko yhden toimijan valta-asemasta aiheuttaa varautumista, epäluuloisuutta ja koordinoinnin haasteita (Määttä, 2010, 257 ks. Mitronen 2002, 99-100.)

Tässä tutkimuksessa käsitellään kuntaa hybridioorganisaation näkökulmasta. Näin ollen on syytä selventää, että hybridijärjestelmä ja hybridioorganisaatio ovat eri käsitteitä. Hybridioorganisaatioissa on kyse sellaisesta organisaatiosta, jossa käytetään samaan aikaan useita erilaisia ohjausjärjestelmiä, kuten markkinoita, hierarkiaa, verkostoja ja hybridejä. (Määttä 2010, 28.)

Hybridioorganisaation johtamisessa on otettava huomioon eri ohjausjärjestelmien erot ja näiden ohjausjärjestelmien alaisuudessa toimivia yhteisöjä on johdettava eri tavoin. Konsernijohdon on konserniedun huomioimisessa kiinnitettävä huomiota myös eri ohjausjärjestelmien valintaan, sillä hybridiajattelun perusteella ohjausjärjestelmän valintaan vaikuttavat niin sisäiset kuin ulkoiset tekijät. Sisäisiksi tekijöiksi luetaan intressit ja normit, kun taas ulkoisiin tekijöihin luetaan erityiset ja yleiset olosuhteet (Määttä 2010, 222). Kuntakonsernin johdossa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että konsernin kokonaisuus turvataan valitsemalla kulloiseenkin tilanteeseen sopiva ohjausjärjestelmä.

Konsernijohdon tehtäviin kuuluu hybridioorganisaation, eli kuntakonsernin kokonaisedun turvaaminen ja konsernin eri yksiköiden ja yhtiöiden välisen osaoptimoinnin vähentäminen. (Määttä 2010, 228). Omistajaohjauksen kannalta kokonaisedun huomioon ottaminen on tärkeää myös siksi, että kuntakonsernin hallinta on poliittisen ja ammatillisen johdon tehtävä.

Määttä (2010, 284) luettelee hybridioorganisaation hallinnan välineiksi muun muassa ”poliittisen ohjauksen, asioiden ja ihmisten johtamisen, kontrollin ja kannustimien käytön, autonominen ja koordinoitu sopeutumisen, sopimusohjaus sekä asiakas- ja omistajanäkökulman.”

Kunnissa hierarkiamainen ohjaus kehittyi kohti konsernimaista toimintaa 1990-luvulta alkaen, samalla yleistyivät markkinasuuntautuneet palveluorganisaatiot. Tämä edesauttoi johtamisen kehittämistä ja omistajapolitiikasta tuli markkinasuuntautuneiden organisaatioiden konsernijohtamisen väline. Sen avulla kuntayhtiöiden ja liikelaitosten omistajaohjauksen kontrollia on pystytty lisäämään ja se on aikaisempaa johdonmukaisempaa. (Määttä, 2010.)

3.2 Omistajaohjauksen teoreettinen viitekehys

OECD kuvailee corporate governancea ohjaus- ja johtamisjärjestelmäksi, jonka avulla määritellään yrityksen osakkeenomistajien, yhtiön hallituksen, johdon ja muiden sidosryhmien oikeudet ja velvollisuudet (Määttä 2010, 226).

Corporate governance-teorioiden yhteisenä lähtökohtana on omistuksen ja johtamisen eriytyminen. Aihe on lähtöisin liikkeenjohdon tutkimuksista. Aikaisimpia tutkimuksia omistuksen ja määräysvallan eriytymisestä on tutkittu vuonna 1932 Yhdysvalloissa Adolf Berlen ja Gardiner Meansin toimesta. Tämän jälkeen tutkijat ovat havainneet, että omistajien ja yritysten johdon välinen suhde on saanut erilaisia muotoja aikojen saatossa. Yhdysvalloissa 1970-luvulla yritysjohtajat kasvattivat merkittävästi omaa valtaansa omistajien kustannuksella, tähän vastavetona 1980-luvulle tultaessa poliittiset päätöksentekijät ja tutkijat nostivat omistamisen ja omistajien arvon uudelleen esille ja omistaja-arvon kasvattamisen opista tuli yhtä suositumpaa 1980-luvulla. (Tienari & Meriläinen 2012, 91.)

Taulukkoon (kuvio 4) on kuvattu corporate governance-teorioiden eri näkökulmat hallituksen ja johdon tehtävistä. Näitä eroja käydään läpi tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

Agenttiteoria	Asianhoitajateoria	Resurssiriippuvuusteoria	Sidosrymäteoria
<ul style="list-style-type: none">• Päämies delegoi tehtäviä agentille, jonka toiminnan tarkoituksena on päämies ei voi tietää.• Hallituksen rooli: valvoa ja kontrolloida agenttia.	<ul style="list-style-type: none">• Omistajalla ja johdolla on yhteinen tavoite, jonka eteen johto haluaa tehdä töitä.• Hallituksen rooli: kannustaa ja tukea johtoa. Luo puitteet, joiden avulla johto voi suorittaa tehtävänsä menestyksellisesti.	<ul style="list-style-type: none">• Yhtiö on riippuvainen muista toimijoista ja toimintaympäristöstä. Päämies tarjoaa resurssinsa yhtiön käytettäväksi.• Hallituksen rooli: jäsenet valitaan heidän verkostojensa ja kompetenssin perusteella. Hallitus nähdään strategisena valintana.	<ul style="list-style-type: none">• Omistaja(t) eivät ole ainut yhtiöön vaikuttava taho, vaan toimittajat, asiakkaat ja muut sidosryhmät vaikuttavat menestymiseen tai epäonnistumiseen.• Hallituksen rooli: Huolehtia sidosryhmien eduista ja tehdä pitkän tähtäimen suunnitelmia siten, että niissä otetaan huomioon sidosryhmät.

Kuvio 4. Corporate governance-teorioiden näkökulmat omistajan ja operatiivisen johdon suhteesta.

3.2.1 Agenttiteoria

Yksi corporate governance-teorioiden vakiintuneimmista teorioista on agenttiteoria (agency theory). Teorian juuret ovat taloustieteissä. Teoria pohjautuu omistajan eli päämiehen ja päämiehen palkkaaman agentin väliseen suhteeseen ja sen sopimuksellisuuteen. Agenttiteorian mukaan omistaja (päämies) sitouttaa toisen henkilön, kuten toimitusjohtajan (agentin) suorittamaan toimenpiteitä omasta puolestaan. Tähän toimintaan liittyy päätösvallan delegointia agentille. Päätösvallan delegointiin liittyy informaatoriski, sillä johdolla on omistajaan verrattuna enemmän tietoa yrityksen todellisesta tilasta. Agenttiteoriassa toimeksiannon saanut agentti (toimitusjohtaja) nähdään opportunistisena oman edun tavoittelijana. (L'Huillier 2014, 304.)

