

Kirsi Ollikainen

MIKKELIN KAUPUNGIN
KONSERNIOHJAUKSEN
KEHITTÄMINEN

Opinnäytetyö
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma
YAMK


Toukokuu 2011




MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU

Mikkeli University of Applied Sciences

KUVAILULEHTI

 MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU <small>Mikkeli University of Applied Sciences</small>	Opinnäytetyön päivämäärä 11.5.2011				
Tekijä(t) Kirsi Ollikainen	Koulutusohjelma ja suuntautuminen Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaaminen YAMK				
Nimeke Mikkelin kaupungin konserniohjauksen kehittäminen					
Tiivistelmä Kuntakonserni muodostuu sisäisestä konsernista, joka käsittää peruskunnan toiminta-alueet sekä kunnan omat liikelaitokset. Ulkoinen konserni muodostuu taas kunnan omistuksessa olevista yhtiöistä, kuntayhtymistä ja säätiöistä. Omistussuudesta riippuen puhutaan tytär- tai osakkuusyhteisöistä. Kuntien konserniohjaus muodostuu kolmesta osasta: 1) omistajapolitiikasta 2) konserniohjauksesta sekä 3) konsernivalvonnasta. Opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää Mikkelin kaupungin konserniohjausta, joka on omistajaohjausta sekä ohjeiden antamista tytäryhteisöille. Rajasin tutkimuksesta pois omistajapolitiikan siltä osin kuin se ei liity konserniohjaukseen. Omistajapolitiikka on omistajastrategiaa ja sen pohdinta vaatisi taustaksi kunnan luottamushenkilöiden näkemyksen. Konsernivalvonta sisältää toiminnan valvonnan, arvioinnin sekä raportoinnin. Tutkin vain ulkoista konserniohjausta, jolla tarkoitetaan tytäryhteisöjen ohjausta. Tutkimusmenetelmänä oli kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimustulokset kokosin haastattelututkimuksella ja kuntakyselyllä. Haastattelin Mikkelin kaupungin johtoryhmää nykytilanteen selvittämiseksi. Kuntakysely kohdistui eri kokoiisiin kuntiin ympäri Suomea ja siinä kartoitin konserniohjauksen hyviä toimintamalleja. Kyselytutkimuksen perustana olivat Mikkelin kaupungin konserniohjauksen nykytilasta esille tulleet kehittämiskohteet. Kyselytutkimuksen tuloksien vahvistamiseksi tutkin myös 10 kunnan konserniohjeistusta. Teoreettinen viitekehys muodostui konserniohjausta määrittävistä säädöksistä ja ohjeista sekä kuntakonsernin kuvaamisesta. Kuntakonsernia ohjaavat kuntalaki, osakeyhtiölaki sekä Suomen Kuntaliiton suosituksen, joissa määritellään toimintatavat konserniohjaukselle, hyvälle johtamis- ja hallintotavalle, valvonnan järjestämiselle ja konserniraportoinnille. Tutkimuksen tuloksena esitin toimenpide-ehdotuksia Mikkelin kaupungin konserniohjauksen kehittämiseksi. Tein kaupungille uuden konserniohjeen ja kuvasin Mikkelin kaupungin konserniohjauksen prosessina, koska konserni liittyy kiinteänä osana Mikkelin kaupungin vuosittaiseen toimintaan.					
Asiasanat (avainsanat) Corporate governance, konsernit, konserniohjaus, omistajaohjaus, sisäinen valvonta					
Sivumäärä 128 + 49	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Kieli</td> <td style="width: 50%;">URN</td> </tr> <tr> <td>Suomi</td> <td></td> </tr> </table>	Kieli	URN	Suomi	
Kieli	URN				
Suomi					
Huomautus (huomautukset liitteistä) 3 kpl (49 sivua)					
Ohjaavan opettajan nimi Terttu Liimatainen	Opinnäytetyön toimeksiantaja Mikkelin kaupunki				

DESCRIPTION

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>		Date of the master's thesis 11 May 2011	
Author(s) Kirsi Ollikainen		Degree programme and option Entrepreneurship and Business Operations	
Name of the master's thesis Development of consolidated corporate governance in the city of Mikkeli			
Abstract <p>A municipal groups includes both the internal and external businesses. The internal groups includes the units of local government and the municipal businesses. The external groups includes publicly-owned businesses, joint municipal authorities and foundations. Depending on the amount of ownership, the term used for these companies can be a subsidiary or a associated company.</p> <p>Consolidated corporate governance of municipalities includes three dimensions; 1) the ownerships policy 2) the consolidated corporate governance and 3) the control of the business. The purpose of this study was to develop the consolidated corporate governance in the city of Mikkeli. The governance of the municipal groups included the direction of the subsidiaries as well as giving instructions to them. The ownerships policy was not included in this study when they did not have a direct connection with consolidated corporate governance. Consolidated corporate governance included controlling, evaluating and reporting the activities in the businesses. In this study I have focused only on external consolidated corporate governance, meanies directing the subsidiaries.</p> <p>The research method of this study was qualitative case study. The study was made by interviews and questionnaires. The interviews were made with the executive board of the city of Mikkeli to assess the current state of consolidated corporate governance. The questionnaire was used to determine good governance models in varying types of municipalities all over Finland. The bases for the questionnaire were the areas of development that had risen when examining the current state of consolidated corporate governance in the city of Mikkeli. In order to verify the results from the questionnaires. I also studied the guidelines for consolidated corporate governance in ten different municipalities.</p> <p>The theoretical framework of reference for this study included statutes and guidelines concerning consolidated corporate governance and from the description of the process of consolidated corporate governance. The municipal groups is directed by the Local Government Act and by Companies Act. In addition, the Association of Finnish Local Authorities has made recommendations for how the consolidated corporate governance should operate.</p> <p>The result of my study was to make proposals for developing the consolidated corporate governance in the city of Mikkeli. I wrote new guidelines. I also described the process for consolidated corporate governance in the city, since it is an integral part of the annual city's procedures.</p>			
Subject headings, (keywords) Consolidated corporate governance, groups, the control of the groups, compliance			
Pages 128 + appendices 49 pages	Language Finnish	URN	
Remarks, notes on appendices 3 psc (page 49)			
Tutor Terttu Liimatainen		Master's thesis assigned by City of Mikkeli	

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
2	OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUS	2
2.1	Tavoitteet ja rajaus.....	2
2.2	Tutkimusongelma	3
2.3	Tutkimusmenetelmä	4
2.3.1	Koko työn tutkimusmenetelmä.....	5
2.3.2	Tiedonkeruumenetelmät	6
2.3.3	Kehittämismenetelmät	9
2.4	Opinnäytetyöprosessi.....	10
3	KONSERNIOHJAUKSEN VELVOITTEET	11
3.1	Kuntalain velvoitteet.....	12
3.2	Osakeyhtiölaki määrittelee yhtiön toiminnan.....	17
3.3	Hyvä hallintotapa konserniohjauksessa	20
3.4	Palvelujen järjestäminen ja tuottavuus	24
3.5	Sisäinen valvonta velvoittaa virkamiehiä	30
3.6	Raportointi kuntakonsernin toiminnasta.....	34
4	KUNTAKONSERNI.....	37
4.1	Omistajapolitiikka.....	40
4.2	Konserniohjauksen sisältö	43
4.3	Omistajaohjaus	48
4.4	Konsernivalvonta on osa omistajaohjausta.....	52
4.5	Konsernivalvonnan järjestäminen	55
5	LÄHTÖTILANTEEN KARTOITUS	63
5.1	Mikkelin kaupungin konserni	64
5.2	Konsernijohto Mikkelin kaupungilla.....	64
5.3	Konserniohjauksen tilanne.....	65
5.4	Omistajapolitiittisten linjauksien toteutuminen	66
5.5	Nykyisen konserniohjeen toimivuus.....	69
5.6	Omistajaohjaus	70
5.7	Konsernivalvonta.....	74
6	YHTEENVETO NYKYTILANTEESTA.....	78

7	MUIDEN KUNTIEN KONSERNIJOHTAMINEN	81
7.1	Kunnille lähetetyn kyselyn teema-alueet.....	82
7.2	Kuntien omistajapoliittisista linjauksista ja konserniohjeista poimittua	83
7.2.1	Hyviä käytänteitä omistajapoliittisissa linjauksissa.....	83
7.2.2	Konserniohjaukseen liittyviä huomioita	86
7.2.3	Konsernivalvonnan järjestäminen.....	87
7.2.4	Hyvä hallinto- ja johtamistapa	88
7.2.5	Raportointi ja tavoitteiden asettaminen	89
7.3	Kuntakyselyn tulokset teema-alueittain.....	91
7.3.1	Omistajapoliittisten linjauksien tulokset.....	91
7.3.2	Konserniohjauksen vastuut ja välineet.....	94
7.3.3	Raportointi ja sisäinen valvonta.....	99
7.4	Yhteenvedo kuntakyselyn tuloksista	101
8	MITÄ UUTTA MIKKELIN KONSERNIOHJAUKSEEN?	104
8.1	Omistajapoliittisten linjauksien kehittämisen painopisteet	106
8.2	Omistajaohjauksen periaatteet	110
8.3	Konserniohjeen päivitys	112
8.4	Konsernivalvonnan kehittäminen	119
9	POHDINTA	121
9.1	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	122
9.2	Tulokset tutkimusongelmaan.....	124
9.3	Mitä tästä eteenpäin?	124
10	LOPUKSI.....	126
	LÄHTEET	128

LIITE/LIITTEET

LIITE 1 Kuva Mikkelin kaupungin konsernista

LIITE 2 (41) Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista ja konserniohjeista

LIITE 3 (7) Uusittu Mikkelin kaupungin konserniohje

1 JOHDANTO

Kuntien konserniohjaus perustuu kuntalakiin. Kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä.

Ennen vuotta 2007 kuntien konsernia käsiteltiin vain tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin kunnilla oli velvollisuus laatia konsernista konsernitase. Kuntalakia muutettiin ja vuodesta 2008 alkaen kuntien on täytynyt laatia konsernista täydellinen konsernitilinpäätös, joka tarkoittaa taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman lisäksi myös toiminnallisten tavoitteiden raportointia toimintakertomuksen yhteydessä. Kunnalla on myös velvollisuus selvittää, miten konsernivalvonta on hoidettu vuoden aikana sekä antaa selvitys konsernijohdon toiminnasta.

Koska kuntalaissa ei ole määritelty, millaisia tavoitteita kunnan omistamille yhtiöille pitäisi asettaa, mitä tarkoitetaan omistajaohjauksella tai miten valvonta pitäisi järjestää, on Suomen Kuntaliitto antanut suosituksia kuntakonserniin liittyen. Koska kysymyksessä on suositukset ja kuntakonsernin yhtiöitä sitoo osakeyhtiölaki, niin konsernin painoarvo yhtiöiden toiminnassa ei ole vielä selkeää ja kuntien omistajaohjaus on melko kasvotonta. Kuntakonsernin toiminta päättyy myös yksityistä konsernia useammin tiedotusvälineisiin. Yksityisestä sektorista kirjoitetaan vain yt-neuvottelujen yhteydessä tai toimipisteiden lakkauttamisen yhteydessä, mutta kuntakonsernista kirjoitetaan herkästi myös jo tehtyjen sisäisten päätöksien tai konserniohjauksen puutteellisuudesta johtuen. Opinnäytetyö sisältää useampia erimerkkejä lähivuosina kuntakonserniin kohdistuneesta kirjoittelusta, mutta ne eivät ole kannanottoja siihen, onko toimittu oikein vain väärin, vaan osoittavat vain sen, että kuntakonsernilta vaaditaan erilaista läpinäkyvyyttä toiminnassa ja tarkempaa ohjeistusta kuin yksityissektorin konsernissa.

Mikkelin kaupunki laati vuonna 2007 konserniohjeen, jonka tarkoituksena oli selkeyttää omistajaohjausta ja ohjeistaa konsernin toimintaa, mutta käytännössä ohje on jäänyt hyvin pitkälti vain paperiksi, jota ei noudateta. Tutkimusongelmana on, miten Mikkelin kaupungin konserniohjausta tulisi kehittää. Opinnäytetyöllä kartoitetaan, miten Mikkelin kaupungin konserniohjaus toimii tänä päivänä ja haetaan hyviä toi-

mintamalleja muiden kaupunkien konserniohjauksesta. Opinnäytetyön pohjalta päivitetään Mikkelin kaupungin konserniohje sekä luodaan toimintamalli konserniohjauksen, raportoinnin sekä konsernivalvonnan hoitamisesta Mikkelin kaupungilla.

Kuntien konserniohjaus jakaantuu kolmeen osaan 1) omistajapolitiikkaan 2) konserniohjaukseen, joka on omistajaohjausta ja ohjeiden antamista tytäryhteisöille sekä 3) konsernivalvontaan. Opinnäytetyöstä rajataan pois omistajapoliittinen ohjaus, siltä osin kuin se ei suoranaisesti liity konserniohjaukseen. Omistajapolitiikka on kaupunginvaltuuston hyväksymää omistajastrategiaa kaupungin omistuksien osalta. Opinnäytetyössä ei myöskään käsitellä kuntien omaa liikelaitostoimintaa, joka määritellään kuntakonsernissa ns. sisäiseksi konserniksi.

2 OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUS

Opinnäytetyön tilaaja on Mikkelin kaupunki. Itse toimin Mikkelin kaupungilla talouspalveluissa taluspäällikkönä. Mikkelin kaupungin talouspalvelut toteuttavat konsernitilinpäätöksen ja ohjaavat konsernijohdon ohjeiden mukaisesti konsernin tytäryhteisöjen toiminnan raportointia ja valmistelevat talousarvioon sekä toimintakertomukseen konserniin liittyvät arviot konsernin toiminnasta. Sitä millainen rooli talouspalveluilla ja konsernivastuuhenkilöillä on konserniohjauksessa ja –valvonnassa, ei ole tarkasti määritelty.

2.1 Tavoitteet ja rajaus

Opinnäytetyön tavoitteena on kehittää nykyistä käytäntöä sekä luoda hyviä toimintamalleja Mikkelin kaupungin konserniohjaukselle ja –valvonnalle tutkimalla muiden kuntien konserniohjausta sekä –valvontaa ja vastuita konserniohjauksen järjestämisessä. Samalla tutkimuksen tuloksien perusteella uudistan Mikkelin kaupungin konserniohjeen, joka on laadittu vuonna 2007. Konserniohjausta tarkastellaan päätöksenteon ohjaavuuden, prosessin ja hyvän hallintotavan näkökulmista. Konsernivalvontaa tarkastellaan raportoinnin, sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan näkökulmasta.

Tutkimus rajataan koskemaan konserniohjausta ja konsernivalvontaa. Omistajapolitiikkaa, jonka vahvistaa kaupunginvaltuusto, ei käsitellä muuten kuin se liittyy kon-

serniohjaukseen. Omistajapolitiikan linjauksilla tarkoitetaan valittua omistajastrategiaa. Konserniohjauksen osana on omistajaohjaus, joka perustuu omistajapoliittisiin linjauksiin eli omistajastrategiaan sekä myös kaupungin strategiaan. Tämän vuoksi omistajapolitiikkaa ei voida kokonaan jättää käsittelemättä ja olenkin käsitellyt omistajapolitiikan linjauksia yleisellä tasolla. Konsernitilinpäätöstä prosessina tai konsernitilinpäätöksen laadinnan ohjeistusta ei käsitellä myöskään opinnäytetyössä. Konsernitilinpäätöksen laadinta lainsäädännön tasolla on mukana opinnäytetyössä, koska kirjanpitolaki ohjaa kuntalain lisäksi myös konsernin toiminnan raportointia ja velvollisuutta antaa selvitys konsernivalvonnan järjestämisestä ja konsernijohdon toiminnasta toimintakertomuksen yhteydessä. Kuntakonserni muodostuu peruskunnasta, kunnan omista liikelaitoksista (sisäinen konserni) sekä tytäryhteisöistä (ulkoinen konserni). Olen rajannut opinnäytetyön käsittämään vain tytäryhteisöjen konserniohjausta.

2.2 Tutkimusongelma

Kunnat ovat 1990-luvusta alkaen voimakkaasti yhtiöittäneet ja liikelaitostaneet toimintojaan. Kuntien siirtyminen liiketaloudelliseen kirjanpitoon edesauttoi tätä kehitystä, koska kunnille tuli myös alijäämien kattamisvelvollisuus ja talouden tasapainottamisen vaatimukset. Alijäämien kattamisvelvollisuus ei koske kuntakonsernia. Kunnat haluavat toimia nykyisin samoilla periaatteilla kuin yritykset ja kunnallinen demokraattinen moniportainen päätöksenteko koetaan myös hitaaksi. Tämän vuoksi on entistä enemmän etsitty vaihtoehtoja hoitaa kunnallisia palveluja.

Kuntien huonontunut taloudellinen tilanne myös osaltaan vaikuttaa siihen, että toimitoja halutaan pilkkoa eri tavalla tuotettavaksi. Kunnan toimintojen hajauttaminen yhtiöihin ja yhteisöihin on johtanut kuitenkin siihen, että kuntien verovaroin tuettavaa toimintaa on vaikea hahmottaa, ohjata sekä valvoa. Kuten Mikkelin kaupunginjohtaja totesi, Mikkelin kaupungilla on tarkoitus konserniohjauksella koota yhteen ne toiminnot, jotka kaupunki on hajottanut konserniin. Haasteena on miten tässä onnistutaan, koska yhtiöt toimivat mielellään itsenäisesti ja vain osakeyhtiölain mukaisesti ja kaupungin kiristynyt konserniohjaus ei miellytä aina konsernin tytäryhteisöjä. Kuntakonserni omistajana on myös paljon kasvottomampi kuin yksityissektorin konsernit ja luottamusmiehillä ja johtavilla virkamiehille ei myöskään ole vielä selvinnyt, mitä heiltä odotetaan. Luottamusmiesten rooleja ja vastuita tytäryhtiöiden hallituksen jäseninä ja myöskään johtavien virkamiesten roolia konsernivastuuhenkilönä ei ole poh-

dittu riittävän paljon. Kumman etu on etusijalla, tyttären vai emon, kun toimitaan konsernissa vastuullisina omistajina?

Mikkelin konserniohjeessa mainitaan, että *konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa* koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on ennen kaikkea kaupungin edustajien päätösvallan käyttöä yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä ja myös hallituksen valinnan kautta konserniyhteisön sitouttamista kaupungin kehittämiseen. Omistajaohjauksen periaatteista on esitetty konserniohjeessa. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tytäryhteisöjen tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuuden arvioimista. (Mikkelin kaupungin konserniohje 2007, 2.)

Opinnäytetyössä on tarkoitus vastata kysymykseen, miten Mikkelin kaupungin konserniohjausta ja -valvontaa tulisi kehittää. Mikkelin kaupungilta puuttuu tällä hetkellä konserniproessin kuvaus ja ongelmana on myös, että konserniohjaukseen liittyvät vastuiden määrittäykset puuttuvat, koska konsernivastuussa olevien henkilöiden rooleja konserniohjauksen osalta ei ole riittävästi pohdittu. Yleisesti myönnetään, että konserniohjaus on osa johtamisjärjestelmää, mutta konserniohjaus ei ole siirtynyt ohjeista ja päätöksistä kaikilta osin käytännön johtamiseksi. Konserniohje ei ole myöskään ajan tasalla, koska uusi Suomen Kuntaliiton suositus valmistui marraskuussa 2009 ja Mikkelin kaupungin konserniohje on hyväksytty vuonna 2007.

2.3 Tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyö muodostuu kahdesta tutkimuksesta. Ensimmäisessä selvitin Mikkelin kaupungin nykyisen konserniohjauksen nykytilan Mikkelin kaupungin konsernin johtoryhmälle tehdyssä haastattelututkimuksessa maaliskuussa 2010. Toisen tutkimuksen lähetin 20.1.2011 yhteensä 14 kunnalle, jotka olivat Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Varkaus, Joensuu, Savonlinna, Hämeenlinna, Tampere, Lahti, Kouvola, Imatra, Lappeenranta, Rovaniemi ja Seinäjoki. Soitin etukäteen noin puolelle kuntien konsernivastuuhenkilöistä ja kysyin heidän kiinnostustaan osallistua tutkimukseen. Tämän lisäksi vertasin 10 kaupungin konserniohjeita ja kartoitin niistä hyviä toimintamalleja. Nämä kaupungit olivat Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Rovaniemi, Tampere ja Turku.

2.3.1 Koko työn tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä käytin tapaustutkimusta, joka perustuu kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Kvalitatiivisella tutkimuksella ei ole täysin omia metodeja ja teoria on kokoelma selittäviä käsitteitä. Käyttökelpoinen teoria on käytännöllinen ja auttaa tutkimuksen tulkinnassa toteaa Metsämuuronen (2008, 9). Tapaustutkimus on myös joustavaa, koska tietoa etsitään sieltä, mistä sitä saadaan ja tutkimuksen pitäisi lisätä lukijan ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Lukija voi löytää tutkimuksen kautta uutta tietoa, laajentaa omia kokemuksiaan tai saada varmuuden aikaisemmalle tiedolle. Kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa ei pyritä tarkkojen hypoteesien todistamiseen, vaan tutkimusaineiston avulla pyritään todellisuuden syvällisimpään ymmärtämiseen. Tapaustutkimus mahdollistaa myös induktiivisen päättelyn, koska tutkijalla on jonkintasoinen lähtötilanteen oletus aiheesta tai tietty esiyymmärrys, mutta nämä oletukset muuttuvat tutkimuksen edetessä. (Syrjälä 1994, 14 – 16.)

Laadullinen tutkimus muodostuu kahdesta vaiheesta, sillä ensiksi aineistoa tarkastellaan tietyllä viitekehyksellä ja toisessa vaiheessa karsitaan uskomuksien määrää yhdistelemällä havaintoja. Havainnoista etsitään yhteisiä piirteitä tai aiheita tai luodaan sääntöjä, jotka pätevät poikkeuksetta koko aineistoon. (Alasuutari 1999 39 – 40.)

Tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta, joka monipuolisella ja monista lähteistä hankittujen tietojen avulla tutkii nykyistä tapahtumaa tai ihmisiä tietyssä ympäristössä. Tutkimuksen aineisto on voimakkaasti totta ja myös jalat-maassa-tutkimusta, joka perustuu tutkittavan omiin kokemuksiin. Tapaustutkimus tarjoaa mahdollisuuden yleistämislle ja se on usein ”askel toimintaan”. Tutkimuksen lähtökohta on usein toiminnallinen ja tuloksia myös sovelletaan käytännössä. Tapaustutkimuksen raportointi voidaan tehdä kansantajuisesti ja siinä on mahdollista välttää vain tiedepiireille avautuvaa tiedeslangia ja myös lukijalla on mahdollisuus tehdä omia johtopäätöksiä tutkimuksen tuloksesta. (Metsämuuronen 2006, 91.) Koskinen ym. (2005, 154) toteavat, että tapaustutkimuksessa on enemmänkin kysymys tutkimusotteesta, jolla kerätään tapauksia ja analysoidaan niitä. Tutkittu tapausmäärä on tyypillisesti pieni ja usein tutkitaan vain yhtä tapausta. Tapaus voi olla toiminnallinen kuten prosessi tai yrityksen rakenteellinen piirre, jota halutaan muuttaa.

Tutkimusongelman ratkaisemiseksi voi käyttää survey- eli kyselytutkimusta. Survey-tutkimuksen perustana ovat kyselyt tai haastattelut ja tutkimuksen tarkoituksena on antaa käytännöllistä tietoa. (Hirsijärvi & Hurme 2001, 58.) Anttilan (2006, 182 - 183) mukaan survey-tutkimuksen apuna yleisesti käytetään tutkimuslomaketta, johon aineisto kerätään. Kyselytutkimus soveltuu parhaiten tilanteiden, käytänteiden ja olosuhteiden kartoitukseen sekä vertailujen tekemiseen. Tutkimuksen kysymykset ovat selkeitä ja samalla tavalla esitettyjä ja tutkimuksen kohteena on yleensä otoksella valikoitu kohderyhmä jostakin tietystä perusjoukosta. Kyselytutkimus vaatii suuren vastausmäärän, jotta aineiston tilastollisella käsittelyllä olisi jotain merkitystä. Lomakkeella on myös avoimia kysymyksiä, joihin voidaan yleensä vastata miten halutaan ja vaihtoehtoisesti myös kysymyksiä, johon vastaaja kirjoittaa yksiselitteisen vastauksen. Lomake on hyvä esitettävä ennen kyselyn lähettämistä ja perusjoukko voi olla myös pieni, jos sen voi kokonaisuudessaan ottaa kyselyn kohteeksi. Survey-tutkimukseksi nimetään joko suuren rajatun kohderyhmän tutkimusta, mutta myös tutkimusta, jossa tutkija käyttää kyselymenetelmää. Molemmat tavat voidaan nimetä survey-tutkimukseksi. Anttila (2006, 287) toteaa, että tapaustutkimuksen ei pyri yleistävyyteen eikä tuloksia pidä lukea yleisesti vallalla olevina näkemyksinä, koska sellaiseksi tutkimusta ei ole edes tarkoitettu. Survey-tutkimuksen ja case-tutkimuksen eroina voidaan pitää, että survey-tutkimuksessa tutkitaan pientä muuttujien joukkoa suuressa hyvin rajatussa aineistossa ja case-tutkimuksessa tutkitaan hyvin rajattua suppeaa kohdetta rajatulla aineistomassalla, jossa ei eroteta muuttajarakenteita. Tapaustutkimuksia tehdään yleisesti organisaatioiden ja johtamisen prosesseista.

2.3.2 Tiedonkeruumenetelmät

Opinnäytetyöhön liittyy kaksi kyselytutkimusta. Ensimmäisen tutkimuksen tein teemahaastatteluna Mikkelin kaupungin konsernin johtoryhmälle ajalla 13.3.2010 - 4.4.2010. Mikkelin kaupungin konsernijohtoryhmään kuuluvat kaupunginjohtaja Kimmo Mikander, kehitysjohtaja Soile Kuitunen, hallintojohtaja Tapio Hauvala, sivistystoimen toimialajohtaja Heikki Hirvonen, sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtaja Maria Närhinen sekä talousjohtaja Heikki Siira.

Haastattelu soveltuu tutkimukseksi silloin, kun halutaan selvittää asenteita, mielipiteitä, kokemuksia tai havaintoja. Kyselyllä kyllä voidaan päästä samaan tavoitteeseen, mutta sillä ei saavuteta samaa syvyyttä kuin haastattelun avulla on mahdollista saavut-

taa (Anttila, 2006, 195). Haastattelussa kysymykset esitetään valituille yksilöille tai ryhmälle ja se vaatii ennakkosuunnittelua sekä tutustumista aiheeseen käytännössä että teoriassa. Kysymykset voidaan rajata tiettyyn aiheeseen hyvinkin yksityiskohtaisesti. Haastattelu perustuu haastattelijan strukturoituihin tai ei-strukturoituihin aiheisiin, mikä tarkoittaa etukäteen tehtyä jäsentelyä aihepiiristä johon tutkimuksella tähdätään tai mihin etsitään vastauksia ongelmaan. Haastattelijan on kannustettava haastateltavaa ja haastattelijan on tiedettävä roolinsa ja haastateltavalle täytyy tulla tunne, että tietoja käsitellään luottamuksellisesti. (Metsämuuronen 2008, 14, 39.)

Kyselyyn taas vastaajat voidaan valita tutkimukseen kahdella tavalla; satunnaisesti tai ei-satunnaisesti. Satunnaisotanta on parempi, sillä se lisää tutkimuksen luotettavuutta koska havainnot ovat tulleet mukaan täysin sattumalta ilman tutkijan tai tutkittavan omaa ennakoasennetta. Joskus on tarpeellista tutkia koko perusjoukko, jolloin ei puhuta otoksesta, vaan kokonaistutkimuksesta. Ei-satunnaisissa otoksissa on kysymys siitä, että tutkittavat henkilöt on valittu tutkijan mielenkiinnon mukaan joko saatavuuden tai harkinnan mukaan. Kun on olemassa valmis nimi- tai osallistumislista, puhutaan systemaattisesta otannasta. (Metsämuuronen 2006, 45 – 46.)

Teemahaastateltavaa ryhmää en valinnut satunnaisesti, koska haastateltavana oli Mikkelin kaupungin konsernin johtoryhmä. Konsernin johtoryhmä vastaa konserniohjauksesta sekä -valvonnasta ja valmistelee omistajapoliittiset linjaukset kaupunginvaltuustolle. Toisen kyselyn ryhmän valitsin satunnaisesti, mutta kuitenkin valintaan vaikutti kunnan koko (poiminta 20 suurimman kunnan listalta) sekä osan pienemmistä kunnista valitsin maantieteellisen sijainnin mukaan ympäri Suomea.

Teemahaastatteluun perustuvassa tutkimuksessa haastateltava ei vastaa ensimmäisenkään kysymykseen ennen kuin hänellä on edes jonkinlainen käsitys, mihin kysymyksillä pyritään tai mitä tutkimuksessa käsitellään ja mitkä asiat ovat kysymyksen taustalla tutkimusaiheen kannalta oleellisia. Haastattelussa on kysymys vuorovaikutustilanteesta ja haastateltavat pyrkivät jo ennen kysymyksiin vastaamista ja myös haastattelun aikana luomaan käsityksen tilanteen luonteesta ja tämän vuoksi tutkimusaineisto on jokaisen kohdalla erilainen. Kaikkiin tieteellisiin tutkimuksiin kuuluu se perusoletamus, että tutkimuksen ydinkysymys ei ole suoraan havainnoitavissa. Vaikka haastateltavat vastaisivat kuinka avoimesti ja rehellisesti tahansa tutkimuksen asioista, ne eivät suoraan kelpaa tutkimustulokseksi. Jotta aineiston avulla pystytään analysoi-

maan tulosta, se on asetettava tiettyyn viitekehykseen, sillä aineisto ei koskaan ole suoraan tutkimustulos. (Alasuutari 1999, 149 - 155.) Hirsijärven ja Hurmeen (2001, 48, 66) mukaan teemahaastattelussa keskeisintä on, että haastattelu etenee tiettyjen teemojen ympärillä ja eikä yksityiskohtaisten kysymyksien kautta. Teema-alueet ovat niitä alueita, joihin haastattelukysymykset varsinaisesti kohdistuvat ja haastattelutilanteissa ne toimivat muistilistana ja keskustelua ohjaavana elementtinä.

Haastateltaville lähetin 1.3.2010 etukäteen tutkimukseen liittyvät kysymykset, jotka muodostuivat konsernin omistajapoliittisiin linjauksiin ja konserniohjaukseen liittyvistä teemoista. Lisäkysymyksiä esitin haastattelujen aikana vain täsmentämällä haastattelun aiheeseen liittyviä määritelmiä. Lähetin etukäteen myös Suomen Kuntaliiton Hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonsernissa koskevan suosituksen, joka on julkaistu vuonna 2009 sekä kaupungin nykyisen konserniohjeen. Teemahaastattelut tein 13.3.2010 - 4.4.2010 ja haastattelupaikkana oli jokaisen henkilön oma työhuone. Haastatteluun suostui viisi konsernijohtoryhmän jäsentä seitsemästä mahdollisesta. Nauhoitin haastattelut ja litteroin kaikki haastattelut sekä kirjoitin ne jälkikäteen puhtaaksi huhtikuussa 2010. Luokitteluna toimi kysymysrunko, josta Wordissa yhdistin kaikkien haastateltavien vastaukset yhdeksi asiakirjaksi ja tärkeimmät asiat lihavoin ja näistä kokosin varsinaiset tutkimustulokset.

Tutkimustulosta voidaan pitää luotettavana, vaikka kaikki konsernin johtoryhmään kuuluvat jäsenet eivät suostuneet haastateltavaksi. Luotettavuuden osalta voidaan miettiä olisiko tutkimuksesta pois jääneiden rooli tuonut tutkimukseen lisäarvoa, koska toinen heistä vastaa taloudesta ja toinen kaupungin rakennuksista ja maanomaisuudesta. Tutkimus painottui hyvin pitkälti Mikkelin kaupungin konserniohjaukseen, koska jokainen kuntakonserni on erilainen, niin tutkimusta ei voi yleistää muihin kuntiin. Tässä tutkimuksessa rajattiin kuntayhtymät ulkopuolelle, koska niiden omistajaohjaus tapahtuu pitkälti yhtymäkokouksien kautta ja niiden merkitystä kaupungin konserniohjauksessa ei ole edes pohdittu. Toimitin tutkimustulokset kaupungin johtoryhmälle toukokuussa 2010 ja heidän mielestään tutkimustulokset vastasivat kaupungin konserniohjauksen nykytilannetta sekä esittämäni kehittämiskohteet olivat oikean suuntaisia ja niiden pohjalta on hyvä jatkaa tätä tutkimusta.

Toisen kyselyn vertailukaupungeiksi valitsin Oulun, Kuopion, Jyväskylän, Varkauden, Joensuun, Savonlinnan, Hämeenlinnan, Tampereen, Lahden, Kouvolan, Imatran,

Lappeenrannan, Rovaniemen ja Seinäjoen. Lähetin 20.1.2011 kyselyn strategia- tai talousvastaaville sähköpostiin Webropol-kyselynä. Tiedustelin puhelimitse noin puolelta vastaajista suostumusta osallistua ko. kyselyyn. Määräaikaan mennessä kyselyyn vastasi 7 konsernivastuuhenkilöä. Yksi vastaajista olisi halunnut keskustella puhelimitse konserniohjauksesta, mutta puhelinkeskustelun perusteella olisi ollut vaikea vertailla vastauksia muiden vastauksiin. Eskolan (1998, 63) mielestä vastauksia tarvitaan juuri sen verran kuin on aiheen kannalta välttämätöntä ja aineisto on riittävä kun se tuo esiin teoreettisen peruskuvion, mikä tutkimuskohteesta on mahdollista saada.

Tutkin myös 10 kaupungin omistajapoliittisia linjauksia, konserniohjeita sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeita. Kaupungit olivat Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Rovaniemi, Tampere ja Turku. Tein näistä yhteenvedon, joka on liitteessä 2. Poimin edellä mainituista asiakirjoista tutkimuksen kannalta keskeisempiä asioita, jotka on esitetty samoilla teemoilla kuin kuntakyselyn kysymykset.

2.3.3 Kehittämismenetelmät

Tutkimusote on ulkoinen, vaikka tutkimuksen tekijänä toimin sisällä organisaatiossa. Anttila (2008, 96) on määritellyt ulkoisen tutkijan objektiiviseksi tiedon kokoajaksi, joka raportoi kehittämishankkeen kokonaisuudesta, sen tuloksista ja vaikutuksista toimeksiantajalle ja tutkija itse ei vaikuta varsinaiseen kehittämistulokseen. Eskola (1998, 62) toteaa, että aineiston tehtävänä on olla tutkijan apuna rakentamassa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta asiasta. Aineistosta ei vain kerrota, vaan siitä pyritään rakentamaan teoreettisesti kestäviä näkökulmia ja aineistoa on riittävästi kun uudet tapaukset eivät tuo enää mitään uutta tietoa tutkimusongelman ratkaisemiseksi.

Näiden kahden tutkimuksen perusteella voin selkeyttää Mikkelin konserniohjauksen prosessia sekä kehittää hyviä toimintatapoja sekä konserniohjaukseen että – valvontaan. Tukea kehittämisehdotuksille sain tutkimalla muiden kuntien ohjeistusta, koska niiden avulla pääsin hyvin yksityiskohtaiselle tasolle ratkaisumalleista, mitä muilla kunnilla on käytössä. Toimenpide-ehdotuksien pohjalta voidaan päivittää Mikkelin kaupungin konserniohje ja luoda pohja hyvälle johtamis- ja hallintotavalle, kehittää raportointia sekä prosessoida koko konsernitoiminta. Tämän lisäksi pohtia omis-

tajapolitiikan linjauksiin mukaan otettavia näkökulmia ja myös kehittää itse konserni-johtamista, kun ymmärretään konsernin painoarvo ja merkitys nykyisessä toiminnassa.

2.4 Opinnäytetyöprosessi

Opinnäytetyöprosessin aloitin keväällä 2010 laatimalla opinnäytetyön aikataulun, toteuttamalla ensimmäinen tutkimuksen sekä tutustumalla teoriaan. Seuraavat tutkimukset toteutin tammikuussa 2011. Samanaikaisesti kirjoitin teoriaa ja tutustuin eri lähteisiin. Opinnäytetyön aikataulu on esitetty kuvassa 1.

Työvaihe	Tammikuu-toukokuu 2010	Kesäkuu-elokuu 2010	Syyskuu-joulukuu 2010	Tammikuu-helmikuu 2011	Maaliskuu-toukokuu 2011
Suunnitelma	26.1.				
Teoriaviitekehys	X	X	X	X	X
Teemahaastattelut (nykytilan kuvaus) ja analysointi	16.4. mennessä				
Kehittämisseminaari			X		
Kyselytutkimuksen valmistelu			X		
Kyselytutkimus kunnille				X	
Kyselytutkimuksen lähettäminen ja analysointi				X	
Lopputyön kirjoittaminen, johtopäätökset ja kokoaminen			X	X	X
Päätöseminaari ja kypsyyskoe					X
Julkaiseminen ja luovutus					X

KUVA 1. Opinnäytetyön aikataulu

Työkiireistä ja muusta opiskelusta johtuen opinnäytetyöprosessissa oli taukoja, jolloin en tehnyt opinnäytetyön hyväksi mitään. Joulukuussa 2010 jäin 3 kuukauden opinto-vapaalle, jolloin aloitin varsinaisen opinnäytetyön kirjoittamisen, teorian kokoamisen ja lähetin toisen kyselyn opinnäytetyöhön liittyen. Opinnäytetyön mentorina tilaajan edustajana toimi talousjohtaja Heikki Siira, jonka kanssa keskustelin kuntakyselyn kysymyksistä sekä koko opinnäytetyön painopisteistä. Anttila (2006, 282) toteaa, että laadullisessa tutkimuksen tutkimusprosessissa teoria voi kehittyä myöhäisessä tutkimuksen vaiheessa, koska tutkimus etenee käsitteistön ja aineiston vuorovaikutuksen limittyessä toisiinsa ja teoria sekä käytännön näkökulmat vuorottelevat tämän vuoksi

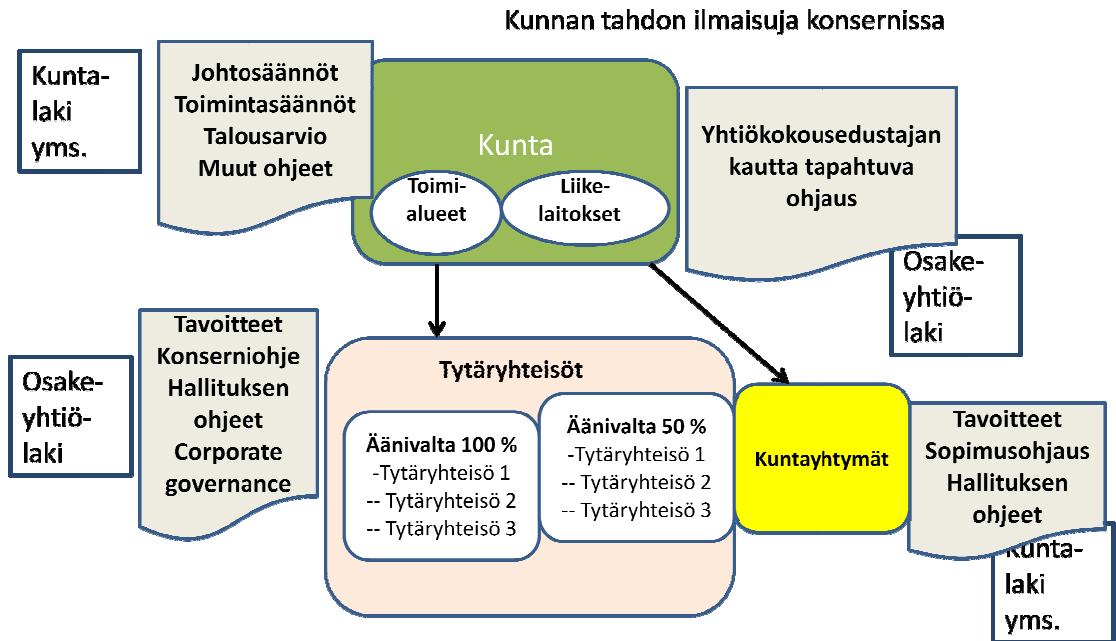
myös johtopäätösten muodostamisessa. Lopputyön tekemisessä havaitsin itse että, teorian kokoaminen samanaikaisesti kyselyaineiston kanssa, auttoi oman esiymmärryksen lisääntymisessä ja myös syvensi käsitystäni koko aihepiiristä.

Opinnäytetyön tulokset esittelin 6.4.2011 Mikkelin kaupungin johtoryhmän strategia-päivillä, jonka aiheena oli omistajapolitiikan linjaaminen. Samassa yhteydessä esittelin uuden päivitetyn konserniohjeen. Päivän ulkopuolisena sparraajana toimi Auditor Oy:n toimitusjohtaja ja Oulun kaupungin talous- ja strategiajohtaja. Heidän mielestä opinnäytetyössäni onnistuin hyvin tuomaan esille kaikki oleellimmat seikat, joiden pohjalta kuntakonsernin ohjaus tapahtuu ja myös kehittämisen painopisteet Mikkelin konserniohjauksen osalta.

3 KONSERNIOHJAUKSEN VELVOITTEET

Teoreettisen viitekehyksen muodostaa kunta-, osake-, ja kirjanpitolaki, kuntajaoston ja Suomen Kuntaliiton yleiskirjeet, suositukset, kuntien konserniohjeet, lehti- ja nettiartikkelit sekä aiheeseen liittyvä kirjallisuus. Lehtiartikkelit ovat esimerkkeinä asioista, joihin kuntien konserniohjauksessa on kiinnitetty huomiota. Niiden perusteella voidaan todeta, että aihe on hyvinkin ajankohtainen, mutta ne eivät muodosta käsitystä miten asiat pitäisi hoitaa. Itse en myöskään ota kantaa niiden perusteella miten konserniohjausta pitäisi kehittää. Ne luovat käsitystä aiheen monialaisuudesta, johon liittyy hyvin pitkälti myös poliittisia intressejä sekä kuntademokratiaa. Materiaalina käytin myös Mikkelin kaupungin ohjeistuksia ja koulutusmateriaalia konserniin liittyvistä kokouksista ja koulutustilaisuuksista sekä kaupunginvaltuuston päätöksiä, jotka liittyvät aiheeseen. Aiheesta on hyvin vähän saatavilla tutkittua kirjallisuutta.

Tutkimuksessa teoreettinen viitekehys tukee tutkimusta ja tutkimuksen lähtökohtana on, että teoriaan perustuva tieto tätä kautta muodostaa esiymmärryksen. Kuviossa 2 on kuvattu kunnan toimintaan vaikuttavia säännöksiä konsernissa.



KUVA 2. Kunnan konsernitoiminnan ohjaus (Audiator 2010, 3)

Konserni muodostuu sisäisestä konsernista, joka käsittää peruskunnan toiminta-alueet sekä kunnan omat liikelaitokset. Ulkoinen konserni muodostuu taas kunnan yhtiöistä, kuntayhtymistä ja säätiöistä, joissa kunnalla on omistusta. Omistussuudesta riippuen puhutaan tytäryhtiöistä tai osakkuusyhtiöistä ja yli 50 %:n omistus määrittää yhtiön tytäryhteiseksi ja sitä pienempi omistus osakkuusyhteiseksi. Konserniohjauksen piiriin otettavat tytäryhteisöt määrittelee kukin kunta itse, vaikka konsernitilinpäätökseen on otettava kaikki kuntakonsernin yhteisöt, joissa on merkittävä omistusosuus. Mikkelin kaupungin tilinpäätökseen yhdistetään kaikki yli 20 %:n omistukset. Konserniohjauksen piirissä taas ovat yli 50 %:n omistajuus ja vielä niin eriteltynä, että toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita asetetaan 11 yhtiölle. Näiden yhtiöiden tehtävänä on merkittävä palvelutuotannon hoitaminen tai kaupungin kehittämistoimintaan keskeisesti osallistuminen. Myllyntaus (2008, 2) toteaa, että määräysvalta muodostuu kirjanpitolain mukaan, kun enemmän kuin puolet kohdeyhteisön kaikista osakkeista tai osuuksista tuottaa enemmistöäänimäärän ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen.

3.1 Kuntalain velvoitteet

Vuonna 1995 säädetyssä kuntalaissa (1995/365) määritellään kunnan toiminnan periaatteet. Olen koonnut tähän lukuun tärkeimmät kohdat, jotka koskevat hallinnon jär-

jestämistä, valvontaa ja toiminnan seurantaan sekä niiden vaikutusta kunnan talouteen ja toimintaan.

Konserniohjauksen osalta kuntalakiin tuli uudet määräykset vuoden 2007 alusta samoin kirjanpitolakiin, jossa annetaan tarkemmat määräykset konsernin talouden ja toiminnan hoitamisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto ohjeistaa kuntia yleiskirjeillään kirjanpitolain tulkinnasta ja samalla myös konsernin huomioimisesta sekä kirjanpidossa että raportoinnissa. Valtion ja kunnan suhde määritellään §:ssä 8 ja valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Näin myös aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. (22.12.2009/1433.)

Kuntakonsernin tarkoitus on kerrottu 16 a §:ssä (27.4.2007/519). Kuntakonsernilla tarkoitetaan yhteisöä, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta toiseen yhteisöön. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin ja sama sääntö koskee myös kunnan määräysvaltaan kuuluvia säätiöitä. Konsernijohto määritellään 25 a §:ssä (27.4.2007/519) ja kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kuntalain 50 §:ssä määritellään, mitä hallintosäännössä on huomioitava. Hallintosäännössä on otettava kantaa mm. kunnan talouden hoitoon sekä hallinnon ja talouden tarkastukseen. Kunnan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyyteen kuntalain §:n 52 mukaan huomioidaan myös mitä hallintolain 27 - 30 §:ssä säädetään. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisten toiminta, toimivallan jako sekä tehtävät. Konsernia koskevat säännöt ja konsernin johtaminen hyväksytään konserniohjeessa. Konserniohjeen sisältöä ei ole määritelty laissa eikä konserniohjeesta ole mitään mainintaa kuntalaissa. Kunnat ovat kuitenkin yleisesti laatineet erillisen konserniohjeen, joka on hyväksytetty sekä kunnanvaltuustossa että tytäryhteisöjen päättävissä elimissä. Kunnan johtosäännössä voidaan määritellä myös tarkemmat viranhaltijoita koskevat määräykset konserniohjauksesta.

Kuntalain 65 §:n mukaan valtuusto hyväksyy kunnalle seuraavan kalenterivuoden talousarvion sekä taloussuunnitelman kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakaudeksi) ja talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää kunnanvaltuusto. Talousarviossa ja – suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja talousarvio ja – suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota ja talousarvioon kirjatut konsernia koskevat ohjeet ja tavoitteet sitovat kuntakonsernia.

Tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksen laadinnasta annetaan ohjeet kuntalain 68 - 70 §:ssä. Kuntalakia tarkennettiin tältä osin vuonna 2007. Kunnan, jolla on kirjanpito- laissa tarkoitettulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talou- teen ja konserniin liittyvistä olennaisista seikoista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslas- kelmassa ja taseessa.

Myllyntaus (2008, 5) toteaa, että konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus koskee kuntaa, jolla on liikevaihdoltaan merkittäviä tytäryhteisöjä tai jolla tytäryhteisöjen osuus konsernitaseesta on merkittävä. Täydellinen konsernitilinpäätös kunta-alalla on tarpeen sen vuoksi, että se antaa pelkkää konsernitasetta täydellisemmän kuvan kunta- kokonaisuuden taloudellisesta asemasta, tilikauden tuloksesta ja investointien rahoituksesta. Sillä konsernituloslaskelma osoittaa todellisen kunnan/kuntayhtymän tulora- hoituksen riittävyyden sekä yli-/ja alijäämäerien muutoksen tilikaudella. Konsernira- hoituslaskelmasta taas käy ilmi investoinnit sekä ulkoisen pääomarahoituksen ja – palautusten määrät. Samalla se oikaisee yliarvostukset ja sisäiset katteet omaisuuden siirroissa ja eliminoi velkojen siirron tytäryhteisöihin. Ed. mainitut laskelmat lisäävät kuntakonsernien välisen että kuntakonsernin eri tilikausien välisen vertailun luotetta- vuutta ja läpinäkyvyyttä.

Olennaisilla muutoksilla, joista on annettava selvitys, tarkoitetaan konsernissa tapah- tumia, jotka vaikuttavat konsernin toimintaan kuluneella toimintavuodella, mutta myös tulevana vuosina esimerkiksi omistussuhteiden muutokset, yhtiöiden riskien lisääntyminen, toiminnan muutokset jne. Kuntalain §:ssä 70 kerrotaan tytäryhteisön

tiedonantovelvollisuudesta ja velloitetaan kunnan tytäryhteisön hallitus tai sitä vastaava toimielimen antamaan kunnanhallitukselle tarvittavat tiedot kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen.

Kuntalain 9 luvussa on määräykset hallinnon ja talouden tarkastukseen liittyvistä asioista. Näitä ovat mm. tarkastuslautakunnan jäsenten kelpoisuus (§ 71), jossa todetaan, että kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluontoisessa palvelusuhteessa oleva henkilö ei voi olla tarkastuslautakunnan jäsen. Tilintarkastajan tehtävät määritellään §:ssä 73 ja velloitetaan tarkastajat tarkastamaan, että kunnan ja siihen kuuluvan konsernin tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettu laatimista koskevia säännöksiä ja määräyksiä ja tiedot antavat oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Samalla velloitetaan raportoimaan siitä, onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuntakonserniin kuuluvien kuntayhtymien perussopimuksen sisältö ja ohjauksen sopimisen periaatteet on selvitetty kuntalain 10 luvussa §:ssä 78. Perussopimuksessa sovitaan yhtymäkokouksen tehtävistä ja toimivallasta ja siitä mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua ja tekee sen puolesta sopimukset. Perussopimuksessa sovitaan jäsenkuntien osuudet kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista ja myös kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Tärkeintä perussopimuksessa on päätös miten kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään ja miten sovitaan kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien lukumäärä ja *miten suurella äänivallalla he voivat vaikuttaa päätöksentekoon yhtymäkokouksissa*. Mikkelin kaupungin omistamissa kuntayhtymissä on Mikkelin kaupungin äänivaltaa rajoitettu niin, että suurimpana omistajana sillä ei kuitenkaan ole suurinta päätösvaltaa kuntayhtymän toiminnan säätelyssä ja tämä vaikeuttaa myös konserniohjausta.

Kuntalain §:ssä 78a määritellään kunnallista liikelaitosta sekä liikelaitoskuntayhtymää koskevat periaatteet, jotka koskevat johtokuntien päätösvaltaa, taloudellista toimintaa sekä kirjanpidon järjestämistä. Kunnalliset liikelaitokset muodostavat ns. sisäisen konsernin, joiden johtamiseen voidaan määritellä omat hallintoon liittyvät säännökset liikelaitoksien johtosäännöissä ja kunnan hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän toimintaperiaatteet määritellään perustamissopimuksessa, kuten kuntayhtymänkin.

Kuntalakeja tullaan uudistamaan vuoteen 2017 mennessä ja hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli onkin asettanut työryhmän selvittämään lain uudistustarpeita. Kuntaministeri Tölli uskoo, että vielä kuluvan hallituskauden aikana voidaan asettaa parlamentaarinen komitea valmistelemaan muutoksia. Uudistuksen taustalla ovat kunnissa viime vuosina tapahtuneet suuret muutokset ja nykyinen kuntalaki on jo 15 vuoden takaa. (Aamulehti, 9.9.2010.) Uusi Kunta 2017 – ohjelma valmistelee kuntalain muutosta ja tärkeimpiä uudistamisalueita ovat kuntarakenne ja yhteistoimintarakenteet, jossa mietitään millainen on elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Kunta ja markkina-alue taas pohtii miten palvelut järjestetään ja tuotetaan. Kunnan ja valtion suhteessa on keskeisempänä teemana valtionohjaus sekä rahoitusperiaatteet ja kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksista puhuttaessa pohditaan kuntalaista asiakkaana ja kunnan toimintaa asiakasrajapinnoissa. Ohjelman puitteissa myös mietitään mitä on kuntien poliittinen ja ammatillinen johtaminen. (Suomen Kuntaliitto 2010, 9.)

Tärkeimmät kuntalain kohdat, joissa otetaan suoraan kantaa kuntakonserniin, ovat 16 a, jossa määritellään kuntakonserni, 13 §:ssä kerrotaan valtuuston tavoiteasettelusta, 25 § määrittelee konsernijohdon tehtävät ja vaalikelpoisuudesta ja esteellisyydestä säädellään §:ssä 34 – 36 ja 52, 4. Konsernitilinpäätöksen laadintaa koskevat määräykset ovat 68 a §:ssä, toimintakertomus 69 §:ssä, tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuus 70 §:ssä ja tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tehtävät 71 ja 73 §:ssä. (Lebedeff 2011, 7.)

Kuntien harjoittamaa liiketoimintaa koskeva kuntalain muutos on parhaillaan valmistelussa. Valmistelutyöryhmä on luovuttanut ehdotuksensa ministerille 8.6.2010. Nannonen (2010) kertoo, että muutoksen keskeisimpänä asiana on, että kuntien ja kuntayhtymien tulee jatkossa toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla järjestää toiminta neutraalisessa muodossa valtioneuvoston edellyttämällä tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntien ja kuntayhtymien tulee järjestää palvelut yhtiö- tai muuna yksityisoikeudellisena yhteisömuotona tai säätiönä. Lakimuutos vaikuttaa myös suoraan kuntalain kuntakonsernia koskeviin säännöksiin. Kuntien ja kuntayhtymien määräysvaltaan kuuluvien konserniyhteisöjen määrä tulee kuntalain tulevien muutosten myötä lisääntymään ja tämän vuoksi laadukkaasti omistajaohjauksen ja konserniohjauksen merkitys kasvaa sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

3.2 Osakeyhtiölaki määrittelee yhtiön toiminnan

Osakeyhtiön toiminnan periaatteet on vahvistettu osakeyhtiölaissa 21.7.2006/624. Lakia sovelletaan kaikkiin Suomen lain mukaan rekisteröityihin osakeyhtiöihin, jollei muussa laissa säädetä toisin. Osakeyhtiö voi olla yksityinen (yksityinen osakeyhtiö) tai julkinen (julkinen osakeyhtiö). Kunnan omistaman yhtiön toimintaan vaikuttavat keskeisesti alla luetellut pykälät, jotka määrittelevät perustamissopimuksessa ja yhtiöjärjestyksen pohjalta toiminnan yhtiöiden yhtiökokouksissa. Yhtiöjärjestyksessä voidaan sopia myös yhtiön ohjaukseen liittyvistä seikoista kuten tuloksen jaosta.

Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta, päätösvallan käytöstä, osakkaiden oikeudesta ja osakkuudesta annetaan määräykset osakeyhtiölain 5 – 9 pykälissä. Näiden mukaan yhtiöiden on tuotettava voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin ja osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksessa päätökset tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei osakeyhtiölaissa säädetä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Samoin kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet, jollei taas yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka tuottaa osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

Osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksellä määrätä yhtiön toiminnasta ja yhtiöjärjestyksellä on siis suuri merkitys myös konserniohjauksen näkökulmasta. Osakeyhtiön perustamisesta on laadittava perustamissopimus, johon sisällytetään yhtiöjärjestys. Osakeyhtiölain kolmannen luvun §:n 3 mukaisesti osake tuottaa yhden äänen kaikissa yhtiökokouksessa käsiteltävissä asioissa, mutta yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä, että osakkeilla on erisuuruinen äänimäärä. Yhtiöjärjestyksessä voidaan lisäksi määrätä, että osake ei tuota lainkaan äänioikeutta tai ei oikeuta äänestämään joissakin yhtiökokouksessa käsiteltävissä asioissa. Määräys voi kunkin yhtiökokouksessa käsiteltävän asian osalta koskea vain osaa yhtiön osakkeista.

Yhtiön hallituksen vastuulla on osakeyhtiölain noudattaminen ja konserniohjeen noudattaminen sekä yksityisesti omistetussa konsernissa että kuntakonsernin yhtiöissä. Kaikkien hallituksen jäsenen tulee osata ja ymmärtää osakeyhtiölaki ja tutustua myös

yhtiön yhtiöjärjestykseen sekä osakassopimukseen, koska nämä kaikki vaikuttavat hallituksen päätöksentekoon. Yhtiöjärjestyksen rikkomisesta voi aiheutua myös hallituksen jäsenille korvausvelvollisuus ja sen vuoksi yhtiöjärjestyksessä mainitut mahdolliset toimialapykälät on tiedettävä. Osakkeenomistajat voivat asettaa hallituksen jäsenet mahdollisesta tappiollisesta toiminnasta vastuuseen, jos hallitus päättää tai sallii yhtiölle sellaista tappiolliseksi osoittautuvaa liiketoimintaa, joka ei kuulu yhtiöjärjestyksen toimialapykälän piiriin. (Virtanen 2006, 34.)

Osakeyhtiölain luku 5 ohjaa hallinnon ja talouden hoitoa. Pykälissä 3 - 4 määritellään yhtiökokouksessa käsiteltävät asiat, joita ovat mm. tilinpäätöksen vahvistaminen ja vastuuvapauden myöntäminen, muut yhtiöjärjestyksessä määritellyt asiat sekä hallituksen ja tilintarkastajien valinnasta päättäminen. Ylimääräinen yhtiökokous on pidettävä, jos tilintarkastaja tai osakkeenomistajat, joilla on yhteensä kymmenesosa tai yhtiöjärjestyksessä määrätty pienempi osa kaikista osakkeista, vaativat sitä kirjallisesti tietyn asian käsittelemistä varten.

Päätösvallan laillisuutta yhtiökokouksessa täsmennetään luvun 5 §:ssä 7, jossa todetaan, että yhtiöjärjestyksessä osakkeenomistajan yhtiökokoukseen osallistumisen edellytykseksi voidaan asettaa ilmoittautuminen yhtiökokoukseen viimeistään tiettyyn päivään mennessä. Ilmoittautumisaika on aikaisintaan kymmenen päivää ennen kokousta ja kokouskutsussa on mainittava viimeinen ilmoittautumispäivä. Hallituksella ja toimitusjohtajalla on oikeus osallistua yhtiökokoukseen ja yhtiöjärjestyksen muuttamisesta päättää aina yhtiökokous. Päätös yhtiöjärjestyksen muuttamisesta on tehtävä 27 §:ssä tarkoitetulla määräenemmistöllä.

Osakeyhtiön johto, edustaminen ja hallituksen tehtävät on kerrottu kuudennessa luvussa. Hallituksen tehtävänä on huolehtia yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Hallitusta koskevista muissa säännöksissä on kerrottu 15 §:ssä mm. osakeyhtiön konsernisuhteen muuttamisesta, jos yhtiöstä on tullut emoyhtiö tai se on lakannut olemasta emoyhtiö. Hallituksen velvollisuutena on ilmoittaa viivytyksettä muille tytäryhteisöjen hallituksille tai vastaaville toimielimille ja toisinpäin tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen on annettava emoyhtiön hallitukselle konsernin aseman arvioimiseksi ja sen toiminnan tuloksen laskemiseksi tarvittavat tiedot. Kuntien omistamissa yhtiöissä on

myös usein emoja ns. alakonserneja, jotka taas linkittyvät omistuksien kautta kuntakonserniin, jolloin tiedoksiantovelvollisuus koskee myös alakonserneja.

Luvussa 8 on määräykset omasta pääomasta, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta sekä konsernin käsittelystä. Konsernitilinpäätöksestä §:ssä 9 kerrotaan, että emoyhtiön on aina laadittava konsernitilinpäätös, jos se jakaa varoja osakkeenomistajille tai on julkinen osakeyhtiö. Konsernitilinpäätöstä ei kuitenkaan tarvitse laatia, jos yhtiö on vapautettu konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta kirjanpitolain 6 luvun 1 §:n 4 momentin perusteella. Samoin §:ssä 12 määritellään, jos osakeyhtiöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta toisessa kotimaisessa tai ulkomaisessa yhteisössä tai säätiössä, osakeyhtiö on emoyhtiö ja määräysvallassa oleva on tytäryhteisö. Emoyhtiö tytäryhteisöineen muodostaa konsernin.

Osakeyhtiössä konserniperusteet ovat hyvin samat kuin kuntakonsernissa. Kuntakonsernissa emo yhdistää konsernitilinpäätökseen kaikki omistukset, joissa on yli 20 %:n omistusosuus, myös konsernin sisällä olevien konsernien omistamat yhtiöt, joita osakeyhtiö ei vähäisen omistuksen vuoksi yhdistä omaan konsernitilinpäätökseen. Kunta ei aseta taloudellisia tai toiminnallisia tavoitteita kuin omistamiensa yhtiöiden konserneille ei ns. alakonserneille. Tällaisia monimutkaisia omistuksia, joissa on alakonserneja, ovat Mikkelin kaupungin yhtiöistä Etelä-Savon Energia Oy:llä, kehitysyhtiö Naistinki Oy:llä sekä kehitysyhtiö Miset Oy:llä ja kuntayhtymistä Mikkelin ammattikorkeakoulun kuntayhtymällä sekä Etelä-Savon sairaanhoidon kuntayhtymällä.

Vuonna 2006 uudistuneessa osakeyhtiölaissa säädellään corporate governance eli hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän perusasioita mm. mitä hallintoelimiä yhtiöllä tulee olla ja mikä on niiden työnjako. Johdon vastuuta arvioitaessa on otettava huomioon kuinka yhtiön hallinto ja toiminta on organisoitu ja hallituksen tehtävänä on huolehtia, että yhtiön kirjanpito ja varainhoito on hoidettu ja valvottu hyvän liiketavan mukaisesti. Johdon velvollisuutena on myös edistää oletetun voiton tuottamista ja muutenkin huolehtia yhtiön eduista. (Alftan ym. 2008, 16.)

Corporate governance-suositukset käsittelevät pääsääntöisesti neljää eri osa-aluetta. 1) Hallituksen jäsenten vastuuta yrityksen strategisista linjauksista, toteutuksen seuramisesta sekä johdon työhönnotosta, valvonnasta ja palkkauksesta. 2) Hallituksen tili-velvollisuudesta osakkeenomistajille raportoida yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja

samalla myös osakkeenomistajien oikeudesta saada tietoa kuinka heidän sijoituksiaan hoidetaan. Osakkeenomistajat päättävät yhtiökokouksessa hallituksen jäsenistä ja heidän palkitsemisestaan. 3) Yrityksen ulkopuolisilla sidosryhmien oikeudesta saada riittävästi ja läpinäkyvästi tietoa yhtiön taloudesta ja toiminnasta, jotta sidosryhmät voivat tehdä heidän kannaltaan yrityksen toiminnasta tarpeelliset analyysit. 4) Osakkeenomistajien oikeudesta tasapuoliseen kohteluun ja heidän mahdollisuudesta oikaista heitä kohtaan tehdyt loukkaukset. Erityisesti tämä koskee yrityksen sisäpiiriläisten toimintaa sekä samanaikaista tiedottamista eri osakkeenomistajaryhmille. (Ikäheimo ym. 2009, 229.)

3.3 Hyvä hallintotapa konserniohjauksessa

Hallintolaki, joka on vahvistettu 6.6.2003/434, määrittelee, että hyvän hallintotavan ja hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 28 §:ssä määritellään esteellisyyteen liittyvät periaatteet. Näissä periaatteissa mainitaan mm. että virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen tai palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Läheisellä tarkoitetaan hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä toimimista. Läheinen voi myös toimia toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kohdassa 6 mainitaan edelleen, että jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan, tekee tällaisesta henkilöstä esteellisen osallistumaan päätöksentekoon.

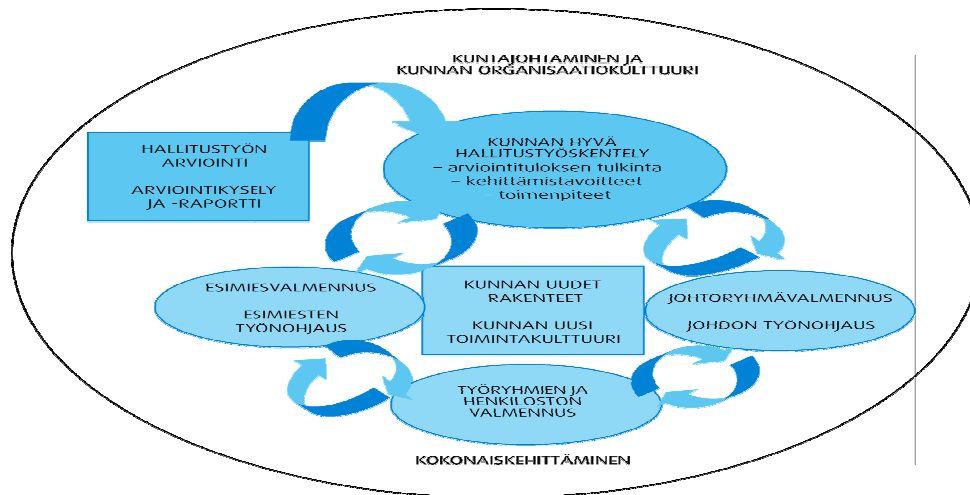
Kuntalain §:n 52 mukaan kuitenkin hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Hallintolaissa mainitaan, että lakia ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liike-

laitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään, taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Leppänen ja Servo (2007, 4) toteavat, että esteellisyys syntyy jos kunnan ja tytäryhteisön edut ovat ristiriidassa. Kuntalaissa on poikkeussäännössä, jossa myös todetaan, että henkilö ei ole esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn kunnassa, jos hän toimii liikelaitoksen, kuntayhtymän, kuntakonserniin kuuluvan säätiön tai yhteisön hallituksessa tai siihen rinnastettavassa yhteisössä jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa. Tällainen asia mikä voi käsittelyssä olla on esimerkiksi yhtiön tavoitteiden toteutumisesta raportointi. Aina kuitenkin esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestä.

Ikäheimo ym. (2009, 231) toteavat, että hallituksen tehtävänä on yhtiön toimivan johdon ohjaus ja valvonta. Tämän vuoksi enemmistö hallituksen jäsenistä on oltava riippumattomia yrityksen toimivasta johdosta. Hallituksen jäsen ei voi olla työ- tai toimisuhteessa yhtiöön eikä toimia merkittävässä yhteistyösuhteessa yritykseen. Riippuvuussuhteita luovat jo ylimmän johdon edustajien toinen toistensa tekemisten valvominen sekä sukulaisuus- ja ystävyysuhteet. Hallituksen jäsenten riippumattomuus korostuu silloin kun päätetään ylimmän johdon palkkauksesta, yrityksen strategisista linjauksista tai johdon valintaan liittyvissä seikoissa. Riippuvuussuhteiden vaarana on se, että hallituksen ratkaisuun vaikuttavat tekijät ovat muuta kuin yrityksen etuun liittyviä.

Majoinen (2008, 11) toteaa, että hyvän hallinnon periaatteilla rakennetaan ja luodaan perustaa yhtenäiselle toimintapolitiikalle ja omistajaohjaukselle, joka taas tukee oikeudellista, taloudellista sekä omistajan arvot huomioivaa toimintaa ja tätä täydennetään konserniohjeilla. Majoisen mukaan hyvä pohja luodaan seuraavan kuvion kautta:



KUVA 3. Kokonaiskehittäminen (Majoinen 2008, 15)

Corporate governance eli hyvä johtamis- ja hallintojärjestelmä linjaa, miten organisaatioita johdetaan ja valvotaan sekä miten ja millaista tietoa eri sidosryhmille annetaan. Hyvään johtamis- ja hallintojärjestelmässä tiivistyvät yrityksen tärkeimmät menestystekijät ja yhtiöille, jotka haluavat aktiivisesti kehittää toimintojaan hyvän hallintotavan mukaisesti keskuskauppakamari antoi jo vuonna 2006 suosituksen ohjeen noudattamisesta. Corporate governance-ohjeistus on koskenut tähän mennessä listattuja yhtiöitä, mutta nykyisin ohjeistus on leviämässä myös listaamattomiin yhtiöihin ja muihin organisaatioihin sekä myös valtion ja kuntien toimintaan. (Alftan ym. 2008, 13 – 14.)

Suomen Kuntaliiton suosituksessa (2009, 13) todetaan, että hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevalla suosituksella kuntakonsernissa täydennetään mm. lakisääteisiä menettelytapoja ja kuntien konserniohjeissa antamia ohjeita. Suosituksen pääperiaatteena ovat samat periaatteet mitä yksityisissä yhtiöissä, eli yhtenäistää ja vakiinnuttaa konserniohjauksen kannalta tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytännöt ja samalla huolehtia, että tytäryhteisöt toimivat terveellä liikeperiaatteella ja riittävän avoimesti. Suosituksessa tärkeimmiksi asioiksi nostetaan tulostietojen oikeellisuus, sisäinen valvonnan järjestäminen asianmukaisesti sekä kunnan omistuksien hoitaminen tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti turvaamalla kuntakonsernin kokonaisuus sekä hallitsemalla riskit.

