



KUNTA KUNTO

Markku Pyykkölä

KUNTAOMISTEISET KEHITYSYHTIÖT – MIHIN MATKALLA JA KENEN OHJAUKSESSA?

Neljän kehitysyhtiön tapaustutkimus omistaja-
ohjauksesta ja toimintaprofiilin muutospaineista

Kirjoittanut: Markku Pyykkölä

ISBN 978-952-293-761-2 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2020

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711

www.kuntaliitto.fi

Sisältö

1 Tiivistelmä	4
2 Selvityksen tausta, tavoitteet ja toteutus	5
3 Kuntaomisteiset kehitysyhtiöt	10
3.1 Mitä kehitysyhtiöillä tarkoitetaan	10
3.2 EVE2019-verkostohankeen selvitys	12
4 Omistajaohjauksen instrumentit	16
4.1 Moninaistuvat kuntakonsernit – ohjauksen tarve kasvaa	16
4.2 Kuntalain säädökset	17
4.3 Osakeyhtiölain säädökset	20
5 Kehitysyhtiöiden roolivalinnat	22
6 Kehitysyhtiöiden ohjaus ja rooli neljän esimerkin valossa	25
6.1 Havaintoja omistamisen ja omistajaohjauksen tilanteesta ja kehittämistarpeista	26
6.1.1 Selvityksemme kehitysyhtiöiden asema vakaa	26
6.1.2 Tiivis yhteistyö toteutuu kuntajohtajien kautta	26
6.1.3 Luottamushenkilöiden rooli epäselvä	27
6.1.4 Kehitysyhtiö – itsenäinen toimija kiinteällä yhteydellä	29
6.1.5 Yhtiöjärjestys omistajan tahdonilmaisuna	31
6.1.6 Onnistumisen mittaaminen	31
6.2 Tulevaisuuden roolit	33
7 Yhteenveto ja johtopäätökset	38
8 Hyvät käytännöt – esimerkkejä otosyhtiöidemme ylöpeydenaiheista	40
8.1 Linnan Kehitys: PARKKI Business Park	40
8.2 SavoGrow	41
8.3 Kemin Digipolis Oy: Low Costs – High Impact	42
8.4 Kehitysyhtiön omistuspohjan laajeneminen toi voimaa elinkeinojen kehitykseen – Perhon kunta mukaan Kokkolan tytäryhtiöön	43
Lähdeluettelo	44
Liitteet	
Liite 1. Päätöksenteon argumentteja puolesta ja vastaan	46
Liite 2. Haastattelut	47

1 Tiivistelmä

Kuntaomisteisten kehitysyritysten rooli ja omistajaohjauksen toimintatavat herättävät tällä hetkellä suurta kiinnostusta kuntapäättäjien joukossa. Elinvoiman edistäminen on yhä keskeisemmäksi koettu kunnan toimintaloikka, kun kunta on muuttumassa palvelukoneesta alueensa kasvun ja kehityksen moottoriksi. Odotukset elinvoiman ja elinkeinon kehittämiseksi kasvavat samaan aikaan kun resurssit ovat niukkenemassa. Harkinta siitä, mitä elinkeinon edistämisen osalta kannattaisi tehdä ja miten tekeminen kannattaisi organisoida, käy kunnissa vilkkaana. Tässä selvityksessä, joka perustuu neljän kehitysyrityksen tilanteen tarkasteluun ennen muuta vapaamuotoisten haastattelujen pohjalta, nostetaan esiin näitä ajankohtaisia teemoja niin omistajaohjauksen kuin kehitysyritysten tehtävämäärityksen näkökulmista. Tarkastelussa oli mukana: SavoGrow Oy, Linnan Kehitys Oy, Kemin Digipolis Oy ja Kokkolanseudun Kehitys Oy Kosek.

Selvityksen keskeiset tulokset kiteytyvät seuraaviin havaintoihin. Esimerkkiyrityksemme koetaan omistajakunnissa toimivaksi tavaksi organisoida elinkeinon kehittämistyö eikä niiden asemaa ole asetettu omistajakunnissa kyseenalaiseksi. Ohjaus toteutuu ennen muuta epävirallisen kanssakäymisen, hallitustyöskentelyn ja palvelusopimusten kautta. Omistajakuntien konsernijohdon, ennen muuta luottamushenkilöiden, rooli omistajaohjauksessa jää taka-alalle, kun kuntajohtajat haluavat toimia aktiivisesti kehitysyritysten ohjauksessa – mahdollisesti kaksoisroolissa sekä omistajatahon keskeisenä valmistelijana että ohjattavan yrityksen hallituksen puheenjohtajana. Kehitysyrityksen kannalta tämän koetaan varmistavan toimivan yhteyden kuntaan ja vähentävän mm. informaatiokatkoksista syntyviä virhetulkintoja kehitysyrityksen toimintaan liittyen. Omistajakuntien näkökulmasta yritykset halutaan pitää lähellä omaa toimintaa, vaikka hajautetun hallinnon ja autonomisten yritysyritysten potentiaali tunnustetaan.

Kehitysyritysten tulevaisuuden tehtäväkentän osalta jäi tunnelma, ettei selviä strategisia linjauksia esimerkiksi sen suhteen keskitytäänkö yleiskehittäjämaiseen alueverkottajan rooliin vai substanssilähtöisempään, määritellyn toimialan alaverkottajan rooliin, ole omistajatahojen ja yritysyritysten kesken yhteisesti mietitty ja ulos keskusteltu. Ehkä se ei käytännössä ole mahdollinenkaan kuin alueilla, joilla toimii yksi tai kaksi dominoivaa teollisuudenalaa. Kehitysyrityksen tehtäväksi koetaan uuden yritystoiminnan luominen laajalla rintamalla eli toimialaspesifi erikoistuminen ei käytännössä ole realistinen strategia useimmissa kehitysyrityksissä.

Peruspainotukset perinteisten toimintamuotojen (yrityspalvelut, toimintaympäristön kehittäminen, sijoituspalvelut) kesken eivät vaikuttaisi olevan suuresti muuttumassa. Tehtäväkentän uudistuminen näyttää sirpaloituvan yksittäisiin teemoihin ja toimintamuotoihin, mihin hanketoiminnan keskeinen rooli kehitysyritysten toiminnassa antaa joustavan, joskin omistajien näkökulmasta joskus keskustelua herättävän alustan.

2 Selvityksen tausta, tavoitteet ja toteutus

Kuntien palvelutuotannon uudelleenorganisointipohdinnat ovat normaalia niin ammatilliseen kuin poliittiseen johtamiseen kuuluvaa kehittämistyötä. Jo kuntalaki lähtee ajatuksesta, että kunnat ovat olemassa mm. tuottaakseen palveluja kestävästi eli taloudellisesti sekä ekologiset että sosiaaliset näkökulmat huomioon ottavalla tavalla. Elinkeinojen edistämisen tehtäväkenttä ei ole tässä poikkeus. Houkutus tekemisen painopisteiden ja toimintamallien säätämiseen saattaa niiden osalta olla jopa muita kuntapalveluja suurempi, koska elinkeinojen edistäminen ei ole lakisääteinen, normeerattu palvelu vaan kuntien yleistoimialaan kuuluva, vapaaehtoinen tehtäväkenttä ja siten lain tai lukumäärältään isojen kuntalais-/asiakas-/äänestäjäjoukkojen tarjoaman suojan ulkopuolella. Instituutionaalisen suojan ja edullisen verkostoposition antaman edunvalvontavoiman puute tekee elinkeinopolitiikasta tuulisen toimintatantereen ja se näkyy juuri tällä hetkellä kuntien liikehdintänä kehitysyhtiöiden rahoituksen, roolin ja johtamisen osalta.

Ajatus nyt käsillä olevan kuntaomisteisten kehitysyhtiöiden omistajaohjauksen ja toimintaprofiilin mahdollisen muutoksen selvittämiseen perustuu paitsi em. kuntapoliittiseen tilanteeseen, myös kahden aikaisemman, kirjoittajan toteuttaman selvityksen esiin nostamiin havaintoihin. Kyseiset selvitykset tehtiin vuosina 2018 ja 2019 Suomen Kuntaliiton ja FCG Konsultointi Oy:n Elinvoiman kehittämisverkostohankkeen (EVE 3 ja EVE 4) yhteydessä (Pyykkölä & Vuorensola 2018; Pyykkölä & Vuorensola 2019). Ensimmäisessä, vuoden 2018 selvityksessä tarkastelimme otoskuntien (Hämeenlinna, Lahti, Lohja, Kemijärvi ja Kotka) viranhaltijajohtoa haastatellen ja keskeisiä dokumentteja analysoiden, miten kunnissa määritellään elinvoiman käsite, miten sitä johdetaan, miten kuntaorganisaatiota mahdollisesti muokataan elinvoimavahvistamiseksi ja miten aiheesta käydään poliittista keskustelua. Toisessa, vuoden 2019 selvityksessä tarkastelimme miten kuntaorganisaatio voi tukea elinkeinoelämän pyrkimyksiä innovaatiotoiminnan lisäämiseen. Vuoden 2019 selvityksen otoskuntina toimivat Jyväskylä, Kuopio ja Vantaa.

Yhteenvetona vuoden 2018 ja 2019 haastatteluista voi todeta, että niissä nousi vahvasti esille pohdinta optimaalisesta tavasta organisoida elinvoimatyö ja sen osana elinkeinopolitiikan harjoittaminen. Mitä kannattaa tehdä omana työnä ja miten sisäisesti organisoiden, esim. budjettirahoitteisesti tai liikelaitosmallilla, mitä yksin tai yhdessä naapurikun-

tien kanssa isäntäkuntamallilla, kuntayhtymänä, yhdistyksenä tai osakeyhtiönä ja mitä ostaa markkinoilta?

Esimerkiksi Lohjalla päädyttiin organisaatiouudistuksessa radikaaliin ratkaisuun, jossa kaikki kaupungin toiminnot jaettiin kahteen, elinvoiman ja hyvinvoinnin toimialaan. Tavoitteena oli sekä elinvoiman että hyvinvoinnin vahvistaminen ja aito hallinnonalat ylittävä yhteinen tekeminen. Uudistus mahdollisti mm. käytössä olevien keinojen monipuolistamisen kytkemällä esim. maankäytön ja kulttuuritoimen palveluja elinkeinopolitiikan yhteyteen. Kehitysyrityksen roolia ei tässä yhteydessä muutettu ja Novago Oy:n toimintaan oltiin kaupungin johdossa varsin tyytyväisiä. Kotkassa keskusteltiin poliittisen johdon roolista kehitysyrityksen johtamisessa ja paineesta perustaa esim. hallintoneuvosto poliittiseksi ohjaukselliseksi yhtiön hallituksen rinnalle.

Lahdessa oli tuolloin käynnissä tarkastelu kehitysyritysten roolista osana Päijät-Hämeen elinkeinotoimen organisointiselvitystä. Selvityksen, jota vuoden 2018 Kuntamarkkinoilla esitteli Olli Alho Lahdesta, johtopäätöksenä todettiin mm. seuraavaa:

- Kunta on elinvoimapolitiikan perusyksikkö. Jokainen kuntakonsernin yksikkö edistää osaltaan paikkakunnan elinvoimaa. Mutta tämä ei riitä. Tarvitaan myös alueen yhteinen visio ja tasavertaista tekemistä sen toteuttamiseksi.
- Matkailun edistäminen sekä yrityspalvelut kannattaa hoitaa kuntien yhteistyönä. Molempia varten tarvitaan osaava ja tehokas yhtiömuotoinen toteuttaja. Nykyiset Lahti Region ja Ladec tarjoavat juridisen pohjan uusiksi elinkeino-organisaatioiksi. Molempien yhtiöiden tehtävät tarkennetaan.
- Molempiin yhtiöihin nimitetään asiantuntijahallitus. Molemmat yhtiöt raportoivat säännöllisesti maakunnan kaikkien kuntien edustajien muodostamalle ohjausryhmälle, joka koostuu kuntien ”ykkösketjusta” (Kuntamarkkinat 12.9.2018 Kaupunkikehitysjohtaja Olli Alho Lahden kaupunki).

Jyväskylässä oli jo aiemmin päätetty lopettaa Jykes Oy, seudullinen kehitysyritys, ja siirtää elinkeinojen kehittäminen osaksi kuntaorganisaatiota. Keskeinen perustelu oli vahvistaa elinkeinojen kehittämisen näkökulmaa kaikkeen kuntaorganisaatiossa tehtävään suunnitteluun ja päätöksentekoon tuomalla elinkeino-osaaminen yhtiöstä elimelliseksi osaksi kunnan emo-organisaation toimintaa erityisesti kaupunkikehityshankkeissa ja innovaatioekosysteemien kehittämisessä (esim. Hippos-hanke). Yritysrajapinnan hoitaminen sekä paikallisten yritysten tunteminen ja palveleminen koettiin elinkeinopalvelujen sisäiseen konserniin siirtämisen jälkeen kuitenkin heikentyneen. Puutetta on sittemmin Jyväskylässä päätetty paikata mm. yrityspalveluiden palvelusetelimallilla ja Yritystehdas-konseptilla.

Kehitysyritysten kyky palvella yksittäisen yrityksen sijaan laajempaa kokonaisuutta, esim. oppilaitosten, kehittäjien ja yritysten muodostamaa ekosysteemiä, on Jyväskylän tapaan nostettu esiin myös valtioneuvoston selvityksessä, jonka mukaan elinkeinojen edistämisessä pitäisi vahvistaa proaktiivista yritysruppaiden, tietyn sektorin tai alueen ekosysteemien, toimijuutta ja vähentää reaktiivista, yksittäisten yritysten palvelemiseen perustuvaa tukitoimintaa (Kaihovaara et al. 2017). Toki kyseinen huolenaihe on huomattu myös kehitysyrityksissä. Vuoden 2020 selvityksessä mukana olleista kehitysyrityksistämme esim.

Linnan Kehitys Oy on vahvasti mukana kaupungin aloitteesta käynnistetyssä ekosysteemi-työssä.

Itse asiassa lähes kaikissa vuosien 2018–2020 selvityskunnissamme, ja kuntakentässä laajemminkin, mm. kehitysyhtiöiden rooli ja tehtäväkenttä, vaikutusten mittaaminen, osakaskuntien keskinäinen yhteistyö, hanketoiminnan määrä ja osuvuus, kunnan ja yhtiön rooli aluemarkkinoinnissa, yhtiöiden hallitusten kokoonpano sekä omistajaohjauksen elementit ylipäänsä olivat suuremman tai pienemmän keskustelun kohteena vaikka yleisesti tunnustettiin, että kehitysyhtiöillä on perinteisesti ollut ja on edelleen vahva rooli osana Suomen teknologia-, osaamis- ja innovaatiovetoista aluekehitysverkostoa, ”kehittäjäkoneistoa”.

Toimintamalleihin liittynyt keskustelu onkin johtanut siihen, että osa Suomen kunnista on siirtänyt tai siirtämässä kehitysyhtiöiden tehtäviä kunnan omaan organisaatioon ja osa pienentämässä palveluostojaan kehitysyhtiöltä. Toisaalta toiseenkin suuntaan on liikettä. Kemijärven kaupunki päätti valtuuston kokouksessa syyskuussa 2018 siirtää kaupungin oman elinkeinopolitiikan hoito Kemijärven Kehitys Oy:lle. SEKESiltä (Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry) saadun tiedon mukaan uusia kehitysyhtiöitä on syntynyt tai syntymässä Kemijärven lisäksi Kangasalalle ja Pudasjärvelle ja toimintaa on puolestaan vedetty takaisin kuntaorganisaatioon Lappeenrannassa ja Valkeakoskella. Myös Mikkelissä kaupunginhallitus esittää Miksei Oy:n purkamista ja toiminnan siirtämistä kaupunkiin perustettavaan elinvoimayksikköön hanketoiminnan siirtyessä ehdotuksen mukaan ammattikorkeakoululle (Mikkelin kaupunginhallitus, kokous 22.6.2020, § 231 Talous- ja tulevaisuusohjelma). Vastaavatyypisiä uutisia on kuultu kesäkuussa 2020 mm. Porista ja Ylivieskasta. Liitteeseen 1 on koottu päätöksenteossa käytettyjä argumentteja yhtiömuotoisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen puolesta (Kemijärvi ja SEKES) ja vastaan (Mikkeli).

Kehitysyhtiöiden asema kunnan tai kuntien elinkeinopolitiikan operaattorina on siis kovasti pohdinnassa eri puolilla kuntasektoria eikä jatko varmaankaan tuo seesteisempää tilannetta. Tuotantotapoja ja konsernirakenteita varmasti tarkastellaan entistäkin tiheimmällä kammalla. Kuntatalouden vakava tilanne, joka on edelleen aktualisoitunut vuosien 2018 ja 2019 haastattelujemme jälkeen, on luonnollisesti lisäämässä tarvetta eri organisoitapojen ja konsernirakenteiden tarkasteluun. Kuntien tilinpäätökset vuoden 2019 ovat huonoimmat vuonna 1997 käyttöön otetun kuntien kirjanpidon historiassa. Kolme neljästä kunnasta teki miinusmerkkisen tuloksen ja 56:n kunnan vuosikate oli negatiivinen eli ne joutuivat ottamaan lainaa perustoimintaansa. Koronakriisi on vain vahvistanut kuntatalouden alamäkeä. Siksi kaikki keinot selviytyä talousahdingosta tutkitaan joskus lyhytnäköisiäkin keinoja tarkastellen. Tunne kyvystä vahvemmin ohjata oman linjaorganisaation toimintaa ja tarve säilyttää emo-organisaation resurssointi suhteessa ostopalveluihin näyttää tällä hetkellä painottuvan kuntien päätöksenteossa.

Talouden paineiden lisäksi kuntapäätäjien pohdintoihin vaikuttanee myös se, että elinkeinon edistämässä alueilla toimii lukuisa määrä niin kuntien, valtion kuin yksityistenkin omistamia toimijoita. Omia elinkeinopoliittisia tavoitteita ja keinoja on esim. maakuntaliitoilla, Business Finlandilla, Finnveralla, ELY-keskuksilla, TE-toimistoilla, korkeakouluilla, tutkimuslaitoksilla ja yrittäjäjärjestöillä (Andersson 2015, 22). Tosin monet

em. toimijat eivät tarjoa yritysneuvontaa tai organisoivat kehittämishankkeita, mikä on niiden rooli.

Paineet palvelujen eri järjestämismallien pohdinnoille ja resurssien allokoimiseen uudistamiselle ovat toki ymmärrettäviä. Lyhyen tähtäyksen säästöjen ja palvelutuotannon tehostamisen rinnalla pitäisi kuitenkin pystyä pitkäjänteisesti kasvattamaan kunnallisiin-, kiinteistö- ja yhteisöveron tuottoa ja nostamaan työllisyysastetta. Onnistuminen elinkeinopolitiikassa nousee siksi vahvasti tarkasteluun samalla kun kuntien rooli elinvoiman edistämiseksi todennäköisesti painottuu maakunta- ja sote-uudistuksen myötä palvelutuotantoroolin painoarvon laskiessa.

