



SAVONIA

OPINNÄYTETYÖ - YLEMPI AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO
YHTEISKUNTATIETEIDEN, LIIKETALOUDEN JA HALLINNON ALA

KONSERNIJOHTAMISEN KEHITTÄMISTARPEET PIENESSÄ KUNTAKONSERNISSA

TEKIJÄ: Iiro Lyytinen

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala			
Koulutusohjelma/Tutkinto-ohjelma Liiketoiminnan kehittämisen tutkinto-ohjelma			
Työn tekijä(t) Iiro Lyytinen			
Työn nimi Konsernijohtamisen kehittämistarpeet pienessä kuntakonsernissa			
Päiväys	17.5.2020	Sivumäärä/Liitteet	56/9
Ohjaaja(t) Anni Kesänen ja Pentti Mäkelä			
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Rautalammin kunta			
Tiivistelmä			
<p>Kuntien omistamien tytäryhtiöiden määrä on lisääntynyt ja niiden määrä tulee todennäköisesti kasvamaan myös jatkossa. Kuntien toiminta monimuotoistuu ja kunnat muuttuvat perinteisistä hallinto-organisaatioista kohti monimuotoista hybridiorganisaatiota. Tämä tuo uusia vaatimuksia myös kuntien johtamiseen.</p> <p>Opinnäytetyössä tutkittiin konsernijohtamista pienessä kuntakonsernissa. Tarkoituksena oli selvittää, millaisia kehittämistarpeita konsernijohtamisessa on kunnan tytäryhteisöjen näkökulmasta. Työn tilaajaorganisaationa on Rautalammin kunta.</p> <p>Kyseessä on tutkimuksellinen kehittämistyö, jossa aihetta lähestyttiin tapaustutkimuksen tavoin. Tiedonhankinta toteutettiin tutustumalla konsernijohtamista ja kuntakonsernien erityispiirteitä käsittelevään kirjallisuuteen. Lisäksi käytännön konsernijohtamiseen toimeksiantajan organisaatiossa tutustuttiin haastatteleamalla konserniyhtiöissä sekä konsernijohdossa toimivia henkilöitä ja analysoitiin tilaajaorganisaation konsernijohtamiseen liittyviä asiakirjoja.</p> <p>Opinnäytetyön perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että konsernijohtamisen työkalut riippuvat konsernin erityispiirteistä, eikä yleispäteviä kaikille konserneille sopivia malliohjeita pystytä luomaan. Pienissä kuntakonserneissa konserniohjauksen resurssit ovat pienet, jonka vuoksi ohjeistuksen tulisi palvella tehokasta toimintaa konsernin kaikilla tasoilla.</p> <p>Opinnäytetyössä keskityttiin konsernijohtamisen kehittämiseen tytäryhteisön näkökulmasta pienessä kuntakonsernissa. Työn tuloksena suositellaan kuntastrategian nostamista konserniyhtiöiden johtamisen keskiöön ja vuoropuhelun lisäämistä omistajan ja tytäryhteisöjen välillä. Lisäksi esitettiin muutoksia konserniohjeeseen, joilla tavoitellaan hallinnon notkeutta konsernin pieni koko huomioiden.</p>			
Avainsanat konsernit, kuntakonsernit, konserniohjaus			

Field of Study Social Sciences, Business and Administration			
Degree Programme Master's Degree Programme in Business Administration			
Author(s) Anni Kesänen and Pentti Mäkelä			
Title of Thesis Group management development needs in a small-sized municipal concern			
Date	17th May 2020	Pages/Appendices	56/9
Supervisor(s) Anni Kesänen and Pentti Mäkelä			
Client Organisation /Partners Municipality of Rautalampi			
<p>Abstract</p> <p>The number of municipally owned companies has increased, and their number is likely to continue to grow. The functions of the municipalities are diversifying, and municipalities are changing from traditional administrative organisations to a hybrid organisation. This also brings new demands to the management of municipalities.</p> <p>This thesis studied group management in a small-sized municipal enterprise group. The purpose of the study was to find out the development needs of a group management system from the perspective of the municipality's affiliated companies. The Client organisation of the thesis is Municipality of Rautalampi.</p> <p>The thesis is a research-based development study. The subject of the study was investigated with a case study. The information acquisition was carried out by the reading literature on group management and special features of municipal enterprise groups. In addition, the group management in the client's organisation was introduced by interviewing persons working in group companies and group management. In addition, documents related to the group management of the client organisation were analysed.</p> <p>Based on the thesis, it can be concluded that the tools of group management depend on the special characteristics of the group. Therefore, it is not possible to create universally valid model guidelines for all municipal enterprise groups. In small municipal enterprise groups, the resources of group management are small, which is why the guidelines should serve efficient operations at all levels of the group.</p> <p>The thesis focused on the development of group management from the perspective of an affiliated company in a small municipal enterprise group. As a result of work, it is recommended to bring the strategy of municipality into focus of the management of the group and to increase the dialogue between the owner and the affiliated companies. In addition, amendments were proposed to the Group Guidelines document, which aims at administrative flexibility, taking into account the small size of the municipal enterprise group.</p>			
<p>Keywords corporate groups, municipal enterprise groups, corporate steering</p>			

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	7
1.1	Taustaa.....	7
1.2	Työn tavoite ja tarkoitus.....	8
1.3	Työn rajaus ja rakenne.....	9
2	TUTKIMUSASETELMA	10
2.1	Lähestymistapa ja tutkimusmenetelmät.....	10
2.2	Tutkimusongelma	11
2.2.1	Haastattelujen käyttö aineistona	11
2.2.2	Dokumenttien käyttö tutkimusaineistona	12
2.3	Aineiston analysointi	14
2.4	Tutkimuksen luotettavuus	14
2.5	Tulosten yleistettävyys	15
3	KONSERNIAJATTELU	16
3.1	Konsernin käsitteestä	16
3.2	Konserniajattelu kunnissa	17
3.3	Lainsäädäntö	18
3.3.1	Kuntalain määräykset kuntakonsernin johtamisesta.....	18
3.3.2	Osakeyhtiölain keskeiset säännökset	21
3.3.3	Kirjanpitolain määräykset konsernista.....	22
3.4	Hyvä hallintotapa eli Corporate governance	23
3.5	Hybridioorganisaatio	24
4	JOHTAMISEN NÄKÖKULMA.....	25
4.1	Johtamisjärjestelmä kuntakonsernissa	25
4.1.1	Emokunnan johtamisjärjestelmä	25
4.1.2	Tytäryhteisöjen johtamisjärjestelmät	28
4.2	Johtamisen teoriaa.....	30
4.3	Monialaisen konsernin johtaminen	32
5	RAUTALAMMIN KUNTAKONSERNI.....	33
5.1	Hallintosäännön määräykset konsernista	33
5.2	Konserniohje	33
5.2.1	Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu	34

5.2.2	Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen	34
5.2.3	Kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaaminen.....	35
5.2.4	Velvollisuus hankkia kunnan kanta ennen päätöksentekoa	35
5.2.5	Konsernin sisäiset palvelut.....	36
5.2.6	Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen.....	36
5.2.7	Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa	36
5.2.8	Tiedottaminen.....	37
5.2.9	Tilintarkastus	37
5.2.10	Tarkastuslautakunta	37
5.3	Konserniyhtiöt	37
5.3.1	Yhtiöjärjestysten analysointia.....	38
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET	39
6.1	Haastattelujen tulokset.....	39
6.1.1	Konserni- ja omistajaohjauksen toiminta.....	39
6.1.2	Omistajan ja yhtiöiden vuoropuhelu	39
6.1.3	Yhtiöiden hallitusten kokoonpano ja päätöksenteko.....	40
6.1.4	Konserniohje.....	41
6.1.5	Tavoitteet ja raportointi	42
6.2	Haastattelujen analysointia	42
6.3	Havaintoja konsernin johtamisprosesseista	43
7	KEHITTÄMISTYÖN TULOKSET	45
7.1	Strategisen omistajaohjauksen välineet	45
7.2	Vuoropuhelun kehittäminen yhtiöiden ja omistajan välillä	46
7.3	Konserniohjeen kehittäminen.....	47
8	JOHTOPÄÄTELMÄT JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	50
8.1	Tutkimuksen merkitys	51
8.2	Jatkotutkimusehdotukset.....	51
9	POHDINTA.....	53
	LÄHTEET	54
	LIITE 1: HAASTATTELURUNKO	57
	LIITE 2: YHTEENVETO HAASTATTELUISTA, HAASTATTELUVASTAUKSET AIHEPIIREITTÄIN	58
	LIITE 3: KONSERNIOHJEEN KEHITTÄMISTARPEET TYTÄRYHTEISÖJEN NÄKÖKULMASTA	62

KUVIOT

Kuvio 1.	Tutkimuksellisen kehittämistyön tunnusmerkkejä verrattuna tieteelliseen tutkimukseen ja arkiajattelulla tapahtuvaan kehittämiseen.	10
Kuvio 2.	Tapaustutkimuksen vaiheet.	10
Kuvio 3.	Laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmät.	11
Kuvio 4.	Muutosprosessin kaavio.	15
Kuvio 5.	Kuntakonsernin rakenne ja toimintaa sääntelevä lainsäädäntö.	16
Kuvio 6.	Kunnan toiminnan ohjaustyökaluja.	19
Kuvio 7.	Kunnan päätöksentekojärjestelmän rakenne.	26
Kuvio 8.	Osakeyhtiön hallinnointimalli ja toimielimet	29
Kuvio 9.	Johtamisen pääulottuvuudet.	30
Kuvio 10.	Kehittämistyön keskeiset tulokset kuviomuodossa.	45

TAULUKOT

Taulukko 1.	Haastateltavien tunnuksot ja roolit.	12
-------------	--------------------------------------	----

1 JOHDANTO

”Oli tilanne, jossa kukaan ei oikein tiennyt, että mitä päätettiin ja missä.”

Tässä kehittämistyössä tutkitaan konsernijohtamista pienessä kuntakonsernissa. Yllä olevan lauseen kuulin tämän tutkimuksen aineistoa kootessani. Kuntayhtiöt toimivat *lainsäädännön ristiaallokossa*. Päätöksenteko ja johtaminen ovat sinänsä selkeitä prosesseja sekä kunnissa että yhtiöissä, mutta kunnan omistamassa yhtiössä rakenne voi vaikuttaa sekavalta. Kysymyksessä on kuitenkin haaste, jonka voittamisessa tarvitaan hyvää asiantuntemusta sekä kunta-alalta että yritystoiminnan johtamisesta.

Olen itse päässyt tutustumaan omistajaohjauksen toteutumiseen ja konsernijohtamisen järjestelmään pieneen kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön toimitusjohtajana. Tämän kokemuksen pohjalta olen pohtinut, millainen omistajaohjaus tuo lisäarvoa koko konsernille ja millainen sääntely on riittävää kokonaisedun tavoittamiseen ilman, että sääntely muodostuu rasitteeksi hallinnolle.

Yritysmaailmassa toimintojen organisoinnilla konsernimuotoon tavoitellaan tehokkuus- tai muita hyötyjä verrattuna siihen, että yksiköt toimisivat täysin erillisinä. Kuntakonsernin kohdalla taloudellinen tulos ei sinänsä ole toiminnan lähtökohtainen tavoite. Kuitenkin kuntakonsernin organisaationa tulisi toimia tehokkaasti ja tietenkin myös taloudellisesti.

Suuri määrä sääntelyä tukahduttaa tehokkuuden. Sääntelyn puuttuessa kuntayhtiöistä voi tulla pahimmillaan ”häntä, joka heiluttaa koiraa”. Tässä työssä etsitään kultaista keskietä, jolla pieni kuntakonserni voi kulkea kohti tehokkaampaa ja selkeämpää konserniajattelua. Johtamista, jossa olisi selvää, mitä päätettiin ja missä.

1.1 Taustaa

Kuntien omistamien osakeyhtiöiden määrä Suomessa on kasvanut viime vuosina merkittävästi (Ruohonen, Vahtera ja Penttilä 2018, 1). Määrän kasvun voidaan olettaa jatkuvan myös tulevaisuudessa ja samaan aikaan kuntien perinteinen hallinto supistuu. Kuntayhtiöitä on ollut olemassa kauan, mutta kuntakonserneista on ryhdytty puhumaan vasta viimeisinä vuosikymmeninä. Ajureina ovat toisaalta olleet yhtiömuotoisen toiminnan lisääntyminen ja toisaalta – edellä mainitusta johtuen – lainsäädäntöön tulleet määräykset kuntakonsernista.

Kuntakonsernia tulee kuntalain (2015, 47 §) mukaan johtaa siten, että ohjauksessa huomioidaan kuntakonsernin kokonaisuus. Varsin usein tätä kokonaisuutta ajatellaan lähinnä taloudellisesta näkökulmasta, ja konserniohjaukseen liittyvän ohjeiston keskeisimmät tunnuspiirteet liittyvät taloudelliseen ohjaukseen sekä -valvontaan. Konsernijohtaminen kunnissa on myös verrattain tuore ajattelutapa, joka varmasti tulee vielä kehittymään.

Tässä työssä konsernijohtamista tarkastellaan erityisesti tytäryhteisön näkökulmasta pienessä kuntakonsernissa. Kehittämistyön tavoitteena on löytää konsernin kokonaisjohtamisen kannalta keskeiset työvälineet, jotta konsernin ohjausjärjestelmä olisi konsernin koon suhteen mielekäs ja operatiivisen toiminnan kannalta tehokas.

Suomalaiset kunnat muuttuvat yhä enemmän hierarkkisista palvelutuotannon järjestämisorganisaatioista kohti monipolvisia konsernirakenteita ja palvelujen tuottamisverkostoja. Kuntalaki on tunnistanut jo pitkään kuntien konsernimaisen rakenteen, mutta vuonna 2015 voimaan tullessa kuntalaissa konserniohjausta painotetaan aikaisempaa enemmän.

Kuntakonsernin johtaminen on yrityskonsernin johtamista monimuotoisempaa. Yrityskonserneissa taustalla on aina taloudellisen hyödyn tavoittelu. Kunta ei sen sijaan perimmiltään tavoittele sijoitetun pääoman tuottoa, vaan tytäryhteisöjen tehtävänä on useimmiten kunnallisten palveluiden tuottaminen (Meklin 2018, 1). Yrityskonsernit muodostuvat useimmiten sisäkkäin omistetuista osakeyhtiöistä, jolloin koko konserni toimii saman lainsäädäntöympäristön sisällä. Kuntakonserni poikkeaa tästä konserniemion ollessa kunta. Näin ollen emo- ja tytäryhteisöjen toimintaa ohjataan eri lainsäädännöillä. Janne Ruohonen, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä otsikoivat vuonna 2015 julkaistun kuntayhtiöitä koskevan tutkimuksensa otsikolla *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*, joka otsikkona kuvaa erinomaisesti kuntaomisteisiin yhtiöihin liittyviä erityispiirteitä. Samojen kirjoittajien vuonna 2018 ilmestynyt teos *Kuntayhtiö on ollut tämän tutkimuksen keskeisenä teorialähteenä*.

Suomalaisten kuntien itsehallinto on vahva ja myös suomalaiset kuntakonsernit ovat monimuotoisia niin rakenteiltaan kuin johtamiseltaankin. Suomen Kuntaliitto on julkaissut useita konsernijohtamista ohjaavia suosituksia ja kehittämisaloitteita. Lainsäädäntöä on tulkittu melko kattavasti ja juridisesta näkökulmasta konsernijohtaminen on selkeä, mutta käytännössä raskas järjestelmä. Tässä opinnäytetyössä on tarkoitus kehittää strategista konsernijohtamista pienessä kuntakonsernissa, jossa konsernin osat ovat pieniä ja resurssit rajalliset.

1.2 Työn tavoite ja tarkoitus

Kehittämistehtävän tavoitteena on kehittää konsernijohtamisen menetelmiä siten, että johtaminen olisi aikaisempaa strategisempaa, tuloksellisempaa ja vuorovaikutteisempaa. Kuntakonsernin johtamista lainsäädännöllisestä näkökulmasta on tutkittu paljonkin ja kunnat poliittishallinnollisina orgaanina ovatkin ansiokkaasti ja myös lainsäädännön vaatimuksista luoneet konsernijohtamista koskevan oman säännöstönsä.

Konsernijohtamista koskevat, lainsäädännön ja kuntien itse asettamat, säännöt ovat kirjaimellisesti tulkittuina niin raskaita, ettei määräysten täyttäminen pienessä kuntakonsernissa ole käytännössä mahdollista. Työn tavoitteena on pureutua tähän ongelmaan.

Tarkoituksena on pohtia, millainen sääntely kohdeorganisaatiossa on tarpeen lain vaatimusten ja ennen kaikkea käytännön johtamisen näkökulmasta. Työssä tätä tutkitaan erityisesti tytäryhteisön toiminnan näkökulmasta.

1.3 Työn rajausta ja rakenne

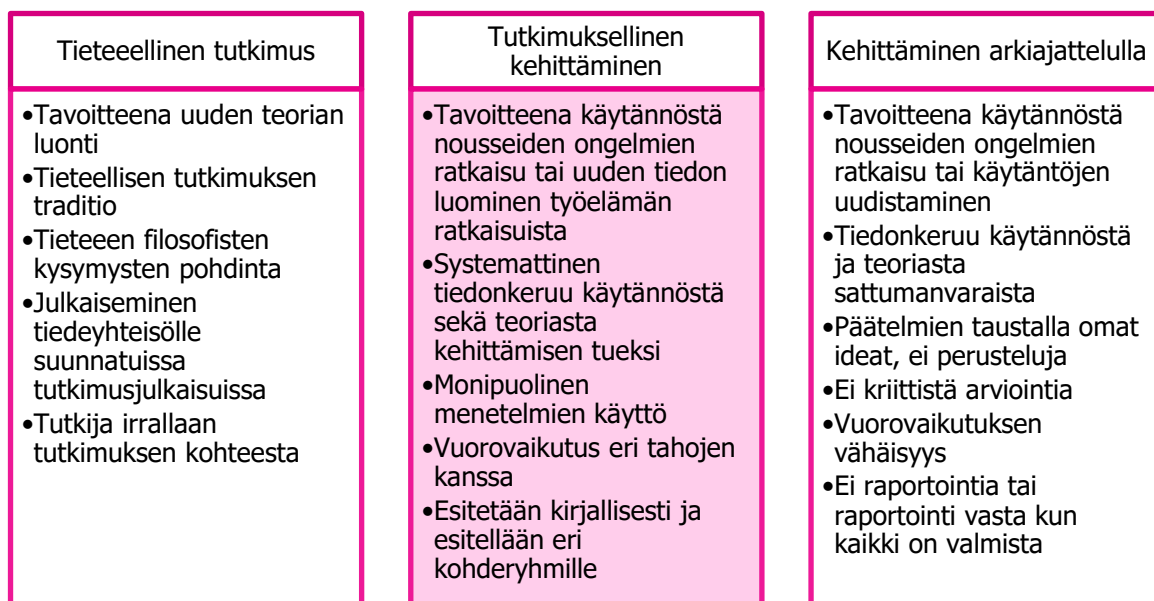
Pienikin kuntakonserni on varsin laaja konsernin muodostuessa emokunnasta, mahdollisista kuntayhtymistä, tytäryhteisöistä ja osakkuusyhtiöistä sekä omistusyhteisyyksistä. Jo pelkän emokunnan hallinnollinen rakenne täyttää monialaisena organisaationa konsernin tunnusmerkit. Tässä työssä keskitytään johtamisjärjestelmän kehittämiseen tytäryhteisön näkökulmasta. Rajauksen perusteluna on se, että johtamisen ja omistajaohjauksen keinot esimerkiksi kuntayhtymien ja vähemmistöomisteisten yhtiöiden kohdalla on hyvin toisenlaista kuin yhteisöissä, joissa omistajalla on määräysvalta. Konsernijohtamista ei tarkastella poliittisen järjestelmän tai kunnallisen demokratian näkökulmasta, vaikka aiheet liittyvätkin kiinteästi kuntakonsernien johtamiseen.

Käytetyt tutkimusmenetelmät on kuvattu luvussa 3. Luvuissa 4-5 käsitellään konserniajattelua ja johtamisjärjestelmää kunnissa. Luvussa 6 on käsitelty tilaajaorganisaation konsernijohtamista ja peilattu aihetta käsittelevään teoretiseen tietoon. Tutkimustulokset, johtopäätelmät ja kehittämissuhteudet käsitellään luvuissa 6-8.