Artikkelissa ”Heiluttaako häntä koiraa vai koira häntää” Lahden kaupungin konserniohjauksesta Nissinen (2009, 2) kirjoittaa, että ollaan peruskysymyksen äärellä, kun käsitellään konserniohjausta, sillä kunnilla on omistuksessaan yhtiöitä ja vaikutuspiirissään yhteisöjä (kuten kuntayhtymät). Nissinen kysyy ”toimivatko tyttäret emon

linjausten mukaan? Jos eivät, mitä sitten?” ja hän jatkaa, ”yrityksmaailmassa emon silmille hyppiminen ei toimi. Pääomistaja vaihtaa alta aikayksikön isännälle epälojalit pullikoivat johtajat tai hallitukset. Kunnissa ja niiden sisällä kulttuurit ovat erilaisia. Yleisesti ottaen kunnissa homma toimii, mutta ei aina. Esimerkiksi Lahdessa, kun urheiluhalliyhdistys jätti vuosikokouksessaan valitsematta kaupungin nimeämän edustajan hallitukseensa”.

Tampereen kaupunki on laatinut Corporate governance –ohjeen vuonna 2010. Ohjeen toimintaperiaatteena on, että Tampereen kaupungissa noudatetaan hyvää palvelua, yhdessä tekemistä, vastuullisuutta ja aloitteellisuutta. Tämän lisäksi Tampereen kaupunkikonsernissa suhtaudutaan avoimesti kilpailuun. CG-ohje määrittelee yhtiökokoukseen, yhtiön hallitukseen, hallituksen jäsenten lukumäärään, toimikauteen sekä pätevyyteen liittyvät asiat. Ohje ottaa myös kantaa hallituksen jäsenten tiedon saantiin, riippumattomuuteen sekä tasa-arvoon. Tämän lisäksi määritellään toimitusjohtajia koskevia määräyksiä sekä muun johdon vastuualuejakoon ja palkitsemiseen liittyviä seikkoja. Ohjeistuksessa on sisäiseen valvontaan, riskien hallintaan ja sisäiseen tarkastukseen liittyvät periaatteet. Konsernihallinnon osalta ohjeessa määritellään, mihin seikkoihin kaupunginhallitus ja muu konsernijohto antaa ohjeita. Ohjeet voivat koskea pääomien käyttöä ja toiminnan rahoitusta, riskienhallintaa, omistajapoliittisia tavoitteita, konserniraportointia, julkisia hankintoja, henkilöstöpolitiikkaa ja muita seikkoja, jolla edistetään konsernin kokonaisuutta. (Tampereen kaupunki 2010, 1- 12.)

Yksityissektorilla konsernin johtamisessa tärkeimmät järjestelmät ovat resurssien riittävyyteen ja suunnitteluun liittyvät vuosibudjetti ja tulosraportointi sekä investointien ja strategian suunnitteluun liittyvät järjestelmät. Strategisen valvonnan järjestelmää ei käytännössä monella yrityksellä ole käytössä. Taloudellisen ja budjettivalvonnan järjestelmien vaikuttavat suoraan yrityksen kannattavuuteen, koska ne yritykset, joiden konsernin johtaminen perustuu talouden valvontaan, ovat kannattavampia kuin strategista suunnittelua johtamisessa käyttävät yritykset. Strategisen ja investointien suunnittelujärjestelmän toimivuutta voidaan epäillä, koska toiminta muuttuu koko ajan maailmanlaajuisemmaksi ja myös alueelliset mahdollisuudet lisääntyvät jatkuvasti. Tästä johtuen muutokset ovat entistä nopeampia ja ennakoimattomampia ja se lisää toiminnan epävarmuutta. Epävarmassa ympäristössä konsernijohto ei voi delegoida kaikkia päätöksiä eteenpäin ja asioiden ratkaiseminen hitaan ja muodollisen strategisen suunnittelun avulla ei onnistu. Strategiset suunnittelun järjestelmät ovat enemmän

yksityissektorin konserneissa tulosryhmien ja tulosityksiköiden johtamisen välineitä, koska ne auttavat tunnistamaan ja tulkitsemaan sekä ymmärtämään muutoksia. Strategisen suunnittelun järjestelmän kautta voidaan kyllä perustella konsernijohtolle strategiset päätökset sekä esitellä strategiset aloitteet sekä kertoa strategisen suunnan muutoksista ja konsernijohto tarvitseekin johtamisvälineeksi tällaisen kahden suuntaisen vuoropuhelun tai vuorovaikutusprosessin yrityksen johdon kanssa. (Lainema 1996, 85 – 87.)

Lebedeffin (2011, 14 - 20) mukaan hyvälle hallinto- ja johtamistavalle ei ole yksiselitteistä määritelmää ja Suomen Kuntaliiton vuoden 2009 suosituksen perustana on Keskukskauppakamarin (2006) suositus listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämisestä ja Valtioneuvoston periaatepäätös ns. omistajaohjauslaki 1368/2007. Suosituksen pohjana on myös käytetty Helsingin ja Tampereen kaupungin johtamisen ja hallinnon keskeisistä periaatteista annettuja ohjeita. Kun hyvällä hallinnolla tarkoitetaan yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää, jossa määritellään yritysjohton eli hallituksen ja palkattujen johtajien roolit, velvollisuudet ja heidän suhteensa osakkeenomistajiin ja suosituksella myös yhtenäistetään ja vakiinnutetaan konserniohjauksen kannalta tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytäntöjä ja kirjallinen työjärjestys myös selkeyttää hallituksen ja toimitusjohtajan välistä työnjakoa.

3.4 Palvelujen järjestäminen ja tuottavuus

Korpelan ja Mäkitalon (2009, 156) mielestä tärkeämmäksi tekijäksi tulevaisuudessa konsernin osalta tulee olemaan kuntien palvelutuotannon järjestäminen kuin se kuka edustaa kuntaa konsernissa. Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Palvelutuotantoa voi hoitaa muu kuin viranomainen silloin kun se on tehtävän kannalta tarkoituksenmukaista eikä muutos vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hallinnon vaatimuksia. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan julkisten palvelujen järjestämiseen (järjestämisvastuu) kuuluvia tehtäviä. Kunnalla on järjestämisvastuullisena oikeus valita tapa, jolla palvelut tuotetaan kuntalaisille myös tulevaisuudessa. Kunnilla vaihtoehtoina palvelujen tuottamisessa on, tuottaa palvelut kunnan omassa organisaatiossa, tuottaa palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia palvelut markkinoilla toimivilta yrityksiltä. Vaihtoehtoja mietittäessä ja järjestettäessä on kuitenkin huomioitava kuntalaisten

asema ja oikeusturva palvelujen käyttäjinä, jos palveluja tuottaa muu toimija kuin kunta itse. (Suomen Kuntaliitto 2010, 1.)

Majoisen (2008, 3) mielestä monet asiat luovat paineita kuntia kehittämään johtamistaan. Näitä seikkoja ovat kaksoisjohtaminen, moniarvoisuus, monimutkaisuus, kuntakonsernin ja omistajapolitiikan merkityksen korostuminen sekä siirtyminen hallinnosta hallintaan. Jäntin ja Majoisen (2008, 19) mukaan johtamisen ympäristöt muuttuvat jatkuvasti, kun kunnat kasvavat kuntaliitoksien yhteydessä tai normaalin väestökasvun seurauksena tai kunnat pienenevät väestön vähetessä muuttoliikkeen tai normaalin poistuman kautta. Organisaatiomuutoksia voivat olla myös isäntäkuntamallien käyttöönotot tai ns. riisutut kunnat, joissa siirtyy suuri osa tehtäviä ja ammatilaisia uuden yhteistoimintaorganisaation palvelukseen. Uusissa toimintamuodoissa haasteena ovat mm. uusien roolien omaksuminen poliittisessa ja ammatillisessa johtamisessa, luottamushenkilöorganisaation tehtävien väheneminen ja muuttuminen, edunvalvonnan ja seurannan merkityksen lisääntyminen yhteistoimintaelimen ja peruskunnan välillä, johtaminen tapahtuu pienemmän ammatillisjoukon kanssa sekä myös koko organisaation toiminnan sopeutuminen uuteen tilanteeseen.

Toimintaympäristön muutoksia arvioitaessa on huomioitava mm. muutokset kunnan asukkaiden määrässä, ikä- ja koulutusrakenteessa ja palvelujen kysynnässä. Ulkopuolisten palvelujen tarjonnan kehitystä on myös arvioitava ja huomioitava yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien sekä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Erityisesti kehitys naapurikunnissa ja koko seudulla vaikuttaa toimintaympäristön muutokseen eniten, toteaa Suomen Kuntaliitto (2005, 4).

Myllyntauksen (2008, 2) mielestä kuntien yhteistoimintamalleja ovat yhteistoiminta-, peruskunta-, isäntäkunta- ja kuntayhtymämallit, joissa kunnilla on palvelujen järjestämisvastuu. Korpela ja Mäkitalo (2009, 157) toteavat, että tuotannosta vastaavat kuntien liikelaitokset, kuntayhtymät, säätiöt, yhdistykset sekä kuntien tytäryhteisöt. Kuntien palvelut ovat kaksi kolmasosaa kaikista julkisista palveluista ja samalla kunnat hoitavat myös viranomaistehtäviä. Kunnallislaissa on säädetty kunnille palvelujen järjestämisvastuu, mutta kunnat saavat itse päättää, miten järjestävät palvelut. Kuntien rooli tulee kehittymään tulevaisuudessa entistä enemmän palvelujen järjestäjäksi, ei niinkään tuottajaksi. Tämä vaatii kuntien tilaajapuolen vahvempaa osaamista ja uu-

denlaista ohjausta. Tuottajien vastuiden on oltava selkeitä ja valvonnan ajan tasalla ja sitä toimintaa tukevien laatu- ja auditointijärjestelmien kunnossa.

Yksityissektorin konserniyrityksissä johtamisessa tärkeäksi koetaan yhteensopiva johtamisjärjestelmä ja kehittää siihen tarvittavia valmiuksia. Yksi johtamismenetelmä on taloudelliseen valvontaan perustuva johtamislogiikka, jolloin käytössä on yhtenäiset taloudelliset mittarit kaikille toimialoille. Tässä johtamislogiikassa konsernin tulosityksiköt tai tulosryhmät vastaavat päätöksistä, joissa edellytetään toimialan menestystekijöiden hallitsemista. Toimialojen väliset yhteiset intressit vaikuttavat suoraan monialayrityksen kannattavuuteen ja mitä enemmän näitä yhteisiä intressejä on, sitä kannattavampi yritys on. Yhteisiä tekijöitä tyypillisesti ovat yhteiset asiakkaat, sama tuotantoteknologia tai samanlainen logistinen ketju. Näiden johtaminen edellyttää osaamisen siirtämistä toimialalta toiselle, yhteisiä teknologian kehitysprojekteja tai yhteisten logististen resurssien jakamista. Monissa konserneissa on kuitenkin kokemuksia yhteistyön vaikeudesta toimialojen kesken ja siitäkin huolimatta, vaikka aloite olisi tullut konsernin johdolta. (Lainema 1996, 50 – 54.)

Julkisella sektorilla taas yhtenä erityispiirteenä on se, että julkisen sektorin on tarjottava palveluja kaikille yhteiskuntaluokille. Myötätunto ja sosiaalinen huoli vähempiosaisista voi johtamisen kannalta kannustaa johtajia ja työntekijöitä enemmän kuin materiaaliset kannusteet, kuten palkkaukseen tai tuloksen saavuttamiseen liittyvät seikat. Työntekijät myötätunto asiakkaiden auttamiseksi voi johtaa ristiriitaan julkisen organisaation muiden tavoitteiden kanssa. Yleisesti julkinen ja yksityinen omistaja voivat olla yhtä hyviä tai huonoja valvomaan johdon toimintaa. Julkisella sektorilla johtamisessa on kysymys kuitenkin enemmän säätelyjärjestelmästä, jota valvoo kunta tai ministeriö, kuin kannustinjärjestelmistä. Suunniteltaessa säätelyjärjestelmää erityisesti on huomioitava miten toiminnasta informoidaan omistajille ja miten yhteistoiminta järjestetään. (Tuomala 2009, 124 – 215.)

Pohjois-Karjalassa toimii yhteistoiminta-alue sosiaali- ja terveyshuollossa ja yhteistoiminta-alueeseen kuuluva Rääkkylän kunta ei ollut tyytyväinen Kiteen kaupungin liikelaitoksena toimivan sosiaali- ja terveystalokeskus Hellin toimintaan ja päätti sen vuoksi ulkoistaa koko sosiaali- ja terveystalokeskusyksikön yksityiselle AttendoMedOne-yritykselle. Rääkkylän kunnan perusteluna oli, että Hellin talouden seuranta ei toiminut ja siellä korostettiin liikaa palvelujen yhteneväisyyttä. Kunnan mielestä toiminnas-

sa koettiin olevan liikaa rajoitteita terveystieteiden toiminnassa, kilpailutus on hoidettu huonosti ja toiminnassa mukana olevien kuntien valtuustot on pyritty syrjäyttämään päätöksenteossa. Helli liikelaitoksen johtajan mielestä toiminta on hoidettu sopimuksen mukaisesti, sillä kunnat ostavat tilauksen mukaan palveluja ja maksavat siitä tietyn maksuosuuden. Tohmajärven kunta oli taas sitä mieltä, että Rääkkylä on sanonut yhteistoimintasopimuksen irti lainvastaisesti ja Rääkkylän korkeat sosiaalitoimen kustannukset johtuvat kunnan omista päätöksistä ja Tohmajärven kunnan mielestä yhteistoimintasopimuksen mukaan Rääkkylän on otettava liikelaitos Helliin siirtynyt henkilöstö takaisin samassa suhteessa kuin ennen palvelujen siirtymistä yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. (Hautala 2011, 20 – 21.)

Vesterisen (2006, 13) mielestä kunnilla on omistuksessaan sekä hyviä että heikosti johdettuja tytäryhtiöitä, ja näin tulee varmasti aina olemaan. Kuntakonsernin hallintoa ja johtamisjärjestelmien kehittämällä on mahdollista parantaa kuntien omistusten tuottoa sekä pienentää vääjäämättä syntyviä yritystoiminnan tappioita ongelmatilanteissa. Yritystoiminnassa on kaksi oleellista asiaa; tehokas toiminta, joka luo mahdollisuuden saada toiminnasta voittoa ja hoitaa toiminta taloudellisesti ja toisena on kontrollin tarve, joka ehkäisee tappion vaaran. Kuntakonsernissa tulee aina olemaan enemmän yksiköitä, joiden perustehtävä perustuu muuhun kuin liiketaloudelliseen voittoon ja tehokkuuden arviointiin.

Verotuksen kannalta kunnan yhtiöittäessä toimintojaan kunnalle syntyy verotukseen liittyviä etuja omistajatuloutuksen kautta. Jos kunta myy omistamansa yhtiöiden osakkeita toiselle omistamalleen yhtiölle, niin kauppahinta on verovapaata tuloa. Kauppahinta voidaan jättää velaksi, jolloin korkotulo on taas kunnalle verovapaata, mutta osakeyhtiölle vähennyskelpoista. Tämän vuoksi mietittäessä kunnan toimintojen yhtiöittämistä, on tärkeää miettiä miten toiminnan muutos vaikuttaa verotukseen, arvonlisäveroihin ja mitä seuraamuksia varainsiirtoverotuksen muutos tuo kunnalle. Verotuskäytännön lisäksi ennen päätöksentekoa pitäisi selvittää mitä vaikutuksia on jatkossa operatiiviseen päätöksentekoon, kuinka moniportaiseksi konserni muodostuu, mikä on tytäryhtiöiden pääoman määrä ja pääomitustapa ja onko toimintamuotona sisäinen liikelaitos vai ulkoinen tytäryhtiö osakeyhtiönä. Kunnan alueella samalla palvelualueella toimivien yksityisten yhtiöiden määrä täytyisi myös selvittää, sillä alueen kilpailutilanteesta johtuen vaihtoehtona voisi olla palvelutuotannon kokonaan ulkoistaminen. Kun kunnan omistamia yhtiöitä sulautetaan tai jaetaan, mietittävä on myös siirrettävän

henkilöstön asemaan liittyvät toimenpiteet sekä jatkaako vanhan yhtiön johto vai valitaanko täysin uusi johto yhtiölle. (Lakari 2010, 18 – 19.)

Lakarin (2010, 39) mukaan palvelujen järjestämistä mietittäessä kunnalla pitäisi olla olemassa neuvonantajatiimi, jonka vähimmäisvaatimuksia olisivat yhteisöainsäädännön tuntemus, veroasiantuntija (tuloverotus, varainsiirtoverotus, alv), työoikeuden tuntemus, rahoitusosaaminen (tarvittava määrä vierasta vai omaa pääomaa), liiketalousnäkemykset (arvonmääritykset, tulevien kassavirtojen ennustaminen), kunnallislainsäädännön tuntemus sekä taitoa luovia poliittisten ristipaineiden seassa. Suomen Kuntaliiton (2008) mukaan kunnalla on oikeus toimialansa puitteissa harjoittaa liiketoimintaa, mutta liiketoiminnan harjoittaminen tulee kuitenkin tapahtua sellaisessa oikeudellisessa muodossa, että se ei vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla eli ns. kilpailullisilla markkinoilla.

Liian harvoilla päättäjillä on selkeä kuva siitä, mitä on haluttu konserniyhtiöitä perustettaessa ja mitä on saatu aikaiseksi tai miten toiminnot palvelevat kansalaisia. Lahden kaupungin konserniohjauksessa Nissisen mukaan (2009, 2) Urheiluhalliyhdistyksen puheenjohtaja on kyllä selitellyt julkisuudessa yhtiön päätöstä olla valitsematta kaupungin edustajaa yhtiön hallitukseen, mutta kokeneena liikemiehenä hän kuitenkin tietää, että yhdistyksen toimintaa rahoittavan kaupungin tahdon yli oli kävelty, kun kaupungin edustajaa ei valittu yhdistyksen hallitukseen. Lahdessa mietitään tulisiko Urheiluhalliyhdistyksessä toimivien seurojen avustukset jäädyttää, kunnes asia on selvitetty? Tai voiko kaupunki lähteä takaamaan, yhdessä "luotettavan" halliyhdistyksen kanssa omistamansa jäähallin laajennustöiden lainaa tai hyväksymään rakentamista? Lahden kaupungin konserniohjauksesta vastaavan kaupunginhallituksen tahto on jätetty Urheiluhalliyhdistyksen tapauksessa täyttämättä. Kyseessä on myös kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan arvovalta, sillä konserniohjeet hyväksyttiin loppusyksystä 2009. Nyt Lahdessa on ensimmäinen käytännön tapaus, jossa konserniohjetta on jätetty noudattamatta siten kuin kaupunginhallitus oli ohjeistuksesta päättänyt.

Laadukas ja tehokas palvelu syntyy yhteistyössä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Järjestämistavasta riippumatta palvelutuotannon ohjaus tulisi hoitaa niin, että kuntalaisille syntyy hyötyä palvelutason paranemisen ja palveluhintojen laskemisen kautta. Perinteinen tuottavuus määritellään tuotos jaettuna suoritteella eli hinta panosyksikköä kohden. Yrityksissä tuottavuutta nostetaan nostamalla jalostusar-

voa ja parantamalla tehokuutta toimintatapoja tarkastelemalla ja innovatiivinen kehittäminen lisää taas tuottavuutta. Julkisella sektorilla kustannustehokkuus saadaan nousemaan kiinnittämällä huomiota siihen, että saadaan mahdollisimman hyvät tulokset käytettävissä olevilla panoksilla. Tehokkuutta on se miten paljon saadaan aikaan käytettävissä olevilla voimavaroilla. Kunnilta vaaditaan myös vaikuttavuuden mittaamista mikä sinänsä koetaan vaikeaksi asiaksi. Oikeiden asioiden tekeminen tuottavasti ja tehokkaasti luo kuitenkin jo hyvää vaikuttavuutta. (Korpela ja Mäkitalo 2009, 161 – 163.)

Tuomala (2009, 118 - 123) toteaa, että ”terveydenhoidon ja sosiaalipalvelujen julkinen tarjonta ei välttämättä edellytä, että julkinen sektori tuottaisi ne itse. Se voi tyytyä tilaajan ja rahoittajan rooliin. Näin tuntuvat ajattelevan monet suomalaiset virkamiehet ja poliitikot 2000-luvun Suomessa”. Tuomalan mukaan näkemys kertoo yksinkertaisesta talousajattelusta ja erilaisista ideologioista. Muutamissa kunnissa on siirrytty tilaaja-tuottajamalliin ja monia palveluja on yksityistetty. Tilaaja-tuottajamallissa julkinen sektori on panoksen ostaja eli monopsoni, toisin sanoen julkinen sektori on ainoa työnantaja. Talousteorian mukaan monopsonivoiman pitäisi hillitä kustannuksia. Tuomalan mukaan onkin aiheellista kysyä onko ulkoistamis- ja yksityistämispolitiikka ollut viisasta sekä kustannustehokkuuden että työllistämisen näkökulmasta. Yhteiskunnan näkökulmasta esimerkiksi lääkärifirmojen toiminta julkisella sektorilla muuntaa ansiotulot kevyemmän verotuksen pääomatuloksi ja tämä vääristää nykyisen verojärjestelmän.

Pihlajamäen (2011, 4) mielestä kuntien ydintehtävät tulisi määritellä nykyistä tarkemmin ja peruspalvelujen kehittämiseen tulisi panostaa enemmän. Palvelujen ulkoistaminen ei saa olla itsetarkoitus tai lähtökohtainen ratkaisu, vaan palvelujen ulkoistaminen tulisi toimia hyvinvointipalveluiden järjestämisessä omaa palvelutuotantoa täydentävänä ja tukevana toimintana. Tutkimuksien mukaan palveluiden ulkoistaminen ei aina myöskään ole kannattavaa ja hinnan lisäksi laatuun tulisi kiinnittää huomioita. Hän kysyykin haluammeko tuottaa jatkossa peruspalvelut ja sosiaaliset palvelut markkinatalouden logiikalla. Ahtela (2011, 25) taas toteaa, että kuntapäätäjillä pitäisi olla enemmän avointa mieltä miettiä erilaisia vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseen. Kunnissa tulisi laatia palvelustrategia, jossa kerrotaan mitä palveluja tarjotaan, mitkä palvelut kunta tuottaa itse ja mitä palveluja teetetään ulkopuolisilla toimijoilla. Palvelustrategian laadinnassa tulisi tehdä yhteistyössä alueen elinkeinoelämän kanssa ja kar-

toittaa millaista osaamista kunnan alueella jo on ja millaista on kehitettävissä. Hänen mukaan tätä kautta syntyy hyvää kumppanuutta ja yhteistyötä. Ahtelan mielestä yritys tarvitsee yritysvoittonsa, vaikka kunta ei tavoittele voittoa, alueen hintakilpailun tuottama etu syntyy siitä, että palvelutuote pystytään konseptoimaan ja monistamaan sekä myös prosessit saadaan usein yksinkertaisemmiksi. Kunta pystyy tehostamaan omaa palvelutuotantoaan ottamalla esimerkkiä yksityispuolen tehokkaiksi koetuista prosesseista. Yritysten ja kuntien välisessä yhteistyössä kysymys on ennen kaikkea keskinäisestä oppimisprosessista.

Valtionhallinnon käynnistämän kuntauudistuksen tavoitteena on merkittävästi kasvattaa kuntien kokoa kuntia yhdistämällä. Kuntaliitosten yhteydessä kuntien tytäryhtiöitä pitää myös todennäköisesti yhdistää toimialoittain suuryksiköihin, jotta saavutetaan mittakaavaetuja ja yhtiöiden hallitseminen myös helpottuu. Koska kuntien omistamien yhtiöiden koko kasvaa, myös vaatimustaso niiden johtamisessa kasvaa. Koon kasvaessa toimintaan liittyvät riskit kasvavat, sillä pieni yhtiö voi tuottaa pienen tappion, mutta suuri voi saada aikaan suuren tappion. Jos kuntakonsernien ja kuntien tytäryhtiöiden johtamista ei kehitetä samassa suhteessa kasvavan konsernin kanssa, voidaan ajautua tilanteeseen, jossa mittakaavaedut vaihtuvat mittakaavahaittoihin riskien kasvaessa. Kuntaliitosten suunnitteluprosesseihin tulisi ottaa nykyistä suuremmalla painoarvolla mukaan omistuksen lisääntymisen analysointi ja huomioida kasvun tuomat vaatimukset. (Vesterinen 2006, 15.) Suomen Kuntaliitto (2010, 3) toteaa, että merkittävänä markkinoilla toimijana kuntien oltava myös vastuussa markkinoiden toiminnasta. Lainsäädännöllä pitää selkeyttää kunnan mahdollisuutta toteuttaa ja määritellä omaa yleishyödyllistä ja taloudellista palveluvelvoitettaan ja lainsäädännön tulee myös tukea yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista.

3.5 Sisäinen valvonta velvoittaa virkamiehiä

Johtamis- ja valvontakulttuurilla tarkoitetaan johtamistapaa ja ympäristöä, jossa sisäinen valvonta toimii. Johtamiskulttuuri luo yhteisön hengen sekä vaikuttaa sisäisen valvonnan hoitamisen tasoon. Valvontakulttuuri muodostuu ihmisistä heidän toimintatavoista ja ympäristöstä, jossa he toimivat sekä heidän henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten rehellisyydestä, eettisistä arvoista ja pätevydestä. Hyvä valvontakulttuuri mahdollistaa toimivan valvontajärjestelmän rakentamisen. Sisäisen valvonnan kannalta on keskeistä, miten valvonta on organisoitu ja että kunnan toimintaan liittyvät riskit

ovat kaikkien tiedossa. Kunnan johtamis- ja valvontakulttuuri vaikuttaa siihen, miten toimitaan, muutoksia seurataan, riskejä arvioidaan, tavoitteet asetetaan ja mitataan sekä toiminnan järjestelmiä rakennetaan. Tehokkaasti toimivan johtamis- ja valvontakulttuurin edellytyksenä on selkeä vallan ja vastuun jakaminen. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 49.)

Taloudellisen valvonnan järjestelmässä, jossa pääpaino on budjetin ja tuloksen valvonnassa konsernijohto pystyy ohjaamaan ja seuraamaan konsernin tulosryhmien kehitystä ja puuttumaan tuloksen poikkeamiin. Tavoitteiden asettelu, budjetointi ja tulosvalvonta sekä investointien suunnittelu toimivat kaikissa konserniyksiköissä, mutta strateginen suunnittelu ei toimi enää laaja-alaisessa konsernissa johtamisvälineenä, toteaa Lainema (1996, 96 - 97), sillä laaja-alaisesta yksityissektorin konserniyrityksestä on vaikea löytää sellaisia ydinosaamista, joka olisi yhteistä kaikille toimialoille ja tämän vuoksi myös sen valvominen on vaikeaa.

Koska ydinosaamista liittyy enemmän tulosityksiköihin kuin koko konserniin, strateginen johtaminen valvonnan välineenä olisi Laineman mukaan enemmänkin konsernijohdolle tytäryhteisöjen strategioiden kyseenalaistamista kuin sitä, että yritystä johdetaan suunnittelun päästrategian pohjalta. Hänen mielestään olisi tärkeämpää katsoa valitun strategian taakse ja strateginen toimiva kevyt johtamisjärjestelmä olisi kerran vuodessa tapahtuvan strategian suunnittelun sijasta sitä, että konsernijohto seuraisi strategian toteuttamista ja sitä kautta pystyisi reagoimaan muutoksiin. Haasteiden määrä on merkittävä strategisen johtamisen laatutekijä epävarmassa ja yllätyksellisessä ympäristössä, niin pelkkä määrä ei riitä, sillä haasteet pitää tunnistaa riittävän monipuolisesti ja koota erilaiset strategiset haasteet yhteen ja analysoida nämä haasteet. Monipuolisuus tarkoittaa sitä, että haasteita kerätään eri lähteistä ja ne kattavat kaikki alueet, jotka vaikuttavat toimintaan. Miten yksityiskohtaisesti haasteet määritellään, ei ole kaikista tärkeintä, vaan miten perinpohjaisesti niitä analysoidaan ja niistä keskustellaan sillä tämä lisää myös haasteiden syvyyttä. Haasteiden vaihtuvuus pitää myös huomioida, sillä toimintaympäristö muuttuu kaiken aikaa.

Konsernijohtoon on kyettävä katsomaan enemmänkin horisonttiin, joka aukeaa vuosien päähän ja strategisointi liittyy nimenomaan toimialan horisontin tutkimiseen ja ymmärtämiseen. Johtamisen onnistumisessa on tärkeää, että johtoa vaaditaan dokumentoimaan kaikki strategiset olettamuksensa liittyvät ne asiakkaisiin, kilpailuun,

toimialan menestystekijöihin tai heikkouksiin. Johtaminen on prosessi, jossa johtajat tekevät valintoja ja strategiset valinnat ovat konsernijohdon tehtävänä. Koska valinnat liittyvät tulevaisuuden kehityssuuntaan keskustelemalla ja yhteistyössä yrityksen hallituksen kanssa, päästään parhaaseen ratkaisuun kyseenalaistamalla strategioita ja analysoimalla niiden merkitystä. Lainema (2005, 108 – 110.)

Valtionhallinnossa sovelletaan hallinnonaloittain toteutettavaa tulosohjausta ja näin menetellään myös kunnissa. Kuntataloudet toimivat enemmän hallinto- ja johtamismielessä yksityisen sektorin yritysten tapaan, kuin valtionhallinnossa taas toiminta perustuu poliittiseen päätöksentekoon. Kunnissa tehokkuus- ja tuottavuusvaatimukset ovat lisääntyneet ja vaatimukset myös pääoman tuoton kasvattamiselle. Toimenpiteiden vaikuttavuutta olisi arvioitava ja palvelujen järjestämisessä on otettu käyttöön erilaisia vaihtoehtoja. Kuntalaissa on ole erikseen säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä, mutta kuntalaki välillisesti edellyttää sisäisen valvonnan huomioimista toiminnassa. Keskeisintä sisäisessä valvonnassa on kunnan johtosäännöt ja niiden nojalla määritellyt toimivaltasuhteet ja myös hyvän hallintotavan ohjeistus. Kunnan toiminta on järjestettävä niin, että se mahdollistaa toimivan sisäisen valvonnan järjestämisen ja valvonnan pitää toimia kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Toimintakerptomuksessa on annettava selonteko siitä, miten sisäinen valvonta ja riskien hallinta on järjestetty. (Alftan ym. 2008, 72 – 74.)

Mikkelin kaupungille on vahvistettu sisäisen valvonnan ohje sekä sisäisen valvonnan toimintaohje vuonna 2009. Samana vuonna kaupungille valittiin sisäinen tarkastaja, joka toimii suoraan kaupunginjohtajan alaisena. Sisäisen valvonnan ohjeessa määriteltiin, että toiminnan on oltava tarkoituksenmukaista ja tehokasta, taloudellisen raportoinnin luotettavaa ja organisaatioiden sovellettava voimassa olevia lakeja ja määräyksiä. Sisäistä valvontaa suorittaa kaupungin johto (kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja), johtavat virkamiehet, esimiehet ja koko henkilöstö. Ohjeen mukaisesti valvontaa pitäisi periaatteessa suorittaa koko henkilöstön. Sisäinen tarkastaja suorittaa tarkastuksia sekä arvioi kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja riittävyyttä. Sisäinen tarkastus arvioi myös valvonnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuutta ja tukee kaupungin johtoa näiden prosessien kehittämisessä.

Mikkelin kaupungin sisäisen valvonnan ohjeessa määritellään kaupungin johtamisjärjestelmästä seuraavaa:

Johtamisjärjestelmän perusta on kuntalaki ja se säättää kaupunginvaltuuston tehtävät toiminnan ja talouden tavoitteiden (Kuntalaki 8 luku) asettamisesta sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta (Kuntalaki, 9 luku). Mikkelin kaupungin hallintosääntö määrittelee kaupungin oman johtamisjärjestelmän. Hallintosäännössä on kerrottu tehtävät kaupungin talouden johtamiseen (luku 4) sekä hallinnon ja talouden tarkastukseen (luku 5). Mikkelin kaupunginvaltuusto on 10.12.2007 § 148 hyväksynyt ohjeet kaupunkikonsernin johtamisesta ja ohjaamisesta. Konsernin sisäistä valvontaa johdetaan näiden ohjeiden mukaisesti sekä konserniohjeessa sovitun vastuujon ja delegoinnin mukaisesti. (Mikkelin kaupungin sisäisen valvonnan ohje 2009, 2.)

Majoisen (2008, 17 - 18) mukaan hyvä ammatillinen johtajuus muodostuu seuraavista osa-alueista; roolien selkeydestä, johtamisen selkeistä linjoista, jotka määritellään vastu- ja valtasuhteiden avulla, johtamisosamisen vahvistamisesta joka syntyy riittävästä ja säännöllisestä johtamiskoulutuksesta sekä johtamisen arvostamisesta joka syntyy siitä, että johtamiseen varataan riittävästi aikaa. Tämän lisäksi on oltava olemassa palkitsemisjärjestelmä ja tuettava strategista johtamista ja lisättävä aitoa yhteistoimintaa henkilöstön ja johdon välille.

Mikkelin kaupungin sisäisen valvonnan ohjeessa (2009, 7 - 8) todetaan, että organisaation johto luo valvontakulttuuria ja ylläpitää sitä. Ylimmän johdon myönteinen asennoituminen ja kiinnostus sisäistä valvontaa kohtaan lisää koko organisaatioon kiinnostusta sisäisen valvonnan suorittamiseen. Konsernitasolla kaupunginhallituksen ja konsernijohdon sekä toimialatasolla ja toimintayksikkötasolla lautakunnan/ johtokunnan, toimialan johdon ja yksikön johdon oma esimerkillinen toiminta sovittujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti ja toisaalta heidän johdonmukainen puuttuminen sovittujen menettelytapojen poikkeamiin luovat hyvää valvontakulttuuria.

Sisäisen tarkastuksen ja toimielinten tehtävänä on hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaisesti seurata miten johto noudattaa hyvää hallintotapaa ja kuinka se viestittää siitä henkilöstölle omalla suhtautumisellaan siihen. Tietojärjestelmien tulee olla luotettavia, tiedon saatavuus ja sen ajan tasaisuus hyvä, jotta ne tukevat toimintaa. Konsernin valvonnan kannalta konsernin organisaatorakenteiden ja johdon tehtävänjako-

jen sekä vastuiden tulee olla selkeitä ja annettujen ohjeistuksien ajanmukaisia. Valvontatoimenpiteiden tulee kattaa kaupunkikonsernin eri tasot ja toiminnot.

Kuntalain 75 §:n mukaan tarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvollisilla on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan luomisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat mm. kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, johtokuntien jäsenet, konsernihallinnon ryhmien jäsenet, toimikuntien jäsenet, kunnan muiden toimielinten jäsenet, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat, toimitusjohtajat ja toimielimen alaisten yksiköiden johtavat viranhaltijat (yleensä esittelijät). (Mikkelin kaupungin sisäisen valvonnan ohje 2009, 10.)

Lebedeffin (2011, 18 - 19) mielestä hyvän hallinnon ja johtamistavan suosituksessa määritellään hallituksen tehtävät ja mitkä strategiset ja operatiiviset tehtävät kuuluvat toimitusjohtajan tehtäviksi. Hallituksen kokoonpanon asettaminen tehtävien asettamisen vaatimuksien mukaisesti kuuluu omistajille. Hallituksen puheenjohtajan vastuulla ovat hallituksen kirjalliset työjärjestykseen kuuluvat asiat. Yhtiön hallituksen valinnalla on suuri merkitys siihen miten yhtiön osalta onnistutaan hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa.

3.6 Raportointi kuntakonsernin toiminnasta

Sisäisen valvonnan toimintojen ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta on tärkeää, että toimintaa seurataan. Sisäisen valvonnan tuottaman informaation perusteella seurannan merkitys on korostunut, koska sen kautta voidaan ohjata koko kunnan toimintaa ja tarvittaessa parannetaan menettelytapoja. Toiminnan seuranta on prosessi, jossa myös sisäisen valvonnan laatua arvioidaan säännöllisesti. Seurannassa keskeisintä on raportointivelvoitteiden asettaminen ja raportoitujen tietojen sisältämien tulosten vertailu asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tuloksellinen seuranta edellyttää myös raportointien selkeyttä ja luotettavuutta sekä esitettyjen tietojen johdonmukaista analysointia. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 52.)

Tilintarkastajat ottavat kantaa tilintarkastuskertomuksessa siihen, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastuskertomuksissa voidaan antaa huomautus tai muistutus valvonnan laiminlyönnistä. Yleisemmin sisäisen valvonnan puutteet aiheutuvat mm. seuraavista syistä:

- suunnittelu- ja seurantajärjestelmät ovat puutteellisia
- raportointi on puutteellista
- käytettäviä raportteja ei ole määritelty riittävän selkeästi
- annettujen ohjeiden noudattamista ei tarpeeksi seurata
- valvontaan liittyviä tehtäviä ei ole jaettu riittävän tehokkaasti ja selvästi ja toimivaltarajat ovat epäselviä
- valvonnan mielletään kuuluvan pelkästään tilintarkastajille tai sisäiselle tarkastukselle
- riskienhallinta ei ole osa toiminnan suunnitteluun
- atk-järjestelmät ovat puutteellisia toimivan kontrollijärjestelmän luomiseksi

(Porokka-Maunuksela ym. 2004, 55.)

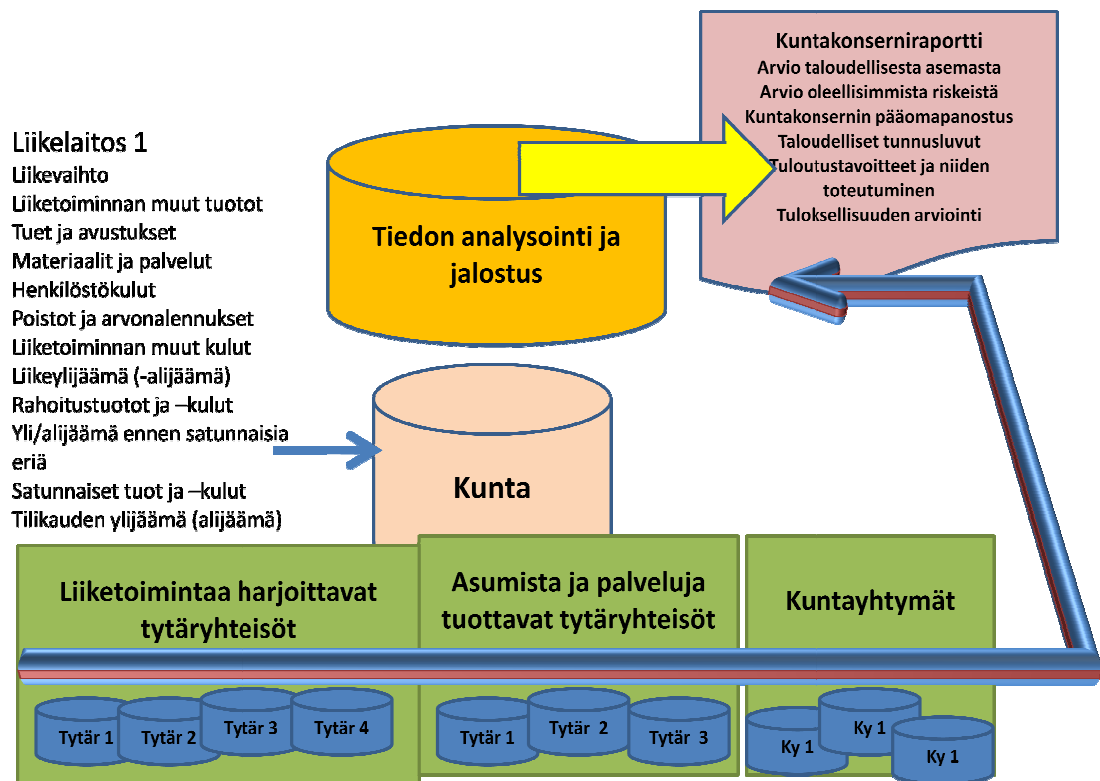
Mikkelin kaupungilla konsernin raportointimenetelmää uudistettiin loppuvuodesta 2010 ja laadittiin Vantaan kaupungin konserniohjauksen pohjalta raportointimalli. Raportointimalli koettiin hyväksi konsernijohton (luottamushenkilöt ja kaupunginjohtaja) mielestä, mutta johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen raportointiin oli kaksijakoista. Toisten mielestä raportointimalli toimi ja toisten mielestä se oli tarpeeton. Konsernivastuuhenkilöt velvoitettiin käymään raportointimallin pohjalta tarvittavat neuvottelut vastuullaan olevien konserniyhtiöiden kanssa. Talouspalvelut kokosivat raportit kaupunginhallitukselle tiedoksi.

Mikkelin kaupungin konserniyhtiöt antoivat raportissa selvitykset talouden toteutumiseen, toiminnan muutoksiin ja riskien hallintaan. Yhtiöt ilmoittivat myös samalla vuoden 2011 sitovat tavoitteet ja näiden pohjalta koottiin vuoden 2011 talousarvioon konserniyhtiöiden sitovat tavoitteet. Raportointimallia kehitetään edelleen vuoden 2011 aikana ja johtavat viranhaltijat sekä konserniyhtiöt sitoutetaan paremmin konsernitoimintaan yhteisesti järjestettävällä koulutuksella.

Suomen Kuntaliiton (2005, 8) mielestä ”kunnan omistajapolitiikan ohjauksesta ja valvonnasta sekä operatiivisesta toiminnasta vastaavien henkilöiden ja toimielinten työn ja vastuunjako sekä raportointijärjestelmät on määriteltävä yksiselitteisesti. Toimivan

johtamis- ja ohjausjärjestelmän ohella aito yhteistyö ja sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin ovat ehdoton edellytys kunnan menestykselle”.

Johdon tärkeä työväline on raportointi tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta. Raportoinnissa tiedon tulee olla luotettavaa ja laadukasta sekä olennaista, ajantasaista ja oikeassa muodossa. Yhtiön hallituksen vastuulla on yhtiön toimiva johtamisjärjestelmä ja säännöllinen raportointi, joka on suhteessa toiminnan laatuun ja laajuuteen. Konsernijohdon on päätettävä kuka vastaa yhtiöiden raportoinnista. Konsernivalvonta on riittävää silloin, kun se tuottaa kohtuullisella varmuudella tietoa tavoitteiden saavuttamisesta, toiminnan lainmukaisuudesta, varojen turvaamisesta sekä toiminnallisten ja taloudellisen tiedon oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. (Auditor-yhtiöt 2010, 40 – 45.)



KUVA 4. Konserniraportoinnin muodostuminen (Auditor-yhtiöt 2010, 64)

Hirvonen ym. (2003, 56 – 57) toteavat, että ”nykyaikaisessa raportoinnissa tulee olla myös arviot tulevasta kehityksestä jollakin yleisyyden tasolla”. Heidän mielestään hyvän raportoinnin pitää sisältää omistajille tietoa yhtiön historiasta sekä yhtiön tulevaisuuden näkymistä. Raportti voi sisältää sekä numeraalista tietoa että sanallista tietoa yhtiön tilanteesta. Tärkeää on myös, että raportointi on totuudenmukaista, selkeää, systemaattista sekä vertailtavaa tietoa sisältävää ja tämän lisäksi raportin pitää olla

helposti ymmärrettävä. Raportin tietojen tulee olla läpinäkyvää ja suurin piirtein samaa tietoa sisältävää kuin yrityksen sisäisten raporttien. Omistajilla taas pitää olla järjestelmä, jolla analysoidaan yrityksen antamaa tietoa, jotta tiedetään, mitä yritykselle oikeasti kuuluu ja tärkeää on analysoida tarkemmin nimenomaan yhtiön tulevaisuuden näkymiä kuin mitä yhtiön omat analyysit ovat kertoneet.

Forsbergin (2010, 11) mukaan kuntakonsernissa haasteena on selkeyttää ja tarkentaa tavoitteiden toteutumisarviointia. Vaikuttavuuden arviointi on puutteellista, koska se on myös hyvin haasteellista. Kunnissa ja kuntayhtymissä arviointia tehdään usein toteutuman, budjetin ja korjatun budjetin vertailuna ja siksi olisi suositeltavaa esittää viiden vuoden kehitysskenaarion graafisesti sekä käyttää toiminnan kuvaamisessa apuna muutamaa tunnuslukua. Koko henkilökunnan pitäisi laajasti osallistua sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisen valmisteluun ja riskienhallinnan läpikäyntiin riittävällä tasolla, jolloin saadaan aikaiseksi kokonaisvaltainen riskienhallinta.

4 KUNTAKONSERNI

Kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan sekä yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä. Kuntien konsernivoitteet perustuvat kuntalakiin, kirjanpitolakiin ja erilaisiin Suomen Kuntaliiton suosituksiin. Suomen Kuntaliiton (2005) mukaan kuntien pääoman tehokas käyttö on yhtä merkittävää kuin käyttömenojen hallinta. Pääomien käyttöön ei kunnissa ole paneuduttu riittävän perusteellisesti. Tämän vuoksi Suomen Kuntaliiton suosituksessa kehoitettiin kuntia vahvistamaan itselleen omistajapolitiittiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan pääoman käyttöä ja eri omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa.

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Kuntien konserniohjausta on tarkennettu kuntalakiin tehdyillä muutoksilla vuonna 2007. Kuntalain 69 §:ssä määritellään velvollisuus esittää toimintakertomuksessa selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. (Kuntalaki 2007.)

Kuntien epämääräinen ote osakeyhtiöiden johtamisessa synnyttää valtatyhjiön. Omistaja ei ohjaa päätöksentekoa, jolloin yrityksen toimivan johdon on se tehtävä. Pidemmän ajan kuluessa yrityksen johdon ohjaus ei johda kuntaomistajan kannalta parhaaseen lopputulokseen. Eri yhtiöille asetettavien tavoitteiden laatiminen vaatii perehtymistä ja suunnittelua ja ilman asioihin perehtymistä harva hallitus pystyy keskuudessaan arvioimaan oikein omistajan todellisen tahdon. Virheellinen näkemys suuren taloudellisen yksikön johtamisesta perustuu ristiriitaan kunnanvaltuustojen ja -hallitusten sekä virkamiesjohdon välillä. Yksityisellä sektorilla kukaan ei aseta kyseenalaiseksi sitä, että konsernilla on sekä hallitus että toimitusjohtaja. (Vesterinen 2006, 22.). Vesterinen (2006) jatkaa, että kuntakonsernien yhtiöissä eri hallituksien pyrkimykset ilman konsernin yhtenäistä ohjausta eivät edes tilastollisesti voi olla konserninäkökulmasta johdonmukaisia. Konserniyhtiöiden hallituksissa on oltava joku konsernin johdon edustaja varmistamassa omistajan näkökantojen esilletulo ja huomiointi. Osakeyhtiölain lähtökohtana on, että osakeyhtiö tuottaa voittoa omistajalle. Jos osakeyhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, siitä tulee mainita yhtiöjärjestyksessä ja omistajat velvollisuutena on määrittellä, mikä muu tarkoitus voi olla yhtiöllä.

”Kunnan omistajapolitiikassa on kyse toisaalta omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista sekä toisaalta konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön” (Suomen Kuntaliitto 2009, 4). Suomen Kuntaliitossa pohdittiin jo vuonna 1997, että kuntien omistusta on usein pidetty kasvottomana. Omistajan näkyvyys ja tahto saattavat vaihdella suuresti jopa yhden kuntakonsernin sisällä. Kasvottomuus näkyy monin tavoin kunnallisten yritysten hallinnon ja johdon organisoinnissa sekä nimityksissä. Ongelmat ovat samankaltaisia kuin pitkään kasvottomasti omistetuissa osuustoiminnallisissa yrityksissä on ollut. Kasvottomasta omistuksesta päästään eroon vain omistajan tahdon esille tuomisella. Yksityisen sektorin konsernijohtamisessa tämä on ollut jo pitkään käytäntönä (Suomen Kuntaliitto 1997, 1.) Omistajapoliittiset linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi yksittäisen päätöksen teon pohjaksi kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle sekä tytär- ja osakkuusyhteisöille (Suomen Kuntaliitto 2005, 3). Parjanteen (2009) mukaan kunnalla

pitäisi olla myös kuntakonsernia varten laadittu viestintästrategia, jonka lähtökohtana on mahdollisimman laaja avoimuus kaikkien konserniyhteisöjen toiminnasta. Yleisen avoimuuden ja yhtiöiden tunnetuksi tekemisessä auttaa yhteiset Internet-sivustot.

Lainema (1996, 39) toteaa monialayrityksien konsernin johtamisesta, että konsernijohton on pystyttävä tuottamaan toimialoille lisäarvoa, että ne menestyvät kilpailussa paremmin kuin itsenäisinä yksikköinä. Konsernijohto voi luoda tätä lisäarvoa hallitsemalla toimialojen menestys- ja laatu-tekijät tarpeeksi laajasti, että pystyy osallistumaan strategisiin päätöksiin. Lisäarvo syntyy myös siitä, jos konsernijohto pystyy parantamaan tulosyksiköiden toimintaedellytyksiä ilman että sen tarvitsee tuntea toimialojen menestystekijöitä. Tämä tapahtuu hankkimalla halpaa pääomaa toimialojen investointeihin tai toteuttamalla tiukkaa tulosvalvontaa, koska tulosvalvonta auttaa tunnistamaan toimialan ongelmia ennakolta. Lainema (1996, 31) myöntää, että ilman toimialan menestystekijöiden ymmärtämistä konsernijohton on kuitenkin vaikea kyseenalaistaa toimialan kehittämisvaihtoehtoja ja asiantuntemusta tai tehdä päätöksiä toimialan investoinneista sekä valvoa strategian toteutusta.

Kuntien toimintatapojen ja –ympäristöjen jatkuva muutos luo uudet haasteet johtamiselle. Hyvä hallinto ja johtamistapa selkeyttää rooleja ja pelisääntöjä ja on kunnan kilpailuvaltti. Kuntien samansuuntaiset konserniohjeet ja hyvän hallinnon periaatteet vahvistavat omistajaohjausta ja tämän rinnalla kuntakonsernissa on syytä kehittää myös peruskunnan hyvää hallintoa ja johtamista ja ottaa käyttöön hallitustyön sopimus ns. hallitusohjelma tytäryhtiöiden hoitamiseen ja tätä kautta myös lisätä kunnan menestystekijöitä. (Majoinen 2008, 22.)

Suomen Kuntaliitto on suositellut, että kunnat laatisivat palvelujensa järjestämistävoista noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palvelustrategian. Ellei kunnassa ole laadittu erillistä palvelustrategiaa, kunnan on hyvä selvittää omistajapoliittisia linjauksia varten kunnan omalle palvelutuotannolle 10–15 vuoden aikajännteellä vaihtoehtoiset toimintamallit ja niiden kustannukset ja resurssit. Uusilla toimintatavoilla saadaan tehostettua myös pääoman käyttöä. Vaihtoehtoisia toimintamalleja ovat seudullinen yhteistyö tai yhteistyö kuntien ja yksityisen sektorin kanssa, erilaiset elinkaarimallit, ulkopuoliselle yritykselle annettava toimilupa, ostopalvelut, palvelusetelit, käyttöomaisuuden vuokraus, yksityistäminen, avustaminen vapaaehtois- tai

omaistyö ja harrastus- ja vapaaehtois pohjaisia toimijoita. (Suomen Kuntaliitto 2005, 10.)

4.1 Omistajapolitiikka

Omistajapolitiikassa on kyse *omistajastrategian valinnasta* ja sen onnistuneisuuden arvioinnista sekä *konserniohjauksesta*. Omistajapolitiikan lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet ja omistajastrategia määrittelee millaista omaisuutta hankitaan ja millaisissa tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana kehittämistavoitteisiin pääsemiseksi. Omistajastrategiassa asetetaan painoarvot, joilla voidaan arvioida omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten seuranta ja raportointi on järjestetty (Suomen Kuntaliitto 2009, 4). Omistajapoliittiset linjaukset asettaa kaupunginvaltuusto. Mikkelin kaupungilla linjaukset sisältävät mm. maaomaisuuden hallintaan, kaupungin kehittämisen osalta sijoitukset elinkeinojen kehittämiseen, työllisyyttä tukeviin tai asukkaiden viihtyvyyttä lisääviin kohteisiin. Sijoituksia ovat elinkeinopoliittinen toimitilarakentaminen sekä asuntorakentaminen, panostus teknisiin verkostoihin taikka välitön mukanaolo yritystoiminnassa.

Omistajapoliittisissa linjauksissa otetaan kantaa Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti sijoituksiin ja niiden määrään omistajan näkökulmasta. Sijoitukset kohdistuvat kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin, jotka palvelevat suoranaisesti kaupungin vastuulla olevaa palvelutuotantoa tai kaupungin kehittämistä. Tällaiset sijoitukset ovat perus-, osake- tai osuuspääomasijoituksia kuntayhtymiin, osakeyhtiöihin tai osuuskuntiin, antolainat näille yhteisöille tai rahoitusosuuksia nimettyihin investointikohteisiin tai hankkeisiin. Sijoitusten tarkoitus voi olla myös kaupungin taseen keventäminen siirtämällä kiinteistöjä, muita tuotantovälineitä ja myös velkoja kaupungilta jonkun toisen yhteisön omistukseen ja vastuulle.

Porvoon kaupungin apulaiskaupunginjohtaja peräänkuuluttaa kaupungin päättäjien ja virkamiesten tietoisuutta ja ajan tasalla oloa kaupungin tytär- ja osakkuusyhtiöiden asioista ja toteaa, että se ei ole huippuluokkaa. Keskustelu kävi kiivaana, kun Porvoon

A-asunnot Oy:n toiminta ja toimitusjohtajan palkkiot nousivat julkiseen keskusteluun. Apulaiskaupunginjohtaja, jonka toimialueeseen tytäryhtiöiden asiat kuuluvat, on luvannut, että omistajapolitiikka ja konserniohjaus tullaan ottamaan käsittelyyn. Hänen mielestään kaupungin tulee osata käyttää omistajavaltaansa myös konserniin kuuluvissa yhtiöissä, liikelaitoksissa ja kuntayhtymissä ja hänen mielestään on aiheellista keskustella ja linjata se, mitä kaupungin tulee omistaa ja mitä ei. Yhtiöt pitää käydä läpi ja määritellä strategiset omistukset ja miettiä esim. suhtautuminen kaupungin omaan vuokra-asuntotuotantoon ja luopua liiasta omistuksesta, jos se katsotaan tarpeettomaksi. Virkamiesten ja luottamushenkilöiden täytyy perehtyä paremmin yhtiöiden asioihin, muttei niitä voi alkaa kaupungintalolta johtamaan, sillä operatiivinen valta kuuluu yhtiöiden toimitusjohtajille. (Mether, 2008, 1.)

Meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS) on haaste koko julkiselle hallinnolle, poliittisille päättäjille sekä virkamiehille. Uudistuksen tulisi johtaa palvelujen paranemiseen, tuottavuuden kasvuun ja nostaa kuntien kehitys kestävälle pohjalle. Kuntien uudistaessa hallinto- ja palvelurakenteitaan on samalla otettava käyttöön modernit asiakaslähtöiset ja kustannustehokkaat toimintamallit. Samalla on selkeytettävä toimintojen rahoittajan ja järjestäjän sekä palvelujen tuottajien roolit ja vastuut. Laatu ja kustannustehokkuutta parantavat ohjaus- ja johtamismallit on otettava käyttöön esimerkiksi osaavalla tulos- tai markkinaohjauksella hyödyntämällä tilaaja-tuottajamalleja. Koska valtio edellyttää kunnilta nopeampaa markkinaohjauksen hyväksymistä, keinoina ovat liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja muut asiakas- ja markkinaohjausmallit, jotka tuottavat myös uusia innovaatioita ja tehokkaampaa toimintaa. (Korpela ja Mäkitalo 2009, 266.)

Lainema (1996, 45 – 47) toteaa, että useat monialayrityksiä tutkineet ovat yksimielisiä siitä, että monialakonsernin johtaminen on vaikeaa. Monimutkaiset kokonaisuudet estävät päämäärätietoisien, suunnitelmallisten, tehokkaan ja aukottoman sekä reaaliaikaisen tiedon saamisen. Yksi henkilö ei ainakaan voi hallita laaja-alaista monialayritystä, sillä johtaminen edellyttää kykyä muuttaa konsernin suuntaa ja lisätä kilpailukykyä. Konsernijohdolta johtaminen vaatii kykyä ja valmiuksia antaa lisäarvoa jokaiselle tulosryhmälle sekä kykyä kehittää rakenteita, johtamis- ja palkitsemisjärjestelmiä sekä yhteisiä arvoja. Hyvin laaja-alainen konsernirakenne, joka sisältää erilaisia toimialoja ja menestystekijöitä, estää laatimasta yritykselle täysin yhtenäistä liiketoimintaa ohjaavaa mallia, sillä toimialat käyttävät erilaisia teknologioita ja palvelevat erilai-

sia markkinoita. Konsernissa ongelmaksi muodostuu myös vaikeus laajentua kaikilla toimialoilla riippumatta muista toimialoista ja niiden strategisista linjauksista.

Konsernijohdon rajalliset ja niukat resurssit vaikeuttavat johtamisresurssien kohdentamista oikein, jossa toimialojen intressit ovat keskenään ristiriitaisia. Ristiriitoja aiheuttavat konsernijohdon erilainen toimintaympäristö verrattuna toimialojen erilaisiin ja omaleimaisiin toimintaympäristöihin. Konsernijohto voi etääntyä tämän vuoksi toimialojen todellisuudesta ja näkee yksiköt helposti vain tulos- ja omaisuustaseiden toimittajina.

Laineman mainitsemat yksityissektorin monialayrityksien johtamisen ongelmat pätevät myös kuntakonsernin johtamiseen ja luovat samanlaiset haasteet omistajapolitiikan pohdintaan. Tampereen kaupunkia kuvataan monitoimiala-konserniksi, joka sisältää sosiaali- ja terveystaloudelliset, erikoissairaanhoidon, infran rakentamisen ja omistamisen, kunnossapidon, prosessiteollisuutta ja energiantuotantoa, auto- ja laitevuokrausta, konsernipankkitoimintaa, ICT-palveluita, palvelukeskuksia, jne. Toimintamuotoina ovat yhtiöt, liikelaitokset sekä perinteinen kunnallinen toiminta yms. Asiakaslähtöiset palvelut tuotetaan monituottajamallilla, koska Tampereen seudulla on paljon markkinoita, joita voi hyödyntää. Oma tuotantona säilytetään strategisesti tärkeät toiminnot, joilla voidaan vaikuttaa hinta- ja tuotekehitykseen, osaamisen turvaamiseen, kriisitilanteisiin varautumiseen mm. infran kunnossapitoon liittyvät tehtävät sekä toimialoilla joilla ei ole palvelumarkkinoita.

”Peruskaupungin oma tuotanto ei aktiivisesti ja tarkoituksella laajenna toimintaansa toimiville markkinoille, siten että jo markkinoilla toimivien tarjoajien markkinat pienenevät (ns. ”markkinahäiriö”). Tampere on pohtinut, onko oma tuotanto strategisesti tärkeää ja tässä on mietitty mm. omavaraisuusastetta, jotta ei ajauduta sisäisestä monopolista ulkoiseen monopoliin. Osaamisen osalta on mietitty minkä verran omaa osaamista on säilytettävä ja miten hoidetaan rakennetun ydinkeskustan rakentamista ja ylläpitoa. Samalla Tampere haluaa turvata infran toimivuuden poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä säilyttää hintatason suhdanteiden vaihtelussa. He myös toteavat, että ulkoiset markkinat tarvitsevat kaupungin julkisia hankintoja, jotta saadaan vertailutietoa oman toiminnan tuottavuudesta, hintatasosta ja myös laadusta ulkoisilla markkinoilla. (Laitinen 2009, 11 – 12, 17.)

Mether (2011, 1) kirjoittaa: ”Meritoitunut asiantuntijakaarti arvostelee Porvoon laatimaa konserniohjetta, joka sääntelee tytäryhtiöiden toimintaa perin yksityiskohtaisesti. Aalto-yliopiston professori Heikki Niskakankaan mukaan osakeyhtiölakia venytetään konserniohjeissa äärimmilleen”. Porvoon ohjeesta lausunnon antaneet lakimiehet toteavat, että ohjeen keinot ovat ristiriidassa osakeyhtiölain kanssa, sillä laki määrittelee yhtiön toiminnan silloinkin, kun kaupunki omistaa tytäryhteisön kokonaan. Porvoon kaupungin apulaiskaupunginjohtaja ei näe asiassa kuitenkaan mitään suurta ongelmaa. Kaupunginhallituksen puheenjohtajien mielestä ohjauksesta kaivataan lisätietoa, vaikka välit tytäryhteisöjen kanssa ovat erinomaiset eikä suurta erimielisyyttä ole. Puheenjohtajiston mielestä asiasta on noussut liian suuri kohu eikä konserniohje ole ristiriidassa lain kanssa, sillä kysymys on vain lain tulkinnasta eikä asioita pitäisi kärjistää. Puheenjohtajisto korostaa, että konserniohje on laadittu porvoolaisten yhteistä etua ajatellen ja osakeyhtiölakia halutaan noudattaa.

Järventauksen (2008, 5) mukaan omistajaohjauksen parantaminen edellyttää sekä lainsäädännön muutoksia että käytännön omistajaohjauksen tehostamista. Lainsäädäntöön tarvitaan määritykset, joilla kuntien harjoittamassa omistajaohjauksessa otetaan huomioon kilpailuneutraliteetti, jota tällä hetkellä ei ole. Kuntien on myös omistajaohjauksessa oma-aloitteisesti ja systemaattisesti huolehdittava markkinoiden toimivuudesta. Tämä edellyttää strategioiden uudistamista sekä muutoksia liikelaitosten talouden ja toiminnan suunnitteluun ja raportointiin. Järventauksen mielestä kuntakonserneissa on paljon esimerkkejä siitä, joissa liikelaitoksen tai tytäryhtiön perustehtävä on tuottaa tukipalveluita kunnalle, mutta palveluita tarjotaan enemmän tai vähemmän myös yksityisille asiakkaille ja pyrkimyksenä on hakea lisää markkinoita yksityiseltä puolelta. Ongelmaksi muodostuu se, että oman kunnan ostot liikelaitoksilta tehdään useimmiten kilpailuttamatta, joten niillä on tuottajana monopoliasema suhteessa omistajakuntaan ja konsernitoiminnan läpinäkyvyys on heikkoa. Tästä syytä on mahdotonta saada luotettavaa tietoa markkinoilla tapahtuvan toiminnan osalta liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisesta.

4.2 Konserniohjauksen sisältö

Konserniohjauksella tarkoitetaan kahta asiaa; *omistajaohjausta* ja *tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista*. Omistajaohjaus on päätösvallan käyttöä, käytön ohjaamista yhtiökokouksessa sekä muita toimenpiteitä, joilla kunta omistajana vaikut-

taa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille ja sen lisäksi kunta voi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhtiöille sovituisissa konsernin toiminnoissa, kuten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä. (Suomen Kuntaliitto 2009, 4.)

Yhtiökokouksen tavoitteena on selvittää osakkaiden tahto ja tehdä sen mukaan päätökset ja tämän vuoksi osakkeenomistajilla on ensin oltava asioista tietoa ennen kuin he voivat tahtoa jotakin. Osakeyhtiöoikeus korostaa osakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja osakkeenomistajilla on yhtiökokoukseen liittyen enemmän oikeuksia eikä mitään velvollisuuksia. Tämä siitä syystä, että yhtiökokouksen ulkopuolella ei osakkeenomistajalla ole lakimääräistä osuutta yhtiön asioiden hoitamiseen. Osakkeenomistajan oikeutena on vaatia yhtiökokouksen kutsumista koolle, saada haluamansa asia yhtiökokouksen käsiteltäväksi, saada kutsu määräajassa, nähdä tietyt asiakirjat ennen kokousta sekä oikeus saada itselleen maksutta jäljennökset eräistä asiakirjoista ennen kokousta. Hänellä on myös oikeus yhtiökokouksen jälkeen saada tietoja yhtiön asioista sekä nähdä yhtiökokouspöytäkirjat ja tietysti itse yhtiökokouksessa käyttää puhe- ja päätösvaltaa käsiteltäviin asioihin. (Karhu ym. 1998, 38 – 43.)

Konserniohjeessa määritellään ohjaukseen liittyvät menettelytavat. Ohjaus ja valvonta kuuluvat luottamushenkilöorganisaatiossa valtuustolle, toimeenpano hallitukselle sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja linjausten toteuttamisen valvonta tarkastuslautakunnalle. Toimihenkilöorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu kunnanjohtajalle. Kunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavat lautakunnat ja toimialajohtajat. Kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta vastaavat näiden omat hallintoelimet. (Suomen Kuntaliitto 2009, 5.)

Hallituksen puheenjohtaja on avainasemassa yhtiön johtamisessa, sillä ilman aktiivista johtamistyötä yhtiön toiminta vinoutuu osaoptimointiin ja hallituksen jäsenet leimaantuvat johtoon eikä omistajaan. Kuntalain jääviyssääntö on ristiriidassa kuntakonserni- en taloudellisen johtamisen tehokkuusvaatimusten kanssa, koska lainlaatijan lähtökoh- tana on ollut suojella kuntien johtamista teoreettisessa intressiristiriitatilanteessa, joka ei käytännössä ole validi. Johtajan oikea aloitteellisuus on tehokkuuden kannalta olen- naista ja tämän vuoksi yhtiön tulosten suhteen johtaja ei voi olla jäävi. Mutta kunta- konsernin osalta laki väittää toisin ja lainsäädäntö vaikeuttaa johtamista, vaikka ei estä

kuitenkaan johtamista, sillä konsernissa johtajien aktiivisuus tuo lisäarvoa omistajan asettamien tavoitteiden mukaan toimittaessa ja haluttujen tulosten toteutuessa. Suomen Kuntaliiton suosittama kuntakonsernin johdon edustajan läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa vahvistaa omistajan äänen kuulumista päätöksenteossa kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksissa. (Virtanen 2006, 23.)

Konserniohjauksella haetaan tytäryhteisöjen talouden ohjauksen lisäksi myös linjauksia sille, kuinka tytäryhteisöt toimivat, jotta kuntien määritelmät omistajapoliittiset linjaukset toteutuvat ja kunta hyötyy tätä kautta omistuksestaan. Kunnalla on velvollisuus valvoa ja raportoida konsernin tavoitteiden toteutumisesta ja tytäryhteisöjen taloudellisesta tilanteesta, sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnasta myös kesken toimintavuoden. Selvitys on myös annettava konsernijohdon toiminnasta ja kunnan edustajien toiminnasta tytäryhteisöissä.

Vuokko (2009, 7) nimeää erillisten konsernijaostojen perustamisen syiksi halun vähentää kaupunginhallituksen työmäärää, asioihin pystytään keskittymään paremmin, kun käsittelyssä on tietty kokonaisuus ja konsernijaostot tukevat paremmin virkamiesvalmistelua ja – työskentelyä. Ongelmiksi hän mainitsee mm. sen, että kaupunginhallitus ja – valtuusto ei hyväksy konsernijaostossa valmisteltuja asioita, jaoston jäsenten on vaikea hahmottaa mitä tarkoitetaan omistajaohjauksella ja konsernijaostolla ei ole tarpeeksi käsiteltäviä asioita.

Kouvolan kaupunki selvittää elinkeinoyhtiönsä toimintaa, sillä Kouvolan yritysmagneetilla on saatavia logistiikkayrityksiltä ja Kiina-keskukselta yhteensä noin 1,5 miljoonaa euroa. Saatavia yritetään saada takaisin käräjillä ja sopimalla. Yritysmagneetilla jää perinnöksi uudelle perustettavalle elinkeinoyhtiölle myös runsaasti vajaakäytössä olevia kiinteistöjä. Kouvolan oli tarkoitus yhdistää nykyiset elinkeinoyhtiönsä 2010 lopussa ja nyt poliitikot runnovat niitä yhteen kiireellä. Yhtiöiden toiminta yhdistettiin jo helmikuussa 2010 ja juridisesti ne yhdistetään myöhemmin. Vanhojen elinkeinoyhtiöiden - Kouvolan yritysmagneetin, Kuusankosken kehityksen ja Ebicin - aika on ohi ja Kouvolan uusi elinkeinoyhtiö Innovation haluaa eroon vastarannan kiiskistä ja sooliloijoista. Ensimmäisenä uuden yhtiön hallitus syrjäytti muut hallitukset ja erotti entisiä toimitusjohtajia. Kouvola yrittää löytää uusia yrityksiä ja työtä kaupunkiin, ja tätä varten Kouvola Innovation eli Kinno perustettiin. Työtä hankaloittaa kaupungin inves-

tointirahojen vähyys ja entisen Yritysmagneetti Oy:n epäselvyydet. (Stenroos 2009, 1.)

Kirjavainen ja Laakso-Manninen (2010, 127) kuvaavat strategisen herkkyyden rapautumista Dozin ja Kososen (2008, 166) ajatuksien mukaisesti ja nämä ajatukset on esitetty alla olevassa taulukossa. Taulukossa on samoja asioita, joita kuntien ja kuntakonsernien johtamisessa voidaan myös havaita ja tärkeää olisikin miettiä mitä kuntakonsernin toiminnalla ja olemassaololla haetaan. Onko konsernitoiminnan tarkoitus helpottaa päätöksentekoa ohi hierarkisen päätöksentekojärjestelmän, vai nopeampaa reagointia yhteiskunnan muutoksiin, parempaa tulosta ja kustannus- vai palvelutoiminnan tehokkuutta vai jotain ihan muuta.