Yhtiön menestyminen on paljolti kiinni agentin toimista ja näin ollen päämies ei voi koskaan olla täysin varma siitä, ajaako agentti päämiehen etua vai omaansa. Päämies pyrkii parhaansa mukaan erilaisilla kannustimilla ja valvonnalla pitämään huolen, että agentti toimisi päämiehen etujen mukaisesti. Edellä mainittujen lisäksi päämiehen ja agentin välille voidaan tehdä kilpailukieltosopimus, joka rajoittaa agentin toimintamahdollisuuksia päämiehen tarpeiden mukaan ja josta aiheutuva haitta kompensoidaan agentille rahallisesti. Agentin toimien valvominen ja kannustimien tarjoaminen aiheuttaa siis päämiehelle kuluja, joka taas näkyy pienempänä tuottona tai sijoituksena omistajalle. (Jensen & Meckling 1976, 308.)

Yhtiön hallitus nähdään keinona varmistaa, että agentti eli yhtiön johto toimii yrityksen omistajan tahdon mukaisesti, näin ollen hallituksen pääasiallinen tehtävä on valvoa ja kontrolloida johdon tekemisiä sekä arvioida johdon suoriutumista (L'Huillier 2014, 306).

3.2.2 Asianhoitajateoria

Asianhoitajateorian (stewardship theory) juuret ovat psykologiassa ja sosiologiassa. Teorian mukaan johto toimii omistajan asianhoitajana, ja tämän käyttäytyminen on yritysmuonteisempää ja yhteisöllisempää, koska se on asianhoitajalle kannattavampaa kuin oman edun tavoittelu. Myös tilanteissa, joissa asianhoitajan ja omistajan edut eroavat toisistaan, valitsee asianhoitaja mieluummin yhteistyön kuin oman edun. Asianhoitajan käyttäytymistä voidaan pitää rationaalisena, sillä hän toimii yhteisen edun nimissä. Teoria olettaa, että yrityksen menestymisen ja omistajien tyytyväisyyden välillä vallitsee yhteys. Asianhoitaja suojaa ja maksimoi osakkeenomistajien omaisuuden yrityksen suorituskyvyn kautta. (Davis & Donaldson, 1997.)

Vaikka asianhoitaja haluaa toimia yrityksen ja omistajan etujen mukaisesti, ei tämä tarkoita sitä, etteikö hänellä olisi ”itsesuojeluvaistoa”. Agenti- ja asianhoitajateorian välinen ero piilee siinä, miten johdon tarpeet huomioidaan. Asianhoitajateorian näkökulmasta yhtiön johto ymmärtää henkilökohtaisen edun ja organisaatiota koskevien tavoitteiden välisen yhteyden ja uskoo, että työskentelemällä yhteistä päämäärä kohti saavutetaan myös henkilökohtaiset edut. (Davis & Donaldson, 1997.) L’Huillier (2014, 306) huomauttaa artikkelissaan, että asianhoitajateoriassa johtamisessa lähdetään liikkeelle ei-taloudellisista motiiveista, kuten saavutuksista, tunnustuksista ja vahvasta työetiikasta.

Taloudenhoitajateoriassa hallitus toimii johdon sparraajana ja johto saa toimia itsenäisesti, koska siihen voi luottaa (Davis & Donaldson, 1997.) Näin ollen hallituksen tehtäväksi valvonnan sijaan jää yrityksen kehittäminen (L’Huillier 2014, 306 ks. Fox & Hamilton 1994, 69). Julkisen organisaation johto ja omistus on huomioitu erikseen, sillä teorian mukaan julkisen organisaation osalta asianhoitajan tehtävä ei ole maksimoida taloudellisia tavoitteita vaan sosiaalisia tavoitteita (L’Huillier 2014, 307).

Asianhoitajateoriassa *hallituksen tehtävänä* on johdon valvonnan ja kontrollin sijaan kiinnittää huomio sellaisiin käytänteisiin, joilla vahvistetaan rakenteita, jotka lisäävät yrityksen suorituskykyä ja tehokkuutta. Tämä ilmenee suurempana taloudellisena tai sosiaalisena tuottona yhtiön omistajille. (L’Huillier 2014, 307.)

3.2.3 Resurssiriippuvuusteoria

Resurssiriippuvuusteoria (resource dependence theory) on lähtöisin sosiologiasta. Teoriassa kiinnitetään huomiota siihen, miten ulkoiset tekijät vaikuttavat yhtiön menestymiseen. Yksi tärkeimmistä näkökulmista liittyy hallitustyöskentelyyn ja hallituksen jäsenten verkostojen hyödyntämiseen. Teorian mukaan yhtiöt ovat riippuvaisia toisistaan ja ympäristöstään. Näin ollen yhtiöiden on kannattavaa luoda yhteyksiä keskenään, jotta organisaatio pääsee paremmin käsiksi tarvitsemiinsa resursseihin. Resursseilla tarkoitetaan esimerkiksi materiaaleja, rahoitusta, henkilöstä ja yhteistyökumppaneita. (L’Huillier 2014, 309.)

Resurssiriippuvuusteoriassa *yhtiön hallitus* nähdään linkkinä organisaation ja ulkoisen ympäristön välillä. Näin ollen huomiota kiinnitetään paljon hallitusten jäsenten valintaan ja jäsenten luomaan

kokonaisuuteen, sillä hallituksen jäsenillä katsotaan olevan vaikutusvaltaa. Verkostojensa avulla he voivat vaikuttaa yhtiön menestymiseen. (L’Huillier 2014, 309.) Teoriassa otetaan huomioon liian tiivis verkostoituminen ja ns. ”hyvä veli-verkosto”. Tämä aiheuttaa usein sen, että hallituspaikat kiertävät tietyillä tahoilla, jolloin hallituksen jäseniksi valitaan jo ennestään tunnettuja tahoja, eikä välttämättä niitä, jotka voisivat olla hyödyllisempiä yhtiölle. (L’Huillier 2014, 310.)

3.2.4 Sidosryhmäteoria

Sidosryhmäteoria (Stakeholder theory) on lähtöisin liikkeenjohdon, politiikantutkimuksen ja oikeustieteen teorioista. Sidosryhmäteoriassa korostetaan hallitustyöskentelyn koordinoinnin merkitystä (L’Huillier 2014, 310). Sidosryhmäksi käsitetään kaikki ne tahot, joihin yhtiöllä on vaikutusta, kuten osakkeenomistajiin, asiakkaisiin, toimittajiin ja paikallisiin yhteisöihin. Näin ollen yhtiön toiminnassa tulisi huomioida myös ne tahot, joihin yhtiön toiminnalla on vaikutusta. (L’Huillier 2014, 310.)

