

# KATSAUS KUNNALLISEEN OMISTAJAOHJAUKSEEN



Insinööri YAMK opinnäytetyö

Teknologiaosaamisen johtaminen, Visamäen kampus

Syksy 2022

Jarmo Myllymäki

---

## TIIVISTELMÄ

Työn tarkoitus on selvittää ja kehittää omistajaohjausta suomalaisissa kunnissa. Olen tehnyt aikaisemman opinnäytetyöni selvittämällä omistajaohjausta pienessä pelastuslaitoksessa. Työskentelyni aikaisemmin kunnallisena luottamushenkilönä ja pelastuslaitoksen viranhaltija antaa minulle omakohtaisen kokemuksen erilaisista näkökulmista.

Asia on tälle hetkellä hyvin ajankohtainen, sillä hyvinvointialueet ovat perustettu, niihin on valittu toimiva johto ja ne aloittavat toimintansa varsinaisesti ensi vuoden alussa. Työssäni tehtyjä havaintoja voidaan hyödyntää myös hyvinvointialueiden kehittämisessä. Tässä työssä on haastateltu luottamushenkilöitä eri kokoisista kunnista, sekä viranhaltijoita jätehuollon ja pelastustoimen toimialoita unohtamatta kuntien hallintoa. Kuntaliitto on ollut kiinnostunut työn sisällöstä.

Henkilöhaastatteluja tekemällä on selvitetty erilaisia näkökulmia, miten haastateltavat ovat kokeneet omistajaohjauksen ja joitain siihen vaikuttavia tekijöitä.

Johtopäätöksinä on todettava, että omistajaohjaus ymmärretään eri tavalla vastaajan mukaan, jotkut nostavat esiin voimakkaan vaikutuksen, kun toiset puolestaan näkevät asian olevan enemmän lainsäädännöstä tulevaa. Omistajaohjauksen olemassaolon tunnistavat kaikki ja sillä on merkityksensä toimintojen kehittämisessä ja johtamisessa.

Avainsanat Omistajaohjaus, Kunta, Pelastustoimi, Jätehuolto

Sivut 91 sivua ja liitteitä 1 sivua

Name of Degree Programme Technology competence management Abstract

Campus Visamäki

---

Author	Jarmo Myllymäki	Year 2022
Subject	A review of municipal corporate governance	
Supervisors	mr. Pasi Laine	

---

## ABSTRACT

The aim of the study was to investigate and improve corporate governance in Finnish municipals. My previous thesis investigated corporate governance in small rescue departments. My work as a municipal elected official and rescue department office-holder has given me my own experience of different perspectives.

The subject is very topical since welfare districts have been established, their management chosen and they begin functioning at the beginning of next year. The observations made in my study can be used in developing the welfare districts. Elected officials from municipals of different sizes were interviewed for this study, in addition to office-holders from waste management and the rescue department, without forgetting members of the municipals' management. The Municipal Union has been interested in the content of the study.

In conducting the interviews, different perspectives of the interviewees were investigated, their experiences of corporate governance and some influential factors.

In conclusion it can be stated that corporate governance is understood in different ways by the respondents. Some mention its powerful influence and others see it as coming from legislation. All the participants recognised the existence of corporate governance and its significance in the development and management of municipal functions

Key words: Corporate governance, Municipal, Rescue department, Waste management

Pages 91 pages and appendices 1 pages



## Sisälllys

1	Johdanto .....	1
2	Opinnäytetyön aihe .....	4
3	Opinnäytetyön tavoite .....	6
4	Kunnallishallinto .....	7
4.1	Kunnat Suomessa .....	8
4.2	Hallinto kunnissa .....	9
4.2.1	Kunnanvaltuusto .....	10
4.2.2	Kunnanhallitus.....	11
4.2.3	Lautakunnat ja johtokunnat.....	13
4.2.4	Päivittäishallinto.....	14
4.2.5	Kuntayhteistyö .....	15
5	Omistajaohjaus.....	17
5.1	Yleistä omistajaohjauksesta .....	17
5.2	Omistajaohjaus kunnissa .....	18
5.2.1	Kuntakonserni .....	19
5.2.2	Omistajaohjaus kunnallisissa osakeyhtiöissä.....	21
5.2.3	Omistajaohjaus kunnallisissa liikelaitoksissa .....	23
5.2.4	Omistajaohjaus kuntayhtymissä .....	24
5.2.5	Omistajaohjaus liikelaitoskuntayhtymissä.....	25
5.2.6	Omistajaohjaus isäntäkuntamallissa.....	26
6	Pelastustoimi .....	28
6.1	Pelastuslaki.....	29
6.2	Pelastustoimi Suomessa.....	30
6.3	Pelastustoimen palvelutasopäätös.....	32
6.4	Omistajaohjaus pelastustoimessa .....	33
7	Jätehuolto .....	35
7.1	Jätehuoltolaki.....	35
7.2	Jätehuolto Suomessa .....	37
8	Tutkimuksen kuvaus .....	39
8.1	Tutkimustehtävät ja – ongelma .....	39
8.2	Tutkimusmenetelmä .....	39
8.3	Haastattelulomakkeen laadinta ja sisältö .....	41
8.4	Aineiston keruu ja analyysi .....	41

9	Tutkimustulokset.....	42
9.1	Tutkimukseen osallistuneiden kuvaus .....	42
9.2	Omistajaohjauksen toimiminen.....	43
9.3	Tiedolla johtamalla vai tunnepohjainen päätös?.....	51
9.4	Kokemukset onnistuneesta omistajaohjauksesta .....	56
9.5	Kuntien omistamien yhteisöjen autonomia .....	62
9.6	Kuntayhtiöiden yhteistyön kokonaisuus.....	68
9.7	Poliittisten voimasuhteiden vaikutus omistajaohjaukseen .....	72
9.8	Omistajaohjauksen kehitysnäkymät kuntayhteisöissä .....	76
10	Yhteenveto ja johtopäätökset .....	82
10.1	Yhteenveto tuloksista .....	82
10.2	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi .....	83
10.3	Tutkimustulosten hyödyntäminen.....	84
10.4	Johtopäätökset.....	84
	Lähteet.....	86

## **Kuvat**

Kuva 1 Konserniohjauksesta kuntakonsernissa. (Kuntaliitto 2019)

## **Liitteet**

Liite 1 Kyselylomake haastateltaville

## 1 Johdanto

Tämän työn tarkoitus on selvittää ja kehittää omistajaohjausta suomalaisissa kunnissa. Olen tehnyt vuonna 2007 opinnäytetyön Pelastusopistolle, Savonia ammattikorkeakouluun, työn nimi oli Omistajaohjaus Jokilaaksojen pelastuslaitoksessa. Jo silloin esitettiin näkemys, että olisi hyvä jatkaa ja laajentaa työtä koskemaan myös muita laitoksia tai ylipäätään muuta kunnallista omistajaohjausta. Idea opinnäytetyöstä on kehitetty siitä lähtien tästä aiheesta ja nyt aika oli oikea. Tässä työssä on myös tarkoituksena käydä vuoropuhelua jo tekovaiheessa yksityisellä sektorilla työskentelevän kanssa, niin että ymmärtäisimme paremmin toisiamme.

Olen työskennellyt pitkään luottamushenkilönä Raahen kaupungissa ja alueellisten pelastuslaitosten alkuvaiheessa Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunnan jäsenenä, edustaen kotikaupunkia tässä monijäsenisessä toimielimessä. Silloin tehtiin uudistusta, ehkä toistaiseksi koko pelastustoimen suurinta. Julkisessa keskustelussa nousi säännöllisesti esiin se, että miten yksittäisten kuntien ääni kuuluu ja asiat otetaan huomioon, kun lähtökohdat ovat kovin erilaisia. Tuohon aikaan en työskennellyt pelastuslaitoksen palveluksessa eli myöskään esteellisyyttä ei esiintynyt.

Aikaisemmassa virkatehtävässäni Jokilaaksojen pelastuslaitoksen pelastus- ja riskienhallintapäällikkönä olen saanut olla johtokuntatyöskentelyssä uudelleen mukana viranhaltijana ja samalla minulle on tarjoutunut tilaisuus käydä keskustelua monessa tilanteessa myös muiden pelastuslaitosten edustajien kanssa kokemuksista siitä, miten johtokunnat tai lautakunnat heitä omissa laitoksissa ohjaavat ja mitkä ovat kokemukset. Luottamustoimen kautta on hankittua tietoa puolestaan, miten muualla on asiat tehty eri tavalla kuin vain oman kotikaupungin tai pelastuslaitoksen alueella.

Tätä työtä suunniteltiin tehtävän parityönä Joni Rosenbergin kanssa, mutta projektimme ei kantanut loppuun saakka siltä osin. Minulla on kuitenkin lupa käyttää myös Rosenbergin tuottamaansa sisältöä tässä työssäni. Hän on työskennellyt luottamushenkilönä Nakkilan kunnassa yhden kauden ajan sivistyslautakunnassa. Muita luottamustehtäviä yhdistyspuolella on ollut Satakunnan Rakennusinsinöörit ja – arkkitehdit SatRIA ry:n

hallituksen puheenjohtajana. Työkokemuksensa tulee yksityiseltä puolelta rakentamisen osa-alueelta. Jätehuollossa hän on työskennellyt kunnallisten jäteasemien urakoitsijan edustajana esimerkiksi Helsingin seudun Ympäristöpalvelut pyörittämän Ämmässuon kaatopaikan konetöiden osalta. Tällä hetkellä Rosenberg työskentelee yrittäjänä/konsulttina keskisuurelle rakennusliikkeelle. Työnkuvaan kuuluu rakennustyömaiden kokonaisvaltainen johtaminen. Joten kiitos hänelle jo tässä vaiheessa avusta tämän työn kokonaisuuden osalta.

Haluan tuoda tässä työssä esiin omistajaohjauksen näkökulmia. Yksi keskeinen on omistaja- tai jäsenkuntien taloudelliset haasteet. Opinnäytetyötä ja sen tutkimusongelmaa voi myös laajentaa edelleen koskemaan kaikkia pelastuslaitoksia, mutta sitä voi käyttää ylikunnallisiin toimijoihin, kuten kuntayhtymiin tai kunnallisiin osakeyhtiöihin. Haluan siis selvittää miten omistajat saavat äänensä kuuluviin ja tyydyttääkö nykyinen hallintomalli eri osapuolia?

Tämä työ on erittäin ajankohtainen, sillä edellisellä hallituskaudella keskeytetty maakuntauudistus käsitteli tätä aihetta ja todennäköisyys asian esiin ottamiseen myös löytyy nykyisestä hallitusohjelmasta. Tuloksena tästä on tulevan vuoden alussa aloittavat hyvinvointialueet. Muutokset pelastustoimen ja muun ylikunnallisen toimen ympärillä jatkunevat, joten vuosien aikana tehty valmistelu ei ole mennyt hukkaan. Millaisia tehtäviä tulee laitosten hoidettavaksi, jää arvoitukseksi tässä vaiheessa.

Aiheen ajankohtaisuutta on myös varmistettu Kuntaliitosta. Tämä kuntien kattojärjestö käsittelee ja pitää yhteyttä kaikki maamme kuntiin ja pelastuslaitoksiin. Keskeinen tehtävä tällä verkostolla on myös luoda yhtenäisiä käytäntöjä, joten tällä yhteistyökumppanilla on opinnäytetyön osalta tärkeä rooli, niin eteenpäin kannustamisessa, mutta myös tulosten hyödyntämisessä.

Opinnäytetyössäni keskitytään kuntien suhteeseen omistajaohjauksessa. Siinä ei selvitetä esimerkiksi eri hälytystehtävien tai riskienhallinnan, kuten palotarkastustoiminnan määriä. Mahdollisia palautteita kuitenkin voidaan ottaa huomioon, jos ne nousevat esille. Tarkoitus on keskittyä siihen miten strategisella tasolla omistajat pystyvät vaikuttamaan valittuun suuntaan. Ovatko siis esimerkiksi pelastuslaitosten missiot ja visiot osaltaan oikeita, sekä totuuden mukaisia?



Tärkeä on myös saada tietoa, miten halutaan kehittää pelastustoimen tulevaisuutta, mihin puolestaan laitosten pitää tulevaisuudessa varautua. Pelastustoimen arvot ovat inhimillisesti, ammatillisesti ja luotettavasti. Näiden yhteisesti hyväksytyjen ja hyväksi havaittujen tapojen kautta tullaan peilaamaan vastauksia.

Kysely suoritetaan laadullisena tutkimuksena, jossa kysellään valikoidulta ryhmältä ja sitä kautta muodostetaan tulokset ja tehdään päätelmät. Opinnäytetyö tulee antamaan myös minulle itselle tietoa koko kunnallishallinnon osalta millaisia asioita nousee esiin. Rajaus on kuitenkin pelastustoimen osuus tässä isossa kuntien kokonaisuudessa. Tavoitteena onkin saada tietoa siitä mitä olemme ja mihin meidän pitäisi pyrkiä.

## 2 Opinnäytetyön aihe

Opinnäytetyö on ajankohtainen, sillä suomalainen yhteiskunta elää tällä hetkellä erittäin suuren murroksen aikaa. Korona-pandemian aikaansaapa työtehtävien ja -tapojen muutos lienee tullut jäädäkseen. Kunnat ovat myös suurten haasteiden edessä. Kokemukseen perustuen, voisi todeta, että talouskriisi pakottaa kuntia entistä enemmän tekemään yhteistyötä eri tavoin.

Opinnäytetyössä pohdin kahdesta eri näkökulmasta, miten omistajaohjauksen kautta pystytään vaikuttamaan erilaisissa ylikunnallisissa toiminnoissa, kuten tässä tapauksessa jätehuollossa ja pelastustoimessa. Haluan selvittää, onko isompien kaupunkien näkökulmassa eroa siihen, miten he pystyvät vaikuttamaan joka isäntäkuntana tai jäsenenä toimintaan.

Samalla myös haluan saada selville, miten pienemmät kunnat kokevat mukanaolon näissä edellä esitellyissä toimielimissä, jotka ovat hyvin erilaisia, mutta yhtymäkohtiakin on sekä hallinnollisesti, mutta myös käytännön kannalta. Nämä molemmat palveluja kuntalaisille, jossain keskustelussa on todettu, että jos näitä toimintoja ei ole, niin se näkyy.

Omistajaohjausta on tutkittu ja tehty myös opinnäytetöiden muodossa. Samalla pystytään vertailemaan, onko pelastuslaitosten omistajaohjaus erilaista kuin kunnissa muuten tapahtuva vastaava toiminta. Pelastuslaitoksissa on tehty aina yhteistyötä yli kuntarajojen hälytystehtävien muodossa, mutta nykyinen malli alueellisista pelastuslaitoksista on ollut voimassa parin vuosikymmenen ajan. Hallitusohjelmassa on maakuntien yhteydessä puhuttu myös pelastustoimen uudistamisesta ja tällä opinnäytetyöllä tarkastelen myös erilaisia näkemyksiä tulevaisuudesta.

Kokemuksesta pelastustoimen osalta voin todeta, että ylikunnallisesti hoidettu toiminta on antanut mahdollisuuksia tehokkaaseen henkilöstön sekä kaluston käyttöön. Jokaiselle paloasemalle ei ole tarve hankkia kaikkea samaa kalustoa vain siksi, että naapurikunnassa sellainen on. Hyvällä suunnittelulla pystytään tehokkuutta luomaan lisää ja hankittu kalusto on käytössä tarpeen mukaan. Haasteita on myös nähtävissä, ainakin pöytäkeskusteluissa,

sillä ajatusmaailma yhteisistä pelastuslaitoksista on vielä, näiden vuosien jälkeen, rakentamisvaiheessa. Liian usein sanotaan, että meidän paloasemamme tai noiden asema.

Haluan opinnäytetyössäni myös selvittää, toimiiko yhteistyö muiden ylikunnallisten toimijoiden joukossa yhtä tehokkaasti kuin pelastustoimessa. Jätehuollon puolella on trendi ollut se, että kunnallisista jätehuolloista on siirrytty ylikunnallisiin kuntayhtymiin, kun taas rakennuspuolella ovat yksiköt edelleen pääasiassa kunnallisia liikelaitoksia.

Opinnäytetyössä ei kuitenkaan selvitä niinkään henkilöstön tuntemuksia muutoksista, menneistä ja tulevista. Tarkoituksena on keskittyä valikoitujen ja erikokoisten omistajakuntien ajatuksiin kokemuksista siitä, miten ovat vaikutusmahdollisuudet kokeneet alueellisten pelastuslaitosten aikana. Samalla myös peilaan tulevaisuutta, miten he kokevat mahdollisuudet tulevissa, maakunnallisissa pelastuslaitoksissa.

### 3 Opinnäytetyön tavoite

Tämän työn tarkoitus on tuottaa tietoa kuntien omistajaohjauksen omaan käyttöön. Kunnat saavat tietoa, miten omistajaohjausta kokemusten perusteella on mahdollista vaikuttaa eri ylikunnallisissa toiminnoissa. Julkisessa keskustelussa puhutaan heikoista signaaleista. Kokemuksen perusteella voidaan sanoa, että ajoittain poliittisessa keskustelussa nousee esiin se, että kunnat eivät voisi vaikuttaa ylikunnallisissa toimielimissä tarpeeksi.

Opinnäytetyössämme saadaan tietoa kahden eri toiminnan, eli jätehuollosta ja pelastustoiminnasta saatuja kokemuksia ja samalla pyritään selvittämään, millaisia kipukohtia on havaittu. Nämä toimialat ovat valikoituneet, sillä tämän työn tekijöistä molemmilla on kokemusta näistä aloista.

Tarkoituksena on pohtia saatujen vastausten perusteella sitä, miten selvittelyssä olevat toiminnat saadaan tehostamaan toimintaansa ja samalla myös palvelemaan omistajakuntiaan ja heidän asukkaitaan paremmin. Tehostamisen esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi jätehuollon koneurakoinnin, jossa tekijöiden kokemukseen perustuvana on havaittu se, että urakat on laskettu suurempien tuntimäärien mukaan kuin todellisuudessa on urakoihin mennyt. Helsingin kaupunginvaltuustossa on tehty aloite työkoneiden käyttöasteiden selvittämisestä.

Pelastustoimen näkökulmassa on puolestaan jälleen tulossa uudistus, joka on ollut poliittisessa keskustelussa jo vuosia. Pelastustoimesta on tulossa osa hyvinvointialueita. Tällä työllä on mahdollista ennakoida myös sitä, millaisia ongelmia on nähtävissä, kun pelastustoimet alueet ovat suurenemassa jossain päin valtakuntaa ja pienemmissä kunnissa on pelkoa, miten he saavat äänensä kuuluviin. Samalla suuremmat paikkakunnat ovat kokeneet puolestaan olevan koko toiminnan maksajia ja pienemmät paikkakunnat vain hyötyvät. Nämä niin ikään poliittisissa keskusteluissa edellä kerrotut asiat esitetään kohtuullisen usein.

## 4 Kunnallishallinto

Suomi on jaettu kuntiin ja kunnille on annettu laaja itsemääräämisoikeus ja itsehallinto. Suomen Perustuslaki 731/1999 § 121 toteaa kuntien asemasta lisäksi seuraavaa, itsehallinnosta eli se tulee perustua kunnan asukkaiden omaan hallintoon. Kunnille annetaan myös verotusoikeus toimintansa rahoittamiseksi. Lisäksi kunnille määritellään myös velvollisuuksia hallinnon yleisistä perusteista ja annetuista tehtävistä. Näitä kaikkia asioita käsitellään tarkemmin myös muissa annetuissa laessa.

Kuntalaki 410/2015 § 7 puolestaan toteaa, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa eri tehtävät ja lisäksi järjestää laissa sille erikseen säädetty tehtävät. Tästä esimerkkinä mainitaan, että on olemassa tehtäviä, joita on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tästä käytetään nimitystä lakisääteinen yhteistoiminta. Kunnat voivat myös ottaa sopimuksen nojalla hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoosa kuuluvia tehtäviä.

Kuntalain 410/2015 § 8 jatkaa, että kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lailla säädetystä toiminnasta järjestämisvastuu on kunnan puolesta kuntayhtymällä tai toisella kunnalla. Tällainen esimerkki on isäntäkuntamalli, jota käytetään pelastustoimen järjestämisestä pääosin Suomessa. Sama lainkohdassa on myös mainittu järjestämisvastuussa olevan kunnan hoidettavien palvelujen sekä muiden toimenpiteiden tulee olla yhdenvertaisesti saatavilla, tarve, määrä ja laatu tulee määritellä. Samoin miten palvelut tuotetaan sekä miten tuottamista valvotaan. Samoin myös tulee määritellä, miten viranomaisen toimivaltaa tulee käyttää. Kunta vastaa kuitenkin aina tehtäviensä rahoituksesta, vaikka se olisi siirtänyt toimivallan kuntayhtymälle tai toiselle kunnalle. Kunnat ovat osa valtiota ja tehtävien jako vaikuttaa selvältä, mutta vain toimintalinjojen ja politiikan osalta. Toisen maailmansodan jälkeen kun-tien tärkeä tehtävä kansallisesti on ollut tuottaa palveluita. (Sipponen 2016, s. 59)

Kunnan tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia sekä kestävä kehitystä. Säännöksen julistuksenomaisuudesta huolimatta se sisällöltään tyhjä. Siitä puuttuu konkretia ja lainsäädöllinen ohjaus. Se on kuitenkin periaatteellinen kunnan aseman määrittelijä

osaltaan hyvin-vointivaltion yllä pitämisessä. Kestävän kehityksen periaate voidaan myös ymmärtää hyvin laajasti. Yleensä asia käsitetään ekologisesti kestäväällä tavalla toimia, mutta myös ihmisten henkisen kasvun edistämistä ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Julkista hallintoa on vuosien aikana uudistettu ja sen seurauksena on lakisääteiset vastuut mahdollisesti vähentyneet, mutta moraalinen osuus puolestaan lisääntynyt. (Heuru, 2001, s. 44–45)

#### **4.1 Kunnat Suomessa**

Vuonna 2020 on Suomessa yhteensä 310 kuntaa, niistä 107 käyttää itsestään nimitystä kaupunki. Loput 203 ovat nimeltään kuntia. (Kuntaliitto 2020)

Kuntajaon historia juontaa Katariina II:n aikoihin saakka. Silloin annettiin kuvernementtihakemuseksi, jonka mukaisesti kussakin piirikunnan tulee olla 20 000–30 000 asukasta. Historia on toistamassa itseään, sillä ei ole pitkäkään aika siitä, kun kuntia patisteltiin enemmän tai vähemmän juuri tähän kokoluokkaan. Kuntajaon historia voidaan jakaa neljään vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe kehityksessä on ennen itsenäistymistämme ollut vaihe. Sen jälkeen toisen maailmansodan päättymisestä alkanut aikakausi, joka jatkui vuoteen 1977 saakka. Sitten tuli kolmas vaihe kehityshistoriassa, joka kesti aina PARAS-uudistukseen saakka vuonna 2004. Nyt elämme neljättä vaihetta, vaikka mainittu uudistus ei liene sellaisenaan koskaan toteutunut. (Sipponen, 2016, s. 83–84.)

Asukasmäärä vaihtelee Manner-Suomessa 690 asukkaan Luhangasta 653 835 asukkaan Helsinkiin, Ahvenanmaalla sijaitsee Suomen pienin kunta Sottunga, siellä asuu 88 ihmistä. Suurimmat kaupungit ovat suuruusjärjestyksessä Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, ja Pori. 100 000 tai sitä suurempia kaupunkeja on yhteensä 9 ja näissä edellä mainituissa kaupungeissa asuu yhteensä lähes 2,2 miljoonaa suomalaista. (Kuntaliitto 2020)

Kuntaliitoksia tapahtuu ajoittain. Suomessa kunnat ovat keskimäärin pieniä kuntakoon ollessa 17 766 asukasta. Mediaaniko on 6066 asukasta, jolloin puolet kunnista ovat suurempia ja puolet pienempiä kuin tämä asukasluku (Kuntaliitto 2020)

Pienien kuntien ongelmaan haettu ratkaisua jo useiden vuosien ajan. 2000-luvun alussa yritys oli seutukuntaisten järjestelyjen kautta rakentaa kokonaisuutta ja siinä, sen eri muodoissa voivat sisältää ratkaisun avaimet. Lähinnä ylikunnallisena kuitenkin käsitellään erityisosaamista vaativia asioita kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi, toisen asteen koulutus sekä elinkeinopalveluiden järjestäminen. (Heuru, 2001, s. 100)

Itsehallinto ei ole vakioitu kuntakokoon. Mikä on kunnan oikea koko, siitä on mahdollista esittää erilaisia vaatimuksia, mutta ne liikkuvat henkisen voiman tasolla. Mainitun voiman merkitys kulkee ajan mukana mennen taloudellisten voimavarojen edelle. Vahvuus on asukkaiden henkisten voimavarojen summa. Se rakentuu kunnan kulttuurin elävästä jatkuvuudesta jäsentyen ihmisistä löytyviin kestäviin ominaisuuksiin. Niistä tärkein on myönteinen elämänsenne ja tieto sekä sen hyväksi käyttämisen tahto, taito, yhteistyökyky, moraalinen kestävyys ja inhimillinen kulttuuri yleensä. (Heuru, 2001, s. 99–100)

## **4.2 Hallinto kunnissa**

Suomalaista yhteiskuntaa ei voi käsittää ilman sitä, että ymmärtää kuntia. Ne ovat osa paikallista hallintoa, mutta samalla myös ihmisille merkityksellisiä paikallisina yhteisöinä, sekä elinympäristöinä ja identiteetin luojina. Suomalainen kunnallisjärjestelmä on kansainvälisesti tarkasteltuna hyvin kehittynyt. Kuntien merkitys hallintojärjestelmässämme on suurempi kuin monissa muissa maissa. (Nyholm ym., 2016, s. 160)

Hallintosääntö on ohjaava asiakirja kunnissa. Siinä annetaan erilaisia tarpeellisia määräyksiä kunnan hallinnosta, kuten johtamisesta, eri toimielinten toiminnasta, talouden hoidosta ja toiminnan tarkastamisesta. Samoin siinä määritellään henkilöstöorganisaatio ja annetaan ohjeita riskienhallintaan. Lisäksi siinä ohjeistetaan päätöksenteko ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta, jopa yksittäisten valtuutettujen puheenvuorojen pituuksista. (Kuntalaki 410/2015)

Kunnanhallitus, sen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai hallintosäännössä määrätty muu kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, jota on käsitelty esimerkiksi lautakunnassa tai kunnanhallituksen jaostossa, edellytyksenä on se, että asianomainen toimielin on tehnyt päätöksen. Tällöin käytetään termiä otto-oikeus. Asia

on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi tietyn ajan kuluessa, aika on sama, joka on tarkoitettu oikaisuvaatimukseen tekemiseen päätöksestä. Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa, sellaisia asioita, jotka ovat joitain lupa-asioita tai yksilöön kohdistuvia päätöksiä. Myöskään kuntien yhteisen toimielimen päätöksiä ei voi siirtää yhteiselle toimielimelle, jos kunnat niin sopivat. (Kuntalaki 410/2015)

Kunnallishenki on vaikuttanut kuntien hallintoon alkuaikoina, tällöin käytettiin nimitystä liberaali kuntakäsitys. Tällä tarkoitetaan vapautta valtiosta, mutta myös vapautta poliittisista puolueista. Itsenäistymisen jälkeen kunnat alkoivat saada uusia tehtäviä lisääntyvissä määrin. Tämä tarkoitti sitä, että hallinnon on yhtenäistytävä ja samalla myös vaatimus tehokkuudesta kasvoi, jonka merkitys itseisarvona lisääntyi. Kunnille on annettu erityislaeilla myös lisätehtäviä. Tämä toiminta on ollut yleisesti hyväksyttyä kunnissa, mutta se on nakertanut itsehallintoa. Kuntien yleinen toiminta on jäänyt itsehallinnon ja kunnallisen demokratian alueeksi. Kuitenkin koko ajan lisääntyvät erityistoimialat ja kunnille annetut tehtävät, myös ne, joita tässä opinnäytetyössä käsitellään, ovat muodostaneet omalaatuisen itsehallinnon. Se näyttää demokraattiselta itsehallinnolta, mutta todellisuudessa on kyse valtion toimintojen jatkeesta. (Heuru, 2001, s. 22–23)

#### **4.2.1 Kunnanvaltuusto**

Kuntalain neljäs luku käsittelee valtuuston toimintaa. Aivan aluksi todetaan, että kunnassa tulee olla valtuusto, joka vastaa kunnan taloudesta sekä toiminnasta käyttäen kunnan päätösvaltaa. Keskeisiä tehtäviä valtuustolla on tehdä päätöksiä kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja vastuuvapauksien myöntämisestä. Valtuustolla on lukuisia muita tehtäviä. Päätöksentekijät eli valtuutetut ja varavaltuutetut valitaan yhtäläisen äänioikeuden takaavissa kuntavaaleissa, jotka järjestetään joka neljäs vuosi. Uuden valtuuston toimikausi alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Valtuutettuja valitaan pariton lukumäärä kunnan asukasluvun perusteella pienimmissä kunnissa ollen vähintään 13 ja suurimmassa 79 valtuutettua. (Kuntalaki 410/2015)

Raahen kaupungin hallintosäännön (2017 s. 34) mukaan valtuuston toimikauden ensimmäisen kokouksen kutsuu koolle hallituksen puheenjohtaja. Vanhin läsnäoleva valtuutettu avaa kokouksen ja johtaa puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja



varapuheenjohtajat on valittu. Valtuuston toiminnan sisäisten asioiden valmistelua johtaa valtuuston puheenjohtaja, jollei valtuusto toisin päättä. Valtuuston kokousten pöytäkirjanpitäjänä ja valtuuston sihteerinä toimii valtuuston määräämä viranhaltija.

