

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KUNNAN TYTÄRYHTIÖILLE ASETTAMAT TAVOITTEET
Case: Helsinki, Tampere ja Oulu

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2015
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Jenna Kivimäki

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	KIVIMÄKI, JENNA
Tutkielman nimi:	Kunnan tytäryhtiöille asettamat tavoitteet Case: Helsinki, Tampere ja Oulu
Pro gradu -tutkielma:	74 sivua, 6 liitesivua
Aika:	Helmikuu 2015
Avainsanat:	kuntakonserni, omistajaohjaus, tytäryhteisö, tavoitteet

Suomalaisissa kunnissa on erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut suuria muutoksia, joiden seurauksena niiden toiminta on monimuotoisempaa kuin koskaan ennen. Perinteiset kuntien johtamisen ja palvelutuotannon mallit eivät enää riitä, vaan kunnat ovat uudistaneet rakenteitaan ja toimintamallejaan vastaamaan paremmin muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin. Kunnat ovat alkaneet tuottaa palvelujaan esimerkiksi tytäryhteisöjen, kuntayhtymien ja ostopalvelujen avulla. Monimuotoiset konsernirakenteet asettavat haasteita kunnan tehokkaalle johtamiselle, kun suuri osa kunnan veloista, omistuksista ja riskeistä on siirtynyt emokunnan ulkopuolelle.

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnanvaltuusto on vastuussa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtäviin kuuluu päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Valtuuston tulee vuosittain asettaa talousarviossa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet myös tytäryhtiöilleen.

Suurten kaupunkien monimuotoisemmat konsernirakenteet oletettavasti edellyttävät kehittyneempiä omistajaohjauksen käytäntöjä. Sen vuoksi tutkimuksessa kuvataan kolmen Suomen suurimpiin kuuluvien kaupunkikonsernien, Helsingin, Tampereen ja Oulun, tavoitteiden asettamista niiden tytäryhtiöille. Kuvaus muodostettiin kaupunkien konserniohjaukseen liittyvien dokumenttien perusteella. Tärkein näistä dokumenteista on kaupungin talousarvio ja -suunnitelma, jossa varsinaiset yksilöidyt tavoitteet on asetettu. Tavoitteita luokiteltiin erilaisin kriteerein, jotta saatiin kokonaiskuva niiden painotuksista ja tarkkuudesta.

Yksittäiset tavoitteet luokiteltiin tavoitetyyppien mukaan vaikuttavuus-, tuotanto- ja kannattavuustavoitteisiin. Luokittelun perusteella tapauskaupungit asettavat yhtiöilleen eniten kannattavuustavoitteita. Tavoitteet luokiteltiin lisäksi niiden mitattavuuden perusteella kolmeen luokkaan: välittömästi mitattaviin, välillisesti mitattaviin ja välittömästi mitattavaksi muunnettaviin. Kaikista tavoitteista suurin osa kuului välittömästi mitattaviin. Saatuja tuloksia vertailtiin myös tutkimuskaupunkien kesken ja huomattiin niiden välillä olevan eroa sekä tavoitetyypeissä että tavoitteiden mitattavuudessa.

Tehdyn tutkimuksen perusteella konsernien tavoitteiden asettamisessa on vielä kehittämisen varaa. Konserninäkökulma ja strategia eivät suoraan heijastu tavoitteisiin, ja erityisesti niiden mitattavuuden ja seurannan kriteereissä olisi kehitettävää. Konserninäkökulman toteutuminen kunnan johtamisessa vaatii tytäryhtiöiden tavoitteen asettamiseen järjestelmällisempää ja yhtenäisempää tapaa.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
1.1	Aihealueen esittely	5
1.2	Aikaisempi tutkimus omistajaohjauksesta kuntasektorilla	8
1.3	Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma	9
1.4	Tutkimuksen metodologia ja metodit	12
1.5	Tutkielman rakenne ja eteneminen	14
2	KUNTAKONSERNIN OMISTAJAOHJAUS	14
2.1	Omistajaohjauksen käsitteestä	14
2.2	Omistajaohjaus konsernissa	18
2.3	Konserniajattelun ja johtamisen lähtökohtia kuntasektorilla	19
2.3.1	Kuntakonserni	19
2.3.2	Kunnan tytäryhteisöt	23
2.3.3	Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä	26
2.3.4	Kuntakonserni ohjausjärjestelmänä	29
2.3.5	Tavoiteasetannan periaatteet	32
2.4	Konserniohjauksen välineet	36
2.4.1	Konserniohje	37
2.4.2	Omistajapoliittiset linjaukset	38
2.4.3	Suositus hyvän hallinto- ja johtamistavan noudattamisesta	39
2.4.4	Kuntastrategia	40
2.4.5	Talousarvio ja -suunnitelma	42
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	44
3.1	Kohdekaupungit ja niiden valinnan perusteet	44
3.2	Aineiston keruu ja käytetyt menetelmät	46
4	ANALYYSI TUTKIMUSKONSERNIEN TAVOITTEIDENASETTELUSTA	49
4.1	Konsernikohtainen tarkastelu	49
4.1.1	Helsinki	49
4.1.2	Tampere	53

4.1.3	Oulu.....	55
4.2	Kuntakonsernien tytäryhtiöilleen asettamien tavoitteiden vertailu.....	60
4.2.1	Tytäryhtiöiden jaottelu ja tavoitteiden määrä	60
4.2.2	Tavoitteiden esittämistapa.....	62
4.2.3	Tavoitteiden luokittelu	63
4.2.4	Tavoitteiden mitattavuus.....	64
5	PÄÄTELMÄT	66
	LÄHTEET.....	71
	LIITTEET	75
	Liite 1: Tutkimuskaupunkien tytäryhteisöt	75

1 JOHDANTO

1.1 Aihealueen esittely

Tämän tutkimuksen tutkimuskohteena ovat kuntakonsernit omistajaohjauksen kontekstissa. Tutkimuksella pyritään selvittämään, minkälaisia tavoitteita konserniemot asettavat tytäryhtiöilleen. Tutkimuksen taustalla vaikuttaa kunnallishallintoon kohdistuvat muutospainet ja reformit, jotka ovat olleet hyvin ajankohtaisia erityisesti viimeisen vuosikymmenen ajan. Kuntien toimintaympäristöt ja olosuhteet muuttuvat jatkuvasti. Suomen julkinen palvelujärjestelmä on suurelta osin kuntien järjestämisvastuulla. Kuntien osuus julkisen talouden kokonaismenoista on noin 40 prosenttia. Kiristynvä kuntatalous yhdessä kuntien lisääntyvien tehtävien kanssa pakottaa kunnat uudistamaan ja kehittämään toimintaansa, jotta ne voivat vastata tulevaisuuden haasteisiin ja turvata hyvinvointipalveluiden järjestämisen asukkailleen. Vastatakseen näihin haasteisiin on kuntien tehtävä erilaisia strategisia valintoja, joiden seurauksena palveluiden tuotanto- ja järjestämistavat uudistuvat. (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 21–22.)

Kunnat kehittävät itseään omaehtoisesti, mutta samaan aikaan meneillään on myös useita kansallisia reformeja koko kuntakentän uudistamiseksi. Eräs näistä kuntien reformeista liittyy yhä monimutkaistuvaan palvelurakennejärjestelmään, jossa peruskunnan ulkopuolisten yhteisöjen merkitys kasvaa jatkuvasti. Perinteistä julkista toimintaa ja liiketoimintaa on lähes mahdotonta tarkastella erillisinä, sillä ne ovat tiiviisti kietoutuneet toisiinsa moderneissa kuntakonserneissa. Kunnan virastoja on muutettu liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi kasvavalla vauhdilla, jolloin perinteisesti kunnan hallussa ollut omaisuus ja tehtävät siirtyvät peruskunnan ulkopuolelle konsernin muihin osiin. (Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011, 136.)

Monet kunnalliset palvelut ovat joutuneet kilpailutilanteeseen muiden palveluntuottajien kanssa. Kuntajohdon on sen vuoksi osattava nähdä eri toimialojen näkymät ja rakennettava palvelutuotanto kestäväälle pohjalle. Kuntakonsernin johtajan on siis hallittava sekä julkisen että yksityisen organisaation johtamisen vaatimukset. (Hämäläinen ym. 2009, 21–22.)

Perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta siirryttiin ensin uuden julkisjohtamisen (New Public Management) ajatusten mukaisesti tilanteeseen, jossa julkinen sektori omaksuu käyttöönsä toimintatapoja yksityiseltä sektorilta toimintansa turvaamiseksi ja tehostamiseksi. Ajatussuunta korostaa markkinaehtoista toimintaa perinteisen julkisen sektorin ongelmien ratkaisijana. Se pyrkii julkishallinnon purkamiseen hajauttamalla päätösvaltaa sekä painottaa valtuuston ja hallituksen roolia strategisen tason päätöksentekijöinä yksittäisten asioiden ratkaisemisen sijaan. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 30.) Tällä hetkellä on meneillään kunnallishallinnon uudistamisen kolmas aalto, joka on kehittynyt byrokraattisen julkishallinnon ja sitä seuranneen uuden julkisjohtamisen pohjalta, ja joita se pyrkii täydentämään uusilla ratkaisuilla. Tämä niin kutsuttu uusi julkinen hallinta (New Public Governance) perustuu näkemykseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei yksin kykene ohjaamaan yhteiskuntaa, vaan onnistunut hallinta perustuu yhteistyöhön ja verkostoihin yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. (Hakari 2013, 5.) Uusien ajatussuuntien pohjalta kuntien palvelurakenteet ja toimintatavat uudistuvat ja erilaistuvat, mikä muuttaa myös keskeisesti sitä, miten kuntia tulisi johtaa.

Kuntakonsernin tytäryhteisöissä on kiinni merkittävä osa kunnan rahaa ja omaisuutta. Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen havainnollistaa kuntakonsernien kokonaisvaikutusta Kuntalehden (7/2014) artikkelissa ”Kuntakonserni vaatii kovaa osaamista”. Lukujen valossa kuntakonsernien kokonaisvaikutus on erittäin merkittävä: vuoden 2012 lopussa kuntien ja kuntayhtymien velat olivat 14 miljardia euroa, kun taas kuntakonsernien velat olivat samaan aikaan 25 miljardia euroa. (Kuntalehti 7/2014.) Jo noin puolet kuntien omaisuudesta on siis varsinaisen peruskunnan ulkopuolella, joten kuntien omistajaohjauksen merkitys kasvaa jatkuvasti.

Kuntakonsernin omistajaohjauksella pyritään varmistamaan, että tytäryhteisöt toimivat konsernin kokonaisedun mukaisesti. Kuntaa ohjaa kuntalaki (365/1995) ja tytäryhtiötä osakeyhtiölaki (624/2006), joiden keskinäiset ristiriidat tulisi konsernin toiminnassa ja johtamisessa sovittaa yhteen. (Kuntaliitto 2014a.) Erityisesti suurissa kaupunkikonserneissa omistajapolitiikan merkitys korostuu konsernin rakenteiden ollessa yleensä monimuotoisempia kuin pienemmissä kunnissa. Tästä syystä tämän tutkimuksen tapauskunniksi on valittu Suomen suurimpien kaupunkien joukosta Helsinki, Tampere ja Oulu, jotka ovat kaikki oman maakuntansa keskuskaupunkeja.

Kuntakonsernia johdetaan kuntastrategialla ja sitä toteuttavilla ohjelmilla, ohjeilla ja suunnitelmilla. Kuntastrategia konkretisoituu konsernin tavoitteiden laadinnassa, niiden toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Selvimmin se näkyy kunnan vuosittaisen talousarvioprosessin laadinnassa, jonka

yhteydessä laaditaan ja täsmennetään myös kunnan omistuksia koskevat tavoitteet. Kuntakonsernin johtamisen taustalla vaikuttavat strategian lisäksi myös hallinnolliset, pysyväluonteiset säännöt ja ohjeet, kuten hallinto- ja johtosäännöt, konserniohjeet ja hyvän hallintotavan ohjeet. (Kuntaliitto 2014a.)

Kuntapäätäjät joutuvat tilaajina ja omistajina ohjaamaan ja valvomaan, että tytäryhteisöt noudattavat valittua toimintalinjaa eivätkä aseta omaa etuaan konsernin kokonaisedun edelle. Usein kunnan tytäryhtiöt kantavat myös suurempaa yhteiskuntavastuuta normaaleihin osakeyhtiöihin verrattuna, sillä usein kunnan yhtiön markkina-asema alueella on vallitseva. Näin on esimerkiksi useiden elintärkeitä hyödykkeitä, kuten vettä ja energiaa tuottavien yhtiöiden kohdalla. Näin ollen taloudellisen arvon maksimointi tai pelkkä hinta-laatusuhde eivät kunnan tytäryhteisöillä voi olla ainoa onnistumisen mittari, vaan sille tulee asettaa myös ei-taloudellisia tavoitteita. Yhteiskunnallisista hyvinvointipalveluista puhuttaessa erityisesti toiminnalliset seikat korostuvat – toiminnassa tulee ottaa huomioon esimerkiksi toimitusvarmuus, oikeusturva, vaikuttavuus, turvallisuus ja saatavuus (Skurnik 2006, 57–58).

FCG:n (Finnish Consulting Group) johtava konsultti ja konsernihallinnan asiantuntija Markus Kiviaho totesi kuntakonsernien omistajapolitiikan toteutumista käsittelevässä keskustelussa tavoitteiden määrittelyssä olevan tärkeintä sen, että niitä ei vain hyväksytä ja unohdeta. Omistajaohjauksella ja tavoitteilla tulisi aina saavuttaa jotain lisäarvoa. Tavoitteita on turha asettaa, jos ei muisteta niiden tarkoitusta, eli yksinkertaisimmillaan toiminnan muuttamista ja kehittämistä. (Kuntaliitto 2013.)

Kuntalain 13 §:ssä määritellään kunnanvaltuuston tehtävät. Sen mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. (Kuntalaki 365/1995, 13 §.) Tarkempaa määritelmää ei ole siitä, mitkä nämä keskeiset tavoitteet ovat tai millä tarkkuudella niistä tulisi päättää. Kuntaliiton suositukset konserniohjeen laadinnasta, omistajapoliittisten linjausten määrittämisestä sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan noudattamisesta täydentävät ja tarkentavat tätä lain kohtaa. Suomen kuntakenttä on hyvin monipuolinen ja kunnat eroavat toisistaan merkittävästi sijainnin, koon ja omistamisen määrän suhteen, jolloin jokainen kunta päättää näistä toiminnan ja talouden suuntaviivoista omien tarpeidensa ja lähtökohtiensa mukaisesti, lain ja suositusten asettamien rajojen puitteissa. (Kuntaliitto 2014a.)

Onnistuneessa omistajaohjauksessa kunnallispoliittinen päätöksentekojärjestelmä ei ole irrallaan konsernipolitiikasta. Koko konsernin tulisi toimia kaupungin yhteisen strategian mukaisesti. Ideaalitulanteessa yhtiöt on integroitu kaupungin strategioihin tiiviisti, tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden suunnittelu sekä seuranta ovat systemaattisia, ja keskeiset viranhaltijat ja luottamusmiehet ovat mukana tytäryhtiöiden päätöksenteossa.

1.2 Aikaisempi tutkimus omistajaohjauksesta kuntasektorilla

Suomessa julkisen sektorin omistajaohjauksen tutkimus keskittyi pitkään valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen, kuntien omistuksien jäädessä vähemmälle huomiolle. Kuitenkin viime vuosina kasvussa ollut kuntien tehtävien määrä yhdessä yhä pienenevien resurssien kanssa asettaa paineita kuntasektorille hoitaa omistuksiaan tehokkaasti. Omistusten kasvaessa ja kuntasektorin muuttuessa jatkuvasti verkostoituneempaan suuntaan on kuntakonsernien omistajaohjaus erittäin ajankohtainen aihe, ja sitä onkin viime vuosina käsitelty yhä enemmän tutkielmissa ja hankkeissa eri näkökulmista.

Meklin ja Martikainen tutkivat jo vuonna 2003 kuntakonsernia johtamisjärjestelmänä siihen liittyvien kehittämistarpeiden ja käytäntöjen näkökulmasta. Määttä puolestaan tutki eräiden Suomen suurimpien kaupunkien hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksia vuosina 1993–2006. Väitöskirja otsikolla ”Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen” valmistui vuonna 2010.

Erittäin ajankohtainen Kuntaliiton, FCG Konsultointi Oy:n ja Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun vuosina 2013–2014 läpikäyty Toimintakykyiset kuntakonsernit - kehittämishjelma käsitteli kuntien sekä niiden tytär- ja osakkuusyhteisöjen konserniohjausta ja sen kehittämistä. Tavoitteena oli kuntien strategiasta ja tavoitteista lähtevän konserniohjauksen ja riskienhallinnan käytännönläheinen uudistaminen vaikuttamalla uuden kuntalain valmisteluun sekä kehittämällä konserniohjeita ja hyvän hallinnon suosituksia. Kehittämishjelman kohteena olivat muun muassa johtamis- ja hallintojärjestelmä, konsernirakenne sekä omistajaohjaus ja -strategia. (Kuntaliitto 2014d.) Eräs ohjelman aihepiireistä oli lisäksi tuloksellisuuden arviointi, joka liittyy olennaisesti tämän tutkielman aihepiiriin. Tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohtana on se, mihin on pyritty ja minkälaisia tavoitteita on asetettu sekä miten niitä voidaan mitata. Tuloksellisuutta ei siis voida todeta, jos ei tiedetä, mihin pyritään ja millä mittareilla onnistumista arvioidaan.

Vuonna 2007 valmistui Tampereen yliopistossa Mari Maanosen väitöskirja otsikolla: Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot - Tutkimus teknisen ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Tutkimuksessa käsitellään monipuolisesti kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteita ja toimeenpanon keinoja. Kyseessä on strategisen johtamisen tutkimus, jossa myös tarkastellaan, mitkä seikat edistävät ja mitkä toisaalta estävät omistajastrategioissa onnistumista.

Kuntakonsernien merkityksen kasvu on näkynyt myös niihin liittyvien pro gradu -tutkimusten yleistymisessä erityisesti viime vuosien aikana. Kuntakonserneista ja kuntien omistajaohjauksen aihepiiristä on tehty useita tutkielmia myös Tampereen yliopistossa, esimerkiksi Paananen on tutkinut kunnallisen liiketoiminnan liiketaloudellista ja yhteiskunnallista kannattavuutta vuonna 2010 valmistuneessa tutkielmassaan. Pekkinen tutki kuntien liikelaitosten pääoman tuottotavoitteita vuonna 2013 ja Saarisen tutkielmassa (2012) käsiteltiin tilivelvollisuutta ja sen todentamista kunnan ja sen tytäryhtiön suhteessa. Lisäksi Rieki tutki kuntakonsernin riskiprofiilin muodostumista tutkielmassaan vuonna 2014.

1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella kuntakonsernin omistajaohjausta ja sen toimeenpanoa asetettaessa tavoitteita kunnan tytäryhteisöille. Päättökysymys on: **Millaisia ovat kuntien omistajaohjauksen tavoitteet ja miten ne käytännössä näkyvät kuntien tytäryhteisöille vuosittain asettamissa tavoitteissa?**

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii omistajaohjaus ja sen taustalla vaikuttava hallinnan (governance) näkökulma. Teoriapohjaa ja tarkastelun taustaa laajennetaan erityisesti Suomen Kuntaliiton suosituksilla ja ohjeilla erilaisten kunnan omistajaohjaukseen liittyvien dokumenttien laatimisesta.

Tutkimuskohteena tässä tutkimuksessa on Suomen asukasluvultaan suurimpien kaupunkien joukosta valitut Helsingin, Tampereen ja Oulun kaupungit. Kaikki tutkimuskunnat ovat oman maakuntansa keskuskaupunkeja. Suuret kaupungit on valittu tutkimukseen mukaan, sillä niiden merkitys Suomen kuntakentässä on taloudellisen volyymin puolesta suuri. Suurilla kaupungeilla on myös usein enemmän vaihtoehtoja valittavana palvelutuotannon järjestämiseksi ja monimuotoisemmat konsernirakenteet pieniin kuntakonserneihin verrattuina. Isojen kuntien suuremmat

konsernirakenteet vaativat oletettavasti muodollisempia omistajaohjauksen käytäntöjä ja -mekanismeja. Tutkimuksen rajaaminen koskemaan Suomen suurimpia kuntia mahdollistaa myös best practice -näkökulman tutkimukseen, eli parhaiden käytäntöjen tunnistamisen ja mahdollisen implementoinnin muissakin kunnissa. Oletus best practice -näkökulman käyttämiselle on kuitenkin se, että suurissa kaupunkikonserneissa tavoitteiden asettamisen käytännöt todella ovat kehittyneempiä kuin pienemmissä. Tutkimuksessa käytetty kuntakonserni -nimitys käsittää myös kaupunkikonsernit.

Tutkimus rajataan koskemaan kuntien ja kaupunkien määräysvallassa olevia yhteisöjä eli tytäryhteisöjä. Näin ollen osakkuusyhteisöt jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Tytäryhteisöistä tarkastelu rajataan edelleen koskemaan osakeyhtiöitä, jolloin kuntayhtymät ja säätiöt rajautuvat aineiston ulkopuolelle. Osakeyhtiöistä otetaan tutkimukseen mukaan kaikki rajaamatta niitä esimerkiksi toimialan, koon tai omistusosuuden perusteella.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella ja analysoida kuntakonsernien tavoitteenasettelua. Tutkimuksessa keskitytään pääasiassa siihen, miten kuntakonsernien tavoitteenasettelu näkyy niiden raportoinnissa ja talouden suunnittelussa, huomio ei niinkään kiinnity tavoitteiden laatimisen prosessiin tai raportoinnin tekniseen toteutukseen. Tavoitteiden saavuttaminen sekä siihen liittyvä tarkastustoiminta ja jälkikäteisraportointi on myös jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimus toteutetaan tarkastelemalla kuntakonsernien omistajaohjausta ja tavoitteenasettelua koskevaa aiempaa tutkimusta, kokoamalla kirjallisuudesta käsitekokonaisuus ja luomalla kuvaa kuntakonsernien tavoitteenasettelun tilasta tutkimukseen valittujen esimerkkikonsernien pohjalta.

Tutkimuksen empiriaosassa tarkastellaan valittujen esimerkkikonsernien raportointia ja sitä, noudattaako se Kuntaliiton suosituksia tavoitteiden asettamisesta. Empiirisiä havaintoja arvioidaan kuvattujen käsitteiden ja suositusten avulla. Aineistosta yritetään löytää vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) missä mittakaavassa tavoitteita on asetettu?
- 2) minkälaisia tavoitteita on asetettu?
- 3) kuinka konkreettisia ja mitattavissa olevia tavoitteet ovat?

Tutkimuksen tuloksena saadaan kuvaus kuntakonsernien tytäryhtiöihin kohdistuvasta tavoitteenasettelusta ja tavoitteisiin liittyvästä raportoinnista. Sen avulla saadaan tietoa siitä, mitä

samanlaisuuksia ja eroja tapauskonsernien tavoitteiden asetteluun ja raportointiin liitty. Tarkastelulla pyritään laajentamaan ymmärrystä Kuntaliiton antamien suositusten toteutumisesta käytännössä ja kenties tarjoamaan mahdollisuuksia oppia jo hyväksi havaituista raportointimalleista ja -käytännöistä.

Tutkielman teoreettisen osan lähdemateriaalina käytetään alan kirjallisuutta, aiempia tutkimuksia ja tieteellisiä artikkeleita. Erilaiset konsernien tavoitteenasettelua koskevat normit ja suositukset täydentävät tarkastelun taustaa. Tutkimuksen empiirinen osa puolestaan toteutetaan asiakirja-analyysin keinoin. Tutkimuksen aineisto koostuu tutkimuskuntien konserniohjauksen keskeisistä asiakirjoista, joita ovat konserniohje, konsernistrategia, omistajapoliittiset linjaukset, suositukset hyvän hallinto- ja johtamistavan noudattamisesta sekä vuosittain laadittava kunnan talousarvio ja -suunnitelma. Koska tutkimusaineistoa on rajattava myös ajallisesti, tarkastelun kohteeksi on valittu talousarviovuosi 2014 ja silloin voimassa olleet muut monivuotiset asiakirjat, jolloin saadaan mahdollisimman ajankohtaista tietoa tutkimuskohteista.

Tutkielmassa ei oteta kantaa tavoitteiden realistisuuteen, saavutettavuuteen tai muihin vastaaviin seikkoihin, vaan pyritään lähinnä selvittämään asetettujen tavoitteiden määrää ja tarkkuutta sekä sitä, miten tavoitteet käytännössä näkyvät kuntien ja kaupunkien raportoinnissa.

Tutkimuskysymys voidaan jaotella seuraaviin alakysymyksiin:

- 1) Millaisia tavoitteita kunnat asettavat tytäryhtiöilleen?

Tähän kysymykseen pyritään selvittämään asetettuja tavoitteita yleisellä tasolla sen sijaan, että jokaisen tutkimuskunnan asettamat tavoitteet eriteltäisiin tytäryhteisöittäin. Tutkimuksessa pyritään muodostamaan kokonaiskuva tavoitteiden painopisteistä: ovatko ne taloudellisia, toiminnallisia vai onko niissä tunnistettavissa esimerkiksi poliittisia piirteitä. Tutkimuksessa selvitetään myös tavoitteiden sitovuutta.

- 2) Asetetaanko jonkin tyyppisille yhtiöille erilaisia tavoitteita kuin toisille, asetetaanko jonkin tyyppisille yhtiöille enemmän tavoitteita kuin toisille ja onko niissä havaittavissa eroa tutkimuskuntien välillä?