Kehitysyhtiöiden näkökulmasta positiivisena näkymänä voidaan pitää onnistumista keväällä 2020 koronakriisin hoidossa. Kunnat vastaanottivat Kuntaliiton 13.6.2020 kyselyn mukaan 29 000 yksityisyrityksen tukihakemusta kyselyn vastaajien edustajien 75 prosenttia jaossa olleen tuen kokonaisuudesta. Nopealla aikataululla kunnat onnistuivat usein juuri kehitysyhtiöiden ketterän toiminnan ansiosta, ottamaan haltuun yksityisyritysten tukipäätösten valmistelun ja muiden tukimuotojen neuvontapalvelujen tarjonnan. Myös pienten yritysten haavoittuvuus ja tarve perinteisellekin yritysneuvonnalle tuli näkyväksi koronakriisin johdosta. Ylipäänsä ajatus kunnista valtion yritystukien jako-organisaationa ja kehitysyhtiöistä tuen markkinoinnissa ja hakuprosessin auttamisessa nousi esille yhteinä oppina koronakeväästä (Kuntaliitto 2020a).

Kuntien roolin painottuminen elinvoiman edistämiseen tulevien hallinnollisten muutosten johdosta, kuntatalouden akuutit ongelmat ja tarve vahvistaa kunnan elinvoimaa tulopohjaa vankistamalla, useiden elinkeinotoimijoiden yhteistyön koordinoimisen vaikeus ja kuntien kokemukset kehitysyhtiöiden ohjaamisen koetuista haasteista tekevät siis tarpeelliseksi selvittää tarkemmin:

- miten kunta voisi paremmin ohjata omistamaansa yhtiötä, mitä omistajaohjauksen keinoja käytetään ja miten niiden käyttöä pitäisi kehittää
- mikä voisi olla kehitysyhtiöiden tulevaisuuden rooli – niin kehitysyhtiöiden omasta mielestä kuin omistajakuntien näkökulmasta ja mikä olisi luonteva työnjako omistajakuntien ja kehitysyhtiöiden kesken.

Näihin kahteen kysymykseen haetaan tässä opinnäytetyössä vastauksia neljän kehitysyhtiön tapaustutkimuksen kautta. Kumpikin teema on itsessään laaja ja monisyinen. Tämän selvityksen tarkoituksena on väljän kysymyksenasettelun ja vapaamuotoisten haastattelujen kautta nostaa esiin ajassa esiintyviä näkökulmia ja ratkaisumalleja niin ohjauksen kuin roolin fokuksien osalta. Selvityksen ote on siis vahvasti aineistolähtöinen. Haastattelut, yhteensä 21 kappaletta, (liite 2) edustivat kehitysyhtiöiden johtoa (johtoryhmän jäseniä ja hallituksen jäseniä) sekä omistajan edustajia (omistajakuntien konserniohjauksen viranhaltijoita ja konsernijohtoon edustajia). Selvityksen teemoja taustoitetaan eritellen, mitä kuntaomisteisilla kehitysyhtiöillä tarkoitetaan, referoimalla kehitysyhtiöiden tulevaisuuden rooleja käsittelevää tutkimusta sekä kuvaamalla kuntien omistajaohjauksen säädöspohja niin osakeyhtiö- kuin kuntalain näkökulmista.

	Kehitysyhtiö SavoGrow Oy tj. Olli Tiainen	Linnan Kehitys Oy tj. Kari Saarinen	Kokkolanseudun Kehitys Oy tj. Pekka Pohjola	Kemin Digipolis Oy tj. Kimmo Heikka
Omistajat	1. Keitele (10,99 %), Pielavesi (21,84 %), Rautalampi (15,51 %), Suonenjoki (33,75 %), Tervo (7,56 %) ja Vesanto (10,36 %)	Hämeenlinnan kaupunki (100 %)	Kokkolan kaupunki (93 %), Perhon kunta (7 %)	Kemi (62,5 %), Tornio (29,3 %), Oulun yliopiston tukisäätiö (6,25 %), Keminmaa, Tervola ja Simo (0,62 % kukin)
Liikevaihto (2019)	1 912 000	2 464 000	1 140 000	1 174 000
Henkilökunta (2020)	26	24	10	10
Kuntarahoitus €/as. (2020)	41 €	30 €	22,50 €	22 €
Elinkeino-kehittämisen konserni-rakenne		Linnan Kehitys Oy Linnan Kiinteistökehitys Oy	Kokkolanseudun Kehitys Oy Kosek Kokkolan Kehitysyhtiö Oy Kokkolan Matkailu Oy KIP Infra Oy Kokkolan Teollisuuskylä Oy	Kemin Digipolis Oy Kemin Teollisuuskylä Oy Kemin Matkailu Oy Kemin Satama Oy

KUVIO 1. Selvityksen otosyhtiöiden perustiedot

3 Kuntaomisteiset kehitysyhtiöt

3.1 Mitä kehitysyhtiöllä tarkoitetaan

Alueellisilla tai seudullisilla kehitysyhtiöillä (käytetään myös käsitteitä kehittämissyhtiö tai elinkeinoyhtiö) tarkoitetaan tavallisesti yhden tai useamman kunnan omistamaa yhtiötä tai liikelaitosta, joka pyrkii edistämään alueen tai kaupunkiseudun elinkeinotoimintaa. Kehitysyhtiöt voivat olla kooltaan ja resursseiltaan hyvin erilaisia, minkä vuoksi myös yrityksille tarjottavien palvelujen määrässä ja laadussa on eroja. Kehitysyhtiöiden kokonaismäärä ei ole tiedossa, mutta osa on organisoitunut Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry:ksi, jossa on 54 jäsentä (www.sekes.fi). SEKES luokittelee elinkeinojen edistämisen organisoitumisen seuraavan jäsenyyksen mukaisesti:

- alueellinen kehitysyhtiö (toimii useamman kunnan alueella)
- kunnallinen kehitysyhtiö (toimii yhden kunnan alueella)
- tiedepuisto (tutkimus, koulutus, yritystoiminta, tilavuokraus)
- teknologiakeskus (tietyn teknologian/asiakaskunnan palveleminen)
- teollisuuskylä (tilavuokraus, tilojen kehittäminen, hanketoiminta, yritysneuvonta)
- iso teollisuusklusteri kehitysyhtiön yhtenä omistajana (teollisuus osallistuu kehitysyhtiön kautta alueen kehittämiseen)
- kunnan organisaatiossa oleva yksikkö/liikelaitos
- yhdistelmä.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tehdyssä selvityksessä selvitysmies Markku Andersson luonnehtii kehitysyhtiöitä seuraavasti (TEM 2015,12-13¹):

Omistajuus ja/tai määräysvalta kehittämissyhtiöillä on kunnalla ja useimmiten työ-
säkäyntialueen kuntajoukolla. Yhtiöt ovat siis kuntien hankintalaissa määriteltyjä
sidosyksiköjä, jota kautta kunnat voivat organisoida toimintaansa kilpailuttamatta
toimintaa. Organisoituminen seuduittain on tuonut merkittäviä etuja tekemisen
vaikuttavuuden ja toiminnan organisoinnin näkökulmista.

¹ Anderssonin kuvausta on täydennetty vuoden 2018 luvuilla perustuen SEKESn toiminnanjohtaja Jaakko Heleniuksen haastatteluun 24.3.2020

Kehittämissyhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, eikä niiltä odoteta tuottoa sijoitetulle pääomalle vaan oman alueen kilpailukyvyyn vahvistumista. Joissakin yhtiöissä on omistajina myös paikallisia yrityksiä.

Kehittämissyhtiöiden rooli on toteuttaa sellaista toimintaa, joka ei muutoin lähtisi liikkeelle ja jolla on merkitystä yritystoiminnan kehittymisen kannalta parempana liiketoimintaympäristönä. Kehittämissyhtiöt eivät ole yritysten rahoittajia, mutta hyödyntävät toiminnassaan ne rahoitusinstrumentit, joita valtion organisaatiot tarjoavat. Tyypillinen toimintamuoto on hankkeet, joiden omarahoitusosuus tulee omistajilta, mistä seuraa, että hankkeiden sisällöistä ja tuloksista ollaan kiinnostuneita.

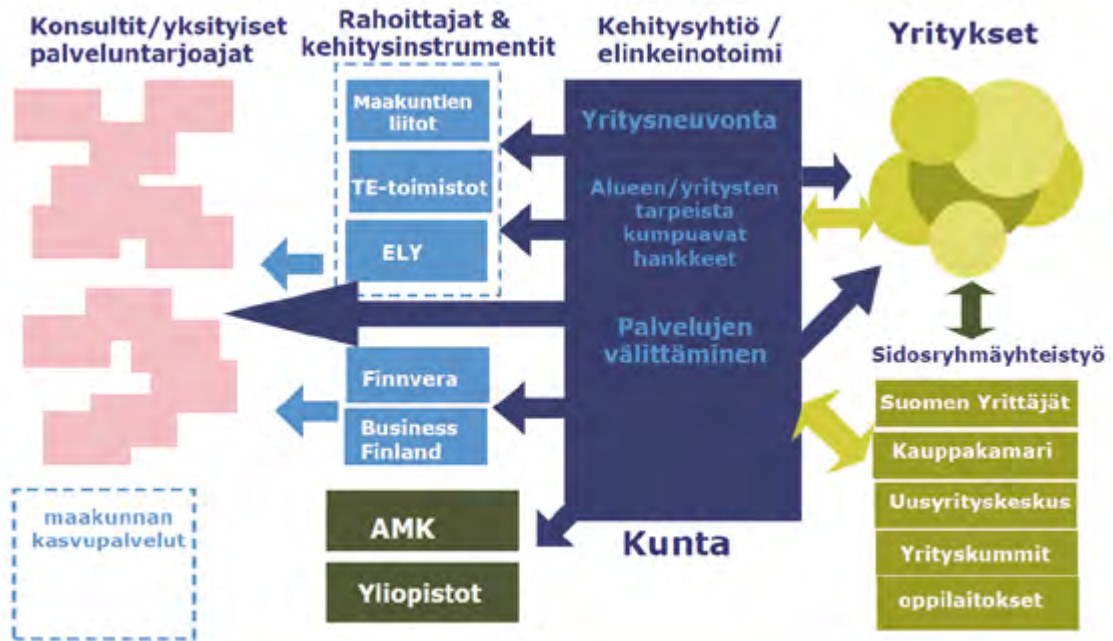
Toiminnan perusrahoitus pohjautuu kuntien rahoitukseen. Kunnat omistajina rahoittavat näitä yhtiöitä keskimäärin 24 euroa/asukas (2018). Keskimääräinen liikevaihto vuonna 2018 oli 2,2 milj. euroa, josta kuntarahoituksen osuus 0,9 milj. euroa. Kuntarahoituksen osuudesta noin 40 % käytetään yrityspalveluihin ja saman verran toimintaympäristön kehittämiseen liittyviin hankkeisiin ja niiden omarahoitusosuu- den rahoittamiseen. Loput 10 % käytetään seutu-/aluemarkkinointiin.

Kehitysyhtiöiden päätehtävät jaotellaan yleensä kolmeen koriin:

- yrityskehittäminen (esim. alkavien, toimivien ja kasvuhakuisten yritysten neuvonta ja koulutus, valtion rahoitusinstrumenttien välitys, auttaminen hakuprosesseissa)
- toimintaympäristön kehittäminen (uusien avauksien etsiminen yhdessä yritysten kanssa, alueellisen erikoistumisen syventäminen ja osaamiskeskittymien synnyttäminen, yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön kehittäminen, hanketoiminta)
- alueen markkinointi (alue yrittämisen, asumisen, matkailun ja investointien kohteena, sijoittumispalvelut).

Suomen Yrittäjät luonnehtivat kehitysyhtiöiden merkitystä tuoreessa aluekehitysohjelmassaan seuraavasti: ”Kunnan elinkeino- tai kehitysyhtiön rooli on toimia kuntansa elinkeinopolitiikan laatupäällikkönä. Kehitysyhtiö seuraa nykyisten ja uusien yritysten mahdollisuuksia toimia ja sijoittautua. Usein kehitysyhtiöistä annetaan myös yritysneuvontaa. Kehitysyhtiö tarjoaa kunnalle välineet paremman elinkeinopolitiikan tekemiseen ja yrityksille kontakteja ja apua yritystoiminnan edistämiseen.” (Suomen Yrittäjät 2020, 17).

Kehitysyhtiöiden asiakasrajapinta on laaja. Vuosittain palvelujen piirissä on yli 35 000 yritystä. Organisoitumisen osalta on käynnistynyt kehittämissyhtiöiden rakennemuutos esim. fuusioimalla teknologiakeskuksia, kiinteistöliiketoimintaa, kehitysyhtiöitä ja uusyrittäjäkeskuksia yhdeksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Kehitysyhtiön rooliksi on kuvion 2 mukaisesti muodostunut välittäjäorganisaation tehtävä eli alueen yritysten tilanteen tunteminen, välittämiin avuntarpeisiin vastaaminen ja muilta saatavaan apuun ohjaaminen sekä viestin välittäminen omistajakuntien johdolle. Kuviossa mainittu maakunnan kasvupalvelut olivat esillä aikaisemmassa maakuntavalmistelussa ja noussevat taas tapetille, kun 11.6.2020 valtioneuvoston asettama monialaisten maakuntien parlamentaarinen valmistelu ottaa aikanaan kantaa maakuntien tehtäväkentän kokonaisuuteen sote-uudistuksen jälkeisessä Suomessa. Nyt valmistelussa oleville, niin kutsutuille sote-maakunnille tai hyvinvointialueille, ei ole tulossa elinkeinopoliittisia tehtäviä.



KUVIO 2. Yrityskehittämisen kansallinen kokonaisuus (SEKES)

3.2 EVE2019-verkostohankeen selvitys

Osana Suomen Kuntaliiton ja FCG Konsultointi Oy:n EVE2019-verkostohanketta tiedustelimme kuntaosallistujien käsityksiä omistamiensa kehitysyhtiöiden tehtäväkentästä ja kehityssuunnista mm. ohjausinstrumenttien osalta.

Kyselyyn saatiin vastauksia seitsemästä eri kunnasta, yhteensä 9 kpl, otoksen ollessa 14 kuntaa.

Vastaajan kunta	Kehitysyhtiön nimi
Kotka	Cursor Oy
Joensuu	Business Joensuu Oy
Kangasala	Business Kangasala Oy
Mikkelin kaupunki	Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy
Kouvola	Kouvola Innovation Oy
Kuusamo, Taivalkoski	Koillis-Suomen kehittämissyhtiö Naturpolis Oy
Lohja	Novago

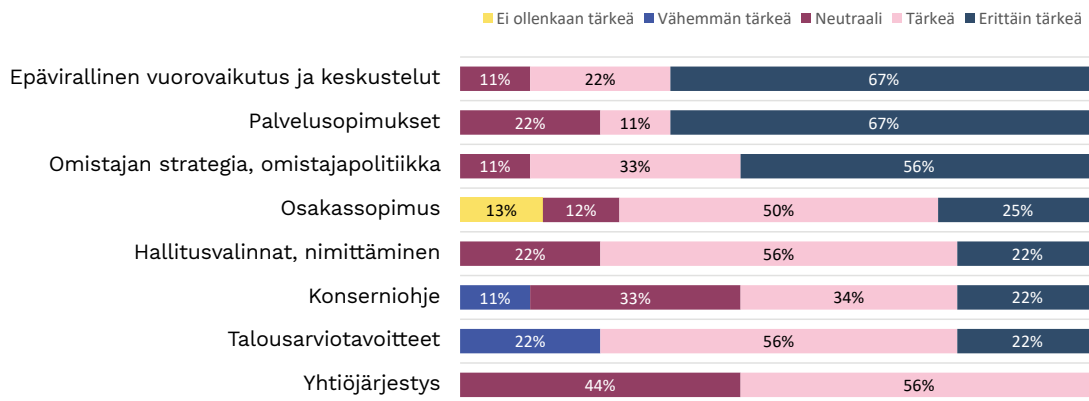
KUVIO 3. Kyselyn vastaajat

Vastaajakuntien kehitysyhtiöiden liikevaihto vaihteli välillä 1,1 milj. euroa–8,1 milj. euroa ja kuntarahoitusosuus/asukas vaihteli 9–81 euron välillä. Hallitusten kokoonpano vaihteli

kehitysyhtiöittäin. Yleisin kokoonpano koostui poliittisin perustein valituista luottamushenkilöistä ja heidän lisäksi yrittäjien edustajista. Lisäksi kokoonpanoista kahdessa oli korkeakoulutuksen, ammatillisen korkeakoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen edustaja sekä hallitusammattilainen. Kolmessa kokoonpanossa mukana oli viranhaltijoita, yhdessä läsnäolo- ja puheoikeudella.

Ohjausinstrumenttien merkittävyys

89 % vastaajista koki kaikista tärkeimmäksi ohjausinstrumentiksi kehitysyhtiöiden osalta epävirallisen vuorovaikutuksen ja keskustelut. Toiseksi tärkeimmäksi instrumentiksi koettiin palvelusopimukset, kolmanneksi omistajan strategia ja omistajapolitiikka. Ehkä hieman yllättävästi 22 % vastaajista oli sitä mieltä, että talousarviotavoitteet, joita kehitysyhtiöille voidaan omistajan toimesta asettaa, ovat vähemmän tärkeitä ohjauksen välineitä.



KUVIO 4. Millä instrumentilla omistaja erityisesti ohjaa kehitysyhtiön toimintaa? (Pyykkölä & Vuorensola 2019)

Vapaassa kommenttiosiossa omistajaohjauksen välineitä kommentoitiin mm. seuraavasti:

- Kehitysyhtiön rooli suhteessa kunnan omaan elinvoiman kehittämiseen tulisi olla selvä, jotta vastuut, resurssit ja panostukset kohdentuisivat kokonaisuuden kannalta järkevästi.
- Jatkossa palvelusopimus ja siihen liittyvä valvonta korostuu.
- Palvelusopimuksen sijaan käytössä konserniyhtiöille 2-vuotinen tavoite- ja tulossopimus, joka laaditaan konsernistrategian kanssa samaan formaattiin. Tavoite- ja tulossopimus on todella tärkeä ohjauksen elementti.
- Konsernijohto kiersi juuri kaikki konserniyhtiöiden hallitukset päivityskierroksen tiimoilta.
- 2-4 kertaa vuodessa konserniseminaari, jossa konserniyhtiöiden toimitusjohtajat ja noin 30 keskeistä konsernin kehitystehtävissä toimivaa läsnä. Käymme läpi ajankoh- taista ja tulevaa, agendat vaihtelevat.

- Todella aktiivinen vuorovaikutus eri tasoilla lähes päivittäin. Uusi toimitusjohtaja on avoin & pystynyt viemään yhteistyön kulttuuria huomattavasti aiempaa parempaan suuntaan.
- Kaupungissa on konserniyhtiöiden muodostama kokonaisuus, jota kaupunki ohjaa kuten oikeaa konsernia.
- Valitettavan vähän mahdollisuuksia hallitusammattilaisten käyttöön.
- Ohjaus ei liene riittävää toimintaympäristömuutoksen nopeuteen nähden.