Valtuusto käyttää kuntalain perusteella aina kunnan ylintä päätösvaltaa. Tämä tarkoittaa, että kunnan hoidettavaksi lain mukaan hoidettavaksi tai muita kunnalle kuuluvia asioita, joista kunnan edellytetään tai se voi tehdä päätöksiä. Valtuuston tehtävä on siis johtaa kuntaa päättäen sen keskeisimmistä asioista. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei valtuusto voi delegoida päätösvaltaansa alemmalle toimielimelle tärkeissä asioissa. Hallintosäännöllä voidaan siirtää jotain päätöksiä, mutta lain määräämiä päätöksiä ei voi siirtää. (Tarukannel ym., 2017)

Valtuustoissa asukkaiden toiveet sekä käytettävissä olevat resurssit puntaroidaan jatkuvasti päätöksenteossa. Valtuutetut tekevät viime kädessä lopulliset, mutta myös vaikeimmat päätökset näiden resurssien käyttämisestä kuntalaisten hyväksi, omille äänestäjilleen sekä veronmaksajille. Päätöksenteossa on saatavilla myös tukea asiantuntijoiden ja faktojen. Hyvän valtuutetun ominaisuuksia ovat toimiminen reilusti, sekä eettisesti ja moraalisesti oikealla tavalla. Valtuutettujen odotetaan toimivan kotikuntansa parhaaksi. Se onnistuu osallistumalla aktiivisesti päätöksentekoon, joka ei tapahdu pelkästään valtuustosalissa, vaan jo valmisteluvaiheessa ja edeltävissä keskusteluissa. Kuntalaisilla on lisäksi oikeus olettaa, että valtuutetut kuuntelevat ja palvelevat myös vaalien välillä. (Uudenmaan kokoomus, 2017)

Valtuuston rooli on tärkeä kunnan strategisena johtajana. Sen tulisi olla tulevaisuuteen suuntautunut linjaten kunnan toimintaa pitkällä tähtäimellä hahmottaen tavoitteita ja päämääriä. (Kuntaliitto, 2017).

#### **4.2.2 Kunnanhallitus**

Kuntalaki 410/2015 § 30 toteaa, että kunnassa tulee olla valtuuston lisäksi vähintään kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Saman lain § 38 määrittellään hallituksen tehtäväksi puolestaan johtaa kunnan toimintaa, taloutta ja hallintoa, tämä on kuitenkin hieman ristiriitainen lainkohta, sillä § 14 määrää valtuuston vastaamaan kunnan taloudesta ja

toiminnasta. Kunnanhallituksen valitsee valtuusto eli voidaan ajatella, että käytännön työn tekee hallitus.

Samoin määrittelee Kuntaliitto (2018) kunnanhallituksen olevan keskeinen toimielin, jonka tehtävänä on hallinnon, talouden ja toiminnan johtaminen. Hallintosääntö on myös keskeinen ohjaava asiakirja, sillä hallituksen päätös- ja toimivalta määritellään siinä tarkemmin.

Hallituksen tulee vastata kunnan taloudesta ja hallinnosta, se on järjestyksessä tärkein tehtävä. Toinen tärkeä tehtävä on valmistella valtuuston päätökset, laittaa ne täytäntöön ja toimia laillisuusvalvojana. Kunnan edun valvominen puhevaltaa käyttäen, sekä toimia työnantajan edustaja vastaten henkilöstöpolitiikasta ja omistajaohjauksesta. (Kuntalaki 410/2015)

Kuntalain 410/2015 § 40 määrittelee myös kunnanhallituksen puheenjohtajalle omat tehtävänsä. Hänen tehtävänä on johtaa poliittista yhteistyötä, niin että hallituksen tehtävät voidaan toteuttaa. Muista tehtävistä määrätään hallintosäännöissä.

Raahen kaupungin hallintosäännön (2017 s. 51) mukaan lain määrittämien tehtävien lisäksi johtaa kuntastrategian sekä kunnanhallituksen tehtävien toteuttamisen edellyttämää poliittista yhteistyötä käymällä asioiden käsittelyn edellyttämiä keskusteluja poliittisten ryhmien kanssa sekä pitämällä yhteyttä asukkaisiin ja muihin sidosryhmiin. Toinen määritelty tehtävä on toimia kaupunginjohtajan esimiehenä ja kolmantena huolehtia kaupunginhallituksen ja -valtuuston kytkemisestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Raahen kaupungin hallintosäännön (2017 s. 10) mukaan hallituksen on mahdollista asettaa jaostoja, joihin se valitsee toimikaudekseen varsinaiset jäsenet sekä henkilökohtaiset varajäsenet. Enemmistön jäsenistä tulee olla hallituksesta sekä nimeää valituista jäsenistä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan jaoston toimikaudeksi, määrittelee jaoston tehtävät ja esittelijän. Jaostoja ovat Konserni- ja riskienhallinnan jaosto sekä Henkilöstöjaosto.

Karvian kunnan johtosääntö (2020 s. 15) kertoo, että asiat ratkaistaan kunnanhallituksessa kunnanjohtajan esittelystä. Mikäli kunnanjohtaja on esteellinen eli jäävi tai estynyt taikka

viran ollessa avoinna esittelijänä toimii sijainen, tässä tapauksessa kunnansihteeri. Mikäli molemmat ovat esteellisiä tai poissa, asia ratkaistaan ilman esittelyä puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Asiat siis valmistellaan ja esitellään päätöksentekoa varten viranhaltijoiden toimesta. Hallitus ei päättä asioita ilman esittelyä, jota on kuitenkin harkittu ennen käsittelyyn tuontia.

#### **4.2.3 Lautakunnat ja johtokunnat**

Lautakuntaorganisaatio on Suomen kunnissa perinteisesti sektoriperustainen ja varsin tyypillinen. Lautakunnat vastaavat hallinnonalojensa päätöksenteosta, asioiden valmistelusta hallitukselle ja valtuustolle, lisäksi ne vastaavat osaltaan niitä koskevien päätösten täytäntöönpanosta. Lautakuntien nimet ja lautakuntarakenne ovat erilaisia. Keskeiset toimialat kuten opetus, tekninen ja ympäristö löytyvät eri muodoissaan kunnista. (Nyholm ym., 2016, s. 166)

Kuntalaki 410/2015 § 30 puolestaan määrittää, että kunnanvaltuusto voi pakollisten toimielimien lisäksi asettaa hallituksen alaisia lautakuntia, mutta niiden sijaan voidaan kuntaan rakentaa myös valiokuntamalli. Johtokuntia käytetään liikelaitosten tai muun tehtävän hoitamiseen. Kunnanhallitus voi käyttää jaostoja, samoin kuin lauta-, valio- ja johtokunnat. Lisäksi on mahdollista asettaa toimikunta määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Kuntien pakollisten toimielinten lisäksi voidaan asettaa lautakuntia tai niiden sijaan valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä. Lisäksi voidaan asettaa jaostoja sekä johtokuntia. Kaksikielisissä kunnissa lisäksi on oltava opetustoimen hallintoon asetettava kumpaakin kieliryhmää varten oma toimielin, lautakunta tai sen jaostot. Nämä lautakunnat ja muut toimivat hallituksen alaisina. (Nyholm ym., 2016, s. 166)

Raahen kaupungilla on lautakuntamalli käytössä ja lautakuntia on kolme, tarkastus- ja keskusvaalilautakuntien lisäksi. Lautakunnissa on 11 jäsentä, ainoastaan yhdessä lautakunnassa on 15 jäsentä, sillä siinä on edustajia myös muista kunnista. Nämä edustajat ovat kokouksessa läsnä silloin kun käsitellään kuntien yhteisiä asioita. Tehtäväksi lautakunnille on määritelty toimiminen oman toimialueensa erityislakien mukaisena

monijäsenenä toimielimenä ja huolehtiminen laillisuudesta sekä päättää kaupungille erityislaessa määrätystä tehtävistä, ellei toisin ole määrätty muualla. Useammalle eri lautakunnalle kuuluvan asian tai epäselvän vastuualueen asian ratkaisee kaupunginhallitus. (Raahen kaupungin hallintosääntö. 2017, s. 10–17)

Hieman ristiriitaisen näkökulman lautakuntien tehtäviin tarjoillaan näkemyksessä, jossa kunnanhallitus päättää niistä tehtävistä, jotka kuuluvat kunkin lautakunnan vastuulle. Johtokunnista puolestaan todetaan, että ne ovat hyvin itsenäisiä verrattuna muihin kunnan toimielimiin. Niitä käytetään johtamaan kunnallisia liikelaitoksia tai muita laitoksia kuten esimerkiksi oppilaitoksia. (Minilex n.d.)

#### **4.2.4 Päivittäishallinto**

Päivittäishallintoa johtaa kunnanjohtaja, hän on valtuuston valitsema viranhaltija. Kunnanjohtaja voidaan valita toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen tai määräajaksi. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa hallituksen puolesta. Hänellä on myös oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja tai tietoja muilta viranomaisilta, jos ei sitä erikseen ole salassapitosäädöksillä kielletty. Kuntaan voidaan valita myös pormestari. Hän on luottamushenkilö, jonka on valtuusto valinnut tehtävään valtuustokaudeksi. Mikä ehdokkaita on useampi kuin yksi, tulee vaaleissa eniten ääniä saanut valituksi pormestariksi. Pormestarivaalin suorittaa valtuusto. (Kuntalaki 410/2015 § 41, 44)

Kunnassa hallintoa määrittelee jo aiemmin esitelty hallintosääntö, joka esimerkiksi Raahen kaupungin hallintosäännössä (2017) s. 2–7 luetellaan sisältö ja siinä pykälissä määritellään, miten hallintoa käytännössä hoidetaan.

Mustasaaren kunta esittelee puolestaan päivittäishallintoaan todeten, että luottamushenkilöiden lisäksi kunnassa on henkilöstö, joka koostuu viranhaltijoista ja työntekijöistä. Sen tehtävänä huolehtia kunnallisten palvelujen tuottamisesta ja päivittäishallinnosta. Viranhaltijoiden tehtäviin kuuluu valmistella luottamuselimissä käsiteltävät asiat. (Mustasaari n.d.)

Säätely hyvästä johtamis- ja hallintojärjestelmästä on maassamme peräisin erilaisesta lainsäädännöstä kuten esimerkiksi kuntalaista, osakeyhtiölaista, arvopaperimarkkinaista sekä tilintarkastuslaista. Kuntien omat konserniohjeet täydentävät hyvää hallintotapaa- ja johtamista, näillä ohjeella pyritään täydentämään kuntalakiin ja osakeyhtiölakiin perustuvia menettelytapoja. (Pihtipudas, 2016, s. 3)

Kuntien hallintakyky ja päivittäiset tehtävät näkyvät kuntalaisille peruspalveluina sekä säätely- ja viranomaistoimintana. Kiristyvät resurssit ja kilpailu ovat pakottaneet kunnat miettimään uusia keinoja selvitä. Ratkaisuja on haettu hallinasta sekä verkostoista, julkisella sektorilla myös aivan uusista toimintatavoista, joita on haettu esimerkiksi liiketaloustieteestä. Tavoitteena tällä kaikella on kulujen hillitseminen sekä tuottavuuden lisääminen. Nämä kaikki heijastuvat myös johtamiseen. (Laine, 2010, s. 27–28)

Kunnan johtaminen on julkista johtamista ja se eroaa yksityisen yrityksen johtamisesta. Moniarvoisuuden edistäminen sekä duaalimallin pohjalle rakentuva johtaminen ovat erottavat tekijät. Luottamushenkilöt ja toimielimet ovat poliittista johtoa, heidän lisäksi kunnissa toimii muuta ammattijohtoa kunnanjohtajan lisäksi eri toimialoilla ja niiden johdoissa. Käytännössä kunnissa poliittinen sekä ammatillinen johto ovat kietoutuneet toisiinsa. Poliittista ohjausta annetaan jo varhaisessa asioiden valmisteluvaiheessa. (Nyholm ym., 2016, s. 170)

#### **4.2.5 Kuntayhteistyö**

Kuntien yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, toimielin, sopimus viranomaistoiminnan hoitamisesta tai kuntayhtymä. Kunnat ja kuntayhtymät tekevät sopimuksen siitä, että he voivat hoitaa tehtävää yhdessä. (Kuntalaki 410/2015 § 49)

Vastuukuntamallilla toinen kunta voi hoitaa yhden tai useamman tehtävän toisen kunnan puolesta. Tähän malliin voidaan sisällyttää se, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. (Kuntalaki 410/2015 § 51)

Yhteisen viran perustaminen on mahdollista, sillä kunnat voivat perustaa yhteisiä virkoja. Tämä sama koskee myös kuntayhtymiä. Tällöin viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kuntiin

tai kuntayhtymiin. Tällöin on sovittava mukana olevien kuntien tai kuntayhtymien osalta työnantajavelvoitteiden hoitamisesta sekä kustannusten jakautumisesta ja perusteista. (Kuntalaki 410/2015 § 51)

Kuntayhtymä on mahdollista perustaa kuntien välisellä ja niiden valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jota kutsutaan perussopimukseksi. Kuntayhtymä on oikeustoimikelpoinen ja se voi tehdä sitoumuksia ja hankkia oikeuksia. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan kuntayhtymää koskevia säännöksiä. Perussopimuksessa sovitaan kuntayhtymän toiminnasta ja siihen liittyvistä asioista, kuten tarkoituksesta, talouden hoidosta ja sen seurannasta, kotipaikasta, toimielimistä ja muusta kuntayhtymän toiminasta. Perussopimuksen muuttaminen on myös mahdollista, jos riittävän suuri osuus kuntayhtymän jäsenistä sitä kannattaa. Jäsenkunnan on myös mahdollista erota kuntayhtymästä. Mikäli perussopimuksessa ei ole muuta sovittu, eroaminen tapahtuu vähintään vuoden viiveellä, sillä eroaiheet tulee ilmoittaa vähintään vuotta aiemmin. (Kuntalaki 410/2015 § 55–62)

Kuntayhtymiä käytetään yleisesti kuten esimerkkitapauksessa terveydenhuollon palveluiden tuottamiseen. Jäsenkunnat sopivat vastuullaan olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Kuntien tavoitteena on järjestää alueen väestön tarvitsemat, lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut asiakaslähtöisesti ja tasapuolisesti. Alueen hyvinvointikuntayhtymä vastaa palvelujen järjestämisestä perussopimuksen mukaisesti. Toiminnan ja taloudellinen ohjaus pysyy jäsenkunnilla. (Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä, 2020, s. 2)

On myös mahdollista perustaa kunnallinen liikelaitos, joka toimii taloudellisten periaatteiden mukaisesti hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Tällaisen toiminnan tulee perustua hallintosääntöön, jossa tulee määrätä liikelaitoksen toiminnasta. Kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä on mainittava perussopimuksessa. Myös tämä lainkohta muistuttaa, että liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan lainsäädäntö samalla tavalla kuin kuntayhtymään. (Kuntalaki 410/2015 § 65)

## 5 Omistajaohjaus

### 5.1 Yleistä omistajaohjauksesta

Toiminnan siirtyminen osakeyhtiömuotoon edellyttää omistajaohjaukseen ja konserniajatteluun panostamista. Omistajaohjauksella on tarkoituksena pyrkiä varmistumaan, että kuntayhtiöt toteuttavat niitä tavoitteita, jotka omistaja on asettanut yhtiölle. Omistajaohjaus kuntayhtiöissä on tärkeässä roolissa perustamisvaiheessa sekä toimivan kuntayhtiön hallinnoinnissa omistajanäkökulmasta. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 145)

Kuntalain 46, 1 § mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön toimintaan. Kyseessä on kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkoitusten ja toimialojen yhteensovittaminen. Omistajaohjauksella tulisi pyrkiä siihen, että yhtiöiden toiminnassa huomioidaan kuntakonsernin kokonaisuus. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 145)

Kuntalain omistajaohjaussäännökset ovat alisteisessa suhteessa yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Osakeyhtiölaki koskee Osakeyhtiötä ja sitä tulee aina noudattaa kuntayhtiön toiminnassa. Omistajaohjauksen keinovalikoima on vähän kuin osakeyhtiölainsäädännön pakottavien reunaehtojen puristuksessa. Omistajaohjauksella ei voida antaa sellaisia kuntayhtiötä koskevia määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa osakeyhtiölainsäädännön kanssa. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 148)

Omistajaohjaussääntely kuntalaissa vetää tosiasiaa kahteen eri suuntaan, toisaalta kannustetaan käyttämään erilaisia omistajaohjauksen keinoja aktiivisesti ja toisaalta painotetaan hallituksen asiantuntemusta kuntayhtiössä. Osaavalla omistajaohjauksella tällaiset tavoitteet ovat kuitenkin sovittavissa yhteen. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua liian aktiivinen omistajaohjaus, jossa keskitytään ohjaamaan kuntayhtiöiden operatiivista toimintaa epätarkoituksenmukaisesti tai liian yksityiskohtaisesti. Kuntayhtiöiden toiminnasta voi tulla liian jäykkää, jos kuntayhtiön johdon toimintakykyä sidotaan liian paljon. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 151)

Kuntien ei ole syytä tehdä sellaisia omistajaohjauskäytäntöjä, joissa johdon toimintavapautta rajoitetaan kohtuuttomasti. Tämän sijasta olisi käytettävä keskeistä omistajaohjauksellista valtaa valitsemalla kuntayhtiöön liiketoimintaa tunteva sekä asiantunteva hallitus, jolloin kuntaomistaja voi luottaa, että kuntayhtiön johto toimii kuntayhtiön edun mukaisella tavalla. Omistajaohjauksen ytimessä on mahdollisuus vaihtaa kuntayhtymän hallitus, mikäli toiminnassa on ollut havaittavissa selkeitä epäkohtia eikä hallitus tai joku sen jäsenistä ei enää nauti kuntaomistajan luottamusta. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 152)

## 5.2 Omistajaohjaus kunnissa

Kunnan toiminta sisältää kuntakonsernin ja kunnan toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun sopimukseen, omistukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kuntakonsernin muodostaa kunta tytäryhteisöineen. Kunnan tytäryhteisönä toimii yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. (Kuntaliitto 2018.)

Konserniohjeesta ja omistajaohjauksen periaatteista päättää valtuusto. Kunnan toiminnan omistajanohjauksesta vastaa hallitus. Kuntakonsernissa konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konserninvalvonnan järjestämisestä vastaa konserninjohto. Kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai kunnan pormestari sekä muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset kuuluvat konserninjohtoon. (Kuntaliitto 2018.)

Omistajaohjauksella tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön sekä muun yhteisön toimintaan ja hallintoon. Tällaiset toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi yhtiöjärjestysmääräyksiin, perustamissopimuksiin, muihin sopimuksiin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille, henkilövalintoihin tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajanohjauksella tulee huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa huomioidaan kuntakonsernin kokonaisuus. Kuntakonserniohje määrittelee menettelytavat, joilla omistajanohjaus tapahtuu. (Kuntaliitto 2018.)

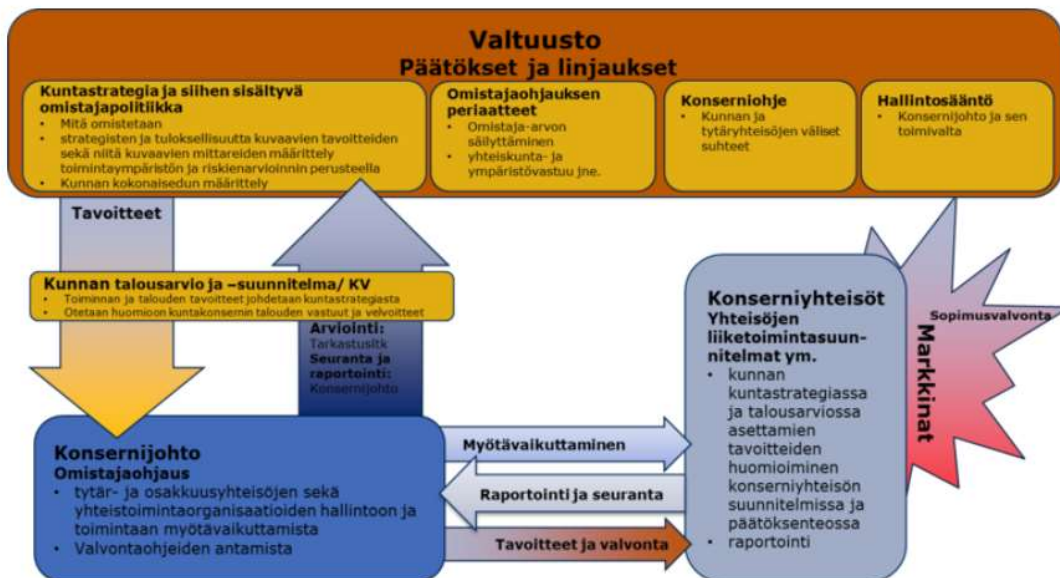
Omistajaohjaus on sitä, kun kunta on omistajana tai jäsenenä yhtiössä tai yhteisössä ja toiminnallaan mukauttaa yhteisön toimintaa ja hallintoa. Edellä mainittuja toimintoja ovat esimerkiksi perustamissopimukset ja yhtiöjärjestykset.



Omistajaohjaus tarkoittaa sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla kunta jäsenenä tai omistajana myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon sekä toimintaan. (Kuntalaki 410/2015, 46 §)

Omistajanohjauksella tulee huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan kuntakonsernin kokonaisuus huomioon. Lisäksi kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on huomioitava yhteisön toimialan edellyttämä riittävä liiketoiminnan sekä talouden asiantuntemus. Kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjauksessa sovelletaan konserniohjetta. (Kuntalaki 410/2015, 47 §)

Kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä vastaa konsernijohto, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. (Kuntalaki 410/2015, 48 §)



Kuva 1. Konserniohjaus kuntakonsernissa. (Kuntaliitto 2019)

### 5.2.1 Kuntakonserni

Kunnallishallinnossa on käytössä yleisesti käsitettä kuntakonserni. Se kuvastaa kunnallishallinnon kehitystä perinteisestä julkishallinnollisesta, virkavastuulla toimivasta

linjaorganisaatiosta monimuotoiseksi yksityis- ja julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryppääksi. (Kuntaliitto, 2005)

Lainsäädännössä ei tunneta hallinnollista käsitettä kuntakonserni. Kuntakonserni esiintyy kuntalaissa ainoastaan kirjanpidollisena käsitteenä sekä velvollisuutena laatia konsernitase liitteineen. Konsernirakenne huomioidaan myös vaalikelpoisuutta koskevissa säännöksissä. (Kuntaliitto, 2005)

Kuntakonserni on kuntien hallintokäytännössä rakennettu käsite, jolla yleensä tarkoitetaan sellaisten yhteisöjen kokonaisuutta, jotka on sisällytettävä kunnan konsernitaseeseen. Kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa myös esimerkiksi kunnan johtamista silmällä pitäen määriteltyä kokonaisuutta, jossa kunta käyttää määräysvaltaa tai jonka kunta omistaa. Tällainen konserni voi olla yhteneväinen kirjanpidollisen kuntakonsernin kanssa. (Kuntaliitto, 2005)

(Kuntalaki 410/2015) 47 § taas määrittää sen, että kunnan on omistajaohjauksella varmistettava kuntakonsernin edut. Tytäryhtiöissä on varmistettava, että hallituksessa on tarpeeksi liiketoiminnan ja talouden asiantuntijoita, toimialan erityisyydet huomioon ottaen. Konserniohjeella tulee antaa määräykset ainakin seuraaviin asioihin:

1. kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2. konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3. tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
4. velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5. konsernin sisäisistä palveluista;

6. kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
7. kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto – ja johtamistavasta.”

Konserninjohto muodostuu kunnanhallituksesta sekä pormestarista/kunnanjohtajasta sekä hallintosäännössä määrätystä viranomaisista. Omistajaohjauksen toteuttaa ja valvoo konsernijohto, mikäli hallintosäännössä ei muuta sanota.

Kunnan johtamisen välineenä on kunnan omistajapolitiikka. Se antaa puitteet kunnan menestykselle toiminnalle. Kehittämistavoitteet ovat kunnan lähtökohtana omistajapolitiikassa. Omistajapolitiikka määrittelee missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana tai sijoittajana sekä sen millaista omaisuutta kunta hankkii tavoiteisiin pääsemiseksi. Samalla määrittyy omistukselle asetettavat tuotto- sekä muut tavoitteet, palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet, pääoman käytön sekä sen miten seuranta ja raportointi on järjestetty ja kuka vastaa omaisuuden käytöstä. (Kuntaliitto n.d.)

### **5.2.2 Omistajaohjaus kunnallisissa osakeyhtiöissä**

Merkittävin yritystoiminnan muodoista on osakeyhtiö. Osakeyhtiöitä ovat yritykset, jotka on noteerattu pörssissä. Osakeyhtiö on eri ihmisten välinen yhteistoiminnan muoto. Yleensä osakeyhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen osakkeen omistajille. Osakeyhtiön tyypillisin piirre on, etteivät osakkeenomistajat ole henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön velvoitteista, joka onkin keskeinen syy, että osakeyhtiöistä on kehittynyt yritystoiminnan tärkein väline. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, s. 87)

Osakeyhtiömuotoon toiminnan siirtäminen edellyttää omistajaohjaukseen sekä konserniajatteluun panostamista. Yleisesti ottaen omistajaohjauksella pyritään varmistumaan, että kuntayhtiöt toteuttavat niitä tavoitteita, jotka omistaja on asettanut yhtiölle. Omistajaohjaus on tärkeässä roolissa kuntayhtiöiden toimivan hallinnon omistajanäkökulmasta sekä kuntayhtiöiden perustamisvaiheessa. Omistajaohjausta koskeva

kuntalain sääntely on otettu käyttöön 2015 ja on siis melko uutta. Se otettiin vahvistamaan paikoitellen heikohkoa omistajanohjausta. Kuntalain esitöissä tavoitteeksi omistajaohjaukselle asetetaan se, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa huomioon toiminnassaan omistajansa tavoitteet ja tahdon. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 145)

Jokaisella osakeyhtiöllä tulee olla yhtiökokous, tilintarkastaja sekä hallitus. Jos osakeyhtiön osakepääoma tai enimmäispääoma on vähintään 80 000 euroa, tulee osakeyhtiöllä olla toimitusjohtaja. Osakeyhtiöllä voi myös olla hallintoneuvosta, jos yhtiöjärjestys niin määrää, se voi kuitenkin olla vain sellaisissa yhtiöissä, joissa osakepääoma taikka enimmäispääoma ovat vähintään 80 000 euroa. Yhtiön johdon muodostavat oikeudellisesti hallitus, toimitusjohtaja sekä mahdollinen hallintoneuvosto. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, s. 87–88)

Osakeyhtiölaki 624/2006 ohjaa kunnallisia osakeyhtiöitä, kuten myös yksityisiä osakeyhtiöitä. Osakeyhtiölain 5§ määrittää osakeyhtiöiden toiminnan tarkoituksen, joka on tuottaa voittoa osakkeen omistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä muuta määrätä. Tämä saattaa tuottaa ongelmallisia tilanteita silloin, kun omistajan etu on ristiriidassa yhteisön edun kanssa.

Osakeyhtiölain 624/2006, 7 § määrittää yhdenvertaisuuden. Kyseinen pykälä tulee esille voimakkaasti silloin, kun yksityinen yritys tai yhteisö perustaa yhtiön yhdessä kunnan kanssa, kuten esimerkiksi Pihlajalinna oy on tehnyt kuntien kanssa. Näissä tapauksissa yksityinen taho omistaa enemmistön osakkeista, jolloin kyseessä ei ole kunnallinen osakeyhtiö. Kunta on kuitenkin suuosakkaana mukana yhtiön hallinnossa.

(Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera, 2015, s. 75) kertovat kuntayhtiöiden kohonneesta tarpeesta omistajaohjaukseen. Omistajaohjauksen pitäisi ottaa kantaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiötä perustettaessa, sillä siellä määrittää omistajaohjauksen kannalta tärkeimmät asiat, eli toiminnan tarkoitus, toimiala sekä yhtiön toimintaorganisaation järjestys.

### 5.2.3 Omistajaohjaus kunnallisissa liikelaitoksissa

Kuntayhtymä tai kunta voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallinen liikelaitos toimii kuntayhtymän tai kunnan osana. Tällainen liikelaitos voi olla osa kuntayhtymää taikka kuntaa. Nimitystä liikelaitoskuntayhtymä käytetään kuntayhtymien ja kuntien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallinen liikelaitoksen ylläpitäminen. Tuloverotuksessa siihen sovelletaan kuntayhtymää koskevia säännöksiä ja verotuksessa se on yhteisö. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, s. 266–267)

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos on osa kuntayhtymän tai kunnan organisaatiota ja myös kirjanpito on osa kuntayhtymän tai kunnan kirjanpitoa. Täten kuntayhtymä tai kunta ei ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen, vaan kuntayhtymä tai kunta on kirjanpitovelvollinen kuntalain 410/2015, 67 § perusteella myös liikelaitoksen kirjanpidosta. Sana liikelaitos tulee aina olla liikelaitoksen nimessä. Jos liikelaitos on perustettu isäntäkuntamallin mukaisesti, käytetään silloin myös nimitystä liikelaitos. (Jyväskylä, 2019)

(Kuntalaki 410/2015) Kunnallisia liikelaitoksia ohjaa kuntalain 9 luku. Liikelaitoksen voi perustaa joko kunta tai kuntayhtymä. Mikäli perustajana on kunta, sitä kutsutaan kunnan liikelaitos. Näissä tulee nimessä aina esiintyä sana liikelaitos. Liikelaitos nimitystä ei saa käyttää muut kuin kuntalain mukaiseksi perustetut liikelaitokset. Hallintosääntö määrittelee liikelaitoksen tehtävät.

Laki valtion liikelaitoksista 1062/2010 määrittelee liikelaitosten toiminnan ainoastaan valtion liikelaitoksissa, joten sen määräykset eivät koske kunnallisia liikelaitoksia.

Kuntalain 410/2015 120 §:ssä Kunnan liikelaitoksen talous, on säädetty kunnan liikelaitoksen taloudesta. Tämän mukaan liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä siten, että kuntayhtymän ja kunnan liikelaitoksen taloussuunnitelma sekä -arvio laaditaan kuntayhtymän ja kunnan taloussuunnitelmasta ja -arviosta erillisenä osana. Liikelaitoksen taloussuunnitelmassa sekä talousarviossa on investointilaskelma, tuloslaskelma sekä rahoitusosa. Kuntayhtymän ja kunnan liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kuntayhtymän tai kunnan kirjanpidosta. Lisäksi niiden toiminnasta laaditaan

tilikaudelta erillistilipäätös, joka annetaan tarkastettavaksi tilintarkastajille ja saatetaan yhtymähallituksen tai kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Tilipäätöksen allekirjoittavat liikelaitoksen johtaja sekä johtokunnan jäsenet. Tilikauden tuloksesta voidaan tehdä investointivaraus enintään kuntayhtymän tai kunnan ylijäämäerien määrään. Kunnallisen liikelaitoksen tilikauden tuloksen esityksen käsittelystä tekee johtokunta toimintakertomuksessaan. (Jyväskylä, 2019)

#### **5.2.4 Omistajaohjaus kuntayhtymissä**

Kuntayhtymän perustehtävänä on järjestää alueensa väestölle jäsenkuntiensa puolesta yhdenvertaisilla periaatteilla ne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka lakien mukaan ovat jäsenkuntien järjestämisvastuulla. Tähän ei kuitenkaan kuulu ympäristöterveydenhuolto, eläinlääkintähuolto tai työterveyshuolto. Kuntayhtymän järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut kuntayhtymä voi tuottaa itse, tai hankkia ne sopimukseen perustuen toiselta palvelujen tuottajalta. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen sekä muiden toimenpiteidenyhdenmukaisesta saatavuudesta, laadun ja määrän määrittämisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kuntayhtymä järjestää sosiaali- ja terveyspalveluita ensisijaisesti omien jäsenkuntien asukkaille sekä muille kunnan järjestämisvastuuseen kuuluville. (Keski-uudenmaan sote 2012, s. 3.)