Jotta tähän kysymykseen voisi vastata, täytyy ensin selvittää, luokittelevatko kunnat tytäryhteisöjään jollakin muulla tavalla kuin esimerkiksi toimialan mukaan. Tutkimuksella pyritään myös selvittämään millä perusteella kaupungit valitsevat ne yhtiöt, joille yksilöidyt tavoitteet asetetaan.

- 3) Millä tarkkuudella tavoitteet asetetaan ja miten niiden toteutumisen seuranta on otettu huomioon tavoitteita asetettaessa?

Tavoitteen tarkkuus on yhteydessä siihen, miten sen toteutumista on mahdollista seurata. Mitä tarkemmin tavoite on eritelty, sitä helpompi sen toteutumista on arvioida tai mitata. Tavoitteen tarkkuus määritellään tässä tutkimuksessa sen mitattavuuden perusteella. Mitä tarkemmin tavoite on määritelty, sitä helpompaa sen toteutumisen seuranta on.

Tutkimuskysymyksiin pyritään löytämään vastauksia eri dokumenteista kokoamalla tietoa yhteen. Konkreettisimmat tavoitteet löytyvät talousarviosta, kun taas esimerkiksi eri tytäryhteisöjen luokittelusta etsitään tietoa kuntastrategiaan tai omistajapoliittisiin linjauksiin painottuvista dokumenteista.

1.4 Tutkimuksen metodologia ja metodit

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus, jossa kvalitatiivista aineistoa tarkastellaan dokumenttianalyysin keinoin. Tutkimus pyrkii lisäämään ymmärrystä tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan kuvaillaan valittua ilmiötä, pyritään lisäämään ymmärrystä siitä tai luomaan uutta teoriaa jo olemassa olevan aineiston pohjalta. Tapaustutkimuksen kohteena on joukko tapauksia, joista tuotetaan yksityiskohtaista tietoa dokumentoimalla keskeisiä piirteitä ja esittämällä tarkkoja kuvauksia ilmiöstä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 138–139.)

Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeintä paikallinen selittäminen. Selitysmallin tulee päteä mahdollisimman hyvin perustanaan olevaan empiiriseen aineistoon ja mahdollisimman monen aineiston analyysin pohjalta löydettyjen johtolankojen tulee puhua sen puolesta. Tutkimustulosta tarkastellaan esimerkkinä jostain muustakin kuin vain kyseisestä yksittäistapauksista, vaikka laadullisen tutkimuksen perusteella ei voida tehdä tilastollisia yleistyksiä. (Alasuutari 1994, 215.)

Dokumenttianalyysissä käytetään sekä määrällistä että laadullista analyysiä. Tarkoituksena on analysoida dokumentteja järjestelmällisesti, koota tietoa ja näin tuottaa selkeä kuva tutkittavasta asiasta. Pyrkimyksenä on lisätä tietoa aiheesta sekä luoda aineistosta saatu tieto selkeään ja tiiviiseen muotoon, jotta johtopäätösten tekeminen olisi mahdollista. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 120.)

Dokumenttianalyysissä voidaan erottaa kaksi keskeistä tapaa analysoida aineistoa: sisällön analyysi ja sisällön erittely. Sisällön analyysissä dokumenttien sisältöä pyritään kuvaamaan sanallisesti ja luomaan merkityksiä. Sisällön erittelyssä puolestaan dokumenteista saatua informaatiota kuvataan määrällisesti, kuten numeroin. Nämä kaksi analyysitapaa eivät ole toisensa poissulkevia, vaan niitä voi esiintyä dokumenttianalyysissä rinnakkain. (Ojasalo ym. 2009, 121.) Tässä tutkimuksessa dokumenttianalyysin keinot painottuvat sisällön analyysiin, mutta sisällön erittelyä käytetään myös erityisesti verratessa tutkimuskonsernien asettamien tavoitteiden määrää ja mitattavuutta sekä tavoitetyyppejä.

Tähän tutkimukseen on valittu tapaustutkimukselle tyypillisesti joukko tapauksia, joita tutkitaan osana niiden toimintaympäristöä. Tutkimuksen tavoite on lisätä ymmärrystä kohteesta, tuottamatta kuitenkaan yleistettävissä olevaa tietoa. Tutkimuksella pyritään kuvaamaan ja kartoittamaan kuntakonsernien konserniohjausta keskittyen erityisesti vuosittaisen talousarvioprosessin yhteydessä tytäryhteisöille laadittavien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden raportointiin. Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää, että tutkimuskohde ymmärretään syvällisemmin, ottaen huomioon sekä toimintaympäristö että konteksti, jossa tutkimuskunnat toimivat. (Hirsjärvi ym. 2009, 138–139.)

Tutkimuskysymyksiin pyritään saamaan vastauksia pelkistämällä ja luokittelemalla havaintoja. Tällaisessa yleistyksessä aineiston raakahavaintoja yhdistetään metahavainnoiksi, joiden avulla ilmiöitä voidaan selittää. Havaintojen yhdistäminen ilmentää pyrkimystä tarkastella aihetta yksittäistapausta yleisemmällä tasolla. Samasta teemasta kerätään monia havaintoja ja määritellään tutkimuskohde metatasolla niin, että se kattaa aineistossa olevien tapausten keskinäisen variaation. Näin ei olla enää tekemisissä pelkän yksittäistapausten kanssa, mutta tuloksia ei myöskään voida yleistää tutkimusjoukon ulkopuolelle. (Alasuutari 1994, 209.)

1.5 Tutkielman rakenne ja eteneminen

Johdannon jälkeisessä toisessa luvussa käsitellään tutkimuksen aihepiirin taustalla vaikuttavia teorioita. Kuntien konserniohjausta ja tytäryhteisöille asetettavien tavoitteiden periaatteita tarkastellaan omistajaohjauksen näkökulmasta. Lisäksi luvussa esitellään kuntakonsernin toimintaa ja konserniohjausta. Luvussa käydään läpi myös kunnan konsernijohtamista koskevaa lainsäädäntöä, kunnan laatimia dokumentteja sekä niitä koskevia suosituksia ja velvoitteita.

Tutkielman kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen kohdekaupungit sekä niiden valinnan perusteet. Lisäksi esitellään tutkimuksessa käytetty aineisto, sen keruu ja tutkimuksen toteutustapa.

Neljännän luvun alussa on konsernikohtainen tarkastelu, jossa kuvataan läpi kunkin kaupungin omistajaohjausta asiakirjojen perusteella. Sen jälkeen kootaan yhteen empiirisen aineiston pohjalta tutkimuskaupunkien tytäryhteisöihin kohdistuvaa tavoitteenasettelua. Luvussa tarkastellaan muun muassa tavoitteiden määrää ja laatua sekä tehdään vertailua tapauskaupunkien kesken ja esitellään keskeiset tulokset.

Viimeisessä luvussa tehdään päätelmät tutkimuksesta saatujen tulosten perusteella. Alussa kerrataan tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelma sekä annetaan empiirisen aineiston perusteella saadut vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Yhteenvedossa tulkitaan saatuja tuloksia ja niiden merkitystä sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 KUNTAKONSERNIN OMISTAJAOHJAUS

2.1 Omistajaohjauksen käsitteestä

Termi *omistajaohjaus* on käännetty englanninkielisestä termistä *corporate governance*. Corporate governance on ollut organisaatiotaloustiedettä koskevassa teoreettisessa keskustelussa esillä jo 1930-luvulta lähtien. Kasvavan huomion kohteeksi se nousi erityisesti 1980-luvun lopulta lähtien, jolloin amerikkalaisten suuryritysten omistusrakenteissa tapahtuneet muutokset toivat termin myös käytännön yritys-elämän käyttöön. (Skurnik 2006, 27.) Termi on lähtöisin Yhdysvalloista, josta se

levisi muihin keskeisiin teollisuusmaihin, kuten EY-maihin, Kanadaan ja Japaniin (Timonen 2000, 1). Suomeen käsite rantautui 1990-luvun alussa erityisesti Euroopasta (Skurnik 2006, 27).

Corporate governance oli yleisnimitys yritystoiminnan organisoinnille, yritysjohdon valvonta- ja kontrollimekanismeille, yrityksen etutahojen vaikutusmekanismeille ja näihin liittyvälle yritystoiminnan säätelylle. Länsimaissa keskeinen yritysten organisoitumisen muoto on osakeyhtiö, minkä vuoksi corporate governance on keskittynyt perinteisesti juuri osakeyhtiöitä koskeviin kysymyksiin. (Timonen 2000, 1.)

Corporate governance -termiä on vaikea täsmällisesti määritellä tai kääntää suomen kielelle, vaikka yleisesti hyväksytty käännös omistajaohjaus onkin laajasti käytössä. Termi on suomenkielisessä kirjallisuudessa ja tutkimuksessa käännetty myös esimerkiksi yrityksen hallinnoinniksi, yrityksen johtamisen hallinnoinniksi tai yritysjohdon valvonnaksi (Leppämäki 1998, 1). Se on kuitenkin myös hyvin läheisesti kytköksissä hyvän hallintotavan -termin kanssa. *Hyvä hallintotapa* on myös käännetty englanninkielisestä termistä corporate governance.

Suppeasti määriteltynä omistajaohjauksessa on kyse omistajien taholta tulevasta ohjauksesta. Laajemman määritelmän mukaan siihen sisältyy myös muiden sidosryhmien vaikutus. Hirvonen, Niskakangas ja Steiner (2003) ovat pohtineet corporate governance -käsitettä sekä sen mahdollisia käännöksiä ja määritelmiä. He käyttävät teoksessaan corporate governancen käännöksenä omistajaohjausta, mutta pitävät suomenkielistä termiä sisällöltään jonkin verran alkuperäistä suppeampana (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 23–24).

Corporate governancen määritelmien kirjo on valtava. Käsitteen ongelmakenttä onkin niin laaja, että termi tulee yleensä määritellä tutkimuksen näkökulmasta käsin. Esimerkiksi talous- ja oikeustieteilijät määrittelevät usein termin hieman toisistaan poikkeavilla tavoilla, taloustieteilijä keskittyen yrityksen tai yhteisön tuloksenjakoon keskittyviin ohjaimiin, kun taas oikeustieteilijän näkökulma usein painottuu päätöksenteon ja päätösvallan jakautumiseen eri toimijoiden kesken. (Timonen 2000, 1.)

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) määrittelee corporate governancen seuraavalla tavalla: ”Corporate governance on kokoelma suhteita yhtiön johdon, sen hallituksen, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien välillä. Corporate governance tarjoaa myös

rakenteen, jonka avulla asetetaan yhtiön tavoitteet sekä määritellään keinot niiden saavuttamiseksi ja suorituksen valvomiseksi.” (Hirvonen ym. 2003, 22).

Suomen Kuntaliitto kääntää corporate governancen suosituksessaan hyväksi hallinto- ja johtamistavaksi. Tämä on hieman rajatumpi käänнос kuin omistajaohjaus, jota tässä tutkimuksessa käytetään corporate governancen suomenkielisenä vastikkeena.

Näitä kaikkia edellä mainittuja termejä käytettäessä on siis kyse lähestulkoon samasta asiasta pienillä vivahte-eroilla. Käsitteiden ytimessä on käännöksestä huolimatta kyse omistajan taholta tapahtuvasta ohjauksesta ja vallankäytöstä, ja käsitteen eri määritelmässä periaatteet ovat hyvin samankaltaiset. Tässä tutkimuksessa corporate governance käännetään omistajaohjaukseksi tai konserniohjaukseksi, joka on yleisesti käytetty termi kuntien omistajaohjauksesta puhuttaessa.

Keskeinen omistajaohjauksen taustalla vaikuttava teoria on agenttiteoria, joka tarkastelee kahden tai useamman toimijan välisiä suhteita tilanteessa, jossa toimijat ovat keskenään sopineet jonkin tehtävän hoitamisesta. Agenttiteorian teoriakenttä jakautuu kahteen toisiaan täydentävään koulukuntaan: positivistiseen agenttiteoriaan ja päämies-agenttiteoriaan. Molempien teorioiden ytimenä on, että agentti tekee päätöksiä päämiehen puolesta päämiehen valtuutuksen alaisena. Päämies voi olla esimerkiksi yhtiön omistaja, ja agentti kyseisen yhtiön operatiivisesta johdosta vastaava henkilö. Positivistinen agenttiteoria tarkastelee toimijoiden välisiä sopimuksia. Douman ja Schreuderin (2008) mukaan positivistisen agenttiteorian ytimenä on se, miten erilaiset sopimukset vaikuttavat osapuolten toimintaan. Päämies-agenttiteoria puolestaan keskittyy siihen, mikä sopimustyyppi ja mitkä kannustinmuodot saivat agentin toimimaan päämiehen etujen mukaisesti. (Douma & Schreuder 2008, 131.)

Agenttisuhteissa voidaan tunnistaa useita ongelmia, jotka liittyvät opportunistiin tai agentin taipumukseen ajaa omaa etuaan päämiehen edun sijaan. Agentti ei välttämättä toimi päämiehen parhaan edun mukaisesti tai toimii niin vain osittain. Agentti saattaa käyttää valtaansa väärin ja haalia itselleen etuuksia. Agentin suhtautuminen riskien ottoon saattaa myös poiketa päämiehen vastaavasta. Agentti saattaa esimerkiksi välttää riskin ottamista, koska näkee riskit liian suurina, vaikka päämiehen suhtautuminen riskeihin sallisi suuremman riskinoton. Usein päämiehen ja agentin välillä vallitsee informaation epäsymmetria. Agentti toteuttaa päämiehen antamaa tehtävää ja on vastuussa operatiivisesta toiminnasta, jolloin agentilla on usein enemmän informaatiota kuin päämiehellä. (Eisenhardt 1989, 59.)

Näitä päämiehen ja agentin välisessä suhteessa ilmeneviä haittoja, agenttiongelmia, pyritään ratkaisemaan erilaisten valvontamekanismien avulla. Corporate governance nähdään keskeisimpänä valvontamekanismina sen varmistamiseksi, että päämies-agenttisuhteen ongelmat jäisivät mahdollisimman pieniksi. Käytännössä corporate governance on järjestelmä, jonka avulla organisaation toimintaa johdetaan ja kontrolloidaan tavoitteena mahdollisimman tehokas ja tuloksellinen toiminta. (Timonen 2000, 4.)

Suomessa omistajaohjauksesta määrätään lainsäädännöllä, joka sääntelee omistajaohjaukseen liittyviä hallinnointi- ja valvontamekanismeja. Yritystoiminnan harjoittamiselle yleiset puitteet ja ohjeet määräytyvät osuuskunta- ja osakeyhtiölaista. Kuntien omistajaohjauksessa tärkeimmäksi laiksi nousee kuntalaki, jossa määritellään valtuuston tehtävät kuntakonsernin johtajana ja päätöksentekijänä. Valtuuston tulee esimerkiksi päättää kunnan omistajapolitiikasta osana kuntastrategiaa, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Valtuusto myös hyväksyy vuosittaisen talousarvion, jossa kunnan tytäryhteisölle on asetettu sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. (Kuntalaki 365/1995.) Corporate governance voidaan lainsäädännöllisen näkökulman lisäksi käsittää organisaation itsesäätelyä, jolloin tarkoitetaan erilaisia hyvän hallintotavan ohjeita ja suosituksia sekä yhtiöjärjestyksiä, jota organisaation toiminnassa toteutetaan (Mähönen & Villa 2010, 3–7).

Corporate governancea valtio-omisteisten yhtiöiden tapauksessa on tutkittu laajemmin kuin kuntasektorilla. Erityisesti OECD on ottanut kantaa monipuolisesti corporate governance -asioihin jäsenmaissaan. Kuntien konserniohjaukseen voidaan joissain määrin soveltaa myös valtion omistajaohjaukseen laadittuja suosituksia, sillä julkisen sektorin toimijoina ja omistajina kunnilla ja valtiolla on paljon yhteistä. Skurnik (2006) jopa suosittelee, että kuntapäätäjien kannattaisi tutustua huolellisesti valtionyhtiöihin ja niiden omistajaohjauksen kysymyksiin, sillä niissä tapahtunut kehitys on myös kunnille merkittävää. Kuntapäätäjiltä linjanvetoja vaativat asiat ovat läheisiä valtionyhtiöiden kanssa, sillä monilla kunnilla on valtion tapaan sekä operatiivista että omistajavastuuta. (Skurnik 2006, 33–34.)

2.2 Omistajaohjaus konsernissa

Konserni on juridisesti itsenäisten yksiköiden muodostama kokonaisuus, jossa emoyhtiöillä on määräysvalta konsernin tytäryhtiöihin nähden. Konsernin operatiivinen johtaminen edellyttää, että konsernissa on suunnittelu- ja valvontajärjestelmät ja niihin liittyvä raportointi on kunnossa. Yksittäisten, juridisesti itsenäisten yhtiöiden merkitys vähenee, sillä päätökset tehdään yksittäisten yhtiöiden näkökulman sijaan konsernin näkökulmasta. Koko konserninäkökulma perustuu etuihin, joita konsernirakenteen avulla pyritään saavuttamaan. Konsernin toimintapolitiikasta ja päätöksenteosta vastaa konsernijohto. Ne perustuvat siihen, että punnitaan konsernin intressejä ja yksittäisten konserniyhtiöiden intressejä keskenään. Tytäryhtiön näkökulmasta konserni-intressi ja emoyhtiön intressi ovat käytännössä sama asia. Tytäryhtiön ja emoyhtiön intressit voivat olla yhteneviä, mutta usein niiden välillä esiintyy erisuuruisia ristiriitoja. Intressien ristiriitatilanteessa koko konsernin etu on automaattisesti se, millä perusteella päätöksiä tehdään. (Hirvonen ym. 2003, 317–319.)

Konsernirakenne johtaa useimmiten siihen, että tytäryhtiöiden hallitustyöskentely vähenee. Tytäryhtiön näkökulmasta konsernirakenne tarkoittaa sitä, että emoyhtiö puuttuu välittömästi tytäryhtiön toimintaan. Käytännössä tämä näkyy emoyhtiön määräämisvallan käyttämisenä tytäryhtiön yhtiökokouksessa ja sen hallituksen valinnassa. Konserninäkökulma toteutuu myös johtamisen kautta, kun konsernille on määritelty yhteiset johtamis- ja toimintaperiaatteet sekä toimintaohjeet. Emoyhtiön määräysvalta näkyy viime kädessä siinä, että jos tytäryhtiön johto ei toimi emoyhtiön tahdon mukaisesti, voidaan se erottaa. (Hirvonen ym. 2003, 318–319.)

Emoyhtiön määräysvalta tytäryhtiöön nähden ei ole kuitenkaan rajaton. Sitä rajoittaa muun muassa osakeyhtiölaki (624/2006), jonka mukaan yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa määräystä, joka on osakeyhtiölain, muun lain pakottavan säännöksen tai hyvän tavan vastainen (osakeyhtiölaki 9 §). Mahdollisessa ristiriitatilanteessa konserni-intressi on toissijainen lailla suojatun tytäryhtiön etuun verrattuna. Lisäksi, jos tytäryhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia, myös heidät on huomioitava määräysvaltaa käytettäessä. Osakeyhtiöissä tulee noudattaa yhdenvertaisuusperiaatetta, jolla pyritään turvaamaan kaikkien osakkeenomistajien yhdenvertainen kohtelu (ks. osakeyhtiölaki 7 §.)

Emoyhtiön hallitus seuraa ja valvoo koko konsernikokonaisuutta määräysvallan perusteella. Strateginen suunnittelu, budjetointi ja konsernia koskevat suuret päätökset käsitellään tavallisesti ensin emoyhtiön hallituksessa ja vasta sen jälkeen tytäryhtiöiden hallituksissa. Käytännössä kaikki

konsernin merkittävät taloudelliset päätökset tehdään jo emoyhtiön hallituksessa. Juridisesti tytäryhtiön hallitus kantaa kuitenkin vastuun tehdystä päätöksestä. Emoyhtiön hallituksen työskentely vaikeutuu konsernin monimuotoistuesssa ja erityisesti jos konsernilla on tytäryhteisöjä usealla toimialalla. (Hirvonen ym. 2003, 322–325.)

2.3 Konserniajattelun ja johtamisen lähtökohtia kuntasektorilla

2.3.1 Kuntakonserni

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnassa päätösvalta on asukkaiden valitsemalla valtuustolla. Kuntalain mukaan kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. (Kuntalaki 365/1995, 1 §.) Itsehallinnon nojalla kunta on ottanut itsellensä tehtäviä ja sille on myös laissa säädetty erilaisia tehtäviä hoidettavaksi. Kuntien tehtäviä tai velvollisuuksia saa lisätä tai vähentää vain säätämällä siitä lailla, mutta kunta voi kuitenkin sopimuksella ottaa hoidettavaksi muitakin kuin lakisääteisiä julkisia tehtäviä. (Kuntalaki 365/1995, 2 §.) Kunnalla on laissa säädettyjen tehtävien järjestämiseksi erilaisia vaihtoehtoja. Se voi pääasiassa itse päättää, miten se palvelut järjestää: itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, tai se voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita myös muilta palvelun tuottajilta (kuntalaki 365/1995, 2 §). Yhä useammin kunta toimii siis palvelun järjestäjänä eikä varsinaisena tuottajana.

Kuntien ja kuntayhtymien juridisten kokonaisuuksien sisällä on viime vuosina yhä enemmän organisoitu toimintoja nettobudjetoituihin yksiköihin, palvelukeskuksiin ja liikelaitoksiin. Useassa kunnassa on myös otettu käyttöön tilaaja-tuottajamalli, joka korostaa kunnan roolia palvelun järjestäjänä. Näitä vaihtoehtoja kutsutaan sisäisiksi organisointimalleiksi. Kunta voi myös näiden sisäisten organisointimallien lisäksi siirtää toimintojaan kunnasta erillisen itsenäisen oikeushenkilön hoidettavaksi. Tavallisin ulkoisen organisoinnin muoto on osakeyhtiö, mutta toimintoja voi hoitaa myös yhdistykset, säätiöt tai osuuskunnat. (Leppänen 2011, 143–145.)

Toiminnan luonteesta riippuu, miten kaupungin palvelutuotanto kannattaa organisoida. Erilaisten juridisten toimintamuotojen ohjaaminen poikkeaa toisistaan, mistä syystä toimintaa käynnistettäessä tulee harkita, mitä toimintamuotoa kulloinkin käytetään vai toteutetaanko toiminta

kaupunkiorganisaatiossa. Juridisen toimintamuodon valinta on yksi osa omistajaohjausta. (Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset 2013, 8.)

Toiminnan ohjaaminen eroaa merkittävästi sisäisten ja ulkoisten organisointimallien välillä. Ohjauksen välittömyys on tärkein malleja erottava tekijä: sisäiset organisointimallit toimivat suoraan kunnanvaltuuston päätösvallan alaisina, kun taas kunnasta erillisiä oikeushenkilöitä ohjataan välillisesti nimittämällä kunnan edustaja yhteisön päätöksentekoolimeen, kuten osakeyhtiön yhtiökokoukseen. Ohjausmalli vaikuttaa kunnan asettamien tavoitteiden sitovuuteen. Valtuusto voi asettaa kunnan omalle organisaatiolle sitovia tavoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä yhteisön tilivelvollinen voi joutua vastuuseen. Kunnan ulkoisille, juridisesti itsenäisille yhteisöille asetettavat tavoitteet ovat luonteeltaan enemmän omistajan tahdon esille tuomista, eli kyse on omistajaohjauksesta. (Leppänen 2011, 145–146.)

Sisäiset ja ulkoiset toimintojen organisointimallit eroavat toisistaan myös talouden ohjaamisen käytännöissä. Kunnan sisäiset mallit ovat aina mukana kunnan talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Kunnan ulkopuoliset itsenäiset yhteisöt taas vaikuttavat kunnan talouteen vain siltä osin kuin niiltä tehdään ostoja, niille myydään suoritteita, niihin sijoitetaan pääomaa, ne jakavat voittoa tai niiden kanssa syntyy velkasuhteita. Konsernitilinpäätöksessä ovat mukana myös kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt ja osuudet kuntayhtymistä, joissa kunta on jäsenenä. (Leppänen 2011, 146.)

Kunnan toimintojen sisäisen ja ulkoisen organisointivaihtoehtojen keskeisiä eroja on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1: Kunnan toimintojen sisäinen ja ulkoinen organisointi (Leppänen 2011, 147, mukailleen)

	Sisäiset organisoinnin vaihtoehdot	Ulkoiset organisoinnin vaihtoehdot
Malleja	Nettobudjetoidut yksiköt Kunnan sisäinen tilaaja-tuottajamalli Kunnan liikelaitos Taseyksikkö	Kuntayhtymä Liikelaitoskuntayhtymä Osakeyhtiö Yhdistys Säätiö Osuuskunta
Sovellettava lainsäädäntö	Kuntalaki	Asianomainen yhteisölainsäädäntö, esim. osakeyhtiölaki, yhdistyslaki (kuntayhtymässä ja liikelaitoskuntayhtymässä kuntalaki)
Ohjaus	Valtuuston päätösvallan alainen	Kunnan edustaja yhteisön ylimmässä päätöksentekoelemessä
Tavoitteiden asettaminen	Sitovat tavoitteet valtuustolta	Tavoitteet omistajan tahdon esille tuomista
Talous	Osa kunnan talousarviota ja tilinpäätöstä, mukana talouden tasapainottamisessa	Erillinen talousarvio ja oma tilinpäätös, eivät mukana talouden tasapainottamisessa. Tytäryhteisöt ja kuntayhtymät mukana konsernitilinpäätöksessä.

