

Sami Hyvönen

**Konserniohjauksen kehittäminen Pietarsaaren kuntakon-  
sernissa**

Opinnäytetyö

Kevät 2017

Liiketoiminnan ja kulttuurin yksikkö

Liiketalouden koulutusohjelma



SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

## Opinnäytetyön tiivistelmä

Koulutusyksikkö: Seinäjoen ammattikorkeakoulu

Koulutusohjelma: Liiketalous

Suuntautumisvaihtoehto: Taloushallinto

Tekijä: Sami Hyvönen

Työn nimi: Konserniohjauksen kehittäminen Pietarsaaren kuntakonsernissa

Ohjaaja: Tuulia Potka-Soininen

Vuosi: 2017

Sivumäärä: 61

Liitteiden lukumäärä: 0

---

Toimeksiantaja on Pietarsaaren kaupungin rahatoimisto. Tehtävänä oli kehittää Pietarsaaren kaupungin konserniohjausta. Tarkoituksena oli kehittää Pietarsaaren kuntakonserniin sopivia konserniohjauskäytäntöjä. Tätä on tutkittu selvittämällä aiheeseen liittyvää teoriaa ja vertailemalla Suomen eri kuntakonserneja.

Työssä tutkittiin aiheeseen liittyvää teoriaa, joka sisälsi eri lakien säädöksiä, kunta-liiton antamia yleisiä ohjeita sekä aikaisemmin aihetta käsitteleviä tutkimuksia ja niiden tuloksia. Kuntalain mukaan konserniohjeessa tulisi olla säädökset omistaja-ohjauksesta, tytäryhtiöiden tiedonantovelvollisuudesta ja hallituksen jäsenten asi-antuntijuudesta. Aiempien tutkimusten mukaan hyvä yhteydenpito ja hallitusten jäsenten asiantuntemus korreloi hyvän konserniohjauksen kanssa. Näitä tutkittiin jokaisen kuntakonsernin kohdalla. Näiden lisäksi etsittiin vastauksia kysymykseen, kuinka edustajat tulisi valita hallitukseen.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin laadullista tutkimusta ja tutkimustapana tapaus-tutkimusta. Tutkimus toteutettiin tutkimalla eri kuntien konserniohjeita ja puhelin-haastatteluilla.

Tuloksena saatiin Pietarsaaren kuntakonsernille tietoa muiden kuntakonserni-tilanteesta. Ongelmia ilmeni kuntakonserni- sisäisessä yhteydenpidossa, tytäryhtiöiden hallitusten jäsenten asiantuntijuudessa sekä luottamushenkilöiden valinta- prosesseissa. Johtopäätöksenä oli, että näitä asioita on painotettava konsernioh- jauksessa, sillä ne korreloivat kuntakonsernin toimivuuden kanssa. Myös aiemmis- ta tutkimuksista esiin nousseet asiat, kuten riskienhallinta ja ennakkokäsityksen hankinta emoyhtiöltä merkittävissä asioissa tulisi huomioida. Kerättyjen havainto- jen ja johtopäätösten pohjalta laadittiin Pietarsaaren kaupungille toimenpide- ehdotuslista.

Avainsanat: kuntakonserni, konserniohjaus, emoyhtiö, tytäryhtiö

SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

## **Thesis abstract**

Faculty: School of Business and Culture

Degree programme: Business Management

Specialisation: Financial Management

Author: Sami Hyvönen

Title of thesis: Development of consolidated corporate governance in the municipal enterprise group of Pietarsaari

Supervisor: Tuulia Potka-Soininen

Year: 2017

Number of pages: 61

Number of appendices: 0

---

The commissioner of this study is the Finance Department of the City of Pietarsaari. The purpose of this study was to develop the consolidated corporate governance in the City of Pietarsaari, searching for consolidated corporate governance practices that would suit the municipal enterprise group of Pietarsaari. This was studied by analyzing the related theory and by comparing different municipal enterprise groups in Finland.

This thesis studies the related theory, consisting of various laws and regulations, the general instructions of Association of Finnish Local and Regional Authorities, and previous studies on this topic. According to the Local Government Act, group instructions should contain provisions on consolidated corporate governance, on the reporting obligation of subsidiaries, and on the professionalism of board members. According to previous studies, good communication and the board members' expertise correlate with good corporate governance. These questions were considered together with each municipal enterprise group. In addition, answers were sought to how representatives should be selected to boards.

The research method of this study was qualitative case study. The study was made by studying the group instructions of various cities in Finland and by telephone interviews.

As a result, the municipal enterprise group of Pietarsaari was informed of the situation of other municipal enterprise groups. Problems emerged in the internal communication of the municipal enterprise groups, in the professionalism of the members of the boards of daughter companies, and in the selection of elected officials. The conclusion was that these issues need to be emphasized in consolidated corporate governance as they correlate with the functioning of the municipal enterprise group. Issues that have emerged from previous studies, such as risk management and the acquisition of a prior understanding from the parent company in important matters, should be taken into account. Based on the collected observations and conclusions, a draft list of measures was drawn up for the City of Pietarsaari.

Keywords: municipal enterprise group, consolidated corporate governance, parent company, subsidiary

## SISÄLTÖ

Opinnäytetyön tiivistelmä.....	2
Thesis abstract.....	3
SISÄLTÖ.....	4
Käytetyt termit ja lyhenteet .....	6
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Opinnäytetyön tavoite .....	1
2 KUNTAKONSERNI JA KONSERNIOHJAUS .....	3
2.1 Kuntalaki .....	3
2.2 Kirjanpitolaki.....	4
2.3 Käsitteet .....	6
2.3.1 Konserni.....	6
2.3.2 Kuntakonserni .....	6
2.3.3 Konserniohjaus .....	7
2.3.4 Emo- ja tytäryhtiö .....	7
2.4 Konserniohjauksen perusta.....	8
2.4.1 Kuntakonsernin ohjaus.....	8
2.4.2 Tytäryhtiöiden ohjaus .....	8
2.5 Konserniohjauksen ongelmat.....	10
2.6 Uusi kuntalaki 2015.....	12
3 TUTKIMUSMENETELMÄ .....	14
3.1 Tutkimuksen toteutus .....	17
4 AIEMMAT TUTKIMUKSET.....	18
5 PIETARSAAREN KUNTAKONSERNI .....	22
5.1 Konserniohjaus ja -johtaminen.....	22
5.2 Talous .....	23
5.3 Kaupunginvaltuusto.....	23
5.4 Kaupunginhallitus.....	24
5.5 Edustus yhtiökokouksissa ja hallintoelimissä .....	25
5.6 Konserniraportointi ja tiedonantovelvollisuus .....	25

	5
5.7 Ongelmakohdat.....	26
<b>6 KONSERNIOHJAUS MUUALLA SUOMESSA .....</b>	<b>27</b>
6.1 Mäntsälä .....	27
6.2 Raahe .....	29
6.3 Tornio.....	31
6.4 Turku.....	33
6.5 Helsinki .....	35
6.6 Porvoo.....	38
6.7 Loviisa.....	39
6.8 Valkeakoski.....	40
6.9 Puhelinhaastattelut.....	43
6.9.1 Porvoo.....	43
6.9.2 Turku.....	44
6.9.3 Mäntsälä .....	45
6.9.4 Valkeakoski.....	45
6.9.5 Loviisa.....	45
<b>7 KERÄTYT HAVAINNOT AINEISTOSTA .....</b>	<b>47</b>
7.1 Yhtäläisyydet.....	47
7.2 Erot .....	48
<b>8 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>49</b>
8.1 Konserniohjauksesta vastaavat henkilöt/tahot .....	50
8.2 Konsernin koko .....	51
8.3 Ristiriidat konserniohjeen ja käytännön kanssa .....	51
8.4 Pietarsaaren malli .....	52
8.4.1 Tytäryhteisöjen raportointi.....	53
8.4.2 Tytäryhtiöille asetetut tavoitteet.....	53
8.4.3 Konsernijohdon antamat ohjeet .....	54
8.4.4 Kaupunginhallituksen edustajat tytäryhtiöiden hallintoelimissä .....	54
8.4.5 Yhteydenpito .....	54
<b>9 YHTEENVETO.....</b>	<b>56</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>58</b>

## Käytetyt termit ja lyhenteet

Konserni	Emoyritys tytäryrityksineen muodostaa konsernin
Konserniohjaus	Konserniohjauksella tarkoitetaan sekä omistajaohjausta että tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista
Emoyhtiö	<p>Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai</li> <li>2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö</li> </ol> <p>Jos kirjanpitovelvollisella on edellä mainitun mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on edellinen emoyritys</p>
Tytäryhtiö	<p>Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perus-</li> </ol>

tuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai

- 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu ääntenenemmistö

Jos kirjanpitovelvollisella on edellä mainitun mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on jälkimmäinen tytäryritys

# 1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aiheenani on Konserniohjauksen kehittäminen Pietarsaaren kuntakonsernissa. Kyseessä on kehittämishanke Pietarsaaren kaupungille. Toimeksiantajanani toimii Pietarsaaren kaupungin rahatoimisto.

Kaupungin kuntakonserni on uudistuksen vaiheessa, jolloin sen energia- ja sata-mayhtiöistä tulee itsenäisiä osakeyhtiöitä. Koska niin kuntakonsernille kuin konsernille yleensäkin on tärkeää, että sen tytäryhtiöt toimivat johdonmukaisesti emoyhtiön kanssa samalla tavalla yhteisten tavoitteiden mukaisesti, on tärkeää, että konsernin tytäryhtiöiden ohjaus on hyvin järjestetty. Kysymys, kuinka tämä ohjaus toteutetaan sekä kuka tai mikä taho tytäryhtiöitä ohjaa, nousee keskeiseksi teemaksi työssäni.

Toimeksiantajani mukaan vaihtoehtoja on käytännössä kaksi: tehtävän saa suorittaa joko siihen erikseen palkattu virkamies tai holdingyhtiö. Pietarsaaren kaupungin talousosasto haluaa kuitenkin saada selvyttä asiaan selvittämällä, kuinka asia on hoidettu muissa kunnissa. Tehtäväni on vertailla muiden kuntien konserniohjausta. Olen valinnut kohdekunniksi kahdeksan Suomen kuntaa, joista Turku ja Mäntsälä ovat toimeksiantajani alkuperäisiä toiveita. Olen pyrkinyt ottamaan otokseen erikokoisia kuntakonserneja. Asukasluvultaan suunnilleen samansuuruisia kuntia ovat Valkeakoski ja Mäntsälä

## 1.1 Opinnäytetyön tavoite

Opinnäytetyön tavoitteena on tuottaa Pietarsaaren kuntakonsernin talousosastolle tietoa, kuinka muissa kunnissa on konserniohjaus järjestetty. Kerätyn tiedon perusteella on tarkoitus selvittää, mikä malli olisi Pietarsaaren kokoiselle kaupungille paras vaihtoehto, mikä myös on työn tavoite. Vaihtoehtoja punnitessa on hyvä ottaa huomioon tutkimuksen kohteena olevan kaupungin koko asukaslukuun nähden sekä konsernin koko: kuinka monta tytär- ja osakkuusyhtiötä on. Jos esimerkiksi vertailukohtana olisi kuntakonserni, jonka emoyhtiöllä on alaisuudessa 20 tytäryh-



tiötä, ei vertailu kaksi tytäryhtiötä sisältävään konserniin ole tarpeen. Toisaalta mukana olisi hyvä olla kokonsa puolesta erilaisia kuntakonserneja senkin takia, että eroja ja yhtäläisyyksiä olisi helpompi havainnoida suuremmassa mittakaavassa. Tämän lisäksi suuremmat kunnat todennäköisesti ovat reagoineet ensin konserniohjauksen haasteisiin parempien resurssiensa ansiosta, joten niiden tarkastelu on hyödyllistä.

Aluksi selvennetään aiheeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ja teoriaa. Tämän jälkeen käydään läpi työssä käytettyä tutkimusmenetelmää ja aikaisemmista aiheeseen liittyvistä tutkimuksista saatuja tuloksia, minkä jälkeen esitellään Pietarsaaren kuntakonserni sekä vertailukohteina olevien kaupunkien kuntakonsernit ja niiden toimintatavat. Lopuksi päästään johtopäätöksiin ja yhteenvetoon, jossa saadaan vastaus tutkimuskysymykseeni eli siihen, minkälainen konserniohjausmalli voisi olla Pietarsaaren kuntakonsernille paras mahdollinen. Kuntakonsernin tavoitteena on konsernin johdonmukainen toiminta ja kunnan yhteinen hyvä. Tytäryhteisöjen ohjauksella on tässä merkittävä asema, sillä toiminnan tulee olla linjassa emoyhtiön kanssa. Kun ollaan perillä emoyhtiön asettamista tavoitteista ja tiedot ovat ajan tasalla, yhteistoiminta on helpompaa. Lisäksi tytäryhtiöille on erilaisia toimialakohtaisia tavoitteita, joten on tärkeää, että tytäryhtiöitä ohjaavilla on liiketoiminnallista ja toimialakohtaista osaamista.

Ongelmia tuottaa tytäryhtiöiden ohjaus. Kuka tai mikä taho ohjaa tytäryhtiöitä ja miten? Mikäli päädyttäisiin ratkaisuun, että kaupunginhallituksen nimeämät kaupungin edustajat ohjaisivat tytäryhtiöitä niiden hallituksista käsin, kuinka nämä edustajat valittaisiin? Keskeisiä kysymyksiä ovat: Kuka tai mikä taho tytäryhtiöiden ohjauksesta vastaa, miten ohjaus on järjestetty ja toimiiko kyseessä oleva malli? Mallin toimivuudesta ei ole mainintaa konserniohjeessa, joten sen vahvuuksia ja ongelmakohtia on selvitetty haastatteleamalla asiasta perillä olevia henkilöitä puhelimitse. Mallin toimivuus voisikin olla yksi konserniohjeen kehittämistarve, koska, kuten työssä tulee käymään ilmi, annetut ja voimassa olevat ohjeet eivät aina vastaa todellisuutta.

## 2 KUNTAKONSERNI JA KONSERNIOHJAUS

Tässä luvussa käsitellään teoriaa konserniohjauksesta. Aluksi avataan kunta- ja kirjanpitolakia, joihin konserniohjaus perustuu. Tämän jälkeen käydään läpi aiheeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ja Kuntaliiton antamia yleisiä ohjeita kuntakonsernin ja tytäryhtiöiden ohjauksesta. Lopuksi pohditaan konserniohjaukseen liittyviä ongelmia: mitä ristiriitoja on tytäryhtiötä sitovalla osakeyhtiölailla (L 21.7.2006/624) ja kuntalailla (L 10.4.2015/410) sekä miten tämän uuden kuntalain (L 10.4.2015/410) asetukset vaikuttavat konserniohjauksen nykytilanteeseen.

### 2.1 Kuntalaki

Konserniohjauksen perusta on kuntalaissa (L 10.4.2015/410). Vuonna 2015 päivitettyssä kuntalaissa sanotaan seuraavaa konserniohjauksesta:

Ensimmäisen luvun kuudennessa pykälässä määritellään kuntakonserni ja kunnan toiminta. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (L 30.12.1997/1336) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. (L 10.4.2015/410.)

Kuntalain (L 10.4.2015/410) seitsemännen luvun 'Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus' pykälässä 46 puhutaan omistajaohjauksesta, joka tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Niin ikään samaisen luvun pykälä 47 käsittelee kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. (L 10.4.2015/410.)

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

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

(L 10.4.2015/410.)

Kuntalain (L 10.4.2015/410) luvun 13 pykälässä 116 puhutaan tytäryhteisöjen ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuudesta. Sen mukaan kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

## **2.2 Kirjanpitolaki**

Kirjanpitolain (L 30.12.1997/1336) ensimmäisen luvun viidennessä pykälässä säädetään kirjanpitovelvollisen määräysvallasta seuraavaa:

Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (*kohdeyritys*), jos:

- 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai
- 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö

Kirjanpitolakia (L 30.12.1997/1336) on muokattu vuonna 2015 siten että edellä ensimmäisessä momentissa tarkoitettua ääniosuutta laskettaessa ei oteta huomioon lakiin tai kohdeyrityksen yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin sisältyvää äänestysrajoitusta.