Kehitysyhtiöiden tehtävät

Kyselyssä kysimme, miten perinteisesti kehitysyhtiöille asetetut tehtävät - yrityskehitys, toimintaympäristön kehitys, aluemarkkinointi – painottuvat vastaajakuntien kehitysyhtiöissä. Vastausten mukaan osassa kehitysyhtiöitä kaikki kolme tehtävää jakautuvat melko tasapainoisesti, mutta osassa on tehty selviä painotuksia, esimerkiksi näin: aluemarkkinointi 50 %, matkailu 25 % ja yrityskehitys 25 % tai yrityskehitys ja palvelut yrityksille 30 %, toimintaympäristön kehitys ja elinkeinopoliittiset painopistealueet 45 % sekä alue- ja kaupunkimarkkinointi 25 %. Eräs vastaajista kommentoi markkinoinnin osalta kaupungin ja kuntien roolien olevan osin päällekkäisen. Toinen kommentoi, että ”epämääräisestä alueen yleiskehittämisestä on täysin luovuttu” kun taas toisen mukaan ”toimintaympäristön kehitys erilaisten hankkeiden kautta muodostaa suurimman taloudellisen panostuksen.”

Uutena toimintona mainitaan yhdessä kehitysyhtiössä työllisyyspalvelut vuoden 2020 alusta lähtien. Kaikissa vastaajien kehitysyhtiöissä yrityskehitys ja yrityksille suunnatut palvelut ovat vähintään 25 % painotuksena.

Kysimme tehtäviin liittyen myös, onko kehitysyhtiöllä jotain erityistehtäviä ja saimme seuraavia vastauksia:

- seutupalvelut, seudun yhteistyön hallinnointi (seutuvaltuusto ja -valiokuntatyö)
- markkinointi (matkailu-, asumis- ja kaupunkimarkkinoinnin sekä yritysten sijoittumis- markkinoinnin)
- kiinteistöliiketoiminta sekä fuusion toimeenpano ja siihen liittyvät toiveet toiminnan uudistamisesta
- matkailu / matkailun kehittäminen on sijoittunut osaksi kehitysyhtiötä
- kaupunkistrategian elinkeinopoliittisten kärkien kehittäminen
- kehitysyhtiöllä on myös yrityskehitystä tukevia hankkeita palveluvalikoimassaan, joissa omarahoitus tulee suoraan omistajakunnilta ja tulokset näkyvät myös suurempina tuloina/säästöinä omistajakuntien taloudessa.

Kyselyn lopussa vastaajilla oli mahdollisuus kommentoida vielä tulevaisuuden näkymiä, haasteita ja kehityssuunnitelmia. Vastauksissa haasteina korostuivat tiukentuva kuntatalous ja luottamushenkilöpuolen kanssa käytävät keskustelut yhtiön olemassaolon oikeutuksesta. Haasteista huolimatta kehityssuunnitelmia oli tehtävien laajentamisen suuntaan, mm. yrityskehityksen, työllisyyspalveluiden ja sijoittumispalveluiden osalta.

Toiminnan onnistumisen arviointi ja mittaaminen

Kyselyn vastaajista 100 % oli sitä mieltä, että kehitysyhtiöiden onnistumista arvioidaan ja mitataan. Tarkensimme vastauksia kysymällä millä keinoin kunnat arvioivat ja mittaavat kehitysyhtiön onnistumista. Vastauksissa mainittiin mm. seuraavat tavat:

- Aluekehityksen kuukausittaiset ajankohtaiskatsaukset
- Hankeraportointi rahoittajan rahoitusehtojen mukaisesti. Kootaan yhteen neljännesvuosittain hanketoiminnan tulosten arvioimiseksi, yhdessä hanketoiminnassa mukana olleille yrityksille tehtävien asiakaspalautekyselyiden tulosten kanssa.
- Seudullisen elinkeinostrategian seurannan kautta.
- Tavoite- ja tulossopimuksen tavoitteet ja niiden seuranta.
- Osavuosisikatsaukset 4 x vuodessa mittarein raportointi.
- Ajoittainen tarkempi raportointi konsernihallinnolle ja omistajaohjausjaostolle sekä muille poliittisille elimille.
- Tulokorttijärjestelmä, jossa seurataan esim. yritysneuvontakäynnit/ -asiakkaat, uudet yritykset sekä yhtiön vastuulle kirjatut erilliset toimenpiteet ja niiden toteutuminen.
- Palvelusopimuksen toteutuminen sekä talousarviotavoitteiden toteutuminen.
- Kaupunkistrategian mittarit, joita yhtiö seuraa, haasteena tiedon välittyminen ja käyttö konsernin ja yhtiön välillä epäselvää ja tapauskohtaista.
- Tilastolliset mittarit: Työllisyyden kehittyminen, työpaikat. Perustetut yritykset, sijoituneet yritykset. Yritysten investoinnit. Näkyvyys.
- Hallitus seuraa toiminnallisten tavoitteiden onnistumista ja budjetissa pysymistä. Kaupunki taustalla seuraa samoja asioita.

4 Omistajaohjauksen instrumentit

4.1 Moninaistuvat kuntakonsernit – ohjauksen tarve kasvaa

Kunnat ovat enenevässä määrin yhtiöittäneet toimintaansa. Taustalla on mm. kilpailu-neutraliteettisäännökset, jotka edellyttävät kuntien markkinoilla olevan toiminnan yhtiöittämistä (23.8.2013/626, 2 a ja 2 b §). Yhtiömuodon ajatellaan myös tarjoavan toiminnallisia etuja, kuten selkeän fokuksen tekemiselle, luottamuksellisen toimintaympäristön yrityssalaisuuksien käsittelyyn ja mahdollisuuden lisäarvoa tuottavaan hallituksen valintaan, strategisten kumppanien mukaantuloon ja nopeisiin muutoksiin toiminnassa.

Pentti Meklinin selvityksen mukaan (Meklin & Pukki 2018, 2) kuntayhtiöiden määrä on yli kaksinkertaistunut ja liikevaihto yli kolminkertaistunut vuosina 1997–2012. Tämän jälkeen yritysten lukumäärä on hieman laskenut, mutta liikevaihto edelleen kasvanut eli ilmeisesti yrityksiä on fuusioitu. Vuonna 2015 kuntien omistamia osakeyhtiöitä oli 2062 ja niissä henkilöstöä 28 573. Säätiöitä oli samana vuonna 84 ja henkilöstöä vajaa 2000 (Meklin & Pukki 2018, 2). Vuonna 2017 kuntayhtiöitä oli 2134 (Tilastokeskus 2018).

Kuntaenteiteetti on kehityksen myötä muotoutunut hajanaiseksi ja sekavaksi, vaikeasti ohjattavaksi kun kuntien omien virastojen ja laitosten rinnalle on tullut kuntien yhteistoimintaorganisaatioita (erityisesti kuntayhtymät) sekä kuntien perustamia yhtiöitä ja säätiöitä. Suuntauksena on ollut lisäksi kuntien toimintojen siirtäminen ostopalveluiksi yritysiltä ja yhteisöiltä.

Kuntalakia viimeksi uudistettaessa toteutettiin kuntakenttään kohdistettu kysely konsernisääntelyn kehittämistarpeista. Kyselyn vastausten mukaan erityistä tarvetta on kuntakentän omistajapolitiikan ja konsernin tavoitteiden täsmentämiseen. Koko kuntakonsernin edun huomioon ottaminen, sitoutuminen valtuuston asettamiin tavoitteisiin ja tytäryhteisöjen rooli osana kuntakonsernia kaipaa kyselyn mukaan selkeyttämistä. Omistajan tiedonsaanti koettiin puutteelliseksi ja edelleen näyttää vallitsevan epäselvyyttä kuntalain ja osakeyhtiölain keskinäisestä suhteesta. Omistajaohjaukseen kaivattiin osamista, pitkäjänteisyyttä ja systemaattisuutta, mutta myös tytär- ja osakkuusyhteisöjen hallitustyöskentely ja johtaminen tarvitsisivat ammattimaista otetta sekä liiketoiminnan ja

talouden osaamista. Myös esteellisyysasioihin kaivattiin täsmentämistä (HE 268/2014 vp, 73).

Toiminnallinen kuntakonserni johtamisen haasteena



KUVIO 5. Kuntakonserni ja sen ohjaus laajassa määritelmässään (mukaillen Pauni, M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen, s. 7 ja HE 268/2014 vp)

Kunnilla on säilynyt pääosin järjestämisvastuu, mutta palvelujen tuottaminen on siirtynyt kasvavassa määrin perinteisen kuntaorganisaation ulkopuolelle. Tapahtuneen kehityksen seurauksena viimeisimmässä kuntalain uudistuksessa olikin tarve laajentaa ja täsmentää kunnan roolia konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen osalta.

4.2 Kuntalain säädökset

Kuntalain mukaan (4 §) kunnassa on valtuusto, joka päättää mm. hallintosäännöstä ja sen osana konsernijohtosta sekä omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Pykälän 37 mukaan kunnassa on oltava valtuuston päättämä kuntastrategia, jossa tulee ottaa huomioon mm. omistajapolitiikka ja alueen elinvoiman kehittäminen. Strategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään erikseen 110 §:ssä. Omistajaohjauksesta ja konsernijohtosta säädetään pykälissä 46, 47 ja 48. Omistajaohjaus tarkoittaa lain mukaan ”toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.” Käytännön toimenpiteet voivat lain mukaan liittyä mm. perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin ja ohjeiden antamiseen kuntaa edustaville henkilöille. Omistajaohjausta käsittelevä pykälät 46 ja 47 ovat uusia ja luonteeltaan informatiivisia. Pykälien tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään kuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvia omistajaohjauksellisia keinoja (HE 268/2014 vp, 171).

Omistajaohjauksen käytännön operaatiot edellytetään kuvattavan konserniohjeessa, jota on sovellettava tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen (47 §). Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa
- 5) konsernin sisäisistä palveluista
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Käytännön omistajaohjauksen näkökulmasta keskeinen kirjaus ko. pykälässä 47 liittyy tytäryhteisön hallituksen kokoonpanosta annettuun näkemykseen, jonka mukaan kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (ks. kappale 4.3).

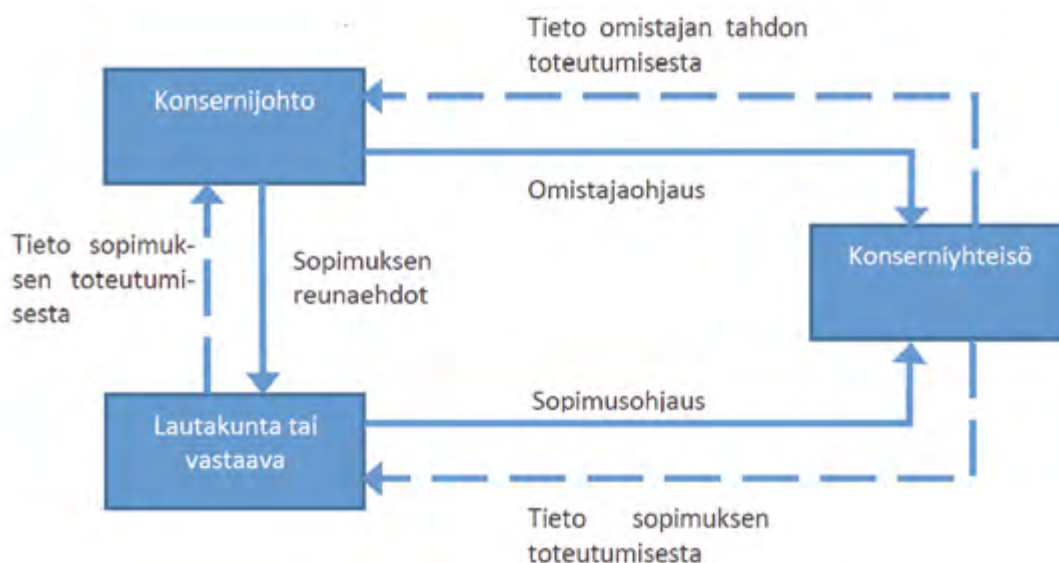
Käytännön omistajaohjauksen toteutumista arvioitaessa on lisäksi huomattava, että kunta voi samaan aikaan olla paitsi yhtiön omistaja, myös sen asiakas. Hyödykkeiden ostamisesta voidaan tehdä erillinen palvelusopimus ja sopimuksen kautta johtamista kutsua sopimusohjaukseksi. Sopimusohjauksella ohjataan konserniyhteisöiltä ostettavien tavaroitten ja palvelujen hankkimista ja saamista sekä konserniyhteisöille myönnettyjä avustuksia ja niiden toteutumista.

Esimerkiksi Hämeenlinnan omistajapoliittisessa ohjelmassa kuvataan kaupungin omistajaohjauksen ja sopimusohjauksen toteutumista kuvion 6 mukaisesti. Kaupungin toimialoja ohjaavat lautakunnat vastaavat sopimusohjauksen toteutumisesta ja valvonnasta. Konsernijohto määrittelee sopimusten reunaehdot muun muassa kaupungin talousarvioaramin, yhteisöille asetettavan tavoiteasetannan sekä omistajapoliittisten linjausten kautta. Lautakunnat huomioivat konsernijohtoon asettamat reunaehdot sopimuksia tehdessään. Konsernijohto reagoi tarvittaessa sopimusohjauksen tuloksiin omistajaohjauksella.

Omistajapoliittisissa linjauksissa on siis tarkoitus kuvata mitä kunta haluaa omistaa ja miksi sekä miten omistuksia mahdollisesti kehitetään esim. fuusioimalla, luopumalla omistuksesta, hakemalla uusia omistajia tai luopumalla nykyisistä jne.

Yhtiöjärjestyksen tarkoituksena voidaan kuvata näitä omistajan odotuksia, samoin osakassopimuksessa. Talousarviossa on mahdollista asettaa tytäryhteisöjä koskevia vuotuisia tavoitteita (sekä arvioida niitä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa) ja luonnollisesti palvelunosotosopimuksissa määritellä vielä ykstyiskohtaisempia odotuksia. Hallintosäännössä määritellään kuka konsernijohtamisesta vastaa (lain mukaan kunnanhallitus ja kunnanjohtaja sekä muut hallintosäännössä määrätty viranhaltijat). Konserniohjeissa kuvataan menettelyt vuorovaikutuksen pelisäännöille ja menettelytavoille.

Kyseisten ohjaustyökalujen toimivuudesta on tehnyt arvion Pentti Meklin osana ARTTU2-tutkimushanketta (Meklin, P. 2018). Tutkimusohjelmassa mukana olevien 40 kunnan tilanteeseen pohjautuvan selvityksen mukaan yleinen havainto on, että kuntien olisi syytä täsmentää konserniyhteisöjen tavoitteita ja ohjeistusta ja että useimpien kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksissä ei ole täsmennetty yhtiön tarkoitusta, jolloin kuntayhtiön tarkoituksena on osakeyhtiölain perusolettamuksen mukaan voiton tavoittelu. Monien kuntien odotukset tytäryhteisöille jäävät käytännössä epäselviksi. Toisaalta voi olla niin, että



KUVIO 6. Omistajaohjauksen ja sopimusohjauksen kokonaisuus (Hämeenlinnan kaupunki, 2018, 32)

tytäryhteisöt toimivat kuntakonsernin kokonaisedun mukaisesti ilman nimenomaisesti julkikirjoitettuja tavoitteita. Muodollisten omistajuuden keinojen lisäksi tarvitaan omistajan ja omistetun yhteisön välillä epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdittavista odotuksista ja tavoitteista.

Kuntalaki antaa siis omistajalle monia työkaluja oman omistajuuden jäsentämiseen ja toimeenpanoon. Käytännössä ohjaus ei kuitenkaan ole helppoa mm. sen takia, että tapahtunut ulkoisen konsernin merkityksen kasvu on toteutunut historiallisesti vasta äskettäin nykyisessä laajuudessaan ja koska ohjauksessa on vahvasti mukana laaja maallikkopäätäjien joukko ratkomassa joskus jopa keskenään ristiriitaisten tavoitteiden problematiikkaa. Myös kunnan laaja toimiala ja tästä johtuen varsin kirjava joukko keskenään erilaisia johdettavia yhteisöjä hankaloittaa kullekin yhteisötyypille sopivan ohjauksen määrittämistä ja toteuttamista. Ulkoisen konsernin kirjavuutta on hyvin kuvattu Pentti Meklinin raportissa (Meklin 2018, 11-12) jota on mukailten sovellettu oheisessa kuvassa.

Jäsentelyssä kehitysyhtiöt on asetettu sarakkeeseen BC eli yhtiöiden rahoitus tulee osaltaan kunnalta ja sen yksiköiltä ja palvelujen asiakkaina ovat yritykset ja muut yhteisöt. Palvelujen ostamisen lisäksi kunta voi antaa lainoja, takauksia sekä tukea yrityksen toimintaa liiketaloudellisella ja teknisellä asiantuntemuksella (ml. konsernipalvelut). Hyötyä kunnalle tulee onnistuneesta elinkeinopolitiikasta, mutta kunta myös kantaa riskit epäonnistumisesta.

Asiakkaat Rahoittajat	A. Kuntalaiset ja kansalaiset	B. Yritykset ja yhteisöt	C. Kunta ja kunnan yksiköt sekä henkilökunta
A. Kuntalaiset ja kansalaiset	Nollatulos (asunto-osake-yhtiöt), tuettavat (uimahallit), voittoa tuottavat (energia-yhtiöt, satamat, vesilaitokset)		
B. Yritykset ja yhteisöt		Tavalliset yhtiöt, joissa kunta osakkaana (nollatulos, voittoa tuottavat). Kilpailutilanne, ylikunnallinen asiakkuus	
C. Kunta ja kunnan yksiköt	Lakisääteiset kuntayhtymät (shp, ehp)	Tyypillisesti kehitysyhtiöt (nollatulos, tuettavat – hyötyvaikutukset eivät näy suoraan tuloslaskelmasta)	Tyypillisesti in-house -yhtiöt, maakuntaliitot. Halutaanko voittoa, osinkoa?
D. Valtio (kunnat)	Koulutuskuntayhtymät ja -yhtiöt		

KUVIO 7. Kunnan tytäryhteisöjen luokittelu asiakkuuden ja rahoituksen näkökulmista (mukaillen Meklin, P. 2018, nro 8/2018, s. 11)

4.3 Osakeyhtiölain säädökset

Kuntalain (410/2015, KuntaL) työkalujen lisäksi osakeyhtiölaki (624/2006, OYL) antaa omistajalle ohjauksen välineitä. Osakeyhtiölain puolelta tulee omistajalle mahdollisuudet yhtiökokouksen ja yhtiön hallitusjäsenten ehdottamisen kautta vaikuttaa yhteisön toimintaan. Omistajan kannalta yhteisön hallintoelinten jäsenten valinta lienee merkittävin yksittäinen omistajaohjauksen väline, sillä hallitus toteuttaa, tai ei toteuta, omistajan tarkoitusperiä. Osakeyhtiölaissa asetetaan yksittäisille hallituksen jäsenille ainoastaan yleisiä kelpoisuusehtoja, kun taas kuntalaissa edellytetään, että kuntayhtiön hallituskokoonpanossa ottaan huomioon kuntyhtiön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Vaatimus koskee hallituksia kokonaisuutena. Myös tasa-arvolainsäädäntö (609/1986, Tasa-arvoL) on otettava huomioon hallituskokoonpanoja suunniteltaessa. Ennen vuoden 2015 kuntalain voimaantuloa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että hallitusvalinnat on usein tehty ainakin osaksi poliittisin perustein (Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015, 92–93).

