

JULKAISU

Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso

**TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI:
STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA**

**TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI:
STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA**

Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso

**TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI:
STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA**

KAKS – Kunnallisan
kehittämissäitiö

Kunnallisan kehittämissäitiön Julkaisu 55
2022

ISBN 978-952-349-102-1
ISSN 2489-9631

Sisällys

1 Johdanto	6
2 Omistaminen	7
2.1 Näkökulmia omistajuuteen.....	8
2.2 Omistajuuden merkitys yhteiskunnassa	9
2.3 Omistajuuden strateginen ulottuvuus.....	10
3 Kuntien omistajuuden piirteitä	11
3.1 Kuntien omistajapoliittiset linjaukset	12
3.2 Kuntien kompleksinen omistajuus	12
3.3 Omistamisen strategisuus kunnissa.....	14
4 Tutkimuksen toteutus	16
5 Tulokset	17
5.1 Strategisen omistajuuden määrittely.....	17
5.1.1 Mitä omistetaan?	17
5.1.2 Miksi omistetaan?	20
5.1.3 Milloin omistetaan?	22
5.2 Strategisten linjausten laatiminen	22
5.2.1 Omistamiseen liittyviä haasteita	26
5.2.2 Omistamiseen liittyvä osaaminen	28
5.2.3 Omistajuuden viestiminen ja avoimuus	30
5.2.4 Omistajastrategian hyödyt	31
6 Kohti strategista kuntaomistajuutta: johtopäätökset ja kehittämisehdotukset	32
6.1 Kunnan eri yrityksiin kohdistuvat omistuksen tavoitteet.....	34
6.2 Kunnan omistajastrategian laadintaprosessi	34
6.3 Omistajuuden viestinnän merkitys.....	35
6.4 Kohti kunnan strategista omistajuutta.....	35
7 Lähteet	38
Tutkimusraportin tekijät	41

1 Johdanto

Omistajuus kuuluu kaikille – vai kuuluuko? Omistamisen merkitys korostuu Suomen perustuslaissa vahvana omaisuuden suojana. Silti omistajuus on käsitteenä vieras ja siitä puhumista ei vielä kukaan korosteta tarpeeksi. Vuoden 2021 alkupuolella Työ- ja elinkeinoministeriö julkisti kotimaisen omistamisen ohjelman, jossa suositellaan erilaisia toimenpiteitä suomalaisen omistamisen osaamisen kasvattamiseen ja vahvistamiseen. Tässä ohjelmassa painotettiin myös kuntien roolia omistajina ja omistajaosaamiseen panostamista. Kunnat ja kaupungit ovat Suomessa merkittäviä omistajia. Kuntaliiton tilaston mukaan kuntaomisteisten yritysten liikevaihto oli vuonna 2020 noin 12 mrd. ja ne työllistivät yli 50 tuhatta henkilöä (Hottinen ja Mehtonen, 2020) Kuitenkin tutkimusta kuntien toimimisesta omistajina on niukasti.

“Tämän tutkimusmatkan jälkeenkin jää mietityttämään, mitä kunnan omistajuus oikein on, ja mitä kunnan omistajuuden intressit ovat kirjavassa tytäryhteisöjen joukossa” toteaa Pentti Meklin (2018) kuntakonserniin ohjausta käsitelleen raporttinsa johtopäätöksissä. Tästä syystä onkin hyvä kysyä, mitä kunta omistamisella tavoittelee. Lisäksi on mielenkiintoista tarkastella sitä, mitkä ovat omistuksen strategiset lähtökohdat ja millaista valtaa kunta omistajana voi suhteessa omistukseensa käyttää. On myös syytä tunnistaa omistamisen synnyttämiä velvoitteita ja siihen liittyvää osaamisen tasoa. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti tarkastelemaan kuntien ja kaupunkien omistajuutta, sen strategista tavoitteellisuutta, siihen liittyvää osaamistasoa sekä omistamisen kysymyksiin liittyviä prosesseja.

Omistamisen tarkastelu on usein painottunut laki- ja talousnäkökulmiin. Markkina-perusteisten yhtiöiden kohdalla se keskittyy voiton tavoittelun näkökulmaan ja käytännössä omistuksen tavoitteellisuus ja sen merkitys tulevat näkyviin esimerkiksi pohdittaessa erilaisten omistajien asettamia tavoitteita yrityksen toiminnalle. Kunnan liiketoiminnoissa tämä ei kuitenkaan yksin riitä. Kuntien omistamalla yrityksillä on usein kriittinen rooli ja merkitys paikallisen yhteisön varallisuuden ja hyvinvoinnin kasvattajina (Hanna, 2013). Kunnilla on myös sosiaalisia tavoitteita, kuten työpaikkojen säilyttäminen, tai laadullisia tavoitteita, kuten työelämän tai palveluiden laatu.

Yritysmuotoisesta toiminnasta on tullut viime vuosikymmenenä vakiintunut osa kuntien toimintaa, ja kuntien omistajuus on yleistynyt yhtiöittämissä kautta. Yhtiöittämisen vuoksi kunnasta tulee näkyvä omistaja ja kuntaan voi muodostua mittava yritysryhmä, joka koostuu yrityksistä erilaisilla sektoreilla (terveys- ja hyvinvointi, sivistystoimi, kunnossapito, kiinteistöt). Yhtiöittämistä kuntakentällä on tutkittu lähinnä talouden sekä juridiikan kautta, harvemmin strategisen omistamisen näkökulmasta. Maanosen (2007) tutkimuksessa kuntakonserniin toimijat näkivät tärkeimmäksi onnistumisen tekijäksi selkeän omistajastrategian. Kuitenkin tutkimuksen mukaan vain muutamalla kaupungilla Suomessa oli jonkinlainen omistajastrategia. Heinosen (2008) tutkimuksessa todetaan, että ammattimainen omistajuus ei ole vielä vakiintunut kuntakonserniin. Yhtä lailla Penttilä, Ruohonen, Uoti ja Vahtera (2015) toteavat, että yhtiön toiminnan tarkoitus on kuntaomistajalle epämääräinen. Näin ollen

on helposti ajateltavissa, ettei kunnan omistajuuden osaamisen taso ole kovin korkea ja esimerkiksi omistamisen periaatteita ei siis tunneta vielä tarpeeksi. Omistajat asettavat lähtökohdat yrityksen toiminnalle, joten ei ole lainkaan yhdentekevää, millaiset vaatimukset tai rajoitteet sille asetetaan. Omistusten tarkoitus ja toiminnan määrittäminen on kuitenkin kunnan näkökulmasta haasteellista, sillä omistettavilla yrityksillä on hyvinkin erilainen strateginen merkitys kunnalle ja kuntalaisille.

Kuntalaki (410/2015 37 §) velvoittaa kuntia määrittelemään omistajapolitiikkaansa omassa kuntastrategiassaan. Omistajapolitiikan tehtävänä on määrittellä, millaista omaisuutta kunta hankkii erilaisten palveluiden tuottamiseen sekä missä hankkeissa kunnan olisi oltava mukana omistajana ja/tai sijoittajana. Omistajapolitiittisten linjausten lähtökohta on tukea kunnan strategisia tavoitteita sekä kuntastrategian toteutusta. Omistajapolitiittisten linjausten pitäisi näin ollen sisältyä myös omistamisen strategiseen tarkasteluun ja määrittelyyn.

Tämä tutkimus keskittyy erityisesti kuntien strategiseen omistajuuteen. Strateginen omistajuus määritellään toiminnaksi, jossa omistaja, tässä tapauksessa kunta, systemaattisesti ja tarkoituksellisesti hankkii, pitää hallussaan, kehittää sekä luopuu yrityksistä ja liiketoiminnoista. Strateginen omistajuus tarkastelee ja määrittää päämäärinä kysymykseen ”miksi ja milloin omistetaan”?

Tämän tutkimuksen tavoitteena on luoda strategisen omistuksen malli, joka luo pohjaa kuntien omistamisen tavoitteiden määrittelyyn. Omistajuutta tarkastellaan dynaamisena, johdettavana ilmiönä. Päättökysymyksenä esitetään: ”Mitkä ovat kunnan eri yrityksiin kohdistuvat omistuksen motivaatiot ja tavoitteet?”. Tutkimusaineisto koostui julkisesti saatavilla olevista omistajuuteen liittyvistä dokumenteista, jotka kerättiin 56:sta väkiluvultaan suurimmasta kunnasta ja kaupungista. Lisäksi aineistoa täydennettiin haastattelujen avulla. Päättökysymys jaetaan kolmeen alatutkimuskysymykseen: 1) miten strateginen omistaminen määritellään, 2) kuka tai ketkä osallistuvat strategisen omistuksen määrittelyyn, 3) mitä mahdollisuuksia kunnan tavoitteellisen omistuksen suunnittelu luo ja 4) miten strateginen omistajuus viestitään?

2 Omistaminen

Omistaminen on yhteiskunnan hyvinvoinnille tärkeämpää kuin koskaan ennen. Esimerkiksi globalisaatio ja tieto- ja kommunikaatioteknologian kehittyminen edellyttävät rakennemuutosta, joka vaatii huomattavaa resurssien uudelleen kohdentamista. Edelleen tiedetään vähän siitä, miten ja miksi omistajat toimivat tai kuinka omistajuutta voidaan parhaiten edistää, tai sitä, miten erilaiset omistajien teot vaikuttavat yhteiskuntaan. Omistajuus tarkoittaa vastuun ja riskin ottamista ja sillä on voimakas vaikutus talouskasvuun, investointeihin sekä tuottavuuteen. Menestys luo työpaikkoja, tuloja ja hyvinvointia, jotka auttavat turvaamaan hyvinvointiyhteiskunnan taloudellisen perustan tulevaisuudessa. Huolimatta suuresta kiinnostuksesta omistajuuteen liittyviin erilaisiin yhteyksiin ja teorioihin, tieto omistajuuden ilmiöstä, strategisesta luonteesta ja johtamisesta on edelleen vähäistä.

2.1 Näkökulmia omistajuuteen

Se mikä muodostaa omistajuuden ja mitkä tekijät siihen vaikuttavat on edelleen pääosin keskittynyt tarkastelemaan laillistaloudellisia näkökulmia yrittäjyyden ja sijoittamisen kontekstissa. Omistajuus liitetään usein talouteen ja juridiikkaan, mutta pelkästään laki- ja/tai talousnäkökulma omistajuudessa eivät ole riittäviä tarkastelukulmia, sillä ne eivät ole ainoita omistajuuden ulottuvuuksia. Omistajuuden tunnistaminen on haastavaa, sillä omistajuus on suhde, jota ei voi aisteilla havaita. Vaikka omistus on laajasti määritelty subjektin – omistajan ja esineen – omistetun kohteen väliseksi suhteeksi (Grunebaum, 1987; Pierce et al., 2001), sen luonne on monitahoinen. Omistamiseen liitetään erilaisia teorioita ja näkökulmia, joilla on erilaisia merkityksiä ja ne käyttäytyvät eri tavalla. Erilaisille teorioille ja näkökulmille on yhteistä se, että omistajuus määrittää yleensä tavan, jolla yksilöt ja yritykset käyttäytyvät.

Tutkimuksessa omistajuus nähdään monimuotoisena ilmiönä, ja sitä voidaan tarkastella erilaista näkökulmista. **Taloudellisesta näkökulmasta** omistuksen päätarkoitus on omistaja-arvon maksimointi. Suurin osa tutkimuksista tukee taloudellista näkökulmaa painottavaa agenttiteoriaa ehdottamalla, että omistajuuden ja kontrollin erottaminen lisää taloudellista suorituskykyä (Jensen & Meckling, 1976; Famaz & Jensen, 1983). Talousteoriat näkevät omistajuuden *”työkaluna, joka oikein käytettynä kohdistaa osapuolten kannustimet ja johtaa korkeaan taloudelliseen arvon luomiseen”* (Foss & Foss, 2001). Organisaatiotutkijat (Holmström, 1979; Katz & Nieho, 1998) toteavat, että omistajuus on tärkeä tekijä johdon päätöksenteon mukauttamisessa omistajien etujen kanssa. **Oikeudellisen näkökulman** mukaan omistus alkaa halluunotosta, joka on omaisuus oikeuden peruseriaate (Coase, 1960). Näkökulma korostaa omistajan oikeutta hallintaan sekä tekemään ratkaisuja omistussuhteessaan. Tutkimus on 1980-luvun puolivälistä lähtien kääntynyt kysymykseen siitä, onko väliä, kuka on omaisuuden laillinen omistaja ja kenellä on siihen käyttöoikeus, jolloin pääpaino on käyttöoikeuksien jakamisessa (Grossman & Hart, 1986). Omistajuuteen liitetään myös **psykologinen näkökulma**, joka korostaa yksilön henkilökohtaista tunnetta omistuksen kohteeseen. Yksilöillä ei välttämättä ole laillista omistusoikeutta kohteeseen, vaan he ovat psykologisesti sidoksissa paikkaan, esineeseen ja tunteeseen siitä että *”tämä on minun”* (Pierce et al., 2001). Organisaatiotutkimuksessa tämä on noussut tärkeäksi näkökulmaksi ennustamaan yksilöiden työmotivaatioita, asenteita sekä käyttäytymistä (Brown et al., 2005). **Sidosryhmän näkökulmassa** lähtökohdiana on tarkastella omistajuuden laajempia vaikutuksia eri sidosryhmiin, kuten ympäristöön, työntekijöihin, asiakkaisiin ja yhteiskuntaan (Zadek et al. 2013). Näkökulma korostaa sosiaalisesti kestäväää toimintaa taloudellisten, sosiaalisten tai poliittisten hyötyjen jakamisessa yhteiskunnassa (Prado-Lorenzo et al., 2009). Näkökulma ei estä omistaja-arvon kasvattamista omistustarkoituksessa, vaan korostaa vastuullisuutta ja kestävyyttä siinä, miten omistaja-arvoa luodaan ja jaetaan. **Yhteiskunnallinen näkökulma** tarkastelee omistajuutta laajasta näkökulmasta, jossa keskeisenä tarkastelun kohteena ovat yhteiskunnan toiminnan ja turvallisuuden kannalta strategiset alueet. Instituutioteorian mukaan yritysten strategia ja käyttäytyminen ovat tuloista tai vastaus tietyille institutionaaliselle kontekstille, jossa nämä yritykset toimivat (Alvi, 2012; Scott, 1995). Yhteiskunnallisen näkökulman olennainen asia on se, miten esimerkiksi lainsäätäjät rakentaa olemassa olevaa lainsäädäntö- ja sääntelykehystä sekä laillisia rajoituksia, ottamalla käyttöön rajoittavaa omistuspolitiikkaa (Oliver, 1991). **Arvoperustainen näkökulma** omistukseen lähtee siitä, että omistaja

määrittelee omistuksensa tarkoituksen subjektiivisesta lähtökohdasta, jossa omistuksen tarkoitus on edistää omistajalle tärkeitä asioita. Omaisuudella on tällöin instrumentaalinen ja symbolinen arvo (Dittmar, 1991). Taloudellisessa kontekstissa yksilö arvottaa omistustaan suhteessa toisiin samanlaisiin omistuksiin ja voi antaa enemmän arvoa omalle omistukselleen (Noles & Keil, 2011). Omistuksen ei tarvitse tuottaa omistajalleen taloudellista arvoa tai etuja. Erityisesti arvoperustainen näkökulma on vahvistunut voittoa tavoittelemattomissa yrityksissä sekä sosiaalisissa/yhteiskunnallisissa yrityksissä, jolloin omistuksen arvoa ei mitata ainoastaan taloudellisista lähtökohdista.

Omistaminen on keino toteuttaa erilaisia asioita ja omistaminen voi olla joko aktiivista tai passiivista. Aktiivinen omistajuus on toimintaa, jossa omistajalla on konkreettisia tavoitteita omistettavaan yritykseen ja vaikutusmahdollisuuksia yrityksen arvon luontiin. Passiivisessa omistamisessa on usein kyse siitä, ettei omistajalla ole suhdetta yritykseen eikä myöskään roolia yritystoiminnan arvonnluonnissa (Ikäheimonen et al. 2014). Käytännössä omistuksen tavoitteellisuus ja sen merkitys tulevat näkyviin esimerkiksi pohdittaessa erilaisten omistajien tavoitteita yrityksen toiminnalle.