Vuonna 2007 kuntalakiin lisättiin kuntakonsernia koskevat säännökset. Laissa määritellään kuntakonserni ja konsernijohto sekä säädetään kunnan toimielinten ja viranhaltijajohdon toimivallan jaosta ja tehtävistä kuntakonsernin ohjauksessa. Kuntalain 3 luvun 16 a §:ssä (519/2007) määritellään kuntakonserniin kuuluvaksi kunnan oma organisaatio, mukaan lukien liikelaitokset, sekä yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Kunnan

tytäryhteisöihin luetaan yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät. Kuntayhtymän tulos yhdistellään kunnan konsernitilinpäätökseen suhteellisen omistusosuuden mukaan, vaikka se ei olisikaan kunnan tytäryhteisö. Konserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. (Kuntalaki 365/1995.) Tässä tutkimuksessa kuntakonsernilla tarkoitetaan kuntalaissa määriteltyä kuntakonsernia, ja määritelmää käytetään kuvaamaan sekä kuntakonsernia että kaupunkikonsernia.

Kuntakonsernin määritelmä lain puitteissa on siis vain kirjanpidollinen. Käsite on luotu kuntien hallintokäytännössä, ja sillä on yleensä tarkoitettu kunnan konsernitaseeseen sisällytettävien yhteisöjen kokonaisuutta. Kuntakonsernilla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös muunlaista kokonaisuutta, esimerkiksi kunnan johtamisen pohjalta määriteltyä, jossa kunta toimii omistajana tai määräysvallan käyttäjänä. Tällainen konserni voi olla yhteneväinen kirjanpidollisen konsernin kanssa, mutta on tärkeää huomata, että aina ei asia ole näin. (Suomen Kuntaliitto 2005, 3.)

Laissa ei puolestaan tunneta hallinnollista käsitettä kuntakonserni. Tilastokeskus määrittelee kuntakonsernin kunnan eli emoyhteisön ja yhden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön muodostamaksi *taloudelliseksi kokonaisuudeksi*, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräämisvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä (Tilastokeskus).

Kuntakonserni voidaan jakaa näkökulman mukaan sisäiseen ja ulkoiseen kuntakonserniin. Sisäinen konserni käsittää emokunnan talousarviotalouteen kuuluvat toimialat ja vastuuyksiköt eli virastot, laitokset ja liikelaitokset. Ulkoiseen konserniin puolestaan kuuluvat kunnan ohjausvallassa olevat yhteisöt, myös sellaiset, joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään, vaikka ne eivät sisältyisi kirjanpidolliseen kuntakonserniin. (Kallio ym. 2004, 77.)

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (Kuntalaki 365/1995, 25 a §.)

Kuntalain mukaan valtuusto on vastuussa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtäviin kuuluu päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. (Kuntalaki 365/1995, 13 §.) Myös kunnan taloutta koskevan kuntalain kahdeksannen luvun toimintakertomusta koskevassa 69 §:ssä edellytetään, että

toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamisen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Myös tämän pykälän noudattaminen edellyttää, että tavoitteet on asetettu ja täsmennetty riittävässä määrin, jotta voidaan ottaa kantaa siihen, onko niitä saavutettu.

Kuntakonserni koostuu niin kutsutun emokunnan lisäksi erilaisista kokonaisuuksista, joita ovat liikelaitokset, tytäryhtiöt ja säätiöt, osakkuusyhtiöt ja kuntayhtymät. Omistajapolitiikka keskittyy tytäryhtiöihin, osakkuusyhteisöihin ja merkittävimpiin säätiöihin, joissa peruskunnalla on omistajuuden perusteella määräysvaltaa. Omistajapolitiikka ei koske kuntayhtymiä, vaikka ne lukeutuvatkin kaupunkistrategian vaikutusvallan piiriin. Liikelaitoksiin ja muihin yhteisöihin sovelletaan omistajaohjausta yleensä vain tehtäessä päätöksiä esimerkiksi toiminnan yhtiöittämisestä. (Kuntaliitto 2005b.)

2.3.2 Kunnan tytäryhteisöt

Kunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa emokunnalla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Määräysvalta tytäryhteisössä muodostuu, kun konserniemolla on äänivallasta yli 50 prosentin osuus joko suoraan tai välillisesti. Määräysvalta voi perustua myös oikeuteen erottaa tytäryhteisön hallitus. (Konserniohje 2005, 4.)

Tilastojen mukaan kunnan tytäryhtiöitä oli vuonna 2008 yhtiömuotojen perusteella jaoteltuna yhteensä 2074, joista suurin osa oli osakeyhtiöitä. Toimialoittain jaoteltuna yli puolet tytäryhtiöistä harjoitti asuntojen ja muiden kiinteistöjen vuokrausta ja hallintaa. Käytännössä nämä ovat kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä. Toisen suuren toimialan muodostivat infrapalvelut. Eniten tytäryhteisöjä on suurimmilla ja keskikokoisilla kaupungeilla. Henkilöstömäärän perusteella jaoteltuna suurimmat tytäryhteisöt olivat suurimmilla kaupungeilla. (Valtiovarainministeriö 2011, 110.) Taulukossa 2 on kuntakonsernit, joilla oli vuoden 2009 tilanteessa vähintään 20 tytäryhtiötä.

Taulukko 2: Kuntien omistamat tytäryhtiöt (Valtiovarainministeriö 2011, 110)

Kunnat tytäryhtiöiden määrän mukaan jaoteltuna (2009)

Kuntakonsernin nimi	Yritysten lkm	Kuntakonsernin nimi	Yritysten lkm
Helsinki	120	Naantali	23
Pieksämäki	40	Turku	23
Hämeenlinna	38	Savonlinna	23
Vantaa	37	Joensuu	23
Kouvola	35	Jyväskylä	23
Pori	34	Uusikaupunki	22
Tampere	31	Seinäjoki	22
Kokkola	29	Kauhava	21
Sodankylä	29	Ulvila	20
Rauma	25		
Lahti	25		

Ennako-oletuksena on usein, että tytäryhtiöiden määrä seuraa kunnan kokoa, mutta tämä tilasto ei vahvista oletusta. Suomen suurin kaupunki Helsinki on tilaston kärkipaikalla omistamalla ylivoimaisesti suurimman määrän tytäryhtiöitä, mutta seuraavia sijoja ei voida enää perustella kunnan tai kaupungin koon mukaan. Esimerkiksi Suomen suurimpiin kaupunkeihin kuuluva Espoo ei edes mahdu mukaan tilastoon, sillä sen omistamien tytäryhtiöiden määrä jää alle kahdenkymmenen. (Valtiovarainministeriö 2011, 110). Vaikka tilaston tiedot eivät tämän tutkimuksen hetkellä pidä enää paikkaansa ja monien kaupunkien tytäryhtiöiden määrät ovat muuttuneet, osoittaa tilasto kuitenkin omistusten määrän perustumisen kunnan tekemiin strategisiin valintoihin sen koon sijaan.

Kuntien omistamien yhtiöiden määrä on kasvanut jatkuvasti. Yhtiöittäminen on ollut usein seurausta kunnan toiminnan kehityksessä, jossa ensin on koottu toimintaa hallinnonaloilta keskitetyn hallinnon alaiseksi, sen jälkeen toiminta on usein muodostettu liikelaitosmuotoiseksi ja edelleen yhtiöitetty. Yhtiöittämiseen on usein liittynyt, että toiminnan luonne on jo muuttunut markkinaehtoiseksi tai että tavoitteena on laajentaa toimintaa markkinoille. (Valtiovarainministeriö 2011, 110.) Yhtiöiden määrän lisääntymistä on vauhdittanut erityisesti vuonna 2013 syyskuun alussa voimaan tulleet kuntalain ja kilpailulain muutokset, jotka velvoittavat kuntia yhtiöittämään kilpailutilanteessa markkinoilla toimivat yksikkönsä. Muutoksen mukaan kunnan on annettava tehtävät, joita se on hoitanut kilpailutilanteessa markkinoilla pääsääntöisesti osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Tässä selvimpiä tapauksia ovat energia- ja satamatoiminnot. (Ojanen 2013.)

Tytäryhteisöjä voidaan luokitella paitsi niiden toimialan mukaan, myös sen mukaan, mikä on omistajuuden tarkoitus. Kunnalla tai kaupungilla on erilaisia tytäryhteisöitä erilaisia tarkoituksia varten. Yleinen tapa jaotella yhteisöitä on jakaa ne tarkoituksensa mukaan strategisiin ja operatiivisiin yhteisöihin. Strategisissa tytäryhteisöissä yhteiskuntapoliittisilla näkemyksillä on merkittävä rooli yhteisön ohjauksessa ja päätöksenteossa. Operatiiviset yhteisöt puolestaan toteuttavat omistajan yhtiölle antamaa rajattua tehtävää, ja niiden tavoitteena on hoitaa tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. (Turun kaupungin konserniohje 2009.)

Skurnik (2006) ehdottaa, että yksityisen ja julkisen sektorin työnjaon selkiyttämiseksi kunnat jaottelisivat tytäryhteisöjensä eri palvelutoimintojen strategisen tärkeysasteen. Toiminnot jaoteltaisiin sen mukaan kuntien oman tuottajavastuun piirissä oleviin strategisiin ydintoimintoihin ja sellaisiin toimintoihin, joista kunta voi joko luopua kokonaan tai tuotantovastuun osalta (Skurnik 2006, 59–60). Omistamisen ja tavoitteiden selkiyttämiseksi olisikin perusteltua arvioida, millainen omistajaintressi kunnalla on eri tytäryhteisöissä ja yhtiöissä, ja jaotella yhteisöt sen mukaan. Tällaista yhteisöjen jaottelua on käytetty jo valtio-omisteisissa yhteisöissä, kun ne on jaoteltu markkinaehtoisesti toimiviin ja erityistehtäviä hoitaviin yhteisöihin.

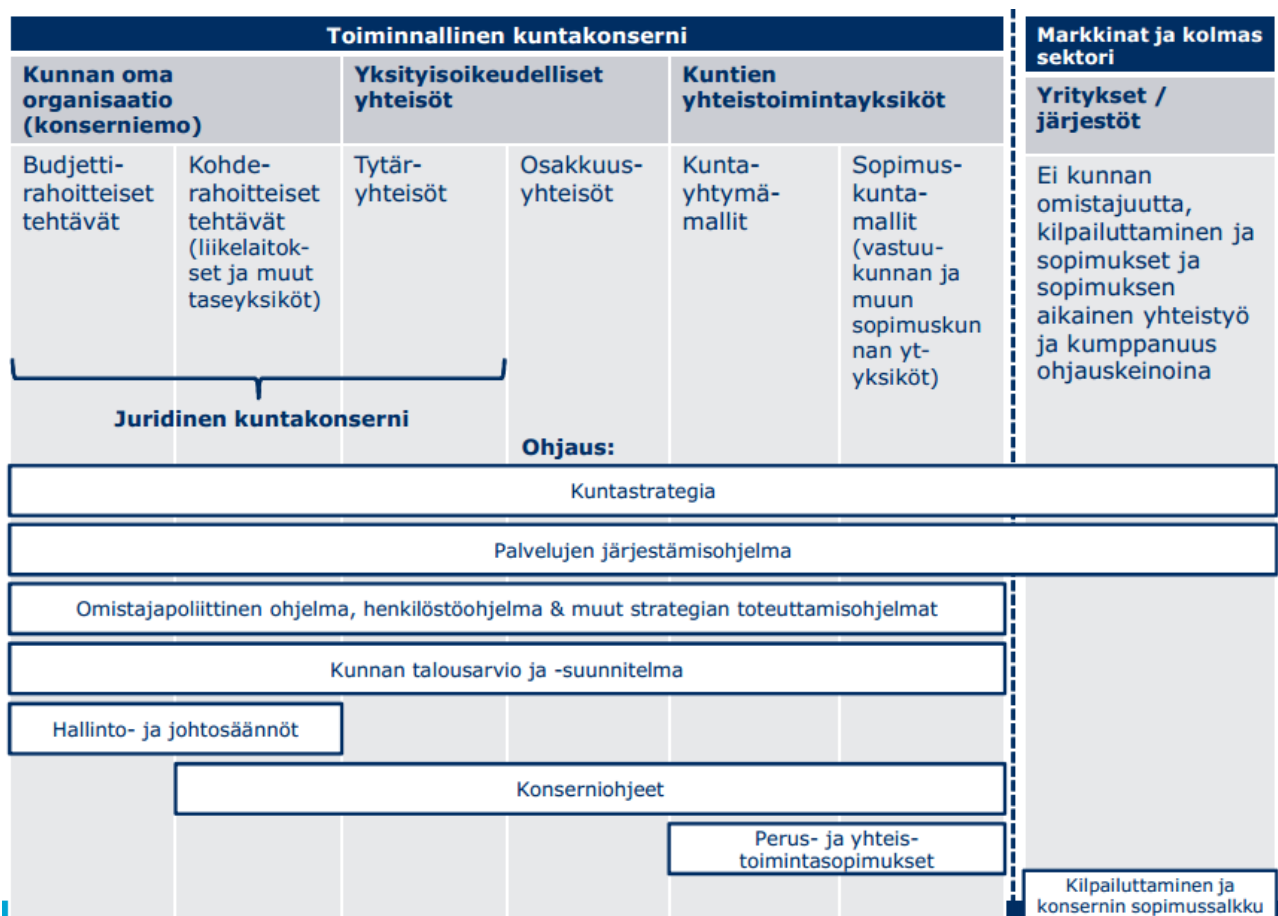
Kun kunnat ovat määritelleet palvelualoittain niiden strategisen tärkeyden, seuraavaksi tulisi määritellä kunkin yksityistettävän tai uudelleen organisoitavan palvelualueen osalta keinot sen varmistamiseksi, että asetettuihin tavoitteisiin ja yleiseen toimivuuteen voitaisiin päästä.

Kuntalakea muutettiin syksyllä 2013 valtioneuvoston päätöksellä. Valtiontukiin liittyvien muutoksien keskeisenä sisältönä on yhtiöittämisvelvollisuus kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimimisesta on säädetty useita rajoituksia ja tarkennuksia kuntasektorilla. Kuntalain muutos näkyy myös tämän tutkimuksen tapauskaupunkien toiminnassa, kun useita kaupunkien liikelaitoksia on yhtiöitetty tarkastelun kohteena olevan talousarviovuoden 2014 alusta.

2.3.3 Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä

Yhteiskunnallinen kehitys on jo pitkään muuttanut julkisen toiminnan ja markkinoiden välistä suhdetta. Perinteinen kuntanäkemyks erotti toisistaan yksityisen sektorin elinkeinoharjoittamisen ja julkisen toiminnan. Perusluonteeltaan kunta on toimeksiantotalous eli sen keskeinen tehtävä on järjestää kuntalaisille palveluja keräämillään verovaroilla. Kunta hoitaa palvelutehtäväänsä erilaisilla organisaatio- ja toimintamalleilla. Kunnat ovat laajentaneet toimintaansa esimerkiksi kunnan perustamien omien yhtiöiden osalta, luoden yhä moninaisempia konsernirakenteita ympärilleen. Nykypäivänä useat kuntaomisteiset yhtiöt toimivatkin kansallisesti ja jopa kansainvälisesti. Osittain toiminnan muutos on johtunut markkinoiden muutoksista, mutta kyse on myös ollut kunnan omista tavoitteista hakeutua markkinoille. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi kunnat omistavat jatkuvasti enemmän yhtiöitä, joiden tärkeimpänä tavoitteena on kaupallinen toiminta. (HE 268/2014 vp, 61–62.)

Kuviossa 1 kuvataan kuntakonserni johtamisen näkökulmasta. Siinä eritellään juridisen ja toiminnallisen kuntakonsernin kokonaisuudet sekä niiden ohjauskeinot.



Kuvio 1: Kuntakonserni johtamisen näkökulmasta (Kuntaliitto 2012)

Muutos perinteisestä hierarkkisesta johtamisjärjestelmästä konsernirakenteiksi asettaa erilaisia haasteita kuntakokonaisuuden johtamiselle. Konserniohjauksella tarkoitetaan kunnan oman organisaation (emokunta ja liikelaitokset) ulkopuolisten tytäryhtiöiden toiminnan ohjaamista. Konsernijohtamisen pyrkimyksenä on osaoptimoinnin sijaan koko kuntakonsernin etu sekä kunnan erilaisten yksiköiden ja toimintojen johtaminen niin, että ne saadaan marssimaan tehokkaasti, samaan suuntaan ja oikeassa tahdissa. (Kallio, Martikainen, Meklin & Oulasvirta 2004, 76.)

Kunnan omistamissa yhteisöissä omistajaohjauksen tavoitteet poikkeavat liiketaloudellisin perustein muotoutuneista yhteisöistä. Liiketalouden näkökulmasta omistajaohjaus määritetään yhtiön omistajan yhtiön johtoon kohdistamaksi ohjaukseksi, jossa ilmenevät omistajien yritykseen kohdistamat tavoitteet. Omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on saada yritysjohto toimimaan omistajien etujen mukaisesti. (HE 268/2014 vp, 71–72.)

Omistajaohjauksen peruslähtökohta on kunnissa sama kuin liiketaloudellisin perustein muotoutuneissa yhteisöissä, eli se on viestintää omistajan tavoitteista ja vaatimuksista kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen, osakkuusyhteisöjen sekä kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden johdolle (HE 268/2014 vp, 71–72).

Kuntakonsernin tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävissä olevista, hallinnollisista ohjauskeinoista. Valtuusto ja kunnanhallitus eivät voi antaa kuntakonserniin kuuluvalla yhteisöllä oikeudellisesti sitovia määräyksiä, minkä takia on vallinnut epäselvyyttä siitä, mitä keinoja kuntaomistajalla on käytössään (HE 268/2014 vp, 72).

Jos kunta nähdään johtamisjärjestelmänä, on sen muodostamisen lähtökohtana se, että koko konsernille syntyy hyötyjä rakenteesta. Usein syntyvät hyödyt koskevat myös siihen kuuluvia erillisiä yksiköitä, mutta tämä ei ole välttämätöntä. Toisin sanoen konsernin tarkoituksena on saada siihen kuuluvat yksiköt toimimaan niin, että konsernin tulos on suurempi kuin yksiköiden tulosten summa. (Kallio ym. 2004, 76.)

Agenttiteoria kehitettiin alun perin kuvaamaan liiketoiminnallisten organisaatioiden välisiä suhteita julkisten tai muiden voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden suhteiden sijaan. Päämiehen ja agentin roolit ovat liiketoiminnallisissa organisaatioissa selkeästi ymmärrettävissä. Kuntakonsernien tapauksessa päämies-agenttiteorian toimijoiden tai omistajaohjauksen omistajan määrittely ei ole niin yksinkertaista kuin yksityisten yritysten tapauksessa. (Kivistö 2007, 48–49.) Näkökulmasta riippuen

päämiehenä voidaan nähdä kuntalaiset, jotka äänestäjinä ovat antaneet itselleen kuuluvan vallan edustajille esimerkiksi kunnallisvaalien kautta. Päämiehinä voidaan myös nähdä julkisten palveluiden käyttäjät. Kuntakonsernien tapauksessa päämiehenä voidaan nähdä hallinnossa toimivat luottamushenkilöt eli kunnanvaltuusto tai -hallitus, joka siirtää toimivaltaansa muille toimielimille tai viranomaisille, jotka hoitavat heille määrättyjä tehtäviä. (Mayston 1993, 76–77.) Agenttiteoria voidaan alkuperästään huolimatta ymmärtää universaalisti toimijoiden välisiä suhteita kuvaavana teoriana, vaikka omistuksessa ja suhteiden määrittelyssä on eroja (Kivistö 2007, 48–49). Yleisimmin, kuten myös tässä tutkimuksessa, sovellettaessa agenttiteoriaa kuntakonserneihin määritellään päämieheksi emokunta ja agentiksi sen omistama tytäryhteisö.

Julkisen sektorin päämies-agenttisuhteissa voidaan nähdä teorian mukaisia tyypillisiä piirteitä. Julkisten palveluiden muita kuin taloudellisia tuloksia voi olla vaikea mitata, ja agenteilla voi olla omia julkisen intressin kanssa ristiriitaisia tavoitteita. Agenttiteoria tarjoaa mallin rakenteiden suunnitteluun niin, että agentin opportunistinen käytös voidaan minimoida ja julkisen sektorin tavoitteet voidaan saavuttaa. (Ferris & Graddy 1998, 229.)

Kuntalaissa määritelty konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja valvonnan järjestämisestä. Konsernijohtoon päätökset eivät kuitenkaan juridisesti sido tytäryhteisöjä. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjauksella tarkoitetaan niiden henkilöiden päätösvallan käytön ohjaamista, jotka edustavat kuntaa tytäryhteisöissä. Tytäryhteisöjen valvontaa koskevat ohjeet kohdistuvat niille kunnan toimielimille ja viranhaltijoille, joiden tehtäviin ne on määritelty kunnassa kuuluvaksi. (Valtiovarainministeriö 2011, 113.)

Kuntien ja kaupunkien omistajaohjausta kutsutaan yleisesti konserniohjaukseksi. Konserniohjauksesta määrätään ensisijaisesti lainsäädännöllä. Sen pääperiaatteet määritellään kuntalaissa, jonka mukaan valtuusto on vastuussa kunnan tytäryhtiöiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettamisesta. (Konserniohje 2005, 4.) On kuitenkin tärkeää huomata, että kunnan tytäryhteisöjä sitoo ensisijaisesti niitä koskeva osakeyhtiölaki. Osakeyhtiölaki siis syrjäyttää aina konserniohjeen ja talousarvion kautta asetetut määräykset, jos ne ovat ristiriitaisia osakeyhtiölain kanssa.

Konserniohjausta harjoittavat kunnanvaltuusto ja hallitus sekä kunnan johtavat viranhaltijat siten kun niiden toiminnasta on kuntalaissa ja sen nojalla määritellyssä tehtävänjaossa säädetty. Toimielinten

ja viranhaltijoiden tehtävät ja vastuut konserniohjauksessa määritellään konserniohjeessa. Konserniohjauksesta vastaa konsernijohto, joka muodostuu kunnanhallituksesta sekä niistä kunnan johtavista viranhaltijoista, jotka esittelevät tytäryhtiöitä koskevat asiat kunnanhallituksessa. (Konserniohje 2005, 4.)

2.3.4 Kuntakonserni ohjausjärjestelmänä

Erityisesti 1990-luvulta lähtien kuntien palvelutuotantojärjestelmä on kokenut merkittäviä muutoksia sekä kunnallisen palvelutuotannon järjestämisen mallin että tuotannon käytäntöjen osalta. Muutosten perimmäinen tarkoitus on ollut tehokkuuden lisääminen, mutta samalla ne ovat tuoneet uusia haasteita kuntien johtamiselle.

Perinteisesti kunta on tuottanut palveluita pääasiassa omaan hierarkiaansa perustuen eli omana tuotantona ja ohjaus on ollut puhtaasti resurssiohjausta eli kunnan johto on ohjannut toimintaa osoittamalla yksiköille rahoitusta menolajeittain resurssien hankkimista varten. Lisäksi valtion viranomaiset yhdessä kunnan johdon kanssa säätelivät yksikköjen toimintaprosesseja. Resurssiohjauksessa yksiköiden toimintavapaus on melko suppea, kun keskusjohdolla on valta puuttua moniin palveluja tuottavien yksiköiden toiminnan yksityiskohtiin. (Kallio ym. 2004, 77.)

Monet muutokset kuntasektorilla ovat johtaneet siihen, että kuntaa ei enää nähdä palveluiden tuottajana vaan pikemminkin niiden järjestäjänä. Kunnalla on vastuu siitä, että kuntalaiset saavat heille lain mukaan kuuluvat palvelut, mutta niiden tuottajalla tai tuotantotavalla ei kuntalaisen kannalta ole oleellista merkitystä. (ks. kuntalaki 365/1995, 2 §.) Palvelujen tuottaminen on tästä syystä hajautunut yhä enemmän erilaisiin yksiköihin. Kunta voi järjestää palveluita oman tuotannon lisäksi esimerkiksi kuntayhtymien, osakeyhtiöiden ja säätiöiden kautta tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. (Kallio ym. 2004, 78.)

Tuotantomallien muuttuessa ohjausmallien tulee myös muuttua, sillä perinteiset resurssiohjauksen keinot eivät enää ole toimivia. Muutokset palveluiden tuotantotavoissa johtivat siihen, että kunnallishallinnossa tuli pohtia uudelleen perustavanlaatuisia kysymyksiä vallan ja vastuun jaosta. Uuden näkemyksen mukaan kunnan keskusjohdon rooli painottuu strategiseen johtamiseen ja palveluiden tilaajana toimimiseen. (Kallio ym. 2004, 78.) Konkreettisimmin nämä muutokset näkyvät lainsäädännön uudistuksissa. Vuonna 2007 kuntalakiin otettiin säännökset kuntakonsernista ja

kunnallisesta liikelaitoksesta. Kuntalaissa määriteltiin kuntakonserni sekä selkeytettiin kuntakonsernin ohjausta säätämällä kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä. (Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007).