Kuntalain uudistumisen jälkeistä tilannetta kuntayhtiöiden hallitusten koostumusta monimuotoisuuden näkökulmasta selvittäneessä tilastoanalyysissä (Ruohonen, J., Vahtera, V. & Salminen, L. 2019, 61–62) havaittiin, että kuntaomisteisten yhtiöiden hallitukset ovat

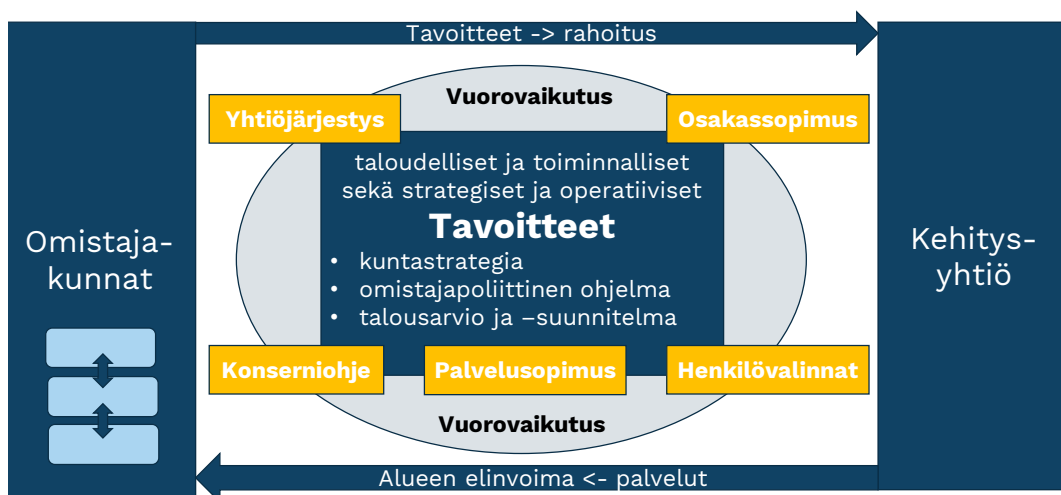
- kooltaan isoja (keskimääräinen hallituksen koko 6,6 kun suomalaisissa pörssi-yhtiöissä se on 6,2 ja pk-yrityksissä 3,7 – hallituksen koko on usein nähty keskeisenä päätöksentekokyvyn elementtinä (esim. Erma, J., Rasila, T. & Virtanen, O. 2017, 24)
- niissä on vähän vaihtuvuutta (käytännössä poliittisesta jyvityksestä johtuen usein

hallitus valittu valtuustokaudeksi kun pörssiyhtiöissä 21% hallituksen kokoonpanosta vaihtuu vuosittain)

- niissä on suhteellisesti enemmän naisia kuin pörssiyhtiöissä (näin erityisesti kuntayhtiöissä, jotka eivät toimi kilpailullisilla markkinoilla ja joissa ei ole muita kuin kunnallisia omistajia)
- ikäjakauma painottuu yli 60-vuotaisiin, joita on lähes kolme kertaa enemmän kuin alle 40-vuotiaita.

Kuntalain henki hallituksen esitykseen mukaan (HE 268/2014 vp, 171) on, että erityislainsaadanto (osakeyhtiölaki) ei saisi muodostaa esteitä sille, että kunta tavoittelee vahvaa ja aktiivista omistajuutta, jonka seurauksena omistajaohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii kunnan strategisten tavoitteiden suuntaisesti.

Kuntien omistajaohjaus rakentuu siis sekä kuntalain että osakeyhtiölain suomiin vahvoihin työkaluihin. Ohjauksen kokonaisuus on kuvattu oheisessa kuviossa.



KUVIO 8. Kunnan omistajaohjauksen keskeisiä välineitä (mukaillen Ruohonen ym. 2018, 149)



5 Kehitysyhtiöiden roolivalinnat

Kehitysyhtiöiden tulevaisuuden tehtäviä pohdittaessa on luonnollisesti hyvä kartoittaa niitä toimintaympäristön paineita, joihin yhtiöiden on sopeuduttava – ja joka nopea sopeutumisen kyky on nostettu yhdeksi yhtiömuotoisen toiminnan vahvuudeksi. SEKESin jäsenkentälleen huhti-toukokuussa 2020 tekemän jäsenkyselyn mukaan tällaisia näkymiä ovat mm.:

”Toimintaanne vaikuttavat trendit / ajatuksia tulevaisuudesta / mahdollisesti käynnissä oleva strategiaproessi tai elinkeinoselvitys”

- Koronakriisi heikentää näkymiä ja aiheuttaa epävarmuutta
- Kriisiyritysten neuvonnalle suuri tarve
- Työvoiman saatavuus, väestön ikääntyminen, maahanmuuton rooli
- Väestön ikääntymisen myötä myös omistajanvaihdokset
- Alueellinen veto- ja pitovoima, elinvoiman kehittäminen
- Yritysten sijoittautumispalvelut
- Muutokset teollisuudessa
- Suurhankkeilla suuri paikallinen merkitys
- Päättyvä teollisuus ja työvoiman uudelleen koulutus
- Globaalit megatrendit: digitalisaatio, kestävä kehitys, vastuullisuus, teknologian nopea kehitys, globalisaatio, ilmastonmuutos
- Verkostoituminen, kumppanuudet, pohjoismainen ja EU-yhteistyö
- Kuntien heikko talous, rahoitusleikkaukset, EU-rahoituksen väheneminen, resurssien pieneneminen
- Kehitysyhtiöillä ristiriitainen tilanne – toimintaan kohdistuu suuria odotuksia, mutta toimintaedellytykset heikkenevät

Resurssien niukkuuden ja suurten odotusten ristiriita näkyy kyselyn tuloksissa useammassakin kohdassa.

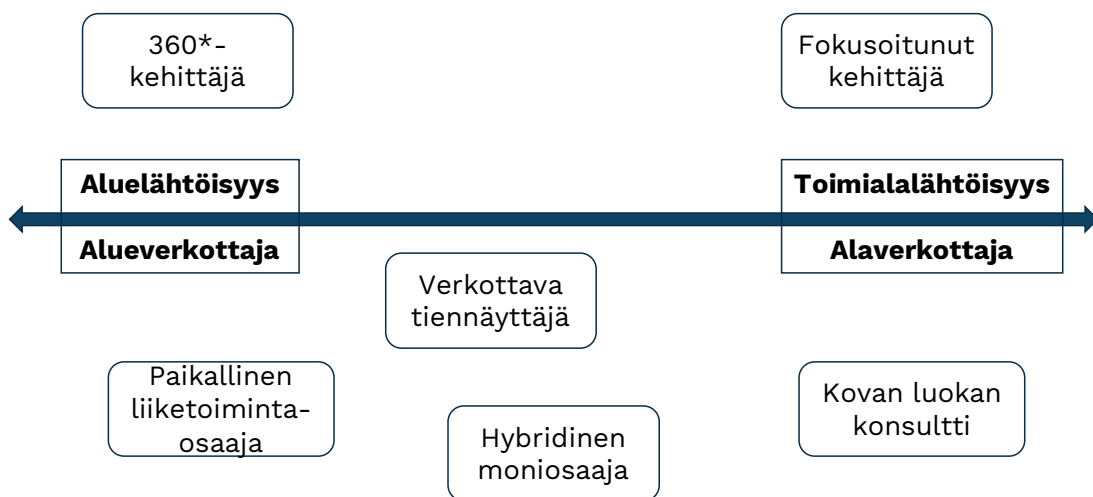
Näiden paineiden keskellä kehitysyhtiöt luonnollisesti painottavat kukin omista lähtökohdistaan eri tehtäväkokonaisuuksia eri tavoin. Hyvä käsitekartta kehitysyhtiöiden mahdollisista rooleista on kuvattu äskettäin ilmestyneessä tutkimuksessa Tulevaisuuden kehittä-

misyhtiöt rajanylittäjinä (Kolehmainen, J., Ruokonen, H. & Heinonen, T. 2019). Tutkimuksen pääaineisto on kerätty Tampereella, Seinäjoella sekä Porissa toimivien kehitysyritysten avainhenkilöiltä. Tutkimuksessa kuvataan teknologiakeskusten ja tiedepuistojen historiallista kehitystä sekä niistä muotoutuneiden kehitysyritysten mahdollisia tulevaisuuspolkuja.

Keskeinen vedenjakaja tulevia rooleja pohdittaessa on suhtautuminen toimialasidonnaisuuteen verrattuna yleiskehittäjämaiseen työotteeseen. Ns. 360*-kehittäjän toiminta on vahvasti aluelähtöistä ja sillä halutaan edistää oman alueen elinvoimaisuutta tukemalla paikallista elinkeinoelämää, kehittämällä alueellisia toimintaympäristöjä sekä edistämällä alueellista innovatiivisuutta. Näin ollen 360*-kehittäjä yhdistelee toimijoita ja toimialoja oman toimialueensa sisällä ja pyrkii synnyttämään alueverkottajan ominaisuudessa alueellisia osaamiskeskittymiä. Alueverkottajalla on oltava hyvät yhteydet alueensa eri toimijoihin, kuten koulutus- ja tutkimuslaitoksiin, yrityskehittämisen edustajiin sekä julkisiin kehittäjäorganisaatioihin. Aluelähtöisessä mallissa korostuvat alueen yhteiset visiot ja strategiat ja kehitysyrityksen rooli niiden synnyttämisessä.

Ns. fokuusoituneet kehittäjät puolestaan eivät tee fyysisiä aluerajauksia, vaan pyrkivät toiminnallaan edistämään alaverkottajan ominaisuudessa suomalaista toimialaosuamista ja sen linkittymistä kansainvälisiin osaamisverkostoihin. Tämä edellyttää vahvempaa keskittymistä potentiaalisille kärkialoille. Alaverkottaja muodostaa verkostonsa tietyllä alalla toimivien tahojen kanssa kansallisesti ja kansainvälisesti.

Em. kahden perusmallin eli 360*-kehittäjän ja fokuusoituneen kehittäjän pohjalta tutkijat muodostivat neljä kehittäjäyrityksen tulevaisuuden kuvaa: hybridinen moniosaaja, paikallinen liiketoimintaosaaja, verkottava tiennäyttävä sekä kovan luokan konsultti.



KUVIO 9. Tulevaisuuskuvioiden alue- ja toimialalähtöisyys (Kolehmainen ym. 2019, 39)

Kaikissa painotuksissa tai tulevaisuuden rooleissa korostuu rajanylittäjän (verkottaja, yrittäjä ja innovaattori, toiseus, kulttuuristen raja-aitojen ylitys) ja välittäjänorganisaation rooli (substanssiin liittyvän tiedon siirtäminen, suora tai epäsuora vaikuttaminen alueen rakenteisiin ja dynamiikkaan). Tässä työssä vaikutusten aikaan saaminen edellyttää kykyä keskeisten resurssien tunnistamiseen, yhteen saattamiseen ja kykyyn mobilisoida ne yhteiseksi hyväksi. Aluekehittäjän vaikutusvallan lähteinä on nähty ennen muuta hyvät yhteistyösuhteet (uuden tiedon lähteinä ja tukena asioiden läpiviennissä) ja asiantuntijatieto (kyky vakuuttaa avainhenkilöt muutosten tärkeydestä ja toisaalta kehittäjän omasta uskottavasta roolista osana kokonaisuutta). Keskeistä ei niinkään ole suorat vaikutusvalan lähteet kuten virallinen asema tai kyky palkita ja kannustaa muita toimijoita (Sotarauta, M., Kosonen, K-J. & Viljamaa, K. 2007, 46).

Tulevaisuuden rooleja käsittelevässä osiossa 6.2 kuvaamme otoskehitysyhtiöidemme painopisteitä toisaalta sen suhteen, miten roolissa korostuu toimialalähtöisyys vs. yleiskehittäjyys. Lisäksi kysimme painotuksia kolmen perinteisen roolin pohjalta: missä määrin toiminta keskittyy yrityspalveluihin, yleisten yritystoiminnan toimintaedellytysten kehittämiseen ja alueen markkinointiin. Lisäksi vastaajille esitettiin lista ”uusista” tehtäväalueista eli toimintamuodoista, joista jokaista varmuudella jossain päin Suomea jo toteutetaan, mutta jotka eivät ole vielä kehitysyhtiötoiminnan valtavirtaa. Mikä on tilanne nyt ja miten sen halutaan tai arvioidaan kehittyvän jatkossa – niin yhtiön kuin omistajan näkemyksen mukaan.

Roolin muutostarpeet - haastattelurunko

Rooli, tehtävä	Painotus nyt	Muutospaineet ja -suunnitelmat
Yrityspalvelut		
Toimintaympäristön kehittäminen (hankkeet)		
Alue-markkinointi, sijoittumispalvelut		
Toimialapainotus		
Alueverkottaja		
Alaverkottaja		
Uudet tehtävät, esim.		
<ul style="list-style-type: none"> - oppilaitosyhteistyö - työvoimapalvelut kuten piilotyöpaikkojen etsiminen ja pitkäaikaistyöttömien työllistäminen - kunnan ja yritysten vuorovaikutuksen fasilitointi (esim. toimialojen hankintaprosessin tuki markkinavuoropuhelussa) - seudun kuntien yhteistyön ja strategisen ymmärryksen fasilitointi - yritystoiminnan tietopankki - äkillisen rakennemuutoksen hoito - palvelusetelitoiminnan tarjonnan organisointi - yhteinen CRM (esim. kehitysyhtiö - kunnan työllisyyspalvelut -oppilaitokset) - laajempi elinvoimarooi (esim. omistajakuntien palvelutuotannon kehittäminen, viihtyvyyden lisääminen, väestökehitykseen vaikuttaminen) 		

KUVIO 10. Kehitysyhtiöiden tulevaisuuden rooli – haastattelurunko



6 Kehitysyhtiöiden ohjaus ja rooli neljän esimerkin valossa

Omistajaohjauksen kehittämistarpeiden tunnistamiseksi sekä omistajakuntien ja kehitysyhtiöiden työnjakoon ja kehitysyhtiöiden tulevaisuuden roolin kartoittamiseksi teimme haastatteluihin ja erilaisten suunnittelu- ja päätösdokumenttien analyysin perustuvan selvityksen neljän kehitysyhtiön (Savogrow Oy, Kosek Oy, Digipolis Oy ja Linnan Kehitys Oy) tilanteesta. Haastatteluilla pyrimme löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko omistajalla selkeä omistajapoliittinen näkemys ja strategiset linjaukset yhtiön toiminnan suhteen? Mitä työkaluja käyttäen omistaja pyrkii konsernin kokonaisedun ajamiseen yhtiökentässään? Mikä on kuntastrategian, omistajapoliittisten linjausten, talousarviotavoitteiden, palvelusopimusten ja toisaalta hallitusnimitysten, osakassopimusten, yhtiöjärjestyksen sekä neuvottelumenettelyjen, raportointi- ja seurantamenettelyjen rooli ohjauksessa? Miten omistajaohjauksellisten kannanottojen valmistelu toteutuu käytännössä?
- 2) Mihin suuntaan kehitysyhtiöiden rooli on mahdollisesti muuttumassa omistajan ja/tai yhtiön itsensä toivomana? Miten työnjako omistajan oman elinkeinopolitiikan ja yhtiöiden toiminnan välillä on mahdollisesti kehittymässä?

Haastateltavat edustivat monipuolisesti niin yhtiöiden toimivaa johtoa, yhtiön hallitusta sekä omistajan konserniohjauksen vastuuhenkilöitä (liite 2).

6.1 Havaintoja omistamisen ja omistajaohjauksen tilanteesta ja kehittämistarpeista

6.1.1 Selvityksemme kehitysyhtiöiden asema vakaa

Kehitysyhtiöiden ja niiden omistajakuntien tilanteesta neljässä otosyhtiössämme voi todeta, että yhtiön asema on stabiili – toki tiedostaen, että tietynlainen arvaamattomuus ja rintamasuunnan yllättävätkin muutokset kuuluvat osaksi demokraattista päätöksentekoprosessia ja sen sosiaalista tiedonmuodostusta. Akutteja selvitys- ja tai uudelleenorganisoitiprosesseja ei ole menossa, vaikka esim. Kokkolan kaupunginjohtajaa siteeraten ”konsernirakenteet ovat joka päivä työpöydällä tarkasteltavana”. Omistajakuntien suhtautuminen kehitysyhtiöihin ja suunnitelmat keskinäisen työnjaon osalta kertoo pikemmin siitä, että kehitysyhtiöt kuuluvat jatkossakin keinovalikoimaan ja että niiden tehtävät ovat pikemminkin laajenemassa (esim. työllisyyspalveluiden osalta) kuin supistumassa esim. sitä kautta, että omistajakunnat ottaisivat yhtiön tehtäviä hoitaakseen. Työnjaon tarkennuksia on toki ilmassa. Esim. Kemissä kaupungin talousarviotavoitteena on selkeyttää kehitysyhtiön ja kaupungin oman yrityspalvelun työnjakoa. Hämeenlinnassa rajakäyntiä ja roolien tarkastelua kaupungin ja yhtiön kesken todettiin tarvittavan työllisyyden hoidossa, kaupunkimarkkinoinnissa ja matkailunedistämisessä. Savogrow on puolestaan vahvasti suuntautumisessa peruskuntien tehtäväkentälle elinvoimateeman merkeissä.

6.1.2 Tiivis yhteistyö toteutuu kuntajohtajien kautta

Yhteistyö omistajakunnan tai -kuntien sekä yhtiön kesken on varsin tiivistä ja toteutuu ennen muuta omistajakuntien viranhaltijajohdon, ennen muuta kuntajohtajien, ja yhtiön toimivan johdon kesken niin epävirallisissa yhteistyöryhmissä kuin hallitusjäsenyyksien kautta ja palvelusopimusprosessiin tukeutuen. Neljästä yhtiöstä kolmessa hallituksen puheenjohtaja on omistajakunnan kuntajohtaja ja neljännessäkin eli Kosekissa kummankin omistajakunnan kuntajohtajat ovat hallituksessa jäseninä.

Esimerkkinä kiinteästä yhteydestä ja kuntajohtajien asemasta käy Savogrow Oy, missä hallituksen muodostaa kuuden omistajakunnan kuntajohtajat täydennettynä yhdellä luottamushenkilöllä. Tämän lisäksi yhtiön palkkalistoilla olevat elinkeinoasiamiehet ovat mukana kukin vastuukuntansa johtoryhmätyöskentelyssä. Hämeenlinnassa yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimii kaupunginjohtaja ja yhtiön toimitusjohtaja puolestaan on omistajakunnan johtoryhmän jäsen ja samaan aikaan kunnan viranhaltijan roolissa kaupungin elinkeinojohtajan virassa. Digipoliksessa yhtiön hallituksen puheenjohtaja on Kemin kaupunginjohtaja (ainoa Kemi-konsernin yhtiö, jossa kaupunginjohtaja on jäsen ja pj.) ja jäsenenä Tornion kaupunginjohtaja. Lisäksi Kemin kaupungissa toimii kuukausittain kokoontuva elinkeinotoiminnan yhteistyöryhmä kaupunginjohtajan johdolla. Vain Kokkolassa Kosekin hallituksen puheenjohtaja on muu kuin omistajakunnan kuntajohtaja. Viranhaltijavalmistelun rooli on toisaalta varmistettu mm. osakassopimuksessa kirjatun valmisteluryhmän avulla. Osakassopimuksen nojalla yhtiöllä on valmistelutyöryhmä, jonka muodostavat kuntien elinkeinovastaavat ja yhtiön toimitusjohtaja. Valmistelutyöryhmä käsittelee pääsääntöisesti hallitukselle menevät kuntarahoitusta vaativat hankkeet.