”Omistaminen on oikeus hallita, käyttää ja määrätä omistamisen kohdetta yhteiskunnan määrittämässä rajoissa sekä oikeus siirtää tai välittää omistamisen kohde toiselle joko perinnön kautta tai myymällä se. Omistajalla on oikeus pitää hallussaan omaisuutta riippumatta siitä, käyttääkö hän omistamisen kohdetta rakentavalla tavalla hyödyksi.”

Mukaiillen Webster’s New World Law Dictionary (2006)

Sanakirjan määritelmän mukaisesti omistaminen on perusluonteeltaan aktiivista toimintaa ja omistajuudessa on kyse omistajan ja omistettavan asian suhteesta. Jotta omistaminen olisi vaikuttavaa ja edistäisi yhteiskunnan kehittymistä, tulee omistamiselle asettaa tavoitteita ja päämääriä. Omistajan pitäisi miettiä omaa motivaatiotaan omistamiselle sekä asettaa tavoite, johon pyrkii.

2.2 Omistajuuden merkitys yhteiskunnassa

Omistamisen yhteiskunnallinen merkitys ja sen rooli hyvinvointiyhteiskuntamme rahoittamisessa on merkittävä ja noussut keskustelun aiheeksi eri konteksteissa. Julkisessa keskustelussa omistajuus nähdään tärkeänä, sillä sen tehtävänä on ylläpitää hyvinvointia, vaurautta ja työpaikkojen luomista. Suomessa omaisuuden suoja on vahva ja määriteltyinä perustuslaissa ”15 §: Omaisuuden suoja - Jokaisen omaisuus on turvattu”. Olennainen osa omistamisen vakauden luomisessa yhteiskuntaan on omistussuhteen tunnistaminen ja siihen liittyvien laillisten näkökulmien määrittäminen. Yksityinen omistaminen luo perustaa yhteiskunnan kehitykselle ja sillä on suuri merkitys kansalaisen mahdollisuuksille tehdä omaa elämänsä koskevia päätöksiä haluamallaan tavalla. Suomen osalta omistamisen merkitys erityisesti korostuu, sillä esimerkiksi BKT:n kehitys on selkeästi jäljessä Pohjoismaiden kehityksestä (Sipilä et al., 2021). Hyvällä omistajuudella voidaan saavuttaa talouden kasvua ja tuottavuuden kehittämistä.

Suomalaisen omistamisen tutkimus on painottunut kotitalouksien varallisuuden kehittymisen tai yritystoimintaan tapahtuvaa sijoittamisen kontekstiin (Tilastokeskus). Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työryhmän julkaisussa ”*Visio 2030: Kohti vastuullista ja osaavaa omistajayhteiskuntaa*” (Sipilä et al., 2021) kiinnitettiin erityistä huomiota suomalaiseen omistajaosaamiseen. Osaava ja päämäärätietoinen omistajuus vaikuttaa talouden kasvuun, tuottavuuteen ja investointeihin ja sitä kautta kansalaisten hyvinvointiin. Työryhmän visiossa todetaan, että omistajuutta tulisi tarkastella laaja-alaisesti kaikkia suomalaisia, niin kotitalouksia, yrittäjiä, yrityksiä kuin instituutioita koskevana asiana. Ylipäätään yhteiskunnan tasolla on voimakasta keskustelua herättänyt omistajuuteen motivointi ja suomalaisen omistajuuden väheneminen, mikä näkyy joko ns. tytäryhtiötaloutena, kasvuyritysten puutteena tai ongelmina esimerkiksi pk-yritysten rahoituksen saatavuudessa. Suurena haasteena suomalaisessa yhteiskunnassa on omistajuuteen liittyvän osaamisen ohuus. Omistajuuteen liittyvät tapahtumat ovat harvinaisempia verrattuna liiketoiminnan tapahtumiin, mutta vaikutukseltaan selvästi suurempia ja kauaskantoisempia.

Raportissa (Sipilä et al., 2021) otetaan kantaa myös kuntien omistajuuteen. Työryhmä suosittaa toimenpide-esityksessään kiinnittämään huomiota kunnallisten yhtiöiden omistusrakenteisiin sekä omistuksen osaamisen lisäämiseen. Erityisenä toimenpide-ehdotuksena työryhmä suosittelee kunta laatimaan omistajuusstrategiaa, jossa määritellään kunnan kannalta kriittiset omistukset sekä kiinnitetään huomiota kilpailuneutraaliteettiin julkisten ja yksityisten yritysten välillä. Kuntien omistajuuden tavoitteita määrittävät taloudellisten hyötyjen saamisen lisäksi yhteiskunnalliset tavoitteet, jolloin esimerkiksi voiton maksimointi ei aina ole mahdollista.

2.3 Omistajuuden strateginen ulottuvuus

Strategia on tarkoituksellinen ja johdonmukainen suunnitelma tulevaisuudesta. Omistajastrategia käsitteenä on vielä jäsentymätön ja usein sen merkitys nähdään puhtaasti liiketoimintastrategian näkökulmasta. Omistajastrategia liittyy kylläkin kiinteästi yrityksen liiketoimintastrategiaan, mutta erillisellä omistajastrategialla voidaan varmistaa se, että yrityksen omistajilla ja johdolla on sama näkemys yrityksen eteenpäin viemisestä ja että omistajastrategia tukee liiketoimintastrategian tavoitteita. Yrityksessä omistajan ja ei-omistajan välisen eron ydin on omistajan oikeus päättää asioista strategisella tasolla.

Tutkimuksissa omistajastrategian määrittely on suhteellisen uusi asia. Jonsdottir, Sigurjonsson ja Poulsen (2020) määrittelevät omistajastrategian hallintomekanismin, jota omistajat käyttävät lieventääkseen potentiaalisia konflikteja omistajien välillä, sitoutuakseen tavoitteeseen ja tarkoitukseen, sekä omistettavan yrityksen yleisinä periaatteina siitä, miten omistettava yritys harjoittaa liiketoimintaa. Omistajastrategia formalisoi ja institutionalisoi omistajien yhteistä näkemystä ja se toimii sitoumuksena (”pact”) toiminnan tarkoituksesta (”purpose”) (Jonsdottir et al. 2020). Foss, Klein, Lien, Zellweger ja Zenger (2020) kehittävät omistajuusosaamisen käsitettä taitona, jolla omistajuutta käytetään arvон luomisen välineenä kysymällä mitä omistetaan, miten omistetaan ja milloin omistetaan. *Mitä omistaa* liittyy kysymyksiin omistuksen arvosta ja siitä, *minkä takia* jotain omistetaan. *Miten omistetaan* on hallinnollinen kysymys, eli miten omistetusta resurssista saadaan paras mahdollinen hyöty. Kolmas osa-alue on ajoitus, eli kysymys *milloin omistetaan*. Tähän kuuluvat

esimerkiksi kysymykset myymisestä, ostamisesta ja riskinotosta. Omistaminen voidaan nähdä instrumentin kaltaisena välineenä halutun tarkoituksen toteuttamiseen.

Yritysomistuksen päämäärä on usein taloudellisen hyödyn saaminen. On kuitenkin tärkeää tiedostaa keinoja, joilla omistajat ratkaisevat omistamiseen liittyviä asioita. Omistajien pitäisi pohtia syitä siihen miksi omistetaan, mitä sillä halutaan saavuttaa ja miten haluttuihin tavoitteisiin päästään. Asioiden ja esineiden omistaminen voi tarkoittaa myös valtaa päättää toisten asioista. Lisäksi omistuksessa voi olla joukko yhteisomistuksia, joiden strateginen asemointi on vaikeampaa pirstaleisen omistajajoukon vuoksi. Usein omistamiseen liittyvät kysymykset nousevat pinnalle yrityksessä tapahtuvien isojen muutosten vuoksi. Näitä voivat olla esimerkiksi yrityskauppa, yrityksen organisaatiomuutos, perheyriyksissä sukupolvenvaihdokset tai ylipäättään omistajien määrän lisääntyminen, jolloin omistuksesta päättäviä on useampi. Omistuksen strategisten tavoitteiden määrittämisessä on tärkeää hahmottaa omistuksen aikajänne eli onko omistaminen väliaikaista vai pysyvää. Lisäksi strategiassa on avattava kuka voi toimia omistajana, mitä ja miten voidaan omistaa, sekä onko omistamista rajoitettava vain tietynlaiseen omistamiseen. Koska omistaminen on ajassa elävä, omistamisen ydinkysymyksiä joudutaan ja niitä pitäisi puntaroida jatkuvasti.

3 Kuntien omistajuuden piirteitä

Kuntasektori on monisyinen omistaja ja monella tapaa omistajuuden erityistapaus, jonka omistajuudella on monta lähtökohtaa. Silti kuntasektorin omistajuutta on tutkittu suhteellisen vähän niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Kuntien omistajuuden tutkimus on pääosin kohdistunut omistajaohjaukseen, jossa tarkastellaan kunnan ja yrityksen välistä suhdetta (Vesterinen, 2006).

Kuntien tehtävänä on järjestää asukkailleen palveluita, joista suurin osa on lakiperusteisia, kuten esimerkiksi koulutus ja varhaiskasvatus, vesi- ja jätehuolto, ympäristöpalvelut, kaupunkisuunnittelu ja maankäyttö, sekä sosiaali- ja terveystaloudet¹. Kuntien palvelutarjonta toimii, tai pitäisi toimia, lähtökohtana omistajuuteen ja on usein myös peruste yritystoimintaan. Kuntien itsehallinto antaa kunnille mahdollisuuden päättää osasta palvelutarjonnastaan, joten lakisääteisten tehtävien lisäksi kunta voi ottaa itselleen taloutteen, työllisyyteen ja asumiseen liittyviä tehtäviä. Kunta voi omistaa voittoa tavoittelevia yrityksiä, mutta omistuksessa on myös paljon yrityksiä, joille ei voittotavoitetta voi asettaa. Itsehallinto luo puitteet omistamiselle yhdessä osakeyhtiölain kanssa (Ojala, 2018).

Meklinin (2018) tutkimuksessa pohditaan, miksi kunta omistaa tytäryhteisöjä tai on mukana niissä, ja miten omistaminen syntyy. Hän toteaaakin, että kunnat eivät ole perusluonteeltaan markkinasektorin tapaan sijoittajaomistajia, jotka odottavat sijoitukselleen tuottoa. Kunnat ovat omistajina yleensä siksi, että tytäryhteisöt ovat tapa hoitaa kunnan tehtäviä eli palvelujen järjestämistä ja kunnan elinvoiman edistämistä. Meklin (2018) tarkasteli erityisesti konsernin kokonaisuutta. Konsernin kokonaisuutta tarkoittaisi siis onnistumista yksittäisissä tehtävissä elinvoiman tukena. Tämän

¹ Sote- ja pelastuspalvelut siirtyivät hyvinvointialueiden järjestettäväksi vuoden 2023 alussa.

kanssa ristiriitainen ja hämmentävä havainto on kuitenkin se, että useimpien kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksessä ei ole täsmennetty yhtiön tarkoitusta, jolloin kuntayhtiön tarkoituksena on osakeyhtiölain perusolettamuksen mukaan voiton tavoittelu (Meklin, 2018).

3.1 Kuntien omistajapoliittiset linjaukset

Kuntien omistajuutta määrittää kuntalaki, joka velvoittaa kuntaa määrittelemään omistajapoliittiset linjaukset osana kuntastrategiaa. Lisäksi kuntalaki ohjeistaa kuntien toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, listaa yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeukset, lainojen, vakuuksien ja takausten antomahdollisuudet sekä kunnan omistamien kiinteistöjen myynnin. Kuntalaki painottaa myös kuntien palveluvelvoitetta, jonka avulla asukkaiden hyvinvointi turvataan. Tämä voi tarkoittaa kunnan toimimista kilpailuilla markkinoilla, jossa sen on hinnoiteltava toimintansa markkina-perusteisesti.

Kuntaliitto (2005) suosittelee ja osaltaan ohjeistaa kuntia laatimaan omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan pääoman käyttöä ja eri omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa. Kuntaliiton suositteleman rakenteen mukaisesti omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään kunnan omista olosuhteista ja palvelujen tuotantorakenteesta lähtien muun muassa kunnan omaisuuden käytölle asetettavia tavoitteita, omaisuuden hoidon periaatteita, riskien hallintaa sekä toimielinten ja henkilöstön vastuuta ja tehtäviä. Omistajapolitiikka sisältää siis hyvinkin strategisia elementtejä.

Kuntien yhteisöomistukset pitävät sisällään erilaisia muotoja: osakeyhtiöitä, säätiöitä, liikelaitoksia, yhdistyksiä ja kuntayhtymiä. Kuntien omistamille yrityksille on osakeyhtiölain mukaisen voitontavoittelun lisäksi ominaista yhteiskunnallisen tai sosiaalisen arvon tavoittelu ja osa yhteisöistä toteuttaa jotain tiettyä erityistehtävää. Monet kuntien omistamista yhteisöistä identifioituvatkin yhteiskunnallisiksi yrityksiksi, joita määrittelee sosiaalisen arvon maksimointi voitontavoittelun sijaan. Kuntaan sopivat huonosti perinteiset sijoittajaomistajan tai yrittäjäomistajan piirteet. Kuntaomistaja on monen eri viranhaltijan, luottamushenkilön ja valtuutetun kollektiivinen toimija – näin ollen voidaan puhua institutionaalisesta omistajasta.

3.2 Kuntien kompleksinen omistajuus

Kunnat ovat monialakonserneja, joiden konsernirakenne voi olla isojen kuntien kohdalla hyvinkin monimutkainen. Suurimmilla kunnilla voi olla satoja tytäryhtiöitä, ja kunta voi olla mukana yhtiöissä, joissa on myös ulkopuolista ja/tai kansainvälistä omistusta. Toisessa ääripäässä ovat kunnat, joissa yhtiöomistuksia on vain vähän, jos lainkaan. Tutkimusten perusteella isoissa kuntakonserneissa voi kunnilla olla taseissaan lähes 600 tytäryhtiötä (Ojala, 2015). Meklinin (2018) tekemässä tutkimuksessa eri kuntakonsernien tytäryhteisöjen määrä vaihteli kuntakokoluokittain alle 5 000 asukkaan kunnissa viidestä tytäryhteisöstä yli 100 000 asukkaan kuntien 42 tytäryhteisöön. Kunnat kuuluivat 4–5 kuntayhtymään ja kunnissa oli 1–21 osakkuusyhteisöä. Suurimpien kuntakokoluokkien kunnissa oli myös jonkin verran alakonserneja (Meklin, 2018). Kuntakonsernien rakennetarkastelu osoitti, että kuntakonsernit ovat yrityskonserneja monimuotoisempia. Lukumääräisesti eniten tytäryhteisöistä on

asunto- ja kiinteistöyhtiöitä, joihin sitoutuu suuria summia varallisuutta (Meklin, 2018). Kuntien konsernirakenteet ja yhteisöomistukset ovat tyypillisesti syntyneet vuosien varrella erilaisten historiallisten syiden myötä, mutta myös tietoisien kehittämistyön tuloksena. Konsernirakenteiden ollessa erittäin monimutkaisia, myös omistussuhteet voivat olla päällekkäisiä. Kuntien omistamien osakeyhtiöiden määrä onkin jatkuvasti lisääntynyt. Toiminnan tehostaminen sekä laissa määritelty yhtiöittämisvelvollisuus (Penttilä et al., 2015) vie kuntapalveluiden tuottamisen yhä enenemässä määrin osakeyhtiömuotoisiin yrityksiin. Yksityisen omistuksen lisäksi, yhtiön omistus voi jakaantua useammalle kunnalle tai kuntayhtymälle, joilla on välittömästi tai välillisesti määräysvaltaa omistettavaan yhtiöön. Suurimpina vaikuttamina yritysjärjestelyille ovat olleet velvoitteet yhtiöittämiseen, erilaiset kuntarakenteiden uudistukset sekä yleiset kuntatalouksiin kohdistuneet kriisit. Järjestelyitä on myös toteutettu toiminnan tehostamisen sekä johtamisen kehittämisen näkökulmista. Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen lisäksi on käytetty kuntien yhteistyömalleja, ulkoistamista yksityiselle sektorille ja palvelusetelien käyttöönottoa (EY, 2014).

