

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

KUNTAKONSERNIN OMISTAJAOHJAUKSEN
ORGANISOINTI

-

tapauksina Suomen kuusi suurinta kaupunkia

Kunnallistalous
Pro gradu -tutkielma
kevät 2009
Ohjaaja: Jarmo Vakkuri
Iida Vuokko 76446

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos, kunnallistalous
Tekijä	VUOKKO, IIDA
Tutkielman nimi	Kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointi - tapauksina Suomen kuusi suurinta kaupunkia
Pro gradu -tutkielma	92 sivua
Avainsanat	kuntakonserni, omistajaohjaus, tehtävänjako, organisointi

Kuntalain muutokset ovat mahdollistaneet 1990-luvulta lähtien kunnille uusia tapoja järjestää palvelutuotantoaan. Ohjausjärjestelmien vapautumisen myötä kunnat nähdään konserneina myös johtamisen näkökulmasta. Aikaisemmin konserni nähtiin vain juridisena ja kirjanpidollisena käsitteenä kuntalaissa. Nyt on herätty siihen, että kuntien tulee myös ohjata ja johtaa omistuksiaan, jotta ne hyödyttäisivät parhaiten emokuntaa ja tätä kautta kunnan asukkaita.

Tässä tutkimuksessa kuvataan kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointimahdollisuuksia. Omistajaohjauksen organisoinnista on sääntelyä kuntalaissa, mutta laki jättää kunnille myös vapauksia määritellä esimerkiksi käytössä olevat toimielimet ja viranomaiset ja mahdollisuuden useassa tilanteessa delegoida tehtäviä ja valtaa organisaatiossa.

Työssä määritellään kuntakonserni, konsernijohto ja omistajaohjaus, joka on osa omistajapolitiikka-kokonaisuutta. Teoreettisina lähtökohtina toimivat yhtäältä agenttiteoria selittämässä ja kuvaamassa työnjakoa ja toisaalta kuvataan omistajaohjauksen sijoittumista strategisen johtamisen näkökulmasta kunnan strategiakenttään ja hahmotetaan ohjauksen välineitä.

Empiirinen osuus on ensinnäkin toteutettu asiakirja-analyysinä. Asiakirja-analyysissä on tutkittu muun muassa konserniohjeita ja johtosääntöjä ja niiden pohjalta hahmotettu kaupungeissa käytössä olevat tehtävänjaot. Tämän jälkeen tutkimusta on syvennetty kunkin tapauskaupungin virkamiesjohtoon kuuluvan henkilön teemahaastattelulla. Haastatteluisissa on selvitetty taustoja ja perusteluja organisointiin, minkälaisia välineitä on käytössä ja minkälaisia kehitysnäkymiä organisoinnissa on tai minkälaisia ongelmia on havaittu. Tapauskaupunkeina ovat Suomen kuusi suurinta kaupunkia eli Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa.

Vaikka tapauskaupungit ovat kuusi suurinta kaupunkia, niiden konsernit ovat hyvin erikokoisia yhtiölukumäärällisesti. Myös konsernijohdon on määrittely, tehtävänjaot ja omistajaohjauksen välineet vaihtelevat kaupungista toiseen. Yhtenäistä kaupungeissa on, että omistajaohjauksessa nähdään kaikkialla olevan kehitettävää ja tahtoa omistajaohjauksen tosialliseen kiristämiseen löytyy. Kolmessa kuudesta kaupungista on konsernijaosto ja kahteen on tutkimuksen teon aikana perustettu kaupunginhallituksen alainen jaosto, vaikka kaikissa tapauksissa jaostojen toiminta ei ole ongelmatonta. Kehittämistarpeita on nähty myös tavoitteiden asettamisessa, raportoinnissa ja edustajien nimeämisessä.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	4
1.1	Johdatus tutkimusaiheeseen	4
1.2	Tutkimusongelma	8
1.3	Tutkimuksen menetelmä ja aineistot	10
1.4	Tutkimuksen rakenne	14
2	KUNTAKONSERNI JA OMISTAJAPOLITIikka - TUTKIMUKSEN KESKEISTEN KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY	15
2.1	Kuntakonserni	15
2.1.1	Konsernijohto ja sen tehtävät	18
2.1.2	Konsernin ohjaus	19
2.2	Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus	21
3	AGENTTITEORIA KUNTAKONSERNIN ORGANISOINNIN KUVAAMISEN VÄLINEENÄ	25
3.1	Agenttiteoria ja päämies-agentti -teoria ja näiden teorioiden tunnistamat ongelmat	25
3.2	Päämies-agentti -suhde	28
3.3	Päämies-agentti -suhde kuntakonsernin omistajaohjauksen organisoinnissa	32
4	STRATEGINEN JOHTAMINEN TAUSTANA RELEVANTILLE OMISTAJAOHJAUKSEN ORGANISOINNILLE	33
4.1	Talouden ohjaus	33
4.2	Strategiat kunnissa	35
4.2.1	Strategiaprosessi	36
4.2.2	Strategioiden ryhmittelyä	37
4.2.3	Ketkä määrittelevät strategiat kunnissa?	39
4.2.4	Strategian toimeenpano	40
5	OMISTAJAOHJAUKSEN ORGANISOINTI KUUDESSA SUURIMMASSA KAUPUNGISSA	42
5.1	Tapauskaupunkien kuntakonsernit	42
5.2	Omistajaohjauksen organisointi tapauskaupungeissa	43
5.2.1	Espoo	43
5.2.2	Helsinki	49
5.2.3	Oulu	57
5.2.4	Tampere	59
5.2.5	Turku	64
5.2.6	Vantaa	68
5.3	Vertailua ja huomioita	73
6	PÄÄTELMÄT	81
6.1	Agenttiteoria ja strateginen johtaminen omistajaohjauksen organisoinnin kuvaajina	81
6.2	Tapauskaupunkien omistajaohjauksen organisointi	82
6.3	Diskurssi ja tulevat tutkimuskohteet	84

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Kunta-alalla, kuten myös muilla aloilla, toimintaympäristö on ollut viime vuosikymmeninä voimakkaiden muutosten keskellä. Tätä myötä kuntien johtamis- ja ohjausjärjestelmät, samoin myös toimintatavat, ovat kehittyneet. Niin palvelutuotantotapoja kuin ohjausjärjestelmiä on kehitetty voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Ohjausjärjestelmien uudistaminen ja monipuolistaminen on yleistänyt kuntien hahmottamista konserneina myös johtamisen näkökulmasta.

Kunnissa on aikaisemmin ollut käytössä resurssiohjaus. Silloin kunnat järjestivät palvelutuotannon omassa organisaatiossaan ja jakoivat resursseja toimintayksiköilleen. Samalla ohjauksen kulmakivenä oli hierarkkinen johtaminen, joka toteutettiin ylhäältä alaspäin. (Meklin & Martikainen 2003, 67.) 1990-luvulla kuntalakiin otettiin tulosohtausmalli. Siinä toimijat jaetaan tilaajiin ja tuottajiin. Tulosohtauksessa asetetaan tavoitteita ja seurataan niiden toteutumista. Seurannan apuna käytetään tulosmittareita ja niille asetettuja tavoitearvoja. (Myllyntaus 2002, 20.)

Mallissa, jossa toimijat on jaettu tilaajiin ja tuottajiin, voidaan hyvin seurata tavoitteiden saavuttamista. Verrattuna aikaisempaan hierarkkiseen malliin, valta ja vastuu on jaettu uudella tavalla. Virkamiesjohdon tehtäväksi on painottunut strategisen johtamisen toimeenpano ja operatiivinen johtaminen. Mallissa tuottajat voivat yksityiskohtaisemmin päättää miten kyseessä olevat palvelut tuotetaan. (Meklin & Martikainen 2003, 67.)

Palveluiden järjestämisen perusteena tulisi olla muun muassa tehokkuuden edistäminen. Uusilla vähemmän byrokraattisilla ohjausmalleilla mahdollistetaan tehokkuus ilman kangistavaa hallintoa. Näin ollen kuntalaiset, jotka ovat asiakkaita ja palvelutuotannon viimesijaisia maksajia, saavat verorahoilleen enemmän vastinetta. (Meklin & Martikainen 2003, 68.)

Tulosohjausmallilla on myös omat käänttöpuolensa. Yksiköt pyrkivät eriytymään emoyksiköstään ja emon ja konsernin edun sijaan alkavat ajamaan omaa etuaan. Tätä kutsutaan osaoptimoimiseksi. Millä sitten nämä toisistaan ja yhteisestä päämäärästä eriytyneet yksiköt saadaan tuottamaan synergiaetua, jonka syntyminen on konsernin muodostamisen yksi lähtökohta? Vastauksena tähän on konsernin näkeminen myös johtamisjärjestelmänä. (Meklin & Martikainen 2003, 68.)

Kuten sanottu, kunnat järjestävät palveluita yhä enemmän oman perusorganisaationsa ulkopuolella esimerkiksi omistamissaan yhteisöissä. Kuntakonsernista on tullut osa jokaisen kunnan arkipäivää. Konsernin tytäryhteisöt voivat jopa muodostaa suuremman kokonaisuuden kuin emokunta. Niiden varallisuuden ja vastuiden määrät kilpailevat emokunnan varallisuuden määrän kanssa. (Hynynen 2008, 16.)

Toukokuussa 2007 tuli voimaan kuntalain (17.3.1995/365) uudistus, jonka myötä kuntalakiin tuli lisää kuntakonsernin ohjaukseen liittyvää sääntelyä. Nyt laissa määritellään kuntakonserni, säännellään tarkemmin konsernijohdosta, konsernijohdon tehtävänjaosta ja konsernivalvonnasta. Aikaisemmin kuntakonsernin määrittely on kuntalaissa liittynyt vain tilinpäätökseen, ja sen avulla haluttiin selvittää kunnan todellisia varoja ja velkoja konsernitaseen avulla. Nykyisellään kuntalaissa esiin nostetaan konserninäkökulmaa ja tiedostetaan sääntelyn tarpeellisuus myös johtamisjärjestelmänä ymmärrettävästä konsernista.

Samalla myös täydellinen konsernitilinpäätös tuli kunnille pakolliseksi vuoden 2008 tilinpäätöksestä lähtien. Tällöin pelkän konsernitaseen sijaan tehdään myös konsernituloslaskelma ja konsernirahoituslaskelma ja näihin liittyvät liitetiedot ja toimintakertomus. Konsernitilinpäätöksen laadintavollisuudelle on asetettu tiettyjä taseen ja konsernin kokoon liittyviä ehtoja. Kuitenkin suurin osa kunnista tulee konsernitilinpäätöksen laadinnan piiriin.

Helmikuussa 2008 ilmestyneessä Kuntalehdessä (3/2008) haastateltu Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen sanoo, että täydellinen konsernitilinpäätös luo mahdol-

lisuudet parempaan konsernin tulosohjauksen ja omistajapolitiikan arviointiin. Omistajaohjauksen käyttäminen ei ole pelkästään itseisarvoista vallan käyttämistä, vaan toimivalla omistajaohjauksella saadaan hänen mukaansa aikaan säästöjä, kun omaisuuden hoitoa parannetaan.

Kietäväisen mukaan valtuustot hoitavat kuntansa omistajaohjausta parhaiten asettamalla tavoitteita tytäryhteisöille ja myös seuraamalla niiden toteutumista. Hänen mukaansa omistajaohjauksen tehtäväjaot täytyy pitää selkeinä. Myös kaupungin edustajien ohjeistaminen tytäryhteisöjen hallintoelimissä on tärkeää, jotta kunnan omistajapoliittiset linjat saadaan toteutettua myös tytäryhteisötasolla. (Hynynen 2008, 17.)

Tehokkaan omistajaohjauksen järjestämisen edellytyksenä on myös toimintaympäristön huomioon ottava organisaatiomalli ja siihen soveltuvat tehtävänjat. Kuntien tulee kuntalain asettamien rajojen puitteissa itse tehdä päätökset siitä, miten niiden on parasta toimia kyseisen kunnan tilanteessa. Palvelutuotanto ja hallinto tuleekin organisoida kunnan tilanne mielessä pitäen.

Valtuuston tehtäviin kuuluu päättää, minkälaisia toimielimiä kaupungissa on (Harjula & Prättälä 2007, 183). Toimielimiä ovat mm. valtuuston määräämät lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot ja toimikunnat (Kuntalaki 17.3.1995/365 17.1§). Lautakunnat ovat kunnanhallituksen alaisia toimielimiä, jotka hoitavat pysyväisluonteisia tehtäviä. Johtokuntia voidaan perustaa liikelaitoksen tai tietyn tehtävän hoitamista varten. Toimielimet voivat hallituksen tai valtuuston päätöksen nojalla asettaa toimikuntia hoitamaan tiettyjä tehtäviä. (Kuntalaki 17.3.1995/365 17 §.)

Päätäessään minkälaiseksi kunnan organisaatio muodostuu valtuusto myös päättää miten toimivalta ja tehtävät jaetaan näiden kesken. Toimivallan delegoinnin yhteydessä voidaan toimivallan käyttämiselle asettaa ehtoja. Valtuusto päättää niin henkilöstöorganisaation rakenteesta kuin tarpeellisista johtosäännöistä, jotta hallinto saadaan järjestettyä. Johtosäännöt ovat yleensä melko pysyvä keino ohjata toimintaa ja säännellä toimivallanjaosta. Muita ohjaukeinoja ovat talousarvio ja muu toiminta- ja taloussuunnittelu. Tehtävien

hoitotavasta päättäminen on myös osa hallinnon järjestämistä. Tehtävät voidaan hoitaa esimerkiksi kunnan omassa organisaatiossa, liikelaitokseksi eriytettynä tai ulkoisena osakeyhtiönä. (Harjula & Prättälä 2007; 183, 189.)

Osa kuntakonsernin ohjaukseen liittyvistä tehtävistä ja tehtävänjaoista on säädetty jo kuntalaissa - osasta voidaan päättää johtosäännöissä. Omistajaohjauksen organisointi ja toteutus on siis osaksi lakisäätteistä ja osalta kunnan harkinnassa. Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu valvoa kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää puhevaltaa, ellei näitä tehtäviä ole johtosäännössä muille määrätty. Konsernijohtoon kuuluvan hallituksen tehtäviin kuuluu myös konserniohjaus ja konsernivalvonnan järjestäminen (Harjula & Prättälä 2007, 233.) Niinpä kunnanhallitus tai muu johtosäännössä määrätty viranomainen antaa ohjeita tarvittaessa kuntaa tytäryhtiöiden toimielimissä edustaville henkilöille, jotta kunnan kanta tulisi otetuksi huomioon tytäryhtiön päätöksenteossa (Kuntalaki 17.3.1995/365 23 §).

Edustajat tytäryhtiön hallitukseen ja muihin toimielimiin valitaan yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksessa on paikalla omistajan eli kunnan edustajat, joille kunnanhallitus tai johtosäännössä nimetty viranomainen antaa toimintaohjeet. Edustajien ohjeistamisen delegoiminen kunnanhallitukselta toiselle toimielimelle voi olla tarkoituksenmukaisempaa kuin se, että kunnanhallitus ohjeistaa kaikki tytäryhtiöissä olevat edustajat. (Harjula & Prättälä 2007, 238.) Ohjeet sitovat toimielimissä toimivia edustajia rajallisesti. Esimerkiksi tytäryhtiön hallituksen jäsen toimii hallituksessa periaatteessa yksilövastuullisesti ja hänen tulee ottaa huomioon tehtävää hoitaessaan vain yhtiön etu. Toisaalta hallituksen jäsen edustaa konsernijohtoa ja omistajaa ja toimii osana omistajaohjausta. (Kuntaliitto 2005a, 22.)

Toimintaympäristön muutosten myötä kunnat ovat uudistaneet niin ohjaus- kuin palvelutuotantomallejaan. Muutosten tulisi olla sidoksissa kunnan itsellensä asettamiin strategiisiin päämääriin. Kuntakonsernin tytäryhteisöt ovat taloudellisesti usein yhtä isoja kokonaisuuksia kuin emokuntansakin. Omistajaohjauksen onkin syytä olla tarkasti määriteltyä niin sisällöllisesti kuin vastuun- ja tehtävänjaoltaan.

Kuntakonsernin omistajapolitiikka on mielenkiintoinen ja ajankohtainen aihe. Kuten johdattuksesta aihealueeseen on voitu huomata, kuntakonsernin johtamisen merkitys voidaan nähdä kasvavana. Omistajaohjauksen aihealueesta on tehty monia tutkimuksia koskien niin kuntia kuin muitakin julkisyhteisöjä.

Esimerkiksi Pentti Tarvainen Lapin yliopistosta on tutkinut omistajaohjausta Inarissa. Tarvaisen (2006, 9) mukaan omistajaohjauksen tutkimisella on merkitystä kunnallisen demokratian näkökulmasta.. Raija Tokkola (2005) Lappeenrannan teknillisestä korkeakoulusta on tutkinut Imatran kaupungin omistajaohjausta yleisestä ja riskienhallinnan näkökulmista. Hän korostaa selkeitä pelisääntöjä sekä selkeää tavoitteiden asettelua. Pirjo Vimpari (1999) Lapin yliopistosta on tutkinut kuntakonsernin omistajapolitiikkaa Kajaa- nissa ja on todennut, että ohjaus ei ole läpi kaupungin kirjattua ja standardisoitua omistusten monialaisuuden takia. Jyväskylän yliopiston Jyväskylä Studies in Business and Economics -julkaisusarjassa Hannu Nyysölä (2008) on tutkinut omistajaohjausta sisäisen yrittäjyyden näkökulmasta ammattikorkeakouluissa. Teoksessa on pohdittu syvällisemmin omistajuutta ja sen yhteyttä toiminnan tavoitteellisuuteen.

Tampereen yliopistossa omistajaohjausta on käsitelty useissa eritasoisissa tutkielmissa. Omistajaohjausta on tutkittu muun muassa markkinoiden epäonnistumisen korjaamisen näkökulmasta, kansalaisten vaikuttamisen näkökulmasta sekä omistajaohjauksen tavoitteiden asetannan ja toimeenpanon näkökulmasta. (Ks. Lammi 2001, Hakala 2006, Maa- nonen 2007.)

1.2 Tutkimusongelma

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkitaan sitä, *miten suurissa suomalaisissa kaupungeissa omistajaohjaus on organisoitu*. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, työssä määritellään kuntakonserni, konsernijohto ja omistajaohjaus osana omistajapolitiikkaa.

Teoreettisena viitekehyksenä omistajaohjauksen työnjaolliseen näkökulmaan toimii agenttiteoria. Siinä selitetään, miksi yksi toimija ei tee kaikkea itse vaan tehtäviä delegoidaan. Teoria se kuvaa myös ongelmia, joita tehtävänjaossa voi syntyä.

Toisaalta pohditaan omistajaohjauksen organisointia strategisen ohjauksen näkökulmasta - mitä välineitä on käytössä ja kenellä. Kaupungit ovat luoneet strategioita päästäkseen johonkin tiettyyn tilaan. Jotta strategiat saadaan toteutettua, tulee organisaation toimia niiden mukaan. Toisaalta organisaation tulee olla järjestetty niin, että sen rakenne tukee strategian toteutusta.

Empiirinen osuus muodostuu asiakirja-analyysistä, jossa hahmotetaan kuuden suurimman kaupungin, Espoon, Helsingin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vantaan, omistajaohjauksen organisointia sekä teemahaastatteluista, joissa pohditaan omistajaohjauksen tehtävänjako ja välineitä ja taustoja tehdyille ratkaisuille sekä selvitetään mahdollisesti huomattuja ongelmia ja kehittämistarpeita.

Työssä keskitytään kuuteen suurimpaan kaupunkiin, koska oletetaan, että näillä kaupungeilla on suurehkot konsernit, mistä johtuen oletetaan omistajaohjauksen olevan kehittyntä ja hyvin dokumentoitua. Lisäksi rajataan tutkimus vain kaupunkien tytäryhtiöiden omistajaohjaukseen ja tutkitaan vain emokunnan sisäistä organisointia.

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten konsernihoito on määritelty tapauskaupungeissa. Tämän jälkeen tutkitaan asiakirjoja, joissa määrätään tai kuvaillaan omistajaohjauksen tehtävänjakoa. Vertailupohjana tehtävänjaolle toimii kuntalain sääntely. Kuntaliitto on julkaissut jo vuonna 2006 mallin kunnan konserniohjeeksi, jossa annetaan esimerkkejä siitä, miten konserniohjeeseen voidaan ottaa säännöksiä omistajaohjauksesta, sen organisoinnista ja eri viranomaisten tehtävienjaosta. Ohjetta kuitenkin sovelletaan nykyään sen mukaan kuin kuntalaissa nykyään säädetään tehtävänjaosta. Asiakirja-analyysin pohjalta vertaillaan eroja omistajaohjauksen organisoinnissa sekä dokumentoinnissa. Haastattelujen avulla paneudutaan syvemmin, miten juuri tällaiseen organisointiin on päädytty ja onko nähtävissä kehittämistarpeita.

Tarkastelun ulkopuolelle jätetään omistajaohjauksen painopisteet ja konsernivalvonnan järjestämisen yksityiskohdat. Tämä tutkimus täydentää tutkimuskenttää erilaisella paino-

pisteellään. Aikaisemmin on tutkittu mitä on omistajaohjaus ja minkälaisia ongelmia siinä syntyy. Tässä tutkimuksessa omistajaohjaus otetaan annettuna asiana ja vertaillaan miten se voidaan organisoida ja minkälaisia ratkaisuja tapauskaupungeissa on tehty koskien omistajaohjauksen organisointia.

1.3 Tutkimuksen menetelmä ja aineistot

Metodi eli tutkimusmenetelmä kertoo sen, miten aineistoa hankitaan tutkimusta varten eli miten tutkimus toteutetaan käytännössä. Aineiston hankintatapoja on monia, esimerkiksi kyselyt, haastattelut tai vaikka olemassa olevien asiakirjojen tutkiminen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2003, 170.)

Tutkimusmenetelmä on osa tutkimusstrategiaa. Tutkimusstrategian valintaan taas vaikuttaa tutkimuksen tarkoitus. Näin ollen tutkimusongelma ja -menetelmä ovat toisiinsa läheisesti sitoutuneita. Tutkimuksen tarkoituksena voi olla esimerkiksi kuvailla tilanteita tai dokumentoida ilmiöiden kiinnostavia tai keskeisiä piirteitä. Tutkimuksen, jolla on dokumentointiin ja kuvailuun liittyviä tavoitteita, tekemiseen soveltuu niin kvalitatiivinen kuin kvantitatiivinenkin tutkimusote. (Hirsjärvi ym. 2003; 128, 171.)

Tämä tutkimus on tehty käyttäen kvalitatiivista tutkimusotetta ja tutkimusta muuten voi luonnehtia vertailevaksi tapaustutkimukseksi. Tutkimuksessa kuvaillaan miten omistajaohjaus on tietyissä kaupungeissa järjestetty.

Hirsjärvi ym. (2003, 124) ovat kuvailleet kvalitatiivista tutkimusta seuraavanlaiseksi. Tutkijan ja tutkittavan suhde on läheinen ja tutkimusstrategia on strukturoimaton. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto on luonteeltaan rikasta ja syvää. Objektiivisuutta ei ole aina mahdollista saavuttaa tutkimusta tehtäessä. Varsinkin kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä, että siinä pyritään enemmän löytämään ja paljastamaan tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä. (Hirsjärven ym. 2003, 152.)

Hirsjärvi ym. (2003, 155) ovatkin listanneet seuraavanlaisia piirteitä kvalitatiiviselle tutkimukselle:

1. Aineisto kerätään todellisista tilanteista.
2. Ihmisiä suositaan tiedon keruun menetelmänä.
3. Analyysi on induktiivista.
4. Suositaan laadullisia metodeja aineiston hankinnassa, esimerkiksi haastatteluja tai dokumenttianalyysiä.
5. Tutkimuksen kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti.
6. Tutkimussuunnitelma muotoutuu usein tutkimuksen edetessä.
7. Tapauksia käsitellään ainutlaatuisina ja tulkitaan sen mukaan aineistoa.

Kvalitatiivisia tutkimustyyppinä voidaan myös ryhmitellä niiden mielenkiinnon mukaan. Hirsjärvi ym. ovat löytäneet kolme kategoriaa. Mielenkiinnonkohteina voivat olla kielen piirteet, säännönmukaisuuksien etsiminen, tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtäminen tai reflektio. (Hirsjärvi ym. 2003, 157.) Tässä työssä pyritään vertailemaan ja kuvailemaan toimintaa eri kaupungeissa. Tällöin etsitään joko eroavaisuuksia tai säännönmukaisuuksia ja kartoitetaan niihin liittyviä taustoja, kokemuksia ja kehitystarpeita.

Kvalitatiivinen tutkimus alkaa usein sillä, että tutkija kartoittaa tutkittavan kohteen ja sen toimintaympäristön. Tästä lähtökohdasta voidaan saada ymmärrystä tutkimuskohteesta. (Hirsjärvi ym. 2003, 168.) Aineistosta ei välttämättä tehdä yleistäviä päätelmiä, vaikka tämä on alun perin ollut ajatuksena kvalitatiivisessa tutkimuksessakin. Tarkoituksena on tutkia tapausta niin yksityiskohtaisesti, että saadaan kohteesta esille sen merkittävät ja usein toistuvat ominaisuudet myös yleisemmällä tasolla. (Hirsjärvi ym. 2003, 169.) Tässäkin tutkimuksessa todennäköisesti käy niin, ettei voida tehdä yleistäviä päätöksiä tutkimuksen tuloksen perusteella siitä, miten asioiden tulisi olla vaan lähinnä kuvaillaan tapausten pohjalta vaihtoehtoja, joita on käytössä.

Hirsjärven ym. (2003, 123) mukaan tapaustutkimuksessa saadaan aikaan intensiivistä tietoa yhdestä tai muutamasta tapauksesta. Tässä tutkimuksessa on kohteiksi valittu Suomen kuusi suurinta kaupunkia. Kaupunkien lukumäärä on rajattu pieneksi, jotta niihin pystyttäisiin tutustumaan syvällisemmin. Toisaalta ne edustavat myös tiettyä kokoluokkaa Suomen kaupungeissa ja ovat siten nähtävissä keskenään vertailtavissa olevana ryhmänä.

Tutkimus toteutetaan perehtymällä tapauskaupunkien dokumentteihin. Tutustumisen kohteena ovat erilaiset asiakirjat kuten konserniohje ja johtosäännöt. Dokumentteihin tutustumisen jälkeen analyysia syvennetään haastatteluin. Dokumentteihin tutustuminen on haastattelujen ohella tapaustutkimukselle tyypillinen aineiston keruutapa. Tapaustutkimuksessa on yleensä tarkoituksena kuvailla jotain ilmiötä. (Hirsjärvi ym. 2003, 123.) Tässä tutkimuksessa kuvattavana ilmiönä on omistajaohjauksen organisointi.

Teorian perusteella kuntakonsernin omistajaohjauksen työnjaosta määrätään konserniohjeessa ja toisaalta johtosäännöissä, kuten kaupunginhallituksen johtosääntö, joilla delegoidaan valtaa toisille toimielimille tai viranhaltijoille. Asiakirja-analyysissa on otettu asiakirjoiksi kunkin kaupungin konserniohje tai sitä vastaava asiakirja sekä kaupunginhallituksen johtosääntö. Lisäksi on voitu ottaa huomioon juuri muuttuneita johtosääntöjä tai esimerkiksi toimintasääntö, johon on viitattu johtosäännössä.

Viitekehyksen, jota on käyty läpi luvuissa 2 ja 2, pohjalta on liitteeseen 1 ja 2 koottu kunnan toimielimet, joille konserni- ja omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä voidaan antaa. Näitä toimielimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, kunnanjohtaja tai pormestari, toimialajohtajat tai apulaiskaupunginjohtajat/-pormestarit, muu konsernijohto ja kunnanhallituksen alainen jaosto. Käytetty analyysissa pohjana käytetty lomake löytyy liitteenä 2. Kaikista tapauskaupungeista on tehty vastaavanlainen jaottelu. Samalla on tutkittu keitä on määritelty konsernijohtoon kuuluviksi ja missä asiakirjoissa tehtävänjaoista on määritelty.

Haastattelussa haastatteliija esittää kysymyksiä haastateltavalle ja näin ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa. Haastattelun etuihin kuuluu ennen kaikkea aineiston keruuseen liittyvä joustavuus. Esimerkiksi voidaan syventää saatuja tietoja reaaliaikaisesti esittämällä perusteluja tai lisäkysymyksiä. (Hirsjärvi ym. 2003, 191–192.)