2 TUTKIMUSASETELMA

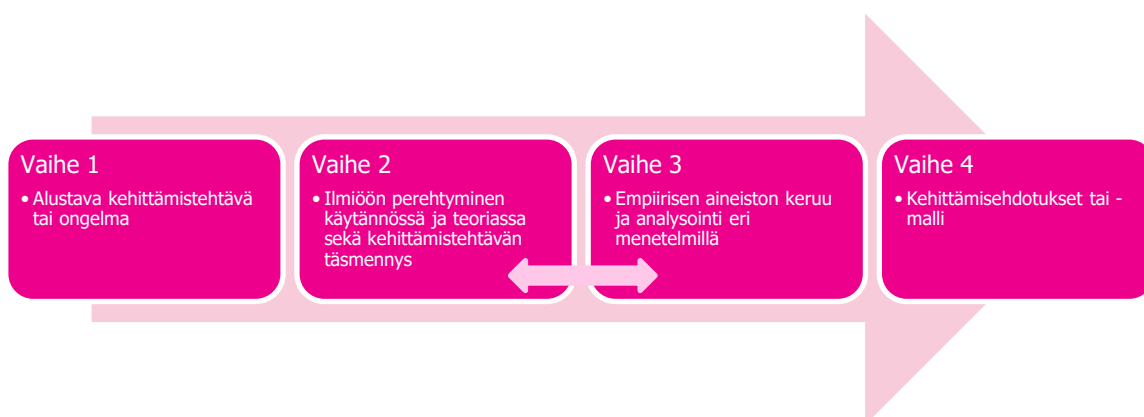
2.1 Lähestymistapa ja tutkimusmenetelmät

Työn tarkoituksena on kehittää strategisen konsernijohtamisen menetelmiä, jotka voidaan ottaa käyttöön kohdeorganisaatiossa. Kyseessä on tapaustutkimus, jossa työn tuloksena pyritään ratkaisemaan johtamiseen liittyviä ongelmia kehittämällä käytettävää johtamismallia ja -työkaluja. Työ on luonteeltaan tutkimuksellinen kehittämistyö (Ojasalo, Moilanen ja Ritalahti 2014, 18).



KUVIO 1. Tutkimuksellisen kehittämistyön tunnusmerkkejä verrattuna tieteelliseen tutkimukseen ja arkiajattelulla tapahtuvaan kehittämiseen. (Mukaillen Ojasalo, Moilanen ja Ritalahti 2014, 18.)

Lähestymistapana on tapaustutkimus (case study), mutta lähestymistavassa on myös konstruktivisen tutkimuksen piirteitä. Tapaustutkimuksen lähtökohdat ovat tieteellisen tutkimuksen traditiossa. Työn tarkoituksena on tuottaa kehittämisideoita, jonka vuoksi tapaustutkimus soveltuu hyvin työn lähestymistavaksi. (Ojasalo ym. 2014, 52)



KUVIO 2. Tapaustutkimuksen vaiheet. (Ojasalo ym. 2014, 54.)

Pääasiallisina aineistonkeruumenetelminä ovat haastattelut ja havainnointi. Interventiotutkimuksessa sekundääriaineistoon luettavien dokumenttien merkitys on sinänsä keskeinen, että tutkittavana kohteena on johtamista ohjaava dokumentti (Kananen 2017, 43).



KUVIO 3. Laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmät. (Mukaillen Kananen 2017, 42.)

2.2 Tutkimusongelma

Tutkimuksen lähtökohtana ja tutkimusongelmana on konsernijohtamisen hierarkkinen ja muodollinen rakenne. Tutkimuksen tarkoituksena on löytää ratkaisuja, joilla konsernijohtamisen strategisuutta ja vuorovaikutteisuutta voitaisiin lisätä ja näin johtamisesta saataisiin tuloksellisempaa.

Taustalla on käytännössä havaittu epäselvyys päätöksenteon rajapinnoista kunnan tytäryhtiöiden ja omistajan välillä. Merkittävät päätökset ovat käytännössä syntyneet antamalla päätösvalta omistajalle, joka on tehnyt päätökset omaa hallintoprosessiaan noudattaen. Samalla on kuitenkin saatettu joutua osittain epäselviin tilanteisiin yhtiöiden oman päätöksenteon osalta.

Samaan aikaan yhtiöiden rooli kunnan strategian toteuttamisessa on merkittävä. Konsernin johtaminen on siis ennen kaikkea kunnan ja kuntakonsernin strategista johtamista, ja sen vuoksi johtamisen menetelmiä ja päätöksentekoprosesseja on tarkasteltava kriittisesti ja kehittäväällä otteella.

Tutkimuskysymys on: Mitä muutoksia konsernin johtamisjärjestelmässä tulisi toteuttaa, jotta johtaminen olisi tuloksellisempaa, strategisempaa ja notkeampaa?

2.2.1 Haastattelujen käyttö aineistona

Haastattelut on toteutettu joulukuussa 2019 ja tammikuussa 2020. Haastatteluun valittiin neljä konsernijohtoon (kunnanhallitus) kuuluvaa luottamushenkilöä tai viranhaltijaa sekä kolme konserniyhtiöiden hallituksissa olevaa henkilöä. Kaksi haastateltavista oli jäsenenä sekä kunnanhallituksessa että konserniyhtiön hallituksessa.

Haastattelurunko on raportin liitteenä 1 ja yhteenvetotiivistelmä haastattelun vastauksista liitteenä 2. Haastattelunauhut on litteroitu sanasanaisesti.

TAULUKKO 1. Haastateltavien tunnukset ja roolit.

Haastateltavan tunnus	Kuuluu konsernijohtoon	Kuuluu tytäryhteisön johtoon
H1	X	
H2	X	X
H3		X
H4		X
H5	X	X

Taulukossa 1 on eritelty haastatteluun osallistuneiden roolit. Tutkimuksen tuloksia käsittelevässä luvussa sitaatteihin liittyy haastateltavan tunnus, jolla viitataan edellä olevan taulukon mukaisiin tunnuksiin.

Tutkimusongelman käsittelyssä katsottiin tärkeäksi kerätä aineistoon kokemuksia sekä henkilöiltä, jotka osallistuvat konsernijohtamiseen, että niiltä, jotka toimivat konserniyhtiöissä. Haastattelu valittiin aineistonkeruumenetelmäksi siksi, että konsernijohtaminen kuntakonsernissa on moniulotteinen asia ja kysymysten esittäminen kyselytutkimuksen muodossa olisi varsin monimutkaista. Kyselytutkimuksen avulla olisi toki mahdollista kerätä edustavampi otos mielipiteitä kehittämistyön tueksi, mutta tässä työssä aineistonkeruussa painotettiin enemmän näkemysten syvällisyyttä kuin laajaa aineistoa.

Teemahaastattelun tavoitteena on, että tutkittavasta ilmiöstä voidaan tehdä päätelmiä haastattelussa kerättyyn aineistoon pohjautuen (Hirsjärvi ja Hurme 1991, 40-41). Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastattelun aihepiiri oli haastateltavilla tiedossa etukäteen ja osa oli myös vielä erikseen tutustunut aihepiiriä koskeviin kunnan sisäisiin ohjeisiin eli hallintosääntöön ja konserniohjeeseen.

Haastattelurunko jakautuu kahteen teemaan: konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen toimintaan sekä johtamiseen tytäryhteisön näkökulmasta. Konsernijohtamisen osalta keskeistä oli haastattelussa saada käsitys siitä, millainen rooli konserniyhtiöiden johtaminen on osana kokonaisjohtamista. Tytäryhteisöiden osalta pyrittiin saamaan käsitys siitä, kuinka edellä kuvattu johtaminen näkyy tytäryhteisöissä. Lisäksi tytäryhteisöjen osalta haluttiin selvittää, kuinka nykyiset konsernijohtamisen työvälineet tytäryhteisöjen näkökulmasta toimivat.

2.2.2 Dokumenttien käyttö tutkimusaineistona

Konsernijohtaminen kunnissa pohjautuu kokonaisuudessaan aihetta koskevaan lainsäädäntöön sekä kuntakohtaisiin hallintosääntöihin ja konserniohjeisiin, jotka pitkälle määrittelevät sen, kuinka kuntakonsernia tulisi johtaa. Käytännön johtaminen on hallinnon julkisuusperiaatteen ansiosta melko hyvin dokumentoitua siltä osin, kun johtaminen tapahtuu kunnallisissa luottamustoimielimissä. Tämä aineisto on ollut keskeistä tutkittaessa, poikkeaaako käytännön johtaminen sääntöihin ja ohjeisiin kirjasta tavoitetilasta. Konserniyhtiöiden dokumentaatiota ei ole tutkimuksessa käytetty (aineisto ei ole

julkista), vaan niiden osalta tiedonkeruu perustuu haastatteluihin. Käytännön kokemuksen mukaan yhtiöiden osalta dokumentaatiota on myös melko minimitasoista, eikä sen analysointi ole tutkimuksen kannalta merkityksellistä.

Dokumentteina on käytetty Rautalammin kunnanhallituksen ja -valtuuston kokousasiakirjoja vuosilta 2018-2020. Dokumenteista on analysoitu tytäryhteisöihin, konserniohjaukseen ja omistajaohjaukseen liittyviä päätöksiä. Aineistot on käyty läpi etsimällä päätöksiä hakutoiminnolla käyttäen hakusanoina tytäryhteisöjen nimiä sekä konserni- ja omistajaohjaukseen liittyviä hakusanoja. Yhdistettynä tutkimuksen tekijän omaan kokemukseen metodilla on pystytty löytämään kyseiset päätökset melko kattavasti. Julkisuuslain perusteella salassa pidettävistä päätöksistä otsikko on yleensä julkinen, ja analyysin perusteella voidaan olettaa, ettei tutkimuksen kohteena olevia päätöksiä ole ainakaan merkittävässä määrin merkitty salassa pidettäviksi.

2.3 Aineiston analysointi

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 222) mukaan laadullisen aineiston litterointi eli sanasainen puhtaaksikirjoittaminen on useimmiten perusteltua. Haastatteluaineisto on litteroitu pääasiallisesti sanasanaisesti, mutta monien keskusteluiden polveilevuuden vuoksi litteroinnissa on pidättäytytty litteroimaan vain suoraan tutkittavaan aiheeseen liittyvät vastaukset.

Analyysiohjelmia ei käytetty. Litteroiduista haastatteluteksteistä vastaukset siirrettiin teemoittain koostettuun yhteenvetoon, jonka pohjalta aineistosta on laadittu synteesi. Tämä synteesi on tutkimuksen tuloksia käsittelevä luku. Synteesi on laadittu hyödyntäen aineiston teemoittelua. Yhteenveto on tutkimuksen liitteenä, mutta se ei ole haastateltavien ja heidän edustamiensa yhteisöjen anonymiteetin suojaamiseksi julkinen. (Hirsjärvi ym. 2009, 224.)

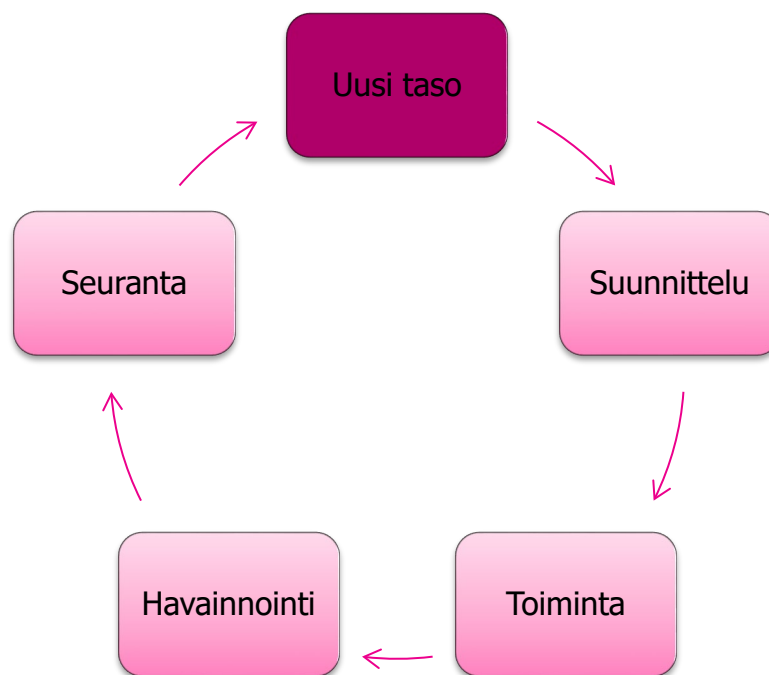
Teemoittelulla tarkoitetaan sellaisten haastatteluaineistosta esiin nousseiden teemojen tunnistamista, jotka ovat tulleet esille useampien haastateltavien haastatteluissa. Haastattelun alkuperäinen teema on toki aina yhteinen eri haastateltaville, mutta teemoittelussa kiinnostaa erityisesti alkuperäisen teeman lisäksi esille nousseet teemat, jotka ovat yhteisiä useammille haastateltaville. Esimerkiksi yhtiöiden ja omistajan välinen vuoropuhelu oli tässä tutkimuksessa haastatteluissa useasti esiin noussut teema, vaikka se ei suoraan ollut haastattelun alkuperäinen teema. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 173.)

Sisällön erittelyä on hyödynnetty dokumenttien analysoinnissa. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan kvalitatiivista tapaa analysoida dokumentteja, esimerkiksi tiettyjen sanojen esiintymistiheyden laskemista dokumenteissa. Tutkimuksessa sisällön erittelyä käytettiin konserniohjaukseen liittyvien kokousasiakirjojen analysointiin. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006.)

2.4 Tutkimuksen luotettavuus

Koska tutkimuksella tavoitellaan muutosta, on sen luotettavuuden tarkasteleminen haastavaa. Tutkimusmenetelmät tutkimuksessa ovat moninaiset. Luotettavuuden arvioimisessa tulee antaa painoarvoa tavoitellun muutoksen onnistumiselle käytännössä sekä esitettyjen ratkaisujen toimivuudelle. Kyseessä olevassa tutkimustyyppissä validiteettia tuleekin arvioida lopputuloksen kannalta. (Kananen 2017, 69.)

Kanasen (2017, 35) mukaan pelkkä raporteja tuottava tutkimus ei ole riittävää, sillä tavoitteena on todellisen muutoksen aikaansaaminen. Muutosprosessi on jatkuva, ja sen tulisi käynnistyä uuden tiedon pohjalta alusta aina, kun tavoiteltu muutos on saatu aikaiseksi ja uusi taso saavutettu.



KUVIO 4. Muutosprosessin kaavio. (Mukaillen Kananen 2017, 35.)

Tutkimuksen luotettavuuden näkökulmasta on huomattava, että tutkimuksen tekijä suhteessa tutkimukseen ei ole täysin objektiivinen, sillä tutkittava työskentelee tutkimuksen kohteena olevan konserniyhteisön hallinnollisissa tehtävissä. Objektiivisuuden kannalta merkittävää on kuitenkin se, että haastatellut henkilöt olivat valtaosin eri konserniyhteisöistä kuin missä tutkimuksen tekijä työskentelee.

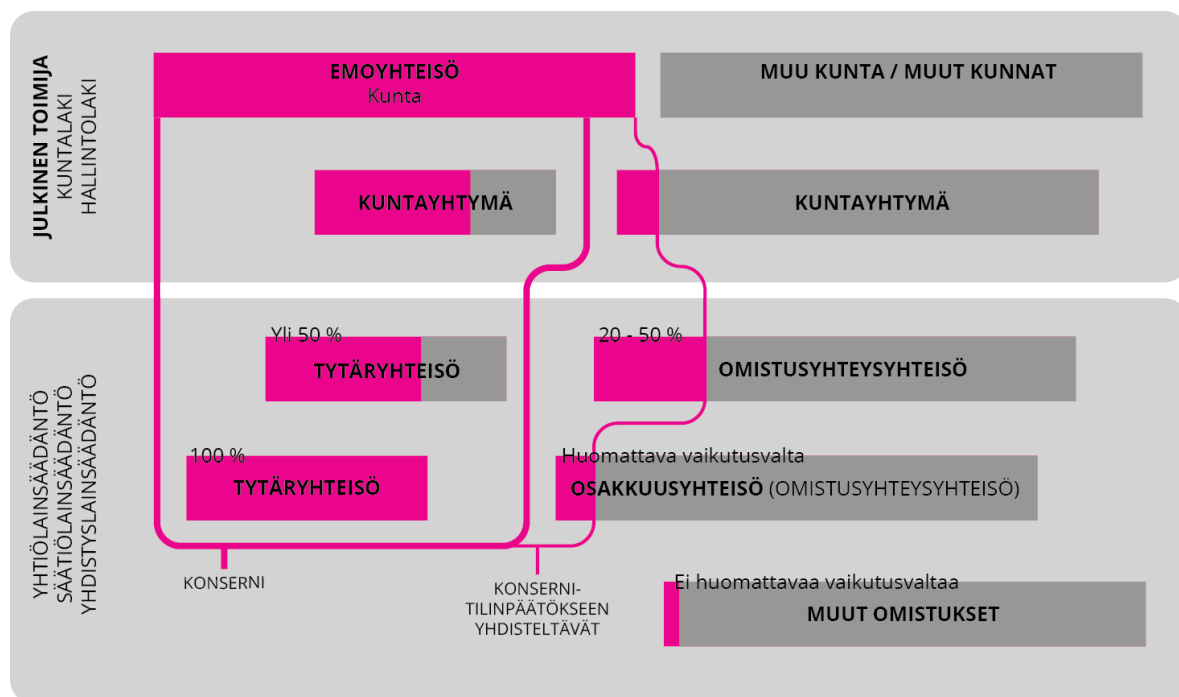
Luotettavuuden näkökulmasta teemahaastatteluun osallistuneiden henkilöiden määrä on suhteellisen pieni ($n=5$), mutta konsernin kokoon suhteutettuna tytäryhteisöt olivat kuitenkin edustettuina. Tytäryhteisöt korostuvat enemmän suhteessa omistajaan, mikä on tarkoituksellista, sillä kehittämiskohdeena on johtamismallien kehittäminen nimenomaan tytäryhteisöjen tarpeiden ja strategisen merkityksen näkökulmasta. Pienessä kuntakonsernissa haastateltavien määrän kasvattaminen kasvattaisi suhteessa omistajan näkökulman korostumista. Koska työn tarkoituksena on konsernijohtamisen kehittäminen tytäryhteisön näkökulmasta, on perusteltua painottaa tytäryhteisöjen edustavuutta haastattelussa.

2.5 Tulosten yleistettävyys

Kysymyksessä on tapaustutkimus, jossa on tarkasteltu työn tilaajaorganisaation konsernijohtamista ja etsitty kehittämisehdotuksia pienen kuntakonsernin konsernijohtamisen tehostamiseen ja selkeyttämiseen. Tulokset eivät ole yleistettävissä toisiin organisaatioihin, sillä kuntakonsernit ovat yksilöllisiä ja konsernijohtamisen rakenne ja ohjeistus on laadittava konsernin tarpeiden näkökulmasta. Työn tulokset voivat kuitenkin olla hyödynnettävissä osia myös muiden vastaavien organisaatioiden konsernijohtamisen kehittämisessä.

3 KONSERNIAJATTELU

3.1 Konsernin käsitteestä



KUVIO 5. Kuntakonsernin rakenne ja toimintaa sääntelevä lainsäädäntöympäristö.

Kuntalaki (2015, 6 §) määrittelee, että kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Laissa viitataan tytäryhteisön määrittelyn osalta kirjanpitolakiin (1997). Yhteisö luetaan kunnan tytäryhteisöksi ja siten osaksi kuntakonsernia, jos kunnalla on yhteisössä kirjanpitolain (1997, 1 luku 5 §) mukainen määräysvalta.

Kirjanpitolaisissa määritellään tarkemmin konsernin osien nimityksistä. Kirjanpitovelvollista, jolla on lain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta kohdeyrityksessä, kutsutaan emoyritykseksi. Kohteena olevaa yritystä puolestaan kutsutaan tytäryritykseksi ja konserniin kuuluvia yrityksiä yhdessä konserniyrityksiksi. Kirjanpitolain mukainen konsernin määrittely toistuu osakeyhtiölaissa. (Kirjanpitolaki 1997, 1 luku 6 §; Osakeyhtiölaki 2006, 8 luku 12 §.)

Mainittakoon, että kirjanpitolaisissa puhutaan kirjanpitovelvollisista, mutta nimitetään kirjanpitovelvollisia yrityksiksi. Kunta ei ole yritys, vaikka kirjanpitolain mukaan kunta onkin kirjanpitovelvollinen. Kunnan tytäryhteisöt puolestaan voivat olla yrityksiä, ja tässä työssä käsitellään rajauksen mukaisesti nimenomaisesti kuntaomisteisten yritysten johtamista konserninäkökulmasta. Todettakoon, että tässä työssä puhutaan sekä kuntakonsernista että konsernista, ja molemmilla viitataan nimenomaan kuntakonserniin. Kuntakonserni poikkeaa kuitenkin johtamiseltaan yrityskonsernista, mikä jäljempänä käy ilmi. Selkeyden vuoksi yrityskonserneista käytetään tässä työssä nimitystä yrityskonserni.

Monialayrityksen johtamisesta väitöstutkimuksen tehnyt Matti Lainema määrittelee teoksessaan Konsernin johtaminen: Miten konsernin johto voi lisätä yksikköjensä arvoa? (1996, 17) konsernin yhtiö-

ja kirjanpitolainsäädännöstä poiketen ”yritykseksi, joka toimii usealla eri toimialalla, ja joka on organisoitunut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Tulosityksiköt voivat olla joko sisäisiä tai juridisesti erillisiä yhtiöitä.” Vaikka myös Lainema puhuu yrityksistä, voidaan hänen määrittelyynsä tukeutua myös kuntakonsernin kohdalla, sillä kunta on jo lähtökohtaisesti monialainen toimija.