Kompleksisuutta omistukseen tuo myös erilainen eri yrityksiä koskeva lainsäädäntö. Konserniyhtiön toimintaa määrittää osakeyhtiölaki, liikelaitoksen toimintaa ohjaa kuntalaki. Liikelaitoksilla on johtokunnat ja konserniyhtiöillä hallitukset, joiden kokoonpanot ovat julkisia. Kaupunginvaltuusto valitsee liikelaitosten johtokunnan jäsenet suoraan, kun taas konserniyhtiöiden hallitukset valitsee yhtiökokous, tosin kaupunginhallitus antaa yleensä suositukset hallitusten valintaan. Konserniyhtiön yhtiökokouspaperit ovat pääsääntöisesti julkisia, mutta esimerkiksi yhtiön hallituksen pöytäkirjoja ei tarvitse asettaa julkisiksi. Konserniyhtiöiden toimintaa ei määritä kuntalaki, vaikka kunta omistaisikin yhtiön sataprosenttisesti. Liikelaitos on osa kaupunkia ja toimii kaupungin Y-numerolla. Sen tilinpito yhdistetään täysin kaupungin tilinpitoon, ja se vaikuttaa kaupungin tulokseen. Karkeasti jaettuna liikelaitokset ovat kiinteä osa kunnan toimintaa tilinpitoa myöten, kun taas konserniyhtiöt ovat kunnasta erillisiä yksiköitä. Omistettavat kohteet ovat hyvin moninaisia ja niiden strateginen luonne erilainen suhteessa siihen, miten ja millä tasolla sitä strategiassa pitäisi avata. Erilaisten liikelaitosten lisäksi kunnilla ja kaupungeilla on omistuksia yhteisöomistuksissa, sijoitusvarallisuudessa, maa- ja rakennusomaisuudessa sekä infrassa. On huomattava, että omistettavien yhtiöiden kohdalla yksittäinen yhtiö saattaa myös omistaa kiinteistöjä, kalustoa tai muuta omaisuutta, joka yleensä luetellaan yhtiön taseessa. Tämä tuo haasteita siihen, kenen vastuulle kuuluvat erilaisten omistusten päivittäminen ja ylläpitäminen.

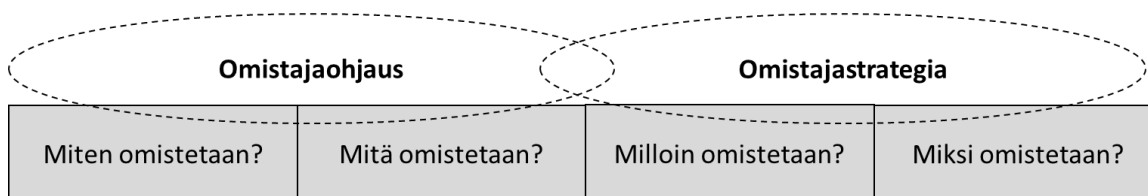
Tutkimuksessa (Maanonen, 2007) on todettu, että kuntakonsernien toimijat näkivät tärkeimmäksi onnistumisen tekijäksi selkeän omistajastrategian. Kuitenkin vain muutamalla kaupungilla Suomessa oli jonkinlainen omistajastrategia. Lisäksi tutkimuksessa (Heinonen, 2008) todetaan, että ammattimainen omistajuus ei ole vielä vakiintunut kuntakonserniin ja että yhtiön toiminnan tarkoitus on kuntaomistajalle edelleen epä määräinen (Penttilä et al. 2015). Periaatteita ”*miksi omistetaan*”, ei siis tunneta vielä tarpeeksi. Useiden tutkimuksien perusteella toiminnan ja omistuksen uudelleenjärjestelyjä on toteutettu, mutta näyttäisi siltä, että kuntien omistajaohjaus ei vielä täysin perustu systemaattisesti rakennettuun strategiseen omistamiseen. Monille kunnille on edelleen epäselvää se, millaisia lyhyen- ja pitkántähtäimen tavoitteita kunnan omistajana tulisi yhtiöilleen asettaa ja miten näiden tavoitteiden toteutumisesta tulisi huolehtia.

Kuntasektorin omistajuus on kompleksinen ja omistamiseen liittyvät strategiset tavoitteet tämän vuoksi haastavia määrittellä. Tämä johtuu monista tekijöistä. Ensinnäkin omistettavat kohteet ja niille asetetut tavoitteet ovat hyvin erilaisia, joka tarkoittaa sitä, että yksi yhtenäinen omistajuusstrategia ei sovellu kaikkiin omistettaviin kohteisiin. Toiseksi omistettujen yhtiöiden toiminnan tarkoitus ei ole pelkästään voiton tavoittelu vaan usein omistettava yhtiö täyttää jotakin tiettyä tehtävää, jonka olennainen tarkoitus voi olla esimerkiksi tiettyjen palvelujen turvaaminen kansalaisille. Kolmanneksi tavoitteiden määrittelyä ohjaavat usein poliittisperusteiset tavoitteet, jolloin omistettavien yhtiöiden hallituspaikat jaetaan poliittisin perustein. Yrityksen hallituksella on ylin päätäntävalta yrityksen liiketoiminnan kannalta keskeisistä asioista. Tämä vaatii hallituksen jäseneltä erityistä osaamista ja monesti keskeistä tietoa yrityksen toimialalta ja siihen liittyvästä liiketoiminnasta. Pitää myös muistaa, että yrityksen hallituksen jäsen on osakeyhtiölain mukaan vastuussa tehdystä päätöksistä ja hänen olisi ajettava yrityksen etua, ei esimerkiksi oman poliittisen viiteryhmänsä etua. Jos hallitukset muodostetaan pelkästään poliittisin perustein, voidaan joutua ongelmiin edellytettävien osaamisvaatimusten näkökulmasta (Penttilä et al., 2015).

3.3 Omistamisen strategisuus kunnissa

Kuntaliitto (2005) määrittelee omistajapolitiikan sisältävän kaksi kokonaisuutta, omistajastrategian ja konserniohjauksen. Konserniohjaus vastaa kysymykseen *miten omistetaan*, kun taas omistajastrategia puolestaan tarkastelee kysymystä *mitä omistetaan* sisältäen strategisten tavoitteiden sekä prosessin määrittelyä sekä vaikutusten arviointia ja mittaamista. Kuntaliitto on määritellyt omistajastrategiaa seuraavasti: *”Omistajastrategiassa määritetään, missä tehtävissä ja hankkeissa kunnan on perusteltua olla omistajana ja sijoittajana. Omistajastrategiassa asetetaan kriteerit, joilla arvioidaan omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Omistajastrategian piiriin kuuluvat sekä kunnan taseen omaisuushyödykkeet mukaan luettuna omistukset liikelaitoksissa että kunnan pääomasijoitukset tytäryhteisöissä.”* Omistajuuden keskeiset kysymykset ovat tiivistetty kuvioon 1.

Omistajastrategian tulisi vahvistaa omistajien yhteistä näkemystä omistajuuden tavoitteista sekä tuoda järjestelmällisyyttä ja selkeyttä toimintatapoihin ja omistusrakenteisiin. Kuntien omistajuuden strategisten tavoitteiden tarkka määrittely auttaa päätöksentekoa ja päätöksentekijöitä päämäärätietoiseen omistamiseen. Kuntien omistamisessa on myös usein kyse siitä, miten paljon kilpailevaa omistajuutta voidaan harjoittaa eli on tärkeää ymmärtää, miksi omistetaan ja onko kunta tai kaupunki paras omistaja vai mahdollisesti joku muu. Vaikka kuntien omistajaohjaus on perin vakiintunutta ja dokumentoitua, dokumentit eivät useinkaan vastaa omistamisen strategiaan kysymyksiin eli siihen, miksi omistetaan.



Kuvio 1. Omistajuuden viitekehys.

Usein yleinen käsitys julkisesta valtion tai kuntien yritysomistajuudesta on, että se on luonteeltaan tehottomampaa kuin yksityisten yritysten omistus (Hanna, 2013). Kuntien omistamien yritysten vertaaminen yksityisesti omistettaviin yrityksiin on kuitenkin ongelmallista. Monesti julkisessa omistuksessa olevalla yrityksellä on tehtävänä kansalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen, joten vaatimus markkinaperustaisesta tehokkuudesta ei välttämättä ole aiheellinen. Näitä yrityksiä ei pitäisi mitata pelkästään taloudellisilla mittareilla. Tarkasteluun olisi otettava mukaan sosioekonomiset vaikutukset tai muut alueen kehittymiseen vaikuttavat seikat. Kuntien omistamat yritykset luovat pysyviä työpaikkoja yhteisölle sekä lisäävät alueellista taloudellista vakautta vähentäen yhteisön riippuvuutta yksityisten yritysten markkinaperustaisista ratkaisuista. Ne tarjoavat hyödykkeitä ja palveluita toimialoilla, jotka eivät ole houkuttelevia kohteita yksityiselle sektorille. Lisäksi ne tuottavat paikallisia tuloja, joita voidaan käyttää alueellisen hyvinvoinnin lisäämiseen.

Kuntien yhtiöiden yhteenlasketuissa liikevaihtoissa on kyse miljardeista euroista. Kunnilla on erittäin suuri omaisuusmassa niiden omistamissa kiinteistöissä, asunto- ja kiinteistöyhtiöissä, liikelaitoksissa sekä kuntakonserneihin kuuluvissa osakeyhtiöissä. Omistuksessa voi olla myös joukko yhteisomistuksia, joiden strateginen aseointi on vaikeampaa pirstaleisen omistajajoukon vuoksi. Omistajuuden rakenne on näin ollen moniulotteinen. Laillinen omistajuus määritellään usein kolmella perusoikeudella, jotka ovat (1) oikeus johonkin osuuteen kohteen aineellisesta olemuksesta ja/tai taloudellisesta arvosta, (2) oikeus käyttää vaikutusvaltaa kohteeseen ja (3) oikeus tietää kohteen tilasta (Pierce et al. 1991). Oikeus omistaa on laillisesti valvottavissa ja sosiaalisesti todettavissa. Omistuksen tavoitteiden asettaminen eri yhtiöille vaatii perehtymistä ja suunnittelua, jotta yrityksen hallitus pystyy arvioimaan oikein omistajan todellisen tahdon.

Meneillään olevien talouden ja ekologisten haasteiden edessä kunnilla pitäisi olla halukkuutta omistukseen sekä rakentaa ainakin tiettyjen keskeisten yritysten pitkän aikavälin omistajastrategia, joka ottaa huomioon yrityksen alueelliset vaikutukset. Tutkimuksen mukaan julkisten yritysten toiminta on parasta silloin kun yritys on suhteellisen itsenäinen ja erillään poliittisista vaikuttimista (Hanna, 2013). Joissakin tapauksissa julkiset yritykset, jotka toimivat yksityisten yritysten tavoin kilpailluilla markkinoilla, voivat olla haitaksi alueen taloudelle, demokratialle ja ympäristölle. Julkisten yritysten omistajastrategiassa sekä ohjauksessa olisi tärkeää tiedostaa ”kaksoisrooli” niin alueellisen hyvinvoinnin ja palveluiden tuottajina kuin omistuksellinen näkökulma tuloksen tekemiseen.

4 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen empiirisen aineiston keruu ja analyysi on toteutettu kvalitatiivisin lähtökohdin. Tarkasteluun valittiin 56 väkiluvultaan suurinta kuntaa ja kaupunkia. Näin ollen kuntien väkiluku oli vähintään 20.000 asukasta yltäen pääkaupunki Helsingin kokoluokkaan. Omistajuutta koskevat dokumentit löydettiin hakukoneella käyttäen seuraavia hakusanoja: kaupungin nimi, omistajastrategia, omistajapolitiikka, omistajaohjaus, omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohje. Tarkastelluista 56 kunnasta ja kaupungista tarkastelemallamme ajanhetkellä 33:lta löytyi konserniohje, kuntastrategia tai hallintosääntö, jossa omistajuutta käsiteltiin jollain tavoin, yleensä omistajaohjauksena. 23:sta löytyi julkinen omistajapoliittinen dokumentti, tyypillisesti ”omistajapoliittiset linjaukset”. Näistä kaikista dokumenteista valitsimme 20 tarkempaan tarkasteluun ja analyysiin.

Omistajapoliittisten linjausten laatimisprosessia tutkittiin teemahaastattelujen avulla. Näillä haastatteluilla haluttiin täydentää ja syventää dokumenttianalyysin perusteella tehtyjä löydöksiä sekä etenkin avata omistamiseen liittyvien linjausten laatimisprosessia.

Haastattelupyyntö lähetettiin kuuteen kuntaan, joista kolme vastasi myöntävästi. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, joissa haastateltavilla oli mahdollista tuoda esille omia näkemyksiään. Haastattelut toteutettiin elo-syyskuussa 2021. Haastattelut kestivät 45 minuutista tuntiin. Haastatteluja tehtiin kymmenen, jota voidaan pitää tutkimuksellisesti riittävänä. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin analyysin helpottamiseksi. Tämä toteutettiin osin rinnakkaisina tapahtumina, jolloin mahdollistui haastatteluaineiston keruun ja analysoinnin vuorovaikutus. Toisin sanoen ensimmäisistä haastatteluista saadut tulokset ja analyysi tietyiltä osin ohjasivat myöhempien haastatteluiden sisältöjä ja painopistealueita. Haastateltavat valittiin tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen ja huomioiden haastateltavien rooli omistajapoliittisten linjausten suhteen. Haastatteluja suoritettiin kahdella eri tasolla, virkamiestasolla sekä poliittisella päätöksentekotasolla. Virkamiestasolla haastatteluihin valikoitui kuntajohtoa sekä konsernitason johtoa. Haastattelun viitekehys rakennettiin käsittämään sitä prosessia, jolla kunnat määrittävät omistajapoliittisia linjauksiaan. Haastatteluun valittiin myös teemoja, jotka dokumenttiaineiston analyysitulosten perusteella olivat kiinnostavia ja edellyttivät syvempää tietoa ja ymmärrystä. Haastattelun teemoja olivat:

- Miten omistamisen linjaukset on laadittu?
- Kuka/ketkä ovat laatineet omistamiseen liittyvän dokumentin?
- Käytettiinkö ulkopuolisia asiantuntijoita tai vastaavia apuna?
- Millainen prosessi / millaisia vaiheita on dokumentin rakentamisessa?
- Ketä kaikkia osallistettiin omistamisen linjausten laatimiseen?
- Miksi dokumentti on laadittu, mitkä ovat laatimisen peruseräatteen?
- Osallistuivatko omistetut yritykset/organisaatiot linjausten laatimiseen?
- Miten laatimisprosessi on sujunut, mitkä asiat ovat olleet hankalia?
- Mitä omistamisen linjauksilla tavoitellaan?
- Millaisissa yhteyksissä dokumenttia käytetään?
- Miten ja kenelle omistamisen linjaukset viestitään?

- Mitä hyötyä kirjatuista periaatteesta/dokumentista on ollut?
- Millaisia kehitystarpeita on huomattu? Miten sitä päivitetään?
- Kuka vastaa dokumentin ylläpidosta ja päivittämisestä?
- Onko omistamisen linjauksissa heikkouksia? Vaikuttaako johonkin asioihin negatiivisesti?
- Soveltuuko muihin kaupunkeihin?

Sekä dokumenttiaineisto että haastatteluaineisto analysoitiin manuaalisesti sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysi on tavallinen laadullisen tutkimuksen analysointimenetelmä, jonka tarkoituksena on pelkistää ja kategorisoida litteroitua aineistoa siten, että siitä on löydettävissä yhteneväisyyksiä ja uusia merkityksiä.

Dokumenttien sisällönanalyysiä ohjasivat seuraavat asiat:

- miten dokumentti on nimetty
- mikä on omistajuuden lähtökohta
- onko omistukset nimetty
- miten omistukset on tyypitelty
- onko omistukset lueteltu, esimerkiksi lukumäärä
- onko omistukselle asetettu tavoitteita, mikä on tavoitteiden taso ja tarkkuus
- onko dokumentissa määritelty, miksi omistetaan
- onko dokumentissa määritelty mitä voidaan omistaa ja/tai mihin ei mennä omistajaksi

Dokumenttien analyysissä hyödynnettiin Foss et al. (2020) strategisen omistajuuden kysymyksiä – mitä, miksi ja milloin omistaa.