Kritiikkinä haastattelun käyttämistä kohtaan voidaan sanoa, että haastattelijalta tarvitaan taitoa olla haastatteliija ja haastattelu täytyy olla huolellisesti suunniteltu. Haastatteluihin

voi sisältyä myös virhelähteitä, jotka voivat johtua niin haastattelijasta, haastateltavasta kuin haastattelutilanteestakin. Esimerkiksi haastattelija voi tulkita haastateltavan vastauksia väärin. Haastatteluiden tulokset ovatkin hyvin konteksti- ja tilannesidonnaisia. (Hirsjärvi ym. 2003, 193–194.)

Käytettäessä haastattelua tutkimuskeinona tulee muistaa, että haastattelulla on tavoitteena saada tietoa halutusta aiheesta mahdollisimman luotettavasti ja pätevästi. Kyseessä on systemaattisen tiedonkeruun väline. (Hirsjärvi ym. 2003, 194–195.)

Haastattelutekniikat voidaan jakaa ryhmiin sen mukaan ovatko ne täysin vapaasti rönsyileviksi tarkoitettuja vai onko haastattelu täysin strukturoitu, jossa ennalta laaditut kysymyssarjat esitetään tietyssä järjestyksessä. (Hirsjärvi ym. 2003, 195.) Tässä tutkimuksessa käytetään niin sanottua teemahaastattelua, joka on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Siinä haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta tarkkoja kysymyksen asette-luita tai järjestystä ei ole määrätty samalla tavalla kuin strukturoidussa lomakehaastattelussa. Teemahaastattelu on tyypillinen kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmä. (Hirsjärvi ym. 2003, 195.)

Teemahaastattelurunkoa tehtäessä laaditaan teema-aiheluettelo tarkkojen kysymysten sijaan. Niiden merkitys on toimia haastattelijan muistilistana sekä keskustelua ohjaavana kiintopisteenä. Teema-alueiden tulisi olla tarpeeksi väljiä, että tutkittavan ilmiön moninaisuus saataisiin paljastettua. (Hirsjärvi & Hurme 1985, 41–42.) Tämän tutkimuksen teemahaastatteluissa käytetty runko löytyy liitteenä 3.

Aineistoina tutkimuksessa on käytetty erilaisia asiakirjoja, joissa on määrätty tai kuvattu omistajaohjauksen organisoinnista ja tehtävänjaosta. Ensisijaisesti asiakirjoina on käytetty konserniohjetta tai asiakirjaa, johon konserniohje sisältyy sekä kaupunginhallituksen johtosääntöä. Asiakirja-analyysi on pääosin tehty kesän 2008 aikana. Asiakirja-analyysin lisäksi kustakin kaupungista on haastateltu johtavaa virkamiestä. Oulun haastattelu on toteutettu puhelimitse. Haastattelut on toteutettu vuoden 2008 lokakuun ja vuoden 2009 helmikuun välisenä aikana.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Ensimmäinen luku on johdanto tutkimuksen aihepiiriin ja pinnallinen katsaus omistajapolitiikkaan liittyviin tutkimuksiin. Tämän jälkeen luvussa on muodostettu tutkimusongelma, määritellään tutkimusmenetelmä ja esitelty tutkielman rakenne. Toisessa luvussa määritellään kuntakonserni ja omistajaohjaus osana omistajapolitiikkaa. Kolmannessa luvussa etsitään teoreettista taustaa työnjaolle agenttiteorian näkökulmasta. Neljännessä luvussa taas hahmotellaan konsernia ja omistajaohjausta osana kunnan talouden ohjausta ja strategista johtamista. Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen empiria ja vertaillaan tapauskaupungeista saatua aineistoa. Kuudennessa luvussa kootaan yhteen tutkimuksen päätelmät.

2 KUNTAKONSERNI JA OMISTAJAPOLITIIKKA - TUTKIMUKSEN KESKEISTEN KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

2.1 Kuntakonserni

Rakenteellisesti konserni tarkoittaa yhtenäisen organisaation, kuten kunta, hajauttamista pienempiin osiin. Näille osille sitten annetaan vaihtelevassa määrin toimivaltaa ja vastuuta. Kunnassa konsernirakenne syntyy organisaatorakenteesta, budjetointijärjestelmästä ja raportointijärjestelmästä. Talouden ohjauksellisesti konsernirakenne tarkoittaa sitä, että painotetaan kokonaisuuden etuja, omistajanäkökulmaa ja rahoituksen ohjausta. (Karila 1998, 107.)

Varsinaisesti käsitteenä kuntakonserni ei ole uusi vaikkakin se on yleistynyt. Harjulan ja Prättälän (2007, 207) mukaan: ”*Se on kuvannut kunnallishallinnon kehittymistä perinteisestä julkishallinnollisesta, virkavastuulla toimivasta linjaorganisaatiosta monimuotoiseksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kokonaisuudeksi.*”

Lähtökohtana konsernin muodostamiseen on, että muodostamalla konserni saadaan aikaan lisäarvoa eli synergiaetua. Kuntakonsernissa lisäarvoa voidaan saada aikaan kolmella tavalla:

- toteuttamalla yhteistä konsernistrategiaa
- edistämällä yksikköjen yhteistoimintaa ja esimerkiksi
- järjestämällä tukipalvelut keskittämällä.

Kun saadaan aikaan lisäarvoa, voidaan saada paras mahdollinen vastike verovaraille eli kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti tuotettuja palveluita. Vaikuttavasti tuotettuja palveluita saadaan esimerkiksi parantamalla palveluiden laatua, saavuttamalla mittakaavaetuja ja päätöksentekoa nopeuttamalla. (Meklin 2000; 81, 104; Kallio, Martikainen, Meklin, & Oulasvirta 2005, 79.)

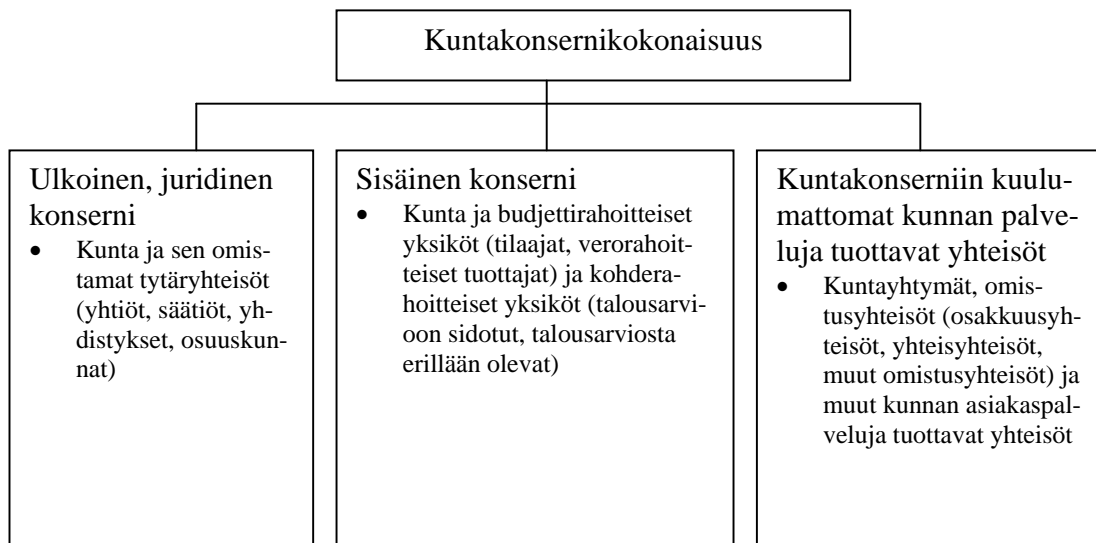
Konsernin muodostamista kohtaan voidaan esittää myös kritiikkiä. Aina konsernia ei saada toimimaan halutulla tavalla. Jos yhteistoimintaa ei saada toivotulla tavalla aikaan,

saattaa lopputuloksena konsernista syntyä niin sanottua negatiivista lisäarvoa. Näin käy, jos yksiköt eriytyvät liikaa emoyksiköstä ja niiden oma etu tulee ristiriitaiseksi kunnan edun kanssa. Lisäksi voi syntyä esimerkiksi transaktiokustannuksia (Meklin 2000; 82, 104; Kallio ym. 2005, 79.)

Kuntakonsernia voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Lähinnä se voi esiintyä juridisena, laskentatoimen yksikköä tarkoittavana käsitteenä tai vaihtoehtoisesti johtamisjärjestelmänä. (Meklin & Martikainen 2003, 24.) Kuntalaissa määritellään kuntakonserni kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. Keskeistä kuntakonsernin muodostumisessa on se, että kunnalla on selvästi päätösvaltaa tytäryhteisössä tai säätiössä tai valtaa valita tytäryhteisön päätöksenteosta vastaava elin. (Harjula & Prättälä 2007, 207–208.)

Kuntakonserni voidaan jakaa niin sanottuun ulkoiseen kuntakonserniin ja sisäiseen kuntakonserniin. Sisäinen konserni muodostuu kunnan brutto- tai nettobudjetoiduista yksiköistä sekä liikelaitoksista. Ulkoinen konserni muodostuu esimerkiksi kunnan omistamista osakeyhtiöistä, säätiöistä ja yhdistyksistä. Perinteisesti palvelut on tuotettu sisäisen konsernin piirissä. Kehitys on kuitenkin lisännyt ulkoiseen konserniin kuuluvien ratkaisujen käyttöä. (Kallio ym. 2005, 78.)

Jaottelu sisäiseen ja ulkoiseen konserniin on perusteltua muun muassa, koska sisäisten yksikköjen ja tytäryhtiöiden ohjaus voi tapahtua eri tavoilla. Sisäisiä yksiköitä voidaan ohjata välittömästi erilaisin säännöin, mutta tytäryhteisöjen ohjaus tapahtuu välillisesti. (Meklin 2000, 81.) Seuraavassa kuviossa 1 on hahmoteltu miten juridinen kuntakonserni, sisäinen kuntakonserni sekä kuntakonserniin kuulumattomat kunnan palveluja tuottavat yhteisöt muodostavat kuntakonsernikokonaisuuden. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuviossa olevaan juridiseen kuntakonserniin ja lähinnä tytäryhtiöihin.



Kuvio 1. Kuntakonserni ja sen osat (mukailten Myllyntaus 2008.)

Kuntakonserni on määritelty kuntalain (17.3.1995/365) 16a §:ssä: ”*Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin.*” Sen mukaan tytäryhteisöjä ovat sellaiset yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain mukainen määräysvalta. Myös kunnan omistamat säätiöt rinnastetaan tytäryhteisöiksi. Määritelmä seuraakin siis kirjanpitolain mukaista konsernimääritelmää.

Kunta on kuntakonsernin emo. Sen lisäksi, että määräysvalta voi syntyä suoran omistuksen kautta tytäryhteisössä, se voi muodostua myös toisen tytäryhteisön omistuksen kautta. Kirjanpitolain mukaan määräysvalta syntyy silloin, kun

- emoyhteisöllä on oikeus käyttää yli puolta kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä
- oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimeilimessä.

Kuitenkin määräysvaltaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon niin sanotusti asia ennen muotoa. (Harjula & Prättälä 2007, 208.)

Kuntaliitto (2005b, 5) on omistajapoliittisista linjauksista antamassa ohjeessaan suosittanut, että toiminta, jonka rahoitus katetaan myyntituloilla, toteutetaan kunnan kokonaan omistamalla yhtiöllä. Sen mukaan huomioon otettavaa myös on yksikön toimintaympäristö. Jos kyseessä on kilpaillut markkinat ja asiakkaista merkittävä osa on ulkoisia, on syytä yhtiöittää toiminta.

Kuntaliiton (2005b, 6) ohjeen mukaan kunnan palvelutuotannon yhtiöittämisen merkityksenä on voinut olla taseen keventäminen, kun vastuita ja velkoja siirretään kunnan omasta tilinpäätöksestä toisen kirjanpitovelvollisen harteille. Uusi velvoite täydellisen konsernitilinpäätöksen tekemiseen ja sitä myötä konsernitilinpäätökseen perustuva kuntien välinen vertailu vähentäneen tämän ajattelutavan merkitystä.

2.1.1 Konsernijohto ja sen tehtävät

Kuntakonsernin johto muodostuu

- kunnanhallituksesta
- kunnanjohtajasta tai pormestarista ja
- muista johtosäännössä määrättyistä viranomaisista.

Näin on säädetty kuntalain 25a §:ssä. Muita johtosäännössä määrättyjä viranomaisia voivat olla ne henkilöt, joiden tehtävänä on esitellä tytäryhteisöjä koskevat asiat kunnanhallitukselle. Kuntalain 17 §:ssä mahdollistetaan myös se, että konsernijohtoon voi kuulua kunnanhallituksen jaosto, joka vastaa konsernin johtamisesta. Tytäryhteisöjen johtoon kuuluvat henkilöt eivät kuitenkaan ole osa konsernijohtoa. (Harjula & Prättälä 2007, 258.)

Konsernijohtoon kuuluu vastata kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä (Kuntalaki 25a §). Konsernijohto voi tehdä päätöksiä tytäryhteisöjä koskien, mutta nämä päätökset eivät sido tytäryhteisöjen toimielimiä juridisesti, koska toimielinten jäsenten tulee toimia yhtiön edun mukaisesti ja osakeyhtiölakia noudattaen. Kuitenkin konsernijohto voi ilmaista kunnan kannan käsiteltävään asiaan ja näin ohjata valitsemiensa edustajien kantoja. (Harjula & Prättälä 2007, 258–259.)

Valtuuston tehtäviin kuuluu päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden perusteista. Tämä tarkoittaa keskeisten tavoitteiden ja konserniohjauksen määrittelyä omassa kunnassaan. Valtuusto myös valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, ellei se ole delegoinut tätä päätösvaltaa eteenpäin. (Kuntalaki 13 §.)

Kuntalain 13 §:ssä on haluttu korostaa valtuuston asemaa kuntakonsernin strategisena johtajana. Samalla määritellään selkeästi strategisten tavoitteiden asettaminen valtuuston eikä hallituksen tehtäväksi. Sen sijaan konserniohjeen, joka on yksi konsernin ohjauksen väline, hyväksymiseen liittyvän toimivallan valtuusto voi siirtää itseltään myös kunnanhallitukselle tai muulle konsernijohdolle. (Harjula & Prättälä 2007, 181.)

2.1.2 Konsernin ohjaus

Kun puitteet konsernin johtamiselle on järjestetty relevantilla johtamisjärjestelmällä, on edustajien nimeämisen ja ohjeistamisen lisäksi oltava olemassa konsernistrategia ja huolehdittava talouden ohjauksesta talousarvioprosessissa. (Meklin & Martikainen 2003, 28.)

Valtuusto voi useammalla tavalla vaikuttaa konsernin toimintaan. Se voi:

1. asettaa tavoitteita ja määrittää ohjauksen ja valvonnan puitteet konsernijohdolle,
2. asettaa tavoitteita, jotka ohjaavat kunnan edustajia tytäryhteisöjen toimielimissä tai
3. ohjata tavoitteilla tytäryhteisöjen omaa tavoitteiden asettelua. (Kuntaliitto 2007, 3.)

Ohjaus tapahtuu ensisijaisesti kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa. Kunnan talousarvio ja -suunnitelma eivät kuitenkaan oikeudellisesti sido tytäryhteisöjä. Tällöin tavoitteenasettelun merkitys on tuoda omistajan tahto esille. Tavoitteiden asettaminen on luonteeltaan välillistä ohjausta. Ohjausta voidaan tehdä myös konserniohjeella. (Kuntaliitto 2007, 3.)

Talousarviossa annettavat tavoitteet ovat asettaneet aikaisemmin kunnan sisäiset yksiköt ja konsernin tytäryhteisöt erilaiseen asemaan toisiinsa nähden. Tyypillistä on ollut, että sisäisille yksiköille on asetettu selkeästi pidemmälle vietyjä tavoitteita kuin tytäryhteisöil-

le. Tähän taustana ovat vanhat toimintamallit ja -tavat, joihin on jääty. (Meklin & Martikainen 2003, 63.)

Ohjaus tytäryhteisöissä perustuu siihen, että kunta on omistaja ja sillä on välitön tai välillinen tosiasiallinen oikeus nimittää tai erottaa hallitus. Kunnan päättäessään tytäryhteisöihinsä kohdistuvasta ohjauksestaan, kunnan toimijoiden tulee muistaa, että esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksensä mukaan. Näin syntyy tiettyjä reunaehtoja, joita ei voida sivuuttaa ohjauksessa. Konserniohjeessa voidaan kuitenkin antaa ohjeita tytäryhtiön yhtiökokoukselle, jotta se tekisi päätöksiä, jotka velvoittavat yhtiön muita toimielimiä. Velvoittavuus on kuitenkin voimassa niissä rajoissa kuin se on sallittua yhtiötä säätelevässä lainsäädännössä. Kunnan tehdessä konserniohjeistusta niille tytäryhteisöilleen, joita se ei omista kokonaan, tulee ottaa huomioon myös yhdenvertaisuusperiaate yhteisön omistajien välillä. (Kuntaliitto 2005a, 4–5.)

Konsernijohdon tehtävänä on vastata konserniohjauksesta ja -valvonnasta. Tätä tehtäväänsä se hoitaa luomalla ja ylläpitämällä johtamisjärjestelmää. Se sisältää johtamisorganisaatiosta ja konsernijohdon pelisäännöistä päättämisen sekä konsernipalveluiden määrittelyn ja järjestämisen. Konsernijohdon tulee johtaa jatkuvasti kuntakonsernin toimintaa laatimalla sille strategia, asettamalla täsmällisiä päämääriä ja tavoitteita toiminnalle ja taloudelle, kohdentamalla voimavaroja ja määrittämällä päämääriin ja tavoitteisiin pääsemiseen liittyvät aikarajat. Koko konsernille, sekä sen toiminta-alueille, tulee järjestää seuranta ja täytäntöönpanon kontrolli. Konsernijohdon toiminnan tehokkuudelle on edellytyksenä se, että organisaatio hyväksyy ja myös noudattaa konserniohjauksen periaatteita. (Meklin 2000: 84, 89; Rynänen 1994, 37.) Konserniohjaukseen kuuluu myös ohjeiden antaminen kunnan toimielimille. Ohjeita voidaan antaa esimerkiksi tytäryhtiön toimintaa valvovalle toimielimelle. (Kuntaliitto 2005a, 9.)

Kunnan tulee järjestää sisäinen organisaationsa niin, että se tukee koko konserniohjausta. Kunnan sisäistä organisaatiota sääntelee kuntalaki. Siinä on määritelty niin valtuuston, hallituksen kuin muunkin hallinnon toimivallasta, tehtävienjaosta ja organisaation ohjaamisesta. Omassa organisaatiossaan kunta voi käyttää hallinnollista ohjausta. Ohjaus to-

teutuu tällöin esimerkiksi sitovalla talousarviolla ja johtosäännöillä. (Kuntaliitto 2005a, 4.)

Konserniohjeen merkitys on luoda puitteet kuntakonsernin tytäryhteisöjen omistajaohjaukselle emon näkökulma ja sen asettamat tavoitteet huomioonottaen. Ohjeen avulla voidaan päästä yhtenäisempään ja läpinäkyvämpään toimintaan. Samalla voidaan parantaa yhteisöistä saatavan tiedon laatua ja tiedon kulkua voidaan ylipäätään tehostaa. (Kuntaliitto 2005a, 10.)

Ohjeessa määritellään kunkin toimielimen tai viranhaltijan tehtävät ja vastuut konserniohjauksen osalta. Ohjausta voidaan toteuttaa konserniohjeen lisäksi myös sitouttamalla yhtiötä ja sen muita omistajia konserniin yhtiöjärjestyksellä, kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeilla, yhtiökokouksen päätöksillä, hallituksen valinnalla, sopimuksilla konsernitoiminnoista tai osakassopimuksella. Konserniohjetta voidaan täydentää hyvää hallinto- ja johtamistapaa käsittelevillä corporate governance ohjeilla. Tällöin saadaan yhtenäistettyä konsernin johtamis- ja hallintokäytäntöjä. (Kuntaliitto 2005a, 4–6.)

Karilan (1998; 116, 119) mukaan, jos kunnan omistamien yhtiöiden määrä on suuri, on markkinamaisemman ohjauksen ja sektoriohjauksen edellytykset paremmat kuin tilanteessa, jossa yhtiöitä on vähemmän. Hänen mukaansa markkinamaisempaa ohjausta käytettäessä poliitikkojen ja virkamiesten valta heikkenee.

Lisäksi Karila (1998, 120) on ollut sitä mieltä, että konserniohjauksen tiukentaminen palauttaa yhtiöistä valtaa poliitikoille ja viranhaltijoille. Samalla yhtiöt tulevat paremmin legitimoituiksi ja hyväksyttävimmiksi ja näin voidaan tukea rakenteiden kehittymistä markkinamaisuuden suuntaan.

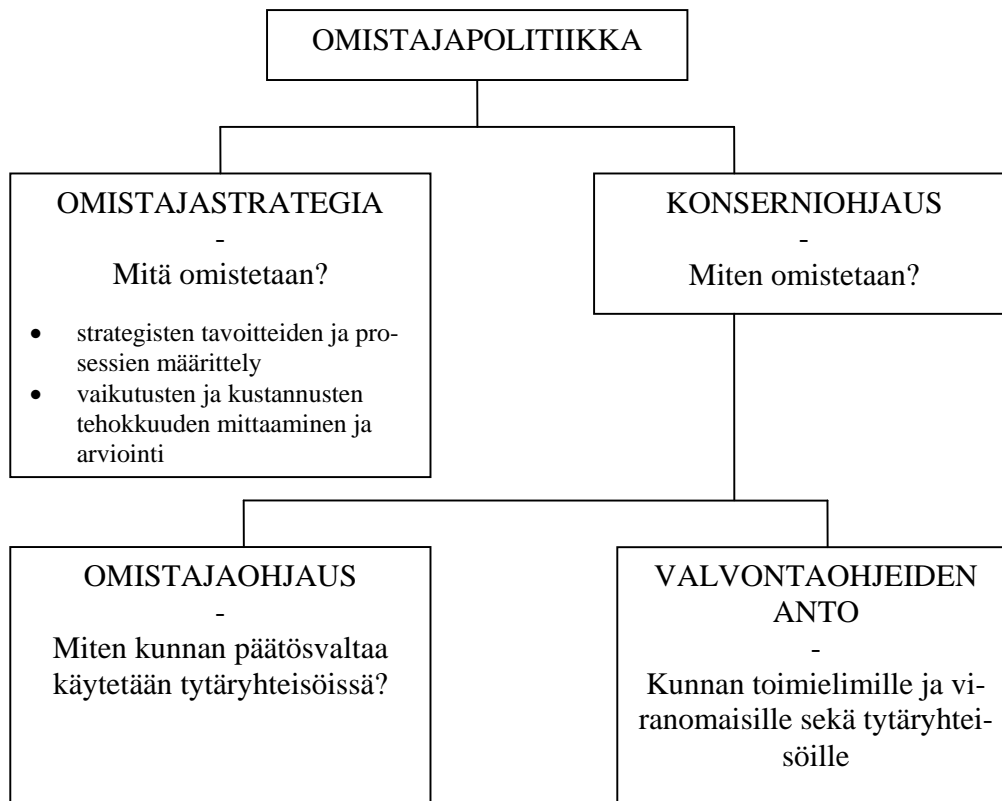
2.2 Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Kuntaliiton (2005a, 9) mukaan omistajapolitiikka on sateenvarjokäsite omistajastrategialle ja konserniohjaukselle. Omistajapolitiikka on osa kunnan johtamisjärjestelmää. Sen avulla muun muassa ohjataan kunnan luottamushenkilöitä ja henkilöstöä sekä annetaan

suuntaviivat kunnan tytäryhteisöissä tehtäville yksittäisille päätöksille. Omistajapolitiikan tulee tukea kunnan yleistä strategiaa ja edistää kunnan kehittämistavoitteita. Sen ohella, että omistajapolitiikka määrittelee missä hankkeissa ja tehtävissä kunta on mukana, omistajapolitiikassa määritellään myös taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet kunnan sijoituksille. Valtuusto hyväksyy kunnan omistajapolitiikan, mutta sitä voidaan täydentää toimialakohtaisilla ohjelmilla ja strategioilla. (Kuntaliitto 2005b, 3.)

Omistajastrategialla kunta määrittelee sen, mitä kunnan tulee omistaa. Samalla määritellään omistuksille strategiset tavoitteet ja prosessit sekä toisaalta arvioidaan vaikutukset ja kustannukset, joita näistä omistuksiin liittyvistä ratkaisuista aiheutuu. (Kuntaliitto 2005a, 8.)

Konserniohjaus jakaantuu omistajaohjaukseen, jossa on kiinnostuttu miten emokunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisössä, ja valvontaohjeiden antoon kunnan toimielimille ja viranomaisille sekä tytäryhteisöille. Konsernivalvonnassa seurataan tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista. Valvonta kattaa siis toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisuuden seurannan. Tässä tutkimuksessa on kiinnostuttu omistajaohjausjärjestelmän organisoimisesta kunnan organisaatiossa eli miten kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden kesken on jaettu omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät ja välineet. Seuraavassa kuviossa 2 on hahmoteltu omistajastrategia ja konserniohjaus osana omistajapolitiikkaa.



Kuvio 2. Omistajapolitiikka (Kuntaliitto 2005a, 9.)

Kuntaliiton (2005a, 9) mukaan omistajaohjaus vastaa kysymykseen: Miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä? Omistaja käyttää päätösvaltaa tytäryhteisöissä edustajien välityksellä. Edustajat ovat yhtiökokouksessa määrittelemässä muun muassa yhtiölle hallituksen. Omistajaohjauksen avulla ohjataan juuri näiden kunnan edustajien toimintaa eli miten he käyttävät valtaansa osallistuessaan päätöstentekoon yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. (Harjula & Prättälä 2007, 258–259.) Tässä tutkimuksessa käsitellään Kuntaliiton määritelmän mukaista omistajaohjausta ja sitä on käytetty laajana terminä kattamaan konsernissa tapahtuvaa omistajan tahdon osoittamista ja vallan käyttöä. Kaupungeissa käsitteillä omistajaohjaus, konserniohjaus, omistajapolitiikka ja omistajastrategia on hyvin kirjavia sisältöjä ja empiriaosassa saatetaan käyttää näitä käsitteitä sekavasti tarkoittaen omistajaohjausta.

Kuntalaissa ei ole tarkemmin määritelty, mille toimielimelle tai viranomaiselle kuuluu edustajien valinta tytäryhteisöihin. Sinänsä kuitenkin kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu valvoa kunnan etua sekä edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Johtosäännössä voidaan kunnan edunvalvontatehtävää delegoida toisille viranomaisille.

Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Kunta voi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhteisöille sovituisissa konsernin toiminnoissa kuten tilinpäätösraportoinnissa taikka rahoituksen ja hankintojen järjestämisessä. (Harjula & Prättälä 2007, 258–259.)

Kunnanhallitus lähettää kunnan omistamien yhteisöjen yhtiökokouksiin edustajansa. Tyypillisesti yhtiökokousedustaja on luottamushenkilö, joka on valtuutettu edustustehtävään. Edustajan tehtäviin kuuluu muun muassa vaikuttaa yhteisön hallituksen jäsenten valintaan. Edustajan tulisi toimia kunnanhallitukselta saamansa ohjeistuksen mukaan. Henkilöt, jotka ovat edustamassa yksityisoikeudellisen yhteisön hallituksessa tai muussa toimielimessä, eivät ole kuitenkaan kunnan varsinaisia luottamushenkilöitä. Oikeudellisesti heidän asemansa määräytyy kyseessä olevaa yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Kunnan edustajalla on kuitenkin velvollisuus toimia kunnan edun mukaisesti, ja hänen pitää noudattaa kunnan antamia toimintaohjeita. (Harjula & Prättälä 2007, 291.)