Merkittävää on, että kaksoissidoksen syntymistä (kuntajohtaja hallituksen puheenjohtaja-


na tai jäsenenä) ei koettu ongelmaksi, vaikka periaatteellisella tasolla kysymys myönnettiin relevantiksi ja erityisesti kuntien budjettivalmisteluissa myös helposti realisoituvaksi haasteeksi. Tässä asiassa kunnissa on käytössä erilaisia linjauksia. Vertailun vuoksi esim. Oulussa konsernijohto ei osallistu tytäryhtiöiden toiminnalliseen päätöksentekoon eikä päivittäisjohtamiseen muuta kuin yhtiökokouksissa ja konserniohjeessa mahdollisesti erikseen määritellyissä konsernijohdon ennakkokäsityksen selvittämisen piiriin kuuluvissa asioissa (Oulun kaupunki 2016. Hyvä hallinto- ja johtamistapaohje). Selvityskunnissamme kuntajohtajien kaksoissidosta ei siis koettu ongelmaksi.

6.1.3 Luottamushenkilöiden rooli epäselvä

Missä omistajakuntien tahto, tytäryhteisöihin kohdistuvat kunnan keskeiset tavoitteet, sitten ilmenevät? Tähän on vaikea antaa vastausta. Haastattelujen perusteella yleistuntuma on, että omistajakuntien talousarviotavoitteiden, omistajapoliittisten linjausten, kuntastrategioiden painopisteiden tai mittareiden ohjausvaikutus ei korostu. Ehkäpä tuo tavoite- ja raportointiviidakko on muodostunut liian monipolviseksi ja siten hankalasti hyödynnettäväksi johtamisessa, suunnitteluviidakko inflatoinut lukuisten suunnittelu-dokumenttien merkityksen. Johtamisen painopiste näyttäisi sen sijaan olevan epävirallisessa vuorovaikutuksessa ja palvelusopimusten kautta ”rahan voimalla” johtamisessa. Keskustelua omistajakuntien valtuustoissa ei lukuisten tavoiteasiakirjojen pohjalta kovin aktiivisesti käydä. Muutoinkaan omistajakuntien luottamushenkilöjohto ei näyttäisi olevan kovinkaan merkittävässä roolissa yhtiön johtamisessa tai omistajapoliittisten linjausten määrittelyssä. Selvä osoitus tästä on yhtiöiden hallitusjäsenyydet ja erityisesti puheenjohtajuudet. Luottamushenkilöt eivät ole enemmistönä yhdessäkään otoksemme yhtiön hallituksessa eikä yhdessäkään yhtiössä myöskään hallituksen puheenjohtajana. Kuten edellä on todettu, neljästä otosyhtiöstämme kolmessa hallituksen puheenjohtaja on kuntajohtaja ja neljännessä yrittäjäjärjestön edustaja. Sama piirre ilmeni myös tähän selvitykseen valikoituneiden haastateltavien koostumuksessa. Luottamushenkilöitä oli mukana todella vähän, vaikka pyyntö saada keskustella myös omistajan konsernijohdon, ml. luottamushenkilöt, kanssa esitettiin haastattelijoiden taholta.

Omistajakuntien luottamushenkilöiden kytkeminen yhtiön toimintaan tapahtuu esim. valtuuston kokousten ja konsernijohdossa kunnanhallituksen tai erillisen jaoston kokousten yhteydessä, mutta yhtiökohtainen paneutuminen on kaiken kaikkiaan vähäistä. Herätettiin myös kysymys, kuuluuko luottamushenkilöiden esim. kaupunginhallituksessa ylipäänsä paneutua yksittäisten yhtiöiden asioihin vai olisiko elinvoimailmiöiden käsittely tehtävä kootummin, isompina kokonaisuuksina ja ilmiöpohjalta, varsinkin jos kunnassa ei ole erillistä konsernijaostoa. Lisäksi, olisiko luottamushenkilöiden yhtiökohtainen paneutuminen käytännössä edes mahdollista, vaikka sitä toivottavana pidettäisiinkin, kun esim. Kokkolan konserniin kuuluu 30 yhtiötä. Mikä siis on oikea taso asettaa elinvoiman edistämiseksi tavoitteita ja mittareita? Kuntalaki ei edellytä talousarviossa asetettavan yhtiökohtaisia tavoitteita.

Savogrowssa luottamushenkilöiden osallistuminen on osakassopimuksen mukaisesti yritetty organisoida erillisen neuvottelukunnan toimesta, johon jokainen omistajakunta voi nimetä edustajansa, käytännössä luottamushenkilöistä. Tämän organisaation rooli on kuitenkin jäänyt vähäiseksi ja sen toimintamallia ollaan uudelleenarvioimassa. Savogrown



hallitus koostuu siis kuudesta kuntajohtajasta ja yhdestä luottamushenkilöstä. Lisäksi, ja poikkeuksena muihin yhtiöihin, hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan eikä yhtiökokous. Hallitusjäseniksi kelpoiset on edelleen pitkälle rajattu osakassopimuksessa (kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja tai kunnanvaltuuston puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja).

Digipoliksessa luottamushenkilöiden rooli on hallitusjäsenyyksien kautta suhteellisen vahva, mutta ei niin korostunut kuin Kemi-konsernin muissa tytäryhteisöissä. Digipoliksen hallituksen varapuheenjohtaja on aina Kemien kaupunginvaltuuston suurimman valtuustoryhmän edustaja, lisäksi hallituksen varajäsenet edustavat kolmea seuraavaksi suurinta valtuustoryhmää. Digipolis Oy on ainoa Kemi-konsernin yhtiö, jossa on varajäseniä. Kaikki jäsenet kutsutaan jokaiseen hallituksen kokoukseen, jolloin luottamushenkilöiden toiminnallinen rooli luonnollisesti korostuu. Yhtiön toimitusjohtaja perustelee de facto isoa (13 henkilöä) hallitusta ja luottamushenkilöiden roolia seuraavasti:

Miksi? Tällä rakenteella on saatu aikaan ns. sekahallitus, jossa on myös vahva poliittinen näkemys. On kaupunkien johtoa, korkeakouluosaamista, eri kokoisten yritysten näkemystä sekä poliitikot. Lisäksi on henkilöstön edustaja ja asiantuntijajäseniä: Kemien kaupungin elinkeinopäällikkö ja Lapin amk:n edustaja. Hallituksen rakenne on erittäin tärkeä yhtiön pitkän aikavälin toiminnan kannalta (toimitusjohtaja Kimmo Heikan sähköposti 6.4.2020).

Mielenkiintoista on, että kaikki Digipoliksen hallituksen varsinaiset jäsenet ovat miehiä, minkä ei lain mukaan pitäisi olla mahdollista. Kemien kaupungin hallituksen alaisen konserni- ja suunnittelujaoston roolia omistajaohjauksessa ”ei ole saatu ihan kohdalleen.”

Hämeenlinnassa Linnan Kehityksen taustalta löytyy historia, jossa selkeästi poliittisin perustein kootun hallituksen sijasta haluttiin monipuolisempi koostumus. Nyt hallitus koostuu kolmesta poliittisella mandaatilla valitusta henkilöstä, yhdestä viranhaltijasta (pj.) ja kahdesta ulkopuolisesta asiantuntijasta. Paikallisessa uutisoinnissa koostumuksen osalta nostettiin merkittäväksi näkökulmaksi se, että uudistuksen jälkeen luottamushenkilöillä ei enää ollut enemmistöä hallituksessa. Luottamushenkilöiden roolin pienentäminen on kokemuksen mukaan tuonut yhtiön lähemmäs kaupungin muuta johtamista.

Kosekin hallituksen seitsemästä jäsenestä kolme on yrittäjien edustajia, joista yksi siis puheenjohtaja, kaksi viranhaltijaa (omistajakuntien kuntajohtajat) ja kaksi luottamushenkilöä. Kosekissa on pyritty varmistamaan jäsenten vaihtuvuus rajaamalla hallitusjäsenyydet maksimissaan kahteen peräkkäiseen kolmivuotiskauteen.

6.1.4 Kehitysyhtiö – itsenäinen toimija kiinteällä yhteydellä

Voi siis todeta, että otosyhtiöissämme omistajakunta ja varsinkin johtavat viranhaltijat ovat halunneet pitää elinkeinoyhtiönsä varsin vahvasti lähellä, tiiviissä vuorovaikutuksessa ja elimellisenä osana kunnan muuta johtamista. Selvästi kuntajohtajilla on sekä henkilökohtaista kiinnostusta että osaamista nimenomaan kehitysyhtiöiden vastuulla oleviin asioihin, ehkä vahvemmin kuin suhteessa ulkoisen kuntakonsernin muihin toimijoihin ja toimintoihin. Tämä on saattanut aiheuttaa jopa kateutta konsernin muissa yhtiöissä. Kehitysyhtiöille kuntajohtajan aktiivinen osallistuminen taas sopii hyvin sen tarjotessa yhtiölle suojaa mahdollisia uudelleenorganisointiaikeita tai liiallista yksityiskohtiin puuttamista vastaan sekä joustavan tiedonkulun.

Varmasti elinkeinon ja sitä kautta kunnan elinvoiman edistäminen koetaan omistajakunnissa myös äärimmäisen tärkeäksi eikä vain kuntajohtajia henkilökohtaisesti kiinnostavaksi aihealueeksi. Syntyi vaikutelma, ettei omistajakunnan tiivis johtamisote ja runsas vuorovaikutus niinkään johdu luottamuksen puutteesta tai pelosta yhtiön ajautumisesta omille poluilleen kunnan kokonaisedusta välittämättä kuin siitä, että yhtiön onnistuminen tehtävässään on todella kriittisen tärkeää kunnan tulevaisuuden kannalta. Myös yrittäjien puolelta kuulee usein toiveita päästä hoitamaan asioitaan suoraan kuntajohtajien kanssa, mihin kehitysyhtiön kautta syntyy yrittäjille luonteva foorumi. Elinkeinojen kehittämisen kytkeminen kunnan muihin elinvoimahankkeisiin edellyttää myös kiinteää yhteyttä, tietoa kummankin suunnitelmista ja yhteistä tilannekuvaa. Kiinteä yhteys mahdollistaa myös nopean yhteisen reagoinnin, kunnan ja yhtiön toiminnan synkronoinnin ketterästi, mikä on onnistumisen edellytys yllätyksellisessä ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Taloussuunnitelma- tai palvelusopimuskausille asetettuja tavoitteita saattaa joutua nopeastikin muuttamaan esim. äkillisen rakennemuutoksen tilanteessa tai mielenkiintoisten hankeaihioiden ilmaantuessa hyödynnettäväksi. Kiinteän yhteyden kautta toivottiin myös omistajakunnan eri toimialojen saavan herätyksen ja innostuksen elinvoiman ja elinkeinon edistämiseen. Kemissä puhuttiin kaupunkiorganisaation nukkuvista soluista, jotka pitää saada ymmärtämään elinkeinopolitiinen vastuunsa.

Haastatteluissa yritettiin haastaa vastaajia kysymällä, miksi tarvitaan yhtiö, kun yhteys kuitenkin halutaan pitää tiiviinä. Eikö ole pelkoa, että niitä etuja, joilla hajautettua, itsenäisiin toimijoihin perustuvaa rakennetta yleensä perustellaan, ei saavuteta, kun johtamisyyhteys on kovin tiivis. Tällaisia etuja saattavat olla

- toiminnan yhtiöittäminen eli emo-organisaatioon nähden suuremman itsenäisyyden takaaminen edellyttää toiminnan perustarkoituksen, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden kirkastamista ja siihen liittyen keskinäisen työnjaon sopimista, mikä helpottaa myös tilivelvollisuuden toteutumisen seurannan eli tulosten mittaamisen sekä kustannusten läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden, mitä toiminta oikeasti maksaa ja mistä palvelun voisi tarvittaessa ostaa kustannus-vaikuttavuudeltaan edullisemmin
- suuremman etäisyyden takia tavoitetaso on henkisesti ehkä helpompi asettaa ”lähellä” (henkilötason päivittäinen vuorovaikutus, keskinäisriippuvuudet) olevaa budjettirahoitteista toimintaa korkeammalle tasolle
- tilaaja/omistajaorganisaation johto vapautuu operatiivisesta päivittäisjohtamisesta strategisempaan rooliin yhtiön hoitamien tehtävien osalta (ns. johtamisen eroosio)

- itsenäisemmin toimiva yhtiö pystyy ketterämmin sopeutumaan yllättäviinkin tilanteisiin, hallinnon byrokratia on vähäisempää
- itsenäisyys lisää luovuutta, kun erityisesti keinojen valinnassa on vapausasteita ja kun omistajan ja yhtiön yhteistyö- ja kokemusmaailmaa eriytyy, ajattelu erilaistuu ja verkostot monipuolistuvat paremmin kuin kiinteämmin yhtenä yksikkönä toimittaessa.

Luonnollisesti haastateltavat tunnustivat näitäkin etuja yhtiöratkaisulla haettavan ja myös saadun, mutta kiinteä yhteys mahdollistaa haastateltujen mukaan niin itsenäisyyden kuin yhteistyön etujen yhdistämisen, rusinoiden noukkimisen molemmista maailmoista.

Kysyttäessä miksi yhtiömuoto on kuitenkin haluttu valita, vaikka ohjausmalli perustui selvästi viranhaltijajohdon aktiiviseen ohjaukseen ja sen pohjalta jatkaa, korostuivat erityisesti seuraavat näkökulmat:

- Yhtiömuotoinen toiminta koetaan asiakaskunnassa, eli yrityksissä, helpommin lähestyttäväksi ja lähtökohtaisesti selvemmin yritysten etua ajavaksi yhteistyökumppaniksi kuin kuntaorganisaatio.
- Yhtiö on välittäjäorganisaatio, yhden luukun toimija suhteessa moninaiseen yritysten ja yrittäjäjärjestöjen sekä kehittäjien verkostoon, joka kasvottuu selkeämmin ja toiminta koetaan nopeammaksi ja joustavammaksi.
- Yhtiömuotoinen toiminta mahdollistaa asiantuntijuuden, ulkopuolisten osaajien, integroimisen yhtiön johtamiseen hallitusjäsenyyksien kautta.
- On rahoituslähteitä, joiden hyödyntäminen ei onnistu kunnan toimesta.
- Pienemmässä piirissä, yhtiön hallituksessa, liikesalaisuudet säilyvät varmemmin.
- Luonteva neuvottelukumppani yrityksille, jotka toimivat (myös) omistajakuntien ulkopuolella.
- Oman toiminnan kehittämistyössä yhtiö on ketterämpi.
- Savogrown osalta erityinen merkitys on sillä, että kuuden omistajakunnan kesken ei ole olemassa muita yhteistyöalustoja, kuntayhtymiä tms., eli kehitysyritys tarjoaa rakenteen ja foorumin kuntien yhteistyön harjoittamiselle myös ohi ja yli perinteisen elinkeinoyhtiön toiminnan.
- Hämeenlinnassa nostettiin esiin kysymys: onko syytä organisoida asiakkaan vai omistajan mukaan.

Haastatteluissa nousi esiin myös määritelmä kehitysyrityksistä välitilayhtiöinä. Ne käyttävät julkista rahaa, joten osakeyhtiölain ajatus yhtiön edusta irrallaan yleisestä kuntaorganisaation edusta olisi illuusio. Kemissä kiinteän yhteistyön ajatusta on pohdiskeltu Business Kemi -konseptin muodossa (jota myös muotitermiksi kritisoitiin). Siinä rajapinta kaupungin ja yhtiön välillä pyritään häivyttämään tietoisesti mahdollisimman huomattomaksi niin, että yritys ei välttämättä tiedä onko tekemisessä kunnan vai yhtiön elinkeinopalvelujen kanssa, kenen palkkalistoilla asiantuntija on. Yhtiön puolelta todettiin, että perinteistä toimintamallia ja selkeää työnjakoa on varauduttava muuttamaan varsinkin jos hankerahoitus pienenee ja/tai kuntien omarahoitusosuudet pienenevät.

Tavoitteena kaikissa tapausesimerkeissämme oli siis yhtiön itsenäinen toiminta, mutta kiinteällä yhteydellä omistajaan. Kysymykseksi tässä ratkaisussa jää kokeeko kunta itsensä enemmän omistajaksi vai asiakkaaksi suhteessa kehitysyritykseen ja kumpi rooli tarjo-

aisi paremman asetelman elinvoimapanostusten kustannus-vaikuttavaan käyttämiseen. Kaiken kaikkiaan ohjaussuhteeseen kohdistuu ristiriitaisia odotuksia. Toisaalta, esim. kuntalain esitöissä, kuntia kannustetaan käyttämään aktiivisesti omistajaohjauksen erilaisia keinoja, jolloin vaarana on kuntayhtiöiden liian yksityiskohtainen ohjaaminen. Toisaalta painotetaan kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusta, jolloin omistajan rooli on varmistaa hyvät henkilövalinnat ja muuten ohjata enemmänkin asiakkaan roolista yhtiötä.

6.1.5 Yhtiöjärjestys omistajan tahdonilmaisuna

Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä määritellään tarkoitus ja toimiala. OYL 1:5:n mukaan osakeyhtiön tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Ruohonen ym. (2018) toteavat selvityksessään (otanta 115 kuntaomisteista osakeyhtiötä), että suurimmassa osassa kuntayhtiöitä (2/3) ei ole erillistä määräystä toiminnan tarkoituksesta. Tällaisten yhtiöiden tulisi lähtökohtaisesti tavoitella toiminnassaan voittoa. Vain noin 19 % yhtiöissä tarkoitus on määritelty muuksi kuin voiton tuottamiseksi (Ruohonen ym. 2018, 162). Samaan johtopäätökseen päätyi Pentti Meklin ARTTU2-tutkimusohjelmaan liittyvässä selvityksessä 40 kunnan kuntakonserneista (Meklin 2018).

Tämän selvityksen kehitysyhtiöissä kolmessa neljästä yhtiöjärjestyksessä sen sijaan omistajan tahdoksi on määritelty jokin muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen omistajilleen ja on siis eksplisiittisesti kirjattu, että yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa. Poikkeuksen muodostaa Savogrow, jossa voitontavoittelua ei ole yhtiöjärjestyksessä erikseen suljettu pois.

6.1.6 Onnistumisen mittaaminen

Vastoin ennako-oletuksia tulosten mittaaminen ei noussut haastatteluissa keskeiseksi huolenaiheeksi tai kehittämisen kohteeksi. Onko toive objektiivisesta elinkeinopalvelujen vaikuttavuuden mittaamisesta todettu toivottomaksi urakaksi vai onko tilanne pikemminkin se, että eri tahot tuottavat jo nyt niin paljon elinvoiman ja elinkeinoelämän vireyden tilastotietoa, että ongelma ei olekaan tiedon puute vaan kaiken tiedon tulkinta ja hyödyntäminen johtamisessa?