5 Tulokset

5.1 Strategisen omistajuuden määrittely

Hajonta siinä, millaisia asioita omistajuudesta ja sen strategisista kysymyksistä (mitä, miksi, milloin ja miten omistetaan) kirjataan, on suurta. Jo pelkästään dokumenttien nimeäminen vaihteli. ”Omistajapoliittiset linjaukset” oli yleisin versio, mutta joukosta löytyi myös luovempia ratkaisuja kuten ”pelikirja” sekä ”omistajastrategia”. Tarkastellut dokumentit sisälsivät tyypillisesti omistajuuden tarkastelua yleisessä osassa, liiketoimiala-alan mukaan sekä yritysکوhtaisesti. Monet dokumentit olivat kuntastrategiaan liittyviä omistajapoliittisia linjauksia ja keskittyivät kuitenkin usein ”miten” -kysymykseen eli omistajaohjaukseen.

5.1.1 Mitä omistetaan?

Omistamisen keskeinen kysymys on mitä omistetaan. Tarkastellut omistamisen linjaukset sisälsivät laajimmiltaan usein linjauksia koko omistusten kirjolle: maa-, kiinteistö-, sijoitus-, yritys- ja yhteisöomistuksia.

”siinä on ajatus, että kaikki, mitä me omistetaan, jolla on rahallista arvoa, niin ne sinne kirjoihin ja kansiin”.

”me on pyritty, että ei nyt ihan jokaista pientä rapsausta sinne, mutta nämä isoimmat ja merkittävimmät, ja kun se on meillä vielä tuolla netissä julkisena, niin sekin vaatii jo vähän”.

”se jäi mieleen, että siellä pienin omistus oli 12 euroa 60 senttiä, ja suurin oli kuitenkin joku osuus periaatteessa sadoista miljoonista. Elikkä se vaihteluväli oli valtava...niitä ei oltu oikein koottuna yksiin kansiin”.

Osa tarkastelluista dokumenteista keskittyi ainoastaan yhteisöjen, yhtiöiden ja säätiöiden omistajapolitiikkaan. Se mitä omistajuudesta pitäisi sisällyttää dokumenttiin jakoi haastateltavien näkemyksiä jonkin verran. Tämä voi myös johtua siitä, että haastattelun kohteena olleet kunnat ja kaupungit olivat kooltaan erilaisia ja omistettavien asioiden määrä vaihteli suuresti. Hankaluutena pidettiin sitä, miten ja millä tarkkuudella omistettavia kohteita pitäisi esittää.

”kerran löytyi yrityksen osakkeet, joitten arvo oli siellä (taseessa) 40 000 muistaakseni. Kukaan edes muistanut niitä...meille tuli tarjous, että joku halusi ostaa ne 700 000 eurolla. No mehän myytiin”.

Lisäksi omistettavien kohteiden erilaisuus mietitytti linjausten pohdinnassa siinä suhteessa, miten erilaisissa omistuksissa omistamisen päämäärät määritetään, kuka niitä voi määrittää ja muuttaa sekä mitä omistuksella on mahdollista tehdä.

”oma juttunsa, kun mietittiin, että miten niitä jaotellaan ja ... mitä niihin laitetaan, niitä omistajapoliittisia tavoitteita. Ja nehän ne on lähinnä ollut se suurin vaivannäön aihe, että mitä me laaditaan omistajapoliittisia tavoitteita, että onko esimerkiksi joku yritys semmoinen yhtiö, että me voidaan vaikka myydä se kokonaan. Tai onko jossakin periaate, että me halutaan ne omistaa. Niin näistähän sitä eniten käytiin sitä keskustelua”.

Yhteisöomistukset olivat usein luokiteltu yhteisön tyyppin mukaan. Tällaisia olivat tytäryhtiöt, liikelaitokset, sisäiset liikelaitokset, säätiöt, kuntayhtymät, osakkuusyhtiöt, suorat omistukset, yhdistykset, osakeyhtiöt jaettuna konsernin strategiset yhtiöt, muut yhtiöt, muut yhteisömuodot ja taseyksiköt. Toimialakohtaiset jaottelut perustuivat omistettavien yritysten toimialaan. Muita tapoja oli ryhmitellä omistuksia taloudellisen suhteen mukaan sekä merkityksen mukaan.

”niin se on, kun a-neloselle puristaa sen kaaviokuvan, niin se on valtavan sekava vieläkin... ne on hyvin erityyppisiä sitten toimintatavalta ja rooliltaan nämä meidän yritykset ja yhtiöt”.

Erilaisiin omistuksiin liittyvä byrokratia, erityisintressit ja omistettavan kohteen strateginen merkitys vaatii kuntaa ja kaupunkia määrittelemään roolinsa eri liiketoimintojen toteuttamisessa. Markkinaehtoiset yhtiöt sekä julkiset yhtiöt ovat erityyppisiä toimintatavoiltaan sekä lainsäädännöltään, lisäksi niiden merkitys kunnan toiminnoissa vaihtelee jonkin verran.

”no sitten siellä tulikin yhtiön puolelta ilmoitus, että ne on myymässä sen kokonaan... ja sitten syntyi se keskustelu, että salliiko se ilmaisu sen, että voidaan myydä kokonaan”.

”kun yrityksistä ei tullut oikein tietoa, että ne oli tällöisen kerennyt tehdä siinä vuodenvaihteessa ja me ei tiedetty. Ja siinä vaiheessa oltiin vielä siinä uskossa, että ne fuusioivat sen”

”Onhan sitä käytännössä ollut sitten näitä, että nuo hirmu tarkkaan pitää katsoa ne sanamuodot siellä tai sitten olla valmis muuttamaan”.

”meillä on omistajapoliittisissa linjauksissa niin tiukasti se määritelty, että sitä ei myydä. Se on näissä justinsa, et siihen voi nojautua esimerkiksi, jos soittaa joku ja kysyy jotain, niin minä voin melkein sen pohjalta joihinkin asioihin vastata”.

Penttilä et al. (2015) jakavat yhtiöt kolmeen kategoriaan ”puhtaat voitontavoittelu-yhtiöt”, ”voiton tavoitteluun rinnastuvan tavoitteen mukaisesti toimivia kuntien tarvan- tai palveluidentuotantoyhtiöitä, jotka eivät toimi kilpailullisilla markkinoilla” sekä ”muuta kuin voittoa tai välillisesti taloudellisesta hyötyä tavoittelevia yhtiöitä”. Siinä tapauksessa, että omistettavien yhteisöjen määrä on suuri, yhteisöt on usein luokiteltu eri kategorioihin. Erityisesti yritysomistukset on ryhmitelty tai ”salkutettu” erilaisilla tavoilla kuten taulukossa 1 on esitetty. Yrityksillä on yhteneviä piirteitä, joko ne toimivat markkinoilla tai eivät, tai kuuluvat tiettyyn toimialaan, esimerkiksi energia- kiinteistö-, rakennus-, logistiikka-, kulttuuri-, koulutus-, matkailu- ja elinkeinopalveluliiketoiminta.

Taulukko 1. Omistusten jaotteluesimerkkejä

Markkinat	Monopoliasemassa toimivat
	Markkinoilla toimivat
	Markkinaehtoiset tytäryhteisöt
	Julkista rahoitusta saavat yhteisöt
Ei-markkina	Erityisasemassa toimivat
	Taseyksiköt
	In-house yhteisöt
Toimiala	Asunto- ja kiinteistötoimiala
	Palvelutuotantoyhteisöt
	Energia- ja infrastruktuuritoiminta
	Koulutusliiketoiminta
	Logistiikkaliiketoiminta
Merkitys	Strategiset yhtiöt
	Muut (tytär)yhtiöt

5.1.2 Miksi omistetaan?

”Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä vaan väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi”.

Omistajuus on yksi instrumentti ja keino toteuttaa kunnan tehtäviä. Omistamisen perusteita oli käsitelty tarkimmissa omistajapoliittisissa linjauksissa yleisellä tasolla ja yhtiökohtaisesti. Yleisessä osassa kunnan omistajuutta yhteisöön perusteltiin seuraavilla tavoilla:

- Tuotannon järjestäminen ja palvelutuotannon turvaaminen
- Keino ohjata ja tukea elinvoimaa
- Tehokkuus ”Kaupunkistrategian toteuttamista paremmin julkisessa kuin yksityisessä omistuksessa.”
- Läpinäkyvyys
- Tarjoaa vertailukohdan ulkoiseen palvelutuotantoon ja sen kustannusten arviointiin
- Tukee palvelujen järjestämistä, kaupungin taloutta, kaupunkikehitystä tai muuta yhteiskunnallista tavoitetta
- Taloudellista tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä

Toimialakohtaisella tarkastelulla perustellaan omistukset tietyllä toimialalla, miksi tämä toimiala tai liiketoiminta on merkittävää ja siinä on kaupungin/kunnan syytä olla mukana. Näitä syitä olivat liiketoiminnan tuotto-odotukset, valtion tuen saaminen ja kaupunkistrategian toteuttaminen, esimerkiksi alueen elinvoiman kasvua ja näkyvyyden kasvattamista tavoitellen.

Yhtiökohtaiset linjaukset löytyivät yhdeksästä dokumentista. Yhtiökohtaisten omistuksen perusteina oli käytetty mm. seuraavia syitä:

- Erityistehtävä palvelutuotannossa
- Strateginen merkitys (monopoliasema tai elinkeinopolitiikan harjoittaminen)
- Operatiivinen peruste (käyttö palvelutuotannossa)
- Tuotto

Yritysten linjauksista oli variaatioita. Suppeimmillaan yhtiökohtaisesti oli ilmoitettu yhteisön nimi, omistusosuus, toiminta-ajatus sekä kehittämisen painopisteet. Laajimmillaan yhtiökohtaiset linjaukset koskivat yrityksen toimintaan liittyviä asioita. Omistettavia yrityksiä oli myös analysoitu suhteessa niiden markkinapotentiaaliin. Useimmiten suurimmat intressit liittyvät kuntien infrayhtiöihin, erityisesti energia-yhtiöihin, joissa kuntaomistajien lisäksi saattaa olla mukana kansainvälistäkin omistusta. Taulukossa 2 on esitetty yhteenveto yhtiökohtaisten linjausten sisällöstä.

Taulukko 2. Esimerkkejä yhtiökohtaisesta linjausten sisällöstä

Yhtiökohtaiset linjaukset	Esimerkkejä
Yhtiön toiminta-ajatus	
Omistamisen peruste	”Erityistehtävä kaupungin elinvoiman ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämässä kulttuurin keinoin. Tukee brändiä merkittävänä kulttuurikaupunkina” ”Edistää alueen elinkeinoelämän uudistamista ja kehittymistä huomioiden kaikkien omistajien tuotto-odotukset”
Omaisuuksien merkitys kaupungin palvelutuotannolle	”omistus on strategista ja edistää kaupungin kehitystä” ”pysäköinnin järjestämisen ohjaus osana kaupunkirakennepalvelua”
Omistusosuus	100 %
Tuotto-odotus	”Kaupunki odottaa omistukseltaan merkittävää arvonnousua”
Raportoittavat tavoitteet	”Ympäristövastuullisuus, asiakastyytyväisyys, yhteistyö, taloudelliset tunnusluvut”
Kehittämistavoitteet ja linjaukset	Omistusosuuden muutokset Yritysrakenteelliset tavoitteet Pääomitus ja luototus Yhteistyöodotukset

Yhtiökohtaisissa linjauksissa kuitenkin oli havaittavissa, että omistajan näkökulma yhtiöön ei ollut aina kirkas. Yhtiökohtaisissa linjauksissa rajanveto omistajan tavoitteen ja yrityksen liiketoimintastrategian välillä ei ollut kovinkaan selkeä. Esimerkiksi omistamisen perusteena mainittiin yhtiön liiketoiminta tietyllä alueella, joka ei kuitenkaan kerro sitä, miksi kunta on mukana kyseisellä liiketoiminta-alueella.

Yrityskohtaiset linjaukset kuvasivat ennemminkin yrityksen liiketoimintastrategiaa, eli miten yritys kilpailee, rakentaa kestävästä kilpailuasemasta sekä kilpailuedun valitsemassaan liiketoiminnassa. Yritysten linjaukset eivät näin suoraan vastanneet kysymykseen siitä, miten yritys toteuttaa omistajan omistamisen juurisyytä eli esimerkiksi palvelutuotantoa, kaupungin elinvoimaa tai kaupunkistrategian tavoitteita. Näiden yhtiöiden kohdalla omistamisen tarkoituksen sanoittaminen ei ollut onnistunut osoittamaan omistamisen motiivia. Tämä heijastuu esimerkiksi vastauksessa ”yhtiö on merkittävä kulttuuritoimija, minkä vuoksi omistus on perusteltua”.

5.1.3 Milloin omistetaan?

Kysymys ”milloin omistetaan?” liittyy omistamisen aikajänteeseen ja omistajuuden oikeuteen siirtää omistuksia toiselle osapuolelle (Foss et al. 2020). Omistajuuspoliittisissa linjauksissa otettiin tähän kysymykseen kantaa kahdella eri ulottuvuudella, yleisellä tasolla ja yritystasolla.

Yleisellä tasolla määritettiin missä tapauksissa kunta perustaa yrityksen, lähtee osanomistajaksi esimerkiksi toisten kuntien kanssa ja luopuu omistuksistaan. Lisäksi otettiin kantaa siihen, mistä syistä lähdetään omistajaksi osakkuusyhtiöihin yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Näitä syitä olivat positiivinen vaikutus kaupungin kehitykseen, toiminnan synergiaedut sekä mahdollisuus saada ulkopuolista rahoitusta. Yritystasolla otettiin kantaa omistajuuden säilyttämiseen, toisin sanoen voidaanko yrityksen omistajuudesta luopua tietyllä aikajänteellä ja minkälaisissa tilanteissa.

5.2 Strategisten linjausten laatiminen

Omistajapoliittisten linjausten tarkastelussa huomiota kiinnitti kaupungista ja kunnasta toiseen toistuvat identtiset lauseet. Mallia oli otettu ja haastattelujen perusteella kävi ilmi, että yhtenäistä ohjetta tai mallia strategiatyön pohjaksi ei löytynyt vaan jokainen dokumentti rakentui ”tekijänsä näköiseksi”.

”me on otettu vähän valtion omistajastrategiasta pikkusen mallia siinä mielessä, et se jaottelu ja terminologia hiukan nojaa sinne sen valtion siihen omistajapoliittisiin linjauksiin tai omistajapolitiikkaan”.

Omistajalinjausten laadintaprosessin tarkoitus on määrittää merkitystä ja suuntaa omistajuudelle, täsmentää siihen liittyviä toimintoja sekä edistää johdonmukaisuutta päätöksenteossa. Yleisimmät haasteet linjausten laatimisprosessissa liittyivät siihen, kuka prosessista vastaa ja millaisia toimijoita siihen kutsutaan mukaan. Lisäksi tähän liittyy keskeisesti ajallinen näkökulma, jossa on ymmärrettävä ja tarkasteltava omistamiseen liittyvää historiaa, joka aina muovaa tulevaisuutta, sekä kuntien valtuustojen aikaulottuvuutta ja roolia omistamiseen liittyvien kysymysten päätöksentekijöinä.

Prosessin toimeenpanijana sekä siitä vastaavana henkilönä toimi usein kaupungin virkamies, jolla oli jo kokemusta omistajuuteen liittyvistä asioista. Useimmin henkilö toimi kaupungin lakimiehenä tai hallintojohtajana. Lisäksi rooleja olivat kehityspäällikkö, projektipäällikkö (erityisesti omistajastrategiaprojektissa), erityisasiantuntija ja kuntajohtaja. Useimmilla haastateltavilla oli myös vahvaa kaupallista taustaa sekä yrittäjäkokemusta.

”minulla on vahva yksityisen puolen tausta ja oma koulutustausta on kauppatieteen ja oikeustieteen maisteri eli kaupallisjuridinen tavallaan näkökulma näihin asioihin monesti”

”kaupallisjuridisen taustan omaava toinen henkilö on yrittäjä- ja insinööri-austainen omistajaohjausryhmässä, niin meillä on kolme neljästä henkilöä yrityspuolelta, yksityiseltä puolelta, niin meillä ainakin on jonkunlainen käsitys”

Lähtökohdat ja tarve omistamiseen liittyvien asioiden määrittämiseksi olivat tarkasteltujen kuntien ja kaupunkien osalta aika samankaltaisia. Osalla oli jo olemassa omistajastrategia mutta esimerkiksi sen päivittäminen oli jäänyt tekemättä tai sisältö oli vain suuntaa antava. Lisäksi syyksinä omistusten tarkemmalle tarkastelulle toimi usein jokin oleellinen muutos konsernirakenteissa tai omistettavien kohteiden osalta. Joillakin oli myös pakottava tarve omistajuuden tarkastelemiseen liittyen toimintaympäristön muutoksiin tai ongelmallisen omistusrakenteen selkeyttämiseen siinä, mitä oikeasti omistetaan.