3 AGENTTITEORIA KUNTAKONSERNIN ORGANISOINNIN KUVAAMISEN VÄLINEENÄ

3.1 Agenttiteoria ja päämies-agentti -teoria ja näiden teorioiden tunnistamat ongelmat

Agenttiteoria käsittelee kahden tai useamman toimijan välisiä suhteita tilanteessa, jossa yksi toimija sopii toisen toimijan kanssa tietyn tehtävän hoitamisesta. Agenttiteorian teoriakenttä jakaantuu kahteen oppikuntaan: agenttiteoriaan ja päämies-agentti -teoriaan. Positivistista suuntausta sanotaan agenttiteoriaksi ja toista suuntausta päämies-agentti -teoriaksi. Suuntaukset eroavat toisistaan matemaattisuudeltaan ja tyylyltään. Ne eivät ole niinkään toisiansa pois sulkevia vaan toisiaan täydentäviä. Positivistinen agenttiteoria kuvaa erilaiset sopimusmuodot ja päämies-agentti -teoria todistaa, mikä sopimuksista on tehokkain, kun otetaan huomioon toimintatilanteeseen liittyvät epävarmuustekijät sekä agentin riskin kaihtaminen. (Eisenhardt 1989, 59–60.) Jensenin (1983, 335) mukaan päämies-agentti -kirjallisuudelle on tyypillistä, että se on tuotettu ohjaavaan tyyliin, vaikkakin sitä voidaan tulkita myös kuvailevana.

Positivistisessa suuntauksessa keskeinen oletus on, että päämiehen ja agentin tavoitteet ovat ristiriitaiset. Niinpä tässä suuntauksessa kuvataan valvontamekanismeja, joilla voidaan varmistaa, ettei agentti toimisi vain oman, päämiehen edun kanssa ristiriitaisen, etunsa mukaisesti. Valvontamekanismeilla ratkaistaan niin sanottuja agenttiongelmia. (Eisenhardt 1989, 59.)

Tyypillistä on, että päämies-agentti -suuntauksen mukaiset tutkimukset ovat matemaattisesti vaativampia kuin positivistisen suuntauksen mukaiset tutkimukset. Päämies-agentti -suuntauksessa keskitytään yleiseen teoriaan, joka liittyy päämiehen ja agentin väliseen suhteeseen. Muodolliselle teorialle tyypillisesti, päämies-agentti paradigmaan kuuluu tarkasti määritellyt oletukset, joiden pohjalta tehdään loogista päättelyä, joka todistetaan matemaattisesti. Tämä suuntaus onkin vähemmän käytössä organisaatioteoreettisesti suuntautuneiden keskuudessa. Päämies-agentti -suuntauksessa on kiinnostuksen kohteena verrata agentin työn tekemisen valvomisesta aiheutuvia kustannuksia kustannuksiin, joita

syntyisi tulospalkkaustyyppisissä ratkaisuisissa, jotka siirtävät toiminnan riskiä agentille. (Eisenhardt 1989, 59–61.)

Agenttiteorioita on käytetty teoreettisena pohjana myös, kun on tutkittu miten voidaan saada aikaan sopimus, jolla agentti saadaan työskentelemään mahdollisimman tuottavasti ja tehokkaasti päämiehen näkökulmasta. Agentin ohjaaminen toimimaan päämiehen edun mukaisesti tehdään joko valvomalla hänen työtään jatkuvasti tai asettamalla kannustinjärjestelmä. (Eisenhardt 1989, 58.)

Agenttiteorian tarkoituksena on selvittää optimaalisin sopimus päämiehen ja agentin välille. Agenttiteoria soveltuukin taustateoriaksi monenlaisiin yhteistyötä ja tehtävänjakoja käsitteleviin kysymyksen asetteluihin. (Eisenhardt 1985, 136; 1989, 57.)

Agenttiteoriassa analyysin kohteena on päämiehen ja agentin välinen toimeksiantosopimus ja sopimussuhteeseen liittyvä problematiikka niin ennen sopimuksen solmimista kuin sopimuksen solmimisen jälkeenkin. Ennen sopimuksen syntymistä päämiehen tulisi pystyä valitsemaan paras agentti tekemään sopimuksen kohteena olevaa tehtävää. Sopimusta tehtäessä hänen tulee arvioida agentin ominaisuudet oikein ja valita oikea kontrollointikeino eli päämiehen tulisi valita paras ja kannustavin palkitsemis- tai kontrollointijärjestelmä agentin näkökulmasta (Petersen 1993, 278).

Päämies voi siis valita agentin väärin ja näin voi syntyä tehotonta toimintaa. Käyttämällä resursseja ennen sopimussuhteen syntyä voidaan varmistaa oikeanlaisen agentin valitseminen. Tällöin varmistetaan, että valituksi tulee parhaiten tehtävään soveltuva ja ominaisuuksiltaan sopivin agentti. Agentin preferenssit tulisi olla mahdollisimman samat kuin päämiehellä, ja niitä voidaan tukea palkkioin, koulutuksin ja sitouttamalla agentti hyvin organisaatioon ja sen toimintatarkoitukseen. Jos yksilöiden intressien ja kollektiivisen organisaation intressin välillä ei ole eroa, ei kontrollilla ole merkitystä. (Eisenhardt 1985; 137, 148.)

Agentin intresseissä voi olla toimia tavalla, joka ei olekaan päämiehen parhaan edun mukaista. Tästä aiheutuu haittaa päämiehelle ja niinpä on päämiehen edun mukaista saada agentti toimimaan halutulla tavalla. Tämä voidaan varmistaa kannustimilla tai valvonnalla. (Eisenhardt 1989, 61.)

Intressiristiriitaa voidaan kutsua myös moraaliseksi riskiksi, joka syntyy, kun organisaation jäsenillä on erilaiset tavoitteet. Moraalinen riski viittaa siihen, että agentti ei näe tarpeeksi vaivaa tehdäkseen hänelle annettuja ja sovittuja tehtäviä eli agentti välttelee työtä. (Eisenhardt 1985, 137; 1989, 61.)

Vaihtoehtona mekaaniselle työnteon valvonnalle on tulokseen perustuva kannustinjärjestelmä. Eisenhardtin (1989, 60) mukaan tuloksen seurantaan perustuvat sopimukset ovat tehokkaita hillitsemään agentin opportunistisia eli olemassa olevan tilanteen moraalitonta hyväksikäyttämistä. Palkitsemisjärjestelmä on tyypillisesti rahaan perustuva, mutta sinänsä kannustimena voidaan käyttää mitä tahansa muutakin, jolla on agentille arvoa. Tulokseen perustuvaan palkitsemisjärjestelmän valitsemiseen vaikuttaa myös se kuinka paljon agentin todellisilla teoilla on ylipäättään vaikutusta tulokseen. (Petersen 1993; 278, 281.) Tulos tai voitto toimii usein sijaismittarina agentin toiminnalle. (Eisenhardt 1985, 136.)

Kannustin- tai tulosvalvontajärjestelmän käyttöön sisältyy ongelma, joka liittyy riskien jakamiseen. Tulokseen perustuvaan palkkiojärjestelmään liittyy epävarmuutta, koska tuloksen syntymiseen liittyy epävarmuutta. Ongelmia syntyy silloin, kun päämiehellä ja agentilla on erilainen suhtautuminen riskiin. (Eisenhardt 1989, 61.) Tuloksen muodostuminen riippuu monista tekijöistä. Kaikkiin tulokseen vaikuttaviin tekijöihin ei voida vaikuttaa vaan ne ovat epävarmoja. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi kilpailijoiden tai julkisenvallan toimet, sääolosuhteet sekä muut vastaavat ilmiöt. Ne voivat vaikuttaa joko tulosta parantaen tai heikentäen. Siksipä, kun tulokseen perustavaa kontrollia käytetään, agentti joutuu ottamaan vastuulleen osan toimintaan liittyvästä riskistä ja tällöin hän haluaa korvauksen riskistä eli riskipreemion. (Eisenhardt 1985, 139.)

Pelkkä toimivien informaatiojärjestelmien olemassaolo vähentää päämiehen edunvastais- ta agentin oman edun tavoittelua. Informaatiojärjestelmien avulla päämies voi saada tie- toa agentin todellisista toimista. Tällöin agenttikin on tietoinen, että päämies voi saada tietoja hänen toimistaan ja sen takia välttää päämiehen edun vastaista toimintaa. Infor- maatiojärjestelmiin kuuluvat niin taloudenseuranta- ja raportointijärjestelmät kuin val- vontaan tarvittavat esimiestasot organisaation hierarkiassa. (Eisenhardt 1985, 139; Eisen- hardt 1989, 60.)

Tulisiko informaatiojärjestelmät sitten järjestää tuloksen valvontaa korostaen vai lisää- mällä esimiestasoja ja tehtävän suorittamisen valvontaa? Se riippuu Eisenhardtin (1985, 134) mukaan organisaatiomallista ja tehtävistä, joita aiotaan valvoa. Kun nämä seikat tunnetaan, voidaan myös päättää sopiva kontrollijärjestelmä.

Tulosperusteiset kannustin- ja palkitsemisjärjestelmät ovat ongelmallisia julkisella alalla siksi, että poliittiset ohjelmat voivat vaikuttaa tuloksiin epävarmuustekijänä, johon agentti ei pysty itse vaikuttamaan. Samoin ongelmia tuottavat julkiset palvelut, jotka ovat aineet- tomia ja vaikeasti mitattavia, kuten sosiaalipalvelut. Tällöin on vaikeaa määritellä, valvoa ja panna täytäntöön sopimuksia. Samoin ongelmia voi aiheuttaa se, että asiakkailta ei saada samanlaista palautetta kuin normaaleiden hyödykkeiden käyttäjiltä. Julkisella alal- la, jossa agenteilla on monia päämiehiä, voi olla jopa mahdotonta saada aikaiseksi opti- maalista kannustinjärjestelmää. (Ferris & Graddy 1998; 229, 237.)

3.2 Päämies-agentti -suhde

Milloin tarkemmin ottaen sitten syntyy päämies-agentti -suhde? Maystonin (1993, 68) mukaan se syntyy silloin, kun toiminnan rahoittaja ja toiminnan suorittaja ovat kaksi eri toimijaa. Tällöin rahoittaja on päämies, ja suorittaja on agentti, joka on tilivelvollinen toimistaan päämiehelle. Tarkemmin sanottuna, Maystonin mukaan, päämies omistaa va- rat ja sijoittaa ne agentin päivittäiseen hallintaan.

Petersen (1993, 277) näkee suhteen syntymisen edellytykseksi sopimuksen tekemisen siitä, että agentti hoitaa päämiehen puolesta jonkin tehtävän. Jotta tehtävä tulee hoidettua,

tulee agentin toimia sen hyväksi. Toiminta perustuu agentin tekemään valintaan ja tällä toiminnalla on vaikutuksia sekä päämiehen että agentin hyvinvointiin. Päämies päätyy tekemään sopimuksen agentin kanssa, koska agentilla on joko enemmän taitoa ja kykyä hoitaa kyseinen tehtävä tehokkaasti tai päämies haluaa sijoittaa oman aikansa tuottavampaan toimintaan (Petersen 1993, 278).

Kivistön (2007, 49) mukaan päämiehen ja agentin määrittely on melko helppoa myös organisaation sisällä. Päämies on se, joka nimittää toisen henkilön tekemään tehtäviä, tarjoaa resurssit näiden tehtävien toteuttamiseen ja valvoo tehtävien suorittamista ja resurssien käyttöä. Agentti on toimija, joka suorittaa annetut tehtävät ja saa resurssit niiden hoitamista varten. Kivistön mukaan voidaan lisäksi olettaa, että päämies voi yhtä aikaa toimia myös agenttina. Esimerkiksi julkisen viraston johtaja voi toimia samaan aikaan alaistensa päämiehenä ja toisaalta poliitikkojen agenttina. Toisaalta, kun halutaan tutkia päämies-agentti -suhdetta, täytyy päämies/-miehet ja agentti/agentit olla selkeästi määriteltyjä. Kaksoisroolissa olevien toimijoiden osalta voidaan päämies-agentti -suhdetta tutkia kahdessa osassa, jossa toisessa hän on päämiehenä ja toisessa agenttina toiselle päämiehelle. (Kivistö 2007, 49.)

Agenttiteoriaa voi soveltaa Kivistön (2007, 15) mukaan niin organisaation sisäisiin kuin ulkoisiin suhteisiin. Teorian käyttämisen edellytyksenä on ymmärrys organisaatiosta päämiehinä ja agentteina. Tämä vaatii tiettyjen organisatoristen rajoitusten ja tarkoituksien tiedostamista, koska yksilötasolla päämiehet ja agentit ovat erotettu toisistaan tunnistettavilla rajoituksilla ja tavoitteilla. Tällöin organisaatioiden tulee olla identifioitavissa olevia oikeudellisia, taloudellisia tai sosio-kulttuurisia kokonaisuuksia ja ne pitää pystyä erottamaan toisista toimijoista. (Kivistö 2007, 15.)

Jensen (1983, 327–328) määrittelee organisaation oikeudellisesti itsenäiseksi kokonaisuudeksi, joka palvelee monimutkaisten sopimusten verkkoa. Sopimukset voivat hänen mukaansa olla joko kirjoitettuja tai kirjoittamattomia. Hänen mukaansa organisaatioilla ei ole omia preferenssejä eivätkä ne tee tietoisia ja rationaalisia valintoja kuten ihmiset. Kun kokonaiset organisaatiot nähdään päämiehinä ja agentteina, syntyy ongelmaksi se, että

organisaation sisällä yksilöillä on erimielisyyksiä erilaisten ideoiden ja tavoitteiden takia. Tällöin tarvitsee päättää mikä monista vaihtoehdoista valitaan koko organisaation toimintatavaksi. (Kivistö 2007, 15.) Jensen (1983, 331) näkeekin, että sopimusverkosto, joka luo organisaation, toimii ratkaisuna individuaalien erilaisille intresseille, ideoille ja tavoitteille.

Alun perin agenttiteoria on kehitetty tutkimaan liiketoiminnallisten organisaatioiden välisiä suhteita eikä julkisten tai muuten voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden suhteita. Päämiehen ja agenttien roolit ja asemat ovat liiketoiminnallisissa organisaatioissa toisiinsa nähden selkeästi ymmärrettävissä. Tästäkin huolimatta agenttiteoria voidaan nähdä universaalisti toimijoiden välisiä suhteita kuvaavana teoriana, vaikka omistuksessa ja suhteiden määrittelyssä on eroja. (Kivistö 2007, 48–49.)

Julkisella alalla voidaan nähdä päämies-agentti -suhteelle tyypillisiä piirteitä. Julkisten palveluiden tuloksia on vaikea mitata, niiden tuottamisprosessiin liittyy epävarmuustekijöitä ja agenteilla voi olla omia, julkisen organisaation tavoitteiden kanssa ristiriitaisia, tavoitteita. Agenttiteoria tarjoaakin mallin siitä, miten rakenteet voidaan suunnitella niin, että agentin opportunistinen käytös voidaan saada minimiin. Näin voidaan varmistaa sopimuksellisin keinoin, että julkisen sektorin tavoitteet voidaan tavoittaa. (Ferris & Graddy 1998, 229.)

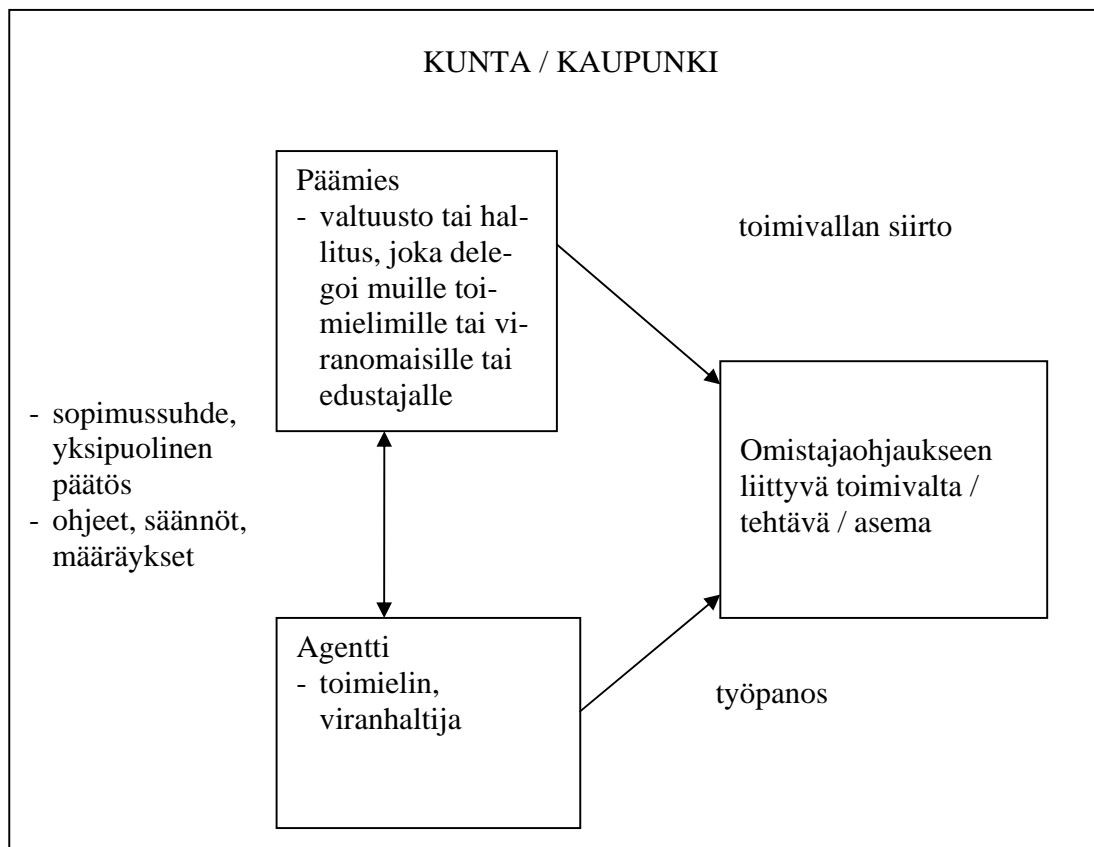
Ferris:n ja Graddyn (1998, 230) mukaan julkisen vallan organisaatioiden kanssa tehdyissä sopimussuhteissa voi toimintaympäristön kilpailullisuus vaihdella ja samalla sopimukselle voi syntyä myös useita päämiehiä. Sopimussuhde julkisesti rahoitettuihin tahojen ja palvelun toimittajan välillä voi olla tai olla olematta kilpailullinen. (Ferris & Graddy 1998, 229.) Uusia toimintamalleja hyödyntävällä julkisella alalla päämies-agentti -suhteiden tilivelvollisuutta analysoidessa tulee muistaa, että kyseessä ei välttämättä ole selkeä kahden yksikön välinen suhde vaan osallisena voi olla monia tahoja, joilla on samanlaisia tai erilaisia taloudellisia intressejä. (Mayston 1993, 77.)

Päämies-agentti -teoria soveltuu myös julkiselle sektorille, kun halutaan selvittää kustannustehokkain sopimusmuoto. Malli ottaa hyvin huomioon esimerkiksi informaation hankkimisesta johtuvat kustannukset. Informaation saaminen ja informaatiojärjestelmät ovat ensisijaisen tärkeitä, kun selvitetään tilivelvollisuutta ja tilivelvollisen toimintaa. Yleensä julkisella sektorilla ei ole otettu huomioon tilivelvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia, kun on tehty uudistuksia siihen liittyen. (Ferris & Graddy 1998, 230.)

Työnjako ja sitä myötä päämies-agentti -suhteiden määrä ja monimuotoisuus johtuu käytössä olevasta organisaatiomallista. Organisaatiomalli tulee valita toimintaympäristön ominaisuuksien mukaan. Vaikuttavaan organisaatiomalliin osaltaan vaikuttaa palvelun luonne, epävarmuuden määrä ja agenttien oman edun tavoittelu. (Ferris & Graddy 1998, 238.) Agenttiteoriaa on kritisoitu siitä, että se on poliittisesti ohjailevaa. Tällöin oletetaan sen tukevan tietyn tyyppisten julkisten toimintatapojen käyttöä. (Kivistö 2007, 49–50.)

Erityisen ongelman päämies-agentti -suhteeseen luo julkisella alalla se, että päämiehen määrittely riippuu näkökulmasta. Päämiehenä voidaan nähdä äänestäjät, jotka ovat antaneet itselleen kuuluvan vallan valitsemilleen edustajille äänestäessään esimerkiksi kunnallisvaaleissa. Toisaalta päämiehinä voidaan nähdä ne, jotka käyttävät julkisia palveluita. Kolmantena vaihtoehtona voidaan nähdä hallinnossa toimivat luottamushenkilöt. (Mayston 1993, 76–77.) Tässä tutkielmassa päämiehenä nähdään kaupunginvaltuusto tai -hallitus, joka siirtää omaa toimivaltaansa muille toimielimille tai viranomaisille, jotta omistajaohjaus ja siihen liittyvät tehtävät saadaan hoidettua. Seuraavassa alaluvussa kuviossa 3 on hahmoteltu tässä tutkimuksessa ilmenevää päämies-agentti -asetelmaa.

3.3 Päämies-agentti -suhde kuntakonsernin omistajaohjauksen organisoinnissa



Kuvio 3. Päämies-agentti -problematiikka tässä tutkielmassa

Kuntakonsernin omistajaohjauksen sisäisessä tehtävänjaossa päämiehenä toimii kunnanvaltuusto tai -hallitus, jonka kunnan asukkaat ovat valinneet. Toimielin delegoi edelleen kuntalain antamissa puitteissa omistajaohjaukseen liittyvää päätöksentekovaltaa toisille toimielimille, viranhaltijoille tai luottamushenkilöille, jotka edustavat kuntaa tytäryhtiön päätöksentekokelemissä. Tutkimuksessa halutaan hahmotella mitkä viranhaltijat tai toimielimet toimivat omistajaohjauksessa valtuuston tai hallituksen agenteina ja minkälaisia tehtäviä heillä on. Kunnissa voi syntyä myös tilanteita, jossa toimija on kaksoisroolissa. Esimerkiksi kunnanjohtajalle on delegoitu valtaa, jota hän voi delegoida eteenpäin.

4 STRATEGINEN JOHTAMINEN TAUSTANA RELEVANTILLE OMISTAJAOHJAUKSEN ORGANISOINNILLE

4.1 Talouden ohjaus

Käsitteenä ohjaus kattaa niin valtasuhteet ja niiden käytön kuin tekniikan, jota ohjauksessa käytetään. (Karila 1998, 27.) Kunnat ovat monessakin mielessä monimutkaisia poliittishallinnollisia kokonaisuuksia. Tällöin ohjauksen käsitettä voidaan selventää määrittelemällä tarkastelun taso. Kuntiin liittyvää ohjausta voi tarkastella joko kokonaisyhteiskunnallisena, yhteiskunnan osajärjestelmien tai organisaatioiden välisenä tai yksittäisen kunnan sisäisenä ilmiönä. (Karila 1998, 27.) Tässä tutkielmassa on kiinnostuttu kuvaamaan emokunnan sisäistä omistajaohjauksen organisointia ja siinä käytössä olevia välineitä.

Karila (1998) on väitöskirjassaan luokitellut ohjausjärjestelmät neljään ryhmään: markkinamainen ohjaus, poliittinen ohjaus, keskushallinnon virkamiesohjaus ja sektoriohjaus. Markkinaohjaus, tai kunnan sisäiseen tarkasteluun keskittyttäessä markkinamainen ohjaus, on tullut ajankohtaiseksi, kun kunnat alkavat olla palvelutuotannossa vain yksi toimija muiden toimijoiden joukossa. Keskushallinnon virkamiesohjaus muodostuu lähinnä ylimmästä johdosta. Johdon tehtävänä on huolehtia koko organisaation tehokkaasta toiminnasta, joka palvelee omistajana olevan emon eli kunnan etua. (Karila 1998, 40–46.)

Talouden ohjausvälineet ovat osa organisaation rakennetta. Karila on luokitellut kuntien talouden ohjausvälineet kolmeen ryhmään: budjetointiin, laskentatoimeen ja rakenteen konsernimaisuuteen. Konsernimaisuus käsittää kuntien organisaatorakenteen ja organisaation osien väliset valtasuhteet. Ne perustuvat kuntalakiin ja kunnan johtosäntöihin sekä yksittäisiin päätöksiin, jotka muokkaavat rakennetta. Karilan mukaan ohjausvälineiden tulee kulkea käsi kädessä organisaatorakenteen kanssa, koska muuten kokonaisuus voi hajota. (Karila 1998, 81–83.) Kunnallispoliittisen talouden ohjauksen lähtökohdat tulevat toisaalta valtion säännösohjauksesta ja toisaalta demokraattisesta päätöksenteosta, joka on kunnallisen itsehallinnon peruskiviä. (Myllyntaus 2002, 20.)

Bergstrand (1997, 14–16) on määritellyt ohjauksen kolmenlaiseksi: välitön ohjaus, ohjelmaohjaus ja tavoiteohjaus. Välittömässä ohjauksessa esimies antaa juoksevasti ohjeita alaisilleen ja valvoo sitten työsuorituksia. Tällainen toiminta on mahdollista vain pienessä ja yksinkertaisessa organisaatiossa. Ohjelmaohjauksessa ohjeet annetaan kirjallisesti ja valvonta tapahtuu välillisesti toiminnan tuloksia valvomalla. Monimutkaisiin asiantuntijaorganisaatioihin soveltuu parhaiten tavoiteohjaustyyppinen ohjaus, jossa kerrotaan työntekijöille toiminnan päämäärä, mutta annetaan vapautta valita keinot siihen pääsemiseksi. (Bergstrand 1997, 14–16.)

Myllyntauksen teoksessa ohjaus on jaoteltu hallinnolliseen, suunnittelu- ja tavoiteohjaukseen sekä tulosohtauksen. Hallinnollisessa ohjauksessa ohjaus tapahtuu säännöksiin ja määräyksiin, suunnittelu- ja tavoiteohjauksessa suunnitelmaan tai ohjelmaan perustuen. Tulosohtauksessa sen sijaan käytetään tulosmittareita ja niiden tavoitearvoja ohjauksen keinona. Yksikkö voi olla myös itseohjautuva. Silloin yksikön toiminta ohjautuu markkinaehtoisesti kysynnän ja tarjonnan sekä tuotantopanosten ja tuotosten hintojen mukaan. (Myllyntaus 2002, 20.)

Talouden ohjausmuodot ovat moninaistuneet sääntelyn väljennyttyä vuonna 1997 säädetyn kuntalain myötä. Silloin kuntalaissa omaksuttiin tulosohtausmalli. Tavoitteena oli kuntien taloudellisen tehokkuuden eli tuloksellisuuden lisääminen. Tavoiteohjausmalli näkyy kunnissa muun muassa talouden valvonnassa, kun tilinpäätöksen yhteydessä pitää selvittää miten asetettuihin tavoitteisiin on päästy. Tuloksellisuuden vaatimus lähtee jo taloudellisesta rationaalisuudesta. Kuntalaisten rahoille on saatava enemmän vastinetta, parempia palveluita matalammin kustannuksin ja palveluiden tulee vastata kuntalaisten tarpeita. Kuntien toiminnassa syntyy kuitenkin markkinasektorille vieras ongelma eli julkisen valinnan ongelma: ”Miten yksittäisten kuntalaisten käsityksistä voidaan rakentaa kaikkia kuntalaisia koskeva päätös--[?]”. (Manninen 2000, 109–110.) Kunnan tuleekin ratkaista itsenäisesti minkälaisia palveluita se järjestää asukkailleen ja miten niiden tuotanto järjestetään. Kunnan tulee luoda omanlaisensa strategia selviytyäkseen siihen kohdistuvista odotuksista.

4.2 Strategiat kunnissa

Sotaraudan (1996, 12) mukaan kuntien perusongelmana on se, ”*miten hallita muutosta pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti kohdistamalla resurssit mahdollisimman oikein*”. Ratkaisuna ongelmaan voidaan nähdä strategian luominen ja strateginen ohjaus.

Kunnissa sovellettavia strategioita voidaan määrittellä monella tavoin. Nupposen (2000, 63) mukaan ”*strateginen suunnitelma sisältää kunnan kansainvälistä, kansallista ja paikallista toimintaympäristöä koskevan analyysin ja näiden perusteella muodostetun tulevaisuuden kuvan*”. Nykytilan ja tulevaisuuden arvioiden perusteella määritellään toiminta-ajatus sekä toiminnan tavoitetilä eli visio. Samalla määritellään toiminnan keskeisimmät alueet, joihin käytetään voimavaroja. (Nupponen 2000, 63.) Nupposen määritelmässä painottuu tulevaisuuden tila, johon pyritään, sekä keinot, joilla se saavutetaan.