- Kuntayhtymällä voi olla liikelaitoksia, jotka yhtymävaltuusto on perustanut.
- Kuntayhtymä voi olla jäsenenä muissa yhteisöissä sekä osakkaana osakeyhtiöissä. Kuntayhtymä voi myös omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta sekä irtainta.
- Kuntayhtymä voi tehtävänsä toteuttamiseksi järjestää myös muita toimialaansa kuuluvia taikka sitä tukevia palveluita. (Keski-uudenmaan sote 2012, s. 3)

Kuntayhtymä on kuntien yhteistoiminnan muoto, jolle kunnat voivat siirtää tehtäviä, joiden hoitaminen on epätarkoituksenmukaista yksittäisen kunnan toimesta (Myllymäki 2019, s. 2).

Kuntayhtymän tytäryhteisöllä tarkoitetaan sellaisia osakeyhtiöitä, kuntayhtymiä, yhdistyksiä, liikelaitosyhtymiä tai muita säätiöitä ja yhteisöjä, joissa kunnalla tai kuntayhtymällä yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, s. 7)

Kuntien palveluja tuottavat merkittävässä määrin myös kuntayhtymät, jotka eivät ole kunnan tytäryhteisön asemassa. Sairaanhoidopiirin palveluiden ostot kuntayhtymältä voivat muodostaa huomattavan osan kunnan kokonaiskuluista, vaikka kunnan osuus kuntayhtymän peruspääomasta olisi vähäinen. Kunnat ovat siirtäneet yhä enenevässä määrin palvelutuotantoaan monialaisille kuntayhtymille, jotka tuottavat terveydenhuollon, erikoissairaanhoidon sekä sosiaalihuollon palveluita ja lisäksi lukiokoulutusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, s. 9)

Kuntayhtymän jäsenkunnilla sekä johdolla on neuvottelumenettely, jossa sovitaan kuntayhtymän toiminnan ja talouden pitkän aikavälin suunnittelua ja tavoitteita koskevista periaatteista. Siinä huomioidaan, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, palvelutavoitteet, palveluiden järjestäminen ja tuottaminen sekä palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kuntayhtymällä voi olla konserniohje, jonka yhtymävaltuusto on hyväksynyt. Kuntayhtymän tulee pyytää jäsenkunnilta lausunnot konserniohjeesta sekä konserniohjeen muutoksista ennen niiden hyväksyntää. (Keski-uudenmaan sote 2012, s. 6–7)

### **5.2.5 Omistajaohjaus liikelaitoskuntayhtymissä**

Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö. Sillä on oma perussopimus sekä omat johtosääntönsä. Liikelaitoskuntayhtymä on lisäksi itsenäinen kirjanpitovelvollinen. Peruskuntien lisäksi myös kuntayhtymät voivat harjoittaa liikelaitoskuntayhtymän muodossa yhteistoimintaa. Liikelaitoskuntayhtymä on tullut mahdolliseksi vuonna 2007, eli se on vielä melko uutta toimintaa. (Meri-Lapin kuntapalvelut n.d.)

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunta valvoo ja ohjaa toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen toiminnan ja hallinnon sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Liikelaitoskuntayhtymän johtokunta on rinnastettavissa liikelaitoskuntayhtymän tehtäväalueella lähinnä kuntayhtymän tai kunnanhallituksen

hallitukseen. Muuten liikelaitoksen johtokunta on asemaltaan ja tehtäviltään kuin hallitustyyppinen toimielin. (Meri-Lapin kuntapalvelut n.d.)

Kunnallisessa liikelaitoksessa on johtaja, jolla on virkasuhde kuntayhtymään tai kuntaan. Johtajan tehtävänä on johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa, huolehtia liikelaitoksen hallinnosta sekä sisäisen valvonnan ja taloudenhoidon järjestämisestä. Johtajan tulee huolehtia johtokunnan päätösten täyttöön panosta sekä annettava tieto johtokunnalle liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä tapahtumista ja toimenpiteistä. (Meri-Lapin kuntapalvelut n.d.)

Liikelaitoskuntayhtymä toimii perussopimuksen sekä kuntalain mukaisesti.

Tarkastuslautakunta vastaa talouden sekä hallinnon järjestämisestä. Tarkastuslauta-kunnan tehtävä on arvioida, onko yhtymäkokouksen asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet toteutuneet. (Meri-Lapin kuntapalvelut n.d.)

Liikelaitoskuntayhtymäksi kutsutaan sellaista kuntien tai kuntayhtymien yhdessä perustamaa kuntayhtymää, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen. Kuntalain 65.3 § mukaan tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee aina olla sana liikelaitoskuntayhtymä. (Kuntaliitto, 2017)

Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymien julkisoikeudellinen muoto ja siihen sovelletaan kuntayhtymää koskevia säännöksiä. Tämän lisäksi siihen sovelletaan kunnallista liikelaitosta koskevia säännöksiä. Yhtymäkokous käyttää päätösvaltaa liikelaitoskuntayhtymässä ja yhtymäkokous onkin pakollinen toimielin liikelaitoskuntayhtymässä. Kuntalaissa 66 § säädetään yhtymäkokouksesta ja sen tehtävistä. Liikelaitoksella on myös johtokunta. Lisäksi liikelaitoskuntayhtymällä on oma perussopimus sekä oma hallintosääntönsä. (Kuntaliitto, 2017)

### **5.2.6 Omistajaohjaus isäntäkuntamallissa**

Isäntäkuntamallissa isäntänä toimii yksi kunta, joka hoitaa alueen muille kunnille sosiaali- ja terveystoimen palveluita. Isäntäkunta hankkii palveluita muualta tai järjestää ne itse. Muut kunnat ovat sopimuskuntia, jotka maksavat isäntäkunnille korvausta palveluista. Isäntäkunta ilmoittaa omissa käyttötaloustiedoissaan toteutuneet kustannukset kokonaisuudessaan,



jolloin mukana ovat myös sopimuskunnille välitetyt ja tuotetut ostopalvelut. (Virtanen, Asplund & Kosonen, 2016, s. 54)

Isäntäkuntamallissa siis vain yksi kunta vastaa yhteisorganisaatioon kuuluvien kuntien puolesta palveluiden järjestämisestä. Demokraattinen valvonta ja ohjaus toteutuvat kuntien yhteisten hallintoelinten kautta. (Heinämäki, 2011, s. 21.)

Isäntäkuntamallissa jäsenkuntien palveluiden järjestämisvastuuta käyttävä, lain edellyttämä yhteinen toimielin on käytännössä isäntäkunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta huolehtiva lautakunta, jota kuntien sopimassa suhteessa laajennetaan muiden yhteistoiminta-alueen kuntien edustajilla. Siten isäntäkuntamallin yhteistoiminta-alueet muodostava osan isäntäkunnan hallinnollista rakennetta, jonka mukaan toimii päätöksenteko. Palveluiden tuottaminen on kuitenkin voitu osoittaa muulle toimielimelle isäntäkuntamallissa, kuten esimerkiksi liikelaitokselle. (Heinämäki, 2011, s. 30.)

Isäntäkuntamallin alueista yli puolet ovat sellaisia kahden tai kolmen kunnan alueita, joissa isäntäkunta on merkittävästi suurempi kuin kumppanikunta ja useissa tapauksissa ero on varsin huomattava. (Heinämäki, 2011, s. 30)

## 6 Pelastustoimi

Sisäministeriön tehtävänä on johtaa, valvoa ja ohjata pelastustointia. Se valmistelee lainsäädännön, joka koskeen pelastustointia. Tavoitteena on turvallinen ja kriisinkestävä Suomi. Ministeriön tehtävänä seurata palveluiden saatavuutta ja tasoa. Se huolehtii valtakunnallisesta kokonaisuudesta ja sovittaa yhteen eri ministeriöiden muiden toimialojen toimintaa pelastustoimessa. Ministeriön pelastusosasto päättää pelastustoiminnan avunannosta ulkomaille. (Sisäministeriö n.d.)

Pelastustoimea hoitavat pelastuslaitokset. Niiden tehtävänä on toimia onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä eri viranomaisten, alueen asukkaiden ja yhteisöjen kanssa. Tämän työn tavoitteena, että ihmiset, rakennusten haltijat sekä omistajat pystyvät ennaltaehkäisemään onnettomuuksia. Lisäksi heidän tulee varautua rajoittamaan sekä torjumaan onnettomuuksista aiheutuvia vahinkoja muita seurauksia. (Pelastustoimi n.d.)

Pelastusviranomaisina valtion puolesta toimivat sisäministeriön pelastusylijohtaja sekä ministeriön virkamiehet ja aluehallintoviraston virkamiehet. Aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa pelastustoimen palveluiden alueellista tasoa ja saatavuutta. (Sisäministeriö n.d.)

Suomessa on ympärivuorokautisesti miehitettyjä paloasemia noin 90. Näillä paloasemilla työskentelee päätoimista henkilökuntaa. Muita paloasemia on noin 730, nämä paloasemat eivät ole miehitetty kokoaikaisesti ja myös näillä asemilla saattaa työskennellä päätoimista henkilökuntaa esimerkiksi virka-aikana. Päätoimisesti pelastusalalla työskentelee yhteensä noin 4000 henkilöä. Sopimushenkilökuntaan kuuluu puolestaan noin 14 600.

Pelastustoiminnan tehtävien lisäksi pelastuslaitokset voivat sopimuksen perusteella hoitaa myös terveystoimen vastuualueella kuuluvia tehtäviä kuten ensivaste- ja ensihoitotehtäviä. (Sisäministeriö n.d.)

Pelastusopisto kouluttaa ja vastaa pelastustoimen ja hätäkeskusten henkilöstön koulutuksesta. Lisäksi se antaa valmentavaa koulutusta siviilikriisinhallinnan ja pelastustoimen tehtäviin. Viranomaisyhteistyötä tehdään antamalla myös varautumiskoulutusta toisille viranomaisille. Pelastusopisto sijaitsee Kuopiossa. Helsingissä

toimii oma pelastuskoulu, joka kouluttaa henkilöstö Helsingin pelastuslaitoksen tarpeisiin. (Sisäministeriö n.d.)

Pelastustoiminta rahoitetaan verovaroin. Sen lisäksi on olemassa sisäministeriön pelastusosaston yhteydessä toimiva Palosuojelurahasto. Tämän tehtävänä on myös avustuksia pelastustoiminnan edistämistä ja tulipaljon ehkäisyä koskeviin erilaisiin hankkeisiin. Rahoitus tälle toiminnalle kerätään palovakuutuksen yhteydessä kerättävistä palosuojelumaksusta. (Sisäministeriö n.d.)

## **6.1 Pelastuslaki**

Pelastuslain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lisäksi lailla on määrätty, että uhkaavassa tai jo tapahtuneessa onnettomuudessa ihmiset pelastetaan, turvataan kaikki tärkeät toiminnot ja onnettomuuksien seurauksia rajoitetaan niin tehokkaasti, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle kohdistuvat haitat jäävät mahdollisimman pieniksi ja vähäisiksi. (Pelastuslaki 379/2011 § 1)

Pelastuslain toinen luku käsittelee yleisiä velvollisuuksia. Jokaisen on ryhdyttävä kykyjensä mukaisesti toimenpiteisiin, jos havaitsee onnettomuuden tapahtuneen tai se uhkaa tapahtua. Tällöin on vähintään ilmoitettava vaarassa oleville tai tehtävä hätäilmoitus hätäkeskukseen. Samassa luvussa mainitaan huolellisuusvelvoite, tämä koskee kaikkea toimintaa ja samalla on erityisesti korostettu huolellista tulen käsittelyä. Kulotuksesta ja muusta avotulesta tulee myös ilmoittaa pelastuslaitokselle tämän luvun mukaan. (Pelastuslaki 379/2011 § 3–8)

Kolmas luku käsittelee rakennusten turvallisuutta. Siinä annetaan määräyksiä jo rakennusvaiheessa huomioon otettavista turvallisuutta lisäävistä asioista, kuten uloskäytävistä, pelastusteistä ja muusta rakenteelliseen turvallisuuteen liittyvistä asioista. Rakennusten huoltoa ja kunnossapitoa käsitellään samalla luvussa. Pelastussuunnitelmat ja muut yleisöä sekä tuotantoa käsittelevät asiat saavat tässä osassa erilaisia määräyksiä (Pelastuslaki 379/2011 § 9 - 22 c)

Luku neljä käsittelee puolestaan pelastustoimen vastuita, sekä organisaatiota. Siinä on määritelty edellisessä kohdassa esiteltyjen valtiollisten toimijoiden sekä alueellisten

pelastuslaitosten vastuut ja tehtävät. Yhteistyöviranomaisten osalta on mainittu Rajavartiolaitos. Ohjaavana asiakirjana on myös olemassa pelastuslaitoksien palvelutasopäätös ja sen laatimisvelvoite on määrätty tässä kohtaa. Vastuut kunnille sammutusveden saatavuudesta on myös mainittu sekä metsäpalojen tähyttäminen. (Pelastuslaki 379/2011 § 23–31)

Pelastuslaissa on kokonaisuudessaan 16 lukua, siinä käsitellään koulutusta, nuohousta, valvontatoimintaa sekä väestönsuojelua. Pelastuslaki on mahdollisuuden myös pakkokeinojen käyttöön. Monia laissa määrättyjä asioita tarkennetaan pelastusasetuksessa, tästä esimerkkinä pelastussuunnitelmavelvollisuuden määrittely. (Pelastuslaki 379/2011 § 32–112)

Pelastustoimea koskevaa lainsäädäntöä on myös muiden hallinnonalojen lainsäädännössä. Esimerkki tästä on työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulle kuuluvassa lainsäädännössä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden osalta. Muuta lainsäädäntöä on asetettu ohjaamaan pelastustoimea. Lisäksi sisäministeriön antamilla erilaisilla hätäkeskuksia ja pelastustoimea koskevilla ohjeilla ohjataan toimintaa. (Sisäministeriö n.d.)

## 6.2 Pelastustoimi Suomessa

Vanhimmat palomääräykset löytyvät 1300-luvun alun Ruotsista, sillä jo Ruotsi-Suomen aikaan paloturvallisuus oli huolena. Kunnallishallinnon tehtäviin lukeutui jo silloin tulipalojen ehkäisy ja torunta tiheästi rakennetuissa puukaupungeissa. Oli tehty määräyksiä, joilla ohjattiin tulisijojen kunnossapitoa sekä palokaluston toimintaa tulipalojen sattuessa. Oli myös olemassa erilliset palovartijat, jotka kiersivät öisin kaupungilla ja tulipalon havaitessa tekivät yleisen hälytyksen ja sammutustyöstä vastasi kaupungin asukkaista muodostettu yleinen palokunta, jota voi verrata asevelvollisuuden kaltaiseen pakkoon. (Keski-Suomen pelastuslaitos n.d.)

1800-luvulla murroksessa saapui Suomeen palokunta-aate Ruotsista. Varsinainen ensimmäinen palokunta Suomessa oli Turun VPK. Se on perustettu 1838, ollen yhä edelleenkin Pohjoismaiden vanhin toiminnassa oleva vapaaehtoinen palokunta. Perustamista on vauhdittanut silloisessa Turussa, vuonna 1827, sattunut suuri kaupunkipalo,

joka tuhosi lähes koko kaupungin. Tässä onnettomuudessa jäi kodittomiksi 11 000 ihmistä. Yhteiskunnallinen vaatimus tulipalojen ehkäisemiseksi kasvoi ja samalla haluttiin varmistaa, että sammutustöihin on aina saatavilla tietty henkilöstö. Palokunta-aate tyrehtyi useaksi vuosikymmeneksi heti alussa, sillä Venäjän keisari suhtautui asiaan hyvin epäluuloisesti, vaikka palokuntien tarve kasvoi koko ajan. (Keski-Suomen pelastuslaitos n.d.)

Politiikka löystyi vasta vuonna 1861, jolloin Helsinki sai vakituisen palokunnan. Järjestäytyneen pelastustoimen kehitys eteenpäin vasta 1800-luvun loppupuolella, kun silloin perustettiin paljon vapaaehtoisia palokuntia, mutta myös vakituisia palokuntia, varsinkin isommissa kaupungeissa. Harvaan asutulla maaseudulla palosuojelu oli edelleen tehotonta ja järjestäytymätöntä. Vuosisadan vaihtuessa 1900-lukuun perustettiin runsaasti sammutusryhmiä ja kyläpalokuntia. Palokunnille kalustoa hankittiin lahjoituksilla ja palokunnilla taloja talkoilla. (Keski-Suomen pelastuslaitos n.d.)

Yleinen palokuntaliitto perustettiin vuonna 1906. Sen jälkeen pelastustoimi lähti kehittymään yhtenäisempään suuntaan vähitellen. Jo vuonna 1918 täysin vakinainen ja ammattilaisista koostuva palokunta oli 11 kaupungissa. Itsenäistyminen aikaansai yhä ammattimaisempia piirteitä, sillä valtio osoitti määrärahoja palotoimen kehittämistä varten ja samalla myös järjestötoiminta vilkastui. Sotien aikana palokuntien merkitys oli korvaamaton. Palokuntatoiminta laajeni ja muuttui pelastustoiminnaksi ja varusteet alkoivat kehittyä 1960-luvulla. Jo aiemmin palokuntiin tuli omat toimikunnat nais- sekä poikaosastoille, joista myöhemmin kehittyi nuoriso-osastoja, kun tytötkin saivat liittyä niihin. 80-luvulla koulutukseen panostettiin syventämällä sitä, samalla myös järjestötoimintaa kehitettiin. (Keski-Suomen pelastuslaitos n.d.)

2000-luvun alussa on siirrytty kuntien ylläpitämistä alueellisiin, laajempiin pelastuslaitoksiin. Tämä on mahdollistanut resurssien paremman kohdistamisen sekä tarkoituksenmukaisen käytön. Tänä päivänä maassamme toimii 22 pelastuslaitosta, jotka tuottavat pelastustoimelle kuuluvia turvallisuuspalveluita koko maassa. Myös vapaaehtoiset palokunnat ovat siirtyneet suurilta osin pelastuslaitosten alaisiksi tehtyään palokuntasopimuksen. Näiden palokuntien rooli on merkittävä edelleen harvaan asutulla maaseudulla kaupunkien ulkopuolella. Pelastuslaitokset ovat kunnallisia toimijoita eli kunnat omistavat ne rahoittaen laitosten toiminnan. Pelastuslaitoksen huolehtivat heille laissa

määrätyistä tehtävistä, kuten Pelastuslaki 379/2011 määrittelee. Pelastuslaitosten tehtäviä ovat turvallisuusviestintä, valvontatehtävät, väestön varoittaminen onnettomuustilanteessa sekä pelastustoiminta. Lisäksi on mahdollista suorittaa ensihoitopalveluita, joiden järjestämisvastuu on sairaanhoitopiireillä. Tehtävänä on tukea myös kuntien valmiussuunnittelua sekä huolehtia öljyntorjunnasta sen akuutissa vaiheessa. Tavoitteena on luoda Euroopan tehokkain pelastustoimi vuoteen 2025 mennessä. (Keski-Suomen pelastuslaitos n.d.)

### **6.3 Pelastustoimen palvelutasopäätös**

Palvelutasopäätös tehdään määräajaksi. Alueen pelastustoimi päättää palvelutasostaan kuunneltuaan ensin kuntia, jotka kuuluvat pelastuslaitoksen toimialueeseen. Päätöksessä selvitetään alueella esiintyvät uhat ja arvioidaan niistä aiheutuvat riskit. Samalla määritellään myös toiminnan tavoitteet ja käytettävät resurssit. Myös palveluiden taso sekä kehittämissuunnitelma on osa palvelutasoa. Päätös toimiten aluehallintovirastolle, joka tarkastaa asiakirjan ja tarvittaessa voi palauttaa sen täydennettäväksi. (Pelastuslaki 379/2011 § 29)

Sekä pelastuslain 379/2011 § 29, että Sisäasianministeriön Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (2013) s. 4 mainitsevat, että ministeriöllä on oikeus antaa asetuksellaan tarkempia säännöksiä palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta.

Ohjeen tarkoituksena on alueen pelastustoimen palvelutasopäätösprosessin ohjaaminen ja määrittely, millainen tulee palvelutasopäätöksen rakenteen ja sisällön olla. Päätöksen tulee sisältää ainakin ohjeessa nämä erikseen mainitut asiat. Lisäksi siinä voi olla myös muita asioita sen mukaan kuin alueella katsotaan se tarpeelliseksi. Ohje keskittyy pelastuslain asettamiin velvoitteisiin, lisäksi siinä on otettu huomioon muistakin laeista pelastustoimelle tulevia velvoitteita tai asioita, jotka ovat sopimuksenvaraisia. (Sisäministeriö, 2013, s. 4)

Päätöksessä on ilmentävä alueen pelastustoimen toiminnan painopisteet selkeästi sekä strategiset tavoitteet. Lisäksi se, kuinka palvelutasopäätöksessä on otettu huomioon valtakunnallinen pelastustoimen strategia, unohtamatta muita pelastuslaitoksen toimintaan vaikuttavia kunnallisia, alueellisia ja maakunnallisia strategioita tai painopisteitä. Kirjaukset

tulee olla konkreettiset ja mitattavissa palvelujen sisällön ja tason osalta. (Sisäministeriö, 2013, s. 8–9)

Valmisteltaessa esitystä palvelutasopäätöksestä tulee uhkia ja riskejä arvioitaessa tehdä se päivittäisten tapahtumien, häiriötilanteiden, poikkeusolojen sekä väestönsuojelutilanteiden näkökulmasta. Pelastuslaitosten tulee arvioida näitä riskejä myös oman toiminnan jatkuvuuden kannalta. (Sisäministeriö, 2013, s. 12)

Omistajaohjauksen näkökulmasta tavoitteena on, että sopijakunnilla on todellinen mahdollisuus omistajaohjaukseen, mutta myös vastuu pelastustoimen kehittämisestä, sitoutumisesta palvelutasopäätöksessä määriteltyihin tavoitteisiin ja toimimisesta näiden päämäärien saavuttamiseksi. Yhteinen omistajakuntien näkemys pelastustoimen järjestämisestä sekä kehittämisestä helpottavat ja ohjaavat asioiden valmistelua myös pelastuslaitoksessa. Tulevien uudistuksen osalta maakunnallinen edunvalvonnan tulee olla yhtenäistä, tällöin voidaan maakuntien alueella nykyinen pelastustoimen palvelutaso turvata. Sopijakuntien omistajaohjauksen tavoite on tehostaminen siten, että kuntien ja pelastuslaitoksen pelastustoimen toteuttamiseen ja kehittämiseen liittyvä edunvalvonta on sisällöltään yhtenäistä. (Etelä-Karjalan pelastuslaitos, 2020, s. 101)

#### **6.4 Omistajaohjaus pelastustoimessa**

Valtio määrittelee omistajaohjaukseen periaatettaan seuraavasti. Omistuksen perusteena on finanssi- tai strateginen intressi, myös erityistehtävän hoitaminen yhtiömuodolla on peruste omistaa. Taustalla olevat yhtiökohtaiset intressit vaikuttavat merkittävästi määriteltäviin valtion omistajuuden tavoitteisiin. Valtion omistusta arvioidaan kansantalouden kokonaisedun, yhtiöiden toiminnan ja arvon kehittämisen sekä resurssien tehokkaan jakamisen näkökulmasta. (Valtioneuvoston kanslia, 2020, s. 5)

Pelastustoimen suunnitellussa uudistuksessa ohjausta parannetaan ja vahvistetaan. Valtioneuvosto hyväksyy pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet ja sisäministeriö ohjaa suoraan maakunnan pelastuslaitoksia. Valtioneuvosto voi tehdä myös päätöksen siitä, että pelastustoimen erityistehtävät määritellään yhden tai useamman laitoksen hoidettavaksi. (Etelä-Karjalan pelastuslaitos n.d.)

Koko omistajaohjauksen ydin on siinä, että päätöksentekoketju sitoutuu kunnan johdon määrittelemiin tavoitteisiin ja toimii niiden mukaisesti. Omistaja määrittelee tahtotilan mihin tulee päästä, ja pelastuslaitos ratkaisee menetelmät tavoitteeseen pääsemiseksi. Tehtävät pelastustoimessa määritellään koko pelastustoimen alueelle, ei yksittäiselle kunnalle, joten omistaja tarkoittaa kaikkia kuntia, joiden alueella kulloinkin toimitaan. Isäntäkuntamallissa yksi, useimmin alueen suurin kunta hoitaa sopimuksen nojalla pelastustoimen tehtäviä yhden tai useamman kunnan puolesta. (Ihamäki, 2010, s. 4)

Palvelutasopäätös on omistajien tahtotila, edustaen siten omistajaohjausta mitä suurimmassa määrin. Palvelutasopäätöksen tulee sisältää suunnitelma kehittämisestä. Pelastuslaitokset laativat itse erikseen omavalvontaohjelman, jossa määritellään palvelujen toteuttamisen tavat sekä laadunvarmistus. Lisäksi ohjelmassa on määriteltävä, miten palvelujen toteutumista ja laatua seurataan sekä miten havaitut puutteellisuudet korjataan. (Kontio, 2017, s. 24)

Omistajakunnat ovat päättäneet ohjeita omistajaohjaukselle ja valtuuttaneet omistajaohjausta omissa organisaatioissaan. Tästä voi olla, Kontion (2017) s. 23, mukaan hyötyä tulevissa maakuntahallinnoissa ja siten myös tulevaisuuden pelastustoimessa, joka on tulevaisuudessa osa hyvinvointialuetta. Tällä hetkellä kuntaomisteisen pelastustoimen aikana ohjaus on tapahtunut pääasiallisesti monijäsenisen poliittisen toimielimen päättämän pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen kautta.

Omistajaohjaus nähdään yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka avulla demokraattisesti tehdyn päätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen määrittelemällä tavalla. Omistajaohjaus on nimenomaan politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Ohjausta käytetään eri ohjausvälineitä, niitä voidaan luokitella eri tavoin esimerkiksi jakamalla keinot normeihin, jotka ovat erilaisia säädöksiä, taloudellisiin keinoihin sekä informaatioon. (Kontio, 2017, s. 24–25)

Toivonen (2014) s. 86 toteaa puolestaan, että pelastuslaitokset ovat omistaja- sekä lainsäädäntöohjauksessa. Tällöin omistajaohjaus näyttäytyy sekä epämuodollisena että muodollisena toimintana. Vuorovaikutus sekä korostuvat ohjauksessa.



## 7 Jätehuolto

### 7.1 Jätehuoltolaki

Jätelain (646/2011) tarkoituksena on ehkäistä jätehuollosta sekä jätteistä aiheutuvaa haittaa ja varaa ympäristölle, terveydelle ja myös vähentää jätteiden haitallisuutta ja määrää. Lain tarkoituksena on edistää luonnonvarojen estävää käyttöä sekä varmistaa toimiva jätehuolto ja myös ehkäistä roskaantumista. Kyseistä lakia sovelletaan jätehuoltoon, jätteeseen, roskaantumiseen sekä toimintaan ja tuotteisiin, joiden seurauksena syntyy jätettä.

Jätteellä tarkoitetaan laissa (646/2011) esinettä tai ainetta, jonka aineen tai esineen haltija aikoo poistaa tai on poistanut käytöstä tai on velvollinen poistamaan sen käytöstä. Esine tai aine ei ole jäte, vaan sivutuote, jos se syntyy sellaisen tuotantoprosessin seurauksena, jonka ensisijainen tarkoitus ei ole tämän esineen tai aineen valmistaminen ja esineen tai aineen jatkokäytöstä on olemassa varmuus, esinettä tai ainetta voidaan käyttää sellaisenaan tai kun sitä on muunnettu enintään tavanomaisen teollisen käytänteen mukaisesti, tai esine tai aine syntyy olennaisena osana tuotantoprosessia ja esine tai aine täyttää sen suunniteltuun käyttöön liittyvät tuotetta sekä terveyden- ja ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset eikä sen käyttö kokonaisuutta arvioiden aiheuta haittaa tai vaaraa ympäristölle eikä terveydelle.

Vaarallisella jätteellä tarkoitetaan sellaista jätettä, joka on palo- tai räjähdysvaarallinen, ympäristölle vaarallinen, tartuntavaarallinen tai muuten terveydelle vaarallinen tai sisältää muun vastaavaan vaaraominaisuuden.

Yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan vakinaisessa asunnossa, asuntolassa, vapaa-ajan asunnossa tai muussa asumisessa syntyvää jätettä, siihen kuuluu myös sako- tai umpikaivojäte, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa palvelu-, hallinto- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä. Sekalaisella yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan jätettä, joka jää jäljelle, kun jätteestä on kerätty sen syntypaikalla erilleen jätelajeittain yksilöidyt jakeet, kuten kotitaloudessa käytettävää elektroniikka- ja sähkölaitetta, sekä määrältään ja laadultaan siihen rinnastettavaa teollisuudessa, kaupassa, laitoksissa ja muussa toiminnassa käytettäviä elektroniikka- ja sähkölaitteita.

Jätteen tuottajalla tarkoitetaan sitä, jonka toiminnasta syntyy jätettä tai jonka, sekoittamis-, esikäsitteily- tai muun toiminnan tuloksena jätteen koostumus tai ominaisuuden muuttuvat. Jätteen haltijalla tarkoitetaan kiinteistön haltijaa, tuottajaa tai muuta, jonka hallussa jäte on. Kiinteistön haltijalla tarkoitetaan kiinteistön vuokraoikeuden haltijaa tai kiinteistön omistajaa.

Jätteen kuljettajalla tarkoitetaan sitä, joka vastaa jätteen kuljettamisesta. Jätteen välittäjällä tarkoitetaan häntä, joka ammattimaisesti myy taikka ostaa jätettä, välittää jätettä tai jätehuollon palveluita muiden lukuun, mukaan lukien välittäjä, joka ei fyysisesti ota jätettä haltuunsa.