TAULUKKO 1. Strategisen herkkyyden rapautuminen (Kirjavainen ja Laakso-Manninen 2010, 127)

Ajuritekijä	Seuraukset	Haitalliset sivuvaikutukset
Kirkas visio	Ytimen ulkopuolista pidetään merkityksettömänä	Putkiajattelua
Ydinliiketoiminnan määrätietoinen kasvattaminen	Kaikkea tarkastellaan ydinliiketoiminnan pohjalta	Pääliiketoiminnan ylivaltaa
Keskittyminen jatkuvaan parantamiseen	Päähuomio lyhyen tähtäimen sisäisiin kysymyksiin	Strategista likinäköisyyttä
Johtava asema kaikessa mitä tehdään	Vastenmielisyyys avoimelle yhteistyölle ja kokeilulle	Johtoasemaan tuudittautuminen
Vahva toiminta- ja tulosuuntautuneisuus	Tekijä-sankari-oireyhtymä: Ei aikaa eikä kiinnostusta vaihtoehtoihin	Äkkinäiset päätelmät ja henkistä laiskuutta

Kirjavaisen ja Laakso-Mannisen (2010, 128) mielestä vaikka muutossignaalit tiedostetaan ja havaitaan hyvissä ajoin, siltä henkinen sitoutuminen vanhaan ajatteluun kaaputtaa tilannearviointia ja estää puuttumasta muutokseen. Toiminnallisia johtopäätöksiä tehdään vain tiettyä toiminta-aluetta koskevana, esim. organisaatorakenteita muutetaan, vaikka muutokset koskettavat toimintaa paljon laajemmin ja lähtevät asia-

kastarpeista, teknologiasta, lainsäädännöstä tai omistuksesta liikkeelle laitetuista strategioista.

Mikkelin kaupungin konserniohjauksessa on myös kysymys paljon laajemmasta asiasta kuin pelkästä raportoinnista tai seurannasta. Konserniohjaus on johtamisen väline, jossa toimintaa tarkastellaan omistajuuden, tavoitteiden, tuottavuuden, palvelutuotannon näkökulmasta sekä sitä, mitä lisäarvoa konserni tuottaa Mikkelin kaupungille. Raportointi on selvitys hyvin hoidetusta konserniohjauksesta, joka on kuntalain mukaan hoidettava. Mikkelin kaupungissa konserniohjeen on kaupunginvaltuusto hyväksynyt vuonna 2007. Konserniohjeessa on määritelty konserniohjauksen menettelytavat. Kaupunginhallituksen jaosto on hyväksynyt tytäryhteisöihin vastuuhenkilöt, jotka vastaavat käytännön konserniohjauksesta. Kaupunginjohtajan päätöksellä on hyväksytty konsernin johtoryhmä. Konsernin johtoryhmässä olevat viranhaltijat ovat pääsääntöisesti myös tytäryhteisöjen vastuuhenkilöitä. Konserniohjeessa ei ole määritelty vastuuhenkilöiden rooleja, toimivatko he omistajan edustajana vai onko heidän vastuullaan operatiivinen valvonta ja raportointi. Erillisohjeena konserniohjeessa on mainittu vain yhteisten tukipalvelujen järjestäminen sekä hankintojen kilpailuttaminen, joka tytäryhteisöjen pitäisi huomioida toiminnassa.

Vesterisen (2006, 34) mukaan kuntakonsernin johdon kaksi keskeistä kysymystä ovat kuten yksityisessä konsernissakin: ensiksi mikä on kilpailu- tai business-strategia eli kuinka kilpaillaan tietyssä liiketoiminnassa? Kunnan palvelutuotannon kehittämisessä oleellista on, kuinka toimitaan ja kehitetään tehokkuutta kussakin kunnan toiminnallisessa yksikössä rakenteesta riippumatta. Toiseksi: konsernistrategia, missä liiketoimissa kuntakonsernin tulee olla mukana eli mitä palveluja ja tuotantoa kunta haluaa tuottaa ja miten ne organisoidaan? Tätä samaa asiaa mietitään myös yksityissektorin monialaryityksissä, koska se on toiminnan elinehto. Tämän lisäksi, miten kuntakonserni johtaa erilaisia toimintoja konsernitasolla? Miten eri toimintoihin sitoudutaan ja halutaan panostaa ja investoida? Miten vauhdittaa kasvua halutuilla alueilla sekä toisaalta, miten estetään tyttärien rönsyily alueille, jotka eivät palvele kuntaomistajan tarpeita?

Jyväskylän Energia Oy:n hallituksen puheenjohtaja Timo Fredriksonin mielestä tytäryhteisöissä saattaisi olla paikoin tarvetta vaihtaa jopa johtoa, jotta päästäisiin irti vanhasta budjettivetoisesta kulttuurista. Hänen mukaansa uudet konserni- ja liikelaitos-

säännökset selkiyttävät koko lailla kuntien omistajaohjausta, mutta suurin osa kunnista on huonoja omistajia. Hänen mielestään kunnissa päätöksenteko on hidasta, muutosvastarintaiset kunnanhallitukset pelkäävät vallan luisuvan sisäpiirin käsistä ja uutta osakeyhtiölakia ei tunneta. Kuntaorganisaatioiden palveluksessa on vähän avoimelta sektorilta tulleita virkamiehiä ja myös vastuunalaisissa tehtävissä olleita liikkeenjohtajia tai yrittäjiä. Uudet konsernisäännökset antavat mahdollisuuden tehokkuuden nostamiseen kuntasektorilla. Ratkaisevinta on se, kuinka kunnan yhtiöiden ja liikelaitosten johto ja hallitustyöskentelijät ottavat nämä välineet käyttöönsä. (Tapaninen, 2007, 2.)

4.3 Omistajaohjaus

Omistajaohjauksella tarkoitetaan omistajan päätösvallan käyttöä. Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti konsernijohto ei osallistu tytäryhtiöiden toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivittäisjohtamiseen muulloin kuin yhtiökokouksessa ja konserniohjeessa mahdollisesti erikseen määritellyissä konsernijohdon ennakkokäsityksen selvittämisen piiriin kuuluvissa asioissa. Koska yhtiöitä ohjaa osakeyhtiölaki ei kuntalaki, tytäryhteisön ohjaus ja valvonta perustuu kunnan määräysvaltaan yhtiöissä. Omistajaohjaus voi perustua omistajuuteen tai oikeuteen nimittää ja erottaa hallitus tai toimielin, jolla on tämä oikeus tai tosiasialliseen kunnan määräysvallan käyttöön yhteisössä. Osakeyhtiön yhtiökokous voi antaa yhtiön johtoa velvoittavia ohjeita, jos ohjeet eivät ole vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä. Lebedeffin (2011, 10) mukaan tytäryhteisöjen johto toimii emoyhtiön luottamuksen varassa, vaikka yhtiölainsäädäntö ei oikeuta eikä velvoita yhtiöitä noudattamaan konserniohjeita.

Johtamiskeinona yhtiökokousäänestykset ovat useimmiten käyttämätön väline. Vaikka varsinainen liiketoimintaan liittyvä toiminta ei kuulu yhtiökokoukselle, niin mikään ei estä johtoa viemästä yksittäistä tärkeää asiaa yhtiökokouksen päätettäväksi. Tällöin johdolla on mahdollisuus saada osakkeenomistajilta suoraa palautetta ja yhtiökokouksen päätöksestä on helpompi viedä asiaa eteenpäin. Yrityksen johdon olisi hyvä keskustella etukäteen yhtiökokoukseen tulevista asioista suuromistajan kanssa. Osakkeenomistajien rooli on lähivuosina muuttunut ja yrityksen kilpailukykyisyys lisääntyy vain silloin, kun sillä on lisäarvoa tuottavat omistajat, omistusrakenne, hallintamalli, hallitus, johto sekä osakkeenomistajan intressin varmistavat ohjaus- ja palk-

kiojärjestelmät. Keskeisintä yrityksen kehitykselle on omistajien roolit ja oikeanlainen omistusrakenne. (Karhu ym. 1998, 50 – 64.)

Konserniohjauksessa on oleellista, että usean omistajan yhtiössä toimitaan yhdenvertaisuusperiaatteella. Yhdenvertaisuusperiaate ei tarkoita sitä, että yhtiön hallituksen pitäisi kaikessa toiminnassaan ottaa huomioon vähemmistön toiveet. Yli 50 %:n omistus antaa mahdollisuuden valita koko hallitus ja siten käytännössä ohjata yhtiön toimintaa ja kehittämistä vähemmistöä kuulematta. Mikäli hallituksen työskentelyyn ei liity omistajanäkökulman toteutumisen ja huomioimisen arviointi, tästä seuraa hyvin todennäköisesti hallituksen henkilöityminen enemmän yritykseen ja sen johtoon kuin omistajan tavoitteisiin. Yksityisellä sektorilla omistaja keskustelelee toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan kanssa, ja jos keskustelut eivät johda haluttuihin muutoksiin, omistaja voi vaihtaa koko hallituksen. (Virtanen 2006, 23.)

Rajapinta omistajaohjauksen ja yrityksen johtamisen välillä vaihtelee suuresti riippuen hallintomallista. Omistajien roolit, aktiivisuus ja sitoutuminen ovat erilaiset sen perusteella onko kysymyksessä julkisesti noteerattu yhtiö, perhe- tai sukuyhtiö tai suurempi konserniin kuuluva konserniyritys. Yhtiöön liittyvä materiaali on ennen yhtiökokousta jaettava mahdollisimman kattavana ja laajana ja tulevien päätösten perustelut tulisi omistajien saada myös etukäteen. Yhtiökokoukset eivät ole lähtökohtaisesti keskustelu eivätkä informaatiotilaisuuksia, joissa pyritään konsensusperiaatteen mukaiseen yhteisymmärrykseen. Osakeyhtiölain mukaisesti osakkeenomistajilla on kyselyoikeus ja toimitusjohtajan ja hallituksen on yhtiökokouksessa annettava osakkeenomistajille tiedot, jotka saattavat vaikuttaa tilinpäätöksen, taloudellisen aseman tai muun kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Tietoihin, jotka koskevat liikesalaisuutta ei tarvitse antaa selvitystä. Kysymykset voivat käsitellä myös samaan konserniin kuuluvia yhtiöitä ja emoyhtiön on vastattava sen tytäryhteisöjä koskeviin kysymyksiin. (Karhu ym. 1998, 100 – 102.)

Mikkelin kaupungin talousarviossa on määritelty omistajapolitiikassa omistajaohjauksen pääpainopisteet ja tytäryhteisöjen vuosittaiset tuotannolliset ja taloudelliset tavoitteet. Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginjohtaja ja tytäryhteisöihin nimettävät hallituksen jäsenet valitsee kaupunginhallituksen jaosto. Tytäryhteisöjen hallituksen jäsenet ovat sekä luottamushenkilöitä että viranhaltijoita. Nämä henkilöt käyttävät omistajan ääntä yhtiökokouksessa sekä tytäryhteisöjen toiminnassa ennalta sovittavien peri-

aatteiden mukaisesti. Suomen Kuntaliiton (2010, 4) mukaan kuntien omistajapolitiikkaan liittyvissä linjauksissa on arvioitava erikseen, millainen omistajaintressi kunnalla on eri liikelaitoksissa ja tytäryhtiöissä. Linjaus selkeyttää kunnan ja sen liikelaitosten ja tytäryhtiöiden toimintaa ja luo johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta kunnan ja kunnan liikelaitosten ja tytäryhtiöiden toimintaan ja niiden toiminnan vaikutuksiin alueen markkinoilla.

Konserniohjeen mukaisesti konsernijohto keskittyy konsernijohtamiseen eli strategiisiin prosesseihin, palvelutuotannon ohjaukseen sekä liiketoiminnan omistajaohjaukseen. Konserniohjeessa voi olla myös pysyväisohjeita, joita kunnan omistajavaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon. (Suomen Kuntaliitto 2009, 8.) Tytäryhteisöjen hallituksen on annettava talouden arvioimista varten kunnanhallitukselle tarvittavat tilinpäätöstiedot ja tämän lisäksi selvitys muistakin tilinpäätöksen jälkeen yhtiön taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavista asioista esim. vahingonkorvausvaatimuksista tai luottotappioista. (Audiator-yhtiöt 2007, 22.)

Vuokon (2009, 11) mielestä omistajaohjauksen ja konserniin sitouttamisen keinoja ovat konsernistrategia, Corporate governance-ohje, konserniohje, yksikköjen yhteistoiminnan edistäminen, sopimukset konsernitoiminnasta ja keskitetyt tukipalvelut, asiaan kuuluva johtamisjärjestelmä, edustajien nimeäminen ja ohjeistaminen ja tytäryhteisöjen toimintaa ohjaavien tavoitteiden asettaminen. Näiden lisäksi on tärkeää määrittää ohjauksen ja valvonnan puitteet konsernijohdolle, oikeanlainen yhtiöjärjestys, yhtiökokouksien päätöksien lainmukaisuus, hallituksen valinta sekä osakassopimukset. Konsernijohton ennakkokäsityksen hakeminen konserniohjeen mukaisesti ennen yhtiön merkittävien asioiden päätöksentekoa, on konsernijohton keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhtiön toimintaa ja taloutta. Ennakkokäsityksen hakeminen on osa huolellista asioiden valmistelua. (Lebedeff 2011, 10.)

Tapaninen (2007, 1) kysyi Inarin hallintojohtajalta kuinka omistajaohjaus viedään taitavasti yhtiöiden sisälle? Inarin hallintojohtaja neuvoo ottamaan konserniohjeet kunnissa täysimääräisesti käyttöön. Hän rohkaisee kuntia ottamaan käyttöön myös Corporate governance -tyyppistä ohjeistusta. Omistaja ilmaisee tahtonsa ohjeistuksessa ja hallitus miehitetään sellaisilla jäsenillä, jotka vahtivat omistajan etua. Tämän vuoksi olisi syytä harkita myös ammattilaisten valitsemista yhtiöiden hallitukseen.

Erityisesti monopoliyhtiöissä vaaditaan vahvaa ohjausta ja ohjeistusta, jotta asemaa ei käytetä väärin. Lebedeffin (2011, 12) mukaan valmistelussa olevien asioiden ennakkokäsityksen hakeminen konsernijohdolta ei siirrä lain mukaan oikeudellista vastuuta pois toimitusjohtajalta tai hallitukselta. Lopullinen vastuu päätöksistä on aina yhteisön omalla päätöksentekoaikavälillä.

Konsernijohdon ei ole helppo luopua toimintatavoistaan, joiden avulla he ovat menestyneet ja edenneet nykyisessä tehtävässään. Kuitenkin takertuminen perinteiseen jarruttaa konsernin ja sen johtamisjärjestelmän kehittämistä. Konsernin kehittymisen kannalta on ratkaisevaa, että konsernin ylimmällä johdolla on kyky oivaltaa uuden osaamisen tarpeet ja ymmärtää ettei monialayritystä voi johtaa samalla tavalla kuin johdetaan yhden toimialan yritystä. Konsernijohdon näin ollen ymmärrettävä uusien toimialojen menestystekijät ja oivallettava niiden tarpeellisuus, sillä monialaisuuden johtamisen oppimisprosessi pysähtyy usein siihen, että halutaan tehdä asiat niin kuin on aina tehty. (Lainema 1996, 186.)

Kirjavaisen ja Laakso–Mannisen (2010, 148 – 151) mukaan ”johdon tehtävänä on saada aikaan prosessi, jossa erilaisissa rooleissa ja eri tasolla työskentelevät organisaation jäsenet yhdessä etsivät suuntaa ja tarkoitusta tekemisilleen”. Johtamisopeissa puhutaan usein sitouttamisesta ja ylimmän johdon tärkeimpänä tehtävänä on ihmisten uudelleen sitouttaminen. Kirjavainen ja Laakso–Manninen eivät usko että ihmisiä voidaan sitouttaa, muuttaa ajattelutapaa tai muutenkaan ulkoapäin ohjata heitä sisäisesti ohjaavia prosesseja. Johdon olisi tärkeämpää sitouttamisen sijaan keskittyä siihen mitä johto voi todella hyvin tehdä organisaation muuttamisen. Johto tehtävänä on käynnistää vuoropuheluprosessi, jossa mietitään mitä henkilökohtaisesti merkitsee jäsenille organisaation kehitysnäkymät ja tätä kautta lisätään yhteenkuuluvuuden tunnetta. Johdon ja toimialojen vuoropuhelussa onkin tärkeää tutkia tätä yhteenkuuluvuutta vision sijasta. Johdon, hallituksen, merkittävien omistajatahojen, henkilöstön ja esimieskunnan laajapohjainen keskustelu on tärkeää mietittäessä organisaatiomuutoksia.

Suuryritysten edustajille suunnatussa tutkimuksessa enemmistö näki tärkeänä yhteydenpitoa omistajiin sekä hyvän hallitustyöskentelyn merkityksen yhtiön menestymiselle. Omistajilla on oltava riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa yhtiön ja hallituksen toimintaan ja tässä parhaiten se onnistuu kontaktoimalla hallituksen jäseniä ja toimi-vaan johtoa. Hallituksen kokoonpano on tärkein vaikuttamiskeino, sillä yhtiön päätök-

sentekoon ei voida muulla tavoin suoraan vaikuttaa. Hyvällä Corporate governance toiminnalla voidaan vaikuttaa yhtiön hoitoon ja tästä hyötyvät myös sidosryhmät sekä omistajat, kun tuodaan toimintaan läpinäkyvyyttä. Hallituksen jäsenten tärkeimmät ominaisuudet ovat liike-elämän ja talouden yleistuntemus, kyky muodostaa itsenäisesti mielipiteitä, asiallinen kriittisyys, toimialatuntemus, oikea asenne ja motivaatio, riippumattomuus, erikoisosaaminen, ammattitaito ja hallitustyöskentelyyn varattu aika sekä kokemus hallitustyöskentelystä. (Hirvonen ym. 2003, 349 – 354.)

Lebedeffin (2011, 13) mielestä konserniohje ei saa olla ristiriidassa tytäryhteisöjen toimielinten lakisääteisten velvoitteiden kanssa, koska yhtiöt toimivat lain puitteissa. Konserniohjeella voidaan antaa menettelytapaohjeita tällaisten ristiriitojen ratkaisemiseksi ja jos konserniohje ymmärretään oikealla tavalla, niin silloin se hyväksytään myös yhtiöissä ja niin voidaan linjata konserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa. Jos lain ja ohjeen välillä todetaan ristiriitaa, niin konserniohje on toissijainen ohjauksen väline.

4.4 Konsernivalvonta on osa omistajaohjausta

Konsernivalvonta on toinen osa konserniohjausta. Konsernivalvonnan kohdealueita ovat konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Yhteisöille pitää vahvistaa tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhtiöiden toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa kuntakonsernissa arvioidaan. Konsernivalvonnassa seurataan valtuuston tytäryhtiöiden toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti riskienhallintajärjestelmien toimivuutta konserniyhtiöissä. (Suomen Kuntaliitto 2009, 40.)

Jos yksityissektorin konsernivalvonnassa monialaryityksen johto haluaa luoda lisäarvoa toiminnalle, sen on nopeutettava toimialajohdon tarkoituksenmukaisia päätöksien tekoa, parannettava niiden laatua ja toteuttamista. Konsernijohdon halu käyttää strategista suunnittelua johtamisvälineenä heikentää tulosryhmien ja -yksiköiden halua sitoutua siihen. Strateginen suunnittelu auttaa analysoimaan kilpailutilannetta, mutta ei johda useinkaan uusien ideoiden suunnitteluprosessia. Konsernijohto kykenee paremmin luomaan toiminnalle lisäarvoa kehittämällä johtamistapoja, jotka edesauttavat aktiivisemmän ja voimakkaamman vuorovaikutuksen syntymistä. Strategisella val-

vonnalla tarkoitetaan järjestelmällistä toimintaa, jossa konserni valvoo, että tulosryhmät määrittelevät toimivan strategian, tarkentavat sitä strategian muuttuessa ja toteuttavat strategiaa. Tämä onnistuu kehittämällä konsernin taloudellisen valvonnan järjestelmää, miettimällä konsernin rakennetta sekä kehittämällä toimivaa strategian valvontaa. Strategisen valvonnan järjestelmän tarkoituksena on auttaa konsernin johtoa arvioimaan, viekö yksikön strategia asetettuihin tavoitteisiin. Pystyäkseen tähän strateginen valvonta vaatii mitattavia ei-taloudellisten suoritusmittareita tai tavoitteita. (Lainema 1996, 101–103.)

Tapanisen (2007) kirjoituksessa Inarin hallintojohtaja toteaa, että kuntasektorilla yhtiöt potkivat välillä omistajaansa nilkoille sellaisin tavoin, että se ei olisi liike-elämässä mahdollista. Konserni- ja liikelaitossäännöksiä muuttuminen vuoden 2007 lakiuudistuksessa väljensi yhteisöjääviyttä. Sitä ennen kunnan osakeyhtiöissä istuneet päättäjät ovat joutuneet kunnanhallituksessa jääväämään itsensä yhtiön asioissa ja näin ollen parhaat asiantuntijat ovat näin poistuneet paikalta asian käsittelyn ajaksi. Konserni johdon ja konsernin määrittely laissa selkiyttää omistajaohjausta ja myös tiedonantovelvollisuuden lisääminen oli tarpeellista.

Myllyntaus ja Suorto (2008, 10 – 17) ovat nimenneet keskeisimmiksi valvonnan ja arvioinnin kohteiksi kuntakonsernissa seuraavat seikat:

1. Toimivallan ja vastuunjako konserniohjauksessa
2. Ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisössä
3. Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi
4. Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi
5. Keskitettyjen konsernitoimintojen käyttö
6. Konsernipalvelujen käyttö ja siirtohinnoittelun kustannusvastaavuus
7. Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytär- ja osakkuusyhteisöissä.

Arviointi tehdään asetettujen konsernitavoitteiden toteutumisesta ja samalla arvioidaan miten tavoiteasettelu on onnistunut ja onko se ollut riittävää. Tytäryhtiöiden tavoitteita arvioitaessa, pitäisi samalla yhteydessä arvioida myös konserni johdon tavoitteiden ja kunnan edustajille annettujen omistajapoliittisten tavoitteiden toteutuminen, mutta samalla myös arvioida mitkä tavoitteet eivät ole toteutuneet ja miksi. Tämän

lisäksi on arvioitava konsernijohdon ohjauksen, valvonnan ja raportoinnin riittävyyttä. (Suomen Kuntaliitto 2008, 10 – 17.)

Konsernivalvonnan yhteydessä on arvioitava riskienhallinnan järjestämistä. Valvonnan lähtökohtana on tytäryhteisöissä riittävä ja ajantasainen sekä tarpeeksi kattava riskienkartoitus. Konsernijohdon osalta arvioidaan riskienhallinnan valvonnan vastuutusta ja asiantuntemusta sekä onko kuntakonserni onnistunut toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa. Konsernijohdon pitäisi ohjata ja koordinoita tytäryhteisöjä riskikartoituksen tekemisessä ja auttaa muissa riskienhallintaan liittyvissä asioissa. (Audiator-yhtiöt 2010, 67 – 68.) Konsernivalvonnan painopisteitä ovat erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Konserniohjeessa tai sen liitteessä tai erillisessä ohjeessa tulisi vahvistaa tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa kuntakonsernissa arvioidaan. (Suomen Kuntaliitto, 2005, 20.)

Kouvolan entisen elinkeinoyhtiön toimitusjohtajan mielestä Kiina-keskuksen laina ei ollut riski. Yritysmagneetin ja Innovationin hallitus oli päättänyt teettää erityistilintarkastuksen yhtiöstä. Kaupunginhallitus mietti, onko yritysmagneetti rikkonut kaupungin ohjeita myönnellessään omin luvuin lainoja kiinalaisille. Kaupungin talousjohto ei ole löytynyt dokumenttia, jolla kaupunginhallitus olisi antanut luvan lainoille. Talousjohto myös myöntää, että etsimiseen ole kyllä ehditty kunnolla perehtyäkään. Entinen elinkeinoyhtiön toimitusjohtaja kertoo, että ei ole kysytty lupaa. Kaupungin konserniohje on epäselvä, koska siinä sanota mikä on merkittävä ja mihin pitäisi pyytää lupa, Hänen mielestä esimerkiksi kiinalaisille myönnetty, 790 000 euroon kasvanut laina, ei ollut riskibisnestä. (Stenroos 2008, 2.)

Yle Hämeen (2010) artikkelissa entinen kaupunginvaltuuston jäsen pohtii, että ei yhtiöittäminen sinänsä tuo ongelmia, vaan se, millaista politiikkaa yhtiöissä harrastetaan. Kaupunginvaltuuston jäsen myöntää, että yhtiöittämisten yhtenä tarkoituksena oli antaa kokonaisvaltaisempaa ja kovempaa tulosvastuuta näille yksiköille, jolloin niillä täytyy olla myös päätösvaltaa omissa asioissa. Mutta jos epäselvää tulee esiin, moni valtuutettu ei osaa tai uskalla kysyä asioista lisää ja valtuutetut miettivätkin, etteivätkö he osaa kysyä oikeita kysymyksiä. Hyvän hallintotavan periaatteilla johdetuissa hankkeissa tällaisia epämääräisyyksiä ei ole ollut, mutta jos kuitenkin kysyy lisätietoja,

usein vedotaan esimerkiksi osakeyhtiölakiin. Entisen kaupunginvaltuuston jäsenen mielestä mikään laki ei estä avointa tiedonkulkua, vaan kyse on valinnoista. Hän on kokenut, että joskus esittäessään kysymyksiä, niin hänelle on sanottu että, "mitä sinulla oikein on meitä vastaan". Hänen mielestään kuitenkin avoin keskustelu kehittäisi kaikkia hankkeita ja demokratian hengessä avoin keskustelu lisäisi osaamista, oppimista ja hyödyttäisivät kaikkia.

Lebedeff (2011, 16 - 17) toteaa, että hyvällä hallinnon ja johtamistavan ohjeella pyritään täydentämään lakisääteisiä menettelytapoja ja sen vuoksi kysymyksessä on itesääätely. Corporate governance-ohjeilla täydennetään kuntien konserniohjetta ja corporate governance-ohjeella yhtenäistetään ja vakiinnutetaan tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytäntöjä ja varmistetaan korkeatasoinen hallinnointi ja riittävä toiminnan läpinäkyvyys sekä tehostetaan tiedon kulkua. Ohjeella myös tuodaan esille osakeyhtiölain mukaiset roolit ja siihen liittyvä toimivalta sekä selkeytetään näiden roolien rajapintoja. Ohjeella ei kuitenkaan voida poiketa osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen määrittelemistä rooleista eikä toimivallasta.

4.5 Konsernivalvonnan järjestäminen

Konsernijohto voi käyttää konsernivalvonnassa apunaan kunnan toimialajohtoa, kunnan sisäisen tarkastuksen yksikköä tai erikseen konserniyhtiöiden toiminnan ja talouden seurantaan, analysointiin ja raportointiin valittua henkilöä (controller). Konserniohjeeseen voidaan lisätä ohjeita toimielimille tai viranhaltijoille, joiden tehtävänä on valvoa tytäryhteisön toimintaa. Lisäohjeistuksessa on kysymys kunnan sisäisen toimivallan jaosta, joka olisi kirjattava myös kunnan johtosääntöihin. Konserniohjauksen piiriin katsotaan kuuluvan myös kunnan liikelaitokset, vaikka liikelaitokset kuuluvat toimintansa puitteissa jo suoraan kuntaan (sisäinen konserni). Konserniohjaukseen kuuluu myös ohjeiden antaminen liiketoimintaa valvoville kunnan toimielimille ja liikelaitoksen johdolle. (Suomen Kuntaliitto 2009, 40.)

Konsernijohton keinona on suora ja välitön vaikuttaminen ihmisiin, sillä muuten ei saada perille yrityksen tarkoitukseen sekä periaatteisiin liittyviä viestejä, joilla toimintaa halutaan ohjata. Vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuus on välttämätöntä strategisen valvonnan kannalta. Yrityskokojen kasvaessa vuorovaikutusprosessin kehittäminen on vaikeaa ja tämä etäännyttää konsernijohton hyvin kauaksi operatiivisesta tasosta.

Vuorovaikutusprosessin lisääminen on välttämätöntä, jos konsernijohto haluaa hyödyntää taloudellisen valvonnan edut täysimääräisesti. Hyvin menestyvät yritykset, joissa keskustellaan enemmän ja ristiriidat selvitetään avoimesti, onnistutaan vahvistamaan sekä asemavaltaa, osaamiseen perustuvaa arvovaltaa että päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. Mutta avoin keskustelu vaatii luottamusta ja luottamuksen luominen taas vaatii johtajilta paljon ja minkäänlainen johtamismalli ei toimi ilman vuorovaikutusta konsernijohtoon ja toimialojen välillä. Toimiva vuorovaikutusprosessi konsernissa edellyttää prosessia tukevia organisaatorakenteita, järjestelmiä, arvoja ja johtamistapaa. (Lainema 1996, 132 – 134.)

Tilintarkastajien vastuulle kuuluu hallinnon tarkastaminen myös konsernitason ohjauksen osalta. Konserniohjauksen tarkastuksen painopisteitä ovat mm. konserniohjeet ja näiden noudattaminen, konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja raportointi sekä konserniyhteisöjen valvonnan hoitaminen. Tilintarkastuksen yhteydessä tulee tilintarkastajien kuntalain 73 §:n mukaisesti tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 68 – 69.)

Laineman (1996, 105 – 106) mukaan konsernijohtoon valvonnan välineitä ovat:

- monialayrityksessä ydinosaamisen määrittäminen ja panostaminen niiden kehittämiseen
- konsernijohto auttaa määrittelemään oleelliset strategiavalinnat toimialajohtoon kanssa
- konsernijohto voi omalla osaamisellaan, kokemuksellaan ja ennakkonäkemyksellään auttaa toimialajohtoa tunnistamaan paremmin liiketoiminnan menestystekijät ja valitsemaan parhaat
- konsernijohto voi havaita nopean ja tarkan taloudellisen valvonnan järjestelmän avulla uhkat tuloskehityksessä tapahtuvasta muutoksesta sekä vaatia tutkimaan mistä tämä johtuu ja tarvittaessa pyytää myös tarkistamaan strategiaa
- konsernijohto voi myös miettiä toimialajohtajan sopivuuden tehtäväänsä, jos se on strategian kannalta epäedullista.

Miten konsernijohto voi vaikuttaa toimialojen tulevaisuuden kehitykseen ennen kuin ongelmat nousevat pinnalle heikon tuloksen tai kriisinä on konsernijohtamisen kannalta tärkein asia. Konsernijohtolta edellytetään tämän vuoksi toimialojen menestystekijöiden tuntemista. Onko kunnalla valmiuksia toimia samalla tavalla kuin Laineman

tutkiman yksityissektorin konsernin johtamisessa toimitaan? Mäki-Lohiluoman (2010) mukaan kuntakokoon kasvaessa konsernijohdon rooli koossapitävänä voimana lisääntyy. Erityisen haasteelliseksi tehtäväksi muodostuu kokonaisuuden hallinta ja omistajaohjaus. Kunnan virkamiesjohdon ja luottamusmiesjohdon on osattava vastata monikulttuurisuuteen ja tuoreella tavalla seurattava yhteiskunnan ja tulevaisuuden muutoksia. Samalla johdon toimiva yhteistyö ja hyvä hallitustyöskentely tytäryhteisöjen kanssa luovat hyvän perustan kuntakonsernin johtamiselle.

Kunnan toimintakertomuksessa on annettava selvitys (KuntaL 13) miten sitovat tavoitteet ovat toteutuneet. Tavoitteet voivat olla kolmijakoisia konsernijohdon tavoitteita, kunnan edustajien tavoitteita ja tytäryhteisöille asetettuja tavoitteita. Tytäryhteisöjen tavoitteet eivät oikeudellisesti sido tytäryhteisöjä, mutta ne ilmaisevat pääomistajan tahdon. (Audiator-yhtiöt 2008, 20.) Forsbergin (2010, 6) mukaan kunnan ja kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta saadaan riittävä ja oikeanlainen kokonaiskuva konsernitilinpäätöksellä, silloin kun palvelutuotantoa, toimintaa ja kunnan vastuita on merkittävästi siirretty tytäryhteisöihin. Kuntayhtymien yhdistäminen parantaa myös informaatiota, vaikka kuntayhtymistä yhdistetään vain kunnan omistusosuus eikä koko kuntayhtymää. Konsernituloslaskelma osoittaa tulorahoituksen riittävyyden, konsernitase taloudellisen aseman ja rahoituslaskelma osoittaa konsernin varojen hankinnan ja niiden käytön. Rahoituslaskelma onkin konsernin kannalta tärkein asiakirja, koska se kertoo parhaiten konsernin rahoitus pohjan. Konserniyritysten muodostamasta taloudellisesta kokonaisuudesta saadaan samanlainen kuva, kuin ne antaisivat toimissaan yhtenä taloudellisena yksikkönä.

Kuntakonsernissa valvonnassa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannan, analysoinnin ja raportoinnin lisäksi on tärkeää arvioida arviointi- ja raportointijärjestelmät, joilla tuotetaan tytäryhteisöjen raportointi standardoituina tunnuslukuina ja niiden pohjalta laaditut analyysit. Valvonnassa on huomioitava, että tytäryhteisöt raportoivat riittävästi ja oikeanlaisesti myös investointitarpeitaan. Lisäksi on selvitettävä keskitettyjen konsernitoimintojen käyttöä ja annettava arvio onko konserniohjetta noudatettu asianmukaisesti. Keskitettyjä toimintoja voivat olla rahoitus- ja sijoitustoiminta ja maksuliikenteen hoito, hankinnat, riskienhallinta ja vakuuttaminen sekä henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. (Suomen Kuntaliitto 2008, 16 – 18.)

Kauppinen (2011, 3) kirjoitti, että Mikkelin kaupungin omistama Elinkeino-yhtiö Misset Oy on päättänyt matkailuinfon sijoittamisesta kauppakeskus Stellaan ja valtuuston puheenjohtaja ihmetteli miksi poliittinen johto ei tiennyt asiasta mitään. Kauppinen toteaa, että toimintojen yhtiöittäminen jälkeen päätöksenteko siirtyy yhtiöille, eikä ns. poliittista tahtoa tarvitse kysyä. Ahdelma (2011, 2) taas kirjoittaa, että poliittinen johto kummastelee mittavan jäähallihankkeen tuomista päätöksentekoon nyt, kun talousarviovuotta on eletty kaksi kuukautta. Talousarviossa hankkeelle ei ole osoitettu rahaa eikä uuden kiinteistöyhtiön perustamisesta keskusteltu talousarvion yhteydessä. Halliremontti rahoitetaan velkarahalla ns. konsernilainalla, mutta kaupunki on ainoa osakas perustettavassa yhtiössä. Poliittiselle johdolle rahoituslaskelmaa ei ole lähemmin esitelty. Halliremontti tuli puskasta Mikkelin kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntalautakunnalle, joka päättää liikuntapaikkahankkeista ja esittää ne kaupunginhallitukselle.

Yle Hämeen (2010) artikkelissa kirjoitetaan, että Hämeenlinnan jäähalliyhtiön selvitysten mukaan yhtiön kirjanpidossa ei ole merkittäviä puutteita. Audiarev-yhtiön tilintarkastajien tekemän selvityksen mukaan Hämeenlinnassa on kohistu jäähalliremontin budjettiylijäytysten kuittaamisesta ilman, että kaupunginhallitus tai -valtuusto olisi päättänyt asiasta. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja myöntää että asia on käsitelty virheellisesti, kun sitä ei ole käsitelty kaupunginhallituksessa, mutta hänen mielestään virhe ei ole niin suuri, että kaupunginjohtajaa pitäisi sen vuoksi erottaa. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja myöntää, että selvitystä tehtäessä kaikki eivät olleet ihan kartalla siitä, mitä missäkin kohdin olisi pitänyt tehdä. Kaupunginhallituksella on niin monta asiaa mietittävänä, että ei kaikkea niin tarkkaan seurata. Hänen mielestään jääkiekkoväki ei ole vienyt muita kuin litran mitalla. Taustalla on jäähalliyhtiölle myönnetty 7,3 milj.euron takaus hallin peruskorjaukseen sekä lainojen takaisinmaksun viiden vuoden maksulykkäys, joka aiheutti kaupungille lisää menoja ja ylityksiä. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan mielestä asiaan liittyy kolme asiakokonaisuutta: miten osakeyhtiö on toiminut ja on todettu, että se on toiminut oikein. Toinen on, miten kaupunkikonsernin konserniohjaus on toiminut, ja on todettu, että siinä on moitittavaa ja asiat on käsitelty. Kolmas on mahdolliset kirjanpidon epäselvyydet ja niistä ovat niin tarkastuslautakunta kuin yhtiökin todenneet, että niissä ei ole mitään epäselvää joitain pieniä virheitä lukuunottamatta.

Suomen Kuntaliiton konserniohjeistuksessa kerrotaan, että kunta voi antaa suoranaisia toimintaohjeita tytäryhteisöilleen yhtiöjärjestyksen ja osakeyhtiölain rajoissa. Virtanen

(2006, 25) toteaa, että ”mikäli kunnan tytäryhteisön yhtiöjärjestys estää tytäryhteisön omistajaohjausta kuntakonsernissa, on ongelma yleensä helposti ratkaistavissa yhtiöjärjestystä muuttamalla. Yhtiöjärjestyksen muutos vaatii pääsääntöisesti $\frac{3}{4}$:n enemmistön yhtiökokouksessa”. Omistajaohjauksen estäminen ei ole ollut lain tarkoitus, vaikka yhtiön johto vetoaa usein osakeyhtiölakiin. Konsernijohtamisesta lainsäädäntö ei estä kehittämästä omistajaohjausta, sillä osakeyhtiölaki päinvastoin antaa omistajalle kaikki mahdollisuudet ohjata omistamansa yhtiön toimintaa. Kuntakonsernissa keskitetysti hoidettu rahoitus- ja talous- sekä palkanmaksutoiminnat järkevästi organisoituna tuottavat myös tytäryhteisöille etua, sillä ne tuovat konserniin yhteenkuuluvuutta ja helpottavat johtamista, sillä yhteisesti hoidettuna saadaan ajan tasalla olevaa talous- ja rahoitusinformaatiota. Suomen Kuntaliiton (2010) mukaan omistajapolitiikka luo puitteet kuntakonsernin menestykselliselle toiminnalle ja määrittelee konsernin toimintaa suhteessa markkinoihin. Luonnollisten monopolien omistus on perusteltua säilyttää kunnilla, ellei luopumiseen ole erittäin painavia syitä, mutta toiminnassa ja hinnoittelussa on silloin muistettava kilpailuoikeudelliset säännökset ja toiminnot on järjestettävä tuloksekkaasti.

Tapanisen (2007, 1) artikkelissa haastateltu Inarin hallintojohtaja toteaa, että omistajaohjauksen tulisi olla vahvinta monopoliyhtiöissä, kuten energia- ja vesi-yhtiöissä. Hänen mielestään monopolissa on kaksi tunnusomaista piirrettä: voiton tavoittelu ja tehottomuus. Kun kunta monopolin omistajana ei pyri maksimoimaan voittoa, omistajan tulisi huolehtia, että yhtiöt toimivat tehokkaasti. Yksityisellä sektorilla omistajan voiton maksimointi tuo yhtiöihin kunnan monopolirytyksiä paremman tehokkuuden. Hänen mielestä, kun kunta myy monopolitoimintonsa, yksityinen omistaja nostaa hintoja ja tehostaa toimintoja niin kovalla kädellä, että siinä ei ole kunnan ja kuntalaisen edulla mitään tekemistä.

Osakeyhtiölain ja kirjanpitolain konsernisäädökset eivät ole kaikilta osin yhteneviä. Konsernitilinpäätöksen laatimisessa sovelletaan osakeyhtiölain konsernisäännöksiä ja kirjanpitolakia silloin, kun konsernin emoyhtiö on osakeyhtiö. Koska laki ei tunne konsernia hallintoelimenä, konsernisäännökset eivät sisällä määräyksiä konsernin hallinnosta. Vaikka osakeyhtiölaissa ei tunneta muodollista konsernia organisaationa ja päätöksentekuelimenä, kuitenkin konsernilla on oma operatiivinen johto ja juridisesti asioista päättävät emoyhtiön ja tytäryhtiöiden hallituksen jäsenet ja toimitusjohtajat tilanteesta riippuen.

Konserninäkökulma syntyy siitä, että konsernin ja tytäryhtiöiden intressit ovat samansuuntaisia, vaikka tytäryhtiöiden intressi ei olisikaan samansuuntainen kuin emon. Käytännössä kuitenkin yksityissektorilla konserni-intressi ohittaa tytäryhtiöiden omat intressit, vaikka laki ei tunne konserni-intressin etuoikeutta. Konserni varmistaa etuoikeutensa käsittelemällä kaikki olennaiset asiat konsernin hallituksessa ja tytäryhtiöiden hallitusten valtuudet rajoitetaan lähinnä operatiivisen toiminnan ohjaamiseen. Käytännössä emoyhtiön toimitusjohtaja ja muu johto toimivat tytäryhtiöiden hallituksessa, joko puheenjohtajina tai muina jäseninä. Vastaavasti tytäryhtiöiden toimitusjohtajat ovat tietyin väliajoin läsnä emoyhtiön hallituksen kokouksissa. Konsernihallitus seuraa myös miten sen asettamia linjauksia toteutetaan tytäryhtiöissä. Ilman konsernijohton läsnäoloa itsenäisesti toimivien tytäryhtiöiden hallituksille määritellään periaatteet, minkä laajuiset päätökset on käsiteltävä emoyhtiön hallituksessa. (Hirvonen 2003, 316 – 322.)

Järventauksen (2008, 5) mielestä omistajaohjauksessa keskitytään yleensä liikelaitoksen toiminnan tehokkuuteen ja tuottoon, mutta vaikutuksia ympäröiviin yrityksiin käsitellään omistajaohjauksessa harvoin. Kuntien strategioissa on lähes poikkeuksetta linjauksia yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisestä, mutta liikelaitosten toimintaa ohjataan huomioon ottamatta palvelutuotantoa. Kunnissa omistajaohjaukseen kiinnitetään huomiota vasta vaikeuksien tullen. Kunnissa ei osata tarttua mahdollisuuksiin ja tämän vuoksi kuntien pitäisi vahvistaa strategista osaamistaan. Tehokas organisoituminen ja osaamisen johtaminen lisääntyy, kun konsernin sisällä, kuntien kesken ja avoimilla sektoreilla lisätään verkostoitumista. Osakeyhtiöt ovat ottaneet käyttöön Corporate governance –ohjeistuksen ja tätä suositellaan myös kunnille. Kun kunta toimii veronmaksajien rahoilla ja kunnan omaisuus on veronmaksajien omaisuutta, kuntakoneessa paremmalla ohjauksella saisi lisätehoa pari prosenttia. (Tapaninen 2007, 1.)

Vuokon (2009, 13) mielestä nykyinen käytäntö, jossa viranhaltijat toimivat yhtiöiden edustajina yhä enemmän ja luottamusmiehiä nimetään vain sellaisiin palvelutuotantoliiketoimintoihin, joissa on merkitystä edustajan poliittisella näkemyksellä, johtaa siihen että luottamushenkilöllä ei ole luontevaa yhteyttä konsernijohtoon ja tätä kautta toiminta etäännyttäväksi. Ongelmallisia tilanteita voi syntyä hyvän hallintotavan näkökulmasta, kun samat ihmiset ovat valvovissa konsernijaostoissa ja kaupunginhalli-

tuksissa. Mitä enemmän viranhaltijoita toimii konserniyhtiöissä, sitä enemmän valta siirtyy pois luottamushenkilöiltä ja niin herää kysymys ovatko he valmiit luopumaan tästä vallasta.

Yle Hämeen (2010) artikkelissa kerrotaan, että entisen kaupunginvaltuutetun mielestä huono hallintotapa kasaantuu samoille tahoille ja hänen mielestään oppimista ei tapahdu, koska keskustelu ei ole avointa. Keskustelua on käyty jäähalliyhtiön lainatakuksista ja samoista ihmisistä näiden päätöksen taustalla. Kysytäänkin, onko kaupungissa erityisasemaa nauttivia tahoja? Entisen kaupunginvaltuuston jäsenen mielestä on olemassa kahdenlaista hallintokulttuuria ja hänen mielestään kaupungin hankkeista pitäisi toteuttaa enemmän avoimen demokratian puitteissa ja puhua ymmärrettävää kieltä. Kuitenkaan hän myöntää, että lakia ei suoranaisesti rikota, mutta hallintokulttuurissa on näkyvissä piirteitä, jolloin asioita ei edes haluta toteuttaa avoimessa hengessä. Hanketta ei haluta altistaa julkiselle keskustelulle ja koko juttuun jää salamyhkäisyyden ja epämääräisyyden maku. Valtuutetuille tällainen toimintatapa aiheuttaa sen, että hankkeita koskevissa asioissa pitää olla varpaillaan, kun kaikkea päätöksentekoon liittyviä seikkoja ei välttämättä tuoda esille.

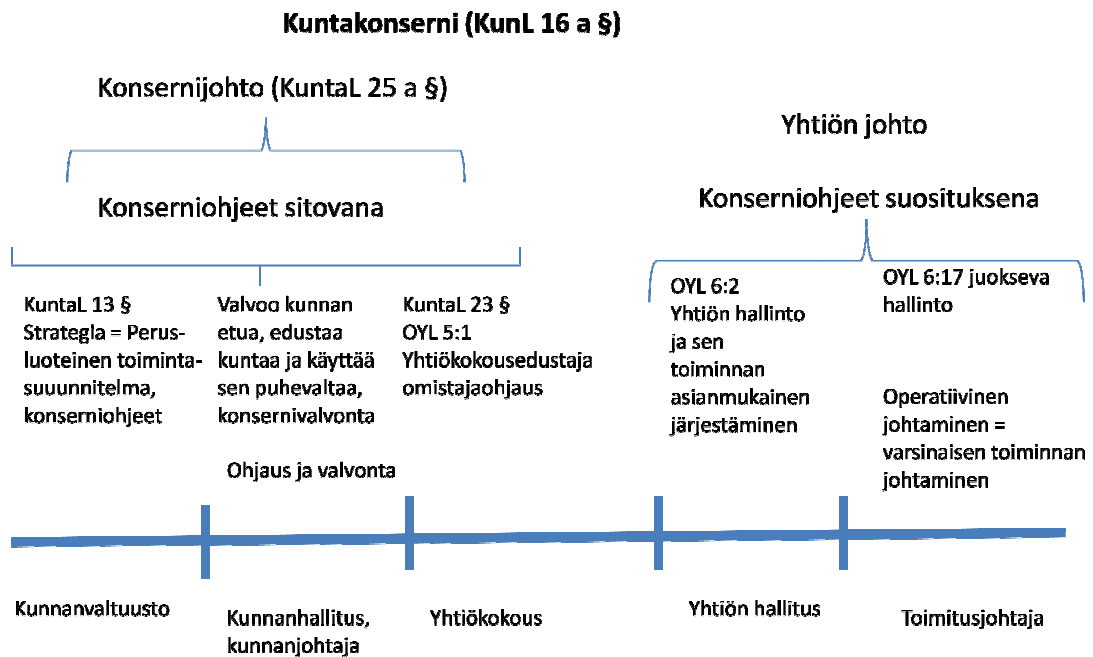
Alftan ym. (2008, 79) toteavat että, ”Corporate governancen tarkoituksena on edistää osakkeenomistajien, sijoittajien, johdon sekä ulkoisten sidosryhmien odotuksia ja tavoitteiden toteutumista”. Johdon päätöksenteon tulee perustua omistajan tavoitteisiin ja toiminnan sekä johtamis- ja valvontailmapiiriin olla sellaisia, että tärkeimmät riskit havaitaan ja huomioidaan. Lisäarvoa omistajalle tuo hyvä tulos ja se on osoitus myös onnistuneesta riskinotosta. Riskit ovat epävarmuustekijöitä, joilla voi olla vaikutusta organisaatioon tai tavoitteiden saavuttamiseen ja vaikutukset voivat olla joko myönteisiä tai kielteisiä. Toimiva riskienhallinta tunnistaa nämä epävarmuustekijät ja samalla se on jatkuva prosessi sekä riskien hallinnan täytyy kattaa kaikki toiminnot ja vastuu toimivuudesta on organisaation ylimmällä johdolla.

Kouvolassa kaupungin omistama elinkeinoyhtiö Yritysmagneetti käräjöi yhteistyökumppaneidensa kanssa saadakseen rahansa takaisin epäonnisista liiketoimista. Saimaa Lines on saneerausessa ja noin 90 000 euron vuokrat maksamatta. Yksi Kouvolan logistiikkakentän vetureista - Green Logistics - on myös jättänyt vuokria maksamatta, mutta Yritysmagneetin mukaan maksuaikataulusta on sovittu. Yritysmagneetti käräjöi Kiina-keskusta vastaan, sen johtajat ovat vankilassa. Saatavia vireillä olevista

tai ratkaistuista asioista on kaikkiaan arviolta 1,5 miljoonaa euroa. Kun elinkeinoyhtiö Yritysmagneetti lakkautetaan, uudelle kaupungin omistamalle elinkeinoyhtiölle Innovation Oy:lle jää hoidettavaksi sekä luottotappioita että runsaasti tyhjää tilaa. (Stenroos, 2009, 3.)

Toimiva riskienhallinta on osa organisaation suunnittelu- ja johtamisprosessia, päätöksentekoa, päivittäistä johtamista, toimintaa ja valvonta- ja raportointiketjua. Riskienhallintaa on riskien vähentäminen hajauttamalla tai jakamalla, riskin siirtäminen vakuuttamalla, riskien välttäminen ja riskien hyväksyminen. Silloin kun riskienhallinta on integroitu osaksi tavanomaista johtamista ja toiminnan prosesseja se on tehokkainta. Päätöksenteossa ja toiminnassa riskit on tunnistettava ja arvioita niiden merkitystä ja riskienhallinnan kehittämisessä johdon tuki ja asenne on ensiarvoisen tärkeää. Riskienhallinnan uhkana on niiden jääminen irralliseksi kokonaisuudeksi ja niitä ei osata aidosti hyödyntää tavoitteiden asettamisessa ja yleensä liiketoiminnassa. Johdon sitoutuminen ja näkemys riskienhallinnan mahdollisuuksista tukee organisaation tavoitteiden saavuttamista ja varmistaa samalla riskienhallinnan kehittämisen onnistumisen. (Alfan ym. 2008, 79 – 85.)

Yle Hämeen (2010) artikkelissa painotetaan, että konserniohjeiden jalkautusta tarvitaan ja Hämeenlinnan kaupungin on varmistettava, että jatkossa ei tämänkaltainen jäähallisotku enää toistu. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja arvioi että varmaan toistuu jossain kohtaa, koska tytäryhteisöt ovat itsenäisesti toimivia yhtiöitä. Hänen mielestään kaupungilla on hyvät konserniohjeet, mutta ongelma on konserniohjeiden jalkauttaminen niin että jokainen ymmärtää mitä ohjeella tarkoitetaan. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja aikoo itse käydä läpi mikä on kenenkin rooli konsernissa ja virkamiesten tehtävänä on varmistettavaa toimitusjohtajille mitä näillä rooleilla tarkoitetaan. Vuosittain koulutusta on auttanut ja pikku hiljaa toimiva johto ja poliittinen johto alkavat paremmin ja paremmin ymmärtämään konserniohjauksen merkityksen. Lebedeffin (2011, 21) mukaan on kuitenkin muistettava, että kunnan konsernijohto ei osallistu tytäryhtiöiden toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivittäisjohtamiseen muulloin kuin yhtiökokouksessa ja konserniohjeessa erikseen määritellyistä konsernijohton ennakkokäsityksen selvittämisen piiriin kuuluvissa asioissa.



KUVA 5. Kuntakonsernin toiminta (Kuntaliitto, 2009)

Kuntalaki 13 § mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. KuntaL 25 a § mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. KuntaL 70 § mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

5 LÄHTÖTILANTEEN KARTOITUS

Lähtötilanteen kartoituksen teemahaastattelujen pohjana olivat seuraavat teemat:

- omistajapoliittisten linjauksien osalta selvittää ovatko ne riittävät ohjaamaan kaupungin strategisia kehittämistavoitteita
- konserniohjauksen järjestämisen ja konserniohjeen osalta saada selville miten konserniohjaus pitäisi järjestää ja ohjeistaa, että se palvelisi konsernin ohjauksesta vastuussa olevia viranhaltijoita
- omistajaohjauksen osalta löytää ne painopisteet miten omistajaohjausta pitäisi kehittää yhtiökokouksien, johtosääntöjen ym. menettelyjen osalta

- konsernivalvonnan osalta kehittää seurantamenetelmiä, jotta käytännön valvonta onnistuisi. Valvonnan painopisteitä ovat sisäinen valvonta, asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja riskien hallinta.

Aihetta koskevat kysymykset on esitetty teemaa koskevissa vastauksissa.

5.1 Mikkelin kaupungin konserni

Mikkelin kaupungin konsernirakenne on esitetty liitteessä 2. Mikkelin kaupunkikonserniin kuuluu 59 yhteisöä. Kaupunkikonserni muodostuu 29 tytäryhtiöstä, 2 säätiöstä, 22 osakkuus- ja omistusyhteisöstä sekä 6 kuntayhtymästä. Eniten on asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöitä. Suurin tytäryhtiö on Etelä-Savon Energia Oy ja suurin kuntayhtymä on Etelä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. Merkittävimmät yhtiöt ovat Etelä-Savon Energia Oy, jäteyhtiö Metsäsairila Oy, vuokratyöyhtiö Mikalo Oy, elinkeinoyhtiö Miset Oy, YIT-Kuntatekniikka Oy sekä kehittämissyhtiö Naistinki Oy, joka vastaa teollisuuskiinteistötoimintaan liittyvistä vuokrauksista. Etelä-Savon Koulutus Oy vastaa toisen asteen koulutuksesta ja Mikkelin ammattikorkean kuntayhtymän konserni ammattikorkeakoulun opetuksesta. Mikkelin konsernin palveluksessa on noin 5 500 henkilöä.

Konserniohjaus koskee koko kaupunkikonsernia, mutta tärkeimpiä yhtiöitä ovat palvelutuotantoon liittyvät yhtiöt, jotka hoitavat osan kaupungin palvelutuotannosta, kuten jätehuollosta, katujen ja kiinteistöjen hoidosta, energiatuotannosta sekä asuntovuokrauksesta. Kuntayhtymissä omistajavaltaa on rajoitettu kuntayhtymäsopimuksilla, vaikka kaupungilla on niissä yli 50 %:n omistus. Kuntayhtymille kaupunki ei ole asettanut toiminnalle sitovia tavoitteita.

5.2 Konsernijohto Mikkelin kaupungilla

Kaupunki on perustanut konsernijohdon, joka perustuu kuntalain 25a §:ään. Konsernijohto muodostuu kaupungin johtoryhmästä. Tämän lisäksi kaupunginhallituksen jaostolle raportoidaan konsernin tavoitteiden toteutumisesta kerran vuodessa. Vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä vahvistetaan tytäryhteisöille, joissa kaupungilla on yli 50 %:n omistusoikeus, sitovat tavoitteet tulevalle tilinpitovuodelle.

Kaupunginvaltuusto päättää omistajastrategiasta ja kaupunginhallitus vastaa kaupungin strategian toteuttamisesta sekä vastaa sisäisestä valvonnasta. Kaupunginhallitus informoi kaupunginvaltuustoa konsernin toiminnasta. Kaupunginhallituksen jaosto nimeää ja ohjeistaa kaupungin edustajat yhteisöjen hallintoelimiin ja valvoo ja seuraa konsernin toimintaa.

Kuntalain mukaan kaupunginjohtaja käyttää kaupunginhallituksen puhevaltaa. Kaupunginjohtajalla tai muulla kaupunginhallituksen määräämällä viranhaltijalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaupungin tytäryhteisöjen yhtiö/yhtymäkokouksissa, valtuustoissa ja hallituksissa. Kaupunginhallitus voi delegoida päätäntävaltaansa muille toimielimille tai viranhaltijoille. Kaupunginhallituksen jaosto toimii yhdessä kaupunginjohtajan kanssa operatiivisena konserniohjauksesta ja konsernivalvonnasta vastaavana elimenä kaupunginhallituksen 22.6.2009 § 334 mukaisesti. Mikkelin kaupunginhallituksen jaoston ei ole kuitenkaan käytännössä käsitellyt konserniasioita. Kaupunginhallituksen jaostossa on edustettuna 5 luottamushenkilöä sekä virkamiehistä kaupunginjohtaja esittelijänä, lakimies ja kehitysjohtaja. Käytännössä konsernijohtona toimii kaupungin johtoryhmä, joka muodostuu kaupunginjohtajasta, hallintojohtajasta, kehitysjohtajasta, sivistyksen toimialajohtajasta, sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtajasta, teknisen toimen toimialajohtajasta ja talousjohtajasta. Konsernijohtosta vastaa kuitenkin kaupunginjohtaja.

Konsernivastuuhenkilöt on nimetty 22.6.2009 kaupunginhallituksen päätöksellä. Käytännössä konsernivastuuhenkilöt ovat kaupungin johtoryhmän jäseniä. Konsernivastuuhenkilöt ovat yhteyshenkilöitä tytäryhtiöihin ja huolehtivat siitä, että kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päättämät konserniasiat informoidaan tytäryhteisöille. Konsernivastuuhenkilöt käyvät myös tarvittavat neuvottelut toimintavuoden tavoitteiden asettamisesta tytäryhteisöille ja niiden toteutumisesta. Talouspalvelut koordinoivat raportointia ja kokoavat konserniraportin kaupunginhallituksen jaostolle.

5.3 Konserniohjauksen tilanne

Haastattelututkimuksen teemoina olivat *omistajapoliittiset linjaukset*, jotka asettaa Mikkelin kaupunginvaltuusto. Omistajapoliittisilla linjauksilla linjataan kaupungin omistajastrategiaa, mitä halutaan omistaa ja millä tavalla esim. yhtiömuodossa tai kuntayhtymänä sekä voidaan määritellä merkittävimmille konserniyhteisöille tavoitteita.

Omistajapoliittinen linjausasiakirja on pitkän aikavälin strategiaa toiminnan järjestämisestä. Toisena teemana oli konserniohjauksen järjestäminen, joka jakaantui nykyisen *konserniohjeen toimivuuteen* sekä *kaupungin konsernin omistajaohjaukseen*. *Omistajaohjaus taas jakaantuu sekä konserniohjaukseen että –valvontaan*. Haastattelun kysymykset on esitetty *kursivoituna*.

Lähtötilanteen kartoituksessa mietin, ovatko omistajapoliittiset linjaukset riittävät ohjaamaan kaupungin strategisia kehittämistavoitteita? Miten konserniohjaus tulisi järjestää ja ohjeistaa, että se palvelisi konserniohjauksesta vastuussa olevia? Omistajaohjauksen painopisteinä; miten kehitetään konserniohjetta ja johtosääntöjä sekä miten ohjeistaan riittävästi yhtiökokousedustajia? Konsernivalvonnan osalta mietin, että sen tulisi olla osana seurantamenetelmiä, jotta valvonnassa onnistuttaisiin ja konsernivalvonnan painopisteinä ovat sisäinen valvonta, asetettujen tytäryhtiöiden konsernitavoitteiden toteutumisen seuranta ja konserniyhteisöjen riskien hallinta. Toivoin myös, että voisin kuvata konserniprosessin, miten konserniohjaus pitäisi järjestää ja aikatauluttaa kaupungin muuhun toimintaan. Onko kaupunginhallituksen jaoston, kaupungin johtoryhmän ja konsernivastuuhenkilöiden roolit selkeät ja mitä tarkoitetaan Mikkelin kaupungissa konsernijohdolla?

5.4 Omistajapoliittisten linjauksien toteutuminen

Kaupungin konserniohjeen mukaisesti konsernijohdon tehtävänä on varmistaa kaupungin strategisen johtamisjärjestelmän toiminta. Kaupungin omistajapoliittiset linjaukset on vahvistettu tähän mennessä vain talousarvion yhteydessä. Omistajapoliittisista linjauksista päättää kaupunginvaltuusto ja ne on valmistellut talouspalvelut.

Pääpaino omistajapoliittisissa linjauksissa on, missä tehtävissä ja hankkeissa kaupungin on perusteltua olla omistajana ja sijoittajana. Kaupungin strategiassa on määritelty, että päämääränä on hyvä kuntatalous. Tehokkaalla omistajapolitiikalla kaupunki pyrkii pääoman ja omaisuuden tehokkaaseen käyttöön. Kehittämisen välineitä ovat sijoitukset elinkeinojen kehittämiseen, työllisyyttä tai asukkaiden viihtyvyyttä lisääviin kohteisiin. Näitä voivat olla toimitilarakentaminen, asuntorakentaminen tai panostus teknisiin verkostoihin taikka välitön mukanaolo yritystoiminnassa. Sijoitukset kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin palvelevat suoranaisesti kaupungin vastuulla olevaa palvelutuotantoa tai kaupungin kehittämistä. Omistajapoliittisissa linjauksissa otetaan

kantaa sijoituksiin ja niiden määrään omistajan näkökulmasta. (Mikkelin kaupungin talousarvio 2011, 177.)

Miten talousarviossa ja konserniohjeessa vahvistetut omistajapoliittiset linjaukset ovat mielestäsi toteutuneet?

Kaupungin johtoryhmän mielestä yleisesti voidaan todeta, että konserniohjaus on valtakunnallisesti myös uutta kunnissa ja konserniohjauksen sisäistäminen niin Mikkelin kaupungissa kuin tytäryhteisössä on vielä kesken. Koska konserniohjaus sekä omistajapolitiikka etsivät vielä muotoaan, kaupungin johtavat virkamiehet eivät myöskään ole sisäistäneen kaupungin strategiaan sisältyvää omistajapolitiikkaa. Kaupungin johtoryhmän jäsenet myös pohtivat, mikä on konsernin ohjausvalta tyttäriin nähden? Osakeyhtiöt ovat täysin itsenäisiä ja omistajan ja konsernin emon ohjaus osakeyhtiölain mukaan tapahtuu vain yhtiökokouksen kautta. Konserniohjaukselle aiheuttaa tietynlaista problematiikka se, että konserniohje on suositus ja osakeyhtiölaki määrittelee yhtiöiden toiminnan ja mitkä ovat ne keinot millä ja miten omistajapoliittinen linjauksia ja konserniohjausta voidaan toteuttaa. Onko kyetty asettamaan oikeat tavoitteet konserniyhteisöjen toiminnalle ja miten vaikuttaa toimintaan ja myös silloin kun kaupunki muuttaa omistajapoliittisia linjauksia, mikä vaikutus sillä on omistajaohjaukseen ja millä aikavälillä myös konsernin toimintaan.

Koska konserniohjaus on niin uutta, kaupungin johtoryhmän oli vaikea tässä vaiheessa analysoida miten omistajapoliittiset linjaukset ovat toteutuneet. Kaupungin johtoryhmän mielestä puuttuu myös asiantuntemusta toimintamallin luomiseen, koska omistajuutta ja sen merkitystä palvelutuotantoon ei ole kovin tarkkaan edes mietitty. Tässä vaiheessa on tiedostettu omistajapoliittiset linjaukset ja niiden käyttöönotto.

Miten omistajapoliittisilla linjauksilla on pystytty vaikuttamaan konsernin toimintaan?

Kaupungin johtoryhmän jäsenet olivat sitä mieltä, että ei oikein vielä osata hahmottaa mitä se omistajapolitiikka oikein on. Omistajapoliittisten linjauksien ja tavoitteiden pitäisi olla hyvin selkeitä sekä sisäistettyjä, jotta tiedettäisiin, mikä merkitys konserniomistuksella on ja mihin suuntaan sitä kannattaisi ohjata. Osa kaupungin johtoryhmän jäsenistä oli sitä mieltä, että ehkä kaupungilla on vuosien varrella hyvin sattumanvaraisesti ajauduttu perustamaan yhtiöitä ja tekemään tyttäriä Mikkelin kaupungin

konserniin. Strateginen näkemys on pitkälti puuttunut siitä, mitä yhtiöitä halutaan ja missä kannattaa olla mukana.

Yleisesti todettiin että aika ohuella pohjalla ollaan ja koko kaupungin johtoryhmän jäsenet vähän ihmettelivät mitkä olisivat parhaat toimintatavat. Tytäryhteisöt eivät myöskään olleet innostuneita siitä, että kaupunki lähtee terävöittämään omistajapolitiikkaansa ja tällä hetkellä voidaan huonosti vaikuttaa omistajapolitiittisilla linjauksilla tytäryhteisöjen toimintaan. Tämä johtuu osaksi myös siitä, että omistajavalta tässä kunnallisessa konsernijärjestelmässä on huomattavasti pienempi kuin yksityisellä puolella.

Miten omistajapolitiittisilla linjauksilla on pystytty vaikuttamaan omistuksen kustannustehokkuuteen?

Yleisesti todettiin, että jos konsernissa toimitaan tehokkaasti, emolle tulee osinkoa tai jossakin muussa muodossa hyötyä tyttären toiminnasta. Tällä hetkellä ei voida verrata, onko oma palvelutuotanto tehokkaammin hoidettu kuin yhtiöitettynä ja tytäryhtiöt kertovat julkisuudessa oman näkemyksensä asioista helposti aika keveillä faktoilla. Tällä hetkellä kaupungin johtoryhmän jäsenillä oli vähän sellainen mutu-tuntuma, miten konsernilla menee. Kokonaisuudessa kaupungin johtoryhmä koki, että kustannustehokkuuden määrittely on vielä kesken ja yhteisiä pelisääntöjä ei ole. Yhteisten pelisääntöjen puuttuminen näkyy siinä, miten saataisiin konserniin kuuluvia yhtiöitä huomioimaan kaupungin strategiset linjaukset. Yhtiöiden hallituksessa katsotaan yrityksen kokonaisuutta, mutta yhtiön pitäisi olla tietoinen ja noudattaa myös omistajan tahtoa.

Miten strateginen johtamisjärjestelmä mielestäsi toimii?

Strategisena johtamisjärjestelmänä omistajapolitiikan linjauksien todettiin toimivan huonosti, sillä ohjaus on näkymätöntä, vaikka johtamisjärjestelmä on toimivan näköinen. Strategisena johtamisjärjestelmänä omistajapolitiikka koettiin kaupungin johtoryhmän mielestä vaikeana asiana, vaikka vastuut on konsernivastuuhenkilöille jaettu, mutta sitä ei ole päätetty, mitä se käytännössä tarkoittaa. Osa kaupungin johtoryhmän jäsenistä koki, että oman työn ohella hoidettava omistajapolitiittisten linjauksien ja konserniohjauksen hoitaminen on iso uusi kokonaisuus ja tämänkin vuoksi strateginen

johtamisjärjestelmä on vielä keskeneräinen. Tämä johtuu osaksi siitä, että konsernivuorokauden vastuuhenkilöiden roolit ovat määrittelemättä ja vastuuhenkilöt ovat itse joutuneet paljon pohtimaan, mitä heidän pitäisi tehdä. Hallituksen/johtokunnan, kaupunginjohtajan sekä talouspalveluiden rooleja ei ole myöskään määritelty ja vuoropuhelua näiden eri toimijoiden kesken ei ole käyty.

Omistajapolitiikan kautta toivottiin määriteltäväksi sellaiset toimintatavat ja muodot missä halutaan olla yhtiömuotoisena mukana ja missä peruskuntana ja samalla myös mietittäisiin onko meillä tarvetta ns. kumppanuusyhtiöihin ja mikä on heidän markkina-arvonsa. Vaihtoehtona voisi olla myös, että kaupunki toimii tilaajana ja ostaa palveluja ulkoisilta markkinoilta ja tämä tehtäisiin normaalin kilpailutuksen kautta. Omistajapolitiikan linjausasiakirjan pitäisi selkeyttää tarkemmin kaupungin omistuksen tavoitteet sekä vaikutus palvelutuotantoon ja sen jälkeen päästäisiin oikeanlaiseen omistajaohjaukseen mikä hoidettaisiin konsernin johtoryhmän ja kaupunginhallituksen jaoston kautta, kuten Suomen Kuntaliitto suosittelee.

5.5 Nykyisen konserniohjeen toimivuus

Miten selkeä nykyinen konserniohje mielestäsi on?

Kaupungin johtoryhmä koki konserniohjeen selkeäksi, vaikka se on laadittu vuonna 2007. Koska konserniohjauksesta on annettu uusia suosituksia, ohje pitäisi uusua. Heti ohjeen julkaisemisen jälkeen kyllä tiedettiin, että se pitää tarkistaa hyvin lyhyen ajan sisällä. Kaupungin johtoryhmä totesi, että ohje on tässä vaiheessa paperi ja käytännön toiminta kulkee vähän omaa elämäänsä. Eräs johtoryhmän jäsen totesi, että ”kyllä siinä on nyt se suurin jumppa, vaikka ohje olisi hyvä, niin miten se saadaan toimeenpantua? Hyvä ohje ja hyvät omistajapolitiittiset linjaukset, mutta arkirealismi kulkee vielä omia latujaan”.

Eräs kaupungin johtoryhmän jäsen kertoi osallistuessaan Suomen Kuntaliiton koulutukseen, että Suomen Kuntaliiton oma juristi oli todennut Suomen Kuntaliiton konserniohjelmallista että se on hyvä, mutta lainvastainen. Jos Suomen Kuntaliiton ykkösjuristi on sitä mieltä, että kuntien konserniohjeet ovat lainvastaisia, niin miksi kunnilla on konserniohjausta? Suomen Kuntaliiton perusteena on, että yhtiöitä ohjaa vain osakeyhtiölaki. Kuntien omistajaroolia taas ohjaa sekä osakeyhtiölaki että kuntalaki.