Sotaraudan (1990, 34) mukaan strategia on ”*päätösten jatkuvaa virtaa ohjaava toimintamalli, jonka avulla kunta suhteutetaan ympäristöönsä, ja luodaan haluttu tulevaisuus, sekä kohdistetaan huomio näiden kannalta tärkeisiin asioihin*”. Se antaa toiminnalle tiedostetun suunnan. Strategia voidaan nähdä kuitenkin jatkuvana prosessina, eikä se ole siis koskaan valmis. Strategia voi olla monitasoinen riippuen organisaatiosta ja sen tarpeista. (Sotarauda 1990, 34.) Tässä määritelmässä korostuvat strategian antamat toiminnan rajat. Myöhemmin Sotarauda on kehitellyt kuntiin soveltuvaa strategiäkäsitettä eteenpäin (Ks. Sotarauda 1996).

Aikaisemmin hallintojärjestelmät eivät ole tukeneet strategisen ajattelun toteuttamista. Toimintaympäristö on nyttemmin muuttunut otollisemmaksi strategiselle ajattelulle ja suunnittelulle, eikä strateginen ajattelu enää ole vain kapeaa julkisen hallinnon sisäistä toimintaa. Strategiat ymmärretään yleensä suunnitelmana, sillä ne ovat etukäteen tietoisesti ja tarkoitushakuisesti laadittuja. (Sotarauda 1996; 225, 208.)

Clarke & Stewart on määritellyt strategisen kuntamallin, jossa on tiedostettu, että kunnat toimivat ympäristössä, jossa on muitakin toimijoita. Nämä toimijat ovat hyvinkin erilaisia ja niillä kaikilla on omat tavoitteensa ja tehtävänsä. Strategisena yksikkönä kunnan tehtävänä ja roolina on ratkoa alueensa kehittämiseen ja palvelutuotantoon liittyviä ongelmia.

Sen ei tarvitse valita yhtä ainoaa palveluntuotannon ja kehittämisen keinoa vaan se voi käyttää koko käytössä olevaa toimintamallikirjoa hyväkseen. Toimintamalleja valitessaan kunnan tulisi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja asukkaidensa tarpeet toimien kuitenkin lainsäädännön ja muiden velvoitteiden rajoissa. (Sotarauta 1996, 73.)

Strateginen kuntamalli vaatii sen johtajilta kykyä nähdä kunta osana ympäristön ja toimijoiden muodostamaa verkkoa. Hajauttaessaan palvelutuotantoa omasta organisaatiostaan edellytykset toiminnan ohjaamiseen ja hallinnon kontrolliin muuttuu. Kuntaorganisaation selkeät rajat alkavat häilyä ja päätöksenteon muodot muuttuvat, kun päätökset koskevat vain osaa verkostoa, jossa ne sitten heijastavat vaikutustaan muuallekin. (Sotarauta 1996, 78.)

Niin strategian luomisessa kuin toimeenpanossakin saattaa ilmetä ongelmia. On vaativaa yhdistää abstrakti strateginen ajattelu konkreettisiin päätöksiin ja toteutettaviin hankkeisiin. Arkipäivän toimintojen ja strategisen suunnittelun tulisikin kulkea käsi kädessä, jotta niiden välinen yhteys ei pääsisi katkeamaan. Katkoksia syntyy erityisesti silloin, kun toimintaympäristö muuttuu ja tavoitteita pitää siirtää. Tällöin suunnitelmat voivat vanheta nopeasti. Suunnittelua ja toteutusta ei pitäisikään erottaa toisistaan. (Sotarauta 1996; 225, 229.)

4.2.1 Strategiaprosessi

Majoisen (2000, 19) mukaan ennen strategian luomista kunnassa, voidaan määritellä kunnan oma visio, jonka yhtenä tehtävänä on ohjata strategioita. Visio ”*luo jännitteen nykyisyyden ja tulevaisuuden välille paljastaen ongelmia ja ohjaten strategioita*”. Hänen mukaansa vision tulisi myös olla ymmärrettävissä arjen näkökulmasta. Tässä näkökulmassa visiosta korostuu aika ja sen kuluessa mahdollisesti tapahtuva toimintaympäristön muutos.

Sotaraudan (1990, 26) mukaan kunnan tulee käyttää uusien strategioidensa määrittelyn lähtökohtana nykyistä strategista asemaansa. Strateginen asema on hänen mukaansa se tila, johon kunta on päässyt tähän mennessä. Kunnan strateginen asema kertoo siitä, onko organisaatiolla strategista liikkumatilaa vai ei. Voidaankin puhua strategisista vapausas-

teista. Ne voidaan jakaa muodollisiin ja todellisiin. Periaatteessa kaikilla kunnilla on samat muodolliset vapausasteet, joihin vaikuttavat mm. valtion ja kuntien välinen suhde, lainsäädäntö ja hallinnolliset käytännöt. Todelliset vapausasteet riippuvat kuitenkin organisaation henkisistä ja materiaalisista resursseista, ja siitä miten kunnalla on kyky toimia muodollisten vapausasteiden sisällä tai laajentaa niitä. (Sotarauta 1996, 34–35.)

Strategisen aseman määrittelyn avulla voidaan siis todeta, miten kunnan aikaisempi strategia on toteutunut. Strategian tulee määrittellä miten kunta sijoittuu muiden kuntien joukkoon. Sitä luodessa tulee ottaa huomioon kuntien lakisääteiset tehtävät ja niiden hoitaminen. Kuntastrategian tehtävänä on ennakoida tulevaa ja toimia proaktiivisesti ongelmiin nähden eikä reaktiivisesti kuten kehittämisstrategioissa. (Sotarauta 1990, 80.)

Meklinin ja Martikaisen (2003, 57) määrittelemässä kunnan strategiaprosessissa kunnan tulee määrittellä ensin itselleen toiminta-ajatus. Määritellessään toiminta-ajatustaan kunta konkretisoi mitä varten kunta ja sen tuotantoyksiköt ovat olemassa. Tähän saadaan suuntaviivat kuntalain säännöksistä, joissa todetaan, että kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävä kehitystä. (Meklin & Martikainen 2003, 57.) Tämän jälkeen Meklinin ja Martikaisen (2003, 63) mukaan liikkeelle lähdetään päämäärien asettamisesta. Se on heidän mukaansa kriittinen vaihe. Päämäärät tulee asettaa perusteellisesti ja selkeästi, jotta ne tukevat koko muuta strategiaprosessia.

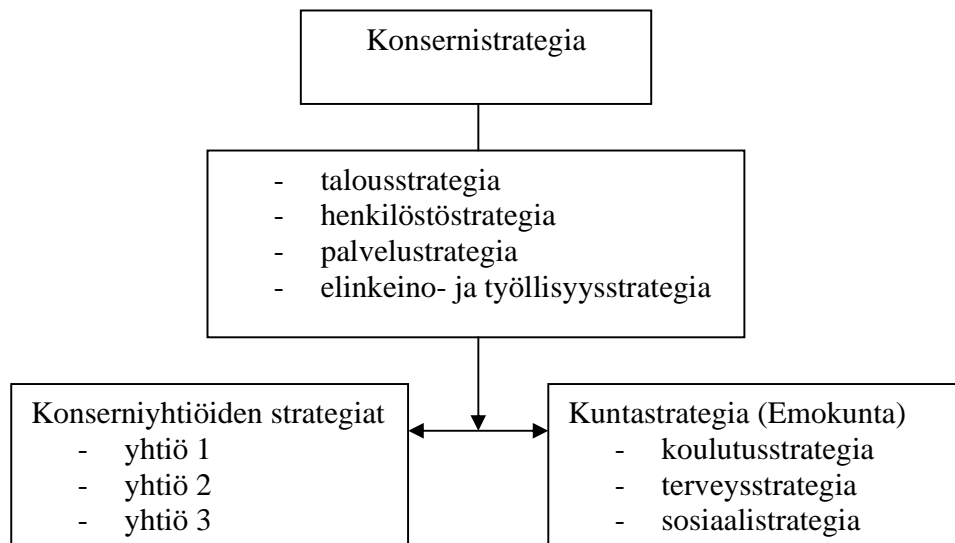
Strategiaa kehittäessä on tärkeintä luoda kunnan omassa toimintaympäristössä toimiva strategia eikä niinkään puhtaasti jonkun tietyn koulukunnan oppeja edustava strategia (Sotarauta 1990, 31). Toimintaympäristö, jossa kunta on toimija, on muuttuva. Niin alueellisiin kuin paikallisiin olosuhteisiin kunnat eivät pysty juuri itse vaikuttamaan. Tällöin strategiana on ympäristöön sopeutuminen (Kallio 2000, 105).

4.2.2 Strategioiden ryhmittelyä

Strategiat voidaan määrittellä ryhmiin sen mukaan, minkälaisista lähtökohdista niitä ryhdytään kehittämään. 1990-luvun alussa kunnat painivat talouden muutosten kanssa ja tällöin Sotarauta (1990, 79) jakoi strategiat kehittämis- ja kuntastrategioihin. Kehittämis-

strategialle tyypillistä on toiminnan jonkinlainen kehittäminen, esimerkiksi ahdinkoon joutuneen kunnan tilanteen tervehdyttäminen. Tällöin hänen mukaansa keskitytään strategiassa yleensä elinkeinopolitiikkaan. Kehittämisstrategioihin verrattuna kuntastrategiat ovat laajempia ja ne ohjaavat koko kunnan toimintaa. Kuntastrategia toimivat Sotaraudan mukaan sateenvarjostrategiana muille kunnan strategioille. Hallintokuntien strategioiden tuleekin olla sopusoinnussa kuntastrategian kanssa. (Sotarauda 1990, 80.) Tällöin esimerkiksi konsernirakenteen, kuten muunkin kunnan toiminnan organisoinnin, tulisi tukea kunnan strategiaa.

Myöhemmin kuntien toiminnassa konsernimaisuus on tullut selkeämmäksi ja tärkeämmäksi näkökulmaksi. Konserninäkökulmasta katsottuna konsernistrategia on Meklinin ja Martikaisen (2003, 54) mukaan kattostrategia kuntastrategialle kuten alla olevasta kuvio 4 nähdään. Näin onkin, kun muistetaan, että koko konsernin tulee toimia yhteisen päämäärän hyväksi.



Kuvio 4. Esimerkki kuntakonsernin strategioista (Meklin & Martikainen 2003, 54.)

Konsernistrategiassa asetettavat päämäärät ovat sellaisia, joihin pyritään tulevaisuudessa. Niiden avulla siis hahmotetaan konsernille ja sen tuotantoyksiköille mihin tilaan pitäisi tulevaisuudessa päästä. Päämäärät asetetaan pitkille aikaväleille - ne voivat ylittää val-

tuustokaudetkin. Tällöin seuraavat päättäjät voivat muuttaa painotuksia poliittisten jakaumiensa tai toimintaympäristömuutoksista johtuen. (Meklin & Martikainen 2003, 57.)

Strategiat ja asiat voivat näyttäytyä eri tavoilla henkilön asemasta riippuen. Jokin asia voi olla toimialajohdon mielestä strateginen ja ylimmälle johdolle vaikuttaa operatiiviselta. Tästä huolimatta organisaation strategiat tulee olla toisiaan tukevia. Jokaisella yksiköllä oma on strategiansa, jonka tulisi olla ylempien strategioiden puitteissa tehtyjä. Toisaalta alempien yksiköiden tulisi olla mukana luomassa ylemmän tason strategioita. Näin ollen strategiaproessi on kaksisuuntainen. (Sotarauta 1996, 216.)

Sotarauta (1990, 44) toteaa, että aikaisemmin kunnat ovat tyytyneet tekemään laissa niille annettuja tehtäviä. Hänen mukaansa kuntien pitäisi siirtää painopistettä strategioissaan siihen, että ne ottavat huomioon mahdollisuudet ja vapaudet, jotka sääntely antaa kuntien toiminnalle. Tällöin kunta voisi keskittyä enemmän asioihin, jotka ovat tärkeimpiä sekä kunnan että kuntalaisten kannalta. (Sotarauta 1990, 44.)

4.2.3 Ketkä määrittelevät strategiat kunnissa?

Kunnan strategian luomisessa on mukana paljon laajempi henkilömäärä kuin yrityksissä. Yrityksessä sen strategian saattaa luoda yksi vahva johtaja. Sen sijaan kunnissa tämä tehtävä on jakaantunut useista henkilöistä muodostuville toimielimille sekä johtaville viranhaltijoille, mikä onkin tyypillistä otettaessa huomioon kunnallisen demokratian luonne. Ensisijaisesti vastuu strategisesta ajattelusta kuuluu kunnan johdolle eli kunnanjohtajalle, kunnanhallitukselle ja kunnanvaltuustolle sekä kunkin hallintokunnan osalta vastaavalle lautakunnalle ja toimialan johtavalle virkamiehelle. (Sotarauta 1990, 42.)

Kunnan tulisi antaa sidosryhmille mahdollisuus vaikuttaa strategian sisältöön antamalla heille tilaisuus tuoda omat näkemyksensä esiin (Nupponen 2000, 63). Sotaraudan (1990, 42) mielestä kuntaan olisi hyvä perustaa erillinen strateginen johtoryhmä, joka toimisi melko epävirallisesti ja pitäisi yllä strategian kehittämistä. Meklinin ja Martikaisen (2003, 63) mukaan strategiaproessin alussa tulisi tehdä tarpeeksi laajaa valmistelua, johon otetaan mukaan niin kunnan johtavat viranhaltijat, luottamushenkilöt kuin henkilöstökin.

Heidän mukaansa kaikkien näiden ryhmien mukaan ottaminen tukee tulevaisuudessa strategian toimeenpanoa ja sitä myötä sen saavuttamista. Kuntalaisten ja elinkeinoelämään näkemyksiä ei tulisi ohittaa.

Osallistuminen strategian valmisteluun voidaan toteuttaa esimerkiksi lausuntomahdollisuutena tai elinkeinoelämän, muiden paikallisten yhteisöjen ja intressiryhmien edustajille järjestetyin seminaarein ja tiedotustilaisuuksin, joissa on mahdollisuus molemmin suuntaiseen vuorovaikutukseen. (Meklin & Martikainen 2003, 63.)

Sotaraudan (1990, 47) mukaan kunnan strategisen johdon keskeisimmät tehtävät ovat strategian luominen ja sen seuranta, strategisten päätösten tekeminen, kunnan vision luominen, kunnan organisaatiokulttuurin muovaaminen strategiaa vastaavaksi ja strategista ajattelua kehittäväksi sekä strategisen muutoksen johtaminen.

Johdon tehtävänä on myös tiedottaa kunnan strategiaa ulkopuolisille tahoille sekä seurata toimintaympäristön kehittymistä. Toimintaympäristön muutokseen tulee myös reagoida, jotta strategia pysyy ajantasaisena. (Nupponen 2000, 64.) Strategia ei kuitenkaan ole pelkästään suunnittelun tulos vaan se elää myös tapahtumien ja ympäristön seurauksena. Näin ollen suunniteltu strategia ei ole välttämättä sama kuin toteutunut strategia. (Sotarauda 1990, 34.)

4.2.4 Strategian toimeenpano

Strategian toimeenpano tarkoittaa, että se saadaan käytäntöön eikä jää vain paperille kirjoitetuksi suunnitelmaksi. Johdon tehtävänä on saada yksiköt toimimaan strategian mukaisesti. Tällöin on oltava yhteinen visio. Strategian toteuttamiseksi tarvitaan myös välineitä. Niitä ovat esimerkiksi strategiasuunnitelma, konsernisääntö, talousarvio ja seurantajärjestelmät. Myös omistajaohjaus eli kunnan edustajien valitseminen tytäryhteisöihin ja säätiöihin sekä heidän ohjeistamisensa on yksi strategian toteuttamisen väline. Ohjeistuksen avulla kunnan edustajat saadaan edistämään kunnan konsernistrategiaa päätöksenteoelimissä. (Meklin 2000; 82, 97.)

Kunnanjohtajan tehtävänä on ottaa myös operatiivisessa johtamisessa huomioon strategiset linjaukset. Hän pitää huolta myös, että yksiköt ottavat strategiat huomioon käytännön toiminnassaan ja asioiden valmistelussa luottamuselinkäsittelyyn. Koko organisaation tulee työskennellä strategian tavoitteiden mukaisesti ja toimialojen strategioiden tulee tukea koko kunnan strategiaa. Tämän seikan varmistamisessa kunnanjohtajalla ja johtoryhmällä on tärkeä asema. (Nupponen 2000, 63.)

Meklin ja Martikainen (2003) näkevät erilaiset toimintapolitiikat tapana saada strategiat paremmin toimimaan käytännössä. Heidän esimerkkinsä koskee juuri konsernistrategiaa. Konsernin strategia on jaettu neljäksi kuntakonsernin toimintapolitiikaksi: henkilöstö-, rahoitus- ja sijoitus-, omistaja- ja hankintapolitiikka. Toimintapolitiikat ovat johdettu koko konsernin toiminta-ajatuksesta ja päämääristä ja tavoitteista. Ne tukevat siis emokunnan strategiaa. Poliitikat auttavat yhtenäistämään konsernin yksiköiden toimintaa samalla kuitenkin vähentäen niiden autonomiaa ja päätösvaltaa. (Meklin & Martikainen 2003, 40.)

Strategian avulla kunta ohjaa toimintaansa kohti tiettyä päämäärää tai tilaa. Jotta strategia saataisiin jalkautettua käytäntöön, tulee osastrategioiden tukea päästrategiaa. Samalla hallinto ja organisaatio tulee järjestää sellaiseksi, että se tukee strategian saavuttamista. Omistajaohjauksen organisointi tulee tukea kunnan muuta konsernistrategiaa.

5 OMISTAJAOHJAUKSEN ORGANISOINTI KUUDESSA SUURIMMASSA KAUPUNGISSA

Tutkimuksen vertailukaupungeiksi on valittu Espoo, Helsinki, Tampere, Turku, Vantaa ja Oulu, eli kuusi Suomen väkiluvulta suurinta kaupunkia. Tällaiseen otokseen on päädytty, koska on oletettu, että suuren väkiluvun myötä palveluja tuotetaan suuria määriä ja kaupunkien organisaatiot ovat suuret ja, että näillä kaupungeilla on suuret tai suurehkot kuntakonsernit ja tätä myötä on myös kehittyneet konsernin johtamisrakenteet.

5.1 Tapauskaupunkien kuntakonsernit

Jotta voitaisiin hahmottaa minkä suuruisia tapauskaupunkien konsernit ovat, on taulukkoon 1 kerätty lukumäärälliset tiedot konserniin kuuluvista yhteisöistä. Lähteenä on käytetty kunkin kaupungin vuoden 2007 tilinpäätöstietoja suoraan tai välillisesti.

	Tytäryhtiöt	Tytärsätiöt	Osakkuusyhtiöt	Kuntayhtymät
Espoo	17	4	14	9
Helsinki	118	10	51	6
Oulu	13	4	7	4
Tampere	37	2	7	4
Turku	37	7	16	5
Vantaa	48	2	16	9

Taulukko 1. Tapauskaupunkien kuntakonserneihin kuuluvat yhteisöt lukumäärällisesti

Espoon konserniin on 2007 tilinpäätöksessä 17 tytäryhteisöä ja neljä säätiötä. Näiden lisäksi Espoo on mukana yhdeksässä kuntayhtymässä ja 14 osakkuusyhtiössä (Espoon kaupunki 2008, 26.) Helsingin kaupungilla oli vuoden 2007 lopussa yhteensä 118 tytäryhtiötä ja 10 tytär-säätiötä. Tämän lisäksi Helsingin kaupungilla on 51 osakkuusyhtiötä, kolme omistusyhteisyhtiötä ja Helsingin kaupunki on mukana kuudessa kuntayhtymässä. Konsernin toimialat kattavat opetuksen, kulttuurin, teatterin, sosiaalitoimen, terveystoi-

men, kiinteistöt, pysäköinnin, matkailun, liikunnan, veden, energian, bussiliikenteen, cateringin, elinkeinon ja henkilöstön. (Olli 2008.)

Oulun konserniin kuuluu 13 tytäryhteisöä ja neljä säätiötä. Lisäksi sillä on seitsemän osakkuusyhtiötä ja neljä kuntayhtymää, jotka on yhdistelty konsernitaseeseen vuoden 2007 tilinpäätöksessä. (Raatikainen 2008.) Tampereen kaupungin tilinpäätöksessä 2007 on konsernitilinpäätökseen yhdisteltäviä yhteisöjä 37 yhtiötä, kaksi säätiötä ja kuusi kuntayhtymää. (Tampereen kaupunki 2008, 20.)

Turun kaupungilla tilinpäätöksen 2007 toimintakertomuksen mukaan on määräysvallassa 37 tytäryhtiötä ja seitsemän säätiötä. Se kuuluu viiteen kuntayhtymään ja sillä on 16 osakkuusyhtiötä. (Turun kaupunki 2008, 26.) Vantaan kaupungin tilinpäätöksessä 2007 on tytäryhteisöjä ollut 48 kappaletta, joista suurin osa eli 42 kappaletta on kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä. Tämän lisäksi Vantaalla on konsernitaseeseen yhdistelty kaksi säätiötä ja yhdeksän kuntayhtymää. Osakkuusyhteisöjä Vantaalla on 16 kappaletta. (Vantaan kaupunki 2008, 56.) Helsingin konserni on lukumäärällisesti huomattavasti suurempi kuin muiden tapauskaupunkien. Espoon ja Oulun konsernit ovat kaikista pienimmät.

5.2 Omistajaohjauksen organisointi tapauskaupungeissa

Analyysissa käytetyt asiakirjat vaihtelevat kaupungeittain. Lähtökohtaisesti on oletettu, että omistajaohjauksesta ja sen organisoinnista on päätetty tai sitä on kuvattu konserniohjeessa ja kunnanhallituksen johtosäännössä. Kaikissa kaupungeissa ei kuitenkaan ole yksiselitteistä konserniohjetta ja kunnanhallituksen johtosäännössä on voitu viitata muihin johtosääntöihin tai toimintasääntöihin.

5.2.1 Espoo

Tässä luvussa esitellään Espoon kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Tiedot perustuvat asiakirja-analyysiin, haastatteluun ja tulkintaan. Haastateltavana on ollut rahoitusjohtaja Reijo Tuori. Espoossa analyysin materiaalina on käytetty Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjaa, johon on koottu monia päätöksiä ja erilaisia omistajaohjaukseen liittyviä asiakirjoja yhteen. Toisena asiakirjana on käytetty

Espoon kaupunginhallituksen johtosääntöä vuodelta 2007. Kaupunginhallituksen johtosäännöstä on tullut uusi versio, joka on hyväksytty joulukuussa 2008. Sitä ei ole kuitenkaan otettu huomioon tässä tutkimuksessa. Tuorin mukaan siinä on määritelty mm. konsernijaoston tehtäviä hieman eri sanoin ja tärkein uusi asia siinä on pääkaupunkiseudun yhteistyö. Espoossa koetaan tarvetta jossain määrin korjata konserniohjaukseen liittyviä ohjeita. Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjassa on joitakin asioita käsitelty melko yleisellä tasolla verrattuna muihin kuntiin. Asiakirjaa tarkistettaneen lähivuosina yksityiskohtien osalta - periaatteet tuskin muuttuvat.

Valtuuston tehtäviksi omistajaohjaukseen liittyen on Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjassa määritelty konserniohjauksen periaatteista päättäminen sekä kaupungin konserni- ja muille yhteisöille tavoitteiden vahvistaminen vuosittain. Kaupunginhallituksen johtosäännössä ei ole määrätty valtuustolle tehtäviä.

Kaupunginhallitus valmistelee valtuustolle Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjan mukaan konserni- ja muiden yhteisöjen tavoitteet sekä toteumaraportit. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on määritelty, että kaupunginhallitus vastaa konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä ja konserniohjauksen periaatteiden ja konserniyhteisöille asetettavien tavoitteiden valmistelusta. Lautakunnille ei kummassakaan asiakirjassa ole nimetty tehtäviä.

Kaupunginjohtaja vastaa Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjan mukaan käytännön konserniohjauksesta muiden viranhaltijatasolla konserni-johtoon määriteltyjen viranhaltijoiden kanssa, konserni- ja yhteisöohjaukseen sekä omistajapolitiikkaan liittyvien asioiden valmistelusta ja päätösten toteutuksesta ja konserni- ja muiden yhteisöjen seurannasta ja raportoinnista. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on kaupunginjohtajan tehtäviksi määritelty konsernijaoston erikseen päättämän mukaan edustaa kaupunkia tai määrätä joku edustamaan kaupunkia yhteisöjen yhtiö- ja vuosikokouksissa tai vastaavissa. Hänen tehtäviinsä kuuluu myös antaa toimintaohjeet edustajille, konsernijaoston erillisen päätöksen mukaan nimetä kaupungin ehdokkaat yhteisöjen ja

säätiöiden hallintoelimiin sekä antaa ohjeet kaupunkia yhteisöjen ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kaupungin kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

Toimiala-, rahoitus- ja hallintokeskuksen johtajille on määritelty samat tehtävät kuin kaupunginjohtajalle Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjassa. Kaupunginhallituksen johtosäännössä ei heille kuitenkaan ole määrätty tehtäviä.

Kaupunginhallituksen alaiselle konsernijaoston tehtäviin kuuluu Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjan mukaan valmistella konserni- ja yhteisöohjausta sekä omistajapolitiikkaa koskevat ohjeet, valmistella muut kaupunginhallitukselle menevät omistajapolitiikkaa sekä konserni- ja yhteisöohjausta koskevat asiat, nimetä kaupungin edustajat yhteisöjen hallintoelimiin ja niiden tilintarkastajiksi, antaa toimiohjeita kokouksessa käsiteltäviin asioihin, ellei päätöksentekoa ole siirretty kaupunginjohtajalle tai toimialan johtajalle, antaa toimiohjeet ja nimetä kaupungin edustajat strategiaan yhteisöihin sekä nimetä edustajat ja antaa toimintaohje operatiivista palvelutoimintaa hoitavien yhteisöjen osalta tai nimetä toinen nimeämään ja ohjeistamaan nämä edustajat.

Konsernijaostolle on kaupunginhallituksen johtosäännössä määritelty tukea kaupunginhallitusta tytäryhteisöjen johtamisessa ja muiden yhteisöjen ohjauksessa sekä seurannassa, valmistella kaupunginhallitukselle konserni- ja yhteisöohjausta koskevat asiat, tehdä kaupunginhallitukselle esitys konserniyhteisöille asetettavista tavoitteista, määrätä edustajat yhteisöjen yhtiö- ja vuosikokouksiin tai vastaaviin toimielimiin ja antaa toimintaohjeet edustajille, nimetä kaupungin ehdokkaat yhteisöjen ja säätiöiden hallintoelimiin ja niiden tilintarkastajiksi ja antaa ohjeet kaupunkia yhteisöjen hallintoelimissä edustaville henkilöille kaupungin kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

Konsernijohdoksi on määritelty Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirjassa kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen alai-

nen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialojen johtajat, hallintokeskuksen johtaja ja rahoitusjohtaja.

Espoossa nykyisen mukaiseen tehtäväjakoon on siirrytty olemassa olleen lakiluonnoksen pohjalta jo ennen kuntalain muutosta. Tuorin mukaan Espoon kaupunginjohtaja on jo pitkään puhunut kuntakonsernista, vaikka luottamushenkilöt eivät aina olekaan nähneet asian tärkeyttä. Omistajaohjauksen tehtäväjako on kuitenkin syntynyt käytännön muovaamana.

Tuorin mukaan Espoossa on päädytty konsernijaostoon, koska on haluttu vähentää kaupunginhallituksen työmäärää ja toisaalta on haluttu, että konserniin liittyviin asioihin on aikaa keskittyä. Kokemukset ovat kuitenkin olleet kaksijakoisia, koska konsernijaostolla ei ole kaikissa asioissa lopullista päätösvaltaa. Jotta konsernijaoston kannanotoilla olisi merkitystä, sen tulisi kuvastaa tarkkaan hallituksen mielipiteitä. Kuitenkin kaupunginhallituksen työmäärää on saatu vähennettyä eikä konsernijaoston lopettamista ole Espoossa harkittu.

Espoossa konsernijaoston jäsenet ovat pohtineet mitkä asiat ovat omistajaohjausta, omistajapolitiikkaa tai konserniohjausta ja mitkä asiat kuuluvat yhtiön omaan toimintaan. Tuorin mukaan jaostolla on ollut taipumusta keskustella sisällöistä eivätkä aina näe omistajapolitiikan roolia. Esimerkiksi, jos asukkaat ovat erimielisiä kaupungin vuokratyöyhtiön hallituksen kanssa jostain, niin ei ole omistajan konserniohjauksen asia puuttua siihen sisältöön. Omistajaohjauksessa ollaan kiinnostuneita siitä, että yhtiö saavuttaa ne tavoitteet, joita sille on asetettu, ja että sen talous, riskienhallinta, asukasdemokratian järjestäminen ja muut vastaavat asiat ovat kunnossa.