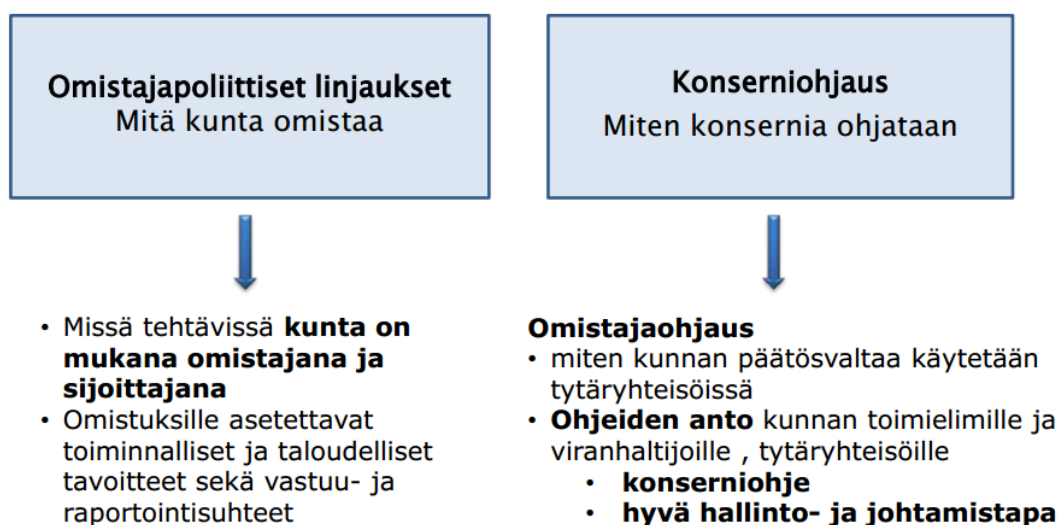
Omistaminen ei ole kuitenkaan kaupungin perustehtävä vaan pelkkä väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Omistamisen pitää olla aktiivista, tarkoituksenmukaista ja omistusten organisointitapoja on arvioitava säännöllisesti toimintaympäristön muuttuessa. Koska omistuksiin on sitoutunut huomattavan määrän pääomaa, tulisi pääoman tehokkaan käytön ja kohdentamisen olla yhtä tärkeitä kuin käyttötalouden hallinta. Jokaisella omistuksella pitää olla määritelty tarkoitus, jota myös punnitaan toimintaympäristön muuttuessa. Toimintaympäristön muuttuessa kuntien voi olla välttämätöntä pohtia omistuksen tulevaisuutta, esimerkiksi liikelaitoksen yhtiöittämistä, tytäryhtiön muuttamista osakkuusyhtiöksi tai omistuksesta kokonaan luopumista.

Kuntakonsernissa kunnan ja sen yhteisöiden välille syntyy helposti jännitteitä ja ristiriitoja niiden lähtökohtaisten erojen vuoksi. Perusongelma tässä asetelmassa on se, että itsenäisillä yksiköillä on taipumus osaoptimointiin eli ne toimivat oman etunsa mukaisesti, mikä voi olla ristiriidassa konsernin kokonaisedun kanssa (Kallio ym. 2004, 79). Toinen jännitteitä aiheuttava tekijä on lainsäädännöllinen. Emokuntaa sitoo kuntalaki, kun taas tytäryhteisöihin sovelletaan osakeyhtiölakia. Osakeyhtiöiden toiminta perustuu siihen, että osakkeenomistajille pyritään tuottamaan mahdollisimman suurta voittoa, joten toiminnalla haetaan ensisijaisesti taloudellista kannattavuutta. Kunnalla puolestaan on paljon yhteiskunnallisia ja poliittisia intressejä vaikuttamassa niiden toimintaan. Kuntien pakolliset velvollisuudet on täytettävä ja lainmukaiset palvelut pitää järjestää kuntalaisille, vaikka niiden järjestäminen olisi taloudellisesti kannattamatonta. Läpi konsernin kantavassa kuntastrategiassa on määritelty toimintaviivat, joita tulisi noudattaa koko konsernissa. Konserniohjauksella pyritään takaamaan, että kaikki konserniyhtiöt toimivat näiden ohjeiden mukaan lainsäädännön ja erilaisten toiminnan perustavanlaatuisten erojen aiheuttamista ristiriidoista huolimatta. (Niskakangas, Pönkä, Hakulinen & Pönkä 2011, 9–10.)

Strategisella tasolla konserniohjauksessa on kyse siitä, miten strategian kaikki kolme osa-aluetta eli omistaja-, liiketoiminta- ja rakennestrategiat saadaan muodostamaan kuntien toiminnassa tavoitteenasettelun ja keinojen suhteen tasapainoinen ja hallittavissa oleva kokonaisuus (Skurnik 2006, 58.) Kunta laatii erilaisia dokumentteja, joiden avulla se toteuttaa omistaja- sekä konserniohjausta ja määrittelee niiden periaatteet. Kunta laatii kuntastrategian muutamaksi vuodeksi kerrallaan. Kuntastrategiassa määritellään toiminnan suuntaviivat, joita konsernin kaikkien

osapuolten tulisi noudattaa. Strategiaa täsmällisemmin ohjauksesta määrätään konserniohjeessa ja kunnan omistajapoliittisissa linjauksissa, jotka nimensä mukaisesti keskittyvät omistamisen näkökulmaan. Vuosittain laadittavassa talousarviossa tulee puolestaan määrätä tytäryhteisöiden toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio onkin konserniohjauksen konkreettisin ja tarkimmin määritelty osa. Lisäksi kunta voi antaa suosituksensa hyvän johtamis- ja hallintotavan noudattamisesta konsernissa tai muita valinnaisia dokumentteja. Mikään näistä ei saisi kuitenkaan olla ristiriidassa toistensa kanssa.

Suomen Kuntaliitto on määritellyt omistajaohjauksen toimenpiteiksi, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksiksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksella pyritään varmistamaan se, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon konsernin kokonaisuus. Kuviossa 2 on kuvattu kunnan omistajapolitiikka ja konserniohjaus sekä niiden ilmeneminen kuntakonsernin johtamistyössä.



Kuvio 2: Omistajapolitiikka ja konserniohjaus (Omistajapolitiikka ja -ohjaus Oulussa 2012)

Kunnan omistajapoliittisilla linjauksilla ilmaistaan kunnan strategisia valintoja siitä, missä tehtävissä se on mukana omistajana tai sijoittajana. Omistamisen ei tulisi olla itsetarkoitus, vaan sen tulee perustua kunnan palvelutuotannon, kehittämisen tai sijoitustoiminnan välineenä toimimiseen. Omistajapoliittisilla linjauksilla määritellään myös omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet,

pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty. (Kuntaliitto 2005b, 6.)

Konserniohjaus painottuu konsernin käytännön ohjaamiseen strategisten linjausten sijaan. Sillä täsmennetään, miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä. Konserniohjauksen kokonaisuuteen sisältyy myös ohjeiden anto kunnan toimielimille, viranhaltijoille sekä tytäryhteisöille. Konsernin ohjauksen periaatteet täsmennetään kunnan laatimassa konserniohjeessa. Jotkin kunnat laativat myös erillisen asiakirjan hyvän hallinto- ja johtamistavan periaatteista. (Kuntaliitto 2005a.)

2.3.5 Tavoiteasetannan periaatteet

Tavoitekäsite on melko epämääräinen ja lähes mahdoton määritellä yksiselitteisesti. Hiironniemi (1992) määrittelee tavoitteen toivotuksi asioiden tilaksi, jonka saavuttaminen voidaan suoraan tai kehitettyjä mittareita käyttäen todeta (Hiironniemi 1992, 158). Usein käsitteeseen liitetään erilaisia etuliitteitä, jotka täsmenävät ja kuvaavat sitä. Tavoitteita luokitellaan yleisesti muun muassa lyhyen, keskipitkän ja pitkän tähtäimen tavoitteisiin, ylä- ja alatavoitteisiin, pää- ja osatavoitteisiin tai ensisijaisiin ja toissijaisiin tavoitteisiin. (Myllymäki & Vakkuri 2001, 97.) Etuliitteen perusteella voidaan siis sanoa jotakin esimerkiksi tavoitteen kohteesta tai aikavälistä, mutta se ei vielä ilmaise sitä, mikä tavoite itsessään on.

Kuntasektorilla jaottelu keskittyy kuntalain (365/1995, 13 § ja 65§) mukaisesti toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Toiminnalliset tavoitteet liittyvät rakenteisiin, tuotantotapoihin sekä palveluiden sisältöön ja vaikuttavuuteen. Taloudellisilla tavoitteilla ohjataan kunnan talouden tasapainoa, tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakoa. (HE 268/2014 vp, 79.)

Kuntaliiton suosituksessa talousarvion ja -suunnitelman laatimiseksi tavoitteet luokitellaan toiminnan kohteen ja päätöstason mukaan. Toiminnan kolmen kohdeluokan ja kahden päätöstason mukaan voidaan muodostaa kuusi tavoiteluokkaa (taulukko 3). Päätöstasoilla tarkoitetaan sitä, kuka tavoitteesta päättää. Kunnissa strategisten tavoitteiden asettaminen on valtuuston ja lautakuntien vastuulla, kun taas operatiivisista tavoitteista päättää yleisesti johtokunta ja toimialajohto. Tavoitteiden kohdeluokituksella tarkoitetaan sitä, mihin tavoite kohdistuu. (Kuntaliitto 2011, 10–11.)

Taulukko 3: Taloussuunnitelman tavoiteluokitus ja tavoitteista päättäminen (Kuntaliitto 2011, 11)

KOHDELUOKITUS: MIHIN TAVOITE KOHDISTUU?			
Päätöstaso: Kuka tavoitteesta päättää?	Kunnan tai tehtäväalueen asemaa, aluetta, väestöä ja kokonaistaloutta koskevat tavoitteet	Asiakkaaseen kohdistuvat vaikuttavuustavoitteet	Palvelutoiminnan tuotantotavoitteet
Strategiset tavoitteet • Valtuusto • Lautakunta	• Visiot • Palvelustrategiat • Tuloperusteita koskevat tavoitteet • Talouden tasapaino-tavoitteet • Maapolitiikkatavoitteet	• Palvelutaso- ja palvelukykytavoitteet • Priorisointitavoitteet	• Uus- ja laajennus-investointitavoitteet • Sijoitustavoitteet tytäryhteisöihin • Henkilöstöpoliittiset tavoitteet
Operatiiviset tavoitteet • Johtokunta • Toimialajohto		• Asiakastyytyväisyys-tavoitteet	• Tuotanto- ja järjestämis-prosessia koskevat tavoitteet • Korvausinvestointeja koskevat tavoitteet

Kunnan tai tehtäväalueen asemaa, aluetta, väestöä ja kokonaistaloutta koskevat tavoitteet ovat usein visiotyypisiä tavoitetiloja, jolloin ne ovat strategisen tason tavoitteita. Vaikuttavuustavoitteet kohdistuvat useimmiten asiakkaaseen, asiakasryhmään tai yksittäiseen tehtävään. Ne voivat päätöksen suhteen olla joko strategisia tai operatiivisia. Lisäksi kunta asettaa palvelutoiminnalleen tuotantotavoitteita. Ne ovat tehtäväkohtaisia tavoitteita, jotka päätöksen mukaan voivat olla strategisia tai operatiivisia. Tavoitteet koskevat esimerkiksi tuotantokykyä, toimintavalmiutta tai tuotannon tekijöiden ja suoritteiden määrää tai laatua. (Kuntaliitto 2011, 11–12.)

Möttönen (1999) jakaa tavoitteet strategisiin tavoitteisiin, kehittämistavoitteisiin ja palvelutavoitteisiin. Strategiset tavoitteet ovat toiminnan ohjaamisen kannalta yleisempiä ja vaikutukseltaan pidempiaikaisia. Ne on usein asetettu niin yleiselle tasolle, ettei niiden saavuttamista tai saavuttamisen astetta voida osoittaa varmasti. On ainoastaan mahdollista todeta, onko tavoitteiden suuntaisesti edetty. Kehittämistavoitteilla puolestaan edistetään strategisten tavoitteiden toteuttamista ja pyritään parantamaan organisaation toimintaa. Tällaisia ovat erilaiset strategian osatavoitteet tai kehittämisohjelmat. Palvelutavoitteet ovat varsinaisia tässäkin tutkimuksessa tarkoitettuja toiminnallisia tavoitteita eli niiden tulisi olla operationalisoituja ja konkreettisesti määriteltyjä. Tarkastuslautakunnan tulisi arvioida kuntalain mukaisesti palvelutavoitteiden toteutumista, mikä asettaa tavoitteen määrittelylle ja mitattavuudelle vaatimuksia. (Möttönen 1999, 82–83.)

Tavoitteen käsite on siitakin monimutkainen, että se arkikielessä sekoittuu helposti päämäärään. Nämä kaksi käsitettä tulee kuitenkin pitää erillään toisistaan, päämäärän ollessa vain suunta tai tila, jota kohti toiminnassa pyritään. Tavoite puolestaan on konkreettisempi saavutettavaksi tarkoitettu tila. Tavoite on siis ilmaistava niin, että sen saavuttaminen voidaan todeta. Tämän edellytyksenä tavoitteen on oltava mitattavassa muodossa, jolloin voidaan täsmällisesti todeta jälkikäteen, saavutettiin vai ei. Toisaalta kuntalaissa ei ole täsmennetty tavoitteen käsitettä tai ominaisuuksia, joten voitaisiin olettaa sen tarkoittavan sekä edellä määriteltyä tavoitetta että päämäärää. Kuntalaissa tai sen perusteluissa ei myöskään ole esitetty, millä perusteella jaottelu taloudellisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin tehdään. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin sanoa, että toiminnallinen tavoite liittyy nimenomaan toimintaprosessin ohjaamiseen ja taloudellinen tavoite ohjaa tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakamista. (Kuntaliitto 2011, 10.)

Kuntasektorin toiminnassa päämäärät ilmastaan strategiassa, kun taas tavoitteet asetetaan vuosittain talousarvioprosessin yhteydessä. Kuntaliiton suosituksen mukaan tavoite tulee olla mitattavissa joko määrällisesti tai laadullisesti. Ilman tavoitteen toteutumisen seuranta tavoite on melko merkityksetön. Seurantaan tarvitaan seurantatyökaluja, mittareita. Määrällinen mittaaminen tulee kyseeseen toiminnan lopputulosta eli tuotosta tai vaikuttavuutta mitattaessa. Laadullinen mittaaminen on puolestaan usein toimintaprosessin mittaamista. (Kuntaliitto 2011, 12.)

Kun tavoite on määritelty saavutettavissa olevaksi tilaksi, on sen toteutuminen pystyttävä osoittamaan mitattavassa muodossa. Ennen tavoitteen asettamista tulee siis selvittää mitta-asteikko ja nykytila, johon tavoitetta voidaan verrata. Tavoite voi olla ilmaistu jonakin tasona tai muutoksena.

Strategiset päämäärät eivät ole välittömästi mitattavissa, joten ne tulee konkretisoida tavoitteiden muotoon. Tavoitteet joudutaan edelleen muuntamaan mittareiksi, joiden avulla tavoitteen saavuttamista tarkastellaan. Jos tavoitteet saadaan numerollisesti mitattavaan muotoon, on mittaustulosten toteaminen helppoa. Jos taas tavoitteet voidaan muuntaa vain sanallisesti mitattavaan muotoon, arviointi ja tuloksen toteaminen saattaa olla epäselvää ja aiheuttaa ristiriitoja. (Hiironniemi 1992, 84.)

Tavoitteiden mitattavuus voidaan jakaa kolmeen eri tasoon, jotka ovat

- a) välittömästi mitattavissa
- b) välittömästi muunnettavissa mitattavaksi
- c) välillisesti muunnettavissa mitattavaksi.

Mitattavuuden eri tasot on esitetty taulukossa 4, jossa olevat esimerkit on poimittu tämän tutkimuksen tapauskonsernien vuoden 2014 talousarvioista. (Hiironniemi 1992, 85.)

Taulukko 4: Tavoitteiden mitattavuus (Hiironniemi 1992, 85, mukailten)

Tavoite	Välittömästi mitattavissa	Välittömästi muunnettavissa mitattavaksi	Välillisesti muunnettavissa mitattavaksi
Esimerkki	Toiminnallinen käyttöaste on vähintään 98 %	Liikevaihto kasvaa ja tulos on positiivinen	Yhtiömuotoisen toiminnan onnistunut käynnistäminen

Tavoite on välittömästi mitattavissa silloin, kun sen saavuttaminen voidaan suoraan mitata tavoitteessa määritellyllä mittarilla. Esimerkiksi ”toiminnallinen käyttöaste on vähintään 98 %” on välittömästi operationaalinen eli selkeä ja hyvin muotoiltu. Se ei kuitenkaan kohdistu toiminnan tulokseen vaan itse toimintaan. Jos tavoitteet asetetaan välittömästi mitattavaan muotoon, niitä on helppo mitata, mutta toiminnan vaikutusten osalta niiden asettamisen onnistumisesta ei voida suoraan sanoa mitään. Voi käydä niin, että olisi olemassa parempia keinoja taustalla olevan strategisen tavoitteen saavuttamiseksi kuin se, mihin kyseisellä keinolla päästään. Näin ollen varsinaisen toiminnan tavoitteiden asettaminen tulisi aina pohjautua strategisen tason päämääriin. (Hiironniemi 1992, 84–85.)

Välittömästi mitattavaksi muunnettavissa olevat tavoitteet ovat sellaisia, joiden muotoilu ei suoraan ilmaise tietoa tavoitteiden saavuttamisen mittayksiköstä, mutta sisältää kuitenkin riittävän tietopohjan tavoitteen saavuttamista mittaavien indikaattorien etsimiseksi. Välillisesti mitattavaksi muunnettavissa olevat tavoitteet ovat sellaisia, joita ei ole määritelty suoraan mittayksiköissä. Ne eivät sisällä riittävää tietoa yhden ainoan tavoitteen saavuttamista mittaavan indikaattorin valinnalle. Tällaiset tavoitteet ovat yleensä toiminta-ajatuksesta johdettavia yleisiä tavoitteita, jotka jäävät strategisten päämäärien tasolle. (Hiironniemi 1992, 85.)

Erityyppisille tavoitteille laaditaan erilaisia mittareita. Esimerkiksi investointi- ja kokonaistaloudelliset tavoitteet voidaan asettaa rahamääräisissä mitoituissa. Näissä tavoitteissa myös tavoitteen suunniteltu toteutumisaikankohta on määrättävissä. Kunnan asemaa ja aluetta koskevia strategisia tavoitteita voidaan kuvata määrällisesti mitattavilla muuttujilla, kuten kyseisen toimialan

yri­tysten lukumäärä kunnassa tai kunnan alueella toimivien yri­tysten osuus toimialan markkinaosuudesta. (Kuntaliitto 2011, 12.)

Vaikuttavuustavoitteen toteutumista voidaan mitata määrällisesti silloin, kun tavoitetta kuvaavan muuttujan arvot ovat objektiivisesti todennettavissa. Esimerkiksi muutos asiakkaan hyvinvoinnissa voidaan todentaa työllistymisenä, tutkinnon suorittamisena tai sairauden parantumisenä. Palvelukyvyn määrällinen mittaaminen voi taas perustua esimerkiksi palvelun odotusaikaan tai jonojen pituuteen. Vaikuttavuustavoitteen laadullisia mittareita ovat myös kyselyihin perustuvat mittarit. Kyselyn kohteena voivat olla esimerkiksi henkilöstö tai asiakkaat ja heidän mielipiteensä sekä kokemuksensa. Mittari rakennetaan tavallisesti järjestysasteikkoon 1–5. (Kuntaliitto 2011, 12.)

Tuotantotavoitteiden mittauskohteena ovat tuotantoprosessin osatekijät eli panokset ja tuotokset sekä niiden kustannukset ja tuotot. Mittaaminen voidaan tehdä kappale- tai rahamääräisenä tai niistä muodostetuilla tunnusluvuilla. Mittareita ovat tuotantotekijä-, kapasiteetti-, suorite- tai tuotemäärät. Tunnuslukuja ovat suorite- tai tuotekohtaiset yksikkökustannukset sekä tuottavuutta ja kannattavuutta kuvaavat tunnusluvut. (Kuntaliitto 2011, 12–13.)

Myös muille tuotantoon liittyville toiminnoille voidaan asettaa tavoitteita. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi tuotantosuunnitelman tai tuotantomenetelmään liittyvän selvityksen laatiminen. Tällöin tavoitteen mittaaminen tarkoittaa lähinnä sen toteamista, onko toimenpide suoritettu vai ei. Tällaiseen tavoitteeseen voidaan liittää myös laadullista arviointia, jolloin mittari voidaan rakentaa järjestysasteikkoon, josta selviää, onko tavoite toteutettu hyvin vai huonosti. (Kuntaliitto 2011, 13.)

Valtuuston tytäryhteisöille asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kytkeytyvät tiiviisti myös valtuuston alaisena toimivan tarkastuslautakunnan työhön. Tarkastuslautakunnan yksi keskeisimmistä tehtävistä on valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi. Tavoitteena on arvioida, onko valtuuston asettamia tavoitteita toteutettu niin, että poliittinen ohjaus toteutuu. (HE 268/2014 vp, 36–37.)

2.4 Konserniohjauksen välineet

Konsernin johtamisella pyritään edistämään sekä sisäisen että ulkoisen konsernin tuotantoyksikköjen toimintaa ja synnyttämään lisäarvoa koko konsernille. Tämä tapahtuu johtamisprosessin avulla.

Konsernijohto vastaa strategisesta johtamisesta, joka voidaan jakaa kolmeen osaan. Kuntakonserni- ja kuntastrategia laaditaan ja jalkautetaan, strategian toteuttamiseksi määritellään konsernin toimintapolitiikat ja operatiivista toimintaa ohjataan vuotuisen johtamisprosessin avulla. (Kallio ym. 2004, 85–86.)

Erilaiset kunnan laatimat asiakirjat täsmentävät konsernin johtamista. Osa kuntien laatimista asiakirjoista on pakollisia kun taas osa on kunnan oman harkinnan varassa. Kuntaliitto suosittelee, että kunta määrittelee omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat sekä kunnan omaa omistamista että pääomasijoituksia tytä- ja osakkuusyhteisöihin. Nämä linjataan kunnan laatimassa konserniohjeessa. Kuntaliitossa on myös laadittu suositus kunnan omistajapoliittisiksi linjauksiksi. Suositus on tarkoitettu taustamateriaaliksi kunnille niiden valmistellessa omia omistajapoliittisia kannanottojaan. Valtuuston hyväksymä kuntastrategia on myös tärkeä konserniohjauksen väline. Strategiassa luodaan linjaukset, joista kaikki kunnan keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen voidaan johtaa. Tutkielman seuraavissa alaluvuissa käydään läpi näitä kuntien laatimia dokumentteja nostaten tarkemmin esille seikkoja, jotka ovat erityisen tärkeitä tämän tutkimuksen aiheen kannalta.

2.4.1 Konserniohje

Kunnan omistama osakeyhtiö sitoutetaan konsernipolitiikkaan konserniohjeilla. Kuntaliitto on laatinut suosituksen kuntakonsernien konserniohjeen laatimisesta. Nykyinen suositus on vuodelta 2005. Suosituksesta tulee ilmi tärkeimmät asiat, jotka kuntien tulee ottaa huomioon konserniohjettaan laatiessa, mutta enää siitä ei anneta valmista mallia aiempaan tapaan. Näin ollen kuntien laatimat konserniohjeet saattavat poiketa sisällöltään ja rakenteeltaan toisistaan aiempaa enemmän, kun jokainen kunta laatii ohjeen tarpeidensa ja tilanteensa mukaan. (Kuntaliitto 2005a, 3.)

Konserniohjeella ohjataan erityisesti kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaa ja pyritään omistajaohjauksen toteutumiseen kunnan tavoitteiden mukaisesti. Ohjeen tavoite on yhtenäistää ohjausta, lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä, tehostaa tiedonkulkua ja parantaa yhteisöistä saadun tiedon laatua. Konserniohjeen suositukset sopivat erityisesti kunnan kokonaan omistamiin tytäryhteisöihin, mutta niitä voidaan myös soveltaa muihin tytäryhtiöihin, kunhan omistajien yhdenvertaisuusperiaate toteutuu (Kuntaliitto 2005a, 3).

Kuntien laatimat konserniohjeet sisältävät lainsäädännölliseltä perustaltaan ja oikeudelliselta sitovuudeltaan erilaisia ohjeita. Tytärtä voidaan sitovasti ohjata esimerkiksi kirjanpitolain mukaisten konsernitilinpäätöksen laatimista varten tarpeellisten tietojen antamisesta ja aikataulusta. Konserniohjeessa voidaan myös edellyttää, että tytäryhtiön yhtiökokous tekee yhtiön muita toimielimiä (hallitus ja toimitusjohtaja) velvoittavia päätöksiä. (Kuntaliitto 2005a, 4–5.)

Kunnan konserniohjaus voidaan jakaa omistajaohjaukseen ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamiseen. Konserniohje koskee sitovasti konsernin tytäryhteisöjä, jollei niitä koskevassa lainsäädännössä, yhtiöjärjestyksessä, säännöissä tai osakassopimuksissa säädetä toisin.

2.4.2 Omistajapoliittiset linjaukset

Konserniohjeen lisäksi Kuntaliitto (2005) on valmistellut suosituksen kunnan omistajapoliittisista linjauksista. Suosituksen mukaan kuntien tulisi laatia ja vahvistaa omistajapoliittiset linjauksensa, joiden avulla kunnan pääoman käyttö ja omaisuuseriä koskevien päätösten teko helpottuisi. Omistajapoliittisten linjausten tarkoitus on tukea kunnan strategian toteutumista, ja niiden tavoitteena on turvata päätöksenteon systemaattisuus. (Kuntaliitto 2005b.)

Omistajapoliitiikan tarkoituksena on turvata kunnan menestyksenkäs toiminta määrittelemällä esimerkiksi, missä hankkeissa kunta on mukana omistajana tai sijoittajana. Samalla määritellään omistuksille asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käyttöä ja tuotantotekijöiden hankintaa koskevat periaatteet sekä se, miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty

Kuntien tulisi laatia omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan omaa omistamista sekä pääomasijoituksia tytär- ja omistusyhteisöihin. Valtuusto päättää kunnan omistajapoliittisten linjausten laatimisesta. Linjaukset ovat suhteellisen pysyviä, sillä niiden on tarkoitus olla nimensä mukaisesti suuntaa antavia linjauksia toiminnalle. Valtuuston hyväksytyt linjaukset tulisi niitä noudattaa kaikessa kunnan omistamista koskevassa toiminnassa kaikilla tasoilla. (Kuntaliitto 2005b.)