Jokaisella kehitysyhtiöllä oli tietysti laaja repertuaari tavoitteita ja mittareita tilivelvollisuuden todentamiseksi, mutta yleisvaikutelmaksi jäi omistajan luottamus yhtiön toimintaan. Tilivelvollisuutta ja toiminnan vaikuttavuutta voi osoittaa ja tuoda esiin arkisessa vuorovaikutuksessa. Tiivis vuorovaikutus ja sen kautta syntynyt luottamus ja toiminnan läpinäkyvyys on ehkä tarkoittanut vähäisempää painetta panostaa tiedolla johtamisen kehittämiseen tai ainakin laadullisen, ei-numeerisen tiedon ja siitä syntyvän ymmärryksen korostumiseen päätöksenteossa ja johtamisessa. Voi tosin olettaa, että tiukentuva taloustilanne korostaa jatkossa jälleen enemmän kvantitatiivista tiedon keruuta ja toiminnan hyödyllisyyden osoittamista määrämuotoisten mittareiden avulla.

Mittarit voidaan luokitella monella eri tavalla, kuten kvantitatiivisiin ja laadullisiin mittareihin, tulosta ja tekemistä (prosessi) kuvaaviin mittareihin ja tuloksellisuuden eri osaluille kohdennettuihin mittareihin (esim. BSC:n ulottuvuudet). Myös mittarit ja indikaat-

torit voidaan erotella toisistaan. Otosyhtiöidemme mittarit voi karkealla tasolla jakaa kolmeen kategoriaan:

- 1) suoritemittarit (esim. kontaktoidut yritykset kpl)
- 2) kuvailevat mittarit (esim. tavoitteena ekosysteemien kehittäminen, mittarina selvitys tehdyistä toimenpiteistä)
- 3) yleiset elinkeinoelämän tilaa, työllisyyden ja aluetalouden kehitystä kuvaavat indikaattorit.

Esimerkkinä otosyhtiöidemme mittareista esitetään Linnan Kehitykselle kaupungin talousarviossa vuodelle 2020 asetetut tavoitteet, jotka on kuvattu kuviossa 11.

Linnan Kehitys Oy

Elinkeino-yhtiö, jonka tärkeimpänä tehtävänä on lisätä Hämeenlinnan tunnettuutta ja taloudellista kasvua. Yhtiö haluaa kasvaa halutuksi ja luotettavaksi kumppaniksi elinkeinosektorilla.

Tavoite 2020	Mittari
Hämeenlinnan vetovoima kasvaa; vierailijoiden määrä kasvaa	Vierailijoiden lkm
Kaupunkimarkkinoinnin tavoitteena on tukea Hämeenlinnan tunnettuuden ja vetovoiman lisäämistä, nettomuuton kasvua, vierailijamäärän kasvua sekä sijoittuvien yritysten saamista Hämeenlinnaan	Selostus tehdyistä toimenpiteistä, mielikuvamittauksen tulokset
Hämeenlinnan alueen kaupunkimarkkinoinnin ja matkailun roolien ja vastuiden selkeyttäminen	Selostus tehdyistä toimenpiteistä
Linnan Kehitys hankkii aktiivisesti uusia sijoittuvia yrityksiä Hämeenlinnaan valitun strategian mukaisesti; Linnan Kehityksen kautta sijoittuvien yritysten avulla saatavien työpaikkojen määrä vähintään 180	Sijoittuvien yritysten lkm, sijoittuvien yritysten avulla saatavien työpaikkojen lkm
Yhtiö toimii aktiivisena osapuolena ekosysteemimallin toimeenpanossa	Selostus tehdyistä toimenpiteistä
Linnan Kehityksen palveluita käyttäneet asiakkaat kokevat palvelut laadukkaiksi ja hyödyllisiksi; asiakastytyväisyyskyselyn tulos vähintään 3,5 (asteikolla 1–5)	Asiakastytyväisyyskyselyn tulos
Henkilöstötytyväisyys kehittyi positiivisesti edelliseen vuoteen verrattuna	Työhyvinvointi-indeksi (vuodet 2019, 2020)
Työllisyystoimenpiteisiin osallistuminen	Tehdyt työllisyystoimenpiteet

KUVIO 11. Linnan kehitys Oy:lle Hämeenlinnan kaupungin talousarviossa vuodelle 2020 asetetut tavoitteet ja mittarit (Hämeenlinnan kaupunki. Talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2021–2022, 108)

Samantyyppisiä mittareita löytyy muiltakin yhtiöiltä. Palvelusopimuksissa tavoitteiden ja mittareiden määrä useimmiten kasvaa ja esim. Linnan Kehitykselle on sopimuksessa asetettu myös suoritteiden määrää kuvaavia tavoitteita ja mittareita.

Perinteinen keskustelu kategorian kolme mittareiden osalta luonnollisesti liittyy yhtiön rooliin, kykyyn vaikuttaa halutun muutoksen aikaan saamisessa. Kuka oikeasti omistaa hyvän tai huonon tuloksen? Kuinka paljon esim. Linnan Kehitys voi toimillaan vaikuttaa Hämeenlinnan asukasluvun tai vierailijoiden määrän kasvuun, kaupungista syntyneen mielikuvan kehitykseen tai yritysten sijoittumiseen alueelle. Esimerkiksi Keskuskauppakamarin selvityksessä alueiden kilpailukyvyistä (Keskuskauppakamari 2016) yritysten sijoittumispäätökset liittyvät ennen muuta saavutettavuuteen, työvoiman saatavuuteen ja alueen yleisiin kasvunäkymiin. Kaikkien näiden tekijöiden osalta yhtiön vaikuttamiskyky yksin lienee rajallinen. Kategorian kolme mittareita voikin kutsua pikemminkin elinvoimaindikaattoreiksi, tilannekuvan rakentamisessa ja toiminnan suunnittelussa tärkeäksi tietopohjaksi, kuin yksittäisen toimijan onnistumista kuvaaviksi mittareiksi – mikä ei tietenkään tarkoita, etteikö niitä pitäisi käyttää ja kehitysyhtiönkin johtamisessa hyödyntää perustehtävän osoittimina ja vaikuttavuusnäkökulman muistuttajina.

Yleisten elinvoimaindikaattoreiden ajantasaisuus nousi niin ikään keskusteluissa esiin. Monilta osin tarvittava tietotuotanto laahaa perässä, jopa vuosia. Selvästi kaivattaisiin kehitystyötä reaaliaikaisempien indikaattorien aikaansaamiseksi. Alueen tilaa ja kehitystä kuvaavia ja jopa ennakoivia tuntosarvia todennäköisesti löytyykin esim. lentomatkustukseen, hotelliyöpymisiin, korttimaksu- ja kanta-asiakasdataan, asuntokauppaan ja kiinteistöjen käyttöasteeseen, pankkien luotonantoon sekä mobiilioperaattorien paikannusdataan tai yritysten tilinpäätösaineistoihin ja esim. luottamusindikaattoreihin liittyen. Tämän tyyppisten ajantasaisten tietoaineistojen hyödyntämiseksi kunnat kuitenkin tarvitsisivat pääsyä yritysten tuottamaan dataan tutkimus- ja tilastointikäyttöä varten.

6.2 Tulevaisuuden roolit

Kehitysyhtiöiden tulevaisuuden painopisteitä ja mahdollisia muutoksia tehtäväkentässä tarkasteltaessa on yleisvaikutelma se, että kovin suuria muutoksia ei olisi tulossa. Yrityspalvelut nähdään tärkeänä ja jatkossakin välttämättömänä toimintamuotona, samoin hanketoimintaan osallistuminen. Hanketoiminta tosin nosti esiin ristiriitaisiakin tunnelmia. Jokaisessa yhtiössä ja varsinkin niiden omistajakentässä pohditaan hankkeiden ja niiden omarahoituksen määrän ja suuntautumisen kysymyksiä. Esimerkiksi haastattelussa esiin nousseet termit hankehumppa, hankemylly, hankehäröily, hankebensa eli hankkeet, joiden avulla lähinnä työllistetään omaa henkilökuntaa ja hygieniahankkeet eli hankkeet, joihin lähdetään mukaan tärkeän yhteistyökumppanin toiveesta eikä niinkään omaan tarpeeseen perustuen, kertovat suhtautumisen hankemaaailmaan olevan paikoin kriittinen. Esimerkiksi Kokkolassa kaupunki on ottanut vahvan roolin hankkeiden suunnittelussa. Kaupunki tekee vuosittain palvelusopimuksen yhtiön kanssa, mutta sen lisäksi päättää erikseen jokaisen hankkeisiin liittyvän kuntarahoitusosuuden. Alle 40 000 euron hankkeet päätetään viranhaltijoiden toimesta kaupungin hankintaryhmässä ja arvoltaan yli menevät kaupunginhallituksessa. Kokkolassa nostettiin myös esiin pelko ketteryyden menettämisestä, jos liian suuri osuus resursseista sidotaan hankkeisiin. Kemissä puolestaan luottamushenkilöpuolelta kysytään, onko järkevää käyttää kaupungin rahaa kehitysyhtiön hankkeisiin, joissa on mukana isoja, kansallisesti ja kansainvälisesti toimivia teollisuusyrityksiä ja pörssiyrityksiä. Ovatko ne hankerahoituksen kautta annetun julkisen subvention tarpeessa? Valuvatko hankkeiden hyödyt suuryritysten kautta oman alueen

ulkopuolelle, miksei keskitytä oman alueen yrityksiin? Yhtiön toiminnan perustuminen pitkälti hankkeiden varaan saattaa aiheuttaa myös sen, että hallituksen rooli helposti muuttuu liian operatiiviseksi.

Toisaalta nousi esiin se, että kehitysyritykset ovat usein kovin haluttu kumppani hankkeisiin ja pyyntöjä tulee yli oman tarpeen ja rahoituskyvyn. Hankkeiden kautta myös saadaan lisäresursseja alueen kehittämiseen, mutta kuntarahoituksen saamiseksi harkintaa käynnistettävistä hankkeista toivottiin ennen muuta omistajien taholta ja erityisesti nyt, kun omistajakunnat karsivat budjettejaan. Urautumisen riski, hankkeiden pyörittäminen totuttuun tapaan, on niin ikään syytä ottaa vakavasti. Kehitysyrityksien toimesta korostettiin, että aktiivinen työskentely yritysten kanssa antaa niille mahdollisuuden suunnata hakeet sinne missä niille on tarvetta ja edellytykset vähentää hankkeita hankkeiden vuoksi.

Vaikka yleisvaikutelma kehitysyrityksen roolin pysyvyydestä oli hallitseva mielikuva, löytyi jokaiselta yhtiöltä suunnitelmia ja päätöksiä uusista painotuksista, aluevaltauksista tai toimintamuodoista.

Hämeenlinnassa Linnan Kehitys on palvelusopimuksen linjaamana aktivoitunut työvoimapalvelujen saralla. Linnan Kehitys palkkaa toisen työllisyysagentin (yritys- ja yhteisömanagerin) kahden vuoden määräaikaiseen työsuhteeseen. Agentit kiertävät yrityksissä kartoittamassa mahdollisia työvoimatarpeita ja tarjoavat esiin tulleita työmahdollisuuksia työttömille sekä viestivät osaamistarpeista oppilaitoksille. Palvelusopimuksen (Linnan Kehitys Oy:n ja Hämeenlinnan kaupungin välinen palvelusopimus 2020, 12) mukaan työllisyysagentit mm.

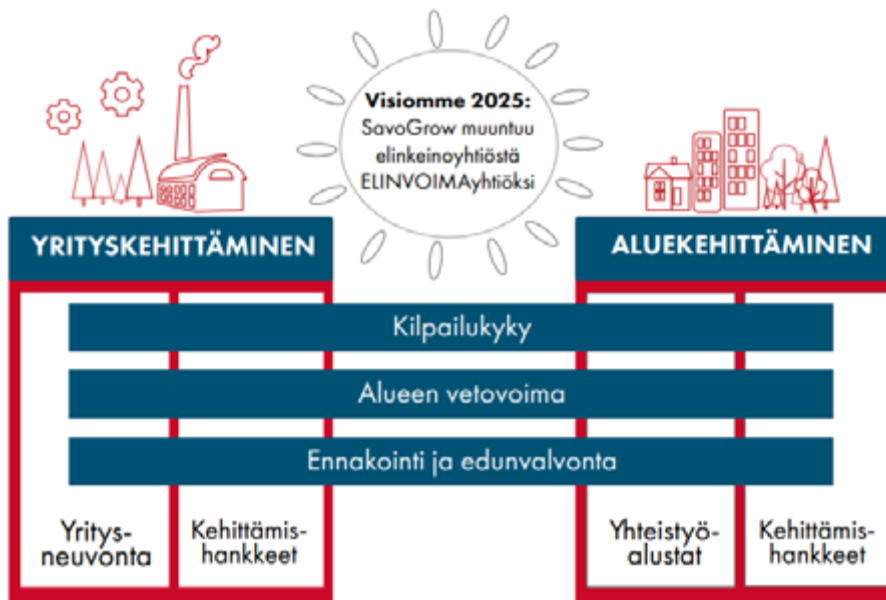
- rakentavat yhteistyötä kaupungin, alueen yritysten, oppilaitosten ja TE-hallinnon välillä uusien työpaikkojen löytämiseksi, yritystarpeiden kartoittamiseksi ja yritysten tukemiseksi palkata työttömiä.
- tarjoavat tukea yrityksille, että ne voivat hyödyntää paremmin työllistämisen erilaisia tukia. Työllisyysagentit mätsäävät jo työkokeilussa ja palkkatuella olevia ja työnantajia ja mahdollistavat positiivisia siirtymiä työhön.
- osallistuvat työllisyyspalveluiden yrityksille ja muille työnantajille kohdennettavien tukimuotojen kehittämiseen (esim. työllisyyssetelit, dynaamiset hankinnat).

Uusi toimintamuoto vahvistaa kaupungin roolia, kehitysyrityksen kautta, elinkeinolähtöisessä työvoimapolitiikassa kunnille perinteisemmän sosiaalipoliittisen, kuntouttavaan työtöimintaan keskittyneen palvelun rinnalla.

Savogrow Oy on uudessa strategiassaan (Kehitysyritykset Savogrow Oy. Strategia 2020–2025) määritellyt oman roolinsa liittyvän entistä vahvemmin perinteisen elinkeinopolitiikan sijasta tai lisäksi elinvoiman edistämiseen omistajakuntiansa alueella. Painotukset kolmen perustehtäväluokan kesken pysynevät tulevaisuudessa suurin piirtein nykyisenlaisena (toimintaympäristön kehittämisen osuuden arvioidaan pienenevän nykyisestä 55 prosentista 40 prosenttiin toiminnan volyyminä). Uusina tehtäväalueina Savogrowissa nostetaan esiin mm. yhteiskehittämisen juurruttaminen alueen kuntiin, alueen edunvalvonnan ja aluemarkkinoinnin vahvistaminen, monimuotokoulutuksen ja oppilaitosyhteistyön tiivis-

täminen sekä maahanmuuton lisääminen (ml. kausityöntekijöiden ja pendelöijien sitouttaminen alueelle) ja asumisen uusien ratkaisujen kehittäminen.

Käytännön esimerkkinä päätetystä, elinvoimapainotteisesta strategiasta on esim. hanke kuntademokratian kehittämiseksi. SavoGrown omistajakunnat Keitele, Pielavesi, Rautalampi, Suonenjoki, Tervo ja Vesanto ovat käynnistäneet Savogrown koordinoiman demokratiakokeilun, jonka kumppanina toimii Sitra. Demokratiakokeilun päämääränä on vahvistaa asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa oman kotikuntansa päätöksentekoon ja toimintaan. Hankesuunnitelman mukaan tavoitetta kohti edetään luomalla kuntien tarpeisiin soveltuva, asukkaiden näköinen sähköinen alusta osallisuuteen. Kokeilun tuotoksena saadaan kevyt versio paikkatietoihin perustuvasta vuorovaikutteisesta kuntalaiskanavasta, ”VUOKosta”.



KUVIO 12. Savogrown strategian visualisointi (SavoGrow Oy 2020)

SavoGrown strategia näkyy myös rekrytoinneissa. Yhtiö palkkasi huhtikuun alusta alkaen elinvoimapäällikön. Elinvoimapäällikön tehtäviin kuuluu mm. uusien asukkaiden ja osaa- van työvoiman houkuttelu alueelle (aluemarkkinointityö), (hanke)rahoituksen kanavointi aluekehittämistöimiin ja kokeiluihin Savo Villissä Lännessä -brändin puitteissa sekä kuntien auttaminen palveluiden yhteiskehittämisessä.


Asukashankinta, omistajakuntien palvelutuotannon kehittäminen, omistajakuntien keskinäisen yhteistyön tiivistäminen ja työnjaollisen erikoistumisen edistäminen sekä demokratian toimivuuden turvaaminen antaa kuvan kehitys-yhtiön kasvavasta roolista tontilla,

joka on perinteisesti kuulunut peruskuntien vastuulle. Yksi esimerkki yhtiön merkityksestä omistajakunnilleen näkyy suurimman omistajakunnan, Suonenjoen kaupungin, talousarviossa, jossa viitataan SavoGrow-kuntiin sellaisissakin yhteyksissä, jotka eivät liity yhtiöön sinänsä millään tavalla eli SavoGrow-kehitysyhtiön omistajakunnat muodostavat käsitteellisesti oman aluepoliittisen entiteetin käytettäväksi laajasti monissa eri yhteyksissä. Kaiken kaikkiaan omistajakunnat selvästi kokevat, että yhdessä kehittäminen takaa leveämmät hartiat ja vaikuttavammat kehittämishankkeet kuin yksin toimiessa olisi mahdollista ja tähän kehitysyhtiö tarjoaa olemassa olevan alustan. Voisiko kyse olla myös siitä, että yhä suurempi osa peruskuntien normaalista toiminnasta siirretään yhtiön toiminnaksi ja rahoitetaan eri lähteistä kerätyllä hankerahoituksella?

Kosekin osalta haastateltavat korostivat, että yritysten arjen kehittäminen, neuvonta ja auttaminen on jatkossakin painopiste. Kun kunta maksaa palvelun on sitä oltava tarjolla kaikille yrityksille, tiukkaa kohderyhmä tai toimialapriorisointia ei voi näin ollen tehdä ja pyrkimyksenä onkin jatkaa alueverkottajan, neutraalin fasilitaattorin roolissa, joskin kapenevien resurssien takia painopistealueita jatkossa karsien. Keskeistä on säilyttää kyky nopeaan reagointiin ja valmius nopeastikin vaihtaa toiminnan painopisteitä eikä hallituksen puheenjohtajan mukaan tietoisia painopistevalintoja, mahdollista roolin muutosta ole tietoisesti mietitty. Alaverkottajan rooliin suhtauduttiin skeptisesti nimenomaan osaamisvaateiden takia. Toimialaosaamisen sijasta kannattaa keskittyä läpäiseviin teemoihin ja osaamisalueisiin kuten digitalisaation edistämiseen. Tiettyyn toimialaan keskittyvän ekosysteemyön ja siihen liittyvien kärkihankkeiden käynnistäminen on toisaalta suunnittelupöydällä Kosekissa. Uusien avausten osalta tunnistettiin riski ajautua reviiirikiistoihin muiden alueen kehittäjäorganisaatioiden kanssa. Tulevan roolin pohdintaa vaikeuttaa monialaisten maakuntien mahdollinen syntyminen sote-uudistuksessa muodostettavien itsehallinnollisten alueiden jatkoksi. Mikä on kasvupalveluiden kohtalo tässä työn alla olevassa suunnittelussa? Eri toimintamuotojen osalta Kosekin vt. toimitusjohtaja Pekka Pohjola arvioi, että yrityspalveluiden rooli tulee nykyisestäkin vahvasta osuudesta edelleen kasvamaan, samoin aluemarkkinointi. Hanketoiminnan sekä alue- ja alaverkottajan rooli taas näyttäisi pienenevän Kosekin toiminnassa jatkossa.