Kohdeyrityksen kokonaisäänimäärän laskemiseksi vähennetään ne äänet, jotka liittyvät kohdeyritykselle itselleen tai sen kuudennessa pykälässä tarkoitettulle tytäryritykselle kuuluviin osakkeisiin tai osuuksiin. Omissa nimissään mutta toisen lukuun toimivan henkilön äänimäärät luetaan kuuluvaksi sille, jonka lukuun toimitaan. (L 30.12.1997/1336.)

Vuoden 2001 säädetyin lain (L 13.7.2001/629) mukaan kirjanpitolain (L 30.12.1997/1336) ensimmäisen luvun viidennen pykälän momentissa 1 tarkoitettuihin äänimääriin ja oikeuksiin ei lueta niitä ääniä, jotka liittyvät, tai sitä oikeutta, joka liittyy:

- 1) kohdeyrityksen osakkeisiin tai osuuksiin, joita kirjanpitovelvollinen hallitsee jonkun muun henkilön kuin itsensä tai kirjanpitovelvollisen määräysvallassa olevan muun yhteisön kuin kohdeyrityksen lukuun;
- 2) kirjanpitovelvollisen vakuudeksi saamiin kohdeyrityksen osakkeisiin tai osuuksiin, jos kirjanpitovelvollisen on käytettävä niihin liittyviä oikeuksia vakuudenantajan ohjeiden mukaisesti; tai

- 3) kohdeyrityksen osakkeisiin tai osuuksiin, joita kirjanpitovelvollinen hallitsee tavanomaiseen liiketoimintaan kuuluvan lainanannon perusteella, jos kirjanpitovelvollisen on käytettävä osakkeiden tai osuuksien äänioikeutta vaakuudenantajan edun mukaisesti.

(L 13.7.2001/629.)

Kirjanpitolain (L 30.12.1997/1336) ensimmäisen luvun kuudes pykälä käsittelee konserni-, emo- ja tytäryritystä. Jos kirjanpitovelvollisella on viidennen pykälän mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on edellinen emoyritys ja jälkimmäinen tytäryritys. Emoyritys tytäryrityksineen muodostaa konsernin. Emoyritystä ja sen tytäryrityksiä kutsutaan tässä laissa konserniyrityksiksi.

Mitä kirjanpitolain (L 30.12.1997/1336) ensimmäisen luvun kuudennen pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään, sovelletaan myös, jos kirjanpitovelvollisella on yhdessä yhden tai useamman tytäryrityksensä kanssa taikka kirjanpitovelvollisen tytäryrityksellä yksin tai yhdessä muiden tytäryritysten kanssa määräysvalta kohdeyrityksessä.

## **2.3 Käsitteet**

Tässä luvussa avataan tärkeimpiä ja tässä työssä usein esiintyviä peruskäsitteitä.

### **2.3.1 Konserni**

Emoyritys tytäryrityksineen muodostaa konsernin (L 30.12.1997/1336).

### **2.3.2 Kuntakonserni**

Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin (L 10.4.2015/410).

### 2.3.3 Konserniohjaus

Konserniohjauksella tarkoitetaan niin omistajaohjausta kuin tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista (Suomen Kuntaliitto 2012, 41). Omistajaohjauksella tarkoitetaan kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhteisöjen valvontaa koskevia ohjeita sen sijaan annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Konserniohjohto voi myös antaa ohjeita tytäryhteisöille erikseen sovittavissa kuntakonsernin toiminnoissa, kuten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä.

### 2.3.4 Emo- ja tytäryhtiö

Kirjanpitovelvollisella katsotaan kirjanpitolain (L 30.12.1997/1336) mukaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos:

- 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai
- 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö

Jos kirjanpitovelvollisella on edellä mainitun mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on edellinen emoyritys ja jälkimmäinen tytäryritys. (L 30.12.1997/1336.)

Emo- ja tytäryhtiöstä kerrotaan enemmän kuntalakia käsittelevässä kappaleessa 2.1.

## **2.4 Konserniohjauksen perusta**

Kuntakonsernin ja tytäryhteisöjen ohjeistuksesta on annettu yleisiä ohjeita Kuntaliiton verkkosivuilla ja konserniohjeessa, joissa kerrotaan konserniyhtiön hallituksen kokoonpanosta sekä kuntakonsernin ohjauksen ja valvonnan vastuussa olevasta tahosta.

### **2.4.1 Kuntakonsernin ohjaus**

Konserniyhtiön hallituksen jäsenillä tulee olla riittävä ja monipuolinen osaaminen ja toisiaan täydentävä kokemus sekä asiantuntemusta ja kykyä tytäryhtiön toimivan johdon ohjaamiseen ja tukemiseen. Hallituksen jäsenehdokkaiden nimeämisessä on noudatettava tasa-arvolakia kaikissa yhtiöissä, joissa kunnalla on enemmistöomistus. Suositus määrittelee myös esteellisyyden tekijät. (Kuntaliitto 2009.)

Kuntakonsernin ohjauksesta ja valvonnasta on vastuussa kunnan konsernijohto, johon kuntalain (L 10.4.2015/410) mukaan kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Kunnanvaltuustoa kehoitetaan hyväksymään konserniohje, jonka yhteydessä voidaan myös vahvistaa yhtiöiden toimintaa ja taloutta arvioivat tunnusluvut ja mittarit. (Kuntaliitto 2009.)

Konserniohjeessa voidaan lisäksi edellyttää, että kuntakonsernin yhtiöt ovat velvollisia selvittämään kunnan ennakkokäsityksen merkittävässä kysymyksissä. Ennakkokäsityksen hankkimisesta vastaa yhteisön hallituksen puheenjohtaja. (Kuntaliitto 2009.)

### **2.4.2 Tytäryhtiöiden ohjaus**

Kunnanvaltuusto ja hallitus sekä kunnan johtavat viranhaltijat harjoittavat konserniohjausta. Konserniohjeissa määritellään kunkin toimielimen ja viranhaltijan teh-

tävät ja vastuut konserniohjauksessa. Kunnan sisäinen toimivallan jako määritellään tarvittavin osin johtosäännöillä. (Konserniohje 2005.)

Konserniohjauksesta on vastuussa konsernijohto, jonka muodostavat kunnanhallitus sekä ne kunnan johtavat viranhaltijat, jotka toimivat tytäryhteisöjä koskevien asioiden esittelijöinä kunnanhallituksessa. Kuntalain mukaisia menettelytapoja ei puolestaan voi soveltaa suoraan osakeyhtiön eikä muiden yhteisöjen sisällä. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain (L 21.7.2006/624) ja yhtiöjärjestyksen mukaan. Tämä asettaa tietyt reunaehdot myös kunnan omistaman osakeyhtiön toiminnalle. (Konserniohje 2005.)

Kun kunta järjestää toimintansa esimerkiksi yhtiömuodossa, eivät sen sääntelemät hallinnolliset ohjauskeinot sovellu yhtiöiden ohjaamiseen. Se, että kunta ohjaa ja valvoo tytäryhteisöä, perustuu siihen, että kunnalla on määräämisvalta näissä yhteisöissä. Määräämisvalta voi perustua joko siihen, että kunnalla on tosiasiallinen määräysvalta yhteisöissä tai kunnan oikeuteen nimittää tai erottaa hallitus tai toimielin. (Konserniohje 2005.)

Vaikka nykyinen muuttunut kuntalaki (L 10.4.2015/410) sisältääkin materiaalia, mitä vanhassa ei ollut, on tämä konserniohje vielä voimassa.

Konserniohjetta ollaan tarkentamassa ja laajentamassa Kuntaliiton laatimalla suositusluonnoksella (Kuntaliitto 2016), jossa annetaan muun muassa seuraavanlaisia ohjeita tytäryhtiöihin liittyen, mitä konserniohje voisi sisältää:

- Hallintosäännössä määritelty toimielin päättää hallitusjäsen ehdokkaiden nimeämisestä tytäryhteisöjen hallituksiin. Hallitusjäsen ehdokkaiksi tulee nimetä ja valita tasa-arvolain mukaisesti tasapuolisesti naisia ja miehiä. Tytäryhteisöjen hallituksiin nimetään kuntakonsernin ulkopuolisia henkilöitä, mikäli se on kuntakonsernin kokonaisedun näkökulmasta perusteltua. Tytäryhteisöjen hallituksella tulee kollektiivina olla toimialan tuntemuksen lisäksi riittävä liiketoiminnan ja talouden osaaminen sekä kyky ohjata toimitusjohtajaa yhteisölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi



- Konserniyhtiöt ovat velvollisia hyväksymään hyvän hallinnon ja johtamista- van periaatteet. Tällä on tarkoitus varmistaa kuntakonsernin kokonaisuus. Näiden periaatteiden on tarkoitus varmistaa, että yhtiöissä toteutuvat esi- merkiksi oikeat taloustiedot, sisäinen valvonta, riskienhallinta ja terveet lii- keperiaatteet. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan ohjeen hyväksyy hallintosäännössä määritelty toimielin ja tytäryhteisöjen hallitukset. Tytäryh- teisöjen hallitusten tulee tutustua kunnassa ja tytäryhteisön hallituksessa hyväksytyyn ohjeeseen ja noudattaa sitä hallitustyöskentelyssään. Tytäryh- teisön hallituksen puheenjohtajan tehtävänä on antaa hallituksen hyväksy- mä ohje tehtävään valituiksi tulleille uusille hallituksen jäsenille ja toimitus- johtajalle. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva ohje ohjaa myös yleis- ohjeena kuntaa yhtiökokouksessa edustavia ja muita kunnan puolesta omistajaohjausta käyttäviä.

## **2.5 Konserniohjauksen ongelmat**

Jenna Kivimäki on käynyt pro gradu -tutkielmassaan Kunnan tytäryhtiöille asetta- mat tavoitteet (2015) läpi konserniohjauksen ongelmia. Yksi näistä on, ettei emo- yhtiön määräysvalta tytäryhtiöön nähden ole rajaton. Sitä rajoittaa esimerkiksi osakeyhtiölaki (L 21.7.2006/624). Sen ensimmäisen luvun yhdeksännessä pykä- lässä sanotaan, että osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta. Yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa määräystä, joka on tämän lain tai muun lain pakottavan säännöksen taikka hyvän tavan vastainen.

Tämä tarkoittaa, että lailla suojatun tytäryhtiön etu menee konsernin edun edelle mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Tytäryhtiöiden kaikki osakkeenomistajat on huo- mioitava määräysvaltaa käytettäessä.

Osakeyhtiölain (L 21.7.2006/624) ensimmäisen luvun seitsemännessä pykälässä säädetään yhdenvertaisuusperiaatteesta, jonka mukaan kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallituneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muu-

hun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

Tärkeää on siis ymmärtää, että osakeyhtiölaki on tytäryhteisöjä ensisijaisesti sitova laki. Se syrjäyttää niin konserniohjeen kuin kaupunginhallitukselta tulleet määräykset, jos ne ovat osakeyhtiölain kanssa ristiriidassa.

Kivimäki (2015) kirjoittaa, että kunnan ja sen yhteisöiden välille syntyy kuntakonsernissa helposti jännitteitä ja ristiriitoja, koska lähtökohtaisesti niillä on eroa. Ongelmana on, että itsenäisillä yksiköillä on taipumus toimia oman etunsa mukaisesti, ja tämä etu voi olla ristiriidassa konsernin kokonaisedun kanssa (Kallio ym. 2004, 79).

Kivimäki (2015) toteaa, että toinen tekijä, joka aiheuttaa jännitteitä, on lainsäädännöllinen. Siinä missä emokuntaa sitoo kuntalaki (L 10.4.2015/410), tytäryhteisöjä sitoo osakeyhtiölaki (L 21.7.2006/624).

Tämä aiheuttaa ristiriitoja sikäli, että osakeyhtiölain (L 21.7.2006/624) mukaan tytäryhtiöt noudattavat ensisijaisesti tätä lakia, joten jos voittoa tavoittelevan tytäryhtiön intressit ovat ristiriidassa emoyhtiön kanssa, noudattaa tytäryhtiö osakeyhtiölakia (L 21.7.2006/624). Kunta ei kuitenkaan ole voittoa tavoitteleva yritys, vaan sen velvollisuutena on järjestää esimerkiksi julkisia palveluja, vaikka ne eivät olisikaan kannattavia.

Kuntastrategiassa on määriteltynä ne toimintaohjeet, joita tulisi noudattaa koko konsernissa. Konserniohjauksen tarkoitus on taata, että kaikki konserniyhtiöt toimivat näiden ohjeiden mukaan. (Niskakangas ym. 2011, 9–10.)

Osakeyhtiölain (L 21.7.2006/624) kuudennen luvun 15 § käsittelee konsernisuhdetta. Jos yhtiöstä on tullut emoyhtiö tai se on lakannut olemasta emoyhtiö, hallituksen on viivytyksettä ilmoitettava siitä tytäryhteisön hallitukselle tai vastaavalle toimielimelle. Tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen on annettava emoyhtiön hallitukselle konsernin aseman arvioimiseksi ja sen toiminnan tuloksen laskemiseksi tarvittavat tiedot.

Kivimäki (2015) toteaa kunnan laativan erilaisia dokumentteja, joiden avulla konserniohjaus ja omistajaohjaus tapahtuvat. Dokumenteissa määritellään myös konserniohjauksen ja omistajaohjauksen periaatteet. Strategiassa, joka laaditaan kunnan toimesta aina muutamaksi vuodeksi eteenpäin, määritellään koko konsernia koskevat toiminnan suuntaviivat, joita tulisi noudattaa. Tarkemmin ohjauksesta säädetään kuitenkin konserniohjeessa ja kunnan omistajapoliittisissa linjauksissa. Kunta laatii vuosittain talousarvion, jossa on määritelty toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kullekin tytäryhteisölle. Talousarvio on tarkin ja käytännöllisin ilmentymä koko konserniohjauksessa. Kunta voi myös kehottaa konsernia noudattamaan hyvän hallinto- ja johtamistapaa ja suositella erilaisia dokumentteja. Mikään edellä mainitusta ei saisi olla ristiriidassa keskenään.

## **2.6 Uusi kuntalaki 2015**

Vanhan kuntalaki (L 17.3.1995/365) korvattiin uudella kuntalalla (L 10.4.2015/410). Tämä tarkoittaa, että joitakin osin vanhoja käytäntöjä on muutettu ja nykyisiä, vielä voimassa olevia, tullaan muuttamaan. Hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan muutoksia on tulossa ainakin kaupunginhallituksen jäsenyyteen liittyen. Suuri osa muutoksista astuu voimaan vasta kesäkuussa 2017.

Hallituksen esityksessä (HE 268/2014) todetaan, että tulisi välttää tilannetta, jossa tytäryhteisön hallituksen sisällä olisi esimies- tai alaisuhteita tai toimeksiantosuhteita.

Konserniohjauksen kannalta on asian suhteen merkitystä siinä mielessä, että tytäryhtiöiden hallitukseen valittavien henkilöiden mukaan lukien kaupunginhallituksen edustajien olisi hyvä olla puolueettomia eikä olla liian tiukassa kytköksessä emoyhtiöön. Kaupunginhallituksen ulkopuolelta tulevat henkilöt tekisivät mahdolliseksi riippumattomuuden varmistamisen.

Vaalikelpoisuussäännöksiensä osalta on eniten keskustelua herättänyt kunnan henkilöstön vahva osallistuminen oman kuntansa päätöksentekoon luottamushenkilönä. Varsinkin kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuus on ollut esillä julkisuu-

nessa. Ongelmana on pidetty sitä, että hallituksen jäsenenä kunnan työntekijä saa eräänlaisen esimiesaseman kunnan koko henkilöstöorganisaatioon. Myös hallitukseen valitun työntekijän esimiehestä tulee tavallaan hallitukseen valitun työntekijän alainen. Kunnanhallitusta koskevat vaalikelpoisuussäännökset ovat kompromissi, jossa on huomioitu, ettei kunnan henkilöstö voi kokonaan jäädä kunnanhallituksen ulkopuolelle. Kunnan henkilöstön vaikutusvaltaa on lisäksi rajattu säännöksellä, jonka mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on aina oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä. (HE 268/2014.)

### 3 TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimusmenetelmäksi valitsin kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen. Tehtävänäni on tutkia eri kaupunkien konserniohjauksen piirteitä ja näin etsiä Pietarsaa-  
relle sopivaa mallia.