Laineman (1996, 17) mukaan tunnusmerkistöön kuuluu myös yhteinen toiminta-ajatus ja eri yksikköjen yhteistoiminnan tärkeys tavoitteiden saavuttamisen kanalta. Lisäksi konsernirakenteen tulisi itsessään tuottaa hyötyjä verrattuna tilanteeseen, jossa yksiköt toimisivat täysin erillisinä.

Kun osakeyhtiölaissa puhutaan konsernista, on taustalla lähtökohtaisesti ajatus yrityskonsernista. Yrityskonsernin eri osien toimintaa säädellään yhtiölainsäädännöllä. Kuntakonsernissa konsernin emo edustaa julkishallintoa ja konserniyhtiöt ovat yhtiölainsäädännön piirissä toimivia yhtiöitä. Toki konserniin voi kuulua myös kuntayhtymiä, jotka taas puolestaan ovat julkishallintoa koskevan lainsäädännön piirissä. Tällaista organisaatiota voidaan kutsua hybridioorganisaatioksi. (Johanson ja Vakkuri 2018, 1-2.)

Määttä määrittelee hybridioorganisaation organisaatioksi, jossa samanaikaisesti käytetään useita ohjausjärjestelmiä. Kuntakonsernin tapauksessa konsernin emon ohjausjärjestelmä on pääasiassa hierarkkinen, kun tytäryhtiöt ovat markkinaohjautuneita. Rajanveto ei ole selkeä, ja kaikissa organisaatioissa käytetään jossakin määrin useita ohjausjärjestelmiä, joten kaikkia organisaatioita voi pitää myös jossakin määrin hybrideinä. (Määttä 2010, 28.)

3.2 Konserniajattelu kunnissa

Konserniajattelu kunnissa on verrattain tuore ilmiö. Vaikka kunnilla on ollut tytäryhtiöitä eli käytännössä konsernimuotoista toimintaa jo vuosikymmeniä, on varsinaiseen konserniajatteluun herätty vasta 1990-luvulla. 1990-luvun lama oli tässä suhteessa merkittävä taitekohta, sillä talousvaikeudet koettelivat myös kuntien omistamia yhtiöitä ja omistajien niille antamia takauksia tuli kuntien maksettavaksi. Käytännössä riski huomattiin vasta sen realisoiduttua. (Averio, Koskinen ja Laesterä 2019, 78-83.)

Konserniajattelun ajurina ovat toimineet myös lainsäädännön muutokset. Kuntakonsernin käsite tuli kuntalakiin vuonna 2007 ja sitä täsmennettiin vuonna 2012. Kuntalain kokonaisuudistuksessa vuonna 2015 konserniajattelu korostui entisestään. Myös kirjanpitolaki velvoittaa kuntia laatimaan konserniliinpäätöksen, ja Paunin mukaan kuntakonsernia onkin perinteisesti tarkasteltu kunnissa pikemminkin taloudellisena ja juridisena kokonaisuutena kuin johtamisen näkökulmasta. (Pauni 2012, 6.)

Kuntayhtiöiden määrä on lisääntynyt ja näiden yhtiöiden varallisuusmassa muodostaa entistä merkittävemmän osan kuntien omaisuudesta. Ne ovat siksi entistä merkittävämpi osa myös omaisuuden sisältyvistä riskeistä, joten yhtiöiden johtamiseen viime vuosina kiinnitetty enenevässä määrin huomiota. Johansonin ja Vakkurin (2018) mukaan on olennaista, että hybridioorganisaatiossa pystytään sovittamaan yhteen yksityisen liiketoiminnan ja julkishallintoon liittyvän politiikan tavoitteita. Saman

vahvistavat Ruuhonen, Vahtera ja Penttilä (2018, V.), puhuen kuitenkin yritystoiminnallisten piirteiden ja kuntaomistajan julkisoikeudellisen taustan yhteensovittamisesta.

Kuntayhtiöiden määrä on ollut kasvava ja kasvaa edelleen. Kunnilla on valtava määrä toimintoja, joista kunnalla on joko lakisääteinen tai yleisen toimialan perusteella itse otettu järjestämisvastuu. Palveluiden tuottaminen on kuitenkin siirtynyt yhä enenevässä määrin ulos perinteisestä kuntaorganisaatiosta. Näissä malleissa kunta on järjestämisvastuulleen kuuluvan palvelun tilaaja, rahoittaja ja sopimus-kumppani. (Meklin ja Pukki 2018, 3.)

Kuntien poliittinen rakenne on hierarkia. Kun puhutaan konsernijohtamisesta kuntakonsernissa, tarkoitetaan kuntien tai kaupunkien keskushallintojen harjoittamaa johtamistoimintaa. Johtaminen voi olla strategista tai operatiivista, ja kuntaympäristössä on perinteisesti painottunut hyvin vahvasti operatiivinen johtaminen. Johtamisen operatiivisuus ilmenee esimerkiksi sääntöjen, budjettien ja valvonnan korostumisena. (Määttä 2010, 144-145.)

Määttä (2010, 144) mukaan strategisessa johtamisessa korostuvat strategioihin ja strategiseen käyttäytymiseen perustuvat johtamismenetelmät. Kuntalaki (2015, § 37) edellyttää kunnalta kuntastrategiaa, jossa esimerkiksi kunnan omistajapolitiikka on huomioitu. Käytännössä siis kunnilta edellytetään lakiperusteisesti jonkin asteista strategista konsernijohtamista.

3.3 Lainsäädäntö

Kuntakonsernissa ja sen omistajaohjauksessa ollaan yhtiö- ja kuntaoikeuden rajapinnassa. Ruuhonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 148) huomauttavat, että kuntalain omistajaohjaukselle koskevat säädökset ovat alisteisia suhteessa yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Tämä tarkoittaa, ettei omistajaohjauksella voida antaa osakeyhtiölainsäädäntöä rikkovia määräyksiä.

Omistajaohjauksessa tulee niin ikään kunnioittaa osakeyhtiön toimivallanjakoa eikä omistajaohjaus myöskään saisi olla ristiriidassa ohjauksen kohteena olevan yhtiön yhtiöjärjestyksen kanssa. Yhtiön johdolla on velvollisuus toimia yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Yhtiöjärjestys itsessään sen sijaan on yksi keskeisimpiä omistajaohjauksen välineitä. (Ruuhonen ym. 2018, 148.)

Kuntayhtiöiden kannalta merkittävää lainsäädäntöä ovat myös kuntalakiin sisältyvät määräykset toimintojen yhtiöittämisvelvoitteesta sekä laki julkisista hankinnoista. Tämän kehittämistyön näkökulmasta nämä säännökset eivät kuitenkaan ole merkittäviä, eikä niitä siksi käydä tässä yhteydessä läpi.

3.3.1 Kuntalain määräykset kuntakonsernin johtamisesta

Voimassa oleva kuntalaki määrittelee, että kunnan on omistajanohjauksella huolehdittava kuntakonsernin kokonaisedun huomioimisesta tytäryhteisön toiminnassa. Niin ikään laki vaatii kunnalta konsernijohtajaa ja määrittelee sen vähimmäissisällön. Kunnan konsernijohtajien muodostavat kunnanjohtaja

ja kunnanhallitus sekä muut viranomaiset, jotka hallintosäännöllä on määrätty kuuluvaksi konserni-johtoon. (Kuntalaki 2015, § 47-48.)

Kokonaisedun huomioiminen tarkoittaa keskeisimmillään sitä, että itsenäisten tytäryhtiöiden toiminta on linjassa omistajan kokonaistavoitteiden eli strategian kanssa. Tämän toteutumisen valvonta eli omistajaohjaus on konserni johdon tehtävä. (Ruohonen ym. 2018, 145.)



KUVIO 6. Kunnan toiminnan ohjaustyökaluja. (Mukaillen Kuntaliitto 2015b, 7.)

Konsernijohtamisen kokonaisuuden kannalta on merkittävää, että kuntalaissa (2015, 47 §) otetaan kantaa tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanoon. Lain mukaan "hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus". Pykälä on merkittävä myös toisessa mielessä, sillä osakeyhtiön hallituksen valinta kuuluu osakeyhtiölain (2006, 5 luku 3 §) yksiselitteisesti osakeyhtiön yhtiökokoukselle. Määräys onkin nähtävä nimenomaisesti omistajaohjausta koskevana määräyksenä.

Kuntalaissa (2015, 47 §) on listaus asioista, joista konserniohjeessa on annettava tarpeelliset määräykset:

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

(Kuntalaki 2015, 47 §.)

Omistajaohjauksella tarkoitetaan kuntalain (2015, 46 §) mukaan toimenpiteitä, joilla kunta myötävaikuttaa sellaisen yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan, jossa se on omistajana tai jäsenenä. Toimenpiteet voivat lain mukaan liittyä ”ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön” (Kuntalaki 2015, 46 §).

Kuntaliitto on julkaissut konserniohjeen laatimista koskevan suosituksen. Tavoitteena on, että suosituksen avulla kunnat voisivat rakentaa lain vaatimukset täyttävän ja muutoinkin toimivan omistajaohjausjärjestelmän. Kysymyksessä on kuitenkin suositus, ja kunnilla on laaja vapaus rakentaa ohjausjärjestelmä parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan se täyttää kuntalaissa asetetut vaatimukset. (Asikainen ym. 2017.)

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 194) korostavat tarkkuutta konserniohjeen rakentamisessa, sillä huonosti laadittuna ohje voi pahimmillaan hämärtää osakkeenomistajan ja yhtiön johdon välisiä vastuusuhteita. Konsernisuhde, konserni- tai omistajaohjaus ei kuitenkaan koskaan siirrä vastuuta pois yhteisöjen toimitelimitä, osakeyhtiön tapauksessa siis yhtiökokoukselta, hallintoneuvostolta, hallitukselta ja toimitusjohtajalta.

Konserniohjeen juridisesta sitovuudesta vallitsee Ruohosen, Vahteran ja Penttilän mukaan tulkintaerimielisyyttä. Valtuuston hyväksymänä ohjeena se koskee kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita, mutta on katsottu, että oikeudellisesti ohje ei olisi hallintosäännön tapaan sitova. Tämän tulkinnan mukaan konserniohjeen rikkominen päätöksessä ei vielä itsessään olisi päätöksen kumoamisperuste, vaikkakin voisi johtaa esimerkiksi työnjohdollisiin toimiin. Toisen tulkinnan mukaan asiaa olisi tarkasteltava sen sisällön, ei nimen, perusteella. Näin ollen konserniohjeeseen voitaisi vedota myös oikeudellisesti. (Ruohonen ym. 2018, 194-195.)

Edellä kuvattua ongelmaa voisi Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2018, 195) mukaan selkeyttää määräämällä konserniohjeen sitovuudesta hallintosäännössä. Hallintosäännön määräyskään ei kuitenkaan vaikuta konserniohjeen yhtiöoikeudelliseen sitovuuteen.

Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2018, 195-196) mukaan on melko tyypillistä, että konserniohjeessa veloitetaan konserniyhtiöitä hyväksymään konserniohje joko yhtiökokouksessa tai hallituksessa tai molemmissa. Siinä, missä kuntaomistajan puolelta tarkasteltuna ohjeen juridinen merkitys liittyy ennen kaikkea hallintopäätösten lainvoimaisuuteen, yhtiöoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna ohjeen sitovuudella voi olla merkitystä johdon vahingonkorvausvelvollisuutta arvioitaessa. Käytännössä kuntayhtiön on mahdollista hyväksyä konserniohje juridisesti sitovaksi vain sellaisessa tapauksessa, jossa yhtiön omistus on täysin yhdellä kunnalla.

Huolellisuusveloitteen ja johdon vahingonkorvausvelvollisuuden näkökulmasta merkitystä voi olla sillä, onko ohje hyväksytty yhtiökokouksessa vai hallituksessa. Yhtiökokouksen hyväksymänä ohje on ylempään toimitelimen antama ohje ja siten hallitusta sitova. Jos ohjeen sen sijaan on hyväksynyt

yhtiön hallitus, voidaan se hallituksen toimintaa arvioitaessa rinnastaa hallituksen sisäiseen ohjeistukseen, jonka rikkominen ei vielä muodosta vahingonkorvausvelvollisuutta. Hallituksen hyväksymänä ohjeen voi puolestaan tulkita sitovan yhtiön toimitusjohtajaa. Yhtiöoikeudellisella puolella konserniohjeen vastainen päätös – oli ohje sitten yhtiökokouksen tai hallituksen hyväksymä – ei kuitenkaan ole pätemätön. Ohjeen rikkomista saatettaisiin tarkastella tilanteessa, jossa arvioidaan yhtiön johdon vahingonkorvausvelvollisuutta. Vahingonkorvausvelvollisuuden perusteena puolestaan täytyisi olla yhtiölle aiheutunut vahinko. (Ruohonen ym. 2018, 196-197.)

Omistajaohjauksen välineenä konserniohje on kuitenkin luonteeltaan tarkoitettu tytäryhteisöjä sitovaksi ja lähtökohta on, että etenkin yhtiökokouksen hyväksymän konserniohjeen rikkomiseen tulee olla erittäin painavat perusteet. Mikäli konserniohjeen noudattaminen johtaisi esimerkiksi yhtiölainsäädännön tai muun yhtiötä koskevan sääntelyn rikkomiseen, olisivat painavat perusteet Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2018, 196-197) mukaan olemassa. Samoin voisi tapahtua tilanteessa, jossa päätös olisi kuntakonsernin kokonaisedun mukainen, mutta selkeästi yhtiön edun vastainen.

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 197) toteavat, että myös yhtiöjärjestyksessä voidaan toisinaan sitoutua noudattamaan omistajakunnan kulloinkin voimassa olevaa konserniohjetta. Tällainen yhtiöjärjestykseen kirjattu säännös ei heidän mukaansa ole lainkaan ongelmaton, sillä se sitoo yhtiön sen omien toimielinten ulkopuolella tehtyihin päätöksiin, jotka vieläpä voivat muuttua verrattain usein ja olla sisällöltään hyvin moninaisia.

3.3.2 Osakeyhtiölain keskeiset säännökset

”Osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Osakkeenomistajat eivät vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista.” (Osakeyhtiölaki 2006, 1 luku 2 §.)

Suomen osakeyhtiölainsäädäntö tuntee kaksi osakeyhtiötyyppiä: yksityiset ja julkiset osakeyhtiöt. Julkisella osakeyhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, jonka arvopaperit voivat olla julkisen kaupankäynnin kohteena. Julkisen osakeyhtiön käsitettä ei pidä sekoittaa julkisomisteiseen osakeyhtiöön, jolla taas tarkoitetaan sitä, että yhtiön omistaja on julkishallintoa edustava taho. Kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat pääosin yksityisiä osakeyhtiöitä.

Osakeyhtiölakin määrää, että osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Tästä toiminnan tarkoituksesta on kuitenkin mahdollista poiketa määräämällä yhtiöjärjestyksessä yhtiön toiminnalle jokin muu tarkoitus. (Osakeyhtiölaki 2006, 1 luku 5 §.)

Määräys voiton tuottamisesta on tämän työn viitekehyksessä keskeinen, sillä kuntaomisteisten osakeyhtiöiden tarkoituksena on varsin harvoin tuottaa voittoa kuntaomistajalleen. Useimmiten tarkoituksena on jonkin kunnan toiminnon järjestäminen, joka on organisoitu yhtiömuotoon. Useinkaan tätä lain lähtökohdasta poikkeavaa tarkoitusta ei kuitenkaan olla kirjattu kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksiin (Meklin 2018, 7). Vaikutusta voi olla Meklinin mukaan sillä, että kuntayhtiöille julkaistussa yhtiöjärjestyksen perusmallissa ei korosteta tarvetta määritellä yhtiön tarkoitusta.

Toinen osakeyhtiölain keskeinen määräys on, että ”yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua” (Osakeyhtiölaki 2006, 1 luku 8 §). Konsernijohtamisen näkökulmasta tämä on keskeistä, sillä yhtiön etu voi poiketa kuntakonsernin kokonaisedusta.

Konsernijohtamisen näkökulmasta keskeistä on myös osakeyhtiölain II osa, jossa määrätään yhtiön hallinnosta. Sen mukaan osakkeenomistajat käyttävät valtaansa yhtiökokouksessa. Kuitenkin laki mahdollistaa myös osakkeenomistajien yksimielisen päätöksenteon yhtiökokousta pitämättä. (Osakeyhtiölaki 2006, 5 luku 1 §.)

Osakeyhtiön johtamisesta säädetään lain kuudennessa luvussa. Hallitus on osakeyhtiön välttämätön toimielin, jonka lisäksi yhtiöllä voi olla hallintoneuvosto ja toimitusjohtaja. Edellä mainittuihin toimieliimiin ja henkilöihin viitataan, kun puhutaan yhtiön johdosta. Luvussa säädetään myös yhtiön hallituksen jäsenten kelpoisuudesta. Lain mukaan hallituksen jäsen ei voi olla alaikäinen tai edunvalvontaan määrätty henkilö, sellainen, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu tai joka on konkurssissa. Osakeyhtiölaissa ei ole henkilön pätevyyteen liittyviä vaatimuksia, joita kuntalakiin (2015, 47 §) puolestaan on kirjattu. (Osakeyhtiölaki 2006, 6 luku 1 ja 10 §.)

Konsernirakennetta osakeyhtiölaissa käsitellään varsin vähän. Kuitenkin laki sisältää määräykset hallituksen toimista, jos yhtiöstä tulee tai se lakkaa olemasta emoyhtiö. Lisäksi veloitetaan tytärasemassa olevan yhtiön hallitus antamaan emoyhtiön hallitukselle tarvittavat tiedot konsernin aseman arviointiin ja tuloksen laskemiseen. (Osakeyhtiölaki 2006, 6 luku 15 §.)

3.3.3 Kirjanpitolain määräykset konsernista

Kirjanpitolain mukaan konserni muodostuu, mikäli kirjanpitovelvollisella on määräysvalta toisessa yrityksessä. Määräysvallan muodostuminen on määritelty kirjanpito-laissa. (Kirjanpitolaki 1997, 1 luku 5-6 §.)

Kirjanpitolain mukainen määräysvalta syntyy, mikäli kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohteen osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänivallasta. Määräysvalta voi myös syntyä ilman osakkeiden tai äänten enemmistöä, mikäli kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö kohdeyrityksen hallituksen tai siihen verrattavan toimielimen jäsenistä tai mikäli kirjanpitovelvollinen muutoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä. (Kirjanpitolaki 1997, 1 luku 5 §.)

Kirjanpitolain kautta tarkasteltuna konsernisuhde on ennen kaikkea taloudellinen. Konsernin muodostavien yritysten on esimerkiksi laadittava konsernitilinpäätös.

Yhtiöitä, joissa kirjanpitovelvollisella on vähemmistöomistus, kutsutaan kirjanpitolain mukaisesti osakkuusyrittiksi. Osakkuusyrittien omistusosuus on 20-50 prosenttia. Tämä ei muodosta kirjanpitovelvollisen ja omistetun yhteisön välille konsernisuhdetta, mutta omistusosuutta vastaava määrä yhteisön tuloksesta tai tappiosta ja oman pääoman muutoksesta on kuitenkin esitettävä konsernitilinpäätöksessä. Mikäli suhde kirjanpitovelvollisen ja osakkuusyrittien välillä on luonteeltaan pysyvä ja

osakkuusyrittien rooli on edistää kirjanpitovelvollisen toimintaa, kutsutaan omistussuhdetta omistusyhteyshyönteysyrittiksi. Omistusyhteyshyönteysyrittiset ovat siis aina osakkuusyrittisiä, mutta osakkuusyrittiset eivät välttämättä ole omistusyhteyshyönteysyrittisiä. (Kirjanpitolaki 1997, 1 luku 7-8 §.)

Konsernitilinpäätökseen tulee yhdistellä omistuosuuista vastaava määrä omistetun yhteisön tuloksesta sekä oman pääoman muutoksesta. Määräys koskee sekä konserni- että osakkuusyrittisiä. Osakkuusyrittien tiedot voidaan jättää yhdistelemättä konsernitilinpäätökseen, mikäli yhdistelemättä jättäminen ei vaaranna oikean ja riittävän kuvan antamisvelvoitetta. Yhdistelyä ei myöskään tarvitse tehdä, jos omistus on lyhytaikaista, vaadittuja tilinpäätöstietoja osakkuusyhteisöltä ei ole mahdollista poikkeuksellisesti saada tai jos emoyrittien vaikutusvaltaa osakkuusyrittisessä rajoittavat merkittävät ja pitkäaikaiset rajoitukset. (Kirjanpitolaki 1997, 6 luku 3 ja 12 §.)