Suomen Kuntaliiton mukaan ainut vaikutuskanava lain mukaan on yhtiökokous ja muuten konsernitoiminnassa noudatetaan hyvää hallintotapaa.

Miten konserniohje auttaa konserniohjauksessa?

Kaupungin johtoryhmän mielestä ohje on auttanut ja sillä on hyvin päästy alkuun, ilman ohjetta konserniohjaaminen olisi vielä ohuempaa kuin se nyt on. Mutta samalla todettiin, että sen sitovuusastetta on vaikea määrittellä ja ohjeen perusteella ei voida kaikkia ongelmakohtia ratkoa. Suurimmaksi puutteeksi koettiin, että ohje pitäisi sisäistää tytäryhteisöissä ja saada heidät ymmärtämään, mikä on omistajan tahto. Kaupungin johtoryhmän mielestä konserniohje ja talousarvio ovat ainoat välineet millä konserniohjausta voidaan hoitaa ja itse konserniohjetta pitäisi käsitellä kaupungin johtoryhmässä sekä samalla arvioida onko konserniohjauksessa yleensä onnistuttu ja tähän pohdintaa pitäisi varata riittävästi aikaa.

Mihin kohtiin kaipaisit selvennystä ja miten haluaisit konserniohjausta kehittää?

Kaupungin johtoryhmän mielestä konserniohje pitäisi rakentaa kokonaan uudella tavalla. Tällä hetkellä samassa asiakirjassa ovat nyt omistajapoliittiset linjaukset, konserniohje ja hyvä hallintotapa ja nämä kolme osaa pitäisi irrottaa toisistaan omiksi asiakirjoiksi. Omistajapoliittiset linjaukset olisivat oma asiakirja ja omistajapolitiikan linjauksia täsmennettäisiin vuosittain talousarvion valmistelun yhteydessä.

Hyvä hallintotapa pitäisi käytännössä olla itsestäänselvyys, mutta siitä huolimatta pitäisi laatia Mikkelin kaupungin ja konsernitoimintaa koskeva Corporate governance -ohje. Tytäryhteisöille ja kulloinkin voimassa olevalle organisaatiolle pitäisi myös selvittää mitä tarkoitetaan hyvällä hallintomallilla kuntademokratiassa, osakeyhtiölaissa sekä kuntalaissa. Kolmanneksi pitäisi laatia vielä erillinen konserniohjauksen asiakirja, joka olisi varsinainen konserniohje ja ohjeessa määriteltäisiin keinot omistajaohjaukseen, raportointiin ja konsernivalvonnan järjestämiseen.

5.6 Omistajaohjaus

Mikkelin konserniohjeen mukaisesti tytäryhteisöt sitoutetaan konserniohjeella kaupungin strategian toteuttamiseen. Sitouttaminen voi tapahtua konserniohjeen lisäksi

yhtiöjärjestyksen määräyksellä, yhtiökokouksen päätöksellä, osakassopimuksella ja viime kädessä hallituksen valinnalla. Tytäryhteisöjen on tuotava riittävän ajoissa kaupunginhallituksen tietoon asiat, joihin edellytetään kaupunginhallituksen kannanottoa, jotta niihin on mahdollista vaikuttaa. Kaupunginhallitukselle on varattava mahdollisuus ottaa kantaa yhtiö- ja yhtymäkokousten tai vastaavien kokouksissa käsiteltäviin asioihin ja esityslistat on lähetettävä riittävän ajoissa. Merkittävät päätökset tulevista asioista (esim. vaikutus 10 % liikevaihdosta, kolmasosa henkilöstöstä, investointien 40 %:n lisäys) tulee tiedottaa konsernijohdolle jo ennen varsinaista esityslistan lähettämistä. (Kaupungin konserniohje 2007, 5.)

Miten riittävästi yhtiökokousedustajia on ohjeistettu ja mihin asioihin voi yhtiökokouksessa käyttää omistajan ääntä?

Kaupungin johtoryhmän mielestä kaupunginhallituksen jaostossa ohjeistaminen rajoittuu usein siihen, että on kiinnostuttu jaossa olevista hallituspaikoista ja ketä pitää esittää tytäryhtiön hallitukseen. Mutta varsinaiseen yhtiön toimintaan kaupunginhallituksen jaostossa ei ole jaksettu panostaa.

Osakeyhtiölaki rajoittaa yhtiökokouksessa käsiteltäviä asioita ja aina ei ole myöskään etukäteen tiedossa, mitä asioita käsitellään ja mihin asioihin pitäisi kiinnittää huomiota. Toiminnalla pitäisi olla selkeät omistajapoliittiset linjaukset, jolloin voisi toteuttaa omistajan tahtoa ja käyttää omistajan ääntä. Yleisesti koettiin, että toimintatavat ovat hyvin alkumetreillä. Kaupungin johtoryhmä ja kaupunginhallituksen jaosto ei ole kovin usein kokoontunut pohtimaan konsernin omistajaohjausta ja samalla oli myös kaupungin johtoryhmän jäsenille hieman epäselvää kenen kuuluisi yleensä näitä asioita pohtia. Kaupunginhallituksen jaostoon ei kuulu kaupungin johtoryhmän jäsenistä kuin muutama. Kuuluuko konserniasiat vain kaupungin johtoryhmälle vai pitäisikö laajentaa myös luottamusmiesjohdon pohdittavaksi. Kuten eräs kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, ”minä aina kysyn kaupunginjohtajalta sopivassa raossa, että onko sinulla jotain evästystä yhtiökokoukseen. Näin olen ymmärtänyt että aika monessa kunnassa käytäntö on ja tietysti sitä voisi kysyä onko se kauhean hyvä käytäntö”.

Kaupungin johtoryhmän mielestä yhtiökokouksessa käsitellään vain yhtiökokouksessa määriteltävät asiat, joten omistajan äänen pitäisi kuulua hieman aikaisemmin. Yhtiökokouksessa ollaan auttamattomasti myöhässä ja yhtiökokous voi käytännössä vain

vaihtaa hallituksen, jos ei ole tyytyväinen yhtiön toimintaan, mutta tämä taas ei ole hyvän hallintotavan mukaista.

Yksi kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, ”että kun olen käynyt siellä kokouksessa, niin olen tämän konserniohjeen perusteella yrittänyt tavallaan puhua kokonaistaloudellisuudesta. Olen yrittänyt katsoa sitä, että yhtiön tavoitteet ovat linjassaan kaupunginvaltuuston linjauksen kanssa ja olen yrittänyt yhtiökokouksessa kertoa myös omasta yhtiökokousedustajan roolistani. Mutta vastaanotto yhtiön hallituksen/johtokunnan puolen on ollut erittäin nihkeää. Samalla on ollut aika vaikea perustella minkä takia on siellä kokouksessa. Hallituksen tai johtokunnan jäsenet tavallaan kokevat, että he edustavat Mikkelin kaupunkia tai he edustavat Pertunmaata tai sairaanhoitopiiriä jne., kun heidän kuitenkin pitäisi miettiä yhtiön kokonaisuutta eikä edustamansa yhteisön etua”.

Mihin asioihin haluaisit kiinnittää huomioita omistajaohjauksessa?

Omistajaohjauksessa toivottiin, että emossa pitäisi perehtyä yhteisöjen talousarvioihin, toimintasuunnitelmiin ja toimintakertomuksiin. Se voi olla sisäinen tarkastaja tai konsernivastuussa oleva tai joku muu määrätty henkilö, joka raportoi kaupungin johtoryhmälle tai kaupunginhallituksen jaostolle. Kaupunginhallituksen jaostolle on varattu merkittävä rooli omistajaohjauksen osalta ja sen vuoksi kaupunginhallituksen jaoston pitäisi osoittaa aikaa ja mielenkiintoa yhtiöiden/yhteisöjen toimintaan. Kiinnostus ei saisi olla vain sitä, että yhtiökokouksen esityslistaan tutustutaan hätäisesti ja päätetään kuka menee yhtiökokousedustajaksi kokoukseen ja mitä hänen pitää sanoa. Kaupungilla ei esimerkiksi ole sellaista käytäntöä että yhtiöt/yhteisöt toimittaisivat säännömukaisesti yhtiöiden yhtiökokouksien pöytäkirjat yhtiökokouksen jälkeen emolle, jolloin konsernin johtoryhmä näkisi mitä siellä on päätetty. Myös epäiltiin, että jos pöytäkirjoja tulee, niin hukkuuko se jonkun virkamiehen pöydälle ja pöytäkirjoja ei käsitellä sen kummemmin tämän jälkeen.

Omistajaohjauksessa haluttiin kiinnitettävän enemmän huomioita yhteisiin konsernipalveluihin (tietohallinto, henkilöstöhallinto, talouspalvelut) ja yhteistyöhön konsernin sisällä. Merkittävämmät asiat kaupungin ja yhtiöiden/yhteisöjen kannalta pitäisi tuoda niin hyvissä ajoin omistajan tietoisuuteen, että niihin voidaan vaikuttaa ja tehdä sitä kautta järkeviä ratkaisuja. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että toisaalta voidaan hi-

dastaa ja joissakin tapauksissa nopeuttaa kehittämishankkeita ja joissakin kyseenalaistaa kokonaan kehittämisen järkevyys, sillä omistajalla saattaa olla muunkinlaisia tarpeita, joita yhtiö/yhteisö ei näe tarpeelliseksi kehittää. Yleisesti toivottiin, että saataisiin riittävän ajoissa, riittävän hyvää tietoa asioista mitä kukin yhteisö tulee tekemään.

Kehittämisen ongelmaksi koettiin, että ei ole riittävästi aikaa paneutua yhtiöiden toimintaan. Eräs kaupungin johtoryhmän jäsen mietti, voisiko konsernivastuuhenkilö toimia vertaistukena myös epävirallisella tavalla, kun kaupunginjohtajalla ei ole aikaa olla kaikkien yhtiöiden kanssa tekemisissä ja vastuuhenkilö voisi kehittää yhteisön kanssa toimintaa muulloinkin kuin yhtiökokouksen aikoihin.

Miten voit vaikuttaa omalla toiminnalla tytäryhtiön toimintaan ja miten yhteistyö tytäryhteisöjen kanssa onnistuu?

Vaikutusmahdollisuudet koettiin vähän ristiriitaiseksi. Osa kaupungin johtoryhmän jäsenistä koki, että kun joku on nimetty konsernivastuuseen, niin tämä on minun juttuni eivätkä muut siihen saa puuttua. Jos joku muu kuin vastuuhenkilö esittää kriittisen kysymyksen, niin on vähän sellainen tunnelma, että mitä tämä sinulle kuuluu. Ongelmaksi voi myös muodostua se, että välttämättä hallituksen puheenjohtaja, ei ole se henkilö, joka ottaa yhteyttä, vaan toimitusjohtaja. Silloin mennään taas tämän ideologian kanssa ihan väärillä urilla, koska ohitetaan yhtiön hallitus. Tämän takia koettiin, että omistajaohjauksessa olisi tärkeää valita hallitukseen ammatti-ihmisiä ja yrityksen toimialan asiantuntijoita.

Ainoaksi vaikutusmahdollisuudeksi tytäryhteisöissä koettiin kaupungin strategian linjaukset ja sitä kautta vaikuttaminen. Yhteistyö tytäryhtiöiden kanssa koettiin pääsääntöisesti hyväksi, sillä yhtiöt kuitenkin toimivat hyvin käytännöllisesti ja järkevällä tavalla ja niiden operatiiviseen toimintaan ei koettu olevan puuttumisen tarvetta. Samalla todettiin, että on olemassa tilintarkastajat sekä sisäinen valvonta, jotka katsovat että yhteisöt toimivat laillisesti. Yhteistyön lisäämistä toivottiin ja myös sitä, että yhteisöt tekisivät oma-aloitteisesti omaa sisäistä arviointia laadusta tai yleensä toiminnan auditointia. Yksi kaupungin johtoryhmän jäsen totesi myös; ”Kyllä minä luulen, että paljon huutia tulee siitä, jos pyrkii tiiviimmin ohjausta terävöittämään. Ja olen jo nyt kuullut siitä, ettei siitä kauheasti tykätä, kun puuttuu asioihin.”

5.7 Konsernivalvonta

Koetko saaneesi riittävästi tietoa konsernivalvonnasta?

Osa kaupungin johtoryhmästä koki saaneensa tietoa tarpeeksi ja osa on itse jatkokoulutautunut asian suhteen. Osan mielestä tietoa on ollut tarjolla, mutta enemmänkin on kysymys asenteesta, miten hyväksytään tällainen konsernivalvonta konserniyhteisöissä ja miten sitä arvioidaan. Koetaanko se tytäryhtiöissä hyväksi vai kiusanteoksi toiminnalle? Samalla myös todettiin, että viisastelijoita on ollut joka paikassa ja tietoa on saatu, mutta miten valvonta käytännössä hoidetaan, niin käytännön neuvoja ei ole löytynyt. Miten käytännön toiminta pystytään rakentamaan ja löytämään toimintamalleja, jolla valvontaa voitaisiin tehdä? Sillä konsernivalvonta vaatisi myös sitä, että saisi vertailulukuja samantyyppisistä muista konserneista. Samalla mietittiin, mikä on ylipäänsä konsernivalvonnan tarkoitus? Pitäisikö valvoa lainmukaisuutta yhteisöissä tai sitä että konserniyhteisöissä on kaikin puolin oikeanlaista toimintaa ja ylipäänsä sitä miten laajaa valvonnan pitäisi oikein olla.

Mitkä ovat mielestäsi konsernin riskit?

Kaupungin konserniohjeen mukaisesti menestyksellinen konsernijohtaminen edellyttää, että konsernin riskit on tunnistettu ja niihin on varauduttu. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti riskienhallinnan toimivuutta konserniyhteisöissä. Suurimmaksi konserniriskiksi nimettiin taloudellinen riski. Mutta samalla myönnettiin, että riskiasiat ovat vähän vielä tiedostamattomien asioiden joukossa. Esille nostettiin vanha perinteinen käsitys riskeistä esimerkiksi että palovakuutukset ovat kunnossa. Mutta miten määritellään oikeat toiminnalliset riskit ja miten varaudutaan kriisitilanteisiin, kuten Nokian vesionnettomuus, jossa talousveteen pääsi bakteereja. Kaupungin johtoryhmän jäsenet kokivat, että asiaan ei ole paneuduttu tai ohjeistettu, jos jotain tapahtuu. Poikkeusolojen suunnitelmat ovat hyvin alkeellisia ja poikkeustila on muutakin kuin sotatila esim. Kauhajoella tapahtunut ampumisvälikohtaus koululla.

Taloudellisesta riskistä eräs kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, ”*että kuntaomistaja ei halua päästää tytäryhtiötä konkurssiin*”. Tällä hetkellä konsernissa on sellaisia yhtiöitä, joilla ei ole minkäänlaista tuotetta myytävänä ja silti se vain toimii yhtiömuotoi-

senä. Kaupungin johtoryhmän jäsen jatkoi, ”Itselläni on vanhanaikainen käsitys, että yhtiöllä on oltava myytävä tuote, josta joku maksaa jotain. Miksi on silti tällainen yhtiö ja tähän kaipaisi omistajapolitiikan kirkastusta; mitä yhtiöitä me halutaan ja missä yhtiössä on tarpeen olla mukana”. Hänen mielestään olisi selkeämpää, että olisi perinteinen kuntamalli ja kaikkea ei omistettaisi kuitenkaan itse, vaan osa palveluista ostettaisiin markkinoilta. ”Se on sama ostetaanko Ingmanin maitoa vai Valion maitoa mitä se meille kuuluu miten se on tuotettu. Tällaiset sekayhtiöt, joissa ei ole myytäviä tuotteita ovat kummallisia ja niiden toiminnassa on omat riskinsä”

Taloudelliset riskit ja niiden hallinta koettiin isoksi riskiksi myös sijoitusmielessä, kun omistukseen on sidottu isot pääomat. Kaupungin strategian huono toteutuminen tytäryhtiöissä koettiin toiminnan riskinä ja samalla oltiin huolissaan siitä, että konsernipalvelujen yhteinen toteuttaminen ontuu ja sitä kautta syntyy monenlaista konserniriskiä, lähinnä henkilöstöriskejä ja talousriskejä.

Riskien lisäksi kaupungin johtoryhmän mielestä pitäisi olla huolissaan myös laadusta ja riskien hallinta ja riskien minimointi ei riitä takaamaan korkeaa laatua. Mikä on toiminnan laatu ja palvelun laatu ja mitä lisäarvoa tyttäret tuottavat omistajalle, vai onko jotain muita palvelun tuottajia, jotka voisivat tuottaa palvelun tehokkaammin ja taloudellisimmin. Samalla nostettiin esiin konsernivastuuhenkilöiden roolit ja pohdittiin, pitäisikö talousjohtajan työajasta osa olla konsernitalouden riskien hallintaa ja kuka mieltii koko konsernin talouden tulosta ja siihen liittyviä riskejä.

Miten tarpeelliseksi koet konsernivalvonnan kaupungin kehittämisen kannalta?

Osa kaupungin johtoryhmän jäsenistä koki konsernivalvonnan erittäin tarpeelliseksi ja osan mielestä konsernivalvonta ei liity kehittämiseen millään tavalla, koska se on seuranta ja raportointia. Jotta konsernivalvonta tukisi kaupungin kehittämistä, konsernivalvonnalle olisi löydettävä oikea muoto toimia. Koska kaupungin toiminnan on annettu eri syistä sirpaloitua ja monimuotoistua, niin tätä monimuotoisuutta pitäisi pystyä myös hallitsemaan. Konsernivalvonnan kautta sitä voidaan hallita, mutta mistä löytyy resurssit valvontaan ja millä valvonta saadaan toimimaan konsernin eri osakokonaisuuksien hyväksi. Periaatteessa tässä ei pitäisi olla ristiriitaa emon ja konserniyh-teisöjen välillä, sillä jos konsernilla menee hyvin, niin sehän pitäisi tarkoittaa, että

emollakin menee hyvin. Mutta myös koettiin, että joissakin tapauksissa tyttäret voivat emon kustannuksella hyvin ja myös emo hyötyy tyttären kustannuksella.

Kaupungin johtoryhmän mielestä konsernivalvonta pitäisi ymmärtää kehittämisen välineenä eikä pelkästään valvontana. Konsernivalvonta toimisi kehittämisvälineenä myös kaupunginvaltuustolle ja kaupunginhallitukselle, jos heille raportoitaisiin sellaisista asioista miten konserniyhteisöissä toimitaan ja onko toiminta kannattavaa. Eräs kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, että ”olen huomannut sen, että helposti yhteisöt lähtevät elämään ihan omaa elämäänsä ja sen vuoksi valvonnan ja omistajaohjauksen välillä pitäisi vuoropuhelua tiivistää.” Konsernivalvonta koettiin siinä mielessä tarpeellisenä, jotta ei realisoituisi sellaisia ongelmia, jotka estävät tai hidastavat kaupungin jatkokehittämistä. Joku totesi, että ”ei edes moni korkealla paikalla oleva ole tiedostanut, kuinka iso potti tämä koko kaupunkikonsernina on ja kyllähän tämä on ihan ykkösjuuttu, että tämä on nostettu esille”.

Miten tarpeellinen konsernivalvonta on omaisuuden valvonnassa?

Kaupungin nykyiset omistajapoliittiset linjaukset painottuvat omaisuuden hoitoon. Osa kaupungin johtoryhmästä oli sitä mieltä, että omaisuus on ja pysyy, eikä sitä tarvitse valvoa. Kunnan toiminta on perinteisesti ollut omistajakeskeistä ja kunta on omistanut kaikki tuotantovälineet ja rakennukset. Kaupungin johtoryhmän mielestä omaisuus koetaan myös liian suureksi ja omaisuudesta kertyy korjausvelkaa ja määrärahat taas eivät riitä omaisuuden korjausinvestointeihin. Mitä siis kannattaa omistaa?

Samalla mietittiin sitä, jos tilat eivät ole omassa hallinnassa, tytäryhtiö voi vuokranantajana hinnoitella tilavuokrat niin korkeaksi, että määrärahoja ei jää peruskunnan muuhun toimintaan. Miten mitataan kokonaistaloudellisuutta ja kumman edun mukaisesti kaupungin vai yhtiön näkökulmasta? Yksi kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, että tämä omaisuuden hallinta on vähän kuin se harakka tervatulla katolla, jos nokka on irti, niin perä on kiinni, sen vuoksi jokaisella asialla on omat hyvät ja huonot puolensa. Kaupungilla on satoja asunto-osakeyhtiöitä ja sen vuoksi omistajapolitiikassa pitäisi selkeästi linjata onko tarpeen, että kaupunki omistaa niin paljon vai myydäänkö pois. Omistuksesta luopuminenkin koettiin tällä hetkellä jotenkin aika sattuman varaiseksi toiminnaksi. Vuoden 2003 jälkeen on myyty 10 milj.eurolla erilaisia kiinteistöjä. Kysymys kuuluu, missä se näkyy? Mikä meillä on helpottunut, että omaisuutta on

myyty? Myyty omaisuus on kuitenkin selkeästi myös vuokratuloina tuottanut kaupungille.

Omaisuuksien valvonta mm. kiinteistöjen osalta on noussut parin vuoden sisällä merkittävästi ja esimerkiksi koulutuksen kiinteistömässä ja sen omaisuuden käyttö, käsittely, valvonta, jalostaminen ja sen riskit ym. tekijät ovat nousseet isoon rooliin, kun kiinteistömässä on liikaa. Moision sairaala-alueen jatkokäyttö on ollut mietinnässä, mitä sille tehdään, myydäänkö halvalla vai pidetäänkö kunnan omistuksessa? Kaupungin johtoryhmän jäsenet totesivat, että nyt pitäisi järkevällä tavalla toimia, jotta tämä kiinteistömässä tulisi konsernitasolla järkevästi hyödynnettyä ja siinäkin mielessä, että valtava kiinteistömässä sitoo myös kaupungin pääomia.

Miten selkeät ovat kaupunginjohtajan, konsernin vastuuhenkilöiden ja talouspalveluiden roolit konsernivalvonnassa?

Kaupungin johtoryhmä totesi, että ne ovat selkeät jollakin tasolla, mutta onko se riittävä taso? Eräs kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, että ”jotkut virkamiehet puhuvat keskenään jostain asioista, kun kuitenkin toimitaan julkisyhteisössä joka toimii verovaroilla. Omistajariski viime kädessä siirtyy kuitenkin veronmaksajille ja peruskunnalle. Samalla jossakin tapauksissa on liioiteltua mennä pakollisen osakeyhtiölain taakse siinä mielessä, että mistään ei voida puhua, mutta minun mielestä kyllä enemmän voisi avata julkisyhteisön omistuksessa olevaa toimintaa”.

Konsernitoimijoiden eri rooleista todettiin, että mikä on esimerkiksi talouspalveluiden osalta rooli suhteessa tähän konsernivalvontaan ja kuka edustaa missäkin asiassa kaupunkia. Edustajat, jotka toimivat konsernihallituksessa tai konsernivuostuuhenkilönä tai vain oman toimialueensa virkamiehenä, saavat tietoa yhtiöiden toiminnasta, mutta vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken pitäisi kyllä lisätä. Konsernivalvonnan ohjeistus voisi olla selkeämpää ja yleisesti koettiin, että varsinaisen operatiivisen toiminnan ohjaus toimii paremmin.

Eräs kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, että ”ei meillä ole tähän sellaista toimintatapaa ja tämä ei ole todellakaan moitetta ketään kohtaan, vaan ei ole keritty ajattelemaan, mitä tämä kaikki oikeasti tarkoittaa konserniohjaajan roolissa, mistä pitäisi olla tietoinen ja keitä kaikkia pitää kontaktoida, että saisi selville yhtiön x- ja y-asiat. Jo-

tenkin pitäisi kirkastaa nämä roolit ja pelisäännöt. Eivät ne ole selkeät siinäkään mielessä, että välttämättä yhtiöissä konsernivastuuhenkilöitä ei oteta vakavasti. Kaupunginvaltuuston päätös on ihan selkeä, mutta käytäntö ei toimi, niin hyvin kuin sen pitäisi toimia.” Tytär-yhteisöjen pitäisi myös hyväksyä, että vastuuhenkilöt ovat saaneet oikeutuksen tällä toiminnalla järjestelmän kautta, eikä kyseenalaistaa sitä heti.

Miten sitten konsernivalvontaa pitäisi kehittää?

Kaupungin johtoryhmän mielestä yhtiöissä, joissa kaupunki on enemmistöosakas, yhtiöiden toiminnan pitäisi olla yhtä avointa kuin peruskunnan toiminta on. Automaattisesti tällainen sosiaalikontrrolli lisää yhtiön toiminnan läpinäkyvyyttä, sillä konserniyhteisöt toimivat täysin veronmaksajien rahoilla. Konsernivalvonnan koettiin olevan opetteluasteella, ohjeita pitää kehittää ja ihmisiä kouluttaa ja noudattaa hyvän hallinnon johtamistavan yleisiä periaatteita. Toimintaa suosituksien ja lain hengessä ei koettu mitenkään ylivoimaisena tapana toimia.

Kehitettävää löydettiin myös yhtiöiden toiminnan pelisäännöissä, tavoitteiden asettelussa, talouden ja toiminnan seurannassa sekä raportointimenetelmissä. Seurannan pitäisi olla järjestelmällistä ja jatkuvaa, vaikka vuosikolmanneksittain tai seurannan pitäisi tapahtua ainakin nykyistä käytäntöä tiheämmin. Sitä pohdittiin voisiko konsernivastuuhenkilöt tehdä samanlaisen toiminnan ja talouden seurannan kuin nyt tehdään peruskunnan toimialoilla, mutta tätä varten pitäisi luoda seuranta- ja raportointijärjestelmä. Tällä hetkellä koetaan, että seuranta ja valvonta ovat vähän sattumanvaraisia ja siksi järjestelmällisyyttä voisi kehittää. Keskustelua pitäisi myös käydä konsernin vastuuhenkilöiden ja kaupunginjohtajan kesken miten kenenkin odotetaan toimivan, samoin myös kirkastaa mikä on kaupunginhallituksen jaoston ja sisäisen tarkastajan rooli konsernivalvonnassa.

6 YHTEENVETO NYKYTILANTEESTA

Omistajapolitiikan lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet. Omistajapolitiikan linjaukset luovat pohjan omistajastrategialle, jossa määritellään, millaista omaisuutta hankitaan ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana

tavoitteisiin pääsemiseksi. Omistajastrategiassa asetetaan kriteerit, joilla arvioidaan omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Kysyttäessä, ovatko Mikkelin kaupungin omistajapoliittiset linjaukset riittävät kaupungin kehittämiseksi, voidaan todeta, että eivät ole ja sisällön kehittämiseen tarvitaan yhteistä näkemystä ja yhteisiä painotuksia nykyisten linjauksien osalta. Mikkelin kaupungin konserniohjauksessa, joka on sekä omistajaohjausta että konsernivalvontaa, on myös kehitettävää. Omistajan ääni on saatava paremmin kuuluville ja raportointia ja seurantaan pitää kehittää ja analysoida konsernin toimintaa.

Omistajapoliittisten linjaukset pitää miettiä yhdessä poliittisen johdon kanssa kaupunginvaltuustossa, mitä kaupungin tulisi omistaa ja mitä lisäarvoa omistajuus tuo sekä sen jälkeen päätettävä miten linjaukset viedään käytännön toimintaan ja tiedoksi tytäryhtiöille. Omistajapoliittisissa linjauksissa pitää määritellä kaupungin pitkän aikavälin kehittämisen painopisteet ja mitä lisähyötyä ulkoisesta konsernista ja sisäisestä konsernista saadaan talouden ja toiminnan kehittämisen suhteen?

Lisäksi *ulkoisen konsernin ja sisäisen konsernin toiminnan painopisteitä ja merkitystä* pitää tulevaisuudessa selkeyttää ja terävöittää sekä pohtia mitä hyötyä niistä saadaan omistuksen ja toiminnan kautta. Miten mitataan omistuksen vaikuttavuus palvelutuotannossa ja kustannustehokkuus? Omistajapoliittisista linjauksista on laadittava oma erillinen asiakirja, joka päivitetäisiin talousarvion yhteydessä. Tulevaisuudessa kun konsernin toiminnasta on saatu enemmän raportoitua ja analysoitua tietoa, saadaan määriteltyä myös vuosittaiset kehittämistavoitteet konsernin osalta.

Omistajaohjauksen tarkoituksen selkeyttäminen ja konserniohjeen päivittäminen ovat ajankohtaisia asioita ja samalla täsmennetään mitä konserniohjauksella tarkoitetaan ja mitkä ovat konserniohjauksen painopisteet. *Konsernivastuuhenkilöiden roolia* pitää selkeyttää sekä luoda toimintamalli heidän toiminnalleen. Kaupungin johtoryhmän on mietittävä yhdessä mitä vastuut ja roolit eri toimijoiden kesken tarkoittavat ja mikä on kaupunginhallituksen jaoston rooli konsernissa. Konsernin monimuotoisuus ja konserniyhteisöjen itsenäisyys luovat omat haasteensa sekä omistajapolitiikalle että konserniohjaukselle. Itsenäisesti toimivat tytäryhteisöt eivät näe konsernivastuuhenkilöiden roolia lisäarvona, koska omistajuus nähdään hyvin pitkälti hallituksen/johtokunnan jäsenyyden kautta, kuten osakeyhtiössä toimitaan. Kuntakonsernissa

omistajan painoarvo tällä hetkellä yhtiöiden päätöksenteossa ei ole niin vahva kuin osakeyhtiössä ja kuntakonsernin omistajaohjaus on usein kasvotonta. Kuntaomistaja harvoin vaihtaa hallitusta tai toimitusjohtajaa ja sen vuoksi *vuorovaikutuksen ja luottamuksen luominen on tärkeää, jotta kaikki hyötyvät omistuksesta.*

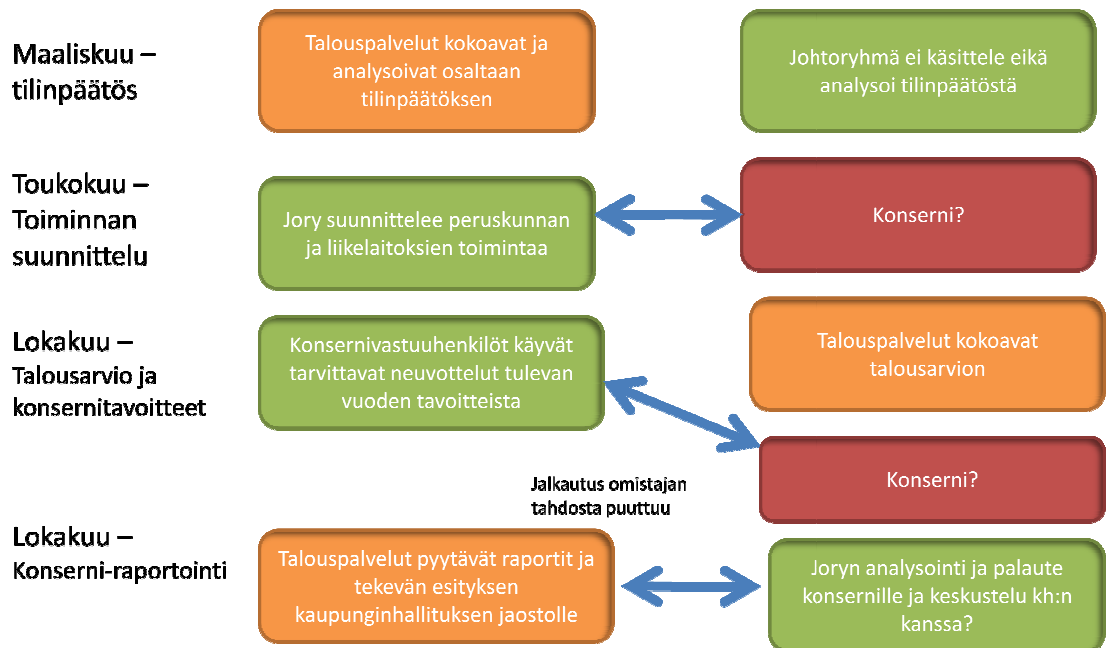
Tytäryhteisöjen konsernia koskevat tärkeimmät kehittämissasiat pitää tuoda riittävän ajoissa konsernin johtoryhmälle valmisteltavaksi, jotta emo pystyy ottamaan kantaa kehittämisen tarpeellisuuteen konsernin kokonaistaloudellisuuden ja palvelutuotannon kehittämisen kannalta. Yhteistyön kehittäminen on tarpeellista edelleen tytäryhteisöjen kanssa, jotta kaupungin strategiset kehittämisen painopisteet tulevat myös tytäryhteisöille selviksi. Samoin yhtiökokousedustajien roolien omistajaohjauksessa pitää tarkentaa ja miettiä miten ohjeistetaan jatkossa kaupungin edustajat yhtiökokoukseen.

*Konsernivalvonnan ja raportoinnin osalta on luotava seuranta- ja raportointijärjestelmä, jonka kautta myös määritellään konsernivalvonnan painopisteet sekä konsernivas-
tuushenkilöiden, sisäisen tarkastuksen sekä talouspalveluiden roolit ja luodaan säännöllinen seurantamenetelmä, johon myös konserniyhteisöt sitoutuvat.*

Hyvän hallintotavan merkitystä on korostettava ja luotava hallintomalli, jossa otetaan huomioon myös konsernin näkökulma. Konsernin toiminnasta tiedottamista ja analysointia vuosiraportoinnin ja tilinpäätöksen yhteydessä lisättävä samalla tavalla kuin peruskunnan osalta tehdään konsernin johtoryhmälle ja kaupunginhallitukselle sekä kaupunginvaltuustolle ja näiden seurantaraporttien hyödyntämistä konsernin kehittämisessä pitää analysoida ja huomioida paremmin.

Varsinaista konserni-prosessin kuvausta ei tällä lähtötilanteen kartoituksella saatu aikaiseksi, mutta saatiin vastaus siihen mihin suuntaan kaupungin konserniohjausta pitäisi kehittää. Nykyinen johtamisjärjestelmä koettiin huonosti toimivaksi, konserniohje pitää laittaa ajan tasalle ja tehdä oma omistajapoliittinen linjausasiakirja kaupunginvaltuustolle päätöksenteon ja myös koko omistajuuden pohjaksi. Hyvän hallinto- ja johtamistavan corporate governance-ohje selkeyttäisi toimintaa peruskunnassa, mutta myös konserniyhteisössä. Yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta kaupungin johtoryhmän ja konserniyhteisöjen välillä pitäisi tiivistää ja luoda jatkuvia käytäntöjä yhteistyölle. Kaupunginhallituksen jaoston roolia pitäisi selkeyttää, sillä tällä hetkellä on epäselvää onko kaupungin johtoryhmä sama kuin konsernin johtoryhmä vai pitäisikö konsernin

johtoryhmän muodostua kaupunginhallituksen jaostosta, kuten kaupunginhallituksen päätös tällä hetkellä edellyttää. Kuvassa 4 on esitetty nykyinen konserni prosessi ja konserniohjauksen tilanne. Olen jättänyt kaupunginhallituksen jaoston pois kuvasta, koska heidän roolinsa on ollut valita konserniyhtiöiden yhtiökokousedustajat ja hallitusten jäsenet, mutta muuhun konserniohjaukseen he eivät osallistu. Johtoryhmällä (jorylla) tarkoitan kaupungin johtoryhmää.



KUVA 6. Mikkelin konserniohjauksen nykytilanne

Konsernivalvontaan, seurantaan ja raportointiin pitää luoda toimiva järjestelmä ja roolit eri konsernitoimijoiden kesken pitää selkeyttää. Tällä hetkellä kaupunginhallituksen jaosto merkitsee tiedoksi konserniraportin ja konserniraportti jaetaan myös kaupunginhallituksen jäsenille. Hyviä konkreettisia käytäntöjä, miten muualla kunnissa toimitaan konserniohjauksessa pitää kartoittaa ja ottaa käyttöön myös Mikkelin kaupungin konserniohjauksessa.

7 MUIDEN KUNTIEN KONSERNIJOHTAMINEN

Lähetin kyselyn 14 kunnalle, joista kyselyyn vastasi 7 kuntaa (Hämeenlinna, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Kouvola, Oulu ja Rovaniemi). Kysymykset painottuvat hyvin samoihin asioihin kuin Mikkelin kaupungin konsernin johtoryhmälle haastattelututkimuksessa olleet kysymykset. Kysymyksiä oli kaiken kaikkiaan 40 kpl ja ne on esitetty

kursivoituna kuntakyselyn tuloksissa. Tämän lisäksi kartoitin kaupunkien kotisivuilta Helsingin, Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Oulun, Rovaniemen, Tampereen ja Turun konserniohjeita ja omistajaohjaukseen liittyviä asioita, joista olen koonnut lyhennetyn yhteenvedon tärkeimmistä kohdista 7.2. Kuntien konserniohjeet –osioon.

7.1 Kunnille lähetetyn kyselyn teema-alueet

Teema-alueittain kysymykset jakaantuivat seuraaviin aiheisiin:

- *Omistajapoliittisten linjauksien* osalta linjauksien valmisteluun, linjauksien painopisteeseen, valmisteluprosessiin, strategian ja omistajapolitiikan yhdistämiseen, linjauksien onnistuneisuuden arviointiin ja yhtiöiden sitoutumiseen linjauksiin sekä millaisia ajatuksia omistajapolitiikka herättää.
- *Konserniohjauksessa omistajaohjauksen* vastuisiin, yhtiöiden hallitusjäsenyyden valintaan ja ohjeistukseen ja yhtiökokousedustukseen ja ohjeistamiseen.
- *Konserniohjauksen rooleista* kysyin konsernivastuuhenkilöistä ja heidän rooleistaan, konsernijohdon organisoitumisesta, vastuusta ja asioiden valmistelusta, taluspalveluiden roolista konserniohjauksessa, konserniyhtiöissä olevien kaupunginedustajien rooleista ts. omistajaaänen käytöstä.
- *Konserniohjauksen välineistä* millä perusteella valitaan konserniohjeen piirissä olevat yhtiöt, ovatko kuntayhtymät mukana konserniohjauksessa, miten vuositavoitteet asetetaan ja miten ne painottuvat (yhtiöissä ja kuntayhtymissä), kuinka konserniyhtiöt tuovat muutokset etukäteen omistajan pohdittavaksi, mihin asioihin konserniohje painottuu, kuinka yhteistoiminta toimii konserniyhtiöiden ja emon välillä, konserniohjauksen onnistuminen, riskienhallinnan onnistuminen sekä millaisia kehittämisen haasteita konserniohjauksella on tulevaisuudessa
- *Raportoinnin ja sisäinen valvonnan* osalta kysyin, miten ja kuinka usein raportoidaan, miten tiedot kerätään, kuka analysoi tiedot, mihin asioihin raportoinnissa kiinnitetään huomioita, miten sisäinen valvonta on konsernin osalta järjestetty, mihin asioihin sisäinen valvonta painottuu, onko käytössä corporate governance-ohje, millaisia kehittämisen haasteita raportoinnin ja sisäisen valvonnan osalta tulevaisuudessa on.

7.2 Kuntien omistajapoliittisista linjauksista ja konserniohjeista poimittua

Kuntien ohjeistuksista poimittuja hyvien toimintamallien yhteenveto teema-alueittain on esitetty liitteessä 2. Kaikissa näiden muiden kuntien omistajapoliittisissa linjauksissa, konserniohjeissa ja corporate governance-ohjeissa yhteispiirteenä oli tarve ja myös halu toimia monialayrityksen mukaisena konsernina eikä antaa osakeyhtiölain estää konserniohjausta. Toinen yhteinen piirre on se, että kunnat ovat määritelleet konserniohjeistusta kolmen asiakirjan avulla 1) omistajapoliittiset linjaukset 2) konserniohje 3) hyvä hallinto- ja johtamistapa –ohjeessa, mutta jokainen kunta on itse määritellyt, missä asiakirjassa mitään asiaa käsitellään. Tämän vuoksi kuntien ohjeistuksen tarkastelussa pitää tarkastella kaikkia näitä ohjeita kokonaiskuvan aikaansaamiseksi. Vuositavoitteet on kaikilla kunnilla määritelty talousarviossa, mutta yleisiä tavoitteita voi olla jo ed. mainituissa asiakirjoissa. Kolmanneksi voi havaita, että kaikki kunnat, joita olen tarkastellut tässä opinnäytetyössä, ovat uusineet konserniohjeistustaan tai määritelleet omistajapoliittisia linjauksia ja vahvistaneet corporate governance-ohjeita vuosien 2008 – 2010 aikana. Osalla tämä uusimistyö on edelleen kesken, mutta selvästi on näkyvissä, että konserniohjeistuksen uusimistarve on selvästi lisääntynyt, kun kunnat ovat käytännössä huomanneet mitä konsernilla tarkoitetaan. Näkyvissä on myös, että omistajaohjausta on haluttu määritellä enemmän näkyväksi ja myös toimintaa ohjaavaksi elementiksi tytäryhteisöjen osalta.

7.2.1 Hyviä käytänteitä omistajapoliittisissa linjauksissa

Omistajapoliittiset linjaukset on sidottu kiinteästi kaupungin strategioihin, joita ovat kaupungin yleisen strategian lisäksi palvelustrategia, elinkeinostrategia sekä erilaiset toimenpideohjelmat, kuten Turussa Turku-sopimus. Turku-sopimuksessa linjaukset perustuvat asunto- ja maankäyttöohjelmaan vuosille 2009–2013, Turun kaupungin ilmasto- ja ympäristöohjelmaan vuosille 2009–2013, Turun kaupungin osaamis-, yrittäjä- ja elinkeino-ohjelma 2009–2013, Omistajapolitiikka 2009–2013. Turussa myös tytäryhtiöt on jaettu toimialoille ja niiden tavoitteet sisältyvät näiden toimialojen sisälle eli erillistä konserniliitettä ei ole tehty. Tytäryhteisöt sitoutetaan näiden ohjelmien kautta mukaan toimintaan.

Omistajapoliittisissa linjauksissa korostetaan omistaja-arvon pitkäjänteistä kehittämistä, omistajan avointa ja johdonmukaista toimintaa, vastuullisuutta ja asiantuntevien jäsenten valitsemista tytäryhteisöjen hallitukseen. Tämän lisäksi monessa linjauksessa todetaan, että omistajuus ei ole itseisarvo ja omistajuutta pitää tarkastella myös tarpeellisuuden kautta. Omistajuuden pitää tuottaa jotain lisäarvoa omistajalle ja sen pitää olla liiketaloudellisesti kannattavaa tai sitten strategista omistajuutta, jolloin se tukee kaupungin palvelutuotantoa. Omistajat haluavat saada myös sijoitetulle pääomalle korkoa tai muuta korvausta, kun kysymyksessä on taloudellinen liiketoiminta. Muutama kaupunki miettii myös omistajuutta siltä kannalta, että omistajuus ei saa aiheuttaa ns. markkinahäiriköintiä, jolloin kaupunki kilpailisi samojen palvelujen tuottamisesta yksityissektorin kanssa. Omistajuus ei myöskään saa perustua sisäisen monopolin siirtämiseen ulkoiseksi monopoliksi, jolloin myös kaupungin oma tietotaito ja osaaminen katoavat ja myös tietoisuus hintatasosta ulkoisilla markkinoilla häviää. Ulkoisena monopolina voi toimia esim. kaukolämpö, sähkönsiirto tai vesijohto- ja viemäriverkkotoiminnot. Kilpailulainsäädännön ja verotukseen liittyvät seikat halutaan myös huomioida ennen ulkoistamispäätöksen tekoa.

Kuntayhtymien osalta yhteistyötä viranhaltijatasolla haluttaisiin tiivistää ja yhdellä kaupungilla on käytössä ns. tilaajarengas, jossa käydään talouden keskeisimmät asiat läpi. Yleisesti konserniohjaus perustuu perussopimukseen ja talousarviossa kuntayhtymille ei aseteta tavoitteita. Omistajan tahto kuitenkin olisi toimia niin, että kaupungin maksuosuudet kuntayhtymissä eivät kasvaisi kaupungin taloutta nopeammin. Oulun kaupunki on myös päättänyt, että uusia kuntayhtymiä ei perusteta, vaan palvelut, hallinto ja päätöksenteko järjestetään ydinkunta-palvelukunta-mallin mukaisesti. Kuntayhtymiä kehoitetaan huomioimaan investointiohjelmiensa laadinnassa ja hankesuunnittelussaan myös Oulu-konsernin näkökulma ja sen tuomat synergiaedut.

Omistajapoliittisissa linjauksissa korostetaan myös sitä, että omistuksesta voidaan luopua, jos katsotaan, että omistajuus ei tuota sijoitetulle pääomalle tuottoa tai ei liity palvelutuotannon ylläpitämiseen. Yhtiöomistuksille halutaan laittaa eräässä kaupungissa myös minimituottovaatimus, joka on vähintään rahamarkkinoiden riskitöntä tuottoa lisättynä toimialan liiketoimintariskillä. Uusia toimintatapoja halutaan ottaa käyttöön miettimällä yhteistyön lisäämistä yksityissektorin, järjestöjen, muiden kuntien kanssa, palveluseleillä ja myös yksityistämällä palvelujen tuottamista. Ennen yksityistämispäätöstä osa kaupungeista tekee vertailulaskelmat oman tuotannon ja

yksityisen tuotannon kannattavuudesta. Kaupunki ei myöskään saa muuttaa virastoa liiketaloudellisesti toimiviksi yhtiöiksi ilman osaamista eli talouden hoidon perustiedot pitää hallita ennen perustamispäätöstä. Turussa, jossa on tällä hetkellä paljon liikelaitoksia yhtiöittämissä päätöksien tekoon vaikuttavat mm. yhtiön toiminta on pystyttävä rahoittamaan pitkällä aikavälillä tulorahoituksella, palveluja myydään kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle ja toiminnan hinnoittelu on markkinaehtoista, siten että asiakassuhde on sopimusperusteinen ja asiakkaalla on tilaajana harkintavaltaa. Yleisperiaatteena on, että osakeyhtiö perustetaan liiketoiminnan harjoittamista ja pääsääntöisesti liikevoiton tuottamista varten.

Tutkimissani omistajapoliittisten linjauksien asiakirjoissa sekä konserniohjeissa joissa on otettu kantaa omistajapolitiikkaan, monella kunnista on huomioitu ns. ennakkokäsityksen hakemismenettely tytäryhteisöjen valmistelussa oleville asioille. Näitä ennakkosuostumuksen alaisia asioita ovat mm:

- tytäryhteisön perustamiseen
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttamiseen
- periaatteellisesti laajakantoisiin tai taloudellisesti merkittäviin toiminnan muutoksiin
- pääomarakenteen merkittävään muuttamiseen
- yhtiön tulokseen, pääoman tuottoon tai riskiin olennaisesti vaikuttaviin tapahtumiin
- hakeutuminen selvitystilaan tai konkurssiin
- toimintaan nähden merkittäviin investointeihin
- varsinaiseen toimintaan kuulumattomiin tai siihen vain epäsuorasti liittyviin investointeihin ja niiden rahoittamiseen
- merkittäviin kiinteistö- ja yrityskauppoihin ja liiketoiminnan uudelleen järjestelyihin
- merkittävään lainanottoon ja -antoon sekä vakuuksien, takauksien taikka muiden yhteisöä sitoviin merkittäviin rahavelvoitteiden antamiseen taikka niiden ehtojen olennaiseen muuttamiseen
- taloudellisesti merkittävien sopimusten tekemisiin
- tuloksen käsittelyyn ennen yhteisön hallituksen tilinpäätöskäsittelyä
- toimitusjohtajan valintaan, palkkaukseen sekä toimitusjohtajalle maksettaviin muihin taloudellisiin etuihin
- merkittäviin henkilöstöpoliittisiin ratkaisuihin

7.2.2 Konserniohjaukseen liittyviä huomioita

Konserniohjauksen roolit ovat hyvin pitkälti Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisia. Tämän lisäksi saattaa olla käytössä konsernikokouksia, joihin osallistuu johtavia virkamiehiä keskushallinnosta, eräässä kaupungissa nimetään controller, joka toimii kaupunginjohtajan alaisena ja valvoo, raportoi ja osallistuu tytäryhteisöjen hallituksen kokouksiin sekä toimii myös yhdyslinkkinä tytäryhteisöistä emoon päin. Joensuun kaupungissa liiketoimintajohtajalle on oikeus osallistua tytäryhteisöjen hallituksen kokouksiin. Konserniohjeissa otetaan kantaa myös hallituksen työskentelyyn ja heidän tehtäviinsä ja toimivaltaan omistajaohjauksen toteuttajana, mutta palaan näihin käytäntöihin hyvä hallinto- ja johtamistapa-osioissa. Taloushallinnolla on keskeinen rooli seurannassa, tytäryhteisöjen toiminnan analysoinnissa, raportoinnissa ja tietysti konsernitilinpäätöksen ohjeistajana. Konserniohjauksen periaatteena on avoin, vuorovai- kutteinen toiminta yhtiöiden hallituksen ja toimivan johdon ja emon välillä. Näitä edistetään yhteisillä tapaamisilla, seminaareilla ja säännöllisellä raportoinnilla tytäryhteisöjen toiminnasta. Suurimmalla osalla kaupungeista oli konsernin johtoryhmä, joka muodostui johtavista virkamiehistä ja kaupunginhallitus valvoi konsernin toimintaa. Luottamusmiehet eivät muuten osallistuneet konsernin johtoryhmän työskentelyyn. Kuopion kaupungilla on käytössä konserniohjeen liitteenä ns. nimeämisliite, jossa määritellään viranhaltijoiden roolit ja vastuu konserniohjaukselle.

Omistajan ennakkosuostumuksen hakemisen lisäksi konserniohjeessa on määritelty miten tukipalvelut hoidetaan. Yhteisiksi tukipalveluiksi on nimetty mm. kiinteistönhoitoon, työterveyteen, taloushallintoon (palvelukeskukset), henkilöstöhallinnon palvelukeskusten ja tietohallintoon liittyvät palvelut. Tämän lisäksi tytäryhteisöjä veloitetaan käyttämään yhteistä konsernitiliä, joka liittyy maksuliikenteen hoitoon, takauksiin ja lainanhoitoon on myös annettu yhteisiä käytäntöjä tai neuvotteluvollisuus taloushallinnon kanssa. Osalla takauksien osalta on pääperiaatteena, että takauksia myönnetään vain konserniin kuuluville yhteisöille ja heiltä peritään 0,3 %:n vuotuinen korvaus jäljellä olevasta lainamäärästä.

Henkilöstöpolitiikassa on joko noudatettava emon henkilöstöpolitiikan periaatteita tai tuotava ennakkoneuvotteluun merkittävät henkilöstöön liittyvät muutokset. Emon henkilöstöpolitiikkaan liittyviä asioita voivat olla mm. harkinnanvaraiset palkkaedut,

henkilöstökoulutukseen liittyvät seikat, luontoissuorituksiin ja lisäeläkkeisiin liittyvät edut ja henkilön liikkuvuuteen liittyvät periaatteet konsernin sisällä. Kuopiossa tytäryhteisöjen tulee järjestää eläkevakuutuksensa Kuntien eläkevakuutuksessa elleivät toiminnan laatu tai tytäryhteisön etu muuta edellytä. Osalla on myös määritelty miten toimitusjohtajan palkkaus määritellään ja yhteisöjen kokous- ja vuosipalkkioissa noudatetaan luottamushenkilöiden palkkiosääntöä soveltuvin osin.

Hankintojen osalta on noudatettava lakia julkisista hankinnoista sekä emon hankinta-, kilpailutusmenettelyä. Yhteisiä hankintapalveluita on käytettävä tai ainakin selvitettävä niiden kilpailukykyisyys muihin vaihtoehtoihin nähden. Jyväskylässä on ohjeistettu myös, että tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien on valvottava harmaan talouden torjumisesta annettuja säännöksiä ja ohjeita. Tämän lisäksi tytäryhteisöjen on neuvoteltava kaupungin hankintavastuullisten kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä taloudellisten hyötyjen aikaansaamiseksi. Hankintojen lisäksi asiakirjojen säilytyksestä ja emon viestintälinjauksien noudattamisesta on annettu ohjeistuksia.

Riskien hallinnassa osalla vakuutukset on kilpailutettu koko konsernin osalta yhteisesti. Tietohallinnossa on noudatettava soveltuvin osin emon tietoturvapoliittikkaa. Riskien hallinnasta on yhtiöiden hallituksen annettava riittävä selonteko tietoon tulleista merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä ja kerrottava miten riskienhallinta on järjestetty. Riskien hallintaan liittyviä asioita on myös omistajan ennakkokäsityksen hakemiseen liittyvissä määrittelyissä. Yleisesti riskien osalta todetaan, että kokonaisvastuu yhtiön riskienhallinnasta kuuluu hallitukselle ja osalla on yhtiöille laadittu riskien kartoitus ja osalla riskien hallinta yhtiöiden suuntaan on vielä kehittämistyön alla, kuten myös emon riskienhallinnan kehittäminen.

7.2.3 Konsernivalvonnan järjestäminen

Konsernivalvonnan osalta ohjeistuksissa on huomioitu tytäryhteisöjen hallituksen keskeinen rooli hallinnon ja valvonnan järjestämisessä ja johtamisessa. Tytäryhteisöjen hallitukset edustavat myös kaupunkikonsernin johtoa yhteisöjen hallinnossa. Konsernivalvonnan perusteluita on hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistuksessa, joissa määritellään yhtiön hallitustyöskentelyä ja toimitusjohtajan velvollisuuksia. Jos emolle ei ole vahvistettu hyvän hallinnon ja johtamistavan ohjeistusta, niin samansisältöiset ohjeet ovat joko konserniohjeessa tai omistajapoliittisissa linjauksissa. Konsernival-

vontaan liittyviä ohjeita on annettu sisäisen tarkastuksen tai tarkastuslautakunnan rooleihin ja konsernijohdon velvollisuuteen hoitaa konsernivalvontaa. Ennakkolupamenettelyssä on usein mainittu, että tilintarkastuksesta on vastattava sama yhteisö, joka vastaa emon tilintarkastuksesta ja valvonnan osalta korostetaan tarkastuslautakunnan oikeuteen saada konserniyhteisöjen tietoa käyttöönsä. Myös sisäisen tarkastuksen oikeutta saada konserniyhteisöjen tietoja korostetaan valvonnan ohjeistuksessa. Konsernijohdon velvollisuus liittyä velvollisuuteen arvioida kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisesta sekä valvoa, että konserniyhteisöillä on toimiva riskienhallintajärjestelmä. Yleisesti valvonta perustuu Suomen Kuntaliiton suositukseen konsernivalvonnan järjestämisestä ja riskien hallinnasta sekä korostetaan arvioinnin merkitystä sekä konsernijohdon toimesta, että ennen kaikkea konserniyhteisöjen hallituksen toimesta.

7.2.4 Hyvä hallinto- ja johtamistapa

Kuten aiemmin jo totesin hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat suositukset voivat olla mukana omistajapoliittisissa linjauksissa, konserniohjeessa tai sitten erillisessä corporate governance-ohjeessa. Hyvässä hallinto- ja johtamistavassa voidaan edellyttää tytäryhteisöjä huolehtimaan lainsäädännön velvoitteista, toimimaan esimerkillisenä työnantajana, huolehtimaan vastuullisesti ympäristöön liittyvissä asioissa, pääomaan liittyvissä asioissa ja tasapuolisuudesta nimettäessä yhtiön hallitukseen miehiä ja naisia. Ohjeistuksessa määritellään hallituksen työskentelyyn, kokousmenettelyyn ja pöytäkirjojen pitämiseen ja allekirjoittamiseen liittyvistä seikoista. Joissain ohjeissa määritellään hyvinkin tarkasti esim. toimitusjohtajan etuuksiin liittyvistä asioista, valinnasta ja ns. toimitusjohtajasopimuksesta. Ohjeissa otetaan kantaa myös siihen, miten suhtaudutaan lahjontaan, tietojen luovutukseen, vaitioloon ja liikesalaisuuksiin liittyvistä asioihin.

Hallituksen on myös arvioitava toimintaansa vuosittain hallitustyöskentelyn kehittämiseksi. Arviointi voidaan toteuttaa sisäisenä itsearviointina tai käyttää ulkopuolista arvioitsijaa. Lahdessa tytäryhteisön hallituksella tai vastaavalla toimielimellä on oltava yhteisön toiminnan luonteen ja laajuuden edellyttämä asiantuntemus ja kokemus sekä hallituksessa mahdollisimman monella on oltava liiketaloudellista ja/tai yhtiön toimialan asiantuntemusta ja kokemusta. Tämä hallituksen osaamisen hallinta on

muillakin kaupungeilla mukana ohjeistuksissa, vaikka hallituksen puheenjohtaja ei osallistu yhtiön operatiivisen toiminnan johtamiseen.

Hallituksen perehdyttäminen on myös keskeinen konserniohjauksen elementti ja ohjeistuksessa otetaan kantaa myös esteellisyyteen toimia asioista päätettäessä. Vaikka osa hallituspaikoista jaettaisiinkin poliittisin perustein, niin siitä huolimatta toivotaan hallituksen jäsenien tuntevan toimialan sekä varaavan riittävästi aikaa osallistua yhtiöiden hallitustyöskentelyyn. Tytäryhteisöjä myös veloitetaan toimittamaan riittävän ajoissa tytäryhteisöjen esityslistat ja pöytäkirjat konsernin viranhaltijajohdolle. Helsingin kaupungin johtamisen ja hallinnon keskeisissä toimintaperiaatteissa mainitaan, että ”toimitusjohtajan hallituksen kokouksissa antamat tilannekatsaukset tulee merkitä asiakohdittain pöytäkirjaan, josta on käytävä myös selville, onko katsaus joltakin osin antanut aihetta hallituksen toimesta erityisiin toimenpiteisiin. ”Merkittiin tiedoksi” -merkintä ei ole riittävä. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhteisön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty”. Kaikissa ohjeissa myös korostetaan sitä, että hallituksien on myös huolehdittava siitä, että kaupungin tytäryhtiöissä noudatetaan kaupunkikonsernissa annettua tytäryhteisöjen konserniohjetta ja hyvästä hallinto ja -johtamistavasta annettuja ohjeita.

7.2.5 Raportointi ja tavoitteiden asettaminen

Raportoinnin osalta noudatetaan joko kaupunkien omaa raportointiryhtiä, joka voi olla kolmannesvuosiraportointia tai vain tilinpäätöksen yhteydessä tehtävää raportointia. Osalla kaupungeista tehdään myös kerran vuodessa täydellinen välitilinpäätös, jossa myös konserni tekee välitilinpäätöksen. Kaupunginhallitus voi myös pyytää tarkintansa mukaan selvityksiä yhteisön toiminnasta ja taloudesta. Jyväskylässä tytäryhteisön tilinpäätös ja toimintakertomus toimitetaan valtuuston jäsenille. Kuopiossa on laadittu konserniyhteisöjen toimintaa ohjaamaan konserniyhteisöjen vuosikello. Tähän vuosikelloon on merkitty ajankohdat, jolloin konserniin liittyviä asioita valmistellaan, esimerkiksi virkamiesjohdon tilinpäätöksen valmistelupalaveri on tammikuussa, strategian tarkentaminen tilinpäätöksen perusteella tehdään maaliskuussa, kaupunginvaltuusto-seminaari pidetään toukokuussa, konsernin seurantaraportti tehdään toukokuussa ja syyskuussa kaupunginhallitukselle ja toimintasuunnitelmat valmistuvat loka-

Lahden kaupungissa tytäryhteisöjen raportit on toimitettava konsernipalveluiden edellyttämässä muodossa ja aikataulussa kaupunginjohtajalle, kaupunginhallituksen puheenjohtajalle, konsernipalvelujohtajalle ja kullekin toimialajohtajalle tämän seuranta-avastuun alueella. Oulussa tytäryhteisöt raportoivat kaupungin seurantaohjelman mukaisesti ja aina, kun yhteisön toimintaan liittyy olennaisia poikkeamia kaupungin määrittämistä tavoitteista. Merkittävien tytäryhteisöjen johto raportoi kaupunginhallitukselle vähintään kerran vuodessa.

Konserniyhtiöiden tavoitteet määritellään vuosittaisissa talousarvioissa. Tämän lisäksi osalla kaupungeista on merkittävimmille yhtiöille asetettu tavoitteita myös omistajapoliittisissa linjauksissa tai konserniohjeissa. Oulun kaupungilla on käytössä kehittämisrahasto, jonka tarkoituksena on edistää Oulun alueen elinkeinoelämää ja vetovoimaisuutta. Rahaston käytöstä päättää kaupunginhallitus. Rahaston tulot muodostuvat rahastoon kuuluvien yritysten maksamista osingoista, sijoitustuotoista sekä rahaston kautta rahoitettaviin kehittämishankkeisiin kohdistuvista avustuksista ja tuista. Rahaston menot muodostuvat osallistumisesta Oulun alueen eri organisaatioiden ja yritysten kehittämishankkeisiin.

Hämeenlinnassa on määritelty kaupunginvaltuustossa ns. yleistavoitteet ja yhtiöiden tavoitteet on asetettu niin, että ensin on kaupunginvaltuuston asettamia tavoitteita toteuttavat tavoitteet, sen jälkeen yhtiön omaa toimintaa tukevat omat tavoitteet ja niitä kuvaavat mittarit / tunnusluvut. Joensuussa taas tavoite ja tulossopimukset tehdään yhtiöille kahdeksi vuodeksi ja tämän lisäksi talousarviossa on lyhyet tavoitteet yhtiöille omana konsernikohtana. Rovaniemen kaupungilla tärkeimmille yhtiöille on määritelty talousarviossa vähintään seuraavat tavoitteet: liikevaihto, tilikauden ylijäämä (ennen tp-siirtoja ja veroja), bruttoinvestoinnit, nettoinvestoinnit, lainat yhteensä 31.12. tilanteessa sekä henkilöstömäärä (htv). Ed. mainitut tavoitteet on raportoitava edellisen tilinpäätöksen, talousarvion sekä taloussuunnittelukauden tietoina. Turussa yhtiöille määritellään visio, strategiset valinnat sekä toimenpiteet yhtiöittäin. Esimerkiksi elinkeinopoliittinen liiketoiminnan visio on, että kaupunki kehittää elinkeinoja luomalla yritystoiminnan harjoittamiselle hyvät edellytykset osallistumalla itse vain rajatusti kilpailtuun yritystoimintaan. Elinkeinopoliittisten yhtiöiden toimintoja harjoitetaan yhteistyössä alueen yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa siten, että yliopistojen voimavaroja ja osaamista voidaan hyödyntää elinkeinotoiminnassa ja työpaikkojen synnyttämisessä. Strategiset valinnat ovat, että elinkeinopoliittisten yhtiöiden an-

saintalogiikkaa pyritään kehittämään, laajentamaan yhtiöiden osakas pohjaa ja pienentämään kaupungin omarahoitusosuutta. Tavoitteiden toteutumista seurataan talousarviossa. Turun seudun kehittämiskeskus toimii seudullisen elinkeinopolitiikan edistäjänä. Tämän jälkeen on listattu toimenpiteet yhtiöittäin. Turussa konsernia määritellään myös erilaisissa toimenpideohjelmassa ja talousarviossa on määritelty yhtiökohtaiset vuosittaiset tavoitteet

7.3 Kuntakyselyn tulokset teema-alueittain

Teema-alueet olivat omistajapoliittiset linjaukset, konserniohjauksen vastuut ja väli-
neet sekä raportointi ja sisäinen valvonta. Tässä osiossa on kyselyn tulokset esitetty tämän jaon mukaisesti ja kysymykset on esitetty *kursivoituna*.

7.3.1 Omistajapoliittisten linjauksien tulokset

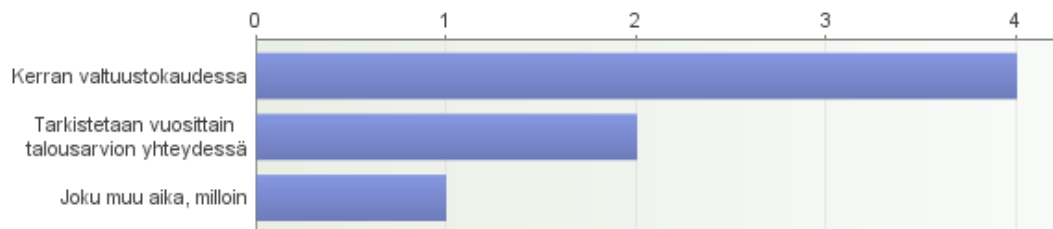
Omistajapoliittiset linjaukset painottuvat kaupunginvaltuuston hyväksymien strategioiden toteuttamiseen. Strategiat voivat olla kaupunkistrategia, omistaja- ja palvelustrategia ja myös elinkeinostrategia. Linjauksilla otetaan kantaa myös omaisuuden hallintaan ja yhtiöiden tuottavuuteen sekä siihen, milloin on järkevää perustaa yhtiö ja milloin liikelaitos. Linjauksissa voidaan myös määritellä omistuksen strateginen merkitys ja markkinapotentiaali milloin tytäryhtiö on taloudellisesti ja milloin strategisesti merkityksellinen. Kun yhtiö on jaettu toimintaintressin mukaisesti, niin silloin voidaan myös miettiä, mikä merkitys omistuksella kaiken kaikkiaan on ja kunnat ovatkin tämän arvioinnin kautta määritelleet myös milloin omistuksesta voidaan luopua. Omistajapoliittisissa linjauksissa osa kunnista on jo määritellyt ne yhtiöt, jotka ovat merkittäviä ja jakanut niitä taloudellisiin ja strategisiin yhtiöihin ja asettanut tämän jaon mukaisesti yhtiöille tuotto-, palvelu- tai laatutavoitteita.

Hyvin monella palvelustrategiassa on konserninäkökulma jo vahvasti mukana ja palvelustrategiassa määritelty hyvin tarkasti mitä konserniyhtiöiltä odotetaan. Yhtiöiden pitää tukea kaupungin toimintaa ja kaupungin strategisten tavoitteiden saavuttamista. Konserniyhtiöt halutaan myös rajata niin, että markkinoille ei synny ns. ulkoista monopolia sisäisen monopolin sijasta. Yhtiöitä perustetaan toimialoille, joilla ei ole markkinatoimijoita ja joilla ei ole mahdollista edes luoda kunnolla toimivia markkinoita. Tällaisia yhtiöitä ovat mm. elinkeinoyhtiöt. Omana toimintana halutaan edellä

mainituista syistä säilyttää osa palvelujen tuottamisesta, jotta oman palvelutuotannon laatua ja hintaa voidaan kehittää ja oma toiminta säilyy myös kilpailukykyisenä. Osa kunnista ei myöskään halua luoda markkinoille ns. markkinahäiriötä, jolloin kunnan toiminta markkinoilla vääristää kilpailurakennetta.

Omistajapoliittisia linjauksia valmistelee yleensä kaupunginhallituksen asettama työryhmä ja ryhmän jäsenet muodostuvat kaupungin johdosta, konsernipalveluiden (keskushallinnon) ja yhdessä kunnassa myös konserniyhtiöiden edustajista. Omistajapoliittiset linjaukset valmistellaan kerran valtuustokaudessa, mutta myös talousarvioprosessin yhteydessä. Osalla strategia- ja talousarvioprosessin yhteydessä linjataan ja asetetaan tavoitteet ja eräällä kaupungeista on ns. omistajaohjaustyöryhmä, joka kokoontuu 1-2 kertaa kuukaudessa ja tämän yhteydessä valmistellaan myös linjauksia. Omistajapoliittisia linjauksia valmistellaan myös kaupunginvaltuuston ja –hallituksen ja viranhaltijajohtoryhmän seminaareissa.

Kuvassa 6 on esitetty miten usein omistajapoliittisia linjauksia valmistellaan, mikä osoittaa että suurimmalla osalla vastaajista omistajapoliittiset linjaukset valmistellaan kerran valtuustokaudessa. Omistajapoliittisten linjauksien tarkistus tehdään kuitenkin vuosittain kahdessa kaupungissa.



KUVA 6. Valmisteluaikataulu

Kysymykseen miten kaupungin strategia ja omistajapoliittiset linjaukset on yhdistetty, vastattiin että kaupungin strategiassa on asetettu tavoitteeksi hyvän hallintotavan toimintaperiaatteet ja omistajapoliittisen ohjauksen sekä konserniohjauksen tehostaminen ja tämä periaate ohjaa myös valmistelua. Kaupunkistrategian ja omistajapoliittisten linjausten valmistelu tapahtuu melkein samanaikaisesti, mutta eivät samassa prosessissa. Eräs vastaaja toteaa, että jokaiselle omistukselle tulee löytyä strateginen merkitys. Kaupungin strategia antaa myös painopistealueet linjaukselle, koska strategian aikajänne on pidempi ja sisältö tavoitteellisempi kuin omistajapolitiikassa. Omistajapolitiikassa taas on selkeät tavoitteet ja konkreettisempi sisältö.

Omistajapoliittisten linjauksien arviointia tehdään kolmannesvuosiraportoinnin yhteydessä samalla kun arvioidaan vuosittaisten tytäryhtiöiden tavoitteiden toteutumista sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Yksi vastaaja kertoi, että heillä ei varsinaista omistajapoliittisen linjauksen arviointia tehdä, mutta jos joku linjaus osoittautuu jossain muuttuvassa olosuhteessa virheelliseksi, tilanne arvioidaan ja tarvittaessa linjausta korjataan ilman koko omistajapolitiikan uudistamista. Yhdellä kunnalla on myös määritelty ns. avaintehtävät, joissa tulee onnistua ja näiden avaintehtävien arviointi tehdään tilinpäätöksen yhteydessä. Osa myös toteaa, että varsinaista arviointia ei tehdä tai tehdään merkittävimpien yhtiöiden osalta. Konsernijohto myös järjestää yhtiöjohtopaamisia, joissa käydään läpi yhtiöiden ajankohtaisia asioita.