Valitsin tutkimustyyppikseni tapaustutkimuksen, koska tarkoituksena on löytää ni-  
menomaan Pietarsaaren kuntakonserniin sopiva konserniohjausmalli.

Anttila (2006, 289) toteaa, että jokaista tapaustutkimusta on pidettävä omana ta-  
pauksena. Koska jokainen tapaus on ainutlaatuinen, ei siitä voida vetää suoria  
johtopäätöksiä, että se pätee jossain toisessa yhteydessä. Tutkimusta tehtäessä  
on kuitenkin mahdollista oppia ymmärtämään, miten eri asiat linkittyvät toisiinsa ja  
miten käytännössä voitaisiin soveltaa tutkimuksen avulla saatua teoriaa.

Muiden kuntien konserniohjeita ja toimintatapoja tarkastellessa on syytä ymmär-  
tää, että kyseiset ohjeet ja toimintatavat on räätälöity kyseessä olevalle kunnalle.  
Silti, jos samat ohjeet ja toimintatavat esiintyvät myös jossain muualla ja näiden  
välillä on löydettävissä syy-seuraus-suhde, on mahdollista tehdä johtopäätöksiä  
asiasta.

Eskolan (1998, 66) mukaan tapaustutkimuksiksi voidaan luokitella kaikki laadulli-  
set tutkimukset. Oleellista on, että tapaus muodostuu analysoidusta aineistosta.

Syrjälän (1994, 14–16) mukaan tapaustutkimuksella yksi tyypillinen piirre on juuri-  
kin joustavuus tiedon etsinnän suhteen. Lisäksi lukijan ymmärrys tutkittavasta ilmi-  
östä pitäisi kasvaa. Lukijan on mahdollista löytää tutkittavasta tapauksesta uusia  
merkityksiä ja saada vahvistusta aikaisemmalle tiedolleen. Kvalitatiivisessa ta-  
paustutkimuksessa ei pyritä niinkään todistamaan tarkkoja hypoteeseja vaan pi-  
kemminkin tutkija voi löytää tuntemattomia yhteyksiä ja oppia ymmärtämään tapa-  
usta syvällisemmin tutkimusaineiston avulla.

Metsämuurosen (2006, 91) mukaan tapaustutkimus voidaan raportoida kansanta-  
juisesti ja siinä on mahdollista välttää tiedeslangia, joka avautuu vain tiedepiireille,

ja myös lukijalla on näin ollen mahdollisuus tehdä omia johtopäätöksiä tutkimuksesta ja sen tuloksesta.

Tarkoituksena onkin tehdä mahdollisimman selkeä raportti Pietarsaaren kaupungille ja antaa konserniohjemuodossa ymmärrettävät toimenpide-ehdotukset.

Laadullinen tutkimus koostuu kahdesta vaiheesta: havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta (Alasuutari 1994, 30–31). Havaintojen pelkistämisen ensimmäisessä osassa aineistoa tarkastellaan aina tietyistä näkökulmista, mikä on teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaista. Toisessa osassa havaintoja yhdistellään eli karsitaan erilliset raakahavainnot joko yhdeksi havainnoksi tai vähintään pienemmäksi havaintojen joukoksi. Tämän mahdollistaa yhteisen nimitäjän tai piirteen löytäminen tai sääntö, joka pätee koko käsiteltävissä olevaan aineistoon.

Tärkein asia laadullisessa tutkimuksessa on paikallinen selittäminen, joka tarkoittaa että tutkimuksen tulos toimii esimerkkinä jostain muustakin kuin vain tutkittavasta aineistosta. Selitysmallin tulisi olla mahdollisimman yhtenäinen ja looginen. (Alasuutari 1994, 215.)

Tapaustudkimus soveltuu hyvin tutkimuksen aiheeseen, koska tarkoituksena on löytää hyvä ja toimiva konserniohjausmalli Pietarsaaren kaupungin kuntakonsernille. Keskeiseksi aineistokseni nousevat kuntalaki (L 10.4.2015/410), kuntaliiton antamat yleiset ohjeet sekä muiden kuntakonsernien toimintatavat.

Muiden kuntakonsernien toimintatapoja tarkastellessa on hyvä katsoa, että tietyt hyvän konserniohjauksen yleiset piirteet, jotka on lueteltu alempana tekstissä, on huomioitu kyseisen kuntakonsernin kohdalla. Koska pääpainoalue on tytäryhtiöiden ohjauksessa, tulen kiinnittämään huomiota siihen, kuinka nämä teoriaosiosta, eli kuntalaista (L 10.4.2015/410) ja aiemmista tutkimustuloksista, poimitut asiat ja Pietarsaaren lähtökohtainen ongelmatilanne eli edustajien valinta on kunkin kunnan kohdalla huomioitu:

- kuinka tytäryhtiöiden ohjauksessa on huomioitu kuntakonsernin kokonaisu-

- kuinka tytäryhteisöt raportoivat kunnalle taloudellisesta asemastaan ja toiminnastaan
- onko tytäryhtiöiden hallintoelimissä huomioitu riittävä toimialakohtainen, taloudellinen ja liiketoiminnallinen asiantuntemus
- kuinka hyvää on yhteydenpito emo- ja tytäryhtiöiden välillä
- kuinka selkeää on emoyhtiön tytäryhtiöille asettamat tavoitteet
- tytäryhteisöjen ennakkokäsitysten hankkiminen tärkeissä asioissa emoyhteisöltä
- kuinka riskienhallinta on huomioitu
- edustajien valinta tytäryhtiöiden hallitukseen

Tämän jälkeen tutkittiin kuntien konserniohjeita. Tämä tapahtui tarkastelemalla, kuinka ylhäällä luetellut asiat on huomioitu kussakin konserniohjeessa. Mikäli asia ei tullut ilmi konserniohjeessa, käytettiin vastauksen selvittämiseen puhelinhaastattelua kyseessä olevan kuntakonsernin controllerin tai vastaavan kanssa. Tavoitteena on löytää yhteisiä piirteitä ja nimittäjiä, jotka toistuvat säännöllisesti. Tietenkin näiden piirteiden ja nimittäjien tarkastelu on paikallaan vain silloin, kun ne vastaavat Pietarsaaren konserniohjauksen kehittämistarpeita. Otin kuitenkin varsinaisten kehittämistarpeiden ohella tarkastelun kohteeksi muitakin asioita sikäli kun ne liittyvät konserniohjaukseen, koska suuressa mittakaavassa asiat vaikuttavat toisiinsa. Tarkoituksena on löytää Pietarsaarelle sopiva malli. Lisätietoa kunkin mallin toimivuudesta on haettu puhelinhaastatteluilla, joita on käyty eri kuntien controllerien kanssa.

Kun tutkittiin, löytyykö konserniohjeissa tytäryhtiön hallitusten jäsenten asiantuntijuutta painottavia ohjeita, otettiin myös selvää puhelinkeskustelujen avulla, toteutuuko asia käytännössä. Ei siis turvauduttu pelkkiin ohjausasiakirjoihin tässä kysymyksessä vaan pyrittiin selvittämään myös, kuinka tämä asia käytännössä toteutuu.

Lopullisena tavoitteena oli tuoda esiin mahdollinen malli tytäryhtiöiden ohjauksesta Pietarsaaren kuntakonsernille. Tähän pyrittiin havaintoja yhdistelemällä.

### **3.1 Tutkimuksen toteutus**

Tutkimus toteutettiin keräämällä aiheesta runsaasti teoriatietoa, joissa käytettiin kunta-, kirjanpito- ja osakeyhtiölain säädöksiä apuna sekä kuntaliiton antamia ohjeita. Käytiin myös läpi laadullisen tutkimuksen ja siihen liittyvän tapaustutkimuksen teoriaa. Lisäksi katsottiin mitä tietoa konserniohjauksesta oli aiemmilla tutkimuksilla saatu selville. Tutkittiin eri kuntien konserniohjeita ja käytiin läpi, kuinka teoriaosiossa esiin tulleet asiat esiintyvät kunkin kunnan konserniohjeen kohdalla. Selvitettiin myös puhelinhaastattelulla, kuinka tytäryhtiöiden hallitukseen valittavat kaupunkikonsernin edustajat on valittu ja kuinka edustajien asiantuntijuus on huomioitu. Lopuksi keräsin tiedot yhteen. Yhdistelyn jälkeen selvitettiin, mitkä asiat toistuivat yksittäisissä havainnoissa. Näistä johdettiin yhteisiä nimittäjiä ja johtopäätöksiä, jotka näyttivät pätevän koko aineistossa. Aineiston havaintoja peilattiin Pietarsaaren kaupungin kuntakonsernia vasten ja sen pohjalta laadittiin saaduista tuloksista, sikäli kun ne näyttivät sopivan Pietarsaaren kaupungille, toimenpideehdotuslista Pietarsaaren kaupungin rahatoimistolle.



## 4 AIEMMAT TUTKIMUKSET

Aikaisempaa tietoa aiheesta edustaa esimerkiksi Tampereen yliopistossa vuonna 2007 valmistunut Mari Maanosen väitöskirja otsikolla: Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot – Tutkimus teknisen ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Tutkimuksessa käydään läpi kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteita ja sitä, mihin toimenpiteisiin näiden tavoitteiden eteen on ryhdytty. Tutkimus on laatua strategisen johtamisen tutkimus. Ydinkysymyksiä ovat, mitkä asiat edistävät ja mitkä estävät omistajastrategioissa onnistumista. Tutkimuksessa saatiin selville, että ne kaupungit, jotka kokivat onnistuvansa omistajaohjauksessa ja pääsivät liiketoiminnalleen asetettuihin tavoitteisiin, olivat muuttaneet myös organisaatorakennettaan. Osittain tämä oli toteutettu epävirallisen organisaation avustuksella, jossa poliittishallinnollinen ohjaus oli vähäistä ja sen sijaan virkamiesjohdon ja tytäryhteisöjen yhteydenpito ja seurantajärjestelmät oli rakennettu tiiviiksi. Asia voidaan tulkita myös siten, että omistajaohjaus oli delegoitu virkamiesjohdolle poliittisen ohjauksen kautta. Usein toistuva, epävirallinen ja vuorovaikutteinen yhteydenpito näyttäisi korreloivan onnistuneen omistajaohjauksen kanssa emokunnan ja tytäryhteisöjen välillä. Yhteisillä kokouksilla, koulutuksilla ja kehityskeskusteluilla tuettiin tämäntyyppistä yhteydenpitoa. Liiketoimintaosaamista hankkimalla vahvistettiin myös tavoitteisiin pääsyä. Tämä tapahtui usein rekrytoinnein. Luottamushenkilöiden liiketoimintaosaamisen puute ja tytäryhteisön substanssin osaamisen heikkous olivat sitä vastoin esteitä kuntien liiketoiminnan onnistuneeseen toteuttamiseen.

Näiden tulosten pohjalta on hyvä tarkastella, kuinka hyvää on yhteydenpito emoja ja tytäryhtiöiden välillä. Ovatko emo- ja tytäryhtiöt tarpeeksi vuorovaikutuksessa keskenään? Kuinka luottamushenkilöiden liiketoimintaosaamisesta on huolehdittu eri kuntakonserneissa?

Jenna Kivimäki Tampereen yliopistosta julkaisi helmikuussa 2015 gradun nimeltä Kunnan tytäryhtiöille asettamat tavoitteet. Nimensä mukaisesti työssä tutkittiin kunnan tytäryhtiöille asettamia tavoitteita.

Työssä tutkimuksen kohteena olevat kaupungit kyllä asettavat talousarviossaan tytäryhteisöille sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita, kuten kuntalaki (L 17.3.1995/365) edellyttää. Kehitettävää löytyy kuitenkin niiden mitattavuudessa ja arvioinnin helppoudessa. Tavoitteiden raportointia, tulkintaa ja analysointia tulisi kehittää vieläkin, jotta niiden toteutumista voitaisiin arvioida luotettavasti eikä arviointi olisi niin tulkinnanvaraista. Tämän tutkimuksen kohdekunnista Tampere oli ainoa, jolla oli selkeät tavoitteiden seurannan mittarit tavoitteiden yhteydessä. Huolimatta siitä, että useassa tapauksessa mittarit eivät olleetkaan kovin tarkasti määriteltyjä, ovat ne silti avuksi toteutumisen arvioinnissa. Suositeltava toimintatapa voisikin olla mittareiden määrittäminen tavoitteiden yhteyteen. (Kivimäki 2015.)

Tutkimustulosten mukaan kunnan tytäryhtiöille asettamien tavoitteiden tulisi olla mahdollisimman selkeitä ja mitattavissa olevia, jotta niiden toteutumisen seuranta olisi helpompaa. Tutkimuksesta on kuitenkin jonkin verran aikaa, joten tavoitteiden ohjeistuksesta voi hyvinkin nykyään löytyä enemmän tietoa. Tätä tullaan selvittämään tässä työssä.

Kirsi Ollikainen Mikkelin ammattikorkeakoulusta (YAMK) julkaisi vuonna 2011 opinnäytetyön nimeltä Mikkelin kaupungin konserniohjauksen kehittäminen. Tutkimustulokset koottiin haastattelututkimuksella ja kuntakyselyllä. Kuntakysely tehtiin erisuuruisiin Suomen kuntiin. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää konserniohjauksen hyviä toimintamalleja. Kysely perustui kehittämiskohteisiin, joita Mikkelin kaupungilla oli. Myös 10 kunnan konserniohjeita tutkittiin, jotta saataisiin vahvistus kyselyn tuloksille. Tuloksena Mikkelin kaupungille laadittiin oma Hyvä hallinto- ja johtamistapa -ohje (corporate governance), joka on laadittu Suomen Kuntaliiton vuoden 2009 suosituksen pohjalta. Toimenpide-ehdotukset koskivat mm. ennakokäsityksen pyytämistä emolta esimerkiksi seuraavista asioista: uusien yhtiöiden perustaminen, liiketoiminnan merkittävä tai poikkeuksellinen laajentaminen, merkittävät kiinteistö- ja yrityskaupat sekä tilintarkastajien valinta. Lisäksi annettiin ehdotuksia seuraavista asioista: jotta tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten tasapuolinen kohtelu varmistuisi, on tytäryhteisöille luotava palkkiojärjestelmä, joka on yhtenäinen; yhteisiä tapaamisia järjestetään vuosittain, joissa voidaan keskustella tytäryhtiöiden asioista, kuten strategiasta, taloudellisesta tilanteesta, toimintasuun-

nitelmasta ja tulevaisuuden visioista; koska kaupunki pyrkii jo ympäristöstrategiasaan olemaan ekologinen, tulisi ohjeessa olla myös maininta, jolla varmistetaan, että tytäryhteisöt huomioivat ympäristökysymykset.

Näitä tuloksia voidaan hyödyntää työssäni tarkastelemalla, kuinka eri kuntien kohdalla on huomioitu tytäryhtiöiden ennakkokäsityksen hankkiminen emoyhtiötä merkittävistä päätettävistä asioista.

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta vuonna 2014 valmistunut Matti Rieki kirjoitti gradun aiheesta Kuntakonsernin riskiprofiilin muodostaminen. Kun tytäryhtiöt vastaavat esimerkiksi sähkön ja veden tuotannosta, liittyy niiden toimintaan oleellisia riskejä.. Lisäksi satamayhtiöiden tai jätehuolto-yhtiöiden toimintaan saattaa liittyä merkittäviä riskejä, koska ne toimivat herkällä alueella ympäristön ja terveyden näkökulmasta. Kaikissa tutkimuskaupungeissa haastatteluissa painottui tytäryhtiöiden riskien tunnistamiseen vaadittava hallituksen jäsenen osaaminen, vaikka tästä osaamisesta onkin säädetty konserniohjeessa tai hyvän ohjaus- ja hallintotavan ohjeistuksissa. Hallitusten jäsenten osaamista tuetaan joka kaupungissa mahdollisuuksien mukaan koulutuksilla, ja Tampereella jopa veloitetaan edustajia koulutuksista. Hallituksen jäsenten osaamisvaatimuksista on kaikissa kaupungeissa annettu ohjeet konserniohjeessa ja mahdollisessa hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeessa. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että toimintakeromusraportoinnin perusteella muodostuva riskiprofiili on kaikissa kaupungeissa melko samanlainen siitä huolimatta, että konserni- ja riskienhallinnan ohjeistuksissa ja menettelytavoissa on eroa.