Konsernijaoston tulo on vaikuttanut lautakuntien tehtäviin. Osa lautakunnille aikaisemmin kuuluneista tehtävistä on siirtynyt konsernijaoston käsiteltäviksi. Tiedyt lautakunnat käsittelevät tytäryhteisöjen toimintaan liittyviä kysymyksiä, mutta eivät omistajaohjaukseen liittyviä.

Kaupungin edustajien nimeämisessä on tapahtunut kehitystä Aikaisemmin kaupunginhallitus nimesi edustajat tytäryhtiöiden päätöksentekoeleimiin. Nyt edustajien nimeämistä on siirretty kaupunginjohtajalle ja toimialajohtajille. Tällä hetkellä suurimman osan edustajista nimeävät virkamiehet.

Luottamushenkilöille on haluttu jättää sellaisiin yhteisöihin edustajat, joissa voi käyttää jonkinlaista yhteiskuntapoliittista harkintavaltaa. Esimerkiksi pienissä kiinteistöyhtiöissä ei ole juurikaan väliä minkälaisia poliittisia mieltymyksiä edustajalla on. Tällä hetkellä harkinnassa ovat pienet toiminnallisissa säätiössä olevat edustajan paikat. Luottamushenkilöt haluavat pitää edustajan paikat näissä itsellään, vaikka virkamiehet eivät pysty näkemään tähän intressiä. Tuori arvelee, että edustajien nimeämisessä tultaneen säilyttämään yleiset periaatteet samoina, mutta yksityiskohtia tullaan tulevaisuudessa tarkistamaan.

Tuorin mukaan Espoossa hallintokeskuksen johtaja ja rahoitusjohtaja on nimetty konsernijohtoon, koska konserniohjaus on kiristymässä tosiasiallisesti. Konserniyhteisöt eivät enää käy omia rahoitusneuvotteluitaan vaan emo hoitaa ne. Samoin tietohallinnon periaateratkaisujen, riskienhallinnan periaatteiden ja hankintojen osalta hallintokeskuksen johtaja ja rahoitusjohtaja ovat yhteydessä konserniyhteisöihin. Espoossa kaikkia näitä toimintoja ei tuoteta itse, mutta hallintokeskuksen johtaja ja rahoitusjohtaja koordinoivat näitä asioita ja yhteisöjen pitää kysyä lupaa näihin asioihin liittyviin päätöksiin.

Aikaisemmin Espoon konserniyhteisöt ovat olleet suhteellisen itsenäisiä ja Espoon konserni on suhteellisen pieni. Vuokrataloyhtiö on konsernin isoin yhtiö. Konserniin kuuluvat myös toimitilayhtiö ja pieniä kiinteistö- ja muita yhtiöitä. Näin ollen tarve konserniohjaukseen ei ole ollut kovin suuri. Sinänsä Espoon toimintamalli tukee konserniajattelua, koska Espoo-strategiaan kuuluu myös joitakin konserniyhteisöihin liittyviä tavoitteita. Lisäksi henkilöt ja toimielimet, jotka on nimetty konsernijohtoon, ovat niitä jotka vastaavat koko kaupungin strategisesta suunnittelusta.

Espoossa on haluttu pitää huolta siitä, että konserni- ja omistajaohjauksella ei siirretä yhteisön hallituksen vastuuta omistajalle. Esimerkiksi toimielimien esityslistoja ja jokaista asiaa ei käydä läpi vaan vain sellaiset asiat, jotka liittyvät omistajaohjaukseen.

Luonnollisesti konserniohjauksen yhtenä välineenä käytetään ohjeita. Ne koskevat vuosikokousta ja yhtiökokousta ja jossakin määrin toiminta- ja taloussuunnitelmia. Ohjeet käsittelevät suhteellisen harvoin yksittäisiä asioita. Ohjaukseen tulee suuntaviivoja myös suunnitelmien ja tavoitteiden myötä.

Espoossa tytäryhtiön hallituksen erottamiseen on päädytty yhden kerran. Tuori näkee, että tytäryhtiön hallituksen erottaminen ei ole erityisen toimiva ratkaisu. Ongelmia syntyy, kun luottamushenkilö erottaa saman puolueen luottamushenkilöitä. Toisaalta ohjeita on myös noudatettu hyvin.

Ennakkosuostumusmenettelyn käyttö on Espoossa ymmärretty asiasisällölliseksi ohjaamiseksi eikä niinkään konserniohjauksen välineenä. Ennakkosuostumusmenettelyssä toimitaan selvissä asioissa niin, että toimialajohtajat hoitavat ne keskusteluilla. Samoin toimitaan rahoituksen osalta. Koska ei asioista ole oltu erimielisiä, niin ei ole vaadittu kirjallista menettelyä. Isommista periaatteellisista asioista kaupunginhallitus antaa tarvittaessa lausunnon. Espoossa ennakkosuostumusmenettelyä tulee käyttää sellaisiin strategiisiin sekä toiminnallisesti tai taloudellisesti merkittäviin kysymyksiin, joita ei ole käsitelty kaupunginstrategiaprosessissa. Kaupunki antaa näiden osalta erilliset toimintaohjeet.

Omistajaohjauksen puitteissa koulutusta ei varsinaisesti ole annettu, mutta keskustelutilaisuuksia on järjestetty. Käytännöt vaihtelevat tältä osin myös toimialoittain. Tuorin mukaan esimerkiksi sivistystoimi on järjestänyt systemaattisimmin tilaisuuksia, koska sivistystoimen toimialalla on säätiöitä ja yhdistyksiä, jotka hoitavat osan palvelutuotannosta. Rahoitusjohtaja on kaupunginjohtajan kanssa tavannut silloin tällöin isoimpia yhtiöitä. Silloin, kun konserniohjeet vahvistettiin, pidettiin isoille yhtiöille yksittäisiä palavereita ja pienemmille pari yhteistä tilaisuutta.

Tuorin mukaan yhtiöt ovat perinteisesti Espoossa olleet ohjeille kuuliaisia. Silti on sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden taholta nähty tarpeelliseksi omistajaohjauksen

tiukentaminen, mutta siihen tarvittava systeemi ei ole vielä valmis. Tuorin näkemys on se, että Espoossa ohjeet ovat väljemmät kuin joissakin muissa kaupungeissa. Näin ollen ohjeita on helpompi noudattaa. Espoossa on mietitty sitä, olisiko tiukempi malli edes toimiva. Toisaalta päätösvaltaa ja vastuuta on haluttu pitää yhteisön omalla hallituksella eli he saisivat hoitaa jokapäiväiset asiat ilman jatkuvaa ohjausta. Tuorin mukaan, jos jokapäiväistä toimintaa ohjataan tiukasti ja syntyy ongelmia alkaa myös syyttely ja vastuussa olevan etsiminen.

Tuorin mielestä keskustelu siitä, voiko osakeyhtiön hallituksessa edustajana toimivalle henkilölle antaa toimintaohjeita, koska edustajan pitää toimia yhtiölainsäädännön puitteissa, on merkityksetöntä. Yrityspuolella ei tällaista keskustelua käydä, vaikka siellä on konserneja, jotka antavat hallituksen jäsenille erittäin tiukat rajat, joissa toimia. Edustajan riski on siinä, että omistaja voi vaihtaa hallitusta. Tuorin mukaan edustajan tulisi itse asiassa erota jäsenyydestään, jos hän ei voi noudattaa omistajan ohjetta. Toisaalta voidaan kysyä, onko omistajan intressissä antaa omaa yhtiötä vahingoittavia toimintaohjeita.

Tuorin mukaan olisi Espoo-konsernissa tarvetta kehittää ymmärrystä konsernin yhtenäisyydestä. Välillä tytäryhtiöillä esiintyy ”omaa ajattelua” eivätkä yhtiöt aina näe olevansa osa kokonaisuutta. Toinen kehittämiskohta on konsernin tulostavoitteiden asettaminen. Minkälaisia ne ovat ja kuinka monta niitä voi olla? Asetetaanko isoille yksi tai kaksi tavoitetta per yhteisö ja pienemmille yhteisiä? Tavoitteiden asettamiseen ei ole Espoossa vielä löydetty toimivaa tapaa vaan joka vuosi on harkittu uudelleen. Kolmantena kehittämiskohtana on raportointi. Teknisessä raportoinnissa on koettu olevan ongelmia. Toisaalta on myös koettu, että pelkkä tekninen raportointi ei riitä vaan toimiva omistajaohjaus vaatii tapaamisia ja kanssakäymistä muutenkin kuin yksittäisten asioiden ympärillä.

5.2.2 Helsinki

Tässä luvussa esitellään Helsingin kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Tiedot perustuvat asiakirja-analyysiin, haastatteluun ja tulkintaani. Haastateltavana on ollut kaupunginkamreeri Seppo Olli. Lisäksi lähteenä on käytetty Ollin tekemää diaesitystä vuodelta 2008. Helsingin osalta asiakirja-analyysissä on käytetty vain Helsingin kaupungin konserniohjetta vuodelta 2008 ja kaupunginhallituksen johtosääntöä vuodelta 1996.

Helsingin kaupungin konserniohjeisto muodostuu hierarkkisesti toisiinsa nähden seuraavista viidestä ohjeesta: Helsingin kaupungin konserniohjeet, Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsinki-konsernin tytäryhteisöissä (corporate governance), Yhtiökokouksia ja ennakkosuostumuksen hakemista koskevat menettelytavat, Helsinki-konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen raportointi ja Helsinki-konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toimitusjohtajasopimukset sekä tytäryhtiöiden ja säätiöiden hallitusten jäsenten palkkiot.

Kaupunginvaltuuston tehtäviksi on Helsingin kaupungin konserniohjeessa määritelty konsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista ja merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista päättäminen. Helsingin kaupunginhallituksen johtosäännössä valtuustolle ei ole määrätty tehtäviä liittyen omistajaohjaukseen.

Kaupunginhallituksen tehtävinä konserniohjeen mukaan on johtaa kaupunkikonsernia, valvoa, että kaupunkikonsernin tytäryhteisöt ja -säätiöt toimivat kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja että niiden toimintapolitiikat ovat kaupungin päämäärien mukaiset. Lisäksi kaupunginhallitus antaa tarvittaessa toimintaohjeita kaupungin edustajille taloudellisesti merkittävissä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa, antaa ohjeet tytäryhteisöjen hallintoon valittavista kaupungin edustajista tai valitsee edustajat itse. Hallitus määrää kaupungin edustajat tytäryhteisöjen yhtiö- ja vuosikokouksiin silloin, kun kokouksessa käsitellään hallintoelinten jäsenten tai tilintarkastajien valitsemista tai kun kaupungilla on yhtiöjärjestykseen, sääntöön tai sopimukseen perustuva oikeus nimetä jäseniä hallintoelimiin.

Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginhallituksen tehtäviin kuuluu seurata, että yhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, toimivat kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti ja antaa ohjeet taloudellisesti merkittävissä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa. Lautakunnille ei ole kummassakaan asiakirjassa määrätty tehtäviä.

Kaupunginjohtajan tehtäväksi on konserniohjeessa määritelty konsernin toiminnan ja talouden yleissuunnittelusta huolehtiminen, konsernin toimivuuden seuraaminen ja ehdotusten tekeminen konsernirakenteen kehittämistä. Lisäksi hän huolehtii kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, antaa toimintaohjeita kaupungin edustajille tarvittaessa muissa kuin taloudellisesti merkittävissä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa ja määrää kaupungin edustajat tytäryhteisöjen yhtiö- ja vuosikokouksiin silloin, kun kokouksessa ei käsitellä hallintoelinten jäsenten tai tilintarkastajien valitsemista tai kun kaupungilla ei ole yhtiöjärjestykseen, sääntöön tai sopimukseen perustuvaa oikeutta nimetä jäseniä hallintoelimiin.

Kaupunginhallituksen johtosäännössä kaupunginjohtajan tehtäväksi on määritelty seurata kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa, huolehtia konsernin johtamisen ja hallinnon yhtenäisyydestä, arvioida konsernirakenteen kehittämistarpeita, esitellä toimialaansa kuuluvat asiat kaupunginhallituksessa, huolehtia kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, antaa tarvittaessa ohjeita kaupunkia eri yhteisöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin, ellei kysymyksessä ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia, jolloin ohjeet antaa kaupunginhallitus, ja määrätä kaupungin edustajat yhteisöjen yhtiö- ja vuosikokouksiin silloin, kun kokouksessa ei käsitellä hallintoelinten jäsenten tai tilintarkastajan valitsemista tai kun kaupungilla ei ole yhtiöjärjestykseen, sääntöön tai sopimukseen perustuvaa oikeutta nimetä jäseniä hallintoelimiin.

Apulaiskaupunginjohtajan tai toimialajohtajan tehtäväksi on konserniohjeessa määritelty huolehtia toimialallaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa, antaa toimialallaan toimintaohjeita kaupungin edustajille tarvittaessa muissa kuin taloudellisesti merkittävissä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa ellei ohjeiden antaminen kuulu kaupunginhallitukselle tai kaupunginjohtajalle.

Kaupunginhallituksen johtosäännössä apulaiskaupunginjohtajan tai toimialajohtajan tehtäväksi on määritelty seurata kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa, huolehtia konsernin johtamisen ja hallinnon yhtenäisyydestä, arvioida konsernirakenteen kehittä-

tämistarpeita, esitellä toimialaansa kuuluvat asiat kaupunginhallituksessa, huolehtia kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa ja antaa tarvittaessa toimialallaan ohjeita kaupunkia eri yhteisöissä edustavalle kaupungin kannanottamiseksi käsiteltäviin asioihin, ellei ohjeiden antaminen kuulu kaupunginhallitukselle tai kaupunginjohtajalle. Tutkituissa asiakirjoissa ei ole analyysin teon aikaan (kesä 2008) mainittu konsernijaostoa.

Asiakirja-analyysin perusteella konsernijohtoon Helsingissä kuuluvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginjohtajisto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Helsingissä konsernijohtoon luetaan myös kaupunginvaltuusto. Kaupungin kamreeri Seppo Ollin mukaan Helsingissä tiedostetaan, että ratkaisu saattaa olla hieman poikkeava, mutta valtuuston tehtävänä on osallistua kuntakonsernin niin sanottuun demokraattiseen ohjaukseen ja asettaa periaatteet konsernin omistajaohjaukselle ja tätä myötä sen on perusteltua kuulua konsernijohtoon. Konsernin demokratiaohjauksesta vastaa kaupunginvaltuuston lisäksi kaupunginhallitus. Heidän tehtäviinsä kuuluu ottaa kantaa omistajapolitiikkaan ja omistajaohjaukseen. Kaupunginjohtajalle ja talouskeskukselle kuuluu kaupunkikonsernin johtaminen operatiivisemmassa mielessä.

Omistajaohjaukseen liittyvistä tehtävistä ei ole varsinaisesti tehty tarkkaa listaa, mutta ne ovat hahmotettu omistajaohjauksen näkökulmasta niin, että kaupunginvaltuustolle kuuluvat linjausten ja tavoitteiden asettaminen ja kaupunginhallituksen tehtäviin kuuluu linjatukset, seuranta, omistajapolitiikka, toimiohjeet ja hallitusten nimeäminen. Asiakirja-analyysissä kuitenkin selviää, että kaupunginhallitus on siirtänyt niin kaupunginjohtajalle kuin apulaiskaupunginjohtajille edustajien valitsemisen ja ohjeistamisen muissa kuin taloudellisesti merkittävässä ja periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa.

Kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tehtäviin kuuluvat omistajaohjaukseen liittyen ohjaus, seuranta ja kehittäminen. Talouskeskuksen ja kiinteistöviraston tehtäviin kuuluu seuranta, raportointi, konserniohjauksen kehittäminen, konsernijohtajien ennakkosuostumukset ja omistajapolitiikan valmistelu. Hallintokeskuksen ja oikeuspalvelut

edustavat kaupunkia yhtiö- ja vuosikokouksissa kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan antamien toimiohjeiden mukaan.

Helsingissä konserniohjaus, joka on osa konserninjohtamista, kuuluu virkamiesjohdolle. He toteuttavat omistajaohjausta ja omistajapolitiikkaa. Kaikki yhtiöt ja säätiöt on jaettu toimialoittain kullekin kaupunginjohtajistoon kuuluvalle emokaupungin puolella olevan toimialajaon mukaisesti. Kaupunginjohtajalle ovat jääneet ne yhtiöt, joita ei ole luonteesta voitu antaa apulaiskaupunginjohtajille. Tämän lisäksi kaupunginjohtajalla on subdelegointioikeus eli hän voi ottaa apulaiskaupunginjohtajalta ohjaustehtävän yhtiökohtaisesti.

Helsingissä ei ole ollut kaupunginhallituksen alaista konsernijaostoa. Tytäryhteisöjen asiat kaupunginhallitukselle esittelee toimialansa puitteissa kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtajat. Talouskeskuksen ja kiinteistöviraston tehtäviin omistajaohjauksessa kuuluu seuranta ja raportointi, konserniohjauksen kehittäminen, konsernijohdon ennakkosuostumukset ja omistajapolitiikan valmistelu. Helsingissä lautakunnat on jätetty kokonaan omistajaohjauksen ulkopuolelle, mitä tulee suhteisiin emon ja tytäryhteisöjen tai säätiöiden kanssa

Helsingissä kaupunginvaltuustoa ei haluta vaivata pienillä asioilla, koska se on päätöksentekuelimenä harvemmin kokoontuva ja 85-jäseninen. Niinpä ylätasolla omistajaohjauksen suuntaviivat antaa kaupunginvaltuuston määrittelemät konserniohjeet, jotka aikaisemmin kulkivat konserniohjauksen periaatteet -nimellä. Ohjeet sisältävät sekä isoja periaatteita että periaatteellisia linjauksia. Kaupunginhallitus on puolestaan antanut corporate governance -ohjeet. Nyt Helsingissä on päivitetty valtuuston antama ohje eikä siihen ole Ollin mukaan tullut isompia muutoksia. Päivitykset liittyivät uuteen osakeyhtiölakiin. Vuodenvaihteen 2009 jälkeen on Helsingissä tarkoituksena päivittää corporate governance -ohje, joka on luonteeltaan operatiivinen.

Helsingissä konserniohjauksen lähtökohtana on avoin, aktiivinen, ennakoitava ja johdonmukainen omistajapolitiikka, johon kuuluvat selkeät tavoitteet omistuksille ja päivit-

täisohjaus konsernijohdon ja yhteisöjen hallitusten toimesta. Tärkeimmät ohjausvälineet ovat omistajastrategia ja hyvien hallintotapojen eli corporate governancen kehittäminen. Konserniohjauksen tavoitteena on, että kaupungin ja tytäryhteisöjen välillä yhteistoiminnasta syntyvät edut hyödynnetään tehokkaasti.

Kaupunginhallituksen määrittelemän omistajaohjauksen toteuttamisesta konserniohjauksena on päivittäistason vastuu konsernijohdolla ja tytäryhteisöjen hallituksilla. Käytössä ovat yhtiö- ja vuosikokousten antamat toimintaohjeet, corporate governance -ohjeen mukaiset menettelyt, konsernijohdon ennakkosuostumusmenettely, seurantaraportointi, Talouskeskuksen ja kaupunginvaltuuston ohjaus ja neuvonta yksittäisasioidissa, KonserniAkademia-koulutus ja konsernitiedotteet. Helsingissä omistajaohjausta ja sen organisoimista tarkastaessa tulee ottaa huomioon konsernin suuruus.

Helsingissä omistajaohjauksessa on strategisessa mielessä ylimpänä valtuusto, joka määrittelee kaupunkikonsernin strategiset linjaukset. Ollin mukaan linjaukset eivät ole olleet kovinkaan tiukkoja tähän mennessä. Helsingin kaupungin yhteisstrategia ulottuu samalla tavalla tytäryhteisöihin kuin kaupungin sisäisiin yksikköihin kuten liikelaitoksiin. Uutena asiana on tulossa konsernistrategia niminen asiakirja, joka tulee voimaan uuden valtuustokauden myötä. Siinä valtuusto linjaa kaudekseen tietyt konsernistrategiset tavoitteet. Niiden pohjalta sitten virkamiehet miettivät toimenpiteet, jotta asetettuihin tavoitteisiin voitaisiin päästä.

Helsingissä kaupunginhallitus on määritellyt yhtiö- ja säätiökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset, joita seurataan puoli- tai neljännesvuosittaisilla raporteilla. Jokaiselle yhtiölle on määritelty niiden olemassaolon idea eli välinearvo kaupungille. Samalla määritellään omistuspohjan kehittäminen tulevaisuudessa (säilytetään, myydään, laajennetaan, fuusioidaan, diffuusioidaan), määritellään omistajan näkemys yhtiön kehittämisestä ja asetetaan tavoitteet tietyllä tarkkuudella. Tämä kokonaisuus annetaan tiedoksi yhtiön hallitukselle ja näin varmistetaan, ettei yksittäiselle yhtiölle jää epäselvyyttä omistajan yhtiöön kohdistuvista tavoitteista. Yhtiön tulee niiden perusteella suunnitella oma toimintansa.

Seurannan osalta yhtiöt jaetaan kahteen luokkaan riippuen niiden taloudellisesta ja toiminnallisesta tilasta ja ongelmallisuudesta. Ongelmallisia yhtiöitä seurataan tarkemmin ja niihin kohdistuva omistajaohjausintressi on suurempi kuin muilla yhtiöillä.

Helsingissä konserniohjauksen ja omistajaohjauksen ei haluta perustuvan niinkään tiukkiin ohjeisiin vaan vuorovaikutukseen konsernijohdon, tytäryhtiöiden toimitusjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien välillä. Yhteydenpitoa pidetään yllä henkilökohtaisellakin yhteydenpidolla. Yksi näistä keinoista on konsernijohdon ennakkosuostumusmenettely. Tiettyissä tapauksissa yhtiön hallitus ei saa päättää asiasta ilman, että on kuullut konsernijohdon kuuluvan näkemyksen asiasta. Näkemys tulee kirjata yhtiön pöytäkirjaan.

Helsingin kaupungin konserniohjeessa on sanottu, että tytäryhteisöjen on ennalta hankittava konsernin johdon suostumus tytäryhteisön perustamiseen, yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttamiseen, ellei muutos ole tekninen tai muutoin vähäinen, periaatteellisesti laajakantoisiin tai taloudellisesti merkittäviin toiminnan muutoksiin, toiminta-ajatuksen olennaiseen muuttamiseen, pääomarakenteen merkittävään muuttamiseen, toimintaan nähden merkittäviin investointeihin, yhtiömuotoisten kiinteistöjen ja säätiömuotoisten asuinkiinteistöjen peruskorjaushankkeisiin, joiden kustannukset ylittävät kaupunginhallituksen vahvistamat rajat, merkittäviin kiinteistö- ja yrityskauppoihin, osakkeiden merkitään, mikäli osakkeiden ostamista ja omistamista ei ole erityisesti annettu yhteisön tehtäväksi, varsinaiseen toimintaan kuulumattomiin tai siihen vain epäsuorasti liittyviin investointeihin ja niiden rahoitukseen, toimintaan nähden tärkeän omaisuuden tai oikeuksien, mukaan lukien immateriaalioikeuksien hankkimiseen, myymiseen, vuokraamiseen tai panttaamiseen, merkittävään lainanottoon ja -antoon sekä vakuuksien, takauksien taikka muiden yhteisöjä sitovien merkittävien rahavelvoitteiden antamiseen taikka niiden ehtojen olennaiseen muuttamiseen, epätavallisin ehdoin tehtäviin tai muuhun kuin yhteisön tavanomaiseen toimintaan kuuluviin sopimuksiin yhteisön ja sen osakkeenomistajan, jäsenen taikka hallituksen jäsenen välillä, tällaisten sopimusten muuttamiseen sekä sopimuksiin perustuvista vaatimuksista luopumiseen tai periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittäviin sopimuksiin. (Olli 2008.) Ennakkosuostumus saadaan siis kaupunginjohtajalta tai apulaiskaupunginjohtajilta riippuen yhtiön toimialasta.

Yhtiön hallituksen pitää osakeyhtiölain mukaan ensisijaisesti ajaa yhtiön etua. Jos yhtiön ja Helsingin etu menee ristiin, niin emo keskustelee yhtiön hallituksen kanssa niin kauan, että saadaan aikaan yhteinen näkemys. Jos hallitus ei näe yhteistä intressiä käytännössä, eli kaupunkikonsernin kokonaisuutta, niin viime kädessä omistaja voi kutsua koolle ylimääräisen yhtiökokouksen, joka antaa hallitukselle sitovan toimiohjeen, jota hallituksen on noudatettava. Tällaisen ohjeen noudattaminen tai noudattamatta jättäminen on tilintarkastus ja vastuuvapauskysymys. Helsingissä on joskus näissä kollisiotilanteissa vaihdettu hallitusta, jotta omistajan tahto on saatu vietyä läpi keskustelussa.

Omistajaohjauksen välineenä mainittiin aikaisemmin myös konsernitiedote. Sen avulla tytäryhtiöille tiedotetaan konsernijohdon näkemyksiä omasta toimialastaan, esitellään yhtiöitä ja avulla annetaan tietoa erilaisista menettelyistä esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyen. Helsingin kaupunki järjestää myös tytäryhtiöidensä hallituksen jäsenille, toimitusjohtajille ja henkilöstölle koulutusta. Koulutusta järjestetään virtuaaliakatemian muodossa. Koulutus suunnitellaan nimenomaan osaksi konserniohjausta ja siihen osallistumista edellytetään. Koulutus suunnitellaan sen mukaan minkälaisia huomioita yhtiöstä ja niissä olevista käytänteistä on tehty. Koulutuksen avulla saadaan vietyä hyvät käytänteet yhtiöihin. Esimerkiksi, jos ongelmia on hallitustyöskentelyssä, voidaan koko hallitus laittaa osallistumaan koulutukseen. Kaupunki tarjoaa myös yhtiöille tietyn asiantuntijaverkoston eri aloilta, johon kuuluviin asiantuntijoihin yhtiöt voivat ottaa yhteyttä, jos heitä mietityttää mikä on oikea toimintatapa.

Helsingin osalta on tulossa useitakin muutoksia liittyen omistajaohjaukseen. Kunnanhallituksen alaisuuteen perustetaan seitsenjäseninen konsernijaosto vuoden 2009 alusta. Tämä johtuu siitä, että Helsingin kaupunginhallituksessa, jossa on vajaa 20 jäsentä, on mahdollonta paneutua yksittäisen yhtiön, yhtiöryppään tai tietyn toimialan ongelmiin ja tavoitteisiin tarpeeksi syvällisellä tasolla. Ollin mukaan jaoston perustaminen on Helsingille epätyypillistä, sillä kaupunginhallituksen alaisia jaostoja on lähinnä lopetettu eikä perustettu. Konsernijaoston perustamisen taustalla on kuitenkin konserniohjauksen tiivistämisen tarve. Konsernijaoston perustamisen taustalla on myös virkamiesten työn tukeminen,

kun sille saadaan päättäjien tuki valmistelun aikaisessa vaiheessa. Konsernijaostossa voidaan paremmin keskustella yksittäisten yhtiön tai yhtiöryhmän ongelmista ja tällöin virkamies tai kaupunginjohtajisto ei yksin joudu ratkomaan tytäryhtiön tai yhtiöryhmän ongelmia.

Kaiken kaikkiaan Helsingissä Ollin mukaan koetaan, että tehtävänjako ja omistajaohjauksen tavat ovat kunnossa ja soveltuvat heidän organisaatiossaan. Kuitenkin tarpeen mukaan toimintatapoja muutetaan tai tarkennetaan. Tuloksen seurannan osalta käyttöön on tulossa uusi raportointijärjestelmä, joka tehostaa seuranta.

5.2.3 Oulu

Tässä luvussa esitellään Oulun kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Tiedot perustuvat asiakirja-analyysiin, haastatteluun ja tulkintaan. Haastateltavana on ollut rahoituspäällikkö Jarkko Raatikainen. Lisäksi lähteenä on käytetty Raatikaisen tekemää diaesitystä vuodelta 2008. Asiakirja-analyysissä on Oulun kohdalla käytetty Konserniohjeita vuodelta 2003 ja kaupunginhallituksen johtosäntöä vuodelta 2004. Näiden asiakirjojen lisäksi omistajaohjausta käsitellään Oulun kaupungin omistusten strateginen analyysi ja omistajapoliittiset linjaukset -asiakirjassa, jota ollaan päivittämässä vuonna 2009.

Konserniohjeessa on määritelty valtuuston tehtäviksi hyväksyä keskeiset tavoitteet yhteisöille. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on valtuuston tehtäviksi todettu kuntalaissa säädetyt tehtävät.