3.4 Hyvä hallintotapa eli Corporate governance

Corporate governance on etenkin listatuista pörssiyhtiöistä muihin yrittisiin levinnyt järjestelmä, jolla tarkoitetaan omaehtoisesti säädelyä hyvää hallintotapaa. Kyse ei ole laista, vaan lainsäädäntöä täydentävästä käytännönläheisestä itsesäätelystä. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2020.)

Corporate governance -ajattelun pohjalla on kansallinen itsesäätely. Taustalla ei siis ole lainsäätäjän luoma säännöstö, vaan yrityselaämän tarpeiden pohjalta luotu koodisto, jolla tulkitaan hyvää tapaa hallinnoida yrittisiä. Hallinnointikoodiston pääasiallinen tavoite on määritellä yhtiön hallituksen ja muun johdon roolit, velvollisuudet sekä suhde yhtiön osakkeenomistajiin. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2020.)

Suomessa hyvän hallinnoinnin koodia ylläpitää Arvopaperimarkkinayhdistys. Helsingin pörssiin listattujen yhtiöiden on pörssin sääntöjen mukaan noudatettava koodia. Mikäli hallinnointikoodi on ristiriidassa yhtiön kotipaikan lainsäädännön kanssa tai yhtiö muutoin poikkeaa koodista, on tästä tehtävä ilmoitus, jossa kerrotaan myös poikkeamisen syy. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2020.)

Hallinnointikoodi soveltuvin osin on erinomainen pohja minkä tahansa yhtiön hallinnointijärjestelmän kehittämiselle. Von Weynmarinin ja Hannulan (2016, 18) mukaan sisäiset pelisäännöt, joilla varmistetaan ulkoisten ja sisäisten vaatimusten noudattaminen, taloudellisen raportoinnin luotettavuus sekä riskienhallinta, ovat perusvaatimuksia yrittisille. Tarve korostuu monimutkaisissa ja muuttuvissa liiketoimintaympäristöissä, joissa samaan aikaan vaaditaan yrittisiltä strategista ketteryyttä.

Hallinnointikoodilla on toinenkin tarkoitus. Suhde yrittien osakkeenomistajien ja johdon välillä on pitkälle sopimuksellinen eli juridinen suhde. Corporate governance -ajattelu kuitenkin tukee myös suhteen vastavuoroisuutta sekä sen sosiaalista ulottuvuutta. (Vakkur ja Herrera 2013, 27.)

Kuntakonserneja ja siten myös kuntayhtiöitä ohjaava kuntalainsäädäntö sääntelee osittain myös yhtiöiden hallinnointia, sillä lainsäädäntö koskee konsernieloa. Näin ollen Corporate Governance -ajattelu käsitteellisesti kuntakonsernien yhtiöissä ei perinteisesti ole ollut kovin yleistä, vaikka kuntien yhtiöitä

koskeva lainsäädäntö ja toisaalta myös kuntakonsernien omat yhtiöiden hallintoa koskevat määräykset sinänsä tavoittelevat samaa lopputulosta. Ja itse asiassa kuntalain (2015, 47 §) mukaisessa konserniohjeessa tulee antaa hyvää hallintoa eli Corporate governancea koskevat ohjeet.

Von Weynmarnin ja Hannulan (2016, 19-20) pienyrityksille suunnattu kevennetty Corporate governance -manuaali lähtee ajatuksesta, että yhtiön hallinnointijärjestelmä kuvataan dokumenttimuotoon ja hyväksytään yhtiön yhtiökokouksessa. Hallinnointijärjestelmän kuvauksessa puretaan auki esimerkiksi toimivaltasuhteet ja tehtävät. Dokumentti päivitetään hallituksen toimesta vuosittain. Dokumentin liitteinä voivat olla hallituksen vuosikello, hallituksen kokouksen vakioesityslistan sisältö, hallinnointimallin visualisoitu versio, suunnittelu- ja seurantaperiaatteet, riskienhallinta- ja valvontaperiaatteet, yhtiöjärjestys, osake- ja osakasluettelo, osakassopimus, mahdollisen hallintoneuvoston työjärjestys, rahoituspolitiikka, hallituksen työjärjestys, toimitusjohtajan toimivalta sekä toimitusjohtajasopimus, palkitsemispolitiikka sekä hallituksen valiokuntien työjärjestykset (von Weymarn ja Hannula 2016, 24).

3.5 Hybridiorganisaatio

Johansson ja Vakkuri (2018, 158) tunnustavat, että organisaatio voi olla hybridi hyvin monin eri tavoin tulkittuna. Yleisesti ajatellaan kuitenkin, että hybridioorganisaatiossa yhdistyvät julkisen sektorin ja yksityisen yritysmuotoisen toiminnan piirteet joko omistajuuden, institutionaalisen logiikan, tavoitteiden asettamisen, rahoitusmekanismien tai vaikkapa valvontajärjestelmien muodossa.

Näin ajateltuna kuntakonsernia ja sen tytäryhtiöiden johtamista tulee ajatella hybridioorganisaation johtamisena. Hybridioorganisaation tunnusmerkit täytyvät monessakin mielessä, mutta erityisesti institutionaalisisessa logiikassa, rahoitusmekanismeissa ja valvontajärjestelmissä on vahvoja julkishallinnollisia piirteitä. Yhtiömuotoisella toiminnalla on kuitenkin voitu tavoitella myös ketteryyttä, ja yrity maailman nopeampaa päätöksentekoa.

Yksityiseen liiketoimintaan verrattuna kuntakonsernit ja kuntien omistamat yhtiöt poikkeavat esimerkiksi siinä, että rahoitus on monimuotoista. Tytäryhteisöt toimivat usein myymistään palveluista saatavilla maksutuotoilla, mutta toisinaan myös yhtiöiden tulot muodostuvat omistajan keräämästä verorahoituksesta. Lisäksi varsinaisen tulorahoituksen lisäksi tytäryhteisöjen peruspääoma on tietenkin omistajan, eli kunnan veronmaksajilta keräämää rahaa. Tämä monimuotoisuus tekee kuntakonsernista hybridioorganisaation. (Meklin ja Pukki 2018, 9.)

Johanssonin ja Vakkurin (2018, 159) mukaan isossa kuvassa hybridioorganisaation järjestelyt voivat vaikuttaa sekavilta. Kuntakonsernin kohdalla myös tämä hybridioorganisaation tunnusmerkki täyttyy, sillä kuten jo edellä on mainittu, organisaation eri tasoilla päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmien taustalla vaikuttavat lain vaatimukset kuten koko järjestelmäkin ovat hyvin erilaisia ja konsernin toiminnossa tätä erilaisuutta yritetään sovittaa yhteen mahdollisimman jouhevalla tavalla. Myöskään ristiveto ei ole tavatonta.

4 JOHTAMISEN NÄKÖKULMA

4.1 Johtamisjärjestelmä kuntakonsernissa

Kuntakonsernissa konserniemo on kunta, jonka johtamisjärjestelmä rakentuu kuntalain (2005) luomille puitteille. Lain puitteet mahdollistavat erilaisten johtamisjärjestelmien ja organisaatiomallien rakentaminen. Kuitenkin yhteistä kaikille kunnille Suomessa on ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto, joka valitaan kansanäänestyksellä. (Majava 2019.)

Kuntakonsernin johtaminen on erittäin moniulotteista. Suuressa kuvassa johtaminen jakautuu kahteen kokonaisuuteen: poliittiseen ja (operatiiviseen) ammattijohtamiseen (Haapalehto 2018). Huomioitavia näkökulmia on kuitenkin paljon enemmän, kuin edellä mainittu kahtiajakoisuus. Keskeisiä näkökulmia ovat kuntayhteisön näkökulma, yleinen hyvinvoinnin näkökulma, elinvoiman näkökulma, konserninäkökulma, talousnäkökulma sekä eettinen, verkosto- ja henkilöstönäkökulma (Majava 2019).

Kuntakonserniin voi kuulua emokunnan lisäksi liikelaitoksia, kuntayhtymiä, osakkuus- ja tytäryhteisöjä, yhdistyksiä tai vaikkapa säätiöitä. Kunta on jo itsessään johtamisen näkökulmasta moniulotteinen organisaatio. Kun mukaan otetaan kuntakonserni, muuttuu rakenne vielä monitahoisemmaksi.

4.1.1 Emokunnan johtamisjärjestelmä

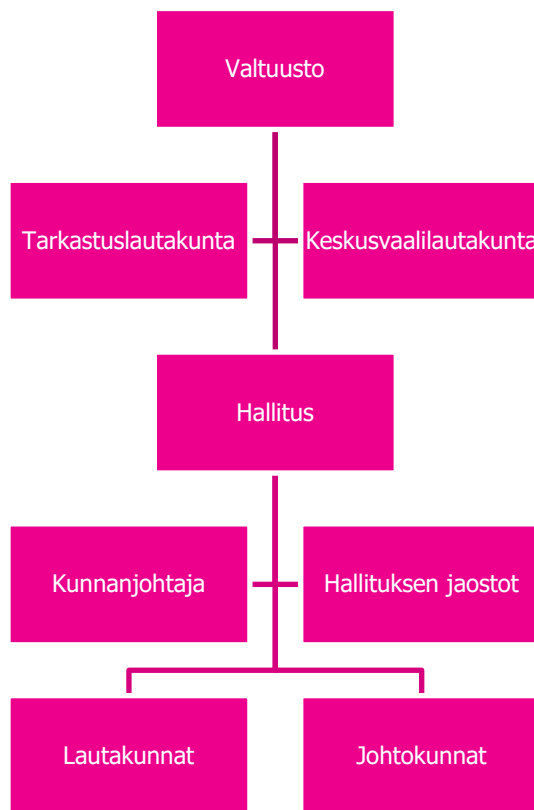
Poliittinen johtamisjärjestelmä

Kuntalain (2015, 14 §) mukaan päätösvaltaa kunnassa käyttää kunnanvaltuusto. Laissa on määrätty valtuuston tehtävät, joihin kuuluu esimerkiksi kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja -suunnitelmasta sekä omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta päättäminen. Edellä mainitut tehtävät ovat lailla säädetty valtuuston päätettäviksi, eikä päätösvaltaa niissä asioissa voida siirtää muille toimielimille tai viranhaltijoille. Kuntalaissa on erityisesti määrätty, että kuntaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (Kuntalaki 2015, 38 §).

Kunnanhallitus on lakisääteinen toimielin, joka on poikkeuksetta erittäin keskeinen toimielin kaikissa suomalaisissa kunnissa. Kunnanhallituksella on sekä lakisääteisiä tehtäviä että tehtäviä, jotka hallintosäännössä on määritelty kunnanhallituksen toimivaltaan kuuluviksi asioiksi. Siinä, missä valtuusto päättää useimmista asioista periaatteellisella tasolla, on kunnanhallituksella asioista käytännön vastuu kunnan toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Valtuuston päätettäväksi asiat tulevat yleensä aina kunnanhallituksen kautta. (Haapalehto 2018.)

Kunnanjohtaja on kuntalain mukaan kunnanhallituksen alaisuudessa ja hänen tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa (Kuntalaki 2015, 38 §). Laki mahdollistaa myös pormestarimallin, jossa kuntaa johtaa kunnanjohtajan sijaan kunnanhallituksen puheenjohtajana toimiva pormestari. Pormestarimalli ei Suomessa ole kovinkaan yleinen. Perinteisessä kunnanjohtajamallissa kunnanjohtajat ovat kuntaan virkasuhteessa olevia viranhaltijoita, jotka pääsääntöisesti valitaan

toistaiseksi voimassaolevaan virkasuhteeseen. Pormestarin toimikausi on valtuustokausi, ja pormestarit ovat kunnan luottamushenkilöitä. Sekä kunnanjohtajan että pormestarin valitsee kunnanvaltuusto.



KUVIO 7. Kunnan päätöksentekojärjestelmän rakenne.

Edellä mainitut kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari ovat lain vaatimia osia kunnan johtamisjärjestelmässä. Lisäksi lain mukaan kunnalla tulee olla tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta, mutta muilta osin kunnilla on melko suuri vapaus rakentaa oma johtamisjärjestelmänsä. Emokunnan osalta tämä tapahtuu käytännössä asettamalla lautakuntia ja johtokuntia. Kuntia koskeva erityislainsäädäntö vaatii joitakin muitakin lautakuntia kuntalaissa vaadittujen lisäksi. (Majava 2019.)

Kunnat ovat itsehallinnollisia ja monialaisia toimijoita. Kunnilla on sekä erityinen että yleinen toimiala. Erityinen toimiala tarkoittaa tehtäviä, jotka lainsäädännöllä on määritelty kuntien hoidettavaksi. Kuntien vastuualue Suomen julkisista palveluista on noin kaksi kolmannelle ja valtion noin yksi kolmannelle. Eurooppalaisittain suomalaisten kuntien tehtäväkenttä on varsin laaja. Yleinen toimiala antaa kunnille mahdollisuuden osittain itse päättää tehtävistä, joita se ottaa hoidettavakseen. (Kuntaliitto 2019.)

Perinteinen ja melko yleinen malli kunnissa on organisoida poliittinen johtamisjärjestelmä hallinnon- alakohtaisesti. Näin toimivissa kunnissa voi olla esimerkiksi sosiaali-, terveys-, opetus- ja tekninen lautakunta. Toinen jonkin verran yleistynyt malli on elämänkaarimalli, jossa poliittinen johtamisjärjestelmä on organisoitu siten, että lautakunnat vastaavat palvelutuotannosta tietyille ikäryhmälle. Näin

toimivassa kunnassa voi olla esimerkiksi lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluista vastaava lautakunta, työssäkäyvien palveluista vastaava lautakunta sekä ikääntyvien palveluista vastaava lautakunta. On myös mahdollista tyypistää poliittinen johtamisjärjestelmä niin tiiviiksi kuin mahdollista, jolloin kunnanhallitus hoitaa myös lautakuntien tehtävät siinä määrin, kuin se lain puitteissa on mahdollista. Tämä voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, jos palveluja tuotetaan useamman kunnan yhteistyönä. Lautakuntien sijaan valtuusto voi jakautua työskentelemään myös valiokuntiin. (Majava 2019.)

Poliittinen johtamisjärjestelmä perustuu luottamushenkilöjärjestelmään. Ylintä päätösvaltaa käyttävään valtuustoon jäsenet valitaan kuntavaaleissa neljän vuoden välein, käytännössä valtuutetut ovat kuntalaisia. Valtuusto puolestaan valitsee kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenet, jotka myös ovat kuntalaisia. Päätösvalta poliittisessa johtamisjärjestelmässä kuuluu siis kuntalaisille.

Poliittisen järjestelmän päätettäväksi asiat tulevat useimmiten kunnan ammattijohdon eli operatiivisen johtamisjärjestelmän kautta. Yleensä hallinnonaloilla on omat johtajansa, jotka ovat virkasuhteessa kuntaan ja valmistelevat oman hallinnonalansa asiat poliittisen johtamisjärjestelmän päätettäväksi. Hallintokuntien johdon vastuulla on myös hallintokuntien operatiivinen johtaminen, eli käytännön vastuu hallintokunnan toiminnasta ja myös henkilöstöorganisaatiosta.

Konserni- ja omistajaohjaus poliittisessa johtamisjärjestelmässä kuuluu ennen kaikkea kunnanhallituksen toimenkuvaan. Joissakin, etenkin suuremmissa, kunnissa kunnanhallituksen alaisuudessa toimii konserni- ja omistajaohjausasioihin keskittynyt jaosto. Yleisin kunnissa oleva kunnanhallituksen alainen jaosto on henkilöstöjaosto ja toiseksi eniten on konserniasioihin erikoistuneista jaostoja (Piipponen 2018, 4).

Operatiivinen johtamisjärjestelmä

Operatiiviselta osaltaan kuntakenttä on hyvin moninaisesti organisoitunut. Perinteinen hallinnonaloittainen poliittinen johtamisjärjestelmä on kuitenkin useimmiten myös operatiivisen organisaation muodon pohjana, mutta myös muunlaisia organisoitumismalleja on.

Konsernijohtamisen näkökulmasta operatiivisessa johtamisjärjestelmässä kunnan keskushallinnon rooli on keskeinen. Suuremmissa kaupungeissa operatiivinen konsernijohtaminen voi olla organisoitu erilliseksi operatiiviseksi yksiköksi, mutta pienemmissä kunnissa vastuu on yleensä keskushallinnolla. Tytäryhteisöjen toimialoista riippuen operatiivinen johtovastuu voi kuitenkin kuulua myös hallinnonalasta vastaavalle lautakunnalle. Siitä huolimatta omistajaohjaus kuuluu aina lakisääteisesti kunnanhallitukselle ja operatiiviselta osin siten yleensä keskushallinnolle.

Puhuttaessa kunnan keskushallinnosta puhutaan useimmiten kunnanjohtajasta sekä kunnanhallituksen alaisuudessa toimivasta hallinto-organisaatiosta. Suuremmissa kunnissa on hallintoa voitu organisoida laajemmin, mutta pienemmissä kunnissa keskushallinto muodostuu käytännössä muutamista henkilöistä. Keskushallinto terminä ei ole virallinen, mutta käytännössä käsite on melko vakiintunut.

Kunnanjohtaja konsernijohtajana

Kunnanjohtajan tehtävä on kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtaminen. Kunnanjohtaja kuuluu kunnan konsernijohtoon yhdessä kunnanhallituksen ja muiden hallintosäännössä määrättyjen viranomaisten kanssa. (Kuntalaki 2015, 38 ja 48 §.)

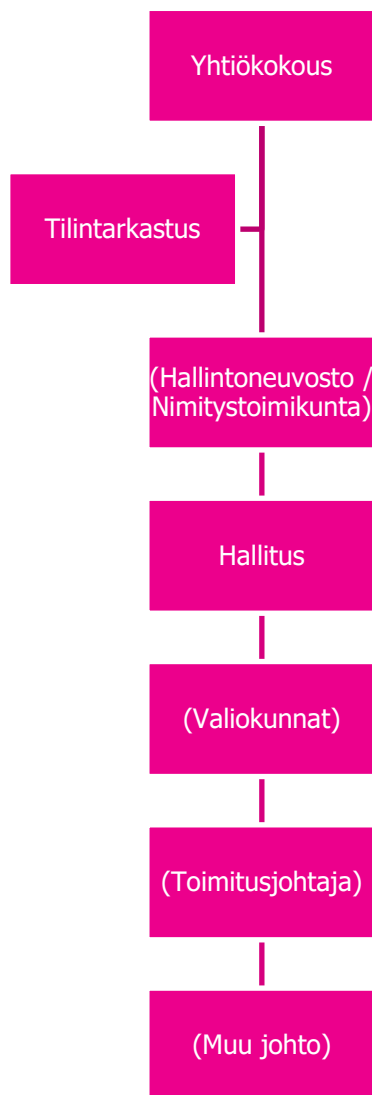
Konsernijohtamista ja siihen liittyvää roolitusta ei lainsäädännössä ole kuitenkaan määritelty tarkemmin. Kuntaliiton laatiman suosituksen mukaan konsernijohtolle ja -hallinnolle tulee varata riittävästi voimavaroja ”aktiivisen ja tulokellisen omistajaohjauksen järjestämiseksi” (Kuntaliitto 2015). Koska kunnanjohtaja on lakisääteisesti määritelty kuuluvaksi kunnan konsernijohtoon, voidaan tulla siihen johtopäätelmään, että omistaja- ja konserniohjaus ovat merkittävä osa kunnanjohtajan työtä.

Kuntakonsernin johtaminen poikkeaa olennaisella tavalla yrityskonsernin johtamisesta. Yrityskonserneissa melko tyypillinen toimintamalli on se, että sekä emoyhteisön että tytäryhteisöjen hallituksiin on valittu samoja henkilöitä. Yrityskonsernissa järjestely on luonnollinen ja parhaimmillaan se selkeyttää konsernin päätösvaltasuhteita ja parantaa tiedonkulkua. Kuntakonsernin erityispiirteenä on se, että konserniemion toimintaa sääntelee kunta- ja hallintolaki. Yrityskonserneissa melko mutkaton ja ongelmaton järjestely ei kuntakonsernissa toimi samalla tavalla, sillä tytäryhteisön hallituksen jäsen on emoyhteisön hallinnossa esteellinen osallistumaan päätöksentekoon, mikäli päätettävä asia koskee yhteisöä, jonka hallituksen jäsen hän on.

4.1.2 Tytäryhteisöjen johtamisjärjestelmät

Siinä, missä kuntakenttä eri kokoisine kuntineen on moninainen, tullaan vielä suurempaan vaihteluun puhuttaessa kuntien tytäryhteisöistä. Yhteisöjä on kaiken kokoisia; pääoma- ja henkilöstörakenteeltaan mikroyrityksiksi luokitelluista yhtiöistä suuriin yhtiöihin, jotka kokonsa puolesta ohittavat useita pienempiä kuntakonserneja ja voivat jo itsessään muodostaa erilaisia konsernirakenteita.