Kuntaliiton suositus omistajapoliittisiksi linjauksiksi on tarkoitettu taustamateriaaliksi kunnille niiden omien linjausten laatimiseksi. Suosituksessa tuodaan esiin asioita, joita omistajapoliittisissa linjauksissa tulisi käsitellä, mutta niiden sisältöön ei oteta kantaa. Suosituksen mukaan olisi myös perusteltua arvioida, millainen omistajaintressi kunnalla on eri yhteisöissä ja yhtiöissä ja tehdä sen

perusteella vastaava jaottelu eri yhteisöjen tai yhtiöiden välillä, mitä valtio on tehnyt (markkinaehtoisesti toimivat ja erityistehtäviä hoitavat yhteisöt). Se selkeyttäisi kunnan ja yhtiöiden toimintaa sekä loisi johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta kunnan omistajapolitiikkaan, yhtiöiden toimintaan ja niiden vaikutuksiin markkinoilla. (Kuntaliitto 2009, 6.)

Linjausten lähtökohtana ovat kunnan kehitysnäkymät, joiden selvittämiseksi kunnan tulee analysoida toimintaympäristöään sekä ennakoida sen muutoksia. Toimintaympäristöanalyysissä selvitetään erityisesti odotettuja muutoksia palveluiden kysynnässä, henkilöstön osaamisessa ja määrässä sekä tarjolla olevien yksityisten palveluiden ja tilojen tarjonnassa. (Kuntaliitto 2005b.)

Kuntaliiton suosituksen mukaan kunnan tulisi omistajapoliittisissa linjauksissaan määrittellä omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet. Tavoitteiden laadinnan lähtökohtana toimivat näkemys tulevien vuosien palvelutarpeesta, kunnan omat voimavarat ja niiden kehittyminen sekä kunnan ja sen lähialueen yritysten ja elinkeinoelämän rakenne ja muutokset. (Kuntaliitto 2005b.)

2.4.3 Suositus hyvän hallinto- ja johtamistavan noudattamisesta

Kuntaliitto on laatinut kuntakonserneille suosituksen hyvän hallinto- ja johtamistavan eli corporate governancen noudattamisesta. Suosituksen tarkoituksena on, että kunnat kehittäisivät hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonserneissa ja niihin liittyvissä tytäryhteisöissä suosituksen suuntaviivojen mukaisesti. Suositus täydentää kuntalain ja osakeyhtiölain mukaisia menettelytapoja sekä kuntien konserniohjeita, eli se on siis pohjimmiltaan itsesääteilyä. Sen avulla halutaan turvata se, että kunnan omistuksia hoidetaan tehokkaasti, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisesti niin, että konsernin kokonaisuus on turvattu. (Kuntaliitto 2009.)

Kuntakonsernit eroavat merkittävästi toisistaan kokonsa ja liiketoimintansa laajuuden suhteen. Jokaisen kunnan tulee sen vuoksi arvioida omista lähtökohdistaan, miten hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus sopii sovellettavaksi kunnan tytäryhtiöiden omistajaohjauksessa ja hallinnoinnissa. Suositus on laadittu koskemaan sellaisia konserniin kuuluvia tytäryhtiöitä, joilla on erityistä merkitystä kuntakonsernille liiketoiminnan laajuuden tai sen erityisen yhteiskunnallisen perustehtävän vuoksi. (Kuntaliitto 2009.)

Useat kunnat ovatkin laatineet omistajaohjauksen tueksi corporate governance -ohjeet (hyvän hallintotavan ohjeet), joilla kunta pyrkii siihen, että sen omaisuutta hoidetaan tuottavasti ja luotettavasti. Ohjeiden tarkoitus on yhtenäistää käytäntöjä ja lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä tytäryhteisöissä sekä varmistaa, että yhteisöissä noudatetaan hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä suojellaan kunnan etua omistajana. Corporate governance -ohjeilla ohjataan muun muassa tilinpäätöstietojen ja muiden tietojen raportointia sekä toimielinten jäsenten ja tilintarkastajan valintaa. (Valtiovarainministeriö 2011, 113.) Tämän tutkimuksen tapauskaupungeista Helsinki ja Tampere ovat laatineet omat hyvän hallintotavan ohjeistuksensa.

2.4.4 Kuntastrategia

Monialaisen organisaation yksiköillä on taipumus osaoptimointiin. Ne differentoituvat, erikoistuvat ja lähtevät helposti elämään omaa elämäänsä, jos niiden toimintaa ei ohjata ja johdeta konsernin johtamisprosessien mukaisesti. Kuntakonsernin johdon tehtävä on saada yksiköt toimimaan koko konsernin edun mukaisesti. (Kallio ym. 2004, 85.) Tämän tehtävän toteuttamiseksi konsernijohto laatii strategian, jota tulisi toteuttaa läpi konsernin kaikissa yksiköissä, kaikilla tasoilla.

Strategialle ei ole olemassa yhtä selkeää määritelmää. Kuntaliitto on kuitenkin määritellyt kuntien strategian lukuisista eri tutkimuksista ja lähteistä mukailleen seuraavasti:

”Kuntastrategia on kuntakokonaisuuden pitkän tähtäyksen päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulevaisuuden suunta tai kantava idea.”

”Strateginen päätös tai toimenpide on sellainen, joka vie kuntaa kohti strategiassa määriteltä suuntaa tai ideaa.” (Kuntaliitto 2014b.)

Näiden määritelmien pohjalta korostuu erityisesti tulevaisuuden näkökulma. Se on jokin yhteinen linja, jonka tulisi toimia kaiken toiminnan ja päätöksenteon punaisena lankana läpi konsernin.

Kunnan tulee strategiassaan tehdä välttämättömiä painotuksia ja valintoja, jotta se ei jäisi vaille varsinaisia toiminnan päämääriä. Kehnosti laaditun strategian vaikutusvoima on rajallisten resurssien vuoksi vähäinen tai olematon. Silloin strategialla ei myöskään ole ohjausvoimaa kunnan johtamisen kokonaisuudessa. Tilanne johtaa siihen, että eteen tuleva päätöksenteko ja priorisoinnit joudutaan

tekemään yksittäisinä lyhemmän tähtäimen toimina vailla strategiasta tulevaa pitkän tähtäyksen selkänöjää, perusteluja ja kokonaisnäkemyistä. (Kuntaliitto 2014c.)

Strategiassa on siis kuntayhteisössä ja kuntaorganisaatiossa tapahtuneen vuorovaikutuksen johtopäätöksenä tehtävä linjaukset siitä, mitä pidetään kaikkein tärkeimpinä asioina ja mihin halutaan erityisesti panostaa. Samalla myös rajataan ulos toisia tärkeitä asioita tai toimintatapoja, jotka eivät ole strategian suuntaamisen kannalta ensisijaisia. Strategiassa yhtä tärkeitä kuin sen linjaamat asiat, ovat ne asiat, joita eivät strategian keskiöön nouse. Näiden keskustelujen käyminen ja valintojen tekeminen onkin strategisen johtamisen ydintä. (Kuntaliitto 2014c.)

Varsinainen kuntastrategia on kuntapäätäjien laatima dokumentti, jossa kirjallisesti täsmennetään suunta, johon strategialla pyritään. Strategian laatiminen ei ole kuitenkaan helppoa. Se tulisi olla riittävän täsmällinen ja selkeä, jotta se ei jäisi vain vaikeasti käytännössä sovellettavaksi yleiskäsitteeksi. Kuitenkin strategian osapuolten laajuus vaikeuttaa strategian laatimista: joudutaan sovittamaan yhteen, arvottamaan ja priorisoimaan pitkällä tähtäimellä mitä erilaisimpia osapuolia, yhteiskuntapoliittisia kantoja ja linjauksia. Oman haasteensa luo myös jatkuvasti muuttuva kuntakenttä. (Kuntaliitto 2014a.)

Nykyisessä kuntalaissa ei ole säännöksiä kuntasuunnitelmasta- tai strategiasta. On nähty, että valtuuston poliittinen näkemys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja kunnan alueen kehittämisestä konkretisoidaan talousarviossa ja -suunnitelmassa joka tapauksessa. (HE 268/2014 vp, 22.) Käytännössä kaikki kunnat kuitenkin laativat strategian, sillä erityislainsäädäntöön sisältyy nykyään kuntia velvoittavia säännöksiä suunnitelmien ja strategioiden laatimisesta. Kuntapäätäjät myös tiedostavat, että toimintaympäristön muuttuminen ja monimutkaistuminen edellyttää vahvaa strategista johtamista, jotta kunnat selviytyvät tulevaisuuden haasteista ja kykenevät uudistumaan niiden edellyttämällä tavalla. (HE 268/2014 vp, 70.) Kuntastrategian toteuttaminen konkretisoituu erilaisina toimenpideohjelmina ja osastrategioina.

Esityksessä uudeksi kuntalaiksi ehdotetaan, että jokaisessa kunnassa tulee hyväksyä kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Se olisi valtuuston keskeisin väline kunnan pitkäjänteisessä johtamisessa. Sääntelyn tavoitteena on lisätä tietoisesti ennakoivaa otetta kunnan toimintaan ja toimintakenttään sekä parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa sekä vähentää erillisten, sektorikohtaisten suunnitelmien tarvetta. (HE 268/2014 vp, 101.)

Strategiaprosessi ja taloussuunnitteluprosessi kytkeytyvät kiinteästi yhteen kuntastrategiaa toteutettaessa. Strategia konkretisoituu kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa vuosittain. Kuntastrategia ja sen toteuttamisohjelmat ovat siis taloussuunnitelman perusta ja samalla ohjeistus talousarvion laadinnalle. Strategia valutetaan käytäntöön talousarvion kautta vuosittaisiin toiminnan ja talouden tavoitteisiin. (Kuntaliitto 2014a.)

2.4.5 Talousarvio ja -suunnitelma

Kuntakonsernin operatiivinen johtaminen on päivittäistä juoksevaa työtä. Vuotuinen talousarvioprosessi ja talousarviodokumentti ovat konsernijohdon tärkeimmät työvälineet päivittäiseen johtamiseen ja päätöstentekoon. Talousarviossa johto asettaa tavoitteet yksiköille. (Kallio ym. 2004, 86.) Kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta, niiden rakenteesta, sisällöstä ja laadinnasta on säännökset kuntalaissa (365/1995). Tämän lisäksi talousarviosta ja -suunnitelmasta antaa ohjeita ja suosituksia Suomen Kuntaliitto.

Kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain (365/1995) 13. ja 65. pykälissä. Talousarvio ja -suunnitelma on vuosittain laadittava dokumentti, jossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet vuosittain. Siinä asetetaan palvelujen järjestämistä ja investointeja koskevat tavoitteet kunnan eri tehtäville, liikelaitoksille, tytäryhteisöille ja yhteistoimintayhteisöille. Talousarviossa ja -suunnitelmassa osoitetaan myös resurssit mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi joko budjettirahoitteisesti määrärahoina tai kohderahoitteisesti tulo- tai pääomarahoituksena. (Kuntaliitto 2014a.)

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta, rakenteesta ja sisällöstä sekä sen hyväksymisestä, muuttamisesta ja sitovuudesta säädetään kuntalain 65. pykälässä. Talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta vastaa kunnanhallitus sekä toimielimet omalla tehtäväalueellaan (kuntalaki 365/1995, 23§). Kuntalain mukaan kunnanvaltuuston tulee vuoden loppuun mennessä hyväksyä kunnalle seuraavaa talousarviovuotta varten laadittu talousarvio. Lisäksi valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet sekä päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä kolmelle tai useammalle tulevalle vuodelle laadittu taloussuunnitelma. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. (Kuntalaki 365/1995, 65.1 §.)

Pääperiaate talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa on se, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (kuntalaki 365/1995, 65.2 §). Siinä tulee osoittaa toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat määrärahat ja tuloarviot sekä se, miten rahoitustarve tulo-rahoituksen lisäksi katetaan (kuntalaki 365/1995, 65.4 §).

Taloussuunnitelman on oltava tasapainoinen tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei kerry ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä tulee päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä katetaan. (Kuntalaki 365/1995, 65.3 §.)

Kunnan ja kuntayhtymän toiminnassa ja taloudenhoidossa on aina noudatettava talousarviota. Talousarvio ja -suunnitelma sitovat sekä ohjaavat toimielimiä ja henkilöstöä ja ovat niiden ohjauksen ja valvonnan välineitä. Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. (Kuntalaki 365/1995, 65.5 §.) Tavoitteet ovat osa talousarviota, jota kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava. Lähtökohtaisesti kaikki valtuuston talousarviossa asettamat tavoitteet ovat sitovia siten, että ne on tarkoitettu toteutettavaksi. Osa kunnista kuitenkin määrittelee tavoitteita sitoviin ja muihin tavoitteisiin niiden tärkeyden mukaan.

Kuntaliiton suosituksessa kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta käsitellään tytäryhtiölle talousarviossa asetettavia tavoitteita sivun verran. Suosituksen mukaan valtuusto voi asettaa tavoitteita konsernijohdolle koskien tytäryhteisöjen toiminnan ohjausta ja valvontaa. Valtuusto ja yhtymäkokous voivat lisäksi asettaa tavoitteita, jotka ohjaavat niiden edustajia tytäryhteisön toimielimissä. Lisäksi valtuusto ja yhtymäkokous voivat ohjata asettamallaan tavoitteilla tytäryhteisöjä niiden omassa tavoitteenasettelussa. Valtuuston ja yhtymäkokouksen ohjaus ei kuitenkaan sido oikeudellisesti tytäryhteisöjä. Tavoiteasettelu tällaisessa tarkoituksessa on luonteeltaan välillistä eli pääomistajan tahdon esiintuomista. (Kuntaliitto 2011, 127.)

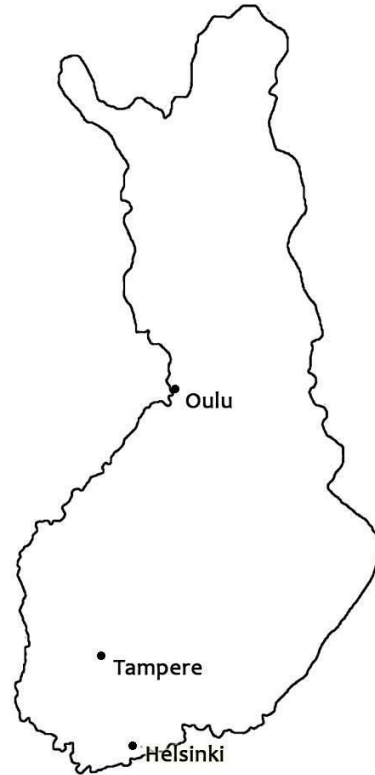
Valtuuston ja yhtymäkokouksen tavoiteasettelu voi koskea tytäryhteisön asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (esimerkiksi investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita tai pääoman tuottovaatimuksia. Suosituksen esimerkkitaulukossa tytäryhteisölle asetettavista tavoitteista on eritelty tavoitteet ja tunnusluvut, tavoitearvot ja tavoiteluokka. Tavoitteet on luokiteltu vaikuttavuustavoitteisiin, tuotantotavoitteisiin ja kannattavuustavoitteisiin. (Kuntaliitto 2011, 127.)

Kuntaliitto ottaa suosituksessaan kantaa myös asetettujen tavoitteiden mitattavuuteen. Siinä todetaan, että talousarviossa ja -suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden tulisi olla mitattavissa määrällisesti tai laadullisesti. Määrällinen mittaaminen tulee kyseeseen silloin, kun mitataan toiminnan lopputulosta eli tuotosta tai sen vaikutusta. Laadullista mittaamista sovelletaan usein toimintaprosessien mittaamiseen. (Kuntaliitto 2011, 12.) Suosituksessa eritellään eri tavoitetyypeille sopivimmat määrälliset ja laadulliset mittarit.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

3.1 Kohdekaupungit ja niiden valinnan perusteet

Tämän tutkimuksen tapauskunniksi valikoitui Suomen asukasluvultaan suurimpien kaupunkien joukosta Helsingin, Tampereen ja Oulun kaupungit (kuvio 3). Kaikki tutkimuskaupungit ovat oman maakuntansa keskuskaupunkeja. Suuret kaupungit valittiin tutkimukseen mukaan, sillä niiden merkitys kuntakentässä on taloudellisen volyymin puolesta suuri. Suurilla kaupungeilla on myös usein monimuotoisemmat konsernirakenteet pienempiin kuntakonserneihin verrattuina, joten ne vaativat oletettavasti muodollisempia omistajaohjauksen käytäntöjä ja mekanismeja.



Kuvio 3: Tutkimuskaupungit kartalla (Spraypaintstencils, mukailten)

Helsinki on Suomen pääkaupunki ja Uudenmaan maakuntakeskus. Se on asukasluvultaan ylivoimaisesti suurin 621 523 asukkaallaan (tilanne 1.1.2014). Kaupunki on aktiivinen omistaja: vuoden 2014 talousarviota laadittaessa kaupungilla oli 72 tytäryhtiötä ja 11 tytäräätiötä. Suurin osa tytäryhteisöistä on kaupungin 100-prosenttisesti omistamia. (Helsingin kaupunki 2015.)

Tampere on Pirkanmaan maakuntakeskus ja asukasmäärällä mitattuna Suomen kolmanneksi suurin kaupunki 222 868 asukkaallaan (tilanne 31.12.2013) (Tampereen kaupunki). Kaupungilla on yhteensä 26 osakeyhtiötä tai säätiötä, jotka katsotaan omistajaosuuden tai määräysvallan kautta konsernin tytäryhteisöiksi. (Tampereen kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2017, 165–166.)

Oulussa asukkaita on 193 798 (tilanne 31.12.2013), ja se on asukasmäärältään Suomen viidenneksi suurin kaupunki (Oulun kaupunki). Oulu sijaitsee Pohjois-Pohjanmaalla ja on Pohjois-Pohjanmaan maakunnan keskuskaupunki. 31.8.2014 Oulun kaupungilla oli 41 tytäryhteisöä, jotka katsotaan kuuluvaksi omistusosuuden tai määräysvallan perusteella konsernin tytäryhteisöiksi. Niistä 37 on osakeyhtiötä ja 4 säätiötä.

Liitteessä 1 on kuvattuna tutkimuskaupunkien omistamat tytäryhteisöt.

3.2 Aineiston keruu ja käytetyt menetelmät

Tutkielman empiirisen osan tärkeimpänä lähdemateriaalina toimivat kaupunkien talousarviot vuodelle 2014. Kuntalain mukaan valtuuston tulee asettaa tytäryhtiöilleen vuosittain toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviot ovat suurimmilla kaupungeilla jopa muutaman sadan sivun mittaisia dokumentteja. Usein tytäryhtiöille asetetut tavoitteet on esitetty talousarvion liitetiedostona.

Talousarvioiden lisäksi tutkittiin kaupunkien omistajaohjaukseen liittyviä asiakirjoja, jotta saataisiin parempi kokonaiskuva omistamiseen liittyvistä strategisista linjauksista. Muita asiakirjoja ovat kaupunkien konserniohjeet sekä hyvän hallinto ja -johtamistavan suositukset, omistajapoliittiset linjaukset ja strategia-asiakirjat. Niistä etsittiin vastauksia esimerkiksi siihen, miten kaupungit luokittelevat tytäryhteisöjään ja millä perusteella ne valitsevat tytäryhtiöt, joille asetetaan yksilöidyt tavoitteet vuosittain.

Normaalitapauksessa kaupunkikonsernin ohjaukseen ja omistamiseen liittyvät ohjeet ja linjausasiakirjat eli konserniohje, omistajapoliittiset linjaukset sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan asiakirja ovat kaikki erillisinä dokumentteinaan. Tampereen kaupunki on kuitenkin koonnut ne yksiin kansiin otsikolla Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus. Asiakirjojen yhdistäminen korostaa niiden keskinäistä yhteyttä. Erityisesti yhä enemmän esillä ollut konserninäkökulman korostuminen kaikessa kunnan toiminnassa vaatii myös asiakirjoilta selkeyttä, jotta ne eivät jää johtamisen kokonaisuudesta irrallisiksi.

Eräs tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksistä oli selvittää, millä tarkkuudella konserniemot asettavat tytäryhteisöilleen tavoitteita. Tavoitteen tarkkuus on tässä tutkimuksessa määritelty tavoitteen mitattavuuden kautta. Mitattavuuden arvioinnissa käytetään Hiironniemen (1992) kolmiosaista jaottelua välittömästi mitattaviin, välittömästi mitattaviksi muunnettavissa ja välillisesti mitattaviksi muunnettavissa oleviin tavoitteisiin (ks. luku 2.3.4 Tavoiteasetannan periaatteet).

Käytännössä tavoitteiden mitattavuuden arviointi toteutettiin tässä tutkimuksessa tulostamalla tutkimuskaupunkien talousarvion osat, joissa tytäryhtiöille asetetut tavoitteet ovat. Seuraavaksi

mitattavuuden kolmelle luokalle päätettiin värikoodit. Sen jälkeen talousarvion tavoitteet käytiin yksitellen läpi ja merkittiin jokainen yksittäinen tavoite kuuluvaksi johonkin näistä luokista. Luokittelun avulla saatiin kokonaiskuva emokaupunkien tavoitteen asettamisen tarkkuudesta, ja se mahdollisti myös kaupunkien keskinäisen vertailun.

Asetettujen tavoitteiden sijoittaminen johonkin kolmesta mitattavuuden luokasta ei ollut aivan yksiselitteistä. Siinä pyrittiin kuitenkin noudattamaan johdonmukaisuutta ja käsittelemään kaikkia tutkimuskaupunkeja samojen periaatteiden mukaisesti niiden tavoitteiden asettamisen käytäntöjen eroista huolimatta. Välittömästi mitattavissa olevien tavoitteiden luokittelu oli kolmesta luokasta yksinkertaisinta. Tällaisia tavoitteita ovat sellaiset, joille on heti tavoitteen asettamisen yhteydessä määritelty jokin tunnusluku tai mittari, kuten ”tilausten täyttöaste tulee olla vähintään 89 %” (Helsingin kaupunki) tai ”liiketulos vähintään 16 % liikevaihdosta” (Tampereen kaupunki).

Jos tavoitteeksi oli esimerkiksi asetettu ”tulos on positiivinen” (Tampereen kaupunki), tulkittiin sen olevan välittömästi muunnettavissa mitattavaksi, sillä toteutunut tulos on liiketaloudellisesti määriteltävissä yksiselitteisesti yhtiön tilinpäätöksen tunnusluvuista. Samoin käsiteltiin tavoitetta ”yhtiö toimii taloudellisesti kannattavasti” (Oulun kaupunki), vaikka kannattavuuden käsite ei ole aivan yhtä täsmällinen kuin tuloksen käsite. Nämä tulkittiin kuitenkin mitattavuuden suhteen saman tarkkuuden tavoitteiksi.

Jos tavoitteeksi oli asetettu esimerkiksi ”kilpailukykyiset toimitilapalvelut yrityksille” (Oulun kaupunki), luokiteltiin se välillisesti muunnettavissa mitattavaksi olevaksi tavoitteeksi, sillä kilpailukyvyyn mittaria ei voida yksiselitteisesti päätellä ilman erillistä määritelmää. Jotta kyseisen tavoitteen toteutumista voitaisiin arvioida, tulee kilpailukyvyllä määrittää sitä kuvaavat tunnusluvut, esimerkiksi tuotannon yksikkökustannukset tai markkinaosuus.

Ongelmallisimmiksi tavoitteiksi luokittelun kannalta muodostuivat tavoitteet, joiden toteutuminen voidaan todeta yksiselitteisesti kyllä tai ei -luokittelulla. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi Helsingin kaupungin asettamat tavoitteet ”hinnoittelu täyttää viranomaisvelvoitteet” tai ”asiakastyytyväisyysmittauksen toteuttaminen”. Tällaiset tavoitteet ovat tyypillisiä toiminnallisia tavoitteita, jotka usein liittyvät jonkin hankkeen tai projektin toteuttamiseen. Tällaisten kaltaiset tavoitteet päädyttiin luokittelemaan välittömästi mitattaviksi sen perusteella, että niiden toteutuminen voidaan todeta: joko tavoitteeseen on päästy tai ei olla. Toiminnallisten tavoitteiden mitattavuus on

yleensäkin hankalampaa kuin taloudellisten, joille on olemassa liiketaloudellisesti määritellyt ja yleisesti tunnetut tunnusluvut.

Tällä tutkimuksella pyrittiin lisäksi selvittämään, millaisia tavoitteita kunnat asettavat tytäryhtiöilleen, jotta saataisiin parempi kuva asetetuista tavoitteista. Tutkimuksella pyrittiin luomaan kokonaiskuva asetettujen tavoitteiden painopisteistä. Tätä selvitettiin luokittelemalla asetetut tavoitteet vaikuttavuus-, tuotanto- ja kannattavuustavoitteisiin. Näin saatiin parempi yleiskuva siitä, minkälaisia tavoitteita kaupungit asettavat omistuksilleen ja onko niissä eroa tutkimuskonsernien välillä. Luokittelu suoritettiin käytännössä samoin kuin tavoitteiden mitattavuuden arviointi eli muodostamalla tavoiteluokille värikoodit ja käymällä tavoitteet yksitellen läpi merkiten niille sopivin luokka.