Jätehuollolla tarkoitetaan tässä laissa jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä sekä loppukäsittelyä, luettuna mukaan toiminnan tarkkailu, seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä. Jätteen keräyksellä tarkoitetaan jätteen kokoamista kunnan, tuottajan, kiinteistön haltijan, jakelijan tai jonkun muun järjestämään vastaanottopaikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan luettuna jätteen alustava lajittelu tai väliaikainen varastointi. Jätteen erilliskeräyksellä tarkoitetaan jätteen keräystä niin, että laadultaan ja lajiltaan erilaiset jätteen pidetään toisistaan erillään uudelleenkäytön valmistelun, kierrätyksen muun erityisen käsittelyn tai muun hyödyntämisen helpottamiseksi.

Uudelleenkäytöllä tarkoitetaan tuotteen tai sen osan käyttämistä uudestaan samaan tarkoitukseen kuin mihin se oli alun perin suunniteltu. Uudelleenkäytön valmistelulla taas tarkoitetaan toimintaa jätteen tarkistamiseksi, puhdistamiseksi tai korjaamiseksi, jonka avulla käytöstä poistettu tuote tai sen osa valmistellaan siten, että se voidaan käyttää uudelleen ilman erillistä esikäsitteilyä.

Jätteiden kierrätyksellä tarkoitetaan toimintaa, jolloin jäte valmistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen. Jätteen kierrätyksenä ei pidetä jätteen hyödyntämistä energiana eikä jätteen valmistamista maantäyttöön käytettäväksi aineeksi tai polttoaineeksi.

Jätteiden hyödyntäminen on toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte hyödynnetään tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muuten käytettäviä aineita tai esineitä, luettuna mukaan jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten. Jätteen loppukäsittely on jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteen ottamista tai muuta tällaiseen rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena on jätteen sisältämän energian tai aineen hyödyntäminen, luettuna mukaan jätteen valmistelu loppukäsittelyä varten. Jätteenkäsittely on jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, luettuna mukaan hyödyntämisen ja loppukäsittelyn valmistelu. Tuotteen jakelija on tässä laissa tuotteen ammattimainen myyjä tai muu taho, joka tarjoaa tuotteen käyttäjän saataville.

Jätelain (646/2011) mukaan toiminnassa on ensisijaisesti noudatettava seuraavaa etusijajärjestystä, joka on määritelty 8 §: Syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta on vähennettävä. Jos jätettä kuitenkin syntyy, tulee jätteen haltijan valmisteltava jäte uudelleenkäyttöä varten tai kierrätettävä se itse. Jos kierrätys ei kuitenkaan ole mahdollista, on jätteen haltijan hyödynnettävä jäte muulla tavoin, luettuna mukaan hyödyntämisen mahdollisuus energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, tulee jäte loppu käsitellä.

## **7.2 Jätehuolto Suomessa**

Jätelaki (646/2011) määrittelee jätehuollon vastuut ja velvollisuudet Suomessa. Kunnalle kuuluvista mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa (365/1995) tarkoitettu toimielin eli kunnan jätehuoltoviranomainen. Jos kunta on siirtänyt kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän 43 §:n mukaisesti hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, toimii kunnan jätehuoltoviranomaisena yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä niin kuin kuntalaissa säädetään.

Jätelain (646/2011) 26 §:n mukaisesti kunta voi järjestää kunnan jätehuoltoviranomaisen tehtävät siten kuin kuntalaissa säädetään ja hoitaa toiminnan itse, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai sopimuksin yhdessä muun kunnan kanssa.

Jätelain (646/2011) 32 §:n kunnan on järjestettävä seuraavien jätehuolto seuraaville jätteille: Vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa, vakinaisessa asunnossa sekä muussa asumisessa syntyvä jäte, luettuna mukaan sako- ja umpikaivoliete, kunnan palvelu- ja hallintotoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte, liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka on kerätty kiinteistöllä yhdessä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa sekä muu yhdyskuntajäte, joka on kerätty yhdessä 1–3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

Jätelaki (646/2011) mukaan kunnan tulee järjestää muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi tätä pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään sopii kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä eli kunnan toissijaisessa jätehuoltopalvelussa. Kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa 2 §:ssä tarkoitetusta kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta sopimus, joka voi olla kestoaltaan enintään kolme vuotta yhdellä kertaa ja jonka osapuolet voivat irtisanoa sopimuksessa määritellyn irtisanomisajan kuluttua. Sopimuksen voi jätteen haltijan puolesta tehdä jätteen kuljettaja tai muu toimija.

Jätelaki (646/2011) 43 § mukaan kunta voi siirtää jätehuollon palvelutehtäviä kuntien omistamalle yhtiölle. Kunta voi omalla päätöksellään siirtää jätteen vastaanottamisen, kuljettamisen sekä käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitetun jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 § tarkoitetun jäteneuvonnan ja näihin liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulee hoidetuiksi tämän lain säännösten mukaisesti.

## 8 Tutkimuksen kuvaus

### 8.1 Tutkimustehtävät ja – ongelma

Tämän opinnäytetyön tarkoitus on selvittää, miten omistajaohjaus toimii kunnissa. Asiat, joita selvitetään ovat, haastateltavien kokemuksia omistajaohjauksesta ja millaisia kehitysehdotuksia he antavat tulevaisuudessa tapahtuvaan omistajaohjaukseen. Onko odotettavissa poliittisten valtasuhteiden aiheuttaman disruption vaikutusta tulevaisuuden päätöksenteossa?

Tutkimuskysymyksissä haettiin vastauksia seuraavanlaisiin asioihin:

- Miten omistajaohjaus toimii parhaalla mahdollisella tavalla?
- Tehdäänkö päätökset tiedolla johtamalla vai onko päätösten taustalla tunnepohjainen päätös?
- Millaiset kokemukset ovat onnistuneesta omistajaohjauksesta?
- Kuinka voimakasta autonomia on kuntien omistamille yhteisöille?
- Miten kuntayhteisöjen yhteistyö toimii kokonaisuudessa?
- Millä tavalla omistajaohjaus muuttuu poliittisten voimasuhteiden vaikutuksesta?
- Mitkä ovat kehitysnäkymät omistajaohjauksessa kuntayhteisöissä?

### 8.2 Tutkimusmenetelmä

Haastattelu on yksi hyvä tapa kerätä tutkimustietoa. Kokemus tutkimuskohteena on tärkeä. Ilman haastatteluja monet kokemukset ja elämänalueet jäisivät tutkimuksen ulkopuolella. Tutkijat ovat harvoin silloin paikalla, kun jotain kokemuksia tapahtuu. Nämä asiat voidaan

nostaa yhteisiksi haastattelujen avulla. Tutkimushaastatteluissa puhutaan usein tapahtumista, jotka ovat tapahtuneet aiemmin. Pelkkä hyvien kysymysten valmistelu ei takaa hyvää sekä onnistunutta haastattelua. (Hyvärinen ym., 2017, s. 12; ks. myös Gubrium ym., 2012, s. 9)

Haastattelut ovat muuttuneet ja olleet olemassa vuosien aikana, tapa ja tyyli haastatella ovat muuttuneet sinä aikana. On esitelty selviytymistarinoita, tapauksista oppimista sekä elämänkuvauksia erilaisissa haastatteluissa. (Gubrium ym., 2012, s. 9)

Laadullinen haastattelu lähestyy tilannetta yksilöllisenä kohtaamisena. Kiinnostuksen kohteena ovat haastateltavan yksittäiset kokemukset, kertomukset ja näkemykset, joita tutkija puolestaan tulkitsee esittämättä kuitenkaan faktoja tai lainalaisuuksia.

Teemahaastattelu on tärkeää, että tiettyjä teemoja käsitellään, mutta kysymykset sekä esittämisjärjestys voivat vaihdella. Menetelmää valittaessa tulee tiedostaa, ettei mikään haastattelutapa ole huono tai hyvä itsessään, vaan käyttökelpoisuus määritellään tutkimusongelman mukaan. Kyselytutkimuksessa sekä haastateltava että haastattelija osallistuvat tiedon tuottamiseen. (Hyvärinen ym., 2017, s. 89)

Haastattelijan tulee harjoitella oman äänensä käyttöä, sillä hän pystyy rohkaisemaan haastateltavaa myös vaikeitten asioiden käsittelyssä. Tällöin puhutaan rohkaisevasta kuulijasta roolista haastattelijan osalta. Onnistunut haastattelu vaatii vastuun siirtämistä kertojalle. Tivaamalla vastauksia saadaan lähinnä raportti, vaikka keskeisenä tavoitteena haastattelussa tulee olla kerronnallisuuden aktiivisuuden jalostaminen. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, s. 196, 199)

Kriittisesti tarkastellen todetaan, että haastattelututkimuksen kysymykset voivat olla moniselitteisiä. Tämän takia haastateltavat vastaavat eri tavoin. Tämä puolestaan voi heikentää vastausten vertailtavuutta. Haastattelu kohdistuu jonkin erityisen kokemukseen selvittelyyn. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, s. 67)

### **8.3 Haastattelulomakkeen laadinta ja sisältö**

Haastattelulomake on rakennettu tutkimusongelman perusteella ja siinä esitetyt kysymykset ovat esitelty tarkemmin liitteessä. Haastattelulomakkeessa selvitettiin haastateltavien taustatietojen lisäksi heidän näkemyksiään omistajaohjauksesta. Kysymyslomakkeen kysymykset ovat avoimia, jolloin haastateltavat saavat vastata kysymykseen oman näkemyksensä mukaisesti.

### **8.4 Aineiston keruu ja analyysi**

Haastatteluaineisto on kerätty kevään 2021 aikana tekemällä yksilöhaastatteluja yhteensä 13 kappaletta. Haastattelut ovat tehty paikan päällä tai osittain videoneuvotteluyhteyksillä covid-19-pandemiarajoitukset huomioiden. Haastattelut nauhoitettiin ja ne litteroitiin haastattelun jälkeen.

## 9 Tutkimustulokset

### 9.1 Tutkimukseen osallistuneiden kuvaus

Haastateltava 1 on suuren suomalaisen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, joka on toiminut valtuuston jäsenenä seitsemän kautta. Hän on työskennellyt mm. valtuuston puheenjohtajistossa, eri lautakuntien ja kaupunginhallituksen jäsenenä. Näiden kunnallisten luottamustoimien lisäksi hän on työskennellyt Euroopan unionin parlamentissa, sekä Suomen eduskunnassa kansanedustajana.

Haastateltava 2 on haastatteluhetkellä keskikokoisen kaupungin hallituksen puheenjohtaja ja toiminut mm. nuorisovaltuustossa.

Haastateltava 3 on pienen kunnan pitkäaikainen luottamushenkilö, joka työskennellyt erilaisissa luottamustoimissa yli 40 vuoden ajan. Hänen uralleen on mahtunut valtuuston puheenjohtajuus, hallituksen varapuheenjohtajuus, eri lautakuntien jäsenyyksiä ja muita luottamustehtäviä.

Haastateltava 4 on keskisuuren kaupungin johtava viranhaltija. Hän on työskennellyt nykyisessä tehtävässään noin viisi vuotta, mutta kokonaisuudessaan kunnallishallinnosta 20 vuotta.

Haastateltava 5 on suuren kaupungin konserniohjauksessa noin 10 vuotta työskennellyt henkilö, jolla kunnallista työkokemusta on 13 vuotta ja hän on aloittanut oikeuspalveluissa.

Haastateltava 6 työskentelee omistajaohjauksesta vastaavana viranhaltijana suuressa kaupungissa. Kunnallishallinnon työkokemus on yhteensä 14 vuotta.

Haastateltava 7 on pienen kunnan johtava viranhaltija. Hän on toiminut myös luottamushenkilönä. Yhteensä kunnallishallinnon kokemusta on 17 vuotta.



Haastateltava 8 toimii suuren kunnallisen yhtiön johdossa. Yhtiön vastuulla on mm. jätehuolto alueellaan. Tässä tehtävässä hän on työskennellyt 16 vuotta.

Haastateltava 9 on pitkän kunnallishallinnon työkokemuksen omaava. Hän on toiminut ympäristöpäällikkönä 17 vuotta, 10 ELY-keskuksessa ympäristöasioiden johtotehtävissä ja nyt viimeiset 8 vuotta jätehuollon toimitusjohtajana.

Haastateltava 10 on suuren pelastuslaitoksen johtava viranhaltija, joka on ollut tehtävässään pelastuslaitoksen alusta alkaen. Sitä ennen toiminut johtavissa pelastustoimen päällystötehtävissä 90-luvun alkupuolelta, ura on kestänyt tähän mennessä noin 30 vuotta.

Haastateltava 11 toimii keskisuuren pelastuslaitoksen johtavana viranhaltijana, joka on tehnyt nykyistä tehtäväänsä 11 vuotta, sitä ennenkin työskennellyt pelastustoimen eri tehtävissä 80-luvulta alkaen.

Haastateltava 12 työskentelee pienen pelastuslaitoksen johtavana viranhaltijana, Hän on ollut pelastuslaitoksen päällystötehtävissä viimeiset 26 vuotta.

Haastateltava 13 on toiminut kunnallisissa luottamustehtävissä vuosituhaten vaihteessa. Sen jälkeen hän on toiminut maakuntajohtajana, sekä kuntaministereiden valtiosihteerinä. Lisäksi hän on työskennellyt valtionvarainministeriössä. Tällä hetkellä hän työskentelee kuntien edunvalvontajärjestön johtotehtävissä.

## **9.2 Omistajaohjauksen toimiminen**

Ensimmäiseen kysymykseen haastateltava 1 vastaa, että luottamushenkilöiden on pitänyt luoda selvät säännöt, miten omistajaohjauksessa toimitaan. Ne ovat tehty yhdessä niin, että niihin voivat sitoutua viran- ja toimenhaltijat, sekä luottamushenkilöt. Omistajapoliittinen ohjelma on asia mikä sitoo ollen punainen lanka koko omistajaohjauksessa. Tätä ohjelmaa tulee tarkastella ajoittain ja päätös kokonaisuudesta tulee tehdä valtuustotasolla.

Aikataulullisesti asiaa pitää tarkastella vähintään valtuustokausittain, mutta myös sen aikana. Pienemmässä kunnassa omistajapoliittiset linjaukset ovat hyvin konkreettisia, läheisiä ja

yksinkertaisia. Isommassa kaupungissa ne ovat monimutkaisia, monen tasoista, sillä omistajuutta on monenlaista. Vaikeutta on ollut liikelaitosten osalta, sillä omistettavien yhtiöiden kirjo on laaja ja tämän kokonaisuuden ymmärtäminen yksittäiselle valtuutetulle voi olla aika hankalaa. Valtuutetuilla kuuluisi olla myös kiinnostusta ja halua olla kehittämässä omistajaohjausta. Pitäisi olla ymmärrystä liike-elämästä ja elinkeinopolitiikasta, mutta tätä ei kaikilla ole.

Haastateltava 2 puolestaan kertoo omistajaohjauksen toimivan ihanteellisesti sillä tavalla, että sekä yhtiöt, että omistajat käyvät vuorovaikutteellista puhelua ennakoiden. ”Tietävät ehkä enemmän kuin kirjoittavat.” Sitä varten vuorovaikutus ja toimiva suhde on keskeisempää kuin niin sanottu konserniohje. Niitä tehdään aika ahkerasti, mutta meillä esimerkiksi tehdään parhaillaan uutta konserniohjetta. Olennaisempaa on ollut se, että ihmiset on käyneet näiden yhtiöiden ja omistajatahojen kanssa käyneet vuoropuhelua ja on ollut tietoa siitä, että mitä tullaan tulevaisuudessa investoimaan. Mitä omistaja on tavoitellut ja siitäkin huolimatta vaikka on annettu ohjetta, niin on kuitenkin pidetty huoli siitä, että nämä yhtiöt on voineet toimia itsenäisesti sekä niiden toimiva johto ja toimiva hallitus on saanut kantaa sen vastuunsa siitä yhtiöstä, vaikka omistaja olisi pyrkinyt ohjeistamaan. Sellainen riski mikä siinä on, että lopputulos on ollut hyvä mutta on sattunut sellaista välillä, että hallitukset on ohitettu niin, että sekä toimitusjohtajat sekä kaupunginjohto on käynyt sellaista keskustelua keskenään mistä hallitukset eivät ole olleet tietoisia. Kun tämä virhe on havaittu niin on todettu, että mieluummin istutaan useammin ja koko porukan kanssa, kuin se että käydään ikään kuin kulmahuoneessa hakemassa sellaisia ohjeita mitä ei välttämättä omistaja itse siunaa.

Pitkäaikaiset kaupunginjohtajat, olivat ennen nykyistä niin sanottu liike-elämämyönteisiä ja ehkä oli omimmillaan yritysyhteistyössä. Sitä kautta on tullut se, että se oli hänen vahvaa osaamisaluettaan, niin hän antoi mieluummin ohjetta konsernipuolelle kuin peruskaupunkiin. Se malli oli heikko, mutta sillä ei saatu mitään vahinkoa aikaiseksi, kun se oli hänen vahvuusalueensa. Nyt kun meillä on tarkoitus se, että tätä konserniohjausta otetaan uudelleen päivitettäväksi ja myös tämä omistajaohjaus toteutuu paremmin, niin suhde kaupunginhallituksen ja yhtiöitten välillä toimii erinomaisesti. Meillä on kaupunginhallituksen alainen ja kaupunginhallituksen jäsenistä koostuva konsernin

elinvoimajaosto, se käy aktiivista keskustelua yhtiöitten kanssa. Palautteena on tullut, kun organisaatiota on arvioitu, on ollut se, että kun tehdään kaupunkitasoisia strategioita, niin siinä valtuutetut keskimäärin ovat sitä mieltä, että ikään kun valtuustolla, ylimpänä päättävänä elimenä olisi kyky ja mahdollisuus on antaa omistajaohjausta, on heikko. Korostetaan yhtiön hallituksen roolia, sen tekemistä ja mukaan ottoa. Koska usein aktiivinen toimitusjohtaja ja sen, joka häärii ja hakee neuvoja. Siinä kuuluisi olla aktiivinen hallitus ja se ohjeistaa toimitusjohtajaa. Nyt usein käy niin, että se toimitusjohtaja hakee omistajan taustaa ja selkänöjaa itselleen ja hallitus kuulee omistajaohjausasiat toimitusjohtajalta ja tässä suhteessa järjestys on täysin väärä. Hallituksen kuuluu olla se aktiivinen ja tietoinen ja käydä sitä vuoropuhelua ehkä enemmän kuin sen toimitusjohtajan. Hänen tehtävä on viedä asioita eteenpäin, mutta hallitus pitää kaikesta ajan tasalla ja vähän kuin hyvän toimittajan periaatteella, että on hyvä tietää enemmän kuin kirjoittaa. Tätä on haluttu korostaa, että hallitus otetaan kaikkeen mukaan ja toimitusjohtaja voi olla mukana, mutta vähemmän tekee niin, että hallitus ei ole siitä tietoinen.

Haastateltava 3 taustoittaa, että kuntaan perustettiin konsernijaos, siihen saakka omistajaohjausta suoritti pelkästään kunnanhallitus. Jaoston tehtävänä on seuloa tietoa ja taitoa mitä tulee yhtiöiden hallitukseen jäsenten muodossa. Mukana tulevien jäsenten tulee olla yhtiöiden kannalta osallistuvia ja aktiivisia. Hallituksessa työskentely on erilaista kuin lautakunnissa. Hyvän omistajaohjauksen tulee olla kaksisuuntaista, omistajan näkemys tulee kulkea yhtiöiden suuntaan, mutta myös yhtiöiden asia tulee kulkea omistajan suuntaan. Ylikunnallisissa toiminnoissa, kuten sairaanhoitopiirin suuntaan on vaikeaa saada omistajaohjauksen ääntä kuuluviin. Omat yhtiöt ovat kuitenkin omistajaohjauksen pääsuunta, mutta tarpeen vaatiessa on tehty myös ylikunnallisiin toimielimiin omistajaohjaustyötä. Aktiivisuutta tarvitaan siis näihin toimielimiin. Tehokkuutta haetaan myös pienentämällä yhtiöiden hallitusten kokoja.

Haastateltava 4 korostaa, että kunnan strategiset tavoitteet pitää viedä omistajaohjaukseen ja sitä kautta koko konserniin käytettäväksi. Vuosittain keväällä päivitetään kaupunkistrategia ja konsernin eri osat päivittävät sen soveltuvien osien. Strategia ohjaa talousarvion ja toimintasuunnitelman tekemistä ja sitä kautta saadaan vietyä tavoitteita koko konsernin käyttöön. Omistajaohjauksen pelisäännöt ovat myös tärkeät eli ne, mistä

kysytään omistajan mielipiteitä. Näitä ovat mm. investoinnit tai toimitusjohtajan valinta. Tällöin saadaan tärkeisiin asioihin ennakkokäsitys omistajilta. Tämä malli on todettu paikkakunnalla hyväksi, mutta ratkaiseva tekijä on henkilöiden keskinäinen luottamus ja kemioiden kohtaaminen. Viranhaltijajohto on tekemisissä eri tavalla konserniyhtiöiden johdon kanssa, tapaamiset ovat virallisia ja epävirallisia, yhteyttä pidetään säännöllisesti.

Kuntayhtymätyyppisissä asioissa, kuten terveydenhuollon järjestämisessä on merkittävää, millaisia luottamushenkilöitä sinne valitaan. Tästä kaupungista on valittu ykkösketjun luottamushenkilöitä, sillä heillä on paras käsitys tavoitteista ja painopisteistä. Muuten he eivät voi viedä tavoitteita eteenpäin niin hyvin. Luottamushenkilöt tarvitsevat ajoittain tukea ja viranhaltijajohdon pitää olla aktiivinen näiden luottamushenkilöiden suuntaan. Isoissa kuntayhtymissä, mikäli ykkösketju ei ole paikalla, se on haaste. Myös sovittujen pelisääntöjen kunnioittaminen ja noudattaminen ovat tärkeitä.

Haastateltava 5:n mielestä tavoite on omistaja-arvon tuottaminen kaupungille ja siitä omistajaohjauksessa on kysymys. Omistaja-arvo voi tarkoittaa montaa eri asiaa kaupunkikonsernissa. Se ei välttämättä ole ollenkaan taloudellista tai osingollista tuottoa, vaan ylipäättänsä kustannustehokasta ja laadukasta palvelutuotantoa ja palvelutuotannon täydentämistä tai mahdollistamista. Saadaksean tätä aikaan, niin on olennaista, että ohjauksessa tunnistetaan toimivallat ja vastuut ja roolit, joita on. Omistajalla on oma rooli ja halu olla aktiivinen omistaja. Siitä huolimatta tulisi tunnistaa ja pysyttäytyä omistajan roolissa jättäen tytäryhteisöille ja hallitukselle omat roolinsa, sekä tietysti operatiiviselle johdolle oma roolinsa. Tämä on olennaista, eikä ole aina helppoa pidättäytyä ikään kuin omistajana niistä asioista, jotka kuuluvat yhtiöön tai säätiön operatiivisten toimintaan ja hallituksen vastuulle.

Haastateltava 6 sanoo parhaan mahdollisen tavan kertominen olevan vaikeaa. Hyväksi havaittu tapa on moniportainen malli, jossa ohjattavan yhtiön mukaan ohjaus tapahtuu eri tasoilla. Riippuen asian koosta, kaikkia ei tarvitse viedä esimerkiksi kaupunginhallitukseen tai konserniohjausjaostoon. Asioiden niihin tuominen tuo viranhaltijoille hyvää selkänjojaa suuremmissa asioissa. Yritysten kuuleminen jaostossa tai vastaavassa on myös tärkeää, sillä pidetään tietoisena mitä yhtiökentällä tapahtuu. Tämä ei ole varsinaista ohjausta, mutta

kuitenkin tuo tärkeää tietoa, tiedonkulun kannalta olennaisen tärkeää.

Luottamushenkilöiden kannalta silloin saa tietoa mistä tulevat päättämään. Myös viranhaltijatasolla tehdään päivittäistä konserniohjausta, vaikka siitä ei tehdä erikseen sen suurempia päätöksiä. Valtuustossa päätetään yhtiöiden osalta esimerkiksi lähtö hiilineutraalisuusohjelmaan, koska se kosketti energiayhtiötä.

Haastateltava 7 kertoo hyvän omistajaohjauksen olevan vuorovaikutteista eli se tarkoittaa sitä, että pelisäännöt on hyvä määritellä ja on tärkeää, että konserniohje on ajan tasalla. Tärkeää on, että yhteisöt tietävät, mistä asioista heillä on neuvotteluelvoitteet omistajan kanssa ja mikä ja mitkä kokonaisuudet ovat sellaisia, että omistajalla on niihin merkittävät intressit tai jotka vaikuttavat siten omistajan asemaan. Toiminnan rajat ovat hyvä määritellä ja keskusteluyhteys sekä vuorovaikutus ovat tärkeitä kaikki. Koska olemme kunnallisessa maailmassa ja kuntayhtymän työt on yleensä perustettu toteuttamaan jotain tai järjestämään jotain yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa yhtiömuodossa. Kaikkien pitää silloin ymmärtää se päämäärä, että mitä varten me tai mitä varten se yhtiö on olemassa ja siihen liittyy aika kiinteästi myös se, että yhtiöitten tavoitteet määritellään oikein omistajaohjauksessa. Eli omistajaohjaus on selkeää eli yhtiöllä on esimerkiksi taloudelliset tavoitteet ja tuloutustavoitteet omistajalle, mutta sitten voi olla myös yhteiskunnallisia tavoitteita. Tavoite ohjauksen ja vuorovaikutteisuuden kautta, niin omistajaohjaus toimii parhaalla mahdollisella tavalla.

Haastateltava 8:n mielestä pitää peilata kysymystä toimintaan. Organisaatio rakentuu siten, että on hallitus, jossa istuu siis niin sanotusti kansanvaltaisesti valitut jäsenet, eli hallituksen jäsenet valikoituvat kunnallisvaalien tuloksen perusteella. Siellä istuu poliittisten puolueiden edustajat, jotka samalla edustavat omistajakuntia. Hallitus on poliitikoista koostuva hallitus, mutta sitten hallituksessa on puheoikeus asiantuntijajäsenillä, ja he ovat yleisesti ottaen omistajakaupunkien johtajia tai heidän varahenkilöitään. He käyttävät omistajatahon puheenvuoroja eri asioiden käsittelyssä, mutta heillä ei ole äänivaltaa siinä mielessä kuin hallituksen jäsenillä on. Hallitustyöskentelyssä näkyy jonkun verran tämä asiantuntijoiden läsnäolo ja puheenvuorot eri asioiden käsittelyssä, joita he aika aktiivisesti käyttävät. Organisaatio rakentuu niin, että hallituksen yläpuolella on yhtymäkokous. Jos tätä vertaisi tavalliseen kuntaan tai kuntayhtymään, niin siellä hallitus olisi sama kuin kunnanhallitus ja tämä yhtymäkokous olisi suunnilleen kuin kunnanvaltuusto. Yhtymähallituksen jäsenet ovat

kaupunkien omistajaedustajia. Omistajaohjausta virallisesti käyttää yhtymäkokous tässä päätöksenteossa ja päättää toimintakokonaisuutta koskevista asioista, kuten talousarviosta. Voi tulla tilanteita, joissa joku omistaja, ehkä kuntayhtymän suurin osakas, jolla voi olla joitain erillisiä intressejä joitakin yhtiötä koskevien asioiden suhteen, näistä asioista asiantuntijajäsenen saattaa käyttää puheenvuoroja, vaikka ne ei hallituksen asialistalla olisi ja se voi johtaa siihen, että se asia päättyy sinne asialistalle. Se on yksi keino vaikuttaa tähän toimintaan, meidän asioitammehan, nousee esiin kaupunkien valtuustossa. Valtuuston jäsenet voivat tehdä aloitteita, jotka koskevat toimintaamme. Ja silloin näistä valtuustoaloitteista pyydetään lausuntoa meiltä ja sillä voi olla vaikutusta toimintaamme.

Haastateltava 9 puolestaan taustoittaa, että edustamansa jäteyhtiö täyttää 26 vuotta. Hän on ollut aikoinaan perustamassa yhtiötä, joka vastasi kaupungissa jätehuollosta. Olennainen osa omistajaohjausta on osakeyhtiön perustamisasiakirja, eli mitä osakkaat keskenään sopivat, kun tällainen organisaatio palvelutoimintaan perustetaan, se on perustavanlaatuista omistajanohjausta. Mikä on tehtävä ja mikä olemassaolon oikeutus palvelutoiminnalle mitä ollaan perustamassa. Sen jälkeen tullaan sellaiseen mielenkiintoiseen tilanteeseen, että mikä omistajajakauma yhtiössä. Kollegalaitoksia on sellaisia missä millään omistajalla ei ole ehdotonta omistajaoikeutta. Silloin ei olla tytäryhtiöasemassa, mutta kuten me, eli kaupunki omistaa meistä 65 %, ääniosuus kuitenkin on alle 50 %. Tämä luo mielenkiintoisen jännitteen omistajaohjaukseen. Tosiasiassa, kun ollaan tytäryhtiö niin kaupunki on ainoa, joka antaa vuosittaisia omistajaohjaustavoitteita. Se on toisaalta hyvä, toisaalta se on taas aiheuttanut sen, että matkavarrella ollut neuvottelukunta, joka oli tarkoitettu kaikkien kuntien yhteiseksi foorumiksi, on lakkautettu. Hallituskokoonpanoa kasvatettiin, alussa oli kuusi kuntaa. Ne istuvat nyt hallituksessa, tästä on sovittu osakassopimuksessa. 11 myöhemmin mukaan tullutta kuntaa ovat täysin tämän operatiivisen päätöksenteon ulkopuolelle, joka on osoittautunut ongelmaksi. Sen takia on mietitty, että pitäisikö neuvottelukunta perustaa uudestaan vai riittääkö omistajienkokous. Riittäisikö se, että olisi useammin yhtiökokouksia, jossa näitä yhteisiä asioita käsitellään. Tämä jätehuollon toimiala on erikoinen, että olemme tällainen operatiivinen tekijä ja samalla teemme viranomaispäätöksiä. Siksi meillä pitää olla oma lautakunta, joka tekee nämä viranomaispäätökset, hyväksyy taksat, antaa jätehuoltomääräykset tai myöntää esimerkiksi erilaisia poikkeuksia. Siellä on kuitenkin edustettuna kaikki omistajakunnat, jotka tekevät näitä viranomaispäätöksiä. On havaittavissa sellaista, ettei ymmärretä omistajaohjauksen merkitystä, vaan ne kunnat, joille

ei ole tarjottu sitä oikeaa suoraa omistajaohjausmahdollisuutta tänne osakeyhtiöön, niin yrittävät käyttää sitä valtaa viranomaisen kautta.