Kosek on myös kokeillut työvoimapalveluiden tarjoamista, mutta yhtiömuoto koettiin siinä hankalaksi. Esimerkiksi muutoksenhaku yhtiön tekemiin etuisuus- ja palvelupäätöksiin oli vaikeaa eli tarvittiin julkista päätöksentekoa.

Digipoliksien haastatteluissa nousi esiin omistajakuntien keskinäisen yhteistyön vähäisyys, mihin perustuen esitettiin toive yhtiön kasvavasta roolista maakunnallisen yhteistyön alustana toimimisesta, jos vain maksuhaluukkuutta löytyy muiltakin kuin Kemian kaupungilta. Omistajakunnista Torniolta on Digipoliksien lisäksi kaupungin ja yrittäjien omistama kehitysyhtiö Team Botnia Oy. Digipoliksien tulevaisuuden suunnitelmissa pyrkimys osaa- miskeskusten rakentamiseen ja hankkeiden kautta syntyvien rönsyjen kokoamiseen esim. kiertotalousteemaan liittyen, suurten yritysten start up -toimintaan kytkeytyen ja nuorten yrittäjien auttamiseen panostaen yhdessä ammattikorkeakoulun kanssa voisivat saada lisää painoarvoa. Esteenä pyrkimykselle on teknisen korkeakoulutuksen puuttuminen alueella ja suuryritysten tapa toteuttaa T&K&I-työtä yrityksen pääkonttorin paikkakunnalla esim. Helsingissä. Digipoliksella on pitkä historia, vakiintunut toiminta ja fokuoitunut



toimintakenttä, mikä vähentää koettua tarvetta ulkopuoliselle ohjaukselle ja esim. luottamushenkilöiden johtamiselle.

Digipolis näkee itsensä nyt ja jatkossakin ennen muuta toimialaverkottajan roolissa. Volyymi jakautuu kolmen eri toimintalohkon osalta seuraavasti: yrityspalvelut 15 %, toimintaympäristön kehittäminen (hankkeet) 70 % ja aluemarkkinointi 15 %. Kysymykseen alue- vs. alaverkottajana toimimisesta Digipoliksena tavoitteena on toimia jatkossakin alaverkottajana. Tavoitteena on osaamisen kumuloituminen keskittymällä tai erikoistumalla teollisuuteen ja kiertotalouteen. ”Aluverkottaja tai yleis-elinkeinoyhtiö ei oikein ole sitten muuta kuin elinkeinokehittämisen erikoistalo” toteaa toimitusjohtaja Kimmo Heikka ja jatkaa:

Digipolis on Lapin maakunnan kestävästi luonnonvaroja jalostavan teollisuusklusterin veturi. Tässä on kuitenkin alueellinen lähtökohta, koska teollisuus on keskittynyt Kemi-Tornion alueelle. Toki teollisuutta ja kaivostoimintaa on muuallakin. Teollisuusklusterimme kärki kehittämisteema on teollinen kiertotalous, jossa olemme jo Sitran myötävaikutuksella kansallinen edelläkävijä. Tätä työtä ollaan jatkamassa, jossa TEM näin suo. Samalla teemalla mennään sitten Eurooppa / EU-tasolle, jossa olemme pystyttämässä EU teollisen kiertotalouden allianssia.

Kysyttäessä jatkohaaveista kokosi Kimmo Heikka seuraavan listan teemoista ja työmuodoista, joihin toivoisi voitavan panostaa nykyistä enemmän:

- resilienssi- / ennakoin rakennemuutoksen työn vetäminen
- kiertotalouden kv-/EU-allianssin rakentaminen (aloitettu); kv-markkinat ja rahoitus
- yliopisto-, amk- ja ammattiopistoyhteistyötä tehty 90-luvulta lähtien -> uutta syvyyttä ja toimintamalleja pitäisi löytää
- Invest in -toimintaan lisää resursseja.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Selvityksemme kohteena olleiden neljän kehitysyrityksen tilanteessa omistajaohjaus perustuu ennen kaikkea päivittäiseen vuorovaikutukseen, hallitustyöskentelyyn ja palvelusopimusten kautta johtamiseen. Vuorovaikutuksessa korostuu omistajakuntien viranhaltijoiden rooli kuntien luottamushenkilöjohdon roolin jäädessä taka-alalle. Syntyi myös vaikutelma, että omistajaohjauksen työkaluja tai niiden keskinäistä merkitystä ei ole välttämättä tietoisesti puntaroitu tai kehitysaskelaita suunniteltu. Yhteistyö näyttäisi sujuvan erityisesti kuntajohtajien henkilökohtaisen kiinnostuksen siivittämänä ja suojelemana ja jopa niin, että omistajakunnan muut viranhaltijavalmistelijat eivät aina tiedä omaa rooliaan konserniohjauksessa.

Hallitusten kokoonpanot noudattavat kuntayhtiöiden yleistä kaavaa. Ne ovat kooltaan isompia, naisvaltaisempia, kokoonpanoltaan harvemmin uusiutuvia ja poliittisesti jyvitettyjä suuremmissa määrin kuin pörssiyritykset tai suomalaiset pk-yritykset keskimäärin, vaikka poliittinen mandatointi näyttäisikin olevan vähenemässä. Yhtiöiden hallitusten itsearviointit ja niiden tulosten käsittely omistajakunnissa siten kuin esim. Kuntaliiton suosituksessa esitetään eivät näytä toteutuvan käytännössä. Suosituksen mukaan ”Hallituksen on arvioitava vuosittain toimintaansa ja työskentelytapojaan. Arviointi voidaan toteuttaa sisäisenä itsearviointina tai käyttää ulkopuolista arvioitsijaa. Arvioinnin keskeisistä tuloksista tulee raportoida kirjallisesti konsernijohdon määräämälle taholle” (Kuntaliitto 2009, 24). Omistajan tytäryhteisöilleen suosittelema hallituksen itsearviointiprosessi saatettiin kokea hallituksen taholta liian yksityiskohtaiseksi ohjaukseksi.

Myös kehitysyritysten mahdollisten roolimutosten osalta jäi vaikutelma, että selkeitä strategisia linjauksia ei ole ainakaan keskeisten päättäjien kesken yhdessä puntaroitu ellei sellaiseksi tulkita nykyisen toimintamallin säilyttämistä ja mahdollisiin muospaineisiin sopeutumista ennen muuta runsaan hanketoiminnan kautta tai, että keskeisintä on säilyttää kyky ketterästi muuttaa palvelutarjontaa ja asiakassegmenttejä tilanteen vaatimalla tavalla sitomatta itseään tiukkarajaisiin strategisiin painopistevalintoihin, kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti palvellen. Ehkäpä juuri moninaiset hankkeet mahdollistavat jatkuvan uudelleenorientoitumisen ainakin pienessä mittakaavassa ja siten perusratkaisut esim. sen suhteen miten painotetaan paikallisen kehityksen tukemista, alueverkottumista, vs. kansallisempaa tai kansainvälisempää suuntautuneisuutta valittujen painopisteto-

mialojen osalta (alaverkottuminen) voivat jatkua ennallaan tai muuntua itseohjautuvasti kysynnän ja tilanteen mukaan.

Tätä selvitystä tehtäessä kunnat pohtivat taloudellista selviytymistään ehkä ankarammin kuin koskaan ja merkkejä tästä aiheutuvista muutospaineista kehitysyhtiökenttään on syksyn 2020 kuluessa uutisoitu eri puolilta maata. On syntynyt vaikutelma, että omistajakuntien budjettivääntöjen tuloksena syntyneet ehdotukset kehitysyhtiön toiminnan rajaamisesta tai sen toiminnan siirtämisestä osittain tai kokonaan kunnan omaksi toiminnaksi tai jollekin muulle toimijalle, kuten ammattikorkeakoululle, tulee yhtiöille ja jopa osalle omistajakuntien luottamushenkilöistä yllätyksenä. Kehitysyhtiöiden näkökulmasta olisikin tärkeää ratkaista omistajakuntien luottamushenkilöiden mukana pitäminen yhtiön rinnalla, riittävä tiedon saanti ja käsitys toiminnalla saadusta hyödystä niin, että tulevaisuutta voisi suunnitella nykyistä vakaammalta pohjalta. Oman toimintaprofiilin tietoinen tutkiskelu yhdessä omistajan kanssa varmasti auttaisi niin ikään. Erityisesti negatiivisen elinvoimakehityksen alueilla kehitysyhtiö on ehkä juuri se toimintamuoto, joka pystyy sopeutumaan niukkenevien resurssien problematiikkaan ketterämmin kuin peruskunta itsessään.

Kaiken kaikkiaan yhtiön näkökulmasta on tärkeää hakea tasapainoa sen välillä, kuinka paljon esim. hallitusvalinnoissa toivotaan vahvistusta yhtiön johtamisosaamiseen ja eri toimialojen substanssiasiantuntemukseen esim. hallitusammattilaisten avulla, ja kuinka paljon poliittista selkärankaa ja varmempaa asemoitumista osaksi omistajan konsernirakennetta. Omistajan on puolestaan hyvä hakea tasapainoa yhtiömuotoiseen toimintaan kuuluvan itseohjautuvuuden ja kiinteän johtamisyhteyden kesken.

	Kehitysyhtiö SavoGrow Oy - tj. Olli Tiainen	Linnan Kehitys Oy - tj. Kari Saarinen	Kokkolanseudun Kehitys Oy - tj. Pekka Pohjola	Kemin Digipolis Oy - tj. Kimmo Heikka
Kehityskohteet ohjauksessa ja roolissa	SavoGrown neuvottelukunnan rooli eli omistajakuntien luottamushenkilöiden integrointi toiminnan johtamiseen vaatii uusia toimintamuotoja ja roolin määrittystä Kehitysyhtiön roolia on strategiassa päätetty laajentaa vahvasti elinkeinon kehittämisestä laajempaan elinvoiman ja aluekehittämisen edistämisen tehtäväkenttään	Palvelusopimuksen yksityiskohtaisuutta (vuoden 2020 palvelusopimuksessa on 34 eriteltyä toimenpidettä ja palvelumuotoa sekä 21 vuosisopimuksen toimenpidettä) ja resurssien sitomista ennakolta määriteltäisiin käyttötarkoituksiin halutaan lieventää, yhtiön budjettirakenne nyt kuin kunnalla ja vapaata resurssia nopeaan reagointiin niukasti, elinvoimakokonaisuuden valmistelu hajoaa virkoneistossa strategiyksikön, konserniohjauksen ja konsernijohtoon (Kj/KH pj) kesken Työnjako kaupungin kanssa tapahtumatilanteissa, kaupunkimarkkinoinnissa, matkailun edistämässä ja työllisyyden hoidossa arvioidaan	Omistajan konsernipalvelujen rooli yhtiön näkökulmasta epäselvä, Konserni- ja kaupunkikehityksijaoston roolista kahdenlaista ilmaa Konserniohjeet vaikea kirjoittaa esim. ennakkokannan vaatimisen osalta riittävän konkreettisesti, kun yhtiöt niin erilaisia ja vaativat erilaista johtamista, mutta rutiinit pyritään yhdenmukaistamaan Kaupunkimarkkinoinnista osa siirtynyt yhtiöltä kaupungille Roolimäärittelyssä korostuu kaikkien yritysten yhdenvertainen kohtelu eli toimialaerikoistuminen koetaan hankalaksi	Omistajakuntien keskinäisen yhteistyön tiivistäminen omistajaohjauksessa Kemin kaupungin elinkeinopalvelujen ja kehitysyhtiön yrityspalvelujen integrointi Kemi Business –konseptin myötä, kehitysyhtiön yhteistyö koko Kemi-konsernin kanssa, ”nurkkakuntaisesta piirikunnallisuudesta” kehitysyhtiölle vahvempi rooli maakunnallisissa, kansallisissa ja kansainvälisissä verkostoissa omistajan tuella, tähtäimessä klusteripohjainen toimialaerikoistuminen

KUVIO 13. Havaintoja ohjauksen ja profiilin kehitystarpeista



8 Hyvät käytännöt

– esimerkkejä otosyhtiöidemme ylpeydenaiheista

8.1 Linnan Kehitys: PARKKI Business Park

PARKKI Business Park on yrittäjyyden ja uuden luomisen keskittymä, joka kokoaa yhteen yrittäjyyspalveluita tarjoavat toimijat, oppilaitokset ja yritykset. Hämeenlinnan keskustassa sijaitsevassa Parkissa löytyy osaamista ja modernia työtilaa kolmessa kerroksessa. Parkki ei kuitenkaan ole ainoastaan nykyaikainen toimitilakokonaisuus, vaan kokonaan uusi tapa toimia saman katon alla. Tammikuussa 2020 avautuneen Parkin avulla Hämeenlinnassa pystytään toimimaan entistä tehokkaammin yrityskehityksen tarpeiden mukaan, sillä Parkki kokoaa yhteen yrityksille sekä yrittäjyydestä kiinnostuneille tarjottavat palvelut, neuvonnan, koulutukset, tapahtumat ja verkostoitumismahdollisuudet.

Idea Parkista eteni nopeasti käytäntöön Hämeenlinnan Kaupungin, Linnan Kehitys Oy, Etelä-Hämeen Osuuspankin ja Crazy Town Oy toimesta. Vahva yhteinen tahtotila tehdä enemmän yhteistyötä mahdollisti, että mukaan Parkkiin saatiin kaikki alueen merkittävät yrittäjyyspalveluita tarjoavat toimijat. Hämeenlinnan keskustassa sijaitsevan yli 1100 m² tilan suunnittelu ja remontointi tapahtui vuoden 2019 aikana.

Verrattuna muihin yrityskehittämisen alustoihin, jotka ovat tarkoitettu yleensä vain yrittäjyyspalveluita tarjoaville toimijoille, myös yritykset pääsevät osaksi Parkkia. Yrityksille Parkissa on tarjolla toimitiloja, jotka voidaan räätälöidä ketterästi yrityksen tarpeiden mukaan. Samalla yrityksillä on käden ulottuvilla mm. yrityspalvelut, oppilaitosten palvelut, kattavat verkostot ja merkityksellinen työyhteisö. Parkin yritysjäsenenä on freelancereita, yksinyrittäjiä, mikroyrityksiä, startup-yrityksiä, isojen organisaatioiden tiimejä sekä etätöön tekijöitä.

PARKKI Business Park huomattiin myös Sitrassa ja yhteistyössä syntyi kokeilu Parkin lähtötilanteesta. Kokeilu käynnistyi kyselyllä, jonka tavoitteena oli selvittää, millaisia odotuksia ja toiveita Parkin toimintaa kohtaan on sekä miten Parkin jäsenten kilpailukykyä ja osaamisen kehittämistä voitaisiin jatkossa edistää. Tuloksista selvisi jäsenten olevan sitoutuneita Parkin toimintaan ja kehittämiseen. Parkin toimijoista 92 % kertoi alueen

elinvoiman lisäämisen sekä uuden yhteistyön luomisen olevan päätavoitteita Parkissa toimimiseen.

Ensimmäinen vuosi on Parkin toimintakulttuurin käynnistämistä. Yhteisö ja sen kulttuuri muodostetaan yhdessä jäsenten kanssa – tekemällä ja toisilta oppimalla. Parkissa uskotaan, että parhaat tulokset saadaan aikaiseksi aidolla yhteistyöllä. Yhteinen kulttuuri muodostuu avoimuuden, kannustamisen, luovuuden, oppimisen ja yhteistyön ympärille.

Haluamme Parkin olevan paikka, johon yritykset ja yrittäjiksi aikovat ottavat ensimmäiseksi yhteyttä ja josta he saavat konkreettista apua liiketoiminnan eri vaiheessa. Parkki tarjoaa luovan ympäristön työhön, tapahtumiin ja oppimiseen. Parkissa toimitaan asiakaslähtöisesti, löydetään vastaukset kysymyksiin ja oikeat ihmiset avuksi sekä mahdollistetaan ainutlaatuisien ja merkityksellisten kontaktien syntyminen. Tulevaisuudessa päämääränä on, että Parkki on erikokoisten yritysten, osajien, toimijoiden, oppilaitosten, opiskelijoiden ja tutkijoiden muodostama avoin yhteisö, joka luo uutta ja tukee olemassa olevaa. Parkki tähtää tulevaisuuteen, generoi elinvoimaa ja kasvua maakuntaan.

Kari Saarinen, toimitusjohtaja, Linnan Kehitys Oy

8.2 SavoGrow

Kuuteen omistajakuntaan hajasijoitettu elinkeinoasiamiesverkosto SavoGrown elinkeinopalvelun perusta rakentuu kuntiin hajasijoitettuun elinkeinotiimiin. Meillä on viisi elinkeinoasiamiestä, jolle on jaettu kuntakohtainen vastuu kunnallisesta elinkeinopalveluista ja kehitysyrityksen kehittämisspalveluiden jalkauttamisesta vastuukuntaansa. Elinkeinoasiamiehen työnkuva muokataan yhdessä kunnan ja kehitysyrityksen kesken. Työpiste sijaitsee kunnanvirastossa ja käytännössä kunnanjohtaja toimii elinkeinoasiamiehen ”lähiesimiehenä”. Ohessa olen kuvannut mallin etuja muutamasta eri näkökulmasta.

Asiakas

- Yrittäjä saa tarvitsemansa palvelun lähipalveluna. Kehitysyrityksen kautta elinkeinoasiamies tuntee paitsi SavoGrown, myös maakunnallisten ja osittain valtakunnallisten verkostojen tarjoamat palvelut. Elinkeinoasiamies pystyy tehokkaasti ohjaamaan nämä palvelut oman kuntansa yrittäjien käyttöön.

Omistaja

- Yritys- ja elinkeinopalvelut ovat luonteeltaan vaativia asiantuntijapalveluja eivätkä ne kuulu kunnan lakisäätöihin tehtäviin. Pienillä kunnilla on harvoin kovin suuria resursseja käytettäväksi näiden palvelujen tuottamiseen. Hajautettu malli, jossa useampi kunta rahoittaa yhdessä palvelun, mahdollistaa kustannustehokkaasti laadukkaan palvelun. Elinkeinoasiamies tuo lisäksi kuntaorganisaatioon yritysnäkökulmaa, jota voidaan hyödyntää myös muussa kunnan kehittämistyössä ja johtoryhmätyöskentelyssä.