”kymmenen vuotta sitten on aloitettu –mutta ei muistettu päivittää, suurten omistuksellisten muutosten vuoksi alettiin miettiä, että missä me ollaan jatkossa mukana, ja miten me ollaan mukana, ja luovutaanko me jostain, ei nyt ruveta laajentumaan sitten minnekään outoihin kenttiin ja toimintoihin”

”omistajapoliittiset linjaukset nyt viimeksi päivitettiin 2018 ja sitten nyt 2020 tehtiin semmoinen vähän nopeampi päivitys...siinä välissä on tehty omistajapoliittinen ohjelma, jolla sitten kaupunginhallitus toteuttaa omistajapoliittikkaa”

”...meillä käynnisty samoihin aikoihin konsernin rakenneuudistus, missä tavoitteena oli vähentää aika paljon omistusten määrää kaupungissa, ja kun samaan uudistukseen kuului omistajaohjauksen kehittäminen... olisi hyvä vahvistaa näitä omistajapoliittisia linjauksia ja konserniohjetta tietysti ja kaikkia muita tämän konsernin rakenteen lisäksi”.

”meillä havahduttiin silloin seitsemän vuotta sitten siihen, että meillä on hyvin kirjava tämä omistus, niin ei me oikein pärjätty enää ilman, että ne on jotenkin johonkin koottu ja niitä seurataan sitten aktiivisesti, ja niihin on jotkut pelisäännöt luotu”.

*”meillä on ehkä kiinnostuttu näistä omistajapoliittisista asioista keskiver-
tokaupunkia enemmän, ja osittain pakon edessä, osittain vähän omasta aktiivisuudesta”.*

Omistajuuteen liittyvät päätökset ja siihen laaditut strategiat koskettavat hyvin erilaisia kuntatason päätöksentekijöitä. Ilman osallistavaa suunnittelua sekä strategian laaja-alaista hyväksyntää on vaikea ennakoida tulevia vastakkainasetteluja tai päätöksiä, jotka eivät ole kunnan tai kaupungin edun mukaisia.

*”aikaisempina kertoina tämä valmistelu on tehty ihan puhtaasti virkamiesvetoisesti. Viranhaltijat ovat laatineet ja valmistelleet, tuotu taval-
laan valmiiksi pureskeltu sämpylä siihen pöytään ja toivottu, että sitten luottamushenkilöt ´nielaisee´ sen sellaisenaan”.*

”ne omistajapoliittiset linjaukset, näissä on näkemyseroja, jotka vaihtelee, vois sanoa, että ehkä puoluepoliittisin perustein, ja sitten ihmisillähän on vahvoja mielipiteitä”.

Suppea viranomaisten tai ammattilaisten päätöksenteko ja näkökanta kuntien ja kaupunkien omistusasioissa voi johtaa tilanteeseen, jossa eturistiriidat kärjistyvät. Kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että omistamiseen liittyvät kysymykset

ja niihin rakennetut strategiat on saatava mahdollisimman hyvin niiden tahojen hyväksyttäväksi, jotka voivat päätöksillään vaikuttaa omistukseen. Kuntien päätöksentekoa leimaa vahvasti politiikkaan liittyvät arvot ja painotukset, jotka voivat tuottaa suuria ristiriitoja ja vaikeuttaa johdonmukaista toimintaa. Valtuusto on kuntalain mukainen ylintä päätösvaltaa käyttävä elin, jossa päättäjät vaihtuvat neljän vuoden välein. Keskeinen tavoite tulisi olla se, että kaikki osapuolet löytävät yhteisen näkemyksen siitä mikä on omistamisen tarkoitus ja miten siihen liittyviä päätöksiä voidaan tehdä.

”valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa sitä käytännössä työstettiin ja valmisteltiin. Työstämävaiheessa oli mukana tietysti meidän oma organisaatio ja liikelaitoksen johto, mutta myöskin kommentteja näiltä meidän omistamilta yhtiöiltä, että heidän johto sitten otti kantaa, että miten he haluaisivat tai näkisivät tämän omistuksen. Mutta laajasti kaikki, jotka näitten asioitten kanssa täällä toimii, päättäjinä tai sitten ihan virkatehtävissä tai toimitusjohtajana ja muualla yhtiöissä, niin oli kyllä mukana siinä”.

”me osallistettiin erikseen yhtiöiden johdot, jokaisen yhtiön kohdalla käytiin sen yhtiön johdon kanssa läpi nämä poliittiset linjaukset, ja ne sai lausua yleisistä periaatteista. Sitten me käytiin erikseen viranhaltijakuulemiset”.

”me ollaan kaikki tytäryhteisön operatiivinen johto ja hallitus haastateltu näitten yhtiöitten tai yhteisöjen toiminnan osalta...tätä heidän näkemystä siihen omistajapolitiikkaan ja mitä he haluavat siltä omistajaohjaukselta”.

Osallistujien rajaaminen on ongelmallista, sillä ne, jotka kokevat tulleen rajatuiksi prosessin ulkopuolelle, eivät välttämättä tule hyväksymään tehtyjä päätöksiä ja voivat käyttää hyväkseen muita kanavia etujensa ajamiseksi.

”kaikki valtuutetut oli omina ryhminä, ei niin, että ne on yhdessä koolla, vaan tavallaan ne tutut henkilöt ainoastaan siinä samassa tilaisuudessa, niin ne uskaltaa puhua ihan eri tavalla...et jokainen voi sanoa, et mä oon ollu tekemässä...ei niin et se vaan tuotiin meille hyväksyttäväksi, vaan se, et siihen sisältöön on saanut oikeasti vaikuttaa”.

”muassa se osallistaminen, miten me osallistetaan paitsi yhtiöt itse niin myös sitten viranhaltijat ja myös luottamushenkilöt, tästä pitää saada osallistavampi, jotta se tavallaan tämä legitimizeetti saadaan mahdollisimman vahvaksi”.

Haastateltavat pitivät erittäin tärkeänä myös sitä, että eri yhtiöiden johtoa kuunneltiin ja tätä kautta sitoutettiin päätöksiin mukaan. Tämä nähtiin tärkeänä etenkin omistettavien osakeyhtiöiden kohdalla, joiden omistamiseen liittyvistä päätöksistä vastaa aina yhtiön hallitus. Molemminpuolinen ymmärrys omistamisen päämääristä sekä siitä mitä omistettavalla kohteella voi tehdä on tärkeää, jotta voidaan välttää väärinkäsitykset ja virheet erilaisissa tilanteissa.

”meillä on aina nää yhtiöt mukana, eli pääasiassa on strategiset yhtiöt, mitkä on sitten vähän isompia, et ei ihan pieniä kiinteistöyhtiöitä otettu

mukaan...meillä aina kaikessa valmistelussa on tosi usein nää yhtiöiden inputit sit huomioitu, inputit saadan sieltä”.

”me ollaan kaikki tytäryhteisön operatiivinen johto ja hallitus haastateltu näitten yhtiöitten tai yhteisöjen toiminnan osalta. Eli isompien useamman kerran ja pienempien ehkä vaan kerran. Kaikki konserniyhtiöt, tai ne, joissa on määräysvalta, ja oikeastaan kaikki muutkin, ja haastateltu tätä heidän näkemystä siihen omistajapolitiikkaan ja mitä he haluavat siltä omistajaohjaukselta.”

Lopputuotokseen sitoutumisen kannalta ei ole yhdentekevää, kuinka ratkaisuun päädytään, suunnitteluprosessi vie aikaa ja sen toteuttaminen on laadittava huolella. Kyseessä on kunnan tai kaupungin omistajuuden strategisten kysymysten kokonaisuunnittelu, jossa pyritään määrittämään periaatteet erilaisille omistuksille sekä selvittämään tekijät, joihin mahdollisesti kohdistuu ristiriitaisia odotuksia ja paineita.

” se talvikausi oikeastaan työstettiin, prosessi oli sentyyppinen, että valtuustoryhmät, valtuustoryhmien puheenjohtajat siis kokoontuu valtuuston puheenjohtajan johdolla, ja ensinnä sovittiin tietysti karkea aikataulu ja kuinka asiaa viedään eteenpäin, ja sen jälkeen eri omistajayhteisöjä käsiteltiin siten, että liikelaitoksen tai osakeyhtiöitten johtajat, tai kuka nyt vastuussa mistäkin oli, niin anto oman selvityksensä ja ehdotuksensa, kuinka omistajapolitiikkaa pitäisi tehdä... sitten näitä valtuustoryhmät käsitteli keskuudessaan, ja seuraavalla kerralla vedettiin kipukohtia yhteen ja keskusteltiin niistä ja otettiin taas seuraava asiakokonaisuus työn alle”.

”ja sillä tavalla palastelemalla tätä ainakin neljä viis kertaa kokoonnuttiin, ja sen jälkeen ehkä, taisi olla kaks kertaa, että sitä kokonaisuutta käytiin ennen sen viemistä sitten kaupunginhallitukseen ja valtuuston käsitteilyyn”.

”johtoryhmä työsti sitä aina, ja hallituksessa työstettiin, ja sitten näitten tosiaan valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa piettiin niitä palaverreja, ja siitä se sitten muodostu. melkein vuoden ajan käytiin sitä keskustelua”.

”ensimmäisen vaiheen tuotos, on tehty yhdessä luottamushenkilöitten kanssa...meillä oli semmosia työpajoja. Se kasattiin siellä. Sitten se meni kaupunginhallitukseen ja kaupunginvaltuustoon”.

Haastateltavat pitivät tärkeänä omistajastrategian ajantasaisuutta. Omistukseen liittyviä asioita ei tulisi tarkastella pelkästään kerran tai pari valtuustokaudessa vaan siihen liittyvien asioiden vuoropuhelu pitäisi olla jatkuvaa, joka palvelee kulloinkin meneillään olevaa tilannetta ja ennakoii mahdollisia muutoksia seuraavien omistajuutta koskevien päätösten tukemiseksi. Lisäksi omistajastrategiadokumentin pitäisi olla mahdollisimman selkokielineen, että välttää tulkinnanvaraisuuksilta sekä sisällön pitäisi olla helposti päivitettävissä. Tämä voi johtaa siihen, että linjaukset ovat paloiteltu eri tasoisiin osiin, jolloin kokonaiskuva saattaa hämärtyä.

”mikä nykyään on voimassa, niin sehän päivitettiin viime vuonna, ja siihen tuli taas aika paljon muutoksia...ehkä parin vuoden välein, kun on päivitetty tai sitten kun on tarve jonkun muutoksen takia”.

”yks johtava ajatus on ollut se, että se pitää olla niin selkokielineen, että kuka tahansa, joka yhtäkkiä saa kiinnostuksen puuskan, että haluan lukea, vaikka sitten jotain tiettyä yhtiötä, miten sitä ohjataan, niin sen pitää ymmärtää lukemansa”.

”on totuttu siihen, että kaikki omistus on aikaisemmin löytynyt yhdestä asiakirjasta, ja se on ollut toisaalta se ongelma myöskin, et sitä asiakirjaa ei ole kovin usein haluttu lähteä päivittää, koska se päivittämistyö on niin valtava rulljanssi”.

”semmoinen aika perusteellinen prosessihan siinä oli takana...päivitys oli vähän isompi, kuin mitä me arvioitiin”

Haastateltavat korostivat myös sitä, että tällä hetkellä yhteiskunnassa ja monilla kunnilla ja kaupungeilla ympäristössään meneillä olevat nopeat muutokset vaikeuttavat ajantasaisen dokumentin ylläpitämistä. Tämä korostui etenkin siksi, että omistuksia on analysoitava ja päivitettävä kahdella osa-alueella, toisaalta markkinoilla ja toisaalta julkisen organisaation näkökulmasta. Ajan tasalla oleva omistajastrategia on johtamisessa se väline, jolla muuttuviin tilanteisiin voidaan vastata.

”se osoitti, että miten se on nopealiikkeistä tuo, että kun tuommoisessa, sanotaan, että markkinataloudessa toimivassa yrityksessä omistajana, niin siinä ei oikein tahdo kunnallinen päätöksenteko aina pysyä matkassakaan”.

”viimeisen kahden vuoden aikana tapahtunut paljon näissä omistuksissa, niin se oli ihan välttämätön päivittää... ja nyt ei osaa sanoa, että onko tulossa semmoisia, että meidän pitäisi jo vaikka ensi vuoden aikana sitä päivittää”.

5.2.1 Omistamiseen liittyviä haasteita

Kaikki haastateltavat korostivat omistusportfolion kompleksisuutta. Monipuolinen omistusportfolio, joka sisältää paljon erityyppisiä omistuksia, luo myös kysymyksiä siitä kuka viimekädessä vastaa omistettavaan kohteeseen laadittavista strategioista ja siihen tehtävistä muutoksista. Ei myöskään saisi sekoittaa yrityksiä, joilla on julkisen luonteensa vuoksi muuta kuin markkinaintressiä. Teoriassa omistajan näkökulmasta omistusintressi on melkein aina liiketaloudellinen, mutta lakisääteisten palveluyritysten omistusintressiä ei voi kuitenkaan määritellä yksinomaan lakisääteisestä näkökulmasta. Kuntien ja kaupunkien omistuksissa puhuttavat varsinkin asukkaiden näkökulmasta välttämättömät yritykset, jotka liittyvät energiaan, veteen ja muuhun huoltotoimintaan. Nämä yritykset ovat usein suurimmaksi osaksi markkinaehtoisessa osakeyhtiömuodossa.

”ja sehän on sillä tavalla, että nehän ei ole kaupungin suorassa ohjauksessa, vaan ne on tytäryhtiön tytäryhtiöitä”.

"esimerkiksi infraomaisuuden puolella, niin meillä on siellä niin valtava korjausvelka, mikä tällä hetkellä tuntuu, että se ei ole kenenkään vastuulla, niin se pitää saada johonkin lyötyä lukkoon"

"yksi haaste, mikä se vaikeuttaa myös tätä omistajapolitiikan laatimista, koska periaatteessa omistajapolitiikassa ei lähtökohtaisesti pysty kovin syvällisesti ohjaamaan niitä tyttärentyttäriä".

Haasteita aiheutti myös se, miten perinteinen palvelutuotanto voidaan kunnissa muuttaa markkinaehtoiseksi. Kunta organisaationa reagoi ympäristön muutokseen ja pyrkii siten strategisesti toimimaan niin, että kuntalaisten odotuksiin voidaan vastata. Yhtiömuotoinen toiminta mahdollistaa kunnille sellaisia toimintatapoja, jotka perinteisessä poliittishallinnollisessa prosessissa eivät olisi mahdollisia. Tämä tuo ristiriitoja poliittishallinnolliseen prosessiin, joka on aiemmin arvioinut asukkaiden palvelutarpeet.

"että miten me suhtaudutaan johonkin asiaan. Esimerkiksi joku vesilaitos, joka on liikelaitoksena meillä, niin jotkut oli sitä mieltä, että sen vois yhtiöittää osakeyhtiöksi, ja jotkut oli sitten eri mieltä".

"sitten tuon yrityksen ympärillä on tietysti näitä asioita, että mikä osuus voidaan myydä ja mitä voidaan vaikka ostaa lisää...näistähän se ennen se keskustelu on käyty".

"koska siinä on se politiikka aina leimaavana tekijänä, ja sitten kuitenkin liiketoiminta on liiketoimintaa".

Yhtenä merkittävänä haasteena koettiin myös omistuksen jakautuminen erilaisten omistajien kesken. Markkinoiden hyödyntäminen myös muissa yhteyksissä kuin palvelujen järjestämisessä on kunnissa suhteellisen yleistä. Kunnat hakevat kumppanuuksia ja jakavat omistusta eri tahojen kanssa, jossa esimerkiksi markkinaehtoiset yritykset ovat luonteva kumppani. Kumppaneina liikeyritykset jakavat osan riskistä. Lisäksi joissain tapauksissa palvelun varmistamiseksi kunnan on välttämätöntä myös perustaa uusia yrityksiä, joissa omistajuus jakautuu eri toimijoille. Kuntien harjoittama liiketoiminta ja sen kehittäminen, joka on irrallaan poliittisesta päätösvallasta, vastaa toimintaympäristön muutoksiin paremmin ja nopeasti. Liikelaitokset tuovat päätöksen tekoon itsenäisyyttä ja joustavuutta. Tämä voi kuitenkin tuoda ristiriitoja siihen millaisia odotuksia omistukselle voi asettaa.