Tämän tutkimuksen perusteella on tarpeen tarkastella, kuinka riskienhallinta on huomioitu eri kuntien kohdalla. Koska Pietarsaaren kuntakonsernilla on satama- ja energiayhtiöt, on tärkeää, että riskienhallinta on hyvällä mallilla.

Edellä esitettyjen tutkimusten perusteella on hyödyllistä tarkastella seuraavia aikaisemmissa tutkimuksissa esiin tulleita asioita:

- kuinka hyvää on yhteydenpito emo- ja tytäryhtiöiden välillä
- kuinka selkeää on emoyhtiön tytäryhtiöille asettamat tavoitteet

- tytäryhteisöjen ennakkokäsitysten hankkiminen tärkeissä asioissa emoyhteisöltä
- kuinka riskienhallinta on huomioitu

Konserniohjeita läpikäydessä tullaan kiinnittämään huomiota, kuinka nämä asiat on huomioitu kunkin konsernin kohdalla. Pietarsaaren kaupungille suosituksia annettaessa tullaan huomioimaan niin ikään nämä aiemmat tutkimustulokset.

## 5 PIETARSAAREN KUNTAKONSERNI

Pietarsaaren kuntakonserni muodostuu emoyhteisö Pietarsaaren kaupungista sekä tytäryhteisöistä, joita ovat ne juridisesti itsenäiset yhteisöt, joissa Pietarsaaren kaupungilla on yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräämisvalta (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013).

Pietarsaaren kaupungin konserniohjeen tarkoituksena on varmistaa, että kaupungin omistajapoliittiset, taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ja strategiat saavutetaan. Tavoitteena on myös yhtenäistää toimintakulttuuri ja käytännöt koko konsernin tasolla. (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.)

Taloudellisia tavoitteita ovat seudun sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten pitäminen enintään sillä tasolla kuin maan keskiarvo on. Sosiaali- ja terveyslautakunta on päättänyt sosiaali- ja terveystalouden strategiaa käsitellessään, että kustannusten lisääntymisen hillitsemiseksi toimintamuotoihin tarvitaan rakenteellisia muutoksia. Kaupunki panostaa ehkäisevään ja kuntouttavaan toimintaan sekä toimialarajat ylittävään yhteistyöhön. Myös alijäämää vähennetään. (Pietarsaaren kaupungin talousarvio 2016).

Strategisia tavoitteita ovat muun muassa sisäisten tukipalvelujen tehostaminen, kunnallisteknisen osaston työprosessien tehostaminen ja sisäisten työmarkkinoiden luominen (Pietarsaaren kaupungin talousarvio 2016).

Pietarsaaren kaupungilla on 9 tytäryhtiötä, 7 osakkuusyhtiötä ja 9 osuutta kuntayhtymissä (Wallsten 2017).

### 5.1 Konserniohjaus ja -johtaminen

Pietarsaaren kaupunki toivoo, että kuntakonsernin tytäryhteisöt toimivat yhtiöjärjestyksen toimialapykälän ja mahdollisen osakassopimuksen mukaisesti sekä noudattavat kaupungin talousarviossa olevia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita asettaessaan omia tavoitteita. Huomioon otettavia asioita ovat myös kaupungin

asettamattavat tavoitteet, jotka liittyvät työllisyyteen, elinkeinopolitiikkaan, teknologian edistämiseen, ympäristön suojeluun ja asuntopolitiikkaan. Kuntakonsernia johtava kaupunginhallitus valvoo, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaan ja että niissä esiintyvä toimintapolitiikka on linjassa kaupungin päämäärien kanssa. (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.)

## **5.2 Talous**

Tytäryhteisöjen tulee noudattaa konsernijohtoon antamia ohjeita, jotka liittyvät rahoituksen suunnitteluun ja järjestämiseen. Konsernijohto valmistelee yhdessä tytäryhteisöjen kanssa niiden investoinnit sekä rahoitus-, laina-, takaus-, ja vakuusasiat. Konsernijohto voi myös antaa erityisohjeita rahatoimen hoitamisesta koko konsernille. Tytäryhteisöjen tulee noudattaa kaupungin varainhankinnan ja sijoitustoiminnan periaatteita, käyttävän konsernijohtoon hyväksymää tilinpitopalvelua sekä ilmoittavan etukäteen tulevan vuoden ja taloussuunnitelmakauden rahoitustarpeensa. (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.)

## **5.3 Kaupunginvaltuusto**

Kaupunginvaltuusto tekee päätökset kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, konserniohjauksen periaatteista sekä muista strategisesti merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista asioista (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013). Kaupunginvaltuusto hyväksyy tilinpäätöksen, joka sisältää konsernitilinpäätöksen. Mikäli jonkin yhteisön toiminnassa tai toimialalla tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat merkittävästi asetettujen tavoitteiden sisältöön tai niiden toimivuuteen, kaupunginvaltuuston on tarkistettava tavoitteet viipymättä. Kaupunginvaltuusto hyväksyy konsernin strategiat. Niitä täydentävät yksityiskohtaisemmat asiakirjat, konserniohje ja eri ohjelmat. Kaupunginvaltuusto hyväksyy omistajapolitiikan perusteet. Omistajapolitiikan tavoitteena on laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palvelujen järjestäminen kaupungin asukkaille ja kaupungille sekä riittävä tuotto kaupungin pääomasijoituksille. Omistajapolitiikalla

määritellään myös, mikä taloudellinen tai yhteiskunnallinen merkitys yhteisön omistamisella on kaupungille. Ohjelmassa määritellään lisäksi strategiset omistukset ja tavoitellut muutokset omistuksissa. Kullekin yhteisölle erikseen määriteltävä omistajapolitiikka muodostuu muun muassa seuraavista asioista:

- mitkä yksiköt kuuluvat konserniin sekä niiden toimiala ja hallinto
- Yhteisön määrittely liiketaloudelliseksi, yhteiskunnallisia tai muita palveluja tuottavaksi yksiköksi
- kannattavuus ja vakavaraisuustavoitteet sekä periaatteet omistajien suorittamista sijoituksista sekä omistajien antamista lainoista ja takauksista

Kaupunginvaltuusto asettaa koko konsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013).

#### **5.4 Kaupunginhallitus**

Kaupunginhallitus johtaa kaupunkikonsernia sekä valvoo, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja että niiden toimintapolitiikat ovat kaupungin päämäärien mukaisia (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.) Pietarsaaren kaupungin ja sen tytäryhteisöjen välillä voidaan tarvittaessa tehdä osakassopimuksia. Ellei hallinto- ja toimintasäännöistä muuta johdu, kaupunginhallitus:

- tekee ehdotuksen kaupungin edustajista tytär ja osakkuusyhteisöjen päättävien elinten kokouksiin ja kuntayhtymien yhtymäkokouksiin, sekä tekee ehdotuksen kaupungin ehdokkaista yhteisöjen hallintoelimiin ja tilintarkastajiksi ellei nimityksiä ole delegoitu muulle toimielimelle tai viranhaltijalle
- antaa ohjeet merkittävistä taloudellisista ja toiminnallisista linjaratkaisuista yhteisöjen hallitukisissa toimiville kaupungin edustajille

- antaa toimintakertomuksen ja osavuosisiraportoinnin yhteydessä kaupunginvaltuustolle oleelliset tiedot konsernin toiminnasta ja taloudesta
- vastaa konsernivalvonnan järjestämisestä

### **5.5 Edustus yhtiökokouksissa ja hallintoelimissä**

Tytäryhteisöjen hallintoelimiin valittavat henkilöt voivat olla niin luottamushenkilöitä, viranhaltijoita kuin konsernin ulkopuolisia asiantuntijoita. Keskeistä on, että nimettävillä henkilöillä on kykyä ja taitoa arvioida tytäryhteisöjen toimintaa kaupungin asettamien tavoitteiden ja sen hyväksymien strategioiden näkökulmasta. Kaupungin omistamien tytäryhteisöjen hallituksissa noudatetaan tasa-arvolain määräyksiä. Kaupungin edustajien tulee pyrkiä toimimaan yhteisöjen hallintoelimissä siten, että kaupunginvaltuuston asettamat tavoitteet tulevat saavutetuiksi. Kaupunginhallitus tai kaupunginjohtaja antaa kaupungin edustajille ohjeet kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin kuntayhtymien yhtymäkokouksissa tai valtuustoissa, tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiökokouksissa sekä muissa kokouksissa. Annettavat ohjeet yksilöidään päätöksessä ja niistä poikkeamiseen tulee olla painavat perustelut. (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.)

### **5.6 Konserniraportointi ja tiedonantovelvollisuus**

Tytäryhteisön hallituksen on luovutettava konsernijohdolle ne tiedot, jotka auttavat kaupunkikonsernin taloudellisen aseman arvioinnissa ja toiminnan tuloksen laskemisessa. Tytäryhteisöjen on annettava niiden ohjaamisesta vastaavalle viranhaltijalle tiedoksi hallituksen kokousten esityslistat ja pöytäkirjat. Osavuosisiraportit kaudelta 1.1.–30.4. laaditaan vuosittain 20.5. mennessä ja kaudelta 1.5.–31.8. 20.9. mennessä. Raportti sisältää tytäryhteisön toimintakatsauksen seuraavista asiakokonaisuuksista:

- 1) toimintaympäristö ja siinä tapahtuneet muutokset,



- 2) omistus- ja hallintotiedot,
- 3) tavoitteiden ja talouden toteutuminen sekä vuosiennuste ja
- 4) liitetietona kyseessä olevan kauden tuloslaskelma ja tase kuluvalta ja edelliseltä vuodelta.

(Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.)

Kohdassa 3 esitetään muun muassa yleiset ajankohtaiset asiat, liikevaihdon kehitys, toimintaa kuvaavat määrä- ja suorit tiedot, tuottavuuden kehitys, investointien toteutuminen, lainat ja maksuvalmius, vastuut, toiminnan riskit, henkilöstömäärän kehitys sekä arvio toiminnan kehityksestä kuluvana ja seuraavana vuonna. Lisäksi tytäryhteisön tulee raportoida aina välittömästi, mikäli sen toimintaan liittyy olennaisia poikkeamia kaupungin määrittämistä tavoitteista. Kaupunginhallitus tai konsernin operatiivinen johto voi harkintansa mukaan pyytää myös muita selvityksiä yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta. (Pietarsaaren kaupungin konserniohje 2013.)

## **5.7 Ongelmakohdat**

Ongelmia Pietarsaaren kuntakonserniin tuo edustajien valinta tytäryhtiöiden hallitukseen kaupunginhallituksen ulkopuolelta. Toisin sanoen edustajien, jotka eivät ole kaupunginhallituksen jäseniä. Valitaanko virkamiehiä vai luottamushenkilöitä? Kuinka valita joukosta sopivimmat edustajat, kun otetaan huomioon, että valittavilla henkilöillä olisi hyvä olla riittävää taloudellista ja liiketoiminnallista osaamista ja toimialaosaa. Mitä kriteerejä tulisi olla? Näitä ongelmia Pietarsaaren kaupunki haluaa ratkaista, ja siksi tämä opinnäytetyö on ajankohtainen. Tähän asti edustajat ovat olleet lähinnä kaupunginhallituksen jäseniä.

## 6 KONSERNIOHJAUS MUUALLA SUOMESSA

Tässä luvussa esitellään, kuinka konserniohjaus muissa Suomen kunnissa on järjestetty. Tarkasteltavia kuntia ovat seuraavat kahdeksan kuntaa: Mäntsälä, Raahe, Tornio, Turku, Helsinki, Porvoo, Loviisa ja Valkeakoski.

Otanta on valittu silmällä pitäen Pietarsaaren kaupunkia ja sen erityispiirteitä. Näitä ovat kaupunkikonsernin koko ja kaupungin maantieteellinen sijainti (rannikko). Koska vain rannikolla voi olla satama- ja laivayhtiöitä, mahdollistaa rannikkokaupunkien tarkastelu vertailun samantapaisiin yrityksiin. Mäntsälää ja Valkeakoskea lukuun ottamatta kaikki tarkasteltavana olevat kunnat ovat Pietarsaaren tapaan rannikkokaupunkeja. Mäntsälä valikoitui mukaan toimeksiantajan toiveesta. Havainnoitavia kuntia on kahdeksan, jotta voitaisiin saada mahdollisimman paljon irrallista raakatietoa. Näitä yhdistelemällä ja vertailemalla on tarkoitus löytää yhdistäviä tekijöitä, joita voidaan laajemminkin soveltaa. Eroja selvittämällä voidaan niin ikään löytää jotain, joka korreloi jonkin kanssa.

### 6.1 Mäntsälä

Konserniohjeessa on määritelty Mäntsälän kunnan ja sen omistamien tytäryhteisöjen johtamiseen, ohjaukseen ja seurantaan liittyvistä toimintaperiaatteista. Tavoitteena on varmistaa, että kunnan omistajapoliittiset tavoitteet ja strategiat saavutetaan, sekä yhtenäistää käytännöt ja toimintakulttuuri koko konsernin tasolla. Konserniohjetta täydentää erikseen vähintään valtuustokausittain laadittava omistajapoliittinen ohjelma. Konserniin kuuluvien yhteisöjen tulee toimia valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttajina ja noudattaa kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen määrittelemiä toimintalinjauksia. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Kuntakonsernia ohjataan konserniohjeen ohella tytäryhteisöissä kunnan nimeämille henkilöille annettavin toimiohjein, yhtiökokouspäätöksin ja valitsemalla yhtiön

hallitukseen kunnan konsernijohtajan edustaja tai edustajat (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015).

Kunnanhallituksen hyväksymiä viestintäohjeita noudatetaan kuntakonsernin tiedottamisessa soveltuvin osin. Tytäryhteisöjä koskevasta tiedotuksesta on vastuussa yhtiön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Yhtiön tiedottamisen on tuettava kuntakonsernin tavoitteita ja toimintapolitiikkaa, jotka on asetettu kuntakonsernin strategiassa. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Hallintoelimiin valittavat voivat olla niin luottamushenkilöitä kuin viranhaltijoita. Tärkeintä on, että nimettäviltä henkilöiltä löytyy kykyä ja taitoa arvioida tytäryhteisön toimintaa kunnan asettamien tavoitteiden ja hyväksymien strategioiden näkökulmasta. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Tytäryhtiöiden hallitukseen valittavien tulee olla kunnanvaltuuston tai -hallituksen jäseniä tai viranhaltijoita, jotka ovat johtavassa asemassa. Tytäryhtiöiden ja muiden yhteisöjen hallitukseen voidaan lisäksi valita valtuuston päätöksellä myös muita henkilöitä. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen hallitusten jäseniltä vaaditaan myös liiketaloudellista ja toimialakohtaista asiantuntemusta. Kunnan omistamien tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoissa on noudatettava tasa-arvolain määräyksiä. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Kunnanhallitus ohjeistaa kunnan edustajia kannan ottamisesta käsiteltävissä kysymyksissä tytär- ja osakkuusyhteisöjen kokouksissa sekä kuntayhtymien yhtymäkokouksissa tai valtuustoissa (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015).

Tytäryhteisöjä koskevasta tiedotuksesta on vastuussa yhtiön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Yhtiön tiedottamisen on määrä tukea kuntakonsernin strategiassaan asettamia tavoitteita ja toimintapolitiikkaa. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Tytäryhtiöt valmistelevat tavoitteet emokunnan hyväksymän talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaohjeen ja aikataulun mukaan sekä toimittavat ne hyvissä ajoin kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle. Tytäryhteisöjen sisällyttävät vähintään kolmivuotiseen taloussuunnitelmaan tulos- ja rahoituslaskelman sekä investointiohjelman. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Kuntakonserniin kuuluvan yhteisön on ennen oman päätöksen toimeenpanoa selvitettävä konsernijohdon kannanotto asiaan silloin, kun päätettävällä asialla on merkittävää vaikutusta yhteisön tai kunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015).