Hill ja Jones (1992, 143) mukaan sidosryhmäteorian lähtökohtana on ajatus, että jokainen sidosryhmä on suorasti tai epäsuorasti osa kokonaisuutta, joka muodostaa organisaation. Johdon osalta teoriassa oletetaan, että johto ja hallitus toimivat yhtiössä kuin he edustaisivat kaikkia sidosryhmiä ja näin ollen yhtiön toimissa otetaan huomioon moniarvoiset lähtökohdat. (L’Huillier 2014, 310 ks. Jones & Hill 1992, 134.)

Sidosryhmäteoria on yksi corporate governancen-teoriakehyksen sosiaalisen omistajaohjauksen huomioivista teorioista. Teorian mukaan *hallituksen on tiedostettava*, että organisaation omistajien ja henkilöstön lisäksi organisaatiolla on muita sidosryhmiä, kuten paikallisyhteisöt, toimittajat ja asiakkaat. Hallituksen tehtävänä on huolehtia yhtiön pitkän aikavälin tavoitteista, ja näiden tavoitteiden pitäisi tasapainoilla eri sidosryhmien intressien kanssa. (L’Huillier 2014, 310.)

4. AINEISTO JA MENETELMÄ

Tutkimuksen tavoitteena on vastata tutkimuskysymykseen: millaisia välineitä kuntaomistaja käyttää kuntayhtiöiden omistajaohjauksessa ja millaisiin haasteisiin niillä pyritään vastaamaan?

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2015). Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisia haasteita tulokselliseen omistajaohjaukseen liittyy kuntakonsernissa ja näin ollen tavoitteena on saada kokonaiskuva kuntien omistajaohjauksesta – nimenomaisesti omistajan näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena on kuntayhtiöiden omistajaohjaus; kuntayhtiöiden osalta tutkimus rajoittuu osakeyhtiömuotoisiin yhtiöihin, sillä liikelaitoksilla ja säätiöillä on vielä omat erityispiirteensä. Osakeyhtiöiden osalta tutkimuksessa tehtiin vielä erikseen rajaus nimenomaisesti niihin kuntayhtiöihin, joissa kunnalla on kirjanpitolain mukainen määräysvalta. Rajaus tehtiin siksi, että tutkimuksen ala olisi laajentunut, jos tutkimukseen olisi otettu mukaan myös ne osakeyhtiöt, joissa on mukana monta omistajakuntaa.

Toinen rajaus koskee kuntayhtiön työnjakoa. Haastateltavat ovat kaikki valikoitu omistajan puolelta, näin ollen ulkopuolelle jää kuntayhtiön operatiivisesta toiminnasta vastaava johto eli toimitusjohtaja, sekä mahdollisesti muu johtoryhmä. Tutkimusasetelman kannalta operatiivisen johdon mukaanotto olisi ollut perusteltavissa, mutta tämä näkökulma saa jäädä mahdolliseksi jatkotutkimuskohteeksi.

Tutkimuksen aineisto koostuu puolistrukturoiduista teemahaastatteluista ja kuntien virallisista dokumenteista. Aineiston hankintamenetelmänä käytettiin haastattelua, koska sillä oli mahdollista saada kokonaisvaltaisempi kuva kuntien omistajaohjauksesta ja siihen liittyvistä haasteista. Haastattelun etuna oli myös sen joustavuus, sillä siinä oli mahdollista selventää ilmausten sanamuotoa, oikaista väärinkäsityksiä ja tehdä tarkentavia kysymyksiä, toisin kuin lomaketutkimuksessa. Ennen kaikkea teemahaastattelussa haastateltavan ääni pääsi paremmin kuuluviin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85-86.)

Teemahaastattelussa aihepiirit oli valmisteltu etukäteen valittujen teemojen mukaan ja näihin teemoihin tehtiin tarkentavia kysymyksiä. Tutkimuksen teemahaastatteluissa oli kolme teemaa, jotka perustuvat tutkimuksen viitekehykseen:

- 1) kunnan omistajaohjaus,
- 2) konserniohjauksen haasteet sekä
- 3) konserniohjeen ja muiden asiakirjojen omistajaohjaukseen liittyvien asiakirjojen tarkentavat kysymykset kunkin kunnan erityispiirteiden mukaan.

Haastattelupyynnöt lähetettiin sähköpostitse kahdeksalle omistajaohjauksen kanssa tekemisessä olevalle henkilölle, joista kuusi vastasi haastattelupyynnöön myönteisesti. Tutkimusta varten haastateltiin kolmea kaupunginjohtajaa, yhtä talousjohtajaa ja kahta luottamushenkilöä. Näin omistajaohjauksen tavoitteista ja keinoista saatiin useammanlaisia näkemyksiä, koska haastateltavien tehtäväroolit erosivat toisistaan. Haastatteluista kaksi suoritettiin kasvotusten ja loput joko puhelimitse tai Skypen välityksellä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin puhelimen äänityssovelluksella.

Kohdekaupungit olivat Turku, Jyväskylä, Mikkeli ja Kuopio. Kaupungit valikoitiin osin siksi, että näiden omistajaohjauksen linjaukset erosivat toisistaan ulkopuolisten hallitusammattilaisten käytössä ja kuntayhtiön hallitusten jäsenten valinnassa. Lisäksi kynnys osallistua haastatteluun haluttiin pitää mahdollisimman matalana ja toisaalta kasvotusten tehtävät haastattelut nähtiin tutkijan oppimiskokemuksena. Haastattelujen lisäksi tausta-aineistona toimi kyseisten kaupunkien viralliset dokumentit, kuten konserniohjeet, kaupunkistrategiat ja omistajapoliittiset linjaukset.

Tutkimuksen aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Laadullisen aineiston analyysin tavoitteena on informaatioarvon lisääminen, sillä hajanaisesta aineistosta pyritään tuottamaan tutkittavasta ilmiöstä selkeää ja yhtenäistä informaatiota. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122.) Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä teoreettinen viitekehys toimi apuna, mutta analyysi ei pohjautunut suoraan teoriaan. Näin aikaisempi tieto auttaa tai ohjaa analyysin tekemistä, mutta aikaisempaa teoriaa ei varsinaisesti testata vaan analyysillä voi mahdollisesti avata uusia ajatuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109.) Teoriaohjaavassa analyysissä aineisto ei ole kovinkaan tiukasti sidottu teoriaosassa jo tiedettyyn tietoon tutkittavasta ilmiöstä, toisin kuin teorialähtöisessä analyysissä, jossa teoreettinen viitekehys määrittelee ennalta aineiston hankinnan järjestämisen ja ilmiön määrittelyn käsitteenä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 111.)