Omistajapoliittisten linjauksien jalkautukseen ja yhtiöiden sitoutumiseen asetettuihin linjauksiin kerrottiin, että konserniohje on käsiteltävä yhtiökokouksessa ja sitoutumista lisätään aktiivisella omistajaohjauksella ja tavoitteiden seurannalla. Omistajapoliittiset linjaukset tulee olla osana yhtiöiden tavoiteasettelua. Merkittävimpien yhtiöiden tavoitteet viedään osana talousarviota valtuuston käsittelyyn. Eräällä kaupungeista on käytössä toimintaa ohjaavat tavoite- ja tulossopimukset, joissa otetaan omistajapoliittiset linjaukset huomioon. Eräs vastaaja kertoi, että kaupungin omaisuuden kohdalla seurataan toiminnan järjestämistä suhteessa hyväksytyihin linjauksiin. Osa myönsi, että tytäryhteisöt eivät sitoudu omistajapoliittisiin linjauksiin ja jalkautus on myös kesken. Eräässä kunnassa konsernijohto pitää kerran kuukaudessa tytäryhtiöiden toimitusjohtajien kanssa kokouksen, jossa käydään läpi yhtiökohtaisesti strategian toteutuminen.

Kysyessäni mitä muita ajatuksia omistajapolitiikka kuntakonsernin näkökulmasta herättää vastaajat kertoivat, että konserniohjauksen tarkoituksena on varmistaa, että kaupungin toimintaa ja omaisuutta hoidetaan tytäryhtiöissä tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kaupunkikonsernin kokonaisuutena turvaten. Omistajapolitiikka luo myös edellytykset pitkäjänteiselle toiminnan kehittämiseksi, jota muutoin kansanvallassa on vaikea saavuttaa. Luottamushenkilöt saattavat toimia linjauksista välittämättä, koska näin menetellään politiikassa muutenkin ja luottamushenkilöiden on vaikea ymmärtää mitä eroa on kunnallisessa ja osakeyhtiöiden päätöksenteossa. Yhtiöitä johdetaan kunnasta käsin. Jatkossa on myös iso kysymys se, missä liiketoimin-

nassa kunnalla on tarve olla mukana. Ratkaisematta on vielä mitä tehdään itse ja mitä ostetaan ulkoa.

7.3.2 Konserniohjauksen vastuut ja välineet

Suurimmalla osalla vastaajista *konsernivastuut* on Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti järjestetty eli konsernin operatiivinen johtaminen on kaupunginjohtajalla. Kaupunginhallitus vastaa konserniohjauksesta ja kaupunginvaltuusto hyväksyy omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohjeen. Talousarvion yhteydessä hyväksytään keskeisten yhtiöiden tavoitteet, investoinnit yms. asiat. Tämän lisäksi yhdessä kunnassa käytössä olevan tavoite- ja tulossopimuksen kahdeksi vuodeksi hyväksyy kaupunginhallitus. Yhdessä kunnassa konserniohjaus on talous- ja omistajuusyksiköllä, joka valmistelee asiat kaupunginhallitukselle ja elinkeinoyhtiöiden osalta valmistelun tekee elinkeinotoimi. Yksi vastaaja kertoi, että heillä liiketoiminnanjohtaja seuraa yhtiöiden toimintaa ja hänellä on oikeus osallistua yhtiöiden hallituksen kokouksiin. Ohjeistuksesta sovitaan kaupunginjohtajan kanssa. Eräissä kunnassa kaupunginjohtajat käyvät kehityskeskustelut yhtiöiden toimivan johdon kanssa.

Millä perusteella valitaan edustajat konserniyhtiöiden hallitukseen? Osalla vastaajista oli käytössä kaupunginhallituksen hyväksymä hyvä hallinto- ja johtamistapaohje, jonka perusteella valinnat tehdään. Eräs vastaaja kertoi, että ohjeessa otetaan myös kantaa tasa-arvoon ja naisten ja miesten välinen tasa-arvolaki on huomioitava valinnassa. Hallituksen valinnassa on otettava huomioon myös yhtiön toiminnan tarpeet ja kehitysvaihe ja tämän vuoksi on tärkeää, että hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus yhtiötoiminnan hallinnosta ja johtamisesta sekä yhtiön toimialasta. Hallituksen jäsenillä on oltava kykyä operatiiviseen johdon ohjaukseen ja tukemiseen sekä mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Osalla vastaajista kaupunginhallitus ohjeistaa hallituksen jäsenet ja valinta tehdään poliittisin perustein. Muutamalla on jätetty tärkeimpien yhtiöiden hallituksen paikkoihin myös mahdollisuus valita elinkeinoelämän, yliopiston tai järjestöjen edustajia. Asunto- ja kiinteistöyhtiöihin on valittu myös virkamiehiä. Vastauksista kävi ilmeisen selväksi, että hallituspaikoille jäsenten valinnan pitäisi enemmän painottua osaamiseen kuin poliittiseen paikkajakoon.

Yhtiökokouksien edustajien valintaan vastattiin, että useammin edustajana toimii konsernipalveluiden tai keskushallinnossa toimiva johtava virkamies, joko kaupungin lakimies tai hallinto- tai talousjohtaja. Käytössä on kaupunginhallituksen vahvistama omistajaohjauksen toimivallan käyttäminen tytärosakkuus- ja muissa yhteisöissä, joissa on määritelty toimielimet/viranhaltijat, jotka nimittävät yhtiökokousedustajat.

Miten ohjeistetaan yhtiöiden hallituksissa olevat edustajat? Vastattiin, että keinoina ohjeistamiselle ovat kaupunginhallituksen antamat ohjeet, kaupunkistrategian ja yhtiöille asetettujen tavoitteiden tietäminen, konserniohjeen ja myös omistajapoliittisten linjauksien sisäistäminen. Samalla todettiin, että kehittämistä ohjeistuksessa on, sillä poliitikot usein ajavat kokouksissa yhtiöiden etuja. *Miten sitten ohjeistetaan yhtiökokousedustajat?* Ohjeistuksen antaa pääsääntöisesti kaupunginhallitus. Ohjeistusta annetaan varsinkin strategisten yhtiöiden yhtiökokousedustajille tai tapauskohtaisesti. Ohjeita voi antaa myös konsernijohto tai muu virkamies, jolla on oikeus nimetä yhtiökokousedustajat. Yhtiökokousedustajia ei aina ehditä ohjeistaa, koska päätöksentekoaikataulu ja yhtiökokousaikataulu eivät kohtaa. Eräs vastaaja kertoi, että heillä esim. hallituksen palkkioista on annettu ohje koko valtuustokaudelle ja käytössä on myös tapa, että hallituskokousedustajat valitaan koko valtuustokaudeksi ja muutokset käsitellään konsernijaostossa.

Onko kunnissa valittu erikseen konsernivastuuhenkilöt ja mikä on heidän roolinsa? Pääsääntöisesti ei ole valittu konsernivastuuhenkilöitä erikseen. Eräässä kunnassa on nimetty yhteisöille controlleri, joka toimii konsernijohtoon ja tytäryhteisöjen välisenä yhteyshenkilönä ja valvoo valtuuston asettamien omistajapoliittisten linjauksien sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Hän seuraa konserniohjauksen toimivuutta ja raportoi tarvittaessa kaupunginjohtajalle. Jos kunnassa on useampi kaupunginjohtaja, heidän kesken on jaettu konsernivastuut, seuranta ja raportointi sekä konserniohjaus. Yhdellä kaupungeista on konserniohjeen liitteenä vastuutaulukko, johon on määritelty viranhaltijoiden vastuut.

Onko kunnassa erikseen konsernijaosto tai vastaava? Pääsääntöisesti ei ole erillistä konsernijaostoa. Yhdessä kunnassa on kaupunginjohtajan johtama säännöllinen konsernikokous ja yhdessä kunnassa on konsernijaosto, jonka asiat valmistelee talous- ja omistajuusyksikkö. Osalla vastaajilla hallinnon kehittäminen on kesken tai päätökset

tehdään vuoden 2011 aikana. Kunnassa jossa oli nimetty konsernijaosto, konsernijaoston tehtävänä on:

- tehdä esityksiä kaupunginhallitukselle omistajapolitiikan linjauksista ja konserniohjauksen periaatteista sekä tytäryhteisöille ja säätiöille asetettavista tavoitteista. Tämän lisäksi konsernijaosto huolehtii konsernivalvonnan käytännön toteuttamisesta hyväksytyjen konserniohjeiden periaatteiden mukaisesti.
- valmistella kaupunginhallituksen käsittelyä varten sellaiset kaupungin kehittämisen kannalta merkittävät ja laajakantoiset strategiset asiat, joiden valmistelu tapahtuu konsernihallinnon omistajaohjausyksikössä.
- käsitellä tytäryhteisöjen seurantaraportit ja seurata muutoin näiden yhteisöjen toimintaa
- valmistella yhtiöiden ja muiden yhteisöjen sekä säätiöiden perustamista sekä yhtiöiden ja yhteisöjen osakkeiden ja osuuksien ostamista ja myymistä koskevat asiat.

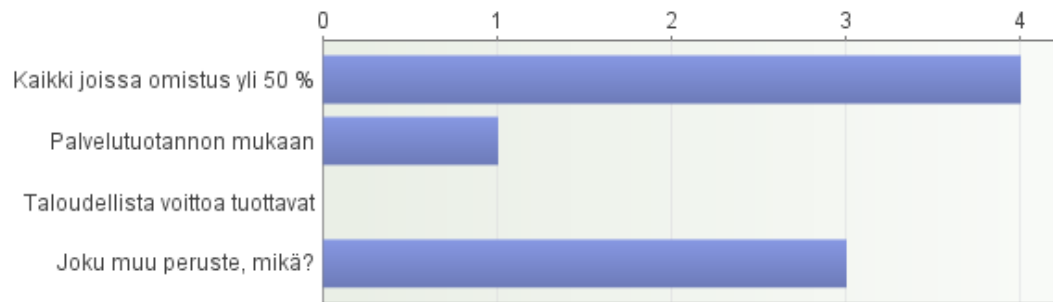
Kunnassa, jossa konsernijaosto aloittaa toimintansa vuonna 2011 on määritelty, että:

- seuraa kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen, kuntayhtymien ja muiden sellaisten yhteisöjen toimintaa, joissa kaupunki on mukana
- raportoi kaupunginhallitukselle kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen, kuntayhtymien ja muiden yhteisöjen, joissa Imatran kaupunki on mukana, toiminnan ja talouden poikkeamista
- järjestää vähintään kerran vuodessa konserniohjauspäivän, jonka puheenjohtajana toimii jaoston puheenjohtaja.

Talousohjauksen roolista kysyessäni vastattiin, että talousohjauksen keskeisimpänä roolina on yhtiöiden laina- ja sijoitusjärjestelyt ja asiantuntija-avun antaminen yhtiöille, yhtiöiden tavoitteiden asettaminen ja seuranta, raportointi ja taloudellisen tilan sekä riskien analysointi. Samoin talousohjaukset tietysti huolehtii konsernitilinpäätöksestä ja sen toteuttamisesta, sekä antaa myös ohjeita yhtiöille vakuuttamisesta.

Kaupungin edustajien roolista konserniyhtiöissä vastattiin, että he toimivat kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteuttajina ja noudattavat valtuuston ja kaupunginhallituksen määrittelemää toimintalinjausta ja omistajapolitiikkaa. Hallituksen tehtäväksi nimettiin edistää yhtiön ja osakkeenomistajan etua ja pyrkiä vaikuttamaan konserninäkemyksen huomioon ottamiseen. Todettiin myös, että yhtiön etu voi olla ristiriidassa kaupungin strategiaan.

Millä perusteella valitaan ne yhtiöt, joita seurataan ja valvotaan konserniohjeen ja omistajapolitiikan puitteissa on esitetty kuvassa 7:

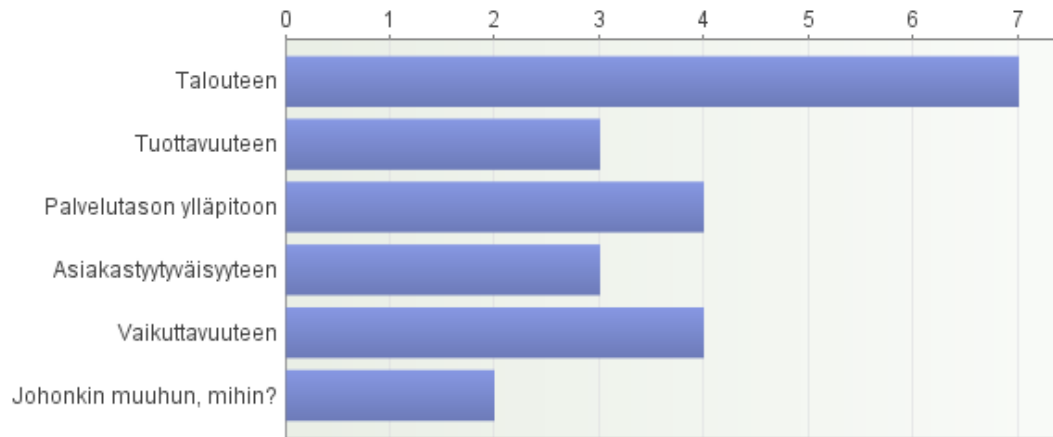


KUVA 7. Konsernin yhtiöiden valinta

Kohtaan joku muu peruste vastattiin, että strategisesti ja elinkeinopoliittisesti merkittävät yhteisöt on luokiteltu omaksi kokonaisuudekseen, tytäryhtiöistä merkittävät 100 % omistukset, osakkuusyhteisöt merkittävät, kuntayhtymä sairaanhoitopiiri sekä kuvassa esitettyjen perusteiden lisäksi myös riskien perusteella.

Kuntayhtymien konserniohjauksesta kysyessäni vastattiin, että kuntayhtymien konserniohjaus on vaikeaa ja sitä pääsääntöisesti hoidetaan perussopimuksen puitteissa. Yhdessä kunnassa oli käytössä erikoissairaanhoidon osalta ns. tilaajarengas, joka koostuu kuntien virkamiehistä ja tilaajarengas seuraa talouden ja toiminnan toteutumista sekä talousarvion valmistelua. Eräässä vastauksessa todettiin, että kuntayhtymissä rengistä on tullut isäntä.

Konserniyhtiöiden vuosittaiset tavoitteet asetetaan talousarvioprosessin yhteydessä yhteistyössä toimivan johdon kanssa. Osassa kunnista on luovuttu liian tarkoista tavoitteista ja osalla merkittävimmille yhtiöille laaditaan tarkemmat tavoitteet. Yhdessä kunnassa on käytössä tytäryhteisöjen ns. tuloskortit, jotka tarkistetaan vuosittain kaupunkistrategian päivityksen yhteydessä. *Kuntayhtymille asetettavat vuosittaiset tavoitteet* ilmoitetaan tarvittaessa kuntayhtymien hallituksessa tai valtuustossa oleville edustajille tai kuntayhtymien kanssa käydään myös vuosittain sopimusneuvottelut, mutta niiden seuranta ja valvonta todettiin puutteelliseksi. Varsinaisia tavoitteita ei ole kirjattu kaupunkien talousarvioihin. Konserniyhtiöiden tavoitteiden painottuminen on esitetty kuvassa 8.



KUVA 8. Konsernitavoitteiden painotukset

Kohtaan johonkin muuhun vastattiin, että hyvän hallinnon toimivuuteen ja eri yhtiöt toimivat hyvin erilaisessa toimintaympäristössä, joten tavoiteasetanta poikkeaa suuresti riippuen yhtiöistä.

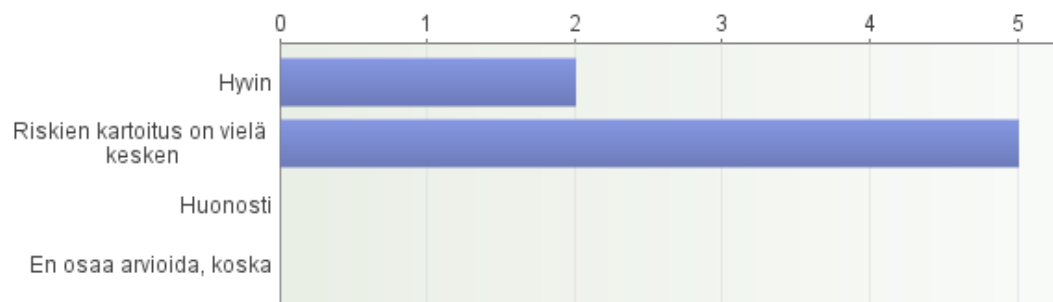
Millä tavalla konserniyhtiöt on velvoitettu tuomaan yhtiöiden toiminnassa tapahtuvat muutokset emon tietoon ja omistajan etukäteen mietittäväksi? Vastattiin, että konserniohjeessa on sovittu ennakkolupamenettelystä tai konserniohjeessa sovelletaan suoraan Suomen Kuntaliiton suositusta ennakkolupamenettelystä. Yhdessä kunnassa omistajaohjaus on jo niin vakiintunutta, että muutoksista pystytään neuvottelemaan etukäteen ja toisessa asiat käsitellään konsernikokouksissa ja osavuositarkastuksien yhteydessä, jossa raportoidaan myös asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Aivan yksinkertaista ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ei ole, sillä eräs vastaaja kertoi, että yhtiöiden kanssa käydään kädenvääntöä siitä mitä pitäisi ilmoittaa ja mitä ei, koska yhtiöiden mielestä tiedottamisvelvoite on osakeyhtiölain vastainen.

Mitä asioita painotetaan konserniohjeessa? Yleisesti todettiin, että konserniohjeella varmistetaan hyväksytyt omistajapolitiikan ja tavoitteiden toteutuminen sekä tulokselinen ja taloudellinen toiminta ja myös palvelujen käyttö. Näiden lisäksi ohjeissa on saatettu määritellä henkilöstöpolitiikkaan, viestintään, riskien hallintaan, konsernirahoitukseen ja sijoitukseen, hankintoihin ja keskitettyihin tukipalveluiden liittyviä asioita. Tämän lisäksi on annettu ohjeita myös konsernijohdon ja yhtiöiden johdon vuorovaikutukseen, avoimuuteen ja neuvotteluelvoitteisiin. *Toimiiko konserniohjaus ja saako kunta tarvittavat tiedot yhtiöiden toiminnasta?* kerrottiin, että kyllä saadaan ja

ohjaus toimii. Osalla tiedonsaanti riippui siitä mistä yhtiöistä on kysymys, sillä toiset ilmoittavat tiedot ja toiset haluavat olla todella itsenäisiä.

Millaisia ohjeita on annettu toiminnan riskeistä ja niiden informoinnista omistajalle?

Yleisesti vastaajat olivat sitä mieltä, että yhtiön hallitus ja yhtiön toimiva johto on vastuussa siitä, että riskit tunnistetaan ja riskienhallinnan periaatteet on määritelty. Sisäinen tarkastus ja tilintarkastajat arvioivat niitä prosesseja, että riskit on ymmärretty ja niitä hallitaan asianmukaisesti. Osalla riskien hallinta oli sekä emon että konsernin osalta vielä kehittämissä vaiheissa. Kuvassa 9 on esitetty tämän hetkinen tilanne.



KUVA 9. Riskienhallinnan tilanne

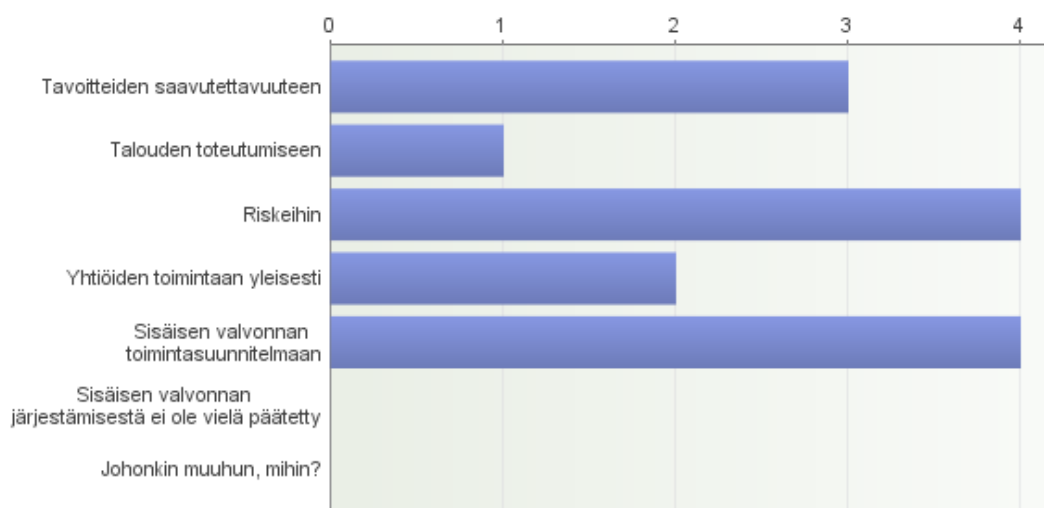
Viimeiseen kysymykseen *millaisissa asioissa konserniohjauksen vastuista ja –välineistä on vielä kehitettävää tulevaisuudessa?* Todettiin, että kaupungin asettamissa tavoitteissa on kehitettävää, koska yhtiöt ovat erilaisia ja samat tavoitteet eivät sovellu kaikille, toimintatapojen ja vastuiden selkeyttäminen on myös suuri haaste. Osalla omistajapolitiittiset linjaukset pitää päivittää ja osalla omistajapolitiikan linjaukset olivat tekeillä.

7.3.3 Raportointi ja sisäinen valvonta

Raportoinnista *kysyin miten ja kuinka usein raportoidaan konserniyhtiöiden toimintaa.* Suurimmalla osalla raportointi oli kolmannesvuosiraportoinnin sekä tilinpäätöksen yhteydessä. *Miten tiedot kerätään toimintakertomukseen?* Talouspalvelut antavat ohjeet ja aikataulut ja tietoja kerätään sähköpostitse itsearviointilomakkeella tai valmiilla raportointipohjalla. Eräällä kunnalla oli käytössä Baswaren GroupConsolidation –ohjelma, josta tiedot luetaan suoraan yhteiseen järjestelmään. Yhdellä kunnalla on käytössä yhtiökohtaiset tuloskortit. *Kuka analysoi ja arvioi konserniyhtiöiden rapor-*

tit? Kolmella vastaajalla analysoinnin tekivät talouspalvelut, kahdella konsernijohto tai konsernipalvelut yhdessä talouspalveluiden kanssa. Arviointia teki myös tarkastuslautakunta ja sisäinen tarkastaja. *Millaisia asioita konserniyhtiöt raportoivat?* Suurin osa raportoi tavoitteiden ja investointien toteutumiseen, rahoitukseen ja lainoihin liittyviä seikkoja sekä henkilöstömäärän kehitykseen ja suoritteisiin liittyviä tietoja. Tämän lisäksi raportoidaan myös toiminnallisia ja organisatorisia muutoksia ja tuottavuuden kehittymistä. Yhdellä kunnalla kaupunginjohtaja teettää tarvittaessa myös konserniyhteisöjen toimintaa koskevia erillisselvityksiä.

Miten sisäinen valvonta on järjestetty ja mihin asioihin sisäinen valvonta painottuu? Todettiin, että toiminta kuuluu kaupunkien sisäiselle valvonnalle ja he ovat ohjeistaneet myös valvonnan tai sitten tilintarkastajille. Vastuu sisäisestä valvonnasta kuuluu myös yhtiöiden toimivalle johdolle. Kuvassa 10 on esitetty sisäisen valvonnan painopisteet.



KUVA 10. Sisäisen valvonnan painopisteet

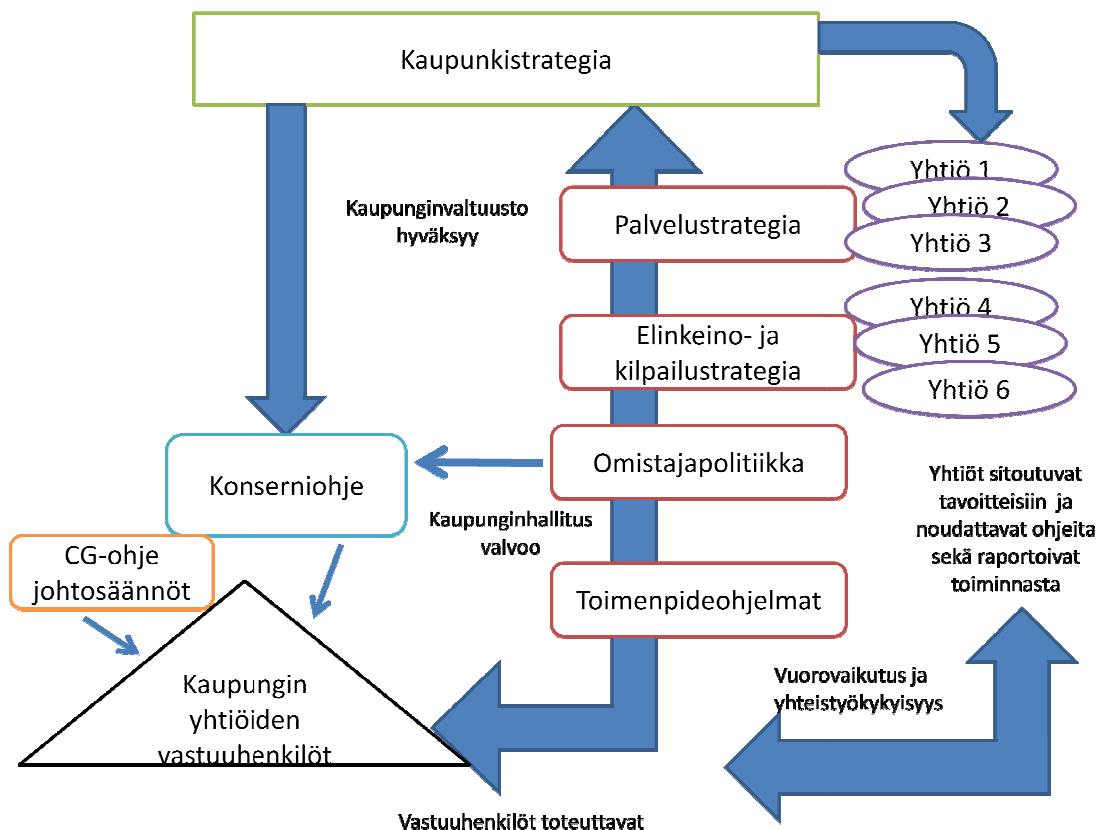
Kehittämisen haasteita tulevaisuudessa raportoinnin ja sisäisen valvonnan osalta nimettiin yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon atk-järjestelmän käyttöönotto, sähköisen ja reaaliaikaisen raportointijärjestelmän kehittäminen ja konsernitilinpäätöksen saaminen samasta järjestelmästä. Osa totesi, että toiminta on vasta muotoutumassa ja selkeät päätökset sisäisen valvonnan järjestämisestä vielä puuttuvat, vaikka vastuut olisikin määritelty.

Viimeiseen kysymyksen *onko corporate governance –ohje käytössä ja mihin asioihin ohje painottuu?* Vastaajista neljällä oli käytössä oma corporate governance-ohje ja

ohjeet painottuivat yhtiöiden hallituksen tehokkaaseen työskentelyyn, omistajan, hallituksen ja toimitusjohtajien rooleihin ja yhdellä kunnalla oli käytössä kauppakamarin suositukseen perustuva corporate governance-ohje.

7.4 Yhteenveto kuntakyselyn tuloksista

Tärkein seikka, joka tuli esille kyselyn tuloksissa on, että koko konsernin johtaminen lähtee kaupunkistrategiasta ja siihen liittyvien tarkentavien strategioiden ja toimenpideohjelmien liittämistä omistajapolitiikan linjauksiin ja konserniohjeisiin, jotta pystytään luomaan yhteinen kuva koko konsernista sekä sitoutumaan yhteiseen kaupungin kehittämiseen. Tämä ei tapahdu ilman molemminpuolista vuorovaikutusta ja strategioiden jalkauttamista tytäryhteisöihin. Järjestelmään liittyy myös sääntöjä, jotka perustuvat joko suoraan lakeihin tai asetuksiin, mutta myös johtosääntöihin ja vastuujakoihin. Kuvassa 11 on esitetty näiden asioiden linkittyminen koko johtamisjärjestelmään.



KUVA 11. Johtamisjärjestelmän kuvaus

Toinen esille tullut asia on, että kaupungit ovat jakaneet yhtiöt taloudellisesti ja strategisesti tärkeisiin yhtiöihin ja mukaan on otettu myös osakkuusyhtiöitä, joissa omis-

tusosuus ei tee yhtiöstä suoraan tytäryhtiötä ja enemmistö päätösvaltaista. Kuntayhtymien osalta kaikissa kaupungeissa on sama ongelma, että niitä on konsernin näkökulmasta vaikea ohjata. Jotkut kaupungeista ovat ottaneet käyttöön tilaajaorganisaation tapaamiset, joissa kaikki omistajat yrittävät päästä yhteiseen ratkaisuun tärkeimmistä asioista, jotka vaikuttavat kuntien talouteen. Kuntayhtymille on annettu myös suosituksia siitä, että niiden menot eivät saa kasvaa nopeampaa vauhtia kuin emokunnan menot. Eräs kaupunki on myös tämän ohjauksen hankaluuden vuoksi päättänyt strategiseen vaihtoehtoon, että kuntayhtymiä ei perusta, vaan palvelut tuotetaan mieluummin muilla tavoilla esim. yhtiöittämällä.

Valmistelu kyselyyn osallistuneiden kaupunkien osalta tapahtuu pääsääntöisesti konsernipalveluissa (keskushallinnossa) ja tämän lisäksi kaupungeilla saattaa olla konsernicontrollereita, jotka toimivat kaupunginjohtajan nimeämänä tai sitten konserniasiat on delegoitu liiketoiminta- tai talous- ja strategiajohtajille. Kaupunginjohtajat ja apulaiskaupunginjohtajat vastaavat kuitenkin pääsääntöisesti konsernin johtamisesta. Konserniasioden valmistelusta vastaa kaupunginjohtajan vetämä konsernijohtoryhmä, joka käsittelee myös konserniasioita säännöllisesti kokouksissaan. Konserniasioista päättää pääsääntöisesti kuitenkin kaupunginhallitus. Taloushallinnon rooli on pitkälti konserniraportoinnin järjestämisessä, analysoinnissa ja osalla myös tavoitteiden seurannassa. Konsernivalvonta on pääsääntöisesti yhtiöiden hallitusten vastuulla tai sisäisen tarkastajan tai tarkastuslautakuntien vastuulla. Konsernijohto valvoo myös toimintaa osalla kaupungeista järjestämällä toimitusjohtajatapaamisia tai vuosittaisia yhteisiä seminaareja, joihin yhtiöiden johto on veloitettu osallistumaan. Omistajapoliittiset linjaukset vahvistetaan kerran valtuustokaudessa ja tarkennetaan tarvittaessa vuosittain talousarviossa. Omistajapoliittiset linjaukset on valmistellut työryhmä, johon kuuluu konsernipalveluiden (keskushallinnon) johtavia virkamiehiä ja tarvittaessa toimialajohtajia. Tämän lisäksi joillakin kaupungeilla on myös merkittävimpien yhtiöiden toimitusjohtajia valmisteluryhmässä. Omistajapoliittiset linjaukset käsitellään valmisteluvaiheessa myös valtuustoseminaareissa.

Omistajaohjausta ja omistajapoliittisten linjauksien onnistuneisuutta arvioidaan kolmannesvuosiraportoinnin ja tilinpäätöksen yhteydessä, mutta osalla kokonaisvaltaista arviointia ei ole vielä tehty. Omistajapolitiikka jalkautetaan yhtiökokouksien kautta. Yhdellä kaupungilla on käytössä tavoite- ja tulossopimukset, joiden toteutumista arvioidaan. Osalla on käytössä konsernijohtoon ja tytäryhtiöiden väliset kuukausikokouk-

set, joissa arvioidaan toiminnan toteutumista. Konserniohjauspäiviä tullaan myös järjestämään 1 - 2 kertaa vuodessa. Osalla vastaajista arvioinnin kehittämistyö on vielä kesken. Omistajapolitiikan linjaukset koettiin pitkäjänteiseksi kehittämistyöksi ja niiden katsottiin antavan tukea toiminnalle. Luottamushenkilöt eivät vielä täysin ymmärrä konsernin merkitystä ja sitä että yhtiöitä johdetaan kunnasta käsin. Moni pohtii myös, missä liiketoiminnassa jatkossa kunnan kannattaa yleensä olla mukana.

Hallituspaikat jaetaan pääsääntöisesti poliittisin perustein. Jatkossa yhtiöiden hallituksen jäseniksi pyritään valitsemaan sellaisia henkilöitä, joilla olisi riittävän monipuolinen osaaminen sekä talouden asioista, yhtiön toimialasta, mutta myös kokemusta yhtiötoiminnan hallinnosta ja johtamisesta. Hallituksen jäsenien toivotaan varaavan riittävästi aikaa hallitustyöskentelyyn. Vaikka hallituspaikkoja jaetaan poliittisin perustein, niin tärkeimpien yhtiöiden hallitukseen on pyritty saamaan myös elinkeinoelämän, yliopiston tai järjestöjen edustajia. Hallituksen palkkioista on tehty myös yhteneväisiä ohjeita ja linjauksia.

Yhtiöiden hallituksen jäsenten koetaan ajavan vain yhtiöiden etua ja kaupunginhallitus antaa ohjeita hallituksessa toimiville edustajille merkittävimpien yhtiöiden osalta. Kuitenkin toivotaan, että omistajapoliittiset linjaukset ohjaisivat toimintaa. Yhtiökokousedustajiksi valitaan enimmäkseen johtavia virkamiehiä ja pääsääntöisesti keskushallinnosta. Kaupunginhallitus voi valita yhtiökokousedustajat useammaksi vuodeksi ja käytössä on myös kaupunginhallituksen vahvistama omistajaohjauksen toimivaltalinjaus. Yhtiökokousedustajat ohjeistaa kaupunginhallitus ja myös konsernijohto. Samalla todettiin, että aina ei ennätetä ohjeistamaan, koska kokouskutsut ja jaoston kokousaikataulut eivät kohtaa. Varsinaisia konsernijaostoja ei ole, vaan asioista päättää joko kaupunginhallitus tai kaupunginhallituksen jaosto, mutta perusteilla on konsernijaostoja.

Yhtiöiden tavoitteiden painotukset on esitetty kuvassa 8 ja tavoitteet painottuvat pääosin talouteen liittyviin asioihin ja toiseksi palvelutason ylläpitoon ja myös vaikuttavuuteen. Miten vaikuttavuutta mitataan, siihen kysely ei anna vastausta. Yhtiöiden toiminnassa tapahtuvista muutoksista yhtiöt on veloitettu kertomaan konserniohjeessa olevien ennakkolupamenettelyasioiden piiriin kuuluvista asioista tai konserniohjeessa olevalla tiedottamisvelvollisuudella. Yleensä konserniohjeessa on kerrottu mistä pitää informoida. Asioita käsitellään myös osavuosikatsauksissa ja konsernikokouk-

sisä. Konserniohjeessa asiat painottuvat omistajapoliittisten linjauksien ja tavoitteiden toteuttamiseen, seurantaan ja raportointiin, riskien hallintaan, konsernirahoitukseen, henkilöstöpolitiikkaan, hankintoihin ja keskitettyihin tukipalveluihin. Vastaajien mielestä yhtiöt myös toimittavat tarvittavat tiedot konsernijohtolle.

Vastaajista suurimmalla osalla riskien kartoitus oli vielä kesken ja vastaajien mielestä riskien hallinta on operatiivista toimintaa ja vastuu riskeistä on toimivalla johdolla. Konserniraportointia tehdään kolmannesvuosiraportoinnin ja tilinpäätöksen yhteydessä ja taloushallinto ohjeistaa raportoinnin pääsääntöisesti. Taloushallinto myös analysoi ja arvioi yhtiöiden toimintaa suurimmalla osalla vastaajista. Tytäryhteisöt raportoivat asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, investoinneista, lainamäärästä, henkilöstömäärästä, toiminnallisista muutoksista, liikevaihdon kehityksestä. Raportoinnin suhteen kehittämistä oli sähköisen ja reaaliaikaisen raportointijärjestelmän kehittämiseen ja yleisesti todettiin että raportointi on kehittämisen asteella.

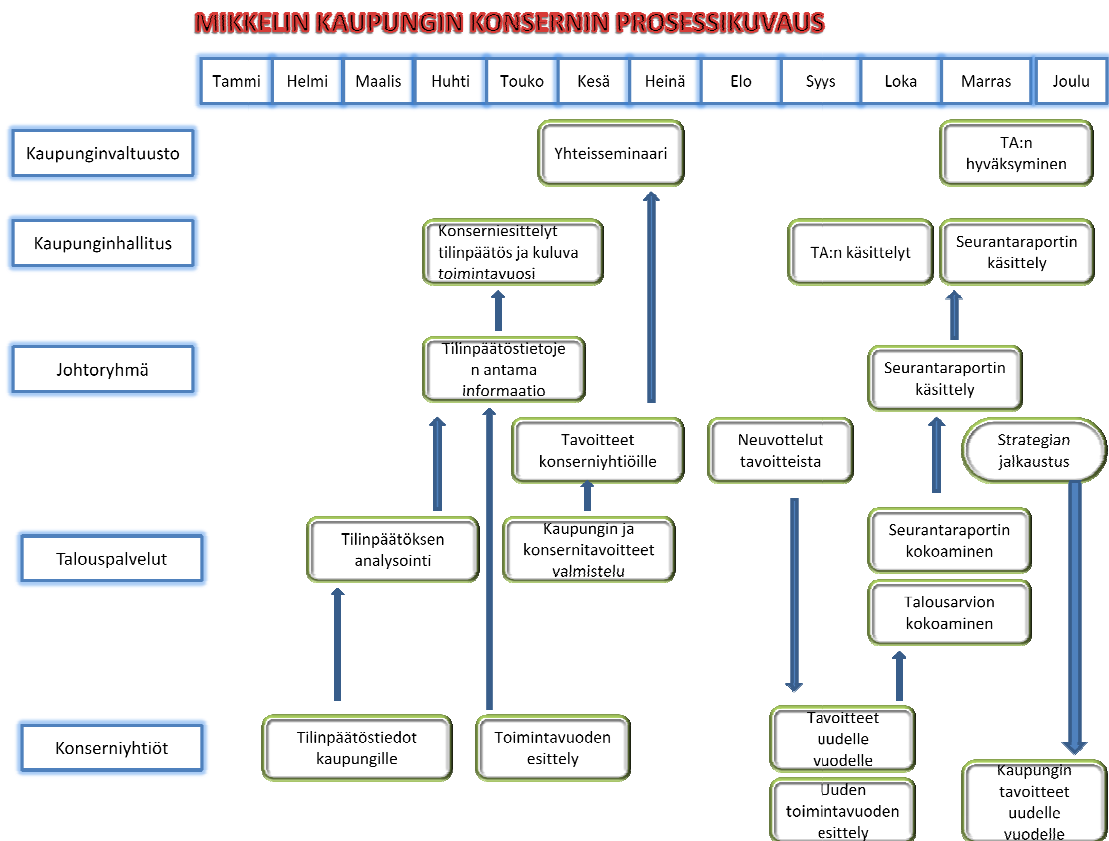
Sisäisen valvonnan hoitaa kaupungin sisäinen tarkastaja tai ulkoinen tarkastaja. Yhtiöiden toimiva johto on vastuussa sisäisestä valvonnasta ja konsernijohto järjestää yhtiöiden johtajatapaamisia ja kuulemistilaisuuksia. Sisäinen valvonta painottuu kuvan 11 mukaisesti riskien hallintaan, tavoitteiden saavutettavuuteen sekä myös sisäisen valvonnan toimintasuunnitelman laadintaan. Sisäisen valvonnan kehittämisessä on vielä haasteita. Corporate governance-ohjeistus oli puolella kyselyyn vastanneilla käytössä.

8 MITÄ UUTTA MIKKELIN KONSERNIOHJAUKSEEN?

Kuntakyselyn ja 10 kaupungin konserniohjauksen yhteenvedon liitteen 2 perusteella voidaan kartoittaa Mikkelin kaupungin konserniohjaukseen hyviä toimintamalleja ja ottaa niitä käyttöön myös käytännössä. Olen nimennyt kehittämispainopisteet ”toimenpide-ehdotuksiksi”, koska lopullisen käyttöönoton päättää konsernijohto, joka esittää ehdotukset kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi. Esittelin toimenpide-ehdotukset kaupungin johtoryhmälle jo 6.4.2011 johtoryhmän strategiapäivillä. Opinnäytetyön liitteessä 3 on uusi konserniohjemalli. Koska omistajapoliittisia linjauksia, konserniohjetta ja hyvää hallinto- ja johtamistavan ohjetta ei voi käsitellä ilman toisiaan, niin toimenpide-ehdotuksia on jokaiselle osa-alueelle.

Toimenpide-ehdotukset liittyvät kiinteästi Mikkelin kaupungin konserniohjauksen lähtötilanteen kartoitukseen, mutta varsinaista peilausta mikä on hyvin muilla kunnilla ja mikä Mikkelissä en tule vertaamaan toimenpide-ehdotuksissa. Toimenpide-ehdotukset liittyvät kiinteästi myös teoria-osaan. Toimenpide-ehdotuksissa otan myös kantaa siihen mitä tarkoitetaan hyvällä johtamisella ja miten se liittyy myös konserni-johtamiseen. Näin olleen osa toimenpide-ehdotuksista voisi nimetä myös toimintaperiaatteiksi, mutta olen kuitenkin käsitellyt niitä toimenpide-ehdotuksia-otsikon alla.

Kuvassa 12 olen kuvannut Mikkelin kaupungin konsernin prosessin vuosikellona, joka liittyy Mikkelin kaupungin muuhun toiminnan vuosikelloon. Kaupungin vuosikellosta poiketen konserni antaisi vain kerran toimintavuodessa seurantatiedot ja tilinpäätöksen. Kaupungin raportointia tehdään kolmannesvuosittain. Kolmannesvuosiraportointi voitaisiin ottaa käyttöön, jos kaupungilla voidaan ottaa käyttöön sähköinen järjestelmä raportointitietojen saamiseksi tai kirjanpitolautakunta velvoittaa kunnat tekemään toimintavuoden aikana välitilinpäätöksen konserniin saakka.



KUVA 12. Konsernin prosessikuvaus

Konsernin prosessikuvauksessa johtoryhmällä tarkoitetaan kaupungin johtoryhmää, koska konsernijohtoryhmää ei ole virallisesti olemassa. Itselleni ei ole muodostunut selkeää kuvaa kaupunginhallituksen jaoston roolista konserniohjauksesta ja sen vuoksi asioiden käsittely kaupungin johtoryhmässä on loogisempaa. Nykyiseen kaupungin toimintaan verrattuna prosessikuvaukseen on otettu uutena käytäntönä:

- huhtikuussa kaupungin johtoryhmä käy läpi konsernitilinpäätökseen liittyvät analyysit ja arvioi konsernin tilan
- konserniyhtiöt esittelevät toimintavuoden suunnitelmat johtoryhmälle ja käydään samalla arviointi päättyneeseen tilivuoteen
- toukokuussa kaupungin johtoryhmä suunnittelee konsernin merkittävimpien yhtiöiden tavoitteet
- touko-kesäkuussa pidetään yhteinen seminaari, jossa luottamushenkilöt, konsernijohto, yhtiöiden hallituksen puheenjohtajat ja toimitusjohtajat käyvät vuoropuhelun konsernin tilanteesta ja mietitään yhteisiä kehittämisesintressejä
- syyskuussa samalla kun konserniyhtiöt ilmoittavat lopulliset tarkentuneet tavoitteet yhtiöt esittelevät tulevan vuoden toimintaa kaupunginhallitukselle
- joulukuussa kaupungin johtoryhmä tai konsernivastuuhenkilöt kertovat konserniyhtiöille seuraavan vuoden omistajapoliittiset linjaukset ja sekä hyväksytyt konsernitavoitteet.

Yhteiset tapaamiset ja konsernin arviointi edesauttaa konsernijohtoa aktiivisempaan ja vuorovaikutteiseen johtamistapaan, kun kaupungin johtoryhmän lisäksi luottamushenkilöt saadaan sitoutumaan konsernin kehittämiseen. Samalla strateginen johtaminen lisääntyy, kun konsernin tytäryhteisöjen johdolla on tietoa kaupungin kehittämisen painopisteistä.

8.1 Omistajapoliittisten linjauksien kehittämisen painopisteet

Omistajapolitiikan linjauksen lähtökohtana ovat kaupungin strategiat, joita ovat kaupunkistrategian lisäksi elinkeino- ja kilpailukykystrategia sekä palvelustrategia. Kaupungilla on valmisteilla myös toimenpideohjelmia esim. henkilöstöpoliittinen ohjelma, johon myös pitäisi kytkeä yhtenä osana konserniin liittyvät periaatteet. Mikkelin kaupungin strategiassa kriittisenä menestystekijänä on tehokas omistajapolitiikka,

jonka tavoitteena on konserniohjausprosessin toteuttaminen ohjeiden mukaisesti. Mittarina tähän ovat strategian mukaiset vuositavoitteet, seuranta ja raportointi. Toinen tavoitetaso on tarkempien tavoitteiden asettaminen vuosittaisessa talousarviossa ja mittarina ovat pääoman ja omaisuuden tehokas käyttö, jota mitataan a) pääomien vapauttaminen ja uudelleen kohdistaminen paremmin tuottavasti – kehittävästi, b) omistajaohjauksen tuloksellisuus c) kiinteistöjen käyttöaste ja korjausvelan määrä. (Mikkelin kaupungin strategia 2009, 4.)

Elinkeino- ja kilpailukykystrategiassa taas määritellään, että elinkeinopolitiikallaan kaupunki mahdollistaa työllisyyden, laadukkaat palvelut ja kaupungin elinvoimaisuuden ja toimenpiteissä mainitaan mm. kaupungin tilahallinnon ja Naistingin välisen kiinteistöomistuksen suunnittelu ja omaisuuden jaon toteuttaminen ja mittarina on Naistinki Oy:n roolin selkeyttäminen. Kehitysyhtiö Naistinki Oy on kaupungin 100-prosenttisesti omistama tytäryhteisö, jonka toimialana on omistaa, myydä ja hallinnoida kiinteistöjä. Elinkeino- ja kilpailukykystrategiaa toteuttavat hyvin pitkälti kaupungin omistamat elinkeinoyhtiö Miset Oy (77,9 %) sekä Miktech Oy (55,6 %). Miset Oy:n perustehtävänä on auttaa yrityksiä esimerkiksi toimitila- tai työvoimaky-symyksissä sekä tehostaa yritysten liiketoimintaa. Mikkelin teknologiakeskus Miktech Oy edistää Mikkelin seudun tutkimustoiminnan ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä keskittyen uuden teknologian synnyttämiseen ja käyttöönottoon sekä teknologiayhtiöiden liiketoiminnan kehittämiseen. Näiden lisäksi elinkeino- ja kilpailukykystrategiaa toteuttavat Mikkelin kaupungin tytäryhteisöistä Mikkelin Ammattikorkeakoulu ky –konserni (72,3 %) sekä Etelä-Savon koulutus Oy (58,75 %), jotka liittyvät työvoiman saatavuuteen, hyvään koulutukseen sekä Mikkelin ammattikorkeakoulu ky:n osalta myös matkailuun ja ns. sähköisen muistin kehittämistyöhön liittyvään yhteistyöhön. (Mikkelin kaupungin elinkeino- ja kilpailukykystrategia 2010, 3 – 5.)

Palvelustrategian valmistelu on vielä kesken ja sen on tarkoitus valmistua vuoden 2011 aikana. Kaupungin palveluista on yhtiöitetty mm. jätehuolto (Metsäsairila Oy 89,6 %), kiinteistöjen huolto ja katuverkoston ylläpito ja rakentaminen (YIT Kuntatekniikka Oy 60 %), vuokra-asuntotoiminta (Mikalo Oy 100 %), opiskelija-asuntotoiminta (MOAS Oy 100 %) lasten huostaanoton tukitoiminta (Lastenkoti Pellos Oy 71,4 %), tietohallintopalvelut (Etelä-Savon Tietohallinto Oy 46,2 %, konsernissa omistajaosuus on 61,8 %), konsertti- ja konferenssipalvelut (osakkuusyhtiö Mikkelin Mikaeli Oy 33,3 %). Kuntayhtymistä Etelä-Savon sairaanhoitopiiri ky –

konserni (51,4 %) hoitaa sekä erikoissairaanhoidon, laboratoriopalvelut (Islab Oy) sekä pesulapalvelut (Mikkelin Pesula Oy). Tulevaisuudessa on valmistelussa myös kirjanpidon ja palkanlaskennan ulkoistaminen KPK THH Oy:lle.

Toimenpide-ehdotus:

1. Jatkossa kun kaupunkistrategia uudistetaan valtuustokaudelle 2013 – 2017 konserni on huomioitava tarkemmin strategiassa. Nyt painotus on lähinnä talouden ja omistuksen ohjauksessa, mutta jatkossa huomio pitää kiinnittää myös palvelutuotannon ohjaukseen. Kaikki tarkentavat strategiat on myös huomioitava kaupunkistrategiassa, koska vuosittaiset tavoitteet toiminnalle asetetaan nimenomaan kaupunkistrategian kautta.
2. Omistajapoliittisista linjauksista pitää laatia oma asiakirja, jota päivitetään kerran valtuustokaudella ja tarkennetaan tarvittaessa vuosittain talousarviossa. Omistajapoliittisten linjauksien valmisteluun on nimettävä valmisteluryhmä, joka koostuu johtavista viranhaltijoista, johtavista luottamusmiehistä, merkittävimpien yhtiöiden hallituksen puheenjohtajista sekä toimitusjohtajista. Omistajapoliittiset linjaukset valmistuvat samanaikaisesti kaupunkistrategian valmistelun yhteydessä, jotta riittävä linkittyminen saadaan aikaiseksi.
3. Omistajapoliittisissa linjauksissa kaupungin toiminnan kannalta merkittävämät yhtiöt on jaettava taloudellisiin yhtiöihin ja strategisiin yhtiöihin. Taloudellisille yhtiöille on määriteltävä minimivaatimus, millä omistajuuden pitää tuottaa jotain lisäarvoa omistajalle ja sen pitää olla liiketaloudellisesti kannattavaa. Omistajalle pitää saada myös sijoitetulle pääomalle korkoa tai muuta korvausta, kun kysymyksessä on taloudellinen liiketoiminta. Taloudellisissa yhtiöissä omistajuus ei ole itseisarvo, vaan omistajuutta tarkastellaan tuottavuuden ja taloudellisuuden kannalta. Jos osakeyhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, siitä tulee mainita yhtiöjärjestyksessä.

Strateginen omistajuus perustuu taas kaupungin toimintaan ja yhtiöillä pitää olla jokin yhteiskunnallinen rooli tai toimintaa ei voida tuottaa yksityisillä markkinoilla esim. elinkeinotoiminta tai toisen asteen koulutustarjonta. Kaupungin omistajuus ei yleensä saisi tuottaa ns. markkinahäiriköintiä, jolloin kaupunki kilpailisi samojen palvelujen tuottamisesta yksityissektorin kanssa.

Omistajuudesta on myös pystyttävä luopumaan niin, ettei se aiheuta kaupungille taloudellista vahinkoa ja palvelut voidaan kilpailuttaa yksityisellä sektorilla ja sisäistä monopolia ei pidä siirtää ulkoiseksi monopoliksi. Mietittäessä eri vaihtoehtoja palvelujen järjestämiseksi, vertailulaskelmat täytyy tehdä riittävässä laajuudessa päättäjiä varten mietittäessä eri vaihtoehtoja oman tuotannon ja yksityisen tuotannon välillä. Kaupungin kilpailukyvyn säilyttämiseksi riittävä osaaminen ja hintatietoisuus täytyy säilyttää kaupungin omassa organisaatiossa ja tätä osaamista on tuettava vuosittaisella koulutuksella.

4. Osakeyhtiöt perustetaan liiketoiminnan harjoittamista ja pääsääntöisesti liikevoiton tuottamista varten. Perustamisedellytyksenä on, että toiminta rahoitetaan pitkällä aikavälillä tulorahoituksella, palveluja myydään kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle, toiminnan hinnoittelu on markkinaehtoista siten, että asiakassuhde on sopimusperusteinen ja asiakkaalla on tilaajana harkintavaltaa, toiminnan yhtiöittämisestä aiheutuvat verotukselliset seuraamukset ovat pienemmät kuin yhtiöittämisestä saavutettava taloudellinen hyöty.
5. Verotuksesta johtuen osakeyhtiömuodossa toimintaa kannattaa harjoittaa vain, jos toimintamuodolla saadaan mukaan kaupungin ulkopuolisia osakkaita kuten seudun muita kuntia tai mikäli kilpailulainsäädäntö edellyttää yhtiömuotoista organisaatiota. Omistuksen osalta mietitään, onko toiminta järkevää järjestää liikelaitos-, osakeyhtiö- vai kuntayhtymämuotoisena ja varmistua siitä, että valittu palvelumuoto ei vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla eikä kaupunki toimi ”markkinahäirikönä”.
6. Omistajapoliittiset linjaukset on jalkautettava tytäryhteisöjen ja luottamusmiesten vuosittaisissa seminaareissa ja omistajapoliittisten linjauksien on ohjattava toimintaa. Konsernijohdon ja tytäryhteisöjen kanssa on pidettävä vuosittaisia tapaamisia, joissa käydään läpi myös omistajapoliittisten linjauksien toteuttamista ja sovitaan vuosittaiset yhtiöiden tavoitteet. Yhtiöiden hallituksen jäsenet on myös saatava sitoutettua omistajapoliittisten linjauksien toteuttamiseen.
7. Omistajapoliittisten linjauksien onnistuminen arvioidaan samassa yhteydessä kuin arvioidaan kaupunkistrategian onnistumista eli kerran valtuustokaudessa.

Kaupunkistrategia tarkistetaan kerran valtuustokaudessa ja siinä samassa yhteydessä voidaan myös tarkistaa omistajapoliittisten linjauksien suunta.

8.2 Omistajaohjauksen periaatteet

Omistajaohjauksen periaatteet sovitaan hyvä hallinto- ja johtamistapa –ohjeessa, joka laaditaan vuoden 2011 aikana. Hyvä hallinto- ja johtamistapa-ohje täydentää kaupungin konserniohjetta. Suomen Kuntaliiton (2009,4) mukaan omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käyttöä, käytön ohjaamista yhtiökokouksessa sekä muita toimenpiteitä, joilla kunta myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Lebedeffin (2011, 20) mielestä hyvän hallinnon ja johtamistavan suosituksen tarkoituksena on täydentää lakisääteisiä menettelytapoja ja kuntien antamia konserniohjeita. Tämän lisäksi yhtenäistää ja vakiinnuttaa konserniohjauksen kannalta tytäryhteisöjen johtamis- ja hallintokäytäntöjä sekä osaltaan varmistaa, että kunnan omistuksia hoidetaan turvaten kuntakonsernin kokonaisuus ja myös selkeyttää hallituksen ja toimitusjohtajan välistä työnjakoa kirjallisen työjärjestyksen avulla.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Mikkelin kaupungille laaditaan oma Hyvä hallinto- ja johtamistapa –ohje (corporate governance), jonka pohjana on Suomen Kuntaliiton suositus vuodelta 2009.
2. Mikkelin kaupungin kaupunginhallituksen jaosto on päättänyt nimetä 31.1.2011 § 34 kokouksessaan konsernijaoston vuosille 2011 - 2012. Koska päätöksessä ei määritellä jaoston tehtäviä, toiminnan kannalta pitäisi päättää käsitteleeke jaosto esim. ennakkolupamenettelyasiat, raportoinnin, hallituksen ohjeistuksen ym. asioita. Tähän mennessä konsernijaostolla ei ole ollut varsinaisia tehtäviä, vaan se on ollut nimellisesti nimetty, mutta ei toimiva johtamisen tasolla. Mitä tarkoitetaan Mikkelin kaupungissa konsernijohtoryhmällä ja ketä siihen kuuluu ja mikä on konsernijohtoryhmän tehtävät suhteessa konsernijaostoon?
3. Ohje painottuu Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti yhtiöiden hallituksen jäsenten toimintaan ja vastuisiin sekä toimitusjohtajan toimintaan ja vastuisiin huomioiden kuitenkin osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaiset

määräykset. Yhtiöjärjestyksiä voidaan myös muuttaa vastaamaan kaupungin toiminnan rahoittamista tai painopisteitä esim. pääomakorvauksen tai voitonjaon suhteen. Tämän lisäksi ohjeessa otetaan kantaa lahjonnan vastaiseen toimintaan, esteellisyyteen hallituksen jäsenten valinnassa ja tiedottamisvelvollisuuden emoyhtiöille. Hallituksen jäsenten valinnan suhteen annetaan suositus, että hallituksen valinnassa on otettava huomioon yhtiön toiminnan tarpeet ja kehitysvaihe ja tämän vuoksi on tärkeää, että hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus yhtiötoiminnan hallinnosta ja johtamisesta sekä yhtiön toimialasta. Hallituksen jäsenillä on oltava kykyä operatiiviseen johdon ohjaukseen ja tukemiseen sekä mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen, vaikka hallituspaikat olisivatkin poliittisia paikkoja. Hallituksen jäsenyyttä pitäisi tarkastella tarvittaessa myös pidemmällä aikavälillä kuin neljän vuoden valtuustokautena.

4. Ohjeessa voidaan ottaa kantaa myös yleisesti siihen, että tytäryhteisöt suhtautuvat vastuullisesti ympäristökysymyksiin, sillä kaupungin kriittisenä painopisteenä on ekologinen ja elävä kaupunkikeskus ja maaseutu, jota toteuttamaan on myös laadittu ympäristöstrategia. Ympäristöstrategian jalkautus on toteutettava myös tytäryhteisöihin.
5. Tytäryhteisöille on luotava yhtenäinen palkkiojärjestelmä, joka kohtelee tasapuolisesti kaikkia tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä. Palkkiojärjestelmän pitää olla synergiassa kaupungin luottamusmiesten palkkiojärjestelmään.
6. Hallituksen puheenjohtajille on järjestettävä koulutusta ja painotettava heidän rooliaan nimenomaan omistajan edustajina, vaikka heidän on myös ajateltava yhtiön etua. Jos hallitustyöskentelyssä ei näy omistajan tahto, niin toiminta perustuu toimitusjohtajan näkemykseen, joka voi olla ristiriidassa omistajan näkemykselle toiminnasta. Osakeyhtiölaki ei estä yhtiöitä toimimasta konsernin näkökulmasta, vaikka nykyisessä lainsäädännössä on ristiriitaista tulkintaa. Mikäli kunnan tytäryhteisön yhtiöjärjestys estää tytäryhteisön omistajaohjausta kuntakonsernissa, on ongelma yleensä ratkaistavissa yhtiöjärjestystä muuttamalla. Yhtiöjärjestyksen muutos vaatii pääsääntöisesti $\frac{3}{4}$:n enemmistön yhtiökokouksessa. Yhtiön johto vetoaa usein osakeyhtiölakiin, vaikka omistajaohjauksen estämistarkoituksessa lakia ei ole laadittu eikä estämään omistajaohja-

usta. Konsernijohtamisesta todetaan, että lainsäädäntö ei estä kehittämästä siitä, sillä osakeyhtiölaki päinvastoin antaa omistajalle kaikki mahdollisuudet ohjata omistamansa yhtiön toimintaa.

7. Pohdintaan siitä voiko johtava virkamies toimia tytäryhteisöjen hallituksessa, voidaan todeta, että 100-prosenttisesti omistetuissa yhtiöissä voi toimia, sillä kunta päättää kaikesta toiminnasta yhtiöön nähden. Hyvä hallinto- ja johtamisohje kytketään kaupungin hallintosääntöön ja konsernivastuuhenkilöiden nimeämiseen. Samalla päätetään annetaanko konsernivastuuhenkilöille puhe- ja läsnäolo-oikeus konserniyhtiöiden hallituksen kokouksiin hyvässä hallinnon- ja johtamisohjeessa, kaupungin hallintosäännössä, konserniohjeessa vai nimeäkö kaupunginjohtaja omalla päätöksellään vuosittain ko. henkilöt ja näiden henkilöiden vastuut. Tärkeää olisi kuitenkin erottaa milloin johtava virkamies toimii omistajan roolissa ja samalla estetään mahdollinen sekaannus hoitaa tytäryhtiöiden operatiivista toimintaa. Tämän vuoksi konsernijohtoryhmällä ja konsernivastuuhenkilöillä pitää olla riittävä koulutus konsernijohtamisesta. Toisena vaihtoehtona on nimetä tytäryhteisöille ns. controller, jolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus tytäryhtiöiden hallituksen kokouksissa ja hän myös toimii yhteyshenkilönä tytäryhtiöiden suuntaan ja arvioi tytäryhteisöjen toimintaa.
8. Vuosittain järjestetään yhteisiä tapaamisia, joissa käydään läpi tytäryhtiöiden strategiaa, toimintasuunnitelmaa, tulevaisuuden näkymiä sekä taloudellista tilannetta. Tapaamiset voivat olla kaupungin johtoryhmän, ylimmän luottamusmiesjohdon, tytäryhtiöiden hallituksen puheenjohtajien ja toimitusjohtajien yhteisiä tai sitten kaupunginhallituksen kokouksien yhteydessä järjestettäviä tapaamisia. Tärkeää olisi vuorovaikutteinen toiminta ja molemminpuolinen avoimuus sekä yhteistyökykyisyys, jotta kaupunki voi myös tukea tytäryhteisöjen toimintaa, mutta laittaa kuitenkin rajat oman strategisen näkemyksensä pohjalta.

8.3 Konserniohjeen päivitys

Lähtötilanteen selvityksessä jo todettiin, että Mikkelin kaupungin konserniohje on päivitettävä. Päivitetty konserniohje on liitteessä 3. Muutoksena vuoden 2007 hyväk-

syttyyn konserniohjeeseen on hyvän hallinto- ja johtamistavan -ohjeiden poistaminen konserniohjeesta ja ennakkolupamenettelyn käyttöönottoaminen. Konserniohjauksen roolit myös selkeytetään sekä raportointiin ja arviointiin annetaan oma ohjeistus. Ohjeessa korostetaan myös vastavuoroisuutta konsernijohdon ja tytäryhteisöjen välillä lisäämällä ja säännöllistämällä vuosittaisia tapaamisia ja tehostamalla tytäryhteisöjen toiminnan arviointia.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Ennakkolupamenettelyn käyttöönottoaminen ja seuraavista asioista on tytäryhteisöjen pyydettävä emon ennakkokäsitys ennen päätöksentekoa:
 - uusien yhtiöiden perustaminen
 - yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen ellei muutos ole tekninen
 - liiketoiminnan merkittävä tai poikkeuksellinen laajentaminen
 - merkittävä ja poikkeuksellinen investointi
 - osakeanti tai muu pääomarakenteen merkittävä muuttaminen
 - merkittävät kiinteistö- ja yrityskaupat
 - lainanoton tai takauksien antaminen taikka niiden ehtojen olennaisesti muuttaminen
 - periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävät sopimukset
 - hakeutuminen selvitystilaan tai konkurssiin taikka saneerausmenettelyyn
 - tuloksen käsittely ennen yhteisön hallituksen tilinpäätöskäsittelyä
 - muu yhtiön tulokseen, pääoman tuottoon tai riskiin olennaisesti vaikuttavat tapahtumat
 - toimitusjohtajan valinta sekä tämän työsuhteen ehdoista päättäminen tai toimitusjohtajasopimuksen hyväksyminen
 - tulospalkkiojärjestelmän käyttöönotto ja siihen tehtävät muutokset
 - tilintarkastajien valinta

2. Ennakkosuostumuksen hakeminen voidaan tehdä vapaamuotoisesti puhelimitse, sähköpostilla tai henkilökohtaisesti keskustellen konsernivastuuhenkilön kanssa. Ennakkosuostumus käsitellään kaupungin johtoryhmässä, joka tekee tarvittaessa esityksen kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle. Kaupunginhallitus päättää yhteisöjen pääomarakenteen muuttamisesta sekä antaa luvan tytäryhteisön käyttöomaisuuden luovuttamiseen silloin, kun kysymyksessä on tytäryhteisön kannalta merkittävä luovutus.

Kaupunginvaltuusto päättää konserniin kuuluvan yhteisön perustamisesta, merkittävistä sääntöjen muutoksista, emon vakuuksien antamisesta sekä osakepääoman korottamisesta. Osakepääoman korotukseen tai omavelkaisen takauksen hakemiseen on liitettävä hakemukseen mukaan yhteisön toimivaltaisen elimen päätös osakepääoman korottamisesta tai lainan ottamisesta. Vastuu ennakkosuostumuksen hakemisesta on yhtiön toimitusjohtajalla, mutta tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajalla on velvollisuus valvoa, että ennakkosuostumus on haettu ja että se kirjataan pöytäkirjaan siinä kokouksessa jossa merkittävistä asiasta tehdään päätös hallituksen kokouksessa.

3. Perustetaan neuvonantajatiimi, jonka vähimmäisvaatimuksena olisi yhteisölainsäädännön tuntemus, veroasiantuntija (tuloverotus, varainsiirtoverotus, alv), työoikeuden tuntemus, rahoitusosaaminen (tarvittava määrä vierasta vai omaa pääomaa), liiketalousnäkemykset (arvonmääritykset, tulevien kassavirtojen ennustaminen), kunnallislainsäädännön tuntemus sekä taitoa luovia poliittisten ristipaineiden seassa. Jos tiimiä ei perusteta, niin panostetaan siihen, että konsernivastuuhenkilöiltä tai konsernin johtoryhmää koulutetaan ko.asioihin.
4. Ammatillinen johtaminen muodostuu roolien selkeydestä, vastuu- ja valtasuhteiden täsmentämisestä eli luodaan selkeät johtamisen linjat, johtamisosaamisen vahvistamisesta, joka syntyy riittävästä ja säännöllisestä johtamiskoulutuksesta sekä johtamisen arvostamisesta ja tähän päästään sillä, että johtamiseen varataan riittävästi aikaa. Puhuttaessa rooleista, vastuujat voisivat olla seuraavanlaiset:

Kaupunginvaltuusto

- päättää omistajapoliittiset linjaukset kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä.
- päättää kaupunkikonserniin kuuluvien keskeisten tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tavoitteista vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä
- asettaa tarkastuslautakunnan, joka arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista kaupunkikonsernissa

Kaupunginhallitus

- vahvistaa konsernijohtamisen kannalta tarpeelliseksi katsomansa konserniohjeen. Konserniohjeella varmistetaan omistajapoliittisten linjauksien toteutus tytäryhteisöissä ja määritellään tavat, joilla tytäryhteisöjen ohjaus, seuranta, raportointi ja valvonta järjestetään
- nimeää edustajat tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiökokouksiin tai vastaaviin kokouksiin, jollei johto- tai toimintasäännössä ole asiaa muuten määrätty
- seuraa kaupunginvaltuuston asettamien omistajapoliittisten linjauksien ja toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista ja raportoi niistä tarvittaessa kaupunginvaltuustolle

Kaupunginjohtaja

- johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupunkikonsernia ja antaa kaupunginhallituksen hyväksymään konserniohjeeseen kaupunkikonsernin johtamiseen tarpeelliseksi katsomiaan ja täydentäviä ohjeita
- nimeää konsernijohtoryhmän

Kaupunginjohtajan nimeämä konsernijohtoryhmä

- osallistuu konsernijohdon tukena sille konserniohjeessa määrättyjen ennakkolupamenettelyyn liittyvien asioiden valmisteluun ja antaa tarvittaessa lausunnon valmisteltavista asioista
- seuraa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaa ja tekee tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia havaitsemistaan epäkohdista
- seuraa kaupunkikonsernin ja konserniohjeen toimivuutta ja tekee tarvittaessa ehdotuksia konsernirakenteen ja ohjeiden kehittämisestä kaupunginhallitukselle
- ylläpitää ja kehittää konsernijohdon ja kaupunkikonsernin välistä tiedonkulkua ja raportointia.

Kaupunginjohtajan nimeämä konsernicontroller

- toimii tytäryhteisöjen välisenä yhteyshenkilönä ja valvoo, että kaupunginvaltuuston asettamia omistajapoliittisia linjauksia sekä vuosittaisia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita toteutetaan.