Kunnanvaltuusto asettaa joka vuosi kuntakonsernille suunnitelmakaudelle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Yhteisöille yksilöllisesti määriteltävät tavoitteet muodostuvat muun muassa kannattavuus- ja vakavaraisuustavoitteista, omistajan suorittamista sijoituksista sekä antamista lainoista ja takauksista. Tarkastuslauta arvioi, ovatko kunnanvaltuuston laatimat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet koko kuntakonsernissa. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Kuntakonsernissa tulee noudattaa soveltuvin osin yhtenäistä riskienhallintapolitiikkaa ja yhteneväisiä toimintaperiaatteita. Vakuutuspalvelut tulee kilpailuttaa mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä emokunnan kanssa. (Mäntsälän kunnan konserniohje 2015.)

Mäntsälän kunnan talousarviossa (2017) mainitaan 4 tytäryhtiötä.

## **6.2 Raahe**

Konserniohjeen tarkoituksena on olla yhtenäinen ohje, joka on apuna kaupunkikonsernin johtamisessa. Sama ohje koskee kaikkia yhteisöjä ja sen tavoitteena on myös lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa tiedon laatua ja tehostaa tiedon kulkua. Konserniohjeen avulla kaupunki tuo julki tavoitteensa omistajaohjauksella. Tytäryhtiöt noudattavat ohjetta kokonaan ja osittain sitä noudatetaan osakkuusyh-

teisöjen ja kuntayhtymien omistajaohjauksessa. Konserniohje pyrkii luomaan edellytykset hyvälle raportoinnille ja hallintotavalle yhtiöissä. (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Apulaiskaupunginjohtajan vastuualueeseen kuuluu:

- omistajapolitiikan toteutus ja valvonta
- kaupunkikonsernin kokonaistuottavuuden ja talouden kehittäminen
- konserniohjaus ja -valvonta
- omistajaohjaus tytäryhtiöissä, kuntayhtymissä ja liikelaitoksissa

(Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Tytäryhteisöt raportoivat toiminnastaan puolen vuoden välein sillä tavalla kuin konsernihallinto määrää. Raportissa käydään läpi toiminnan ja talouden kehittymistä sekä tavoitteiden, niin omien kuin emoyhtiön määrittelemien, toteutumista. Kaupunginhallituksen tai tarkastuslautakunnan toimesta edustajat voidaan myös erikseen kutsua raportoimaan, onko toiminta järjestetty tuloksellisella tavalla tai ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet. (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Ennen merkittäviä päätöksiä tehdessä on tytäryhtiöiden hankittava emoyhtiöltä ennakkokäsitys käsiteltävänä olevasta asiasta. Tästä on vastuussa tytäryhteisön toimitusjohtaja. Alakonsernissa vastaavasti vastuu on alakonsernin emoyhtiön toimitusjohtajalla. (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Kaupunginhallitus vastaa riskienhallinnasta. Sen tehtävänä on huolehtia, että yhtiöillä on ajan tasalle päivitetty riskienhallintasuunnitelma. Yksiköt itse vastaavat riskienhallinnan toteutumisesta. (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Tytäryhteisöt raportoivat toiminnastaan toimintakertomuksella, jossa tulee ilmoittaa kaupunkikonsernin määrittelemien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015).

Kaupunginhallitus ohjeistaa tytäryhtiöiden hallintoelimissä olevia kaupungin edustaja tarvittaessa kannan ottamiseksi kokouksissa käsiteltäviin asioihin. Hallituksen jäsenillä tulee olla toimialakohtaista asiantuntemusta ja heidän on oltava riippumattomia. (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Kaupungin edustajat tytäryhtiöiden yhtiökokouksiin valitsee joko kaupunginhallitus tai sen määräämä taho. Edustajia valitessa otetaan huomioon kunta- ja hallintolain säännökset, jotka koskevat esteellisyyttä. Kaupungin luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä on esteellinen, jos kaupungin ja yhteisöjen edut ovat ristiriidassa toistensa kanssa. (Raahen kaupungin konserniohjeet 2015.)

Raahen talousarviossa (2016) sivutaan 12 konserniyhtiötä.

### **6.3 Tornio**

Kaupunginvaltuusto hyväksyy tytäryhteisöjen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet joka vuosi talousarviokäsittelyssä. Kaupunginvaltuusto valvoo tavoitteiden toteutumista konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksessa annettujen tietojen ja selostusten perusteella. Konsernijohtoon muodostavat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto ja kaupunginjohtaja. Konsernijohtoon vastuulla on konsernin ohjaus ja konsernivalvonnan järjestäminen. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Konsernijohto käy joka vuosi tytäryhteisöjen johdon kanssa tavoite- ja tulosarvion keskustelut lokakuun loppuun mennessä. Talousarvion käsittelyn yhteydessä määritellään yhteisön tavoitteet ja mittarit, jotka kuvaavat toimintaa ja taloutta. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Tytäryhteisöt raportoivat toiminnastaan vähintään puolivuositain. Raportti annetaan kirjallisena. Raportointikaudet ovat 1.1.–30.6. ja 1.1.–31.12. Konsernijaosto kutsuu myös tarvittaessa yhteisön johdon raportoimaan kokoukseensa. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Kaupunginvaltuusto määrittelee Tornion kaupungin omistajapolitiikan erillisellä ohjeella. Omistajapolitiikan tarkoituksena ja tavoitteena on:

- laadukkaiden ja edullisten palvelujen tuottaminen kaupungille ja kaupunkilaisille
- elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten edistäminen
- kaupungin omaisuuden hoito siten, että se palvelee Tornio-konsernin toiminta-ajatusta

(Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Jos tytäryhteisön toiminta ei palvele kaupunginvaltuuston hyväksymiä tavoitteita, on kaupunginvaltuuston päätettävä toiminnan alasajosta tai omistuksesta luopumisesta (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009).

Tornio-konserniin kuuluvan tytäryhteisön on toimitettava kaupunginjohtajalle tai hänen määräämälleen muulle viranhaltijalle kokousten esityslistat liitteineen samanaikaisesti varsinaisen kokouskutsun kanssa ja pöytäkirjat. Lisäksi Tornion kaupungin rahatoimistoon tulee toimittaa:

- toimintasuunnitelman ja talousarvion tiedot
- yhteisön toiminnan ja tuloksen seurantaraportit sekä mahdolliset välitilinpäätökset
- konsernitilinpäätöksen laadintaa varten tarvittavat tiedot
- virallinen tilinpäätös ja tilintarkastuskertomus

(Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Tytäryhteisön hallituksella on merkittävä rooli yhtiön hallinnon ja valvonnan järjestämisessä ja yhtiön johtamisessa. Hallituksen jäsenen on huolehdittava yhtiön edusta siten, että yhtiön etu on paitsi yhtiön myös osakkeenomistajan etu. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

On huomioitava myös tärkeiden yhteistyökumppaneiden intressit ja asiantuntemus, kun valitaan tytäryhtiön hallituksen jäseniä, mikäli toimiala tai muut omistajat näin edellyttävät. Toimialakohtaisen osaamisen lisäksi ainakin osalla tytäryhtiöiden hallitusten jäsenistä tulee olla myös liiketaloudellista asiantuntemusta. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Konsernijaoston tytäryhteisöjen hallitukseen nimetyt edustajat ovat velvollisia noudattamaan Tornion kaupungin konserniohjetta, selvittämään etukäteen konsernijaostolta/kaupunginjohtajalta kaupungin kanta käsiteltävänä oleviin merkittäviin asioihin ja informoimaan välittömästi konsernijaostoa/kaupunginjohtajaa, mikäli yhtiössä ilmenee riskejä tai Tornion kaupungin tavoitteita vaarantavia asioita. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Tytäryhteisöjen johdon on etukäteen hankittava konsernijaoston/kaupunginjohtajan ennakkokäsitys ennen yhteisönsä päättävien elinten päätöksentekoa periaatteellisista ja merkittävistä asioista. (Tornion kaupungin konserniohjeet 2009.)

Tornion kaupungilla on 13 tytäryhteisöä (Tornion kaupungin talousarvio 2017).

## **6.4 Turku**

Konsernijaoston tehtäviin kuuluu valvoa ja ohjata tämän ohjeen mukaisesti, että tytäryhteisöt ja liikelaitokset toimivat niin kuin kaupunginvaltuusto edellyttää toiminnallisissa ja taloudellisissa tavoitteissaan. Jaosto tehtävänä on myös valvoa, että yhteisöissä noudatetaan kaupungin päämäärien mukaista toimintapolitiikkaa. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)

Konsernijaoston tehtävänä on ohjata tytäryhtiöiden toimintaa ja valvoa osakkuusyhtiöitä. Yhteiskuntapoliittisilla näkemyksillä on merkittävä rooli yhteisön ohjauksessa ja päätöksenteossa strategisissa yhteisöissä. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)



Yhdenvertaisuusperiaate on huomioitu omistajaohjauksessa. Tämä tarkoittaa, etteivät yhteisön päätökset tai toimenpiteet saa tuottaa haittaa yhteisölle tai toiselle omistajalle. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)

Kaupungin nimeämien edustajien tulee toiminnassaan konserniyhteisöjen hallinnoimissa kuitenkin edellä mainitun osakkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksen asettamin rajoituksin myös ottaa huomioon Turku-konsernin etu ja toimia kaupunginvaltuuston konsernille asettamien kokonaistavoitteiden sekä konsernijohtolta mahdollisesti saamiensa toimintaohjeiden mukaisesti (Turun kaupungin konserniohjeet 2010).

Tytäryhteisön on toimitettava toiminta- ja investointisuunnitelmat konsernijohtoon käyttöön sekä Turku-konsernia koskevaa konsernitilinpäätöstä varten tarvittavat tiedot erikseen määritettävänä ajankohtana keskushallinnon talouden vastuualueelle. Tytäryhteisöjen on toimitettava kaupunginhallitukselle, tarkastuslautakunnalle, johtokunnalle, kaupunginjohtajalle, asianomaiselle apulaiskaupunginjohtajalle ja valvontavastuuhenkilölle näiden erikseen pyytämät tiedot. Tytäryhteisön on ilmoitettava, jos se katsoo, että jotkin tiedot kuuluvat liikesalaisuuden piiriin. Tytäryhteisön johto on veloitettu saapumaan tarvittaessa konsernijaoston kutsumana kokoukseen raportoimaan. Tytäryhteisöjen on ilmoitettava valvontavastuuhenkilölle välittömästi tilapäisestä tai pysyvästä maksukyvyttömyydestä tai sen uhasta. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)

Tytäryhtiöiden ja koko konsernin hallitukset koostuvat jäsenistä, joilla on riittävä ja monipuolista osaamista sekä toisiaan täydentävää kokemusta. Hallituksen tulee koostua henkilöistä, joilla on sekä asiantuntemusta että operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen tarvittavaa kykyä. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)

Hallituksen jäsenen on oltava riippumaton tehtävää hoitaessaan. Riippumattomuus ei toteudu, jos jäsenellä on työsuhde tai vähäistä suurempi toimeksiantosuhde yhtiöön tai hänellä on ollut tällainen viimeisen kolmen vuoden aikana, hän kuuluu sellaisen toisen yhtiön toimivaan johtoon tai muuhun päättävään elimeen, jolla on merkittävä asiakkuussuhde toimittajayhteisöön tai hän kuuluu toimivaan

johtoon sellaisessa yhtiössä, jonka hallituksen jäsen kuuluu toimivaan johtoon ensin tarkoitettussa yhteisössä. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)

Tytäryhteisön ja osakkuusyhteisön tulee tiedustella omistajan ennakkonäkemyistä hyvissä ajoin ennen merkittävän toimenpiteen toteuttamista. Riskienhallinnasta vastaa hallitus. Konserniyhteisöllä on oltava hallituksen hyväksymät riskienhallintaohjeet. Rahoitusriskien hallinnan osalta on noudatettava näissä konserniohjeissa olevia erillisiä rahoitusriskien hallintaa koskevia ohjeita. (Turun kaupungin konserniohjeet 2010.)

Turku-konserniin kuului alkuvuodesta 2017 57 tytäryhtiötä. Kunnan tytäryhteisöllä tarkoitetaan niitä yhteisöjä, joissa kunnalla on määräämisvalta yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa. (Turun kaupunki 2017.)

Turun kaupungilla on lisäksi merkittävä määrä osakkuusyhtiöitä. Osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jolla kunnalla on merkittävä omistusosuus ja huomattava vaikutusvalta yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa. Osa osakkuusyhteisöistä on nimetty strategisiksi yhteisöiksi, vaikkei kaupungilla olekaan niissä määräysvaltaa. Lisäksi kaupungilla on lukuisia muita omistuksia, joista valtaosa on vähemmistöomistuksia esimerkiksi pienissä asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöissä. (Turun kaupunki 2017.)

## **6.5 Helsinki**

Tytäryhteisöt sitoutuvat noudattamaan konserniohjetta. Konserniohjeen määräyksiä voidaan kirjata myös tytäryhtiöiden yhtiöjärjestyksiin, joissa tulee olla maininta, että ne ottavat toiminnassaan huomion kaupungin kokonaisedun, jos ne ovat markkinaehtoisia yhtiöitä. Jos konserniohje on ristiriidassa toimivan lainsäädännön kanssa, on yhtiöiden noudatettava lainsäädäntöä. Mikäli tällainen ristiriita tulee, on tytäryhtiön ilmoitettava välittömästi tästä emoyhtiölle. (Helsingin konserniohje 2016.)

Kaupunginhallitus:

- vastaa konserniohjauksen ja -valvonnan järjestämisestä

#### Konsernijaosto:

- vastaa konserniohjauksen ja -valvonnan toteuttamisesta käytännössä ja niiden toimivuudesta
- nimeää edustajat tytäryhtiöiden hallituksiin

#### Kaupunginjohtaja:

- vastaa konsernijohtamisesta kokonaisuudessaan
- seuraa konsernirakenteen toimivuutta
- tekee ehdotuksia konsernirakenteen kehittämisen suhteen

#### Apulaiskaupunginjohtajat:

- vastaavat kaupungin ja kaupunkikonsernin edun valvomisesta kaupungin määräysvallan alla olevissa yhtiöissä omilla toimialoillaan
- käsittelevät kaupunginjohtajan kanssa merkittäviä asioita, jotka liittyvät konsernijohtamisen ja hallinnon yhtenäisyyteen sekä konsernirakenteen kehittämiseen

#### Kaupunginkanslia

- valmistelee asiat konsernijohdolle
- seuraa ja valvoo tehtyjä päätöksiä

(Helsingin konserniohje 2016.)

Kaupunki antaa toimintaohjeet tytäryhtiöiden hallituksissa oleville kaupungin edustajille. Konsernijaosto antaa ohjeet taloudellisesti merkittävissä ja periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa. Muutoin ohjeita antavat kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtajat. Konsernijohto ja kaupunginkanslia voivat antaa ohjeita liittyen

esimerkiksi rahoitusjärjestelyihin, henkilöstö- ja palkkapolitiikkaan tai johdon valintaan. Ohjeet voidaan antaa joko pöytäkirjan otteella tai muuten kirjallisesti. Suullisia ohjeita voidaan myös antaa, mutta ne on dokumentoitava. Tytäryhteisöjen tulee toimia siten, että kaupungin strategiassa asettamat tavoitteet saavutetaan, ja noudattaa annettuja toimintaohjeita. (Helsingin konserniohje 2016.)

Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan tai toimitusjohtajan on hankittava kaupungilta ennakkokäsitys merkittävästä asiasta päätettäessä. (Helsingin konserniohje 2016).

Sekä miehiä että naisia nimetään tasapuolisesti tytäryhtiöiden hallituksiin. Myös konsernin ulkopuolisia henkilöitä voidaan nimetä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Hallitusten on oltava monipuolisia osaamisen ja kokemuksen suhteen sekä riippumattomia ja vastuullisia. Hallituksessa tulee olla niin liiketoiminnallista, taloudellista kuin toimialakohtaista osaamista. Toimitusjohtajaa pitää voida ohjata siten, että asetetut tavoitteet saavutetaan ja yhteisö kehittyy. (Helsingin konserniohje 2016.)