Tutkimukseen käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia siksi, että haluttiin nähdä miten corporate governance-teoriat ilmenevät hybridisessä kuntakontekstissa. Saatua aineistoa peilattiin olemassa

oleviin corporate governance-teorioihin, mutta analyysi tehtiin aineistosta esiin nousevien ilmiöiden perusteella.

Aineiston analysointia varten nauhoitetut haastattelut kirjoitettiin puhtaaksi tekstinkäsittelyohjelmalla, jotta tutkimuksen aineistoa oli mielekkäämpi hahmottaa ja käsitellä. Aineiston analysointi edellytti, että aineisto pilkottiin pienempiin osiin siten, että jokaisen haastattelun alkuperäiset ilmaukset pelkistettiin. Seuraavaksi pelkistetyt ilmaukset yhdistettiin saman haastattelun sisällä luokkiin ja näille luokille annettiin ilmiötä kuvaava nimi. Luokittelu on yksi analyysin tärkeimmistä vaiheista, sillä tutkija tekee tietoisin valinnan, mitä pelkistettyjä ilmauksia yhdistetään ja mitä jätetään pois (Tuomi & Sarajärvi 2018, 114). Haastattelukohtaisen luokittelun jälkeen koko aineisto koottiin yhteen ja saman sisältöiset alaluokat yhdistettiin toisiinsa ja niistä muodostettiin edelleen yläkategorioita. Saadut kategoriat teemoiteltiin, tämän avulla aineistosta etsittiin tiettyjä aiheita kuvaavia havaintoja.

5. TULOKSET

Haastattelujen yhteydessä kävi ilmi, että monia käytäntöjä oli ollut olemassa, vaikka niitä ei ollut erikseen mainintaa aikaisemmissa konserniohjeissa ym. asiakirjoissa. Esimerkiksi kunnilla on pitkiäkin traditioita kuntayhtiöiden vastuuhenkilöiden nimittämisistä, mutta tätä ei ole aikaisemmissa asiakirjoissa mainittu. Myös hallitusammattilaisia on käytetty jo aikaisemmin. Näin ollen asiakirjoihin perustuvat havainnot eivät välttämättä vastanneet kuntien todellista tilannetta omistajaohjauksen suhteen. Saadun aineiston perusteella esiin nousi omistajapolitiikan kehittäminen, tasapainoilu konserniedun ja yhtiön oman edun välillä, kuntayhtiön hallituksen osaamis- ja pätevyysvaatimukset, hallitusammattilaisten merkitys sekä luottamushenkilöiden aikapula ja heidän moninaiset roolit kuntakonsernissa.

Kaikissa haastatteluissa korostui omistajaohjauksen kehittyminen ja systematisoituminen. Haastateltavat kertoivat kuinka omistajaohjaukseen liittyviä asiakirjoja, kuten konserniohjetta ja omistajapoliittisia linjauksia kehitetään. Pääsääntöisesti näitä asiakirjoja uudistettiin kerran valtuustokauden aikana, mutta tarpeen tullen muutoksia pystyttiin tekemään myös kesken valtuustokauden. Lisäksi konsernijohtoon ja tytäryhteisöjen välinen raportointi ja vuorovaikutus ovat kasvattaneet merkitystään.

Haastateltavat kokivat tärkeäksi omistajapoliittisten linjausten tekemisen, joiden ansiosta omistajan omistuserintressihin kiinnitetään huomiota kuntayhtiöissä. Omistajapoliittiset linjaukset hyväksytään valtuustossa, jolloin myös yhteisymmärrys omistajan tahdosta on selkeämpi valtuustolle, konsernijohtolle, että kuntayhtiöille.

Kuntayhtiöiden etujen sovittaminen konsernin kokonaisuuteen nähtiin ajoittain haasteelliseksi, sillä kuntayhtiön etu ei välttämättä ole kaikissa tilanteissa linjassa konsernin kokonaisedun kanssa. Tässä haastateltavat näkivät työstämistä, sillä kuntayhtiöt saattavat kokeilla rajojaan tai pyrkiä osaoptimoinnilla edistämään oman yhtiön tulosta. Ristiriidasta huolimatta haastateltavat kokivat asian hyvinkin arkipäiväisenä asiana.

Kaupunkikonserniedun huomioiminen ja keskustelu siitä, millä tavalla voidaan toteuttaa samanaikaisesti osakeyhtiölain mukaista yhtiön etua, että konsernin etua niin tää on semmonen ristiriita, johon kun yksiselitteistä ratkaisua ei ole olemassa. (H2)

Omistajaohjauksen ja kuntayhtiöiden väliset ristiriidat ja muut merkittävät kuntayhtiön toimintaan vaikuttavat seikat pyritään ratkomaan konserniohjeeseen kirjatun ennakkokannan pyytämällä. Kaikki haastateltavat pitävät tätä yhtenä konserniohjeen tärkeimpänä työkaluna. Ennakkokannan kysyminen liittyy kuntayhtiöissä merkittäviin liiketaloudellisiin toimiin, kuten rahoitukseen tai isoihin investointeihin. Ennakkokanta nähdään siten yhtenä konserniohjauksen peruspilarina. Ennakkokannan kysyminen selkeyttää omistajan ja tytäryhtiön rooleja ja toisaalta ennakkokannan kysymisellä saadaan omistajan tahto selkeästi esille.

Osassa kuntia on käytetty pidempään hallitusammattilaisia ja kuntayhtiön hallitukselta on edellytetty tiettyä osaamistasoa hallitustyöskentelyssä. Kaikissa tutkimukseen liittyvissä kunnissa näin ei ollut, vaan hallitukset saattoivat muodostua edelleen poliittisin perustein. Uudistunut kuntalaki selkeästi ilmaisee, että kuntayhtiön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon toimialalla riittävä taloudellinen ja liiketoiminnallinen asiantuntemus. Näin ollen hallitusten kokoonpano pitäisi olla perusteltavissa, jotta lainmukaisuus säilyisi.

Yhdellä tutkimukseen osallistuneista kunnista on käytössä järjestelmä, johon jokainen valtuutettu ilmoittaa oman osaamistaustansa ja mahdolliset sidonnaisuudet. Näin konsernijohto pystyy paremmin arvioimaan hallituksen kollektiivisen osaamisen tason. Lisäksi valintaperusteiden dokumentointi koetaan hyödylliseksi, koska sillä pystytään osoittamaan, että hallitusten jäsenten valinnassa on noudatettu kuntalakia.