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 43) muistuttavat, ettei osakeyhtiön organisaatorakenne ole kiinteä. Ainoa osakeyhtiölain mukaan pakollinen toimielin osakeyhtiössä on hallitus, jonka lisäksi osakeyhtiön yhtiökokous päättää lain ja yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiökokoukselle kuuluvista asioista. Muutoin osakeyhtiön organisaatorakenne on omistajien vapaasti määriteltävissä. Tyypillisesti varsinkin kuntaomisteisissa yhtiöissä kuitenkin on toimitusjohtaja vastaamassa yhtiön juoksevasta hallinnosta. (Osakeyhtiölaki 2006, 6 luku 1, 16b, 17 ja 21 §.)



KUVIO 8. Osakeyhtiön hallinnointimalli ja toimielimet. Sulkeissa olevat toimielimet ovat vapaaehtoisia. (Von Weymarn ja Hannula 2016, 27.)

Toimitusjohtaja, hallintoneuvosto ja tarkastusvaliokunta ovat osakeyhtiöille vapaaehtoisia toimielimiä. Vapaaehtoisuudesta huolimatta osakeyhtiölaissa on määräyksiä koskien edellä mainittuja toimielimiä. Niiden tehtävät ovat siis osin lakisääteisiä silloin, kun yhtiössä on päätetty ottaa käyttöön kyseisiä toimielimiä.

Pääsääntöisesti osakeyhtiöissä hallitus on keskeinen päätöksiä tekevä elin ja toimitusjohtaja yhdessä yhtiön muun johdon kanssa vastaa operatiivisesta johtamisesta. Yhtiökokouksia pidetään harvoin useammin kuin kerran vuodessa, minkä vuoksi osakeyhtiön yhtiökokouksen roolia ei voi rinnastaa esimerkiksi kunnanvaltuustoon, vaikka pohjimmiltaan ajatus onkin sama; yhtiössä omistajan tai omistajien ja kunnassa asukkaiden edustajien kokous ylimpänä vallankäyttäjänä.

Yhtiökokoukset jakautuvat varsinaisiin ja ylimääräisiin yhtiökokouksiin. Varsinainen yhtiökokous on pidettävä kerran tilikaudessa ja siinä on päätettävä tilinpäätöksen vahvistamisesta ja voiton käyttämisestä, vastuuvapaudesta yhtiön johdolle, hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten ja tilintarkastajan valinnasta sekä muista yhtiöjärjestyksessä määrättyistä, varsinaiselle yhtiökokoukselle kuuluvista asioista. Ylimääräinen yhtiökokous kutsutaan koolle, mikäli on tarve päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta

asiasta, eikä asia voi odottaa varsinaiseen yhtiökokoukseen asti. Osakeyhtiölain mukaan yhtiökokoukselle voidaan myös antaa päätettäväksi yksittäistapauksissa hallitukselle tai toimitusjohtajalle normaalisti kuuluvia asioita. (Osakeyhtiölaki 2006, 5 luku 3 §; Ruohonen ym. 2018, 44-46.)

Hallituksen ja toimitusjohtajan sekä muun johdon välinen työnjako on pitkälle yhtiökohtaista. Työnjaon määrittämisessä hallituksen rooli on keskeinen ja työnjako voi myös elää yhtiön tilanteen ja toimintaympäristön muutosten mukana. Yhtiöiden johtamisjärjestelmät voivat siis olla hyvin dynaamisia, mikä poikkeaa paljon kuntamaailmasta. Kunnissa tehtävänjako määritellään hallintosäännöissä, joita voidaan muuttaa ainoastaan valtuuston päätöksillä.

4.2 Johtamisen teoriaa

Minzbergin (1980) mukaan se, että organisaatio toteuttaa perimmäistä tarkoitustaan, on johtajan keskeisin vastuutehtävä. Lisäksi johtaja on päätöksentekojen, joka turvaa organisaation toiminnan myös normaalista poikkeavissa tilanteissa. Minzbergin ajatuksen voi purkaa kahteen johdettavaan kokonaisuuteen: perimmäiseen tarkoitukseen eli strategiaan ja päätöksentekoon eli operatiiviseen johtamiseen.

Jylhä ja Viitala (2019, 20) puolestaan toteavat, että johtamiseen liittyy useampia pääulottuvuuksia, jotka ovat erottuneet aikojen saatossa eri aikakausien johtamisopeista. He jakavat pääulottuvuudet neljään vastinpariin:

- johtamisen kohde: asiat – ihmiset
 - johtamistapa: autoritääriin – demokraattinen
 - johtamisen tavoite: vakaus ja järjestys – muutos
 - tarkasteltava aikajänne: lyhyt – pitkä, toisaalta operatiivinen – strateginen
- (Mukaiillen Jylhä ja Viitala 2019, 20.)



KUVIO 9. Johtamisen pääulottuvuudet. (Mukaiillen Jylhä ja Viitala 2019.)

Johtamisen tarkastelu johtamisen kohteen perusteella on perinteinen tapa jaotella johtajuutta. Asioiden johtaminen eli *management* ja ihmisten johtaminen eli *leadership* liittyvät kuitenkin käytännössä kiinteästi toisiinsa. (Jylhä ja Viitala 2019, 20.)

Peilattaessa johtamisen teoriaa kuntakonsernin johtamiseen on kuitenkin perusteltua tarkastella, mitkä osat kunnan johtamisjärjestelmässä johtavat mitäkin kohteita. Poliittinen johtamisjärjestelmä johtaa ennen kaikkea asioita, kun taas ihmisten johtaminen luonnollisesti kuuluu operatiivisessa organisaatiossa esimiehinä toimiville. Tavoitteiden asettaminen ja rakenteiden luominen ovat tyypillistä asioiden johtamista, ja hyvin tunnistettavia toimintoja myös kunnan poliittisen johtamisjärjestelmän päätöksenteossa (Jylhä ja Viitala 2019, 21).

Ihmisten johtaminen kuuluu operatiiviseen johtamiseen. Kuntaorganisaatiossa jos siksikin, että poliittinen järjestelmä ja operatiivinen toiminta ovat käytännössä täysin erillään toisistaan. Ihmisten johtamiseen kuuluu tavoitteiden, osaamisen ja resurssien johtaminen sekä palaute ja palkitseminen (Jylhä ja Viitala 2019, 21).

Johtamistapaa tarkasteltaessa huomataan, että johtamiseen kuuluu myös päättäminen siitä, kuka mistäkin asiasta voi päättää (Jylhä ja Viitala 2019, 24). Yksittäisen johtajan kohdalla voidaan päätellä johtamistavan painottuvan autoritääriin tai demokraattiseen johtamiseen. Kuntaorganisaation johtamisjärjestelmä on tässä kohtaa jälleen hieman poikkeuksellinen, sillä poliittinen päätöksentekojärjestelmä on luonteeltaan ennen kaikkea demokraattinen. Operatiivisen johtamisen puolella korostuvat yksittäisten henkilöiden johtamistapojen painotukset, mutta sielläkin päätökset toimivallasta perustuvat lakien ja hallintosääntöjen määräyksiin.

Johtamisen ajallinen ulottuvuus jakautuu lyhyeen ja pitkään ulottuvuuteen. Jako ei suoranaisesti ole sama kuin jako operatiiviseen ja strategiseen ulottuvuuteen, mutta operatiivinen päätöksenteko painottuu lyhyen aikajänteen päätöksentekoon strategisen päätöksenteon aikajänteen ollessa selvästi pidempi. Lyhyen aikajänteen operatiiviset päätökset ovat useimmiten luonteeltaan konkreettisia, pitkän aikajänteen strategiset valinnat enemmänkin abstrakteja. (Jylhä ja Viitala 2019, 25.)

Strateginen johtaminen jakautuu Laineman (1996, 70) mukaan strategisen suunnittelun tyyliin, strategisen valvonnan tyyliin sekä taloudellisen valvonnan tyyliin. Strategisen suunnittelun tyyliin konsernin keskusjohdon rooli sekä strategisessa suunnittelussa että päätöksenteossa on keskeinen. Strategisen valvonnan tyyliin strategisen suunnittelun päävastuu on tulosryhmillä, mutta prosessilta edellytetään konsernitasolla yhtenäisyyttä. Taloudellisen valvonnan tyyliin ei ole yhteisiä suunnittelujärjestelmiä, vaan strateginen suunnittelu valtaosin delegoidaan konsernijohdolle ja valvonta kohdistuu ennen kaikkea taloudellisiin tavoitteisiin.

4.3 Monialaisen konsernin johtaminen

Matti Lainema (1996, 35) jaottelee monialayritykset viiteen ryhmään: kapea-alaisiin perinteisen logiikan yrityksiin, kapea-alaisiin uuden hallitsevan logiikan yrityksiin, laaja-alaisiin perinteisen logiikan yrityksiin, laaja-alaisiin uuden hallitsevan logiikan yrityksiin sekä laaja-alaisiin monilogiikkaisiin yrityksiin. Laineman mallia soveltaen kuntakonsernin olemusta voisi verrata joko laaja-alaiseen perinteisen logiikan yritykseen tai laaja-alaiseen monilogiikkaiseen yritykseen. On kuitenkin huomattava, että kunnan kohdalla ei ole kysymys omistajan tai yhtiön johdon valitsemasta monialaisesta strategiasta, vaan tämä on kunnan perusolemus.

Laaja-alaisessa perinteisen logiikan yrityksessä on Laineman (1996, 36) mukaan haasteena se, että osa toimialoista on pakostakin kaukana alkuperäisestä ydintoimialasta. Kunnan kohdalla tätä voi tulkita siten, että kuntien tehtävät ovat viimeisten vuosikymmenten aikana merkittävästi lisääntyneet, josta lakisääteisesti ne eivät ole levinneet varsinaisesti täysin uusille toimialoille. Kunnan yleisen toimialan puitteissa kunnat ovat kuitenkin ottaneet itselleen perinteistä toimialaansa täydentäviä tehtäviä, ja tämän voidaan katsoa olevan levittäytymistä ydintoimialan ulkopuolelle. Nämä ovat usein toimintoja, joita on organisoitu yhtiömuotoon.

Johtamisen näkökulmasta haasteena laaja-alaisissa perinteisen logiikan yrityksissä voi olla konsernijohton yleisjohtollisen logiikan muuttuminen rasiitteeksi. Lisäksi haasteena on johtamisen kytkeytyminen jonkun yrityksen toimialan menestystekijöihin, johon käytännössä vaikuttaa johdon oma tausta. (Lainema 1996, 38.)

Laaja-alaisen konsernin strategisessa johtamisessa tulisi tunnistaa strategiset liiketoiminta-alueet, jolloin konsernia pystytään hahmottamaan myös strategisten liiketoimintayksiköiden kautta. Laineman (1996, 67) mukaan strategisen liiketoiminta-alueen kriteerit ovat:

1. *Tavoitteiden poikkeaminen muiden liiketoiminta-alueen tavoitteista*
2. *Liiketoiminta-alueella kohdattavat kilpailijat, jotka panostavat toimialaan*
3. *Markkinat ovat yrityksen ulkopuolella (eivät sisäiset)*
4. *Liiketoiminta-alueen strategia voidaan suunnitella toisista liiketoiminta-alueista riippumatta*
5. *Alueen on oltava riittävän suuri, jotta se on konsernijohton kannalta kiinnostava, mutta riittävän pieni, jotta siihen liittyvät resurssien allokoitpäätökset ovat tarkoituksenmukaisia.*

Laineman (1996, 71) mukaan liiketoiminnan sektoreiden määrän kasvu ohjaa konsernin strategisen johtamisen tyyliä useimmiten kohti taloudellisen valvonnan tyyliä. Liiketoiminta-alueiden välisten sidosten määrän kasvu puolestaan suuntaa strategisen johtamisen tyyliä kohti strategisen suunnittelun tyyliä.

Laineman (1996, 71) mukaan konsernijohtajalle henkilökohtaisesti sopiva johtamistyyli kuitenkin yleensä on melko pysyvä, vaikka tilannetekijät puoltaisivatkin jonkin muun johtamistyylin valintaa.

5 RAUTALAMMIN KUNTAKONSERNI

5.1 Hallintosäännön määräykset konsernista

Rautalammin kunnan konsernijohtoon muodostaa hallintosäännön mukaan kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Määräys konsernijohtosta ei siis poikkea kuntalain oletuksesta. (Rautalammin kunta 2018a, 19 §.)

Kaikki hallintosäännössä määritellyt konsernijohtoon tehtävät on osoitettu kunnanhallitukselle. Kunnanjohtajan tehtäväksi määritellään konsernijohtajana toimiminen ja aktiivinen omistajanohjauksellinen myötävaikutus ohjattavaksi määrättyjen yhtiöiden hallintoon ja toimintaan konserniohjeen mukaisesti. Lisäksi hallintosäännössä linjataan, että kunnanjohtajalla on oikeus osallistua konserniyhtiöiden hallituksen kokouksiin ja käyttää puheoikeutta. Talousarvio ja taloussuunnitelma on kunnassa laadittava konsernitasolla. (Rautalammin kunta 2018a, 20 ja 56 §.)

5.2 Konserniohje

Rautalammin kunnan konserniohje sisältää määräykset seuraavista asiakokonaisuuksista:

- Konserniohjeen hyväksyminen ja sitovuus
- Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallanjako
- Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus
- Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen
- Kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaaminen
- Velvollisuus hankkia kunnan kanta ennen päätöksentekoa
- Konsernin sisäiset palvelut
- Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen
- Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa
- Tiedottaminen
- Tilintarkastus
- Tarkastuslautakunta

(Rautalammin kunta 2018b, 2.)

Kuten huomataan, konserniohjeen sisältö noudattelee kuntalaissa (2015, 47 §) vaadittua konserniohjeen sisältöä. Itse asiassa ohje on varsin pitkälle Kuntaliiton julkaiseman suositusluonnoksen mukainen (Korento 2016).

Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2018, 191) mukaan konserniohje on luonteeltaan operatiivinen ja sen tarkoituksena on ilmaista valtuuston tahtoa siitä, miten kuntayhtiöitä johdetaan. Pitkän aikavälin omistajaohjauksellisista tavoitteista määrätään ennen kaikkea käyttämällä välineenä osakassopimuksia ja yhtiöjärjestyksiä.

Konserniohje ohjaa sekä konsernijohtoa että kuntayhtiöitä. On huomattavaa, että konserniohje ei muodostu konserniyhtiöitä yhtiöoikeudellisesti sitovaksi, ellei yhtiön omassa päätöksenteossa olla tehty päätöstä konserniohjeen noudattamisesta. Konserniohjeeseen on kirjattu, että ohje koskee kuntaa ja sen tytäryhteisöjä. Kuntayhtymissä ja kunnan osakkuusyhteisöissä kunnan edustajien tulisi ohjeen mukaan pyrkiä siihen, että konserniohjeen periaatteita noudatettaisi myös näissä yhtiöissä. (Ruohonen ym. 2018, 191; Rautalammin kunta 2018b, 3.)

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 193) tunnustavat toimivan konserniohjeen laatimisen haastavaksi. Konserniohjeessa tulisi heidän mukaansa painottaa ennen kaikkea omistajaohjauksen kannalta olennaisia asioita, mutta jättää kuntayhtiön johdolle valta yhtiön johtamiseen. Yhtiöiden operatiivisen johtamisen näkökulmasta omistajaohjaus ilmenee ennen muuta yhtiökokouksessa sekä konserniohjeessa määritellyn ennakkokannan hankkimiseen liittyvän veloitteen kautta. Mikäli vähäsiinkin liiketoimintapäätöksiin on hankittava konsernijohtoon kanta, voi yhtiön operatiivinen johtaminen muuttua kankeaksi ja hallituksen jäsenten kannalta epämieliseksi (Ruohonen ym. 2018, 193).

Seuraavassa on käyty läpi Rautalammin kunnan konserniohje pääluvuittain ja peilattu ohjeen määräyksiä Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2018) näkemyksiin konserniohjeen laatimisesta.

5.2.1 Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu

Rautalammin kunnan konserniohje velvoittaa toiminnan ja talouden suunnittelussa huomioimaan kunnan tytäryhteisöjen toiminnan ja asettamaan niille kuntastrategiasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Ohjeen mukaisesti prosessissa tulee käydä vuoropuhelua konsernijohtoon ja tytäryhteisöjen välillä. Tavoitteiden asettamisessa on ohjeen mukaisesti huomioitava konsernin kokonaisuus. (Rautalammin kunta 2018b, 4.)

5.2.2 Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestäminen

Tytäryhtiöt veloitetaan antamaan kunnanhallitukselle tarvittavat tiedot konsernin taloudellisen aseman arvioimiseen sekä toiminnan tuloksen laskemiseen (Rautalammin kunta 2018b, 4). Kirjaus lienee ohjeellinen, sillä tytäryhteisön hallituksella on osakeyhtiölainkin (2006, 6 luku 15 §) mukainen velvollisuus toimittaa kyseiset tiedot.

Ohje velvoittaa konsernijohtoon seuraamaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta. Lisäksi määrätään tytäryhteisöjen puolivuositaisesta seurantaraportoinnista omistajalle. Yhtiön hallitusta veloitetaan laatimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet.

Ohjeessa myös veloitetaan noudattamaan yhteisöä koskevaa lainsäädäntöä, kirjanpitolakia ja -asetusta sekä kuntalain mukaisia konsernisäännöksiä. Kyse on jälleen muistutuksenomaisista kirjauksista, sillä lain noudattaminen on pakollista.

5.2.3 Kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaaminen

Konserniohjeen mukaan kunnan luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan viranomaisilta käyttöönsä viranomaisten hallussa olevia tytäryhtiön toimintaa koskevia tietoja, joita luottamushenkilö pitää tarpeellisena toimensa täyttämiseksi. Tietoja tulee antaa myös, mikäli ne eivät olisi vielä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti vielä julkisia, joskaan salassa pidettäviä tietoja ei tule antaa. (Rautalammin kunta 2018b, 5.)

Konsernin johtamisen ja vastuunjaon kannalta ohjeen kohta on merkityksellinen. Siitä esimerkiksi käy ilmi, että luottamushenkilön on tarkoitus tytäryhteisöjä koskevia tietoja tarvitessaan kääntyä kunnan viranomaisten puoleen, eikä pyytää tietoja suoraan yhtiöstä. Toiminta ilmentää vastuusuhteita; luottamushenkilöt ovat luottamustoimessaan ennen kaikkea kuntaomistajan luottamustehtävässä, vaikka tytäryhteisöt ovatkin osa kuntakonsernia.

5.2.4 Velvollisuus hankkia kunnan kanta ennen päätöksentekoa

Konserniohjeessa luetellaan päätökset, joihin tytäryhteisön tulisi pyytää konsernijohdon ennakkokanta jo asian valmisteluvaiheessa. Hallintosäännön (Rautalammin kunta 2018a, 15) mukaan tämän kannan Rautalammin kunnassa antaa kunnanhallitus. Ohjeessa korostetaan, ettei konsernijohdon antama ennakkokanta muuta yhteisön päätöksentekovaltaa tai vastuuta.

Jotkin listalla olevat asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että on hyvin perusteltua, että omistaja voi lausua niihin kantansa. Näitä ovat esimerkiksi tytäryhteisön perustaminen, yhteisön toiminta-ajatuksen, toiminnan tai juridisen rakenteen muuttaminen tai vaikkapa yrityskaupat. Useimmiten ei tällaisia asioita voidakaan yhtiöissä valmistella ilman omistajan myötävaikutusta.

Kuitenkin ennakkokanta on pyydettävä myös joihinkin melko rutiininomaisiin asioihin, kuten yhtiökokoukselle tehtävään voitonjakoehdotukseen tai eläkeyhtiön vaihtamiseen. On syytä muistaa, että ennakkokäsityksen antamisen kuuluessa kunnallisen toimielimen tehtäviin, vie tällaisen ennakkokäsityksen hakeminen melko paljon aikaa, sillä asia on valmisteltava kuntaorganisaatiossa ja käsiteltävä toimielimen kokouksessa. Tarkasteltaessa Rautalammin kunnanhallituksen kokousasiakirjoja huomaa, ettei konserniohjeen mukaisten ennakkokantojen pyyntöjä ole juurikaan käsitelty kokouksissa.

Konserniohjeen (2018b, 5) mukaisesti ennakkokanta tulisi hankkia myös toimitusjohtajan valinnasta. Osakeyhtiölain (2006, 6 luku 20 §) mukaan toimitusjohtajan valinta samoin kuin erottaminen on yhtiön hallituksen erityinen tehtävä. Koska tehtävä on laissa määrätty nimenomaisesti yhtiön hallitukselle, sitä ei voi siirtää esimerkiksi yhtiökokoukselle tai ylipäätään millekään muulle toimielimelle edes yrityksen sisällä. Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 206) eivät pidäkään missään tapauksessa tarkoituksenmukaisena, että konserniohjeella puututaan tehtävään, joka osakeyhtiölain mukaan on nimenomaisesti yhtiön hallituksen tehtävä.

5.2.5 Konsernin sisäiset palvelut

Konsernin sisäisten palveluiden osalta on ohjeistettu noudattamaan julkisista hankinnoista annettua lakia ja ottamaan hankinnoissa huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Ohjeessa viitataan jälleen tarpeeseen noudattaa lakia, mutta huomio on sinänsä arvokas, että kuntayhtiöt kuuluvat hankintalain piiriin, mikäli valtaosa niiden rahoituksesta on julkista rahoitusta.