Kaupunginhallituksen tehtäviksi on määritelty konserniohjeessa johtaa konsernia, koordinoita konsernin taloutta ja toimintaa, nimetä kaupungin edustajat yhteisöjen hallintoelimiin, antaa ohjeet käsiteltävinä olevista asioista vuosi- ja yhteisökokousten kaupungin edustajille, antaa ohjeet merkittävistä taloudellisista ja toiminnallisista linjaratkaisuista yhteisöjen hallituksissa toimiville kaupungin edustajille. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on kaupunginhallituksen tehtävänä edistää konsernin johdon ja hallintokuntien keskinäistä yhteistyötä.

Kaupunginjohtajan tehtävänä on konserniohjeen mukaan konsernin operatiivinen johtaminen. Kaupunginhallituksen johtosäännössä hänen tehtävikseen on määritelty vastata Oulu-konsernin strategisesta johtamisesta. Apulaiskaupunginjohtajienkin tehtävänä on konserniohjeen mukaan konsernin operatiivinen johtaminen. Kaupunginhallituksen johtosäännössä ei ole apulaiskaupunginjohtajille määrätty tehtäviä.

Raatikaisen mukaan Oulu-konserni on muodostettu johtamisen näkökulmasta. Kaupunginjohtajiston työnjaosta konserniohjaukseen liittyen on hyväksytty kaupunginhallituksessa. Asiakirja-analyyseissä on todettu, että Oulussa on konsernijohtoon kuuluvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus sekä kaupunginjohtajisto.

Oulussa ei ole konsernijaostoa eikä sellaisen perustamisesta ole puhuttu. Konsernijaostolle ei ole koettu olevan tarvetta. Konsernijohtoon ei lukeudu lautakuntia eikä niillä ole omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä siksi, että Oulussa on käytössä tilaaja-tuottajamalli. Konserniyhtiöt on jaettu toimialansa mukaan kaupunginjohtajistolle heidän hallintokuntaisten vastuidensa mukaan.

Kaiken kaikkiaan analysoiduissa asiakirjoissa on päätetty omistajaohjauksen periaatteista melko lyhyesti ja samalla väljästi. Raatikaisen mukaan Oulussa ei nähdä tarvetta kovin tiukkaan ohjaukseen varsinkaan operatiivisen toiminnan osalta. Kun on tultu siihen tulokseen, että joku toiminto yhtiöitetään, se on jo kauempana kunnan strategisista perustehtävistä. Tämän jälkeen ne toimivat toimintamuotonsa mukaisen lainsäädännön puitteissa.

Oulun kaupungilla on käytössä monenlaisia omistajaohjauksen välineitä. Näitä ovat konserniohjeet, kaupungin valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet yhtiöille, hallituksen valinta ja konsernin edustus yhteisön hallituksessa, yhtiöjärjestys ja osakassopimus, kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeet, yhtiö- tai jäsenkokouksen päätös, hankintoja, rahoitusta tai muuta toimintaa koskevat sopimukset, yhteinen strategiaprosessi, liiketoimintasuunnitelman laatimiseen osallistuminen, kehityskeskustelut konsernijohtajien ja tytäryhteisön toimitusjohtajien välillä, tytäryhtiön säännöllinen ra-

portointi konsernijohtolle sekä tiivis yhteydenpito konsernijohtoon ja tytäryhtiöiden johdon välillä. Näiden lisäksi on ollut käytössä toimivan johdon keskitetyt koulutukset.

Oulussa on koettu, että tytäryhteisöt noudattavat pääsääntöisesti annettuja ohjeita ja esimerkiksi sellaisia tilanteita ei ole syntynyt, joissa tytäryhtiön hallitus olisi tarvinnut erottaa. Neuvottelumenettelyä sen sijaan käytetään jonkin verran. Oulussa yhteisöjen on etukäteen neuvoteltava kaupunginjohtajiston kanssa ennen yhteisönsä päättävien elinten päätöksentekoa asioista, jotka koskevat toimialamuutoksia, toiminnan laajennuksia tai supistuksia, merkittäviä omaisuuden luovutuksia, merkittäviä investointeja, merkittävien lainojen ottamista tai lainojen antamista, omaisuuden kiinnittämistä tai vakuuden antamista, vakuutuspolitiikkaa tai muuta yhteisön toimintaedellytyksiin ja palvelukykyyn olennaisesti vaikuttavaa toimintaa. Tarvittavat päätökset tehdään asianomaisissa päätöksentekokielimissä.

Oulun kaupungissa strategian ja tavoitteet antavat kaupunginvaltuusto ja -hallitus talousarvion välityksellä tytäryhtiöille. Konsernin tuotannon ja liiketoiminnan ohjaus kuuluu apulaiskaupunginjohtajille ja tukiryhmälle. He ohjaavat omistaja- ja liiketoiminnan ohjauksen tavoitteilla tytäryhteisöjä. Näitä seurataan talouden tunnusluvulla ja erilaisilla ohjausmittaristoilla. Lisäksi asetetaan sanallisesti toiminnalliset tavoitteet, jotka ovat valtuustoon nähden sitovia. Varsinainen liiketoiminnan strategia kuuluu tytäryhtiön toimivalle johdolle, joka hoitaa operatiivisen johtamisen omassa organisaatiossaan.

Kehittämistarpeita on nähty hallitustyöskentelyssä ja edustajien nimeämisessä. Oulussa on koettu, että hallitukseen olisi hyvä valita luottamushenkilöiden lisäksi myös asiantuntijoita. Tämän lisäksi uudistustarpeita on corporate governance ja konserniohjeessa sekä liittyen konsernivalvonnan selonteon tekemiseen.

5.2.4 Tampere

Tässä luvussa esitellään Tampereen kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Tiedot perustuvat asiakirja-analyysiin, haastatteluun ja tulkintaan. Haastateltavana on ollut kehitysjohtaja Kari Hakari. Tampereen osalta asiakirja-analyysissä on käytetty kaupunginhallituksen johtosääntöä vuodelta 2006, kaupunginhallituksen johtosääntöä vuo-

delta 2008, konsernihallinnon toimintasääntöä vuodelta 2007 sekä Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -asiakirjaa. Uutta ja vanhaa johtosääntöä on vertailtu, jotta nähdään onko omistajaohjauksen organisointia kehitetty. Uudessa johtosäännössä onkin jonkin verran muutettu tai selvennetty omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä verrattuna aikaisempaan johtosääntöön. Ongelmallista asiakirja-analyysissä on ollut, että asiakirjoja on uudistettu hieman eri tahtiin, joten osassa puhutaan esimerkiksi omistajaohjaus- ja maapolitiikkaryhmästä, jota sittemmin ei enää ole.

Kaupunginvaltuustolle ei missään näissä asiakirjoissa ole määrätty omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä. Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa-asiakirjassa kaupunginhallituksen tehtäväksi on määritelty vastata omistajaohjauksesta, nimetä kaupungin ehdokkaat yhtiöiden hallituksiin ja tilintarkastajaksi ja asettaa omistajaohjauksen pysyvät strategiset tavoitteet.

Hallituksen tehtävänä on uuden johtosäännön mukaan vastata kaupunkikonsernin konserniohjauksen täytäntöönpanosta ja konsernivalvonnasta ja valita kaupungin edustajat yhteisöjen hallituksiin tai muihin vastaaviin elimiin. Uuden ja vanhan johtosäännön erona on se, että uudessa kaupunginhallituksen tehtäväksi on erikseen nimetty konsernivalvonta. Konsernihallinnon toimintasäännössä ei ole hallitukselle luonnollisesti määritelty tehtäviä.

Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -asiakirjassa ei ole pormestarille määritelty tehtäviä. Kaupunginhallituksen johtosäännöissä pormestarille kuuluu konsernihallinnon toimintasäännöstä päättäminen. Konsernihallinnon toimintasäännössä määrätään, että omistajaohjaus- ja maapolitiikkaryhmä vastaa kaupungin puhevallan käytöstä yhtiö- ja vuosikokouksissa pormestarin erillisen päätöksen mukaisesti.

Apulaiskaupunginjohtajia tai toimialajohtajia ei ole Tampereella. Sen sijaan toimintasäännön mukaan hallinto- ja henkilöstöryhmä sekä talous- ja strategiaryhmä ohjaavat koko kaupunkikonsernia. Omistajaohjaus- ja maapolitiikkaryhmälle kuuluu konserniohjeiden valmistelu ja täytäntöönpano, konserniedun varmistaminen, osaoptimoinnin estämi-

nen, omistajapoliittisten tavoitteiden asettamisesta ja niitä koskevasta raportoinnista vastaaminen, yhtiöiden ja yhteisöjen hallintoelinten miehityksen valmistelusta ja kaupungin puhevallan käytöstä päättäminen yhtiö- ja vuosikokouksissa pormestarin erillisen päätöksen mukaisesti.

Toimintasäännön mukaan sisäinen tarkastus tarkastaa, arvioi ja kehittää konsernin sisäisen valvonnan järjestelmiä ja riskienhallintaa, toimintojen lain- ja päätöksenmukaisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta, resurssien tehokasta ja taloudellista käyttöä, johtamisessa ja päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuutta. Lisäksi siinä todetaan, että kaupunkikonsernin johtaminen perustuu johtoryhmätyöskentelyyn ja ryhmien johtajat päättävät johtoryhmistään.

Uudessa johtosäännössä on konsernijohtoon kuuluviksi määritelty kaupunginhallitus, pormestari sekä konsernihallinnon hallinto- ja henkilöstöryhmän johtaja, kaupunkikehitysryhmän johtaja ja talous- ja strategiaryhmän johtaja. Aikaisemmin konsernijohto oli määritelty Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -asiakirjassa ja siihen oli nimetty kaupunginhallitus, pormestari sekä johtosäännössä määrätyt viranomaiset.

Tampere on ainoa tapauskaupunki, jossa on pormestari. Muutenkin Tampereen organisointi on hieman erilainen kuin muissa kaupungeissa. Hakarin mukaan Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmän uudistus on lähtenyt liikkeelle juuri kaupungin konserniohjaukseen liittyvästä uudistuksesta. Uudistus on koskenut niin sisäisiä organisaatioita kuin omistuksessa olevia yhtiöitä. Tampereella lähdettiin liikkeelle määrittelemällä mitkä kokonaisuudet kuuluvat konsernihallintoon ja tällöin perustehtäväksi tunnistettiin tilaajien ja tuottajien ohjaaminen.

Pormestarimalliin päädyttiin vasta hallinnon uudistuksen jälkeen ja pormestarin tehtäväksi tuli vastata kokonaisuudesta. Kuntalain mukaisesti pormestarille kuuluvat samat tehtävät kuin perinteisesti kaupunginjohtajalle. Pormestari on kuitenkin luottamushenkilö ja hänellä on monia muitakin tehtäviä, joten hänen tehtäviään ja toimivaltaansa on delegoitu

hänen itsensä toimesta tai valtuuston päätöksellä johtosäännöissä ryhmänjohtajille eli muille konsernijohtoon kuuluville. Silti ylin valta kuuluu pormestarille.

Hakari kertoo, että aikaisemmin konsernihallinnossa oli ryhmä, joka vastasi omistajaohjauksesta. Tähän oli päädytty, koska ajateltiin omistajaohjauksen oleva tärkeä asia. Vuoden vaihteesta 2009 voimaan on tulossa muutos, että Tampereella on kaksi kehitysjohtajaa, joista toinen hoitaa hyvinvointipalveluiden ohjausta ja toinen liiketoimintaa ja he koordinoivat konserniohjaukseen liittyvää yhteistyötä. Organisaatio muuttuu matriisimaiseksi: kehitysjohtajat ohjaavat poikittain ja muut ryhmät pitkittäin oman näkökulmansa mukaisesti. Eri ryhmien näkemysten kokoamisen voisi tehdä pormestarikin, mutta hänen ajankäyttönsä ei sitä mahdollista.

Hakari vahvistaa, että kaupunginhallitukselle on määritelty omistajaohjauksesta vastaaminen. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja on pormestari. Kaupunginhallituksen rooli tulee omistajaohjaukseen siten myös suoraan pormestarin kautta eikä omistajaohjauksessa ole selkeää virkakunnan ja luottamushenkilöiden välistä jakoa.

Tampereen kaupungilla ei ole tällä hetkellä konsernijaostoa. Tulossa on kuitenkin kaupunginhallituksen alainen suunnittelujaosto, jonka tehtäviin kuuluu koordinoita ohjaustyötä. Tehtäviä on siirretty jaostolle, koska hallituksen aikaresurssi ei ole riittävä. Jaoston tehtävänä on ohjata valmistelua eli antaa suuntaviivoja virkamiesvalmistelulle. Koska Tampereella on käytössä tilaaja-tuottajamalli, on lautakuntien tehtävänä ohjata sopimuksilla tuotantoa, ei muilla tavoilla. Konserniohjauksen tehtävät kuuluvat konsernihallinnolle.

Ryhmien johtajilla ei ole sisällöllistä toimialavastuuta niin kuin muissa kaupungeissa apulaiskaupunginjohtajilla tai toimialajohtajilla, jotka vastaavat yleensä jostain substanssista. Apulaispormestarit vastaavat tilaajanäkökulmasta sisällöistä, mutta konsernijohtoon ei kuulu tuotannosta vastaavia. Tampereen kaupungilla on kehitysjohtajat, jotka vastaavat omistajaohjauksesta ja konserniohjauksen näkökulmasta, mutta heitä ei lueta konsernijohtoon. Erilainen hallinto johtuu siis osittain tilaaja-tuottamallista ja osittain pormestarihallinnasta.

Hakari arvioi, että kehitystarpeita tulee varmasti ilmaantumaan. Tilaaja-tuottajamalli kehittyi ja se vaatii konserniohjaukselta uusia muotoja. Perinteinen käskyjohtaminen tai ohjaaminen monella säännöllä kevenee ja tilalle tulee tavoitteiden asettamista niin sisäisessä kuin ulkoisessa konsernissakin. Osakeyhtiöille asetetuista tavoitteista tulee muistaa, että ne eivät voi olla samalla tavalla sitovia kuin kaupungin sisäisille yksiköille. Yhtiöille on kuitenkin asetettu budjetissa tavoitteet ja niitä seurataan. Tavoitteet toimivat omistajan ohjeena yhtiölle.

Tampereen kaupungin corporate governance ohjeen mukaan konsernihallinnon omistaja-ohjaus- ja maapolitiikka ryhmää on ennakkoon jo valmisteluvaiheessa informoitava seuraavista asioista: liiketoiminnan merkittävä laajentaminen tai merkittävä investointi, yhtiöjärjestyksen muuttaminen, osakeanti tai muu pääomarakenteen muuttaminen, liiketoiminnan tai sen merkittävän osan tai merkittävän kiinteistön myyminen, merkittävä lainanotto tai vakuuden antaminen, fuusio tai diffuusio, omaisuuden luovuttaminen konkurssiin tai selvitystilaan tai muu yhtiön tulokseen ja riskiin merkittävästi vaikuttava tapahtuma.

Hakarin mukaan yhtiöitä on perinteisesti seurattu ja ohjattu hyvin vähän. Vasta nyt niille on määritelty tavoitteet. Yhtiöt eivät välttämättä ole paljon välittäneet mitä emo tekee vaan ovat hoitaneet asiat niin kuin ovat aina ennenkin hoitaneet. Toiset vastaavat tunnollisemmin, toiset ovat vähän loukkaantuneita, kun heidän itsenäiseen toimivaltaansa on puututtu. Hakarin mukaan on vielä pitkä matka siihen, että saadaan yhtiöt näkemään konserni kokonaisuutena ja kokemaan olevansa osa sitä.

Ohjauksen tulevaisuuden kehityksestä Hakari arvioi, että tiettyjä konserniohjeita tullaan aina tarvitsemaan. Tulevaisuudessa kuitenkin korostuneet tietyjen periaatteiden ja pelisääntöjen puitteissa toimiminen, vaikka taantuvassa talouden tilassa saatetaan olla kiinnostuneita tiukempaan ohjaamiseen. Yksi ohjauksen keino on keskitetyt konsernipalvelut. Hakari kertoo, että Tampereella keskitetyt konsernipalvelut on eriytetty konsernihallinnosta palvelukeskuksiin ja uusien yhtiöiden edellytetään käyttävän palvelukeskuksen palveluita esimerkiksi taloushallinnossa.

5.2.5 *Turku*

Tässä luvussa esitellään Turun kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Tiedot perustuvat asiakirja-analyysiin, haastatteluun ja tulkintaan. Haastateltavana on ollut talousjohtaja Ari Mäkinen. Asiakirja-analyysissä on Turun kohdalta käytetty kaupunginhallituksen johtosääntöä vuodelta 2006 ja 2008 ja konserniohjeita vuodelta 1999. Konserniohjeessa on kaupunginvaltuuston tehtäviksi nimetty asettaa merkittävimmille tytäryhteisöille talousarvioprosessin yhteydessä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kaupunginhallituksen johtosäännöissä ei ole nimetty valtuustolle tehtäviä.

Kaupunginhallitus konserniohjeen mukaan ohjaa ja valvoo Turku-konsernia, valvoo, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti, valvoo, että tytäryhteisöiden toimintapolitiikat ovat kaupungin määräämien mukaiset, nimeää kaupungin ehdokkaat konserniyhteisöjen hallintoelimiin ja tilintarkastajiksi, antaa tarvittaessa ohjeet kaupungin edustajille konserniyhteisöjen yhtiö- tai vastaavissa kokouksissa ja valvoo tytäryhteisöjen toimintaa ja päätöksentekoa koko konsernin tavoitteita ja etua silmällä pitäen. Konserniohjeessa kaupunginhallitus voi antaa konsernijohdolle kuuluvia tehtäviä myös muulle kaupunginkanslian viran- ja toimihaltijalle tai toimintayksikölle.

Molemmissa kaupunginhallituksen johtosäännöissä kaupunginhallitus seuraa, ellei tehtävää ole annettu konsernijaostolle, hallintoa, toimintaa ja taloudenhoitoa yhtiöissä, joissa kaupungilla on määräysvalta tai joissa kaupunki on osakkaana tai jäsenenä. Hallitus antaa kaupunkia mainituissa yhteisöissä edustaville henkilöille ohjeita.

Konserniohjeessa on määritelty, että lautakunta seuraa toimialaansa kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaa ja ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallituksen johtosäännöissä ei ole lautakunnille määrätty omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä.

Konserniohjeen mukaan kaupunginjohtaja vastaa Turku-konsernin operatiivisesta johtamisesta ja seurannasta, raportoi tai määrää toisen raportoimaan kaupunginhallitukselle

konserniyhteisöjen toiminnasta ja tuloksesta, seuraa konserniyhteisöjen toimintaa, huolehtii toiminnan yhteensovittamisesta, arvioi konsernin kehittämistarpeita ja antaa tarvittaessa ohjeet kaupungin edustajille konserniyhteisöjen yhtiö- tai vastaavissa kokouksissa. Uuden johtosäännön mukaan kaupunginjohtaja johtaa ja valvoo kaupungin hallintoa ja taloutta sekä toimielinten, virastojen ja laitosten ja kaupungin henkilökunnan toimintaa ja muuta kaupungin toimintaa kaupunginhallituksen alaisena. Hän ratkaisee asiat, jotka koskevat kaupungin edustajan nimeämistä yhteisön tai säätiön hallintoelimeen tai tilintarkastajaksi, jotka koskevat ohjeiden antamista kaupungin edustajalle kannan ottamiseksi esille tuleviin asioihin yhteisöissä ja säätiöissä, ellei kaupunginhallitus tai konsernijaosto ole näistä asioista päättänyt. Verrattuna vanhaan johtosääntöön on kaupunginjohtajan tehtäviä lisätty.

Apulaiskaupunginjohtajat konserniohjeen mukaan omalla toimialallaan seuraavat konserniyhteisöjen toimintaa, huolehtivat toiminnan yhteensovittamisesta ja arvioivat konsernin kehittämistarpeita. Molempien kaupunginhallituksen johtosääntöjen mukaan apulaiskaupunginjohtajien toimialasta, tehtävistä ja päätösvallasta määrätään kaupunginhallituksen hyväksymässä toimintasäännössä.

Konserniohjeessa ei ole kaupunginhallituksen alaiselle konsernijaostolle nimetty ollenkaan tehtäviä. Sen sijaan kaupunginhallituksen uudessa johtosäännössä konsernijaosto huolehtii konserniohjauksen kehittämisestä ja yhtiöiden omistajaohjauksesta, huolehtii toiminnanohjauksesta ja valvonnasta, toimii valtuuston hyväksymien konserniohjeiden mukaan, päättää ohjeita noudattaen kaupungin kannanotoista yhtiökokouksissa ja vastaavissa tilaisuuksissa, päättää ohjeita noudattaen ohjeiden antamisesta kaupunkia edustaville ja nimeää kaupungin edustajat kaupungin organisaation ulkopuoliseen hallintoon sekä tilintarkastajaksi. Vanhaan johtosääntöön verrattuna konsernijaoston tehtävistä on poistettu määräys raportoida toiminnasta kaupunginhallitukselle.

Lisäksi kaupunginhallituksen johtosäännössä on määrätty, että sisäisen tarkastuksen tehtävänä on avustaa kaupunginjohtajaa kaupunginhallituksen alaisen organisaation, kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä kaupungilta avustusta saavien yhteisöjen val-

vonnassa sekä tehdä aloitteita ja ehdotuksia hallinnon, talouden pidon ja toiminnan kehittämiseksi.

Mäkisen mukaan Turussa voimassa oleva konserniohje on jo melko vanha ja sitä ollaan päivittämässä. Asiakirja on vielä virkamiesvalmistelussa ja uuden valtuuston myötä se on tarkoitus viedä valtuuston hyväksyttäväksi. Keväällä 2008 on käyty lävitse kaupungin omistajapolitiikkaa ja se on merkitty tiedoksi valtuuston kokouksessa kesäkuussa 2008.

Asiakirja-analyysistä voidaan todeta, että Turussa konsernijohtoon kuuluviksi ei ole määritelty muita kuin kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja. Kuitenkin Turun kaupungissa on konsernijaosto. Mäkinen arvioi, että konsernijaostoon on päädytty, jotta kaupunginhallituksen työmäärää saataisiin pienennettyä. Samalla konsernijaosto pystyy paremmin perehtymään yhtiöiden asioihin. Toisaalta on koettu, että jaostossa ei ole ollut paljon asioita, joten sen olemassaolo ei ehkä ole välttämätön.

Mäkisen mukaan kaupunginjohtaja toimii konsernin johtajana. Omistajaohjauksen nykyisen tehtävänjaon ongelmina hänen mukaansa voidaan nähdä lautakuntien ja apulaiskaupunginjohtajien välinen suhde ja toisaalta apulaiskaupunginjohtajien ja virastojen välinen suhde. Lautakunnat vastaavat virastojen toiminnasta ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävät liittyvät strategiseen johtamiseen.

Asiakirja-analyysin perusteella voidaan huomata, että lautakunnille on nimetty omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä, vaikka niitä ei ole määritelty osaksi konsernijohtoa. Lautakuntien tehtäväksi on Turussa määritelty toimialaansa kuuluvien tytäryhteisöjen seuranta ja epäkohdista kaupunginhallitukselle ilmoittaminen. Mäkinen näkee, että jos omistajaohjauksrakenteesta haluttaisiin selkeästi ylhäältäpäin ohjattua ja johdettua, niin strategisissa kuin operatiivisemmissakin asioissa, tulisi lautakuntien tehtävät olla jollain tavalla rajattuja. Tarkoilla rajauksilla ei ole niin merkitystä, jos henkilökemiat toimivat, mutta ongelmallisissa tilanteissa olisi tarvetta saada tukea säännöistä.

Mäkisen mukaan Turun omistajaohjaukseen liittyvää organisointia tullaan kehittämään konserniohjeen päivityksen myötä. Päivitystarve Turussa on lähinnä hyvään hallintoon eli corporate governanceen liittyvää. Erityisesti yhtiöiden hallitusten jäsenten, konsernijohtoon, konsernijaoston ja kaupunginhallituksen välistä roolitusta tulisi selventää.

Kun konserniyhtiöiden hallituksissa olevat jäsenet ovat suurelta osalta luottamushenkilöitä, voivat yhtiöt toiminnassaan etäännyä konsernista. Tämä johtuu hänen mukaansa siitä, että jäsenillä ei ole luontevaa tai luonnollista sidettä konsernijohtoon. Turussa on pohdittu voisiko edustusta yhtiöissä muuttaa niin, että vain strategisesti merkittävässä yhtiöissä, joiden päätöksenteossa tarvitaan poliittista harkintaa, olisi luottamushenkilöitä edustajina. Muulloin kaupunkia olisi edustamassa esimerkiksi apulaiskaupunginjohtajat.

Ongelmalliseksi tilanteen Mäkinen näkee myös silloin, kun hallituksissa istuu samoja henkilöitä kuin kaupunginhallituksessa tai konsernijaostossa. Tällöin voi hyvän hallintotavan näkökulmasta syntyä ongelmia, kun konsernijaosto valvoo tytäryhteisöjen hallitusten toimintaa. Hänen mukaansa tällaisessa tilanteessa olisi parempi corporate governance näkökulmasta, jos hallituksen jäsenenä olisi apulaiskaupunginjohtaja tai controller. Samalla apulaiskaupunginjohtajalla olisi selkeä rooli ja vastuu emon ja tyttären välisessä yhteistyössä. Tällaisen muutoksen, jossa valtaa siirtyy luottamushenkilöiltä virkamiehille, toteuttaminen ei kuitenkaan ole helppoa.

Turussa konserniohjaus on pitkälti raportoinnin varassa ja konserniyhtiöt raportoivat toiminnastaan ja tilanteestaan yleensä neljännesvuosittain. Ohjausta tehdään toki myös hallitustyöskentelyn kautta. Tytäryhtiön hallituksen tulee hakea konsernijaostolta konserniohjetta koko konsernin kannalta merkittävässä asioissa. Tällaista on tarvittu aika ajoin. Hallituksen erottamiseen asti ei ole tietävästi tarvinnut mennä.

Turun kaupungin konserniohjeiden mukaan sen lisäksi, mitä Konserniohjaus ja johtaminen sekä seuranta -kohdassa on sanottu kaupunginhallituksen taikka kaupunginjohtajan suostumuksen hankkimisesta sekä ohjeistuksen pyytämisestä, on tytäryhteisöjen toimivan johdon etukäteen neuvoteltava ennen yhteisönsä päättävien elinten päätöksentekoa konsernijohtoon kanssa asioista, jotka koskevat toimialamuutoksia, toiminnan laajennuksia tai

supistuksia, taloudellisen kantokyvyn kannalta merkittäviä lainan ottamiseen tai lainanantoon liittyviä kysymyksiä, omaisuuden kiinnittämistä, yhteisön vakuutuspolitiikkaa sekä muuta yhteisön toimintaedellytyksiin ja palvelukykyyn olennaisesti vaikuttavaa toimintaa.

5.2.6 *Vantaa*

Tässä luvussa esitellään Vantaan kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Tiedot perustuvat asiakirja-analyysiin, haastatteluun ja tulkintaan. Haastateltavana on ollut keskushallinnon apulaiskaupunginjohtaja Martti Lipponen. Asiakirja-analyysissä on Vantaan osalta käytetty kaupunginhallituksen johtosääntöä vuodelta 2008 ja konsernistrategia -asiakirjaa vuodelta 2006. Vantaan kaupungin konsernistrategian mukaan kaupunginvaltuusto hyväksyy konsernistrategian, päättää konsernin toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet talousarviossa ja -suunnitelmassa ja tytäryhteisöjä sitovat tavoitteet, tekee strategisesti merkittävät konsernia koskevat päätökset ja päättää konsernin hallinnon järjestämisen periaatteista. Kaupunginhallituksen johtosäännössä ei ole valtuustolle nimetty omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä.

Konsernistrategian mukaan kaupunginhallitus päättää kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian mukaisesti kaupungin omistajapolitiikan toteuttamisesta, päättää kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian mukaisesti kaupungin edunvalvonnasta, hyväksyy konsernistrategian toteuttamissuunnitelman, nimeää toimivaltansa puitteissa, ellei toisin ole päättänyt, jäsenet ja tilintarkastajat yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, jos kaupungilla on siihen oikeus, nimeää edustajat toimituksiin, tilaisuuksiin ja kokouksiin, joissa kaupungin etua on valvottava ja hyväksyy tapauskohtaiset tavoitteet. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on todettu, että kaupunginhallitus hoitaa kaupungin edunvalvonnan.