Raportointia ja seurantaan toteutetaan sen vuoksi, että konsernijohto pystyy paremmin seuraamaan tytäryhteisöjä ja niille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Näiden avulla myös luottamushenkilöt pysyvät ajan tasalla tytäryhtiöiden taloudesta ja toiminnasta. Raportit sisältävät tiedot tavoitteiden saavuttamisesta sekä talouden ja toiminnan kehittymistä ja niihin sisältyvistä riskeistä. Tytäryhteisöt ovat raportointivelvollisia tilanteessa, jossa niiden toiminta ei ole vastannut odotettua kehitystä. (Helsingin konserniohje 2016.)

Yhtiöiden hallitukset ja niiden toimitusjohtajat vastaavat yhtiöihin liittyvästä riskienhallinnasta. Yhteisössä tulee olla toimivat raportoinnin, johtamisen, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan menettelyt. Kun järjestetään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, on otettava huomioon kunkin yhteisön toiminnan laajuus, laatu ja monimuotoisuus. (Helsingin konserniohje 2016.)

Helsingin sanomien (2015) mukaan Helsinki omisti tuolloin lähes 90 tytäryhteisöä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto on yli 1,7 miljardia euroa.

## 6.6 Porvoo

Kaupunginvaltuuston hyväksymän Porvoon konserniohjeen tarkoitus on sitouttaa osakeyhtiöt kaupungin harjoittamaan konsernipolitiikkaan. Konsernia ohjataan myös konsernin tytäryhteisöissä kaupungin nimeämille henkilöille annettavin ohjein, yhtiö- kokouspäätöksin sekä valitsemalla yhtiön hallintoelimiin kaupungin konsernijohtoon edustus. Konserniohjeen ohella konserniohjauksen välineenä käytetään tytäryhtiöiden yhtiöjärjestyksiä, joihin voidaan hyväksyttää keskeisiä konserniohjauksen menettelyjä. (Porvoon kaupungin konserniohjeet 2013.)

Porvoon kaupungin yleisenä intressinä on, että tytäryhteisöt toimivat yhtiöjärjestyksen toimialapykälän ja mahdollisen osakassopimuksen mukaisesti sekä noudattavat omien tavoitteidensa asettamisessa kaupungin talousarviossa olevia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita, sekä pyrkivät siten omalta osaltaan toteuttamaan Porvoon kaupunkistrategiaa ja kaupungin asettamia omistajapoliittisia tavoitteita. Tytäryhteisöjen on myös pyrittävä toteuttamaan kaupungin asettamia tavoitteita työllisyyden, elinkeinopolitiikan, teknologian edistämisen, ympäristönsuojelun ja asuntopolitiikan osalta. (Porvoon kaupungin konserniohjeet 2013.)

Tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen on annettava konsernijohtolle tiedot, joita tarvitaan kaupunkikonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen. Tytäryhteisön tulee antaa sen ohjaamisesta vastaavalle viranhaltijalle tiedoksi hallituksen kokousten esityslistat ja pöytäkirjat. Neljännesvuosiraportit ajanjaksolta 1.1.–30.3. laaditaan joka vuosi 15.5. mennessä, ajanjaksolta 1.4.–30.6. 15.8. mennessä, ajanjaksolta 1.7.–30.9. 15.11. mennessä ja ajanjaksolta 1.10.–31.12. 15.2. mennessä. Raportti sisältää tytäryhteisön toimintakatsauksen seuraavista asioista: toimintaympäristö ja siinä tapahtuneet muutokset, omistus- ja hallintotiedot, tavoitteiden ja talouden toteutuminen sekä vuosien- nuste ja liitetietona kyseessä olevan ajanjakson tuloslaskelma ja tase kuluvalta ja edelliseltä vuodelta. Tavoitteiden ja talouden toteutuminen sekä vuosien- nuste - kohdassa esitetään muun muassa yleiset ajankohtaiset asiat, liikevaihdon kehitys, toimintaa kuvaavat määrä- ja suoritustiedot, tuottavuuden kehitys, investointien toteutuminen, lainat ja maksuvalmius, vastuut, toiminnan riskit, henkilöstö- määrän

kehitys ja arvio toiminnan kehityksestä kuluvana ja seuraavana vuonna. Lisäksi tytäryhteisön on raportoitava aina välittömästi, mikäli sen toimintaan liittyy olennaisia poikkeamia kaupungin määrittämistä tavoitteista. Kaupunginhallitus tai konsernin operatiivinen johto voi lisäksi pyytää harkintansa mukaan muita selvityksiä yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta. (Porvoon kaupungin konserniohjeet 2013.)

Tytäryhteisöjen on hankittava ennen lopullista päätöstä kaupunginhallitukselta ennakkokäsitys merkittävistä toimenpiteistä. Mikäli epäselvyyttä ilmenee siitä, edellyttääkö asia ennakkokäsityksen selvittämistä, on asiaa tiedusteltava konsernin operatiiviselta johdolta. (Porvoon kaupungin konserniohjeet 2013.)

Tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja ovat vastuussa tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tytäryhteisöt raportoivat konsernijohdolle tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta, merkittävimmistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä tilinpäätöksen yhteydessä ja tarvittaessa useammin. (Porvoon kaupungin konserniohjeet 2013.)

Porvoon kaupunkikonsernissa on 13 tytäryhtiötä, 5 osakkuusyhtiötä ja 6 kuntayhtymää. (Porvoon kaupungin talousarvio 2017.)

## **6.7 Loviisa**

Kaupunginvaltuusto vastaa omistajapolitiikan linjauksista. Tytäryhteisöjä ja muita yhteisöjä ohjaa, johtaa ja valvoo kaupunginhallitus, jonka tavoitteena on, että nämä yhteisöt toimivat niiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden mukaisesti, jotka kaupunginvaltuusto on asettanut. (Loviisan kaupungin konserniohjeet 2012.)

Tytäryhteisöiden hallitukseen ehdokkaat valitsee kaupunginhallitus, joka myös ohjaa näitä ehdokkaita. Omistajaohjauksen sekä strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen tytäryhtiöissä on näiden edustajien vastuulla. Kaupunkikonsernin operatiivinen johtaminen on kaupunginjohtajan vastuulla. Joidenkin yhteisöjen seurantavastuu voidaan siirtää jollekin toiselle viranhaltijalle tai toi-

mialajohtajalle, mikäli kaupunginjohtaja niin määrää. (Loviisan kaupungin konserniohjeet 2012.)

Kun tytäryhteisöt ovat päättämässä jostain merkittävästä asiasta, on ennen päätöstä hankittava ennakkokäsitys konsernijohtolta. (Loviisan kaupungin konserniohjeet 2012).

Tytäryhteisöt toimittavat lokakuun puoliväliin mennessä kaupungin talouspalveluihin talousarvion, joka koskee alkavaa tilikautta, joihin tulee kirjata taloudelliset, laadulliset ja toiminnalliset tavoitteet, myös ne, jotka emoyhtiö on asettanut. Kaupunginhallitukselle on raportoitava, mikäli talousarvioon tulee tilikauden aikana oleellisia muutoksia. Raportti annetaan vähintään kaksi kertaa vuodessa ja se tulee toimittaa osavuosikatsauksiin liittyvän konserniraportoinnin yhteydessä (Loviisan kaupungin konserniohjeet 2012.)

Tytäryhteisöjen on toiminnassaan kartoitettava siihen liittyviä riskejä ja vältettävä niiden aiheuttamia taloudellisia tai muita menetyksiä ryhtymällä tarvittaviin toimenpiteisiin riskien välttämiseksi (Loviisan kaupungin konserniohjeet 2012).

## **6.8 Valkeakoski**

Toimivalta jakautuu Valkeakosken kaupunkikonsernissa seuraavasti (Valkeakosken kunnan konserniohje 2014).

Kaupunginvaltuusto:

- päättää kaupungin tavoitteet ja sen mukaiset omistajapolitiikan linjaukset
- hyväksyy konserniohjeet
- päättää kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen keskeisistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
- asettaa konsernijohtolle tavoitteet

#### Kaupunginhallitus:

- nimeää edustajat tytär- ja osakkuusyhteisöjen yhtiökokouksiin ja vastaaviin kokouksiin, ellei edustajien nimeämistä ole delegoitu kaupungin muulle viranomaiselle
- antaa ohjeet yhtiökokouksissa tai vastaavissa elimissä kaupunkia edustaville henkilöille kaupungin kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin, ellei ohjeiden antamista ole johtosäännöllä annettu kunnan muulle viranomaiselle
- seuraa kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa ja tekee näille toimenpide-ehdotuksia tarpeen mukaan
- vastaa tytäryhteisöjen valvonnan järjestämisestä
- vastaa konsernitilinpäätöksen laatimisesta
- vastaa kaupunkikonsernin ja konsernitavoitteiden toteutumisesta annettavasta selvityksestä tilinpäätöksen yhteydessä

#### Lautakunta:

- huolehtii erityistoimialaansa kuuluvista tytär- ja osakkuusyhtiöiden toiminnan seurannasta ja tekee tarpeen vaatiessa toimenpide-ehdotuksia havaitsemistaan epäkohdista yhtiön johdolle ja raportoi kaupunginhallitukselle, mikäli tarvetta on

Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto voivat antaa koko konsernia koskevia ohjeita, joiden tavoitteena on edistää konsernin kokonaisuutta. Tytäryhteisöjen on raportoitava kaupunginhallitukselle vähintään kolme kertaa vuodessa toiminnastaan ja taloudestaan. Raportointi tapahtuu kaupungin osavuosisikastausten mukaisessa rytmissä ja yhteisöt ovat velvollisia antamaan ne tiedot ja selvitykset, joita kaupunki edellyttää. (Valkeakosken kunnan konserniohje 2014.)

Kaupunginhallitusta on jo valmisteluvaiheessa informoitava sellaiseen toimintaan ryhtymisestä, jolla on merkittäväällä tavalla vaikutusta tytäryhteisön toimintaedelly-



tyksiin sekä tämän lisäksi ainakin toimialan muutoksista, yhtiöjärjestysmuutoksista, osakeannista tai muusta pääomarakenteen muuttamisesta, tytäryhteisön toimintaan nähden merkittävistä taloudellisista investoinneista ja kiinteistö- ja yrityskau-  
poista sekä merkittävien osakkeiden ja osuuksien hankinnasta ja luovutuksista, antolainan sekä merkittävien vakuuksien ja takauksien antamisesta, taloudellisesti merkittävistä sopimuksista sekä omaisuuden luovuttamisesta konkurssiin, selvitystilaan tai saneerausmenettelyyn hakeutumisesta (Valkeakosken kunnan konserniohje 2014).

Riskienhallinnasta vastaa hallitus. Sisäinen tarkastus ja tilintarkastaja arvioivat niitä prosesseja, joilla organisaatiossa varmistetaan, että merkittävien riskien ymmärtäminen ja että niitä hallitaan asianmukaisesti. (Valkeakosken kunnan konserniohje 2014.)

Hallituksen jäsenellä tulisi olla liiketaloudellista ja/tai tytäryhteisön toimialan asiantuntemusta. Kaupungin edustajien tulee pyrkiä toimimaan hallintoelimissä siten, että valtuuston asettamat tavoitteet tulevat saavutetuiksi. Kaupungin edustajan on toimittava tytäryhteisössä kaupungin ja kaupunkikonsernin kokonaisedun mukaisesti. Jos kaupungin edustajana tytäryhteisön hallintoon valittu henkilö on tilanteessa, jossa hän joutuisi toimimaan kaupungin etua vastaan, on hänen pyydettävä konsernijohtolta selkeät toimintaohjeet. Myös Valkeakosken kaupungin vähemmistöosuus-  
omistamien yritysten ja yhteisöjen hallituksissa tai muissa toimielimissä toimivien kaupungin nimeämien edustajien on pyrittävä toimimaan siten, että konserniohjeen periaatteita voidaan soveltuvin osin noudattaa. (Valkeakosken kunnan konserniohje 2014.)

Valkeakosken kunnan konserniohjeen (2014) mukaan Valkeakosken kuntakonsernissa on 5 tytäryhteisöä, 4 osakkuusyhteisöä, 3 yhteisyhteisöä ja 3 kuntayhtymää.

## 6.9 Puhelinhaastattelut

Konserniohjeiden lisäksi etsin tietoa kuntakonserniin henkilöiltä, jotka osasivat vastata kysymyksiini konserniohjauksesta. Tällaisia olivat esimerkiksi controllerit. Olin alun perin yhteydessä kunnan vastaaviin henkilöihin sähköpostitse, jossa tiedustelin, mitä mieltä he olivat konserniohjeen toimivuudesta oman kuntansa kohdalla.

Koska viesteihini ei vastattu, päätin ottaa puhelinyhteyden kuntien vastuuhenkilöille, jotka osasivat vastata konserniohjetta koskeviin kysymyksiin. Koska yhteydenotto ja sopivan ajan löytäminen osoittautuivat monen tapauksen kohdalla vaikeaksi, päätin rajata kyselyn viiteen kuntaan. Koska toimeksiantajani alkuperäisenä toiveena olivat ainakin Mäntsälä ja Turku, otin näin ollen nämä ja lisäksi Porvoon, Valkeakosken ja Loviisan mukaan otokseen. Puhelinkeskustelussa selvitettiin asioita, joita ei konserniohjeesta käynyt ilmi. Erityisenä aiheena oli toimeksiantajan ongelma, eli kuinka kaupunginhallituksen edustajien valinta tytäryhtiöiden hallitukseen on huomioitu kussakin kunnassa.

### 6.9.1 Porvoo

Porvoon tapauksessa vastuuhenkilö (Männistö 2017) vahvisti monia konserniohjeessakin esiin tulleita asioita, kuten tytäryhteisöjen neljännesvuosittain raportointi ja sen, että kaupungin edustaja, joka on nimetty tytäryhtiön hallitukseen, ohjaa tytäryhtiöiden toimintaa. Nämä edustajat ovat enimmäkseen luottamushenkilöitä, mutta myös viranhaltijoita on. Kysyessäni, kuinka kyseinen malli toimii, sain positiivisen vastauksen, joskin Porvoossakin pyritään kehittämään konserniohjausta entisestään. Ongelmaksi muodostuu sopivien henkilöiden valinta tytäryhtiöiden hallitukseen kaupunginhallitusta edustamaan. Koska jäsenten tulisi olla päteviä niin liiketoiminnallisesti, taloudellisesti kuin toimialakohtaisesti, on nimettävien henkilöiden valinta vaikeaa, sillä Porvoo edustaa Suomen mittakaavassa melko pientä kaupunkia 50 000 asukkaallaan, joten asiantuntijoitakin on vaikeampi löytää. Jäsenten valinta on kuitenkin aina poliittinen päätös. Porvoo on kehittämässä järjes-

telmällisempää hakutapaa valittavien jäsenten suhteen. Ongelmia on lisäksi yhteydenpidossa tytäryhtiöiden ja emoyhtiön välillä. Virallinen yhteydenpito on hyvää, mutta epävirallinen jää vähäisemmäksi.

Männistö (2017) toteaa, että Porvoon nykyinen kaupunginhallitus on esityslistassaan 8.5.2017 päättänyt uusista ohjeista hallitusjäsenten nimittämisen prosessissa ja täsmentänyt hallitustyöskentelyn tavoitteita. Ohje menee myös kesäkuussa valittavan hallituksen käsittelyyn. Uusissa ohjeissa otetaan huomioon mm. asiantuntijajäsenten käyttäminen ja nimitysten valmistelun prosessi.

### **6.9.2 Turku**

Turun kaupungin controlleria (Moisiolinna 2017) haastatellessani esiin nousi hyvin pitkälti samoja asioita kuin Porvoonkin tapauksessa. Tytäryhtiöt raportoivat toiminnastaan kaksi, vaikkakin Porvoo raportoi neljä, kertaa vuodessa tuloskortin avulla. Hallitusten jäsenten on sitouduttava toimimaan koko kuntakonsernin hyväksi. Kaksi vastuussa olevaa kaupunginjohtajaa toimivat esittelijöinä konsernijaostossa, joka vastaa konserniohjauksesta. Yhteydenpitoa emo- ja tytäryhtiöiden välillä keuhuttiin. Porvoon tavoin Turunkin tytäryhtiöiden hallituksessa toimivat kaupunginhallituksen edustajat ovat pääasiassa luottamushenkilöitä, joskin muutamia virkamiehiä on. Kaupunginhallituksen jäseniä on enää parissa tytäryhtiössä. Ongelma hyvien edustajien löytämiseksi on ajankohtainen myös Turun kuntakonsernissa. Pätevistä asiantuntijoista ei kenties ole samanlaista pulaa kuin Porvoossa, mutta ongelman muodostavat edustajien palkkiot. Kuinka löytää sopivat henkilöt, jotka ylipäänsä suostuisivat tulemaan hallitukseen nykyisillä palkkioilla? Turku toki hakee lisää kokemusta ja osaamista edustajien piirissä. Mahdollisia tapoja tulevaisuudessa toteuttaa tytäryhtiöiden hallitukseen nimettävien kaupungin edustajien haku on esimerkiksi CV. Turun tytäryhtiöiden hallituksen kokoonpano on rakennettu monipuoliseksi siten että jäsenien joukosta löytyy niin liiketoiminnallista, taloudellista kuin toimialakohtaistakin kokemusta ja osaamista.