Tukipalveluiden osalta ohjeistetaan selvittämään konsernin sisäisesti tarjolla olevat tukipalvelut ja niiden kilpailukykyisyys muihin tarjolla oleviin palveluihin verrattuna. Henkilöstöpolitiikka kuuluu jokaisen yhtiön itse hoidettaviin asioihin. Henkilöstösiirtojen osalta ohjeistetaan tarkastelemaan asiaa konsernitason tasolla. On kuitenkin huomattava, että Rautalammin kuntakonsernin tytäryhtiöissä ei käytännössä ole henkilöstöä, joten kirjaus lienee ikään kuin jonkinlainen varauma tilanteeseen, jossa tytäryhtiöissä olisi enemmän henkilökuntaa.

5.2.6 Kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Ohjeen mukaisesti hallintosäännössä määrätään toimielin, joka asettaa ehdokkaat tytäryhteisöjen hallitukseen noudattaen tasa-arvolain määräyksiä. Hallintosäännössä määrätty toimielin on kunnanhallitus.

Ohjeessa muistutetaan, että hallituksella tulee olla yhtiön toimialan tuntemus ja muutoinkin riittävä liiketoiminnan ja talouden osaaminen (Rautalammin kunta 2018b, 6). Sama vaatimus on myös kunta-laissa (2015, 47 §). Hallituksen osaamiseen liittyvät vaatimukset koskeva hallitusta kollektiivina, mikä tarkoittaa, ettei toimialatuntemukseen ja liiketoimintaosaamiseen liittyvät vaatimukset kohdistu hallituksen jäseniin yksitellen (Ruohonen ym. 2018, 97).

Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2018, 210-211) mukaan kohta on eräs konserniohjeen keskeisimmistä. Siinä tulisi heidän mukaansa tarkentaa kuntalain vaatimusta kunkin konsernin ja sen yhteisöjen erityispiirteiden vaatimalla tavalla. Hallitusjäsenten nimittämisprosessia tulisi kunnissa muutoinkin tarkastella kriittisesti ja kehittäen, tarvittaessa ottamalla tarvittavia ohjeita konserniohjeeseen.

5.2.7 Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa

Konserniohje velvoittaa tytäryhteisöjä noudattamaan toiminnassaan hyvän hallinnon ja johtamistavan periaatteita. Yhtiöillä tulisi tarkoituksen edistämiseksi olla käytössään hallituksen työjärjestys ja taloussääntö sekä toimitusjohtajasopimus, mikäli yhtiöllä on toimitusjohtaja.

Ohjeessa veloitetaan tytäryhteisöjä sisällyttämään yhtiöjärjestykseen määräyksen, joka antaa kunnanjohtajalle oikeuden osallistua tytäryhteisön hallituksen kokouksiin ja käyttää siellä puheoikeutta.

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 217) pitävät kunnanjohtajan (tai konsernijohtajan) osallistumisoikeutta hallituksen kokouksiin sinänsä perusteltuna, mutta korostavat, että sitä tulisi toteuttaa vain tarvittaessa. Jatkuvasti käytössä olevana toimintatapana järjestely voi pahimmillaan hämärtää omistajan ja yhtiön johdon välistä rajaa. Vaihtoehtoisena ja paremmin perusteltuna tapana Ruohonen,

Vahtera ja Penttilä (2018, 217) esittävät, että kuntayhtiön hallitus tarvittaessa antaisi puhe- ja läsnäolo-oikeuden konsernijohdon edustajalle. Tätä tulisi käyttää rajoitetuissa tilanteissa, joissa konsernijohdon on esimerkiksi tarpeen läsnäolollaan edistää kuntakonsernin kokonaisedun tai kuntastrategian toteutumista yhtiön hallituksen päätöksenteossa.

5.2.8 Tiedottaminen

Tiedottamisen osalta veloitetaan yhteisöjä toimittamaan kunnan keskushallinnolle ne tiedot, joita kunnan tiedottamisesta vastaava viranomaisena pyytää. Yhteisöjen on kuitenkin harkittava, aiheuttaako tietojen antaminen haittaa yhteisölle.

Yhteisöjä ohjeistetaan omaehtoiseen tiedottamiseen ja muistutetaan, että kuntaomistajaa on informoitava tiedotettavista asioista ennen niiden tuleamista julkiseksi. Tiedottamista koskevat ohjeet konserniohjeessa ovat jossakin määrin yleismaailmallisia. Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2018, 203) toteavatkin, että perusteltua voisi olla esimerkiksi velvoite julkiseen tiedottamiseen merkittävimpien investointien ja uudistusten osalta. Tämä voisi yleisesti ottaen parantaa luottamusta kuntayhtiöiden toimintaa kohtaan.

5.2.9 Tilintarkastus

Ohjeen mukaan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö (Rautalammin kunta 2018b, 7). Kuntalaki (2015, 122 §) sisältää saman määräyksen.

Ohjeen mukaan tytäryhteisöön on valittava tilintarkastaja, vaikka yhteisöä koskevat säännökset muutoin mahdollistaisivat toiminnantarkastajan käytön. Vaatimus lienee perusteltu myös omistajan julkisen luonteen näkökulmasta.

5.2.10 Tarkastuslautakunta

Ohjeen mukaan tarkastuslautakunnalla on oikeus pyytää ja saada tytäryhteisöiltä ne tiedot, joita se tarvitsee arvioidakseen kuntakonsernin toiminnan tuloksellisuutta ja valtuuston asettamien tytäryhteisöjä koskevien tavoitteiden toteutumista.

5.3 Konserniyhtiöt

Rautalammin kunnalla on kaksi täysin kunnan omistamaa tytäryhtiötä sekä kolme muuta yhteisöä, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1997, 1 luku 5 §) mukainen määräysvalta. Osakkuusyhtiöitä on kaikkiaan viisi.

Kunnan täysin omistamat tytäryhtiöt toimivat kiinteistöalalla, toisen toimialaan kuuluvat yritys-kiinteistöt ja toisen toimialaan vuokra-asunnot. Yhtiöt, joissa kunnalla on määräysvalta, toimivat rahoituspalveluiden toimialalla, kiinteistöalalla (asuinhuoneistojen vuokraaminen) sekä lämpöliiketoiminnan alalla.

Konserniyhteisöt ovat operatiivisesti tarkasteltuna pieniä. Yhtiöissä on vain muutamia työntekijöitä tai työntekijöitä ei ole ollenkaan. Konserniyhtiöiden yhteenlaskettu taseen loppusumma on noin 3,1 miljoonaa euroa, mikä on noin 8 % konsernitaseen loppusummasta.

5.3.1 Yhtiöjärjestysten analysointia

Tilinpäätöstietojen ja saatujen tietojen mukaan kunnan tytäryhteisöt eivät ole viime vuosina maksaneet osinkoa omistajalleen. Tytäryhtiöistä vain yhden yhtiöjärjestyksessä on määräys, että yhtiö ei jaa osinkoa vaan mahdollinen voitto määrätään rahastoitavaksi yhtiön tarkoituksen mukaiseen rahastoon.

Osakeyhtiölain (2006, 1 luku 5 §) mukaan osakeyhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen omistajalleen, mikäli yhtiöjärjestyksessä ei ole toisin määrätty. Yhtiöjärjestyksen määräys siitä, ettei osinkoa jaeta, tarkoittaa käytännössä samalla sitä, ettei yhtiön tarkoituksena ole voiton tuottaminen.

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden kohdalla voiton tavoittelu ei useinkaan ole toiminnan varsinainen tarkoitus. Yleistä onkin, että kuntayhtiöillä tavoitellaan välillisesti kunnan toimintaa edistävää yleisempää tarkoitusta. Sekä omistajan että yhtiön johdon etu olisi, että tämä olisi selkeästi kirjattuna yhtiöjärjestykseen. (Ruohonen ym. 2018, 160-161.)

Yhtiöjärjestykset ovat tytäryhtiöissä olleet varsin pysyviä. Vain kahden tytäryhtiön yhtiöjärjestyksiin on vuoden 2007 jälkeen tehty muutoksia, ja näistäkin toinen koskee yhtiön uudelleenjärjestelyä. Strategisen johtamisen näkökulmasta on keskeistä arvioida, onko yhtiön yhtiöjärjestyksessä määritelty toiminnan tarkoitus ollut strategisesti kestävä, koska sen muuttamiseen ei ole ollut tarvetta.

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

6.1 Haastattelujen tulokset

Tässä kappaleessa on luotu synteesi teemahaastattelujen tuloksista. Yhteenveto kaikista haastattelun tuloksista on erikseen liitteenä 2. Tässä luvussa esitetyt lainaukset ovat lainauksia haastatteluaineistosta. Haastateltavat on eritelty haastateltavan tunnuksilla H1...H5. Tunnukset on eritelty kohdassa 2.2.1.

6.1.1 Konserni- ja omistajaohjauksen toiminta

Haastatteluissa nousi yhtenevästi esiin se, että omistajaohjaus on ollut viime vuosina aktiivista. Usean yhtiön kohdalla on toteutettu mittavia muutoksia, esimerkiksi fuusio, merkittävän omaisuuden myynti, investointi tai muu yhtiön toimintaan suhteutettuna mittava prosessi. Toteutettujen muutosten ja niistä saatujen kokemusten perusteella useimmat haastatellut totesivat, että omistajaohjaus sinänsä on ollut toimivaa, mutta ei aivan selkeää omistajan eikä yhtiöiden näkökulmasta. Erityisesti kaivattiin selkeyttä siihen, kuinka päätöksenteon tulisi tapahtua.

Omistaja on omistajaohjauksellisilla toimilla käyttänyt sille kuuluvaa valtaa, mutta tämä nähtiin myös jossakin määrin yhtiöiden päätöksenteon päälle astumisena ja vuoropuhelun sijaan yksisuuntaisena käskyjen antamisena tai etenkin aikaisempina vuosina käytännössä mahdottomien asioiden vaatimisena. Omistajaohjaus itsessään kuitenkin tunnustettiin tarpeelliseksi, ja yhtiöiden tilanteen ratkaisujen tekeminen myös välttämättömäksi.

Pääasiassa omistajan aktiivisuutta omistajaohjauksessa pidettiin hyvänä, mutta myös kääntöpuoli nousi esiin. "Ohjaus tuntui ahdistavalta, oli vähän nurkkaan ahdettu olo", tytäryhteisön johtoon kuuluva (H3) henkilö totesi. Toisaalta omistajan aktiivisuus on haastateltavien mielestä ollut myös välttämätöntä, tämä korostui konsernijohtoon kuuluvien puheenvuoroissa: "Konserniin kuuluvia yhteisöjä on myös hoidettava ja niiden toimintaedellytykset turvattava." (H2) "Yhtiöissä ei olisi poikkeuksellista vaihetta, jos ongelmat olisi ratkaistu aikanaan." (H5)

Kaikilla haastatelluilla oli kokemusta kunnanhallituksen jäsenyydestä, mutta tällä hetkellä kunnanhallituksen jäseniä haastatelluista oli kaksi. Haastateltujen mukaan konserniyhtiöt eivät näy kunnanhallituksen päätöksenteossa muulloin kuin erityistapauksissa. Kunnanhallituksen rooli kuntastrategian toteuttajana nähtiin kuitenkin keskeisenä ja koska strategiaa pitäisi toteuttaa koko konsernin, tulisi konsernin asioiden näkyä enemmän osana päätöksentekoa.

6.1.2 Omistajan ja yhtiöiden vuoropuhelu

Haastatteluissa nousi esiin, että vuoropuhelu yleisellä tasolla on parantunut. Omistajan taholla sekä kiinnostus yhtiöiden asioita kohtaan että valmius tehdä yhtiöitä koskevia päätöksiä on viime vuosina selvästi parantunut.

Etenkin edellisessä kappaleessa mainittuun aktiiviseen omistajaohjaukseen liittyen vuoropuheluun omistajan ja yhtiöiden välillä ei kuitenkaan oltu täysin tyytyväisiä. Omistaja sinänsä on hoitanut konserniohjaukseen liittyvät velvollisuutensa asianmukaisesti, mutta yhtiöiden hallituksen roolia tai ainakin vuoropuhelua yhtiöiden hallituksen suuntaan olisi muutostilanteessa korostettava. Toteutettuun kahden kunnan omistaman yhtiön fuusioon liittyen todettiin, että fuusio hoidettiin omistajan puolelta asianmukaisesti, mutta esimerkiksi fuusioituvien yhtiöiden välillä ei ollut prosessin aikana minkäänlaista vuoropuhelua. ”Fuusioituvien yhtiöiden hallitusten välillä ei missään vaiheessa ollut minkäänlaista vuoropuhelua. Virkamiespuoli teki ison työn”, tytäryhteisöjen johtoon kuuluva henkilö (H3) kertoi.

Erittäin yhteneväisesti erityisesti tytäryhteisöjen hallintoon osallistuvat toivoivat vuoropuhelun lisäämistä omistajan ja yhtiöiden välille. Vuoropuhelua voitaisiin lisätä myös epämuodollisesti niin, että sitä käytäisiin säännöllisesti, vaikka yhtiöihin liittyviä asioita ei olisi tulossa omistajan päätöksentekoon. Vapaamuotoinen keskustelu ja tiedonvaihto nähtiin tärkeänä määrämuotoisemman raportoinnin ohella.

Tiedonsaantiin liittyviä ongelmia tai haasteita omistajan tai yhtiöiden puolelta ei haastateltavien mukaan ole ollut.

6.1.3 Yhtiöiden hallitusten kokoonpano ja päätöksenteko

Haastateltavien kertoman mukaan tytäryhtiöiden hallituksen jäsenyydet käsitellään kuntavaalien jälkeen poliittisten toimielinten nimitysprosessin rinnalla. Pääsääntöisenä käytäntönä on ollut, että hallituksen jäseniksi valitaan kunnan luottamushenkilöitä. Tätä ei nähty parhaana mahdollisena ratkaisuna, mutta käytännössä se on kuitenkin toiminut. Haastateltavat pohtivat sitä, olisiko yhtiöissä mahdollista lisätä ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä tai olisiko viranhaltijoiden merkittävämpi rooli kokonaisedullinen. Viranhaltijoiden merkittävämpää osallistumista yhtiöiden hallintoon perusteltiin heidän käytännön toimintaan liittyvällä tietämyksellään, jota luottamushenkilöiden joukosta valituilla hallituksen jäsenillä ei välttämättä ole.

”Poliitikkona pitäisi sanoa, että hallituspaikoille pitäisi valita poliitikkoja. Mutta oikeasti olisi hyvä katsoa laajemmin kenellä on paras tietotaito ja tuntemus. En kyllä kannata yksinomaan viranhaltijoitakaan [nimitettäväksi hallitukseen]”, pohti tytäryhteisöjen johtoon kuuluva henkilö (H4).

Vaikka viranhaltijoiden merkittävämpää osallistumista yhtiöihin toisaalta toivottiin, sitä toisaalta myös kritisoitiin. Mallia, jossa viranhaltija osallistuu hallituksen kokouksiin olematta siellä kuitenkaan hallituksen jäsenenä tai konsernijohdon edustajana, ei pidetty hallituksen päätöksenteon kannalta yksinomaan hyvänä. Yleisellä tasolla järjestely kuitenkin palveli vuoropuhelun lisääntymistä erityisesti tilanteissa, jossa omistaja joutuu tekemään yhtiötä koskevia taloudellisia päätöksiä.

Yksittäisenä viranhaltijana kunnanjohtajan asema on poikkeava, sillä hän kuuluu kuntalain mukaiseen konserninjohtoon. Kunnanjohtajan tehtävänä yhtiöiden hallituksen kokouksissa tulisi olla kunnanhallituksen muodostaman omistajan kannan esillä pitäminen. Samalla kunnanjohtajan tulisi pidättäytyä varsinaisesti vaikuttamasta tai osallistumasta päätöksentekoon muutoin, kuin edellä mainitun konsernin kokonaisstrategian näkökulmasta. Toisaalta kunnanjohtajan rooli nähtiin myös tiedonhankintana kunnanhallituksen suuntaan.

”Aiemmin kunnanjohtaja ei ollut mukana mitenkään, mutta sitä kyllä pyydettiin. Minusta se on hyvä, tiedonkulku toimii paremmin. En ole kokenut, että läsnäolo vaikuttaisi yhtiön hallituksen päätöksentekoon. On kyllä keskusteltu, saako muut viranhaltijat osallistua yhtiön hallituksen kokouksiin. Toisaalta viranhaltijoista useammallakin voisi olla läsnäolo- ja puheoikeus, koska heillä on käytännön tieto monesta asiasta”, tytäryhteisöjen johtoon kuuluva haastateltava (H4) kertoi.

Kuntalain vaatimus tytäryhteisöjen hallituksen jäsenten riittävästä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksesta arvioitiin toteutuvan osittain. Taloudellista osaamista yhtiöissä arvioitiin olevan enemmän kuin yhtiöiden toimialan erityisosaamista.

”Kaikki hallituksen jäsenet asuvat syrjäkylillä eivätkä ole koskaan asuneet keskustassa vuokrataloissa. Mikä on se oikea asiantuntemus [vuokrataloyhtiön hallinnossa]?”, kysyi yhtiön johtoon kuuluva henkilö (H4).

Yhtiön hallituksen jäsenten kouluttaminen ja perehdyttäminen nähtiin erittäin tarpeellisena. Perehdyttämisestä ei kukaan kertonut saaneensa: ”Aloittaessa ei ollut mitään käsitystä yhtiöiden taustoista eikä minkäänlaista perehdytystä. Arkistoja kaiveltiin, että saatiin jonkinlaisia tietoja asioista.” (H3)

6.1.4 Konserniohje

Melko yllättävä tulos oli, että haastatellut kertoivat, ettei konserniohje näy käytännössä yhtiöiden päätöksenteossa.

Ohjeen olemassaoloa pidettiin hyvänä, mutta samalla todettiin, ettei se saa jäädä kuolleeksi kirjaimeksi. Ohjeeseen kaivattiin yksinkertaisuutta. Erityisesti kunnan ennakkokannanottoa vaativia asioita koskevaa listausta pidettiin pitkänä, raskaana ja yksityiskohtaisena. Pahimmillaan se ei palvele tarkoitustaan vaan vie toimivallan yhtiön hallitukselta ja siirtää sen kunnallisille toimielimille. Tällaisessa tilanteessa hallinto kokonaisuudessaan muodostuu itse asiassa raskaammaksi kuin koko toiminnan hoitaminen kunnallisena toimintana.

”Halutessa ohjeella voidaan koko toiminnasta tehdä valtuuston alaista”, arvioi konsernijohtoon kuuluva henkilö (H1).

Myös tytäryhteisöissä toivottiin joustavuutta: ”Muistetaan, että ollaan pieni kunta. Kankeudesta pitäisi päästä eroon, korostaa selkeyttä ja helppoutta. Hallintoprosessien tulisi olla notkeita.” (H4)

6.1.5 Tavoitteet ja raportointi

Yhtiöiden toiminta kuntastrategian toteuttajana ei haastattelujen mukaan erityisemmin korostunut omistajaohjauksessa. Käytännön tasolla strategian toteuttamista ohjataan kunnan vuosittaisella talousarviolla, joka sisältää myös konserniyhtiöitä koskevia tavoitteita, mutta tavoitteiden muodostuminen ei ollut haastateltavien mukaan selvää.

Erään haastatellun mukaan talousarvioprosessi konserniyhtiöiden osalta ei ole oikein kunnossa. Jo edellä kuulutettiin vuoropuhelua, ja sitä tulisi lisätä myös talousarvion ja toiminnallisten tavoitteiden asettamisvaiheessa.

6.2 Haastattelujen analysointia

Haastatteluissa korostui se, että useissa tytäryhtiöissä on viime vuosina toteutettu mittavia muutoksia. Tämä kävi ilmi haastateltujen kertomasta sekä siitä, että haastateltujen mukaan omistajan aktiivisuus yhtiöitä koskevissa asioissa on ollut aikaisempaa korkeammalla. Varsinaisesti kysymys ei liene pysyvistä muutoksesta, vaan aktiivisuuden nousu liittyy erityisesti yhtiöiden poikkeukselliseen vaiheeseen. Poikkeuksellisen vaiheen syy on kuitenkin se, että yhtiöissä on ollut patoutunut tarve tehdä talouteen ja toimintaan liittyviä järjestelyitä. Omistajan aktiivisuuden lisääntyminen liittyy siis tahtotilaan tehdä ratkaisuja, ja ilmentää samalla nousutta valmiutta ratkaisujen tekemiseen, mikä myös kävi ilmi haastatteluissa. Konsernijohtoa edustaneet haastateltavat tosin myös sanoivat, että omistaja tulee jatkosakin olemaan tarvittaessa aktiivinen omistajaohjauksen suhteen.