Konsernistrategian mukaan lautakunnille kuuluu yhteisöjen kokousasioiden käsittely toimialan tehtäväalueelle kuuluvien yhteisöjen osalta. Kaupunginhallituksen johtosäännössä ei ole omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä määrätty lautakunnille.

Konsernistrategian mukaan kaupunginjohtaja edustaa tai määrää toisen edustamaan kaupunkia niiden yhtiöiden yhtiökokouksissa, joiden toimiala on pääasiassa maaomaisuuden hankinta. Muiden kuin maaomaisuuteen, asuntotoimeen tai tilakeskuksen yhtiöiden yhtiökokouksien edustajana toimii kaupunginjohtaja tai hänen määräämänsä, jollei kokousta varten ole tarpeen antaa menettelyohjeita, päättää kiireellisissä tapauksissa kaupungin edustajan määräämisestä erilaisiin tilaisuuksiin, joissa kaupungin etua on valvottava ja mielipidettä kuultava, ja päättää menettelyohjeiden antamisesta kiireellisissä tapauksissa. Kaupunginhallituksen johtosäännössä hänelle ei ole nimetty tehtäviä.

Vantaan kaupungin konsernistrategian mukaan asuntotoimen johtaja tai hänen määräämänsä edustaa kaupunkia niiden yhtiöiden yhtiökokouksissa, joissa on asuntotoimen hallinnassa tai valvonnassa olevia asuntoja, tilakeskuksen toimitusjohtaja tai tämän määräämä edustaa kaupunkia niiden yhtiöiden yhtiökokouksissa.

Vantaa kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan keskushallinnon apulaiskaupunginjohtaja esittelee konsernijaoston käsiteltäväksi kuuluvat asiat, jotka koskevat koko kaupunkia ja konsernia sekä tehtäväalueeseensa kuuluvat asiat. Toimialojen apulaiskaupunginjohtajat, tilakeskuksen toimialajohtaja ja vapaa-ajan ja asukaspalveluiden toimialajohtaja esittelevät kaupunginhallituksen konsernijaoston käsiteltäväksi tulevat toimialaansa kuuluvat asiat

Vantaan kaupungin konsernistrategian mukaan konsernijaosto valmistelee kaupunginhallituksen käsiteltäväksi menettelyohjeet kaupunkikonsernin yhtiöiden ja muiden yhteisöjen kokouksissa, pois lukien hallituksen kokoukset, päätettävistä asioista, tekee esitykset toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, jotka asetetaan kaupunkikonsernin yhtiöille, liikelaitoksille ja muille yhteisöille, valmistelee konsernistrategian (joka koostuu omistajapolitiikasta, sijoitustoiminnan periaatteista ja konserniohjeista), valvoo konsernistrategian noudattamista, antaa toimintaohjeita konsernihallintoon ja sen järjestämiseen liittyvissä asioissa kaupunkikonsernin yhtiöille, liikelaitoksille ja muille yhteisöille, antaa konserniohjetta täydentäviä ja tarkentavia toimintaohjeita konsernihallintoon ja sen järjestämiseen liittyvissä asioissa.

Vantaa kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan konsernijaosto käsittelee kaupunkikonsernia tai sen osaa käsittelevät asiat, kaupungin taloudellista edunvalvontaa käsittelevät asiat ja omistajapolitiikkaa toteutumista koskevat asiat, päättää kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian mukaisesti omistajapolitiikan toteuttamisesta, päättää kaupungin omistaja- ja konserniohjauksesta, vastaa edunvalvonnan valmistelusta, hyväksyy suunnitelman konserniyhteisöjen tilintarkastuksen järjestämisestä, nimeää jäsenet ja tilintarkastajat yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, jos kaupungilla on siihen oikeus, nimeää edustajat ja antaa menettelyohjeet toimituksiin, tilaisuuksiin ja kokouksiin, joissa kaupungin etua on valvottava, antaa menettelyohjeet kaupunkikonsernin yhtiöiden ja muiden yhteisöjen yhtiökokouksissa ylimmissä päättävissä toimitelmissä päätettävistä asioista, tekee esityksiä ja antaa toimintaohjeita kaupunkikonsernin yhtiöille ja muille yhteisöille asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, valmistelee konsernistrategian, joka koostuu omistajapolitiikasta, sijoitustoiminnan periaatteista ja konserniohjeista ja ohjaa ja valvoo konsernistrategian noudattamista.

Vantaalla konsernijohto on käsitetty melko kattavasti. Siihen on Vantaan kaupungin konsernistrategiassa nimetty kuuluvaksi kaupunginhallitus, sen alainen konsernijaosto, lautakunnat, liikelaitosten johtokunnat, kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtajat ja teknisen toimen- sekä asukaspalvelujohtajat ja liikelaitosten toimitusjohtajat. Keskushallinnon apulaiskaupunginjohtajan Martti Lipposen mukaan myös kaupunginvaltuusto kuuluu konsernijohtoon, koska se tekee päätöksiä koskien tytäryhteisöjä, esimerkiksi rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Lautakuntien roolina konsernijohdossa on toimia resurssilautakuntia, jotka käsittelevät tiettyjä asioita. Liikelaitosten toimitusjohtajat ja tytäryhtiöiden toimitusjohtajat toimivat konsernin johtamisen parissa täytäntöönpanomielessä.

Nykyinen konserniohje on tullut voimaan vuoden 2006 aikana. Samaan aikaan Vantaalla oli poliittinen toimikunta, joka mietti kaupungin organisaatiota. Silloin mietittiin myös konsernihallinnon perustamista. Konsernihallinnon tulosalue perustettiin ja se aloitti toimintansa maaliskuussa 2007. Sen työmäärä on ollut kasvavaa ja henkilökunnan määrä on myös kasvanut sitä myötä.

Konserniohjeen päivittämisen ja konsernihallinnon perustamisen yhteydessä käytiin Vantaalla lävitse kaikki ohje- ja johtosäännöt ja määriteltiin selvästi kaupunginhallituksen ja konsernijaoston päätösvalta eli sovittiin mitkä asiat siirtyvät kunnanhallitukselta konsernijaoston päätettäväksi. Sinänsähän konsernijaosto on ollut Vantaalla jo pitkään, 1990-luvun lopulta, olemassa, mutta sen tehtäväkenttä ei ole ollut yhtä strukturoidusti määritelty eikä sillä ole aikaisemmin ollut konsernihallintoa valmisteluelimenä. Vaikka konsernihallinto sinänsä valmistelee esimerkiksi listat kokouksiin, on kaikilla toimialajohtajilla itsenäinen esittelyoikeus konsernijaoston kokouksessa. Kaupunginjohtajalla on otto-oikeus kenen tahansa toimialajohtajan esittelyn osalta.

Vantaa onkin ainoa tutkimuksen kuudesta kaupungista, jossa lautakunnat on määritelty osaksi konsernijohtoa. Omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä on määritelty lautakunnille myös Turussa.

Lipposen mukaan keskushallinnon apulaiskaupunginjohtaja voi ottaa kantaa muiden tekemään valmisteluun puoltamalla tai vastustamalla sitä, silloin kun asia koskee ylikunnallista intressiä tai taloudellista intressiä omistajaohjauksen näkökulmasta ”ylätasolla”. Näin esittely toimii itsenäisissä linjoissa apulaiskaupunginjohtajien toimialajaon mukaan, mutta myös tietyllä tavalla matriisimaisesti.

Nykyinen asioiden konsernijaostoon valmistelun toimintamalli ja tehtävienjako on Lipposen mukaan ollut voimassa noin vuoden. 2007 puolisen tusinaa pykälää esitteli konsernijaostossa joku muu kuin keskushallinnon apulaiskaupunginjohtaja. 2008 on päästy siihen tilanteeseen, että 30 % vastaavista asioista esittelee muut toimialajohtajat kuin keskushallinnon apulaiskaupunginjohtaja.

Konsernijaosto muodostuu Vantaalla seitsemästä kaupunginhallituksen jäsenestä ja siinä on mukana kaikki puheenjohtajat kaupunginhallituksesta. Tällä on voitu varmistaa se, että kun konsernijaosto päättää jonkin asian on se myös kaupunginhallituksen tahto ja

asiat menevät yleensä valtuustossa läpi. Konsernijaoston etu on se, että jo aikaisessa vaiheessa saadaan tietoon poliittinen linja siitä, miten asioita tulee viedä eteenpäin.

Lipponen kertoo, että aikaisemmin Vantaan konsernijaostossa on ollut kolme jäsentä, siten viisi ja nykyään seitsemän jäsentä. Kolmejäseniseen konsernijaostoon kuuluin kaupunginhallituksen puheenjohtajisto ja virkamiehistä kokoukseen osallistui kaupunginjohtaja, konsernihallinnon johtaja ja kaupunginlakimies. Konsernijaoston jäsenmäärää ja asioiden esittelyä kehittämällä on haluttu lisätä avoimuutta konserniajattelun korostamisen lisäksi. Samalla on haettu konserniohjaamista sekä laadullista ja demokraattista laadunvalvontaa.

Konsernijaoston lisäksi Vantaalla toimii myös kaupunginhallituksen niin sanottu iltakoulujärjestelmä. Kolmesta viiteen viikon välein Vantaalla pidetään kaupunginhallituksen erikoiskokouksia, joissa käydään läpi suppea määrä ennalta valmisteltuja asioita. Kokouksissa sitten tuodaan erilaisia näkökulmia esille ja haetaan linjaratkaisuja kaupunginhallituksen puolelta asioihin ennen kuin ne tulevat päätettäviksi.

Lipponen korostaa, että konsernijaoston päätösvalta on strateginen eikä se puutu operatiiviseen toimintaan. Operatiivinen puoli jätetäänkin yhtiöiden johdolle. Kuitenkin Vantaalla on määrättyistä asioista käytössä ennakkosuostumusmenettely. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi merkittävät investoinnit, liiketoiminnan suuntaaminen. Näiden asioiden siis ei tarvitse mennä yhtiökokouksen kautta vaan poliittinen tahto käydään hakemassa konsernijaostosta. Vantaalla ennakkosuostumusmenettelyä vaativiksi asioiksi on tullut sellaisia asioita, joista on ”kantapään kautta” saatu oppia, että kyseisissä asioissa yhtiöissä saataan toimia ongelmallisesti.

Vantaan kaupungin konsernistrategian mukaan seuraaviin tytäryhteisöjen toimenpiteisiin tarvitaan konsernijaoston ennakkosuostumus: tytäryhteisön perustaminen, yhtiön jakautumiseen, yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muutosten valmisteluun, pääomarakenteen muuttamiseen, yrityskauppoihin, kiinteistökauppoihin ja rakennusprojekteihin, osakkeiden

merkintään, mikäli osakkeiden ostamista ja omistamista ei ole erityisesti annettu yhteisön tehtäväksi esim. yhtiöjärjestyksessä ja osakkeiden myyntiin.

Lipposen mukaan onkin tarpeen siirtyä puhumaan kokonaan konsernista eikä kaupungista, jos halutaan saada toiminta mahdollisimman tehokkaaksi. Vantaalla on siis konsernijaattelua haluttu korostaa ja ymmärretty sen tärkeys. Siksi konsernijaoston jäsenmäärää on lisätty ja samalla asioitten esittely on avattu eri toimialajohtajille. Tällöin ei synny tilannetta, jossa joku toinen esittelee toisen johtajan toimialaan liittyviä suuriakin rahasummia käsitteleviä asioita.

Konsernietua haetaan Vantaalla myös keskitetyistä palveluista. Vantaan tytäryhteisöt vaihtelevat pienistä yhden kiinteistön yhtiöistä suuriin Vantaan Energiaan ja Vantaan vuokra-asuntoihin. Lipposen mukaan tavoitteena onkin, että vähitellen tytäryhteisöjen toimintoja, esimerkiksi kirjanpito, siirtyisi emon tehtäväksi. Näin helpottuisi esimerkiksi konsernitilinpäätöksen tekeminen. Jo nyt konserniohjeessa on suositettu tytäryhteisöjä käyttämään hyväkseen emon hankintayksikköä. Rahoitukseenkaan liittyviä ratkaisuja tytäryhteisöt eivät saa tehdä itsenäisesti. Lisäksi konsernihallinnon juristit ovat tytäryhteisöjen käytössä lakiongelmassa. Lipposen mukaan purkamalla tarpeettomia rakenteita saadaan vietyä ohjausvoimaa myös operatiiviseen toimintaan.

Lipponen nostaa esille myös omistajaohjauksen problematiikan yhteisesti omistettujen yhtiöiden osalta, kuten YTV. Tarvetta olisi kaikkia kuntia koskevaan ohjeistukseen yhteisesti omistettujen yhtiöiden omistajaohjauksesta.

5.3 Vertailua ja huomioita

Seuraavassa on esitelty tehtyjä huomioita ja vertailtu tapauskaupunkien omistajaohjausta ja sen organisointia. Vertailua on tehty muun muassa konsernijohdon, lautakuntien, konsernijaoston ja käytössä olevien omistajaohjauksen välineiden osalta.

Viranomaiset, jotka voivat kuulua konsernijohtoon, on määritelty kuntalain 25a §:ssä. Konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari. Näiden li-

säksi siihen kuuluvat muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Muita viranomaisia voivat olla muut toimielimet, viranhaltijat sekä luottamushenkilöt. (Harjula & Prättälä 2007, 258.)

Tapauskaupunkien konsernijohtoihin on nimetty vaihtelevia viranomaisia. Konsernijohtoista on tehty vertailu alla olevaan taulukkoon 2. Kaikissa kaupungeissa on vähintään kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja tai pormestari nimetty konsernijohtoon. Konsernijohto on määritelty laajimmaksi Vantaalla, jossa kaupunginhallituksen, kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tai toimialajohtajien lisäksi on konsernijohtoon kuuluviksi nimetty liikelaitosten johtoryhmät sekä liikelaitosten toimitusjohtajat. Turussa taas konsernijohtoon on määritelty kuuluvan vain kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja.

Konsernijohtoon kuuluvat	Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa
kaupunginvaltuusto	X	X	X			
kaupunginhallitus	X	X	X	X	X	X
kaupunginhallituksen alainen jaosto	X					
lautakunnat						X
kaupunginjohtaja tai pormestari	X	X	X	X	X	X
apulaiskaupunginjohtajat tai toimialajohtajat	X	X	X			X
muu konsernijohto, mikä	hallintokeskuksen johtaja, rahoitusjohtaja	kaupunginjohtajisto	kaupunginjohtajisto	johtosäännössä määrätyt viranomaiset eli ryhmäjohtajat		liikelaitosten johtokunnat, liikelaitosten toimitusjohtajat

Taulukko 2. Konsernijohtojen vertailu

Empirian perusteella voidaan huomata, että vaikka konsernijohtoon olisi nimetty kuuluvan tiettyjä viranomaisia tai toimielimiä, voi omistajaohjaukseen tai konserniohjaukseen liittyviä tehtäviä kuulua muillekin kaupungissa, kuten lautakunnille tai apulaiskaupunginjohtajille tai toimialajohtajille. Konsernijaostoakaan ei ole nimetty erikseen konsernijohtoon kuuluvaksi kuin Espoossa.

Vantaa on ainoa tutkimuksen kuudesta kaupungista, jossa lautakunnat on määritelty osaksi konsernijohtoa. Omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä on määritelty lautakunnalle myös Turussa. Voimassa olevassa kuntalaissa ei konsernijohtamisen osalta ole määrätty lautakunnille tiettyjä tehtäviä. Kuntaliiton aikaisemmissa ohjeistuksissa niille on tunnustettu operatiivinen toiminta sekä toimialaansa liittyvien tytäryhteisöjen toiminnan seuranta ja toimenpide-ehdotusten tekeminen seurannan pohjalta.

Tampereella ja Oulussa on perusteltu, ettei lautakunnille voi kuulua omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä, koska käytössä on tilaaja-tuottajamalli, jossa lautakunnat toimivat tilaajina ja heidän kuuluu ohjata tuotantoa vain sopimusohjauksen keinoin. Tutkimuksessa on selvinnyt myös, että aikaisemmin lautakunnille kuuluneita tehtäviä on siirretty konsernijaostolle ja lautakuntien tehtäväksi on jäänyt toiminnan yksityiskohtaisempi arvioiminen, eikä niinkään sen toteutuksen organisointi eli omistajaohjaus tai -politiikka.

Kaupunginhallituksen alainen konsernijaosto löytyy kolmesta tapauskaupungista. Nämä kaupungit ovat Espoo, Vantaa ja Turku. Helsingissä ei empirian toteuttamisen hetkellä ole ollut konsernijaostoa, mutta se on perustettu sittemmin uuden valtuustokauden alettua. Se perustettu kunnanhallituksen alaisuuteen ja siinä tulee olemaan seitsemän jäsentä, jotka ovat myös jäseninä kunnanhallituksessa. Elimen tarkoituksena on olla valmistelua tukeva. (Olli 2009, haastattelu.) Tampereen kaupungille on 2009 lähtien tullut suunnitellujaosto, jonka tehtäviin kuuluu myös konsernijaostolle tyypillisesti kuuluvia tehtäviä.

Konsernijaostoon on päädytty yleensä siksi, että on koettu, että siellä voidaan paremmin perehtyä yhtiöihin ja omistajaohjaukseen liittyviin asioihin ja näin ollen on saatu vähennettyä kunnanhallituksen työmäärää. Toisaalta Turussa on koettu, että konsernijaostolle ei ehkä ole tarvetta, koska sen työmäärä on jäänyt niin pieneksi. Espoossa taas on ollut luottamushenkilöiden puolelta pohdintaa siitä, mitkä asiat kuuluvat konsernijaostolle ja omistajaohjaukseen ja mitkä eivät. Lisäksi Espoossa on ongelmana koettu se, että konsernijaosto ei tee lopullisia päätöksiä ja sen valmistelemien päätösehdotusten läpi menemisestä ei ole varmuutta, ellei jaoston kokoonpano edusta hyvin hallituksen mielipiteitä. Vantaalla konsernijaoston merkitys on ollut kasvava ja sen henkilömäärää on vuosien

myötä kasvatettu. Näin ollen konsernijaosto edustaa hyvin hallitusta ja siten konsernijaostossa tehdyt päätökset menevät hyvin läpi. Helsingissä konsernijaoston perustamisella haetaan tukea myös virkamiestyölle.

Aikaisemmin on jo todettu, että kuntakonsernissa voidaan saada lisäarvoa toteuttamalla yhteistä konsernistrategiaa, edistämällä yksikköjen yhteistoimintaa ja järjestämällä tukipalvelut keskittämällä. (Meklin 2000; 81, 104; Kallio ym. 2005, 79.) Konsernijohto voi ilmaista kunnan kannan käsiteltäviin asioihin ja näin ohjata valitsemiensa edustajien kantoja (Harjula & Prättälä 2007, 258–259) ja valtuusto voi asettaa tavoitteita ja määrittellä ohjauksen ja valvonnan puitteet konsernijohtolle, asettaa tavoitteita, jotka ohjaavat kunnan edustajia tytäryhteisöjen toimielimissä tai ohjata tavoitteilla tytäryhteisöjen omaa tavoitteiden asettelua (Kuntaliitto 2007, 3).

Ohjausta voidaan toteuttaa konserniohjeen lisäksi myös sitouttamalla yhtiötä ja sen muita omistajia konserniin yhtiöjärjestyksellä, kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeilla, yhtiökokouksen päätöksillä, hallituksen valinnalla, sopimuksilla konsernitoimintoista tai osakassopimuksella. (Kuntaliitto 2005a, 4–6.) Omistaja käyttää päätösvaltaa tytäryhteisöissä edustajien välityksellä. Edustajat ovat yhtiökokouksessa määrittelemässä muun muassa yhtiölle hallituksen. Omistajaohjauksen avulla ohjataan näiden kunnan edustajien toimintaa eli miten he käyttävät valtaansa osallistuessaan päätöstentekoon yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. (Harjula & Prättälä 2007, 258–259.)

Seuraavassa taulukossa 3 on kootusti vertailtu tämän tutkimuksen perusteella keskeisten, suhteellisen laajasti ymmärrettyjen tehtävien jakoa omistajaohjauksessa. Vertailussa tunnistetut tehtävät ovat tavoitteiden valmistelu, tavoitteiden asettaminen, konserniohjeiden valmistelu, konserniohjeiden anto, edustajien nimeäminen tai edustaminen, edustajien ohjeistaminen sekä valvonta ja seuranta. Tiedot on kerätty empirian perusteella. Eroja tehtävänjaoissa löytyy riippuen organisoinnin muodosta. Toisaalta tehtäviä on voitu jakaa monelle toimijalle riippuen ohjattavan yhtiön toimialasta ja päätösten laajakantoisuuteen tai muuhun sellaiseen liittyen.

Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa	Tehtävä
KH					K.jaosto	Tavoitteiden valmistelu
KV	KV	KV	KV, om.ohj.ryhmä	KV	KV	Tavoitteiden asettaminen
KV	KV					Konserniohjeiden anto
KH, K.jaosto			om.ohj.ryhmä		K.jaosto	Konserniohjeiden valmistelu
KJ, K.jaosto, toimialajohtajat	KH, KJ, toimialajohtajat	KH	KV, KH	KH, K.jaosto	KH, KJ, toimialajohtajat, K.jaosto	Edustajien nimeäminen tai edustaminen
KJ, toimialajohtajat	KH, KJ, toimialajohtajat	KH		KH, KJ, K.jaosto	K.jaosto	Edustajien ohjeistaminen
KH, KJ, K.jaosto, toimialajohtajat	KH, KJ, toimialajohtajat		KH, om.ohj.ryhmä	KH, LTK, KJ, ap.kj, K.jaosto	K.jaosto	Valvonta, seuranta

Taulukko 3. Vertailu omistajaohjauksen tehtävänjaosta

Omistajaohjauksen välineitä on monia. Kaikissa oltaneen yksimielisiä siitä, että tietyt ohjeilla ja määräyksillä luodut reunaehdot ovat omistajaohjauksessa välttämättömiä. Samoin kaikissa kaupungeissa tyttärille asetetaan tavoitteita ja niitä seurataan. Lisäksi käytössä on muun muassa edustajien valitseminen ja ohjeistaminen, hallituksen valinta ja erilaiset konsernipalvelut, kuten keskitetty kirjanpito tai emon koordinoima riskienhallinta ja rahoitus. Koulutusta on käytössä erilaajuisena ja sen avulla perehdytetään tytäryhtiöiden edustajia ja hallituksen jäseniä esimerkiksi uusiin ohjeisiin tai oikeanlaisiin toimintatapoihin. Koulutusta voidaan antaa järjestelmällisesti tai se voidaan toteuttaa keskustelutilaisuuksin. Helsinki on ainoa tapauskaupungeista, jossa käytetään säännöllisesti ilmentyvää kattavaa konsernitiedotetta. Seuraavaan taulukkoon 4 on koottu kaupungeissa tämän tutkimuksen empirian mukaan käytössä olevia välineitä.

Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa	Keino
x	x	x	x	x	x	Ohjeet
x	x	x	x	x	x	Ennakkosuostumusmenettely
on käytetty	on käytetty	ei ole käytetty		ei ole käytetty		Hallituksen valinta, erottaminen
x	x	x				Koulutus
x	x	x	x	x		Raportointi, seuranta
x	x	x	x		x	Tavoitteet
	x				x	Neuvonta ja ohjaus yksittäisissä asioissa
	x					Konsernitiedote
x	x	x	x	x	x	Edustajat ja niiden ohjeistaminen
		x				Osakassopimukset
x		x			x	Konsernipalvelut
		x				Yhteinen strategiaprosessi

Taulukko 4. Vertailu omistajaohjauksen käytössä olevista keinoista

Ennakkosuostumusmenettely on myös enemmän tai vähemmän käytössä kaikissa tutkimuskaupungeissa. Menettelyssä on eroja hieman siinä, keneltä suostumusta haetaan. Toisissa kaupungeissa sitä haetaan konsernijaostosta ja toisissa virkamiesjohdolta. Suostumusta voidaan hakea myös hyvin epämuodollisin tein riippuen asian merkittävytydestä ja löydetäänkö yhteinen mielipide asiasta vai ei. Kuitenkin esimerkiksi Espoossa on koettu, että ennakkosuostumusmenettelyn laaja käyttö puuttuu tyttären operatiiviseen toimintaan puoleen. Taulukossa 4 on tarkemmin vertailtu keneltä ennakkosuostumusta haetaan tai kenen kanssa tytäryhtiön edustajien pitää tietyissä asioissa neuvotella etukäteen ennen päätöksentekoa.

Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa
Toimialajohtajat, kaupunginhallitus	Kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtajat	Kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtajat, selvitys kaupunginhallitukselle	Omistaja- ja maapolitiikka ryhmä	Kaupunginhallitus tai kaupunginjohtaja	Konsernijaosto

Taulukko 5. Ennakkosuostumuksen, neuvottelumenettelyn tehtävänjako

Kolme kuudesta kaupungista ilmoitti edustajien nimeämisen ongelma- tai kehittämiskohdaksi tai, että edustajien nimeämistä on kehitetty viime aikoina. Linjana on ollut se, että

emokunnat haluavat siirtää edustajanpaikkoja asiantuntijoille tai virkamiehille luottamushenkilöiltä. Perusteluina tälle on ollut muun muassa hyvän hallinnon parantaminen ja osaoptimoinnin vähentäminen, kun on luonnollinen suhde konsernijohtoon.

Samoin kolmessa kaupungissa kuudesta on konsernissa nähty ongelmana tytäryhteisöjen eriytyminen konsernista eli tytäryhtiöt eivät koe, ymmärrä tai halua toimia konsernin edunmukaisesti. Konserniohjetta tai vastaavia asiakirjoja ollaan uudistamassa tai on uudistettu myös puolessa tapauskaupungeista. Varsinkin nyt uuden valtuustokauden alkaessa on uudistettu konserniohjeita tai -strategioita.

Kahdessa tapauskaupungissa on nähty tavoitteiden asettaminen ongelmallisena. Valtuusto voi asettaa tavoitteita ja määrittellä ohjauksen ja valvonnan puitteet konsernijohdolle, asettaa tavoitteita, jotka ohjaavat kunnan edustajia tytäryhteisöjen toimielimissä tai ohjata tavoitteilla tytäryhteisöjen omaa tavoitteiden asettelua. (Kuntaliitto 2007, 3.) Tavoitteita voidaankin asettaa monenlaisia. Enemmän ongelmana on esimerkiksi Espoon tapauksessa ollut minkälaisia ja kuinka paljon tavoitteita voidaan asettaa tytäryhteisöille.

Samoin ongelmalliseksi on kahdessa kaupungissa nähty raportointi. Raportointi on yksi seurannan ja omistajaohjauksen väline. Raportoinnin ongelmat voivat olla luonteeltaan teknisiä, jolloin esimerkiksi tietojärjestelmistä ei saada tarvittavia tietoja tai tytäryhtiöt eivät osaa ilmoittaa haluttuja tietoja oikein. Toisaalta Espoossa on todettu, että pelkkä tekninen raportointi ei ole oikein riittävää vaan sen lisäksi tarvittaisiin myös epämuodollisempaa kanssakäymistä tytäryhteisön hallituksen ja operatiivisen johdon kanssa.

Tietyinä trendinä voidaan nähdä myös se, että kolmessa tapauskaupungissa kuudesta on ollut konsernijaosto ja kahteen on perustettu kaupunginhallituksen alainen jaosto, jolle kuuluu omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä. Täysin ongelmatonta ei jaostojen työskentelykään ole ollut. Näitä ongelmia on nostettu esille jo aikaisemmin tässä luvussa. Kehittämistarpeita on nähty myös corporate governancen eli hyvän hallintotavan kanssa. Ongelmakohtia ja kehittämistarpeita omistajaohjauksessa on kerätty taulukkoon 6.

Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa	Kehittämistarve, tehty uudistus
x						Luottamushenkilöiden käsitys omistamisohjauksesta
x		x		x		Edustajien nimeäminen
x			x	x		Tytäryhteisöjen eriytyminen, osaoptimointi
x			x			Tavoitteiden asettaminen
x	x					Raportointi
	x					Konsernistrategia
	x		x			Jaoston perustaminen
		x				Hallitustyöskentely
		x		x		Hyvä hallintotapa, corporate governance
		x	x	x		Konserniohje
				x		Omistajaohjauksen roolitus

Taulukko 6. Ongelmakohtia tai uudistettuja asioita tapauskaupungeissa

6 PÄÄTELMÄT

6.1 Agenttiteoria ja strateginen johtaminen omistajaohjauksen organisoinnin kuvaajina Agenttiteorialla voidaan kuvata hyvin julkisen sektorin organisaatioihin liittyviä tehtävänjakoa. Se soveltuu myös hyvin kaupungin sisäisten tehtävänkokojen kuvailuun. Agenttiteoriassa tehtävänjaot voivat syntyä joko eksplisiittisinä tai implisiittisinä. Kunnan toiminnassa tehtävänjaot ovat pääasiassa eksplisiittisiä ja niistä on tehty päätökset. Osasta tehtävänjaosta päätetään kuntalaissa, osa jää kuntien oman harkinnan varaan ja esimerkiksi valtuusto voi delegoida toimivaltaansa muille toimielimille tai viranomaisille.