Kehittämistarvetta on omistajaohjauksessa. 26 vuotta on pitkä aika ja tavoitteet on muuttunut. On tullut kiertotalous ja ympäristönsuojelu, kestävän kehityksen malli ja niin edespäin. Aikoinaan, kun yhtiö perustettiin, sille asetettiin tehtäväksi terveyden- ja ympäristönsuojelu. Ympäristöasiat olivat niitä keskeisimpiä ja kuntavastuullinen jätehuollon toteuttaminen. Kysymys meneekin nykyään, että riittävätkö vuosittaiset tavoitteet, joilla monopolinasemassa oleva yhtiö oikealla tavalla ja yhteiskunnan eduksi parhaalla mahdollisella tavalla on kehittämässä omaa toimintaansa. Mikä meidän roolimme on ilmastonmuutoksen torjunnassa? Kannattaisiko meidän olla yhteiskunnan näkökulmasta omalla osaamisellamme rakentamassa kiertotalouden ja biotalouden ekosysteemejä, sekä mahdollistaa yritystoiminnan mahdollisimman hyvän kehityksen. Luodaan mahdollisuuksia yritystoiminnalle, vai keskitytäänkö me laput silmillä vain katsomaan, että jätteet kulkevat ja kierrätys vaan paranee parhaalla mahdollisella tavalla.

Ensimmäinen pelastuslaitoksen edustaja on haastateltava numero 10. Hänen mielestään täytyy olla tunnistettavissa, että omistajalla on jokin edustus toiminnassa. Ennen kuin pelastuslaitokset muuttuivat nykyiseen muotoonsa, oli omistajaohjaus selkeämpää, sillä silloin oltiin vain yhden kaupungin organisaatio ja sen kaupungin tavoitteet tulivat selväksi. Silloin pystyi käyttämään omistajan ääntä selvemmin, mutta nykyisessä mallissa se on vaikeampaa. Toimintaa ohjaamassa pitää ehdottomasti olla toimielin, joka käyttää omistajan ääntä ja siinä on koko alue tavalla tai toisella edustettuna. Vaikeutena voi olla se, että jäsenkunnat ovat kovin eri kokoisia ja siten omistajan äänen saaminen tasapuolisesti voi olla hankalampaa. Lautakunnalla on tärkeä rooli ohjaamisessa ja valvomisessa, sillä pelastuslaitoksen palvelutasopäätös on kaikkein tärkein asiakirja, sillä siinä kunnat ovat määritelleet mitä he haluavat pelastuslaitokselta. Kaikilla jäsenkunnilla, myös isäntäkunnalla tulee olla samat säännöt, silloin omistajaohjaus toimii oikealla tavalla. Hyväksyessään palvelutasopäätöstä jäsenkunnat samalla hyväksyvät siitä aiheutuvat kustannukset, joiden kehittymistä seurataan koko ajan.

Haastateltava 11:n mielestä omistajaohjausta pitää lähestyä lainsäädännön kautta. Ministeriön rooli on ohjaamisen kannalta tärkeä, talouden ohjaamisen kannalta puolestaan on isäntäkunta tärkeässä roolissa. Pelastuslaitoksen johtokunta hoitaa omaa tehtäväänsä alueen edustamisen kannalta. Hyvää omistajaohjausta on se, että ymmärretään, miten kokonaisuus toimii ja mikä on eri toimijoiden rooli kokonaisuudessa. Tärkeää on ymmärtää asia lainsäädännön kautta, se miten omistajaohjaus on rakennettu pelastuslaitoksissa, sillä ohjaus tulee toisaalta ja resurssit toisaalta. Kaikkien osapuolten pitää käsittää, miten tämä on rakennettu.

Haastateltava 12 puolestaan toteaa, että alueellisessa järjestelmässä ja oman pelastuslaitoksen alueella suhde isäntäkuntaan on hyvä. Saamme olla ja toimia itsenäisesti, meitä ohjataan ainoastaan talousarvion sitovuuden osalta. Jos isäntäkunta joutuu säästämään, niin sitä kautta asia vaikuttaa myös pelastuslaitokseen. Kaupunkikonsernissa on omistajaohjaus tiukempaa muita toimijoita kohtaan, mutta pelastuslaitoksen ollessa ylikunnallinen toimija, niin ohjaus on väljempää. Omistajaohjausta tulee enemmän kaupungin liikelaitoksiin. Muut pelastuslaitoksen jäsenkunnat pitävät isäntäkuntaa tietynlaisena uhkana ja yrittävät ajoittain saada esimerkiksi maksuosuuksiin muutosta omistajaohjauksen kautta. Velvoittava ohjaus tulee isäntäkaupungilta. Jos lautakunnan päätös olisi kovin isäntäkaupungin edun vastainen, niin silloin kaupunginhallitus käyttäisi otto-oikeutta. Itsenäisenä toimiminen on hyvää omistajaohjausta.

Haastateltava 13 mielestä omistajaohjauksen perusta kunnissa on ennen kaikkea se, että pitää tietää mitä omistaa, mitä haluaa omistaa ja tietää mitä tavoitteita omistamisella on. Minkälainen strateginen perusta kullekin omistamisen muodolle on. Se on hyvän omistajaohjauksen lähtökohta. Mitä sen jälkeen sitten tapahtuu, ajatellessa kuntakonsernien ohjausta, on seurausta siitä, että jos on epäselvää, miksi omistetaan, miksi on muodostettu tämän tyyppinen kuntakonserni, tämän tyyppiset yhtiöt ja liikelaitosrakenteet tai miksi ollaan mukana jossakin toiminnassa kenties jollain osuudella? Jos tausta ja motivaatio tai perusta ei ole selvää niin silloin myös ohjaaminen on aika vaikeaa. On vaikeaa ohjata ja asettaa tavoitteita, jos ei ole strategista taustaa siinä riittävästi mietitty.



### 9.3 Tiedolla johtamalla vai tunnepohjainen päätös?

Haastateltava 1 vastaa esitettyyn kysymykseen, että lähtökohtaisesti omistajapolitiikka on siiloutunut. Kaupungissa jokaista yhtiötä tai liikelaitosta johtaa oma lautakuntansa tai hallituksensa, nämä ovat erikoistuneet johtamaansa yhtiöön. Omistajapolitiikan ohjaaminen ja linjaaminen tapahtuu päivittäisessä toiminnassa tiedon pohjalta. Suurten yhtiöiden osalta, että päätöksissä ei juuri tunnetta ole, ne tehdään tietopohjalta ja sen hetkisen arvion ja taloustietämyksen pohjalta. Pienemmissä toimijoissa yksittäisiin kohteisiin liittyy enemmän tunnetta. On myös syytä ajatella omistajaohjauksessa kaikkea mitä kaupunki omistaa eli tiet, kadut tai sillat, niistä puhuttaessa riittää enemmänkin tunnetta.

Haastateltava 2:n mielestä ongelma on ensinnäkin mikä sairaanhoitopiiriin ja pelastustoimeen liittyy, on se että, kun vaalien jälkeen käydään eri näköistä paikkajakoa siitä, että miten luottamustehtävät keskenään jaetaan. Nämä yli maakunnalliset toimijat, olkoon sitten yhtiö tai kuntayhtymä, niin ne eivät koskaan ole olleet poliittisesti väännössä niitä ykköskorin paikkoja. Se on erittäin valitettavaa, kun ajatellaan miten laajaa ja suurta edunvalvontatyötä ne maakunnallisesti tekevät. Nyt haettu sellaista mallia, kun maakunnalliset toimijat ja tämä peruskaupunki konserniohjeineen elää eri rytmissä, eri elämää, niin esimerkiksi sairaanhoitopiiri toimii ehkä liiankin itsenäisenä ja omatakeisena toimijana. Kontaktinpito tavoitteisiin ja investointeihin sekä talouden tavoitteisiin ovat lähinnä tällaisten vuosittaisten keskusteluiden varassa. Tähän on lähdetty siitä ajatuksesta, että esim. maakunnallisten toimijoiden hallituksen jäsenet pitäisi olla kuntapäätäjien ydintä siinä kohtaa, että tiedonvaihto kulkee jatkuvasti ja vuoropuhelu olisi luonnollista. Tällä hetkellä, ikään kuin valitettavasti, niitä pidetään sellaisina täytepaikkoina ja eivät ole olleet poliittisesti kiinnostuneita. Sen vuoksi haluttaisiin, että sama väki, joka keskeisesti vastaa talouden tasapainosta toimisi maakunnallisesti. Meillä poliittisten ryhmien kesken keskusteltu, että täytyy saada ikään kuin raskaamman luokan tekijöitä niihin, ettei ne elä niin kuin omaa elämäänsä tämän emon ulkopuolella.

Haastateltava 3 kertoo seuraavaa. Päätökset on vuosien saatossa kehittyneet enemmän tietojohtamisen suuntaan. Yhtiöiden alussa oli enemmän poliittisia näkemyksiä ja tunteita päätöksenteossa. Nykyinen järjestelmä, jaoston mukaan tulemisen kautta, tuo enemmän

käsittelyyn faktoja. Aikaisemmin ajateltiin yhtiöissä työskentely lautakuntatyön jatkeena, mutta nykyisin on paremmin ymmärretty ohjaavan lainsäädännön merkitys.

Haastateltava 4 toteaa kokonaisuuden riippuvan toimialasta. Viranhaltijat pyrkivät faktatietoon, mutta esimerkiksi kouluverkkokeskustelu käydään tunnepohjalla. Poliittisella puolella tunne tulee esiin päätöksenteossa eri konsernin osissa, asia siis riippuu toimialasta.

Haastateltava 5 linjaa puolestaan, että omistajaohjauksessa tulisi tehdä päätökset tiedon perusteella ja harjoittaa tiedolla johtamista. Sen tulee olla lähtökohta. Kuntaorganisaatio on erilainen kuin joku muu omistaja, että se omistajatahdon muodostaminen voi olla aika monivaiheinen polku tai tie. Siihen voi liittyä erilaisia näkökulmia ja näkemyksiä, vaikkapa juuri poliittisen päätöksenteon juurella. Jokaisella ryhmällä ovat omat tavoitteet, näkemykset ja näkökulmat niihin eri asioihin liittyen. Näissä voi olla joissakin tilanteissa tunnepuolta ehkä enemmän mukana mitä viranhaltijanäkökulmassa on, kun asiaa katsoo. Esimerkkinä on ollut näitä tytäryhtiökohtaisia strategioita päätöksenteossa, ja niihin on noussut keskusteluun kysymyksiä vaikkapa taloyhtiöiden tulevista vuokrankorotuksista. Nämä eivät omasta näkökulmasta liity juuri siihen asiaan, mutta on tietysti juuri sellaisia, jotka saattavat tunnepuolta tuoda esiin.

Haastateltava 6:n sanoo omistajanohjauksen viitekehyksissä päätökset tehtävän tiedolla. Tämä koskee koko kaupungin päätöksentekoa. Kaupunkiorganisaatio pystyy tuottamaan tietoa monista asioista tarkasti. Vaikka tietopohjaa on olemassa, pystyvät ihmiset tulkitsemaan sitä eri tavoilla. Poliittisessa päätöksenteossa asioita tarkastellaan oman ideologiansa kautta, tätäkään ei voi kutsua tunnepohjaiseksi päätöksenteoksi, vaan ihmiset taustansa takia katsovat asioita eri näkökulmista. Tietopohja on kuitenkin se mihin kaikki päätöksenteko kytkeytyy eli tässä kohdassa ei tule esiin tunnetta lainkaan.

Haastateltava 7:n mielestä melko lailla päätöksiä tehdään tiedolla johtamalla tänä päivänä. Esimerkiksi haastattelupäivänä aamulla oli energiayhtiön kanssa palaveri, jossa sitten punnittiin tai käsiteltiin tiettyjä asioita. Päätökset perustuvat tänä päivänä tietoon. Tietysti on tällaisia tunteita herättäviä kysymyksiä, jotka aiheuttavat yleisössä ja kuntalaisissa ja luottamushenkilöissäkin tunteita. Varmaan paras esimerkki näistä ovat aina sähkönsiirtomaksut. Se on aina meidän kaikkien kuluttajien näkökulmasta ja mielestä

aivan liian kalliita. Mielestäni omistajaohjaus on kehittynyt yleisesti kuntapuolella ja kuntaomistajissakin aika paljon hyvään suuntaan. Lisäksi ymmärretään paremmin, että mitä osakeyhtiölaki merkitsee. Yhtiön hallituksen jäsenten pitää edistää yhtiön etua ja myös omistajan täytyy muistaa se näkökulma koko ajan, ettei se aseta omistajaohjauksen kautta yhtiön hallitusta sellaiseen asemaan, että he joutuisivat tekemään yhtiön edun kannalta huonoja päätöksiä. Pitää hakea ratkaisuja juuri tieto ja tietoisuuden lisääminen edellä. Omistajaohjausta toteuttavien keskuudessa tieto kovasti rationalisoi päätöksentekoa, minkä takia yhtiössä pitää tehdä tiettyjä ratkaisuja. Sanoisin, että tietojohdaminen on noussut. Meillä on erilaisia yhtiöitä, jotka kykenevät tuottamaan tietoa ja seuraamaan omaa toimintaansa tarkemmin.

Haastateltava 8:n näkökulmasta, vaikka hallituksessa istuu poliitikkopäätäjiä, niin heillä kaikilla on oma asiantuntemuksensa. On melko harvinaista, että asioista äänestetään. Melko normaalia on, että asioiden valmistelu on tehty niin huolellisesti viranhaltijatyönä, ettei hallitus riitautu tai kyseenalaista päätösehdotusta tai perusteluita. Sellaisiakin tilanteita toki on, haastattelupäivänä esittelemäni asia jäi pöydälle ja pyydettiin lisäselvityksiä. Se on todella harvinaista ja sitä tapahtuu ehkä noin kerran vuodessa. Siinä vaiheessa, kun asia on tullut hallituksen päätettäväksi, niin siinä ei enää kauheasti tunteilla pelata. Meillä on myös käytössä aamukoulumenettely, eli ennen jokaista hallitusta on palaveri edellisellä viikolla. Aamukoulussa käsitellään sellaiset asiat, joihin liittyy esimerkiksi poliittisia intressejä ja ovat keskustelua aiheuttavia asioita. Monesti hallitukseen vietävät asiat ovat esimerkiksi hankintoja, joissa viranhaltijoiden hankintaoikeudet ylittyvät ja hankinnat toteutetaan hankintalain mukaisesti. Ne ovat kilpailutettu ja niissä ei ole mitään mahdollisuutta lähteä politikoimaan tai tunteilla pelaamaan, vaan hankinnan tulos on selvä ja hallitus tekee siitä päätöksen. Sitten on tietysti sellaisia asioita, jotka voivat herättää hyvinkin paljon tunteita tai jopa poliittisia intressejä. Jos talousarviota käsitellään samassa kokouksessa, kun taksoja, niin nämä ovat yleensä sellaisia asioita, jotka herättävät paljon keskustelua. Se missä tapahtuu enemmän poliittista ohjausta tai on ainakin tapahtunut aikanaan, eräässä vastaavassa yhtiössä johtotehtäviin valittiin henkilö. Hän on koko ajan ollut vahvassa poliittisessa ohjauksessa, joka on kyllä näkynyt siinä, miten organisaatiota on johdettu. Hänellä on myös hallintosäännön mukaan erittäin suuri esittelyoikeus asioissa, eli se johtaa siihen, että tätä organisaatiota johdetaan osittain poliittisten päämäärien toteuttamiseksi. Näin ei tietenkään pitäisi olla, mutta sehän on

inhimillistä ja ilmiselvää, että jos toimintaa johtaa poliitikkotaustainen, hyvin pitkän linjan poliitikko, niin ei hän voi yhdessä yössä muuttua poliitikosta toimitusjohtajaksi. Hallituksessa tietysti istuu vähemmistönä saman puolueen edustajat, jos ideologia johtamisessa alkaa liikaa näkymään, niin muiden puolueiden edustajat alkavat heittää kapuloita rattaisiin. Tunteella ei tehdä päätöksiä vaan hallitus luottaa siihen, että virkamiesvalmistelu on tehty asiallisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti, lakia sekä asetuksia noudattaen. Se missä tietyn puolueen agenda oikeastaan näkyy, niin meidän investointiohjelmassamme, kun toimitusjohtaja esittelee investointiohjelmat, niin hänellä on mahdollisuus sinne investointeihin sisällyttää sellaisia investointeja, jotka tukevat muutakin kuin sitä jätehuollon järjestämistä. Tämä on tietysti hieman ongelmallista, että kun lain mukaan jätehuollon asiakasmaksuja voidaan käyttää ainoastaan jätehuollon järjestämiseen, niin sitten sitä samaa rahaa käytetään sellaisten investointien toteuttamiseen, joissa ei ole selkeitä kytkentää nimenomaan järjestämiseen tai jätehuoltoon liittyviin investointeihin, vaan johonkin muuhun. Tässä saattaa syntyä konflikti lainsäädännön, toimitusjohtajan esittelyoikeuden ja päätöksenteon välillä. Nämä ovat hankalia asioita lähteä kyseenalaistamaan hallitustasolla. Jos asian valmistelu on jo mennyt, että hallitus päättää, vaikka investointiohjelmasta, joka sitten sisältää tällaisia elementtejä, jotka voidaan lainsäädännön kannalta kyseenalaistaa. Tähän liittyy laajoja ympäristölupia ja ympäristölupaehtoja valtavat määrät, ne pitävät toiminnan hyvin kurissa, vaikka poliittista ohjausta olisikin.

Haastateltava 9 mielipiteen mukaan on selvää, että päätöksenteko on tunnepohjaista. Lautakunnan perustamisen jälkeen siellä oli hyvin paljon tunnepohjaista ja poliittista tahtoa, yritettiin vähän enemmän kuin laki antaa myöden tehdä. Toimihenkilöissä osakeyhtiössä on ollut myös huonoa kulttuuria. Aikanaan on tehty hyviä perusratkaisuja järjestelmän kustannustehokkaan toteuttamisen kannalta. Mutta sitten ei ole jaksettu kehittää sitä, vaan on menty mututuntumalla eteenpäin ja sen takia on äärimmäisen tärkeää tehdä tiedolla johtamista, noudattaa hyviä johtamiskäytäntöjä ja tavoitteiden seuranta. Strategiat ovat kunnossa, sekä tiekartat ja mittarit ovat toimivat. Tiedolla johtamista on ehdottomasti kehitettävä määrätietoisesti. Hallituksen pitää olla omistajan käsikassarana yhtiössä.

Haastateltava 10 sanoo, että lautakunnalla on ollut puheenjohtajia laidasta laitaan, kaikki puheenjohtajat ovat todenneet, että on hieno lautakunta, kun saa keskittyä asiaan, politikoinnin sijaan. Alkuaikoina aluepolitiikka nousi esiin enemmän. Lautakunta edellyttää

vankkaa asiaperustetta eli tietoa päätösten perusteiksi. Valmistelu perustuu aina faktoihin. Alkuaikoina oli pelkoa, että iso keskuskaupunki kaappaa kaiken toiminnan itselleen, mutta vuosien aikana tällaiset pelot ovat havaittu aiheettomiksi ja luottamus on rakentunut. Palvelutasopäätöstä päivitettäessä saattaa jossain kohdin nousta tunne esille, sillä silloin edustajat saattavat keskittyä oman kunnan asioihin.

Haastateltava 11 näkee valmistelu tehtävän viranhaltijoiden toimesta tietopohjalta, kaikki päätökset perustuvat johonkin. Palvelutasopäätös on tiedolla johtamista. Kun poliitikot alkavat puhua, niin silloin tunne puoli alkaa nousta esiin ja oman paikkakunnan asiat nousevat pinnalle. Valmisteluun on käytettävissä hyviä tietolähteitä. Kaikki valmistelu nojaa tietoon, johtokunnan jäsenillä on tunne voimakkaasti mukana joissain kysymyksissä.

Haastateltava 12:n näkemyksen mukaan vastauksen oleva se, ettei tietoa ihan hirveästi ole päätöksen tekijöillä. Ongelma on myös se, ettei lautakuntaan ole valikoitunut päättäjien ykkösketjusta henkilöitä. Tätä on havaittu myös muualla. Pääsääntöisesti päätösesitykset tulevat lautakunnan päätöksiksi. Lautakunnan jäsenillä on taipumus kiinnittää hyvin pieniin asioihin huomiota, mutta suuret kokonaisuudet jäävät usein käsittelyn ulkopuolelle. Joukossa on toki myös poikkeuksia ja nykyinen esimerkiksi puheenjohtaja toimii aktiivisesti.

Haastateltava 13:sta kysymys on vaikea, sillä kaikissa kunnalliselämässä tehtävissä päätöksissä on tietoa, tahtoa ja arvoperustaista ulottuvuutta mukana. Ja sitten on tietysti tämmöisiä tunnekysymyksiä jossain määrin. Luulisin, ettei omistajaohjaus ja konsernijohtaminen kovin paljon poikkea siitä, miten päätöksen teko painottuu luottamushenkilöillä tai miten viranhaltijat sen kokee. Varmasti voi sanoa, että päätöksenteon luonne ja kohde varmaan vaikuttavat. Tietenkin ihan selvää tai ei se ihan selvää ole, mutta jos keskustellaan esimerkiksi konserniyhtiöiden johdon palkitsemisperusteista, niin se on korostetun sensitiivinen asia varmasti kuntaohjauksen omistajan näkökulmasta. Puolestaan perustoiminta voi olla hyvin vähän tunnetta tai poliittista mielenkiintoa herättävää. Varmaan konserniohjauksen ja –johtamisen kohde ja toiminto enemmän liittyy siihen. Yleisesti ottaen sanoisin, että ei paljon poikkea siitä. Eli valmisteltuihin tietoihin perustuen tietysti päätöksiä tehdään ja esittelyjä sinällään tehdään, mutta toki myös se vaikuttaa millaista tietoa ymmärretään ikään kuin saada esimerkiksi yhtiömuotoisista toiminnoista konserniohjauksen tueksi, niin siinä varmasti on tietenkin

jossain määrin eroa. Silloin kun tehdään kunnan tai kaupungin puolella tai sen konsernijaostossa konsernijohtamiseen liittyvää päätöksentekoa, niin se on vielä oma asiansa. Sitten kun tehdään konsernissa näissä yhtiöissä päätöksiä, niin se on oma kysymyksensä. Onko se sitten yhtiötoimintaa tai liikelaitostyyppinen tai joku muu, niin mikä on sen konserniohjauksen ihan ydinpäätöksen tekoa linjata se, että millä periaatteella valitaan edustajia erilaisiin kuntakonsernin toimielimiin. Silloin tulee juuri nämä kysymykset, ovatko he luottamushenkilöitä vai ovatko he niin sanotusti ammattilaisia. Miten esteellisyyskysymykset konserniohjauksessa ratkotaan ja näin poispäin, molemmat puolet ovat siis tärkeitä.

#### **9.4 Kokemukset onnistuneesta omistajaohjauksesta**

Haastateltava 1 kertoo valtava iso asia olevan, kun on päättäjänä sairaanhoitopiirissä, olemme hyvin paljon yhteydessä keskenään. Paljon ollaan yhteydessä sairaanhoitopiiriin toimivaan johtoon ja se on systemaattista. Toinen hyvä esimerkki on työterveyshuollon myyminen ulos, jossa kaikilla oli yhteinen näkemys, että tämän toiminnan ei pitä olla kaupungin omistuksessa ja tällä kaupalla saatiin myös sievoinen summa kaupungin kassaan rahaa. Firma oli hyväkuntoinen ja tuolloin oli oikea aika myydä. Käymme vuoropuhelua eri yhtiöiden kanssa joka vuosi konsernijaostossa. Siellä tarkastellaan sitä millaisessa kunnossa liikelaitokset ovat, siellä käydään läpi liikevaihtoa, henkilöstön näkemyksiä ja omistajapoliittisia linjauksia, tärkein on kuitenkin tulevaisuuden visio. Näissä olemme onnistuneet virittämään liikelaitokset hyvään kuntoon. Omistajapolitiikka on johdettuna hyvin organisoitu.

Haastateltava 2:n omistajaohjauksen viitekehyksessä tiedolla johtaminen on enemmän painotettua kuin päätöksenteossa ylipäätään. Kuntapäättäjiä ikävä kyllä häiritsee, on luonteenheikkous siinä, että me kuntapäättäjät edellytetään paljon faktaa ja tutkittua tietoa päätöksenteon pohjaksi. Mutta sitten kun menee oikein tiukkaan paikkaan, niin sanotaan, että tunne on järkeä kevyempää, eli jossain kohtaa tunteet ja yksittäiset palauteet vaikuttavat liikaa siihen, kun konserniohjausta annetaan tai yhtiöiden neuvonpitoon keskitytään. Minusta tiedolla johtamiseen, sitä on meillä ainakin ihan kovasti saatavilla, se ei ole ongelma saada faktaa tilastotietoa, tutkimustietoa, mutta se miten kuntapäättäjät sitä käyttää. Siinä on ehkä liiankin suuria vaihteluita ja tämä on johtanut jopa siihen, että nyt on

keskusteltu, että pitäisikö tulevaisuudessa tehdä niin, että ainakin näissä omissa yhtiöissä kokeiltaisiin viiden jäsenen hallitukseen lisättävän kaksi niin sanottua hallitusammattilaista. He ehkä toisivat sellaista pysyvyyttä ja ryhtiä siihen hallitustyöskentelyyn. Samalla kun sitä on pohdittu, niin on todettu, että tämä nykyinen malli ja palkkiot tulee muuttumaan merkittävästi, mikäli halutaan että ostettua asiantuntemusta, mutta tiedolla johtamisen ongelma on nimenomaan meidän maalikkojen kesken ollut se, että vaikka faktaa on saatavilla, niin usein tiettyjen tahojen ja edunvalvojen yhteydenotot vaikuttavat ehkä enemmän kuin se tutkittu taustatieto. Jos ajatellaan kuntapäätöksentekoa ja osakeyhtiötä vastuineen, niin kyllä osakeyhtiön hallituksen ydintehtävä on yhtiön edunvalvonta ja sen viestiminen. Jos ajatellaan, että yhtiön etu hassataan siihen, että joku antaa yksittäisiä palautteita, niin minusta silloin hallituksen jäsenen vastuu ja ymmärrys eivät ole ajan tasalla. Inhimillisyys ja tunne nousee jonkin verran esille, mutta minusta se on paremmissa kantimissa kuin tämä peruskaupunginjohtaminen. Sitä varten on jo nähty ikään kuin tämä sivutuulen vaikutus, niin on mietitty, että pitäisikö yhtiöissä olla hallitusammattilaiset ja sitä on kaikki vakavasti pohtinut. Samalla on todettu se, että mikäli sellaista tietotaitoa ja hallitusammattilaisuutta halutaan. Se tarkoittaa, että hallinnon kustannukset hallitustyöskentelystä tulevat merkittävästi muuttumaan. Sellaiset, jotka ammatikseen tekevät hallitustyöskentelyä eivät kuntapuolen palkkioilla pitkään istu.

Haastateltava 3:n mielestä onnistunut omistajaohjaus on aktiivisuutta, sekä omistajan, että omistettavan taholta. Tarvitaan vuoropuhelua kokoaikaisesti. Toinen onnistunut kokonaisuus on se, kun asiat ovat menneet omistajaohjauksessa tunteen ja politiikan edelle. Omistajaohjauksella on myös saatu tuloksia ylikunnallisessa toiminnassa, sillä esimerkiksi paloasemaverkkoa käsiteltäessä oli vaara, että kunnasta siirtyy paloasema naapurikunnan puolelle. Käytännössä omistajaohjauksella on pystytty vaikuttamaan myös sairaanhoitopiirin käytännön työhön siitä, että miten hoidettuja potilaita kotiutettiin. Omistajaohjauksella pystyttiin myös ratkomaan suljetun kaatopaikan mädätysjätteen syntynyt ongelmatilanne parhain päin yhtiöiden kannalta. Koko ajan pitää nähdä pääomistajan eli kunnan etu kokonaisuutta tarkasteltaessa.

Haastateltava 4 toteaa onnistuneen omistajaohjauksen oleva sitä, että on yhteiset pelisäännöt, joita noudatetaan, esimerkiksi omistajan kannan selvittäminen yhtiöissä ennen suuria päätöksiä. Kaupunkikonsernilla on yhteinen strategia, jota on yhdessä tehty ja sitä

noudattavat kaikki soveltuvien osin. Kukaan ei sooloile ja kaikki toimivat yhteisen strategian mukaisesti. Yhteen suuntaan viedään tätä laivaa. Epäonnistunutta omistajaohjausta on, kun yhtiökokouksessa on toimijaa ohjattu, mutta osalle poliitikoista ei ole asia sopinut ja siten on tehty hanketta vaikeuttavia asioita. Se on mutkistanut kokonaisuuden eteenpäin viemistä. Kylän vahva paine luottamushenkilöille on aiheuttanut vaikean tilanteen. Kyse on siirtoviemäröinnistä ja kun jonkun maanomistajan mielestä juuri hänen maidensa poikki ei voisi tätä tehdä. Omistajaohjauksessa korostuu yhteisten pelisääntöjen noudattaminen, vaikka kaikkien yhtiöiden ei ole pakko noudattaa yhteistä sovittuja sääntöjä. Ongelmaksi on havaittu, että läheskään aina ei ole rohkeutta tehdä tarvittavia päätöksiä, jos yksittäinen vastustus on kova.

Haastateltava 5 kertoo hyvää ja selvää olevan olennainen näkökulma, jota ainakin itse tässä olen halunnut edistää ja pyrkinyt edistämään. Omistajastrategia, johon viittasin tuossa edellisessä vastauksessa, niin linkittyy vahvasti juuri tuohon. Tässä ollaan pitkän prosessin ja valmistelun kautta päästy siihen, että kaupunginhallitus on hyväksynyt meidän tytäryhtiöiden omistajastrategioita, muutama on vielä odottamassa sitten seuraavan kokouksen käsittelyä. Niiden tavoitteena ja tarkoituksena on nimenomaan selkiyttää ja kirkastaa sitä kaupungin tahtotilaa omistajana ja antaa selkänöjää tytäryhteisöjen hallituksille. Mihin suuntaan heidän pitää tiettyä tytäryhteisöä ohjata ja kehittää operatiivisen johdon kanssa yhdessä. Hallitus vastaa siitä, että annetaan selkeä raami tytäryhteisölle mitä halutaan ja odotetaan. Tämä on hyvä esimerkki siitä mihin me olemme päässeet ja missä olemme aikaisemmin olleet. Ei tarvitse välttämättä ihan yksittäisiä kysymyksiä käydä läpi, toki niitäkin on missä kaupungin kantaa pitää käydä läpi ja miettiä. Peruslinjojen pitäisi olla selkeät tytäryhteisöön päin. Pitkäjänteisyys on myös tärkeää. Osa yhtiöistä tekee isoja investointeja, niin omistajan tahto tulisi olla kirjattuna ja riittävän pitkäjänteisesti sitten määritelty. Kuntayhtymien, jotka ovat pääkaupunkiseutuyhteisiä, niiden osalta tässä on vahvistettu yhteistyötä parin viimeisen vuoden aikana jäsenkuntien kesken. Siellä omistajaohjauksen näkökulmasta asetettuja tavoitteita on valmisteltu yhdessä ja on asetettu kaupunginjohtajien käsittelyn kautta. Tämä on ollut sellainen toimintamalli, jota on kehitetty ja mietitty eteenpäin viime vuosina. Se on ollut hyvä, vaikka ei olla siinä vielä valmiita. Yhtymävaltuusto on ylin päättävä elin, eikä jäsenkunnat suoraan yhtymäkokouksessa tee päätöksiä, niin siellä tämä ohjaus on vieläkin haastavampaa.