Luokittelu tavoitetyyppien mukaan perustuu Kuntaliiton käyttämään luokitteluun, mutta luokkien kriteereitä on muokattu tähän tutkimukseen paremmin sopiviksi. Tässä tutkimuksessa kannattavuustavoitteet on määritelty taloudellisiksi tavoitteiksi, jotka liittyvät yleisesti tunnettuihin taloudellisiin tunnuslukuihin. Tapauskaupungeissa nämä olivat tyypillisimmillään tilikauden tulokseen ja katteen tunnuslukuihin liittyviä tavoitteita. Tuotantotavoitteet ovat tehtäväkohtaisia tavoitteita, jotka voivat olla mitattavissa joko kappale- tai rahamääräisinä. Tavoitteet koskevat esimerkiksi tuotannontekijöiden ja suoritteiden määrää ja laatua tai kapasiteetin käyttöastetta. Tutkimuksen tapauskaupungeissa tällaisia tavoitteita olivat esimerkiksi tilojen vuokrausastetta koskevat tavoitteet ja suoritettujen ammattikorkeakoulututkintojen määrä. Kuntaliitto rajaa suosituksessaan vaikutustavoitteet koskemaan lähinnä positiivisia vaikutuksia asiakkaassa. Tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi palvelukykyyn, vaikutusten laatuun tai asiakastyytyväisyyteen. Tässä tutkimuksessa vaikuttavuustavoitteet tulkitaan laajemmaksi kokonaisuudeksi, ja niihin lasketaan mukaan myös sellaiset tavoitteet, jotka eivät suoraan vaikuta asiakastyytyväisyyteen, vaan ovat yhtiön sisäisiä tavoitteita. Tällaisia ovat esimerkiksi tavoite käynnistää yhtiömuotoinen toiminta onnistuneesti ja koulutuspalveluiden kehittäminen.

Tavoitetyypin määrittelyssä joihinkin näistä kolmesta luokasta käytettiin paljon tutkijan omaa tulkintaa, sillä monet tavoitteista eivät sopineet suoraan Kuntaliiton luokittelun ja esimerkkien pohjalta annettuihin vaihtoehtoihin. Tavoitteet pyrittiin kuitenkin luokittelemaan johdonmukaisesti ja samoin perustein kaikissa tutkimuskaupungeissa tulosten vääristymisen välttämiseksi ja kaupunkien keskinäisen vertailun mahdollistamiseksi.

4 ANALYYSI TUTKIMUSKONSERNIEN TAVOITTEIDENASETELUSTA

4.1 Konsernikohtainen tarkastelu

4.1.1 Helsinki

Vuoden 2014 talousarviota laadittaessa 20.8.2013 Helsingin kaupungilla oli 72 tytäryhtiötä ja 11 tytärsäätiötä, joista suurin osa on kaupungin 100-prosenttisesti omistamia. Konserniin kuuluvat yhtiöt ja säätiöt on lueteltu liitteessä 1.

Yhtiöitä ja säätiöitä käytetään täydentämään kaupungin palvelutuotantoa ja hoitamaan konsernin muita tehtäviä. Kaupunki tuottaa tytäryhteisömuodossa palveluja muun muassa seuraavilla toimialoilla: opetus, kulttuuri, sosiaalitoimi, terveystoimi, kiinteistöt, pysäköinti, matkailu, liikunta, energia, bussiliikenne, elinkeino ja henkilöstö. Lähimpänä emoyhteisöä ovat palvelutoiminnan tukiyhteisöt, joiden palvelut kaupunki kokonaisuudessaan käyttää. Kilpailuilla markkinoilla toimivat palveluyhteisöt myyvät palvelujaan myös muille toimijoille. Kehittämis- ja markkinointiyhtiöt puolestaan ovat alueen elinvoimaisuutta tukevia yhteisöjä ja yrityksiä. Kaupungilla on sen tehtäviä toteuttavissa tytäryhteisöissä ensisijaisesti omia julkisen palvelun tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on kustannustehokasta ja taloudellisesti kannattavaa. (Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 42–43.)

Omistajapolitiikka

Helsingin kaupunki jaottelee omistajapolitiittisissa linjauksissaan konserniyhteisöt omistamisen tarkoituksen mukaan. Suuri osa kaupungin yhteisöistä toimivat verorahoitteen palvelutuotannon välineenä. Sellaisten yhteisöjen toimintaa ei harjoiteta liiketoimintamuodossa eikä liiketaloudellisista lähtökohdista. Osa konserniyhteisöistä tukee sekä suoraan kaupungin palvelutuotantoa että suuntaa palvelujaan liiketoimintalähtöisesti myös ulkopuolisille asiakkaille. Joidenkin konserniyhteisöjen toiminta liittyy välittömimmin kaupungin toiminnan kehittämiseen esimerkiksi elinkeino- ja asuntopolitiikkaan. Kaupungilla on myös sijoitusluonteisia omistuksia eräissä konserniyhteisöissä. Nämä liittyvät tai ovat liittyneet joko suoraan kaupungin vastuulla olevaa palvelutuotantoon tai niillä

on tai on ollut kaupungin toimintaan liittyvä muu tavoite. (Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka 2011.)

Konserniyhteisöille asetetaan omistajapoliittisissa linjauksissa myös yksikkökohtaiset linjaukset. Päätöksiä tehdään omistusmuodosta ja sen mahdollisesta muutoksesta sekä asetetaan kehittämisvisio ja toiminnan tavoitteet yhteisöille.

Konserniohje

Helsingin kaupungin nykyinen konserniohje on hyväksytty vuoden 2008 alussa. Siinä linjataan konserniohjauksen periaatteet, toimijoiden tehtävät ja vastuut tytäryhtiöiden sekä merkittävimpien osakkuusyhtiöiden osalta. Tytäryhtiöiden päätösvaltaa on rajattu määrittelemällä 17 yhtiön toimintaan liittyvää tilannetta, joiden läpikäyntiin tai toteuttamiseen tytäryhteisön on ennalta hankittava konsernijohdon suostumus.

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet

Helsingin kaupunkikonsernin johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet on hyväksytty vuonna 2009. Ohjeessa määritellään tytäryhteisöjen johdon rooli ja velvollisuudet sekä periaatteet sille, miten Helsingin kaupunki käyttää määräysvaltaa tytäryhteisöissään. Ohje on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa kuvataan konserniohjauksen sisältävä toiminta konsernijohdossa. Toisessa osassa määritellään käytännöt ja linjaukset, joita tytäryhteisöissä tulee noudattaa.

Kaupunkistrategiaohjelma

Helsingin kaupungin tällä hetkellä voimassa oleva strategiaohjelma on laadittu vain yhden valtuustokauden mittaiseksi vuosille 2013–2016, eli se on melko lyhyen tähtäimen strategia verrattuna muihin tämän tutkimuksen kaupunkeihin. Strategiaohjelmadokumentti on jaettu neljään tavoitekokonaisuuteen. Neljäs kokonaisuus käsittelee tasapainoista taloutta ja hyvää johtamista, ja sisältää myös kaupunkikonsernia koskevat strategiset päämäärät ja niiden toteuttamiseksi määritellyt toimenpiteet. Nämä päämäärät ovat konsernin johtaminen kokonaisuutena, konserniohjauksen tehostaminen ja selkeyttäminen, omistajapolitiikan selkeyttäminen ja se, että kaiken kehittämisen lähtökohdana on asukkaiden palvelujen parantaminen. (Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016, 27–28.)

Kaupunkikonsernin johtaminen kokonaisuutena edellyttää, että tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyt konsernistrategian peruslinjauksia. Tähän pyritään sillä, että strategia käsitellään yhtiöiden

hallituksissa, jolloin tietoisuus siitä parantuu. Kaupungin tavoitteena on myös asettaa talousarviossaan tulostavoitteet merkittävimmille tytäryhteisöille. (Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016, 28.)

Strategiaohjelman päämäärien ja toimenpiteiden esittämisen jälkeen toimenpiteille on määritetty mittarit, joiden avulla strategian toteutumista on tarkoitus seurata. Mittareina on käytetty esimerkiksi erilaisia osuuksia ja käyttäjämääriä. Koko strategian ainoa osio, jolle ei ole strategiaohjelmassa määritelty yhtään mittaria on tasapainoisen talouden ja hyvän johtamisen alatavoite ”Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”, eli konserniohjauksen ja tämän tutkimuksen kannalta tärkein strateginen tavoite.

Strategiaohjelman perustelumuistion mukaan strategiaohjelmaa toteutetaan talousarviossa ja -suunnitelmassa ja kaupunkikonsernin strategiat käsitellään niiden yhteydessä. (Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016, liite 1.)

Kaupungin palvelutuotannossa toimivien tytäryhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhteisö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän. Tytäryhteisöt jaetaan markkinaehtoiseen ja muuhun toimintaan. Kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjaus keskitetään konsernijaostolle, ja ne noudattavat vastaavia toimintaperiaatteita kuin kilpailijansa. Käytännön tasolla tytäryhteisöjä ohjataan tehokkaammin yhtenäisiin toimintatapoihin sekä johtamis- ja hallintokäytäntöihin konsernin sisällä. Konsernijohtamisessa korostuu palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden sekä riskienhallinnan ohjaus. (Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 43.)

Talousarvio ja -suunnitelma

Helsingin kaupungin talousarvio ja -suunnitelma sisältää strategiaohjelman mukaiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Sen laadinnan lähtökohtana on strategiaohjelma, taloussuunnitelman tavoitteet ja kaupunginvaltuuston lähetekeskustelu. Valtuusto päättää talousarvion yhteydessä sitovista ja muista toiminnallista tavoitteista. Talousarvion laatimisen yhteydessä virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt määrittelevät omassa strategiatyössään kaupungin strategiaohjelmasta johdetut oman toimialansa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän.

(strateginen tavoite). Talousarviossa on asetettu tytäryhteisökohtaiset tavoitteet kaupungin avustusta saaville tytäryhteisöille sekä muille keskeisimmille tytäryhteisöille. Kaupungin talousarviossa on määrärahoja varattu seitsemälle tytäryhtiölle. Muita keskeisiksi katsottuja tytäryhteisöjä, eli sellaisia joille asetetaan talousarviossa yksilöidyt tavoitteet, on 15 kappaletta. Kaikille tytäryhteisöille yhteisenä tavoitteena on kaupungin omalle toiminnalle asetettua tuottavuuden nousua vastaava tuottavuuden kasvu (vähintään 1 %). Yksilöidyt tavoitteet on jaettu sitoviin tavoitteisiin ja muihin tavoitteisiin. Tytäryhtiöt on ryhmitelty rooteleittain eli toimialojen mukaan. Jaottelu on tehty kaupunginjohtajan toimialaan, rakennus- ja ympäristötoimeen, sosiaali-, terveys ja varhaiskasvatustoimeen, sivistys- ja henkilöstötoimeen sekä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimeen. (Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 45.)

Tavoitteita ei ole jaettu erikseen toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin, vaan ne esitetään kaikki tulostavoitteina. Osalle tavoitteista on määritelty numeerinen mittari, jonka avulla toteutumista voidaan arvioida. Joidenkin tavoitteiden toteutuminen voidaan todeta yksiselitteisesti kyllä tai ei - arvioinnilla. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi kaupunkisuunnittelun ja kiinteistötoimen yhteisöille asetettu tavoite toteuttaa tuottavuusmittaus. Joillekin yhtiöille on asetettu hyvin suurpiirteisesti tavoitteeksi liiketaloudellisesti kannattava toiminta, mutta ei ole määritelty, millä mittareilla kannattavuutta mitataan tai millä tasolla sen tulisi olla.

Erityisesti sivistys- ja henkilöstötoimen yhteisöille asetetut tavoitteet olivat varsin yleisellä tasolla esitetyt. Esimerkiksi Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:n, Urheiluhallit Oy:n ja Vuosaaren urheilutalo Oy:n tavoitteet olivat sanasta sanaan samat kaikille: ”Tytäryhteisöjen ja liikuntaviraston tulee yhteistyössä yhtenäistää asiakasjärjestelmiä ja erilaisia menettelytapoja, jotka parantavat sekä helpottavat helsinkiläisten ja muiden asiakkaiden liikuntapalvelujen käyttöä ja lisäävät palvelutuotannon läpinäkyvyyttä, parantavat tuottavuutta ja tuovat kustannussäästöjä.” Ilman konkreettisia mittareita tai toimenpiteitä tavoite jää ennemmin strategisen päämäärän tasolle. (Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 48.)

Helsingin kaupunki asettaa omistajapoliittisissa linjauksissaan yksikkökohtaiset kehittämissuunnitelmat ja toiminnan tavoitteet yhteisöille. Nämä tavoitteet ovat linjassa talousarvion tavoitteiden kanssa, mutta joidenkin yhtiöiden kohdalla tavoitteet on asetettu samalla tarkkuudella, vaikka talousarvion tavoitteiden tulisi olla selvästi konkreettisemmin asetettu.

Helsingin kaupungin talousarvion 2014 ja taloussuunnitelman 2014–2016 mukaan tytäryhteisökohtaisten tulostavoitteiden kattavuutta on tarkoitus laajentaa seuraavien vuosien talousarvioissa strategiaohjelman 2013–2016 linjauksiin perustuen (Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 45).

4.1.2 Tampere

Kaupunkistrategia

Tampereen kaupunkistrategia on nimetty ”Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki”. Strategian nimessä yhteinen Tampere sisältää viestin kaupungin yhteisestä kehittämisestä. Strategiassa korostuu uuden hallinnan (New Public Governance) mukainen ajatusmalli uusien toimintamallien etsimisestä ja kumppanuuksien luomisesta. Se heijastaa myös konserniajattelun kokonaisuutta strategian laatimisessa. (Tampereen kaupunkistrategia 2025, 2–3.)

Strategia-asiakirjassa on määritelty strategiset painotukset vuodelle 2025 sekä tavoitteet vuosille 2014–2017. Strategiset painotukset ja tavoitteet on ryhmitelty viiteen näkökulmaan: yhdessä tekeminen, ennaltaehkäisy ja hyvinvointierojen kaventaminen, elinvoima ja kilpailukyky, kestävä yhdyskunta sekä tasapainoinen talous ja uudistuva organisaatio. Kaikille näkökulmille on määritelty tavoitteet ja niille mittarit. Näkökulmista viimeisessä, tasapainoinen talous ja uudistuva organisaatio, otetaan kantaa kaupungin omistuksiin. Strategisissa painotuksissa korostetaan selkeää päätöksentekoa ja johtamista. Niiden tulisi perustua vastuiden ja johtamismahdollisuuksien tasapainoon, hyvään hallinto- ja johtamistapaan sekä oikea-aikaiseen tietoon. Kaupunkia tulisi lisäksi johtaa konsernin kokonaisedun näkökulmasta. Kaupunkistrategiassa ei asetettu tarkempia tavoitteita konsernin johtamiseen tai kaupungin omistuksiin liittyen, mutta strategian painotukset ja tavoitteet tarkennetaan neljässä toimintasuunnitelmassa. (Tampereen kaupunkistrategia 2025, 18–20.)

Konserniohje

Tampereen kaupunki on koonnut yksiin kansiin kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjauksen asiakirjat. Yksi asiakirja sisältää kaupungin omistajapoliittiset linjaukset, konserniohjeen sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan suositukset. Yleensä kaikki mainitut asiakirjat ovat erillisiä, mutta koska kunnat ja kaupungit ovat itse vastuussa niiden laatimisesta eikä muotoilustakaan ole sitovia ohjeita, on asiakirjat mahdollista yhdistää Tampereen kaupungin tekemällä tavalla.

Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi vuoden 2010 aikana kaksi Tampereen kaupunkikonsernin ohjaukseen ja omistamiseen liittyvää ohjetta tai linjausasiakirjaa eli omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohjeen sekä kaupunginhallitus yhden, hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa, jotka on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuuden lopussa on lisäksi hallitustyöskentelyä koskeva säännöstö osakeyhtiölaissa sekä kaupunginhallituksen johtosäännössä ja kaupungin hallintosäännössä olevat linjaukset muun muassa kaupunkikonsernin johtamisesta ja jaostoista sekä luottamushenkilöiden palkkioista.

Kaupunki linjaa omistuksiansa tarkoitusta ja niiden historiaa omistajapoliittisissa linjauksissaan. Yhtiömuotoisen toiminnan harjoittamiselle on ollut olemassa sellaisia toiminnallisia, taloudellisia ja strategisia syitä, joiden johdosta kaupunki on nähnyt tarpeelliseksi lähteä harjoittamaan liiketoimintalähtöistä toimintaa erillisen yhtiön perustamisen kautta. Useita aikaisemmin perustettuja yhtiöitä ei enää tänä päivänä mielletä niiden harjoittaman liiketoiminnan näkökulmasta samalla tavalla kunnan toimialaan liittyväksi kuin mitä perustamishetkellä on tehty, ja niiden perustamiseen onkin liittynyt jälkeempään tarkasteltuna visionääristä näkemystä.

Tällä hetkellä korostuvat näkökulmat, joiden mukaan kaupunki on erilaisten kehityshankkeiden mahdollistaja niiden toteuttajana toimimisen sijaan. Seudullinen yhteistyö on lisääntynyt viime vuosina ja sen vuoksi haetaan uusia yhteistoimintamalleja, joista yhteinen yhtiö on yksi muoto. Omistuksen perusteista linjataan, ettei omistaminen ei ole itsetarkoitus, vaan sillä pitää olla toiminnalliset tai liiketaloudelliset perusteet. Yhtiömuotoista toimintatapaa hyödynnetään vain silloin, kun toiminta ja tuotettavat palvelut on tarkoituksenmukaista ja taloudellista hoitaa erillisessä yhtiössä. Kaupunkikonsernin kokonaisuus otetaan huomioon kaikissa omistamiseen liittyvissä päätöksissä eikä uusia yhtiöitä perusteta toimiville markkinoille tarkoituksena jäädä pysyväksi toimijaksi. Erikseen korostetaan, että yhtiölle tai perustettavalle yhtiölle asetetaan selkeät, riittävän vaativat ja mitattavat taloudelliset sekä toiminnalliset tavoitteet. Kaupungin yhtiöissä toiminnan tulosta ja kannattavuutta verrataan toimialan yhtiöiden vastaaviin lukuihin. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus, 15–17.)

Talousarvio ja -suunnitelma

Tampereen kaupungin talousarviodokumentti sisältää talousarvion vuodelle 2014 ja taloussuunnitelman vuosille 2014–2017. Talousarvion liitetiedoissa asetetaan kaupunkikonsernin

tytäryhtiöille ja -yhteisöille toiminnalliset tavoitteet, jotka tuovat esiin pääomistajan tahdon. Tavoitteet asetetaan talousarvion liitteessä, ja ne asetetaan tytäryhtiökohtaisesti tärkeimmille tytäryhtiöille. Kaupunki nimittää kaikkia tavoitteita toiminnallisiksi, vaikka todellisuudessa otsikon alla on sekä toiminnallisia, että taloudellisia tavoitteita.

Tytäryhtiökohtaisesti luetellaan kaupungin omistusprosentti yhtiön osakkeista, yhtiön perustamisvuosi ja sen toimiala tai toiminnan tarkoitus. Sen jälkeen taulukossa on esitetty toiminnallinen tavoite ja mittari, miten sen toteutumista arvioidaan. Tytäryhtiöille on asetettu yhdestä viiteen tavoitetta. Jokaiselle on määritelty jokin mittari, mutta mittarit ovat monilta osin hieman epätäsmällisiä. Olisi hyödyllistä, jos mittarin yhteydessä esitettäisiin esimerkiksi edellisen vuoden vastaava arvo, johon tavoite suhteutettaisiin. Osa tavoitteista on asetettu talousarviovuodelle, kun taas osa kattaa koko taloussuunnitelmakauden. Näitä eri ajanjaksoja kattavia tavoitteita ei ole kuitenkaan eritelty talousarviossa.

4.1.3 Oulu

Oulun kaupungin omistukset tytäryhteisöissä jaetaan seuraaviin liiketoimintakokonaisuuksiin: energialiiketoiminta, asuntoliiketoiminta, kiinteistöliiketoiminta ja muu liiketoiminta. Energialiiketoiminta muodostuu kuudesta tytäryhteisöstä ja Energia-liikelaitoksesta.

Oulu-konsernia ohjaa ja valvoo kaupunginhallitus. Sen tehtävänä on valvoa, että tytäryhteisöt toimivat valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja että konserniin kuuluvien yhteisöjen toimintapolitiikat ovat kaupungin päämäärien mukaiset. Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat seuraavat omalla toimialallaan konserniyhteisöjen toimintaa, huolehtivat toiminnan yhteensovittamisesta ja arvioivat konsernirakenteen kehittämistarpeita yhteistyössä konsernipalveluiden viranhaltijoiden kanssa.

Oulu-konsernin toimintaa ohjaavia asiakirjoja ovat kaupunginvaltuuston hyväksymät konserniohje sekä omistajapoliittiset linjaukset. Kaupunginhallitus hyväksyi lisäksi tilikauden 2013 aikana hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä -suosituksen. Suosituksella yhtenäistetään Oulun kaupungin tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä. Kaupunginhallitus hyväksyi vuonna 2014 omistajapoliittisen ohjelman vuosille 2013–2016, minkä tavoitteena on varmistaa

kaupunginvaltuuston hyväksymien omistajapoliittisten linjausten toimeenpano. Omistajapoliittinen ohjelma on yksi kaupunkistrategian viidestä toimeenpano-ohjelmasta.

Konsernin johtaminen konkretisoituu vuosittaisessa talousarvioprosessissa ja sen toteutumista arvioidaan tilinpäätöksessä. Kaupungin tytäryhtiöiden, osakkuusyhtiöiden sekä säätiöiden tilanteesta laaditaan tilinpäätösraportoinnin lisäksi erillinen raportti, missä keskeinen omistajaohjauksellinen näkökulma taloudellisten asioiden lisäksi on yritysten yhteiskuntavastuun toteutuminen.

Konserniohje ja hyvä hallinto- ja johtamistapa

Oulun kaupungin konserniohje tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Se koskee Oulun kaupunkia ja sen tytäryhteisöjä sekä näiden tytäryhteisöjä. Kaupungin osakkuusyhteisöissä kaupungin edustajien tulee pyrkiä siihen, että kaupungin konserniohjeen periaatteita noudatetaan myös näissä yhteisöissä.

Ohjetta sovelletaan myös tilanteessa, jossa Oulun kaupungin omistamat tytäryhteisöt muodostavat alakonsernin. Alakonsernin emoyhteisön johdon tehtävänä on huolehtia siitä, että konserniohjetta sovelletaan alakonsernissa kokonaisuutena. Ohjetta sovelletaan siis kunnallista liikelaitosta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat poikkeukset huomioiden myös Oulun Energia -liikelaitokseen tytäryhteisöjä koskevien säädösten osalta ja Oulun Energia -konserniin, joka muodostaa alakonsernin.

Kuntaliitto ei aiemman tapaan enää anna valmista mallia konserniohjeen laatimiseksi kuntien erilaisten lähtökohtien ja tarpeiden vuoksi. Oulun kaupungin konserniohjeessa käydään läpi kaupungin omistajapolitiikan yleiset tavoitteet, konserniohjeen laatimista, sitovuutta ja soveltamisalaa koskevat linjaukset, kaupungin toimielinten toimivallan jako konserniohjauksessa sekä raportointia, riskinhallintaa, tarkastusta ja tiedottamista koskevat linjaukset. Konserniohje on laadittu yleisellä tasolla eikä siinä oteta kantaa esimerkiksi omistusten tarkoitukseen ja tavoitteisiin.

Konserniohjeella luodaan puitteet ensisijaisesti kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden omistajaohjaukselle kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä -suositus täydentää puolestaan lakisääteisiä menettelytapoja ja konserniohjetta. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva ohjeistus tuli voimaan myös vuonna 2013. Suosituksen pääasiallisena kohteena on yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja, ja tarkoituksena selkeyttää hallituksen ja toimitusjohtajan välistä työnjakoa siten, että hallituksen pääasialliset tehtävät ovat strategisia ja toimitusjohtajan tehtävät operatiivisia tehtäviä. (Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä 2013, 3.)

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus täydentää kaupungin konserniohjetta, mutta sisällön painotuksista käy selvästi ilmi sen ensisijainen kohderyhmä eli yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. Suositus sisältää työnkuvaukset ja niihin liittyvät periaatteet ja velvoitteet.

Omistajapoliittiset linjaukset

Oulu-konsernin omistajapoliittiset linjaukset ovat vuodelta 2013. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kaupungin päätöksentekijöille ja henkilöstölle, tytä- ja osakkuusyhteisöille sekä kuntayhtymille ja säätiöille tulevien yksittäisten päätösten tueksi. Linjausten lähtökohtana ovat kaupunkistrategia ja siihen perustuvat kehittämistavoitteet.

Linjausten mukaan omistamisen perusteena tulee olla omaisuuden käyttö ja hyödyntäminen kaupungin palvelutuotannossa. Muu omistus voi olla perusteltua tavoitteiden toteuttamisessa sellaisilla toimialoilla, joilla ei ole markkinatoimijoita tai joille ei myöskään ole mahdollista luoda lyhyellä aikavälillä kunnolla toimivia markkinoita. Omistajapoliittisia linjauksia täydennetään toimialakohtaisissa ohjelmissa ja strategioissa ja linjaukset konkretisoituvat yksittäisiä investointipäätöksiä ja konsernirakennetta koskevia ratkaisuja harkittaessa.

Omistaminen perustuu sen hyödyntämiseen joko palvelutuotannon välineenä, kehittämisen välineenä tai sijoitustoiminnassa. Linjauksissa todetaan, että valtaosa kaupungin omaisuudesta toimii palvelutuotannon tuotantovälineenä. Omistaminen on myös keino ohjata ja tukea kaupungin kehitystä. Selkeimmin tällaisia tavoitteita liittyy maan omistukseen ja maapolitiikkaan. Kaupungin sijoitustoiminta puolestaan jakaantuu toimialasijoittamiseen ja kassavarojen sijoittamiseen. Näistä tytäryhteisöjen kannalta oleellinen sijoittamisen muoto on toimialasijoittaminen. Se kohdistuu yhteisöihin, joiden toiminnan tarkoituksena on edistää kaupungin palvelutuotannon järjestämistä, asukkaiden hyvinvointia ja alueen kestävä kehityksen edistämistä.