5. Tytäryhteisöjen on lähetettävä riittävän ajoissa hallituksen ja yhtiökokouksen esityslistat ja pöytäkirjat ja toimintasuunnitelmat konsernivastuuhenkilöille ja rahoitukseen tai taloudenohjaukseen liittyvät asiat talouspalveluihin sekä tilinpäätökseen liittyvät asiakirjat erikseen annettavan ohjeistuksen mukaisesti.
6. Riittävän avoimuuden takaamiseksi toiminnassa ja yhtiöiden pöytäkirjoissa ei riitä yhtiöiden toiminnan selostuksessa päätösesityksenä ”merkitään tiedoksi toimitusjohtajan selonteko”, vaan toiminnan selvitys on oltava nähtävänä esityslistassa ja pöytäkirjassa. Liikesalaisuudeksi määriteltävä asia on merkittävä pöytäkirjaan ”ei julkinen” merkinnällä.
7. Kaupungille laaditaan kuntakonsernia varten viestintästrategia, jonka lähtökohtana on mahdollisimman laaja avoimuus kaikkien konserniyhtiöiden toiminnasta tai nykyinen viestintästrategia päivitetään, niin että se sisältää myös konsernia sisältävän osion. Kaupungin kotisivuilla olevaa konserniosiota voisi laajentaa myös käsittämään yhtiöiden toimintaan ja tunnettavuuteen liittyviä asioita.
8. Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti kuntien pitää laatia palvelujen järjestämistavoista noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palvelustrategiat. Mikkelin kaupungilla valmistuvaan palvelustrategiaan pitää kytkeä mukaan myös kuntakonsernin tämän hetkinen toiminta ja tulevaisuuden näkymät miten palvelut järjestetään. Laajennetaanko kuntakonsernia yhtiöittämisspäätöksillä vai tuotetaanko palvelut omana tuotantona. Elinkeinoelämän keskusjärjestö toivoo, että tässä pohdinnassa olisi mukana myös alueen elinkeinoelämä, jotta voitaisiin yhdessä luoda pelinsäännöt ja ottaa oppia myös yksityispuolen toimintatavoista mietittäessä julkisen sektorin palveluja.
9. Yhteisten tukipalveluiden järjestämisestä pitää keskustella konsernijohton kanssa. Yhteisiä tukipalveluita ovat tietohallintoon liittyvät palvelut, talous- ja palkkahallintoon liittyvät palvelut, työterveyshuollon järjestämiseen sekä kiinteistöjen vuokraamiseen liittyvät palvelut. Yhtiöitä edellytetään liittyvän kaupungin konsernitiliin, joka toimii konsernin sisäisenä pankkina. Tytäryhteisöjen on neuvoteltava investointien rahoittamisen toteuttamisesta, muista rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasioiden valmistelusta kaupungin talouspalvelui-

den kanssa. Talouspalvelut kilpailuttavat tarvittaessa tytäryhteisöjen lainat ja rahoitusjärjestelyt.

10. Yhtiöiden tavoitteiden asettaminen tehdään edelleen talousarvion yhteydessä, mutta kaupungin johtoryhmä miettii yhteneväiset tavoitteet sekä taloudellisesti tärkeille yhtiöille, strategisille yhtiöille ja palvelutuotantoa ylläpitäville yhtiöille. Tytäryhteisöt pitäisi käydä läpi ja katsoa mitkä yhtiöt voisivat tulouttaa osan voitoistaan emolle. Palvelutuotantoa tekevät yhtiöt pitäisi luokitella sen mukaan onko tulevaisuudessa tarpeen kaupungin olla omistajana ko. yhtiöissä vai voisiko kaupunki luopua omistuksesta. Näille yhtiöille tavoitteet pitäisi asettaa niin että asiakastyytyväsyydelle ja palvelutasolle asetetaan myös tavoitteita. Palvelutuotannon yhtiöistä esim. vuokraustoimintaa harjoittavien yhtiöiden kanssa pitäisi tehdä investointiohjelma ja pitempiaikainen suunnitelma kuinka paljon Mikkelissä tarvitaan tulevaisuudessa vuokra-asuntoja. Strategiset yhtiöt taas eivät välttämättä tuota voittoa eivätkä osallistu palvelutuotantoon, mutta niiden osalta vaikuttavuuteen perustuvia mittareita pitäisi edelleen kehittää. Tällaisia yhtiöitä ovat mm. elinkeinotoimintaan ja koulutukseen liittyvät yhtiöt. Oikeiden asioiden tekeminen tuottavasti ja tehokkaasti luo hyvää vaikuttavuutta. Tehdyn kuntakyselyn mukaan tavoitteet kuitenkin painottuvat tärkeysjärjestyksessä seuraaviin tavoitteisiin:

1. Talouteen
2. Palvelutason ylläpitoon
3. Vaikuttavuuteen
4. Asiakastyytyväsyyteen ja tuottavuuteen

11. Tavoitteiden asettamisessa on selvästi näkyvissä se tosiseikka, että konsernin toiminta painottuu talouteen ja tytäryhteisöjen talouden seurantaan. Strategian toteuttamista konsernin näkökulmasta kyllä painotetaan, mutta tässä onkin tärkeää puhua nimenomaan emon strategisista tavoitteista, joita tytäryhteisöt toteuttavat, sillä jos emo puuttuu tytäryhteisöjen strategioihin, niin ohjaus luisuu helposti operatiiviseen johtamiseen ja se taas kuuluu osakeyhtiölain mukaisesti tytäryhteisöjen toimivalle johdolle. Tämän vuoksi on tärkeää kertoa yhtiöiden hallitukselle mitkä ovat emon strategiset tavoitteet, joihin toiminnalla tähdätään.

Tytäryhteisöjen johto toimii *emoyhtiön luottamuksen* varassa, vaikka yhtiölainsäädäntö ei oikeuta eikä velvoita yhtiöitä noudattamaan konserniohjetta. Yli 50 %:n omistus antaa mahdollisuuden valita koko hallitus ja siten käytännössä voidaan ohjata yhtiön toimintaa ja kehittämistä vähemmistöä kuulematta.

12. Konsernin johtoryhmän on ymmärrettävä yhtiön menestystekijät, koska ilman tietämistä ei voida kyseenalaistaa toimialan kehittämisvaihtoehtoja tai tehdä päätöksiä toimialan investoinneista, valvoa strategian toteutusta ja toimialajohtoon pätevyyttä. Tämän vuoksi on tärkeää säännölliset tapaamiset ja yhtiöiden toimintaan tutustuminen. Konsernijohto keskittyy konsernijohtamiseen eli strategiaan prosesseihin, palvelutuotannon ohjaukseen sekä liiketoiminnan omistajaohjaukseen.
13. Konsernin strategisessa johtamisessa olisi tärkeämpää kyseenalaistaa strategia kuin odottaa että yritystä johdetaan suunnitellun strategian pohjalta. Johtaminen on prosessi, jossa johtajat tekevät valintoja ja strategiset valinnat on konsernijohtoon tehtävä. Valinnat liittyvät tulevaisuuden kehityssuuntaan ja keräämällä tietoja eri lähteistä, niin että ne peittävät kaikki toiminnan alueet, voidaan arvioida toimintaa perin pohjin ja keskustella niistä. Tärkeää ei ole haasteiden määrä konsernille tai miten yksityiskohtaisia haasteet ovat, vaan niiden syvälinen vaikutus toimintaan.

Tulevaisuudessa kuntakokoon kasvaessa konsernijohtoon rooli koossapitävänä voimana lisääntyy. Kuntaliitoksien yhteydessä pitäisi tarkastella myös liittyvien kuntien omistamia yhtiöitä ja yhdenmukaistaa ja sopia liitoksen yhteydessä tapahtuva omistajuus. Erityisen haasteelliseksi tehtäväksi muodostuu kokonaisuuden hallinta ja omistajaohjaus. Tämän vuoksi on osattava vastata monikulttuurisuuteen ja tuoreella tavalla seurattava yhteiskunnan ja tulevaisuuden muutoksia. Samalla johdon toimiva yhteistyö ja hyvä hallitustyöskentely tytäryhteisöjen kanssa luovat hyvän perustan kuntakonsernin johtamiselle.

8.4 Konsernivalvonnan kehittäminen

Kuten edellä luvussa 3.5. todettiin, konsernivalvonnan keinoiksi nimetään ydinosaamisen määrittäminen ja niiden kehittämiseen panostaminen, konsernijohdon näkemys toimialan strategiavalintojen sopimisesta emon strategiaan valintoihin ja konsernijohdon kyky auttaa toimialajohtoa oman osaamisensa, kokemuksen ja näkemyksensä avulla tunnistamaan paremmin liiketoiminnan menestystekijät ja valitsemaan parhaat. Konsernijohto voi havaita nopean ja tarkan taloudellisen valvonnan järjestelmän kautta myös uhkat tuloskehityksen taantumisesta sekä vaatia tutkimaan siihen johtaneet tekijät ja tarvittaessa pyytää myös tarkistamaan strategiaa. Konsernijohto voi myös kyseenalaistaa strategian kannalta toimialajohtajien sopivuuden tehtävänsä.

Myllyntaus ja Suorto (2008, 10–17) ovat nimenneet keskeisimmiksi valvonnan ja arvioinnin kohteiksi kuntakonsernissa seuraavat seikat:

1. Toimivallan ja vastuunjako konserniohjauksessa
2. Ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisössä
3. Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi
4. Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman
5. Seuranta, analysointi ja raportointi
6. Keskitettyjen konsernitoimintojen käyttö
7. Konsernipalvelujen käyttö ja siirtohinnoittelun kustannusvastaavuus
8. Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytär- ja osakkuusyhteisöissä.

Kuntakyselyn mukaan konsernivalvonta on tytäryhtiöiden hallituksen vastuulla, mutta kuntalaki lähtee kuitenkin siitä, että konsernivalvonnan järjestämisestä ja toteuttamisesta on annettava arvio toimintakertomuksessa.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Laaditaan yhteistyössä sisäisen tarkastajan kanssa toimintamalli, missä konsernivalvonta myös huomioidaan. Sisäisen tarkastajan rooli on tällä hetkellä kovin ”salaperäinen”, joten avointa keskustelua sisäisen tarkastajan ja kaupungin johtoryhmän ja talouspalveluiden kanssa tarvitaan. Keskeisintä sisäisessä valvonnassa on, että kunnan johtosäännöt ja niiden nojalla määritellyt toimivaltasuhteet ovat ajantasalla.

2. Konsernijohtoon ja tytäryhteisöjen hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa käydään vuosittaisissa neuvotteluissa myös läpi tytäryhtiöiden riskit ja niiden kartoitusta. Kaupungilla laaditaan myös oma riskienkartoitusmalli, joka sisältää muutakin kuin vakuuttamisen.
3. Raportointia kehitetään edelleen ja toiminnan arviointiin panostetaan nykyistä enemmän. Konsernijohtoryhmä päättää kuka tekee toiminnan arviointia jatkossa. Varmistetaan ja seurataan, että konsernijohtoon ennakkokäsityksen hakeminen konserniohjeen mukaisesti ennen yhtiön merkittävien asioiden päätöksentekoa on tehty, sillä se on konsernijohtoon keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhtiön toimintaa ja taloutta.
4. Sähköisen raportointijärjestelmän kehittäminen auttamaan konsernitilinpäätöstietojen kokoamista ja samalla sähköisellä järjestelmällä voisi jatkossa saada myös konsernitavoitteiden toteutumisen ja osavuosikatsauksiin tarvittavat tiedot.
5. Päätetään mitkä yhteiset konsernipalvelut ovat jatkossa velvoittavia tytäryhteisöjen toiminnassa ja tarvitaanko niitä yleensä yhteisiä konsernipalveluja. Konsernitilin käyttö voisi olla kuitenkin yksi yhteisistä palveluista. Mutta voidaan-ko velvoittaa käyttämään tietohallinnon, hankintatoimen, työterveyden, talouspalveluiden ja palkanlaskennan yhteisiä palveluja? Luodaan toimintatapa, millä voidaan valvoa, että yhteisiä päätettyjä palveluja käytetään ja pitää yhtiöiden kilpailuttaa ko. palvelut ennen omaa päätöksentekoaan.
6. Selkeytetään konsernivalvonnan roolit ja tiedotetaan niistä myös tytäryhteisöille. Kuka vastaa mistäkin ja minkä vuoksi. Konsernijohto kykenee paremmin luomaan konsernin lisäarvoa kehittämällä aktiivisempia ja voimakkaampia vuorovaikutukseen perustuvia johtamistapoja. Strategisella valvonnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä toimenpiteitä, joilla konserni valvoo, että yhtiöt määrittelevät toimivan strategian sekä tarkentavat strategiaa toiminnan muuttuessa sekä toteuttavat yhteistä strategiaa.
7. Panostetaan enemmän tavoitteiden laadintaan ja mietitään onko tytäryhteisöllä yhteismitallisia tavoitteita vai laaditaanko kaikille yksilölliset tavoitteet, jotka

lähtevät palvelutuotannon sisällöstä ja kaupungin tulevaisuuden näkemyksistä mihin asioihin panostetaan jatkossa. Luodaan säännöllinen käytäntö, jossa arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja samalla arvioidaan onko tavoiteasettelu ollut onnistunutta ja onko se myös ollut riittävää. Samalla luodaan käytäntö, jolla arvioidaan myös konsernijohdon tavoitteiden ja kunnan edustajille annettujen omistajapoliittisten tavoitteiden toteutuminen ja myös mitkä tavoitteet eivät toteutuneet ja miksi eivät toteutuneet.

8. Päätetään tarvitaanko kaupungille konserniconroller, jonka vastuulla on toiminnan arviointi yhteistyössä sisäisen tarkastajan ja tilintarkastajien kanssa. Tällä yhteyshenkilönä on puhe- ja läsnäolo-oikeus yhtiöiden hallituksen kokouksissa ja yhtiökokouksissa. Keinoina on myös tytäryhteisöjen hallituksen pöytäkirjojen keskittäminen yhteen paikkaan, jossa ne käydään läpi ja arvioidaan toiminnan suuntaa.
9. Kuntakyselyn perusteella tärkeimmät sisäisen valvonnan painopisteet ovat tärkeysjärjestyksessä:
 1. Riskien hallinta
 2. Sisäisen valvonnan toimintasuunnitelma
 3. Tavoitteiden saavutettavuus
 4. Yhtiöiden toiminta yleisesti
 5. Talouden toteutuminen

9 POHDINTA

Pohdin tässä luvussa kvalitatiivisen tapaustutkimuksen luotettavuuden arviointia tekemääni tutkimukseen ja mitä laadullisessa tutkimuksessa oikein tarkoitetaan luotettavuudella. Tilastollisessa tutkimuksessa validiteetin ja reliabeliuden todistaminen on helpompaa kuin laadullisessa tutkimuksessa. Pohdin myös miten tekemäni tutkimukset vastasivat tutkimusongelmaan, joka oli miten Mikkelin kaupungin konserniohjausta tulisi kehittää ja miten teoria tuki tutkimusta. Teen myös esityksen jatkokehittämiselle, jota voidaan hyödyntää Mikkelin kaupungin omistajapoliittisten linjauksien valmistelussa sekä tulevilla strategiapohdinnoissa.

9.1 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Syrjälä (1994, 11) toteaa, että kvalitatiivinen tapaustutkimus on toiminnassa olevan tapauksen tutkimista ja se tutkii nykyistä tapahtumaa ja toimintaa tietyssä ympäristössä ja sitä ei voida edes keinotekoisesti järjestää kokeelliseksi. Tynjälän (1991, 390 – 393) mielestä luotettavuuden arviointi voi perustua objektiivisuuden arviointiin, mutta koska objektiivisuus käsitteenä sisältää olettamuksen yhden ainoan totuuden olemassaolosta ja sen totuuden saavutettavuudesta, täytyy tulosta arvioida myös subjektiivisuuden näkökulmasta. Tällöin tutkimuksen tavoitteena on tuoda esille tietty näkökulma kuin lopullinen totuus. Subjektiivisuuden arviointi edellyttää tutkimuksen huolellista dokumentointia, jotta tutkimuksen arvioijan ja lukijan on mahdollista seurata tutkimuksen kulkua ja arvioida luotettavuutta. Kysymyksessä on tutkijan luotettavuuden, uskottavuuden, rehellisyyden ja tasapainon arviointi. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei puhuta niinkään yleistettävyydestä, vaan siirrettävyydestä. Siirrettävyys riippuu siitä, miten samankaltaisia tutkittu ympäristö ja sovellusympäristö ovat. Johtopäätöstä siirrettävyydestä ei voi tehdä yksin tutkija, vaan sovelluttavuuden arvioinnin vastuu kuuluu tutkimustuloksen käyttäjälle. Sen vuoksi riittävän aineiston ja tutkimustuloksen perusteella lukija voi miettiä tutkimustuloksien soveltamista myös muihin kuin tutkittuihin konteksteihin. Eskola (1998, 66) toteaa, että kaikki laadulliset tutkimukset voidaan luokitella tapaustutkimukseksi ja tärkeintä on, että analysoitu aineisto muodostaa tavalla tai toisella kokonaisuuden, tapauksen. Yleistystä ei voida tehdä suoraan aineistosta, vaan siitä tehdyistä tuloksista.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on vaikea arvioida valididieettiä, koska luotettavuutta ei osoiteta tieteellisin menetelmin, kuten tilastollisessa tutkimuksessa, vaan aineiston hankintaan eri menetelmin ja sen tulkintaan. Grönforsin (2008, 106) mukaan ainoa keino osoittaa tutkimuksen valideetti on kuvata yksityiskohtaisesti tutkimusprosessi. Reliabiliteetin osoittaminen taas vaatii, että tutkimus ei saa sisältää ristiriitaisuuksia, toteaa Grönfors (2008, 104). Tynjälän (1991, 391) mielestä pitäisikin puhua enemmän tutkimustilanteen arvioinnista johon vaikuttavat ulkoiset vaihtelut ja olosuhteet, mutta myös tutkimuksesta itsestään johtuvat tekijät, jotka pyritään ottamaan huomioon. ”Tutkimus on tieteellistä silloinkin, kun se kertoo siitä, mistä se sanoo kertovansa”, toteaa Grönfors (2008, 4). Eskolan (1998, 211 - 213) mielestä laadullisen tutkimuksen arviointi pelkistyy tutkimusprosessin luotettavuuteen ja tuntemukseen, että tutkimuksesta löytyy sellaisia seikkoja, jotka lukijakin voi allekirjoittaa. Luotettavuut-

ta voidaan arvioida uskottavuuden, siirrettävyyden ja vahvistuttavuuden näkökulmista. Uskottavuus tulee siitä, että tulokset viedään tutkittavien käsiteltäväksi, siirrettävyys lähtee siitä, että muutkin voivat hyödyntää tutkimustuloksia ja vahvistaminen perustuu siihen, että tutkimustulokset tukevat toisia vastaavia ilmiöitä.

Tein haastattelututkimuksen Mikkelin kaupungin johtoryhmälle maaliskuussa - huhtikuussa 2010, jotta pystyin muodostamaan käsityksen konserniohjauksen nykytilasta. Tutkimuksen tekemisessä – niin kvalitatiivisessa kuin kvantitatiivisessäkin tutkimuksessa – oleellista on kysyä mikä on totuus? Reliaabeliuden osalta voidaan todeta, että vaikka haastattelu tehtäisiin uudestaan, niin tulos voisi olla samansuuntainen, mutta ei samanlainen, koska konserniin liittyvä tietämys ja toimintatavat kehittyvät koko ajan. Tämä tutkimus antoi tämän hetkisen totuuden tässä tilanteessa. Ensi vuonna totuus voisi olla toisenlainen, sillä konserniohjausmallit ja toimintatavat kehittyvät sitä mukaan, kun arvioitua tietoa konsernin toiminnasta saadaan raportoinnin ja konsernivalvonnan kautta. Kuten Anttila (2006, 289) toteaaakin, jokaista tapaustutkimusta on pidettävä omana tapauksena, eikä sitä voida suoraan siirtää toiseen yhteyteen, silti tutkimuksen avulla opitaan ymmärtämään paremmin, miten teoria soveltuu käytäntöön ja miten prosessin eri osat liittyvät yhteen.

Haastattelututkimuksen tulosta voidaan pitää luotettavana, vaikka kaikilta kaupungin johtoryhmään kuuluvilta jäseniltä en saanut haastattelua (seitsemästä jäsenestä viisi haastattelin). Luotettavuuden osalta voidaan miettiä olisiko kahden puuttuvan johtoryhmän jäsenen roolin konsernissa tuonut tutkimukseen lisäarvoa, koska toinen heistä vastaa taloudesta ja toinen kaupungin rakennuksista ja maa-alueista. Toimitin tutkimustulokset kaupungin johtoryhmälle toukokuussa 2010 ja johtoryhmän mielestä tutkimustulos vastasi nykytodellisuutta ja sitä voidaan pitää luotettavana. Heidän mielestä olin löytänyt myös oikeat kehittämiskohteet Mikkelin kaupungin konserniohjauksen kehittämiseksi. Koska kysymyksessä oli nykytilanteen kartoittaminen ja tutkimus osoitti, että paljon on vielä tehtävää Mikkelin kaupungin konserniohjauksen kehittämisessä, tutkimustuloksia ei voida kuitenkaan yleistää muihin kuntiin. Tutkimus loi hyvän pohjan jatkotutkimukselle, jonka suoritin keväällä 2011 myös kvalitatiivisena tutkimuksena 14 kaupungin konsernivastaavalle, joista tutkimukseen vastasi 7 henkilöä. Tämän lisäksi tein 10 kaupungin omistajapoliittisista linjauksista, konserniohjeista sekä hyvä hallinto- ja johtamisohjeista yhteenvedon, johon poimin keskeisempiä asioita tämän tutkimuksen kannalta. Mielestäni tämä yhteenvedo tuki hyvin kuntakyselyn

antamia vastauksia ja syvensi asioiden hahmottamista tarkemmin kuin pelkkä kysely. Sain myös konkreettisia kehittämistoimenpiteitä tutkiessani muiden kuntien ohjeistuksia.

9.2 Tulokset tutkimusongelmaan

Mikkelin konserniohjauksen kehittämiseksi löysin painopisteitä tällä opinnäytetyöllä. Koska toteuttaminen vaatii yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista sekä kaupungin johtoryhmältä että myös tytäryhteisöiltä, tulokset joita mahdollisesti konserniohjausta kehittämällä saadaan, näkyvät vasta muutaman vuoden päästä. Ennen kaikkea kaupungin johtoryhmän on haluttava kehittää konserniohjausta ja miettiä mitä konserni tarkoittaa Mikkelin kaupungin johtamisessa. Hyvätkään ohjeet ja toimenpide-ehdotukset eivät auta, jos halua tai aikaa konserniohjauksen kehittämiseksi ei löydy.

Lähtötilanteen selvityksessä keskeisimmiksi asioiksi nousi nykyisen konserniohjeen päivittäminen, tarve luoda omistajapoliittiset linjaukset, jossa määritellään mitä kaupunki haluaa omistaa ja miten sekä luoda corporate governance-ohje. Tämän lisäksi pitää selkeyttää konsernin käytännön johtamisen roolit (kuka tekee mitäkin ja miten) ja mitä tarkoitetaan Mikkelin kaupungissa omistajaohjauksella. Raportoinnin kehittämistä on jatkettava sekä konsernivalvontaa on kehitettävä osana kaupungin muuta tavoite- ja talouden seurantaa. Löysin tutkimuksessa myös eri toimijoille rooleja ja tärkeintä olisikin nyt päättää muodostuuko kaupungin johtoryhmästä konsernijohtoryhmä, vai pitääkö konsernijohtoryhmässä olla myös luottamushenkilöitä, jolloin puhuttaisiin kaupunginhallituksen jaoston alaisesta konsernijaostosta. Konsernijaoston tehtävät on tällöin myös määriteltävä. Kaikkiin edellä mainittuihin seikkoihin löytyy kyllä keinot tämän tutkimuksen pohjalta, mutta valmiita ratkaisumalleja kaikkiin ei voida osoittaa esim. omistajaohjauksen toteuttamisesta, vaan se vaatii laajemman ryhmän pohdinnan asiasta ja sitoutumista noudattaa päätettyä linjaa.

9.3 Mitä tästä eteenpäin?

Viimeisen kahden vuoden aikana kuntien konserniohjaus on saanut julkisuutta myös lehdistössä, jossa esille on tuotu esimerkkejä huonosti tai puutteellisesti hoidetusta konserniohjauksesta. Kunnat ovat joutuneet maksumiehiksi huonosti valmisteluissa hankkeissa tai luottamusmiehet ovat hämmentyneitä omasta roolistaan kuntien kon-

serniohjauksessa. Niin Päijät-Hämeessä, Kouvolassa tai Hämeenlinnassa ja myös Uudellamaalla ja meillä Mikkelissä näkee lehtiartikkeleita, joissa ruoditaan kuntien roolia yhtiöissä ja niiden toiminnan ohjauksessa. Samoin eri kunnalliset järjestöt ovat huolissaan siitä, että ensin pitäisi miettiä miten palvelut järjestetään ja sitten luoda toimivat mallit asioiden hoitamiseksi. Tämä työ vaatii sekä yhteistyötä että avoimuutta yhtiöiden, kunnan virkamiesten ja luottamusmiesten kesken sekä riittävää koulutusta ja perehtyneisyyttä liiketoiminta-osaamiseen eri painopistealueille, kuten talous, päätöksenteko, toiminnan arviointi, kokonaisstrategian kehittäminen pitkällä aikavälillä, riskien hallinta ja myös ymmärrystä verovaroin tuotetun toiminnan laaja-alaisuudesta myös yhtiöissä. Mikkelin kaupungin konsernilla ei ole tällä hetkellä ongelmia, mutta hyvällä konserniohjauksella ennaltaehkäistään myös riskien syntyminen.

Tärkeimmät kehittämisen painopisteet, jotka vaativat hyvin nopeita ratkaisuja, ovat mielestäni:

1. Riittävä koulutus liiketoimintaosaamiseen kaupungin johtoryhmälle, yhtiöiden toimitusjohtajille sekä luottamushenkilöille, jotka toimivat joko yhtiöissä tai konsernijaoston jäseninä.
2. Mitä tarkoitetaan, kun puhutaan konsernijohtoryhmästä Mikkelin kaupungissa ja mitä tehtäviä kuuluu kaupunginhallituksen jaostolle? Onko konsernijohtoryhmä sama kuin kaupungin johtoryhmä ja onko kaupunginhallituksen jaosto sama kuin konsernijaosto?
3. Seurannan ja yhteistyön kehittäminen konsernijohtoryhmän ja yhtiöiden toimivan johdon kanssa konserniproessikuvauksen mukaisesti.
4. Konsernivastuiden selkeyttäminen konsernivastuuhenkilöille ja talouspalveluille sekä sisäisen valvonnan toimintasuunnitelmaan on otettava mukaan konserniosio.
5. Hyvä hallinto- ja johtamistapaohje saatava aikaiseksi ja hyväksyttävä konsernin tytäryhteisöillä, jotta he myös sitoutuvat ohjeeseen.
6. Uusi konserniohje hyväksyttävä ja jalkautettava tytäryhteisöihin.
7. Linjaus omistajapolitiikasta on laadittava viimeistään uudelle valtuustokaudelle, joka alkaa vuonna 2013 ja samalla laadittaessa uutta kaupunkistrategiaa, on sitä tukevat elinkeino- ja kilpailukyky sekä palvelustrategia arvioitava, että kaikki strategiat ovat samassa linjassa omistajapolitiikan linjauksien kanssa. Mitä kaupungin on järkevä omistaa ja missä on järkevää olla mukana, ilman että vaarannetaan palvelutuotanto tai aiheutetaan epävakautta ulkoisilla mark-

kinoilla joko toimimalla liian kiinteästi siellä tai vaarantamalla oman osaamisen, jolloin kustannusten hallitseminen käy ylivoimaiseksi.

8. Omistajapoliittisen linjauksen valmisteluun on valittava työryhmä, joka koostuu johtavista viranhaltijoista ja luottamusmiehistä sekä merkittävimpien tytäryhteisöjen johdosta eri sektoreilta.
9. Kilpailuttamisosaamista ja valvontaosaamista on lisättävä kaupungin koko organisaatiossa. Tämä on yksi nykyisen kaupunkistrategian painopiste, jota ei ole vielä toteutettu.

Konsernin osalta avoin keskustelu vaatii luottamusta ja luottamuksen luominen taas vaatii johtajilta paljon. Mikään johtamismalli ei ole toteutettavissa ilman vuorovaikutusta konsernijohdon ja yhtiöiden välillä. Vuorovaikutusprosessin toimivuus edellyttää sitä tukevia organisaatorakenteita, järjestelmiä, arvoja ja johtamistyyliä. Tärkeää on myös erottaa konsernijohtamisessa johtamisen tasot ja olla sekaantumasta yhtiöiden operatiiviseen johtamiseen.

10 LOPUKSI

Opinnäytetyöprosessi on ollut mielenkiintoinen ja aloittaessani tutkimaan kuntien konserniohjausta, oma osaaminen ja aiheen tunteminen oli hyvin vähäistä. Mitä pidemmälle aiheessa pääsin, sitä vakuuttuneemmaksi tulin siitä, että hyvin toimiva konserni on tulevaisuudessa hyvinkin tärkeä johtamisjärjestelmä, kun kunnat miettivät palvelutuotantoaan ja niiden järjestämistä. Toimii kunta peruskuntana, yhteistoiminta-alueena tai tytäryhteisöjen kautta, niin pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen johtaminen sekä yhteiset pelisäännöt ja vuorovaikutus ratkaisevat miten johtamisessa onnistutaan.

Itselleni koko lopputyön tekeminen oli oppimisprosessi, sillä aiheeseen perehtymisen lisäksi joudun kovasti pohtimaan aiheen laajuudesta johtuen, mikä on oleellista ja mikä ei. Halusin kuitenkin päästä aiheen eri osa-alueissa pintaa syvemmälle ja uskon että tässä myös onnistuin. Esittelin lopputyöni jo 6.4.2011 kaupungin johtoryhmän strategiapäivässä ja päivässä mukana olleet ulkopuoliset asiantuntijat, jotka ovat hyvin perillä kuntien konserniohjauksesta, antoivat paljon kiitosta monipuolisesta aiheen käsittelystä ja hyvin käytännönläheisistä kehittämisen näkökulmista. He toivoivat myös saavansa lopputyöni käyttöönsä ja tämä osoittaa, että tutkimuksen tuloksia voidaan

hyödyntää myös muissa kunnissa. Heidän kiitokset lämmittivät mieltä, sillä välillä mietin kovasti olenko oikeilla jäljillä aiheen laajuudesta johtuen ja saatavissa olevan vähäisen teoreettisen kirjallisuuden vuoksi. Tämän vuoksi teoriassa on myös käsitelty yksityistä konserniohjausta ja kuntakonsernissa löytyi samoja piirteitä, mutta kunnallisen toiminnan läpinäkyvyys luo omat haasteensa toiminnalle.

Oman nykyisen työni kannalta tästä opinnäytetyöstä oli paljon hyötyä, koska jatkossakin joudun kehittämään konserniraportointia ja arviointia. Tekemäni uusi konserniohje käydään läpi kaupungin johtoryhmässä ja lähetetään tytäryhteisöille lausunnolle. Konserniproessin mukainen toimintatapa otetaan käyttöön jo huhtikuussa 2011, kun merkittävimmät yhtiöt tulevat esittelemään tilinpäätöstään ja kuluvan vuoden toimintaansa kaupunginhallitukselle. Kehitystyö on siis lähtenyt käyntiin, mutta mitään ei saada kerralla kuntoon. Omistajapoliittiset linjaukset viedään hyväksyttäväksi uudelle kaupunginvaltuustolle vuonna 2013. Kuten eräs kaupungin johtoryhmän jäsen totesi, kehittämisasiat ovat hyvin yksinkertaisia, kun vain niihin tartutaan ja pannaan toimeksi.

LÄHTEET

Ahdelma, Jukka 2011. Päätäjät haluavat selkoa jäähalliremontin taloudesta. Länsi-Savo 25.2.2011, 2.

Ahtela, Jussi 2011. Mitkä julkiset palvelut voidaan lakkauttaa, EK. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n lehti. Helsinki: Hansaprint.

Alasuutari Pertti 1999. Laadullinen tutkimus. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Alftan, Mikko, Blummé, Nils, Heikkala, Jani, Kontula, Lisbet, Miettinen, Olli, Pakarinen, Eija, Sinersalo, Kaarina, Sjölund, Roland, Sundvik, Peter, Tarvainen, Jyri, Tikkanen, Reino, Turakainen, Olli, Urrila, Antti, Vesa, Janne 2008. Corporate Governance Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Anttila, Pirkko 2006. Tutkiva toiminta ja teos, ilmaisu, tekeminen. Hamina: Akatiimi Oy.

Audiator-yhtiöt 2007. Konsernikoulutusmateriaali. Kalvosarja.

Audiator-yhtiöt 2008. Kirjanpitäjien neuvottelupäivät 20.5.2008 koulutusmateriaali.

Audiator-yhtiöt 2010. Konserniohjaus 5.2.2010. Kalvosarja.

Eskola, Jari, Suoranta, Esko 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Finnish Consulting Group 2009. Kuntakonserni- valta, vastuu päätöksenteossa. Kalvosarja.

Forsberg, Leif-Erik 2010. KPMG Julkishallinnon palvelut Oy. Kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadinnan muutoksia ja ongelmakohtia. Kuntakammarin julkishallinnon talouspäivät 15.10.2010 koulutusmateriaali.

Grönfors, Martti 2008. Laadullisen tutkimuksen kenttätöyömenetelmät. PDF-tiedosto. WWW-dokumentti. http://sofia.vilkkka.fi/Kirjat/Laadullisen_tutkimuksen.pdf. Ei päivitystietoa. Luettu 22.2.2011.

Hallintolaki 2003. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. Ei päivitystietoa. Luettu 3.1.2011.

Hautala, Heikki 2011. Rääkkylä lähti omille teilleen ja ulkoistaa sosiaali- ja terveyspalvelut. Jyty-lehti 2, 25.2.2011, 20 - 21.

Hirsijärvi, Sirkka, Hurme, Helena 2001. Tutkimushaastattelu Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirvonen, Ahti, Niskakangas, Heikki, Steiner, Maj-Lis 2003. Corporate governance, hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Juva: WSOY.

Helsingin kaupungin konserniohje 2008. Helsingin kaupunki. PDF-dokumentti. Helsingin kaupungin WWW-sivut. http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2008/Konserniohje_Kvsto160108.pdf. Ei päivitystietoa. Luettu 1.2.2011.

Huuskonen, Juha, Koskinen, Outi, Porokka-Maunuksela, Raija, Säilä, Esko 2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: KPMG ja Edita Publishing Oy.

Hämeenlinnan kaupungin hankinta- ja palvelustrategia 2009. Hämeenlinnan kaupunki. WWW-dokumentti. http://www.hameenlinna.fi/pages/43027/Palvelu-%20ja%20hankintastrategia_valtuusto... Ei päivitystietoa. Luettu 2.2.2011

Hämeenlinnan kaupungin konserniohje. Kaupunginvaltuuston päätös 14.12.2009 § 12. WWW-dokumentti. <http://ktweb.hameenlinna.fi/>. Ei päivitystietoa. Luettu 10.2.2011.

Ikäheimo, Seppo, Lounasmeri, Sari, Walden, Risto 2009. Yrityksen laskentatoimi. Juva: WSOYpro.

Joensuun kaupungin konserniohje 2009. Joensuun kaupunki. PDF-tiedosto. WWW-dokumentti. http://www.jns.fi/dman/Document.phx/~sivut-jns/Lomakepankki/hallinto/saantokokoeelma/saantokok+2009/016_2009.pdf...Ei päivitystietoa. Luettu 1.2.2011

Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa 2010. Helsingin kaupunki. PDF-tiedosto. WWW-dokumentti. http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2010/Johtamisen_ja_hallinnon_keskeiset_periaatteet.pdf. Ei päivitystietoa. Luettu 31.1.2011.

Jyväskylän kaupungin omistajapoliittinen linjaus 2009. Jyväskylän kaupunki. WWW-dokumentti. <http://www.jkl.fi:8081/ktweb/> Ei päivitystietoa. Luettu 4.2.2011.

Jyväskylän kaupungin konserniohje 2009. Jyväskylän kaupunki. WWW-dokumentti. <http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/2726>. Ei päivitystietoa. Luettu 4.2.2011.

Jääntti, Anni, Majoinen, Kaija 2008. Kuntajohtaminen 2015, suunta, sisältö ja välineet. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Järventaus, Jussi 2008. Selvitys kuntien ja kuntayhtymien liikelaitostoiminnasta 2008. Suomen Yrittäjät ry:n tutkimus.

Kauppinen Kari 2011. Matkailuinfon perustaminen Stellaan on käsitelty asianmukaisesti. Mikkelin kaupunkilehti 17.2.2011, 3.

Karhu, Kim, Miettinen, Kari, Reinikainen, Mikko, Wahlroos, Juha 1998. Yhtiökokouskäytäntö. Juva: WSOY.

Kirjavainen, Paula, Laakso – Manninen, Ritva 2010. Kestävä uudistuminen, kuinka hyödyntää ja uudistaa yrityksen perimää. Helsinki: WSOYpro.

Korpela, Juhani, Mäkitalo, Raili 2009. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Pertti, Peltonen, Tuomo 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kuntalaki 519/2007. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 9.1.2009.

Kuntalaki uudistunee vuoteen 2017 mennessä. Aamulehti. 9.9.2010. WWW-dokumentti. <http://www2.aamulehti.fi/uutiset/kotimaa/>...Ei päivitystietoa. Luettu 2.1.2011.

Kuopion kaupungin konserniohje 2008. WWW-dokumentti. <http://www.kuopio.fi/web/kaupunkitietoa/saannot-ja-ohjeet>. Ei päivitystietoa. Luettu 1.2.2011.

Lakari, Torsti 2010. KPMG-yhtiöt. Konserniyhtiöiden rahoitus- ja tuloutuskysymykset. Kuntakamarin julkishallinnon talouspäivät 15.10.2010 koulutusmateriaali.

Lahden kaupungin konserniohje 2007. WWW-dokumentti. <http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/Pages/...> (päätöksenteko ja talous/organisaatio). Ei päivitystietoa. Luettu 31.1.2011.

Lainema Matti 1996. Konsernin johtaminen. Porvoo: WSOY.

Lainema Matti 2005. Hyviä yrityksiä, ajatuksia johtamisesta. Vantaa: WSOY.

Laitinen, Jussi 2009. Kaupungin omistaminen ja palveluiden ulkoistaminen Tampereen kaupunki. WWW-dokumentti. <http://www.wanhasatama.com/dman/Document.phx/Omat+kansiot/Infra2009...>Ei päivitystietoa. Luettu 23.1.2011.

Lebedeff, Pirkka-Petri 2011. Auditorin neuvottelupäivät 20.1.2011. Koulutusmateriaali.

Leppänen, Pasi, Servo, Anu 2007. Finnish Consulting Group. Kunnan tytäryhteisöt ja uudistuva konsernitalinpäätös 7.11.2007 koulutusmateriaali.

Majoinen, Kaija 2008. Kuntien samansuuntaiset konserniohjeet ja hyvän hallinnon johtamisen periaatteet (Päijät-Häme, Espoo, Tampere, Kuopio). WWW-dokumentti. www.paijat-hame.fi/.../Kaija%20Majoinen%2021.2.08.ppt. Ei päivitystietoa. Luettu 2.2.2011.

Mether Ulla 21.1.2011. Kaupungin konserniohjetta arvostellaan lainvastaiseksi 21.1.2011. Pääkirjoitus Uusimaa. WWW-dokumentti. <http://www.uusimaa.fi/Uutiset/Kaikki-uutiset/Paauutiset...>Ei päivitystietoa. Luettu 2.2.2011.

Mether Ulla 2011. Kaupungin-konserniohjetta-arvostellaan-lainvastaiseksi. Uusimaa pääkirjoitus 21.1.2011. WWW-dokumentti. <http://www.uusimaa.fi/Uutiset/Kaikki-uutiset/Paauutiset/>...Ei päivitystietoa. Luettu 5.2.2011

Mether Ulla 2011. Puheenjohtajat: haluamme tietoa, valta meillä jo on. Uusimaa pääkirjoitus 22.1.2011. WWW-dokumentti. <http://www.uusimaa.fi/Uutiset/Paivan-Puheenaihe/>.. Ei päivitystietoa. Luettu 5.2.2011.

Metsämuuronen, Jari 2008. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Metsämuuronen, Jari 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mikkelin kaupungin elinkeino- ja kilpailukykystrategia 2010. WWW-dokumentti. http://www.mikkeli.fi/fi/liitteet/03_mikkeli-tieto/03_julkaisut/.. Ei päivitystietoa. Luettu 15.2.2011.

Mikkelin kaupungin konserniohje 2007. WWW-dokumentti. www.mikkeli.fi/palvelut/kuntakonserni. Ei päivitystietoa. Luettu 30.4.2010.

Mikkelin kaupunkikonsernin johtaminen ja ohjaus, konserniohjeiden hyväksyminen 2007. Kaupunginvaltuuston päätös 10.12.2007 § 148.

Mikkelin kaupungin konserniohjauksen järjestäminen 2009. Kaupunginhallituksen päätös 22.6.2009 § 334.

Mikkelin kaupungin konsernijaoston nimeäminen 2011. Kaupunginhallituksen jaoston päätös 31.1.2011 § 34.

Mikkelin kaupunkikonserni 2009. [Http://www.mikkeli.fi/palvelut/kaupunkikonserni](http://www.mikkeli.fi/palvelut/kaupunkikonserni).. Luettu 30.4.2010.

Mikkelin kaupungin sisäisen valvonnan ohje 2009. Kaupunginvaltuuston päätös 11.5.2009 § 90.

Mikkelin kaupungin strategia 2009. Kaupunginvaltuuston päätös 15.6.2009 § 120.

Mikkelin kaupungin talousarvio 2011. Kaupunginvaltuuston päätös 15.11.2010 § 106.

Myllyntaus, Oiva 2005. Kalvosarja konserniohjauksesta 28.6.2005. Koulutusmateriaali.

Myllyntaus, Oiva 2008. Yhteistoiminnan talouden ohjausmallit ja ongelmakohtat. Suomen Kuntaliitto. Koulutusmateriaali.

Myllyntaus, Oiva 2008. Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus, konsernitilinpäätöksen tehtävät ja yleiset laadintaperiaatteet. Suomen Kuntaliitto. Koulutusmateriaali.

Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka 2010. Hyvä johtaja vie läpi vaikeidenkin aikojen. WWW-dokumentti. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/03/>.. Päivitetty 17.3.2010. Luettu 8.2.2011.

Nenonen, Kari 2010. Aloite kuntalain 72 ja 86 §:n muuttamiseksi. WWW-dokumentti. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet/lausunnot/lausunnot/2010/>..Päivitetty 31.1.2011. Luettu 8.2.2011.

Nissinen, Jarkko 2009. Verta kentällä. Viikko-Häme.pääkirjoitus 17.12.2009 WWW.dokumentti <http://demari.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 28.12.2009.

Omistajapolitiikka linjattava yhtiö yhtiöltä.2008. Uusimaa 28.12.2008 pääkirjoitus. WWW-dokumentti. <http://www.uusimaa.fi/Uutiset/Arkisto/>.. Ei päivitystietoa. Luettu 5.2.2011.

Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset 2010. Oulun kaupunki. PDF-tiedosto. WWW-dokumentti. <http://www.ouka.fi/talous/kehittamisohjelma2012/omistajapolittisetlinjaukset.pdf>. Ei päivitystietoa. Luettu 2.2.2011.

Oulun kaupungin konserniohje 2004. Kaupunginvaltuuston päätös 13.10.2003 § 84. WWW-dokumentti. <http://www.ouka.fi/johtos/konserni.htm>..Ei päivitystietoa. Luettu 6.2.2011.

Oulun kaupungin talousarvio 2011. WWW-dokumentti. <http://www.ouka.fi/talous/index.htm>. Ei päivitystietoa. Luettu 6.2.2011.

Oulun kaupungin talouden ja toiminnan kehittämisohjelma 2010-2012. WWW-dokumentti. <http://www.ouka.fi/talous/julkaisut...>/Ei päivitystietoa. Luettu 6.2.2011.

Osakeyhtiölaki.2006. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>. Ei päivitystietoa. Luettu 3.1.2011.

Pihlajamäki, Maija 2011. Kuntien ydinpalveluita ei saa luovuttaa markkinavoimille. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n lehti. Helsinki: Hansaprint.

Rovaniemen kaupungin hallintosäännöstä ja talousarvio 2011. WWW-dokumentti. <http://www.rovaniemi.fi/suomeksi/Palveluhakemisto/Kuntainfo/Talous.iw3>. Ei päivitystietoa. Luettu 2.2.2011.

Parjanne, Risto 2009. Suositukset kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamiseen. WWW-dokumentti. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2009/10/...>Päivitetty 30.10.2009. Luettu 8.2.2011.

Stenroos, Maria. 2009. Yritysmagneettia uhkaavat isot tappiot. Julkaistu 27.11.2009. WWW-dokumentti. <http://yle.fi/alueet/kymenlaakso/2009/>.. Päivitetty 30.11.2009. Luettu 5.2.2011.

Suomen Kuntaliitto, kalvosarja 1997. Kuntien yhtiöittäminen esipuhe.

Suomen Kuntaliitto 2005. Kunnan omistajapoliittiset linjaukset suositus. Helsinki: Kuntatalon paino.

Suomen Kuntaliitto 2005. Konserniohje suositus. Helsinki: Kuntatalon paino.

Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu 2005. Suositus hyvästä hallitustyöskentelystä. Helsinki: Kuntatalon paino.

Suomen Kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006 ja 31/80/2000. Suositus valtuustotason arvioinnista. Helsinki: Kuntatalon paino.

Suomen Kuntaliitto verkkojulkaisu 2008. FCG-Koulutuksen kalvot 9.10.2008. Kuntakonserni toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä ja konsernitavoitteiden toteutuminen. WWW-dokumentti. www.kunnat.net. Ei päivitystietoa. Luettu 23.1.2011.

Suomen Kuntaliitto 2008. Kunnallisen liikelaitostoiminnan suhde yksityisiin markkinoihin. WWW-dokumentti. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/oikeudellinen-nakokulma/>...Ei päivitystietoa. Luettu 8.2.2011.

Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu 2009. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa. Helsinki: Kuntatalon paino. WWW-dokumentti. www.kunnat.net. Ei päivitystietoa. Luettu 8.2.2011.

Suomen Kuntaliitto 2010. Kuntaliiton kilpailupoliittiset linjaukset 2010. WWW-dokumentti. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupoliittikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/>.. Ei päivitystietoa. Luettu 8.2.2011.

Suomen Kuntaliitto 2010. Uusi Kunta 2017- ohjelma. Esittelydiat. WWW-dokumentti. www.kunnat.net..Ei päivitystietoa. Luettu 8.2.2011.

Syrjälä, Leena 1994. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä.

Tampereen kaupunki 2010. Hyvä hallintotapa konsernin johtamisessa. Kaupunginhallituksen päätös 6.4.2010.

Tampereen kaupungin konserniohje 2010. Kaupunginhallituksen päätös 6.4.2010. Tampereen kaupunki. PDF-tiedosto. WWW-dokumentti. http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5pIIBBNca/Tampereen_kaupunkikonsernin_tytaryhteisojen_konserniohje.pdf. Ei päivitystietoa. Luettu 2.2.2011.

Tapaninen, Mikko 2007. Kuntakonserni ei ole ideologiaa tai uskontoa, vaan käytännön elämää. Kuntalehti OnLine. WWW-dokumentti. <http://www.kuntalehti.fi/>.. Ei päivitystietoa. Luettu 5.2.2011.

Tuomala, Matti 2009. Julkistalous. Tampere: Esa Print Oy.

Turun kaupungin omistajapolitiikka 2010. WWW-dokumentti. <http://www.turku.fi/Public/>... Ei päivitystietoa. Luettu 1.2.2011.

Turun kaupungin talousarvio 2011. WWW-dokumentti. <http://www.turku.fi/Public/>. Ei päivitystietoa. Luettu 10.2.2011.

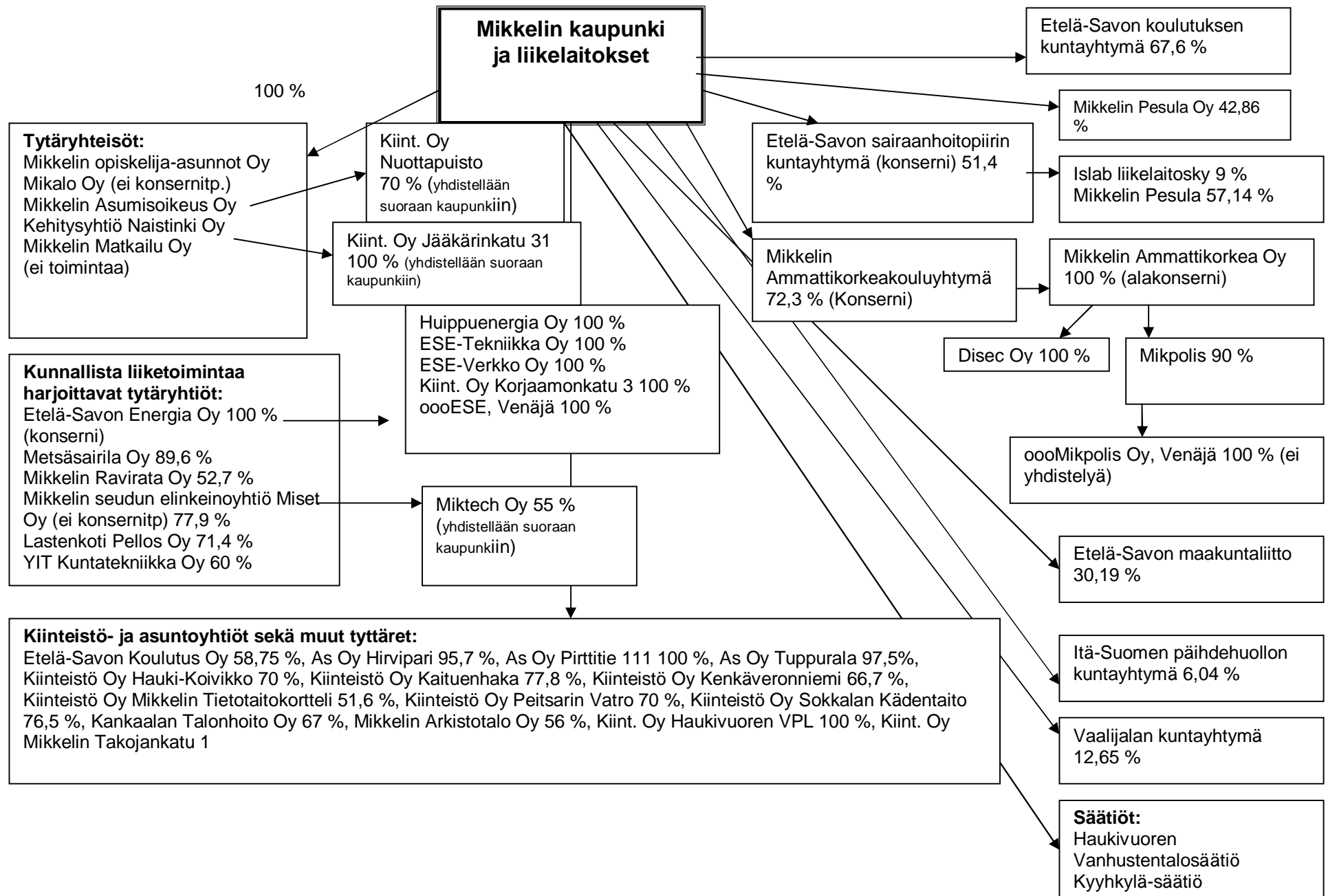
Tynjälä, Päivi 1991. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. Suomen kasvatustieteellinen aikakausikirja kasvatustieteet 22, 5-6 387 - 398.

Yle Häme 2010. Jäähallijupakka: "Päätäjät eivät ole päsejä jääkiekkoväen narussa" WWW-dokumentti. <http://yle.fi/alueet/hame/2010/12/jaahallijupakka..> Päivitetty 2.12.2010. Luettu 5.2.2011.

Yle Häme 2010. Hämeenlinna on kahden hallintokulttuurin kaupunki. Julkaistu ja päivitetty 2.12.2010. WWW-dokumentti. <http://yle.fi/alueet/hame/2010/>...Ei päivitystietoa. Luettu 5.2.2011.

Vuokko, Iida 2009. Tuloksia ja vertailua konserniohjauksen organisoinnista. Case kuusi suurinta kaupunkia. FCG Efeko Oy. Koulutusmateriaali.

Vesterinen, Vesa 2006. Kuntien yhtiöittäminen. Kunnallinen kehittämissäätiö WWW-dokumentti.[http:// www.kaks.fi](http://www.kaks.fi), verkkojulkaisu.. Ei päivitystietoa. Luettu 26.1.2011.



Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

Helsinki	
Teemat	Lähteet: Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa ja Helsingin kaupungin konserniohje
Omistajapoliittiset linjaukset ja Omistajaohjaus	Kaupungin omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen tavoitteena on tytäryhteisöjen toiminnan kehittäminen kaupungin strategisten linjausten mukaisesti sekä omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tämän toteuttamisen keskeisenä keinona on omistajan avoin ja johdonmukainen käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen ja nimeäminen tytäryhteisöjen hallituksiin sekä omistajanpanostukset tytäryhteisöjen johtamisresursseihin. Omistajan tärkeimmät ohjausvälineet ovat omistajastrategia ja konserniohjaus. Kaupunkikonsernin johto antaa tarvittaessa tytäryhteisöille toimintaohjeita, jotka koskevat esimerkiksi rahoitusjärjestelyjä, hankintoja, henkilöstöpolitiikkaa ja johdon valintaa.
Konserniohjauksen roolit	Konsernijohto ei osallistu tytäryhteisöjen toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivittäisjohtamiseen muutoin kuin yhtiökokouksissa ja erikseen konsernijohtoon ennakkosuostumusta edellyttävissä asioissa. Konsernin johtaminen muutoin Suomen kuntaliiton suosituksen mukainen ja vastuualueet jaettu kaupunginhallitukselle, kaupunginjohtajalle sekä apulaiskaupunginjohtajille. Kaupungin edustajat yhtiön yhtiökokouksiin määrää konsernijaosto silloin, kun kokouksessa käsitellään yhtiön hallintoelinten jäsenten tai tilintarkastajien valitsemista ja kun kaupungilla on yhtiöjärjestykseen tai sopimukseen perustuva oikeus nimetä jäseniä hallintoelimiin. Muutoin edustajat määrää kaupunginjohtaja.
Hyvä hallintotapa	Konsernijohtoon työkaluna tytäryhteisöjen ohjaamisessa on hyvän hallintotavan mukaiset käytännöt, jotka täydentävät lakisääteisiä menettelytapoja sekä Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa –asiakirja Kaupunki edellyttää, että <ul style="list-style-type: none"> – tytäryhteisöissä huolehditaan lainsäädännön asettamista velvoitteista esimerkillisen hyvin – tytäryhteisöt ovat esimerkillisiä työnantajia – tytäryhteisöt suhtautuvat vastuullisesti ympäristökysymyksiin – tytäryhteisöjen pääomarakenteen tulee olla tarkoituksenmukainen suhteessa toimialaan ja toimintaan ja että tytäryhteisöjen hallituksissa on oltava miehiä ja naisia tasapuolisesti.
Konserniohjauksen välineet	Hallituksen jäseneksi tai toimitusjohtajaksi valittavien henkilöiden tulee olla hyvämaineisia ja sopivia tehtävään. Hallituksen jäseneksi valittavalla on oltava tehtävän edellyttämä pätevyys ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Hallituksen jäsenillä tulee olla riittävä toimialan, organisaation toiminnan sekä hallinnon ja johtamisen asiantuntemus. Hallituksen kokoonpanon tulisi heijastaa eri taustoja ja näkökulmia. Tytäryhteisökohtaisesti on harkittava, onko eturistiriitojen kannalta estettä valita hallituksen jäseneksi tytäryhteisön kanssa kilpailutilanteessa toimivan yhteisön tai tytäryhteisön asiakkaiden edustaja.

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Tästä huolimatta osakkeenomistajat voivat yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Tätä menettelytapaa suositellaan käytettäväksi tapauskohtaisesti silloin, kun Helsingin kaupunki on yhtiön ainoa osakkeenomistaja. Osakkeenomistajan päätöksen menettelytavoista on sovittava hallintokeskuksen oikeuspalveluiden kanssa.</p> <p>Tytäryhteisön on hankittava seuraaviin toimenpiteisiin konsernijohdon ennakkosuostumus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tytäryhteisön perustamiseen - yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttamiseen, ellei muutos ole tekninen tai muutoin vähäinen - periaatteellisesti laajakantoisiin tai taloudellisesti merkittäviin toiminnan muutoksiin - toiminta-ajatuksen olennaiseen muuttamiseen - pääomarakenteen merkittävään muuttamiseen - toimintaan nähden merkittäviin investointeihin - yhtiömuotoisten kiinteistöjen ja säätiömuotoisten asuinkiinteistöjen peruskorjaushankkeisiin, joiden kustannukset ylittävät kaupunginhallituksen vahvistamat rajat - merkittäviin kiinteistö- ja yrityskauppoihin, osakkeiden merkintään, mikäli osakkeiden ostamista ja omistamista ei ole erityisesti annettu yhteisön tehtäväksi - varsinaiseen toimintaan kuulumattomiin tai siihen vain epäsuorasti liittyviin investointeihin ja niiden rahoittamiseen - toimintaan nähden tärkeän omaisuuden tai oikeuksien, mukaan lukien immateriaalioikeuksien, hankkimiseen, myymiseen, vuokraamiseen tai panttaamiseen - merkittävään lainanottoon ja -antoon sekä vakuuksien, takauksien taikka muiden yhteisöä sitovien merkittävien rahavelvoitteiden antamiseen taikka niiden ehtojen olennaiseen muuttamiseen - epätavallisin ehdoin tehtäviin tai muuhun kuin yhteisön tavanomaiseen toimintaan kuuluviin sopimuksiin yhteisön ja sen osakkeenomistajan, jäsenen taikka hallituksen jäsenen välillä, tällaisten sopimusten muuttamiseen sekä sopimuksiin perustuvista vaatimuksista luopumiseen - periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittäviin sopimuksiin - merkittäviin henkilöstöpoliittisiin ratkaisuihin, toimitusjohtajan tai vastaavan valintaan ja palkkaukseen sekä tulospalkkiojärjestelmän käyttöönottoon ja muutoksiin - yhtiökokoukselle tehtävään voitonjakoehdotukseen, mikäli se poikkeaa yhtiön noudattamasta tavanomaisesta voitonjakokäytännöstä - yhteisön omaisuuden luovuttamiseen konkurssiin tai selvitystilaan taikka saneerausmenettelyyn hakemiseen. <p>Ennakkosuostumuksen hakeminen ei ole määrämuotoinen hallinnollinen toimi. Lähtökohtana on, että suostumus voidaan hakea vapaamuotoisesti esimerkiksi puhelimitse, sähköpostilla taikka henkilökohtaisesti keskustellen. Sen selvittämiseksi, onko kyseessä ennakkosuostumusta vaativa asia, voi tytäryhteisö muiden kuin asuinkiinteistöyhtiöiden osalta ottaa yhteyden ensi vaiheessa talous- ja suunnittelukeskuksen varainhallintaosastoon sekä asuinkiinteistöyhtiöiden osalta kiinteistöviraston kiinteistöjen kehittämissyksikköön. Asia voidaan tarvittaessa selvittää näin jo tässä vaiheessa.</p>
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Mikäli varainhallintaosasto tai asuinkiinteistöyhtiöiden osalta kiinteistöviraston kiinteistöjen kehittämysyksikkö yksittäistapauksessa arvioi, että kannanotto asiaan vaatii jatkokäsittelyä</p>
Konsernivalvonta	<p>Tytäryhteisön hallituksella on keskeinen tehtävä yhteisön hallinnon ja valvonnan järjestämisessä ja johtamisessa. Hallituksen puheenjohtajalla on keskeinen rooli hallitustyöskentelyn johtamisessa. Tytäryhteisön hallitus edustaa myös kaupunkikonsernin johtoa yhteisön hallinnossa. Hallituksen toiminta on osa omistajaohjausta.</p> <p>Hallitustyöskentelyn tehokkuuden takaamiseksi hallituksen toimintaa ja työskentelytapoja on arvioitava säännöllisesti. Arviointi voidaan <i>toteuttaa sisäisenä itsearviointina tai käyttämällä ulkopuolista arvioijaa. Arvioinnin keskeisistä tuloksista tulee raportoida talous- ja suunnittelukeskuksen varainhallintaosastolle, joka raportoi tuloksista tarkoituksenmukaisella tavalla asianomaisen tytäryhteisön ohjauksesta vastaavalle kaupunginjohtajalle tai apulaiskaupunginjohtajalle.</i></p> <p>Hallituksen on määriteltävä yhteisön koko ja toiminnan laajuus huomioon ottaen ne periaatteet, joiden mukaan yhteisön sisäinen valvonta järjestetään. Hallituksen tulee valvoa, että toimitusjohtaja hoitaa yhteisön juoksevan hallinnon hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Toimitusjohtajan hallituksen kokouksissa antamat tilannekatsaukset tulee merkitä asiakohdittain pöytäkirjaan, josta on käytävä myös selville, onko katsaus joltakin osin antanut aihetta hallituksen toimesta erityisiin toimenpiteisiin. ”Merkittiin tiedoksi” -merkintä ei ole riittävä. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhteisön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.</p> <p>Riskienhallinnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista puuttamalla tavoitteita uhkaaviin tekijöihin jo ennakolta. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhteisön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan. Kokonaisvastuu yhteisön riskienhallinnasta kuuluu hallitukselle.</p>
Raportointi	<p>Tytäryhteisöt laativat vuosittain selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä arvion merkittävimmistä riskeistä, epävarmuustekijöistä ja muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista. Selonteko sisällytetään tilinpäätösaineistoon ja ilmoitetaan osana toimintakertomusta.</p> <p>Talous- ja suunnittelukeskus laatii asuinkiinteistöyhtiöitä lukuun ottamatta tytäryhteisöjen toimintaa koskevia seurantaraportteja ja toimialakatsauksia sekä valmistelelee myös raporttien pohjalta tytäryhteisöjen talouden kannalta tarpeellisten ohjeiden antamisen.</p>
Tavoitteiden	Talousarviossa.