"mutta tässä on sitten vielä sekin, että voitte ymmärtää, että kun on kaksi kuntaa... ja meillä on vähän hieman erilainen näkemys siitä omistajuudesta ja vielä isännät (ammattipääomasijoittajat) on ulkomailla, niin näissä tulee jännitteitä väkisin".

"aika olennainenhan on se, että onko asetettu tuottotavoitteita...onko se omistuksen perustus enemmän sosiaalinen yhteishyvä vai halutaanko siitä ihan kovaa rahaa. Onko se bisnespohjasta".

"että jos siellä on jotain muutosta havaittavissa tuolla toimintaympäristössä tai on sitten järkevä mieltä jostain syystä, että muutetaanko me joidain yksiköitä".

”nyt on tietysti ollut keskiössä tämä yritys, jossa tapahtuu koko ajan, johon vaikuttaa niin monet tekijät, ja jossa on noita muita omistajia. Siellä on muun muassa ulkomaiset pääomasijoittajat omistajana kahden kunnan lisäksi”.

”me ei mielellään perusteta yhtään uutta yritystä meidän konserniin, jos ei ole pakko...mutta sitten tämä oli pakon edessä ostettiin 50% niin meidän oli pakko perustaa siihen väilyhtiö, joka voi myydä sitä asiakkaille, koska kaupunki ei voi toimia yksityisillä markkinoilla myyjänä”.

Kaikki haastateltavat olivat omistamiseen liittyvissä strategiaprosesseissa luoneet ja käyttäneet erilaisia metodeja ja työkaluja joko uusien linjausten luomiseen tai jo olemassa olevan päivittämiseen. Tämä nähtiin tärkeänä etenkin siksi, että tiedettäisiin mitä omistetaan, miksi omaisuus on hankittu ja palveleeko se tarkoitusta. Jatkuvalle seurannalle ja arvioinnille on suuri merkitys omistamisen strategiselle johtamiselle.

”meille muodostettiin kaupunginhallituksen alle semmoinen jaosto, jossa on sitten yhtenä asiana omistajapolitiikka, eli siinä on vähän laajemmin näitä asioita...seuraa näitä meidän näitä sijoitustoiminta juttuja, riskienhallintaa ja sitten pitää sitä yhteydenpitoa tuonne yrityksiin, tietysti vähän vaihtelevasti, mikä on painoarvo”.

”vaatii nyt aika paljon enemmän seurustelua niitten (yritysten) kanssa ja neuvottelua, niin siihen on nyt tämä konsernijaosto perustettu vähän semmoiseksi turvapuskuriksi väliin... meillä se oli ihan välttämätön oikeastaan perustaa, ettei tule katkoksia näihin juttuihin”.

5.2.2 Omistamiseen liittyvä osaaminen

Kunnan omistusten kompleksisuuden vuoksi omistamiseen liittyvä osaaminen nähtiin kaikkien haastateltavien kohdalla tärkeäksi tekijäksi. Osaamista ylipäättäen on usein vaikea määritellä yksiselitteisesti, sillä se koostuu tiedoista, taidoista, kokemuksesta ja verkostoista. Omistajuuteen liittyvien kysymysten kohdalla on tärkeää pohtia mitä osa-alueita se koskettaa ja millaista osaamista kukin osa-alue tarvitsee. Tietämys omistamiseen liittyvistä asioista ei kuntatasolla ole itsestään selvä asia. Kuntayhtiöiden hallitusjäsenten valintaan pitäisikin kiinnittää erityistä huomiota kartoittamalla ehdokkaiden kykyjä ja kokemusta hallituksen osaamisen varmistamiseksi ja tasapainottamiseksi.

”että onhan meilläkin toki päättäjissä ihan pitkän linjan yrittäjiä, jotka on näitten kanssa tekemisissä ja on melko isoissakin yrityksissä toimitusjohtajina tai työntekijöinä, ja sitten muuten perehtynyt näihin. Sitten on semmoisia, jotka ei ole nyt oikeastaan yritystoimintaan perehtynyt”.

”me tehtiin sähköinen lomake, minkä sitten kaikki hallitusehdokkaat, jotka halusi yhtiöiden hallitukseen, niin joutuu täyttämään. Niissä he sai raportoida, että he täyttää soveltuvuusvaatimukset, mitkä meillä on konserniohjeessa asetettu, ja sit sai kertoa siitä omasta osaamisestaan, että onko liiketoimintaosaamista ja onko talousosaamista, onko toimialan osaamista”.

”siinä kaupunginhallituksen päätöksessä missä nää yhtiöiden kokoonpanot nimetään, niin siinä pitää kertoa, miksi kyseistä henkilöä on ehdotettu tähän hallitukseen. Eli me ollaan nyt sitten yritetty ainakin”.

Kunnan omistamiseen liittyvistä asioista päättää viimekädessä valtuusto, joka koostuu hyvin erilaisista henkilöistä. Valtuusto käyttää kunnan taloudellista valtaa ja ilmaisee sen mielipiteen. Eri valtuustoryhmät valitsevat joukostaan henkilöt, jotka edustavat tätä valtaa kuntayhtiöiden hallituksissa sekä eri toimielimissä. Osaamisen tärkeys korostuu etenkin kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden kohdalla, joissa voi olla mukana useampia omistajia ja joilla on erityistä merkitystä yhtiön harjoittaman liiketoiminnan laajuuden vuoksi tai yhtiöön liittyvän yhteiskunnallisen perustehtävän vuoksi.

”...onhan meillä konserniohjeissa nytkin, että pitäisi jotain asiasta tajuta, mutta kun poliitikot päättää, niin minkäs sille teet. Että kun niillä on se valta, niin siinä menee sitten se politikointi edelle näitten kaikkien pyhien ajatusten tieltä, et sinne valittasi paras henkilö.

”sitten yhtiöstä ei ilmoitettu meille, että se on muuttunut. Vaikka siellä oli yrityksen hallituksen puheenjohtaja, joka oli valtuutettuna siellä kokouksessa, niin hän ei sanonut sitä... tämä on niin pienestä kiinni”.

”on ollut hallituksia, mitkä on tehnyt miljoonien, kymmenien miljoonien investointipäätöksiä, ja hallituksessa on kokki ja postivirkailija, ei minäkäänlaista osaamista liiketoiminta- tai investointipäätösten tekemiseen...meidän pitää koko ajan pitää vähän kädestä kiinni, että ne hoitaa ne asiansa osakeyhtiölain mukaisesti”.

Haastateltavat korostivat sitä, että omistamisen osaamisen kartoittamisen, siihen liittyvän koulutuksen sekä erilaisten perehdytyskeinojen pitäisi toimia jatkuvana prosessina. Haasteita liittyy erityisesti siihen, kun asioista päättävät ihmiset vaihtuvat suhteellisen usein (valtuusto neljän vuoden välein) verrattuna normaaliin yritystoimintaan. Lisäksi poliittinen paine voi vaikeuttaa sopivien henkilöiden valintaa.

”tehtiin tämmönen osaamiskartotus hallitukseen valituille jäsenille, niin siellä aika monessa yhtiössä ei ollu osaamista, ei minäkäänlaista osaamista hallituksessa”.

”esimerkiksi tämä tilanne, kun nyt on taas uusi valtuustokausi aloittanut, niin liki puolet valtuutetuista on uusia. Niin se on varmaan aina sit se haaste, että miten sitten uudet ihmiset omaksuu nämä, että tietenkin sitten taas, kun lähetään päivittämään, niin sittenhän taas se prosessi käynnistyy uudelleen”

”näähän on tämmösiä poliittisia palkintopaikkoja. Mä en voi ymmärtää, että mikä siellä on voinu olla taustalla. Että okei, sä tuut meidän puolue-ehdokkaaksi niin me luvataan et sä saat hallituspaikan, ihan sama onko osaamista vai ei”.

5.2.3 Omistajuuden viestiminen ja avoimuus

Omistajastrategian laatiminen sekä siihen liittyvä keskustelu, vuorovaikutus ja viestintä ovat osa strategiatyön kaikkia vaiheita: suunnittelua, toteutusta, seuranta ja arviointia. Strategian viestinnän pitäisi olla sekä sisäistä että ulkoista, eli jalkauttamista tukevaa, että informoivaa. Kysyttäessä omistamisen viestimisestä haastateltavien mielipiteet jakoutuivat jonkin verran. Kaikki olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että viestimiseen eri osapuolille pitäisi panostaa enemmän. Haastavaa omistajastrategian viestinnässä on se, että viestinnän olisi oltava eri tavalla kohdennettua eri toimijoille, kuntalaisille, poliittisille päättäjille, virkamiehille sekä yksittäisille yrityksille.

”no se on sillä tavalla, että ne (yritykset) saavat sen käyttöönsä...ei me oikeastaan semmoista esittelykierrosta ole tehty näistä, eikä sitten hirveästi ole lähetty niille kyselykierroksille, koska ne on aika vaikeita”.

”pari vuotta sitten oli viimeksi semmoinen konsernitason seminaari, jossa oli myös nämä konserniin kuuluvat yritykset mukana seminaarissa, niin siellä keskusteltiin näistä”.

”yleensä sitten ne ei ulotu näihin osakeyhtiöihin nuo toimenpiteet...yrityksillä on omat juttunsa ja omat motivaationsa, mutta nehän kyllä kootaan konsernilaskelmaan nämä yrityksetkin”.

Isolle yleisölle eli kuntalaisille omistajastrategian viestiminen jäi pääosin kunnan tai kaupungin nettisivuille ja kuntastrategiatasolle. Haastateltavat kokivat hankalaksi tavan, jolla omistajuudesta viestiminen tapahtuisi. Yleistä dokumenttia tai tapaa omistajastrategian viestimiseen kuntalaisille ei ole. Lisäksi ylipäätään omistajuuden osamisen näkökulmasta viestiminen koettiin hankalaksi osin jopa niin, että sen nähtiin aiheuttavan turhaa painetta asiaan ja omistamisen tekemiseen. Viestimistä rajoittaa myös se, että osa omistamiseen liittyvistä asioista kuuluu liikesalaisuuden piiriin. Toisaalta viestimättömyys, myös osin salaisissa asioissa, voi aiheuttaa turhia spekulatiivisia omistamisen muutostilanteissa.

”kun on näitä muutoksia jossain, niin me on tehty tiedotteita yhdessä niiden muitten toimijoiden kanssa”.

”niin onhan me sovittu näitten ’bisnespohjasten’ omistajien kanssa, että siellä on asioita, jotka eivät voi olla julkisia...yritys on pörssiyritys, niin ei se halunnut, että olisi suoraan siellä julkisuudessa kaikki kauppahinnat ja muut. Tai sitä, että he on ylipäätään ostajana, vaan se piti jo pörssilain mukaan ja julkisesti noteeratun yhtiön pelisääntöjen mukaan mennä siinä”.

”me ollaan joskus aika ihmeellisissä tilanteissa tässä julkisorganisaatiossa, kun joutuu yrityssalaisuuksia käsittelemään”.

”oli näissä kahdessa edellisessä kaupassa, eri kaupungissa salaiseksi luokiteltu valtuusto, ja täällä syntyy vaikka minkälaista spekulatiivista, että ollaanko me tekemässä kuntaliitosta”.

”me on ajateltu, että se on kuitenkin kaikkien saatavilla tuolla (kunnan sivuilla) ne meidän omistajapoliittiset linjaukset...kun ne on tuolla

kaikkien saatavilla, niin se myös sitten vähän rauhoittaakin sitä keskustelua, että ei siellä mitään salaisuuksia ole toki”.

”luulen, että niitä on (omistajastrategioita) tosiaan varmaan joka toisessa kaupungissa jonkinlainen, kaikissahan ei laiteta tuolla tavalla julkisiksi kuten meillä”.

Osa piti kuntastrategiassa mainittuja omistajapoliittisia sanoituksia riittävänä. On kuitenkin huomioitava, että suurin osa näistä linjauksista monissa kuntastrategioissa oli käsitelty hyvin pinnallisesti yhdellä lauseella tyyliin *”Valtuusto linjaa omistajapolitiikan, joka määrittelee millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana”* tai *”Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajapolitiikka, kunta toimii vastuullisena ja hyvänä omistajana”* tai *”Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana on kuntastrategia ja siihen perustuvat kehittämistavoitteet”*. Tarkempi omistukseen liittyvien dokumenttien etsiminen kunnan sivuilta osoittautui aikaa vieväksi ja jokseenkin hankalaksi, sillä johdonmukaista ja loogista paikka omistajuuden viestimiseen ei ollut. Lisäksi tiedot siitä, miksi kunta on omistajana ja mitkä ovat omistuksen päämäärät, jäivät monelta tutkitulta kunnalta puuttumaan.

5.2.4 Omistajastrategian hyödyt

Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että omistamiseen liittyvien asioiden ja päämäärien avaaminen ja määrittäminen helpottaa jokapäiväistä toimintaa ja ohjausta omistukseen liittyvissä erilaisissa tilanteissa. Sanoitettu dokumentti siitä, mitä omistetaan ja missä muodossa tuo ymmärryksen ja kokonaiskuvan siihen, miksi omistetaan ja mitä omistuksilla on mahdollista tehdä. Tämä vakauttaa omistamista sekä ammattimaistaa siihen liittyvää toimintaa.

”että se on kuitenkin semmoinen valtuuston hyväksymä dokumentti, johon voi nojautua sitten, jos tulee joitain keskustelutarpeita meidän omistuksista”.

”omistajapoliittisissa linjauksissa on periaate taustalla, että ei ole kaikki kaupan, niin kuin jossakin tuntuu olevan, että ne myy niitä. Se on yksi periaatteellinen linjaus”.

Haastattelussa korostui myös se, että erilaisten äkinäisten tilanteiden tai epäselvien omistamiseen liittyvien asioiden kohdalla omistajuuteen tehdyt linjaukset auttavat ja nopeuttavat asioiden eteenpäin viemistä.

”...ohjaa toimintaa, ohjaa päätöksentekoa, tuo pitkäjänteisyyttä. Se on semmonen hyvä johtamisen väline”.

”kun jotain päätösvalmistelua teen, niin siinä jos meillä on jotain mikä on täällä linjattu esimerkiksi halutaan luopua jostain omistuksesta, niin haen linjauksista sen pohjan, et mitä on sovittu, että näin me toimitaan”.

Haastateltavat korostivat omistajastrategian merkitystä ja sen mahdollisuuksia kuntien ja kaupunkien johtamisen apuna. Kysyttäessä mitä he suosittelisivat niille kunnille ja kaupungeille, joilla sitä ei vielä ole, haastateltavat totesivat:

”aloittaisivat siitä, että miten paljon niitä (omistuksia) on. Että ihan vaikka ranskalaisilla viivoilla listaus niistä...minkälaisia ne yritykset on, onko niitä, jotka toimii vapailla markkinoilla. Ja onko niissä muita omistajia, ja minkä tyyppinen se omistajarakenne on”.

”siellä on monia kummallisia (omistuksia), joita ei kukaan enää edes muista...katotaan onko siellä taseeseen unohtunutta roinaa...ne on perinteisesti vähän kompostikasoja ne kaupunkien taseet, ja siellä on vaikka mitä”.

”jos sattuu omistamaan merkittävän osuuden jostakin yrityksestä, tai jos on sijoitustoimintaa, niin kyllä se sitten kannattaa ruveta miettimään, että se pysyy hanskassa se homma...onko niitä, joita on pakko seurata, josta voi tulla isoja juttuja. Ne kannattaisi ensin selvittää, että minkä väärsti se omistuskokonaisuus sen kaupungin näkökulmasta on”.