Tähän on tullut pätevyysvaatimus edellytys tuolta lainsäädännöstä, niin jotta me pystytään mahdollisessa valitustilanteessa osoittamaan se, että nää koalitiot on valittu lakiperusteisesti oikein – niin meidän pitää pystyä osoittamaan, että hallituskoalitoilla on koalitiona riittävä osaaminen. (H2)

Pätevyysvaatimuksella ohjataan kuntayhtiöiden hallituksia myös kokonaisuutena, jolloin hallituksen kokoonpanoon on mahdollista saada monipuolista osaamista. Osaava hallitus voi toimia toimitusjohtajan ”sparraajan” ja tasavertaisena kumppanina. Osaamisvaatimukseen on kunnissa kiinnitetty huomiota, sillä kaikkien tutkimuksessa mukana olleiden kaupunkien käytäntöihin kuuluu hallitusten jäsenten kouluttaminen Kauppakamarien järjestämällä Hyvä hallituksen jäsen – koulutusohjelmalla. Haastateltavien mukaan Kauppakamarin koulutuksen merkittäväntä antia oli saada konkreettisia ohjeita osakeyhtiön hallitustyöskentelyyn.

Se on vain tosiasia, että luottamuspuolelle tulee tietynlaisia ihmisiä – ovat kiinnostuneita yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja sitten joutuvatkin osakeyhtiössä hallituksen jäsenen asemaan ja rooliin ja se on täysin poikkeavaa mitä hänen elämäkokemus sanoo ja silloin meidän velvollisuus niin kun konsernijohdossa on – ja heitä asettaessaan on varmistaa, että heillä on edes jonkinnäköinen todennäköisyys pystyä ammatillisesti selviytymään siitä tehtävästä. Osakeyhtiömaailma – siellä hallitukset toimii ihan eri tavalla kuin mitä toimitaan lautakunnassa ja poliittinen vastuu on ihan eri kuin osakeyhtiön juridinen - laista tuleva vastuu. (H1)

Tuloksissa perusteella hallitusammattilaisten käyttö on hyvin kuntakohtaista. Kunnat, joissa käytetään hallitusammattilaisia, kokevat näiden mukanaolon positiivisena asiana. Hankaluudeksi koetaan kuitenkin heidän rekrytointinsa, sillä kuntayhtiöiden hallituspalkkiot ovat varsin maltillisia. Tyypillisesti hallitusammattilaisia käytetään kuntakonsernin kannalta merkittävässä yhtiöissä, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla. Hallitusammattilaisten mukaanotto on mahdollista, sillä se nähdään koko konsernin etuna mahdollisen puolueveron tai poliittisten voimasuhteiden menetysten sijaan.

Hallitusammattilaisten mukana oleminen täällä yhtiössä on sekä yhtiöiden, että viimekädessä myöskin omistajan etu näiden yhtiöiden menestymisen näkökulmasta. (H2)

Haastateltavat, joiden kunnissa hallitusammattilaisia ei käytetä, toivat kuitenkin asian esille hallitusammattilaisten käytön ja toivoivat, että tähän asiaan kiinnitettäisi huomiota tulevaisuudessa. Näiden kuntien osalta hallitusammattilaisten käyttö ei kuitenkaan ole itsestään selvää, sillä ulkopuolisten jäsenten ottaminen mukaan kuntayhtiöiden hallitukseen on omiaan aiheuttamaan kiistoja poliittisista valtasuhteista, kuten eräs haastateltava totesi:

Siellä (kuntayhtiössä) puhutaan koko konsernin näkökulmasta mittavista veloista ja mittavista hankkeista, niin eihän meillä ole mitään järkeä pitää tällaisia rakenteita yllä kaupungin siis emon näkökulmasta, mut sitten nostaa tän keskustelun (hallitusammattilaisten käytön kuntayhtiössä) niin sittenhän siinä nousee poliittiset ryhmät helposti kantapäilleen tai päkijöilleenkin välillä ja sieltä lähtee iso könttä sen

kautta sitten näitä puolueveroja ja rahoitusta puolueelta – yhdistyksiltä ja kunnallisjärjestöiltä pois. (H3)

Monien kaupunkien konserniohjeissa on mainittu yhdeksi jäsenten valinnan kriteeriksi hallitusten jäsenten mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Luottamushenkilöiden haastatteluissa tuotiin esille ajankäytön haasteet. Jo pelkästään valtuusto- ja lautakuntatyöskentelyyn osallistuminen oman päivätyön ohella vaatii luottamushenkilöiltä ja heidän työnantajiltaan joustoa, puhumattakaan vielä osakeyhtiön hallitustyöskentelystä. Tämän lisäksi merkittävät luottamustoimet kasaantuvat samoille henkilöille ja näin ollen myös ajankäyttö muuttuu entistä haastavammaksi.

Ja tämmösiä sparraajia (toimitusjohtajalle) ei löydy tästä poliittisesta ympyrästä kovinkaan paljoa. Ja ne, jotka kykenee siihen – niin ne on jo muutenkin siellä pyramidin huipulla (luottamustehtävissä) ja tulee taas tää ajan riittävyys ja kaikille pitää antaa mahdollisuus vaikuttaa. (H1)

Oman lisänsä kuntakonsernin ja kuntayhtiöiden toimintaan tuovat luottamushenkilöiden moninaiset roolit kuntakonsernin sisällä. Luottamushenkilöt toimivat kuntakonsernissa monissa erilaisissa tehtävissä ja tämä voi tuoda haasteita, kun otetaan huomioon millaisia sidonnaisuuksia luottamushenkilöillä voi olla. Luottamushenkilöt voivat olla päättämässä samasta asiasta eri rooleissa riippuen siitä toimivatko he luottamushenkilöinä vai osakeyhtiön hallituksen jäseninä. Toisaalta tämä on myös etu, sillä kuntayhtiön hallituksen jäsenet toimivat linkkinä konsernijohdolle ja omistajaohjauksesta vastaavalle kaupunginhallitukselle.

Konsernijohtoon kuuluvat viranhaltijat huolehtivat omistajaohjauksen osalta tavoitteiden määrittelystä ja valvonnasta. Viranhaltijoiden rooleissa on kuntakohtaisia eroja, sillä osassa kunnista on erikseen sovittu kuntayhtiöille valvontavelvolliset viranhaltijat, joiden tehtävänä on huolehtia kuntayhtiöiden kanssa käytävästä keskustelusta ja näiden liiketoiminnan seurannasta ja raportoinnista. Lisäksi viranhaltijalla voi olla puhe- ja läsnäolo-oikeus kuntayhtiön yhtiökokouksessa ja tämä tiivistää tiedonkulkua myös konsernijohdolle.