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

asettaminen	
Hämeenlinna	
Teemat	Lähde: Hankinta- ja palvelustrategia ja Hämeenlinnan kaupungin talousarvio 2011, konserniohje 14.12.2009
Omistajapoliittiset linjaukset	<p>Tehokas omistajapolitiikka:</p> <p>Hämeenlinnan kaupunki on merkittävä omistaja, sekä osakeyhtiöiden osakekannan että kiinteistökannan näkökulmasta. Omistaminen ei ole kaupungille itsetarkoituksellista, vaan sen tulee aina olla harkittua toimintaa, joka perustuu valittuihin kriteereihin. Tärkein kriteeri on, että omistus on olennaista kaupungin strategian toteuttamisen kannalta ja tukee valittuja päämääriä. Tämän lisäksi omistamisen tulisi aina olla liike-taloudellisesti kannattavaa, jolloin pääoman tuotto on suurempi kuin siihen sidottu kustannus. Omistamisen kolmantena strategisena kriteerinä on kustannustehokkaiden ja korkealaatuisten palvelujen tuottaminen. Oma omistus tarjoaa mahdollisuuden vertailla palveluja muiden omistamaan tuotantoon. Jos strategisen omistamisen kriteerit eivät toteudu, omistaminen ei ole perusteltua. Tällöin resurssit, sekä taloudelliset että aineellomat, pitää voida vapauttaa ja kohdistaa muualle.</p> <p>Konserniohjeessa:</p> <p>Kaupungin omistajapolitiikka on mahdollisimman avointa ja aktiivista toimintaa, jossa pyritään johdonmukaisiin ja ennustettaviin ratkaisuihin. Lähtökohtana on kaupunginvaltuuston hyväksymä strategia ja muut omistajapolitiikkaa koskevat päätökset.</p> <p>Kaupunki edellyttää, että</p> <ul style="list-style-type: none"> - -tytäryhteisöissä huolehditaan lainsäädännön asettamista velvoitteista esimerkillisen hyvin - -tytäryhteisöt ovat esimerkillisiä työnantajia - -tytäryhteisöt suhtautuvat vastuullisesti ympäristökysymyksiin - -yhteisöjen pääomarakenteen tulee olla tarkoituksenmukainen suhteessa toimialaan ja toimintaan - -tytäryhteisöjen hallituksissa on oltava miehiä ja naisia tasapuolisesti.
Omistajaohjaus	<p>Hankinta- ja palvelustrategiassa:</p> <p>Omistajaohjaus on toimintatapa jolla toteutetaan omistajapolitiikkaa.</p> <p>Omistajaohjauksessa tarkastellaan seuraavia teemoja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - yhtiöiden taloudellinen liikkumavara - henkilöstön saatavuus - aito kilpailutilanne - vertailtavuus ja tuotteistaminen - kilpailulainsäädäntö <p>Keskeiset periaatteet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Markkinalähtöisyys lisääntyy ja kilpailu avautuu. Kaupungin tulee olla aktiivinen toimija muutostilanteissa. 2. Yhtiöittäminen edellyttää kehittämispanosta ja sopeuttamisaikaa. Virastoa ei voi muuttaa liiketaloudelliseksi yhtiöksi ilman osaamista. 3. Monopoli-tilanteet ovat kustannustehottomia, kaikissa palveluissa on pyrit-

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>tävä ratkaisuun, jossa on vaihtoehtoja ja vertailumahdollisuuksia.</p> <p>4. Yhtiöiden toimintaa avataan markkinoille vaiheittain, jotta oman ja ulkoisen toiminnan vertailtavuus on mahdollinen ja jotta yhtiöiden liiketoiminnallinen osaaminen ja päätöksenteon vapaus on riittävällä tasolla.</p> <p>5. Markkinoita tulee hyödyntää erityisesti tukipalveluissa, jotta peruspalvelut voidaan rahoittaa.</p> <p>6. Kunnallinen liikelaitos ei voi toimia avoimilla markkinoilla kilpailutilanteessa. Liikelaitos on hyvä toimintatapa, silloin kun tavoitteena on sisäinen tehokkuus.</p> <p>Konserniohjeessa: Tytäryhteisön hallitus edustaa myös kaupunkikonsernin johtoa yhteisön hallinnossa. Hallituksen toiminta on osa omistajaohjausta.</p>
Konserniohjauksen roolit	<p>Kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla ja konsernipalvelut-yksikkö avustaa kaupunginjohtajaa. Konsernivastuuhenkilöitä ei ole valittu eikä konsernijaostoa ole erikseen nimetty.</p> <p>Konserniohjeessa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena kokonaistaloudellisesti. - Konsernijohtamisessa otetaan huomioon tytäryhteisöjen toimialakohtaiset erityispiirteet ja toimintaympäristövaatimukset. - Konsernijohto ei osallistu tytäryhteisöjen toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivittäisjohtamiseen muutoin kuin yhtiökokouksissa ja konserni johdon ennakkosuostumusta edellyttävissä asioissa. - Säätiöiden osalta kaupunki käyttää määräysvaltaansa säätiön sääntöjen ja nimeämiensä hallituksen jäsenten kautta. <p>Tytäryhteisöjen laina- ja sijoitusjärjestelyistä tulee neuvotella yhteistyössä konserni johdon ja talous- ja hallintojohtajan kanssa.</p>
Hyvä hallintotapa	<p>Määritelty konserniohjeessa 14.12.2009. Yhtiökokoukset, osakkeenomistajien toimivalta yhtiökokouksessa, hallituksen toimivalta, hallituksen jäsenten kelpoisuus ja riippumattomuus, hallituksen ja hallituksen puheenjohtajan tehtävät, hallituksen työskentely, hallituksen toiminnan arviointi, hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtajan tehtävät, toimikunnat, johdon palkka ja muut palkkiot, vaitiolovelvollisuus ja asiakirjajulkisuus sekä muut säännökset.</p>
Konserniohjauksen välineet	<p>Ohjeilla varmistetaan hyväksytyin omistajapolitiikan ja tavoitteiden toteutuminen sekä taloudellinen ja tuloksellinen toiminta sekä palveluiden käyttö. Konserniohjeessa: Strategisten tytäryhteisöjen on laadittava liiketoimintasuunnitelma. Kaupungin hallitus käsittelee kaupungin strategisten tytäryhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat, merkittävät strategiset hankkeet ja liiketoiminnan muutokset.</p> <p>Konserniohjeessa on määritelty riskien hallinnan periaatteet, konsernitalin käyttö, julkiset hankinnat, lahjonnan vastaiset periaatteet, tietojärjestelmät, henkilöstöpolitiikka, tiedottaminen.</p>
Konsernivalvonta	<p>Konserniohjeessa: Kaupungin strategisten tytäryhteisöjen tulee toimittaa hallituksen, yhtiökokouksen tai vastaavien toimielinten kokouskutsut, esityslistat ja pöytäkirjat toimialajaon mukaisesti kaupunginjohtajalle tai apulaiskaupunginjohtajalle, joilla on oikeus osallistua asiantuntijana po. kokouksiin.</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Yhteisön hallitus huolehtii siitä, että yhteisössä on määritelty sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet ja että yhteisössä seurataan valvonnan toimivuutta. Hallituksen tulee säännöllisesti arvioida yhteisön sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta.</p> <p>Kaupunkikonsernin tavoitteiden toteutumista ja kokonaisuutta sekä riskien hallintaa valvovat tarvittaessa kaupunginjohtajan määräämät business controllerit</p>
Raportointi	<p>Tytäryhteisön tulee raportoida toiminnastaan vähintään kaksi kertaa vuodessa (kolmannesvuosiraportit) talous- ja hallintopalveluiden antamien ohjeiden mukaisesti. Lisäksi vuosiraportointi tapahtuu tilinpäätöksen yhteydessä. Kaupunginhallitus voi myös pyytää harkintansa mukaan selvityksiä yhteisön toiminnasta ja taloudesta.</p> <p>Hämeenlinna-konsernin talouden ja toiminnan seurantaraportit on toimitettava talous- ja hallintojohtajalle, jolla on myös oikeus antaa talousarvion seurantaan liittyviä ohjeita.</p>
Tavoitteiden asettaminen	<p>Tavoitteet Kaupunginvaltuuston yleiset tavoitteet</p> <p>Luova ja elinvoimainen elinkeinoympäristö</p> <ul style="list-style-type: none"> - elinkeinoelämän tarpeita vastaava koulutustarjonta, elinkeinostrategian toteuttaminen, - menestyvä ja vaikuttava elinkeinoyhtiö, ennakoiva kaupunkisuunnittelu - Kestävän kaupunkikehityksen edelläkävijä - palvelurakenteen, joukkoliikenteen ja asumisen kokonaissuunnittelu, kestävä kehityksen teknologian ja toimintamallien hyödyntäminen - Kaupunkilaisten hyvää arkielämää tukevat palvelut - laadukkaat asukaslähtöiset elämänkaaren ja tarpeen mukaiset palvelut, yhteisöllisyyttä ja moniarvoisuutta tukevat palvelut ja johtaminen, arkiliikuntaan kannustavat ja terveyshyötyä tavoittelevat tavat toimia - Tasapainoinen talous ja tuottavuuden parantaminen - talouden tasapainotusohjelman ja tuottavuusohjelman toteuttaminen, tulo- ja rahoituspohjan vahvistaminen, tehokas omistajapolitiikka, kustannustehokkaimmilla tavoilla järjestetyt palvelut - Asiakaslähtöinen, elämänkaariajatteluun pohjautuva monituottajamalli - palveluprosessien uudistaminen, palvelutuotannon rakenteelliset uudistukset, ennakkoluulottomat yhteistyömallit, toimiva innovaatio- ja kehitystoiminta - Hyvinvoiva, osaava ja kehityshaluinen henkilöstö - vuorovaikutteinen muutoksen johtaminen, luovuutta tukeva työyhteisö ja haasteelliset työtehtävät <p>Esimerkkejä yhtiökohtaisista tavoitteista:</p> <p>Kaupunginvaltuuston asettamia tavoitteita toteuttavat / tukevat omat tavoitteet ja niitä kuvaavat mittarit / tunnusluvut:</p> <p>Yhtiö / yhteisö Hämeenlinnan Asunnot Oy</p> <p>vakaa talous</p> <p>mittarit</p> <p>a. käyttöaste riittävän korkea 97+ %</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>b. budjetin pitävyys +/- 4%</p> <p>c. vuokrasaatavien määrä alle 2 % liikevaihdosta</p> <p>d. rahoitustulos vähintään 714.000 €</p> <p>mitä tehdään</p> <p>a. lainasalkun hallinnointi</p> <p>b. toimintojen yhdenmukaistaminen, maakunnat</p> <p>c. vuokranmäärityksen harmonisointi</p> <p>d. uuden budjetointijärjestelmän sisäänajo</p> <p>e. energiatehokkuuden parantaminen tehokkuusluvuiltaan huonoissa kiinteistöissä</p> <p>2. asukaslähtöisyys</p> <p>- asukaspalautteen seuraaminen, palautteeseen vastaaminen 24 tunnin sisällä työpäivisin</p> <p>Hämeenlinnan Liikuntahallit Oy</p> <p>Yhtiö ei tavoittele voittoa.</p> <p>Yhtiön hallinnoimissa tiloissa käy vuosittain vähintään 700.000 käyttäjää.</p> <p>Pullerin alueen kehitysprojekti aloitetaan 2011.</p> <p>Lammin uimahallin käyttöastetta on nostettava noin 150 henkeen / vuorokausi.</p> <p>Lammin kustannukset kävijää kohden on elokuun lopun tilanteen mukaan 18.90 € / kävijä.</p> <p>Tavoite vuodelle 2011 on 18 € / kävijä</p> <p>Hämeenlinnan uimahallissa kävi vuonna 2009 245.000 käyttäjää, kustannukset vuodelta 2009 on kävijää kohden 4.90 €.</p> <p>Tavoite vuodelle 2011 on 250.000 kävijää, se on 4.85 € / kävijä</p> <p>Valmistaudutaan Hämeenlinnan urheilutalon rakentamiseen 2011-2013.</p> <p>Kehittämiskeskus Oy Häme</p> <p>Hämeenlinnassa on erityisen hyvä yrittää – mittarina uudet yritykset 260 kpl, yrityksen</p> <p>asiakastytyväisyys yli 4 (asteikolla 1-5).</p> <p>Yritysten työvoiman saanti ja asumiskaupunki – mittarina väestönkehitys 500 henkeä/v.</p> <p>Hämeenlinna on tunnettu matkailu- ja palvelukaupunki – mittarina matkailun yöpymiset ja palvelumittaritutkimus (positiivinen kehitys)</p> <p>Kehittämiskeskus on hyvin verkostoitunut toimija. Yhtiöllä on 130-150 kpl edustuksia eri toimielimissä, joiden kautta on mahdollisuus yhdistää seudun elinkeinotoiminnan vaikuttavuutta, voimavaroja ja parantaa toiminnan fokusta.</p>
Joensuu	
Teemat	Lähde: Joensuun kaupungin konserniohje
Omistajapoliittiset linjaukset	Valtuusto voi asettaa tavoitteita ja määrittellä periaatteita kunnan konsernijohdolle koskien tytäryhteisöjen toiminnan ohjausta ja valvontaa. Valtuusto voi lisäksi asettaa

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>tavoitteita, jotka ohjaavat kunnan edustajia tytäryhteisön toimielimissä.</p> <p>Valtuusto voi ohjata asettamallaan tavoitteilla myös tytäryhteisöjä niiden omassa tavoitteenasettelussa. Valtuuston ohjaus, joka ensisijaisesti toteutuu kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa, ei sido oikeudellisesti tytäryhteisöjä. Tavoiteasettelu tässä tarkoituksessa on luonteeltaan välillistä, pääomistajan tahdon esiintuomista.</p>
Omistajaohjaus	<p>Tavoiteasettelu tässä tarkoituksessa on luonteeltaan välillistä, pääomistajan tahdon esiintuomista. Kuntalain ja yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevien erityislakien suhdetta ei näin ollen ole muutettu. Esimerkiksi osakeyhtiön toimielinten tai toimitusjohtajan velvoitteet määräytyvät edelleen osakeyhtiölain mukaan.</p> <p>Kaupunginvaltuusto päättää konserniin kuuluvan yhteisön perustamisesta, merkittävistä sääntöjen muutoksista, emon vakuuksien antamisesta sekä osakepääoman korottamisesta, ellei talousarvion sitovuusohjeista muuta johdu.</p> <p>Kaupunginhallitus vastaa konserniohjauksesta, yhteisöjen talouden ja toiminnan seurannasta, yhteensovittamisesta ja valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus ja liiketoiminnan johtokunta päättävät kuntalain, johtosääntöjen ja talousarvion puitteissa osakkeiden hankinnasta, myynnistä ja vaihtamisesta. Kaupunginhallitus päättää yhteisöjen pääomarakenteen muuttamisesta sekä antaa luvan tytäryhteisön käyttöomaisuuden luovuttamiseen silloin, kun kyseessä on tytäryhteisön kannalta merkittävä luovutus.</p> <p>(Merkittävimmät yhtiöt lueteltu säännössä, joiden ohjauksesta vastaa kh (myös mukana osakkuusyhteisöjä) ja vähemmän merkittävät, joita ohjaavat liikuntalautakunta ja liiketoimintajohtaja)</p>
Konserniohjauksen roolit	<p>Kaupunginvaltuusto päättää konserniin kuuluvan yhteisön perustamisesta, merkittävistä sääntöjen muutoksista, emon vakuuksien antamisesta sekä osakepääoman korottamisesta, ellei talousarvion sitovuusohjeista muuta johdu.</p> <p>Kaupunginhallitus vastaa konserniohjauksesta, yhteisöjen talouden ja toiminnan seurannasta, yhteensovittamisesta ja valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus ja liiketoiminnan johtokunta päättävät kuntalain, johtosääntöjen ja talousarvion puitteissa osakkeiden hankinnasta, myynnistä ja vaihtamisesta. Kaupunginhallitus päättää yhteisöjen pääomarakenteen muuttamisesta sekä antaa luvan tytäryhteisön käyttöomaisuuden luovuttamiseen silloin, kun kyseessä on tytäryhteisön kannalta merkittävä luovutus. (Merkittävimmät yhtiöt lueteltu säännössä, joiden ohjauksesta vastaa kh (myös mukana osakkuusyhteisöjä) ja vähemmän merkittävät, joita ohjaavat liikuntalautakunta ja liiketoimintajohtaja ohjaa muita.)</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Muut yhteisöt ovat liiketoimintajohtajan ohjauksessa. Liiketoimintajohtajalla on oikeus osallistua kaupunginhallituksen ohjauksessa ja omassa ohjauksessaan olevien tytäryhteisöjen hallitusten ja vastaavien toimielinten kokouksiin ja hänelle on toimitettava kokousaineisto jäsenille lähetettävien kokouskutsujen lähettämisen yhteydessä. Liikuntajohtajalla on vastaava oikeus liikuntalautakunnan ohjauksessa olevien yhteisöjen kohdalla.</p> <p>Kaupunginsihteeri, talous- ja strategiajohtaja sekä henkilöstöjohtaja voivat antaa toimialallaan yleisohjeita konserniohjeiden toteuttamiseksi. Kaupunginhallitus, liikuntalautakunta ja liiketoimintajohtaja valitsee ohjauksessaan olevan yhteisön yhtiökokousedustajan tai muun vastaavan kokouksen edustajan ja antaa tälle tarvittavat ohjeet. Kaupunginjohtaja ja liiketoimintajohtaja voivat tarvittaessa vaatia edustajalta selontekoa yhteisön asioista.</p>
Hyvä hallintotapa	<p>Yhteisön hallituksen kokoonpano ja työskentely</p> <p>Yhteisön hallitus tai vastaava toimielin valitaan yhtiöjärjestyksessä tai säännön nimeää jäsenet kuitenkin toimikaudekseen. Hallituksen jäsenmääräksi suositellaan 5 – 7 jäsentä yhteisön toiminnan ja talouden laajuus huomioon ottaen. Sama henkilö voi toimia konsernin eri yhteisöissä enintään kolmessa hallituksessa. Yhteisön hallitus huolehtii yhteisön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä osakeyhtiölain tai säätiölain mukaisesti, ohjaa ja valvoo toimivaa johtoa, ottaa ja erottaa toimitusjohtajan sekä hyväksyy yhtiön strategian ja valvoo sen toteuttamista.</p> <p>Kaupunginhallituksen ohjauksessa olevien yhtiöiden tulee hyväksyä hyvän hallintotavan-ohje (corporate governance). Hallituksen työjärjestyksessä määrätään hallituksen työskentelytavoista, kokousmenettelystä sekä pöytäkirjasta ja sen tarkastamisesta. Video-, puhelin- ja sähköpostikokoukset rinnastetaan tavanomaisiin kokouksiin ja niistä tehdään pöytäkirja, joka tarkastetaan työjärjestyksen määräämällä tavalla.</p> <p>Toimielinten jäsenten tulee toiminnassaan ottaa huomioon yhteisön edun ohella konsernin kokonaisuus. Konsernin kokonaisuus ja tytäryhteisön etu eivät voi olla merkittävässä ristiriidassa. Ristiriitatilanteessa konsernin kokonaisuus on ratkaiseva, ellei osakeyhtiölaista tai yhtiöjärjestyksestä muuta johdu. Edustajan tulee oma-aloitteisesti ottaa yhteyttä liiketoimintajohtajaan silloin, kun hän katsoo yhteisön käsittelyssä olevalla asialla olevan olennaista merkitystä koko konsernin kannalta tai esitetty ratkaisu on ristiriidassa konsernin kokonaisedun kanssa. Yhteisöjen toimielinten kokous- ja vuosipalkkioissa noudatetaan soveltuvin osin kaupungin luottamushenkilöiden palkkiosääntöä.</p>
Konserniohjauksen välineet	<p>Kirjanpito ja tilinpäätös</p> <p>Ajantasaisen konserniraportoinnin ja tukipalveluiden tuottavuuden edistämiseksi tytäryhteisöjen talous- ja henkilöstöhallintoa keskitetään tarkoituksenmukaisella</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>tavalla.</p> <p>Rahoitus- ja sijoitustoiminta sekä maksuliikenne</p> <p>Rahoitus- ja sijoitustoiminnassa pyritään koko konsernin kannalta edullisimpiin ratkaisuihin. Yhteisön hankkiessa pitkäaikaista vierasta pääomaa on sekä tarjouspyyntöettä päätöksentekovaiheessa toimittava etukäteen yhteistyössä kaupunginkamreerin kanssa. Lainojen vakuusjärjestelyistä tulee aina neuvotella kaupunginkamreerin kanssa. Haettaessa kaupungilta osakepääoman korotusta tai omavelkaista takausta on hakemukseen liitettävä yhteisön toimivaltaisen elimen päätös osakepääoman korottamisesta tai lainan ottamisesta. Osakepääoman korotus maksetaan yhteisölle välittömästi kaupungin tekemän päätöksen jälkeen. Emo tukee yhteisöjä edullisten tiliehtojen ja maksuliikenteen järjestämisessä. Yhteisöllä on mahdollisuus liittyä erillisellä sopimuksella konsernitilijärjestelmään.</p> <p>Yhteisön talouden ja toiminnan suunnittelu</p> <p>Yhteisön tulee laatia vuosittain talousarvio omaa toimintaansa varten. Liiketoimintajohtaja ja 3 §:ssä yksilöity yhteisö valmistelevat tavoite- ja tulossopimuksen, jonka emon puolesta hyväksyy yhteisön ohjauksesta vastaava viranomainen. Yhteisön talouden kannalta merkittävät investoinnit tulee käsitellä kaupunginhallituksessa.</p> <p>Riskien hallinta</p> <p>Yhteisö ei ole oikeutettu myöntämään takausta tai muuta vastaavaa sitoumusta tai antamaan panttia ilman kaupunginhallituksen suostumusta. Liiketoimintajohtajan ohjauksessa olevan yhteisön osalta suostumuksen antaa liiketoimintajohtaja. Vakuutuspolitiikasta ja -periaatteista antaa ohjeet liiketoimintajohtaja. Vakuutukset kilpailutetaan koko konsernin kattavasti. Yhteisön tulee noudattaa soveltuvin osin emon tietoturvapolitiikkaa ja ohjeita. (Tämän lisäksi mukana henkilöstöpolitiikka, hankinnat, viestintä (viestintästrategia))</p>
Konsernivalvonta	Tilintarkastajat hoitavat sisäisen valvonnan ja yhtiöt on ohjeistettu tarkastuksen järjestämisestä.
Raportointi	Kuntalain 70 §:n perusteella raportointivelvolliset 3 §:ssä yksilöidyt tytäryhteisöt raportoivat toiminnastaan ja taloudestaan kaupunginhallitukselle liiketoimintajohtajan antamien ohjeiden mukaisesti kahdesti vuodessa. Myös muilta yhteisöiltä voidaan tarvittaessa edellyttää raportointia.
Tavoitteiden asettaminen	Tavoite ja tulossopimukset tehdään kahdeksi vuodeksi. Talousarviossa on lisäksi lyhyet tavoitteet yhtiöille osio.
Jyväskylä	
Teemat	Lähteet: Jyväskylän kaupungin omistajapoliittinen linjaus, konserniohje ja hyvä hallinto- ja johtamissääntö
Omistajapoliittiset linjaukset	Omistajapolitiikka perustuu kahteen intressiin: <ul style="list-style-type: none"> - taloudellinen intressi, jolloin kaupunki saa sijoittamalleen pääomalle tuottoa - strateginen intressi, jolloin kaupungin tavoitteena on, että toiminta tukee kaupungin toimintaa ja strategisten tavoitteiden saavuttamista. Yhteisöllä on

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>silloin jokin yhteiskunnallinen rooli.</p> <p>Niitä yhteisöjä, jotka toimivat kilpailumarkkinoilla ja joissa kaupungin intressi on vain taloudellinen, näitä yhtiöitä arvioidaan omistuksen tarpeellisuuden, kannattavuuden riskien kannalta. Jos omistus on taloudellinen voidaan omistuksesta luopua joko osittain tai kokonaan. Omistajaintressi vaikuttaa pääsääntöisesti tavoitteiden asettamiseen.</p> <p>Omistajapoliittiset linjaukset on tehty yhtiöittäin ja yhtiöistä on määritelty kumpaan intressiin heidän toimintansa perustuu mm. Jyväskylän Energia Oy, Jyväskylän Vuokra-asunnot Oy, Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy, Tota Kiinteistö Oy jne.</p>
Omistajaohjaus	Lainojen takauksia myönnetään pääsääntöisesti vain konserniin kuuluville yhteisöille. Takauksesta peritään 0,3 % vuotuinen korvaus jäljellä olevasta lainamäärästä.
Konserniohjauksen roolit	Kv päättää omistajapoliittisista linjauksien piiriin kuuluvista tytäryhteisöistä. Tuodaan päätettäväksi vähintään kerran valtuustokaudessa. Kh ohjeistaa, valvoo ja raportoi sekä nimeää edustajat yhtiökokouksiin. Kaupunginjohtaja konserniohjausryhmän ja tytäryhteisöihin controllerin, jolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus tytäryhteisöjen hallituksessa. Konserniohjausryhmä valmistelee ennakkolupa-asioita ja antaa lausunnot, seuraa tytäryhteisöjen toimintaa ja antaa tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia, seuraa konsernirakenteen kehitystä ja antaa ehdotuksia sen kehittämiseksi sekä ylläpitää ja kehittää konsernijohdon ja tytäryhteisöjen välistä konserniraportointia ja tiedonkulkua. Kj:n nimeämä controller toimii yhteyshenkilönä tytäryhteisöihin, valvoo omistajapoliittisten linjauksien toteutumista, taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista sekä seuraa konserniohjauksen toimivuutta ja raportoi siitä kaupunginjohtajalle.
Hyvä hallintotapa	<p>Kaupunginhallitus on hyväksynyt 22.11.2010/464 ja määrännyt tulemaan voimaan samasta ajankohdasta lukien. Samassa yhteydessä vahvistettu erillinen hyvä hallinto- ja johtamissääntö Jyväskylän kaupunkikonsernissa ja ohje täydentää lakisäätteisiä menettelytapoja ja kaupungin konserniohjetta.</p> <p>Ohjeessa määritelty yhtiökokouksen kutsun lähettäminen ja kutsun sisältö. Hallituksen tehtävät, hallituksen puheenjohtajan tehtävät, jotka ovat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - huolehtia, että hallitus on toimintakykyinen ja päätösvaltainen - johtaa hallituksen työskentelyä niin, että hallitus huolehtii tehtävistään mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti - seurata toimitusjohtajan tehtäviä ja valvoa, että toimitusjohtaja on tehtäviensä tasalla - vastata siitä, että hallitus kokoontuu tarvittaessa tai jos hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja sitä vaatii - hyväksyä toimitusjohtajan laatima esityslista hallituksen kokouksia varten - johtaa ja kehittää hallituksen työskentelyä, valvoa kokousten valmistelua, toimia kokouksessa puheenjohtajana sekä huolehtia siitä, että kokouksesta pidetään pöytäkirjaa ja sen allekirjoittamisesta - huolehtia osaltaan siitä, että kaupungin tytäryhtiöissä noudatetaan kaupunkikonsernissa annettua tytäryhteisöjen konserniohjetta ja hyvästä hallinto ja -johtamistavasta annettuja ohjeita

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<ul style="list-style-type: none"> - huolehtia erityisesti siitä, että konserniohjeen 9 §:ssä (ennakkolupamenetely) mainituista asioista on ennen hallituksen lopullista päätöstä hankittu konsernijohdon ennakkolupa - huolehtia siitä, että lakisääteiset ja yhtiöjärjestyksessä määrätyt toimenpiteet ja niihin liittyvät päätökset tehdään ajallaan - hyväksyä toimitusjohtajan edustus- yms. kulut ja lomat - pitää yhteyttä hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan kokousten välillä - pitää tarvittaessa yhteyttä omistajiin kuten esim. konsernijohtoon ja muihin sidosryhmiin myös yhtiökokousten välillä - seurata tarkasti yhtiön toimintaa - luoda osaltaan hyvä ilmapiiri hallituksen toiminnalle - vastata siitä, että hallituksen työskentelyssä noudatetaan hallituksen hyväksymän työjärjestyksen määräyksiä. <p>Hallituksen ja sen puheenjohtajan tehtävät ovat strategisia. Hallituksen puheenjohtaja ei osallistu yhtiön operatiivisen toiminnan johtamiseen.</p> <p>Tämän lisäksi on kerrottu hallituksen työskentelystä ja päätöksenteosta, työjärjestyksestä sekä jäsenten valinnasta sekä perehdyttämisestä ja hallituksen kokouksista.</p> <p>Hallituksen toiminnan arvioinnista: Hallituksen on arvioitava vuosittain toimintaansa ja työskentelytapojaan hallitustyöskentelyn kehittämiseksi. Arviointi voidaan toteuttaa sisäisenä itse arviointina tai käyttää ulkopuolista arvioitsijaa. Arvioinnin keskeisistä tuloksista tulee raportoida kirjallisesti konsernijohdolle.</p> <p>Lisäksi on päätetty toimitusjohtajan valinnasta, tehtävistä, nimittämisestä sekä toimitusjohtajasopimuksesta ja muusta yhtiön johdosta sekä palkkioista. Hyvässä hallinto- ja johtamissäännössä määritellään myös lahjontaan, viestintään sekä tietojen luovutukseen, vaihteluun ja vakuuttamiseen liittyvät periaatteet.</p>
<p>Konserniohjauksen välineet</p>	<p>Keskitetty konsernitoiminnot</p> <p>Kaupunkikonsernissa hyödynnetään eri tukipalvelujen hankinta- ja volyymiedut sekä ammatti- ja erityisosaaminen.</p> <p>Tilapalvelu Liikelaitos hallinnoi ja omistaa palvelutuotantoon käytettäviä tiloja ja koordinoi kaupunkikonsernin tilojen käyttöä. Tytäryhteisöt sijoittuvat ensisijaisesti kaupungin omistamiin tiloihin. Konsernissa käytetään yhtenäisiä kiinteistönvuokrausperusteita.</p> <p>Tytäryhteisöt ovat mukana kaupungin hankintasopimuksissa ja noudattavat kaupungin hankintaperiaatteita sekä hankinnoista erikseen annettuja ohjeita. Kaupungin hankintavastuullisten kanssa neuvotellaan ja sovitaan tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä taloudellisten hyötyjen aikaansaamiseksi.</p> <p>Tietohallinto koordinoi kaupunkikonsernin tietotekniikka- ja telepalveluja ja vastaa tietohallintostrategioiden toteuttamisesta. Tarkoituksena on käyttää yhteisiä tietojär-</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>jestelmiä mahdollisimman kattavasti kaupunkikonsernissa.</p> <p>Kaupunkikonsernissa haetaan taloudellisia hyötyjä sekä tuotannollisia volyymietuja kiinteistönhoitoon, työterveyteen, taloushallintoon yms. liittyvissä tukipalveluissa.</p> <p>Talous</p> <p>Tytäryhteisöt noudattavat konsernijohton antamia ohjeita rahoituksen suunnittelussa ja järjestämisessä. Kaupungin tytäryhteisöt liittyvät konsernin sisäisen pankin ja konsernitilin käyttäjiksi.</p> <p>Tytäryhteisöjen investoinnit, rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasiat valmistellaan yhteistyössä kaupunginjohtajan nimeämän konserniohjausryhmän kanssa. Talouskeskus Liikelaitos kilpailuttaa tytäryhteisöjen lainat ja muut rahoitusjärjestelyt.</p> <p>Konsernin sisäisissä urakkasopimuksissa tytäryhteisöiltä edellytetään pääsääntöisesti vastaavaa vakuudenantoa kuin ulkoisilta tarjoajilta.</p> <p>Henkilöstö</p> <p>Tytäryhteisöt noudattavat kaupungin yleisiä henkilöstöpolitiikan periaatteita. Merkittävistä henkilöstöön liittyvistä asioista on neuvoteltava etukäteen konsernijohton kanssa. Tytäryhteisöt liittyvät Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöiksi.</p> <p>Viestintä</p> <p>Yhteisön viestinnän on tuettava kaupungin asettamia tavoitteita ja toimintapolitiikkaa sekä noudatettava kaupungin viestinnän linjauksia.</p> <p>Tarvittaessa tehdään yhteistyötä kaupungin konsernihallintoon kuuluvan viestinnän vastuualueen kanssa, erityisesti merkittävässä tytäryhteisön muutos- ja kriisitilanteissa. Tytäryhteisön on tiedotettava organisaationsa viestinnän strategisista suunnitelmista, muutoksista ja toiminnasta konsernihallinnon viestinnälle.</p> <p>Ennakkolupamenettely</p> <p>Tytäryhteisön on ennakkoon hankittava konsernijohton suostumus seuraavissa asioissa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. liiketoiminnan merkittävä tai poikkeuksellinen laajentaminen 2. merkittävä tai poikkeuksellinen investointi 3. yhtiöjärjestyksen muuttaminen 4. osakeanti tai muu pääomarakenteen muuttaminen 5. liiketoiminnan tai kiinteistön myyminen tai muu olennainen liiketoiminnan uudelleenjärjestely 6. lainanotto tai vakuuden antaminen 7. hakeutuminen selvitystilaan tai konkurssiin 8. tuloksen käsittely ennen yhteisön hallituksen tilinpäätöskäsittelyä 9. vaikutuksiltaan merkittävän oikeudellisen prosessin aloittaminen 10. toimitusjohtajan valinta ja palkkaus sekä toimitusjohtajalle maksettavat muut taloudelliset etuudet 11. tulospalkkiojärjestelmän käyttöönotto ja siinä tehtävät muutokset 12. muu yhtiön tulokseen, pääoman tuottoon tai riskiin olennaisesti vaikuttava tapahtuma.
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>KONSERNIN SISÄINEN YHTEISTYÖ</p> <p>Konsernihallinto järjestää tytäryhteisöjen toimitusjohtajille, hallituksen puheenjohtajille ja jäsenille sekä tarvittaessa muulle henkilöstölle tilaisuuksia, joilla pyritään edistämään konsernin sisäistä yhteistyötä ja parhaimpien käytäntöjen omaksumista. Tytäryhteisöjen edustajat ovat velvoitettuja osallistumaan näihin tilaisuuksiin.</p> <p>Konsernijohto ei osallistu tytäryhtiöiden toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivitysjohtamiseen muutoin kuin yhtiökokouksissa ja konserniohjeessa konsernijohtoon ennakkoluvan selvittämisen piiriin kuuluvissa asioissa.</p>
Konsernivalvonta	<p>Valtuuston asettama tarkastuslautakunta huolehti kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston kaupungille ja tytäryhteisöille asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutusta.</p> <p>Kaupungin tilintarkastusyhteisö toimii myös kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tilintarkastusyhteisönä. Kaupungin sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa tytäryhteisön toimintaa tarvittavassa laajuudessa. Yhteisö antaa tarpeelliset tiedot ja avustaa niiden saannissa.</p> <p>Yhtiön hallituksen on huolehdittava, että yhtiössä on säännöllinen raportointi tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta, joka on oikeassa suhteessa liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen.</p> <p>Sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan toimintaperiaatteet</p> <p>Yhtiön hallituksen on määriteltävä sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet. Yhtiön toimitusjohtajan on huolehdittava riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta.</p> <p>Konsernivalvonnasta vastaa kaupungin konsernijohto. Vuosittain kaupungin konsernitilinpäätöksessä annetaan kaupunginhallituksen selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä.</p> <p>Riskien hallinta</p> <p>Yhtiön hallituksen on selostettava toimintakertomuksessa hallituksen tietoon tulleita merkittävämpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä periaatteet, joiden mukaan riskienhallinta on järjestetty. Sisäinen tarkastus ja tilintarkastaja arvioivat niitä prosesseja, joilla organisaatioissa varmistetaan, että merkittävät riskit on ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti.</p> <p>Sisäinen tarkastus</p> <p>Yhtiön hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön sisäinen tarkastus on liiketoiminnan luonteen perusteella asianmukaisesti järjestetty ja se on oikeassa suhteessa liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Kaupungin sisäinen tarkastus konsultoi</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>ja arvioi tarvittaessa niitä prosesseja, joilla yhteisöissä varmistetaan, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty, merkittävät riskit ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti.</p> <p>Tytäryhteisön controller</p> <p>Kaupunginvaltuuston hyväksymän konserniohjauksen periaatteet ja omistajapoliittiset linjaukset tytäryhteisöissä ohjeen mukaisesti kaupunginjohtaja nimeää tytäryhteisön controllerin, jolla on läsnäolo- ja puheoikeus yhteisön hallituksessa tai vastaavassa toimielimessä.</p> <p>Controller toimii konsernijohdon ja tytäryhteisön välisenä yhteyshenkilönä ja valvoo valtuuston asettamien omistajapoliittisten linjauksien sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Lisäksi controller seuraa konserniohjauksen toimivuutta tytäryhteisössä ja raportoi tarvittaessa kaupunginjohtajalle.</p> <p>Yhtiön toimitusjohtajan tehtävä on hankkia ennen yhtiön sisäistä päätöksentekoa riittävän ajoissa konsernijohdon ennakkolupa konserniohjeen 9 §:ssä mainituissa asioissa. Ennakkolupamenettelyn mukaisissa asioissa controller toimii yhteyshenkilönä yhtiön hallituksen puheenjohtajan, yhtiön toimitusjohtajan sekä konsernijohdon välillä.</p> <p>Julkiset hankinnat</p> <p>Yhteisön hallituksen ja toimitusjohtajan tulee huolehtia siitä, että tytäryhtiö ei menetä hankintalainsäädännön tai oikeuskäytäntöön perustuvaa sidosyksikköasemaa suhteessa kaupunkiin ilman konsernijohdolle annettua etukäteistietoa asiasta, jotta konsernijohto voi tarvittaessa esittää kantansa asiaan. Hallituksen ja toimitusjohtajan on myös valvottava, että tytäryhteisössä noudatetaan harmaan talouden torjunnasta annettuja säännöksiä ja ohjeita.</p>
Raportointi	Tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen on annettava konsernijohdolle kaupunkikonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Tytäryhteisö noudattaa talousarvion ja tilinpäätöksen laadinnassa sekä raportoinnissa konsernijohdon antamia ohjeita ja aikatauluja. Tytäryhteisöt ovat velvollisia raportoimaan valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kolmannesvuosiraporttien yhteydessä sekä tilinpäätöstä laadittaessa. Tytäryhteisön tilinpäätös ja toimintakertomus toimitetaan valtuuston jäsenille.
Tavoitteiden asettaminen	Talousarviossa.
Kuopio	
Teemat	Lähde: Kuopion kaupungin konserniohje
Omistajapoliittiset linjaukset ja omis-	Omistajaohjausta ei saa käyttää siten, että yhteisön päätös tai toimenpide on omiaan tuottamaan yhteisön toiselle omistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhteisön tai

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

tajaohjaus	<p>yhteisön toisen omistajan kustannuksella. Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen, osakkuusyhteisöjen tai kuntayhtymän johdon oikeudellista asemaa tai vastuuta.</p> <p>Verorahoitteisiin palveluihin, joita on vaikea tuottaa ja hinnoitella, soveltuu perinteinen bruttobudjetoitu yksikkö. Jos palvelutuotannon vaatimat investoinnit rahoitetaan budjettivaroin, mutta käyttömenot ulkoisilla tai sisäisillä maksuilla, soveltuu toimintamuodoksi nettobudjetoitu yksikkö. Milloin toiminta on tarkoitus rahoittaa kokonaan, investoinnit mukaan lukien, myyntituloilla, soveltuu toimintamuodoksi kunnan liikelaitos tai kunnan omistama yhtiö. Osakeyhtiömuotoa on syytä harkita etenkin silloin, kun yksikkö toimii kilpailluilla markkinoilla ja se myy palvelujaan merkittävästi ulkoisille asiakkaille. Valtuusto päättää kaupungin omistajapoliittisista linjauksista vähintään kerran valtuustokaudessa. Linjaukset ovat toimintaa suuntaavia ja näin ollen suhteellisen pysyviä. Kaupungin organisaatiossa on kuitenkin jatkuvasti etsittävä mahdollisuuksia tehostaa toimintaa ja olosuhteiden muuttuessa myös muuttaa omistajapolitiikkaa. Kun valtuusto on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset, hyväksytyin omistajapolitiikan on konkretisoiduttava päätöksenteossa kaikilla tasoilla. Linjausten toteutumista on seurattava ja toimialueiden ja yksiköiden on raportoitava linjausten toteutumista niiden omassa toiminnassaan.</p> <p>Omistajapoliittisia linjauksia täydennetään toimialakohtaisissa ohjelmissa ja strategioissa, kuten kaupungin maapoliittisessa ohjelmassa, liikelaitosten ja tytäryhtiöiden strategioissa jne.</p> <p>Omistajapolitiikan linjaukset konkretisoituvat yksittäisiä investointipäätöksiä ja konsernirakennetta koskevia ratkaisuja harkittaessa. Kaupungilla tulee olla käytettävissään oman palvelutuotannon edellyttämä omaisuus ja tuotantovälineet, jotka se voi hankkia käyttöönsä omistamalla tarvittavan käyttöomaisuuden, hallitsemalla sitä yhdessä muiden toimijoiden kanssa tai vuokraamalla sen. Ennen palvelutuotannossa tarvittavien tilojen hankinta- tai vuokrauspäätöstä on tehtävä valinta hankintavasta kannattavuus- ja vertailulaskelmien perusteella.</p> <p>Jos kaupunki tuottaa palvelut yhteistyönä muiden kuntien tai yksityisen sektorin kanssa, yhteistyöstä sovittaessa on sovittava myös siitä, kuka omistaa palvelutuotannon edellyttämän käyttöomaisuuden ja miten omaisuudesta aiheutuvat kustannukset yhteistyökumppaneiden kanssa jaetaan.</p> <p>Kaupungin ydintoimintojen pysyvästi tarvitsemat tuotantovälineet ovat useimmiten tarkoituksenmukaista pitää kaupungin omistuksessa. Samoin esimerkiksi tehokkaan maapoliitiikan toteuttamisen edellytyksenä on vahva maan omistus. Suurempi liikku-</p>
------------	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>misvara on vaikkapa toimistotilojen ja erilaisten koneiden ja laitteiden omistuksen suhteen. Toiminnan luonteesta riippuu, miten kaupungin palvelutuotanto kannattaa organisoida.</p> <p>Omistajapolitiikka palvelutuotannon välineenä</p> <p>Valtaosa kaupungin omaisuudesta toimii palvelutuotannon suoranaisena tuotantovälineenä. Esimerkiksi toimitiloja, verkostoja ja muita tuotantovälineitä käytetään suurimmalta osin välittömästi palvelutuotantoon. Verorahoitteisen toiminnan käytössä olevalle pääomalle ei varsinaista taloudellista tuottovaatimusta usein voida asettaa. Oman toiminnan kustannuksissa on kuitenkin otettava huomioon aina myös pääoman hinta ja siitä aiheutuvat kustannukset. Tällaisen omaisuuden käytön tehokkuutta onkin arvioitava edullisuusvertailujen ja erilaisten toimintamallien vaihtoehtokustannusten avulla.</p> <p>Omaisuuden käytölle asetettavat muut kuin taloudelliset tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Maksurahoitteisen palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle luonnollinen tuottovaatimus on sitoutuneelle pääomalle saatava korko.</p> <p>Tuotantovälineiden omistuksesta luovuttaessa on aina varmistettava niiden saatavuus tarvittaessa. Luonnollisesti myös sellaisesta omaisuudesta ja sellaisista tytär- tai muiden yhteisöjen omistuksista, jotka eivät palvele kunnan toimintaa tai strategisia tavoitteita, on pyrittävä luopumaan. Luopumisen vaihtoehtona on aina selvitettävä mahdollisuus kehittää kulloinkin tarkasteltavana olevaa toimintaa siten, että se vastaa kaupungin tarpeita Kaupungin luopuessa omaisuudestaan tai omistuksistaan, on ratkaistava miten luopuminen vaikuttaa palvelutuotantoon ja miten palvelut kaupunkilaisille turvataan tulevaisuudessa. Jos omaisuudesta ja omistuksista luopuminen merkitsee myös palvelutuotannon siirtymistä kaupungilta muille toimijoille, on palvelujen turvaamisen kaupunkilaisille oltava korostetusti esillä asiaa ratkaistaessa.</p> <p>OMISTAJAPOLIITTISISSA LINJAUKSISSA on otettu kantaa maa-omaisuuden, energialaitokseen, vesilaitokseen, rakennuttamis- ja kiinteistöpitotehtäviin ja muihin tärkeisiin yhtiöihin, takauspolitiikkaan, tarpeettomien rakennusten luovuttamiseen. Omistajapoliittisten linjausten pohjaksi ei riitä näkemys käyttöomaisuuden soveltuvuudesta tämän päivän tarpeisiin, vaan olennaista on arvio siitä, millaisia ja minkä laatuista palveluja kuopiolaiset tulevaisuudessa tarvitsevat ja pystyykö nykyinen tuotantokoneisto vastaamaan näihin odotuksiin.</p> <p>Kaikkien toimialojen on omalta osaltaan arvioitava toimintatapojaan ja omaisuuden</p>
--	---

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>käytön tehokkuutta. Uusien toimintatapojen käyttöönotto saattaa olla yksi tapa tehostaa pääoman käyttöä. Tällaisia vaihtoehtoisia toimintamalleja ovat muun muassa seudullinen yhteistyö tai yhteistyö yksityisen sektorin kanssa, ostopalvelut, palvelusetelit, käyttöomaisuuden vuokraus, yksityistäminen, kunnan tukema vapaaehtois- tai omaistyö ja harrastus- ja vapaaehtoispuhjaisten toimijoiden tukeminen avustuksin. Kaupungin Hallinto- ja Kehittämiskeskus avustaa toimialoja toimintatapauudistusten suunnittelussa ja käyttöönotossa.</p> <p>Kuntayhtymien ohjausta niin poliittisella kuin viranhaltijatasolla on tiivistettävä siten, että voidaan vaikuttaa siihen, että kaupungin maksuosuudet kuntayhtymissä eivät kasva kaupungin muuta taloutta nopeammin. Kuntayhtymät on saatava mukaan selvittäessä seudullisen yhteistyön mahdollisuuksia tukipalvelujen järjestämisessä ja kiinteistöjen käytössä. Kaupunki velvoittaa kuntayhtymät laatimaan talouden tasapainottamiseen ja tuottavuuden nostamiseen tähtäävän ohjelman tuleville vuosille.</p>
Konserniohjauksen roolit	<p>Kaupunginjohtajat, omistajaohjausjohtaja, toimialajohtajat ja muut viranhaltijat seuraavat konsernin osien toimintaa ja tavoitteiden toteutumista päätetyn työnjaon mukaisesti ja arvioivat konsernirakenteen kehittämistarpeita. Mahdolliset epäkohdat käsitellään konsernijohtajien ja niistä raportoidaan kaupunginhallitukselle.</p> <p>Nimeämisoikeusliitteestä:</p> <p>Kaupunginjohtajalla on oikeus kuntalain 24 §:n nojalla käyttää puhevaltaa kaupunginhallituksen puolesta.</p> <p>Kaupunginjohtaja voi yksin käyttää kaupungin puhevaltaa ja voi myös yksin valtuuttaa asiamiehen hoitamaan puhevallan käyttämiseen kuuluvat tehtävät. Kaupunginjohtaja voi itse ratkaista onko asia luonteeltaan ja merkitykseltään sellainen, että hän voi käyttää siinä kaupungin puhevaltaa, vai tarvitseeko hän tukeen kaupunginhallituksen kannanoton.</p> <p>Kaupunginjohtajalla on kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan oikeus nimetä edustaja toimituksiin, tilaisuuksiin, neuvotteluihin ja kokouksiin, ellei kaupunginhallitus yksittäistapauksissa toisin päättä.</p> <p>Omistajaohjausjohtajan tehtävänä on hallinto- ja kehittämiskeskukseen toimintasäännön mukaan kaupungin puhevallan käyttö yhtiö- ja vuosikokouksissa, ellei toisin ole määrätty.</p> <p>Kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja eräissä tapauksissa toimialajohtajat ovat nimenneet kaupungin vuosikokousedustajat suureen määrään erilaisia yhdistyksiä,</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>säätiöitä ja osakeyhtiöitä. Käytäntö on hieman vaihdellut yhteisön merkittävydestä riippuen. Vuosikokousedustajiksi on nimetty pääsääntöisesti viranhaltijoita, mutta eräissä tapauksissa myös poliitikkoja.</p> <p>Hallitusten ja johtokuntien jäsenet on yhteiskunnalliselta painoarvoltaan tärkeimpiin yhteisöihin nimetty puolueiden keskinäisissä neuvotteluissa ja tiedotettu evästyksenä joko suoraan kokousedustajaksi valitulle henkilölle tai kaupunginhallituksen päätöksellä. Varsinaisen valinnan tekee luonnollisesti yhteisön kokous kokousedustajan ehdotuksesta. Merkittävimpien yhtiöiden hallituksen jäseniksi on nimetty pääsääntöisesti luottamushenkilöitä mutta myös viranhaltijoita. Viime vuosina on pyritty siihen, että näiden yhtiöiden osalta hallituksen jäsenten nimeäminen tapahtuu aina kaupunginhallituksen päätöksellä.</p> <p>Painoarvoltaan vähäisempien yhteisöjen hallitusten tai johtokuntien jäsenten valintaa koskevan ohjeen vuosikokousedustajalle on antanut kaupunginjohtaja. Esimerkiksi erillisten toimitilakiinteistöjen yhtiökokousedustajat ja hallitusten kaupunkia edustavat jäsenet ovat pääsääntöisesti olleet tilahallinnon viranhaltijoita. Kuopion Teknologiakeskus Teknia Oy:n hallitus on koostunut elinkeinoelämää ja kaupungin johtoa edustavista asiantuntijoista. Valinnan valmistelu on tapahtunut kaupungin johdon ja Teknia Oy:n johdon toimesta.</p> <p>Yhteisöt ovat hyvin erilaisia, joten valintakäytäntökin voi eritasoisissa yhteisöissä olla erilainen. Tässä ohjeessa käsitellään jäljempänä ainoastaan kaupungin konserniyhtiöitä ja merkittävimpiä osakkuusyhtiöitä. (Tärkeimpiin konserniyhtiöiden edustuksen nimeää kaupunginhallitus ja vähemmän merkittäviin kaupunginjohtaja)</p>
Hyvä hallintotapa	<p>Esteellisyys kaupunkikonsernissa</p> <p>Osakeyhtiölain 6 luvun 4 ja 19 §:n mukaan hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn. Hän ei myöskään saa ottaa osaa yhtiön ja kolmannen henkilön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn, mikäli hänellä on siitä odotettavana olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa.</p> <p>Kuopio–konserniin kuuluvissa yhteisöissä on noudatettava hyvää hallintotapaa, jota koskevat ohjeet kaupunginhallitus antaa erikseen ja jotka tulee käsitellä konserniyhteisön hallituksessa.</p> <p>Kuopiolla on vahvistettu hyvä hallinto- ja johtamisen ohje.</p>
Konserniohjauksen välineet	<p>Edustajat tytäryhteisöjen hallintoelimissä</p> <p>Omistajan keskeisiä vaikuttamismuotoja yhteisön toimintaan on edustajien valitsemi-</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>nen yhteisön hallinto- ja päätöksentekolimiiin. Edustajien valinnassa otetaan huomioon kyvykkyys arvioida johdon toimintaa sekä strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden ja omistajaohjauksen toteutumista. Nimeämisoheje on laadittu erikseen.</p> <p>Kuntalain 23 §:n perusteella kaupunginhallitus, johtosäännössä määrätty kaupungin muu viranomainen tai konsernijohto antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri tytäryhteisöjen hallintoelimissä edustaville henkilöille kaupungin kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Tytäryhteisöt ovat velvollisia pyytämään ennen erityisen merkittäviä päätöksiä ohjeet kaupungilta päätöksentekoa varten.</p> <p>Ohjeita tulee pyytää ja antaa mm. seuraavissa asioissa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hallituksen jäsenten valinta - toimitusjohtajan valinta sekä tämän työsuhteen ehdoista päättäminen - tilintarkastajien valinta - toiminnan olennainen laajentaminen tai supistaminen - yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen muuttaminen - yhteisön toimialan kannalta poikkeuksellisen merkittävä investointi tai omaisuuden - luovutus - poikkeuksellisen huomattava velanotto, lainananto ja takauksen tai vakuuden - antaminen - taloudellisesti poikkeuksellisen merkittävien sopimusten tekeminen - muu yhteisön toimintaedellytyksiin tai palvelukykyyn olennaisesti vaikuttava asia. <p>Konsernijohtolla tai tämän nimeämällä edustajalla on oikeus osallistua tytäryhteisön hallituksen kokouksiin ja käyttää niissä puheoikeutta. Tytäryhtiöiden yhtiöjärjestyksiin tulee sisällyttää tämän mahdollistava määräys. Konserniyhtiöiden tilintarkastusta koskevat yhtiöjärjestyksen määräykset on muutettava sellaisiksi, että ne mahdollistavat kaupungin käyttämän tilintarkastusyhteisön valinnan yhtiön tilintarkastajaksi.</p> <p>Tytäryhteisöt lähettävät toimielintensä esityslistat ja pöytäkirjat konsernin viranhaltijajohdolle erikseen sovittavalla tavalla.</p> <p>Henkilöstöpolitiikka</p> <p>Konserniyhteisöt noudattavat toiminnassaan soveltuvin osin kaupungin henkilöstöpolitiikan periaatteita. Etenkin harkinnanvaraisten työsuhteen etujen myöntämisessä yhteisöjen on pyrittävä noudattamaan kaupungin käytäntöä. Tällaisia etuja ovat esimerkiksi harkinnanvaraiset palkkaedut ja harkinnanvarainen työvapaa sekä työntekijän oikeus henkilöstökoulutukseen, luontoissuorituksiin ja lisäeläke-etuihin. Henkilöstön hankinnassa tulee yhteisöjen ottaa huomioon konsernin sisäiset henkilöstön siirtotarpeet.</p>
--	---

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Tytäryhteisöt liittyvät jäseneksi kuntatyönantajan perustamaan työnantajayhteisöön, elleivät toiminnan laatu ja tytäryhteisön etu muuta edellytä. Tytäryhteisöjen tulee järjestää eläkevakuutuksensa Kuntien eläkevakuutuksessa elleivät toiminnan laatu ja tytäryhteisön etu muuta edellytä.</p> <p>Konserniyhteisön on etukäteen neuvoteltava konsernijohton kanssa ennen sellaisia henkilöstöpoliittisia ratkaisuja, jotka olennaisesti poikkeavat kaupungin käytännöistä.</p> <p>Tukipalvelut</p> <p>Tavoitteena on, että konsernissa hyödynnetään erilaisten tukipalvelujen hankinta- ja volyyमितiedut sekä ammatti- ja erityisosaaminen. Kaupunkikonsernin yksiköt käyttävät samoja tietojärjestelmiä sekä noudattavat yhteisiä tietohallinnon strategioita ja toimintaohjeita, mikäli tähän ei ole toiminnallisia tai taloudellisia esteitä.</p> <p>Tytäryhteisöjen hankinnat kuuluvat pääsääntöisesti julkisista hankinnoista annetun lain piiriin. Seudulliseen hankintatoimeen kuulumattomien tytäryhteisöjen kanssa neuvotellaan tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä taloudellisten hyötyjen aikaansaamiseksi. Rahoituksen ja rahoitusriskin hallinta on osa konsernijohtamista. Tytäryhteisöt noudattavat konsernijohton antamia ohjeita rahoituksen suunnittelussa ja järjestämisessä.</p> <p>Tytäryhteisöt liittyvät konsernin sisäiseen pankkiin ja käyttävät yhteisiä taloushallinnon palveluja, mikäli konsernijohto näin neuvottelujen jälkeen erikseen päättää.</p>
Konsernivalvonta	
Raportointi	<p>Tytäryhteisö raportoi kaupungille toiminnastaan ja taloudestaan konsernijohton ja taloushallinnon antamien ohjeiden ja aikataulun mukaisesti vähintään tilinpäätös- ja osavuosisikatsauksina. Raportointi on lisäksi välttämätöntä aina, kun yhteisön toiminnassa on havaittavissa olennaisia poikkeamia kaupungin määrittämistä tavoitteista.</p> <p>Kaupunginvaltuusto määrittelee omistajapolitiikan linjaukset, hyväksyy kuntalain mukaan vuosittaisissa talousarvioissa tai muutoin strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä valvoo osaltaan niiden toteutumista. Tätä toimintaa ohjaamaan konserniyhteisöissä on laadittu konserniyhteisöjen vuosikello. Sisältää virkamiesjohton tilinpäätöksen valmistelupalaverin tammikuussa, strategian tarkistuksen tilinpäätöksen perusteella maaliskuussa, kv-seminaari toukokuussa, konsernin seurantaraportti toukokuussa ja syyskuussa kh:lle, toimintasuunnitelmat lokakuussa.</p>
Tavoitteiden asettaminen	Talousarvion yhteydessä.
Lahti	
Teemat	Lähde: Lahden kaupungin konserniohje

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

<p>Omistajapoliittiset linjaukset ja omistajaohjaus</p>	<p>Kaupunginhallitus antaa ohjeet tytäryhteisöille Lahti-konsernin</p> <ul style="list-style-type: none"> - keskitettyyn sijoitus- ja rahoitustoimintaan osallistumisesta, - riskienhallintapolitiikasta, - vakuutuspolitiikasta, - henkilöstöpolitiikasta, - konsernitilinpäätöksen edellyttämistä kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteista. <p>Kts. myös konserniohjauksen välineet, jossa lueteltu ennakkoneuvottelumenettely.</p>
<p>Konserniohjauksen roolit</p>	<p>Kaupunginhallitus ohjaa tytäryhteisön hallintoelinten jäsenten tai jäsen ehdokkaiden nimeämisestä päättäviä viranomaisia siten, että jäseniä tai jäsen ehdokkaita nimettäessä tulee pyrkiä siihen, että:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tytäryhteisön hallituksella tai vastaavalla toimielimellä on yhteisön toiminnan luonteen ja laajuuden edellyttämä asiantuntemus ja kokemus, - tytäryhtiön hallituksessa mahdollisimman monella on liiketaloudellista ja/tai yhtiötoimialan asiantuntemusta ja kokemusta, - tytäryhteisön muiden omistajien ja, jos yhteisön toimiala sitä edellyttää, keskeisten yhteistyökumppanien intressit ja asiantuntemus otetaan huomioon, - tytäryhteisön hallituksen jäsenistä ei vaihtuisi hallitustyöskentelyn jatkuvuuden turvaamiseksi samanaikaisesti enempää kuin puolet. <p>Kaupunginhallitus ohjaa tytäryhteisön yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä kaupunkia edustavia tytäryhteisöjen hallintoelinten jäsenille maksettavien palkkioiden määrätymisperusteista siten, että:</p> <ul style="list-style-type: none"> - palkkiot eivät saa ylittää kaupunginhallituksen palkkiotasoa, ellei kaupunginhallitus erityisestä syystä toisin päättä - palkkiot määräytyvät edellä mainittujen, kaupunginhallituksen johtosäännön II luvun 3 §:n 2 momentin 2) kohdan tarkoittamien tytäryhteisöjen osalta sen mukaan - kuin kaupunginhallitus on niistä erikseen päättänyt. <p>Kaupunginjohtajan tehtävänä on kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan johtaa kaupunkikonsernin toimintaa. Kaupunkikonsernin toiminnan johtajana kaupunginjohtajalle on johtosäännössä annettu oikeus ottaa esiteltäväkseen toimialajohtajan toimialaan kuuluva asia sekä siirtää toimialan johtajalle omaan esittelyynsä kuuluva asia. Toimialajohtajat toimivat kaupunginjohtajan johdolla. Kaupunginjohtaja päättää kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä seurantavastuulleen määrättyjen tytäryhteisöjen osalta kaupungin edustajan määräämisestä tytäryhteisön yhtiökokoukseen tai vastaavaan toimielimeen sekä tytäryhteisön hallintoelinten jäsen ehdokkaiden tai jäsenten nimeämisestä silloin, kun kysymyksessä on jokin muu kuin kaupunginhallituksen johtosäännön II luvun 3 §:n 2 momentin 2) kohdan tarkoittama, kaupunginhallituksen erikseen päättämä tytäryhteisö. Kaupunginjohtaja antaa valitsemalleen edustajalle ohjeet kaupungin kannan ottamisesta tytäryhteisön yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä käsiteltävinä oleviin asioihin.</p> <p>Kaupunginjohtajalla on Lahden kaupungin tytäryhteisöihin kohdistuva, laajaomisteisissa tytäryhteisöissä joko osakassopimuksessa tai muulla tavalla erikseen</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>sovittava oikeus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - osallistua tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen kokouksiin läsnäolo ja puheoikeudella sekä - kaupungin omistajapoliittisen edun yksittäistapauksessa niin vaatiessa pyytää sisäisen selvityksen teettämistä tytäryhteisössä ja saada tytäryhteisöstä selvityksen edellyttämät ja muut omistajapoliittisessa päätöksenteossa tarpeelliset tiedot. <p>Kaupunginjohtajan nimeämällä viranhaltijalla, jonka tytäryhteisön hallitus tai vastaava toimielin hyväksyy, on kaupunginjohtajan estyneenä ollessa oikeus tämän sijasta osallistua kaupunginjohtajan seurantavastuulle kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä määrättyjen tytäryhteisöjen hallituksen tai vastaavan toimielimen kokouksiin läsnäolo- ja puheoikeudella kaupunginjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta tässä ohjeessa määrättyin rajoituksin.</p> <p>Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviin kuuluu kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan valvoa kaupunginjohtajan seurantavastuulle kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä määrättyjen tytäryhteisöjen toimintaa.</p> <p>Kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on oikeus tarvittaessa osallistua Lahden kaupungin tytäryhteisöjen hallituksen tai vastaavan toimielimen kokouksiin läsnäolo- ja puheoikeudella kaupunginjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta tässä ohjeessa määrättyin rajoituksin.</p> <p>Kaupunginhallituksen varapuheenjohtajalla on kaupunginhallituksen puheenjohtajan estyneenä ollessa oikeus tämän sijasta tarvittaessa osallistua Lahden kaupungin tytäryhteisöjen hallituksen tai vastaavan toimielimen kokouksiin läsnäolo- ja puheoikeudella kaupunginhallituksen puheenjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta tässä ohjeessa määrättyin rajoituksin.</p> <p>Toimialajohtajat toimivat kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa sivistystoimessa, sosiaali- ja terveystoimessa sekä teknisessä ja ympäristötoimessa. Toimialajohtajien tehtäviin kuuluu kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan johtaa toimialansa toimintaa sekä valvoa seurantavastuulleen kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä määrättyjä tytäryhteisöjä.</p> <p>Toimialajohtajan tulee päättää seurantavastuulleen kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä määrättyjen tytäryhteisöjen osalta edustajan määräämisestä tytäryhteisön yhtiökokoukseen tai vastaavaan toimielimeen sekä tytäryhteisön hallintoelinten jäsen ehdokkaiden tai jäsenten nimeämisestä silloin, kun kysymyksessä on jokin muu kuin kaupunginhallituksen johtosäännön II luvun 3 §:n 2 momentin 2) kohdan tar-</p>
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>koittama, kaupunginhallituksen erikseen päättämä tytäryhteisö.</p> <p>Toimialajohtaja antaa valitsemalleen edustajalle ohjeet kaupungin kannan ottamisesta tytäryhteisön yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä käsiteltävinä oleviin asioihin. Toimialajohtajalla on oikeus osallistua seurantavastuulle kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä määrättyjen tytäryhteisöjen hallituksen tai vastaavan toimielimen kokouksiin läsnäoloa puheoikeudella kaupunginjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta tässä ohjeessa määrättyin rajoituksin.</p> <p>Toimialajohtajan nimeämällä viranhaltijalla, jonka tytäryhteisön hallitus tai vastaava toimielin hyväksyy, on toimialajohtajan estyneenä ollessa oikeus tämän sijasta osallistua toimialajohtajan seurantavastuulle kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä määrättyjen tytäryhteisöjen hallituksen tai vastaavan toimielimen kokouksiin läsnäolo- ja puheoikeudella toimialajohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta tässä ohjeessa määrättyin rajoituksin.</p>
Hyvä hallintotapa	Yhdistetty konserniohjeeseen.
Konserniohjauksen välineet	<p>Kaupungin omistajapolitiikan noudattaminen:</p> <p>Tytäryhteisön on annettava kaupunginhallitukselle tarpeelliset tiedot kaupunkikonsernin taloudellisen aseman arvioimiseksi ja sen toiminnan tuloksen laskemiseksi (kuntalaki 70 §, osakeyhtiölaki 6 luku 15 §). Tiedonantovelvollisuus koskee tilinpäätösasiakirjoihin sisältyvien tietojen ohella muitakin tarpeellisia tietoja. Tytär- ja osakkuusyhteisön tulee antaa yhtiökokouksessa kaupungin yhtiökokousedustajalle tämän pyynnöstä tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa yhtiön tilinpäätöksen, taloudellisen aseman tai muun kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin, ellei tietojen antaminen tuota yhtiölle olennaista haittaa (OYL 5 luku 25 §).</p> <p>Tytäryhteisön on toimitettava toimintasuunnitelmat, kokousten esityslistat ja pöytäkirjat henkilökohtaisena postina Lahden kaupungin konsernipalveluiden edellyttämässä aikataulussa kaupunginjohtajalle, kaupunginhallituksen puheenjohtajalle, konsernipalvelujohtajalle ja kullekin toimialajohtajalle tämän seuravastuun alueella.</p> <p>Neuvotteluvollisuus</p> <p>Tytäryhteisön on informoitava kaupunginjohtajaa ja kaupunginhallituksen puheenjohtajaa etukäteen ennen yhteisönsä päättävien elinten päätöksentekoa seuraavissa yhteisöä koskevissa asioissa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen muuttaminen, 2. toimialamuutokset, 3. merkittävä toiminnan laajentaminen, supistaminen tai muuttaminen, 4. merkittävä pääomarakenteen muuttaminen, 5. merkittävän omaisuuserän luovuttaminen, 6. merkittävät investoinnit, 7. taloudellisesti merkittävän velan ottaminen tai antaminen,

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<ol style="list-style-type: none"> 8. omaisuuden kiinnittäminen tai muun vakuuden, kuten pantin tai takauksen, 9. antaminen tai sitä vastaava sitoutuminen omasta tai toisen henkilön velasta tai 10. sitoumuksesta, 11. osakkeiden ja osuuksien hankinta sijoitustarkoituksessa, ellei niiden hankkimista 12. ja omistamista ole erityisesti annettu yhteisön tehtäväksi, 13. raha- ja pääomamarkkinoilla olevien johdannaisinstrumenttien käyttö, 14. merkittävät henkilöstöpoliittiset ratkaisut, 15. vakuutuspolitiikka, 16. yhteisön hallintoelimille maksettavien palkkioiden määräytymisperusteiden 17. muuttaminen sekä 18. muu merkittävä yhteisön toimintaedellytyksiin ja palvelukykyyn vaikuttava tai 19. tavanomaisesta poikkeava toiminta. <p>Kaupunginjohtaja yhdessä kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa harkitsevat neuvotteluelvoitteen alaiset asiat, joissa tytäryhteisön tulee etukäteen ennen yhteisönsä päättävien elinten päätöksentekoa hankkia kaupunginhallituksen kannanotto, ja informoi kaupunginhallitusta asioissa tekemistään ratkaisuista kaupunginhallituksen kokouksen yhteydessä.</p> <p>Rahoitus ja maksuvalmius</p> <p>Tytäryhteisön tulee ilmoittaa tilapäisestä tai pysyvästä maksukyvyttömyydestä tai sen uhasta välittömästi kaupunginjohtajalle ja konsernipalvelujohtajalle.</p> <p>Tytäryhteisön, joka on kokonaan Lahden kaupungin omistuksessa, tulee neuvotella sijoitustoimintansa strategioista ja pitkäaikaisen vieraan pääoman järjestelyistä konsernipalvelujohtajan kanssa.</p> <p>Tytäryhteisön tulee liittyä asiakkaaksi Lahden kaupungin sisäiseen pankkiin, mikäli sen rahoitus- ja sijoitustoiminnan keskittämisen katsotaan saavutettavan Lahti-konsernin kannalta merkittävää taloudellista hyötyä. Myös muu tytäryhteisö voidaan hyväksyä sisäisen pankin asiakkaaksi yhteisön tekemästä hakemuksesta. Sisäistä pankkia hoitaa Lahden kaupungin konsernipalvelut ja sen asiakkaaksi liittymisestä päättää konsernipalvelujohtaja. Sisäisen pankin asiakkaaksi liittyvän tytäryhteisön kanssa neuvotellaan asiakkuussopimus, jota tytäryhteisön tulee noudattaa.</p> <p>Strategian laatiminen ja päivittäminen</p> <p>Tytäryhteisön on laadittava yhteisön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä strategia sekä päivitettävä sitä vuosittain.</p> <p>Henkilöstöpolitiikka</p> <p>Tytäryhteisön on noudatettava Lahden kaupungin henkilöstöpolitiikan peruslinjauksia.</p> <p>Tavara- ja palveluhankinnat</p>
--	---

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Tytäryhteisön on hankinnoissaan otettava huomioon Lahti-konsernissa tuotetut palvelut ja muut hyödykkeet sekä selvitettävä niiden kilpailukykyisyys muihin vaihtoehtoihin nähden. Tavara- ja palveluhankinnoissa on noudatettava lakia julkisista hankinnoista sekä hankinta- ja kilpailuttamisohjeita.</p> <p>Asiakirjojen säilyttäminen</p> <p>Tytäryhteisön tulee ratkaista pysyvästi säilytettävien asiakirjojen turvaava sijoittaminen. Pysyvästi säilytettävät asiakirjat, joita tytäryhteisö ei enää toiminnassaan tarvitse, on mahdollista sijoittaa Lahden kaupungin konsernipalveluiden keskusarkistoon konsernipalvelujohtajan päätöksellä. Mikäli asiakirjat sijoitetaan konsernipalveluiden keskusarkistoon, tytäryhteisön on noudatettava arkistotoimensa hoidossa soveltuvien osin keskusarkiston ohjeita.</p>
Konsernivalvonta	<p>Arviointi:</p> <p>Tarkastuksen järjestämiseen liittyy lain mukaan huolehtiminen kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta, jolla tarkoitetaan kaupunkikonsernin tilintarkastuspalvelujen järjestämisestä huolehtimista ja tarkastuksen järjestämistä koskevien linjausten valmistelua.</p> <p>Tarkastuslautakunnalla on kaupungin omistajavallan nojalla oikeus saada tarvitsemansa selvitykset kaupungin tytäryhteisöjen toiminnasta ja tilinpäätöksistä. Lisäksi tarkastuslautakunnalla on oikeus käydä tutustumassa tytäryhteisön toimintaan ja tavoiteasetantaan voidakseen näin arvioida, tullaanko valtuuston asettamat tavoitteet tytäryhteisössä saavuttamaan.</p>
Raportointi	<p>Tytäryhteisön on toimitettava toiminnan ja tuloksen seurantaraportit, tilinpäätökset ja välitilinpäätökset Lahden kaupungin konsernipalveluiden edellyttämässä muodossa ja aikataulussa kaupunginjohtajalle, kaupunginhallituksen puheenjohtajalle, konsernipalvelujohtajalle ja kullekin toimialajohtajalle tämän seurantavastuun alueella.</p>
Tavoitteiden asettaminen	<p>Tytäryhteisön tulee toiminnassaan edistää Lahden kaupungin strategian ja omistajapolitiikan toteutumista. Tytäryhteisön tulee toiminnassaan noudattaa Lahden kaupunginvaltuuston kaupungin talousarvion yhteydessä tai erillisellä päätöksellä tytäryhteisöille hyväksymiä omistajapoliittisia linjauksia ja toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita</p>
Oulu	
Teemat	<p>Lähteet: Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset, talousarvio 2011 ja konserniohje 2004, talouden ja toiminnan kehittämisohjelma 2020</p>
Omistajapoliittiset linjaukset	<p>Toimintaympäristön muutoksista omistajapoliittisiin linjauksiin vaikuttavat erityisesti arvioidut muutokset palvelujen kysynnässä, kaupungin henkilöstön määrässä ja osaamisessa, tarjolla olevasta yksityisestä palvelutarjonnasta sekä muutokset raha-</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>markkinoissa, lainsäädännössä ja kunta- ja palvelurakenteessa.</p> <p>Omistamisen perusteena tulee olla omaisuuden käyttö ja hyödyntäminen kaupungin palvelutuotannossa tai muissa tavoitteiden toteuttamisessa sellaisilla toimialoilla, joilla ei ole markkinatoimijoita, tai joille ei myöskään ole mahdollista luoda lyhyellä aikavälillä kunnolla toimivia markkinoita.</p> <p>Omaa palvelutuotantoa kehitetään palvelutarve- ja palveluverkkoselvitys huomioiden niin, että omalle tuotannolle määritetään tavoiteltu %- osuus ja toimintaa kehitetään tavoitteen mukaisesti. Oman palvelutuotannon laatua ja hintaa kehitetään niin, että ne ovat kilpailukykyisiä.</p> <p>Yhtiöomistuksista saatava ja kaupungille tuloutettavan tuoton tulisi vastata vähintään rahamarkkinoiden riskitöntä tuottoa lisättynä toimialan liiketoimintariskillä. Asiakirjassa on asetettu toiminnoittain aikavälille 2011 – 2012 minimituottovaateet, joissa on huomioitu liiketoimintariski. Tarkka tuottotavoite ja kaupungille maksettava tuloutus asetetaan vuosittain toiminnoittain talousarviokäsittelyn yhteydessä.</p> <p>Kiinteän omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää arviota omaisuuserien kunnosta ja peruskorjaustarpeesta. Kaupungilla on oltava tämän vuoksi ammattitaitoista henkilökuntaa hoitamaan omaisuutta. Asiantuntemusta tarvitaan myös omistuksen hallinnoinnissa ja omistuksesta irtautumisessa/luopumisessa. Asiantuntemus voidaan vaihtoehtoisesti myös hankkia kumppanilta. Päätökset maomaisuuden jalostuksesta, rakennusten ja verkostojen peruskorjausinvestoinneista ja muusta omaisuuden hoidosta on perustuvat aina taloudelliseen kustannushyötyarviointiin.</p> <p>Oulun kaupunki pyrkii omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen.</p> <p>Omistus on olennainen kaupungin strategian toteuttamisen kannalta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • yhdenmukainen strategisten päämäärien kanssa ja omistus on liiketaloudellisesti kannattava • Pääoman tuotto vs. kustannus. Tuoton oltava parempi kuin mahdollisissa vaihtoehtoisissa sijoituskohteissa • Omistus tarjoaa mahdollisuuden kaupungin toiminnan kannalta tärkeiden palveluiden kustannustehokkaaseen ja/tai laadulliseen tuottamiseen (Parempi kuin ei-omistukselliset vaihtoehdot) • Osakeyhtiö perustetaan liiketoiminnan harjoittamista ja pääsääntöisesti voiton tuottamista varten. • Perustamisen edellytyksenä on pääsääntöisesti: <ul style="list-style-type: none"> • että kaupungin lisäksi on mukana muita perustajia tai myöhemmin on suunnitteilla ottaa muita osakkaita mukaan, • että kaupunki luopuu tehtäväalueen osalta kaupungin oman organisaation toiminnan ja talouden hallinnollisesta ohjausvallastaan, • että kaupunki on valmis antamaan tehtäväalueelle juridisen, osakeyhtiölain mukaisen itsenäisen vallan ja vastuun eikä edellytä tai vaadi eri-vapauksia tai muista omistajista poikkeavia oikeuksia,
--	---

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<ul style="list-style-type: none"> • että toiminnan yhtiöittämisestä aiheutuvat verotukselliset seuraamukset ovat pienemmät kuin yhtiöittämisestä saavutettava taloudellinen hyöty, • että kaupunki on valmis vastaamaan liiketoiminnan riskeistä sijoittamallaan pääomalla ja mahdollisesti antamallaan takauksilla. • että yhtiön liikevaihto tulee pitkällä aikavälillä pääsääntöisesti kaupungille <p>Oulun kaupungin talouden ja toiminnan kehittämisohjelmassa 2010-2012 on määriteltä myös omistajapolitiikkaa ja lähinnä sen valmisteluun liittyviä toimenpideohjelmat, joissa käydään läpi maa-, vesi- ja metsäomaisuuden, rakennusomaisuuden, sijoitusomaisuuden, ajoneuvojen hallinta ja keskittäminen sekä leasing, hallintokuntien omaisuuden läpikäynti, liikelaitoksien hallintomuoto toimintaympäristön muuttuessa, kuntayhtymien omistajaohjauksen periaatteiden analysoinnit ja toimenpideohjelmat. Työryhmät ovat aloittaneet vuonna 2009 ja joiden perusteella on vahvistettu 23.8.2010 omistajapoliittiset linjaukset.</p>
Omistajaohjaus	<p>Tytäryhteisöt toteuttavat omassa toiminnassaan seuraavia kaupungin omistajapoliittisia yleislinjauksia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – toiminnassa noudatetaan kaupunginvaltuuston hyväksymiä konserniohjeita – toimintaa tehostetaan parantamalla tuottavuutta, kilpailukykyä, asiakas-tyytyväisyyttä ja omaisuuden arvon säilyttämistä – kassanhallintaa keskitetään osaksi kaupungin muuta kassanhallintaa siten, että kaupungin tytäryhteisöt liittyvät sovitussa laajuudessa kaupungin keskushallinnon ylläpitämän konsernitilin käyttäjiksi – tytäryhteisöjen lainatossa hyödynnetään kaupungin neuvotteluasemaa rahoitusmarkkinoilla ja rahoitusasiantuntemusta lisätään etenkin saman toimialan tytäryhteisöjen toiminnallista ja hallinnollista yhteistyötä yhteistyöhyötyjen saavuttamiseksi – tehostetaan riskienhallintaa laatimalla yhtiökohtaisia riskienhallintasuunnitelmia – Kuntayhtymiä ohjataan yhtymän hallitus- ja valtuustotyöskentelyn kautta. Kuntayhtymän rakenne tulee pitää mahdollisimman yksinkertaisena ja sen Kaupunki suurimpana omistajana toimii voimakkaana toimijana kuntayhtymien strategisessa omistajaohjauksessa ja päätöksenteossa. Omistajaohjasta tehostetaan kuntayhtymävaltuuston –, kuntayhtymäkokouksen- ja hallitustyöskentelyn kautta. – Uusia kuntayhtymiä ei perusteta, vaan palvelut, hallinto ja päätöksenteko järjestetään ydinkunta-palvelukunta –mallin mukaisesti. – Kuntayhtymät järjestävät itse investointiensä rahoituksen. Mahdollisille uusille sijoitettaville pääomille asetetaan kohtuullinen tuottotavoite. – Kuntayhtymien tulee huomioida investointiohjelmien laadinnassa ja hankesuunnittelussa Oulu-konsernin näkökulma ja synergiaedut. Tätä varten luodaan yhteistyökäytännöt. – Kuntayhtymien strategisesta ohjauksesta tehdään erillinen omistajapoliittinen ja toiminnallinen linjaus vuoden 2011 aikana.
Konserniohjauksen roolit	Ei ole erillisiä konsernivastuuhenkilöitä eikä konsernijaostoa. Vastuut jaettu Kuntaliiton suositusten mukaisesti. Talouspalvelut vastaavat talouden raportoinnista.
Hyvä hallintotapa	Ei erillistä ohjetta.
Konserniohjauksen välineet	Konsernin ohjausrooli tytäryhtiön toiminnassa on vahva. Oulun kaupunki ohjaa tytäryhtiöidensä toimintaa konserniohjeilla ja yhtiön hallituksen kautta. Hallitukseen tulee valita edustajat niin, että siellä on riittävästi edustettuna liiketalouden ja yhtiön

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>toimialan osaaminen.</p> <p>Tytäryhteisöt toteuttavat omassa toiminnassaan seuraavia kaupungin omistajapoliittisia yleislinjauksia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - toiminnassa noudatetaan kaupunginvaltuuston hyväksymiä konserniohjeita - toimintaa tehostetaan parantamalla tuottavuutta, kilpailukykyä, asiakastytyväisyyttä ja omaisuuden arvon säilyttämistä - kassanhallintaa keskitetään osaksi kaupungin muuta kassanhallintaa siten, että kaupungin tytäryhteisöt liittyvät sovitussa laajuudessa kaupungin keskushallinnon - ylläpitämän konsernitilin käyttäjiksi - tytäryhteisöjen lainanotossa hyödynnetään kaupungin neuvotteluasemaa rahoitusmarkkinoilla ja rahoitusasiantuntemusta - lisätään etenkin saman toimialan tytäryhteisöjen toiminnallista ja hallinnollista yhteistyötä yhteistyöhyötyjen saavuttamiseksi - tehostetaan riskienhallintaa laatimalla yhtiökohtaisia riskienhallintasuunnitelmia <p>Omistajapoliittisissa linjauksissa on määritelty tytäryhtiökohtaisesti omistusohjaa, kehittämissiisota ja toimintaa koskevat tavoitteet.</p> <p>Riskien hallinta (konserniohje 2004)</p> <p>Yhteisöjen on etukäteen neuvoteltava kaupunginjohtajiston kanssa ennen yhteisönsä päättävien elinten päätöksentekoa asioista, jotka koskevat</p> <ul style="list-style-type: none"> - toimialamuutoksia, - toiminnan laajennuksia tai supistuksia, - merkittäviä omaisuuden luovutuksia, - merkittäviä investointeja, - merkittävien lainojen ottamista tai lainojen antamista, - omaisuuden kiinnittämistä tai vakuuden antamista, - vakuutuspolitiikkaa sekä - muuta yhteisön toimintaedellytyksiin ja palvelukykyyn olennaisesti vaikuttavaa toimintaa. <p>Tarvittavat päätökset tehdään asianomaisissa päätöksentekoeilimissä.</p> <p>Rahoitus</p> <p>Kaupungin kokonaan omistamien yhteisöjen on neuvoteltava talous- ja suunnittelujohtajan kanssa sijoitustoimintansa strategioista ja pitkäaikaisen vieraan pääoman järjestelyistä. Neuvotteluista on informoitava kaupunginjohtajistoa vahvistetun työnohjauksen mukaisesti.</p>
Konsernivalvonta	Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti. Yhtiöiden toimiva johto on vastuussa sisäisestä valvonnasta.
Raportointi	<p>Tytäryhtiö on velvollinen raportoimaan tavoitteiden toteutumisesta välitilinpäätöksen sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Valtuuston asettamien tavoitteiden pohjalta ohjataan tytäryhteisöjä niiden omassa tavoitteenasettelussa. Yhteisöt raportoivat toiminnastaan ja taloudestaan kaupunginhallitukselle kaupungin seurantaohjelman mukaisesti ja aina, kun yhteisön toimintaan liittyy olennaisia poikkeamia kaupungin määrittämistä tavoitteista.</p> <p>Merkittävien tytäryhteisöjen johto raportoi kaupunginhallitukselle vähintään kerran</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	vuodessa.
Tavoitteiden asettaminen	Määritellään vuosittain talousarviossa. Käytössä Oulun kaupungin kehittämisrahasto, jonka tarkoituksena on edistää Oulun alueen elinkeinoelämää ja vetovoimaisuutta. Rahaston käytöstä päättää kaupunginhallitus. Rahaston tulot muodostuvat rahastoon kuuluvien yritysten maksamista osingoista, sijoitustuotoista sekä rahaston kautta rahoitettavien kehittämishankkeisiin kohdistuvista avustuksista ja tuista. Rahaston menot muodostuvat osallistumisesta Oulun alueen eri organisaatioiden ja yritysten kehittämishankkeisiin. Kaupungin osuus hankkeiden kokonaismenoista on yleensä on 20-30 %. Vuodelle 2011 rahaston arvon 817.000 €.
Rovaniemi	
Teemat	Lähteet: Rovaniemen kaupungin hallintosääntö, talousarvio 2011
Omistajapoliittiset linjaukset	Yhtiöiden ja liikelaitoksien perustamiseen, omaisuuden hallintaan ja yhtiöiden tuottoon. Määritelty talousarvion yhteydessä.
Omistajaohjaus	Omistajaohjaus hallintosäännössä: Valtuusto määrittelee omistajapolitiikan ja konsernijohtamista koskevat yleiset tavoitteet ja periaatteet sekä kuntakonsernin rahoituksen perusteet talousarvion yhteydessä tai erillisellä päätöksellä. Kaupunginhallituksen tulee osavuosisikatsauksen yhteydessä saattaa valtuuston tietoon konserniraportti. Kaupunginhallitus antaa konsernin johtamiseen, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät ohjeet ja määrittelee, minkälaista yhteistyötä konsernitasolla tehdään rahoituksessa, sijoitustoiminnassa, riskien hallinnassa sekä henkilöstöasioissa.
Konserniohjauksen roolit	Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisesti. Kaupunginjohtaja ja kaupunginhallitus. Taloushallinnolla on keskeinen rooli tavoitteiden valmistelussa ja seurannassa.
Hyvä hallintotapa	Ei erillistä ohjetta.
Konserniohjauksen välineet	Kaupunkikonsernin tuloksellisuus Kaupunkikonserni on konserniyhteisöjen kokonaisuus, joita ovat kaupunki ja sen tytäryhteisöt. Tytäryhteisö on yhteisö, jossa kaupungilla on määräysvalta. Tässä kaupunkistrategiassa kaupungin valtuusto asettaa talouden tavoitteet koko konsernille ja erikseen merkittävälle tytäryhtiöille, joita ovat Rovaniemen Energia Oy, Napapiirin Residuum Oy, Rovaseudun Markkinakiinteistöt Oy ja Rovaniemen Kehitys Oy. Kaupungin tytäryhtiöiden toiminta tulee olla valtuuston asettamien tavoitteiden mukaista ja kannattavaa sekä tukea valtuuston päättämiä taloustavoitteita. Yhtiöiden toiminnan ja investointien tulee olla kannattavia ja tuottavia siten, että ilman kaupungin sijoituksia investointien käyttö- ja pääomamenot tulevat katetuksi. Kaupunki takaa ensisijaisesti vain niitä tytäryhtiöiden lainoja, jotka on tarkoitettu Rovaniemen kaupungin ja sen asukkaita sekä yrityksiä palveleviin investointeihin.