### 6.9.3 Mäntsälä

Mäntsälän kunnan vastaavaa henkilöä (Siikaluoma 2017) haastatellessani kävi ilmi, ettei tytäryhtiön hallitukseen valittavilta edustajilta läheskään jokaisessa tapauksessa vaadita erityistä liiketoimintaosaamista, talousosaamista ja toimialakoh- taista asiantuntemusta. Kahden yhtiön kohdalla on erityisiä kriteerejä valinnan suhteen, jossa valittavalta edellytetään hyvää liiketoimintaosaamista. Valittavat jäsenet päättää kunnanvaltuusto. Jäsenet koostuvat valtuutettujen joukosta. Kun- nanhallituksen jäseniä on 9, joista noin puolella on edustuspaikka tytäryhtiöiden hallituksissa. Mäntsälän kuntakonsernin ongelmana on passiivinen yhteydenpito emo- ja tytäryhtiöiden välillä, mikä on molemmin suuntaista.

### 6.9.4 Valkeakoski

Valkeakosken vastaava henkilö (Uschanoff 2017) kuvailee, että jäsenten valintaan liittyvät ongelmat liittyvät asiantuntijuuteen. Pienessä kaupungissa on vaikea löytää substanssiosaamista taloudesta ja yhtiön erikoisosaamisalueelta (esim. ener- giayhtiö). Usein päätettävät asiat ovat jopa ammattilaiselle vaikeita. Tyypillisiä esimerkkejä ovat esimerkiksi korko- ja sähkösuojaukset. Valkeakoskella muuta- mat hallituksen jäsenet toimivat myös konserniyhteisöjen (mukaan lukien osak- kuusyhteisöt) hallituksissa. Edustajat ovat sekä luottamushenkilöitä että viranhalti- joita. Pienemmissä yhteisöissä on pääsääntöisesti virkamiehiä, strategisesti tär- keissä yhteisöissä luottamushenkilöitä. Tällä hetkellä vain yhdessä tytäryhtiössä (omistus > 50 %) on kaupunginhallituksen jäsenen hallituksessa. Hyvä puoli nykyi- sessä käytännössä on se, että hallituspaikat on jaettu varsin laajalti eli ne eivät keskity tiettyjen henkilöiden käsiin.

### 6.9.5 Loviisa

Loviisan konserniohjauksesta vastuussa oleva henkilö (Kettunen 2017) ei kiireisen aikataulunsa vuoksi ehtinyt kertomaan paljon. Sen verran kuitenkin selvisi, että

kaupunginhallituksen tytäryhtiöihin valitsevat edustajat ovat luottamus pohjaisia henkilöitä. Koko kuntakonserni on muutenkin kehitysvaiheessa johtuen mm. asuntoyhtiöiden sulauttamisesta yhdeksi säätiöksi. Kehitettävää löytyy niin jäsenten riippumattomuuden kuin asiantuntijuudenkin suhteen. Ainakin Satama Oy:ssä on kuitenkin asiantunteva edustaja, mikä on jo riskienhallinnan kannalta hyvä asia.

## 7 KERÄTYT HAVAINNOT AINEISTOSTA

Kootessani erillisiä tiedonjyväsiä yhteen, päädyin etsimään yhtäläisyyksiä ja eroja aineistosta ja vertailemaan saatuja tuloksia. Yhtäläisyyksien selvittämisellä voidaan havainnoida, mitkä asiat korreloivat keskenään. Esimerkiksi aineistoa analysoidessa on käynyt ilmi, että mitä suuremmasta konsernista on kyse, sitä yksityiskohtaisempia ovat konserniohjeet. Eroilla on se merkitys, että mikä pätee esimerkiksi Helsingin konserniohjauksessa, ei välttämättä voida soveltaa pienemmän kaupungin konserniohjaukseen, kuten Valkeakosken, koska jälkimmäisessä tapauksessa tytäryhtiöiden määrä on merkittävästi pienempi. Lopuksi esitellään malli, joka tuntuu enemmän tai vähemmän pätevän jokaisen kunnan kohdalla.

Yhtäläisyyksien ja erojen esittämisessä on huomioitu ne kysymyksenasettelun kautta esiin tulleet kohdat, joita etsin konserniohjeissa. Nämä kohdat on lueteltuna kappaleissa 3 ja 8.

### 7.1 Yhtäläisyydet

Löysin aineistosta seuraavanlaisia yhtäläisyyksiä, jotka mainitaan jokaisen kuntakonsernin konserniohjeen kohdalla:

- Konsernia johtava kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja/tai konsernijaosto nimeää kaupungin edustajat tytäryhtiöiden hallintoelimiin ja heillä on oikeus olla tytäryhtiöiden hallitusten kokouksissa. Sitä kautta nämä voivat ohjata tytäryhtiöitä ja toimia emoyhtiön äänenä. Näiltä edustajilta vaaditaan riittävää taloudellista ja liiketoiminnallista osaamista. (Poikkeuksena Loviisan konserniohje, jossa ei tällaista kohtaa esiinny)
- Tytäryhtiöt ovat sitoutuneet siihen, että ne toiminnassaan ottavat huomioon kuntakonsernin kokonaisedun samoin kuin koko kuntakonserni on sitoutunut.
- Tytäryhtiöt raportoivat toiminnastaan konsernijaostolle säännöllisin väliajoin. Aikavälit saattavat vaihdella kuntakonsernista riippuen, mutta yleisin malli on kaksi tai neljä kertaa vuodessa.
- Kaikissa konserniohjeissa säädetään hyvin sekä tiedonantovelvollisuudesta että ennakkokäsityksen hankkimisesta
- konserniohjeissa neuvotaan yhteydenpidon säännöllisyydestä

- riskienhallinnasta on säädetty konserniohjeissa
- tytäryhtiölle asettamista tavoitteista säädetään kyllä jokaisessa kunnassa, vaikkakin tavoitteita ei sen kummemmin eritellä konserniohjeessa. Ne kuitenkin liittyvät kunnan yhteiseen hyvään

## **7.2 Erot**

Erot konserniohjeissa liittyvät lähinnä edustajien asiantuntemukseen ja edustajien valintaa koskeviin ohjeisiin. Toisilla kunnilla on selkeämpi ohjeistus edustajien valinnasta tytäryhtiöiden hallitukseen kuin toisilla. Tässä näyttäisi olevan niin, että suuremmilla kaupunkikonserneilla on annettu selkeämpi ohjeistus edustajien valinnasta kuin toisilla. Myös tytäryhtiöiden määrän koko korreloi paitsi asiantuntijuuden painottamisesta, myös edustajille annettavien ohjeiden selkeydestä. Puhelinkeskusteluissa esiin tulleet asiat puhuvat sen puolesta, että suuremmissa kaupungeissa löytyy asiantuntemusta, kun taas pienemmissä sitä on vaikea löytää.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Konserniohjeita läpikäydessäni etsin vastauksia seuraaviin asetuksiin, mitä kuntalaki (L 10.4.2015/410) edellyttää:

- omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus
- kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot
- kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus

Jokaisessa konserniohjeessa oli asetukset näistä kaikista kohdista paitsi Loviisan konserniohjeessa. Tosin tämä konserniohje on vuosimallia 2012 eli ennen kuntalakia (L 10.4.2015/410).

Aiemmista tutkimuksista esiin tulleita seikkoja tarkastelin konserniohjeista seuraavien asioiden avulla:

- kuinka hyvää on yhteydenpito emoyhtiön ja tytäryhtiöiden välillä
- kuinka selkeää on emoyhtiön tytäryhtiöille asettamat tavoitteet
- tytäryhteisöjen ennakkokäsitysten hankkiminen tärkeissä asioissa emoyhteisöltä
- kuinka riskienhallinta on huomioitu

Kaikista näistä asioista on maininta konserniohjeissa. Erot liittyvät lähinnä käytännön toteutumiseen, jota käsitellään tarkemmin kappaleessa ristiriidat konserniohjeen ja käytännön kanssa.



Viimeisenä tarkasteltavana asiana oli kaupunginhallituksen edustajien valinta tytäryhtiöiden hallitukseen. Tästä ei ollut jokaisessa tapauksessa antaa selkeitä ohjeita, minkä selittää osin aiemmin mainittu hallituksen esitys (HE 268/2014), jonka mukaan tulisi välttää tilannetta, jossa tytäryhteisön hallituksen sisällä olisi esimies- tai alaissuhteita tai toimeksiantosuhteita. Monet konserniohjeista on laadittu ennen uuden kuntalain (L 10.4.2015/410) voimaantuloa, eikä niistä näin käy ilmi, kuinka kunnat ovat tähän reagoineet. Tosin puhelinhaastatteluissa kävi ilmi, että ongelma hyvien kaupunginhallituksen ulkopuolelta rekrytoitavien edustajien valinnassa on ajankohtainen kaikkialla.

Edellä mainittuihin kohtiin on otettu kantaa yhtäläisyyksiä ja eroja eriteltäessä sekä tämän luvun ristiriitoja ja Pietarsaaren mallia käsittelevässä luvussa.

Verratessani tarkastelun kohteena olevia kuntia ja niiden tapaa järjestää konserniohjaus, kiinnitin huomiota seuraavanlaisiin havaintoihin yksittäisten kuntakonsernien osalta.

### **8.1 Konserniohjauksesta vastaavat henkilöt/tahot**

Mäntsälässä kuntakonsernin tytäryhtiöiden tiedottamisesta vastaa yhtiön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Raahessa konserniohjauksesta on vastuussa apulaiskaupunginjohtaja. Niin Torniossa, Turussa kuin Helsingissäkin näyttäisi konserniohjauksesta vastaavan konsernijaosto.

Mäntsälässä hallintoelimiin valittavat voivat olla joko luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita. Keskeistä on, että nimettävillä henkilöillä on kykyä ja taitoa arvioida tytäryhteisön toimintaa kunnan asettamien tavoitteiden ja hyväksymien strategioiden näkökulmasta. Tytäryhtiöiden hallitukseen valittujen tulee olla kunnanvaltuuston tai hallituksen jäseniä tai johtavassa asemassa olevia viranhaltijoita. Tämän lisäksi tytäryhtiöiden ja muiden yhteisöjen hallitukseen voidaan valita valtuuston päätöksellä myös muita henkilöitä.

Helsingin konserniohjeen (2016) mukaan Helsingissä annetaan toimintaohjeet tytäryhteisöissä kaupunkia edustaville henkilöille. Taloudellisesti merkittävissä asioissa ohjeita antaa konsernijaosto ja muuten kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja. Rahoitusjärjestelyjä, palkkapolitiikkaa, johdon valintaa ja hankintoja koskevissa asioissa ohjeita antaa tarvittaessa konsernijohto ja kaupunginkanslia. Nämä ohjeet voivat olla joko kirjallisia tai suullisia, joskin suulliset ohjeet on dokumentoitava.

Malleissa on näkyvissä selkeä logiikka. Väestömäärältään suhteellisen suurissa kaupungeissa, kuten Helsingissä, Turussa, Raumalla ja Porissa on käytössä sama ohjausmalli: konsernijaosto. Väestömäärältään pienemmissä kaupungeissa puolestaan on käytössä malli, jossa emoyhtiön edustajat tekevät ohjaustyötä tytäryhtiön hallituksesta käsin.

## **8.2 Konsernin koko**

Selvää korrelaatiota esiintyy väestömäärältään suuremman kaupungin ja suuremman tytäryhteisöjen määrän välillä. Porvoon kuntakonsernin tytäryhtiöiden määrä on hieman yli kymmenen (Porvoon kaupungin konserniohjeet 2013) siinä missä Turun kaupungilla on 57 tytäryhtiötä. Ero on merkittävä. Mäntsälällä ja Valkeakoskella on molemmilla 5 tytäryhtiötä ja nämä ovat kuntina suunnilleen samankokoisia asukaslukuun suhteutettuna. Helsinki puolestaan suurimpana kaupunkina omistaa lähes 90 tytäryhtiötä. On selvää, että ohjeiden tulee olla konserniohjeessa selkeämpiä isoissa konserneissa, sillä mitä enemmän on tytäryhtiöitä, sitä enemmän on toimialakohtaista vaihtelua.

## **8.3 Ristiriidat konserniohjeen ja käytännön kanssa**

Yleinen ongelma oli edustajien asiantuntemuksen suhteen. Vaikka Loviisaa lukuun ottamatta jokaisen kunnan konserniohjeessa on maininta edustajien asiantunte-

muksesta joko liiketoimintaosaamisen, talousosaamisen tai toimialakohtaisen pätevyuden suhteen, osoittavat puhelinhaastattelut kuitenkin, ettei asia ole niin selvä. Pienemmissä kunnissa on vaikea löytää asiantuntevia henkilöitä ja vaikka asiantuntevaa väkeä löytyisikin, suostuvatko he ottamaan tehtävää vastaan nykyisillä kokouspalkkioilla. Riskienhallinnan onnistuminenkin on monelta osin kiinni pätevistä asiantuntijoista. Edustajat on valittu enimmäkseen luottamus pohjalta. Myös yhteydenpidossa on ongelmia, vaikka siitä säädetäänkin konserniohjeessa. Sitä kyllä on, mutta voisi olla enemmänkin. Ongelmana on enemmänkin yhteydenpidon oma-aloitteisuus eli epävirallinen yhteydenpito.

Hyviäkin puolia toki löytyy. Esimerkiksi Valkeakosken kunnassa hallituspaikat on jaettu varsin laajalti eli ne eivät keskity tiettyjen henkilöiden käsiin. Turussa puolestaan yhteydenpitoa keuhuttiin. Niin ikään Turussa on monipuoliset hallitukset tytäryhtiöissä. Jäsenet koostuvat niin liiketoiminnan, talousosaamisen kuin toimialakohtaisen osaamisen asiantuntijoista. Näyttäisi olevan siten, että pienemmät kaupungit tulevat isompien perässä.

#### **8.4 Pietarsaaren malli**

Edellä mainittujen tietojen valossa näyttäisi siltä, että konserniohjeiden välillä on havaittavissa selkeitä yhtäläisyyksiä. Eroja on myös, ja ne selittyvät kuntakonsernin koon ja konserniohjeen päivämäärän myötä. Mitä vanhempi on konserniohje, sitä todennäköisemmin sen ohjeet eivät ole niin selkeitä kuin nykyinen kuntalaki (L 10.4.2015/410) ja sen luomat haasteet edellyttäisivät. Hyviä konserniohjaustapoja yhdistelemällä luotiin Pietarsaaren kaupungille toimenpide-ehdotuslista. Listassa huomioidaan teoriasta nousseet havainnot. Luvun alussa mainitut kahdeksan kohtaa, joita käytettiin lähtökohtana muita kaupunkeja tutkittavassa, ovat kaikki huomioituna tässä listassa. Ohjeissa on huomioitu etenkin puhelinhaastatteluista saatuja hyviä vinkkejä. Ohjeiden tarkoitus on varmistaa, että Pietarsaaren kaupunki pystyisi mahdollisimman hyvin vastaamaan haasteisiin, jotka liittyvät jo aiemmin mainittuihin koko kuntakonsernia palvelemaan omistajaohjaukseen, raportointiin, hallitusten jäsenten edustajien asiantuntijuuteen, ennakkokäsityksen hankintaan,

riskienhallintaan, yhteydenpitoon, tavoitteenasetteluun ja edustajien valintaa koskeviin asioihin. Asioita on painotettu sen mukaan, mitkä niistä ovat tärkeimpiä nimenomaan Pietarsaaren kuntakonsernille. Pääpaino on Pietarsaaren kaupungin edustajien valintaa koskevissa asioissa, edustajien asiantuntemuksessa ja yhteydenpidon tärkeydessä. Kussakin kappaleessa perustellaan ohjeet.