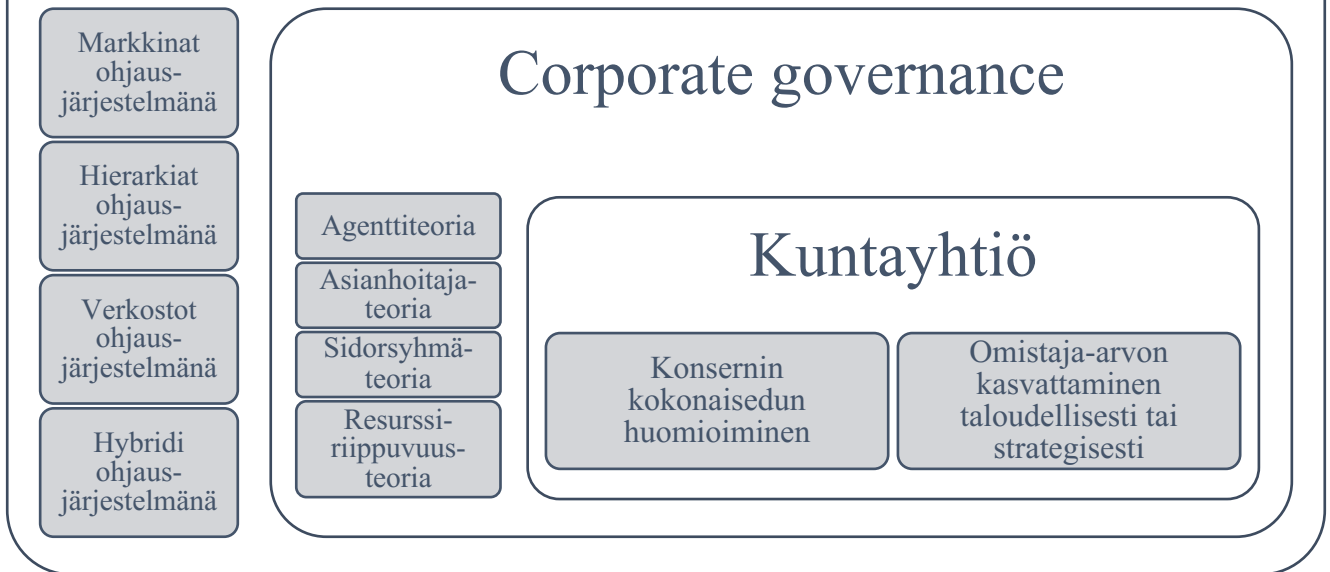
6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimus koostuu kahdesta limittäin menevästä teoriaosasta, osaltaan hybridiorganisaation ohjausjärjestelmien tasapainosta ja omistajaohjauksen corporate governance- teoriakehikosta. Tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen, millaisia välineitä kuntaomistaja käyttää omistajaohjauksessa ja millaisiin haasteisiin niillä pyritään vastaamaan.

Kuntakonsernin ohjauksessa täytyy tasapainoilla monesta suunnasta tulevien ja välillä jopa vastakkaisten voimien kanssa. Erityisesti konsernin kokonaisedun ja konserniin kuuluvien yksiköiden etujen välillä haetaan jatkuvaa tasapainoa. Ohjausjärjestelmien valinnassa olisi tärkeä kiinnittää huomiota kokonaisuuden hallintaan (Määttä 2010, 228). Eri ohjausjärjestelmien käyttäminen saman hybridiorganisaation sisällä on omiaan aiheuttamaan erilaisia tasapaino-ongelmia. Kuntakonsernin omistajaohjauksessa tämä ilmenee kunnan kokonaisedun ja kuntayhtiön etujen välisenä suhteena (Määttä 2010, 228). Lisäksi, kun otetaan huomioon yksittäisen kuntayhtiön sijaan kuntayhtiöiden kokonaisuus, saadaan aikaan tilanne, jossa tasapainoillaan yksiköiden keskinäisessä suhteessa.

Kuviossa 5 on tiivistetty tutkimuksen teoriakehikko ja sen merkitys kuntayhtiölle ja kuvion mukaisesti hybridiorganisaatiossa käytetään useampia ohjausjärjestelmiä samanaikaisesti (Määttä 2010, 222). Ohjausjärjestelmiä ovat markkinat, hierarkiat, verkosto ja hybridi. Tämä sopii kuntakontekstiin varsin hyvin, sillä kuntakonserni pitää sisällään emokunnan toiminnot, kuin myös konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen moninaiset toimet aina taloudellisista tytäryhteisöistä yleishyödyllisiin tytäryhteisöihin. Näin ollen kuntakonsernissa käytetään eri ohjausjärjestelmiä samanaikaisesti useissa eri yhteisöissä.

Hybridiorganisaatio



Kuvio 5. Ohjausjärjestelmä- ja corporate governance-teoriakehikko.

Corporate governance-teoriat liittyvät omistajan ja omistettavan yhtiön johdon väliseen suhteeseen ja siihen mikä rooli omistajalla ja hallituksella on yhtiössä. Yhtiön hallitus voi toimia agenttiteorian mukaisesti yhtiön johdon valvojana. Asianhoitajateoriassa taas hallitus toimii liiketoiminnan kehittäjänä ja toimitusjohtajan ”sparraajana” ja haastajana. Resurssi-riippuvuusteorian mukaisesti yhtiö voi päästä paremmin käsiksi tarvitsemiinsa resursseihin ja hallituksen tarkoitus on toimia tämän mahdollistajana. Sidosryhmäteoriassa hallitus pitää huolen, että yhtiön toiminnassa otetaan huomioon myös ne tahot, joihin yhtiön toiminnalla on vaikutusta.

Kuntayhtiöiden osalta teoreettinen viitekehys vaikuttaa siis omistajan ja kuntayhtiön johdon väliseen suhteeseen, mutta tämän lisäksi kuntayhtiön olemassaolo pitää olla perusteltavissa.

Kuntayhtiön tarkoituksena tulisi olla emokunnan toiminnan tukeminen joko taloudellisesti tai strategisesti. Strategisella tukemisella voidaan tarkoittaa mankala-periaatteella toimivia yhtiöitä tai voittoa tavoittelematonta toimintaa, joka edistää kunnan tai kuntalaisten toimintaa.