Työntekijä

- Yksittäisessä pienessä kunnassa toimiva yrityspalvelua tekevä työntekijä on usein ainoa toimialan asiantuntija. SavoGrown mallissa elinkeinoasiamies saa tuekseen samaa työtä tekevästä kollegoista tiimin, jossa voidaan jakaa paitsi tietoa myös jossain määrin

myös erikoistua esim. jonkin toimialan, yrityksen elinkaarivaiheen tai rahoitusjärjestelyjen asiantuntijaksi.

- Osaavan henkilöstön rekrytointi on nykyisin hankalaa. Tiimissä toimiminen pitää elinkeinoasiamiehen työnkuvan nk. modernina ja vastaa paremmin nuorten, alalle vasta tulevien työntekijöiden toiveisiin ja odotuksiin ns. mielekkästä työkuultuurista. Tällä varmistetaan SG:n elinkeinoasiamiestyön houkuttelevuus ja työvoiman saanti koko ajan haastavammaksi muuttuvassa tilanteessa maaseutualueilla.
- SavoGrown kautta heillä on käytössään kehitysyhtiön työvälineet ja tukipalvelut, jolloin voidaan keskittyä varsinaiseen palvelutyöhön.

Olli Tiainen, toimitusjohtaja, SavoGrow Oy

8.3 Kemin Digipolis Oy: Low Costs – High Impact

Kemin Digipolis Oy on osa Kemin kaupungin konsernia. Yhtiö toteuttaa kaupungin elinvoimaohjelmaa. Yhtiöllä on myös muita omistajia, mutta strategiset painopisteet muodostetaan Kemin intressien mukaisesti. Yhtiön toiminnan omistajaohjausprosessin keskeinen instrumentti on vuosittain laadittava kehittämissopimus. Sopimuksessa määritellään tavoitteet, painopisteet, toimialat, palvelut, suurimmat hankkeet, mittarit ja rahoitus. Sopimuksen käsittelee kaupunginhallitus ja valmistelusta vastaavat Digipolis Oy:n hallitus, toimitusjohtaja ja Kemin kaupungin elinkeinojohtaja. Prosessissa varmistetaan kaupunkistrategian huomioiminen, elinvoimakehittämisen intressit ja kuntademokratian päätöksenteko.

Digipolis Oy:n toiminnassa erilaiset hankkeet ovat keskeisessä osassa. Kehittämissopimuksessa määritellään aihealueet, toimialat, painopisteet, joille hankkeita voidaan suunnitella ja toteuttaa. Samalla päätetään vuosittain käytössä olevasta hankkeiden omarahoituksen määrästä. Kemin kaupunginhallitus ei käsittele erikseen yksittäisten hankkeiden rahoituspäätöksiä.

Kehittämistoiminnan transaktiokustannuksista ei kuule useinkaan puhuttavan. Kemin ja sen kehitysyhtiön välisessä toiminnassa on pyritty mm. edellä kuvatulla tavalla vähentämään transaktiokustannuksia. Tärkeä osa transaktiokustannus-ajattelumallia on aika. Hanketoiminnassa aika on erityisen kriittinen tekijä, koska hakuaikojen umpeutuminen on läsnä kokoajan. Dynaaminen ja nopea toimintamalli on hyvin vaikea toteuttaa, mikäli päätöksentekoketju on pitkä.

Päätöksenteon etäännyminen operatiivisesta hankevalmistelusta saattaa aiheuttaa huolta kuntademokratian toteutumisesta. Kuntademokratiaan on kuitenkin rakennettu yhteys edellä kuvatun kehittämissopimusprosessin ja Digipolis Oy:n hallituksen rakenteen kautta. Hallituksessa on edustettuna valtuutettuja ja ylin virkamiesjohto, joka on kaupungin poliittisen päätöksenteon ”pulsilla” päivittäin. Tämän lisäksi konsernijaosto käsittelee yhtiön tilaa vuosittain ja kaupunginhallitukselle raportoidaan neljä kertaa vuodessa.

Kehitysyhtiön operatiivisen toiminnan johtamisessa hallituksella on keskeinen rooli, eikä vain kanavana poliittiseen päätöksentekoon tai kaupunginjohtamiseen, vaan myös elinkeinoelämän näkemyksiin kehittämisestä. Digipoliksella hallituksessa elinkeinoelämän,

erityisesti teollisuuden ja teollisuuspalveluiden näkemykset ovat edustettuina kolmen yritysjohdajan muodossa. Lisäksi hallituksessa on aina myös korkeakouluedustus. Tavoitteena on ollut varmistaa monialainen asiantuntijuus niin Kemi-konsernin johdosta, politiikasta, koulutuksesta ja tutkimuksesta kuin elinkeinoelämästäkin.

Yleisesti voidaan todeta, että kaupungin, kaupunkikonsernin ja kehitysyhtiön muodostama kehittämisen kokonaisuus sisältää runsaasti monimutkaisiakin transaktioita. Ne synnyttävät paljon ajankäyttöä ja kustannuksia. Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on perusteltua vaatia entistä tiukempaa transaktiokustannusten hallintaa ja työn korkeampaa tuottavuutta. – Kemi ja Kemin Digipolis Oy on vastannut tähän haasteeseen.

Kimmo Heikka, toimitusjohtaja, Digipolis Oy

8.4 Kehitysyhtiön omistus pohjan laajeneminen toivoimaa elinkeinojen kehitykseen – Perhon kunta mukaan Kokkolan tytäryhtiöön

Elinvoimainen kaupunki on vahvasti riippuvainen alueen vetovoimasta ja pitovoimasta. Vetovoimainen Kokkola pystyy houkuttelemaan uusia asukkaita, yrityksiä ja matkailijoita. Muuttovetovoima kuvaa erityisesti kaupungin kiinnostavuutta ja houkuttelevuutta uusien asukkaiden ja paluumuuttajien näkökulmasta. Kiinnostavuutta lisäävät erityisesti opiskelu- ja työllisyysmahdollisuudet, monipuoliset harrastusmahdollisuudet ja asuminen.

Sijaintivetovoima on vahvuus. Se kuvaa kaupungin saavutettavuutta ja asemaa liikenteellisenä risteyspisteenä. Paikkavetovoima vetää puoleensa matkailijoita ja tapahtumavieraita. Paikkavetovoiman kehittämisessä tärkeää on Kokkolan positiiviset mainetekijät ja aktiivinen kaupunkimarkkinointi. Alueen vetovoimaisuutta määritellään usein tiedon lisäksi maine- ja mielikuvilla, minkä vuoksi Kokkolassa on haluttu panostaa erityisesti aktiiviseen kaupunkimarkkinointiin; tästä esimerkkinä Kokkolan 400 juhluvuotena lanseerattava kaupungin uusi ilme ja brändi.

Kokkolan ja Perhon kunnan yhteistyötä pilotoitiin vuoden 2018 aikana ja vuonna 2019 Perhon kunta osti 7 % Kokkolanseudun Kehitys Oy:n osakekannasta. Näin Perhon kunnan yritysten kehittäminen on aktivoitunut ja osaamiseltaan laaja-alaistunut kunnan yrityskehittäjän saatua rinnalleen ja tuekseen laajemman osaajaverkoston eli asiantuntijatiimin, johon kuuluu koko Kokkolan yrityskehittäjien verkosto ja sen osaaminen. Yhteistyö tapahtuu viikoittaisilla yhteistyöpalavereilla ja tiiviillä yhteydenpidolla Kosekin ja Perhon yrityskehittäjän kesken. Palvelusopimuksen sisältöä päivitetään vuosittain huomioiden yritysten kehittämistarpeet ja yleinen taloudellinen tilanne. Tulokset vuoden 2020 osalta näyttävät hyvältä. Perhon kunnan alueella toimivien yritysten aktiivisuus yhteydenotoissa sekä osallistumisessa kehittämis- ja investointihankkeisiin on ollut nousussa.

Pekka Pohjola, vt. toimitusjohtaja, KOSEK



Lähdeluettelo

Andersson, M. 2015. Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio. Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 39/2015.

Erma, J., Rasila, T. & Virtanen, O. 2017. Hyvä hallitustyö. Helsinki: Kauppakamari.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Helenius, Jaakko, haastattelu 24.3.2020

Hämeenlinnan kaupunki, 2018. Omistajapoliittiset linjaukset. Omistajaohjauksen periaatteet. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.5.2018 § 57.

Hämeenlinnan kaupunki. Talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2021 – 2022.

Kaihovaara, A., Haila, K., Noro, K., Salminen, V., Härmälä, V., Halme, K., Mikkela, K., Saarnivaara, V-P., Pekkala, H. 2017: Innovaatioekosysteemit elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyön vahvistajina. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2017.

Kehitysyhtiö SavoGrow Oy STRATEGIA 2020–2025.

Kemijärven kaupunginvaltuuston kokous 11.06.2018 § 43 liite 2

Kolehmainen, J., Ruokonen, H. & Heinonen, T. 2019. Tulevaisuuden kehittämissyhtiöt rajanylittäjinä. Focus Localis 3/19.

Kuntalaki 365/1995

Kuntalaki 410/2015

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986

Meklin, P. 2018. Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Teoriaa ja havaintoja ARTTU2-tutkimuskunnista. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2018.

Meklin, P. & Pukki, H. (2018). Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Kuntakonsernien yhteisö rakenne ja emokunnan osuus kuntakonsernin taloudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2018. Suomen Kuntaliitto.

Mikkelin kaupunginhallituksen kokous 22.6.2020, § 231 Talous- ja tulevaisuusohjelma.

Olli Alho, Kaupunkikehitysjohtaja, Lahden kaupunki. Luento Kuntamarkkinoilla 12.9.2018.

Oulun kaupunki. Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä. 2016.

Pauni, M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen.

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 88. Helsinki. KAKS.

Pyykkölä, M. & Vuorensola, M. 2018: Kuinka johtaa elinvoimaa? Viiden kaupungin tapaustutkimus elinvoiman määrittelystä, organisoinnista ja johtamisesta. Suomen Kuntaliitto.

Pyykkölä, M. & Vuorensola, M. 2019: Kunnat innovaatioita edistämässä. Kolmen kaupungin tapaustutkimus. Suomen Kuntaliitto.

Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2018: Kuntayhtiö.

Ruohonen, J., Vahtera, V. & Salminen, L. 2019. Kuntayhtiöiden hallitusten koostumus monimuotoisuuden kannalta. Focus Localis 1/19.

SEKESin jäsenkysely huhti-toukokuussa 2020.

Sotarauta, M., Kosonen, K.-J. & Viljamaa, K. 2007. Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuva ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto. Sente-julkaisu 23/2007.

Suomen Kuntaliitto 2009. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance).

Suomen Kuntaliitto 2020. Yksinyrittäjien koronatuen seuranta-kysely.

Suomen yrittäjät 2020. Suomi on yritystensä summa 2.0. Suomen Yrittäjien aluekehitysohjelma 2020-2025.

Tilastokeskus 2018. Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto.

Toimivat kuntakonsernit -verkostohanke (TOKK) 2019-2020.

Liitteet

Liite 1. Päätöksenteon argumentteja puolesta ja vastaan

Kemijärven Kehityksen perustamispäätöksen liite valtuustokäsittelyssä (diat 3-4)

SEKES: Osakeyhtiömuotoisen elinkeinokehitysorganisaation etuja

- Osakeyhtiömallinen toiminta ja prosessit ovat yrityselämän tarpeiden mukaisesti nopeita ja joustavia.
- Toiminnan skaalautuminen (laajuuden muutos – osaamistarpeen muutos) kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla on mahdollista esimerkiksi henkilöstön rekrytoinneissa – vähennyksissä.
- Asiakasyritykset kokevat Oy:n helpommin lähestyttäväksi ja läheisemmäksi kuin kuntaorganisaation sisällä olevan yksikön
- Oma toimisto / ehkä yritystalo, jossa muitakin kehitysorganisaatioita
- (Finnvera, Suomen Yrittäjät, Yrityskummit, ELY, Kauppakamari ym.)
- Päätökset voidaan tehdä luottamuksellisesti ja salassapito säilyttäen, tärkeää esim. yritysten sijoittumispäätöksissä
- Yhtiön hallitustyöskentely antaa lisäarvoa ja uusia näkemyksiä
 - tukee johtoa strategisissa valinnoissa sekä päättää omistajapolitiikkaa tukevasta päämäärästä ja siihen johtavasta strategiasta
 - kantaa vastuu siitä, että yrityksen toiminta kulkee valittuun suuntaan
 - tarjoaa asiantuntemusta yrityksen kohdatessa muutostilanteita; toiminnan laajentuminen, kansainvälistyminen, omistuspuhjan muutokset, sukupolvenvaihdokset, yritysostot, liittoutumiset
 - alusta, jossa eri tahot voivat työskennellä seudun kehittämisen hyväksi
- Omistajaohjaus on tärkeä; omistajien on vaikutettava hallituksessa niin, että yhtiö toteuttaa omistajan tavoitteita -> vaatii myös Oy:ltä säännöllistä informaatiota toiminnastaan omistajille.
- Hanke- ym. rahoituksen hankkiminen voi olla helpompaa
- Toimitusjohtajan rekrytointi voidaan tehdä ilman julkisuusvaatimusta -> yleensä enemmän hakijoita kuin virkaan. Toimitusjohtajasopimus, mikä mahdollistaa myös t:n erottamisen tarvittaessa.
- Myös muu rekrytointi, erityisesti yrityselämästä voi olla helpompaa
- Työehtosopimus esim. PALTA:n yrityskehitys

Mikkelin kaupunginhallituksen päätösesityksen liite osana talous- ja tulevaisuusohjelmaa 22.6.2020

Liite 2. Haastatellut

Linnan Kehitys Oy

Sari Rautio, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Hämeenlinnan kaupunki
Markku Rimpelä, strategijahtaja, Hämeenlinnan kaupunki
Timo Kenakkala, kaupunginjohtaja, yhtiön hallituksen puheenjohtaja
Kari Saarinen, toimitusjohtaja
Juha Isosuo, apulaiskaupunginjohtaja, Hämeenlinnan kaupunki

Digipolis Oy

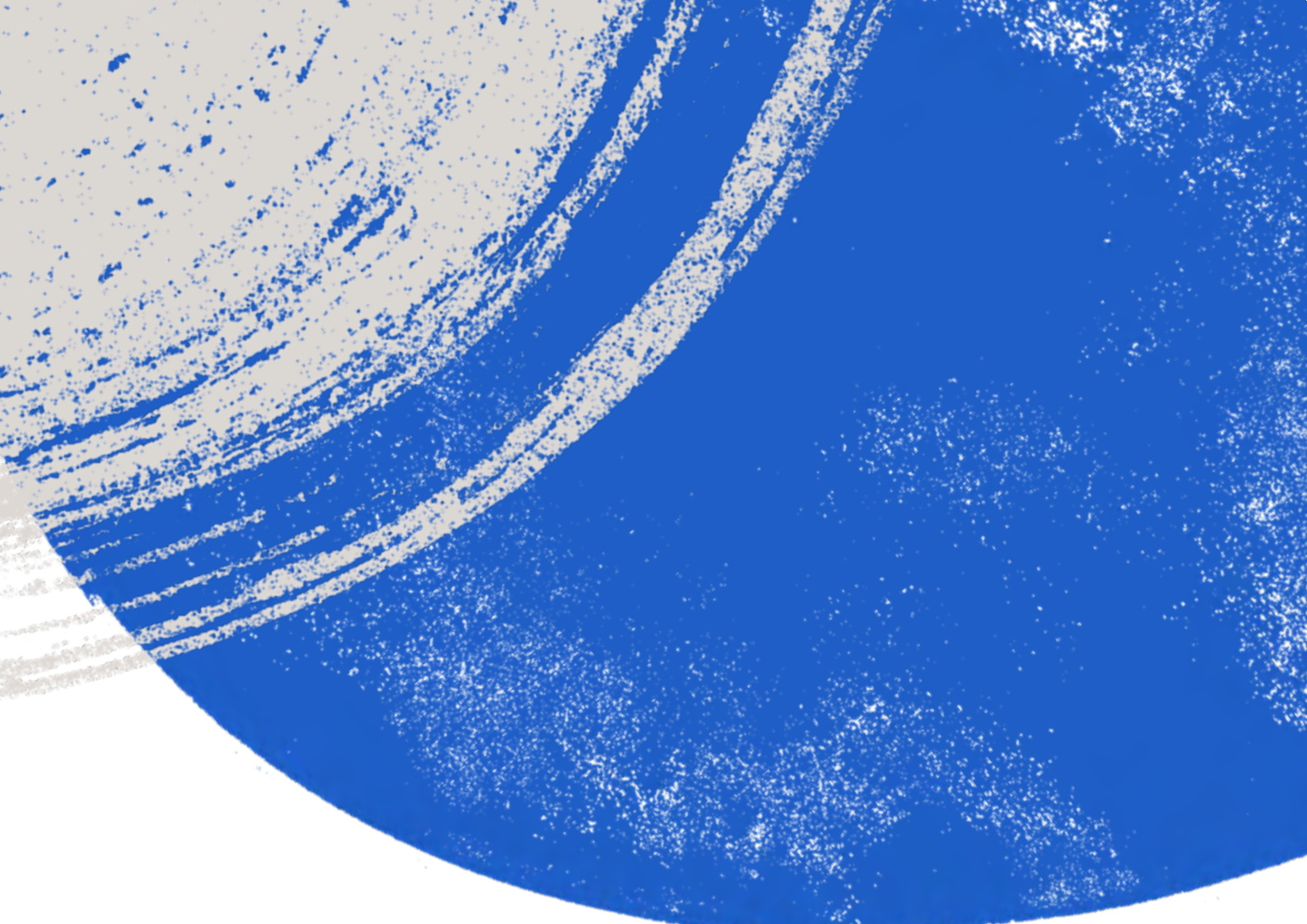
Jukka Feodoroff, elinkeinopäällikkö, Kemin kaupunki
Tero Nissinen, kaupunginjohtaja, Kemin kaupunki
Kimmo Heikka, toimitusjohtaja, Digipolis Oy

Kosek Oy

Stina Mattila, kaupunginjohtaja, Kokkolan kaupunki
Vesa Pihlajamaa, Kosekin hallituksen puheenjohtaja
Reino Herlevi, kaupunginhallituksen puheenjohtaja
Janne Sandberg, kehitysjohtaja, Kokkolan kaupunki
Pekka Pohjola, toimitusjohtaja
Janne Jukkola, kaupunginvaltuutettu, yhtiön hallituksen jäsen

Savogrow Oy

Olli Tiainen, toimitusjohtaja
Juha Piironen, kaupunginjohtaja, yhtiön hallituksen puheenjohtaja
Sanna Kauvosaari, elinvoimapäällikkö, Savogrow
Tuomas Kuhmonen, yhtiön hallituksen varajäsen, valtuutettu, Vesannon kunta
Vilma Kröger, kunnanjohtaja, Pielaveden kunta, yhtiön hallituksen jäsen
Mia Simpanen, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Pielaveden kunta
Kirsi Nuutinen, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Suonenjoen kaupunki, yhtiön hallituksen jäsen



Kuntaomisteiset kehitysyhtiöt – mihin matkalla ja kenen omistuksessa?

Helsinki 2020