Edellä oleva käsitys sai vahvistusta myös haastatteluista: "Aikaisemmin tuntui, että tuli vain arvostelua. Ikään kuin yhtiön hallitus olisi syypää yhtiöiden huonoon taloudelliseen tilanteeseen. Mutta siinä [suhtautumisessa] on tapahtunut iso muutos." (H3)

Yllättävänä on pidettävä sitä, että haastateltujen melko yhtäläisen näkemyksen mukaan konserniasioita ei juurikaan käsitellä kunnanhallituksen päätöksenteossa, ellei sille ole jotakin erityistä syytä. Yhtä lailla yllättävänä voi pitää sitä, että konserniyhtiöiden hallituksen jäsenet kertoivat, ettei konserniohje puolestaan käytännössä näy yhtiöiden päätöksenteossa. Tähän voi olla useita syitä. Ohjeen mukaan toimittaessa kunnanjohtaja saa osallistua yhtiöiden hallituksen kokouksiin, ja tätä jo itsessään voidaan pitää toimintamallina, joka turvaa osaltaan konserniohjeen toteutumista. Toisaalta asioita voidaan hallituksille valmistella konserniohjetta noudattaen, mutta sitä ei erityisesti tuoda esille päätöstä tekeville. Kolmanneksi on toki mahdollista, että ohje ei näy myöskään asioiden valmistelussa.

Kaikki haastateltavat korostivat vuoropuhelun lisäämisen tarvetta. Tämä nousee yhdeksi keskeisimmäksi kehitettäväksi toimenpiteeksi, sillä vuoropuhelua lisäämällä voidaan muodollisia vaatimuksia vähentää.

Haastatteluissa oli tunnistettavissa ajatus siitä, että strategia määritellään omistajan taholla, ja omistajan tulisi valvoa strategian toteutumista tytäryhteisöissään. Laineman (1996, 70) mukaan tämä ajattelu edustaa alkuperäistä, niin sanottua strategisen suunnittelun tyyliä, strategisessa johtamisessa. Ajattelussa korostuvat strategisen suunnittelun järjestelmät. Kun tämä yhdistetään havaintoon yhtiöissä toteutetuista muutoksista sekä kohdassa 6.3.1 tehtyyn havaintoon siitä, että yhtiöjärjestykset tytäryhteisöissä ovat olleet varsin pysyviä, voidaan kysyä, onko yksi keskeinen johtamisen väline, eli yhtiöjärjestys, jätetty käyttämättä.

Hallitusten kokoonpanoon liittyvät näkemykset veivät suuren osan haastattelujen ajasta. Huolestuttavana voi pitää sitä, että varsinaista perehdyttämismallia tytäryhtiöiden asioihin ei tuntunut olevan olemassa. Koulutusta on järjestetty, mutta sekään ei ole ollut säännönmukaista.

Kaikki korostivat sitä, että hallituksen jäseniltä tulisi edellyttää kompetenssia sekä yhtiöiden hallinnosta että toimialasta. Samaan aikaan kuitenkin tunnustettiin, että pienessä kuntakonsernissa tämä on käytännössä hyvin hankalaa. Koska hallitusten kokoonpanoa pohditaan samaan aikaan poliittisten toimielinten nimittämisen kanssa, on nimitettävistä henkilöistä käytännössä aina pula. Jos ja kun yhtiöiden hallituksessa toiminta ei ensisijaisesti ole poliittista, voisi olla syytä pohtia sitä, olisiko nimitysprosessiin mahdollista paneutua paremmin jonakin muuna ajankohtana.

Konsernijohtoon ja erityisesti muiden kuin konsernijohtoon kuuluvien osallistuminen yhtiöiden hallintoon tulisi haastattelujen mukaan vähintäänkin linjata nykyistä selkeämmin. Osallistumisen nähtiin edistävän kaivattua vuoropuhelua, mutta hämärtävän samalla omistajan ja yhtiön välistä rajapintaa.

Yhtenä selkeänä kehittämistarpeena esiin nousi myöskin tarve kehittää talousarvioprosessia konsernityhtiöiden osalta. Jo edellä kaivattu vuoropuhelun lisääminen sinänsä voisi parantaa myös talousarvioprosessia, mutta prosessin kuvaamista osana konserniohjetta voisi myös harkita.

6.3 Havaintoja konsernin johtamisprosesseista

Osana tutkimusta käytiin läpi Rautalammin kunnanhallituksen kokousasiakirjoja vuosilta 2018-2020. Omistaja on ottanut kantaa tytäryhteisöiden päätöksiin, mutta ainakaan kaikkia kannanottoja ei ole selkeällä tavalla otsikoitu tai muutoin tunnistettavasti määritelty konserniohjeen mukaiseksi omistajan ennakkokannan ilmaisuksi. Jos kysymys tosiasiallisesti on omistajan ennakkokannan ilmaisusta, tulisi tämä ilmetä selkeästi päätöksen kirjallisesta muodosta. Pahimmillaan voi syntyä käsitys tytäryhteisöä koskevan päätöksen tekemisestä omistajan omassa toimielimessä, joka antaa päätöksestä virheellisen kuvan. Lisäksi tämä on omiaan hämärtämään konsernityhtiöiden välisiä rajoja sekä sitä, kenellä on vastuu tehdystä päätöksestä. Tällä on myös viestinnällistä merkitystä, sillä kunnallisten toimielinten päätökset ovat julkisia.

Konserniohje velvoittaa pyytämään omistajan ennakkokannan esimerkiksi voitonjakoehdotukseen, jollainen osakeyhtiön hallituksen on lakimääräisesti tehtävä vuosittain. Ainakaan julkisesti saatavana olleiden kokousasiakirjojen mukaan omistaja ei ole antanut ennakkokantaa yhtenkään tytäryhteisönsä hallituksen tekemään voitonjakoehdotukseen.

Omistajan kannanottoja tytäryhteisöjä koskevissa asioissa oli muutaman kerran käsitelty myöskin kunnanvaltuustossa. Kunnan hallintosäännön mukaan ennakkokannan antaminen konserniohjeen edellyttämissä asioissa on kunnanhallituksen tehtävä (Rautalammin kunta 2018a, 20 §). On sinänsä ymmärrettävää, että periaatteellisesti suurista päätöksistä keskustellaan myös kunnanvaltuustossa, mutta tällaisen keskustelun osalta tulisi selvästi ilmaista, onko käsittelyssä kyse kunnanhallituksen evästämisestä vai omistajan ennakkokannan antamisesta. Kunnan päätöksenteossa toimivaltarajat ovat tiukat. Valtuusto ei voi ottaa käsiteltäväkseen asiaa, jonka se itse hyväksymällään hallintosäännöllä on määritellyt alemman toimielimen toimivaltaan kuuluvaksi (Kuntaliitto 2017). Mikäli näin hahluttaisiin toimia, tulisi valtuuston muuttaa hallintosääntöä.

7 KEHITTÄMISTYÖN TULOKSET

Kehittämistyössä tulokset tiivistyvät kolmeen pääköhtaan: Strategian tuomiseen konsernijohtamisen keskiöön, omistajan ja tytäryhteisöjen välisen vuoropuhelun lisäämiseen sekä konserniohjeeseen tehtäviin tarkennuksiin. Kuntajohtamisen keskiössä tulisi olla kuntastrategia, jota käytännössä toteutetaan vuosittain tehtävän talousarvion kautta. Tytäryhteisöjen roolia tulee jatkuvasti tarkastella osana strategian toteuttamista. Vuoropuhelun lisäämistä omistajan ja yhteisöjen välillä toivottiin selkeästi nykyistä enemmän ja myös epämuodollisesti tehtynä. Konserniohjeeseen tehtävillä tarkennuksilla tavoitellaan ennen muuta konsernin tarpeiden mukaista tarpeellisen tason sääntelyä. Lisäksi tavoitteena on kuvata konsernimuotoisesti toimivan kunnan päätöksentekojärjestelmää. Tämä palvelee paitsi operatiivista johtamista, myös omistajan puolella tapahtuvaa päätöksentekoa sekä ennen muuta kuntalaisia, joille kunnan konsernimuotoinen toiminta ei välttämättä aina ole täysin selkeää.



KUVIO 10. Kehittämistyön keskeiset tulokset kuviomuodossa.

7.1 Strategisen omistajaohjauksen välineet

Kehittämistyössä vahvistui käsitys siitä, että konsernin eri tasojen johtamisjärjestelmien yhteensovittamista on syytä kehittää. Kuntakonsernissa on melko luonnollista, että tytäryhtiöiden tehtävänä on jollakin tapaa olla toteuttamassa omistajansa strategiaa. Kuitenkin tytäryhteisöjen ohjaamisessa korostuu enemmän kuntamaailman hierarkkinen tapa ohjata toimintaa kuin strategisesti asetetut tavoitteet. Ohjausjärjestelmässä painottuu taloudellinen ohjaus ja -valvonta.

Yhtiöissä sinällään tunnustetaan niiden strateginen merkitys, mutta konserniohjeessa strateginen johtaminen ei näy käytännössä lainkaan. Koska strateginen näkymä johtamista koskevassa keskeisessä ohjeessa on vähäinen, ei konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen strateginen ulottuvuus ole selvää konsernijohtajalle eikä johdettaville yhtiöille.

Koska yhtiöillä tunnustetaan olevan strateginen merkitys, tulisi huolehtia siitä, että yhtiöt kaikilla tavoin edistävät omistajansa strategian toteuttamista. Kun strategia on yhteinen, vähentyvät myös tilanteet, joissa omistajan ja yhtiön etu voivat olla ristiriidassa keskenään. Osakeyhtiöiden toiminta perustuu aina yhtiöjärjestykseen, joita voidaan kutsua myös osakeyhtiön säännöiksi. Yhtiöjärjestys tehdään aina yrityksen perustamisvaiheessa, mutta sitä ei tulisi kuitenkaan mieltää ainoastaan perustamisvaiheen asiakirjaksi. Yhtiöjärjestys on omistajaohjauksen välineenä yksi vahvimmista ja keskeisimmistä. Tämän vuoksi omistajan tulisi tunnustaa tarve huolehtia siitä, että yhtiöiden yhtiöjärjestykset vastaavat omistajan strategiaa ja luoda tähän säännönmukainen prosessi. Omistajan organisaation luonne huomioiden prosessi kannattaisi ottaa osaksi konserniohjetta.

Osakeyhtiön tarkoituksena on tuottaa voittoa omistajalleen, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Kuntayhtiöiden tavoitteet ovat yleensä muualla kuin voiton tuottamisessa. En näe syytä, miksi tämän kirjaaminen yhtiöjärjestykseen ei tällaisessa tapauksessa olisi sekä osakkeenomistajan että yhtiön toimivan johdon etu.

Hallituksen jäsenten valintaprosessin osalta tunnustettiin haasteeksi se, että koko kuntakonsernin luottamushenkilöpaikat, jotka sisältävät lukuisia tehtäviä omassa kuntaorganisaatiossa ja sen sidosryhmissä, jaetaan kerran neljässä vuodessa. Tämä on luonnollinen osa poliittista päätöksentekojärjestelmää, mutta se ei välttämättä johda parhaaseen lopputulokseen tytäryhtiöiden päätöksenteon kannalta. Strategisen omistajaohjauksen kannalta tytäryhteisöihin valittavien hallitusten jäsenten valintaprosessia olisi syytä kehittää. Kannatettavaa olisi myös etsiä keinoja, joilla yhtiöihin löydetäisiin kaivattua kompetenssia. Myös konsernijohto ja tytäryhtiöiden hallituksen jäsenten kouluttaminen on syytä arvostaa korkealle. Tulisi harkita, onko koulutukseen ja osaamiseen liittyviä odotuksia perusteltua määrittellä jopa yhtiökohtaisesti.

Nimitysprosessi on keskeinen myös toisessa mielessä. Ihmiset ovat johtamisen keskeinen ulottuvuus asioiden lisäksi. Strategisessa johtamisessa ihmisten merkitys on keskeinen, joten tytäryhteisöihin nimitettävien henkilöiden valinnalla on strategista merkitystä koko konsernin kannalta.

Osaamisen kehittämisen rinnalla tärkeää on konkreettisesti kehittää jo nykyisessä konserniohjeessa tytäryhteisöiltä edellytettyä hyvää hallinto- ja johtamistapaa. Tytäryhteisöjen pienen koon takia olisi järkevää, että kunta yhtiöiden omistajana tukisi yhteisöjä Corporate governance -manuaalin käyttöönotossa. Kuntakonsernin erityispiirteet tulisi huomioida osana yhtiöiden Corporate governance -manuaalia sekä omistajan hallintosäännössä tai konserniohjeessa. Tällä tarkoitetaan sellaisten tilanteiden aukikirjoittamista, jossa omistaja tekee omistajalle kuuluvia päätöksiä omistamansa yhtiön päätöksentekolimissä tai osakkeenomistajan päätöksenä.

7.2 Vuoropuhelun kehittäminen yhtiöiden ja omistajan välillä

Johtamisen teorian valossa säännöspohjaiset välineet omistajaohjauksessa painottavat johtamistavan autoritäärisyyttä, vaikka sinällään kuntaorganisaatiossa päätöksenteon vieminen toimielintasolle vie

sen nimenomaan demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Suhteessa tytäryhteisöön demokraattisestikin tehty päätös puuttua yhteisön päätöksentekoon on kuitenkin autoritääristä johtamista.

Tutkimushaastatteluihissa haastateltavat poikkeuksetta toivoivat konsernijohdon ja tytäryhteisöjen johdon välisen vuoropuhelun lisäämistä. Myös epämuodollista vuoropuhelun lisäämistä toivottiin, vaikka vuoropuhelun ja tiedonvaihdon todettiin viime vuosina lisääntyneen. Vuoropuhelun lisääminen manipuloi johtamista konsernitasolla. Johtamistavassa tulee autoritäärisyyden rinnalle demokraattisuus ja johtamisen kohteeksi nousee asioiden rinnalle ihmiset.

Epämuodollisen vuoropuhelun kehittäminen palvelee varmasti käytännössä koko konsernin johtamista. Epämuodollisella ei tarkoiteta ennen kaikkea vuoropuhelua ilman keskusteluun liittyvää päätöksentekoon liittyvää tarvetta käydä keskustelua. Epämuodollinenkin vuoropuhelu tulisi olla dokumentoitua, sillä epämuodollisen vuoropuhelun lisäämisellä tavoitellaan juuri avoimuutta läpi organisaation.

Osana kokonaisuutta kannattaa arvioida myös kunnanhallituksen konsernijohdollista toimintaa. Konserniasioihin perehtynyt jaosto voisi parhaimmillaan parantaa omistajan ja yhteisöjen välistä vuoropuhelua, mutta toisaalta muodollisen hallinnon lisääminen ei välttämättä ole organisaation koko huomioiden järkevää.

7.3 Konserniohjeen kehittäminen

Rautalammin kunnan konserniohje noudattaa Kuntaliiton vuonna 2016 julkaisemaa konserniohjeen suositusmallia. Suositusmalli on hyvä lähtökohta, mutta konsernin pieni koko huomioiden osa sen määräyksistä tekee tarkasti noudatettuna yhteisöjen päätöksenteosta raskasta ja kankeaa. Eritoten, kun tutkimuksessa huomattiin, että ohjeen noudattamisessa olisi parantamisen varaa. Pienessä konsernissa ohjeistuksessa tulee keskittyä olennaisiin määräyksiin ja mielellään minimitasoiseen sääntelyyn. Erityisesti täysin omistettujen tytäryhteisöjen, joihin valtaosa ohjeen vaatimuksista kohdistuu, osalta omistajalla on kuitenkin aina mahdollisuus yksittäisissä asioissa tehdä päätöksiä yhtiön asioista. Tällainen poikkeuksellinen menettelytapa olisi syytä konserniohjeessa avata.

Lähtökohdaksi konserniohjeen kehittämisessä tulisi ottaa oman konsernin ominaispiirteet. Luonnosmallin suora siirtäminen ohjeeksi toimii huonosti, sillä se tuo mukanaan monia tarpeettomia säännöksiä, jotka tekevät konsernin päätöksentekorakenteesta kankean.

Konserniohjeeseen olisi hyvä kirjata vuorovaikutteisuutta edistäviä menettelytapoja konsernin johtamisessa. Tällaisia ovat esimerkiksi edellisessä kappaleessa ehdotettu vuoropuhelun lisääminen konsernijohdon ja konserniyhteisöjen välillä. Konserniohjeen tasolla menettelytavat voisivat liittyä esimerkiksi yhteisöjen strategiseen rooliin liittyvään vuoropuheluun sekä vuosittaiseen talousarviomenettelyyn.

Nykyisellään konserniohjeessa on toistettu kuntalain vaatimus riittävästä liiketaloudellisesta ja toimialaan liittyvästä osaamisesta yhtiöiden hallitukseen valittavilta ihmisiltä. Lakia tulee noudattaa ilman ohjeen kirjaustakin, mutta konserniohjeessa voisi olla paikallaan enemmän avata niitä osaamisvaatimuksia, joita kyseiseen konserniin kuuluvissa yhtiöissä tarvitaan. Myös näiden vaatimusten määrittely edellyttää konsernijohtoa ja yhtiöiden välistä vuoropuhelua. Jo edellä suositeltiin harkittavaksi, voitaisiinko tytäryhteisöjen hallitusten nimittäminen erottaa kunnallisten toimielinten nimitysprosessista. Mikäli näin toimittaisiin, olisi tästä luonnollista linjata konserniohjeessa. Koska konsernimuotoisen toiminnan ominaispiirteisiin kuuluu se, että toiminnan organisoiminen konsernimuotoon tuottaa hyötyjä verrattuna toimintaan erillisinä yksiköinä, on perusteltua harkita konsernipalveluna ohjelmaa, jossa osaamis pääomaa kasvatetaan sekä konsernijohtossa että tytäryhteisöissä.

Tytäryhteisöjen johtamisen kannalta konserniohjeen kriittisin luku on säännös siitä, mihin asioihin tytäryhteisön on pyydettävä omistajan ennakkokäsitys ennen päätöksentekoa asiassa. Haastattelujen perusteella listaa pidettiin turhan yksityiskohtaisena. Etenkin kun organisaatiossa omistajan ennakkokäsityksen antaa kunnanhallitus, ja näin ollen ennakkokäsityksen muodostaminen edellyttää aina kunnanhallituksen kokoontumista. Tämä yhdistettynä siihen, että ennakkokanta tulee hakea joihinkin rutiiniluontoisiin päätöksiin, kuten hallituksen yhtiökokoukselle tekemään voitonjakoehdotukseen, tekee päätöksenteosta raskasta ja hidasta. Semminkin, kun konsernijohtoa edustajalla on ollut oikeus osallistua asiaa käsitellessä kokouksiin yhtiön hallituksessa ja voitonjakoehdotus seuraavassa vaiheessa tulee omistajan yhtiökokouksessa käsiteltäväksi. Yksityiskohtaisten määräysten sijasta tulisi edelleen korostaa vuoropuhelua aina ja erityisesti tilanteissa, joissa yhtiö tekee suhteessa omaan liiketoimintaansa merkittäviä tai kauaskantoisia päätöksiä.

On syytä arvioida, onko omistajan ennakkokäsityksen antaminen perusteltua käsitellä kunnallisessa toimielimessä, eli tässä tapauksessa kunnanhallituksessa. Joissakin kunnissa on käytössä malli, jossa omistajan ennakkokäsityksen antaa konsernijohtoon kuuluva viranhaltija. Näissäkin malleissa on edellytetty, että ennakkokäsitys pyydetään kirjallisesti ja viranhaltijalle annetaan ennakkokäsityksen muodostamiseen riittävästi aikaa, jolloin hän tarpeelliseksi katsoessaan voi viedä ennakkokannan toimielimen käsiteltäväksi. Tällaista mallia kannattaisi harkita, sillä se korostaisi konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden roolia konsernijohtossa. Rutiiniluonteisissa asioissa menettely olisi nopeampi ja joustavampi, mikäli viranhaltija voisi antaa ennakkokäsityksen ilman toimielinkäsittelyä. Kunnallisen demokratian kannalta tämä ei ole ongelma, sillä ennakkokäsitysten muodostaminen toteutettaisiin viranhaltijapäätöksinä, jotka toimielin saa tiedokseen ja joihin se tarpeelliseksi katsoessaan voi käyttää kuntalain mukaista otto-oikeutta.

Ennakkokannan pyytämistä koskevan velvoitteen voi kääntää myös päinvastoin. Koska omistaja voi omistukseensa perustuen tehdä yhtiötä koskevan päätöksen, olisi vähintään korrektaa pyytää yhtiön hallitukselta ennakkokanta ennen tällaisen päätöksen tekemistä. Yhtiön hallituksen lakisääteinen velvollisuus on kuitenkin tällaista päätöstä toimeenpannessaan huolehtia, ettei päätös ole lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen.

Omistajan ennakkokannan antamiseen liittyvä prosessi on syytä tarkastella sekä hallintosäännön että konserniohjeen osalta kokonaisuutena. Lisäksi olisi syytä käyttää erityistä tarkkuutta siinä, kuinka ennakkokantaa koskeva päätös muotoillaan. Päätökset tulisi muotoilla siten, että niistä selkeästi ilmenee kyseessä olevan kunnan ennakkokanta eikä faktinen päätös tytäryhteisön päätöksentekuelimen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Erityisesti ulos (kuntalaisille) päin tällä on suuri merkitys.