Kuntien virallisissa dokumenteissa näkyy hyvin vahvasti agenttiteoria, sillä dokumenteissa kerrotaan tarkasti, mitä toimenpiteitä missäkin tilanteessa vaaditaan. Kaikilta tutkimuskaupungeilta löytyi tarkka luettelo esimerkiksi niistä asioista, joista tytäryhteisön on pyydettävä ennakkokantaa emokunnalta. Lisäksi kaupunginjohto on vastuussa kuntayhtiöiden valvonnasta ja raportoinnista,

mikä on linjassa agenttiteorian kanssa, jonka mukaan omistaja ja hallitus haluavat varmistua siitä, mitä yhtiön johto tekee. (Jensen & Meckling 1976, 308.)

Vaikka agenttiteoria ilmeneekin vahvasti kuntien omistajaohjaukseen liittyvissä asiakirjoissa, niin se ei näytä soveltuvan erityisen hyvin kuntayhtiöiden omistajaohjaukseen. Teorian mukaan päämiehen on löydettävä optimaalisin sopimus, jolla se voi kannustaa agenttia maksimoimaan sijoituksen arvon yrityksessä (Jensen & Meckling 1976, 308). Ongelma agenttiteoriassa piilee siinä, että kuntayhtiöön vaikuttavat muutkin kuin osakkeenomistajat, esimerkiksi poliittiset koalitiot. Lisäksi hybridisen organisaation näkökulmasta on hankala tunnistaa kuka on agenttiteorian päämies ja kuka agentti – onko päämies kuntalainen, valtuusto, kaupunginhallitus vai konsernijohto?

Tulosten perusteella kuntayhtiön hallitus halutaan nähdä operatiivisen johdon ”sparraajana” ja tietynlaisena haastajana asianhoitajateorian mukaisesti (Davis & Donaldson, 1997).

Asianhoitajateoriaa tukee myös näkökulma, jonka mukaan kuntayhtiöt ovat osa suurempaa kokonaisuutta. Kuntayhtiöt halutaan integroida osaksi kuntastrategiaa, jonka tarkoituksena on edistää kunnan toimintaa ja kuntalaisten etua (L’Huillier 2014, 307).

Haastateltavien mielestä hyvä hallitus kykenee käymään keskustelua toimitusjohtajan kanssa, joten näin ollen asianhoitajateorian piirteitä näkyy kuntien omistajaohjauksessa. Lisäksi konsernijohto on vuorovaikutuksessa kuntayhtiön toimitusjohtajan kanssa muutenkin kuin pelkän raportoinnin osalta. Myös tämä tukee näkemystä siitä, että omistaja haluaa tarjota oman tukensa tytäryhteisölle.

Resurssiriippuvuusteorian merkitys kuntayhtiöissä on vaihteleva. Teoriassa mukaan hallituksen jäsenten omat verkostot ovat yhtiön menestymisen kannalta avainasemassa (L’Huillier 2014, 309). Kuntayhtiöissä hallituksen jäsenten valintaan vaikuttavat monet seikat, kuten poliittiset painotukset. Lisäksi hallitukset muodostetaan suurimmalta osin luottamushenkilöistä, jolloin liiketoiminnallisten verkostojen merkitys vaihtelee suuresti. Kuntayhtiön hallituksen jäsenet kuitenkin valitaan pääsääntöisesti rajatusta joukosta luottamushenkilöitä ja tämän perusteella resurssiriippuvuusteoria ei välttämättä näy luottamushenkilöiden valinnassa. Toisaalta hallitusammattilaiset valitaan taas liiketoiminnallisten osaamisvaatimusten perusteella, joten heidän osaltaan resurssiriippuvuusteoriaa saattaa ilmetä omistajaohjauksessa (L’Huillier 2014, 309).

Sidosryhmäteorian mukaisia ominaisuuksia ilmenee kuntayhtiöiden toiminnassa, sillä teoriassa otetaan huomioon myös ne tahot, joihin yhtiön toiminnalla on vaikutusta ja se onkin yksi corporate

governance-teorioiden sosiaalisen vastuun esiin tuovista teorioista (Hill & Jones 1992, 143). Kuntayhtiön hallituksen tulisi tehdä päätöksiä siten, että niissä otetaan huomioon omistajan lisäksi myös muut sidosryhmät. Haastateltavat kokivat, että kuntayhtiöiden toiminnan tulee tukea emokunnan toimintaa. Mitä paremmin kuntayhtiöt tiedostivat oman toimintansa merkityksen kunnan kokonaisuuden kannalta sitä paremmin, kuntayhtiöt pystyivät tukemaan kuntaa. Esimerkiksi kunnan omistamat vuokratilat ovat yleensä markkinahintaisia vuokra-asuntoja edullisempia, näin kuntalaisille pystytään tarjoamaan kohtuullista asumista kunnan toimesta.

Corporate governance-teoriat ovat alun perin liitetty yksityisten yhtiöiden omistajaohjaukseen ja lisäksi niissä keskitytään katsomaan yksittäisen yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan välistä vuorovaikutusta ja roolia. Kuntakonsernin omistajaohjauksessa on kyse monien erilaisten tytäryhteisöjen ohjauksesta. Näin ollen kunnan omistajaohjaus on moniulotteisempaa, sillä voiton tuottamisen lisäksi kuntayhtiöillä voi olla muita tavoitteita, kuten mankala-periaatteella toimivia yhtiöitä tai kunnan tai kuntalaisten toimintaa edistäviä tai tukevia yhtiöitä, jotka eivät hyödy toiminnastaan taloudellisesti. Lisäksi kunnan omistajaohjaukseen kuuluu poliittinen ulottuvuus, sillä kuntayhtiön hallitusjäsenien valinta eroaa merkittävästi yksityisten osakeyhtiöiden hallitusten jäsenien valinnasta. Pääsääntöisesti kuntayhtiön hallituksen jäsenet valitaan kaupungin luottamushenkilöiden joukosta ja valtuustovaalit muovaavat kuntayhtiöiden hallituksia uudelleen neljän vuoden välein. Kuntayhtiöiden hallituspaikat ovat siis aikaisemmin jaettu suurimmassa osassa tapauksia poliittisin perustein ja uudella kuntalaille on tähän haluttu puuttua. Hallitusten muodostamisessa painotetaan vahvasti osaamis- ja pätevyysvaatimusta nimenomaisesti hallitukselta kokonaisuudessaan. Aikaisempi perinne on kuitenkin osoittanut sen, että kuntayhtiöiden hallituspaikat on nähty tietyiltä osin luottamustehtävinä, vaikka kuntayhtiön hallitukset voisi muodostaa mieluummin liiketoiminnallisista tai strategisista lähtökohdista.