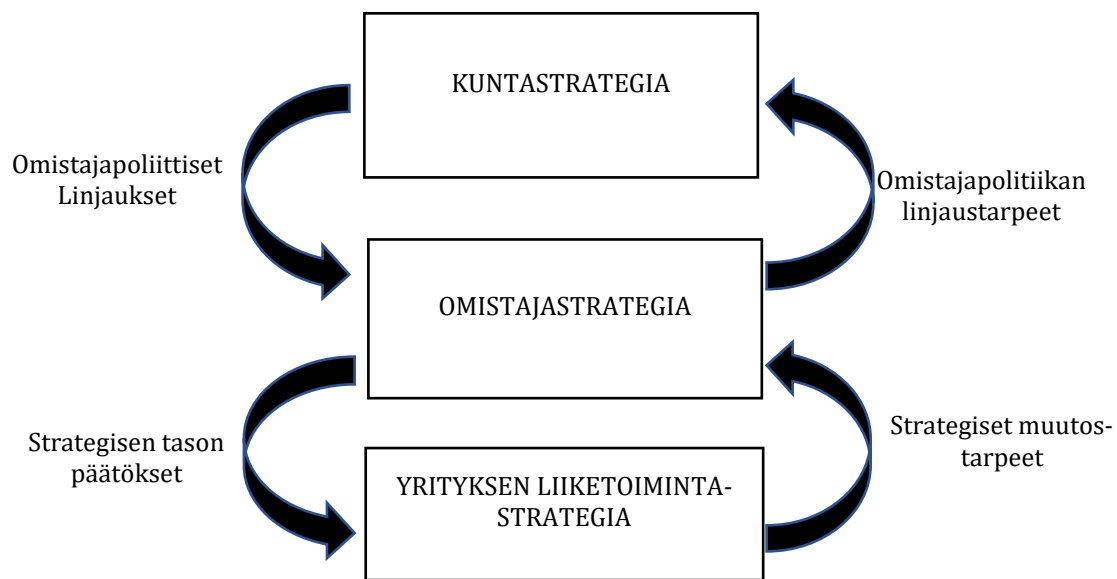
6 Kohti strategista kuntaomistajuutta: johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella kuntien strategista omistajuutta analysoimalla siihen liittyvää dokumentaatiota sekä tarkastelemalla haastattelujen avulla strategian määrittämisen prosessia. Tässä tutkimuksessa läpikäydyn kokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että kunnan omistamiseen liittyvien strategisten tavoitteiden määrittäminen ei kaikilta osin ole selkeää suhteessa siihen, mitä siltä odotetaan. Mikäli tavoitteiden määrittämisessä on ristiriitaa, on hyvin todennäköistä, että tavoitteita ei ole edes asetettu ja/tai asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Tämän tutkimuksen myötä voidaan yhtyä edellisten tutkimusten (Ey, 2014; Maanonen, 2007; Penttilä et al., 2015; Meklin, 2018) johtopäätöksiin omistamisen strategisuu-den ja ammattimaisen omistamisen puutteista.

Kuntalaki velvoittaa kuntia laatimaan kuntastrategiaa, jossa omistajapolitiikka on yhtenä painoalueena. Se mitä omistajapolitiikka eri kunnille merkitsee, on jokaisen kunnan kannalta oikeus itse määrittellä ja laatia omistajapolitiikkaa oman toiminnan kehittämisen näkökulmista. Kunnat ovat erilaisia, joten omistukselliset tavoitteetkin poikkeavat toisistaan. Tutkimuksessa tarkasteltiin julkisesti saatavilla olevia omistamiseen kohdistuvia dokumentteja, joista kävi ilmi se, että ne kaikki ovat erilaisia ja poikkeavat sisällöltään toisistaan erittäin paljon. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että dokumenttien nimet ja sisältötasot olivat hyvin erilaisia. Tyypillisin omistamista koskeva julkinen dokumentti oli konserniohje, jonka ensisijainen tarkoitus on kuntakonsernin omistajaohjauksen laatiminen, eli sen tehtävä on palvella omistamisen johtamista. Omistajapoliittiset linjaukset -nimitys oli yleinen. Tämä johtunee siitä, että kuntalaissa omistamiseen liittyviä määrityksiä nimitetään omistajapolitiikaksi, jossa puolestaan on kyse omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista. Sen sijaan dokumenttia, joka olisi suoraan nimetty omistajastrategiaksi ja tarkastelisi omistamista ”miksi omistetaan” -näkökulmasta löytyi vain yhdeltä tutkitulta kunnalta. Tämän perusteella voimme todeta, että osaltaan jo asiaa ohjaava

dokumentin nimi voi aiheuttaa epä johdonmukaisuutta siitä, mitä omistajastrategian pitäisi sisältää ja mikä on varsinaisen tarkastelun kohde.

Yksi tämän tutkimuksen keskeisiä havaintoja on se, että omistamiseen liittyvät asiat eivät kuvastaneet strategista linjakkuutta. Kuntastrategiasta johdetaan kaikki kuntien keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen. Omistamisen motiivit kytkehtiinkin usein juuri kuntastrategian toteuttamiseen. Sen sijaan yksittäisten yritysten kohdalla omistamisen motiivi ei välttämättä heijastanut omistajan näkökulmaa vaan viittasi enemmänkin yrityksen liiketoimintastrategiaan. Omistajastrategian haaste on ristiriitaisuus suhteessa sekä kuntastrategiaan että omistettavan kohteen (yleensä yritys) liiketoimintastrategiaan.



Kuvio 2. Omistajastrategian asemoituminen suhteessa kuntaan ja omistettavaan kohteeseen

Jos omistajastrategia on tehty hyvin, sillä voidaan ratkaista yritysten erilaisia tilanteita kuten strategian muutokset, investointitarpeet, omistajuusmuutokset jne. ilman, että asia joudutaan viemään poliittiselle tasolle. Jos taas omistajastrategia on tehty huonosti, joudutaan (pieniäkin) asioita ratkomaan ja esittelemään kuntastrategiata-solla eli käytännössä kunnan valtuustossa. Kuntastrategia pitää sisällään erilaisia kuntaa ja sen kansalaisia koskevia tulevaisuuden suunnitelmia, jolloin tavoitteena on ajaa oman kunnan kuntalaisten etua. Yritystoiminnan näkökulmasta omistajastrategian olisi ajettava yrityksen etua, joka voi toisinaan olla suuressa ristiriidassa kuntalaisten edun kanssa. Koska kunnat eivät hallinnoi yhtiöitään omalla pääomallaan vaan kyseessä ovat julkiset varat, ei voida täysin sulkea pois kuntalaisten etua. Kuntalain 1 § mukaan *"Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla."* Omistamiseen liittyvät kysymykset ja strategiset määritykset ovat moniulotteisia ja tämä tuo kompleksisuutta siihen, millä tasolla omistajastrategiaa pitäisi määrittää ja ketä sen pitäisi ensisijaisesti palvella. Tutkimuksen perusteella voimme todeta, että monesti omistamisen strategisilta päämääriltä puuttuu strateginen

linjakkuus. Strateginen linjakkuus tuo esiin kunnan eri osatekijöiden keskinäiset riippuvuussuhteet, jotka huomioimalla omistukseen liittyvien odotusten ja päämäärien saavuttaminen on todennäköisempää. Monista dokumenteista kävi ilmi, että omistajastrategian suunta on usein yksipuolinen kohdentuen pelkästään omistettavan kohteen strategiaan tekijöihin painottuen pitkälti liiketoimintaan. Usein omistajastrategiasta puuttuu tarkastelu sekä tasapaino kunnan omistajapolitiikan näkökulmiin. Kunnan omistajapolitiikka tukee kuntastrategiaa, ja näin ollen omistajastrategian olisi tarkasteltava omistamiseen liittyviä tekijöitä myös tästä näkökulmasta.

6.1 Kunnan eri yrityksiin kohdistuvat omistuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen päätavoitteena on suosittaa strategisen omistajuuden mallia tukemaan kuntien strategista ja tavoitteellista omistajuutta. Malli perustuu peruskysymyksiin mitä, miksi, milloin ja miten omistetaan, ja ne jakautuvat kolmelle eri tasolle: yleinen taso sekä toimiala- ja yritysکوhtainen taso. Aineistosta voidaan havaita, että omistajapoliittiset linjaukset supistuvat tai kohdentuvat ajan myötä koskemaan yhteisöomistuksia, jotka ovat maaomaisuuteen verrattuna dynaamisempia ja aktiivista omistamista vaativia kohteita.

6.2 Kunnan omistajastrategian laadintaprosessi

Tutkimuksen tavoitteena on myös avata omistajastrategian laatimisprosessiin liittyviä tekijöitä. Omistajastrategian laadinta on ajallisesti pitkä prosessi ja sen ylläpito pitäisi olla jatkuvaa. Laatimisen erityispiirre näyttäisi olevan osallistavuus. Ensinnäkin pitää määritellä ne kaikki tahot, joita strategia koskee, eli kenet tulisi osallistaa, kuinka osallistavan kommunikaation tai päätöksenteon tulisi rakentua ja millainen vaikutus julkiseen hallintoon niillä tulisi olla. Keskeisten tahojen kuten poliittisten päättäjien ja keskeisten viranhaltijoiden sitouttaminen, nähtiin tärkeänä. Tämä tukee myös strategista linjakkuutta. Kun keskeiset sidosryhmät osallistetaan systemaattisesti omistajastrategian strategiadialogiin sekä sen laatimisprosessiin, prosessiin osallistuvat henkilöt saavat selkeän ymmärryksen siitä, mikä on heidän roolinsa omistajastrategian luonnissa sekä sen ylläpitäjänä. He osaavat arvioida ja kohdentaa toimintaansa yhteistä päämäärää tukevaksi sekä kykenevät huomioimaan ympäristöstä nousevat tekijät.

Omistamiseen liittyvä osaaminen ei ole millään tavalla itsestään selvää kuntaorganisaatioissa. Ymmärrys kuntaomistamisesta sekä taustalla olevasta omistamisen historiasta, nykytilasta ja uudistamistarpeista on kompleksinen ja vaatii osaamista ja tietämystä, jota voi saada usein vain ajan kanssa. Omistajaosaaminen on ajallisesti kumulatiivista ja siihen tuo haasteita siitä päättävien henkilöiden vaihtuvuus esimerkiksi valtuuston osalta, jossa ainakin osa päättäjistä vaihtuu neljän vuoden välein. Omistamisen ajallinen ulottuvuus on myös erilaista, joitakin asioita omistetaan vain hetken, kun taas tietynlaiset kohteet eivät ole myynnissä koskaan. Haastatteluihin korostui omistuksen kompleksisuus, jossa on mukana paljon erityyppisiä omistuksia. Ymmärrys siitä, miten omistaja voi käyttää valtaa ja millaisia päätöksiä omistuksen kohteesta voi tehdä sekä mitä siltä vaaditaan, koettiin usein ongelmalliseksi. Tämä korostui etenkin hallitustyöskentelyn osalta. Haastattelujen perusteella useilta

kaupungeilta kuitenkin onneksi löytyy henkilöstöä, jolla on erittäin vahva kaupallinen tausta ja yritysosaamista, ja tämä näkyy myös omistajastrategioiden sisällössä ja laadintaprosessissa. Näin voimme tutkimuksen perusteella todeta, että omistamisen osaaminen kunnissa on selkeästi kehittymässä ja osaamiseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

6.3 Omistajuuden viestinnän merkitys

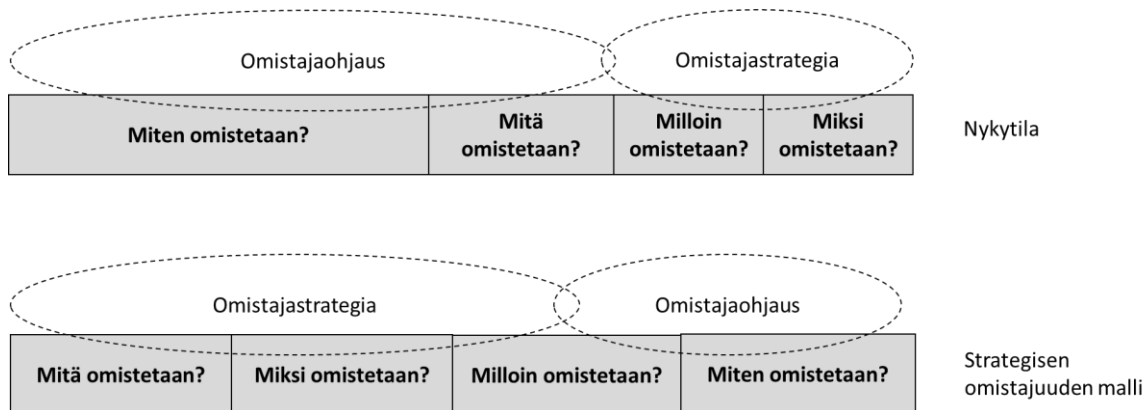
Julkisuusperiaatteen mukaisesti kuntalaisilla on oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja tiedot pitäisi olla helposti kuntalaisen saatavilla. Ajantasaisen tiedon tarve korostuu etenkin kriiseissä ja erilaisten häiriöiden aikana. Omistamisen viestintä pitäisi nähdä strategisesti merkittävänä asiana, sillä koskettaahan se kuntalaisia siitä näkökulmasta, että he ovat viimekädessä omistuksen rahoittajia. Selkeitä julkisesti omistamisen strategiasta kertovia dokumentteja löytyi hyvin vähän, ja ne olivat vaikeasti löydettävissä. Haastatteluissa korostui, että ne kyllä annetaan, jos niitä vaan osataan pyytää. Tutkimuksen perusteella omistamisen viestintä on vähäistä ja sitä ei nähty kuntalaisiin kohdentuvana kovinkaan merkityksellisenä. Sen sijaan tärkeimpänä omistamisen viestiminen nähtiin yrityksiin päin. Kuntien kohdalla omistamisen viestinnän haastavuutta lisää se, että omistamiseen liittyvät asiat koskettavat hyvin erilaisia toimijoita, jolloin kohdennetun viestin rakentaminen ja viestiminen hankaloituu. Myöskään omistamiseen liittyvien asioiden julkisuus ei ole itsestään selvää, sillä osa omistamiseen liittyvistä asioista kuuluu jo lain mukaisesti liikesalaisuuden piiriin.

Julkishallinnon viestintä eroaa yritysten viestinnästä. Vuorovaikutus ja tiedon vaihto omistajuudesta kunnan ja kuntalaisten välillä lähtee siitä, että kunta ajattelee tiedonvälitystä kuntalaisten kannalta yhteisymmärryksen tuomisen näkökulmasta. Näin viestintä tukee kunnan kehitystä ja edistää asukkaiden hyvinvointia sekä mahdollistaa kunnan toiminnan arvioinnin. Yrityksiin päin suunnattu viestintä on puolestaan strategisempaa ja sen tehtävänä on viestiä omistajan odotuksia sekä toteuttaa omistuksen päämäärien toteutumista. Kun omistajataho on kunta, niin omistajastrategian pitäisi olla selkeä dokumentti, joka voi olla julkinen mutta ei vaikeuta yritysten toimintaa. Niissä tapauksissa, joissa kunnalla oli paljon omistuksia ja ne olivat monimutkaisessa rakenteessa, haastateltavat totesivatkin, että omistajastrategian sisältöä ja tasoa olisi syytä selkeyttää. Ylipäätään monimutkaisissa tapauksissa erilaisten yrityksen omistamisen avaus pitäisi sisällyttää kyseisen yrityksen dokumentointiin ja välttää kokonaisuuden osalta liian pitkien raporttien rakentumista.

6.4 Kohti kunnan strategista omistajuutta

Kaikki tässä tutkimuksessa tarkastellut dokumentit toistivat identtisen lauseen: ”Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä vaan väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi”. Tästä huolimatta kunnat ja kaupungit omistavat mittavan määrän yrityksiä. Yhtiöittämisen myötä kunnista ja kaupungeista on tullut merkittävä suomalainen omistajataho, joiden liikevaihdoissa on kyse miljardeista euroista.

Tarkastellut dokumentit asettivat kuntaomistajan tavoitteeksi olla vahva, aktiivinen ja vaativa omistaja. Kuntien roolille yritysomistajana on kuitenkin vähän roolimalleja, läheisin näistä on valtio. Kunnat eivät ole perustaneet yrityksiä pelkästään liiketoimintamahdollisuuden hyödyntämiseen tai puhtaasti sijoitusmielessä osinkotuottojen toivossa, vaan usein lainsäädännön ja historiassa tehtyjen valintojen kautta. Kirjaimellisesti yritysomistajuutta on otettu ja otetaan haltuun kaivelemalla ”taseen roinaa”. Kuviossa 3 on kiteytettynä tämän tutkimuksen keskeinen havainto. Kuntien omistajuutta leimaa hyvin vahvasti omistajaohjaus ja sen keskeinen rooli omistajuuden toteuttamisessa.