#### **8.4.1 Tytäryhteisöjen raportointi**

Tytäryhteisöt voisivat raportoida toiminnastaan kunnanhallitukselle neljännesvuosittain tuloskortin avulla. Tämä malli on ollut käytössä Turussa. Tuloskortissa olisi tarkkaan lueteltuna emoyhtiön tytäryhtiöille asettamat tavoitteet. Tavoitteet voisi räätälöidä jokaiselle tytäryhtiölle erikseen toimialakohtaisesti. Tuloskortin avulla pystyttäisiin lisäksi seuraamaan paremmin tavoitteiden saavuttamista. Aiemmassa Pietarsaaren kaupungin tytäryhteisöjen raportointia koskevassa ohjeessa lähinnä on vain todettu raportointivelvollisuudesta ja siitä, mitä raportointi pitää sisällään.

#### **8.4.2 Tytäryhtiöille asetetut tavoitteet**

Vanhassa Pietarsaaren konserniohjeessa löytyy kyllä maininta kaupunginhallituksen tytäryhtiöille asettamista tavoitteista, jotka ovat eriteltynä vuosittaisissa talousarvioissa. Tavoitteet saisi kuitenkin olla tarkemmin määritelty ja kunkin tytäryhtiön kohdalla erikseen. Esimerkiksi satamayhtiön kohdalla riskienhallinta on erittäin tärkeässä asemassa ja tähän onkin jo reagoitu. Mitä tarkemmin määritelty tavoitteet on määritelty, sitä paremmin tuloksia pystyttäisiin seuraamaan. Konserniohjeessa tulee olla määritelmä, jonka mukaan tytäryhtiöt sitoutuvat tavoitteisiin pyrkimiseen koko konsernin hyväksi. Tässä on otettava kuitenkin huomioon osakeyhtiölain (L 21.7.2006/624) säädökset, jonka mukaan tytäryhteisön etu menee aina kaiken edelle, vaikka se olisi ristiriidassa emoyhtiön edun kanssa. Siksi tavoitteita asettaessa on tärkeää huomioida tytäryhtiöiden etu voittoa tavoittelevina yhtiöinä.

### **8.4.3 Konsernijohdon antamat ohjeet**

Kuten Helsingin konserniohjeessakin (2016), esimerkiksi rahoitusjärjestelyjä, palkkapolitiikkaa, johdon valintaa ja hankintoja koskevissa asioissa voidaan tarvittaessa antaa ohjeita konsernijohdon puolelta. Nämä ohjeet voivat olla joko kirjallisia tai suullisia. Suulliset ohjeet täytyy dokumentoida. Pääasiassa ohjeet annetaan tytäryhtiöiden hallituksen jäsenille, jotka ovat kaupunginhallituksen edustajia. Tämä on perusteltua sillä, että havainnoissa kiinnittämieni huomioiden mukaan tämä ohjausmalli on käytössä kaikissa pienemmissä kunnissa, kun taas suuremmissa ohjauksesta vastuussa on jokin taho, esimerkiksi konsernijaosto.

### **8.4.4 Kaupunginhallituksen edustajat tytäryhtiöiden hallintoelimissä**

Emoyhtiö nimittää edustajansa tytäryhtiöiden hallitukseen, jossa niiden ohjaus voi tapahtua. Nimettäviltä henkilöiltä vaaditaan tarpeellista liiketoiminnallista ja taloudellista osaamista. Henkilöillä tulisi olla kykyä ja taitoa arvioida tytäryhteisön toimintaa kunnan asettamien tavoitteiden ja hyväksymien strategioiden näkökulmasta. Henkilöt voivat olla luottamusmiehiä tai viranhaltijoita. Pääosa edustajista tulisi olla kaupunginhallituksen ulkopuolelta tulevia henkilöitä.

Emoyhtiö toteuttaa kaupungin edustajien rekrytoinnin tytäryhtiöiden hallitukseen CV:llä, josta käy ilmi hakijan pätevyys niin liiketoimintaosaamisen, talousosaamisen kuin toimialakohtaisten asioiden suhteen. Rekrytoinnissa tulee ottaa huomioon 1.6.2017 voimaan tulevat kuntalain (L 10.4.2015) asetukset, jotka koskevat luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta. Tämä merkitsee käytännössä, että edustajat eivät saisi olla liian tiukassa sidoksissa emoyhtiöön.

### **8.4.5 Yhteydenpito**

Keskustelua tytäryhtiöiden ja emoyhtiön välillä tulisi lisätä, myös epävirallista. Tämä voi tapahtua kehityskeskusteluiden ja kokouksien lisäämisellä. Puhelinhaastat-

teluissa esiin tulleet seikat vahvistivat, ettei yhteydenpito konserniohjeen säädöksistä huolimatta aina ole läheskään niin hyvää kuin se voisi olla. Raportointia kyllä tapahtuu, mutta ongelmat liittyvät epäviralliseen yhteydenpitoon, joka on monesti jäänyt vähemmälle huomiolle. Ongelmat ovat liittyneet juuri siihen, mihin vedetään raja, missä asioissa yhteydenpito on järkevää ja mitä ovat ne merkittävät asiat, joista emoyhtiön ennakkokäsitys tulisi pyytää. Konserniohjeissa on kyllä esimerkkejä näistä, mutta aina voi löytyä lisääkin huomiotta jääneitä asioita, ja ravanveto siihen, mikä on merkittävää ja mikä ei, voi olla vaikeaa.

## 9 YHTEENVETO

Tavoitteenani oli kerätä tietoa muiden kuntien konserniohjauksesta Pietarsaaren kaupungin rahatoimistolle. Tietoa tuli hyödyntää mahdollisimman sopivan mallin löytämiseen koskien kuntakonsernin tytäryhtiöiden ohjausta. Pietarsaaren kaupungin intressien mukaan tytäryhtiöiden toiminta tulisi olla linjassa emoyhtiön toiminnan kanssa.

Aikaisemmissa tutkimustuloksissa oli saatu selville, kuinka hyvä epävirallinen ja vuorovaikutteinen yhteydenpito korreloi onnistuneen omistajaohjauksen kanssa emoyhteisön ja tytäryhteisöjen välillä. Tämä tutkimus osoitti, että vaikka malli pitäisikin paikkaansa, se ei käytännössä toteudu jokaisessa kunnassa ja epävirallisen yhteydenpidon painotusta olisi hyvä kehittää konserniohjauksessa. Aikaisemmat tutkimukset puhuivat myös sen puolesta, että selkeät tavoitteet ja niiden mitattavuus korreloivat tavoitteiden seurannan parissa. Käytännössä tämä toimii hyvin esimerkiksi Turussa, jossa tavoitteiden toteutumista seurataan tuloskortilla.

Lisää tietoa tutkimukseni tuotti siitä, kuinka kuntalain kriteereitä (L 10.4.2015/410) on huomioitu eri kuntien kohdalla. Lisäksi Pietarsaaren kunta sai arvokasta tietoa siitä, kuinka muissa konserneissa näitä asioita kohtaan on lähestytty. Selvityksessäni sain huomata, että kunnan edustajien valinta tytäryhtiöiden hallitukseen on kehitysvaiheessa muuallakin, joskin siihen on reagoitu pyrkimällä selkeyttämään valintakriteereitään ja suunnittelemalla järjestelmällisempää hakua. Pietarsaaren kaupunki voi myös hyödyntää tuloskorttia tavoitteiden saavuttamisten toteutumisessa. Myös yhteydenpidon avoimuus on syytä ottaa huomioon, koska se näyttää korreloivan kuntakonsernin tehokkaan yhteistoiminnan kanssa. Puhelinhaastattelut antoivat arvokasta tietoa, mitä ei konserniohjeessa kerrottu. Käytännöt olivat monessa tapauksessa ristiriidassa ohjeen kanssa. Yhteydenpito oli pienemmissä kaupungeissa varsin niukkaa ja asiantuntijuus ei toteutunut jokaisessa kunnassa niin kuin konserniohjeessa on asetettu.

Toki vastaavanlaista tutkimusta tulisi tehdä enemmänkin, jotta voitaisiin tehdä varmempia johtopäätöksiä siitä, mitkä tiedot ovat laajalti yleistettävissä ja mitkä

eivät. Havaintojen pohjalta kuitenkin voidaan sanoa, että kuntien konserniohjeen asetukset ovat kyllä jokaisen kunnan kohdalla kunnossa. Ongelmia ilmenee asetusten soveltamisessa.



## LÄHTEET

- Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. 3. p. Tampere: Vastapaino.
- Anttila, P. 2006. Tutkiva toiminta ja teos, ilmaisu, tekeminen. Hamina: Akatiimi Oy.
- Eskola, J & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Helsingin konserniohje. 2016. [Viitattu 14.5.2017]. Saatavana: [http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/Helsingin\\_konserniohje\\_Kvsto\\_25\\_5.2016.pdf](http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/Helsingin_konserniohje_Kvsto_25_5.2016.pdf).
- Helsingin Sanomat. 2015. Helsinki omistaa lähes sata tytäryhtiötä – 1,7 miljardia valvonnan ulkopuolella. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana: <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002791678.html>.
- Kallio, O; Martikainen, J-P; Meklin, P & Oulasvirta, L. 2004. Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. Suomen Kuntaliitto. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 53. Helsinki.
- Kettunen, K. Talousjohtaja. Loviisan kaupunki. Puhelinkeskustelu 15.5.2017.
- Kivimäki, J. 2015. Kunnan tytäryhtiöille asettamat tavoitteet. [Verkkajulkaisu]. Tampere: Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Pro gradu. [Viitattu 14.5.2017]. Saatavana: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96801/GRADU-1426672758.pdf?sequence=1>.
- Konserniohje. 2005. Kuntaliitto. [viitattu 8.11.2015]. Saatavana: [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).
- Kuntaliitto. 2009. Suositukset kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamiseen. [Verkkosivu]. [Viitattu 15.11.2015]. Saatavana: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa\\_hallinto-ja\\_johtamistapaa\\_koskeva\\_suositus\\_kuntakonserinissa\\_30.10.2009.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa_hallinto-ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonserinissa_30.10.2009.pdf).
- Kuntaliitto. 2016. Konserniohjelunnos. [Verkkosivu]. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana:

[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Konserniohjelunnos02122016\\_netti\\_palautekysely.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Konserniohjelunnos02122016_netti_palautekysely.pdf).

L 17.3.1995/365. Kuntalaki.

L 30.12.1997/1336. Kirjanpitolaki.

L 13.7.2001/629. Kirjanpitolaki.

L 21.7.2006/624. Osakeyhtiölaki.

L 10.4.2015/410. Kuntalaki.

L 30.12.2015/1620. Kirjanpitolaki.

Loviisan kaupungin konserniohjeet. 2012. [viitattu 17.11.2015]. Saatavana:  
<http://77.105.94.16/d2/FIN/kokous/20122903-6-2468.PDF>.

Maanonen, M. 2007. Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. [Verkojulkaisu]. Tampere: Tampereen Yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Akateeminen väitöskirja. [Viitattu 15.5.2017]. Saatavana:  
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67723/978-951-44-6952-7.pdf?sequence=1>.

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

Moisiolinna, K. 2017. Controller. Turun kaupunki. Puhelinkeskustelu 10.5.2017.

Männistö, S. 2017. Controller. Porvoon kaupunki. Puhelinkeskustelu 10.5.2017.

Mäntsälän kunnan konserniohje. 2015. [viitattu 8.6.2015]. Saatavana:  
<http://www.mantsala.fi/tiedostot/konserniohje%2001%2001%202015.pdf>.

Mäntsälän kunnan talousarvio. 2017. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana:  
<http://www.mantsala.fi/tiedostot/Katrin%20kansio/ta2017.pdf>.

Niskakangas, H; Pönkä, P; Hakulinen, P & Pönkä, Ville. 2011. Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Helsinki: KL-Kustannus.

Ollikainen, K. 2011. Mikkelin kaupungin konserniohjauksen kehittäminen. [Verkojulkaisu]. Mikkeli: Mikkelin ammattikorkeakoulu. Yrittäjyyden ja liiketoiminta-

osaamisen koulutusohjelma (YAMK). Opinnäytetyö. [Viitattu 15.5.2017]. Saatavana:  
[https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/27662/Kirsi\\_Ollikainen.pdf?sequence=1](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/27662/Kirsi_Ollikainen.pdf?sequence=1).

Pietarsaaren kaupungin konserniohje. 2013. Luonnos. Paperiversio.

Pietarsaaren kaupungin talousarvio. 2016. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana: file:///C:/Users/Sami/Downloads/Talousarvio-2016-Taloussuunnitelma-2016-18%20(1).pdf.

Porvoon kaupungin konserniohjeet. 2013. [viitattu 17.11.2015]. Saatavana:  
[http://www.porvoo.fi/library/files/576142e0ed6b97eb86000a94/Konserniohje\\_25.2.2013.pdf](http://www.porvoo.fi/library/files/576142e0ed6b97eb86000a94/Konserniohje_25.2.2013.pdf).

Porvoon kaupungin talousarvio. 2017. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana:  
[https://www.porvoo.fi/library/files/582c218ced6b9732ac00dd14/TA2017\\_KV.pdf](https://www.porvoo.fi/library/files/582c218ced6b9732ac00dd14/TA2017_KV.pdf)

Raahen kaupungin konserniohjeet. 2015. [viitattu 8.6.2015]. Saatavana:  
[http://www.raahe.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/testi/embeds/testiwww.structure/23773\\_konserniohje\\_valtuustossa\\_hyvaksytty\\_12\\_1\\_2015\\_pdf.pdf](http://www.raahe.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/testi/embeds/testiwww.structure/23773_konserniohje_valtuustossa_hyvaksytty_12_1_2015_pdf.pdf).

Raahen kaupungin talousarvio. 2016. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana:  
[http://www.raahe.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/testi/embeds/testiwww.structure/26070\\_Talousarvio2016.pdf](http://www.raahe.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/testi/embeds/testiwww.structure/26070_Talousarvio2016.pdf).

Rieki, M. 2014. Kuntakonsernin riskiprofiilin muodostaminen. [Verkojulkaisu]. Tampere: Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen. Pro Gradu. [Viitattu 15.5.2017]. Saatavana:  
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/95193/GRADU-1397477201.pdf?sequence=1>.

Siikaluoma, E. 2017. Hallintojohtaja. Mäntsälän kunta. Puhelinkeskustelu 15.5.2017.

Suomen Kuntaliitto. 2012. Kuntatalous – monen muuttujan summa. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.

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

Tornion kaupungin konserniohjeet. 2015. [viitattu 8.6.2015]. Saatavana:  
<https://www.tornio.fi/index.php?p=ks200902>.

Tornion kaupungin talousarvio. 2016. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana: file:///C:/Users/Sami/Downloads/TA2017%20(2).pdf.

Turku. 2017. Konsernin yhtiöt ja yhteisöt. [Viitattu 21.5.2017]. Saatavana: <https://www.turku.fi/organisaatio/konsernin-yhtiöt-ja-yhteisöt>.

Turun kaupungin konserniohjeet. 2010. [viitattu 17.11.2015]. Saatavana: <http://ah.turku.fi/kh/2010/0208005x/2203123.htm>.

Uschanoff, M. 2017. Talous- ja kehittämisjohtaja. Valkeakosken kaupunki. Puhe-  
linkeskustelu 15.5.2017.

Valkeakosken kunnan konserniohje. 2014. [viitattu 17.11.2015]. Saatavilla: [http://www.valkeakoski.fi/files/attachments/muut/saannot/konserniohje\\_kv\\_10\\_11\\_2014\\_voimaan\\_2014.pdf](http://www.valkeakoski.fi/files/attachments/muut/saannot/konserniohje_kv_10_11_2014_voimaan_2014.pdf).

Wallsten, J. 2017. Kaupunginkamreeri. Pietarsaaren kaupungin rahatoimisto. 12.1.2010. Kommentteja kyselyyn. [Henkilökohtainen sähköpostiviesti]. Vastanottaja: Sami Hyvönen. [Viitattu 18.5.2017].