Kaupunkistrategia

Oulun kaupungin kaupunkistrategia hyväksyttiin elokuussa 2013. Strategia on nimetty ”Kaupunkistrategia 2020”, mikä viittaa tavoitetilään, johon kaupunki pyrkii vuoteen 2020 mennessä. Strategia sisältää linjaukset, niiden onnistumista kuvaavat indikaattorit ja tavoitteet vuosille 2016 ja 2020. Strategia on siis jaettu kahteen osaan valtuustokausien mukaisesti. Strategian painotetaan olevan koko kaupunkiyhteisön strategia, ei pelkästään kaupunkiorganisaation. Tämä tarkoittaa sitä,

että strategisten tavoitteiden toteutuminen vaatii taakseen myös kuntalaiset, yritykset, järjestöt ja yhteisöt sekä kaupungin toiminnan ja palveluiden järjestäjänä ja tuottajana (kaupunkikonserni).

Strategia on jaettu viiteen linjaukseen, joista omistajaohjaukseen liittyvä linjaus koskee kaupunkitalouden kestävyyttä ja tasapainoa. Jokaiselle linjaukselle on määritelty niitä täsmentävät indikaattorit. Indikaattoreille määritellään nykytila sekä tavoitteet lyhyellä (vuoteen 2016) ja pidemmällä (vuoteen 2020) ajanjaksolla. Linjauksen tavoitteiden saavuttamiseksi on laadittu strategian toteuttamis- ja toimeenpano-ohjelmat.

Strategia-asiakirjassa on erikseen täsmennetty, että strategia ohjaa vuosittaista talousarvion laadintaa, ja että konsernin kaikkien yksiköiden tulee johtaa omat tavoitteensa strategiasta ja sitä konkretisoivista ohjelmista.

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuusto asetti talousarvion 2014 vahvistamisen yhteydessä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet seuraaville tytäryhtiöille: Sivakka-yhtymä Oy:lle, Haukiputaan Kehitys Oy:lle, Oulunsalon Kehitysyhtiö Oy:lle, Oulun Pysäköinti Oy:lle, Oulun Kaupunginteatteri Oy:lle, Monetra Oy:lle, Oulun Aikuiskoulutuskeskus Oy:lle sekä Oulun Ammattikorkeakoulu Oy:lle (Oulun kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 150–153).

Kaupungin energialiiketoiminnan tytäryhtiöiden eli Oulun Sähkönmyynti Oy:n, Oulun Energia Siirto ja Jakelu Oy:n, Oulun Energia Urakointi Oy:n, Haukiputaan Energia Oy:n, Turveruukki Oy:n sekä Yli-Iin Sähkö Oy:n tavoitteet ovat osa Energia-konsernin tavoiteseurantaa, ja sisältyvät kunnallisena liikelaitoksena toimivan Oulun Energia -liikelaitoksen toimintasuunnitelmaan ja talousarvioon. Tytäryhtiöille ei ole asetettu yksittäisiä tavoitteita, vaan ne sisältyvät Energia-konsernin kokonaisuuteen. (Oulun kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 150–153.)

Yksilöidyt toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu Oulun kaupungin talousarviossa siis vain osalle tytäryhtiöistä. Esimerkiksi asuntoliiketoiminnan omistusten kuudesta tytäryhtiöstä tavoitteet on asetettu vain yhdelle, Sivakka-yhtymä Oy:lle. Kiinteistöliiketoiminnan omistuksista tavoitteet on asetettu Haukiputaan Kehitys Oy:lle sekä Oulunsalon Kehitysyhtiö Oy:lle. Muut kiinteistöliiketoiminnan yhdeksän tytäryhtiötä eivät ole huomioituna tavoitteiden asettamisessa.

Muun liiketoiminnan tytäryhtiöt ovat kaikki käsitelty erikseen tavoitteiden osalta. Niistä kaksi, Oulun Satama Oy ja Nallikari Seaside Oy, ovat uusia tytäryhtiöitä, jotka olivat ennen Oulun kaupungin liikelaitoksia. Liikelaitosten toiminta siirtyi uuteen perustettavaan yhtiöön vuoden 2014 alusta, minkä vuoksi talousarviotavoitteita ei pystytty vielä määrittämään vuoden 2014 talousarviota laadittaessa. Molempien uusien yhtiöiden kohdalla on kuitenkin todettu, että kaupunginvaltuustolle raportoitavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet määritetään vuoden 2014 aikana. (Oulun kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016, 150–153.)

Kaikkien tytäryhteisöjen kohdalla tavoitteen asettamisessa noudatetaan samaa kaavaa. Taloudelliset tavoitteet on esitetty taulukossa, jossa on kunkin tunnusluvun vuoden 2012 tilinpäätöksen toteuma, vuoden 2013 ennuste sekä vuoden 2014 talousarvion mukainen tavoite. Kaikille yhtiöille yhteisiä taloudellisia tavoitteita ovat liikevaihto, liikevoitto, tulos, tase, investoinnit ja henkilöstön lukumäärä. Tytäryhtiöistä Oulun Kaupunginteatteri Oy on ainoa, jolle ei ole asetettu lisäksi sijoitetun pääoman tuottoprosentin tavoitetta eikä omavaraisuusasteen tavoitetta.

Toiminnallisia tavoitteita tytäryhtiöille on asetettu yhtiöstä riippuen kahdesta seitsemään kappaletta. Osa toiminnallisista tavoitteista jää strategisten tavoitteiden tasolle, sillä niille ei ole määritelty minkäänlaista lähtötasoa, tavoitetasoa tai indikaattoria, jolla tavoitteen saavuttaminen voitaisiin todentaa. Voidaan korkeintaan todeta, onko tavoitteen suuntaisesti edetty. Tällaisia ovat esimerkiksi Oulun Aikuiskoulutuskeskus Oy:lle annettu tavoite toimia taloudellisesti ja kannattavasti, tai Monetra Oy:lle asetettu tavoite siitä, että asiakastyytyväisyys ja henkilöstötyytyväisyys ovat hyvällä tasolla. Kaikista konkreettisimmat toiminnalliset tavoitteet on asetettu Oulun Ammattikorkeakoulu Oy:lle, jolle asetetuista viidestä toiminnallisesta tavoitteesta neljälle on määritelty jokin tavoitearvo, johon pyritään, esimerkiksi vuosittainen suoritettujen tutkintojen määrä, hakijamäärä aloituspaikkoja kohden ja laskennallinen opiskelijamäärä. Nämä tavoitteet ovat kuntalain hengen mukaisia toiminnallisia tavoitteita, joiden toteutuminen voidaan yksiselitteisesti todeta.

4.2 Kuntakonsernien tytäryhtiöilleen asettamien tavoitteiden vertailu

4.2.1 Tytäryhtiöiden jaottelu ja tavoitteiden määrä

Ennen tutkimuskaupunkien asettamien tavoitteiden yksityiskohtaisempaa tarkastelua muodostettiin kokonaiskuva kaupunkien omistusten sekä talousarvioon mukaan otettujen tytäryhtiöiden määrästä. Tulokset on koottu taulukkoon 5.

Taulukko 5: Kaupungin tytäryhtiöt talousarviossa

Tutkimuskaupunki	Tytäryhtiöt (kpl)	Tytäryhtiöt, joille yksilöidyt tavoitteet talousarviossa (kpl)	Osuus kaikista tytäryhtiöistä (%)
Helsinki	72	17	24 %
Tampere	26	22	85 %
Oulu	37	8	22 %

Kunnan tai kaupungin omistusten määrä, omistustyyppi ja niiden tarkoitus perustuvat omistajapoliittisiin linjauksiin. Linjauksissa määritellään missä toiminnoissa kunta on mukana omistajana tai sijoittajana. Omistajapoliittiset linjaukset ovat kunnan strategisia valintoja esimerkiksi siitä, mikä on paras tapa järjestää kunnan palvelutuotanto. Tämän tutkimuksen kaupungeista Helsingillä on ylivoimaisesti eniten tytäryhtiöitä (72 kappaletta). Seuraavaksi eniten yhtiöitä on Oululla (37 kappaletta) ja vähiten Tampereella (26 kappaletta).

Kuntaliitto kehottaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevassa suosituksessaan, että omistajapoliittisia linjauksia laatiessaan kuntien olisi perusteltua arvioida, millainen omistajaintressi sillä on eri yhteisöissä ja yhtiöissä ja tehdä sen perusteella vastaava jaottelu, mitä valtio on tehnyt omistamilleen yhtiöille. Käytännössä tämä tarkoittaisi siis jakoa markkinaehtoisesti toimiviin ja erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin. (Kuntaliitto 2009, 6.)

Tutkimuskaupunkien omistajapoliittisista linjauksista yritettiin löytää perusteita kunkin kaupungin omistuksille ja niiden määrälle. Kaikkien kolmen kaupungin asiakirjoissa todettiin omistamisen olevan keino kehittää kaupunkia ja järjestää palvelutuotantoa. Helsingin kaupungin omistajapolitiikan lähtökohtana on, että omistaminen liittyy kaupungin toimialaan ja tehtävienhoitoon. Omistaminen voi olla myös strategista omistamista. (Helsingin kaupunkikonsernin

omistajapolitiikka 2012, 6.) Oulun kaupunki puolestaan linjaa, että omistamisen tulee perustua omaisuuden käyttöön ja hyödyntämiseen kaupungin palvelutuotannossa. Muu omistus voi olla perusteltua sellaisilla toimialoilla, joilla ei ole markkinatoimijoita tai joille ei myöskään ole mahdollista luoda lyhyellä aikavälillä kunnolla toimivia markkinoita. (Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset 2013, 8.) Tampereen kaupunki ei linjaa omistusten tarkoitusta samalla lailla kuin Helsinki ja Oulu, mutta omistajapoliittisissa linjauksissa todetaan kuitenkin omistamisen olevan väline kaupunkikehitykseen sekä palvelujen tuottamiseksi ja järjestämiseksi. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 14.)

Tutkimuskaupunkien linjausten perusteella voidaan siis sanoa, että kaikkien kaupunkien omistusten lähtökohtana on ensisijaisesti sen hyödyntäminen kaupungin palvelutuotannossa. Se selittää osaltaan Helsingin kaupungin suurempaa tytäryhtiöiden määrää, sillä muita suurempana kaupunkina se myös tuottaa huomattavasti enemmän palveluita asukkailleen. Tampereen kaupungin pienempää tytäryhtiöiden määrää selittää kenties sen tarkemmat strategiset linjaukset esimerkiksi siitä, ettei uusia yhtiöitä perusteta toimiville markkinoille tarkoituksena jäädä pysyväksi toimijaksi, ja ettei samankaltaista toimintaa harjoiteta useissa eri yhtiöissä tai säätiöissä (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 15–17).

Vuoden 2014 talousarvioissa yksikään tutkimuskaupungeista ei asettanut yksilöityjä tavoitteita kaikille tytäryhtiöilleen. Eniten tavoitteita asetti Tampereen kaupunki, joka määritteli tavoitteet noin 85 %:lle yhtiöistään. Helsinki ja Oulu asettivat tavoitteet huomattavasti harvemmille yhtiöille. Helsinki on kaupungeista kuitenkin ainoa, joka asetti kaikille yhtiöille yhteisen konkreettisen tulostavoitteen. Sen mukaan tytäryhtiöiden tulee kasvattaa tuottavuutta kaupungin omalle toiminnalle asetettua tuottavuuden nousua vastaavasti (vähintään 1 %). Tätä yhteistä tavoitetta ei kuitenkaan huomioitu tutkimuksen tavoitteiden luokittelussa, joka kohdistui yksilöityihin tavoitteisiin.

Helsingin kaupunki jakaa yhtiönsä suosituksen mukaisesti markkinaehtoisen ja muun toiminnan yhtiöiksi. Markkinaehtoisten yhtiöiden toimintaperiaatteet ovat vastaavat kuin kilpailijoilla ja niiden ohjaus on keskitetty konsernijaostolle. Tämä jaottelu ei kuitenkaan näy tavoitteiden asettelussa suoraan, vaan tavoitteet on asetettu tytäryhtiöille toimialoittain. Kaupungilla on seitsemän tytäryhtiötä, joiden avustamiseen on talousarviossa varattu määrärahoja. Talousarviossa on asetettu yhtiökohtaisia tavoitteita kaikille kaupungin avustusta saaville tytäryhtiöille, mutta myös muille keskeisimmille yhtiöille. Tampereen kaupunki asettaa tavoitteet merkittävälle tytäryhteisölle, mutta asiakirjoista ei löytynyt perusteluja sille, mikä määrittää yhteisön merkittävyyden. Oulun kaupungin

kohdalla ei löytynyt vastaavia perusteluja sille, millä perusteella valittiin yksilöidyt tavoitteet saaneet yhtiöt. Oletus on kuitenkin se, että tavoitteet asetettiin strategisesti tärkeimmille yhtiöille, sillä esimerkiksi omistusosuuksien tarkastelu ei antanut perustetta valinnalle.

Kaupungit asettivat yhdestä kuuteentoista tavoitetta yksittäisille yhtiöille. Keskimäärin vähiten tavoitteita tytäryhtiötä kohden asetti Helsingin kaupunki. Eniten puolestaan Oulu, joka asetti tarkat taloudelliset tavoitteet yhteisöilleen taulukkomuodossa. Oulu asetti myös keskimäärin useampia toiminnallisia tavoitteita yhtiötä kohden.

4.2.2 Tavoitteiden esittämistapa

Kuntaliiton suosituksissa tavoitteiden asettamisesta talousarviossa ei ole tarkkaa ohjeistusta tavoitteiden esittämistavasta. Tästä johtuen kunnat saavat vapaasti päättää miten jaottelevat esimerkiksi annetut tavoitteet ja missä järjestyksessä tytäryhteisöt esitetään asiakirjassa. Taulukossa 6 on kuvattu nämä seikat tutkimuskaupunkien osalta.

Taulukko 6: Tutkimuskaupunkien tavoitteiden esittämistapa vuoden 2014 talousarvioissa

Kaupunkien talousarviot	Helsinki	Tampere	Oulu
Tytäryhtiöt	toimialoittain eriteltyinä	aakkosjärjestyksessä	liiketoiminta-alueittain
Tavoitteiden jaottelutapa	sitovat ja muut tavoitteet	ei jaottelua	toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet

Helsinki luokittelee talousarviossa tavoitteita määriteltäessä tytäryhtiöt toimialoittain. Myös Oulu esittää tavoitteet liiketoiminta-alueittain järjestyksessä, mutta Tampere käyttää aakkosjärjestystä. Toisaalta Tampereen talousarviossa esitellään jokaisen tytäryhtiön kohdalla ennen varsinaisten tavoitteiden asettamista tytäryhtiön toimiala, jolloin lukijan on helppo ymmärtää myös ilman ennakkotietoa millainen yhtiö on kyseessä.

Helsinki esittää tavoitteet taulukkomuodossa, jossa toisessa sarakkeessa esitetään sitovat tavoitteet ja toisessa muut tavoitteet. Sitovia tavoitteita ei ole asetettu kaikille yhtiöille, vaan suurin osa tavoitteista

kuuluu muihin tavoitteisiin. Oulu noudattaa esittämisessä kuntaliiton suosituksen ja kuntalain jakoa toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin, joista taloudelliset tavoitteet esitetään taulukkona ja toiminnalliset listataan erikseen taulukon vieressä. Tampereen kaupunki ei jaa asetettuja tavoitteita sitoviin ja muihin tai toiminnallisiin ja taloudellisiin, vaan asettaa kaikki tavoitteet yhtiökohtaisesti. Tampereen esittämistapa eroaa kuitenkin Helsingin ja Oulun vastaavista siten, että Tampere määrittää jokaiselle tavoitteelle sen toteutumisen seurannan mittarin tai tunnusluvun erillisessä sarakkeessa.

4.2.3 Tavoitteiden luokittelu

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnanvaltuuston tehtäviin kuuluu asettaa tytäryhteisöille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossaan. Laissa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin näitä tavoitteiden käsitteitä, joten jokaisen kunnan tehtäväksi jää määritellä itse mikä tavoite on toiminnallinen ja mikä taloudellinen. Tutkimuskaupunkien välillä olikin eroja siinä, mikä määriteltiin taloudelliseksi tavoitteeksi ja mikä puolestaan toiminnalliseksi. Esimerkiksi Oulun kaupunki merkitsee yhtiön henkilöstömäärän taloudellisten tavoitteiden alle, vaikka tyypillisesti se olisi toiminnallinen tavoite. Henkilöstömäärä ei korreloi suoraan kustannusten kanssa, vaan kustannuksiin vaikuttavat määrän lisäksi myös muut tekijät.

Oulu on tutkimuksen tapauskaupungeista ainoa, joka talousarviossaan jaottelee tavoitteet selkeästi toiminnallisiin ja taloudellisiin. Taloudelliset tavoitteet esitetään taulukossa ja niille on asetettu selkeät mitattavissa olevat tavoitearvot. Vertailuna on esitetty omissa sarakkeissaan vuoden 2012 tilinpäätöksen toteuma sekä vuoden 2013 ennuste. Toiminnalliset tavoitteet on esitetty listana erikseen ja osalle toiminnallisista tavoitteista on myös määritetty mittari ja arvo, johon toiminnalla pyritään. Suuri osa toiminnallisista tavoitteista on kuitenkin strategisten päämäärien tasolla, eli niiden toteutumista ei voida mittarin puuttuessa yksiselitteisesti todeta.

Helsinki luokitteli talousarviotavoitteensa sitoviin ja muihin tavoitteisiin, ja Tampere otsikoi puolestaan kaikki asettamansa tavoitteet toiminnallisiksi, vaikka osa tavoitteista on selkeästi luokiteltavissa taloudellisiksi, esimerkiksi liikevaihto tai toteutunut käyttökateprosentti.

Tutkimuskaupunkien asettamien tavoitteiden tavoitetyyppejä selvitettiin tässä tutkimuksessa luokittelemalla jokainen tavoite joko vaikuttavuus-, tuotanto- tai kannattavuustavoitteeksi. Tulokset on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7: Tutkimuskonsernien tavoitetyypit

Tutkimuskaupunki	Vaikuttavuus-tavoite kpl (%)	Tuotanto-tavoite kpl (%)	Kannattavuus-tavoite kpl (%)	Tavoitteita yhteensä kpl (%)
Helsinki	12 (50 %)	8 (33 %)	4 (17 %)	24 (100 %)
Tampere	35 (54 %)	9 (14 %)	21 (32 %)	65 (100 %)
Oulu	18 (18 %)	22 (22 %)	58 (59 %)	98 (100 %)

* pyöristys prosentin tarkkuudelle aiheuttaa poikkeaman sadasta prosentista

Kun tarkastellaan tutkimuskaupunkeja yhdessä, huomataan suurimman osan tavoitteista olevan kannattavuustavoitteita. Kaupunkien välillä on kuitenkin selkeitä eroja yleisimpien tavoitetyyppien suhteen. Tutkimuskaupungeista Helsinki ja Tampere asettavat tytäryhtiöilleen eniten vaikuttavuustavoitteita, kun taas Oulun asettamista tavoitteista yli puolet on luokiteltu kannattavuustavoitteiksi. Tätä selittää Oulun muista tutkimuksen kaupungeista eroava tapa eritellä tavoitteiden asettamisessa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet selkeästi erillisiksi kokonaisuuksiksi. Taloudellisia tavoitteita on tytäryhtiöille asetettu enemmän kuin toiminnallisia. Tampere ja Helsinki eivät luokittele tavoitteitaan taloudellisiin ja toiminnallisiin, vaan esittävät ne yhdessä.

Tulosten valossa Oulu asettaa tytäryhtiöilleen täsmällisimmät tavoitteet talousarviossa. Tämä on kuitenkin vain julkisen raportoinnin perusteella tehty päätelmä. Tampere puolestaan asettaa yksittäiset tavoitteet suurimmalle osalle tytäryhtiöistä. Helsingillä on tutkimuskaupungeista ylivoimaisesti eniten tytäryhtiöitä, mutta sen asettamien tavoitteiden kappalemäärä on selvästi pienin.

4.2.4 Tavoitteiden mitattavuus

Kuntaliitto asettaa talousarvion ja -suunnitelman laatimista koskevassa suosituksessaan (2011) vaatimuksia tavoitteiden mitattavuudelle. Siinä todetaan, että tavoitteiden tulisi olla mitattavissa määrällisesti tai laadullisesti. Tutkimuskaupungeista Tampere määrittelee erillisessä sarakkeessa

jokaiselle tavoitteelle mittarin, jonka avulla toteutumista on tarkoitus seurata. Oulu puolestaan määrittää seurannan mittarit taloudellisille tavoitteille taulukossa, mutta toiminnallisille tavoitteille ei erikseen.

Tutkimuskaupunkien tytäryhtiöille asettamien tavoitteiden tarkkuutta määriteltiin tässä tutkimuksessa niiden mitattavuuden avulla. Mitattavuus ja tavoitteen tarkkuus ovat suorassa yhteydessä toistensa kanssa, joten mitattavuuden määrittelyn avulla saatiin tietoa tavoitteiden asettamisesta. Mitä tarkemmin tavoite ja sen toteutumisen tunnusluku on määritelty, sitä helpompaa myös toteutumisen arviointi on esimerkiksi tilinpäätöstä laadittaessa. Taulukossa 8 on esitetty tavoitteet luokiteltuna mitattavuuden mukaan sekä kappalemäärinä että prosentteina kaupungeittain. Taulukossa on tummennettu kunkin kaupungin kohdalta luokka, johon kuuluvia tavoitteita sillä on eniten.

Taulukko 8: Tutkimuskonsernien tavoitteiden mitattavuus

Tutkimuskaupunki	Välittömästi mitattavissa	Välittömästi muunnettavissa mitattavaksi	Välillisesti muunnettavissa mitattavaksi	Tavoitteita yhteensä (kpl)
Helsinki	10 (42 %)	6 (25 %)	8 (33 %)	24 (100 %)
Tampere	22 (34 %)	11 (17 %)	32 (49 %)	65 (100 %)
Oulu	77 (79 %)	4 (4 %)	17 (17 %)	98 (100 %)

Jos tarkastellaan kaikkia tutkimuskonserneja yhdessä, huomataan emokaupunkien asettavan eniten välittömästi mitattavia tavoitteita yhtiöilleen. Välittömästi mitattavien tavoitteiden kohdalla tavoitteen toteutumisen arviointi on yksiselitteistä, sillä sille on määritelty mittari tai se on asetettu kyllä tai ei -muotoiseksi. Tavoitteiden mitattavuusvaatimuksen kannalta havainto on toivottava. Mitä selkeämmin mitattavia tavoitteet ovat, sitä helpompi niihin on pyrkiä ja arvioida niiden toteutumista.

Kaikki tutkimuksen kaupungit eivät kuitenkaan aseta tytäryhtiöilleen eniten kannattavuustavoitteita. Taulukosta nähdään, että Helsinki ja Oulu asettavat suurimman osan tavoitteistaan niin, että niiden toteutumisen seuranta on helppoa ja yksiselitteistä. Tampereella puolestaan suurin osuus muodostuu sellaisista tavoitteista, jotka eivät ole suoraan mitattavissa, vaan niiden toteutumisen seurantaan voidaan käyttää useampaa erilaista mittaria, niiden yhdistelmiä tai tavoitteeseen pääsemistä ei voida varmasti todentaa tunnuslukujen avulla. Tällaiset tavoitteet ovat usein suuntaviivoja, joiden mukaisesti on tarkoitus toimia, esimerkiksi Tampereen kaupungin Tampere-talo Oy:lle asettama tavoite ”Yhtiö on kehittänyt toimintaansa siten, että päämäärä ”Tampere-talo on jatkuvasti Suomen

paras kansainvälinen ja kehittyvä kulttuuri- ja kongressikeskus' toteutuu". Ensimmäinen ongelma tavoitteen saavuttamisen arvioinnissa on, miten ja mitä tunnuslukuja käyttäen kansainvälisyyden ja kehityksen parhaus määritellään. Toiseksi yhtiön toiminnan kehitys tätä päämäärää kohti on lähes mahdotonta määrittää. Tampere on talousarviossaan asettanut kyseisen tavoitteen mittariksi toteutustilanteen, mutta se ei itsessään vielä ilmaise tarvittavia mittareita toteutustilanteen seuraamiseksi.

Oulun kaupunki on asettanut kahta muuta tutkimuskaupunkia enemmän taloudellisia tavoitteita tytäryhtiöilleen. Ne on systemaattisesti esitetty erillisessä taulukossa tunnuslukuineen, mikä lisää asetettujen tavoitteiden kokonaiskappalemäärää, mutta myös välittömästi mitattavien tavoitteiden suhteellisen suuri määrä selittyy taloudellisten tavoitteiden määrällä.

Tuloksista nähdään, että tavoitetyypin ja mitattavuuden välillä on yhteys. Selvimmin tämä näkyy vaikuttavuustavoitteiden mitattavuudessa, jotka ovat useimmiten välillisesti muutettavissa mitattaviksi. Tuotanto- ja kannattavuustavoitteissa yhteys ei ole yhtä selvä. Kannattavuustavoitteet ovat tässä tutkimuksessa käytetyn luokittelun perusteella useimmiten välittömästi mitattavia, mutta niissä on myös paljon välillisesti mitattavia tavoitteita. Tuotantotavoitteet jakaantuvat pääasiassa vastaavasti näiden kahden mitattavuusluokan välille.

5 PÄÄTELMÄT

Tutkimuksella pyrittiin kartoittamaan Suomen suurten kaupunkikonsernien omistajaohjausta erityisesti tytäryhtiöille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sekä vertailemaan ja arvioimaan tutkimuskuntien välisiä eroja tavoitteista talousarviossa raportoidessa.