Kuvio 3. Kohti strategista omistajuutta

Omistajastrategia on kuitenkin eri asia kuin omistajaohjaus. Omistajastrategia ei ole pelkästään kontrollin väline, kuten omistajaohjaus, vaan omistajastrategia tekee näkyväksi omistajan syyn ja intressin omistaa yritys. Omistajastrategia on erityisen tärkeä kunnissa, koska omistaja itsessään on kollektiivinen toimija ja omistukset voivat olla erittäin kompleksisissa rakenteissa. Näin ollen hyvin laaditun omistajastrategian pitäisi ensi sijassa olla kuntien **keskeinen työkalu hallita omistamista ja kehittää omistajuuttaan**.

Yhtä lailla, omistajastrategia on myös eri asia kuin yrityksen liiketoimintastrategia. Yrityksen liiketoimintastrategia pitää sisällään sen, miten yritys kilpailee, rakentaa kestävästi kilpailuaseman sekä kilpailuedun valitsemassaan liiketoiminnassa. Omistajastrategia on ensisijaisesti tarkoitettu kunnan oman omistajaroolin osaamiseen, toimenpanoon ja vahvistamiseen. Vaikka omistajastrategia ei suoraan ota kantaa liiketoimintastrategiaan, se voi asettaa omistajan tahtotilan yrityksille esimerkiksi ympäristön ja henkilöstön hyvinvoinnin sekä omistettavan yrityksen rakenteen suhteen. Omistajastrategiaa on tärkeää päivittää ja tarkastella koko ajan, mutta etenkin yritysten toimintaympäristön muuttuessa: Onko yhä merkittävää omistaa tämä yhtiö, kannattaako siitä luopua tai onko kuntakonsernin yritys rakenne toimiva vai pitäisikö sitä järjestää uudelleen? Omistajastrategian yhteydessä olisi syytä myös tarkastella kriittisesti kunnan elinvoiman näkökulmasta tärkeitä yrityksiä: millaiset yritykset vaikuttavat kunnan elinvoimaan tai toimivatko kunnan omistamat yritykset parhaalla mahdollisella tavalla? Lisäksi etenkin kompleksisten, esimerkiksi konserniyhtiöiden, omistusrakenteiden kohdalla on syytä tarkkaan pohtia, millaista asiantuntijuutta yhtiöiden hallituksissa tarvitaan ja onko tarpeen hakea osaamista kuntaorganisaation

ja päätöksenteon ulkopuolelta tai onko kompleksinen konsernirakenne ylipäättään johdettavissa?

Omistamiseen liittyvien kysymysten osalta kunnilla on strategioissaan vielä paljon selkeyttämistä, tähän olisi hyvä saada selkeitä ja johdonmukaisia työkaluja, joilla asiaa käsittelevät tahot pystyisivät paremmin johdonmukaiseen päätöksentekoon ja sen viestimiseen. Tutkimuksen myötä voimme todeta, että tarve tehdä omistajuudesta arkipäiväisempää, vähemmän mystistä toimintaa ja läpinäkyvää on myös oleellinen asia. Tähän tarkoitukseen esimerkiksi julkiset dokumentit omistamisen kysymyksistä ja päämääristä, kuten selkeä omistajastrategia suhteessa omistajapoliittisiin linjauksiin, voivat olla hyvä keino. Taitava ja osaava omistajuus hyödyttää aina viimekädessä kuntaa ja kuntalaisia.

Tämä tutkimus antoi kuvaa omistamisen merkityksestä sekä kartoitti omistamisen strategisen määrittelyn nykytilaa kuntakontekstissa. Jatkotutkimuksen tarve on ilmeinen, sillä tutkimuksen tulokset osoittavat, että omistajuuden strateginen ymmärrys sekä sen määrittely eivät kovin kattavasti tavoita sitä todellisuutta, jossa kuntaomistaminen tällä hetkellä on. Jatkotutkimusta tarvittaisiin myös siksi, että kuntaomistajuuden tutkimusta on tehty verrattain vähän. Lisäksi olisi hyvä, että tutkimuksen tuloksille saataisiin laajempaa vertailupohjaa. Nyt tulosten vertailua tehtiin vain muutaman olemassa olevan ja tuloksiltaan samansuuntaisen tutkimuksen pohjalta.

7 Lähteet

- Airinen Jasmin (2021) Vanhusneuvostojen toiminta ja vaikutusmahdollisuudet kunnissa. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 7/2021. Helsinki: Ihmisoikeuskeskus.
- Alvi, F.H. (2012). Rethinking the institutional contexts of emerging markets through metaphor analysis. *Management International Review*, 52(4), 519-539.
- Brown, G., Lawrence, T. B., & Robinson, S.L. (2005). Territoriality in Organizations. *Academy of Management Review*, 30(3), 577–594.
- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Dittmar, H. (1991). Meanings of material possessions as reflections of identity: Gender and social-material position in society. *Journal of Social Behavior and Personality*, 6, 165–186.
- EY, (2014). Arvoa omistajille - Kuinka kehittää aktiivista omistajaohjausta kunnissa. Aktiivinen omistajaohjaus kuntasektorilla 2014 – selvitys. Verkkodokumentti. Saatavilla: <https://mb.cision.com/Public/1179/9657534/ac7e352892200f88.pdf>. Viitattu: 24.4.2022
- Famaz, E. & Jensen, M. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics* 26, 301–326
- Foss, K. & Foss, N.J., (2001). Assets, attributes, and ownership. *International Journal of the Economics of Business*, 8, 19-37.
- Foss, N. J., Klein, P. G., Lien, L. B., Zellweger, T., & Zenger, T. (2021). Ownership competence. *Strategic Management Journal*, 42(2), 302-328.
- Grossman, S. & Hart, O., (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Lateral and Vertical Integration. *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- Grunebaum, J. O. (1987). Private Ownership. Routledge & Kegan Paul, London.
- Hanna, T.M. (2013). Challenging Corporate Domination: The Public Ownership Approach. *The good Society*, 22(1), 28–43.
- Heinonen, K. (2008). Kunnan liiketoimintaa harjoittavien tytäryhtiöiden poliittishallinnolliset omistajaohjaajat, ohjausvälineet ja tarkastustoimijoiden kontrollit. Pro gradu. Saatavilla: <https://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-18028>.
- Holmström, B. (1979). Moral hazard and observability. *Bell Journal of Economics*, 10(1), 74–91.
- Hottinen, A., & Mehtonen, M. (2020). Tietoja kuntaomisteisista yrityksistä vuonna 2020. Verkkodokumentti. Saatavilla: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaomisteiset%20yritykset%202020_1.pdf. Viitattu: 1.9.2022

Ikäheimonen, T., Pihkala, T., Rautiainen, M., & Ikävalko, M. (2014). Omistuksen tavoitteellisuus perheyriyksissä-kartoitus omistamisen tavoitteista ja tavoitteiden määrittelystä. *LUT Scientific and Expertise Publications, Raportit ja selvitykset*. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-265-701-5>

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305–360.

Katz, J.P. & Nieho, B.P. (1998). How Owners Influence Strategy - A Comparison of Owner-Controlled and Manager-Controlled Firms. *Long Range Planning*, 31(5), 755 - 761.

Krippendorff, K. (2004). Content analysis. An introduction to its methodology. Thousand Oaks, California: Sage.

Kuntaliitto (2005). Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Verkkodokumentti. Saatavilla: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liite%201_Omistajapollinj.pdf. Viitattu 21.10.2022

Maanonen, M. (2007). Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja keinot: tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Acta Universitatis Tamperensis. Saatavilla: <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-6952-7>

Meklin, P. (2018). Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun toteuttajana. Teoriaa ja havain-toja Arttu2-tutkimuskunnista. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro, 8. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1944-tavoitteet-kuntakonsernin-kokonaisedun-osoittajana-arttu2-tutkimusohjelman>

Noles, N. S., & Keil, F. C. (2011). Exploring ownership in a developmental context. Teoksessa H. Ross & O. Friedman (toim.), Origins of ownership of property. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 132, 91–103.

Ojala, H. (2018). Yhtiöomistajuus kunnissa. Teoksessa Luoma, T (toim.) Osaava Omistaja – Hyvän omistamisen käsikirja. Alma Talent, Helsinki.

Ojala, H. (2015). Kuntakonsernit kuntoon. *Balanssi*, 4-5, 8-13.

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. (2015). Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Tutkimusjulkaisu nro 88. Kunnallisan kehittämissäätiö. Saatavilla: <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2015/05/Kuntayhti%C3%B6t-lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n-ristiaallokossa.pdf>

Pierce, J.L., Kostova, T. & Dirks, K. (2001). Toward a Theory of Psychological Ownership in Organizations. *Academy of Management Review*, 26(2), 298–310.

Pierce, J. L., Rubenfeld, S. A., & Morgan, S. (1991). Employee ownership: A conceptual model of process and effects. *Academy of Management review*, 16(1), 121-144.

Prado-Lorenzo, J.M., Gallego-Alvarez, I. & Garcia-Sanchez, I.M. (2009). Stakeholder engagement and corporate social responsibility reporting: the ownership structure effect. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 16(2), 94–107.

Rousseau, D. M., & Shperling, Z. (2003). Pieces of the action: Ownership and the changing employment relationship. *Academy of management review*, 28(4), 553-570.

Jonsdottir, G. E., Sigurjonsson, T. O., & Poulsen, T. (2020). Ownership strategy: A governance mechanism for collective action and responsible ownership. *Corporate Ownership & Control*, 17(3), 34-45. <https://doi.org/10.22495/cocv17i3art3>

Scott, W.R (1995). *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks, CA.

Sipilä, J., Aminoff, P., Aho, K. J., Hasu, J., Ikäheimo, J., Lounasmeri, S., Mäkynen, J. (2021). *Visio 2030: Kohti vastuullista ja osaavaa omistajayhteiskuntaa*. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-689-5>

Vesterinen, V. (2006). *Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 56*. Saatavilla: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2010/04/tutkjulk56_net.pdf

Zadek, S., Pruzan, P., Evans, R. (2013). *Building corporate accountability: emerging practices in social and ethical accounting, auditing, and reporting*. Earthscan Routledge, New York.

Tutkimusraportin tekijät

Marita Rautiainen (KTT) työskentelee LUT yliopistossa tutkijaopettajana ja dosenttina tuotantotalouden osastolla. Hänen tutkimuksensa keskittyy yrittäjyyteen ja omistajuuteen erilaisissa konteksteissa. Marita johtaa kansainvälistä tutkijaryhmää, joka keskittyy erityisesti perheyritysryhmien dynamiikkaan. Hän toimii yrittäjyyden DI-ohjelman varajohtajana ja opettaa ohjelmassa kasvun johtamista sekä strategista omistajuutta.

Suvi Konsti-Laakso (KTT, DI) työskentelee LUT yliopistossa tutkijatohtorina tuotantotalouden osastolla. Hänen tutkimuksensa liittyy erityisesti ei-teknologisiin innovaatioihin julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä omistajuuteen ja yrittäjyyteen. Hän opettaa yrittäjyyden maisteriohjelmassa liikeideoiden kehittämistä ja uuden liiketoiminnan luomista.

Kunnallisan kehittämissäätöön Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lamintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

- 14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)
- 15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)
- 16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)
- 17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)
- 18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)
- 19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &
Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)
- 20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)
- 21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)
- 22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYK-
SEEN (2019)
- 23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)
- 24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIPOISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)
- 25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)
- 26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SO-
SIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

- 27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)
- 28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-
NEISSA (2019)
- 29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULE-
VAISUUS (2019)
- 30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAISESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)
- 31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ
(2020)
- 32 Anne Kallio
KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI SOSI-
AALIPALVELUA? (2020)
- 33 Arto Haveri
TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)
- 34 Taina Peltonen
KOULUTUSVIENNI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)
- 35 Olli-Pekka Ryytänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen
SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)
- 36 Marja Keväjäarvi, Maria Lindholm & Arto Reiman
ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET
(2020)
- 37 Antti Mykkänen
KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)
- 38 Fredriika Jakola & Eeva-Liisa Prokkola
VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA
(2021)
- 39 Toni Ryytänen, Torsti Hyyryläinen & Ryo Umeda
DIGITAALISET ALUSTAEKOSYSTEEMIT JA KUNTIEN ELINVOIMA –
TAPAUSTUTKIMUS JAPANISTA (2021)
- 40 Riikka Lämsä, Mia Niemi & Marjaana Seppänen
KOTI SAIRAALANA – ONNISTUNEEN KOTISAIRAALATOIMINNAN
EDELLYTYKSET (2021)

41 Juha Hämäläinen
SOSIAALISESTI KESTÄVÄ YHTEISKUNTA – LÄHTÖKOHTIA, SUUNTAVIIVOJA,
REUNAehtoJA (2021)

42 Tiina Mäkelä & Marja Kankaanranta
COVID-19-PANDEMIAN VAIKUTUKSET TULEVAISUUDEN
OPPIMISYMPÄRISTÖIHIN (2021)

43 Tuomas Zacheus, Mira Kalalahti, Janne Varjo & Samira Harjula
YHTEISTYÖ NUORTEN OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA (2021)

44 Hanna Wass, Timo M. Kauppinen, Paula Saikkonen & Heikki Hiilamo
KENEN HYVINVOINNISTA PUOLUEET VÄLITTÄVÄT? (2021)

45 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo,
Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.)
SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA
KÄÄNNEKOHDAT (2021)

46 Ilmo Parvinen, Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo
TEESEJÄ SOTEKESKUSTELUUN (2021)

47 Ilmo Parvinen
SUOMEN TERVEYDENHUOLTO 2036 kansalaiskeskeisenä ja valtiovastuisena
(2021)

48 Mari Kangasniemi, Helena-Leino-Kilpi, Tanja Moilanen, Oili
Papinaho, Helena Siipi, Sakari Suominen & Riitta Suhonen
HOIDON LAIMINLYÖNNIT IKÄÄNTYNEIDEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA PALVE-
LUSSA – itsemääräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito (2021)

49 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU - SOTEN
UUSI ALKU, OSA III (2021)

50 Anna-Maija Pyykönen, Johanna Lammintakanen & Aini Pehkonen
SYRJIIKÖ DIGITALISOINTI IHMISIÄ SOSIAALIPALVELUISSA? (2022)

51 Satu Ojala, Markku Sippola & Paul Jonker-Hoffrén
JULKISALOJEN PALKKANEUVOTTELUT MÄÄRITTÄVÄT KOKO PALVELUJÄRJES-
TELMÄN TULEVAISUUTTA
(2022)

52 Antti Mykkänen
SUOMALAISEN KUNTAJOHTAMISEN TILA JA TULEVAISUUS 2022 (2022)

53 Samuli Aho & Jari Kaivo-oja

KUNTASUKU-PROJEKTI: SUOMEN KUNTIEN LAPSI-, VANHUS- JA VÄESTÖLLISEN HUOLTOSUHTEEN TARKASTELUA MAAKUNTATASOLLA KÄYTTÖTALOUDEN NÄKÖKULMASTA AJANJAKSOLLA 2015–2019 (2022)

54 Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen

KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET – TUTKIMUS NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN JA VAMMAISNEUVOSTOJEN VAIKUTUSVALLASTA (2022)

Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso

TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI: STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA

Kunnat ja kaupungit ovat merkittäviä suomalaisia yritysomistajia. Tästä syystä ne ovat oleellinen osa keskustelua suomalaisen omistajuuden merkityksestä ja kriittisyydestä. Tämä tutkimus keskittyy kuntien strategiseen omistajuuteen.

Tutkimuksen keskeinen havainto on, että monesti omistamisen päämääriltä puuttuu strateginen linjakuus eli omistamiseen liittyvien kysymysten aseointi suhteessa kuntastrategian omistajapolitiittisiin linjauksiin sekä omistettavan kohteen strategisiin päämääriin. Myöskään omistamiseen liittyvä osaaminen ei ole itsestään selvää kuntaorganisaatioissa.

Tutkimus suosittaa strategisen omistajuuden mallia tukemaan kuntien omistajuutta. Omistajastrategian laadinta on ajallisesti pitkä prosessi, ja sen ylläpidon tulisi olla jatkuvaa.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