Yhteisellä keskustelulla ja yhteisellä valmistelulla on pyritty edistämään ohjausta ylikunnallisissa yhteisissä kokonaisuuksissa.

Haastateltava 6 taustoittaa heillä olevan valtavan konsernin. Yksi esimerkki on palveluyhtiö, joka tekee sekalaisia tehtäviä turvallisuuden, puhtaanpidon ja keittiöpalveluiden osalta. Yhtiö on aikaisemmin ollut kunnallinen liikelaitos, mutta lainsäädännön muuttuessa se on yhtiöitetty. Silloin sille on tehty selkeä liiketoimintasuunnitelma, joka on edelleen varsin käyttökelpoinen ja sillä on pystytty kehittymään koko ajan. Suunnitelma on esimerkki omistajaohjauksesta, jossa on onnistuttu kehittämään toimintaa. Siinä on jatkuva keskusteluyhteys konsernijaostossa, miten yhtiötä viedään eteenpäin. Esimerkiksi suuremmissa investoinneissa on käyty myös keskustelu ja saatu lupa omistajalta, miten yhtiö pystyy kasvamaan vaikkapa yritysostoilla.

Haastateltava 7 pohdiskelee, että mikä on yhtiöiden ja mikä on omistajaohjauksen hyvyttä. Ainakin mitä itse näen, että meillä on taloudellisten tavoitteiden lisäksi, niin meillä on lisätty yhtiöitten tavoitteisiin, vaikka energiayhtiölle ympäristö/yhteiskunnallinen tavoite. Meillä on esimerkiksi kalahanke käynnissä ja tämä mielestäni onnistunutta omistajaohjausta. Myös sellainen että, että yhtiöt toteuttavat sen paikallisen paikallisyhteisön päämääriä. Sitten meillä on aika hyvin toiminut, että kun meidän suurin yhtiömme on energiakonserni, joka sisältää sähköverkot ja veden sekä lämmön tuotannon. Meillä on aika hyvää omistajaohjausta ollut sen suhteen, että yhtiö hahmottaa myös merkityksensä paikallisyhdyskunnan kehittäjänä. Se ei vaan ole sitä, että yhtiö käärii mahdollisimman paljon voittoja, se ei ole sen tehtävä. Yhtiön kanssa käydään vuorovaikutteisesti ohjauskeskustelua jatkuvasti, että mitkä ovat yhtiön tehtävä myös paikallisen infran ja kehityksen mahdollistajana. Nämä ovat hieman hankalia kysymyksiä. En ehkä osaa sanoa, onko siitä ollut hyviä kokemuksia. Aina taistellaan niukkojen resurssien kanssa ja pitää kustannukset kurissa. Sitten on aina taistelua, vähän niin kuin kuntienkin sisällä, että mistä joudutaan leikkaamaan ja kuka saa lisää tai kuka tarvitsee lisää. Pyritään tietenkin siihen, että en nyt lähde yksilöimään tällaista yhtä keskusomistajien keskustelua tämän tyyppisen asian suhteen. Siinä näki selkeästi sen, että homma meni hyvin siinä mielessä, että tietoa luotiin ja tietoa kerättiin saaden kaikki rätingit ja laskelmat. Kartat ja kaikki mahdollinen oli pöydällä, mutta lopputulos oli kuitenkin se, että ettei näistä sopuun

päästä, koska eri omistajien intressit eroavat, niin paljon. Sitten vaan totesimme, että hautaamme koko asia.

Haastateltava 8 kertoo oleva hankala ajatella tätä varsinaiseksi omistajaohjaukseksi, kun tämän tason virkamiehet, kuin minä. Me työskentelemme ainoastaan hallituksen kanssa, että se on se meidän yhteistyökumppanimme tässä päätöksentekokoneistossa. Varsinaista omistajaohjausta käyttää yhtymäkokous ja siellä me emme ole esittelijöinä tai edes valmistelijoina. Joten on vaikea vetää sellaista yhtäläisyysmerkkiä jonkun tietyn hankkeen toteutumisen ja omistajaohjauksen välille, mutta jos nyt jonkun sellaisen ison asian ottaisimme esille tästä jätehuollon puolelta. Vuosituhannen vaihteessa edeltäjäorganisaatio oli tehnyt jätteenkäsittelystrategiapäätöksen. Kun itse lähdin hoitamaan tätä tehtävää, niin käynnistin strategian muutosvalmistelun ja uudesta jätteenkäsittelystrategiasta päätettiin vuonna 2006 ja siinä omistajaohjaus näkyi sillä tavalla. Omistajakaupungit näkivät aikaisemman strategian niin, ettei se ollut toteuttamiskelpoinen. Prosessi johti siihen, omistajakaupunkien myötävaikutuksella osakeyhtiö teki tarjouksen jätteen energiahyötykäytöstä. Jätevoimala rakennettiin vuosina 2012–2014. Sen omistaa meidän omistajakuntien omistama yhtiö ja sehän oli todella iso investointi. Tällä tavalla nämä omistajakaupungit tavallaan takasivat omalla tahollaan sen, että jätteenkäsittelystrategiaa pystyttiin toteuttamaan. Mikäli kaupunkien johto olisi ollut eri mieltä strategian toteuttamisesta, he olisivat ilmaisseet kantansa ja todenneet, että tällaista strategiaa ei toteuteta.

Toisessa esimerkissä kuntalain muuttuessa kunnallisten organisaatioiden piti yhtiöittää sellaiset toiminnot, jotka tunnistettiin markkinaehtoisiksi, eli jos kunnallisella organisaatiolla, kuten kuntayhtymällä oli toimintaa, joka oli kilpailevaa yksityisen vastaavan toimijan kanssa, niin tällainen toiminta piti kuntalain mukaan yhtiöittää vuoden 2015 alusta lähtien. Valmistelimme silloin hallitukselle sellaisen ehdotuksen, että perustetaan kaksi tytäryhtiötä ja toinen yhtiöistä olisi ollut sellainen, joka olisi ottanut vastaan lähinnä yritysten rakennusjätettä käsiteltäväksi. Tästä ehdotuksesta pyydettiin omistajakaupunkien lausunto. Omistajakaupungit totesivat lausunnoissaan, ettei ole tarvetta perustaa sellaista jätteenkäsittelytoimintaa tai palvelua tarjoavaa yritystä, joka kilpailee alueella toimivien yksityisten yritysten kanssa. Siinä omistajat käyttivät vahvaa omistajaohjausta tämän tytäryhtiön perustamisessa.

Haastateltava 9 linjaa omistajaohjauksen olleen hyvää silloin, kun sieltä on tullut konkreettinen mitattava tavoite. Ne ovat vuositavoitteita, ei sen pidempiä. On ollut tällaisia tavoitteita esimerkiksi, että olemme suurten kaupunkien joukossa edullisimmassa kolmanneksessa asiakashinnaltamme. Olemme yhteiskuntavastuullinen yritys, mutta mitä se tarkoittaa? Tarkoittaako se yhteiskuntavastuullisuus sitä, että olemme äärettömän halpoja vai kustannustehokkaita ja sitä kautta edullisia? Jos olemme vain halpoja, moni hyvä asia jää toteuttamatta vaan sen takia, että fokus on hinnassa. Me emme tavoittele osakassopimuksen mukaisesti taloudellista tulosta, vaan nimenomaan että asiat saadaan hoidettua hyvin, joten silloin sen pitää olla vaan yksi niistä tavoitteista. Meillä on kohtuullinen ja hyvä omistajatavoite. Se ei tarkoita, että olemme vain halpoja, vaan olemme edullisia. Vuosien aikana on ajaututtu, siihen että pyritään olemaan halpa. Sen takia hyvä omistajaohjaus käy keskustelua yhtiön kanssa, toimitusjohtajan kanssa ja hallituksen kanssa. Mietii näitä periaatteellisellakin tasolla näitä asioita.

Haastateltava 10 ajattelee, että onnistunutta omistajaohjausta on jo alkuvaiheessa käyty keskustelu suuren paloasemaverkon ylläpitämisestä. Silloin päätettiin, jatketaanko silloisella verkolla vai tehdäänkö verkko paremmin palvelevaksi ja vähennetään päätoimisten asemien määrää. Tällöin tehtiin selvitys, jonka perusteella tehtiin priorisointijärjestys, jonka perusteella määrättiin jatkotoimenpiteet asemille. Tähän käytettiin paljon aikaa ja saatiin sellainen lopputulos, johon kaikki pystyivät sitoutumaan. Vaikka lautakunnat ovat vaihtuneet jo useamman kerran sinä aikana, niin edelleen on pystytty pitämään kiinni suunnitelmasta.

Haastateltava 11:n näkökulmasta informaatio on tärkeää, yhteistoimintasopimuksen mukaan kokoon kaikista jäsenkunnista edustajat neuvottelukunta keskustelemaan kerran vuodessa ajankohtaisista asioista. Johtokunta kokoontuu kerran kuukaudessa ja kuntien kanssa on hyvä yhteistyö. Talousarviota tehtäessä on mukana isäntäkunnan talousjohto ja se antanut hyvää palautetta toimintamalleista. Hyvää omistajaohjausta on ollut esimerkiksi jo 80-luvulla peruskalustettu sammutusauto, jotka ovat kalustettu samalla tavalla. Kokoukset ovat olleet myönteisiä ja yksittäiset kunnat eivät ole antaneet huonoa palautetta. Kunnat haluavat kuulla pelastuslaitoksen toiminnasta, ilman että siihen liittyisi jotain ongelmaa. Omistajaohjausta on ollut virallisen päätöksenteon ulkopuolelta joissain asioissa, kuten yksittäisissä palkka-asioissa, mutta ne on pystytty ratkomaan tehokkaasti.

Haastateltava 12 mielestä hyvillä perusteluilla asiat etenevät nopeasti. Nykyisen johtavan viranhaltijan tullessa tehtäväänsä teki hän tietoisin valinnan. Hän vie edeltäjänsä aktiivisemmin pelastuslaitosta yhteistyöhön kaupungin suuntaan ja kiinteiseen yhteyteen isäntäkunnan osalta. Samalla pääsee lähemmäs isäntäkunnan todellista päätöksentekoa. Isäntäkunnan johto on myös pitänyt esillä tulevisissa uudistuksissa pelastuslaitoksen osuutta hyvinvointialueen valmistelussa.

Haastateltava 13 katsoo esimerkiksi teknisen puolen, kuten energia, lämpö, vesi, niiden toimintojen, liikelaitosten ja yhtiöiden puolella on useissa kunnissa ja kuntakonserneissa hyvää omistajaohjausta. Se on johtanut siihen, että ne tuottavat jonkin verran tuloja, mutta samalla pystyy kohtuullisella hinnoittelulla tuottamaan peruspalvelut, mitä sitten toimijat toteuttavat. Varmaan osittain siitä on merkinä, että näihin toimintoihin kohdistuu jopa sijoittajien mielenkiintoa. Osittain se voi olla luonnollisia monopolia, joka johtuu siitä. Osittain myös siitä, että yhtiöt ovat sen tyyppisesti viritetty, että ne ovat kiinnostavia. Se on sitten toinen kysymys, onko ollenkaan tai onko pääosin järkevää myydä ainakaan enemmistöomistuksia. Ne ovat sellaisia, joissa on hyviä esimerkkejä tunnistettavissa. Toiminnot pystyvät uudistumaan ja tulevat olemaan aikaansa edellä. Esimerkkinä totean, että vaikka eräs Etelä-Suomalainen kaupunki on luopunut kivihiilen käytöstä merkittävästi aiemmin oman energianyhtiönsä osalta, niin se on ollut osittain tällaisen kaukonäköisen omistajaohjauksen tulosta. Tämän tyyliä esimerkkejä on.

## **9.5 Kuntien omistamien yhteisöjen autonomia**

Haastateltava 1 toteaa, että yhtiöt toimivat hyvin itsenäisesti. Omistajalla ei suoraan sananvaltaa ole yhtiöihin eli vaikutus tapahtuu yhtiökokousten ja luottamushenkilöiden kautta. Emme harrasta operatiivista tekemistä yhtiöiden osalta, mutta ihmiset keskustelevat keskenään ja sitä kautta sana kiirii. Hyvin helposti on mahdollista ottaa yhteyttä yhtiöiden hallitusten puheenjohtajiin ja keskustella heidän kanssaan. Kuitenkin yhtiöt toimivat itsenäisesti ja se on kokonaisuuden kannalta hyvä asia.

Haastateltava 2:n mielestä suurimpia onnistumisia on ollut se, kun jokunen vuosi sitten perustettiin telakkayhtiö alueelle. Se ei ole kaupungin yhtiö, mutta kaupunki osti alueen ja

perusti sille kiinteistön, jonka tehtävänä on hallinnoida sitä aluetta ja pitää sen infrasta huolta, sekä vuokrata toimitiloja erilaisille yrityksille. Ajattelemme, että lopetettu telakka ikään kuin pyörii tällä hetkellä. Siellä on yli 30 erilaista yritystä ja siellä aletaan mm. tekemään laivoja. Omistajaohjausta on, että ylipäätään kaupunki aikanaan yksimielisesti valtuuston päätöksellä osti koko konkurssipesän maa-alueet, kiinteistöt, merialueet ja irtaimiston. Tällä hetkellä siellä on meidän oma yhtiömme, joka pyörittää aluetta vuokraten tiloja alueen toimijoille. Siinä se tavoite, joka on silloin asetettu ja mikä on annettu omistajaohjauksena ja miten se yhtiö on käytäntöön pannut, niin minusta se on näissä olosuhteissa lähes täydellinen suoritus. Täydellisestä romahduksesta noustaan uuteen tilaan siihen, että ostohetkellä todettiin, että laivarakentaminen näillä rannoilla on ikään kuin auringonlaskun alla, niin tällä hetkellä tilauskirja on täynnä. Se on ehkä toimivin esimerkki siitä, että miten ihanteellisesti yhteinen tavoite ja omistajaohjaus toimii meillä. Tämä piti selkeän riskin sisällään, koska mitään tulevaisuuden näkymää ei ollut, mutta se riski haluttiin ottaa. Otimme tämän itsellemme ja lähdimme yrityspuistoa jalostamaan, tällä hetkellä siellä laajennetaan ja tehdään uutta tonttia saadaksemme uusia hallirakenteita. Siellä on toisia tukevia yrityskokonaisuuksia. Infran ylläpito on kaupungin tehtävä ja yritykset saavat keskittyä omaan toimialaansa sekä kehittää sitä eteenpäin niissä tiloissa, joita me ylläpidämme.

Haastateltava 3 kertoo yhtiöiden toimivan itsenäisesti, alkuvaiheessa oltiin jopa liian itsenäisiä, eikä omistajalle meinattu antaa mitään tietoja. Nyt on palattu vuoropuhelun tielle. Avainasemassa on myös toimitusjohtaja ja omistajan puolelta ne, jotka ohjaavat toimintaa. Toimivat ihmissuhteet ovat tärkeitä, sillä on mahdollista, että yhtiöiden toimivan johdon ja kunnan viranhaltijoiden kesken tulee kahnauksia. Luottamushenkilöiden tehtävä on pyrkiä yhdistämään nämä molemmat ja ratkoa mahdollisia erimielisyyksiä.

Haastateltava 4 sanoo omien tytäryhtiöiden toimivan omistajan tahdon mukaisesti. Siirryttäessä ylikunnallisiin toimielimiin, kuten sairaanhoitopiiriin tai pelastuslaitokseen, on omistajaohjaus haasteellisempaa, koska mukana on toisiakin kuntia. Vaikutusvaltaa on kuitenkin kunnalla myös näihin toimielimiin. Paljon riippuu, millaisia edustajia kussakin yhtiössä on. Edustajien valinta on äärimmäisen tärkeä, kuinka kyvykkäitä ja rohkeita he ovat. Myös heidän perehtyneisyytensä asiaa kohtaan on äärimmäisen tärkeää.

Haastateltava 5 linjaa olevan aika monta näkökulmaa tai vaikuttavaa asiaa. Puhuttaessa yhtiöistä ja säätiöistä tai miksi ei kuntayhtymästäkin. Mikä omistus-, äänivalta- tai määräysvallan osuus sitten on yhteisötyypin mukaan? Se on yksi näkökulma, että mitä suurempi omistus, niin sitä lähempänä silloin lähtökohtaisesti ollaan ja sitä vähemmän sitä autonomiaa on. Ollemme jaoteltu meidän tytäryhteisöjämme, yhtiöitä ja säätiöitä markkinaehtoisesti toimiviin. Ne ovat kaikki yhtiöitä, mutta kaikki yhtiöt eivät ole markkinaehtoisesti toimivia eli sitten on muut kuin markkinaehtoisesti toimivat. Markkinaehtoisesti toimivien autonomian täytyy olla suurempi, koska siellä tulee valtion tuki ja säännökset mukaan kuvioihin. Emme saa kielletyllä tavalla tukea markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä, mutta samalla se tarkoittaa sitä, että emme voi tai saa asettaa sellaisia rajoitteita tai lisävaatimuksia, jotka asettavat ne huonompaan asemaan markkinoilla, kuin niiden kilpailijat. Muuten ne eivät pärjää kilpailussa ja kaupungin kädet ovat kuitenkin sidottuja siinä, ettei voida taloudellisessa ahdingossa auttaa tai tukea. Näkökulmastani autonomian pitää olla suurempi, mutta sitten on tämä ryhmä "muut", joiden tehtävä on lähinnä täydentää sitä kaupungin omaa palvelutuotantoa tai tukea sitä. Niissä autonomia voi olla huomattavasti vähäisempää, koska niiden rooli on hyvin toisentyyppinen ja yhteistyön pitää olla saumatonta muun kaupungin koneiston kanssa.

Haastateltava 6 vastaa yhtiöt olevan erilaisia eli autonomia riippuu yhtiöstä, sillä ne ovat erilaisia keskenään. Markkinoilla toimivat yhtiöt toimivat hyvin itsenäisesti. Markkinaehtoisen yhtiön toimintaan ei edes saada puuttua. Näillä yhtiöillä kuitenkin on voimassa strategisen tason ohjaaminen. Omistaja tekee tiettäväksi, että mihin suuntaan yhtiötä pitää pitkällä aikavälillä viedä. Se miten yhtiöt tekevät omaa liiketoimintaansa ja noudattavat omia strategioitaan, niin siihen ei omistaja puutu. Pienempiä yhtiöitä, jotka tuottavat jotain palvelua kunnan tarpeeseen, ohjataan enemmänkin. Nämä ovat palvelutuotannon jatkeita ja niissä ohjausta on selvästi enemmän. Usein näillä yhtiöillä ei omaa hallintoa edes juuri ole. Joskus valtuustossa käydään keskustelua, miten yhtiöiden, isojen ja pienien pitäisi toimia. Joillain luottamushenkilöillä on mielessä sellainen asia, joka voidaan toteuttaa vain yhtiön kautta ja silloin keskustelua käydään enemmänkin. Tärkeää tässäkin on saada tuoda esille mielipide.

Haastateltava 7 myöntää kysymysten oleva hieman hankalia ja onko siitä nyt niin hyviä kokemuksia. Aina taistellaan niukkojen resurssien kanssa ja sitten kuitenkin

pitää kustannukset kurissa. Sitten tässä on aina taistelua, vähän niin kuin kuntienkin alueitten välillä, että mistä joudutaan leikkaamaan ja kuka saa lisää ja kuka tarvitsee lisää. Pyritään tietenkin siihen, että, enkä nyt ehkä lähde sitä yksilöimään yhtä keskusomistajien keskustelua tämän tyyppisen asian suhteen. Siinäkin näki selkeästi sen, että asia meni hyvin siinä mielessä, kun tietoa luotiin ja tietoa kerättiin, niin saatiin kaikki laskelmat, kartat ja kaikki mahdollinen oli pöydällä. Lopputulos oli se, että ettemme sopuun päässeet, koska eri omistajien intressit erosivat niin paljon. Sitten vaan totesimme, että unohdamme koko asian.

Haastateltava 8 taustoittaa kuntayhtymän olevan itsenäinen juridinen oikeushenkilö, eli siinä mielessä me toimimme hyvin itsenäisesti. Toisaalta, kun on hallitus, joka tekee isot päätökset ja on se poliittinen toimielin. Sitten on vielä yhtymäkokous, jossa istuu kaupunkien edustajat, niin emme siinä mielessä voi täysin itsenäisesti toimia, meidän on lainsäädännön noudattamisen lisäksi noudatettava perussopimusta ja hallintosääntöä. Niissä on tietyt kirjaukset, jotka rajoittavat autonomiaamme ja sitten hallituksessa istuvat asiantuntijat voivat ottaa kantaa talousarviokäsittelyssä asioihin. Viranhaltijat eivät pysty siinä mielessä toimimaan täysin autonomisesti. Aika pitkälle voidaan toimia lainsäädäntöraamin ja hallintosäännön sekä perussopimuksen puitteissa, niin kuin parhaaksi näemme. Jos meno alkaa mennä liian hurjaksi, niin ensin hallitus ja viime kädessä yhtymäkokous tulee puuttumaan toimintaamme. Hallitus tekee pääsääntöisesti päätökset viranhaltijoiden esityksestä, hallitus ei yleensä lähde sooloilemaan tai itse tekemään jotain, mutta sellaisia tapauksia kyllä on, että hallitus päättää ottaa jonkin tapauksen itsenäisesti käsittelyyn. Hallitus voi päättää valmistelun siirtämisestä hallituksen puheenjohtajalle. Nämä ovat kuitenkin harvinaisia tapahtumia.

Haastateltava 9 paaluttaa omistajaohjauksessa tulee mieltävän yhteiskunnallisesti tärkeitä asioita, kuten kiertotalous, ilmastonmuutos, kestävä kehitys tai sitten joku kustannuskysymys. Ne ovat keskeisiä omistajaohjauksen tavoitteita. Puhuttaessa jätehuollon kehittamisestä, siinä on yrityksellä asiantuntemusta substanssista ja pitää nousta ajatuksia, miten asiat tulee olla. Kun jätehuollon kehittämistoimia tehdään, niin katsomme niiden tukevan omistajien antamia vuositavoitteita. Teemme niitä ympäristöhyötyä tuottaen tai kiertotalousyritysten toimintaedellytyksiä parantaen. Kaipaamme, että jätehuollon substanssissa on riittävästi autonomiaa ja me olemme nimenomaan niitä, jotka osaavat sen ja meihin

luotetaan. Omistaja antaa sitten tällaisissa strategisissa kunnan kannalta tärkeissä asioissa reunaehdot ja ohjausta.

Haastateltava 10 ajattelee olevamme hyvin autonomisia, saamme isäntäkunnalta tukea esim. henkilöstö- tai hankinta-asioissa. Isäntäkunta ei puutu toimintaan, ainoastaan se valitsee laitoksen johtajan, mutta muuten laitos saa työskennellä itsenäisesti. Tämän on mahdollistanut isäntäkaupungin moderni johtosääntö, jossa nämä asiat ovat määritelty. Laitoksen alkuvaiheessa oli jotain asioita, joihin isäntäkunta yritti puuttua, mutta aika nopeasti saimme vapauksia, niin että laitos sai suunnitella oman toimintansa. Vuosien aikana myös jäsenkuntien johdon luotto laitosta kohtaan on lisääntynyt, eikä keskustelua enää käydä samalla tavalla.

Haastateltava 11 näkee palveluntuottajan tehdessään itselleen palvelutasopäätöksen, niin silloin toiminta on varsin itsenäistä. Kunnat eivät ole puuttuneet toimintaan. Myös sairaanhoitopiirillä esimerkiksi on todella itsenäinen asema. Toiminta on itsenäistä lainsäädännön kautta niin pelastuslaitoksen kuin vaikkapa yhtiöiden osalta. Isäntäkunta on antanut mahdollisuuden toimia itsenäisesti. Pelastuslaitoksen alkuaikoina on ollut erilaisia näkemyksiä isäntäkunnan ja muiden jäsenkuntien keskinäisissä suhteissa. On esitetty, että toimivaa viranhaltijajohtoa ohjattaisiin liiaksi, mutta se ei pidä paikkansa. Isäntäkunnalta saa aina tukea tarvittaessa esimerkiksi juridisissa tai hankintoihin liittyvissä asioissa. Tilanne on tasapainoinen, sillä kaikki alueen kunnat pidetään mukana tasapuolisesti. Alue on rakennettu kokonaisuutta ajatellen, esimerkiksi kuntien nimiä ei esiinny riskialueiden osalta lainkaan. Isäntäkunnan talousvaikeudet heijastuivat niin, että muut jäsenkunnat epäilivät, että he joutuvat asiassa maksumiehiksi osaltaan. Sopimuksessa oli nämä määritelty, tuottavuus- ja tehokkuusohjelma on ollut käytössä. Sitä kautta on saatu sitoutettua kaikki jäsenkunnat paremmin mukaan ja epäilykset ovat vähentyneet. Ohjelma on laskennallinen, mutta sillä pystytään osoittamaan tehokkuuden lisääntyminen mm. työvoimaa käyttämällä tehokkaammin.

Haastateltava 12 toteaa saavamme olla todella itsenäisiä, isäntäkunnan ohjeistus on se, mitä seurataan. Sopeuttamisohjelmat vaikuttavat kokonaisuuteen, mutta hyvillä perusteluilla on mahdollisuus neuvotella asioista. Kokonaisuutta katsotaan fiksusti ja harkitaan perusteellisesti. Suunnittelussa käytetään ja arvostetaan luovia ratkaisuja.



Haastateltava 13 pohdiskelee, että yhteisöt ovat historiallisesti olleet ja ovat vieläkin ehkä osin ovat autonomisempia, kun mitä toiminta osana kuntakonsernia edellyttäisi. Ne ovat voineet elää omaa elämäänsä ja joku voisi sanoa, että elää niin kuin pellossa. Kuitenkin ne elävät omaa elämäänsä ja toiminnallisesti usein enemmän autonomisia mitä voisi ajatella yksityisen konsernin osana olevan. Ne olisivat hyvin tiukasti linjassa ja niitä ohjataan tarkasti ja kyllä tässä varmaan tällaista piirrettä on. Jossain määrin ehkä sellaistaikin helposti ajateltavaa elementtiä, että luottamushenkilöt kun menevät jonkin kuntakonsernin, oli se sitten vuokrataloyhtiö tai kuntayhtymä tai joku muu, kuten pysäköintilaitos, jäteyhtiö tai vesilaitos, niin helposti siinä voi sitten käydä niin, että aletaan ikään kuin olemaan sen yhteisön edustajia siihen konserniohjaajaan päin. Tällöin ei mielletä sen olevan konsernin edustaja tai sen omistajan edustaja. Tätä piirrettä on jonkun verran yleisesti ottaen ja siinä on paljon eroa kunnittain tai kuntakonsernien ja yhtiöitten mukaan.

Sanoisin, että enemmän autonomisia kuin mitä yleisesti ottaen voitaisiin ajatella kuntakonsernina toimiminen edellyttäisi. Jossain määrin mennään osakeyhtiölain taakse, jota osakeyhtiömuoto ei sinänsä edellytä. Se liittyy joihinkin tietojen julkistamisiin, mutta ajatellessa osakeyhtiömuotoisia konserneja, niin eivät tytäryhtiöt helposti mene osakeyhtiölain taakse, todeten ettei emo voi heitä ohjata. Kuntakonsernissa ohjauksen ydin liittyy paitsi strategiseen perustaan ja miten siitä viestitään, minkälaisia tavoitteita asetetaan ja tietysti henkilövalintoihin, kuten hallitukseen ja sitä kautta niin kuin toimivan johdon valintaan. Varmasti tärkein elementti siinä omistajaohjauksessa. Kuntaliitossa on ollut Toimintakykyiset kuntakonsernit -hanke. Se oli aika laaja ja siinä oli mukana suurimpia kaupunkikonserneja ja nyt se jatkuu vähän pienempien osalta. Siinä yksi havainto oli, että kun näitä benchmarkattiin, niin kuntakonsernit ovat todella erilaisia keskenään. Ihan peruseriaatteetkin ovat hyvin erilaisia, vaikka niitä koskee sama lainsäädäntö. Esimerkkinä miten konserniohjaus on organisoitu ja millä periaatteella valitaan henkilöitä, ovatko he luottamushenkilöitä vai ammattilaisia, mitkä niiden toimikaudet ovat, minkä kokoisia hallitukset ovat ja minkälaisia palkitsemismalleja on käytössä. Eroa on myös toimikausien pituuksissa, miten raportointi tapahtuu ja miten vuositasolla epävirallisesti ohjataan. Kaikissa näissä käytännöissä on hyvin paljon eroja, mikä ei sinällään ole huono asia välttämättä, mutta se on mielenkiintoinen havainto. Kuntaliiton piirissä on tehty jo pidempään konserni- ja malliohjeita ja niitä on aika pitkälle noudatettu,

mutta siitä huolimatta on tällaista. Tämä ei ole negatiivinen asia, vaan pikemminkin havainto, että asioita tehdään monella tavalla.

## 9.6 Kuntayhtiöiden yhteistyön kokonaisuus

Haastateltava 1 kertoo yhteistyön toimivan suoraan. Toimialat ovat itsenäisiä ja ne ovat erilaisia eli suurta yhteistyötä eivät välttämättä tee keskenään. Yhteistyö kohtaa toimintaa ohjaavassa konsernijaostossa. Käytännön tasolla yhtiöt tekevät yhteistyötä eri osa-alueilla. On myös ajateltu, että pienempiä toimijoita yhdisteltäisiin tulevaisuudessa keskenään, vähintään hallinnollisesti.