Kunta onkin monen sopimuksen tai päätöksen verkostosta syntyvä organisaatio. Päämies voi toisaalta olla valtuusto, joka delegoi päätösvaltaansa. Toisaalta myös viranomainen, jolle valtuusto on delegoinut jonkun tehtävän ja siihen liittyvän toimivallan, voi tietyissä tilanteissa delegoida toimivaltaa vielä eteenpäin. Esimerkiksi hallitus on voinut delegoida kaupunginjohtajalle kaupungin edustamisen toimielimessä tai edustajien valinnan ja ohjeistuksen.

Talouden ohjaus ja siinä käytössä olevat tavat ovat kehittyneet sääntelyn muuttuessa. Talouden ohjauksen välineitä kunnissa on budjetointi, laskentatoimi ja rakenteen konsernimaisuus. Kuntien rakennetta sääntelee kuntalaki ja kunnan johtosäännöt. Ohjausvälineet ovat sovitettava yhteen käytössä olevan organisaatorakenteen mukaan. Ohjausta voidaan luonnehtia välittömäksi, ohjelmaohjaukseksi tai tavoiteohjaukseksi. Ohjauksen merkitys on kasvanut, kun niukat talouden resurssit ovat nostaneet tehokkuuden ja vastinetta rahalle -ajattelua pinnalle. Omistajaohjaus on pääasiassa välillistä ohjeiden ja tavoitteiden avulla ohjaamista.

Strategiassa hahmotellaan tila, johon halutaan päästä. Sen toteuttamisen apuna ovat asetetut päämäärät ja tavoitteet. Konsernistrategia on osa kunnan strategioita. Siihen liittyviä omistajapolitiikkaan ja -ohjaukseen liittyviä ratkaisuja kunnissa tekevät usein samat hen-

kilöt, jotka ovat määrittelemässä muita strategioita eli kunnan strateginen johto on sama kuin konsernijohto kuntakonsernissa.

Käsitteenmäärittely ei ole kovin standardoitua eri kaupungeissa. Käsitteitä omistajaohjaus, konserniohjaus ja omistajastrategia on käytetty hyvin vaihtelevin merkityksin. Tähän on varmasti vaikuttanut myös se, että vertailtavat asiakirjat ovat syntyneet melko pitkällä aikavälillä. Samoin konserniohjaukseen liittyvät asiakirjat voivat olla hyvin erilaisia.

6.2 Tapauskaupunkien omistajaohjauksen organisointi

Tapauskaupunkeina ovat kuusi Suomen asukasluvulta suurinta kaupunkia. Kuitenkin nämä kaupungit ovat melko erisuuruisia keskenään ja niiden konsernitkin ovat muun muassa tytäryhtiöiden lukumäärällisesti melko erikokoisia. Seuraavassa on lyhyesti luonnehdittu jokaisen kaupungin omistajaohjauksessa tämän tutkimuksen perusteella tehtyjä huomioita.

Espoossa omistajaohjaus on periteisesti ollut melko ”löysää” ja näin ollen tyttäret ovat olleet kuuliaisia eikä ongelmia ole syntynyt. Tahtoa omistajaohjauksen tiukentamiselle olisi, mutta ongelmapaikkoja ovat raportointi, tavoitteiden asettaminen ja tytäryhtiöiden sitouttaminen konserniin.

Helsingissä on selkeästi jaettu tehtävät niin sanottuun demokratiaohjaukseen ja operatiivisempaan konserniohjaukseen. Demokratiaohjauksessa luottamushenkilöelimet asettavat puitteet, joissa virkamiehet sitten toimivat ja keksivät keinot omistajaohjauksen ja -politiikan toteuttamiselle. Uudistuksia organisointiin Helsingissä tulee konsernijaoston perustamisen myötä. Ohjauksessa halutaan päästä tiukoista ohjeista vuorovaikutukseen konsernijohdon, tytäryhtiöiden, hallitusten ja toimitusjohtajien kanssa.

Oulussa konserni on muodostettu johtamisen näkökulmasta. Organisoinnissa ei ole suunnitteilla isompia muutoksia eikä konsernijaostoa ole suunnitteilla. Kehittämistarvetta on kuitenkin hallitustyöskentelyssä ja edustajien nimeämisessä. Näin ollen tarvitsisi kehittää myös konserni- ja corporate governance -ohjeita.

Tampereella konserniohjauksen organisointiin vaikuttaa käytössä olevat tilaaja-tuottaja- ja pormestarimallit. Pormestarille kuuluu periaatteessa keskeisiä tehtäviä omistajaohjauksessa, minkä ansiosta hän tuo luottamushenkilönäkemyksiä omistajaohjaukseen. Toisaalta hänen aikaresurssinsa rajallisuuden takia monia tehtäviä on delegoitu eteenpäin. Tampereella ei ole varsinaista konsernijaostoa, mutta siellä on kaupunginhallituksen alainen suunnittelujaosto, jolla on vastaavia tehtäviä.

Turussa kehittämisen kohteena on konserniohje ja corporate governance ohjeistus kuten Oulussakin. Ongelmista omistajaohjauksen organisoinnissa on apulaiskaupunginjohtajien ja lautakuntien välisessä työnjaossa ja roolituksessa. Myös edustajien nimeämistä olisi tarvetta kehittää niin, että edustajina olisi aiempaa enemmän asiantuntijoita. Paikkojen siirtäminen luottamushenkilöiltä virkamiehille voi kuitenkin olla vaikeaa.

Vantaalla on ymmärretty, että tehokkaan toiminnan edellytys on ymmärtää käsiteltävänä kokonaisuutena konserni eikä pelkkä kaupunki. Samalla on haluttu saada avoimuutta ja demokraattista laadunvalvontaa avaamalla omistajaohjaukseen liittyvien asioiden valmistelu toimialoille ja laajentamalla konsernijaoston henkilömäärää. Hallitusta hyvin edustavan konsernijaoston avulla saadaan sen esittämät asiat menemään hyvin läpi lopullisessa päätöksenteossa.

Kuten voidaan huomata, omistajaohjauksen organisoinnissa löytyy eroja niin tehtävänjaoissa kuin välineissäkin. Kuitenkin on muistettava, että vaikka tutkimuksen tapauskaupunkeina on kuusi suurinta kaupunkia, on niiden konsernit melko erikokoisia. Esimerkiksi Helsingin konserni on suuri verrattuna muihin kaupunkeihin. Näin ollen sillä on toisaalta tarve ja toisaalta resursseja järjestää omistajaohjaus monipuolisemmin ja kattavammin kuin pienemmissä konserneissa.

Eroja löytyi niin konsernijohdon määrittelyissä kuin heille määrättyissä tehtävissä. Konsernijohdon määrittelyyn ja tehtävänjakoon vaikuttavia seikkoja ovat luonnollisesti hallinnon organisointiin liittyvät ratkaisut kuten, että kaikissa kaupungeissa ei ole apulais-

kaupunginjohtajia tai toimialajohtajia. Myös samalla nimikkeellä olevilla henkilöillä voi olla erilaisia tehtäviä. Toisaalta tilaaja-tuottajamalli on asettanut tiettyjä rajoja verrattuna aikaisempaan tehtäväjako.

Osassa kaupungeissa konsernijaosto ja siinä olevat luottamushenkilöt ovat ratkaisevia ennakkosuostumusmenettelyssä. Toisissa kaupungeissa riittää, kun ennakkosuostumusta haetaan viranhaltijalta, joka kuuluu konsernijohtoon. Tällöin usein myös riittää melko epämuodollinen menettely. Menettelyn muodollisuuteen vaikuttaa myös käsiteltävän asian merkittävyys.

Kaikissa kaupungeissa nähdään tarvetta omistajaohjauksen organisoimiseen tai ohjeistamisen kehittämiseen. Huolta on tietyissä kaupungeissa omistajaohjauksen osalta herättänyt myös useiden kuntien omistuksessa olevien yhteisöjen ohjaaminen.

6.3 Diskurssi ja tulevat tutkimuskohteet

Tapauskaupungeiksi olisi voinut valikoida muitakin kuin kuusi suurinta kaupunkia. Hedelmällisempi asetelman olisi ehkä saanut valitsemalla konsernin koon mukaan samankokoiset kaupungit tai vaihtoehtoisesti olisi voinut valita tapauskaupungeiksi selkeästi eri kokoluokan kaupungit.

Tutkimusta voisi laajentaa koskemaan erin kokoisia kuntia ja kaupunkeja. Tällöin voitaisiin saada vertailutietoa myös pienempien organisaatioiden omistajaohjauksesta. Muita vaihtoehtoisia näkökulmia olisi tutkia päämies-agentti teoreettisesti ja corporate governance näkökulmasta kunnan ja tytäryhtiön välistä suhdetta tai vaihtoehtoisesti tutkia omistajaohjauksen ja tavoitteiden asettelun painopisteitä eri kuntakonserneissa. Näissäkin voisi olla hedelmällistä tutkia erikokoisia kuntakonserneja kattavamman kuvan saavuttamiseksi.

Tutkimuksen empiria on toteutettu asiakirja-analyysinä ja puolistrukturoituina teema-haastatteluina. Asiakirja-analyysin olisi voinut toteuttaa laajempaan ja ehkä hiukan vielä perinpohjaisemmin tai suunnitelmallisemmin. Tutkimuksen kestäessä on monissa kau-

pungeissa kehitetty ja uudistettu omistajaohjausta ja sen organisointia, joten tutkimus kuvaa vain tietyn hetken tilannetta kussakin kaupungissa. Samoin haastatteluissa painottuu eri kaupunkien osalta erilaiset näkökulmat, kun haastateltaville on (myös haastattelijan harjaantumattomuudesta johtuen) annettu ”vapaat kädet” kertoa asioista ja toisaalta taas heitä ei myöskään etukäteen ole ohjeistettu aiheesta ja haastattelun sisällöstä kovin kattavasti.

Omistajaohjaus on hyvin mielenkiintoinen ja ajankohtainen aihe. Kuntien toiminnan tehostaminen on ollut jo 1990-luvun lamasta lähtien ollut kiinnostuksen kohteena ja edelleen 2000-luvun lopun taantumien edetessä ei kiinnostus tehokkaaseen toimintaan ja omistukseen tule hiipumaan.

LÄHDELUETTELO

Bergstrand, J. 1997. Tehokas talouden ohjaus. 3.painos. Ekonomia-sarja. Juva: WSOY - Kirjapainoyksikkö.

Eisenhardt, K. M. 1985. Control: Organizational and economic approaches. *Management Science*. Vol. 31. No. 2. February 1985. Sivut: 134–149.

Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*. Vol. 14. No 1. Sivut: 57–74.

Ferris, J. M. & Graddy, E. A. 1998. A contractual framework for new public management theory. *International public management journal*. Vol.1. Nro 2. Sivut: 225–240.

Hakala, S. 2006. Kuntakonsernin konserniohjaus ja valvonta. Oikeudellinen tutkimus kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma.

Harjula, H. & Prättälä K. 2007. Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2003. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hynynen E.-L. 2008. Omaisuutta linjaavat tulevaisuudessa konsernivaltuustot. *Kuntalehti* 3/2008. Sivut: 16–23. Saatavilla: www.kuntalehti.fi. Viitattu 5.5.2008.

Jensen, Michael C. 1983. Organization Theory and Methodology. *The accounting review*. Vol. LVIII. No.2. Sivut: 319–339.

Kallio, O., Manninen, J., Meklin, P. & Oulasvirta, L. 2000. Kuntalaki muuttui – entä käytännön tulosjohtaminen. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 22. Tampereen yliopisto. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kallio, O. 2000. Kuntien välisen yhteistyön edellytykset ja mahdollisuudet talouden näkökulmasta. Teoksessa: Ryytänen, A., Meklin, P., Karhu, V. & Kallio, O. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi - Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle*. Tampere: Finnpublishers Oy.

Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. 2005. Talousjohtamisen kehityspolkuja - Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. KuntaSuomi 2004 - tutkimuksia nro 53. Tampereen yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Karila, A. 1998. Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kivistö, J. 2007. Agency theory as a framework for the government-university relationship. Tampere: Tampereen yliopistopaino oy - Juvenes print.

Kuntalaki 17.3.1995/365. Saatavilla: www.finlex.fi

Kuntaliitto 2005a. Konserniohje. Saatavilla: www.kunnat.net. Viitattu 20.11.2007.

Kuntaliitto 2005b. Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. 25.5.2005.

Kuntaliitto 2007. Kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskeva sääntely kuntalaissa 15.5.2007 alkaen. Yleiskirje 19/80/2007. 21.8.2007. Saatavilla: www.kunnat.net. Viitattu 12.4.2008.

Lammi, R. 2001. Helsinki-konsernin omistajapolitiikka. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma.

Maanonen, M. 2007. Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Acta Tamperensis 1232. Tampere: Tampere university press.

Majoinen, K. 2000. Miten valtuusto vaikuttaa? Teoksessa: Valanta, J. et al. *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Acta nro 125. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Sivut: 16–29.

Manninen 2000. Talousarviotavoitteet ja tarkastuslautakunnan asema toiminnan ohjauksessa. Teoksessa: Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. 2005. *Talousjohtamisen kehityspolkuja – Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 53. Tampereen yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Sivut: 109–136.

Mayston, D. 1993. Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability journal*. Vol. 6. No.3. Sivut: 68–96.

Meklin P. 2000. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä - teoriaa ja käytäntöä. Teoksessa: Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. 2005. *Talousjohtamisen kehityspolkuja – Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003*. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 53. Tampereen yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Sivut: 79–108.

Meklin, P. & Martikainen, J.-P. 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta nro 153. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus - Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Myllyntaus, O. 2008. Omistajapolitiikka ja konserniohjaus - taloudelliset riskit ja vastuut hallinnassa. Luentomateriaali. Talousjohdon neuvottelupäivät 27.–28.8.2008.

Nupponen, M. 2000. Kunnanjohtajan asema poliittisen ja viranhaltijaorganisaation johtajuudessa. Teoksessa: Valanta, J. et al. 2000. *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Acta nro 125. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Sivut: 63–75.

Nyyssölä, H. 2008. Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjäyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakouluissa. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä 2008. *Jyväskylä Studies in Business and Economics* 62.

Olli, S. 2008. Konserniohjaus ja yhtiöiden talousseuranta - esimerkkinä Helsinki. Kunnallisten osakeyhtiöiden seminaari 30.10.2008. Luentomateriaali.

Petersen, T. 1993. Recent Development In: *The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship*. Acta Sociologica. 36. Sivut: 277–293.

Raatikainen, J. 2008. Hyvä omistajaohjaus kaupunkiorganisaatiossa ja omistajaohjauksen erot yksityiseen sektoriin. Esitelmämateriaali Julkisen sektorin Corporate Governance – valmennusohjelma HAUS-JCG6 8.12.2008.

Ryynänen, A. 1994. Konserni – kunta. Laatu- ja menestyssuuntautuneen kunnan toimintamallin perusratkaisuja – vertailu Keski-Euroopan uudistuslinjauksiin. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sotarauta, M. 1990. Strateginen ajattelu kunnassa - Esimerkkinä Ruoveden kehittämissuunnitelma. Tampereen yliopisto. Aluetieteiden laitos. Tutkimuksia, sarja B 57.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Tarvainen, P. 2006. Kuntakonsernin omistajaohjaus ja sen kehittäminen kunnallisissa osakeyhtiöissä: teorian käytäntöä Inarin kunnassa. Lapin yliopisto, hallintotiede. Pro gradu -tutkielma.

Tokkola, R. 2005. Tytäryhtiöiden konserniohjaus ja -valvonta kuntakonsernin riskienhallinnassa. Case: Imatran kaupunki. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Kauppatieteiden osasto. Laskentatoimi. Pro gradu -tutkielma.

Vimpari P. 1999. Kuntakonsernin omistajapolitiikka - Kuuluuko Kajaani-konsernissa isännän ääni? Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Hallintotiede. Pro gradu -tutkielma.

ASIAKIRJALÄHTEET:

Espoon kaupunginhallituksen johtosääntö. Kaupunginvaltuusto 4.3.1996. Viimeksi muutettu 26.2.2007.

Espoon kaupunki 2008. Tilinpäätös 2007.

Espoon konserni- ja muiden yhteisöjen ohjaus ja hyvä hallinto -asiakirja.

Helsingin kaupungin konserniohje. Kaupungin valtuusto hyväksynyt 16.1.2008. Saatavilla: http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2008/Konserniohje_Kvsto160108.pdf. Viitattu 25.7.2008

Helsingin kaupunki. Kaupunginhallituksen johtosääntö. Kaupunginhallituksen hyväksymä syyskuu 18 p:nä 1996. Saatavilla: <http://www.hel2.fi/johtosaannot/00301.rtf>. Viitattu: 25.7.2008.

Oulun kaupunki. Kaupunginhallituksen johtosääntö. Hyväksytty: Kaupunginvaltuusto 13.12.1999 § 137, voimaantulo 1.3.2000. Muutettu: Kaupunginvaltuusto 28.11.2001 § 142, voimaantulo 1.1.2002, Kaupunginvaltuusto 25.3.2002 § 24, voimaantulo 1.5.2002,

Kaupunginvaltuusto 15.12.2003 § 118, voimaantulo 1.1.2004 Saatavilla:
<http://www.oulu.ouka.fi/johtosaannot/kaupunginhallitus.htm> Viitattu 25.7.2008.

Oulun kaupunki. Konserniohjeet. Hyväksytty: Kaupunginvaltuusto 13.10.2003 § 84.
Voimaantulo : 1.1.2004. Saatavilla: <http://www.ouka.fi/johtos/konserni.htm>. Viitattu
25.7.2008.

Tampereen kaupunki. Konsernihallinnon toimintasääntö. 11.1.2007. pormestari Timo P.
Nieminen.

Tampereen kaupunki. Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa. Kaupunginhal-
litus 21.5.2007. Saatavilla:
<http://www.tampere.fi/tiedostot/4VU690RBn/sisainenvalvonta070521.pdf>. Viitattu:
25.7.2008.

Tampereen kaupunki. Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö. Kaupunginvaltuusto
16.8.2006, voimaantulo 1.1.2007.

Tampereen kaupunki. Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö. Kaupunginvaltuusto
18.6.2008, voimaantulo 1.1.2009.

Tampereen kaupunki 2008. Tilinpäätös 2007.

Turun kaupunki. Kaupunginhallituksen johtosääntö. Kv 9.6.2008 § 107.

Turun kaupunki. Kaupunginhallituksen johtosääntö. Kv 27.11.2006 § 223.

Turun kaupunki. Konserniohjeet. kaupunginhallitus 20.12.1999 § 1393.

Turun kaupunki. Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa. Turun kaupungin tarkastus-
lautakunta 18.5.2005. Saatavilla:
[http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=2719&GUID={78B90558-C737-47F0-
A071-DD9C650E4F59}](http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=2719&GUID={78B90558-C737-47F0-A071-DD9C650E4F59}). Viitattu 25.7.2008.

Turun kaupunki 2008. Tilinpäätös 2007.

Vantaan kaupunki. Kaupunginhallituksen johtosääntö. Saatavilla:

[http://www.vantaa.fi/binary.asp?path=1;304;25350;25352;64396&field=FileAttachment
&version=1](http://www.vantaa.fi/binary.asp?path=1;304;25350;25352;64396&field=FileAttachment&version=1). Viitattu 25.7.2008.

Vantaa kaupunki. Konsernistrategia. Saatavilla:

[http://www.vantaa.fi/binary.asp?path=1;304;25350;25352;41746&field=FileAttachment
&version=2](http://www.vantaa.fi/binary.asp?path=1;304;25350;25352;41746&field=FileAttachment&version=2). Viitattu: 25.7.2008.

Vantaan kaupunki 2008. Tilinpäätös 2007.

HAASTATTELUT

Talousjohtaja Ari Mäkinen, Turun kaupunki. 23.1.2009 Turku.

Kaupunginkamreeri Olli Seppo, Helsingin kaupunki. 27.11.2008 Helsinki.

Va. kehitysjohtaja Kari Hakari, Tampereen kaupunki. 11.12.2008 Tampere.

Rahoituspäällikkö Jarkko Raatikainen, Oulun kaupunki. Puhelinhaastattelu kysymyslistan perusteella 10.2.2009 Helsinki.

Apulaiskaupunginjohtaja Martti Lipponen, Vantaan kaupunki. 2.10.2008 Vantaa.

Rahoitusjohtaja Reijo Tuori, Espoon kaupunki. 13.2.2009 Espoo.

Liite 1. Harjulan ja Prättälän teoksen ja Kuntaliiton ohjeiden mukaiset omistajaohjauksen toimijat ja heille kuuluvat tehtävät

Kunnan toimielimet	Kuntalaki / Harjula Prättälä	Kunnan omistajapolitiittiset linjaukset	Kuntaliiton antama Konserniohje
valtuusto	<ul style="list-style-type: none"> • päättää kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista (13 §) • päättää konserniohjauksen periaatteista (13 §) • päättää hallinnon järjestämisen perusteista (13 §) 	<ul style="list-style-type: none"> • valtuusto päättää kunnan omistajapolitiittisista linjauksista • omistajapolitiikan ohjaus ja valvonta 	<ul style="list-style-type: none"> • hyväksyy johtosäännöt • konserniohjeiden hyväksyminen • määrittelee tavoitteet ja omistajapolitiittiset linjaukset
hallitus	<ul style="list-style-type: none"> • vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta • vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (23 §) • valvoo kunnan etua, ellei johtosäännössä toisin määrätä (23 §) • edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa (23 §) • antaa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin (23 §) 	<ul style="list-style-type: none"> • omistajapolitiikan täytäntöönpano 	<ul style="list-style-type: none"> • nimeää edustajat tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiökokouksiin ja yms. kokouksiin • antaa ohjeet edustajille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin, jollei ohjeiden antamista ole annettu muulle viranomaiselle • seuraa yhteisöjen toimintaa ja tekee tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia • vastaa valvonnan järjestämisestä • antaa selvityksiä kaupunginvaltuustolle
lautakunta		<ul style="list-style-type: none"> • operatiivinen toiminta 	<ul style="list-style-type: none"> • huolehtii toimialaansa kuuluvista tehtävistä • tytäryhteisöjen toiminnan seuranta toimialallaan • tekee toimenpide-ehdotuksia
kaupunginjohtaja tai pormestari	<ul style="list-style-type: none"> • johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (24 §) • on oikeutettu käyttämään puhevaltaa kaupungin hallituksen puolesta (24 §) 	<ul style="list-style-type: none"> • omistajaohjaus 	<ul style="list-style-type: none"> • johtaa konsernipolitiikkaa kaupunginhallituksen alaisena • vastaa konserniohjeen mukaan kaupunginjohtajalle kuuluvista tehtävistä • seuraa omistajapolitiikan toteutumista ja raportoi tarvittaessa kaupunginhallitukselle • seuraa kuntakonsernin ja konser-

Liite 1. Harjulan ja Prättälän teoksen ja Kuntaliiton ohjeiden mukaiset omistajaohjauksen toimijat ja heille kuuluvat tehtävät

			niohjeen toimivuutta ja tekee tarvittaessa ehdotuksia konsernirakenteen ja ohjeiden kehittämisestä kaupunginhallitukselle
apulaiskaupunginjohtajat tai toimialajohtajat	<ul style="list-style-type: none"> johtosäännössä määrätyt tehtävät 	<ul style="list-style-type: none"> operatiivinen toiminta 	<ul style="list-style-type: none"> vastaa konserniohjeen mukaan hänelle kuuluvista tehtävistä seuraa toimialallaan kunnan omistajapolitiikan toteutumista ja raportoi tarvittaessa kaupunginhallitukselle tai kaupunginjohtajalle seuraa toimialallaan kuntakonsernin ja konserniohjeiden toimivuutta ja tekee tarvittaessa ehdotuksia konsernin rakenteen ja ohjeiden kehittämisestä kaupunginhallitukselle tai kaupunginjohtajalle
muu konsernijohto	<ul style="list-style-type: none"> johtosäännössä määrätyt tehtävät 		
kaupunginhallituksen alainen jaosto	<ul style="list-style-type: none"> kunnanhallituksella voi johtosäännön perusteella olla jaostoja (Harjula & Prättälä 2007, 213) 		
konsernijohto	<ul style="list-style-type: none"> kaupunginhallitus kaupunginjohtaja tai pormestari (25a §) muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset (muut toimielimet, viranhaltijat, luottamushenkilöt) (Harjula & Prättälä 2007, 258) 		<ul style="list-style-type: none"> kaupunginhallitus johtavat viranhaltijat, jotka toimivat tytäryhteisöjä koskevien asioiden esittelijöinä kaupunginhallituksessa
konsernijohtoon tehtävät	<ul style="list-style-type: none"> vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä (25a §) 		
asiakirjat, joissa on määrätty tai kuvailtu omistajaohjauksen organisoimista	<ul style="list-style-type: none"> yleensä valtuusto hyväksyy konserniohjeen, mutta tästä voidaan toimivalta siirtää kaupunginhallitukselle tai muulle konsernijohtolle (Harjula & Prättälä 2007, 181.) valtuusto hyväksyy johtosäännöt, joissa määrätään viranomaisista sekä toimivalanjaosta ja tehtävistä (16 §) 		

Liite 2. Asiakirja-analyysilomake

Toimielin	kuntalainsäätely tai Harjulan ja Prättälän tulkinta
kaupunginvaltuusto	<ul style="list-style-type: none"> • päättää kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista (13 §) • päättää konserniohjauksen periaatteista (13 §) • päättää hallinnon järjestämisen perusteista (13 §)
kaupunginhallitus	<ul style="list-style-type: none"> • vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta • vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (23 §) • valvoo kunnan etua, ellei johtosäännössä toisin määrätä (23 §) • edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa (23 §) • antaa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannanottamisesta käsiteltäviin asioihin (23 §)
lautakunnat	<ul style="list-style-type: none"> •
kaupunginjohtaja tai pormestari	<ul style="list-style-type: none"> • johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (24 §) • on oikeutettu käyttämään puhevaltaa kaupungin hallituksen puolesta (24 §)
apulaiskaupunginjohtajat tai toimialajohtajat	<ul style="list-style-type: none"> • johtosäännössä määrätyt tehtävät
muu konsernijohto	<ul style="list-style-type: none"> • johtosäännössä määrätyt tehtävät
kaupunginhallituksen alainen jaosto	<ul style="list-style-type: none"> • kunnanhallituksella voi johtosäännön perusteella olla jaostoja (Harjula & Prättälä 2007, 213)
konsernijohto	<ul style="list-style-type: none"> • kaupunginhallitus • kaupunginjohtaja tai pormestari (25a §) • muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset (muut toimielimet, viranhaltijat, luottamushenkilöt) (Harjula & Prättälä 2007, 258)
konsernijohdon tehtävät	<ul style="list-style-type: none"> • vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä (25a §)
asiakirjat, joissa määrätty tai kuvattu omistajaohjauksen organisointia	<ul style="list-style-type: none"> • yleensä valtuusto hyväksyy konserniohjeen, mutta tästä voidaan toimivalta siirtää kaupunginhallitukselle tai muulle konsernijohdolle (Harjula & Prättälä 2007, 181.) • valtuusto hyväksyy johtosäännöt, joissa määrätään viranomaisista sekä toimivallanjaosta ja tehtävistä (16 §)

Liite 3. Teemahaastattelun runko

Nykytila

- nykyinen rakenne
- rakenteeseen vaikuttaneet tekijät

Tehtävänjaollinen näkökulma

- nykyinen työn/tehtävän/vastuunjakomalli ja organisaatio
- miten tukee, millaisia ongelmia
- vertailu toisiin kaupunkeihin
 - o konsernijohto ja sen osat
 - o viranomaiset, joille kirjattu omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä

Strategisen ohjauksen näkökulma

- nykyinen tehtävänjakomalli ja miten se tukee strategista konserniajattelua
- strateginen/konserniohjaus, kehittämisenäkökohdat
- ohjaustapojen ja -välineet
 - o vertailu toisiin kaupunkeihin