Yhteisön omistajana toimiessa kunnan päätöksentekoa olisi syytä selkeyttää. Kunnan täysin omistamassa yhtiössäkin ylin päätösvalta kuuluu yhtiökokoukselle. Kunnan hallintoprosessin ja yhtiökokouksen ero tulisi pitää kirkaana, vaikka yhtiössä on vain yksi omistaja. Yksinkertaistettuna kunnan hallintoprosessissa voidaan käsitellä ja tehdä päätös siitä, kuinka yhtiökokouksessa tullaan toimimaan.

Osakeyhtiölaki mahdollistaa yksimielisten osakkeenomistajien päätöksenteon yhtiökokousta pitämättä. Vastaavasti yksimieliset osakkeenomistajat voivat tehdä päätöksiä myös hallituksen tai toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvassa asiassa. Mikäli yhtiö on täysin yhden kunnan omistaja eli siinä ei ole muita osakkeenomistajia, voi tämä päätöksentekotapa joissakin tapauksissa olla aivan relevantti tapa tehdä yhtiötä koskevia päätöksiä. Päätöksiä ei tule kuitenkaan tehdä ohi yhtiön hallituksen kuin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Hallituksen vaihtaminen sen sijaan on osakeyhtiössä omistajalle kuuluva valtaoikeus. Osakkeenomistajien yksimielisyys tehtäessä osakkeenomistajien yksimielistä päätöstä tarkoittaa tapauksessa sitä, että vaikka päätös kunnan hallintoprosessissa tapahtuisi äänestyksen tuloksena, on kysymyksessä yhden osakkeenomistajan päätös, joka osakeyhtiön näkökulmasta on yksimielinen. Tässäkin tapauksessa kunnan ja yhtiön hallintoprosessit ovat erilliset: kunnassa tehdään päätös siitä, kuinka toimitaan ja tämä päätös johtaa yhtiössä esimerkiksi osakkeenomistajien päätöspöytäkirjan laadintaan.

Selkeyden vuoksi konserniohjeessa kannattaisi linjata yhtiökokousmenettelystä ja mahdollisuudesta käyttää osakkeenomistajien yksimielistä päätöstä tytäryhteisöjä koskevissa asioissa. Nämä selkeyttäisivät päätöksentekoa ennen kaikkea kuntaomistajan puolella.

8 JOHTOPÄÄTELMÄT JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Tutkimuksen tutkimuskysymys oli: Mitä muutoksia konsernin johtamisjärjestelmässä tulisi toteuttaa, jotta johtaminen olisi tuloksellisempaa, strategisempaa ja notkeampaa?

Kehittämistehtävän lähtökohtana oli kehittää konsernijohtamisessa käytettäviä työkaluja siten, että johtamista voitaisiin kehittää aikaisempaa strategisemmaksi, tuloksellisemmaksi ja notkeammaksi. Näistä kolmesta kehittämistyön tuloksissa korostui ennen kaikkea strategisuus, sillä keskeisenä havaintona oli konsernin strateginen merkitys ja sen nivoutuminen koko kunnan strategiaan. Kunnilla on vapaus organisoida konsernijohtamisjärjestelmänsä parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta varsinkin pienissä kunnissa johtamisjärjestelmän fokus on pitkälti konserniraportointiin ja -valvontaan liittyvissä asioissa. Koska konsernin merkitys on myös strateginen, tulee johtamisjärjestelmään liittyvää ajattelua laentaa.

Kun kuntakonserni ominaisesti on moniulotteinen, on ohjeistuksen selkeys sen toimivuuden kannalta yksi tärkeimmistä tavoitteista. Ohjeessa tulisi keskittyä olennaisiin määräyksiin ja jättää ylimääräiset määräykset pois. Näin ohjeen käytettävyys parantuisi ja tulkintaristiriidat vähenisivät. Tämä tekisi konsernin johtamisesta notkeampaa. Keskeistä on, että ohjeistus tulee laatia konsernin ominaispiirteiden lähtökohdasta.

Johtopäätelmänä oli myöskin, että konserniohjeen säännöissä on nykyisellään joitakin ylimääräisiä, hallintoa kuormittavia määräyksiä. Näiden poistamisella voidaan konsernijohtamisesta saada tuloksellisempaa ja strategisempaa, kun huomio omistajaohjauksessa kiinnitetään olennaisiin asioihin. Kun havaintona vieläpä oli, että joiltakin osin toimintakulttuurissa on hyväksytty sinänsä ohjeen vastainen, mutta käytännössä järkevä tapa toimia, on ohjeen päivittäminen tähän muotoon varmasti järkevää.

Konsernijohtamisjärjestelmän tekninen kehittäminen palvelee tutkimuskysymykseen sisältyviä tavoitteita tuloksellisesta, strategisesta ja notkeasta johtamisesta. Kuitenkin johtaminen on huomattavasti laajempi käsite, kuin vain siihen liittyvät teoreettiset mallit, ohjeet ja sääntely. Suuri osa johtamisesta on toimintakulttuuria ja henkilöiden välistä vuorovaikutusta. Konserniohje palvelee tätä tarkoitusta, mutta ei yksin tee johtamisesta tuloksellista, strategista ja notkeaa.

Yksi johtamisen kehittämiseen liittyväksi keskeiseksi vaatimukseksi tunnistettiin osaamisen jatkuva kehittäminen koko konserniorganisaatiossa. Osaamisen kehittämisessä konserni voi tuottaa yksiköilleen lisäarvoa, joka on yksi konserniin otettujen toiminnan keskeinen tavoite (Lainema 1996, 17).

Tutkimuksen tulokset ovat siirrettävissä käytäntöön, mutta kuntaorganisaation moniulotteisen luonteen johdosta tämänkin tutkimuksen tuloksia sovellettaen osana laajempaa sääntöjen uudistamista. Kunnallisten päätöksentekuelinten osallistaminen kehittämistyöhön olisi toisaalta voinut parantaa mahdollisuuksia soveltaa työn tuloksia käytäntöön, mutta toisaalta näkökulmaksi valittu tytäryhteisön näkökulma olisi tällöin voinut laimentua.

Määrällisesti haastateltavia olisi tulosten uskottavuuden näkökulmasta tarkasteltuna voinut olla enemmän. Kuitenkin haastatteluaineistojen analysoinnissa löytyi toteutuneella määrälläkin selkeitä yhteisiä teemoja, joiden pohjalta voitiin tehdä työssä esitetyt johtopäätelmät.

Koska työssä tarkastelun kohteena ovat suomalaiset kuntakonsernit ja niihin liittyvä lainsäädäntö, oli kansainvälisen tutkimustiedon soveltaminen sinänsä haasteellista. Toki kansainvälisestä tutkimustiedosta voidaan tehdä päätelmiä julkisomisteisten yhtiöiden toiminnasta maailmalla, mutta lainsäädännön ollessa kansallista, ei aiheeseen liittyvä tutkimustieto sinänsä ole suoraan sovellettavissa suomalaisiin kuntakonserneihin ja niiden johtamiseen. Kansainvälistä tutkimustietoa on hyödynnetty konsernijohtamisen, hybridioorganisaatioiden sekä Corporate governance -koodin osalta.

8.1 Tutkimuksen merkitys

Kanasen (2017, 69) mukaan muutoksen onnistuminen on lopulta keskeisin mittari kehittämistutkimuksen validiteetin arvioinnissa. Työssä esille nostettuja kehittämisideoita ei vielä ole viety käytäntöön, vaan niitä tultaneen tarkastelemaan osana suurempaa kokonaisuutta, jossa arvioidaan tarpeita päivittää tilaajaorganisaation hallintosääntöä ja konserniohjetta. Tutkimuksen merkitystä olisi parantanut, mikäli muutosten vientiä käytäntöön olisi voitu tutkimuksessa arvioida. Toisaalta tämä on hyvä jatko-tutkimuksenkin aihe.

Elämme toisaalta tilanteessa, jossa kunnille on lakisääteisesti annettu tehtäväksi laatia konserniohje linjaamaan kuntakonsernin johtamiskäytäntöjä. Se, kuinka vakavasti asiaan on suhtauduttu, vaihtelee varmasti kunnittain. Ohjeen käytännön merkitys riippuu myös monista kuntakonsernikohtaisista, pitkälti perinteisiin ja toimintakulttuuriin liittyvistä käytännöissä. Koska lain vaatimus on sama kaikille kunnille koosta riippumatta, voi kehittämistyötä pitää kuitenkin ainakin tilaajaorganisaation kannalta merkittävänä, että tutkimuksessa on peilattu säännösten toimivuutta pienessä kuntakonsernissa. Monet aihepiirin tutkimuksista painottuvat isompiin kuntakokoihin, joissa luonnollisesti on suurempi konsernihallinto sekä suuremmat resurssit sen kehittämiseen.

8.2 Jatkotutkimusehdotukset

Työn aihe oli rajattu konserniohjauksen kehittämiseen kunnan tytäryhteisön näkökulmasta. Moniulotteisen konsernijohtamisen näkökulmasta rinnakkain tulisi tutkia konsernijohtamisen kehittämisenäkökulmia myös kuntaomistajan ja sen demokraattisen päätöksentekojärjestelmän näkökulmasta. Konserniohje dokumenttina on varsin moniulotteinen, sillä siinä on huomioitava samanaikaisesti sekä kunnan poliittinen luonne että konsernin operatiivinen toiminta. Kun konserniin kuuluvat yksiköt ovat muodoltaan moninaisia, voi konserniohjeen ympärilläkin kehittämistyötä jatkaa tutkimuksellisia menetelmiä hyödyntäen.

Aikataulusyistä kehittämisehdotusten toteuttamista ei tässä tutkimuksessa päästä seuraamaan, joten se on hyvä lähtökohta jatkaa kehittämistyötä ainakin tilaajaorganisaatiossa. Ehdotettujen muutosten

ei suinkaan oleteta olevan optimaalinen tavoitetilä, vaan ainoastaan kehitysvaihe ennen seuraavaa vielä pidemmälle vietyä mallia. Vain muutos on pysyvää, kuten sanotaan.

9 POHDINTA

Tutkittava aihe on työssäni tullut minulle läheiseksi. Siksi halusin tehdä tutkimustyön tästä teemasta, kuntayhtiön ja omistajakunnan rajapinnan kehittämisestä. Tutkimustyö toisaalta vahvisti monia niitä käsityksiä, joita käytäntö oli minulle ehtinyt synnyttää. Kehittämistyö selkeytti mielestäni konsernijohtamisen kokonaiskuvaa ja vahvisti käsitystä siitä, että omistajaohjauksen rajapintaa kannattaa pienesäkin kuntakonsernissa jatkuvasti pitää kriittisen tarkastelun kohteena.

Sellaista uutta tietoa kehittämishankkeessa ei kuitenkaan syntynyt, joka antaisi syytä lähteä tekemään perusteellisia muutoksia nykyisiin asetelmiin. Kehittämistyön keskeisimmät tulokset ovat siinä, että tiettyjä asioita nykyisessä johtamisjärjestelmässä tulee korostaa. Joitakin vain vähäistä lisäarvoa tuottavia vaatimuksia esimerkiksi konserniohjeessa voisi sen sijaan löysentää.

Työssä konsernijohtamiseen liittyviä näkökulmia on tarkasteltu pääasiassa kunnan tytäryhteisöjen näkökulmasta. Tässä kontekstissa sekä kunnat että niiden tytäryhteisöt ovat varsin moninaisia, eikä yksiselitteistä kaikille sopivaa toimintamallia ole mahdollista eikä tarkoituksellistakaan luoda. Tätä havaintoa vahvistaa sekin, että Kuntaliiton julkaiseman konserniohjeen suositusluonnoksen havaittiin olevan esimerkiksi pienen kuntakonsernin tarpeisiin joiltakin osin varsin raskas. Väheksyä ei pidä myöskään kunnan demokraattista luonnetta. Koko kuntakonsernin johtamisessa on aina operatiivisen ulottuvuuden lisäksi myös poliittinen ulottuvuus, jonka merkitystä konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen kannalta ei pidä aliarvioida. Työn tarkoituksena oli kuitenkin tuottaa operatiivisen johtamisen näkökulma tähän aiheeseen. Koska konserniohjeen hyväksyminen kuuluu kunnanvaltuustolle, demokraattisesti valittujen päättäjien tehtävä on lopulta päättää, miltä osin konsernijohtamisessa voidaan huomioida yksinomaan operatiivisesta näkökulmasta nousseet tarpeet ja minkä verran ohjausvaltaa on pidettävä demokraattisilla päätöksentekolimillä.

Yhtä kaikki kuntakonsernin kokonaisuus tulisi pitää keskeisesti mukana koko kunnan johtamisessa. Konserniyhtiöt ovat yleensä aina jollakin tapaa merkittäviä omistajalleen. Merkityksellisyys voi muodostua tasenäkökulmasta esimerkiksi merkittävän omaisuusmassan kautta tai merkittävien riskien kautta. Joidenkin yhtiöiden strateginen merkitys taas voi olla kunnan johtamisen kannalta keskeinen. Kuntajohtajista ei vielä puhuta paljoa konsernijohtajina, mutta kehityksen suunta kulkee ilman muuta perinteisestä kuntahallinnon johtamisesta kohti laajempaa strategista konsernitason johtajuutta. Organisaatiot muuttuvat entistä hybridisemmiksi ja monimuotoisemmiksi, liiketalouden tuntemuksen tarve korostuu, mutta samalla säilyy tarve myös niin sanotulle perinteiselle kunnallishallinnon osaamiselle. Organisaatioiden pienentyessä ja kuntatalouden heikentyessä tilanne on epäilemättä haasteellinen.

Parhaimmillaan kunnat voivat kuitenkin esimerkiksi konsernirakenteiden ja yleensäkin yhtiömuotoisen toiminnan kautta löytää uusia tapoja tuottaa palveluita kuntalaisille. Tarve kyetä johtamaan tehokkaasti monimuotoista kuntakonsernia on olemassa jo nyt, ja korostuu tulevaisuudessa entisestään.

LÄHTEET

ASIKAINEN, Jarmo, HUIKKO, Katariina, KRAKAU, Tarja, KORENTO, Sari (toim.), LEBEDEFF, Pirkka-Petri ja MONONEN, Kirsi 2017. Kunnan konserniohje [verkkajulkaisu]. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavissa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1854konserniohje2017.pdf>

AVERIO, Pekka, KOSKINEN, Asko ja LAESTERÄ, Eero 2019. Kuntien talous ja rahoitus. Helsinki: KAKS – Kunnallisan alan kehittämissätiö.

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO. Pörssiyritysten hyvä hallinnointi (Corporate governance) [verkkoaineisto]. Elinkeinoelämän keskusliiton verkkosivut. [Viitattu 2020-04-02.] Saatavissa: <https://ek.fi/mita-teemme/yrityslainsaadanto/corporate-governance-ja-itsesaantely/>

HAAPALEHTO, Saija 2018. Kunnan toimielimet: Kunnan johtaminen [verkkoaineisto]. [Viitattu 2020-04-02.] Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/kunnan-johtaminen>

HIRSJÄRVI, Sirkka ja HURME, Helena 1991. Teemahaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino.

HIRSJÄRVI, Sirkka ja HURME, Helena 2008. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

HIRSJÄRVI, Sirkka, REMES, Pirkko ja SAJAVAARA, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

JOHANSON, Jan-Erik ja VAKKURI, Jarmo 2018. Governing hybrid organisations: Exploring Diversity of Institutional Life. London & New York: Routledge.

JYLHÄ, Eija ja VIITALA, Riitta 2019. Johtaminen: Keskeiset käsitteet, teoriat ja trendit. Helsinki: Edita.

KANANEN, Jorma 2017. Kehittämistutkimus interventiotutkimuksen muotona. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

KIRJANPITOLAKI. L 1997/1336. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2020-03-03.] Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>

KORENTO, Sari 2016. Konserniohjeluonnos: Suosituluonnos versio 2.12.2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

KUNTALAKI. L 2015/410. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2020-03-03.] Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

KUNTALIITTO 2015a. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus: suositukset. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

KUNTALIITTO 2015b. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus: Kuntaliiton suositusten perustelut. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa:

<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/johtamisenkonsernisuositus.pdf>

KUNTALIITTO 2017. Päätöksentekojärjestelmän lähtökohdat [verkkoaineisto]. [Viitattu 2020-04-09.]

Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/paatoksentekojarjestelman-lahtokohdat>

KUNTALIITTO 2019. Kuntien ja kuntayhtymien toiminta [verkkoaineisto]. [Viitattu 2020-04-02.]

Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat/kuntien-ja-kuntayhtymien-toiminta>

LAINEMA, Matti 1996. Konsernin johtaminen: Miten konsernin johto voi lisätä yksikköjensä arvoa? Porvoo: WSOY.

MAJAVA, Janne 2019. Kunnan johtamisjärjestelmä [verkkoaineisto]. [Viitattu 2020-04-02.]

Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen/kunnan-johtamisjarjestelma>

MEKLIN, Pentti ja PUKKI Heikki 2018. Kuntien moninaiset kuntakonsernit: Kuntakonsernien yhteisö rakenne ja emokunnan osuus kuntakonsernin taloudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa. Arttu2-ohjelman julkaisusarja nro 3/2018. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa:

http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/1911arttu2_nro3_ebook.pdf

MEKLIN, Pentti 2018. Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajina. Arttu2-ohjelman julkaisusarja nro 8/2018. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa:

http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/arttunro8_2018.pdf

MINZBERG, Henry 1980. Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. Management Science 26, nro 3.

MÄÄTTÄ, Juhani 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

OJASALO, Katri, MOILANEN, Teemu ja RITALAHTI, Jarmo 2014. Kehittämistyön menetelmät: Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro.

OSAKEYHTIÖLAKI. L 2006/624. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2020-02-14.] Saatavissa:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>

PAUNI, Markus (toim.) 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen: Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaioite. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/johtamisen_kehittamisaloite_ebook.pdf

PIIPPONEN, Sirikka-Liisa 2018. Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017. Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja nro 7/2018. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1956_7_2018toimielimet.pdf

RAUTALAMMIN KUNTA 2018a. Hallintosääntö. [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: <https://www.rautalampi.fi/wp-content/uploads/2018/09/LIITE-9-RAUTALAMMIN-HALLINTOS%C3%84%C3%84NT%C3%96-2018-luonnos-1.5.-23.8.2018.pdf>

RAUTALAMMIN KUNTA 2018b. Konserniohje. [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: <https://www.rautalampi.fi/wp-content/uploads/2018/11/KONSERNIOHJE.pdf>

SAARANEN-KAUPPINEN, Anita ja PUUSNIEKKA, Anna 2006. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. [Viitattu 2020-05-15.] Saatavissa: <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus>

VAKKUR, Nicholas V. ja HERRERA, Zulma J 2013. Corporate Governance Regulation: How Poor Management Is Destroying the Global Economy. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

VON VEYMARN, Tom ja HANNULA, Antti 2016. Hallituksen järjestäytyminen & Corporate Governance -manuaali. Boardman.

LIITE 1: HAASTATTELURUNKO

1. Omistaja

- a. Miten konserniohjaus on järjestetty?
 - i. Mikä nykyisessä mallissa on hyvää? Mikä huonoa?
 - ii. Miten konserniohjaus näkyy käytännössä?

2. Yhtiö

- a. Mikä on yhtiön toiminnan tarkoitus oman käsityksesi mukaan?
 - i. Onko sama tarkoitus yhtiöjärjestyksessä?
 - ii. Onko omistaja aktiivinen? Käsitteleekö yhtiö asiaa aktiivisesti?
- b. Mikä on konserniohjeen rooli yhtiön toiminnassa?
 - i. Onko yhtiö käsitellyt konserniohjeen yhtiökokouksessa?
 - ii. Näkyykö konserniohje yhtiön käytännön toiminnassa?
 - iii. Mikä ohjeessa on hyvää ja huonoa?
 - iv. Millaista on omistajanohjaus? Millaista sen tulisi olla?
 - v. Onko ollut huonoa tai vääränlaista omistajanohjausta?
 - vi. Onko toimintamalli selkeä, jos omistajan ja yhtiön intressit ovat ristiriidassa?
- c. Tavoitteet ja raportointi
 - i. Miten yhtiön taloutta suunnitellaan? Omistajan tavoitteet? Yhtiön omat tavoitteet?
 - ii. Kuinka yhtiö raportoi omistajalle?
 - iii. Kuinka hyvin konsernijohto on perillä yhtiöiden taloudellisesta ja päätöksenteon tilanteesta?

LIITE 2: YHTEENVETO HAASTATTELUISTA, HAASTATTELUVASTAUKSET AIHEPIIREITTÄIN
[VAIN TOIMEKSIANTAJAN KÄYTTÖÖN]

LIITE 3: KONSERNIOHJEEN KEHITTÄMISTARPEET TYTÄRYHTEISÖJEN NÄKÖKULMASTA
[VAIN TOIMEKSIANTAJAN KÄYTTÖÖN]