Haastateltava 2 toteaa omista yhtiöistä, että ne saavat toimia todella autonomisesti. Meillä on olleet tietyt reunaehdot ja vuosittainen tapaaminen mitkä ovat omistajan tavoitteet ja miten tällaiset tavoitekeskustelut on käyty. Yhtiö on saanut tavallaan itsenäisesti kehittää toimintaansa niiden reunaehtojen sisällä. Näin on toimittu myös maakunnallisesti, mutta siinä on ollut ero, että omat yhtiöt ovat tuottaneet sen tavoitteen hyvin ihanteellisesti. Maakunnalliset toimijat eivät aina niinkään. Maakunnallisesti on otettu muiden kuntien ohella kantaa siihen, että ehkä enemmän kuin maakunnan etua, niin nyt on noussut tietynlaiset keskuskaupungin edut siellä.

Esimerkkinä tehdessämme sisäistä talouden tasapainottamisohjelmaa, niin todettiin, että kalustojen sijoittelu, henkilöstön ohjaaminen ja harjoitusalueen sijoitus tulee tehdä tasapuolisemmin. Alueen rakentamisessa kaikki osallistuvat kustannuksiin, mutta vain osa toimijoista kykenee sitä muuten kuin erityisjärjestelyillä työaikana käyttämään. Todettiin tällöin, että maakunnallinen ohjaaminen ei ehkä ole toteutunut ihanteellisesti.

Keskuskaupungin voimaa on käytetty siihen, että yhteisten rahojen avulla on rakennettu sellaista, joka ei ole koko toimialaa hyödyntämässä. Kun kustannuksia yhteisesti arvioitiin, saatiin maakunnan kesken sellainen tahto, että me haluamme laskulle vastinetta. Tämä mielestäni on ollut heikkoa, eikä se ole toiminut niin hyvin. Toisaalta vahvuus on se, että yhteisesti on lähialueen kuntien kanssa päästy yhteisymmärrykseen, että vaaditaan toiminnalle parempaa hyötysuhdetta. On saatu myös yhteinen rintama ja muutos kustannusten hillintään sekä palvelutuottamisen laatuun. Tässä suhteessa sekä kalustojen

sijoittelu, uudet toimitilat ja valmiuskeskustelut on käyty kauttaaltaan. Ihanteellista on se liittyen korjattuun omistajaohjaukseen, kun kunnat ovat yhteisesti havahtuneet, niin on saatu nopeasti muutoksia aikaan.

Haastateltava 3:n mielestä yhteistyön toimivan yhtiöiden osalta niin, että niitä on yhdistelty hallinnollisesti. Samalla myös yhteistyö paranee. Lisäksi on kehittämiskohteina kiinteistöhuollon osuus, sekä jätehuollon toimivuus ja sen hyödyntäminen tulevaisuudessa mm. kaukolämpöyhtiössä. Kunnassa on jo pitkään toiminut jätteiden lajittelu ja se edesauttaa jätteiden hyödyntämistä.

Haastateltava 4 näkee sairaanhoitopiirin osalta ohjauksen olevan hankalaa. Voidaan esittää kysymys, millainen on mahdollisuus yksittäisen kunnan vaikuttaa niihin päätöksiin? Enemmän tulisi olla alueellisempia yhteistyökokonaisuuksia. Muissa toimijoissa yhteistyö on hyviä. Oman konsernin kesken yhteistyö on saumatonta, toimitusjohtajien kanssa pystytään käymään hyvää keskustelua, nähdään usein ja pystytään kehittämään kokonaisuutta. Tämä onnistunee pienemmillä paikkakunnilla, mutta voi olla, että suurilla paikkakunnilla toimijat ovat jo niin suuria eli toimitaan ”valtio valtiossa”, jolloin kuvatus kaltainen toiminta ei ole mahdollista. Myös ihmisten tunteminen on tärkeää, henkilökohtaiset kontaktit ovat äärettömän tarpeelliset. Myös toisten kuntien johtajien kanssa on hyvät välit eli pystytään myös kollegoiden kanssa käymään keskusteluja ja vaikeilla hetkillä pystytään tukemaan toinen toisiaan. Onnistuminen vaatii myös rohkeutta olla käsiteltävien, vaikka vaikeidenkin, asioiden takana.

Haastateltava 5 mielestä tämä on hyvä kysymys. Hänellä ei varmaan ole objektiivisesti katsottuna oikeaa vastausta, koska en ihan kaikilta osin tiedä miten hyvää yhteistyö heidän kesken on. Ohjauksen näkökulmasta, niin pyrimme edistämään ja kannustamaan siihen, että toimijat tekevät keskenään yhteistyötä. Haluamme, että kanssamme tehdään hyvää yhteistyötä, ettei olisi pelkästään ylhäältä alaspäin ohjausta vaan aidosti pyritään yhteistyössä ratkaisemaan asioita ja viemään niitä eteenpäin. Kannustetaan tytäryhteisöjä keskenään verkostoitumaan ja hyödyntämään kontakteja ja suhteita. Paljonko sitä oikeasti tapahtuu, niin sitä on vaikeaa arvioida. Tiedän toki, että jotkut toimitusjohtajat saattavat hyvinkin tiiviisti olla yhteydessä, mutta meneekö se läpi koko konsernin, niin en osaa sanoa. Yhteistyötä voisi olla enemmänkin.

Haastateltava 6:n esimerkki on sairaanhoitopiirin ja kaupungin sekä naapurikaupunkien oman sosiaali- ja terveystoimen käytännön yhteistyö toiminen hyvin potilasrajapinnassa ja toimijoiden kesken. Mahdolliset kitkat johtuvat siitä, että molemmat toimijat ovat isoja. Tarkasteltaessa puolestaan päätöksenteon kautta, törmätään siihen, miten kaupungit ja kunnat pystyvät vaikuttamaan sairaanhoitopiirin toimintaan ylätasolla. Pyrittäessä vaikuttamaan sairaanhoitopiirin toiminnan painotuksiin tai kustannusrakenteisiin ohjaus on vaikeampaa. Päätöksenteon tasolla on hankalia asioita, mutta operatiivisella tasolla menee hienosti. Sairaanhoitopiiri katsoo kaikkia asioita erikoissairaanhoidon kautta ja sillä on vahvat omat päätöksentekovelimet eli ohjaaminen on vaikeaa.

Haastateltava 7 toteaa siinä olevan paljon kehitettävää edelleen. Yhtiöt toteuttavat omaa tehtäväänsä ja kunta toteuttaa omaa tehtäväänsä. Välillä tulee niitä tapauksia, että jotkut asiat eivät mene oikeassa järjestyksessä tai ne pitäisi toteuttaa oikea-aikaisesti konsernin edun näkökulmasta. Uuden asuinalueen rakentaminen on hyvä esimerkki tästä. Yhtiö rakentaa sinne sähköverkkoa ja vesijohtoa, jos yhteistyö yhtiöiden ja kunnan kanssa, joka rakentaa kadut ei ole hyvää, niin se tarkoittaa, että siellä kaivetaan moneen kertaan auki ne samat kadut. Tämä on sellaista jatkuvaa parantamista ja keskusteluyhteyksien luomista, missä omistajallakin on iso rooli, jossa asioita käsitellään ja ne tuodaan saman pöydän ääreen. Ajateltaessa yhtiöitten välistä yhteistyötä, niin aika hyvin tällaisella pienellä paikkakunnalla yhtiöt ja kunnallisetkin yhtiöt tekevät yhteistyötä keskenään. Siihen ei ole edes hirveästi tarvinnut patistaa. Yhtiöt käyttävät tarvittaessa toistensa palveluita ja osaamista hyväkseen. Välillä annetaan sellaista ohjaustakin että, jos kiinteistöyhtiö, jolla ei ole, vaikka rakentamisen tai rakennuttamisen osaamista, niin otetaan yhteyttä toisen yhtiön toimitusjohtajalle, että menkääpä auttamaan. On ollut aika paljon aiemmin sellaista kulttuuria, että yhtiöiden asioita on päätetty siellä missä niitä ei kuulu päättää. Aika operatiivisiakin päätöksiä on tehty suoraan omistajan taholta. Sitä on nyt pyritty karsimaan pois. Yhtiöt vastaavat oikeasti omasta hallinnostaan, omista päätöksistään ja annetaan enemmän sellaista tavoiteohjausta, mutta jos on oikein kriittisiä kysymyksiä, niin kyllä niihin edelleen otetaan tiukasti kantaa ja annetaan ennako-ohjausta.

Haastateltava 8:n edustamissa yhtiössä hallituksessa istuu kaupunkien viranhaltijajohto asiantuntijoina. Ajateltaessa henkilöiden ja virkahaltijoiden välistä yhteistyötä, minulla

heidän kanssaan hyvä keskusteluyhteys, että eikä meitä viranhaltijoita ole mitenkään kielletty toistemme kanssa seurustelemasta epävirallisissa merkeissä tai hallitusten kokousten ulkopuolella. Se on aika tavanomaista, että virkaveljet soittavat minulle ja minä heille ja voimme yhdessä pohtia tai jonkun asian valmistelun osalta voidaan yhdessä miettiä ratkaisuja. Sillä yhteistyö toimii saumattomasti. Viranhaltijavalmisteluihin ei liity poliittisia intressejä. Teemme yhteistyötä valtiollisten ja kunnallisten toimijoiden kesken, se on meillä arkipäivää. Yhteistyötä teemme aina tarvittaessa, meillähän on erittäin toimivat yhteistyövälit ja tutut henkilöt myös ympäristöministeriön suunnalla. Vuoropuhelua käydään viikoittain erilaisissa lainvalmisteluasioissa ja istutaan yhdessä samoissa kokouksissa.

Haastateltava 9 toteaa olevan paljon kehittämisen varaan. Kun tulin tähän taloon, me siirryimme samoihin tiloihin missä on kaupunkiseutuorganisaatio ja maakuntaliitto, eli siellä on kaikkia tällaisia kuntahallintoon liittyviä organisaatioita ja siitä on ollut todella paljon iloa ja etua kuntien yhteisten palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Yhteydenpito kuntiin on parantunut. Samaan aikaan on noussut erityisesti tarve siitä, jotka aikoinaan asioita tehneet ovat eläköityneet ja vaihtaneet töitä eli se ymmärrys ja tieto siitä, minkä takia tämä yritys on perustettua ja miksi tämä on olemassa, on katkennut. Sen takia on tehty mittava selvitys siitä, että miten me näitä eri rooleja kaupungilla on. Se on jätteen tuottaja, asiakas, omistaja, ja miten me pystymme näitä rooleja kehittämään ja yksi on omistajaohjaus. Meillä on vain yhdellä omistajalla oikeus omistajaohjaukseen tavoitteiden kautta, niin koemme että 16 muulla omistajalla pitäisi olla oikeus asettaa tavoitteita meille. Ne luottaisivat meihin ja jotta yhteinen hyvä sekä oikeutus olisi voimassa. Paljon on siis kehittämisen varaa ja onneksi olemme oikealla tiellä. Henkilösuhteet myös korostuvat näissä.

Haastateltava 10:n mielestä yhteistyö toimii hyvin, roolit ovat selvät. Kaikilla on omat ohjausmekanismit. Suurimmat haasteet liittyvät ICT-palveluihin. Välillä saattaa käytännön tasolla joku tietojärjestelmäpäivityksissä unohtaa laitoksen toiminnot päivittää, mutta se on kokonaisuudessaan aika pieni asia.

Haastateltava 11 sanoo kaikkien osapuolten pystyvän keskustelemaan keskenään. Kaupunkikonsernin sisällä yhteistyö pelaa todella hyvin. Laitoksen toimesta on perustettu turvallisuusfoorumi ja kaupunginjohtaja on kutsunut pelastusjohtajan kaupungin turvallisuusjohtoryhmään. Korona-aika on tiivistänyt yhteistyötä entisestään.

Haastateltava 12 taustoittaa yhteistyön toimivan, mutta yhteistyö ei ole laitoksen ansiota. Joidenkin kuntien kesken on monessa eri yhteydessä näkemuseroja, ehkä historiasta, ehkä jonkin muun mukaan. Pienten kuntien osalta ei välttämättä ole kantaa moniinkaan asioihin. Pidämme yhteyttä säännöllisesti alueen kuntien johdon kanssa. Yhteistyö toimii, kun henkilösuhteet ovat kunnossa viranhaltijatasolla, sekä luottamushenkilöiden kesken. Tavoite on tulla tutuiksi ihan kaikkien luottamushenkilöiden kesken puoluekannasta katsomatta. Jos on luottamuksen arvoinen, niin silloin saa enemmän myös toimintavalmiutta.

Haastateltava 13:n näkemyksen mukaan yleisesti ottaen toimii kohtuullisen hyvin, mutta sitten jos ajatellaan kuntayhteisöjä tai kuntakonserneja niin esim. sairaanhoitopiirien ohjauksessa, mikä taas on oma kuvionsa, tietenkin aina vaikeuttaa osittain sen tehtävien luonteen mukaisesti ja siihen liittyen, että hoidetaan tehtäviä, joissa kustannusten kasvua on vaikea hillitä. Ne ovat pakollisia, potilaat on pakko hoitaa ja näin pois päin. Ne ovat lakisääteisiä hyvinkin tiukasti. Tämä tuo yhteistyöhön oman jännitteen ja tulee omaa ongelmaa. Sitten tietenkin toinen puoli, että vaikka yleisesti toimii hyvin, kuntakonserneissa yksittäisen toimijoiden ympärille syntyy usein erilaisia sähkölinkejä eri asioista. Yksi tällainen piirre, joka on ehkä syytä huomata, niin meillä elinkeinotoimen tehtäviä ja elinkeinoyhtiöitähän on ollut aika paljon, kuntien omia ja seudullisia elinkeinoyhtiöitä osana kuntakonsernia ja se on pitkälti toimintaa, joka voi olla kunnan omaa tai se voi olla yhtiömuotoista. Näissä ollut trendinä, että on purettu näitä seudullisia rakenteita ja osin otettu sitten omaksi tehtäväksi näitä. Se liittyy osaltaan siihen, että ajatellaan elinkeinojen ja yritysten tukemisen pitäisi olla tosi lähellä sitä kunnan johtoa ja kun se on laitettu sinne yhtiöön, niin se on alkanut elämään ehkä vähän liikaa omaa elämäänsä.

## **9.7 Poliittisten voimasuhteiden vaikutus omistajaohjaukseen**

Haastateltava 1:n mielestä asioita on ulkoistettu paljon, menneen valtuustokauden aikana puhtaanapito- ja ateriapalvelut yhtiöitettiin ja päätös oli täpärä. On haluttu joistain toiminnosta enemmän markkinaehtoista. Eri puolueiden menestys vaaleissa saattaa kuitenkin muuttaa tätä asetelmaa tulevaisuudessa. Jotkut puolueet tekevät henkilöstöpolitiikkaa omistajaohjauksen sijaan. Kaupungissa on kuitenkin pitkään puhuttu

konsensushengestä ja ajoittain se toteutuu, jopa niin, että jotain yllättäviäkin päätöksiä on saatu yksimielisesti tehtyä.

Haastateltava 2 toteaa ohjauksessa ei ole isoja muutoksia, mutta ei ole myöskään poliittisissa voimasuhteissa. Tilanne on stabiili. Kaikki suuret linjaukset, liittyi ne sitten palkkoihin tai kilpailutuksiin niin kaupunginhallitus on ollut näissä hyvin yksimielinen. Viimeksi talousarviota tehtäessä teimme niin sanotun koalition eli välillä vaihdettiin kahta tuntia ennen kokouksen päättymistä paperit ja todettiin, onko sisältö sellaista, että voidaan se yksimielisesti allekirjoittaa. Hallitus teki yksimielisen esityksen ja ainut mihin valtuusto puuttui, oli yksittäinen kirjaus tavoitteessa. Paras lääke omille yhtiöille ja yrityselämälle on seudulla se, että seutu on vetovoimainen.

Haastateltava 3 kertoo ettei voimasuhteiden myötä muutosta ole tapahtunut, mutta henkilökemiat ovat sitäkin tärkeimmät. Periaatteellinen vastustaminen on vähentynyt, kun ihmiset tulevat keskenään paremmin toimeen. On vaadittu pitkiä keskusteluja ja hyvää vuorovaikutusta, että asiat ovat saatu toimimaan nykyisenkaltaisesti.

Haastateltava 4 sanoo poliittisten voimasuhteiden myötä muutos ei ole ollut iso. Kokonaisuus on kehittynyt koko ajan parempaan suuntaan. Mahdollista on kuitenkin, että muutos voi olla, jos esimerkiksi tehtäviin valikoituu sellaisia ihmisiä, jotka eivät välitä yhteisistä pelisäännöistä. Poliittisessa johdossa pitää olla sellaisia henkilöitä, joilla on poliittista auktoriteettia. Tässä korostuu persoona, mutta valtuustoryhmään koolla on myös merkitystä. Tämä vaikuttaa asioiden eteenpäin viemiseen ja hyödyttää sekä auttaa viranhaltijoita, mutta myös koko kuntaa.

Haastateltava 5 taustoittaa heillä olleen jo jonkin aikaa tietty tasapaino. Toki muutoksia aina jonkun verran tapahtunut valtuuston paikkajaossa. Eri ryhmillä on erilaisia näkemyksiä ja lähestymistapoja myös omistajaohjauksen taholta ja osa ryhmistä ehkä helpommin hyväksyy tämän perusajatuksen. Pidän tärkeänä, että pysyttäydytään omistajaroolissa ja annetaan hallituksen tehdä oma työnsä ja toimivan johdon tehdä oma. Osa on valmiimpi ja halukkaampi puuttumaan operatiivisempiinkin asioihin ja tietysti jos enemmän sen tyyppistä näkemystä on, niin se heijastuu siihen omistajaohjaukseenkin. Valtuustoaloitteilla ei omistajaohjauksen puoleen ole tullut liian yksityiskohtaisiin asioihin menevää näkökulmaa.

Tätä oli aikanaan paljonkin, se liittyi eri hankkeeseen tai turpeenpolttoon, jotka ovat yhtiön asioita, joka ei ole edes meidän tytäryhtiömme. Nämä eivät olleet ihan sellaisia valtuustoaloiteasioita, mutta tietenkin niitä siellä käsiteltiin, kun ne sinne hyväksyttiin.

Haastateltava 6 tuumailee ettei omistajaohjaus ole muuttunut merkittävästi. Kaupungissa on suurimmat puolueet olleet suurimpia puolueita jo pitkään. Vaalien jälkeen poliittiset luottamushenkilöpaikat vaihtuvat vaalitulosten mukaan. Silloin on selkeä hetki muutokselle. Konserniohjauksessa ei kuitenkaan ole vaalit muuttaneet omistajaohjausta merkittävästi. Omistajaohjaukselliset linjaukset eivät ole puoluepoliittisesti latautuneita. Yhtiöittämiskeskustelu on toinen asia, siinä on ideologisia eroja, kuuluuko yhtiöittää vai ei. Mutta se ei ole vielä omistajaohjausta, vaan kaupungin strategisten toimintojen järjestelyä. Jos yhtiöitetään jokin toiminto, niin sitä aletaan omistajaohjaamaan. Hallitusrakenne koostuu hallitusammattilaisista, poliitikoista sekä kaupungin virkakunnan edustajista.

Haastateltava 7 mielestä täytyy vastata, että eivät ole muuttuneet voimasuhteet, niin ei ole ollut mitään eroa. Kun olen ollut nuorempana luottamushenkilö, niin en ole ollut omistajaohjauskuvioissa mukana, eli en osaa arvioida tätä kysymystä oman kokemuksen perusteella. Mutta veikkaisin, että pieniä vaikutuksia saattaa olla ja historiassa on saattanut olla enemmänkin. Nykyään luottamushenkilöiden tietoisuus osakeyhtiölaista ja hallituksen jäsenen velvoitteista ja siitä mitä se omistajaohjaus on huomattavasti parempi. Siihen kiinnitetään enemmän huomiota ja uskon, että poliittisten voimasuhteiden vaikutuksen muutos on pienentynyt koko ajan. Yhtiöiden kohdalla pyritään tekemään enemmän rationaalisia ratkaisuja. Päätöksiä pyritään tekemään enemmän tiedolla johtamalla. Täällä kunnalliselämässä, pienemmissä kunnissa, aika vähän puoluepoliittinen tai ideologinen asetelma ylipäättään näkyy, pienissä kysymyksissä ehkä silloin tällöin, mutta muuten aika vähän.

Haastateltava 8 kertaa hallituskokoonpanon muodostuvan kunnallisvaalien perusteella. Painotukset muuttuvat aina vähän sen perusteella, miten kunnallisvaalit toteutuvat. On meillä istunut hallituksessa keskustankin edustaja, mutta pääkaupunkiseudulla ei keskusta niin suurta kannatusta nauti edelleenkään. Sanotaan näin, että siellä on ollut niin kauan kuin muistan, kokoomuksen edustajia on varmaan ollut ja sitten vasemmistosiiپی, eli SDP ja



aikanaan SKDL omilla edustajillaan, sitten on vihreä ryhmä ja perussuomalaisiakin on ollut yksi hallituksissa.

Haastateltava 9 huomauttaa vihreiden olleen vahvoja ja he ovat profiloituneet ympäristöpuolueena saaden puheenjohtajuuden. Kyllä se näkyy. Jos on pelkästään markkinatalouden kannattajia mukana, ei sekään ole hyvä. Silloin pitää olla omistajalta tulleita tavoitteita. Muuten ainoa tavoite on tuloksen tekeminen. Ei ole vielä riittävän hyviä tavoitteita korvaamaan taloudellisia tavoitteita, mutta nyt on tullut esimerkiksi hiilineutraalius, mikä taas helpottaa johtajan tekemistä sen organisaationsa kanssa. Mikäli vain halutaan olla ympäristömyönteisiä niin ei siinä ole mitään fokusta. Se on liian ympäröörä.

Haastateltava 10:n kokemuksen mukaan ei muutu, kaikki puheenjohtajat ovat todenneet, ettei puoluepolitiikka tule lautakunnan toimintaan. Jossain yhteydessä on kielipolitiikka noussut esiin, mutta siinäkin on saatu asiat ratkaistua.

Haastateltava 11 näkee ettei omistajaohjaus ole muuttunut suuresti vuosien aikana. Suurimmat muutokset ovat tulleet silloin kuin järjestelmä on muuttunut. Vaalit eivät kuitenkaan ole suuresti muuttaneet toimintaa. Tuleva hyvinvointialue tulee varmaankin muuttamaan toimintaa seuraavan kerran. Poliittiset voimasuhteet eivät ole alueella muuttuneet kuitenkaan kovin voimakkaasti.

Haastateltava 12 muistelee pelastuslaitoksen alkuaikoina omistajaohjauksen olleen hankalaa, sillä kunnilla oli voimakkaasti erilaisia käsityksiä mm. kustannusjaoista. Nykyään tilanne on rauhoittunut ja eniten on merkitystä, sillä kuka on kaupunginjohtaja ja kuka taas pelastuslaitoksen johtava viranhaltija. Poliittiset voimasuhteet eivät ole muuttuneet vuosien aikana merkittävästi.

Haastateltava 13 arvelee, että ehkä kuitenkin vähemmän kuin peruskunnan tehtävissä. Omistajaohjauksessa on ehkä enemmän sellaista tiettyä jatkuvuutta. Vaikutusta henkilövalintoihin usein tilanteessa, joissa luottamushenkilöistä koostuu konserniyhteisöjen hallinnot, niin siihen tietysti on vaikutusta. Mutta miten paljon vaikutusta on kannanottoihin, mitä niissä yhteisöissä tehdään, niin ehkä kuitenkin vähemmän. On tiettyjä sensitiivisiä

asioita, kuten palkitsemiskysymykset, ovat sen tyyppisiä, missä se helpommin saattaa heijastua. Jos ajatellaan liikelaitoksia, niin voi jossain määrin, kuten maksulliseen toimintaan vaikuttaa. Siinä on jännite, että yhteisöissä olevien ihmisten tehtävä on huolehtia siitä, että konserniyhteisö pärjää ja pystyy tekemään tehtävänsä. Se tuo näkökulman, ettei niitä voi ohjata miten tahansa tai linjata, että nyt tehdään maksuttomasti asioita. Jonkun verran voi vaikuttaa, että miten yhtiömuotoiseen toimintaan ylipäätään suhtaudutaan verrattuna siihen, että toiminnot pidetään kunnan tai kaupungin omana tuotantona, siihen strategiseen valintaan voi vaikuttaa. Heiluriliikettä, että miten niitä ulkoistetaan tai yhtiöitetään ja milloin taas mennään toiseen suuntaan tai vielä se, että onko kyse inhouse-yhtiöistä vai tukipalveluyhtiöstä vai toimivatko ne markkinoilla. Näihin valintoihin sillä tietysti on vaikutuksia, niin kuin pitää ollakin.

## 9.8 Omistajaohjauksen kehitysnäkymät kuntayhteisöissä

Haastateltava 1 mukaan ohjaus tulee menemään entistä ammattimaisempaan suuntaan. Toivomme, että luottamushenkilöistä löytyisi entistä enemmän sellaisia ihmisiä, jotka haluavat olla kehittämässä omistajaohjausta parempaan suuntaan. Valitettavasti kuitenkin omistamisesta ei saada tavallista ihmistä kiinnostavaa aihetta kovin helpolla. Kunnissa käsitellään paljon ihmisten jokapäiväiseen elämään liittyviä asioita ja ne kiinnostavat selvästi enemmän. Omistajapolitiikka on selvästi vaikeampi politiikan osa-alue ja sellaisia taitajia olisi toivottavasti tulevaisuudessa enemmän. Mikäli luottamushenkilöt eivät tee omistajaohjauksen linjauksia, niin sitten sen tekevät viranhaltijat ja silloin se on sen näköistä, ei välttämättä kuntalaisten tahdon mukaista. Kysymys voidaan esittää myös, kun sote-uudistus tulee, mitä kuntiin jää? Omistajuus ja niihin vahvuuksiin panostaminen on tulevaisuuden kanssa selviytymisen kannalta tärkeä. Luottamushenkilöiden osaamista on lisätty kirjoittamalla yhtiöiden ja konserniin kuuluvien hallituksen jäsenten pätevyysvaatimukset. Nämä ovat suosituksia, mutta mainittuja ominaisuuksia olisi hyvä löytää tulevista luottamushenkilöistä.

Haastateltava 2:n näkemyksen mukaan tulee toivottavasti tulevaisuudessa päivittymään, eli teemme uuden ohjeen. Ehkä ohje ei ole pelastava tekijä, vaan se että saisimme selkeän vuorovaikutuksen kaupunginjohdon ja yritysten välillä. Tulee itsenäisesti toimia reunaehtojen mukaan, mitkä on annettu. Suurin huoli liittyy siihen, kun olen nuorimpia

omassa valtuustoryhmässä ja kun tiedän, miten paljon mukana on huomattavasti vanhempia. Miten sekä omiin yhtiöihin että kunnan hallintoon ja maakunnallisiin paikkoihin saadaan sellaisia ihmisiä, jotka olisivat niihin sitoutuneita? Sisäänajopaikkoja kuntahallinnossa on erityisen vähän ja ihmisten työelämän sekä vapaa-ajantavoitteet kasvavat koko ajan. Suurin huoli liittyy siihen, miten saataisiin jatkumona sellaisia ihmisiä näihin tehtäviin, että yhtiöt ja kuntahallinnon tehtävät tulisi kunnialla hoidettua. Jos ajattelen että minun olisi tämä kaikki pitänyt tehdä ikään kuin toisen työnantajan ajalla, niin en olisi välttämättä ollut niin perillä asioista, mitä tällä hetkellä olen. Miten saadaan osaavaa ja sitoutunutta väkeä jatkossa ja miten yhtiön hallitukseen saadaan sellaisia ihmisiä, että he viihtyisivät tehtävissä yli vaalikauden.

Haastateltava 3:n mielestä tulevaisuudessa kuntakenttä tulee muuttumaan, erityisen suuri muutos on sote-kentässä ja tällöin omistajaohjaus tulee olemaan erilaista. Miten hoidamme omistajaohjauksen siinä? Se tulee olemaan suuri haaste. Myös yksityisten hoivapalveluiden mukaan tuleminen on muuttanut omistajaohjauksen mahdollisuuksia esim. vanhustenhuollossa. Yhteisyritykset yksityisin ja julkisen omistajan kesken hakevat vielä tällä hetkellä toimintamuotoja. Kunnan rooli tulee muuttumaan myös tällä sektorilla, sillä Euro muuttaa kokonaisuutta ja resurssien niukkeneminen tulee vaikuttamaan. Vuosien kokemuksella voi sanoa, että luottamushenkilö, kunnan viranhaltija ja yhtiöiden johdolla tulee olla luottamukselliset välit. Uskalletaan käydä keskeneräisistäkin asioista keskustelua, eikä tällaisia asioita heti tyrmätä. Ei pelätä olla luovia etsittäessä uusia ratkaisuja. Luottamushenkilöiden osaaminen ja vastuullisuus on myös kasvanut viimeisten vuosien aikana. Uudenlaiset toimintatavat luottamushenkilöiden sitouttamiseksi nousevat esille tulevaisuudessa. Hyvin pohjustetut asiat vaativat myös luottamushenkilöjohtolta viitseliäisyyttä.

Haastateltava 4 toteaa tulevaisuudessa omistajaohjaus voi olla vaikeampaa. Yhteistyöverkostot tulevat korostumaan ja eri järjestöt tulevat toivottavasti mukaan, sitä kautta vuorovaikutus paranee puolin ja toisin. Kaikilla kuitenkin on samansuuntaiset tavoitteet eli työtä tehdään paikkakunnan parhaaksi. Omistajaohjaus tulee laajenemaan tulevaisuudessa ja siitä tulee moniäänisempää. Sote-asioiden osalta omistajaohjaus tulee vaikeutumaan, sillä talous tiukkenee. Pitää myös onnistua siinä, millaisen johtoryhmän saa ympärilleen, pitää saada itselleen hyvän tiimin.

Haastateltava 5:n näkemyksen mukaan kehitys on alkanut ja ollut meneillään jo jonkin aikaa ja jatkuu edelleen. Toiminta ja ohjaus ammattimaistuu entisestään. Hallituksen jäsenten osaaminen on teema, joka koko aika enemmän nousee esille ja sitä ymmärretään. Muutama vuosi sitten kuntalakiin tuli tämä kirjauksena, mutta ehkä se on jäänyt tulkinnan varaiseksi asiaksi. Siihen liittyvä ymmärrys on koko ajan laajentunut. Hallitusten jäsenten osalta osaaminen ja kollektiivinen osaaminen, jonka he hallituksena muodostavat, on keskeinen kaupungin näkökulmasta. Tällä saadaan pitkällä aikavälillä sitä positiivista omistaja-arvoa ja sitä hyötyä yhteisöistä. Tämä on selkeä suunta. Omistajatahdon miettiminen ja määrittely, sekä kommunikointi tytäryhteisöihin, josta tässä jo aikaisemmin keskusteltiin, on myös sellainen teema, joka jatkuu eikä ole vielä päätepisteessä. Kehitystyö jatkuu ja tarkennetaan, parannetaan ja kehitetään sitä toimintamallia, joka nyt on otettu ja ollaan ottamassa käyttöön. Omistajakunnilla itsellään tytäryhteisöjen toimintaympäristö nykyisin muuttuu nopeasti, tulee isoja ja rajuja muutoksia, joten omistamisen täytyy olla ammattimaista, jotta yhteisöt pärjäävät niissä muutoksissa.