Yhteenvedona voin todeta, että tuloksellinen omistajaohjaus kuntakonsernissa on sekä haastavaa, että mielenkiintoista. Kehitystä on selvästi tapahtunut ja uudistunut kuntalaki ohjaa kohti konsernimaista ajattelua. Taloudellisesti tai strategisesti merkittävässä kuntayhtiöissä on otettu käytänteitä yksityisten yhtiöiden omistajaohjauksesta, mutta tämä on osaltaan vaatinut poliittista tahtotilaa. Onkin mielenkiintoista nähdä, miten kuntayhtiöt ja omistajaohjaus ja ohjauksen välineet kehittyvät jatkossa. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää kuntayhtiöiden hallitusten kokoonpanoihin, yhtiön tarkoituksen määrittelyyn jo yhtiön perustamisen vaiheessa sekä harkita voisiko julkisten osakeyhtiöiden hallinnointikoodin käyttää soveltuvin osin myös merkittävässä kuntayhtiöissä, jolloin taattaisi hyvän hallinnon käytänteiden toteutuminen.

Tämän hetkisen tilanteen perusteella emokunnan toimintojen siirtäminen kuntayhtiöihin ja muihin konsernin osiin ei ole vähenemässä, pikemminkin päinvastoin. Tästä syystä kuntien tulisi kehittää omistajaohjauksen menetelmiä jatkossakin, jotta kuntakonserni kokonaisuus olisi hallittavissa sekä taloudellisesti, että toiminnallisesti. Menestyvä kuntayhtiö on kunnan etu ja lopulta kuntalaisten etu.

LÄHTEET

- Asikainen, J., Huikko, K., Krakau, T., Korento, S., Lebedeff, P. & Mononen, K. (2017). *Kunnan konserniohje*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Davis, J., Schrooman, D. & Donalson, L. (1997). *Towards a Stewardship Theory of Management*. *Academy of Management Review*, 22 (January), 20-47.
- Fox, M. A. & Hamilton, R. T. (1994). *Ownership and diversification: Agency Theory or Stewardship Theory*. *Journal of Management Studies*, 31 (January), 69-81. [10.1111/j.1467-6486.1994.tb00333.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1994.tb00333.x)
- Jensen, M. & Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm. Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, 3 (October), 305-360. North-Holland Publishing Company. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- HE (2014). *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. HE 268/2014 vp.
- Hill, C. W. & Jones, T. M. (1992). *Stakeholder-Agency Theory*. *Journal of Management Studies*, 29 (March), 131-154. [10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x)
- Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>
- Kuntalaki 410/2015 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>
- Kuntaliitto (2015). *Uusi kuntalaki*. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-kuntalaki>, 19.10.2018.
- Kuntaliitto (2017). *Konserniohjaus ja omistajapolitiikka*. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka> 12.10.2018.
- L'Huillier, B. (2014). *What does "corporate governance" actually mean?* *Corporate Governance*, 14, 300-319. Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/CG-10-2012-0073>.
- Meklin, P. & Martikainen, J. (2003). *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, P. (2017). *Kuntakonsernin rakenne ja taloudenohjaus ARTTU2-kunnissa*. Esitetty ARTTU2-tutkimusohjelman kuntaseminaarissa 15.12.2017. Kuntatalo, Helsinki.
- Meklin, P. & Pukki, H. (2018). *Kuntien moninaiset kuntakonsernit*. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, P. (2018). *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun omistajana*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 8/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Määttä, J. (2010). *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen: Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993-2006*. Tampereen Yliopisto. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 987.
- Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>
- Penttilä, S., Ruuhonen, J., Uoti, A., & Vahtera, V. (2015). *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallisan Kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu, 88. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Ruuhonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017). *Kuntayhtiö*. Helsinki: Alma Talent.
- Sallinen, S. (2015). *Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- TEM (2015). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta*. (4. p.). Helsinki: Kuntaliitto.
- Tienari, J. & Meriläinen, S. (2012). *Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa*. (4. p.). Helsinki: SanomaPro.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos)*. Helsinki: Tammi.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

LIITTEET

Haastattelurunko:

Konserni:

Minkälainen on teidän konsernijohtonne rakenne?

Mitkä ovat konsernijohtamisen tärkeimmät työkalut?

Mitä haasteita konsernijohtamiseen liittyy?

Omistajaohjaus:

Onko teillä erillisiä omistajaohjaukseen liittyviä ohjeita, jos on niin millaisia ne ovat?

Mitkä asiat ja/tai toimenpiteet ovat näkyneet voimakkaimmin omistajaohjauksen kehittämisessä?

Miten koette omistajaohjauksen roolituksen esimerkiksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyö tai kaupungin ja tytäryhteisön välisen yhteistyön?

Konserniohjeessa on maininta hallituksen puheenjohtajan velvoitteesta varmistaa jäsenten riittävät ja monipuoliset tiedot omistajaohjauksesta, mitä tämä tarkoittaa käytännössä? Onko tullut vastaan tilanteita, jossa tähän on pitänyt kiinnittää huomiota? "Hallituksen puheenjohtajan erityisenä velvoitteena on huolehtia siitä, että hallituksen muulla jäsenellä on riittävät ja monipuoliset tiedot kaupungin omistajaohjauksesta

Konserniohje:

Vaikuttaako kuntalain uudistus teidän konserniohjeeseen, jos vaikutti niin miten?

Miten konserniohjetta on tähän mennessä kehitetty?

Onko konserniohje ollut ristiriidassa esimerkiksi hallintosäännön tai tytäryhteisöä koskevat säännön kanssa? Jos on, miten tilanteessa on toimittu?

Konserniohjeessa mainitaan mahdollisuus yksityiskohtaisempaan ohjaukseen "Konsernijohto (kaupunginjohtaja, palvelualuejohtaja ja talous- ja rahoitusjohtaja) voi antaa yksityiskohtaisempaa ohjausta tässä ohjeessa mainituista asioista." Onko mahdollista saada esimerkki, mitä tällainen ohjaus voisi pitää sisällään?

Mitä asiaa/elementtiä korostaisitte konserniohjeesta?

Mitä asiaa pidätte tärkeimpänä konserniohjeessa?

Tytäryhteisöjen hallitukset:

Teillä mainitaan konserniohjeessa, että omistajaohjausjaosto voi antaa suosituksia hallituksen jäsenten koulutuksesta ja perehdytyksestä. Onko näin tehty? Jos on, mitkä ovat olleet kokemukset koulutuksesta ja perehdyttämisestä?

Konserniohjeessa mainitaan yhtiökokousedustaja, mitä em. edustaja tekee ja kuinka kauan kyseinen käytäntö on ollut olemassa?

Hallitusten jäsenten valinnassa painotetaan soveltuvaa osaamista ja mahdollisuutta käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Toteutuuko nämä esimerkiksi merkityksellisimpien yritysten hallituksissa?

Onko teillä käytössä hallitusammattilaisia, jos on niin mitkä ovat kokemuksenne tähän mennessä?