

Sari Korento, kehittämispäällikkö

4 Koko kuntakonsernia tulee ohjata – se vaikuttaa tuloksellisuuteen

Kunnan toiminta on nykyään paljon muutakin kuin peruskunta. Kuntakonsernin vuosikatteen ta peruskunnan osuus on keskimäärin vain noin puolet, joten ei ole samantekevää, miten kuntakonserni toimintaa ja taloutta ohjataan.

Kuntakonserniin johtaminen vaatii aikaisempaa suurempien kokonaisuuksien hallintaa ja aktiivista omistajuutta. Tuloksellisen toiminnan edellytyksenä on järkevä resurssien kohdentaminen sekä taloudelliset, laadukkaat ja vaikuttavat toiminnot ja organisaatorakenteet. Konsernirakenteen tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida jatkuvasti toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Kuntien tulee huolellisesti harkita, milloin ja miksi kunta harjoittaa yhtiömuotoista toimintaa, erityisesti jos toimitaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan tulee myös säännöllisesti tarkastella, minkälaisia tuloksia yhtiömuotoisella toiminnalla tavoitellaan ja miten toimintaa arvioidaan.

Miten konsernitaloutta ohjataan?

Kuntastrategia on kunnan keskeisin ohjausväline, johon kaiken päätöksenteon tulisi viime kädessä perustua. Toimiva konserniohjaus edellyttää selkeää omistajan tahtotilan ilmausta ja konsernin kokonaisedun määrittelyä.

Voidaankin kysyä ohjaako kuntastrategia selkeästi omistuksia ja omistajuutta koskevaa päätöksentekoa ja konsernin talouden ohjausta? Onko kuntastrategia laadittu muodossa, josta on mahdollista johtaa talousarviossa esitettävät lyhyemmän aikavälin tavoitteet? Perustuuko strategia ja talousarvio toimintaympäristön ja riskien arviointiin? Ja ennen kaikkea, ohjaavatko nämä tavoitteet tosiasiallisesti konsernijohtoa ja tytäryhteisöjen toimintaa ja niiden omaa talouden suunnittelua siten, että konsernin kokonaisetut saavutettavissa?

Kuntastrategian ja talousarvion lisäksi konsernin taloutta voidaan ohjata muun muassa hallintosäännöllä, kunnan konserniohjeella ja yhtiöjärjestyksellä. Ehkä vähäisemmälle huomiolle näistä ohjauskeinoista on jäänyt yhtiöjärjestys. Erityisesti merkittävimpien yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin voi olla perusteltua sisällyttää määräyksiä, jotka varmistavat kunnan omistajaohjauksen toteutumisen tytäryhtiössä.

Mitä kuntakonsernin luvut kertovat?

Konsernijohtaminen edellyttää emon ja yksittäisten tytäryhteisöjen tilinpäätösten lukutaidon lisäksi myös konsernitilinpäätöksen lukutaitoa. Konsernitilinpäätöksessä on eliminoitu konserniin yhdisteltyjen yhteisöjen väliset sisäiset ostot ja myynnit, tytäryhteisön jakama voitto, sisäiset lainasaamiset ja -velat sekä kertaluonteiset konsernin sisäiset omaisuuden luovutukset ja osakkeiden lisäykset.

Tämä tarkoittaa, että konsernitilinpäätös antaa peruskunnan tilinpäätöstä paremman kuvan tuottojen ja kulojen sekä taseen rakenteesta, ja rahoituslaskelmasta. Talouden tasapainon tarkastelussa huomio on kuitenkin kiinnittynyt valitettavan usein pelkästään emokunnan kertyneisiin yli-/alijäämiin tai lainamääriin.

Kun vertaillaan tiettyjä keskeisiä, ns. kriisikuntakriteereinäkin käytettyjä, tunnuslukuja kunnassa ja kuntakonsernissa, niiden välillä voidaan havai-

ta merkittäviä eroja. Konsernin vuosikate on konsernitilinpäätöksessä usein lähes kaksinkertainen peruskuntaan nähden. Vastaavasti konsernilla on lainaa yli kaksi kertaa niin paljon kuin peruskunnilla keskimäärin. Myös suhteellinen velkaantuneisuus on konsernitasolla huomattavasti peruskuntaa korkeampi.

Suuri velkamäärä ei välttämättä itsessään ole paha asia. Konsernijohton tulee kuitenkin tuntea konserniyhtiönsä ja tietää esimerkiksi mitä omaisuutta yhtiöillä on velan vastikkeena sekä arvioida mikä on yhtiöiden lainanhoitokyky.

Konsernitilinpäätöstä kannattaa lukea

Kunnat voivat joutua kriisikuntamenettelyyn muun muassa kunnan tai kuntakonsernin taseeseen kertyneen alijäämän perusteella. Keskimäärin kuntiin tai kuntakonserneihin ei kuitenkaan ole kertynyt alijäämää, ja kuntakonsernin taseessa kertyneitä ylijäämiä on jonkin verran peruskuntia enemmän. Vuonna 2016 yhteensä 19 kunnan konsernitaseeseen oli kuitenkin kertynyt alijäämiä, vaikka peruskunnassa niitä ei ollut.

Kuntakonsernin taloutta analysoitaessa merkittävälle konsernilukujen muutoksille tulee aina löytyä perustelut. Näitä voi etsiä muun muassa toimintakertomuksen konsernin olennaisia tapahtumia ja merkittävimpiä riskejä kuvavasta osasta sekä liitetiedoista.

Taulukko 1. Keskimääräisen kunnan ja konsernin tunnuslukuja

Kertynyt yli-/alijäämä, €/as.		Vuosikate, €/as.		Lainakanta, €/as.		Suhteellinen velkaantuneisuus, %	
Kunta	Konserni	Kunta	Konserni	Kunta	Konserni	Kunta	Konserni
1 883	1 974	492	967	2 939	6 160	55,7	77,5

Ei kuitenkaan riitä, että jälkikäteen luetaan konsernitilinpäätöksen tietoja. Konsernijohtolla tulisi olla riittävä näkemys konsernitalouden kokonais-tilasta myös tilikauden aikana, jotta tilinpäätösvaiheessa ei tulisi yllätyksiä. Tämä edellyttää säännöllistä konserniyhteisöjen talouden ja riskien

raportointia, joita koskevasta menettelytavoista tulee sopia konserniohjeessa. Myös epäviralliset luottamukselliset keskustelut konserniyhteisöjen kanssa ovat tärkeitä poikkeamien varhaiseksi havaitsemiseksi.