Haastateltava 6 kertoo kehitysnäkymien olevan erityimmässä markkinaehtoiseksi ja ei-markkinaehtoisiksi. Ohjaus tulee terävöitymään. Jos yhtiö on enemmän toimialan jatkeena, niin omistajaohjausta annetaan tulevaisuudessa enemmän toimialalta. Markkinaehtoisissa toiminnoissa eurooppalainen lainsäädäntö ja markkinat tekevät sen, että ohjaaminen tulee vaikeutumaan. Toimintaa pitää kalibroida siten, että ohjaus keskittyy oikeisiin asioihin ja omistajan pitää pysyä irti yhtiön välittömään kilpailuun liittyvistä asioista. Yritysten pitää kilpailla markkinoilla kuten yritykset kilpailevat, eikä sitä tule omistajaohjauksella haitata tai edistää. Miten yhtiötä kehitetään, on puolestaan juuri omistajaohjauksen asia.

Ohjausstrategiat ovat uusitut vastikään ja niissä on jaettu ryhmittäin minkä tyyppisistä yrityksistä on kyse.

Haastateltava 7 taustoittaa, että on ollut koko ajan havaittavissa vaatimusten lisääntyminen ja osaamisvaatimusten kasvaminen. Omistajaohjauksen haasteet kuntayhteisöissä ovat monipuoliset omistukset. Omistajankin pitää kyetä ymmärtämään yhtiön toimialaa, mitä ohjataan ja tämä on välillä todella iso haaste. Meidän kaltaisemme kunta, jolla on aika iso kuntakonserni ja monenlaisia yhtiöitä sekä monenlaisia tahoja. Pitää ymmärtää jotain kiinteistöistä ja pitäisi ymmärtää sähköverkoista ja

energiamarkkinakehityksestä, sekä kaikesta mahdollisesta. Tämä on varmasti omistajaohjauksen osaaminen. Lisäksi pitää ymmärtää se mikä ei suoraan liity omistajaohjaukseen. Yksi iso hankaluus on, että hallituksen jäsenten osaaminen ja kyvykkäiden hallitusjäsenten löytäminen on erittäin hankalaa tällaisissa kaltaisissamme kunnissa. Luottamushenkilöitä on yhtiöiden hallituksissa ja mielellään ainakin isompiin yhtiöihin otettaisiin hallitusammattilaisia, mutta niitä ei noin vain saada.

Uskon, että omistajaohjaus muuttuu yhä enemmän tietoperusteiseksi ja päätöksiä harkitaan huolella. Tehdään tulevaisuuteen luotaavaa omistajapolitiikkaa yhä enemmän, mutta sitten se kääntöpuoli. Maailma mutkistuu ja on monenlaisia kysymyksiä. Sitten on juuri se, miten omistajaohjausta toteuttavien tahojen osaaminen pidetään ajan tasalla. Ei pelkästään riitä, että hallituksessa on ja toimitusjohtajalla on osaamista. Omistajan tulee paremmin ymmärtää mitä yhtiöltä tarvitaan ja mihin yhtiö kykenee. Myös sen määrittely, mikä yhtiön tehtävä tai toiminnan tila. Omistaja voi määrittellä, että jos yhtiö toimii vaikka jollain toimialalla, että jonkun yhtiön kautta tulisi toteuttaa muitakin toimintoja. Hyvänä esimerkkinä, tarvittaessa vaikka valokuitua, pitäisikö jo olemassa olevan yhtiön, vaikka ottaa se hoteisiinsa. Omistajaohjaus on koko ajan eteenpäin menevää liikettä, jossa pitäisi yhtä aikaa lisääntyä tiedolla johtamisen ja osaamisen, käsikädessä. Omistajaohjaus ja sen tarve vaihtelee yhtiökohtaisesti, kuntakonsernissa on monenlaisia yhtiöitä. On tärkeää onnistua rekrytoinneissa, saadakseen oikeita henkilöitä oikeille paikoilleen. Viittaa tässä erityisesti toimitusjohtajiin. Pienemmät yhtiöt usein vaativat paljon enemmän tilanteen tarkkailua ja omistajaohjauslinjauksia, kuin isommat yhtiöt. Niissä osaaminen on huomattavan paljon parempaa ja toimintaprotokollat ovat selkeämpiä.

Haastateltava 8 toteaa ettei heidän toiminnassansa omistajaohjaus kauhean voimakkaana näy. Heidän toimintaansa ohjaavat muut asiat kuten lainsäädäntöraami ja siihen liittyvät tavoitteet ja velvollisuudet, sekä tällainen yleismaailmallinen kierrätystrendi jätehuollossa. Sen toteuttamiseksi tietysti tarvitaan erilaisia toimenpiteitä ja investointeja. Se miten omistajaohjaus voisi tulevaisuudessa näkyä enemmän, on jos omistajat haluaisivat toimia enemmän kuin mitä lainsäädäntö edellyttää. Silloin voisi tulla omistajienkin taholta sellaisia ehdotuksia, että satsakaa tähän ja tähän investointiin tai tuohon toimenpiteeseen enemmän, kun olette itse suunnitelleet. Tällainen omistajaohjaus on vielä pitkän matkan päässä, kun kaupunkien edustajat voivat hallituksessa tai hallitustoiminnan ulkopuolellakin

keskustella valmistelevien viranhaltijoiden kanssa asioista ja sitä kautta ehkä vaikuttaa jotenkin niiden investointiohjelmien ja toimintasuunnitelmien sisältöön. Jätehuollon järjestäminen on yleishyödyllinen palvelu, joka pitää toteuttaa hyvin tarkan säännösraamin puitteissa, niin siinä ei pääse kovin paljon omistajaohjauksella vaikuttamaan. Monilla muilla kuin jätehuoltoaloilla omistajaohjaus voi olla hyvinkin paljon voimakkaampaa.

Haastateltava 9:n mukaan pitäisi vahvistaa omistajaohjausta. se on todella tärkeä osa kuntayhteisöä. Siitä on todella suuri hyöty, että tehdään yhdessä. Omistajaohjausta ei pitäisi ajatella siltä kannalta, kuka on suurin omistaja tai kenellä on suurin päätösvalta vaan sitä pitäisi tehdä kaikki kunnat yhdessä. Silloin me olisimme kaikki samassa rintamassa. Nyt pienemmät ovat hieman heitteillä.

Haastateltava 10 näkee omistajaohjauksen tulevan muuttumaan ainakin ministeriön suunnasta. Hyvinvointialueisiin mennessä helposti omistaja saattaa hävitä, kunnat eivät enää voi vaikuttaa niin paljon palvelutasoon. Rahoitus ja palvelutarve eivät välttämättä kohtaa, pelko on tässä, että omistajuus hämärtyy ja omistajan äänen kuuluminen on tosi hankalaa. Rahoituksen muuttuminen tulevaisuudessa vaikeuttaa alueen ohjaamismahdollisuuksia. Sisäministeriön ohjausrooli tulee mahdollisesti korostumaan enemmän ja tällöin matka päivän tekemisestä sinne mistä ohjataan kasvaa liian suureksi. Palvelujenkäyttäjien ääni pitäisi kuulua paremmin. Suuri kysymys on se, että miten hyvinvointialueen tuleminen muuttaa omistajaohjausta tulevaisuudessa.

Haastateltava 11 mukaan kysymys on mielenkiintoinen, mutta tulevaisuus on hyvin haastava. Kaikki riippuu millaiseksi tulevat hyvinvointialueet muodostuvat. Muutos ei tule olemaan hirveän suuri. Suuri muutos tulee olemaan siirtyminen tekniseltä toimialalta sosiaali- ja terveystoimen alaisuuteen. Toimiala on pieni kokonaisuus nykyisessä kuntamaailmassa ja tulee olemaan pieni myös tulevaisuudessa.

Haastateltava 12 mielestä tulevaisuudessa omistajaohjaus tulee muuttumaan todella paljon. Omistajaohjaus tulee tästä eteenpäin ministeriöstä ja se tulee muuttamaan kokonaisuutta, nykyinen riskiperusteinen omistajanohjaus tulee vähenemään ja samalla myös rahoitus. Tätä voi jonkin verran muuttaa tulevat hyvinvointialueiden valtuustot. Perusteet ministeriön lisääntyvään omistajaohjaukseen löytyvät mm. siitä, että pelastustoimi halutaan

yhdenmukaistaa koko maassa. Ministeriön ohjaus tehdään ajoittain myös tunteella, eikä aina huomioida alueiden erityispiirteitä. Ei ole olemassa sellaista laskentakaavaa, joka tyydyttäisi kaikkia.

Haasteltava 13 kommentoi yhden huomion olevan se, että ajatellessa hyvinvointialueiden toteutumista, muuttaa se kuntakonsernien luonnetta aika paljon. Tehtävät ja niihin liittyvät resurssit, sairaanhoitopiirit ja jossain määrin yhtiöt muuttavat muotoansa mennessään hyvinvointialueiden vastuille. Yksi piirre on se, että kunnista tulee merkittäviä vuokranantajia hyvinvointialueille, koska pääosa sotekiinteistöistä ja pelastustoimen kiinteistöistä jää kuntien ja kaupunkien omistukseen. Sitten toivotaan, että niille löytyy vuokralaisia näistä hyvinvointialueista ja jos ei löydy, niin sitten niitä myydään, jalostetaan ja muokataan uuteen malliin. Tämä muuttaa roolia varmasti omistajaohjauksen ja kuntakonsernin näkökulmasta. Tulee vuokraustoimintaa enemmän. Ehkä myös se, että näissä tukipalveluissa voi olla tarvetta tällaisiin yhteisiin rakenteisiin näiden hyvinvointialueiden kanssa ja se voi tuoda uuden vivahteen. Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että peruskunnan käyttötalouden volyyymi puolittuu, mutta konsernit jäävät pääosin olemaan. Yhtiöt ja liikelaitokset jäävät olemaan, ne mitä kunnilla ja kaupungeilla on ollut, myös investointitarpeet jäävät. Suhteellisesti emo pienenee, mutta konserni jää suurin pirtein ennalleen, pois lukien sairaanhoitopiirit, jos tässä yhteydessä halutaan kuntakonserniin laskea. Hyvinvointialueista tulee konserneja sinällään, vaikka eivät niin isoja ollenkaan kuin edellisen vaalikauden esityksessä oli suunnitteilla. Ne kuitenkin varmasti omistavat yhtiöitä yksin tai kuntien tai muiden kanssa, kun organisoivat toimitilakysymyksiään ja tukipalveluitaan.

## 10 Yhteenveto ja johtopäätökset

Opinnäytetyö antoi laajan näkökulman omistajaohjauksen kokonaisuuteen. Haastateltavien kokemukset ja näkemykset olivat laajoja ja toivat esille erilaisia lähestymistapoja omistajaohjaukseen. Haastateltavat kertoivat avoimesti ajatuksiaan ja keskustelu oli helppoa tätä työtä tehdessä. Opinnäytetyön tekoprosessin aikana moni asia on muutoksessa ja niistä suurimpana on vuoden 2023 alussa aloittavat hyvinvointialueet.

### 10.1 Yhteenveto tuloksista

Kysyttäessä omistajaohjauksesta se tunnistetaan, mutta tekemistä asiassa vielä on. Haastateltavat ymmärtävät asian eri tavalla, mutta jokaisen näkökulman mukaan sitä halutaan kehittää kokonaisuudessa. Tarvitaan sitoutuneita ihmisiä toteuttamaan omistajaohjausta, ovat he sitten luottamustoimessa tai vaihtoehtoisesti valmistelemaan päätöksentekoa. Tarvitaan myös toimivia henkilösuhteita ja toistensa tunteminen nousi esiin joissain vastauksissa. Tärkeäksi seikaksi todettiin myös, se että myös näihin tehtäviin valitaan ihmisiä, jotka ovat kiinnostuneita tekemään työtä tällaisissa toiminnoissa.

Yksi kiinnostava kysymys oli tiedolla vai taidoilla johtaminen. Voidaan todeta, että vastaajaan aseman mukaan nousi esiin tieto tai tunne. Pääsääntöisesti painotettiin tiedolla johtamisen merkitystä. Joitakin päätöksiä ja siihen liittyvää keskustelua tuotiin haastattelussa esiin myös tunteen kautta. Tämä nousi erityisesti lähelle ihmistä tulevissa asioissa, on sitten kyse maksuista tai palkitsemisesta. Viranhaltijat korostivat vastauksissaan erityisesti, että valmistelu päätöksentekoon tapahtuu tiedon kautta. He myös tunnistivat ajoittain luottamushenkilöissä tunteen nousevan enemmän pintaan.

Esimerkkejä onnistuneesta omistajaohjauksesta nousi keskusteluissa esille useammalla tavalla. Monessa vastauksessa todettiin, että vuoropuhelu eri toimijoiden kesken on vuosien aikana parantunut. Myös aktiivisuus on noussut siten, että eri toimijat keskenään tekevät yhteistyötä sen ollen monipuolisempaa kuin menneinä aikoina.

Tässä työssä selvitettyjen yhteisöjen toiminta on itsenäistä. Kysyttäessä toimintojen itsenäisyydestä vastauksena oli usein se, että toiminnot ovat itsenäisiä. Vastaajan



näkökulmasta jälleen riippuen jotkut pitivät esimerkkitoimijoita liiankin itsenäisiä, jotka eivät välttämättä aina kuuntele tarpeeksi omistajatahojen mielipidettä. Tämä viimeksi mainittu nousi esiin erityisesti luottamushenkilöiden kertomana. Haastateltavat kuitenkin totesivat, että omistajien tahtoa noudatetaan toiminnoissa. Joskus se vaatii työtä enemmän, joskus puolestaan asia hoituu helpommin.

Yhteistyön merkitystä tiedusteltaessa todettiin, että sitä on, mutta joidenkin toimijoiden kesken sitä voisi tehdä enemmänkin. Näistä esimerkkeinä nostettiin esiin verkkojen rakentaminen, joissa eri yhtiöt voisivat suunnitella toimintojaan tarkemmin ja sillä tavalla saada rakentamisen yhtäaikaisemmaksi niin, että ne aiheuttaisivat mahdollisimman vähän häiriöitä.

Poliittisten voimasuhteiden vaikutus omistajaohjaukseen oli myös erittäin kiinnostava kysymys. Hypoteesina oli se, että vaikutus olisi havaittua suurempi. Haastateltavien mielestä näin ei kuitenkaan ole. Poliittiset voimasuhteet eivät ole muuttuneet kuitenkin niin paljon, että suuria suunnanmuutoksia olisi tapahtunut. Haastateltavat totesivat, että joissain kysymyksissä joku teema painottuu nykyisin enemmän kuin aikaisemmin, mutta vaikutukset ovat kuitenkin pieniä. Voidaan siis todeta, että poliittiset voimasuhteet ja niiden muutokset vaikuttavat loppujen lopuksi melko vähän päätöksentekoon näissä esimerkeissä.

Tulevaisuuden näkymät tuovat esiin vastaajien mukaan muutokset kuntakentässä. Toiminnot tulevat muuttumaan lähitulevaisuudessa radikaalisti, sillä hyvinvointialueet aloittavat lähiaikoina ja tässä työssä tarkasteltu pelastustoimi tulee osaksi näitä toimintoja. Tulevaisuudessa yhteistyöverkostoituminen ja ammattimaisuus tulevat korostumaan myös luottamushenkilöiden osalta. Tärkeää on myös pystyä lisäämään keskinäistä luottamusta eri toimijoiden kesken.

## **10.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi**

Tämä kysely toteutettiin monipuolisesti eri toimijoita haastatellen. Haastateltavat saivat esiintyä nimettömänä ja tämä kerrottiin heille jo siinä vaiheessa, kun heitä pyydettiin mukaan kyselyyn eli keskustelu oli luottamuksellista ja missään vaiheessa ei tuoda julki haastateltavien henkilöllisyyksiä. Ne tietää ainoastaan tekijä, sekä ohjaava opettaja.

Haastateltavat edustavat myös eri näkökulmia omistajaohjaukseen. Tässä työssä on haastateltu luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita erilaisista taustoista. Nämä haastateltavat ovat kertoneet avoimesti oman näkökulmansa asioihin. Haastattelut, kuten aiemmin on kuvattu, tallennettiin ja sitten litteroitiin eli asiat mitä on sanottu, on pystytty tarkastamaan vielä jälkikäteen.

Haastateltavia on ollut yhteensä 13, joten myös sen perusteella näkökulma on laaja ja monipuolinen. Tutkimus on mielestäni luotettava ja antaa laajan kuvan kunnallisen omistajaohjauksen tilasta Suomessa tällä hetkellä.

### **10.3 Tutkimustulosten hyödyntäminen**

Tutkimustuloksia pystyy hyödyntämään vapaasti kehitettäessä omistajaohjausta kokonaisuudessaan. Vaikka tämä työ keskittyy kunnalliseen näkökulmaan, voidaan tuloksia hyödyntää myös muihin julkisyhteisöihin ja periaatteessa laajemmin muuhunkin yritysmaailmaan.

Tästä työstä voi löytyä kehitysvihjeitä suunniteltaessa koulutuksia kunnalliseen omistajaohjaukseen ja muuhunkin toimintaan. Samalla tulevia luottamushenkilövalintoja silmällä pitäen voidaan pohtia millaisia kriteerejä ja ominaisuuksia olisi hyvä olla tulevaisuudessa, mikäli omistajaohjausta halutaan kehittää parempaan suuntaan.

Tulevia opinnäytetöitä voidaan myös tehdä tästä samasta aiheesta ja selvittää onko muutosta tapahtunut ja mihin suuntaan omistajaohjaus ja siihen liittyvät kokonaisuudet ovat kehittyneet näiden suurten muutosten aikana. Toisissa opinnäytetöissä voidaan myös vertailla tässä työssä esimerkkeinä olevia toimialoja muihin toimialoihin.

### **10.4 Johtopäätökset**

Omistajaohjauksessa muutosta tulee olemaan, se tuli esille monessa puheenvuorossa. Hyvinvointialueiden aloittaminen tulee muuttamaan omistajaohjausta, sillä aikaisemmin kunnallisessa hallinnossa olleita toimintoja tulee siirtymään tähän uuteen toimintoon.

Omistajaohjaus ja työskentely siinä tulee olemaan ammattilaisempaa, tarvitaan osaamista monesta asiakokonaisuudesta. Luottamuselinten kustannukset voivat kasvaa, sillä kriteerien kasvaessa ei pelkkä kunnallisissa toimielimissä maksetut palkkiot välttämättä enää riitä tuleville toimijoille, joilta vaaditaan enemmän osaamista.

Kuntien ja omistettavien yhteisöjen ohjausta tullaan kehittämään. Ohjausta tarvitaan oikeaan aikaan ja oikealla tavalla. Suurten kokonaisuuksien näkökulma tulee korostumaan eli omistettavat yhteisöt ovat osa suurempaa kokonaisuutta, koko konsernin osalta.

Vaatimukset kokonaisuudessaan tulevat kasvamaan, on sitten kyse luottamushenkilöistä tai viranhaltijoista, enää ei välttämättä riitä, että on sopiva tehtävään, pitää olla myös pätevä, tämä koskee luottamushenkilöitä. Pätevyys tulee joissain tilanteissa myös osoittaa koulutuksella tai muuten. Tällöin ei luottamushenkilöitä ole välttämättä saatavilla niin helposti. Tämä voidaan ratkaista osittain myös eri yhtiöiden hallinnollisella yhteistyöllä. Kunnissa voidaan yhdistää eri yhtiötä nykyistä enemmän monialaisemmiksi toimijoiksi.

Kuntakonsernin sisällä yhteistyö eri toimijoiden kesken tulee olemaan koko ajan tärkeämpää, koko kuntakonserni on kokonaisuus, jonka tehtävä on huolehtia jäsentensä hyvinvoinnista. Siihen tarvitaan nykyistä enemmän yhteistyötä kuntien kesken, kuntien sisällä konsernin osalta, mutta myös asukkaiden kesken.

Kuntakonserneissa toimijat ovat edelleen selvityksen mukaan suhteellisen itsenäisiä, toimialakohtaisia näkökulmia on olemassa. Nämä puolestaan riippuvat kunnan sisäisestä toiminnasta. Joissain on panostettu runsaasti yhdessä tekemiseen ja toimijat tietävät toistensa asiat ja työtä tehdään yhdessä jo nykyisellään runsaasta. Toisissa kunnissa näin ei vielä tapahdu samassa määrin.

Lopuksi voikin todeta koko kunnallista hallintoa ajatellen, että pienemmissä asioissa voi olla tunnetta mukana, isommissa asioissa mennään ja päätetään järjellä.

## Lähteet

Etelä-Karjalan pelastuslaitos. (2020). *Etelä-Karjalan pelastustoimen palvelutasopäätös 2021-2025*. Haettu 3.1.2021 osoitteesta

file:///C:/Users/Valtuutettu/Downloads/EK+pelastustoimen+palvelutasop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2021+-+2025.pdf

Etelä-Karjalan pelastuslaitos. (n.d.) *Taloussuunnitelma 2019-2021*. Haettu 5.1.2021 osoitteesta <https://kuntamfiles.saita.fi/kokoukset/lappeenranta/7/249/2559/download/36150>.

Gubrium, J., Holstein, J., Marvasti, A. & McKinney K. (2012). *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft Second edition*. USA: SAGE publication Inc.

Hauru, K. (2001). *Itsehallinnon aika*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Heinämäki, Liisa 2011. *Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystaloudet 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa*. Raportti 41 /2011. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80425/882a70d8-8e25-4e4f-b1e3-0e700d774530.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hyvärinen, M., Nikander P. & Ruusuvaara J. (2017). *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.

Ihamäki, V-P. (2010). *Miten pelastuslaitos voi tukea kuntien omien strategioiden mukaista turvallisuustyötä?* Tutkielma. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma. Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu. Haettu 5.1.2021 osoitteesta <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/90/urn100158.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Jyväskylän kaupunki, talousarvio 2019. Haettu 1.11.2020 osoitteesta <https://www.jyvaskyla.fi/talousarviot/talousarvio-2019/liikelaitokset-2019>

Karvian kunnan hallintosääntö. (2020). Haettu 29.10.2020 osoitteesta <https://karvia.fi/wp-content/uploads/2020/04/Karvian-kunnan-hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6-24.3.2020.pdf>

Keski-Suomen pelastuslaitos. (n.d.). *Pelastustoiminta Suomessa*. Haettu 21.12.2020 osoitteesta <https://www.keskisuomenpelastuslaitos.fi/pelastuslaitos/historiaa/pelastustoiminta-suomessa>

Keski-Uudenmaan sote 2017. *Kuntayhtymä – Perussopimus. Hyvinkään ja Järvenpään kaupungit sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten ja Tuusulan kunnat*. <https://www.keskisuudenmaansote.fi/globalassets/ku-sote/liitteet/keski-uudenmaan-sote--kuntayhtyma-perussopimus-21.6.pdf>

Kontio, M. (2017). *Pelastuslaitosten ohjaus ja asemointi*. Diplomityö. Tuotantotalous. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Haettu 5.1.2021 osoitteesta [https://lutpub.lut.fi/bitstream/handle/10024/143874/DI%20ty%C3%B6%20Mika\\_Kontio%20VALMIS%2001092017.pdf?sequence=2](https://lutpub.lut.fi/bitstream/handle/10024/143874/DI%20ty%C3%B6%20Mika_Kontio%20VALMIS%2001092017.pdf?sequence=2)

Kuntalaki 410/2015. Haettu 20.10.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>

Kuntaliitto. (2020). *Kaupunkien ja kuntien väestötiedot*. Haettu 21.10.2020 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>

Kuntaliitto. (2018). *Kunnan johtaminen*. Haettu 28.10.2020 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/kunnan-johtaminen>

Kuntaliitto. (2018). *Konserniohjaus kuntakonsernissa*. [kuva 1]. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka>

Kuntaliitto. (2017). *Liikelaitoskuntayhtymä, Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminta*.

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/liikelaitoskuntayhtyma>

Kuntaliitto. (2017). *Valtuuston toiminta ja tehtävät*. Haettu 28.10.2020

osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/demokratia-ja-osallisuus/valtuuston-toiminta-ja-tehtavat>

Kuntaliitto. (2005). *Konserniohje*.

[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/1\\_KUNTIEN\\_KONSERNIOHJE\\_14\\_6\\_2005.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/1_KUNTIEN_KONSERNIOHJE_14_6_2005.pdf)

Laine, T. (2010). *Hallintakyvyn rakenteet – kunnan organisaatorakenne ja*

*johtamisjärjestelmän toimintakyky ammattijohdon näkökulmasta*. Pro Gradu -tutkielma.

Yhteiskuntatieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Haettu 16.11.2020

osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/81813/gradu04472.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Laki valtion liikelaitoksista 1062/2010. Haettu 1.11.2020 osoitteesta

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101062>

Meri-Lapin kuntapalvelut (n.d.). *Liikelaitoskuntayhtymä*. <https://www.mlkp.fi/node/22>

Minilex. (n.d.). *Kunnalliset lautakunnat ja johtokunnat*. Haettu 1.11.2020 osoitteesta

<https://www.minilex.fi/a/kunnalliset-lautakunnat-ja-johtokunnat>

Mustasaari. (n.d.). *Kunnan organisaatio*. Haettu 11.11.2020

osoitteesta <https://www.korsholm.fi/politiikka-ja-johtaminen/kunnan-organisaatio/>

Myllymäki J. (2019). *Kuntayhtymien omistajaohjaus*:

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/01%20MYLLYM%C3%84KI%20Juha%20JM%20KUMA%20kuntayhtym%C3%A4t.pdf>

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Osakeyhtiölaki 624/2006. Haettu 1.11.2020 osoitteesta  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624#O1L2P6>

Pelastuslaki 379/2011. Haettu 1.12.2020 osoitteesta  
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>

Pelastustoimi. (n.d.) *Pelastustoimi – Turvallinen Suomi kaikille*. Haettu 1.12.2020  
osoitteesta <https://pelastustoimi.fi/etusivu>

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A., Vahtera, V. (2015). *Kuntayhtiöt lainsäädännön  
ristiaallokossa*. Sastamala: Kunnallisan kehittämissätiö.

Pihlajalinna. (n.d.) *Pihlajalinna julkisen sektorin kumppanina*. Haettu 1.11.2020 osoitteesta  
<https://www.pihlajalinna.fi/tietoa-meista/pihlajalinna-julkisen-sektorin-kumppanina>

Pihtipudas. (2016). *Hyvä hallinto- ja johtamistapa Pihtiputaan kuntakonsernissa*. Pihtipudas:  
Pihtiputaan kunta.

Raahen kaupungin hallintosäätö. (2017). Haettu 27.10.2020  
osoitteesta <https://raahe.fi/sites/raahe.fi/files/liitetiedostot/Hallinto/Raahen-kaupungin-hallintosaanto.pdf>

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän perussopimus. (2020). Haettu 29.11.2020  
osoitteesta [https://www.ras.fi/sites/default/files/Liitetiedostot/Perussopimus2020\\_versio1.pdf](https://www.ras.fi/sites/default/files/Liitetiedostot/Perussopimus2020_versio1.pdf)

Ruusuvuori J. & Tiittula L. (2005). *Haastattelu - tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*.  
Tampere: Vastapaino.

Sipponen, K. (2016). *Se suuri kuntauudistus*. Sastamala: Kunnallisan kehittämissätiö.

Sisäasiainministeriö. (2013). *Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sisäministeriö. (n.d.) *Pelastustoimen toimijat ja vastuut*. Haettu 1.12.2020 osoitteesta <https://intermin.fi/pelastustoimi/pelastustoimen-toimijat-ja-vastuut>

Sisäministeriö. (n.d.) Pelastustoimea ja hätäkeskustoimintaa koskevat lait ja asetukset. Haettu 1.12.2020 osoitteesta <https://intermin.fi/pelastustoimi/lainsaadanto>

Suomen perustuslaki 731/1999. Haettu 20.10.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Tarukannel, T., Tirronen, U., Vuolanne, A., Mikkonen, J. & Koivula H. (2017). *Luottamushenkilöopas*. Hallintoakatemia. Haettu 27.10.2020 osoitteesta <https://hallintoakatemia.fi/wp/wp-content/uploads/2017/08/Luottamushenkilo%CC%88-opas.pdf>

Toivonen, T-T. (2014). *Ylikunnallisen organisaation monet tulkinnat*. Pro Gradu - tutkielma. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto. Haettu 5.1.2021 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/96398/GRADU1418197406.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Uudenmaan kokoomus. (2017). *Mihin sitoudun, jos tulen valituksi kuntani valtuustoon?* Haettu 28.10.2020 osoitteesta <https://www.uudenmaankokoomus.fi/kuntavaalit/kunnanvaltuutetun-tyo/>

Valtioneuvoston kanslia. (2020). *Vaurautta vastuullisella omistajuudella - Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020*. Haettu 5.1.2021 osoitteesta [https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s\\_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s\\_08042020.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf)



Virtanen, Atte, Asplund, Karen & Kosonen, Jari 2016. *Kuntataloustilastojen tiedonantajakoulutus 2. päivä*. Tilastokeskus.

[http://stat.fi/keruu/kuta/files/2\\_pv\\_kuntatalous\\_tiedonantajakoulutus.pdf](http://stat.fi/keruu/kuta/files/2_pv_kuntatalous_tiedonantajakoulutus.pdf)

## Liite 1: Kysymykset haastateltaville

- Tausta
- Miten omistajaohjaus toimii parhaalla mahdollisella tavalla?
- Tehdäänkö päätökset tiedolla johtamalla vai onko päätösten taustalla tunnepohjainen päätös?
- Millaiset kokemukset ovat onnistuneesta omistajaohjauksesta?
- Kuinka voimakasta autonomia on kuntien omistamille yhteisöille?
- Miten kuntayhteisöjen yhteistyö toimii kokonaisuudessa?
- Millä tavalla omistajaohjaus muuttuu poliittisten voimasuhteiden vaikutuksesta?
- Mitkä ovat kehitysnäkymät omistajaohjauksessa kuntayhteisöissä