Tutkimuksen pääkysymyksenä oli selvittää, millaisia kuntien omistajaohjauksen tavoitteet ovat ja miten ne näkyvät käytännössä kuntien tytäryhtiöille asettamissa toiminnallisissa ja taloudellisissa tavoitteissa. Pääkysymykseen vastatakseen täytyi selvittää, minkälaisia tavoitteita konserniemot asettavat omistuksilleen julkisen raportoinnin perusteella. Lisäksi tuli ymmärtää yleisemmällä tasolla kaupungin omistuksien tarkoitus, mistä saatiin tietoa selvittämällä esimerkiksi millä tavoin kaupungit luokittelevat tytäryhteisöjään.

Kuntien ja kaupunkien omistajaohjauksen kokonaisuus ja käytännöt rakentuvat monen eri asiakirjan varaan. Strategiset perustelut toiminnalle löytyvät omistajapoliittisista linjauksista ja kuntastrategia ohjaa koko konsernin toimintalinjoja. Konserniohjeessa sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan suosituksissa annetaan ohjeita yhtiön toiminnasta ja sen eri toimijoiden tehtävistä ja vastuunjaosta. Tutkimuksen edetessä ja eri asiakirjoja läpikäydessä huomiota kiinnitti samojen asioiden toistuminen monessa kaupungin asiakirjassa, usein sanasta sanaan samanlaisina. Joissakin tapauksissa oli vaikea hahmottaa tai tehdä eroa, onko jokin esitetty asia varsinainen omistajapoliittinen linjaus, strateginen päämäärä vai osa konserniohjetta. Omistajaohjauksen kokonaisuudessa asiakirjat toki täydentävät toisiaan, mutta niitä läpikäydessä jää helposti sellaiseen vaikutelmaan, että päällekkäistä tietoa on paljon. Tampereen kaupunki on päätenyt kokoamaan omistajapolitiikan, konserniohjeen ja hyvän hallinto- ja johtamistavan asiakirjat yhdeksi kokonaisuudeksi, joka on nimetty Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaukseksi. Tämä vähentää päällekkäisyyksiä ja selventää omistajaohjauksen kokonaisuutta, joten voisi olla toimiva ratkaisu myös muilla kunnilla.

Strategisten päämäärien tulisi konkretisoida kunnan tai kaupungin talousarvioissa toiminnallisina ja taloudellisina tavoitteina. Tutkimuksessa huomattiin, että kaikki tapauskaupungit olivat asettaneet tytäryhteisöilleen sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita kuten kuntalain mukaisesti tulee tehdä. Erityisesti toiminnallisten tavoitteiden tarkkuudessa oli kuitenkin vaihtelua kaupunkien välillä, mutta myös kaupunkien sisällä. Tarkastelussa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, onko tavoitteet asetettu konkreettisesti tunnusluvun avulla vai ei. Jos ei tunnuslukua tai mittaria ole määritelty, jää tavoite strategisen päämäärän tasolle. Talousarviossa vuosittaisia tavoitteita asetettaessa olisi tärkeää tilivelvollisuuden ja tarkastuksen kannalta, että tavoitteen toteutuminen voidaan yksiselitteisesti todeta.

Tutkimuskaupungit siis asettavat talousarviossaan tytäryhteisöille kuntalain (365/1995) vaatimusten mukaan sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Niiden mitattavuudessa ja arvioinnin helppoudessa on kuitenkin kehitettävää. Tavoitteiden raportointia, tulkintaa ja analysointia tulisi edelleen kehittää, jotta toteutumisen arviointi onnistuisi luotettavalla tasolla eikä olisi kovin tulkinnanvaraista. Tämän tutkimuksen tapauskunnista Tampere oli ainoa, joka esitti systemaattisesti jokaisen tavoitteen toteutumisen seurannan mittarin tavoitteen yhteydessä. Kyseinen esitystapa jäsensi erityisesti sellaisten tavoitteiden esittämistä, jotka eivät ole suoraan mitattavissa, kuten useimmat vaikuttavuustavoitteet. Vaikka mittarit useassa tapauksessa eivät olleet kovin tarkasti määriteltyä, auttavat ne silti toteutumisen arvioinnissa. Mittareiden määrittäminen tavoitteiden yhteyteen olisi suositeltava tapa toimia.

Tällä hetkellä peruskunnan ja tytäryhtiöiden tavoitteet jäävät monilta osin irrallisiksi toisistaan, vaikka niiden kaikkien pitäisi perustua yhteiseen kuntastrategiaan. Tytäryhtiöille on kyllä asetettu lain mukaisesti toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa, mutta niiden yhteys koko konsernin edun tavoittamiseen jää epäselväksi. Osa asetetuista tavoitteista oli hyvin yleisiä, esimerkiksi yhtiön talouden tulee olla tasapainossa tai toiminnan kannattavaa. Tällaiset tavoitteet eivät ole riittävän tarkkoja talousarviotavoitteita, sillä lähtökohtaisesti kaikkien kaupungin omistusten toiminta tulisi olla tasapainoista ja kannattavaa.

Kokonaisuuden kannalta oleellista olisi pystyä mittaamaan ja kehittämään tytäryhtiöiden toimintaa ja tuottavuutta. Tämä edellyttää entistä tiiviimpää yhteistä tavoiteasetantaa ja yhteistyötä emokunnan ja sen tytäryhtiöiden välillä. Tavoitteiden mittaamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota, ja niille tulisi määrittää strategian mukaiset yhteiset mittarit ja tavoitetasot, jotta niillä voidaan entistä paremmin vastata arviointikertomuksessa esitettyihin huomioihin.

Konserninäkökulman korostuminen kuntien ja kaupunkien johtamisessa vaatisi yhtenäisempiä tavoitteiden asettamisen tapoja, jotta konsernin kokonaisuus todella tulisi huomioiduksi ja tavoitteet tukisivat konsernin toimintaa kokonaisuutena. Jos Suomen suurimpien kaupunkikonsernien tytäryhtiöilleen asettamissa tavoitteissa on niin paljon kehitettävää kuin tämän tutkimuksen perusteella voisi ajatella, on pienemmillä kuntakonserneilla myös oletettavasti paljon kehitettävää konserniajattelussaan. Yksi tutkimuksen lähtöoletuksista kuitenkin oli, että suurilla kaupunkikonserneilla on kehittyneemmät omistajaohjauksen ohjeet ja käytännön menettelytavat, koska niillä on monimuotoisemmat ja johtamisen kannalta vaativammat konsernirakenteet.

On ymmärrettävää, että kaupungilla ollessa kymmeniä tytäryhtiötä, ei kaikille niille voida asettaa yksilöityjä tavoitteita. Tulisi kuitenkin määrittää kriteerit sille, millä perusteella sellaiset yhtiöt valitaan, joille tavoitteet asetetaan. Tutkimuksen kaupungit ilmaisivat asiakirjoissaan, että tavoitteet on asetettu merkittävimmille tai strategisesti tärkeimmille yhtiöille, mutta yhdenkään kaupungin tapauksessa ei löytynyt perusteluja sille, miten yhtiön tärkeys on määritelty. Jos kaupunkien omistuksia ja niille asetettuja tavoitteita katsotaan erityisesti kuntalaisen tai muiden sidosryhmien näkökulmasta, on kokonaisuuden hahmottaminen pelkkien asiakirjojen perusteella vaikeaa.

Ongelmaksi muodostuu se, ettei nykyisessä kuntalaissa ohjeisteta tavoitteiden asettamisesta millään lailla eikä anneta täsmällistä määritelmää toiminnallisille ja taloudellisille tavoitteille tai ohjeisteta

niiden jaottelusta. Kuntaliiton suosituksessakin todetaan vain, että tytäryhteisöille asetettavat tavoitteet tulee pääsääntöisesti ottaa kunnan ja kuntayhtymän voimassa olevaan talousarvioon ja -suunnitelmaan. Valtuusto voi välillisesti ohjata asettamallaan tavoitteilla tytäryhteisöjä niiden omassa tavoitteenasettelussa. Toisaalta taas esimerkiksi Kuntaliitto on luopunut aikaisemmista tarkoista malleista esimerkiksi konserniohjeen laatimiseksi, jotta kunnat voisivat itse laatia ne parhaaksi katsomallaan tavalla omien tarpeidensa mukaan.

Tutkimuskonsernien määrän rajaaminen kolmeen kaupunkiin rajoittaa tutkimustulosten yleistettävyyttä. Myös Suomen kuntien ja niiden toimintaympäristöjen keskinäinen erilaisuus tekee tutkimuksen tulosten yleistettävyyden mahdottomaksi. Tutkimuksesta voi kuitenkin yrittää löytää best practice -ajattelun mukaisia hyviä toimintamalleja, joita voi soveltaa muissa Suomen kunnissa. Lainsäädäntö ja erilaiset suositukset ovat kaikille kunnille yhtenevät, joten muodolliset lähtökohdat konsernin johtamiselle eivät eroa toisistaan kuntien välillä.

Tutkimuksessa käytetty aineisto on lainsäädännön ja Kuntaliiton suositusten näkökulmasta melko yksiselitteistä, mikä vähentää tutkimustulosten tulkinnanvaraisuutta. Tutkimuksen tavoitteena oli saada selvyttä siihen, millaisia tavoitteita konserniemot asettavat tytäryhtiöilleen. Tähän tutkimuksessa vastataan tapauskuntien osalta tekemällä tulkintoja dokumenttien perusteella ja vertailemalla kuntia keskenään. Erityisesti tavoitteiden tyyppin ja mitattavuuden luokittelu perustuu vahvasti tutkijan omaan tulkintaan. Kaikkien tutkimuskaupunkien tavoitteiden luokitteluun on kuitenkin käytetty samoja kriteerejä, mikä mahdollistaa niiden keskinäisen vertailun.

Koska tutkimuksen empiria on kerätty asiakirja-analyysinä ja rajoittuu tiettyyn valittuun ajankohtaan, kuvaavat tulokset vain yhden talousarviovuoden tilannetta kussakin tapauskaupungissa. Konserninäkökulman korostuminen kunnan johtamisessa sekä käynnissä oleva kuntalain uudistus vaikuttavat siihen, että monet kunnat ja kaupungit uudistavat omistajaohjaukseen liittyviä asiakirjojaan ja suosituksiaan parhailaan. Tämänkin tutkimuksen kaupungeista Helsingin kaupungin tytäryhteisökohtaisten tulostavoitteiden kattavuutta on tarkoitus laajentaa seuraavien vuosien talousarvioissa strategiaohjelman 2013–2016 linjauksiin perustuen.

Kuntakonsernien omistajaohjauksesta ja tavoitteen asettamisen aihepiiristä löytyy jatkotutkimusaiheita runsaasti. Tästä tutkimuksesta rajattiin pois esimerkiksi tavoitteiden realistisuuden arviointi, jota tutkimalla saisi syvemmän kuvan tytäryhteisöille asetettavien tavoitteiden laadusta. Toisen näkökulman saisi myös tutkimalla tavoitteiden asettamista laajentamalla

aineistoa ajallisesti ottamalla mukaan usean vuoden talousarviot ja vertaamalla kuntien asettamia tavoitteita ja niiden muutoksia eri talousarviovuosien välillä.

Tutkimuksen aihepiiriä olisi myös mahdollista suunnata tarkastuksen ja arvioinnin näkökulmaan, jolloin voitaisiin tutkia esimerkiksi tytäryhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutumista, minkä perusteella voitaisiin myös arvioida tavoitteiden asettamisen realistisuutta ja onnistumista.

LÄHTEET

Airaksinen, Jenni, Nyholm, Inga & Jäntti, Anni 2011. Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/11, 136–157.

Alasuutari, Pertti 1994. *Laadullinen tutkimus*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Douma, Sytse & Schreuder, Hein 2009. *Economic approaches to organizations*. Harlow: Prentice Hall.

Eisenhardt, Kathleen 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management review*. Vol 14. No. 1.

Ferris, James M. & Graddy, Elizabeth 1998. A contractual framework for the new public management theory. *International public management journal*. Vol 1. No 2.

Hakari, Kari 2013. Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Helsingin kaupunki 2015. Yleistietoa Helsingistä.
www.hel.fi/wps/wcm/connect/HelsinkiV2/fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoa-helsingista/yleistietoa-helsingista/ 11.12.2014.

Hiironniemi, Silja 1992. Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Paula & Sajavaara, Paula 2009. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Hirvonen, Ahti, Niskakangas, Heikki & Steiner, Maj-Lis 2003. *Corporate governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Juva: WS Bookwell Oy.

Hämäläinen, Kirsi, Prättälä, Kari & Ryyänen, Aimo 2009. *Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kallio, Olavi, Martikainen, Juha-Pekka, Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse 2004. *Talusojohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talusojohtamisesta 1996–2003*. Suomen Kuntaliitto. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 53*. Helsinki.

Kivistö, Jussi 2007. *Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007. *Kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskeva sääntely kuntalaissa 15.5.2007 alkaen*.

Kuntaliitto 2012. *Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloite*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto 2013. Pelkällä lainsäädännöllä ei hoideta kuntien omistajaohjausta. www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/toimintakykyiset_kuntakonsernit_joulukuun_seminaari.aspx 7.12.2014.

Kuntaliitto 2014a. Kuntastrategian konkretisointi. www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/strateginen-johtaminen/kuntastrategian-konkretisointi/Sivut/default.aspx 7.12.2014.

Kuntaliitto 2014b. Strateginen johtaminen. www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/strateginen-johtaminen/Sivut/default.aspx 7.12.2014.

Kuntaliitto 2014c. Strategisen johtamisen lähtökohdat. www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/strateginen-johtaminen/strategisen-johtamisen-lahtokohdat/Sivut/default.aspx 7.12.2014.

Kuntaliitto 2014d. Toimintakykyiset kuntakonsernit. www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/toimintakykyiset-kuntakonsernit/Sivut/default.aspx 5.9.2014.

Leppämäki, Mikko 1998. Johdatus Corporate Governance -teemaan – Raportti Sitran Corporate Governance -seminaarista. Sitran julkaisuja nro 209. Helsinki.

Leppänen, Pasi 2011. Kuntakonsernin tulosohtaus ja päätöksentekoa tukeva laskentatoimi. Teoksessa Vakkuri, Jarmo, Oulasvirta, Lasse, Wacker, Jani & Kivimäki, Riikka (toim.). Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Maanonen, Mari 2007. Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Mayston, David 1993. Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector. Accounting, Auditing & Accountability journal. Vol 6. No 3.

Meklin, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta nro 153. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) 2001. Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Määttä, Juhani 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Kuntatalon paino.

Mähönen, Jukka & Villa, Seppo 2010. Osakeyhtiö III – Corporate Governance. Helsinki: WSOY Pro.

Möttönen, Sakari 1999. Mitä kunnan toiminnalliset tavoitteet kuvaavat. Teoksessa Helin, Heikki & Möttönen, Sakari (toim.) Valitut tavoitteet. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 1999: 8 Niiranen, Vuokko, Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (toim.) 2005. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Niskakangas, Heikki, Pönkä, Pasi, Hakulinen, Pentti & Pönkä, Ville 2011. Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Helsinki: KL-Kustannus.

Ojanen, Sari 2013. Kuntien toiminnoille tuli yhtiöittämisvelvoite. Kuntatyönantaja 4/2013. www.kuntatyonantajalehti.fi/fi/arkisto/2013/4/Sivut/yhtioittamisvelvoite.aspx 27.1.2015.

Ojasalo, Katri, Moilanen, Teemu & Ritalahti, Jarmo 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOY Pro.
Omistajapolitiikka ja -ohjaus Oulussa 2012.
http://www.ouka.fi/c/document_library 29.1.2015.

Oulun kaupunki 2015. Tilastoja Oulusta. <http://www.ouka.fi/oulu/oulu-tietoa/tilastoja-oulusta> 1.2.2015.

Rannisto, Pasi-Heikki 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Skurnik, Samuli 2006. Osuustoiminnasta oppia? Kuntapalvelut uudessa talousmallissa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 61. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Spraypaintstencils. <http://www.spraypaintstencils.com/a-zlistings/finland-map-stencil.gif> 27.12.2015.

Tampereen kaupunki. Tampere sanoin ja kuvin. www.tampere.fi/tampereinfo/sanoinjakuvin.html 1.2.2015.

Tilastokeskus 2014. Käsitteet ja määritelmät: kuntakonserni. www.stat.fi/meta/kas/kuntakonserni.html 2.9.2014.

Timonen, Pekka 2000. Corporate Governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Turun kaupungin konserniohje 2009.

Valtiovarainministeriö 2011. Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. www.vm.fi/julkaisut.

Väestötietojärjestelmä. Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä. vrk.fi/default.aspx?docid=8657&site=3&id=0 14.12.2014.

Virallislähteet ja suositukset

HE-luonnos 8.5.2014

Kuntalaki 365/1995

Osakeyhtiölaki 624/2006

Kuntaliitto 2005a. Konserniohje. Helsinki: Kuntaliiton paino.

Kuntaliitto 2005b. Kunnan omistajapoliittisen linjaukset. Suositus. Helsinki: Kuntaliiton paino.

Kuntaliitto 2009. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance). Helsinki: Kuntaliiton paino.

Kuntaliitto 2011. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Suositus. Helsinki: Kuntaliiton paino.

Kohdekaupunkien asiakirjat

Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka (2012)

Helsingin kaupungin konserniohje (2009)

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 (2013)

Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016 (2013)

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa (2009)

Tampereen kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2017 (2013)

Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus (2010)

Tampereen kaupunkistrategia 2025 (2013)

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä (2013)

Kaupunkistrategia Oulu 2020 (2013)

Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset (2013)

Oulun kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016 (2013)

Oulun kaupunki, konserniohje (2013)

LIITTEET

Liite 1: Tutkimuskaupunkien tytäryhteisöt

HELSINGIN KAUPUNKIKONSERNIIN KUULUVAT TYTÄRYHTEISÖT

Kaupunginjohtajan toimiala

Forum Virium Helsinki Oy
 Helen Sähköverkko Oy
 Helsingin Matkailu Oy
 Helsinki Abroad Ltd Oy
 Helsinki Region Marketing Oy
 Mitox Oy
 Mankala Oy Ab
 Suomen Energia-Urakointi Oy

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimiala

Auroranlinna Koy
 Etelä-Hermannin Pysäköinti Oy
 Finlandia-talo Oy
 Hansasilta Koy
 Helsingin Asumisoikeus Oy
 Helsingin Asuntohankinta Oy Ab
 Helsingin Harmajankatu As Oy
 Helsingin Hermanninkulma As Oy
 Helsingin Kartanonisäntä As Oy
 Helsingin kaupungin 450-vuotis-taiteilijatalosäätiö
 Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)
 Helsingin Korkotukiasunnot Keskinäinen Koy
 Helsingin Leijona Oy
 Helsingin Malminkatu 3 Koy
 Helsingin Nattastenpolku As Oy
 Helsingin Palveluasunnot Koy
 Helsingin Sähkötalo Koy
 Helsingin Tennispalatsi Koy
 Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy
 Helsingin V Yhteiskoulun Talo Oy
 Helsingin Toimitilat Koy
 Helsingin Varustuksentie As Oy
 Helsingin Vellamonkatu 29 As Oy
 Helsingin Väylä Oy
 Helsingin Ympäristötalo Koy
 Intiankatu 31 Koy
 Itä-Pasilan Pysäköinti Oy
 Jokikarhu As Oy

Jätkäsaaren jätteen putkikeräys Oy
 Jätkäsaaren pysäköinti Oy
 Kaapelitalo Koy
 Kaisaniemen Metrohalli Koy
 Kalasataman jätteen putkikeräys Oy
 Kontulan Palvelutalo Oy
 Käpylän Terveystalo Koy
 Lasipalatsin Mediakeskus Oy
 Malmin Liiketalo Oy
 Merimiehenkatu 12 As Oy
 Mosaiikkitorin Pysäköintilaitos Koy
 Paciuksenkatu 4 As Oy
 Pakkalantie 30 Koy Ab
 Palvelukeskus Albatross Oy
 Parmaajanpuisto Koy
 Puistolan Pankkitalo Koy
 Rastilankallion päiväkotikoti Koy
 Ruskeasuon Asunnot Koy
 Suutarilan Lampputie Koy
 Torpparinmäen korttelitalo Koy
 Töölönlahden pysäköinti Oy
 Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Koy Fast. Ab
 Villamonte Keskinäinen Koy

Sivistys- ja henkilöstötoimen toimiala

Helsingin Musiikkitalon säätiö
 Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö
 Helsingin teatterisäätiö
 Helsinki Stadion Oy
 Helsinki-viikon säätiö
 Jääkenttäsäätiö
 Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
 Seure Henkilöstöpalvelut Oy
 Stadion-säätiö
 UMO-säätiö
 Urheiluhallit Oy
 Vuosaaren Urheilutalo Oy

Rakennus- ja ympäristötoimen toimiala

Gardenia-Helsinki Oy Ab
 Helsingin Bussiliikenne Oy
 Helsingin Konsernihankinta Oy
 MetropoliLab Oy
 Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy
 Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy
 Suomenlinnan Liikenne Oy
 Työmaahuolto Oy Ab

Sosiaali- ja terveystoimen toimiala

Helsingin Seniorisäätiö

Niemikotisäätiö
Oulunkylän sairaskotisäätiö
PosiVire Oy

Lähde: Helsingin kaupungin talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014–2016 (liite 3.)

TAMPEREEN KAUPUNKIKONSERNIIN KUULUVAT TYTÄRYHTEISÖT

Ekokumppanit Oy	90,6 %
Finnpark Oy	100 %
- Finnpark Tekniikka Oy	
- Pellavan Parkki Kiinteistö Oy	
- Pysäköintiveturi Kiinteistö Oy	
- Tullin Parkki Oy	
Haukiluoman Liikerakennus Oy	73 %
Helapuiston Lähipalvelukeskus	72,1 %
Insinöörioppilastalo Oy	63,2 %
Keinupuistokeskus Oy	57 %
Lukonmäen Palvelukeskus Kiinteistö Oy	59,3 %
Länsi-Tesoman Liikekeskus Kiinteistö Oy	53 %
Maijalanpuiston Lähipalvelukeskus Oy	86,1 %
Opintanner Kiinteistö Oy	100 %
Pelipuiston Lähipalvelukeskus Oy	54,3 %
Pirkan Opiskelija-asunnot Oy	100 %
- Tieteenkadun Parkki Kiinteistö Oy	
- Tupakkikiven Parkki Kiinteistö Oy	
Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy	87 %
Pirkanmaan Jätehuolto Oy	49,7 %
- Pirkan Putkikeräys Oy	
Runoilijan tie Oy	72,6 %
Tammenlehväsäätiö	100 %
- Tammenlehväkeskus Oy	
Tampere Technology Oy	100 %
Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyritys Tredea Oy	60,5 %
- Visit Tampere Oy	
Tampereen Kotilinnasäätiö	100 %
- Pisman Tupahaka As Oy	
- Tampereen Tammelankodit As Oy	
- Vellamonkodit Oy	
Tampereen Messu- ja Urheilukeskus Oy	66 %
Tampereen Palvelukiinteistöt Oy	100 %
Tampereen Ravirata Oy	70 %
Tampereen Sarka Oy	100 %
Tampereen Sähkölaitos Oy	100 %
- Tampereen Energiantuotanto Oy	
- Tammervoima Oy	
- Tampereen Kaukolämpö Oy	
- Tampereen Sähkönmyynti Oy	
- Tampereen Sähköverkko Oy	
- Tampereen Vera Oy	
Tampereen Särkänniemi Oy	100 %
Tampereen työvalmennussäätiö Syke	100 %
Tampereen Vuokra-asunnot Oy	100 %
Tampereen Vuokratalosäätiö	100 %

- VTS Kiinteistöpalvelu Oy	
Tampere-talo Oy	100 %
TAO -Kiinteistöt Oy	100 %
Tavase Oy	69,5 %
Vilusen Rinne Oy	100 %
Vuores Palvelu Oy	81,3 %

Lähde: Tampereen kaupunki. <http://www.tampere.fi/hallintojatalous/organisaatio/yhtiot.html>.
19.1.2015

OULUN KAUPUNKIKONSERNIIN KUULUVAT TYTÄRYHTEISÖT**Energialiiketoiminnan omistukset**

Oulun Energia Oy	
- Haukiputaan Energia Oy	100 %
- Oulun Energia Siirto ja Jakelu Oy	100 %
- Oulun Energia Urakointi Oy	100 %
- Turveruukki Oy	100 %
- Yli-Iin sähkö Oy	100 %
- Oulun Sähkönmyynti Oy	60 %

Asuntoliiketoiminnan omistukset

Asunto Oy Iiveitsi	100 %
Asunto Oy Myllykartano	100 %
Asunto Oy Myllykartano kakkonen	100 %
Asunto Oy Yli-Iin Revonmylly	100 %
Oulun Asuntohankinta Oy	100 %
Sivakka-yhtymä Oy	100 %

Kiinteistöliiketoiminnan omistukset

Haukiputaan Kehitys Oy	100 %
Kiimingin Palvelutalo Oy	100 %
Kiinteistö Oy Kiimingin Leikkilä	100 %
Kiinteistö Oy Oulun Maikkulan Toivo	100 %
Maikkulan Keskus Oy	100 %
Oulunsalon Kehitysyhtiö Oy	100 %
OuluZone Kiinteistöyhtiö Oy	100 %
Kiinteistö Oy Raksilan Harjoitushalli	91 %
Kiinteistö Oy Huonesuon Monitoimitalo	78 %
Kiinteistö Oy Oulun Intiönparkki	59 %
Kiinteistö Oy Haukiputaan Toritalo	54 %

Muun liiketoiminnan omistukset

Nallikari Seaside Oy	100 %
Oulun Aikuiskoulutuskeskus Oy	100 %
Oulun Kaupunginteatteri Oy	100 %
Oulun Pysäköinti Oy	100 %
Oulun Satama Oy	100 %
Monetra Oy	80 %
Oulun Ammattikorkeakoulu Oy	78 %

Lähde: Oulun kaupunki. <http://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/oulu-konserni>
13.12.2014