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Yhtiöiden toiminnassa on noudatettava valtuuston hyväksymää konserniohjetta. Kaupunkikonsernin yhteisöjen on asetettava toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä laadittava omat strategiansa siten, että ne toteuttavat kaupunginvaltuuston hyväksymää kaupunkistrategiaa.</p> <p>KAUPUNKIKONSERNIN TULOKSELLISUUS</p> <p>Arviointikriteeri Tavoitetaso 2011 – 2014 Mittari/tietolähde</p> <p>Tytäryhtiöiden kannattavuus/Tilikauden tulos on vuosittain positiivinen/ Tilikauden toiminnallinen tulos</p> <p>Tytäryhtiöiden riskitaso/Tytäryhtiöiden omavaraisuusaste yli 30 % / Tytäryhtiöiden omavaraisuusaste TP 2008 oli 22,5 % keskimäärin</p> <p>Konsernin kannattavuus/ Konsernitulos on vuosittain positiivinen/ Tilikauden toiminnallinen tulos</p> <p>Konsernin lainataso/ Konsernin lainamäärä alenee nykyisestä 31.12.2009 tasosta (2 443 €/asukas)/ Konsernin lainamäärä TP 2009 konsernin lainamäärä oli 146,2 milj. euroa</p> <p>Konsernin riskitaso/ Omavaraisuusaste yli 60 % Konsernin omavaraisuusaste/ TP 2009 oli 57 %</p>
Konsernivalvonta	Suomen kuntaliiton suosituksen mukaisesti.
Raportointi	Konsernikokouksissa ja osavuositarkastuksissa yhtiöt raportoivat konsernijohtolle ja valtuustolle omistajan asettamien tavoitteiden toteutumisesta.
Tavoitteiden asettaminen	<p>Tavoitteet painottuvat kaupunkistrategian toteuttamiselle.</p> <p>TAVOITTEITA:</p> <p>Tytäryhtiön nimi Napapiirin Residuum Oy</p> <p>Toiminta-ajatus ja toiminnan yleiskuvaus: Yhtiön toiminta-ajatuksena ovat jätehuoltopalvelujen tuottaminen kustannustehokkaasti ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Yhtiö ylläpitää Kuusiselän kaatopaikkaa ja omistajakuntien jäteasemia sekä huolehtii hyöty- ja ongelmajätehuollosta toimialueellaan sopimusten ja jätelain mukaisesti.</p> <p>Yleistavoitteet (Kaupunkistrategian mukaiset):</p> <p>Yhtiön yleistavoitteena on jätehuoltopalvelujen tuottaminen tasapuolisesti omistajakuntien alueella, hyötykäytön lisääminen ja ympäristötietoisuuden lisääminen sekä jätehuoltopalvelujen kehittäminen alueelliset tarpeet huomioiden.</p> <p>Tuottavuus</p> <p>Yhtiön omalla tulorahoituksella katetaan käyttö- ja pääomamenot sekä toiminnan kehittäminen. Lisäksi varaudutaan kaatopaikan sulkemisesta ja jälkihoidosta aiheutuviin kustannuksiin.</p> <p>Tulostavoite</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Napapiirin Residuum Oy:n tulostavoite on tehdä tilikausittain positiivinen toiminnallinen tulos ilman omistajien lisäsijoituksia. Yhtiön tulee varautua lain mukaisiin kaatopaikan jälkihoitovelvoitteisiin.</p> <p>Keskeiset toiminnalliset muutokset vuosille 2011 -2014</p> <p>Yhtiö selvittää omistajalähtöisesti jätteiden energiahyötykäyttömahdollisuudet suunnitelmakaudella lainsäädäntö- ja talousnäkökohdat huomioiden. Mahdolliset yhtiön operatiivisen toiminnan muutokset jätelain kokonaisuudistuksen johdosta 2011 selvitetään omistajaohjauksen periaatteet huomioiden (mm. jäteveroon on tulossa korotus vuosina 2011 ja 2013).</p> <p>Riskit</p> <p>Mahdollinen lainsäädännöstä tai muusta yhtiöstä riippumattomasta syystä johtuva yhtiön käsittelyyn tulevien jätemäärien pieneneminen, joka vaikuttaa ilman taksarakenteen muutosta negatiivisesti liikevaihtoon.</p> <p>ROVANIEMEN ENERGIA OY</p> <p>Tytäryhtiön nimi: Rovaniemen Energia Oy (konsernin tytäryhtiöt: Rovaniemen Verkko Oy, Kolarin Lämpö Oy)</p> <p>Toiminta-ajatus ja toiminnan yleiskuvaus: Rovaniemen Energia -konserni tuottaa sähköä ja lämpöä, myy kaukolämpöä ja sähkönsiirtopalvelua, ylläpitää jakeluverkostoja ja harjoittaa urakointitoimintaa.</p> <p>Yleistavoitteet (Kaupunkistrategian mukaiset)</p> <p>Konsernin tavoitteena on tuottaa energiapalveluita kaupungin alueelle sekä resurssien puitteissa koko Lapin alueelle. Tuotannon polttoainehankinnoissa tukeudutaan maakunnan omiin metsähake- ja turvevaroihin. (Taulukko 1)</p> <p>Taulukko 1: Asiakasryhmittäiset tavoitteet</p> <p>TP2009 TA2010 TAE2011 TS2012 TS2013 TS2014</p> <p>Energian myynti</p> <ul style="list-style-type: none"> - siirtopalvelun myynti - lämmön myynti 468,7 504 488 497 506 515 - oman tuotannon sähkön myynti - osakkuussähkön myynti <p>Tuottavuus</p> <p>Yhteistyössä Energiapolar Oy:n ja sen osakkaiden kanssa otetaan vuonna 2011 käyttöön uusi asiakaspalvelujärjestelmä. Se nopeuttaa asiakaspalvelua ja tuo asiakkaille lisää sähköisiä palveluja. Ensi vuonna käyttöön otettavat etäluettavat energiamittarit mahdollistavat siirtymisen mitattuun kulutukseen perustuvaan laskutukseen ja arviolaskutuksesta luopumiseen. Tämä parantaa asiakkaiden mahdollisuuksia energiatehokkuuden parantamiseen sekä mahdollistaa yhtiöitten hinnoittelu- ja palvelumallien kehittämisen. Kaukolämmön markkinointia painotetaan rakennetuille kaukolämpöalueille tehtyjen investointien hyödyntämiseksi. Uudet alueet pyritään ottamaan mahdollisimman kattavasti kaukolämmitykseen ja hinnoittelua kehitetään alueittain</p>
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>kustannusvastaavammaksi.</p> <p>(Taulukko 2)</p> <p>Taulukko 2: Tuottavuutta kuvaavat tunnusluvut 1 000 € TP2009 TA2010 TAE2011 TS2012 TS2013 TS2014</p> <p>Liikevaihto / hlö</p> <p>Investoinnit</p> <p>Tulostavoite</p> <p>Energia-konsernin tilikauden tulos on suunnittelukaudella positiivinen. Tulorahoituksella pystytään hoitamaan voiminnalliset muutokset vuosille 2011 -2014. Yhtiön strategian mukaisesti yhteistyötä Lapin eri kuntien lämpöliiketoiminnassa pyritään lisäämään. Yhteistyö ei edellytä toiminnan omistamista, vaan enemmänkin ammatillisen osaamisen hyödyntämistä palvelutarjonnan kautta. Palvelutarjonnan myynnin mahdollistamiseksi uusitaan konsernin organisaatio ensi vuoden alusta alkaen. Sähkön myynnin ja markkinoinnin osalta pyritään myös keskittymään vain oman maakunnan alueelle. Tämä edellyttää omistusjärjestelyiden toteuttamista Energiapolar Oy:ssä. Mustikkamaan voimalaitoksen investointipäätös valmistellaan kaupungin päättäväksi kuluvan vuoden lopulla. Tällöin voimalaitos valmistuisi 2013/2014. Investointitarve olisi vuosittain 2011: 50,1 M€; 2012: 67,7 M€ ja 2013: 52,9 M€. To-teutuessaan hanke lisää investointikustannuksia myös suoraan Energian taloussuunnitelmaan osakaspääoman sijoituksena ja osakaslainana; 2011: 8,7 M€; 2012; 11,7 M€ ja 2013 8,7 M€ sekä 2012: 1,9 M€ ja 2013: 5,3 M€ kaukolämpölinjan rakentamisen sekä sähköverkon vahvistuksen osalta. Valtion polttoaineen ja energian veroratkaisut tulevat nostamaan lämmön sekä sähkön siirron hintoja merkittävästi vuoden 2011 alussa.</p> <p>Riskit</p> <p>Energia-konsernin yksi merkittävimmistä riskeistä on sähkön markkinahinnan vaihtelun aiheuttama hintariski. Markkinariskiä vastaan yhtiöllä on hallituksen vahvistama riskipolitiikka. Suosiolan voimalaitoksen tuotannon keskeytyksiin yhtiö on varautunut toiminnan keskeytys- ja konerikkovakuutuksin. Turvetuotannon sääriskin ja turpeen kuljetushäiriöiden mahdollisesti aiheuttamiin tuotantohäiriöihin on varauduttu Suosiolan hiilenpolttomahdollisuudella. Kaukolämmön hankinta muodostaa hintariskin hankinnan pohjautuessa lähivuosina jo noin 10 %:n suhteelliselta osuudelta öljynkäyttöön. Päästökaupan hintariskiä hallitaan minimoimalla päästöoikeuksien hankintaa puun käytön merkittävällä lisäämisellä. Verkko-yhtiön riskit liittyvät sähkönjakelun häiriöihin. Näihin uhiin on varauduttu varallaolojärjestelmillä, verkoston ennakkohuollolla, riittävällä ammattitaitoisella henkilöstöllä sekä omaisuus- ja vastuuvakuutuksin.</p> <p>ROVANIEMI KONSERNIYHTIÖ: ROVANIEMEN ENERGIA -KONSERNI (1000 €) TP2009 TA2010 TA2011 TS2012 TS2013 TS2014</p>
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Liikevaihto</p> <p>Tilikauden ylijäämä (ennen tp-siirtoja ja veroja)</p> <p>Bruttoinvestoinnit</p> <p>Nettoinvestoinnit</p> <p>Lainat 31.12. yht.</p> <p>Henkilöstömäärä (htv)</p>
Tampere	
Teemat	Lähteet: Tampereen kaupungin konserniohje ja hyvä hallinto- ja johtamistapaohje
Omistajapoliittiset linjaukset ja omistajaohjaus	<p>Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto sekä liiketoiminnan ohjaus antavat koko konsernia koskevia ohjeita. Ohjeet voivat koskea mm.</p> <ul style="list-style-type: none"> - pääomien käyttöä ja toiminnan rahoitusta - riskienhallintaa - omistajapoliittisia tavoitteita - konserniraportointia - julkisia hankintoja - henkilöstöpolitiikkaa - muuta seikkaa, jolla edistetään konsernin kokonaisuutta <p>Omistajan enakkokäsitys haetaan liiketoiminnan ohjauksen kautta seuraavista asioista päätettäessä:</p> <ul style="list-style-type: none"> - liiketoiminnan merkittävä laajentaminen tai merkittävä investointi - yhtiöjärjestyksen tai vastaavan muuttaminen - osakeanti tai muu pääomarakenteen muuttaminen - liiketoiminnan tai sen merkittävän osan myyminen - merkittävä lainanotto tai vakuuden antaminen - fuusio tai diffuusio - omaisuuden luovuttaminen konkurssiin tai selvitystilaan - merkittävä henkilöstöpoliittinen asia toimitusjohtajan/toiminnanjohtajan valinta - muu yhtiön tulokseen ja riskiin merkittävästi vaikuttava tapahtuma - olennainen laskentaperiaatteiden muutos - muu yhtiön kannalta merkittävä asia <p>Omistajan enakkokäsityksen hankkiminen ei ole määrämuotoinen hallinnollinen toimi. Lähtökohtana on, että toimitusjohtaja tai vastaava voi selvittää enakkokäsityksen täysin vapaamuotoisesti, mielellään sähköpostilla. Toimitusjohtajan/toiminnanjohtajan valinnassa omistajan enakkokäsityksen hakee hallituksen puheenjohtaja (ks. kohta 9.).</p> <p>Omistajan enakkokäsityksen hankkiminen ei muuta tytäryhteisön johdon oikeudellista asemaa ja vastuuta. Yhtiön hallitus ja toimiva johto kantavat aina vastuun tekemistään päätöksistä ja yhtiön johtamisesta.</p>
Konserniohjauksen roolit	Kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä vastaavaan konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, pormestari ja konsernihallinnon hallinto- ja henkilöstöryhmän, kaupunkikehitysryhmän sekä talous- ja strategiaryhmän johtajat. Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallitus.

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen asiat käsitellään kaupunginhallituksessa ja sen toimielimissä pormestarin konsernihallinnon johtajien esittelyoikeutta koskevan päätöksen mukaisesti.</p> <p>Liiketoiminnan ohjaus avustaa konsernijohtoa konserniohjauksen järjestämisessä. Liiketoiminnan kehitysjohtaja koordinoi omistajaohjausta sekä toimii yhteyshenkilönä konsernijohdon ja kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen välillä. Liiketoiminnan ohjaus valmistelee tytäryhteisöjä koskevat omistajapoliittiset linjaukset sekä vastaa näitä koskevasta konserniohjauksesta yhteistyössä konsernihallinnon ryhmien kanssa.</p>
Hyvä hallintotapa	<p>Konserniohjeella pyritään kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen ohjauksen yhtenäistämiseen, toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen, kaupungin tytäryhteisöistä saaman tiedon laadun parantamiseen ja tiedonkulun tehostamiseen. Konserniohjeen tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä ja omistajaohjausta siten, että konsernia voidaan johtaa ja ohjata yhtenäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla. Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudellista asemaa tai vastuuta. Konserniohjeen noudattamatta jättäminen voi kuitenkin johtaa vahingonkorvausvastuuseen, mikäli sen noudattamatta jättämisen seurauksena on merkittävää haittaa tai vahinkoa tytäryhteisölle tai kaupunkikonsernille.</p> <p>Laadittu erillinen corporate governance-ohje vuonna 2010.</p>
Konserniohjauksen välineet	<p>Kaupunginvaltuusto asettaa tytäryhteisöille talousarviossa yleisiä omistajapoliittisia tavoitteita sekä tytäryhteisökohtaisia toiminnallisia tavoitteita. Tavoitteet ohjaavat kaupungin edustajia tytäryhteisöjen toimielimissä.</p> <p>Liiketoiminnan ohjaus antaa yksityiskohtaisempaa ohjausta sekä yhteistyössä tytäryhteisöjen kanssa pyrkii tukemaan kannattavuuden ja kilpailukyvyn parantamista sekä tavoitteiden saavuttamista.</p> <p>Konsernihallinto järjestää vuosittain koulutustilaisuuksia tytäryhteisöjen toimitusjohtajille, hallituksen puheenjohtajille ja jäsenille sekä tarvittaessa muulle henkilöstölle. Näillä tilaisuuksilla pyritään edistämään konsernin sisäistä yhteistyötä ja parhaimpien käytäntöjen omaksumista. Tytäryhteisöjen edustajat ovat velvoitettuja osallistumaan näihin tilaisuuksiin.</p> <p>Tampereen kaupunki käyttää tytäryhteisöjen omistajana keskeistä päätösvaltaa valitessaan edustajia yhteisöjen päätöksentekoeleimiin. Edustajat päätöksentekoeleimiin nimeää pääsääntöisesti kaupunginhallitus.</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>Tytäryhteisön on jo valmisteluvaiheessa hankittava omistajan ennakkokäsitys tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta. Velvollisuus omistajan ennakkokäsityksen hankkimiseen on tytäryhteisön toimitusjohtajalla tai vastaavalla. Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan velvollisuutena on valvoa, että ennakkokäsitys on haettu ja että se kirjataan pöytäkirjaan siinä kokouksessa kun merkittävästä asiasta tehdään päätös hallituksen kokouksessa.</p> <p>Tytäryhteisöjen tiedottamisvelvollisuus</p> <p>Tytäryhteisöllä on lisäksi velvollisuus tiedottaa konsernihallintoa ennen muun merkittäväksi katsottavan asian julkiseksi tuloa. Tiedottamisvelvollisuudesta vastaavat tytäryhteisön toimitusjohtaja sekä hallituksen puheenjohtaja. Tiedottamisvelvollisuus täytetään olemalla yhteydessä liiketoiminnan ohjaukseen.</p> <p>Tytäryhteisöt lähettävät hallitusten kokousten esityslistat ja pöytäkirjat sekä tasekirjat konsernihallinnon liiketoiminnan ohjauksen antamien ohjeiden mukaisesti.</p> <p>Kaupungin tytäryhtiöiden on noudatettava toimitusjohtajasopimuksen tekemisessä konsernihallinnon toimitusjohtajasopimusmallia ja siihen liittyvää konserniohjetta sekä toimintatapoja. Ennen toimitusjohtajasopimuksen lopullista hyväksyntää tulee siitä neuvotella liiketoiminnan ohjauksen kanssa.</p> <p>Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiössä on toimiva johtamisjärjestelmä ja säännöllinen raportointi, joka on oikeassa suhteessa liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen.</p> <p>Keskitettyjä konsernitoimintoja tuottavat mm. konsernipankki, taloushallinnon palvelukeskus, henkilöstöhallinnon palvelukeskus sekä Tullinkulman Työterveys. Tytäryhteisöjen on selvitettävä yhteistyössä liiketoiminnan ohjauksen kanssa keskitettyjen toimintojen edellytykset yhtiön toiminnassa.</p>
Konsernivalvonta	<p>Yhtiön hallitus huolehtii siitä, että yhtiössä on määritelty sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet ja että yhtiössä seurataan valvonnan toimivuutta. Hallituksen tulee säännöllisesti arvioida yhtiön sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan tuloksellisuutta.</p> <p>Riskienhallinta</p> <p>Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määritelty. Kokonaisvastuu yhtiön riskienhallinnasta kuuluu hallitukselle. Sisäinen tarkastus ja tilintarkastaja arvioivat niitä prosesseja, joilla organisaatioissa varmistetaan, että merkit-</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	tävät riskit on ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti.
Raportointi	Kaupunkikonsernin tytäryhteisöraportoinnissa mukana olevien yhteisöjen tulee toimittaa konsernihallinnolle sen tarvitsemat tiedot annettujen ohjeiden ja aikataulujen mukaisesti. Tytäryhteisö raportoi kaupungille toimintansa ja taloutensa kehittymisestä konsernihallinnon määräämällä tavalla. Tytäryhteisön on lisäksi raportoitava erikseen, mikäli sen toiminta ei vastaa oletettua kehitystä.
Tavoitteiden asettaminen	Talousarvion yhteydessä.
Turku	
Teemat	Lähde: Turun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset, Turun kaupungin talousarvio 2011.
Omistajapoliittiset linjaukset	<p>Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä vaan väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Omistaminen ei voi myöskään olla staattista, vaan sen tarkoituksenmukaisuutta ja organisointitapoja on arvioitava toimintaympäristön muuttuessa säännöllisesti. Koska omistaminen sitoo huomattavan määrän pääomaa, tulee pääoman tehokkaan käytön ja kohdentamisen olla yhtä tärkeää kuin käyttötalouden hallinta. Omaisuuden käytön tehokkuutta on arvioitava edullisuusvertailujen ja eri toimintamallien vaihtoehtokustannusten avulla. Tehokkaampi pääoman käyttö johtaa myös käyttökustannusten laskuun. Lisäksi tietyillä toimialoilla kuten asuntovuokrausliiketoiminnassa omistaminen voi sisältää myös muita kuten sosiaalipoliittisia tavoitteita liiketaloudellisen tavoitteiden ohella.</p> <p>Kaiken omistamisen perusteena tulee olla omaisuuden käyttö ja hyödyntäminen kaupungin palvelutuotannossa tai muissa kaupungin ei kaupallisten tavoitteiden toteuttamisessa sellaisilla toimialoilla, joilla ei ole markkinatoimijoita tai joille ei ole mahdollista luoda lyhyellä aikavälillä markkinoita. Yhtiöomistuksista saatavan ja kaupungille tuloutettavan tuoton tulisi vastata vähintään rahamarkkinoiden riskitöntä tuottoa lisättynä toimialan liiketoimintariskillä. Tässä asiakirjassa on asetettu toiminnoittain aikavälille 2009 – 2013 minimituottotavoitteet, joissa on huomioitu liiketoimintariski. Tarkka tuottotavoite ja kaupungille maksettava tuloutus asetetaan vuosittain toiminnoittain talousarviokäsittelyn yhteydessä.</p> <p>Kiinteän omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää arviota omaisuuserien kunnosta ja peruskorjaustarpeesta. Kaupungilla on oltava tämän vuoksi ammattitaitoista henkilökuntaa hoitamaan omaisuutta. Asiantuntemusta tarvitaan myös omistuksen hallinnoinnissa ja omistuksesta irtautumisessa/luopumisessa. Asiantuntemusta voidaan vaihtoehtoisesti tai täydentävänä hankkia myös ulkopuolisilta asiantuntijatahoilta. Päätökset maaomaisuuden jalostuksesta, rakennusten ja verkostojen peruskorjausinvestoinneista ja muusta omaisuuden hoidosta on perustuttava aina taloudelliseen</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>kustannushyötyarviointiin.</p> <p>Jos liikelaitos harjoittaa liiketoimintaa, niin sitä perustettaessa tulee pohtia toimintaa kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Jos liikelaitoksen toimialana ovat palvelut, joilla ei ole erityistä lakisääteistä perustaa ja joita se tuottaa EU:n sisämarkkinoille osallistuen kilpailuun yksityisten toimijoiden kanssa, niin toiminnan pitää olla kilpailuneutraalia verrattuna yksityisiin toimijoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että toimintaa pitää harjoittaa kaikilta osin samoin periaattein yksityisten yritysten kanssa. Tällöin liiketoimintaa harjoittavan yksikön pitää voida mennä konkurssiin, sen pitää maksaa voitostaan veroa ja se ei voi rahoituksessaan käyttää julkisyhteisön luottoluokitusta.</p> <p>Tällaisissa tapauksissa toimintaa ei voida harjoittaa liikelaitosmuotoisena vaan se pitää yhtiöittää. Yhtiöittämistä on pohdittava, mikäli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - toiminta rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella, - palveluja myydään kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle - toiminnan hinnoittelu on markkinaehtoista siten, että asiakassuhde on sopimusperusteinen ja asiakkaalla tilaajana on harkintavaltaa <p>Osakeyhtiö perustetaan liiketoiminnan harjoittamista ja pääsääntöisesti liikevoiton tuottamista varten. Perustamisen edellytyksenä on yleensä:</p> <ul style="list-style-type: none"> - että kaupungin lisäksi on mukana muita perustajia tai myöhemmin on suunnitteilla ottaa muita osakkaita mukaan, - että kaupunki luopuu tehtäväalueen osalta kaupungin oman organisaation hallinnollisesta operatiivisesta ohjaus vallastaan, - että kaupunki on valmis antamaan tehtäväalueelle juridisen, osakeyhtiölain mukaisen itsenäisen vallan ja vastuun eikä edellytä tai vaadi erivapauksia tai muista omistajista poikkeavia oikeuksia, - että toiminnan yhtiöittämisestä aiheutuvat verotukselliset seuraamukset ovat pienemmät kuin yhtiöittämisestä saavutettava taloudellinen hyöty, - että kaupunki on valmis vastaamaan liiketoiminnan riskeistä sijoittamallaan pääomalla ja mahdollisesti antamallaan takauksilla ja, - että yhtiön liikevaihto tulee pitkällä aikavälillä pääsääntöisesti kaupungin ulkopuolelta. <p>Verotuksesta johtuen osakeyhtiömuodossa toimintaa kannattaa yleensä harjoittaa vain, jos toimintamuodolla saadaan mukaan kaupungin ulkopuolisia osakkaita kuten seudun muita kuntia tai mikäli esimerkiksi kilpailulainsäädäntö edellyttää yhtiömuotoista organisaatiota.</p>
Omistajaohjaus	<p>Konserniyhteisöjen ja liikelaitosten omistajaohjausta vahvistetaan organisoimalla keskushallinnon yhteyteen liiketoiminnanohjausryhmä, joka valmistelee omistajan kannanotot konsernijohdolle. Ryhmän tehtävänä on lisäksi tukea liikelaitosten muutosprosessin toteuttamista ja tuottaa kaupungin johdolle ja konsernijaostolle tarvittava tieto prosessin johtamiseksi.</p>
Konserniohjauksen roolit	<p>Konsernijaosto valvoo ja ohjaa yhtiöiden ja liikelaitosten toimintaa omistajaohjauksen keinoin sekä seuraa valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamista Lisäksi</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	konsernijaosto vastaa keskitettyjen konsernipalveluiden talouden ja toiminnan ohjauksesta
Hyvä hallintotapa	Ei erillistä ohjetta.
Konserniohjauksen välineet	<p>Liiketoiminta- ja elinkeinopoliittiset toiminta-alueet ja linjaukset:</p> <p>Liiketoiminta- ja elinkeinopoliittiset toiminta-alueet, joissa kaupungin tulee tietyin edellytyksin olla omistajana mukana, jaetaan toiminnan luonteen mukaan seuraaviin kokonaisuuksiin: Monopoliluonteinen liiketoiminta, asuntoliiketoiminta, elinkeinopoliittinen liiketoiminta ja muu liiketoiminta.</p> <p>Monopoliluonteinen liiketoiminta</p> <p>VISIO</p> <p>Monopoliluonteista liiketoimintaa harjoitetaan kaupungin toimialaan kuuluvassa strategisessa erityistehtävässä, jossa kaupungilla omistajana on ensisijaisesti yhteiskunnallisia toiminnallisia tavoitteita ja toissijaisesti kannattavuustavoitteita.</p> <p>STRATEGISET VALINNAT</p> <p>Monopoliluonteisissa toiminnoissa kaupungin tulee olla aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön ja merkityksen sekä asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet yhtiölle kaupungin talousarviossa. Yhtiön johto ja hallintoelimet määrittelevät yrityksen operatiivisen liiketoimintastrategian huomioden mahdollisen lainsäädännöstä tulevan sääntelyn. Yhtiön liiketoimintastrategian ja kaupungin omistajapoliittisten tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää konsernijohdon ja yhtiön johdon yhteistoimintaa.</p> <p>Määrävässä markkina-asemassa yritys tai tuote voi merkittävästi vaikuttaa kilpailuun, hintoihin ja toimitusehtoihin markkinoillaan. Omistajaohjauksen kannalta tämä edellyttää perehtymistä markkinoiden sääntelyyn ja viranomaisen ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin markkinahäiriöiden ehkäisemiseksi. Monopoliluontoisessa liiketoiminnassa tulee omistajaohjauksessa kiinnittää erityistä huomiota yhtiöiden sisäisen tehokkuuden mittaamiseen ja varmistamiseen, koska markkinat eivät säätele toimintojen tehokkuutta.</p> <p>Yhteiskunnallisten tavoitteiden ja markkinoiden sääntelyn takia kaupungin erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä kaupungin yksinomistuksessa tai määräysvallassa. Omistuspohjan laajentaminen tulee kysymykseen, kun erityistehtävän merkitys on vähenemässä tai poistumassa tai erityistehtävän voidaan arvioida tehostuvan muiden omistajien mukaantulon tai omistusosuuden kasvun myötä.</p> <p>Turku konsernin yhtiöiden toiminnoista infrastruktuuriin perustuvia paikallisia ns. luonnollisia monopoleja tai niiden kaltaisia ovat kaukolämpö-, sähkönsiirto-, kauko-</p>

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>kylmä, vesijohto- ja viemäriverkkotoiminnot sekä talousveden tuotanto ja jäteveden käsittely.</p> <p>Asuntoliiketoiminta</p> <p>VISIO</p> <p>Kaupungin harjoittaman asuntoliiketoiminnan tavoitteena on huolehtia riittävän vuokra-asuntokannan olemassa olosta Turun kaupungin alueella. Asuntojen omistaminen ei ole itseisarvo eikä pääasiallinen keino asuntopolitiikan toteuttamisessa vaan kaupunki toteuttaa asuntopolitiikkaansa ensisijaisesti kaavoituksen ja markkinatoimijoiden avulla.</p> <p>STRATEGISET VALINNAT</p> <p>Kaupungin harjoittamaa asuntoliiketoimintaa selkiytetään. Kaupunki edellyttää kohtuullista tuottoa sijoittamalleen pääomalle asuntoliiketoiminnassa. TVT Asunnot Oy ja Kiinteistö Oy Lehtolaakso fuusioidaan yhdeksi kokonaisuudeksi.</p> <p>Tästä kokonaisuudesta pyritään irrottamaan toimialakonsernin osiksi yhtiöiden omistamat lämpö- ja huoltoyhtiöiden osakkeet, yksittäiset vapaarahoitteiset asunnot, aravarajoitteiset asunnot, korkotuetut asunnot ja muut rajoituksista vapaat asunnot.</p> <p>TOIMENPITEET YHTIÖITTÄIN</p> <p>TVT Asunnot Oy (kaupungin omistus 100 %) ja Kiinteistö Oy Lehtolaakso (kaupungin omistus 100 %) fuusioidaan yhdeksi yhtiöksi.</p> <p>Yhtiöihin sitoutuneen oman pääoman määrää alennetaan ja konvertoidaan oman pääomanehtoiseksi lainaksi. Yhtiön yksityiskohtaisista rahoitusjärjestelyistä päätetään fuusiosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä.</p> <p>Asuntoyhtiölle myönnettävälle lainalle vaaditaan korko, joka vastaa omapääomaehtoisen sijoituksen tuottoa huomioiden mahdolliset aravasäännösten rajoitukset.</p> <p>Elinkeinopoliittinen liiketoiminta</p> <p>VISIO</p> <p>Kaupunki kehittää elinkeinoja luomalla yritystoiminnan harjoittamiselle hyvät edellytykset osallistumalla itse vain rajatusti kilpailtuun yritystoimintaan. Elinkeinopoliittisten yhtiöiden toimintoja harjoitetaan yhteistyössä alueen yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa siten, että yliopistojen voimavaroja ja osaamista voidaan hyödyntää elinkeinotoiminnassa ja työpaikkojen synnyttämisessä.</p> <p>STRATEGISET VALINNAT</p> <p>Elinkeinopoliittisten yhtiöiden ansaintalogiikkaa pyritään kehittämään, laajentamaan yhtiöiden osakas pohjaa ja pienentämään kaupungin omarahoitusosuutta. Tavoitteiden toteutumista seurataan talousarviossa. Turun seudun kehittämiskeskus toimii seudul-</p>
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>lisen elinkeinopolitiikan edistäjänä.</p> <p>TOIMENPITEET YHTIÖITTÄIN</p> <p>Turku Science Park – konserni (Turku konsernin omistus 96,1 %)</p> <p>Turku Science Park Oy:n tehtävä on korkeakoulujen innovaatioiden kaupallistamisen ja liiketoiminnan kehittämisen valituilla korkean teknologian alueilla, painopisteenä bioteknologia, sovellettu ICT sekä materiaalitekhnologia. Lisäksi yhtiö toimii valtakunnallisen osaamiskeskusohjelman koordinoijana Varsinais-Suomen osalta.</p> <p>Science Park -konsernin kiinteistöomistukset myydään kokonaisuudessaan ja yhtiö sopeuttaa toimintansa uuden toimintamallinsa mukaisesti. Kaupungin talousarviosta tuleva rahoitusosuus yhtiön toimintaan on ollut uuden toimintamallin myötä 50 % aiempaa pienempi. Kaupungin maksuosuus määritellään talousarviossa ja se sopeutetaan yhtiön tarjoamiin elinkeinopoliittisiin palveluihin. Jatkossa yhtiö sopii kaupungin kanssa sen tuottamista elinkeinopoliittisista palveluista ja niistä maksettavista korvauksista. Yhtiön rahoituspohjaa pyritään laajentamaan entisestään.</p> <p>Energialiiketoiminta</p> <p>VISIO</p> <p>Energialiiketoiminta perustuu Turku Energia Oy:n strategian mukaiseen kasvuhakuisuuteen, johon pyritään yritysostoilla ja yhteistyöjärjestelyillä.</p> <p>STRATEGISET VALINNAT</p> <p>Turku Energia Oy:tä vahvistetaan alueellisena toimijana ostamalla toimialaa strategisesti tukevia liiketoimintoja ja tarvittaessa hakeutumalla yhteistyöhön strategialtaan yhteensopivien vahvojen kumppaneiden kanssa.</p> <p>Turun kaupunki ei pidä omassa omistuksessaan erillistä jätteenpolttolaitosta. Turku Energian Oy:n tuloutuksesta päätetään vuosittain viranomaisten sallimissa rajoissa vähintään alan keskiarvoisen tuoton mukaisesti verotukselliset seikat huomioiden.</p> <p>Turku Energia kehittää EU:n ilmastotavoitteiden ja Suomen hallitusohjelman ilmastotavoitteiden mukaisesti kannattavaa, uusiutuvaa ja päästötöntä energiatuotantoa. Lisäksi Turku Energia jatkaa kaukokylmä tuotannon ja jakelun kehittämistä.</p> <p>Muu yhtiömuotoinen tai yhtiötettävä liiketoiminta</p> <p>VISIO</p> <p>Kaupunki ei harjoita pitkällä aikavälillä liiketoimintaa sellaisilla toimialoilla, jossa on toimivat markkinat ja palvelua on laajasti saatavana. Muuta liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden pääasiallisena tehtävänä on tuottaa toimialansa tukipalveluita kaupungille ja kaupunkiseudulle.</p>
--	--

Poimintoja hyvistä toimintamalleista kuntien omistajapoliittisista linjauksista tai konserniohjeista

	<p>STRATEGIA</p> <p>Muun yhtiömuotoisen liiketoiminnan omistaminen ei ole kaupungin perustehtävää vaan yhtiöt ovat välineitä kaupungin tämänhetkisten palvelujen tuottamisessa. Arvioitaessa siirtymistä vapaille markkinoille ja palveluiden tuottamistapaa, huomioidaan erivaihtoehtojen vaikutus palveluiden laatuun, kaupungin kestävään kehitykseen ja kokonaistaloudellisuuteen.</p> <p>Muun yhtiömuotoisen liiketoiminnan tuottovaateen pitää vastata kyseisen toimialan keskimääräistä tuottovaatimusta, mikäli markkinat toimivat tehokkaasti. Kaupungille tuloutettava osinko päätetään yhtiöittäin talousarvion yhteydessä.</p> <p>Talousarviossa asetetaan kiinteistöpalveluliikelaitoksen tuottamille suoritteille asiakashallintokuntien kustannuksia alentavat vuositavoitteet, joiden lähtökohtana on, että sisäiset hinnat ovat kaikilta osin markkinatasolla 2011 loppuun mennessä.</p> <p>Valmistellaan tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen vuoden 2010 aikana siten, että yhtiömuotoinen liiketoiminta voi alkaa viimeistään 2011 loppuun mennessä. Valmistelun yhteydessä selvitetään mahdolliset vero-, työehtosopimus- ja eläkejärjestelmän muutosten vaikutukset konsernin kannalta. Samalla selvitetään seudullinen toimintamalli.</p>
Konsernivalvonta	<p>Osakeyhtiöitä ohjataan talousarviossa asetettavien toiminnallisten tavoitteiden ja sitoutuneelta pääomalta vaadittavan tuoton sekä yhtiön hallitustyöskentelyn kautta. Omistajaohjausta vahvistetaan omistajavalvonnan selkeämmällä kohdentamisella kaupungin hallinnossa ja kaupunginhallituksen konsernijaoston strategista ohjausroolia tehostamalla.</p>
Raportointi	<p>Osavuositarkastuksien ja tilinpäätöksen yhteydessä.</p>
Tavoitteiden asettaminen	<p>Tehty erilliset toimenpideohjelmat (Turku-sopimus) esim. Turun kaupungin asunto- ja maankäyttöohjelma vuosille 2009–2013 (Kv 5.10.2009 § 219), Turun kaupungin ilmasto- ja ympäristöohjelma vuosille 2009–2013 (Kv 26.10.2009 § 239), Turun kaupungin osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino- ohjelma 2009–2013 (Kv 26.10.2009 § 238, Omistajapolitiikka 2009–2013 (Kv 5.10.2009 § 220)., joiden sisällä on myös konserniyhtiöt esim. Energia konserni on hallinnon käyttötalousosassa. Yleiset tavoitteet ovat omistajapoliittisissa linjauksissa. Paljon liikelaitoksia, joista osa yhtiöitetään vuoden 2011 aikana.</p>

KONSERNIOHJE

Konserniohjeen tavoitteet ja toimivalta

Kaupunkikonsernin tavoitteet

Kaupunkikonsernin menestyksellinen johtaminen edellyttää, että palveluja kehitetään yhdessä ja arvioidaan kokonaistaloudellisesti ja että samantyyppisiä palveluja tuotetaan vain yhdessä konsernin osassa. Konserniohjeella pyritään kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen ohjauksen yhtenäistämiseen, toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen, kaupungin tytäryhteisöistä saaman tiedon laadun parantamiseen ja tiedonkulun tehostamiseen. Konserniohjeen tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin johtamista ja omistajaohjausta siten, että konsernia voidaan johtaa ja ohjata yhtenäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla. Ohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös osakkuusyhteisöjen omistajaohjauksessa.

Toimivalta ja tehtävät konserniohjauksessa

Toimivalta

Kuntalain 13 §:n mukaisesti kaupunginvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Kaupunginhallitus vastaa Kuntal 25 a §:n mukaisesti konsernin ohjauksesta ja valvonnasta. Mikkelin kaupungissa konsernijohdolla tarkoitetaan kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtajaa. Kaupunginjohtaja ja johtotai toimintasäännöissä määritelty muu konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Kuntal 70 §:n mukaisesti kunnan tytäryhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

Tehokas johtamis- ja hallintojärjestelmä edellyttää yhteisön johdon, tilintarkastajien ja omistajien välistä kiinteää vuorovaikutusta. Hyvällä hallinto- ja johtamistapaohjeella varmistetaan, että tytäryhteisöjen toiminta tapahtuu oikeudellisesti, taloudellisesti ja omistajan arvot huomioiden. Myös muiden sidosryhmien näkemykset on hyvä huomioida hyvää hallinto- ja johtamistapaa toteuttaessa.

Tehtävät

Kaupunginvaltuusto päättää

- omistajapoliittiset linjaukset kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä. Omistajapoliittiset linjaukset tuodaan päätettäväksi vähintään kerran valtuustokauden alussa tai kun tytäryhteisöissä tapahtuu merkittäviä muutoksia
- päättää kaupunkikonserniin kuuluvien keskeisten tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tavoitteista vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä
- asettaa tarkastuslautakunnan, joka arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista kaupunkikonsernissa

Kaupunginhallitus

- vahvistaa konsernijohtamisen kannalta tarpeelliseksi katsomansa konserniohjeen. Konserniohjeella varmistetaan omistajapoliittisten linjauksien toteutus tytäryhteisöissä ja määritellään tavat, joilla tytäryhteisöjen ohjaus, seuranta, raportointi ja valvonta järjestetään

- nimeää edustajat tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiökokouksiin tai vastaaviin kokouksiin, jollei johto- tai toimintasäännössä ole asiaa muuten määrätty
- seuraa kaupunginvaltuuston asettamien omistajapoliittisten linjauksien ja toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista ja raportoi niistä tarvittaessa kaupunginvaltuustolle

Kaupunginjohtaja

- johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupunkikonsernia ja antaa kaupunginhallituksen hyväksymään konserniohjeeseen kaupunkikonsernin johtamiseen tarpeelliseksi katsomiaan ja täydentäviä ohjeita
- nimeää konsernijohtoryhmän
- nimeää tytäryhteisöön controllerin, jolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus yhteisön hallituksessa tai vastaavassa toimielimessä

Kaupunginjohtajan nimeämä konsernijohtoryhmä

- osallistuu konsernijohtajan tukena sille konserniohjeessa määrättyjen ennakkolupamenettelyyn liittyvien asioiden valmisteluun ja antaa tarvittaessa lausunnon valmisteltavista asioista
- seuraa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaa ja tekee tarvittaessa toimenpide-ehdotuksia havaitsemistaan epäkohdista
- seuraa kaupunkikonsernin ja konserniohjeen toimivuutta ja tekee tarvittaessa ehdotuksia konsernirakenteen ja ohjeiden kehittämisestä kaupunginhallitukselle
- ylläpitää ja kehittää konsernijohtajan ja kaupunkikonsernin välistä tiedonkulkua ja raportointia

Kaupunginjohtajan nimeämä konsernicontroller

- toimii tytäryhteisöjen välisenä yhteyshenkilönä ja valvoo, että kaupunginvaltuuston asettamia omistajapoliittisia linjauksia sekä vuosittaisia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita toteutetaan.

Konserniohjeen soveltamisala

Kaupunkikonsernilla tarkoitetaan kuntalain 16 a § mukaan kaupungin sekä yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa kaupungilla (emoyhteisö) yksin tai yhdessä muiden konserniin kuuluvien yksiköiden kanssa on määräämisvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä (tytäryhteisö).

Konserniohje koskee kaupunkikonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Tytäryhteisöksi katsotaan osakeyhtiö, säätiö tai muu sellainen yhteisö, jossa kaupungilla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräämisvalta. Kaupunki tytäryhteisöineen muodostaa kaupunkikonsernin.

Konserniohje on käsiteltävä tytäryhteisön hallituksessa tai vastaavassa toimielimessä. Konserniohjetta noudatetaan tytäryhteisössä, jollei sitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä tai säännöistä muuta johdu. Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudellista asemaa tai vastuuta. Konserniohjeen noudattamatta jättäminen voi kuitenkin johtaa vahingonkorvausvastuuseen, mikäli sen noudattamatta jättämisen seurauksena on merkittävää haittaa tai vahinkoa tytäryhteisölle tai kaupunkikonsernille.

Osakkuusyhteisöjen ja kuntayhtymien ohjaukseen konserniohjetta noudatetaan soveltuvin osin.

Konserniohjauksen periaatteet

Konserniohjeen tarkoitus on luoda yhteiset periaatteet konserniohjaukselle ja konsernitoiminnalle. Konsernin tytäryhteisöt sitoutetaan tällä konserniohjeella konsernin strategian toteuttamiseen. Sitout-

taminen voi tapahtua konserniohjeen lisäksi yhtiöjärjestyksen määräyksellä, yhtiökokouksen päätöksellä, osakassopimuksella ja viime kädessä hallituksen valinnalla.

Yleiset periaatteet

- kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena kokonaistaloudellisesti
- Konsernijohdon tehtävänä on varmistaa kaupungin strategisen johtamisjärjestelmän toiminta. Konsernijohto keskittyy konsernijohtamiseen eli strategiaan prosesseihin, palvelutuotannon ohjaukseen sekä liiketoiminnan omistajaohjaukseen
- konsernijohtamisessa otetaan huomioon tytäryhteisöjen toimialakohtaiset erityispiirteet ja toimintaympäristövaatimukset
- konsernijohto ei osallistu tytäryhteisöjen toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivittäisjohtamiseen muutoin kuin yhtiökokouksissa ja konsernijohdon ennakkosuostumusta edellyttävissä asioissa. Kaupunginjohtajan nimeämällä konsernicontrollerilla (=konsernivastuuhenkilöllä?) on puhe- ja läsnäolo-oikeus tytäryhteisöjen hallituksen kokouksissa
- osakkeenomistajalla voi myös ilman yhtiökokouksen pitämistä olla oikeus yksimielisesti päättää yhtiökokoukselle kuuluvista asioista. Tätä menettelytapaa käytetään tapauskohtaisesti silloin, kun Mikkelin kaupunki on yhtiön ainoa osakkeenomistaja. Osakkeenomistajan päätöksen menettelytavasta on sovittava etukäteen Mikkelin kaupungin lakimiehen kanssa.
- säätiöiden osalta kaupunki käyttää määräysvaltaansa säätiön sääntöjen ja nimeämiensä hallituksen jäsenten kautta

Ennakkolupamenettelyn piirissä olevat asiat

Ennen tytäryhteisöjen päätöksentekoa tytäryhteisöjen on hankittava seuraavista toimenpiteistä konsernijohdon ennakkosuostumus:

- uusien yhtiöiden perustaminen
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen ellei muutos ole tekninen
- liiketoiminnan merkittävä tai poikkeuksellinen laajentaminen
- merkittävä ja poikkeuksellinen investointi
- osakeanti tai muu pääomarakenteen merkittävä muuttaminen
- merkittävät kiinteistö- ja yrityskaupat
- lainanoton tai takauksien antaminen taikka niiden ehtojen olennaisesti muuttaminen periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävät sopimukset
- hakeutuminen selvitystilaan tai konkurssiin taikka saneerausmenettelyyn
- tuloksen käsittely ennen yhteisön hallituksen tilinpäätöskäsittelyä
- muu yhtiön tulokseen, pääoman tuottoon tai riskiin olennaisesti vaikuttava tapahtuma
- toimitusjohtajan valinta sekä tämän työsuhteen ehdoista päättäminen tai toimitusjohtajasopimuksen hyväksyminen
- tulospalkkiojärjestelmän käyttöönotto ja siihen tehtävät muutokset
- tilintarkastajien valinta

Ennakkosuostumuksen hakeminen voidaan tehdä vapaamuotoisesti puhelimitse, sähköpostilla tai henkilökohtaisesti keskustellen konsernivastuuhenkilön kanssa. Ennakkosuostumus käsitellään kaupungin johtoryhmässä, joka tekee tarvittaessa esityksen kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle. Kaupunginhallitus päättää yhteisöjen pääomarakenteen muuttamisesta sekä antaa luvan tytäryhteisön käyttöomaisuuden luovuttamiseen silloin, kun kysymyksessä on tytäryhteisön kannalta merkittävä luovutus.

Kaupunginvaltuusto päättää konserniin kuuluvan yhteisön perustamisesta, merkittävistä sääntöjen muutoksista, emon vakuuksien antamisesta sekä osakepääoman korottamisesta. Osakepääoman korotukseen tai omavelkaisen takauksen hakemiseen on liitettävä hakemukseen mukaan yhteisön toimivaltaisen elimen päätös osakepääoman korottamisesta tai lainan ottamisesta.

Vastuu ennakkosuostumuksen hakemisesta on yhtiön toimitusjohtajalla, mutta tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajalla on velvollisuus valvoa, että ennakkosuostumus on haettu ja että se kirjataan pöytäkirjaan siinä kokouksessa jossa merkittävästä asiasta tehdään päätös hallituksen kokouksessa.

Konserniraportointi ja tiedonantovelvollisuus

Tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen on annettava konsernijohdolle kaupunkikonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

Tytäryhteisö noudattaa talousarvion ja tilinpäätöksen laadinnassa sekä raportoinnissa konsernijohdon antamia ohjeita ja aikatauluja.

Tytäryhteisöt ovat velvollisia raportoimaan valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kolmannesvuosiraporttien yhteydessä sekä tilinpäätöstä laadittaessa.

Tytäryhteisön tilinpäätös ja toimintakertomus toimitetaan kaupunginhallituksen jäsenille erikseen sovittavalla tavalla.

Tytäryhteisöjen on lähetettävä riittävän ajoissa hallituksen ja yhtiökokouksen esityslistat ja pöytäkirjat ja toimintasuunnitelmat konsernivastuuhenkilöille. Riittävän avoimuuden takaamiseksi toiminnassa ja yhtiöiden pöytäkirjoissa ei riitä yhtiöiden toiminnan selostuksessa päätösesityksenä ”merkitään tiedoksi toimitusjohtajan selonteko”, vaan toiminnan selvitys on oltava nähtävänä esityslistassa ja pöytäkirjassa. Liikesalaisuudeksi määriteltävät asiat on merkittävä pöytäkirjaan ”ei julkinen” merkinnällä tai pykälässä mainitaan, että asia kuuluu liikesalaisuuden piiriin ja toimitusjohtaja antoi asiasta selvityksen.

Viestintä

Yhteisön viestinnän on tuettava kaupungin asettamia tavoitteita ja toimintapolitiikkaa sekä noudatettava kaupungin viestinnän linjauksia. Kaupungille laaditaan kuntakonsernia varten viestintästrategia, jonka lähtökohtana on mahdollisimman laaja avoimuus kaikkien konserniyhtiöiden toiminnasta.

Tytäryhteisöjen on tehtävä yhteistyötä kaupungin tiedotuspäällikön kanssa, erityisesti merkittävässä tytäryhteisön muutos- ja kriisitilanteissa. Tytäryhteisön on tiedotettava organisaationsa viestinnän strategisista suunnitelmista, muutoksista ja toiminnasta konsernijohdolle.

Konsernitilinpäätös

Kaikkien tytäryhteisöjen tilikausi on kalenterivuosi. Kaupunki laatii konsernitilinpäätöksen kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaisesti. Tytäryhteisöjen toimittavat tilinpäätöstiedot Mikkelin kaupungille tilikautta seuraavan helmikuun loppuun mennessä.

Yksityiskohtaiset ohjeet konsernitilinpäätökseen tarvittavien tietojen sisällöstä, muodosta ja aikataulusta annetaan tytäryhteisöille vuosittain ennen tilikauden päättymistä.

Talous ja rahoitustoiminta

Konserniyhteisön tulee laatia vuosittain talousarvio omaa toimintaansa varten ja vahvistaa toiminnalle riittävä strategia ja päivitettävä sitä vuosittain. Kaikissa kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä noudatetaan kirjanpitolain mukaisia kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteita sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita ja lausuntoja. Muissa konserniyhteisöissä noudatetaan kirjanpitolautakunnan ja talouspalvelujen antamaa ohjeistusta.

Tytäryhteisöjen edellytetään liittyvän kaupungin konsernitiliin, joka toimii konsernin sisäisenä pankkina. Konsernitilin asiakkaaksi liittyvän tytäryhteisön kanssa neuvotellaan asiakkuussopimus, jota tytäryhteisön tulee noudattaa. Tytäryhteisöjen on neuvoteltava investointien rahoittamisen toteuttamisesta, muista rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasioiden valmistelusta kaupungin talouspalveluiden kanssa.

Takaukset

Kaupunginvaltuuston päätöksen 15.6.2009 § 109 mukaisesti kaupunki voi myöntää omavelkaisen tai täytetakauksen pääsääntöisesti omistamalleen tytäryhteisölle. Takaukseen osallistumista edellytetään myös muilta merkittäviltä osakkeenomistajilta. Poikkeuksellisesti omavelkainen tai täytetakausta voidaan myöntää myös kaupungin osakkuusyhteisölle tai kuntayhtymälle, jossa kaupunki on mukana enintään kaupungin omistusosuutta vastaavalle lainan määrälle. Ehtona on, että muut omistajat samanaikaisesti osallistuvat yhteisön rahoitukseen tai takaukseen omistusoikeuttaan vastaavalla osuudella.

Mikkelin kaupungilla on määrätty konsernivastuuhenkilöt, jotka vastaavat pääsääntöisesti myös ko. yhteisön takausten valvonnasta. Vastuuhenkilön vastuulla on arvioida takaukseen liittyvät riskit ja valvoa takauslainan lainaehtojen noudattamista. Takausten arvioinnissa avustaa kaupungin lakimies tai talousjohtaja. Vastuuhenkilön vastuulla on laatia yksilöity sopimus kaupunginvaltuuston päättämistä takausehdoista takausta hakeneen yhteisön kanssa. Takausten teknistä valmistelua ja valvontaa hoidetaan kaupungin lakimiehen tai talousjohtajan kanssa yhteistyössä. Sopimus liitetään rahalaitokselle annettavaan takaukseen. Uusista ja uudistettavista takauksista peritään takausprovisio vuosittain lainan jäljellä olevasta määrästä. Takausprovisio suuruus tarkistetaan vuosittain talousarvion yhteydessä.

Haettaessa kaupungilta osakepääoman korotusta tai omavelkaista takausta on hakemukseen liitettävä yhteisön toimivaltaisen elimen päätös osakepääoman korottamisesta tai lainan ottamisesta. Osakepääoman korotus maksetaan yhteisölle välittömästi kaupungin tekemän päätöksen jälkeen.

Sijoitukset

Konsernin sijoitustoiminnan on oltava taloudellisesti tuottavaa. Vähimmäisvaatimuksena on sijoituksen reaaliarvon säilyttäminen. Sijoitusten tuoton on katettava myös sijoitustoiminnan hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Rahoituksen ja sijoittamisen on oltava kustannustietoista, tuottavaa ja matalariskistä. Konsernijohto määrittelee konsernin sijoitustoiminnan perusteet. Lyhytaikaisiin sijoituksiin käytetään konsernipankkia.

Lainat

Konsernin rahoitusjohto vastaa konsernin lainakustannusten minimoinnista. Menestyksellisen lainahallinnan toteuttamiseksi tytäryhteisön tulee ennen lainoituksen hakemista ilmoittaa konsernin rahoitusjohdolle lainatarpeesta, jotta konserni voi arvioida onko konsernissa mahdollisuus järjestää rahoitus sisäisestä pankista. Konsernijohto voi myös kilpailuttaa lainatarjoukset yhdessä, mikäli niin soviin.

Muut yhteisesti palvelut

Tukipalveluja hankkiessaan tytäryhteisöjen on selvitettävä palveluja hankkiessaan Mikkelin konsernin palvelut ja niiden kilpailukykyisyys muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin nähden.

Tietohallinto koordinoi kaupunkikonsernin tietotekniikka- ja telepalveluja ja vastaa tietohallintostrategioiden toteuttamisesta. Tarkoituksena on käyttää yhteisiä tietojärjestelmiä mahdollisimman kattavasti kaupunkikonsernissa.

Pääsääntönä on, että tukipalvelut järjestetään keskitetysti. Toiminnallisista ja taloudellisista syistä palvelut voidaan hankkia konsernin ulkopuolelta. Ulkopuolinen hankinta on perusteltava ja siitä on oltava riittävä selvitys ja hintavertailu. Lupa hankkia tukipalvelut muualta kuin konsernista on pyydettyä konsernijohdolta ja selvitys on saatettava konsernijohdon tiedoksi hyvissä ajoin, että sillä on mahdollisuus vaikuttaa päätökseen. Konsernipalveluiksi määritellään toistaiseksi talous- ja henkilöstöhallinto, tietotekniikka, hankinnat, työterveyshuolto, tilavuokraus ja rakennuttaminen. Muiden palvelujen keskittämisestä päätetään tapauskohtaisesti.

Riskien hallinta

Menestyksellinen konsernijohtaminen edellyttää, että konsernin riskit on tunnistettu ja niihin on vaurauduttu. Yhteisö ei ole oikeutettu myöntämään takausta tai muuta vastaavaa sitoumusta tai antamaan panttia ilman kaupunginhallituksen suostumusta. Riskien vakuuttamisessa ja omavastuuosuuksissa konsernissa noudatetaan yhtenäisiä toimintaperiaatteita ja vakuutukset kilpailutetaan koko konsernin kattavasti. Tytäryhteisön tulee noudattaa soveltuvin osin kaupungin tietoturvapoliittikkaa.

Vuosiraportoinnin yhteydessä riskien hallinnasta on yhtiöiden hallituksen annettava riittävä selonteko tietoon tulleista merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä ja kerrottava miten riskienhallinta on järjestetty.

Konsernin henkilöstöpolitiikka

Tytäryhteisöjen on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan noudattamaan konsernin yhteistä henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöstöstrategiaan. Palkkauksessa ja muissa sopimuksenvaraisissa etuisuuksissa on myös pyrittävä noudattamaan koko konsernin kanssa yhteneväisiä periaatteita.

Tytäryhteisö on vastuussa oman yksikkönsä henkilöstöpolitiikan kehittämisestä yhdessä sovituin säännöin. Henkilöstön rekrytoinnissa tulee yhteisöjen ottaa huomioon konsernin sisäiset henkilöstön siirtotarpeet.

Tytäryhteisöt liittyvät jäseneksi kuntatyönantajan perustamaan työnantajayhteisöön, ellei toiminnan laatu ja tytäryhtiön etu muuta edellytä.

Tytäryhteisöt järjestävät eläkevakuutuksensa Kuntien eläkevakuutuksessa silloin, kun se kunnan edun mukaista eikä tytäryhtiön etu muuta edellytä.

Arkistointi ja asiakirjojen säilyttäminen

Tytär- ja osakkuusyhteisöjen on tehtävä päätös siitä, mihin pysyvästi säilytettävä asiakirja-aineisto sijoitetaan sen jälkeen, kun yhtiö tai yhteisö ei toiminnassaan enää niitä tarvitse. Mikäli asiakirjat päätetään sijoittaa kaupunginarkistoon, on arkistotoimen hoidossa noudatettava kaupungin arkistotoimen yksikön antamia ohjeita.

Hankinnat ja hankintayhteistyö

Hankintayhteistyöllä voidaan saavuttaa konsernille toiminnallisia ja taloudellisia etuja. Kunta voi hankkia tavarain tai palvelun ilman kilpailutusta kokonaan omistamaltaan yhtiöltä, joka ei toimi markkinoilla. Tytäryhteisöt ovat mukana kaupungin hankintasopimuksissa ja noudattavat kaupungin hankintaperiaatteita sekä hankinnoista erikseen annettuja ohjeita. Kaupungin hankintavastuullisten kanssa neuvotellaan ja sovitaan tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä taloudellisten hyötyjen aikaansaamiseksi.

Tytäryhtiöiden hallituksen on valvottava, että kuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä tai yhtiöissä, joissa kunnilla ja/tai kuntayhtymällä on enemmistö, noudatetaan lakia ja asetuksia julkisista hankinnoista.

Konsernin sisäinen yhteistyö

Konsernijohto järjestää tytäryhteisöjen toimitusjohtajille, hallituksen puheenjohtajille ja jäsenille sekä tarvittaessa muulle henkilöstölle tilaisuuksia, joilla pyritään edistämään konsernin sisäistä yhteistyötä ja parhaimpien käytäntöjen omaksumista. Tytäryhteisöjen edustajat ovat velvoitettuja osallistumaan näihin tilaisuuksiin.

Valvonta, seuranta ja arviointi

Kaupunginvaltuusto arvioi konsernin tavoitteiden toteutumista vuosittain tilinpäätöksessä. Kaupunginhallitus antaa konsernitilinpäätöksen yhteydessä tiedot kaupunginvaltuustolle konsernin toiminnasta ja taloudesta. Arviointi perustuu konsernin toiminnasta ja taloudesta saatuihin tietoihin. Konsernivalvonnasta vastaa kaupungin konsernijohto. Vuosittain kaupungin konsernitilinpäätöksessä annetaan kaupunginhallituksen selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä.

Valvonnan ja arvioinnin yleiset painopisteet

Kuntakonsernin valvonnan ja arvioinnin painopisteitä ovat:

- Toimivallan ja vastuunjako konserniohjauksessa
- Ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisöissä
- Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi
- Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi
- Keskitettyjen konsernitoimintojen käyttö
- Konsernipalvelujen käyttö ja siirtohinnoittelun kustannusvastaavuus
- Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytäry- ja osakkuusyhteisöissä

Tilintarkastus ja kaupungin sisäinen valvonta

Valtuuston asettama tarkastuslautakunta huolehtii kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta ja tarkastuslautakunta arvioi valtuuston kaupungille ja tytäryhteisöille asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutusta. Kaupungin tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, että konsernitilinpäätös on oikein laadittu. Kaupungin tilintarkastajalla ja tarkastustoimella on oikeus saada tarkastustehtävänsä suorittamisessa tarvittavia tietoja tytäryhteisöltä.

Kaupungin tilintarkastusyhteisö toimii myös kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tilintarkastusyhteisönä. Kaupungin konserniin kuuluvan tytäryhteisön tilintarkastajaksi tulee valita vähintään yksi kaupungin tilintarkastaja.

Kaupungin sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa tytäryhteisön toimintaa tarvittavassa laajuudessa. Yhteisö antaa tarpeelliset tiedot ja avustaa niiden saannissa. Kaupungin sisäinen tarkastus kon-

sultoi ja arvioi tarvittaessa niitä prosesseja, joilla yhteisöissä varmistetaan, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty, merkittävät riskit ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti. Sisäinen valvonta järjestetään ohjeistamalla konsernin sisäisen valvonnan ohjeet ja konsernin valvonta liitetään vuosittain laadittavaan kaupungin sisäisen valvonnan toimintasuunnitelmaan.

Sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet tytäryhtiöissä

Yhtiön hallituksen on määriteltävä sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet. Yhtiön toimitusjohtajan on huolehdittava riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta. Tytäryhtiön hallituksen on huolehdittava, että yhtiössä on säännöllinen raportointi tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta, joka on oikeassa suhteessa liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen.