

Olli-Pekka Kumpula

**KUINKA HYVINVOINTIALUEUUDISTUS
VAIKUTTAA KUNTIEN
TOIMITILAHALLINTAAN**
Tarkastelussa
liikelaitos- ja yhtiömalli

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintyö
Marraskuu 2024

TIIVISTELMÄ

Olli-Pekka Kumpula: Kuinka hyvinvointialueuudistus vaikuttaa kuntien toimitilahallintaan
Tarkastelussa liikelaitos- ja yhtiömalli
Kandidaatin tutkielma
Tampereen Yliopisto
Hallintotieteiden Tutkinto-ohjelma
Marraskuu 2024

Tutkimus tarkastelee hyvinvointialueuudistuksen vaikutusta kuntien toimitilahallintaan 2030-luvulle tultaessa. Tutkimus keskittyy selvittämään, miten kuntien tilapalvelut tulisi järjestää tulevaisuudessa. Tarkastelun kohteena on hyvinvointialueuudistuksen aiheuttaman muutostarpeen lisäksi, kuinka julkisen sektorin liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteorit vertautuvat kuntien tilapalveluiden liikelaitos- ja yhtiömuodoissa saatuihin kokemuksiin.

Teoreettisessa viitekehyksessä kartoitetaan julkisten palveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteorioita ja syvennyttään valtiovarainministeriön 1993–1994 toteuttaman laajan kansallisen sekä kansainvälisen tutkimuksen tuloksiin liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä julkisella sektorilla. Tulosten soveltaminen tässä 30 vuotta myöhemmin toteutetussa tutkimuksessa tarjoaa mielenkiintoisen ajallisen perspektiivin julkisten palveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteoreettisiin kokemuksiin.

Tutkimuksen yhteydessä suoritettuihin haastatteluihin osallistui liikelaitos- tai yhtiömuodossa toimivien kuntien toimitilajohtajia, sekä Kuntaliiton kehittämispäällikkö. Päättökysymyksellä pyrittiin muodostamaan näkemys kuntien tilapalveluiden tulevaisuudesta. Alakysymykset keskittyivät liikelaitos- ja yhtiömallin toimivuuteen kuntien tilapalveluissa, siihen kuinka kaksoisjohtaminen näkyy ja toimii näissä malleissa, sekä siihen kuinka hyvinvointialueuudistus vaikuttaa kuntien tilapalveluiden toimintakenttään tulevaisuudessa.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja se toteutettiin induktiivisella otteella. Tutkimus ottaa lähtökohdaksi julkisten palveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteorit, joita sitten empiirisesti päivitettiin kuntien tilapalveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteoreettisiin malleihin. Kirjallisen aineiston käyttöön julkisten palveluiden yhtiöittämiseen keskittyneitä kirjallisuutta. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, missä analyysin aikana tutkijan ajattelua ohjasivat vuoroin teoria ja aineisto.

Sisällönanalyysin avulla analysoitiin saatuja haastatteluaineistoja ja tunnistettiin keskeiset teemat, näkökulmat sekä merkittävät näkemykset. Tämä auttoi vastaamaan tutkimuskysymyksiin ja hankkimaan ymmärrystä siitä, kuinka kuntien toimitilajohto on kokenut liikelaitos- ja yhtiömaailmassa työskentelyn.

Aineiston analyysin pohjalta liikelaitos- ja yhtiömallissa oli havaittavissa etuja suhteessa virastomuotoiseen malliin. Kaksoisjohtaminen muuttuu siirryttäessä virastosta liikelaitos- tai osakeyhtiöympäristöön, mutta sen vaikutus ei poistu kokonaan. Hyvinvointialueuudistus oli käynnistänyt valtaosassa tutkimukseen osallistuvissa kunnissa hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten omistajuudesta irtautumisen. Liikelaitos- ja yhtiömallit tarjoavat tulevaisuudessa kuntien tilapalveluiden toteuttamiseen tehokkuuteen ja kustannusvastuuseen ohjaavan toimintaympäristön.

Avainsanoja: Kuntayhtiöt, yhtiöittäminen, liikelaitostaminen, kaksoisjohtaminen, tilapalvelut.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Julkisen sektorin palvelujen matka kohti markkinoita	3
2.1	Yksityistäminen ja julkisen sektorin toimintojen yhtiöittäminen	4
2.2	Julkisen sektorin toimintojen liikelaitostaminen.....	5
2.3	Julkisen sektorin yhtiöittämisteoriat	6
2.4	Liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä saavutetut tulokset.....	7
3	Tutkimustehtävä ja metodologiset valinnat	11
3.1	Tutkimuskysymys	11
3.2	Aineisto	11
4	Analyysi.....	13
4.1	Kuinka liikelaitos- ja yhtiömalli toimivat kuntien tilahallinnassa	13
4.2	Kuinka kaksoisjohtaminen toimii ja näkyy kuntien liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa tilapalveluissa?	19
4.3	Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kuntien tilahallinnalle?.....	21
4.4	Miten kuntien tulisi järjestellä toimitilahallintansa tulevaisuudessa?.....	26
5	Pohdinta ja päätelmät.....	30
5.1	Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen teorioiden vertaus kuntien tilapalveluissa saatuihin käytännön kokemuksiin	30
5.2	Kaksoisjohtaminen liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa tilapalveluissa.....	32
5.3	Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kuntien tilahallinnalle?.....	33
5.4	Miten kunnan tulisi järjestellä toimitilalahallintansa tulevaisuudessa?	33
5.5	Ehdotus lainsäädäntömuutokseksi	35
5.6	Jatkotutkimuskysymykset	35
5.7	Tutkimuksen ja tutkimusprosessin arviointi	36
	Lähteet.....	39
	Liitteet	40
	Liite 1: Haastattelurunko toimitilajohtajat	40
	Liite 2: Haastattelurunko kuntaliitto	43

1 Johdanto

Tässä kandidaatin tutkielmassa tutkitaan kuntien rakennus- ja kiinteistömassan hallinnointia koskevaa muutospainetta 2030-luvulle päin tultaessa. Valtaosassa Suomen kuntia on vielä suuri osa rakennus- ja kiinteistömassasta suoraan kunnan omistuksessa. Tällöin tiloista aiheutuvat ylläpito- ja investointikustannukset katetaan kunnan talousarviosta. On kuitenkin olemassa myös kuntia, joissa tilahallinto on järjestetty liikelaitos- tai yhtiömallilla, jolloin ylläpito- ja investointikustannukset katetaan saaduilla ulkoisilla vuokratuloilla. Kunnissa yleinen toimintatapa on, että osa rakennuskannasta on suoraomisteista ja osa on yhtiötetty. Erityisesti kuntien asuntokanta on ollut normaalisti suurelta osin yhtiötettynä. Kunnat usein myös omistavat muitakin yhtiötettyjä toimitiloja, jotka on jo vuokrattu ulkopuolisille, esimerkiksi ammattikouluille tai ammattikorkeakouluille. Kiinteistöt ja rakennukset ovat usein kuntien merkittävimpiä omistuksia euromääräisesti tarkasteltuna. Niihin liittyy myös laajoja poliittisia intohimoja, johtuen rakennus- ja kiinteistöhankeiden merkittävyyden, näkyvyyden sekä kaupunginosien houkuttelevuuden vuoksi.

Sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen siirtyi kunnilta hyvinvointialueille, ja tämä pakottaa kunnat jatkossa yhtiöittämään hyvinvointialueelle vuokratut tilat siirtymäajan puitteissa. Tämä yhtiöittämisspakko ajaa kunnat miettimään oman toimitilahallintonsa järjestämisvaihtoehtoja uudelleen. Parin vuoden sisällä merkittävä osa kuntien rakennus- ja kiinteistömassasta on yhtiötettävä, kun hyvinvointialueiden käytössä olevat tilat on siirrettävä kunnan suorasta omistuksesta yhtiöön tai yhtiöihin. Teoriassa tämä ei vaikuta kovinkaan isolta ponnistukselta. Käytännössä olemassa olevia organisaatorakenteita kuntien tilapalveluissa ja toimitilahallinnassa joudutaan miettimään uudelleen, koska kunta voi myydä palveluita vain rajoitetusti kilpailuille markkinoille. Sote-kiinteistöyhtiöt siirtyvät nyt näille markkinoille. Kunnasta riippuen sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastuslaitoksen toimitilojen osuus voi olla arviolta 20–30 % koko kunnan kiinteistömassasta. Jos kunnassa on jo nyt perustettuna yhtiömuotoisia toimitilakokonaisuuksia, tulevaisuudessa yhtiömuotoisten kohteiden osuus koko kunnan rakennus- ja kiinteistöportfoliosta voi olla luokkaa 40–50 %.

Kunnan tilapalveluihin kohdistuva muutostarve ei ole ainut tuleva muutos, vaan tulevaisuudessa kasvava yhtiömuotoisten toimitilakokonaisuuksien joukko myös muuttaa rakennushankkeiden päätöksentekoa. Tämä tarkoittaa kunnissa muutoksia kaksoisjohtamisen käytäntöihin ja mahdollisuuksiin. Suoraomisteisiin rakennuksiin tehtävät investointipäätökset tehdään pääosin kuntien lautakunnissa tai valiokunnissa, hallituksessa ja valtuustossa. Liikelaitosten

investointipäätökset tehdään kunnan luottamushenkilöistä koostuvassa johtokunnassa. Yhtiömuotoisten toimitilojen investointipäätökset tehdään pääosin yhtiön hallituksessa, joskus yhtiökokouksessa. Hallitukseen ja yhtiökokoukseen voi kuulua poliittisia päättäjiä, mutta niiden lukumäärä on vähäinen, usein yhden käden sormin laskettavissa. Siirryttäessä siis kunnan suoraomisteisuudesta liikelaitoksiin ja lopulta yhtiömuotoon, niin kaksoisjohtaminen muuttuu oleellisesti.

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan liikelaitos- ja yhtiömallia kuntien toimitilahallinnassa. Kuinka se toimii käytännössä, mitä etuja ja haittoja malleissa on suora omisteisuuteen verrattuna ja miten kaksoisjohtaminen näkyy tällaisessa muodossa? Voisiko liikelaitos- tai yhtiömalli olla ratkaisu suurille ja keskisuurille kunnille tulevaisuudessa kuntien toimitilahallintaan?

Tutkimus pohjautuu kirjallisuuskatsaukseen ja 7 haastatteluun. Haastatteluihin osallistui kuntien toimitilajohtajia. Toimitilajohtajia haastatteleamalla saatiin käytännön kuvaus mallien toimivuudesta, haasteista ja eduista. Lisäksi haastateltiin Kuntaliiton tila- ja rakennusasioista vastaavaa henkilöä.

Luvussa 2 käsitellään julkisen sektorin palvelujen matkaa kohti markkinoita. Luvun sisällössä suuri painoarvo on Kiviniemi ym. (1994) koostamalla tutkimusraportilla ”*Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä.*” Kyseessä ei ole kymmeniä vuosia vanhan tutkimuksen referaatti, vaan pikemminkin sen tarkastelun ja niiden ajatusten esittely, joille Suomessa on pitkälti rakennettu ajatus liikelaitostamisesta.

Tutkielman päätelmäluku sisältää esityksen lainsäädäntömuutoksesta, jossa ehdotetaan hallitukselle tarkastelua lainsäädännön muuttamisesta niin, että kunta voisi siirtää rakennus- ja kiinteistöomaisuutensa täysin omistamalleen yhtiölle ilman varainsiirtoveroseuraamuksia.

2 Julkisen sektorin palvelujen matka kohti markkinoita

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu julkisen sektorin yhtiöittämis-teorioihin ja kuntien tilapalveluiden hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten yhtiöittämisspakkoon. Sen pääasiallisena aineistona käytetään kuntien ja valtion toimintojen liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen keskittynyttä kirjallisuutta sekä lainsäädäntöä.

Kilpailuneutraliteetti, kuntalain yhtiöittämisvelvoitteet ja hyvinvointialueuudistus yhdessä muodostavat kuntien tilapalveluille merkittäviä toiminnan uudelleen organisointi- ja järjestelytarpeita. Kuntalaki (410/2015, KuntaL) ja erityisesti 1.6.2017 voimaan tulleet kuntalain omistajaohjaussäännökset ovat muokanneet kuntien ei-lakisääteisten palveluiden tuottamisedellytyksiä. Kilpailuneutraliteettisäännökset ovat vaikuttaneet kuntien toimintojen yhtiöittämiseen ja kuntayhtiöiden toimintaan kilpailuilla markkinoilla. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 1, 2021.)

Laki hyvinvointialueista (611/2021) on siirtänyt kuntien aikaisemmin tuottamat sosiaali- ja terveystoimialan, sekä pelastuslaitosten palvelut hyvinvointialueiden vastuulle. Tilojen omistajuus jäi kunnille, jolloin aikaisemmista kunnan sisäisistä vuokralaisista tuli ulkoisia vuokralaisia 1.1.2023 lähtien. Hyvinvointialueiden, sekä kuntien välinen vuokrasuhde on lähtökohtaisesti määräaikainen ja se kestää 31.12.2025 asti, jonka jälkeen hyvinvointialueilla on oikeus jatkaa vuokrasopimusta yhdellä vuodelle vuoden 2026 loppuun asti. Tämän jälkeen kuntien hyvinvointialueille vuokraamat toimitilat on yhtiötettävä. (HE 40/2023.) Muutos on ollut varsin suuri ja siihen sopeutuminen on kunnissa vielä käynnissä.

Teorian rooli tässä tutkimuksessa on pohjustaa olemassa olevan kuntien ja julkisen sektorin yhtiöittämis-teorioiden uudelleen muotoilua kuntien tilapalveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämistarkastelussa. Tutkimuksessa käytetään induktiivista logiikkaa. Tarkoituksena on päivittää olemassa olevaa teoriaa, ja siten muotoilla nykyhetken tilanteesta lähtevät tutkimuskysymykset. Tämän jälkeen suoritetaan puolistrukturoidut teemahaastattelut. Lopuksi suoritetaan havaintojen teko ja ilmoitetaan tulokset. (Helsingin Yliopisto, 2024.)

Tutkimuksen teoreettisen luonteen ja tavoitteiden mukaisesti tutkimuksen teoriaosuuden painopiste on tutkimuksen alussa, kun kyseessä on teorialähtöinen empiirinen tutkimus (Helsingin Yliopisto, 2024).

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat kuntayhtiöt, yhtiöittäminen ja kuntien tilapalvelut. Kuntayhtiöllä tarkoitetaan Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2021, 2) mukaan sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Kuntayhtiön omistajapohjavaihtoehtoja on kolme. Kuntayhtiö on joko yhden kunnan, useamman kunnan keskenään tai kunnan / kuntien ja muun toimijan yhdessä omistama osakeyhtiö (Ruohonen ym. 2021, 2).

Yhtiöittäminen tarkoittaa Kiviniemen, Oittisen, Varheen, Niskasen & Salmisen (1994, 23) mukaan kunnan tai valtion liikelaitoksen tai viraston uudelleen organisointia osakeyhtiölain mukaisiksi osakeyhtiöiksi. Yhtiöittämisellä haetaan tehokkuuden ja tuloksellisuuden nostoa päätöksentekoteiden lyhentämisellä, palkkaamisen vapautumisella ja itsenäisemmällä rahoituspolitiikalla. Osakeyhtiömuodon on katsottu mahdollistavan paremman tuloksenteon ja tehokkaamman tulosseurannan. (Kiviniemi ym. 1994, 23.)

Tilapalvelut on kunnan palvelualue tai -yksikkö, joka hallinnoi kunnan omistamia rakennuksia sisältäviä kiinteistöjä. Kunnan tilapalveluiden tehtäviin kuuluu kunnan omistamien rakennuksia sisältävien kiinteistöjen kunnossapito ja rakennuttaminen. Rakennukset ovat normaalisti kouluja, päiväkotia, kirjastoja, virastoja, sosiaali- ja terveydenhoidon rakennuksia tai pelastuslaitoksen käytössä olevia rakennuksia. Kuntien omistama vuokra-asuntokanta on usein yhtiötetty ja vuokra-asuntoihin liittyvät tehtävät voivat kuulua tilapalveluiden alaisuuteen tai ne voivat toimia itsenäisenä kunnan tytäryhtiönä. Tilapalveluiden tehtäviin voi kuulua myös muuta kuin suoraan tiloihin liittyviä tehtäviä. Tällaisia ovat muun muassa Rauman kaupungilla pienvenesatamien, sekä liikuntapaikkojen kunnossapito ja rakennuttaminen. Joissain kunnissa myös ruoka- ja puhtauspalvelu on osa kunnan tilapalvelua.

2.1 Yksityistäminen ja julkisen sektorin toimintojen yhtiöittäminen

Euroopassa tietynlaisena lähtölaukauksena julkisten toimintojen yksityistämisen ja yhtiöittämisessä pidetään Margaret Thatcherin 1979 hallitusohjelmaan sisältynyttä julkisen hallinnon supistamistavoitetta, mistä käynnistyi Isossa-Britanniassa radikaali julkisten toimintojen yksityistäminen. Yksityistämisen ja Thatcherin supistamistavoitteissa päämäärinä oli yhteiskunnan nopea tehostaminen, sekä julkishallinnon sijasta yksityispääoman saaminen rahoittamaan keskeisiä yhteiskunnan toimintoja rautateistä vesihuoltoon. Yksityistämistä Britanniassa ohjasi keskushallinto päätöksillään myös paikallishallinnon osalta. (Vesterinen 2006, 9.)

Suomessa on siirrytty markkinamekanismia suosiviin toimintatapoihin julkisella sektorilla 1980-luvun loppupuolelta alkaen. Valtion tasolla muutokset ovat olleet keskitettyjä, kun taas kuntasektorilla päätökset on tehty hajautetusti kunnissa ja yhteistoimintaorganisaatioissa. (Kiviniemi ym. 1994, 11.)

Ensimmäinen merkittävä yhtiöittämisvaihe käynnistyi Suomen kuntakentässä liikelaitosten yhtiöittämisellä 1980-luvulla. Tämä vaihe koski erityisesti energialaitoksia; niiden toiminta osana kunnallista organisaatiota nähtiin päätöksenteon kannalta raskaaksi, mikä johti tehokkaampien rakenteiden etsintään. (Vesterinen 2006, 10.)

Suomessa erilaisten kuntien toimintojen yhtiöittäminen nousi esille 1990-luvulla talouden kiristyessä. Yhtiöittämisellä haluttiin aikaansaada tehokkaampi rakenne, mikä käytännössä tarkoitti tehottomuuden lähteeksi ymmärretyn kunnallisen byrokratian vähentämistä. Yhtiöittämistä on kunta-alalla käydyssä keskustelussa pidetty yleislääkkeenä kuntien toiminnan tehostamiselle. (Vesterinen 2006, 10.)

2.2 Julkisen sektorin toimintojen liikelaitostaminen

Julkinen sektori voi "markkinaistaa" palvelu- ja tavaratuotantoa organisoimalla sitä liikelaitoksiksi. Liikelaitosten nimet vaihtelevat maittain; esimerkiksi brittiläinen public corporation muistuttaa suomalaista julkista liikelaitosta ja toimi mallina 1980-luvun liikelaitosuudistuksessa Suomessa. Liikelaitosmuoto on perinteinen tapa organisoida pääomavaltainen julkinen palvelutuotanto. Vaikka siitä on pyritty eroon, se on yhä monissa tapauksissa käyttökelpoinen. Julkinen liikelaitos eroaa yksityisestä yrityksestä siten, että se ajaa poliittisten päätöksentekijöiden määrittämää yleistä etua. Tästä johtuen julkiset liikelaitokset tuottavat yhteiskunnalle hyötyä vähintään yhtä paljon kuin ne aiheuttavat kustannuksia. (Kiviniemi ym. 1994, 22.)

Keskitetty kehittämisohjelma loi puitteet liikelaitostamis- ja yhtiöittämisuudistuksille valtion piirissä. Varsinaiselle liikelaitostamiselle pohjan loi liikelaitoslaki, joka tuli voimaan 1.1.1988. (Kiviniemi ym. 1994, 10.)

Valtiovarainministeriö selvitti vuosina 1993–1994 Suomen julkisen sektorin liikelaitosten ja yhtiöiden kokemuksia. Lisäksi samassa tutkimuksessa arvioitiin ja verrattiin OECD-maista saatuja kokemuksia markkinaperusteisista toimintamuodoista julkisella sektorilla. Tässä tutkimuksessa havaittiin, että liikelaitoslain perusteluissa kirjatuista tavoitteista laitosten kilpailukyky, palvelujen laatu, oma taloudellinen vastuu, johtamisedellytykset, hallinnon keventäminen ja päätöksenteon nopeutuminen ovat edenneet. Tutkimuksessa toisaalta todettiin, että ohjattavuus poliittisella tasolla päätettyjen tavoitteiden mukaan ja kilpailukykyinen henkilöstöpolitiikka olivat onnistumiseltaan tulkinnanvaraisia. (Kiviniemi ym. 1994, 10.)

Aikanaan 2000-luvun alkupuolella Kuntaliitto on suositellut mm. kunnan kiinteistöomaisuuden liikelaitostamista toimitilojen osalta. Tämä on nähty ratkaisuna kuntien palveluiden tilatehokkuuden parantamiseen. Liikelaitostamisen yhteydessä kunta voi ottaa käyttöön sisäisen vuokran, joka myötäilee vapaiden markkinoiden hintoja. (Vesterinen 2006, 14.) Sisäisen vuokran järjestelmää käyttämällä pyritään tilatehokkuuteen (Ruokojoki 2004, 13).

Julkisen sektorin virastojen liikelaitostaminen ja myöhemmin yhtiöittäminen voidaan nähdä prosessina. Erityisesti valtion liikelaitoksia on usein muutettu myöhemmin osakeyhtiöiksi. Liikelaitosmallia on pidetty soveliaana tehtäväalueilla, joilla kilpailu on vähäistä. Vastavuoroisesti osakeyhtiötä on pidetty soveliaana toimialoilla, joilla on kilpailua. (Kiviniemi ym. 1994, 10.)

2.3 Julkisen sektorin yhtiöittämissiteorit

Kuntasektorilla on siirrytty monissa tapauksissa suoraan virastomallista osakeyhtiömalliin kuntien omilla päätöksillä ilman keskitettyä ohjelmaa suoraan virastomallista osakeyhtiömalliin (Kiviniemi ym. 1994, 10). Kuntien yhtiöitettävät yksiköt ovat pääosin mittakaavaltaan pienempiä kuin valtion toteuttamat yhtiöittämissiteimet. Kuntasektorilla yhtiöittämistä on tapahtunut valtaosaltaan pienissä kunnallisissa osakeyhtiöissä. Tähän poikkeuksen tekevät toki suurten kaupunkien toteuttamat omaisuutensa ja palveluidensa yhtiöittämissiteet.

Liikelaitokset ja virastot voidaan muuttaa osakeyhtiöiksi osakeyhtiölain mukaisesti, jolloin ne saavat itsenäisen oikeudellisen aseman. Yhtiöittämissiteellä pyritään parantamaan organisaation tehokkuutta, erityisesti kilpailutilanteissa. Tehokkuuden ja tuloksen parantamiseksi voidaan lyhentää päätöksentekoprosesseja, vapauttaa palkkaaminen ja itsenäistää rahoituspolitiikka. Osakeyhtiömuodon uskotaan tuottavan paremman tuloksen ja mahdollistavan tehokkaamman tulosseurannan. Holding- ja tytäryhtiöt voivat muodostaa konsernin, jossa holdingyhtiö omistaa osake-enemmistön tytäryhtiöissään. (Kiviniemi ym. 1994, 23.) Yhtiöittäminen voi seurata myös halusta välttää demokraattinen päätöksenteko (Vesterinen 2006, 13).

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen yhteydessä valtionosuudet pienenevät merkittävästi, mikä johti paineeseen vähentää kuntien käyttömenoja pysyvästi. Tämä vauhditti kuntien rakenteiden analysointia ja tehokkaampien ratkaisujen etsintää. Yksityistämistä ja yhtiöittämistä on käytetty tehostamissiteimien vauhdittamisessa. Yleisesti yhtiömuotoa pidetään kunnallista organisaatiota tehokkaampana rakenteena. Yhtiöittäminen tarjoaa myös vaihtoehdon toiminnan ulkoistamiselle niin, että yksityisen sektorin tehokkuus saadaan juurrutettua kunnan toimintaan. (Vesterinen 2006, 14.)

Yhtiöittämistä on myös perusteltu toiminnan rahoituksen helpommalla järjestämissiteellä, mitä on vaikea näyttää toteen. Kunnalla on merkittävä mittakaavaetu vieraan pääoman hankinnassa verrattuna sen

omistamaan yhtiöön, ellei yhtiötä ole pääomitettu kunnan kustannuksella kohtuuttoman omavaraiseksi. (Vesterinen 2006, 14.)

Yhtiöittäminen ei kuitenkaan ole yleispätevä lääke kunnallisten palveluiden ja liiketoimintojen tehostamiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on muun muassa vuonna 1999 julkaissut tutkimusraportin (14/1999), jonka mukaan yhtiöitettyjen energialaitosten tehokkuus ei parantunutkaan verrattuna kunnallisiin liikelaitoksiin. Tutkimuksessa liikelaitokset ryhmänä voittivat vertailun tuloutuksissa omistajille ja sijoitetun pääoman tuotossa. (Vesterinen 2006, 15.)

2.4 Liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä saavutetut tulokset

Valtiovarainministeriö käynnisti 15.9.1993 tutkimusprojektin, jonka myötä koottiin ja analysoitiin ajantasaiset tiedot, kokemukset ja arvioinnit julkisten laitosten muuttamisesta liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi Suomen julkisella sektorilla. Projekti käsitti sekä valtion että kunnallisen sektorin. Lisäksi projektissa arvioitiin ja vertailtiin OECD-maiden kokemuksia markkinaperusteisista toimintamuodoista julkisella sektorilla. (Kiviniemi ym. 1994, 5.) Tutkimus valikoitui teoreettiseen viitekehykseen sen kattavuuden ja tulosten monipuolisen raportoinnin vuoksi. Siihen on myös viitattu usein myöhemmissä julkisen sektorin yhtiöittämiseteorioita käsittelevissä opuksissa. Tutkimuksesta on tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa kulunut 30 vuotta, mikä tarjoaa mielenkiintoisen ajallisen perspektiivin nykyhetkeen verrattuna.

Valtionhallinnon kehittämiskeskus ja Efektia Palvelu Oy osallistuivat tutkimushankkeeseen, jossa kyselyt kohdistuivat 20 valtion ja kuntien liikelaitoksen sekä osakeyhtiön johdon, henkilöstön ja omistajien edustajille. Lisäksi haastateltiin 10 liikelaitoksen ja yhtiön vastaavia tahoja. Kaksi tutkijaa Vaasan yliopistosta koosti tietoja OECD-maiden kokemuksista markkinaperusteisista toimintamuodoista julkisessa sektorissa. Tutkimuksen tulokset perustuivat näihin aineistoihin. Kyselyt ja haastattelut kuvasivat tiettyjen ryhmien kokemuksia tiettyinä ajankohtina. Asiakaskyselyjä ei toteutettu tässä tutkimuksessa. (Kiviniemi ym. 1994, 6.)

Tutkimuksessa havaittiin tutkimukseen osallistuneiden yksiköiden suhteiden toimintaympäristöön muuttuneen niin, että palveluiden kysyntä ja asiakkaiden määrä, sekä asiakkaiden vaatimustaso ja asiakaspalautteen saaminen olivat lisääntyneet valtion sekä kuntien laitoksissa. Kilpailu oli lisääntynyt valtion laitoksissa, mutta kuntien laitoksissa näin ei ollut koettu tapahtuneen. Toimintaympäristön osalta havaittiin, että markkinaosuudet eivät olleet muuttuneet liikelaitostamisen ja yhtiöittäamisen yhteydessä. (Kiviniemi ym. 1994, 38.)

Ohjaus- ja yhteistyösuhteet olivat kehittyneet niin, että poliittishallinnollinen ohjaus oli vähentynyt omistajatahojen osalta etenkin valtion laitoksissa ja aluksi osassa kuntien laitoksia. Yhteiskunnalliset

velvoitteet olivat myös vähentyneet. Siirtyminen hierarkkisesta organisaatiomaailmasta kohti verkostoituvaa organisaatiomaailmaa johti yhteistyön lisääntymiseen muiden oman alan laitosten kanssa. Valtion laitoksissa kansainväliset yhteydet lisääntyivät. (Kiviniemi ym. 1994, 40.)

Liikelaitoksissa ja yhtiöissä johtamista kutsuttiin tulosjohtamiseksi, ja tämän johtamistavan muutos perustui järjestelmätason tekijöihin. Siirtyminen sääntövaltaisesta johtamisesta tulosjohtamiseen oli vaatinut sääntöjen purkamista, päätöksenteon delegointia ja prosessien yksinkertaistamista. Näitä muutoksia oli tapahtunut liikelaitostamisen ja yhtiöittämissä yhteydessä, mikä oli siis helpottanut päätösprosesseja ja nopeuttanut päätöksentekoa. Tavoitteiden asettaminen oli selkiytynyt, ja yksiköillä oli tulostavoitteet, joiden toteutumista seurattiin kuukausittain. Toiminnallisten tavoitteiden asettaminen oli monissa tapauksissa vähentynyt. (Kiviniemi ym. 1994, 40–46.)

Liikelaitostettujen ja yhtiöitettyjen laitosten talous oli yleensä kehittynyt myönteisesti mikä johtui palvelujen kysynnän kasvusta. Sekä valtion että kuntien sektorilla organisaatiomuutokset olivat lisänneet yksiköiden taloudellista liikkumavaraa ja itsenäisyyttä. Omista palveluista saatava tulorahoitus oli lisääntynyt, ja lainanotto sekä rahoituslähteiden monipuolistuminen olivat olleet erityisesti valtion laitoksille tyypillisiä. (Kiviniemi ym. 1994, 46.)

Taloushallinnossa oli siirrytty vahvasti taloudelliseen tulosvastuuseen, mikä näkyi tiukentuneena talouden tarkastuksena ja valvontana, erityisesti valtion laitoksissa. Talouden raportointi oli tihentynyt, ja raportit käsiteltiin vähintään kuukausittain. Omistaja seurasi taloutta tarkemmin, ja budjettijärjestelmä oli yksinkertaistunut ja muuttunut helppokäyttöisemmäksi. (Kiviniemi ym. 1994, 46.)

Kuitenkin taloutta oli analysoitava jatkuvasti yksityiskohtaisemmin sekä kustannusten että tuottojen osalta, mikä merkitsi tihentynyttä talousraportointia ja nopeutuvaa maksuliikennettä. Laskutuksen tehostaminen oli ollut tyypillinen taloushallinnon muutostrendi liikelaitostamisen yhteydessä. (Kiviniemi ym. 1994, 46.)

Tulosjohtaminen oli monissa tapauksissa ollut perusta liikelaitosten ja yhtiöiden taloushallinnolle. Tulosityksiköt vastasivat itsenäisesti ja vastuullisesti omasta taloudestaan, etsien aktiivisesti tuloja ja kustannussäästöjä. Uusina tekijöinä olivat tulleet mukaan pankkisuhteiden järjestelyt ja vakuutukset. Yhtiöiden osalta verotus oli myös tullut taloutta kuormittavaksi tekijäksi. Yleisesti oli havaittu, että liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen olivat lisänneet taloudellista tietoisuutta koko henkilöstössä. Johtohenkilöstö oli erityisesti keskittynyt talouden analyysiin ja seurantaan. (Kiviniemi ym. 1994, 46–50.)

Valtion liikelaitostettujen ja yhtiöitettyjen laitosten henkilöstömäärä oli joko vähentynyt tai aiempi paine lisätä henkilöstöä oli helpottanut. Esimerkiksi posti- ja telailaitoksen henkilöstö väheni 12 000 henkilöllä liikelaitosvaiheen aikana vuosina 1989–1993. Useissa laitoksissa henkilöstön väheneminen oli ollut pääasiassa luonnollisen poistuman seurausta, erityisesti kuntien yhtiöissä. (Kiviniemi ym. 1994, 50.)

Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen olivat tehneet henkilöstöasioiden hoitamisesta joustavampaa ja itsenäisempää laitosten tasolla. Henkilöstöressurssien ohjaus siirtyi laitoksille itselleen liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä, kattaen henkilöstöpolitiikan toteuttamisen, rekrytoinnin, mitoituksen ja sisäisen siirrettävyyden. Palkkausjärjestelmä oli joustavoitunut suhteellisesti vähemmän, koska se perustui keskitettyihin sopimusjärjestelmiin. (Kiviniemi ym. 1994, 50–51.)

Yleisesti henkilöstön vaikutusmahdollisuudet olivat lisääntyneet liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä. Tosin heidän saamansa etuudet eivät olleet merkittävästi parantuneet. Tulospalkkiojärjestelmä oli käytössä monissa laitoksissa, mutta sen käyttöön liittyvät kokemukset olivat ristiriitaisia. (Kiviniemi ym. 1994, 51–53.)

Uusien liikelaitosten ja yhtiöiden palveluntarjonta, määrä ja valikoima olivat yleisesti ottaen kasvaneet, erityisesti valtion laitoksissa, mutta sama trendi näkyi myös kunnissa. Palvelujen tarjonnan kasvu johtui kysynnän kasvusta ja uusien asiakkaiden löytämisestä, jopa taloudellisen laman aikana. Useissa laitoksissa oli kehitetty uusia tuotteita ja hyödynnetty tehokkaammin uutta teknologiaa, sekä lisätty seudullista yhteistyötä ja yhteistoiminnassa tuotettuja palveluita. (Kiviniemi ym. 1994, 54.)

Vaikka palvelujen tarjonta oli kasvanut, jotkut palvelut oli jouduttu karsimaan kannattamattomina. Palveluverkostot pysyivät pääosin nykyisellään, mutta liikelaitostaminen oli saattanut harventaa sitä. Kasvava palveluntarjonta perustui uusien tuotteiden kehittämiseen ja sisäisen työnjaon joustavuuteen, ei henkilöstömäärien tai uusien palvelupisteiden lisääntymiseen. (Kiviniemi ym. 1994, 54.)

Liikelaitokset ja yhtiöt eivät olleet laajentuneet rakenteeltaan, vaan niiden organisaatio oli madaltunut, ja hierarkkisia tasoja on vähennetty. Markkinoinnin rooli oli selvästi vahvistunut ja aktivoitunut näissä uusissa liikelaitoksissa ja yhtiöissä. (Kiviniemi ym. 1994, 55.)

Uudet liikelaitokset ja yhtiöt raportoivat saaneensa enemmän asiakaspalautetta kuin ennen ja panostaneensa sen keräämiseen enemmän. Asiakkaat ovat tulleet vaativammiksi, aktiivisemmiksi ja kriittisemmiksi, ja heidän tarpeensa ovat toimineet palveluiden kehittämisen lähtökohtana. Yleisesti ottaen nämä laitokset ja yhtiöt ovat saaneet entistä myönteisempää palautetta asiakkailtaan. (Kiviniemi ym. 1994, 56–58.)

Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen etuja verrattuna aikaisempaan virasto- tai perinteiseen liikelaitosvaiheeseen olivat kilpailukyvyn paraneminen, palveluiden laadun parantuminen, taloudellinen vastuunotto, johtamisen edellytysten parantuminen, hallinnon keventyminen ja päätöksenteon nopeutuminen (Kiviniemi ym. 1994, 80). Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen keskeisiä kriittisiä huomioita olivat muun muassa poliittisen ohjauksen ja markkinaohjautuvuuden välinen suhde eri toimialoilla. Aineistosta kävi ilmi, että esiintyi epätietoisuutta ja selkiintymättömyyttä; muutosten tahti ja aikataulut nopeutuivat. Organisaatiomalli ei itsessään ratkaise sisäisen johtamisen kysymyksiä, ja laitosten sisäinen kilpailu oli toistuvasti koettu ongelmaksi. Toiminnan lyhytjänteisyys ja pitkäjänteisen kehittämisen puute olivat usein esiin nousevia huolenaiheita. (Kiviniemi ym. 1994, 80–81.)

3 Tutkimustehtävä ja metodologiset valinnat

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksen päätutkimuskysymys sekä alakysymykset. Lisäksi luvussa esitellään aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät, joita tutkimuksessa on käytetty. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka liikelaitos- tai yhtiömalli toimii kuntien toimitilahallinnassa hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Juhilan (2021) mukaan laadullinen tutkimus on aina empiiristä eli erilaisiin aineistoihin ja niiden analyysiin perustuvaa. Tästä huolimatta empiirisyys ei kuitenkaan sulje pois teoreettisuutta. Empiiristä laadullista tutkimusta ei ole mahdollista tehdä ilman jonkinlaisia teoreettisia kiinnekohtia. (Juhila, 2021.)

Tarkoituksena on tehdä laadullista tutkimusta induktiivisella otteella. Tämä induktiivinen tutkimus ottaa lähtökohdaksi julkisten palveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteorit, joita sitten empiirisesti lähdetään päivittämään kuntien tilapalveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissalleista saatujen kokemusten pohjalta.

3.1 Tutkimuskysymys

Tutkimuksen kohteena oleva ilmiö on kuntien tilapalveluiden uudelleen järjestelytarpeet hyvinvointialueuudistuksen takia. Kattoilmiönä toimii kuntayhtiöiden yleistymisen kuntapalveluiden tuottamisessa, mikä johtuu lakisäätöistä yhtiöittämissvelvollisuuksista ja yleisestä toiminnan tehostamisen tarpeesta.

Päätutkimuskysymyksenä tutkimuksessa on: *”Miten kuntien tulisi järjestellä toimitilahallintansa tulevaisuudessa?”*

Lisäksi tutkimuksen alakysymyksiksi muodostuivat:

1. *Kuinka liikelaitos- tai yhtiömalli toimii kuntien tilahallinnassa?*
2. *Kuinka kaksoisjohtaminen toimii ja näkyy kuntien liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa toimitilakokonaisuuksissa?*
3. *Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kuntien tilahallinnalle?*

3.2 Aineisto

Laadullinen haastatteluaineisto kerättiin puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Haastatteluihin etsittiin kuntien liikelaitos- ja yhtiömuotoisten tilapalveluiden johtajia. Lisäksi haastateltiin Kuntaliiton tila-asioista vastaavaa päällikköä. Haastateltaville esitettiin liitteen 1 mukaiset kysymykset pois lukien Kuntaliiton asiantuntija, jolle esitettiin liitteen 2 mukaiset kysymykset. Tutkimuksessa haastateltiin

yhteensä seitsemää merkittävässä asemassa olevaa henkilöä. Haastatteluihin osallistui Tampereen kaupungin kiinteistöjohtaja, Oulun kaupungin tilapalvelut-liikelaitoksen johtaja, Jyväskylän kaupungin tilapalvelut-liikelaitoksen kiinteistöjohtaja, Lappeenrannan Toimitilat Oy:n toimitusjohtaja, Hollolan Tilapalvelut Oy:n toimitusjohtaja, Heinolan Tilapalvelut Oy:n toimitusjohtaja ja Kuntaliiton kehittämispäällikkö. Haastattelut toteutettiin syys-lokakuussa 2024. Haastattelut nauhoitettiin ja tallenteet litteroitiin Microsoft Teams:n automaattilitterointityökalulla. Haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 242 sivua, josta automaattilitterointi tarkistettiin ja puhtaaksi kirjoitettiin tähän tutkimukseen liittyviltä osin.

Aineiston analysoimalla tunnistettiin keskeiset teemat, näkökulmat ja merkittävät näkemykset, joita sitten verrattiin julkisten palveluiden liikelaitostamis- ja yhtiöittämissiteorioihin. Lukuun 4 on sisällytetty suoria sitaatteja haastatteluista, jotta haastateltavien asiantuntevat näkemykset välittyisivät lukijoille mahdollisimman suodattamattomina.

4 Analyysi

Aineistoa analysoitaessa toteutettiin teoriaohjaava sisällönanalyysi, missä analyysin aikana tutkijan ajattelua ohjasivat vuoroin teoria ja aineisto.

”Usein analyysiyksiköt nousevat aineistosta, mutta niiden tulkintaa tai ryhmittelyä ohjaa teoria. Teoriaohjaavuus voi toteutua myös niin, että analyysi tehdään aineistolähtöisesti, mutta lopuksi aineiston perusteella tehdyt havainnot sidotaan teoriaan.” (Leinonen, 2018.)

Sisältöanalyysin avulla analysoidaan saatuja haastatteluaineistoja ja tunnistetaan keskeiset teemat, näkökulmat sekä merkittävät näkemykset. Tämä auttaa vastaamaan tutkimuskysymyksiin ja hankkimaan ymmärrystä siitä, millaisia kokemuksia kuntien toimitilajohdolla on kuntien tilapalveluiden liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä yleisesti. Tämän kaltainen analyysi mahdollistaa kokonaisvaltaisen tilannekuvan muodostamisen tutkittavien kuntien tilanteesta ja näkemyksistä kuntien tilapalveluiden tulevaisuudesta.

Lisäksi sisällön laadulliseen analyysiin sisällytettiin vertailevaa analyysia, sillä tutkimuksen kannalta on olennaista tunnistaa havaittujen näkökulmien, asenteiden ja näkemysten yhtäläisyydet sekä erot, puhuttaessa kuntien tilapalveluiden kehittämisestä. Vertaileva analyysi voi tuoda lisäarvoa tutkimukseen, sillä se mahdollistaa eri kuntien tavoitteiden ja näkemysten vertailun kuntien tilapalveluiden suhteen. Näin saatiin arvokasta lisänäkökulmaa osaksi havaintoja, joita aineistonkeruu nosti esiin eri kunnista.

Sosiaalisten näkökulmien osalta kiinnitettiin erityistä huomiota kaksoisjohtamisen rooliin liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa tilapalveluissa. Tämä avaa ymmärrystä siitä, kuinka luottamushenkilöt, poliittinen tahto ja johtamiskulttuuri vaikuttavat sekä näkyvät kuntien tilapalveluissa yhtiö- ja liikelaitosmaailmassa.

4.1 Kuinka liikelaitos- ja yhtiömalli toimivat kuntien tilahallinnassa

Haastatteluista vallitsevana ilmiönä nousi esille tyytyväisyys liikelaitos- ja yhtiömalleihin kuntien tilapalveluissa. Erityisesti tyytyväisiä oltiin nykytilanteeseen ja aikanaan liikelaitos- tai yhtiömalliin siirtymisen seurauksena tapahtuneisiin muutoksiin toiminnassa.

“...meillä tosiaan yhtiömalli pohjalla ja kyllä tämä meille toimii erittäin hyvin tällä hetkellä. Se on tuonut tähän tehokkuuden tähän koko toimintaan.” (h6)

“Liikelaitosmalli toimii. Toimii erittäin hyvin ja tuota on ollut semmoinen ainakin omasta näkökulmasta tervetullut toimintatavan muutos...” (h4)

“Omaan kokemuksen perusteella liikelaitoksena toimii. Toimii hyvin.” (h7)

Haastatteluissa nousi esille näkemys, ettei pelkkä yhtiö- tai liikelaitosmalliin siirtyminen takaa automaattisesti tehokkuutta ja parempia tuloksia, vaan myös sillä, kuinka yhtiö perustetaan eli rakennetaan, on merkitystä.

“...tämä yhtiömalli toimii hyvin, jos se rakennetaan hyvin.” (h1)

“Että ehkä se on enemmän, mä sanoisin, että nämä muodot ei niinkään, vaan se mitä siellä sisällä, että sen rakentamiseen kannattaa sitten kiinnittää huomiota ja keskittyä...” (h3)

Haastatteluissa nousi esille palvelutuotannon ja kiinteistön omistajuuden erottaminen yhtiömuotoisissa tilapalveluissa. Tämä oli mielenkiintoinen toteutunut kehityskulku. Tutkimukseen osallistuneista liikelaitoksista toinen oli selkeä palveluntuottaja, ja taas toinen oli palvelun tuottamisen lisäksi omistuksesta vastaava taho.

“...tässä muutoksessa me eriytetään kiinteistön omistus ja palveluntuotanto toisistaan.” (h1)

Kiinteistön omistajuuden jääminen kunnan taseeseen on johtanut suurimmissa tilapalveluorganisaatioissa tilanteeseen, jossa kunnan palveluksessa on tilaajaorganisaatio, joka seuraa ja valvoo palveluyhtiön, tai tähän tutkimukseen osallistuneista liikelaitoksista yhden palvelun tuottamista. Tämä ratkaisu myötäilee tilaaja-tuottaja-periaatetta, jossa tilaajaorganisaatio on erotettu palvelun tuottamisesta. Tutkimukseen osallistuneista kunnissa tilaajaorganisaatio oli kevyimmillään yksi viranhaltija, mutta myös henkilömäärältään laajempi ratkaisu oli käytössä. Kuntien tilaajaorganisaatioiden rooli ja vaikutusmahdollisuudet poikkesivat varsin paljon toisistaan. Jokaisella tutkimukseen osallistuvalla kunnalla oli tietyllä tavalla räätälöity malli, ja ne poikkesivat keskenään toisistaan osittain.

“Tilapalvelulla ei ole tuota omassa taseessa rakennuksia ollenkaan. Meillä on hyvin kevyt tase. Mutta se että nää rakennukset omistaa konsernihallinto ja meidän mandaatti on sitten toimia kiinteistönomistajan edustajana käytännössä kaikissa kiinteistöihin liittyvissä kysymyksissä, että konsernihallinnossa on yksi henkilö, joka tuota sitten on meidän vastinpari joka käy tässä noita isoja investointeja sitten niitten hankeselvityksiä

vetää ja tämmöistä kokonaiskuvaa sitten kiinteistö, kiinteistömässasta muodostaa...”
(h4)

Yhtiömuotoisissa tilapalveluissa syy omaisuusjärjestelyihin oli pääsääntöisesti varainsiirtoveron maksamisen välttäminen. Tämä olisi ollut edessä nykylainsäädännön mukaan tilanteissa, joissa kunnan omaisuutta olisi siirretty uuden itsenäisen oikeushenkilön eli osakeyhtiön omistukseen, vaikkakin osakeyhtiö olisi 100% kunnan omistuksessa. Tästä huolimatta yhdessä kunnassa edelleen pohdittiin rakennusomaisuuden siirtämistä osakeyhtiölle. Liikelaitosmallissa omaisuuden siirtäminen kunnalta liikelaitokselle tai liikelaitokselta kunnalle, ei ole aiheuttanut varainsiirtoveroseuraamuksia.

“...toistaiseksi nyt pitäydytty tekemästä muutoksia ja yksi iso asiaa on tosiaan tämä varainsiirtovero. Jos ja kun ne taitaa tämän hetkenkin lainsäädännön perusteella tulla maksettavaksi, niin siellä puhutaan aika isoista summista.” (h1)

“Siis jos miettii tuota liikelaitosta ja peruskuntaa, niin ne on samaa y-tunnusta, siis jos sitä ulkopuolelta katsoo niin eihän täällä tapahtunut mitään kustannusvaikutuksia ja sehän käytännössä, oli vaan tasesiirto siirto sisäisesti...” (h4)

Yhtiön toimiminen inhouse-asemassa nähtiin tärkeänä. Markkinoille meneminen tarkoittaisi, että kunnan tulisi rakentaa uusi tilapalvelut-organisaatio peruskaupunkiin. Tällaisessa tilanteessa nähtiin jopa parempana vaihtoehtona liikelaitosmalliin palaaminen.

“Mun mielestä se toimii hyvin ja se toimii niin kauan, kun se palveluyhtiö on inhouse-yhtiö. Mutta jos joku keksisi, että se pitää potkaista markkinoille, niin kyllähän se tarkoittaisi sitä, että käytännössä me rakennettaisiin se sama tänne peruskaupunkiin sisälle uudelleen ja silloin ehkä toi liikelaitosmalli.” (h3)

Yhtiönä toimimisessa havaituiksi eduiksi tunnistettiin haastatteluissa notkeus, jouhevuus, tehokkuus, byrokratian väheneminen ja sitä myöden nopeampi päätöksenteko, reagointikyvyn nopeus ja kustannustehokkuus. Minkäänlaista kaipuuta virastomuotoiseen toimintaan ei ollut havaittavissa yhtiöiden toimitusjohtajien keskuudessa.

“Eli kyllähän yhtiömäinen toiminta, jos se olisi tämmöinen puhdas osakeyhtiö, niin kyllähän se antaa liikkumavaraa paljonkin ja se on paljon ehkä notkeampaa se toiminta monella tapaa.” (h1)

“...tää yhtiömuodossa olemisessa tehokkuus siinä ennen kaikkea on sellainen oleellinen asia, että toiminta on erittäin tehokasta verrattuna tuohon aikaisempaan, niin sanottuun kunnalliseen normitilanteeseen. Eli on kustannustehokasta ja nopeaa reagointi eli tuota

noin, nopeaa päätöksenteko. Ja me pystytään yhtiössä olemaan vähän niin kuin etukenossa.” (h6)

Henkilöstön käytettävyyttä koettiin myös positiivisena asiana etenkin tilanteissa, jossa perustettavaan yhtiöön oli yhdistetty useampi aikaisemmin itsenäisesti toiminut yksikkö. Tietynlaista monikäyttöisyyttä arvostettiin ja hyvänä nähtiin, että erityisasiantuntijuutta voitiin käyttää laajemmin koko tilakannassa.

“...nyt kun meillä on kuitenkin asiantuntijoita, jotka voi tehdä ristiin töitä tai tuurata toisiaan, niin väittäisin, että jos oltaisiin jatkettu vanhalla mallilla, että kaikki olisi erikseen, niin ensinnäkin henkilöstöä olisi enemmän, mutta myöskin niitä päätöksentekoelementtejä portaita olisi paljon.” (h1)

Haastatteluissa nousi esille myös joitain haittoiksi koettuja seikkoja. Avainhenkilöiden kuormittuminen nähtiin yhtenä heikkoutena, mikä johtui todennäköisesti henkilöstöresurssien tehokkaasta käytöstä. Jollain tasolla myös eriytyminen kuntaorganisaatiosta nähtiin haasteena, vaikkakin sitä oli myös nimenomaan tavoiteltu työtehokkuuden ja tietynlaisen itsenäisyyden saavuttamiseksi. Käytännön sovelluksena tilapalveluiden muutto virastotalolta omiin toimitiloihin toimi tällaisessa tilanteessa konkreettisenä muutoksena toimintaympäristössä.

“Ja no haittapuolella on oikeastaan varmaan avainhenkilöiden kuormittuminen. Koska meillä on organisaatio hyvin kevyt.” (h6)

“Tietynlainen eriytyminen siinä tulee sitten kuntaorganisaatiosta. Se oli nimenomaan tarkoituskin. Eli aikanaan ensimmäiseksi halusin viedä porukan pois kunnanvirastolta nimenomaan sen takia, että saadaan miehet tekemään sitä hommaa mihin ne on tarkoitettu, eikä seurustelemaan siellä ja.” (h6)

Lisäksi liiallisen kustannustehokkuuden hakeminen nähtiin potentiaalisena haittatekijänä eli ratkaisuja tehdään liikaa eurojen ehdoilla.

“Peilaan nyt tuohon omaan kokemukseen... .. eurot edellä mennään...” (h5)

Julkisesta asioiden käsittelystä siirtyminen hallitussalaisuuden piiriin nähtiin myös tietynlaisena haasteena. Erityisesti pelko salailusta nousi esille yhdessä haastattelussa.

“...semmoinen peikko että kun mennään sinne yhtiöön niin sitten asiat ei olekaan julkisia ja tuota niin siinä voidaan peitellä sitten joku erilaisia asioita...” (h1)

Pelkkään yhtiömuotoon siirtymisen ei suoraan nähty aiheuttavan positiivisia vaikutuksia, etenkin jos lopputuloksena on hallinnollinen yksikkö, jolla on kaikki vanhat velvoitteet ja tavat tehdä töitä. Tällainen näennäinen muutos nähtiin byrokratiaa ja hallintorasitetta kasvattavana muutoksena, mikä myös lisää kustannuksia. Yhtiömuotoisessa toimintamallissa täytyy pitää mielessä, että kuntaan joudutaan todennäköisesti perustamaan tilaajaorganisaatio seuraamaan ja valvomaan tilapalvelut yhtiön toimintaa. Tähän osaamiseen täytyy satsata erityisesti kunnissa, jossa toimitilamäärä on keskimääräisen suomalaisen kunnan toimitilamäärää merkittävästi suurempi.

“Huonoimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että tehdään hallinnollinen yksikkö. Mutta silti vanhat velvoitteet ja tavat tehdä töitä jää. Siinä ei tule mitään muuta kuin lisää byrokratiaa ja hallintorasitetta, mutta myös se, että tämä tuo lisää kustannuksia aina ei ymmärretä sitä, että kun tehdään yhtiömuotoinen toimintamalli, niin myös tilaajalla, eli peruskunnalla täytyy olla henkilöitä, jotka ymmärtää mitä tilata ja miten valvoa sitä laatua ja niitä euroja.” (h5)

Liikelaitosmallissa toimimisessa havaittiin osittain samoja etuja kuin yhtiömuodossa. Muun muassa tehokkuus nousi esille haastatteluissa, mikä on haastattelujen pohjalta yhdistävä tekijä yhtiö- ja liikelaitosmalleissa. Selkeästi esille nousi myös palveluhenkisyys ja asiakaskeskeisyys, joiden kuvattiin olevan aivan eri luokkaa kuin aikaisemmin. Varsin mielenkiintoisena kehityskulkuna liikelaitosmalleissa nousi esille voimakas oman toiminnan ulkoistamiskehitys, jonka kautta on haettu toiminnan tehostamista. Erityisesti suorittavasta portaasta oli siirrytty ulkoisten palveluiden käyttämiseen. Nämä kehityskulut olivat molemmissa liikelaitoksissa olleet varsin voimakkaita, vaikkakin ajallisesti ne ovat tapahtuneet eri vuosikymmenillä.

“Onko liikelaitoksena tai yhtiönä toimiminen muuttunut tilapalvelun toimintaa muuten, niin kyllä se kaksi pointtia tuossa tulikin. Tämä tämmöinen palveluhenkisyys ja asiakaskeskeisyys on ihan eri luokkaa, kun se on siellä on muinoin ollut ja samaten myöskin toiminnan tarkoituksenmukainen järjestäminen ja toiminnan tehokkaasti järjestäminen niin tuota, on eri tavalla keskiössä...” (h4)

“...kaukana historiassa, kun kaupungilla oli omia kiinteistöhuollon palveluita sun muita. Liikelaitostumisen jälkeen ne hyvin nopeasti ne käsittääkseni ulkoistettiin palveluhankinnoiksi... ..Sitä kautta. On tehostunut toiminta. (h7)

Liikelaitos- ja yhtiömallit nähtiin hyvänä tapana eriyttää kunnasta toiminnan harjoittaminen niin, että tilapalvelut olisi oma itsenäinen yksikkö, joka päättäisi omasta toiminnastaan. Tällöin vapautumisella

peruskunnan velvoitteista ja tavoista voisi hyötyä hyvällä johtamisella, sekä tekemisen ”draivilla” jolloin olisi mahdollisuus saada paljon aikaiseksi.

“...Joo etuja on tämä, että jos yhtiö kautta liikelaitos saa aidon oikeasti toimintansa kunnan sisällä kaupungin sisällä toimimaan siten, että ovat itsenäinen yksikkö ja päättävät omasta toiminnastaan parhaaksi näkemällään tavalla. Niin silloinhan hyvän johtamisen ja hyvällä draivilla saadaan paljon aikaiseksi. Sitä se on semmoinen upside, jota ei tule aliarvioida. Se, että yksikkö pääsee tekemään ilman kankeaa ohjausta tai sitä himskatin hallintosäännön tuomia vastuita ja velvoitteita. Ja virkavastuuta.” (h5)

Yhteenvedona liikelaitos- ja yhtiömallien toimivuudesta kuntien tilapalveluissa voi haastatteluissa kartoitettujen kokemusten pohjalta todeta, että ne toimivat molemmat hyvin. Näiden mallien piirissä työskentelevät johtajat kokivat nykytilanteen hyväksi ja olivat tyytyväisiä kyseisten mallien mahdollistamaan vapauteen aikaisempaan virastomaailmaan verrattuna. Mallien koettiin tehostavan kuntien tilapalveluiden toimintaa selkeästi. Erottavana tekijänä yhtiömallissa liikelaitosmalliin oli se, että kun yhtiöistä puhuttaessa puhuttiin tehokkuudesta, kustannustehokkuudesta, nopeudesta ja päätöksenteon helpoudesta, niin liikelaitoksissa nousi esille myös palveluhenkisyys ja asiakaspalvelun laadun paraneminen. Haastattelujen aikana kävi ilmi, että molemmissa malleissa toimimisesta koettiin saatavan selkeitä hyötyjä virastomuotoisessa mallissa työskentelyyn verrattuna.

Haittapuolina esille nousi eurot edellä-ajattelu, päätöksenteon siirtyminen julkisesta foorumista yhtiöissä suljettuun hallitussalaiseen malliin, sekä henkilöstöressurssien kuormittuminen niiden optimoimisen seurauksena. Erityistä huomiota on yhtiötä tai liikelaitosta perustettaessa kiinnitettävä uuden organisaation rakenteeseen, uuden toimintakulttuuriin luomiseen ja hallintosäännön muokkaamiseen liikelaitos- ja yhtiömallille toimivaksi. Päätöksentekopolkujen on perusteltua olla selkeitä ja valtaa sekä vastuuta on syytä antaa uudelle organisaatiolle, jotta se voisi toimia tehokkaasti.

Mielenkiintoisena havaintona haastatteluissa nousi esille, että yhtiömuotoiset tilapalvelut toimivat puhtaasti palvelua tuottavina osakeyhtiöinä. Rakennusten omistus on jäänyt kunnille, vaikka tilapalveluiden toiminta on muuten yhtiöitetty. Tähän syyksi nousi kahdessa haastattelussa varainsiirtovero, jonka maksamisen kunta on halunnut välttää. Omistus ja palvelun tuottaminen oli erotettu myös toisessa liikelaitoksessa, tosin niin päin, että liikelaitos oli vastikään ”palauttanut” rakennusten omistajuuden takaisin kunnalle ja jäänyt vain palvelua tuottavaksi laitokseksi. Koska rakennukset olivat kaupungin taseessa, niin haastatteluun osallistuneilla kunnilla kaikilla oli käytössä sisäinen vuokrajärjestelmä, joka tosin poikkesi kuntien välillä vuokran määrityksen suhteen joiltain osin.

4.2 Kuinka kaksoisjohtaminen toimii ja näkyy kuntien liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa tilapalveluissa?

Kaksoisjohtaminen tunnistettiin ilmiönä jokaisessa haastattelussa. Sen vaikutus varsinaiseen toimintaan poikkesi kuntien välillä.

”...hallituksen kokoukset järjestetään. Niitä on noin 10 vuodessa ja sitten tiedotan hallitusta muutenkin ja sitten mä käyn sitten varmasti jatkossakin esimerkiksi kaupunginhallitukselle pitämässä pari kertaa vuodessa tilannekatsauksen, jossa he saavat asioita kommentoida. Eivät tietenkään ole siinä kohtaa mitenkään päättävässä asemassa suoraan, mutta voivat antaa oman näkökulmansa.” (h2)

Yhtiömuotoisissa tilapalveluissa osakeyhtiön hallitus koostui usein pääosin tai kokonaan luottamushenkilöistä. Yhdessä kunnassa hallitukseen oli otettu myös hallitusammattilaisia. Hallituksen kokoonpano nähtiin olennaisena seikkana ja siinä tärkeänä nähtiin kaksi asiaa; omistajaohjaus osaaminen ja liiketoimintaosaaminen.

”Mutta sitten sen on myös huomannut, että jos tätä osakeyhtiön omaisuutta kasvatetaan, niin sitten pitäisi omistajaohjauksen osaamista myös siihen toiminnalliseen ohjaamiseen kasvattaa...” (h3)

”Alkaa olla samat naamat siellä hallituksessa ja sitten kun se ei voi olla pelkästään poliittinen, siellä pitää myös olla sitä liiketoimintaosaamista ja osassa poliitikoista on. Kaikissa ei. Meillä onneksi on sitten myös palkattu tällaisia hallitusammattilaisia sinne...” (h3)

Liikelaitosten osalta aineistossa nousi esille luottamushenkilöiden isompi rooli päätöksentekijöinä. Liikelaitoksien johtokunnan päätökset poikkeavat yhtiöiden päätöksissä nimenomaan niiden julkisuuden kautta. Tutkimukseen osallistuneiden liikelaitosten välillä oli ero päätöksissä, jotka tehdään johtokunnassa. Toisessa johtokunnassa tehtiin investointipäätöksiä, minkä vuoksi näitä päätöksiä valmistelevalle johtajalle oli hyvä, että johtokunta koostuu johtavista poliitikoista, jotka tässä tapauksessa olivat kaikki myös kaupunginhallituksen jäseniä. Toisaalta toisessa liikelaitoksessa oli ollut haasteita johtokunnan ja kaupunginhallituksen välillä, mikä oli poistunut osittain luonnollisesti investointipäätösten siirtyessä johtokunnalta takaisin kaupungin luottamuselimiin.

”Päätöksenteko toimii hyvin jouhevasti. Jouhevasti ja liikelaitos päättää tietyistä asioista. Se ei esitä niitä hallitukselle ja valtuustolle, ja sitä kautta pidän hyvänä asiana että ne johtokunnan jäsenet ovat kaupunginhallituksen jäseniä...” (h7)

”Aikaisemmin liikelaitoksissa niin on ollut jonkunlainen haaste etenkin silloin aikoinaan kun oli tää tilakeskus joka omisti rakennukset oli ja joka näitä investointeja sitten omistajana huolehtii. Niin se ohjaaminen poliittisesti niin oli vähän hankalaa, että oli johtokunta joka ohjasi ja sitten oli kuitenkin kaupunginhallitus joka hetkittäin tietysti käveli yli ja tietenkin sitten viranhaltijat vielä siinä koitti välissä surffata että tota...” (h4)

Haastatteluissa nousi esille myös valtakoalition vaikutus päätöksenteossa. Valtakoalitiio ottaa kantaan merkittäviin päätöksiin, mikä edellä mainitun mukaisesti voi tarkoittaa merkittävien päätösten tekemistä kaupunginhallituksessa, kaupunginhallituksen jäsenien nimittämistä liikelaitoksen johtokuntaan tai niin, että valtakoalitiio vaikuttaa yhtiön hallituksen päätöksiin hallituksen jäsenenä tai muutoin niin sanotusti koalitiolle uskollisten henkilöiden kautta.

”Mun mielestä se koalitioryhmä keskustelee aina aika hyvin, että sitten se valtakoalitiio käytännössä tekee ne päätökset ja.” (h3)

”...kaupunginhallitus sitä sitten selkeästi sen roolin siinä kohtaa otti ja mielestäni hyvä niin että ei ollut semmoista kaksoisjohtamista sitten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Eikä vieläpä niin, että sitten poliitikot eli kaksi eri poliittista elintä sitten keskenään hetkittäin oli eri mieltä niin ei sekään ollut oikein hyvä, hyvää hallintoa ja johtamista, että pidän tätä nykyjärjestelmää sillä tavalla hyvänä.” (h4)

Yhdessä kunnassa poliittinen ohjaus oli varsin selkeästi järjestetty omistajapoliittisten linjausten kautta, mikä antoi liikelaitokselle selkeän mandaatin ja toimintaympäristön, missä toimia ja toteuttaa kehitystoimenpiteitä. Normaalisti hankaliksi poliittisiksi kysymyksiksi ajautuvat ulkoistamisasiat oli linjattu jo omistajapoliittisessa linjauksessa, mikä oli hyväksytty kaupunginvaltuustossa.

”...meillä on hyvin vahva omistajapoliittinen linjauspaperi valtuustossa päätetty, joka määrittelee myöskin sitten että miten ja millä tavalla näitä ulkoisia palveluita voidaan hankkia ja mikä on sitten kaupungin oman tuotannon rooli että siinäkään ei ole semmoista poliittisen ohjauksen tarvetta, eikä oikeastaan mahdollisuuttakaan sitä tällä hetkellä meidän johtokunnan osalta. Mutta tunnistan että kyllä, jos meillä olisi 100

miljoonan investoinnit meidän johtokunnassa, niin tuota tää tilanne olisi tällä tavalla tän kaksoisjohtamisen näkökulmasta ihan toisenlainen että.” (h4)

Yhteenvetona kaksoisjohtamisen näkyvyydestä kuntien tilapalveluiden toiminnassa liikelaitos- ja yhtiömaailmassa, voidaan todeta, että haastatteluihin osallistuneiden kuntien käytännön sovellukset poikkesivat keskenään toisistaan, vaikkakin yhtäläisyyksiä oli havaittavissa. Yhteistä oli merkittävien päätösten tekeminen kunnassa toimivan valtakolition toimesta. Tällaisia erityisesti ovat investointipäätökset, joita yksin tilapalveluiden yhtiön hallitukset eivät tehneet, vaan ne kiersivät kunnan tavanomaisen luottamushenkilöorganisaation kautta. Haastatteluihin osallistuneiden liikelaitosten osalta toinen johtokunta teki myös investointipäätöksiä ja tälle toimintatavalle oli haettu poliittinen selkänoja nimittämällä johtokunnan jäseniksi kaupunginhallituksen jäseniä. Rakennusten omistajuuden jäädessä peruskuntaan, niin merkittävät investointipäätökset tehtiin myös luonnollisesti kunnassa.

Liikelaitosten osalta aineistossa nousi esille luottamushenkilöiden isompi rooli päätöksentekijöinä. Liikelaitoksien johtokunnan päätökset poikkeavat yhtiöiden päätöksissä nimenomaan niiden julkisuuden kautta.

Tiivistetysti aineistosta nousi myös esille, että kaksoisjohtaminen muuttuu virtaviivaisemmaksi liikelaitos- ja yhtiömaailmassa. Virtaviivaistuminen voidaan tulkita monella tapaa, myös negatiivisena ilmiönä riippuen siitä miltä kantilta asiaa katsoo. Operatiivisella tasolla virtaviivaistaminen vähentää byrokratiaa, mutta strategisella tasolla omistaja ohjaus jää harvalukuisemman luottamushenkilöjoukon harteille.

4.3 Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kuntien tilahallinnalle?

Haastatteluissa nousi esille varsin vahvana trendinä kunnan omistamien sosiaali- ja terveystoimialarakennusten, sekä pelastuslaitosrakennusten omistuksesta luopuminen. Näiden rakennustyyppien myyntejä oli tehty jo viime vuosikymmenellä, samoin kuin ihan viime vuosinakin. Tälläkin hetkellä oli käynnissä myyntivalmisteluja ja tarjouskilpailuja rakennuksien luovuttamisesta yksityisille kiinteistösijoittajille.

” Kunta luovutti, hävitti, kaikki 2018 vuonna. Kaikki myytiin Attendolle. Kunta oli siinä mielessä aika hyvin etukenossa.” (h6)

”...ollaan myyty kaikki suurimmat sosiaali- ja terveyspalveluiden rakennukset vuoden 2022 lopussa, sinne meni 13 suurinta. Sinne meni kaikki terveysasemat ja paljon muutakin siinä. Ne myytiin silloin yksityiselle kiinteistösijoittajalle.” (h7)

”...se tilanne on siinä mielessä, niin kuin aika tasainen, että siellä on se hyvinvointialuekiinteistöt tai hyvinvointialueille kuuluvien kiinteistöjen myynnit tehty jo eli että siellä ei ole paljon.” (h2)

”Meidän paloasemat on juuri nyt myynnissä ja tuota. Ensimmäiset tarjoukset niistä ollaan saatu...” (h4)

Kehityskulku on tietyllä tavalla mielenkiintoinen. Haastatteluissa ei noussut esille kuntien tarve strategiseen yhteistyöhön hyvinvointialueiden kanssa, eikä myöskään sosiaali- ja terveystalveluiden turvaaminen kunnassa edullisia tiloja hyvinvointialueelle vuokraamalla. Kuudesta haastatellusta kunnasta viisi oli toteuttanut jo merkittäviä sosiaali- ja terveystoimialarakennusten myyntejä ja kunta, joka ei ollut vielä myynyt hyvinvointialueelle vuokrattuja rakennuksia, selkeästi oli harkinnut ja edelleen harkitsee rakennusten myymistä pois kunnan omistuksesta.

”...on tässä nyt ainakin sellaisia keskusteluja käyty, että kun kaupunginhan on nyt jo irtautunut näistä hyvinvointialueista aika pitkälti, ei enää omisteta siellä ja käytetä omistajan puhevaltaa. Niin on joskus pohdittu, että onko kaupungin enää mieltä omistaa niitä rakennuksia missä hyvinvointialue toimii... (h1)

Haastatteluissa ei noussut esille sosiaali- ja terveystoimialan sekä pelastuslaitosten rakennusten myymisen taustoja muilta osin kuin toiminta ei ole enää kuntien harjoittamaa, niin rakennusten omistajuudellekaan ei ollut enää perusteita.

Vaikka hyvinvointialueet olivat haastatteluhetkellä toimineet jo yli 1,5 vuotta, niin haastatteluissa nousi esille epävarmuus tulevaisuudesta erityisesti niiden rakennusten osalta, jotka olivat edelleen kunnan omistuksessa. Tulevaisuus koettiin hankalaksi ennakoida. Nykyinen vuokrasopimusten tilanne eli niiden lyhyys, alentaa ainakin hetkellisesti kuntien hyvinvointialueille vuokratun rakennusmaisuu den arvoa. Vuokrattujen tilojen tulevaisuutta on hankala ennustaa, minkä vuoksi kuntien on tällä hetkellä vaikea muodostaa tulevaisuuden suunnitelmia näille rakennuksille.

”Nyt on uusi tilanne. Nyt vasta odotellaan, kun hyvinvointialueet kertoo tämän vuoden loppuun mennessä jatkavatko he tiloissa? Elikkä strategioita ei pystytä tällä hetkellä pitkälle tekemään, koska tilanne saattaa muuttua 2 kuukauden päästä.” (h5)

”...tällä hetkellä kauppatavara ei ole kyllä kauhean tuota niin houkuttelevaa, kun vuokrasopimukset on käytännössä vuoden mittaisia. Niin kaikki ymmärtää sen, että ei sellaisen omaisuuden hintalappua voi olla kovin kummoinen.”(h1)

Hyvinvointialueita ja kaatunutta maakuntaudistusta valmisteltiin useamman hallituksen toimesta eduskunnassa. Valmisteluun kului kohtalaisen pitkä aika, mikä samaan aikaan teki kuntien sosiaali- ja terveystoimialarakennuksiin investoimisen haastavaksi, kun varmuutta tulevaisuudesta ei ollut. Korjausvelka on odottelun seurauksena kasvanut ja haastatelluissa kunnissa ainakin yhdessä on ilmeisesti ollut jopa investointikielto näihin rakennuksiin.

”...ja sitten se, että kun varmaan hyvin tiedätte, että tätä hyvinvointialuettakin tai hyvinvointialueita valmisteltiin hirveän pitkään ja siellä oli investointikieltoja ja muita vastaavia, niin meillä on aika paljon jäänyt korjausvelkaa niihin rakennuksiin, joissa ei ole tehty, kun semmoinen välttämätön.” h1)

Kysyttäessä kuntiin jäävien hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten yhtiöittämisvaihtoehdoista haastateltavilta, niin selkeästi nousi esille näkemys, että rakennukset tulisi yhtiöittää omaan erilliseen yhtiöön tai vaihtoehtoisesti yhtiöön, jossa on muutakin markkinaehtoista toimintaa. Hyvinvointialueelle vuokrattuja rakennuksia ei nähty järkeväksi yhtiöittää asuntokannan tai koulujen kanssa samaan kokonaisuuteen, ettei hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten kuluja kompensoitaisi kunnan kassasta tai kunnan vuokra-asukkaiden vuokrasta.

”Että en missään nimessä olisi niin kun... ..vuokra asuntoja tai siihen yhtiöön, niin kun niitä viemässä vaan se saman tyylisellä toiminnalla on samanlaisia samanlaisia edellytyksiä ja velvoitteita, niin sellaiset, jos nyt esimerkkinä otetaan sitten vaikkapa nyt jotain messukeskusta tai museokeskusta tai tämän tyyppistä toimintaa niin en näkisi siinä mitään haasteita tai haittoja, että ne ovat yhdessä yhtiössä tuon hyvinvointialueen kanssa...” (h7)

”...jos meillä on tavallaan kaikki tai yhtiöt sokin sokin eli kaupungin palvelutuotantoa palvelevat ja sitten hyvinvointialueen palvelutuotannossa olevat, niin on kyllähän siitä semmoinen riski voi tulla, että joku tuota niin kaupungin palvelutuotannon rakennus tuottaa vaikkapa paremmin rahaa ja sitten siellä hyvinvointialueen palvelutuotannossa oleva tuottaa liian vähän, niin sieltähän voi sitten sen tavallaan yhtiön kautta valua rahaa sieltä kunnan pussista käytännössä hyvinvointialueen pussiin, että sillä tavalla tuetaan sitä, että siinäkin mielessä ehkä voisi olla parempi että ne eri palvelutuotantoa palvelevat rakennukset olisi aidosti omissa yhteisöissään.” (h1)

Yhtenä vaihtoehtona sosiaali- ja terveystoimialan ja pelastuslaitosten rakennusten tulevaisuudelle esitettiin niiden sijoittamista jo olemassa olevaan yhtiöön, johon voitaisiin muutoksen yhteydessä

sijoittaa muutakin kunnan omistamaa rakennuskantaa, jossa harjoitetaan markkinaehtoista toimintaa. Konserniyhtiöiden määrää ei nähty järkeväksi kasvattaa erityisestikin, jos konsernissa on jo valmiina käyttökelpoisia yhtiöitä.

”...näkemys tällä hetkellä on se, että ei ole syytä perustaa montaa yhtiötä vaan samassa yhteydessä tietysti tarkastellaan meidän kaikki muutkin rakennukset, jossa markkinaehtoista toimintaa on, että tuota onko niissä tarvetta yhtiöittämisellä lain näkökulmasta tai sitten sen toiminnan luonteen näkökulmasta kulmasta. Ja se tietysti laki määrittää sen vähimmäisen milloin pitää yhtiöittää. Mutta tokihan me voidaan yhtiöittää niitä sen jälkeen muutenkin, jos se koetaan perustelluksi ja tällä hetkellä oma näkemys on se, että montaa tällaista yhtiötä ei oltaisi, vaan enemmänkin se tehostettaisiin ja tiivistettiin sitä konserniyhtiöiden määrää ja tuota silloin olisin enemmänkin viemässä sinne yhtiöön niin sotekiinteistöt kun mahdollisesti jotain muitakin...” (h7)

Hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten keskittäminen yhteen yhtiöön nähtiin myös tulevaisuuden myymisen kannalta järkevänä vaihtoehtona. Yhtiö voisi olla käypää kauppatavaraa jatkossa ja siitä luopuminen olisi myös helppoa, kun yhtiössä ei olisi kunnan muuta rakennuskantaa mukana.

” No joo, tästä on kyllä käyty pohdintaa, että kyllä ne olisi varmaan syytä olla omana yhtiönään. Ensinnäkin se, että se yhtiöhän saattaa sitten jonakin päivänä olla kiinnostava sijoituskohde.” (h1)

Aivan kaikesta yhteistyöstä kuntakaan ei voi tilojen osalta hyvinvointialueen kanssa luopua. Tästä pitää huolen muun muassa oppilashuollon tilat, jotka usein sijaitsevat koulujen yhteydessä. Nämä tilat on vuokrattu vain niiltä osin kuin hyvinvointialue tiloja käyttää ja vuokratilojen osuus koko rakennuksen pinta-alasta on muutamia prosentteja, jos sitäkään. Yksittäisien tilojen vuokraaminen muussa käytössä olevista rakennuksista koetaan raskaaksi.

” Oppilaitoksissa olevat sitten oppilashuollon tilat, niin on yksittäisinä tiloina vuokrattu hyvinvointialueille, niin se on kyllä sitten tämmöisenä hallinnollisena tehtävänä vähän ollut ollut raskas.” (h4)

Haastatteluissa pohdittiin ääneen myös hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten siirtämistä tilapalvelut-yhtiöön. Tällaisessa ratkaisussa eteen saattaa tulla tulevaisuudessa inhouse-kysymykset. Jos palveluyhtiön ulkoinen myynti ylittää ulosmyyntirajat, niin siinä tapauksessa tilanne saattaa

muodostua hankalaksi, ellei hyvinvointialue tulisi tilapalvelut-palveluyhtiön vähemmistöomistajaksi, mikä saattaa olla nykytilanteessa hyvin epätodennäköistä.

”...kun ollaan tällöinen kuntayhtiö, niin meillä on se inhouse-asema eli meidän konsernissa voidaan ostaa tän hetkisen lain mukaan, niin voidaan kilpailuttamatta hankkia sieltä inhouse-yhtiöltä palveluita, mutta se inhouse asemahan vaatii sen, että sitä ulosmyyntiä on. Onko se nyt viisisataatuhatta euroa liikevaihdosta tai 5% että jompi kumpi? Kumpi nyt tulee ensin, niin se on vaan myyntiä ulkopuolelle eli jos sitä yhtiötä ei ollenkaan omista hyvinvointialue, niin sitten sitä ei ihan hirveästi ymmärtääkseni voi myöskään tehdä.” (h2)

Kuntien sosiaali- ja terveystoimialarakennusten vuokraamista harjoittavien yhtiöiden tulevaisuutta ei nähty kovinkaan ruusuisena. Yhtiön toimintaedellytykset ovat etenkin pienillä paikkakunnilla kyseenalaisia, mutta myös niissä paikkakunnissa, jossa parhaat kohteet on myyty kiinteistösijoittajille.

”...mikä se yhtiön toimintaedellytykset on, että ei ne ainakaan tai ei varmaan missään kunnassa vaikuta tuota hirveän ainakaan läpihuutojutulta, että ne yhtiöt oikeasti olisi elinvoimaisia. Mihin niitä sote-kiinteistöjä yhtiötetään...” (h7)

”...kun ollaan myyty ne suurimmat niin aika tietyllä lailla haastava massa on se, mikä joudutaan yhtiöittämään.” (h7)

Yhtiön toiminnan harjoittamisen kannalta asiantunteva kannanotto nousi myös esille resurssien riittävyyteen liittyen.

”No ensinnäkin ne yhtiöt niin käytännössähän täytyy jotenkin resursoida ja siinä ehkä se yhden yhtiön malli. Jos sitä tavallaan, jos ei se massa mahdollista useamman yhtiön resurssointia, että se vuokraus ja sitten sen yhtiön investoinnit, niin se ei mene pelkällä yhdellä toimitusjohtajalla, että siellä 2–3 henkilöä tarvitsee olla per yhtiö...” (h3)

Tietyllä lailla jako voittajien ja häviäjien välillä on käynnissä kuntien kesken. Voittajia ovat eittämättä ne, jotka ovat enemmissä määrin päässeet hyvinvointialueelle vuokratuista rakennuksista eroon. Riskit ovat tällä hetkellä suuret kunnilla, joilla on sosiaali- ja terveystoimialansa entinen rakennusmassa taseessaan ja samaan aikaan hyvinvointialue on luopumassa useammasta toimipisteestä. Haastatteluissa esitettiin arvio, että melkein puolet nykyisistä kuntien sote-tiloista on jäämässä tyhjilleen.

”...mitä se jatkossa aiheuttaa omistukselle se, että kun 30-50 % sotetiloista jää tyhjilleen...” (h3)

Yhtiö- ja liikelaitosmuotoisissa tilapalveluissa on tietyllä tavalla kieltämättä oltu ajoissa sosiaali- ja terveystoimialan rakennusten myymisessä. Mistä tämä johtuu, on hankala kriittisesti arvioida, mutta todennäköisesti tilapalveluita yhtiö- ja liikelaitosmuotoisesti harjoittavissa kunnissa on oltu rohkeita päätöksenteossa ja pyritty ratkaisemaan tulevia ongelmia sekä haasteita etukäteen.

Niiltä osin, kun kuntien omistukseen on jäämässä hyvinvointialueille vuokrattuja tiloja, niin ne on mahdollisuuksien mukaan yhtiötettävä yhteen erilliseen yhtiöön, joka on resursoitava riittävällä tavalla. Yhtiön olisi järkevää saada mahdollisimman pitkät vuokrasopimukset hyvinvointialueen kanssa, jotta sillä olisi toimintaedellytykset tulevaisuudessa toiminnan harjoittamiseen taloudellisesti kestävällä tavalla, mutta myös sen vuoksi, että yhtiö olisi myytävissä kiinteistösijoittajille, jos kunta kokee sen tarpeelliseksi. Uudet yhtiöt joutunevat harjoittamaan alkuvaiheessaan todennäköisesti tyhjiksi jäävien rakennusten kehitys- ja myyntitoimia. Todennäköistä on, että yhtiöt tai niiden omistajat, joutuvat myös purkamaan tyhjiksi jääneitä sosiaali- ja terveystoimialarakennuksia merkittävässä määrin, jotta juoksevat ylläpitokulut saadaan loppumaan.

4.4 Miten kuntien tulisi järjestellä toimitilahallintansa tulevaisuudessa?

Tutkimuksessa kartoitettiin näkemyksiä siitä, miten kuntien tulisi järjestellä toimitilahallintansa tulevaisuudessa. Kunnan tilapalveluiden yhtiöittäminen nähtiin hyvänä kehityskulkuna.

”...ihan suoraan mä yhtiöittäisin kyllä kaikki. ...kyllä sen verran on nyt muidenkin kuntien kanssa ollut tuossa juttua, niin kyllä se vaan se toiminnan tehokkuus on. Se on jännä juttu vaan, se on tehokkaampaa. Siellä ei sitä päällekkäisyyttä silleen ole. Siellä oikeat ihmiset tekevät oikeita asioita.” (h6)

”...yhtiömuotoinen tai vaikka liikelaitosmuotoinen järjestely, niin kyllä se tulevaisuutta on. Eli kyllä täällä yhtiöpuolella kuitenkin tietynlaista notkeutta löytyy ja pystytään, ehkä ennemmin ottaa tehoja henkilöstöstä irti.” (h1)

”Ja kyllä se yhtiö kuitenkin tuo ne omat taloudelliset velvoitteet selkeästi esille.” (h5)

Haastatteluissa käytiin läpi kunnissa toteutettuja aikaisempia yhtiöittämisprosesseja ja -tarkasteluja. Rakennusomaisuuden siirrot olivat osoittautuneet haastaviksi suureksi nousevan varainsiirtoverorasituksen vuoksi. Varainsiirtoveron maksamisen välttämiseksi omaisuus oli jäänyt peruskuntaan, ja tämä oli johtanut tilapalvelut yhtiön muodostumisen palveluyhtiöksi, jolla ei ole kiinteää omaisuutta.

”...Meillä oli tosiaan tarkoitus, että se, että ne peruskaupungin tilat olisi yhtiöitetty, mutta meillä oli tosiaan semmoinen verottajan kanssa näkemysero. Verottaja oli sitä mieltä, että ne ensinnäkin piti tai olisi pitänyt siirtää sinne ei tasearvoista, vaan olisi pitänyt teettää riippumattoman ulkopuolisen arvio siitä, että mikä on tämän rakennusmassan markkina-arvo tai käypä arvo.” (h1)

”...jos me oltaisiin siirretty se omaisuuskin sinne yhtiöön, joka oli siinä kohtaa toista miljardia, se taisi olla puolentoista miljardin, niin siitä olisi maksettu isot varainsiirtoverot.” (h3)

Tärkeänä nähtiin keskittyminen kunnan ydintoimintoihin eli niihin toimintoihin, joita kunta jatkossa harjoittaa. Rakennusmassan karsiminen nähtiin myös tärkeänä eli kohteista, joissa ei ole kunnan toimintaa, tulisi luopua.

”...Ensimmäisenä luopuisin kaikista kiinteistöistä, jotka eivät ole kunnan ydintoimintojen tukena... ...näkisin, että kunta tekee ydintoimintoja... ...Mä yhtiöittäisin sen ja antaisin yhtiölle tulot. He katsovat, että tilat ovat terveelliset turvalliset. He keräävät säällisen puskurin, että kun tulee investointitarvetta tai korjaustarvetta, niin se vuokra on kattanut sen niin sanotusti.” (h5)

Yhtiölle tulisi antaa selkeä toimintamandaatti ja vapaus toimia. Kun asiat ovat hyvin, niin yhtiön toimintaan ei nähty olevan tarvetta kajota. Henkilöstön hyvinvointi nousi esille tärkeänä seikkana. Yksinkertaisuus niin päätöksenteossa kuin rakenteessa koettiin toimivaksi.

”Ja en sorkkisi toimintaa, niin kauan kun henkilöstö siellä voi hyvin ja asiat toimivat. Niin se olisi. Se olisi yksinkertaista, mikä on kaunista. Näin mä sen järjestelisin.” (h5)

Haastatteluissa jo aikaisemmin nousi esille näkemys kunnan tilaajaosaamisen varmistamisesta, jotta myös kunnassa on käsitys, mitä yhtiö tekee tai mitä sen kuuluisi tehdä. Sama toistui tulevaisuuden tilapalveluita hahmoteltaessa.

”Katsoisin että kunnan puolella olisi 1-2 henkilöä joilla olisi osaaminen katsoa sen yhtiön perään ettei tule semmoista omaa valtakuntaa valtakunnan sisään.” (h5)

Organisointiin ja henkilöstöön vaikuttaminen nähtiin tärkeäksi. Tarve olisi uudelle osaamiselle. Työ- ja virkasuhteet ovat olleet pitkiä, eivätkä johtajat ole aina päässeet uudistamaan henkilöstöä siinä tahdissa kuin olisi ollut tarve. Yhtiömuotoisuus nähtiin myös mahdollisuutena henkilöstöhallinnon näkökulmasta.

”...pääsisi ylipäättään organisoimaan toiminnan niin, että pääsisi itse valitsemaan sinne osan työntekijöistä, että nythän tietenkin meillä tämä meidän nykykuviommekin perustuu siihen, että olemassa olevat yhtiöt lyötiin yhteen. Itse en ole päässyt kovin montaa alaista valitsemaan... ...Olisi mukava, että pääsisi valitsemaan niitä oikeita hyviä ammattilaisia. Ja se on melkein ensimmäinen juttu” (h1)

Useamman kunnan yhteinen tilapalvelut-osakeyhtiö voisi olla haastateltavan näkökulmasta toimiva ratkaisu. Osaaminen ja resurssit ovat usein vajavaisia pienissä kunnissa. Pienissä kunnissa tehtäväkentät voivat olla hyvin laajoja ja esimerkiksi suurten investointien toteuttaminen on pienissä kunnissa harvoin toistuva ponnistus, missä suuremmasta ylikunnallisesta tilapalvelut organisaatiosta voisi olla hyötyä pienelle kunnalle. Yhdessä haastattelussa visioitiin jopa koko maakunnan kattavasta toimitila-asioihin erikoistuneesta yhtiöstä.

”...on noita pienempiä kuntia tässä näin, niin itse olen ollut itse asiassa pienissä kunnissa töissä ja jotenkin näkisin, että varmaan jossain vaiheessa, jos ei nyt tule kuntaliitoksia tai vastaavia, niin voisi ajatella sitä, että olisi yhtä kuntaa suurempia yhtiöitä. Tai voiko olla liikelaitos, mutta puhutaan nyt vaikka yhtiöistä, että meilläkin voin sanoa, että... ...voisi ihan hyvin mahtua. Yksi tämmöinen. Koko maakunnan kattava toimitila-asioihin erikoistunut yhtiö” (h1)

Ylikunnallisen yhtiön omistuskin voisi jakaantua useamman kunnan kesken. Näin omistajaohjaus järjestyisi hallitusnimityksien kautta esimerkiksi niin, että hallituspaikat jaettaisiin kuntien kesken omistussuukien tai tilamäärän suhteessa.

”...yhtiöpuoli niin toimii tietysti kaupungit tai kunnat pystyy sitä, jos ne omistaa ne yhtiöt niin kuin oletamme että omistaa, niin omistajaohjauksella pystyy hyvin säätelemään ja varmistaa että se yhtiö toimii kaupungin strategioiden ja tavoitteiden mukaisesti.” (h1)

Toimitilajohtaminen ja strateginen johtaminen nähtiin peruskunnan tehtävänä, ja tilapalvelut osakeyhtiön tehtävänä palvelun tuottaminen. Palvelua tuottavalla yhtiöllä tai liikelaitoksella tulisi olla selkeä mandaatti toimia.

”...selkeästi tilapalvelut on palveluntuottaja, joka järjestää palveluita ja myöskin tuottaa niitä... ...on selkeät tavoitteet myöskin ja toivottavaa on selkeä mandaatti, mandaatti ja valta sitten hoitaa asioita.” (h4)

”Tämän hetken tuntoja tähän vastaan niin toimitilajohtamista en laittaisi yhtiöön. Pitäisin sen hyvin tiukasti kaupungin hallinnassa. Liikelaitos on oman kokemuksen mukaan hyvä malli. Tietynlainen strateginen johtaminen olisi kunnalla. Sitten loput voisi olla jossain yhtiössä tai jossain jotenkin muuten siellä järjesteltyinä.” (h7)

Operatiivisiin asioihin ei luottamushenkilöiden tulisi puuttua. Luottamushenkilöiden pääfokus tulisi olla strategisissa kysymyksissä.

”...poliittinen ohjaus on. Ehkä tälleen virkamiehen näkökulmasta, niin sillä tavalla sopiva, ehkä jonkun mielestä voi ajatella, että kevyt, mutta tuota. Kuitenkin sillä tavalla, että ei niin kuin operatiivisiin asioihin ei poliitikot sotkeudu...” (h4)

Haastatteluissa kerätyn aineiston pohjalta yhtiöittämisen nähdään mahdollistavan toiminnan tehokkuuden, fokusoinnin tärkeimpiin asioihin, yleisen notkeuden, henkilöstön tehokkaamman käytön ja myös selkeän taloudellisen vastuun toiminnasta. Varainsiirtoverolainsäädäntö oli vaikuttanut lopullisen yhtiöittämisen laajuuteen. Kunnissa oli selvästi pohdittu myös omaisuuden siirtoa yhtiöihin, mutta varainsiirtoveron maksamiselle ei nähty perustetta.

Uusina avauksina esille nousi idea ylikunnallisesta tilapalvelut yhtiöstä, joka voisi olla jopa koko maakunnan yhteinen osaamiskeskus. Toimitilajohtaminen ja strategiset päätökset nähtiin kunnan omana toimintana ja näiden valmistelua, esittämistä ja päättämistä varten kunnassa tulisi olla riittävä osaaminen siitä huolimatta, että tilapalveluiden tuottaminen on yhtiöitetty.

5 Pohdinta ja päätelmät

Haastattelujen pohjalta liikelaitos- ja yhtiömalleissa toimivissa tilapalveluissa on koettu vastaavanlaisia kehityskulkuja kuin yli 30 vuotta sitten tehdyssä valtiovarainministeriön tutkimuksessa oli havaittu 1990-luvulla. Liikelaitos- ja yhtiömallit nähtiin haastatteluissa erittäin toimivina tapoina harjoittaa tilapalveluiden toimintaa. Yhtiömuotoiset tilapalvelut olivat palveluyhtiöitä. Liikelaitoksissa oli käytössä palvelua tuottavan laitoksen ja myös kiinteistöjen omistajana toimivan laitoksen sovellukset. Alaluvussa 5.5 esitetään tutkielmassa käsitellyn aineiston pohjalta lainsäädäntömuutosta.

5.1 Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen teorioiden vertaus kuntien tilapalveluissa saatuihin käytännön kokemuksiin

Yhtiöittämisteoriassa esille nousee yhtiömuodon rakenteellinen tehokkuus erona kunnalliseen virastomuotoiseen byrokraattiseen päätöksentekoon verrattuna (Vesterinen 2006, 10). Kiviniemen (1994, 23) mukaan yhtiöittämisellä haetaan tehokkuuden ja tuloksellisuuden nostoa päätöksentekoteiden lyhentämisellä, palkkaamisen vapautumisella ja itsenäisemmällä rahoituspolitiikalla. Osakeyhtiömuodon on katsottu mahdollistavan paremman tuloksenteon ja tehokkaamman tulosseurannan. (Kiviniemi 1994, 23).

Haastatteluissa liikelaitos- tai yhtiömuodossa toimimisen tehokkuus nousi esille nopeana päätöksentekona, toiminnan tehostumisella ja kustannustehokkuutena. Näiltä osin teoria ja haastatteluaineisto kohtasivat. Henkilöstökysymyksien osalta osassa haastatteluissa nähtiin etuja yhtiömuotoisessa toiminnassa virastomuotoiseen toimintaan verrattuna, mikä ilmeni myös teoriassa. Palkkaaminen on varmasti astetta tai paria vapaampaa osakeyhtiössä, kuin virastomuodossa. Liikelaitoksissa palkkauskäytännöt noudattelevat pääsääntöisesti kunnan käytäntöjä.

Rahoituksen vapautuminen mainittiin Kiviniemen (1994, 23) teoriassa yhtiömuotoisen toiminnan eduksi, mutta toisaalta hieman tuoreemmassa tutkimuksessa Vesterinen (2006, 14) toteaa, että tätä on vaikea näyttää toteen. Kunnalla on merkittävä mittakaavaetu vieraan pääoman hankinnassa verrattuna sen omistamaan yhtiöön, ellei yhtiötä ole pääomitettu kunnan kustannuksella kohtuuttoman omavaraiseksi. (Vesterinen 2006, 14.). Rahoituksen vapautuminen ei noussut haastatteluaineistosta yhtiömuotoisen toiminnan etuna esille. Tämä saattaa johtua siitä, ettei yhtiöillä ollut varsinaisesti kiinteistöjä omistuksessa, vaan he tuottivat kunnalle palvelua, josta veloitettiin palvelusopimuksen mukainen korvaus. Investointeja toteutettiin läpilaskutusperiaatteella, mikä tarkoitti sitä, että palveluyhtiö laskutti toteuman mukaan kuntaa rakennushankkeiden edetessä. Tällöin yhtiöllä ei ole

investointien pitkäaikaiselle rahoitukselle. Toimintatapa oli kunnissa testattu lakiteknisesti ja näiden tarkastelujen lopputuloksena oli, ettei varainsiirtoveroa tarvitse maksaa tällaisessa tilanteessa, mikä on toki luonnollista, kun rakennusten omistajuus ei missään kohtaa käy tilapalveluyhtiöllä.

Tämän tutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että rahoituksen vapautuminen yhtiömuotoisessa toiminnassa ei ole kiistaton etu suhteessa virastomuotoiseen toimintaan. Näyttö on siis ristiriitainen ja asian tarkempi selvittely vaatisi ”rahoituksen vapautumisen” tarkemman määrittelyn. Onko mahdollisesti 1990-luvun tutkimuksessa tarkoitettu ”rahoituksen vapautumisella” irtautumisesta kunnallisesta tai valtiollisesta budjettikäsittelystä, jolloin keskenään hankalasti yhteismitallistettavat asiat kilpailevat keskenään rajallisista resursseista? Vai onko kyse vaan suoraviivaisesti rahoituksen saamisesta pankista, mikä ei tässä tutkimuksessa noussut esille kiistattomana osakeyhtiömuodon etuna verrattuna virastomuotoiseen toimintaan? Tähän ei aineiston perusteella kykene antamaan vastausta.

Asiakaspalvelun laadun ja palveluhenkisyiden kasvu nousi esille liikelaitoshaastatteluissa, kuten myös teoriassa. Yhtiöiden osalta näin ei käynyt. Tulos on mielenkiintoinen ja herättääkin pohdinnan, siitä meneekö yhtiömuotoisessa toiminnassa tuloksen tekeminen liiaksi asiakaspalvelun ja palveluhenkisyiden edelle? Tähän ei suoraan saatu vastausta tässä tutkimuksessa.

Kiviniemen (1994, 80) mukaan liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen etuna nähtiin myös johtamisen edellytysten parantuminen, mihin saatiin myös tukea haastatteluista. Toimintakenttä selkenee liikelaitos- ja yhtiömuodossa virastomuotoiseen toimintaan verrattuna ja varsin isojakin kehitysharppauksia sekä toiminnan tehostamistoteutuksia oli viety läpi molemmissa. Haastatteluissa nousi esille kirkkaana kunnan ydintoimintaan ja olennaiseen keskittyminen, mitä voi kutsua myös asioiden tärkeysjärjestykseen laittamiseksi, priorisoimiseksi siis.

Teoriasta esille nousi kriittisenä huomiona poliittisen ohjauksen ja markkinaohjauksen välinen suhde (Kiviniemi 1994, 80). Haastatteluissa tällaisesta ristivedosta ei noussut esille merkittäviä havaintoja. Kaksoisjohtamisen toimintaympäristöä kuvattiin toimivaksi tällä hetkellä ja tähän tilaan oli päästy erilaisilla kuntakohtaisilla ratkaisuilla. Omistajaohjausta annettiin muun muassa omistajapoliittisella ohjauksella. Yhtiöiden hallitusten ja liikelaitosten johtokuntien nimittämisissä oli käytössä erilaisia sovelluksia, mutta erittäin toimivaksi sellaiseksi nousi johtavien luottamushenkilöiden nimeäminen tilapalveluiden asioista päättäviin elimiin.

Organisaatiomalliin kohdentuva mielenkiintoinen havainto nousi esille sekä teoriasta että haastatteluissa. Kiviniemen (1994, 80–81) mukaan organisaatiomalli ei itsessään ratkaise sisäisen johtamisen kysymyksiä. Samanlaisia havaintoja nousi esille myös haastatteluissa, joissa todettiin, että

organisaatiomalli ei itsessään ratkaise mitään, vaan tärkeää on se mitä on siellä yhtiössä tai liikelaitoksessa sisällä. Tärkeää on myös se, kuinka liikelaitos tai yhtiö rakennetaan. Johtamisen edellytykset tulee olla yhtiössä tai liikelaitoksessa kunnossa, mikä tulee varmistaa mainitulla omistajapoliittisilla linjauksilla, hallintosäännön muuttamisella liikelaitos- ja yhtiömallin soveltuvaksi, sekä myös oikeilla henkilövalinnoilla eri positioille.

Teoriasta esille nousi huolenaiheina toiminnan lyhytjänteisyys ja pitkäjänteisyyden puute (Kiviniemi 1994, 80–81). Tähän ei saatu suoraan vahvistusta haastatteluissa, minkä vuoksi tällaisia piirteitä ei voida tämän tutkimuksen pohjalta pitää luonteenomaisina juuri liikelaitos- tai yhtiömalleille kuntien tilapalveluiden tuottamisessa.

Vesterinen (2006, 10) kuvaa yhtiöittämistä yleislääkkeenä kuntien toiminnan tehostumiselle. Tähän voi osittain samaistua nyt tehdyn tutkimuksen pohjalta, sillä yhtiöittämisellä on aikaan saatu merkittäviä muutoksia kuntien tilapalveluiden toimintaan. Samanlaista kehityskulkua on havaittavissa myös edelleen toimivissa tutkimukseen osallistuneissa liikelaitosmuotoisissa tilapalveluissa. Toki jos käytetään ”yleislääketyypistä” kuvausta yhtiömuodon tehostavasta vaikutuksesta, niin on muistettava, että lääkkeilläkin on sivuvaikutuksensa. Yksi tällainen on julkisen kunnallisen päätöksenteon siirtyminen hallitussalaiseen muotoon yhtiömuodossa toimittaessa.

5.2 Kaksoisjohtaminen liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa tilapalveluissa

Kaksoisjohtaminen muuttuu virastomuodosta liikelaitosmuotoon mentäessä niin, että laitokselle perustetaan johtokunta, joka pääosin tekee kaikki liikelaitoksen toimivallassa olevat päätökset. Virastoissa päättäviä luottamuselimiä on normaalisti neljässä eri tasossa eli viranhaltija, lautakunta tai valiokunta, hallitus ja valtuusto. Liikelaitoksessa päättäviä elimiä ovat normaalisti viranhaltija ja johtokunta. Johtokunnan päätöksiin on otto-oikeus kaupunginhallituksella. Päätökset ovat julkisia. Selkeää kaksoisjohtamista on havaittavissa liikelaitoksissa vaikkakin päätöksenteon koettiin erkanevan kunnan muusta päätöksenteosta selkeästi. Liikelaitoksissa kaksoisjohtamisen todettiin haastatteluissa toimivan hyvin, jos päätösvallan delegointi oli selkeä.

Yhtiömuotoisissa tilapalveluissa kaksoisjohtamisen rooli vähenee selkeästi virastomuotoiseen verrattuna. Muutosta tapahtuu myös siirryttäessä virastomuotoisesta toiminnasta liikelaitosmuotoiseen toimintaympäristöön. Yhtiöissä kaksoisjohtaminen näkyi hallitusten jäsenten nimittämisessä ja valtakoalition osallistumisena päätöksentekoon taustalla.

Yhtiöiden hallitusten ja liikelaitosten johtokuntien kokoonpanot koettiin tärkeiksi. Erityisesti liiketalousosaaminen tarve nousi esille yhtiöiden osalta. Hallitusammattilaisiakin oli käytössä, mikä oli koettu järkeväksi tavaksi varmistaa riittävä osaaminen yhtiöiden hallituksissa.

Yhtiöittämisen seurauksena koettiin tarpeellisenä huolehtia myös kuntaan jäävästä tilaajaosaamisesta. Kunnassa täytyy olla henkilö tai yksikkö, joka valvoo ja seuraa tilapalvelut-yhtiön toimintaa. Tämä menee hiukan kaksoisjohtamisen teeman ulkopuolelle, mutta on kuitenkin tärkeä havainto. Periaatteessa voitaisiin jopa puhua ”kolmoisjohtajuudesta”, jossa yhtiön johdon lisäksi luottamushenkilöt suorittavat omistaja ja strategista johtamista hallituksissa ja taas virkamiesjohto kunnan virastossa tarkoituksenmukaisuus- ja sopimuslähtöistä valvontaa yhtiötä kohtaan.

5.3 Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kuntien tilahallinnalle?

Yhtenä tutkimuksen osa-alueena oli tarkoitus selvittää mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kuntien tilahallinnalle? Samassa yhteydessä oli myös tarkoitus tarkastella liikelaitos- ja yhtiömallin soveltuvuutta sellaisenaan tulevaisuuden kuntien tilapalveluiden tuottamistapana niin, että hyvinvointialueelle vuokrattuja rakennuksia olisi hallinnoinut liikelaitos- tai yhtiömuotoinen tilapalveluorganisaatio.

Haastatteluihin osallistuneista kuudesta kunnasta hyvinvointialueuudistukseen viisi oli valmistautunut sosiaali- ja terveystoimialan sekä pelastusalan rakennuksia myymällä. Lopuistakin omistuksista pyrittiin aktiivisesti eroon. Jos kuntaan oli jäämässä hyvinvointialueelle vuokrattuja rakennuksia, ne on tarkoitus yhtiöittää erillisinä kokonaisuuksina kunnan muusta rakennuskannasta. Näiden vuokratilojen tulisi kattaa tuloillaan kaikki menonsa itsenäisesti, eikä kunnan tule subventoida hyvinvointialueen toimintaa.

Liikelaitosmalli nähtiin hyvinvointialueuudistuksen jälkeenkin edelleen toimivana tapana tuottaa kunnan tilapalvelut. Hyvinvointialueelle vuokratut rakennukset tulee yhtiöittää omaksi kokonaisuudekseen myös liikelaitosmallissa.

Tilapalveluiden johtajien näkökulmista ei noussut esille tarvetta hyvinvointialueen ja kunnan väliselle strategiselle yhteistyölle. Työpaikkojen ja palveluiden turvaaminen kunnassa ei myöskään noussut esille suoritetuissa haastatteluissa. Sosiaali- ja terveystoimialan ja pelastusalan rakennusten myyminen kiinteistösijoittajalle vähentää kunnalle näistä rakennuksista aiheutuvaa taloudellista riskiä.

5.4 Miten kunnan tulisi järjestellä toimitilalahallintansa tulevaisuudessa?

Tutkimuksen päätutkimuskysymys oli ”Miten kunnan tulisi järjestellä toimitilalahallintansa tulevaisuudessa?” Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, kuinka hyvinvointialueuudistus vaikuttaa kuntien tilapalveluiden toimintaan ja minkälaisia uudelleen organisointitarpeita siitä muodostuu.

Tehdyn tutkimuksen pohjalta olennaisin hyvinvointialueen aiheuttama muutos kuntien tilapalveluille on hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten yhtiöittämispakko. Tutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että hyvinvointialueelle vuokratut rakennukset tulee yhtiöittää omaksi taloudellisesti itsenäiseksi yhtiöksi, joka on erillään kunnan muusta rakennuskannasta. Yhtiössä tulisi olla riittävä osaaminen sosiaali- ja terveys-, pelastustoimialarakennusten hallinnointiin, yllä- ja kunnossapitoon, sekä rakennuttamiseen liittyen. Tämä saattaa muodostua haasteeksi, jos yhtiössä ei ole vuokratiloja merkittävässä määrin. Tällöin voisi tulla kysymykseen muiden markkinaehtoisten tilojen liittäminen hyvinvointialueelle vuokrattujen tilojen kanssa samaan yhtiöön. Vuokra-asuntoja ja hyvinvointialueelle vuokrattuja tiloja ei kuitenkaan ole syytä laittaa samaan yhtiöön, ettei vuokra-asuntojen vuokrilla subventoida hyvinvointialueen tiloja.

Hyvinvointialueelle vuokratut tilat voi uuden yhtiön sijaan siirtää jo olemassa olevaan yhtiöön. Tämä tulee kysymykseen erityisesti niissä tilanteissa, jossa kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden määrää halutaan pitää hallinnassa ja konsernista löytyy tarkoitukseen soveltuva valmis yhtiö.

Tämän tutkimuksen pohjalta saatiin vahvistusta kuntien palveluiden liikelaitos- ja yhtiöittämis-teorioissa esille tulleet positiivisiin havaintoihin virastomuotoisen palveluntuotannon liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Teoriassa ja nyt tehdyissä haastatteluissa nousi esille näkemys, että liikelaitos- ja yhtiömuotoinen toiminta on tehokkaampaa kuin virastomuotoinen palveluntuotanto. Tehokkuus ilmenee nopeampana päätöksentekona byrokratian vähenemisen vuoksi, kustannustehokkuutena ja toiminnan notkeutumisena. Lisäksi positiivisena asiana teoriassa ja haastatteluissa nousi esille henkilöstön palkkauksen vapautuminen yhtiömuodossa.

Vesterinen (2006, 15) huomauttaa, että yhtiöittäminen ei kuitenkaan ole yleispätevä lääke kunnallisten palveluiden ja liiketoimintojen tehostamiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö päätyi vuonna 1999 tutkimuksissaan tulokseen, jonka mukaan yhtiöitettyjen energialaitosten tehokkuus ei parantunutkaan verrattuna kunnallisiin liikelaitoksiin. Tutkimuksessa liikelaitokset ryhmänä voittivat vertailun tuloutuksissa omistajille ja sijoitetun pääoman tuotossa. (Vesterinen 2006, 15.).

Huomion arvoista on, että kun perusasiat ovat kunnossa, ei omistajan näkökulmasta ole merkittävää toiminnallista eroa kunnallisen liikelaitoksen ja osakeyhtiön välillä. Erot tulevat lähinnä osaamattomuudesta. (Vesterinen 2006, 13.).

Tähän Vesterisen (2006, 13) sitaattiin on helppo samaistua tämän tutkimuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen pohjalta. Liikelaitos- ja yhtiömuodossa toimivissa tilapalveluissa oli molemmissa saavutettu pääosin vastaavanlaisia positiivisia tuloksia. Tutkimuksen pohjalta on siis hankala saada

eroa liikelaitoksen ja yhtiömuodon välille. Virastomuodossa toimimiseen verrattuna molemmissa oli havaittavissa selkeitä etuja.

5.5 Ehdotus lainsäädäntömuutokseksi

Varainsiirtoverolainsäädäntö rajoittaa kuntien omistusjärjestelyjä osakeyhtiömuotoon siirryttäessä. Omaisuuden siirtäminen osakeyhtiölle on taloudellisesti kannattamatonta, mikä on muodostanut tähän mennessä perustetuista tilapalvelut-yhtiöistä palveluyhtiöitä.

Tämän tutkimuksen pohjalta ehdotetaan, että hallitus tarkastelisi lainsäädännön muuttamista niin, että kunta voisi siirtää rakennus- ja kiinteistöomaisuutensa 100% omistamalleen yhtiölle ilman varainsiirtoveroseuraamuksia. Varainsiirtovero voisi tulla maksettavaksi kunnalle takautuvasti tilanteessa, jossa se myy osakeyhtiön osakkeita tai omistuksia yksityiselle sektorille. Tällainen järjestely voisi olla esimerkiksi määräaikainen samaan aikaan hyvinvointialueelle vuokrattujen rakennusten varainsiirtoverovapautuksen aikana.

Nykyinen lainsäädäntö vaikeuttaa kuntien tilapalveluiden sekä tilaomaisuuden kehittämistä tila- ja kustannustehokkaampaan suuntaan. Kunnat ovat 2020-luvulla varsin suurten muutosten keskellä, kun hyvinvointialueuudistus ja työllisyyspalveluiden valtiolähtöiset järjestelyt muuttavat kuntien toimintakenttää dramaattisesti. Lisäksi on havaittavissa merkittäviä muutoksia kuntien verotulopohjaan, mikä on herättänyt laajasti huolta kuntien johdossa (Lampinen 2024; Riipinen 2024). Tähän kun liitetään Suomen ja Euroopan yleinen taloudellinen tilanne, niin maailma kuntien ympärillä ja myös kunnissa muuttuu ennen näkemätöntä vauhtia. Tämän takia kunnille tulisi tarjota laajemmin mahdollisuuksia kehittää omaa palvelutuotantoansa erityisesti kustannustehokkaampaan suuntaan.

5.6 Jatkotutkimuskysymykset

Tämän kandidaatintyön teon yksi haastavimmista osa-alueista oli toteutettavan tutkimuksen aiheen rajaaminen. Hyvinvointialueuudistukseen ja kuntien tilapalveluihin liittyy lukuisia mielenkiintoisia kysymyksiä, joita nousi esille tutkimuksen rajauksen ja varsinaisen tutkimustyön aikana.

Mielenkiintoista voisi olla tilapalvelut-osakeyhtiöiden ja -liikelaitosten asiakastyytyväisyyden tutkiminen, sekä vertaaminen virastomuodossa havaittuun asiakastyytyväisyyteen. Onko siis muutos virastomuodosta liikelaitos- tai yhtiömalliin koettu yhtä positiivisena rakennusten käyttäjien toimesta, kuin nyt palvelua tuottavissa yhtiöissä ja liikelaitoksissa?

Virasto-, liikelaitos- ja yhtiömuodoissa toimivien tilapalveluiden rakennusten käyttäjille aiheutuvien tilakustannusten selvittäminen ja vertailu keskenään voisi olla yksi varteenotettava tutkimusaihe.

Onko muotojen välissä havaittavissa eroja? Esimerkiksi euroa per kuntalainen voisi olla yksi vertailulähtökohta. Toinen ehkä tavanomaisempi vertailukohta voisi olla vuokratustannuksien erot eri malleissa.

Tässä tutkimuksessa nousi esille ajatus ”kolmoisjohtajuudesta” liikelaitos- ja yhtiömuotoisissa tilapalveluissa. Liikelaitoksen ja yhtiön johdon lisäksi näitä ohjaavat pääosin luottamushenkilöiden miehittämät johtokunta tai hallitus. Haastatteluissa nousi esille myös tarve kunnan tilaajaosaamiselle virkamiesjohdossa, jotta yhtiön tai liikelaitoksen toiminnasta olisi käsitys kunnan viranhaltijoilla. Tämän ilmiön ja esitetyn tarpeen tutkiminen muodostaa yhden mahdollisen jatkotutkimuskysymyksen.

Kuntien tilojen hankintaa ja hallintaa olisi syytä tutkia myös pohjoismaisessa kontekstissa. Kuinka esimerkiksi pohjoismaissa tuotetaan kuntien tilapalvelut? Onko omistusrakenteissa ja tuottamismuodoissa selkeitä eroja? Mitkä ovat ajan mittaan tavoitellut ja havaitut kehityskulut eri maiden tilapalveluissa?

Nyt suoritettujen tutkimusten alakysymystä sivuten mielenkiintoinen jatkotutkimuskysymys voisi olla hyvinvointialueiden ja kuntien välisten suhteiden kehittyminen tulevaisuudessa. Tällä hetkellä yhteistyö tapahtuu pääosin vain tilojen vuokraamisen kautta. Irrottautuuko kunnat laajamittaisesti kaikesta hyvinvointialueelle siirtyneestä toiminnasta vai tullaanko näkemään tulevaisuudessa myös strategisen tason yhteistyötä? Mitä tällainen strategisen tason yhteistyö voisi olla?

5.7 Tutkimuksen ja tutkimusprosessin arviointi

Tutkimuksissa pyritään välttämään virheitä, mutta tulosten luotettavuus ja pätevyys voivat silti vaihdella. Siksi tutkimuksissa arvioidaan aina luotettavuutta, käyttäen erilaisia mittaus- ja tutkimusmenetelmiä. (Hirsijärvi ym. 2009, 231.)

Toteutettujen tutkimusten teoreettinen viitekehys pohjautuu vahvasti Kiviniemen ym. (1994) noin kolmekymmentä vuotta sitten suorittamaan liikelaitos- ja yhtiöittämistutkimukseen. Samaan aikaan kun Kiviniemen ym. (1994) tutkimuksen käyttäminen tarjoaa mielenkiintoisen ajallisen perspektiivin, niin on mahdollista, että sen ja nyt suoritettujen haastatteluaineiston keruun välissä on suoritettu myös muita liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen keskittyneitä tutkimuksia, joita olisi voinut käyttää tämän tutkimuksen lähteinä ja teoreettisessa viitekehyksessä. Kiviniemen ym. (1994) tutkimukseen on viitattu kohtuullisesti liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen keskittyneessä kirjallisuudessa sen valmistumisen jälkeen. Tämän pohjalta muodostui tutkimuksen suorittajalle näkemys, että kyseessä on luotettava ja jollain tasolla varmasti myös vertailukelpoinen lähde.

Mittaustulosten toistettavuutta eli reliaaбелиutta arvioimalla voidaan todeta tutkimuksen tulosten eissattumanvaraisuus (Hirsijärvi ym. 2009, 231). Ottaen huomioon teoreettisen viitekehyksen Kiviniemen ym. (1994) tutkimuksen ja nyt suoritettun tutkimuksen tulokset, niin voidaan todeta näiden tulosten olevan osin yhdenmukaisia. Tilapalveluiden liikelaitos- ja yhtiömuodossa työskentelevien johtajien haastatteluissa nousi myös esille keskenään yhdenmukaisia näkemyksiä. Tämä lisää tutkimuksen reliaaбелиutta entisestään.

Tutkimuksen pätevyuden eli validiuden arvioinnilla mitataan tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata. Mittarit ja menetelmät eivät aina kohtaa samaa todellisuutta, jota tutkija aikoi tutkia. Haastateltavat saattavat ymmärtää esitetyt kysymykset toisin kuin haastattelija on ne käsittänyt. Saatuja tuloksia ei voi silloin käsitellä tutkijan ajattelumallin mukaisesti, vaan tutkijan on tunnistettava tapahtunut ja reagoitava siihen. (Hirsijärvi ym. 2009, 231–232.)

Suoritettussa kuntien tilapalveluiden tutkimuksessa sekä tutkija että haastateltavat edustivat samaa viiteryhmää eli kuntien tilapalveluissa johtavassa asemassa toimivia henkilöitä. Näin ollen haastattelija ja haastateltavat olivat kuntien tilapalveluiden sekä hyvinvointialueuudistuksen perustietämyksen suhteen varsin lähellä toisiaan. Tämä vähensi merkittävästi tutkimuksen validiuden menettämisen riskiä, koska molemmat osapuolet ymmärsivät keskenään toisiaan. Tutkimuksen validiuden osalta on huomioitava kuitenkin se, että haastateltavien vastaukset ja kommentit eivät kuitenkaan olleet ennalta arvattavia, vaan sisälsivät lukuisia mielenkiintoisia näkemyksiä ja kokemuksia tutkittavista ilmiöistä.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa tarkalla selostuksella tutkimuksen kaikkien vaiheiden suorittamisesta. Aineiston tuottaminen olosuhteineen olisi kerrottava selvästi sekä totuudenmukaisesti. (Hirsijärvi ym. 2009, 232.)

Haastattelut suoritettiin ajallisesti varsin lyhyenä ajanjaksona, noin 2 viikon aikana syys-lokakuun vaihteessa 2024. Seitsemästä haastattelusta kuusi järjestettiin Microsoft Teams-etäkokoussovelluksella, joka nauhoitti ja automaattilitteroi haastattelut. Yksi haastattelu järjestettiin hybriditilaisuutena, jossa haastattelija ja haastateltava olivat samassa tilassa, mutta haastattelu silti nauhoitettiin ja automaattilitteroitettiin Teams-sovelluksella. Aineistoa kertyi laajasti, nauhoitettua keskustelua noin kymmenen tuntia ja litteroitua tekstiä 271 sivua. Tutkimuksen osalta voidaan siis todeta, että aineistoa oli riittävästi. Haastateltavien etsimisessä ei jouduttu tekemään kompromisseja, koska kahdeksasta kutsutusta seitsemän osallistui haastatteluihin. Tutkija tavoitti aivan tutkimuskysymysten äärellä työskenteleviä kuntien tilapalveluiden kansallisia huippuasiantuntijoita ja -johtajia. Aineiston määrä ja laatu siis lisäävät tämän tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen

osalta huomionarvoista on, että haastateltavat olivat eri puolilta Suomea. Eli tutkimus kohdistui maantieteellisesti laajalle alueelle Suomessa, eikä vain esimerkiksi yhteen maakuntaan. Tämä myös lisää tutkimuksen tulosten luotettavuutta, erityisesti kun maantieteellisesti varsin kaukana toisistaan sijaitsevilla kaupungeilla saatiin osittain keskenään yhdenmukaisia tuloksia.

Kandidaatin tutkielmaa on rikastettu runsaasti suorilla haastatteluotteilla. Tällä on haluttu tuoda esille haastateltavien näkemyksiä sellaisenaan niin, että tutkijan tulkintojen ja päätelmien tausta kävisi ilmi. Haastatteluihin osallistuneiden kuntien tilapalveluiden johtajien ja asiantuntijoiden näkemyksistä kumpusi syvä asiantuntemus.

Tutkimusta ja sen tuloksia arvioitaessa on otettava huomioon mistä lähtökohdista se on tehty sekä kuinka aineistonkeruu on suoritettu. Kiviniemen ym. (1994) tutkimus tehtiin aikanaan kyselytutkimuksena julkisen sektorin liikelaitosten ja yhtiöiden johdolle valtiovarainministeriön toimesta. Tämä tutkimus tehtiin pääosin kuntien tilapalveluiden liikelaitosten ja yhtiöiden parissa työskentelevälle johdolle tutkimuksen suorittajan toimesta. Ilmiöstä kertyneitä kokemuksia ja näkemyksiä on siis kerätty pääosin tietyltä kohderyhmältä. Näin ollen kokemukset ja näkemykset julkisen sektorin liikelaitoksista sekä yhtiöistä voivat poiketa, jos vastaavan tyylinen tutkimus tehtäisiin kuntien tilapalveluiden käyttäjille; kunnan työntekijöille ja kuntalaisille tai vaikka luottamushenkilöille. Hirsijärvi ym. (2009, 233) toteaa luvussa 10 tutkimuksen reliäabelius ja validius, että;

”Tutkimus on kuin kristalliin katsomista. Mitä me näemme kun katsomme kristallipalaa riippuu siitä kuinka me katsomme sitä.”

Kuntien tilapalveluiden tulevaisuutta on katsottu tässä nyt tehdyssä tutkimuksessa pääosin liikelaitoksien ja osakeyhtiöiden maailmasta käsin. Tuloksia on tulkittava tämä lähtökohta mielessä.

Lähteet

Hallituksen esitys HE 40/2023 vp. Lähde:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_40+2023.aspx Viitattu: 14.9.2024.

Helsingin Yliopisto 2024. Tutkielman teon tukisivut. Teoreettinen viitekehys. Lähde:

<https://www.mv.helsinki.fi/home/psaukkon/tutkielma/index.html>. Viitattu 12.9.2024.

Hirsijärvi S., Remes P. & Sajavaara P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. (s.231–233). Kustannusosakeyhtiö Tammi. Kariston Kirjapaino Oy, Hämeenlinna.

Juhila Kirsi (2021). Laadullinen tutkimus ja teoria. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja.

Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Lähde:

<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>. Viitattu 10.11.2024.

Kiviniemi, M., Oittinen, R., Varhe, S. Niskanen, J. & Salminen, A. (1994). *Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä*. (s.8–81). Valtion kehittämiskeskus. Efektia Palvelu Oy. Painatuskeskus. Helsinki.

Kuntalaki 410/2015. Lähde: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. Viitattu: 11.11.2024.

Laki hyvinvointialueista 611/2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611>. Viitattu: 11.11.2024.

Lampinen Jouni 2024. *"Valtio niistää kunnilta rahaa" – Verotus uhkaa kiristyä joka toisessa kunnassa*. Kuntalehti 29.8.2024. Lähde: <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/valtio-niistaa-kunnilta-rahaa-verotus-uhkaa-kiristya-joka-toisessa-kunnassa/> Viitattu: 23.11.2024.

Leinonen Rita 2018. Sisällönanalyysi. Lähde: <https://spoken.fi/sisallonanalyysi/>. Viitattu 22.9.2024.

Riipinen Kirsi 2024. *Kunnissa ennätyksellisen isot paineet säästää ja korottaa veroja, vaikka korotuksiin turvaututaan vain viimeisessä hädässä*. Kuntalehti 11.10.2024. Lähde:

<https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/kunnissa-ennatyksellisen-isot-paineet-saastaa-ja-korottaa-veroja-vaikka-korotuksiin-turvaututaan-vain-viimeisessa-hadassa/> Viitattu: 23.11.2024.

Ruohonen Janne, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä 2021. *Kuntayhtiö*. (s.1–2). Alma Talent Oy. Helsinki.

Ruokojoki Jorma. (2004). *Toimivat tilat -perusta palveluille*. (s.13). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tilastokeskus 2024. Kunnan liikelaitos määritelmä. Lähde:

https://stat.fi/meta/kas/kunnan_liikelai.html. Viitattu: 7.11.2024

Vesterinen Vesa. (2006). *Kunta ja yhtiöittäminen*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 56. (s. 9–15). Pole-Kuntatieto Oy ja Vesa Vesterinen. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Liitteet

Liite 1: Haastattelurunko toimitilajohtajat

Yleiset kysymykset

- Kuka olet ja mitä teet työksesi?
- Millaisessa organisaatiossa työskentelet? (Liikevaihto, henkilömäärä, investoinnit, rakennusten määrä ja pinta-ala?)

Liikelaitos- ja yhtiömalli

- Kuinka liikelaitos- tai yhtiömalli toimii mielestäsi kuntien tilahallinnassa?
- Onko kunnassanne keskitetty kaikki kunnan omistamat toimitilat yhden liikelaitoksen tai yhtiön alle? Vai onko kunnassanne useampia toisistaan erillisiä itsenäisiä yksiköitä hoitamassa näitä tehtäviä? Esimerkiksi siis virastoja, yhtiöitä tai liikelaitoksia?
- Mitkä syyt ovat johtaneet tilapalvelut liikelaitoksen tai yhtiön perustamiseen aikanaan?
- Mitä etuja on tunnistettu liikelaitoksena tai yhtiönä toimimisessa verrattuna virastomuotoiseen toimitilahallintaan verrattuna?
- Mitä haittoja on tunnistettu liikelaitoksena tai yhtiönä toimimisessa verrattuna virastomuotoiseen toimitilahallintaan verrattuna?
- Onko liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen tehostanut kunnan tilapalveluiden toimintaa?
- Kuinka liikelaitoksena tai yhtiönä toimiminen on muuttanut tilapalveluiden toimintaa muuten?

Kaksoisjohtaminen

(viranhaltijat valmistelevat ja esittävät, minkä pohjalta luottamushenkilöt eli poliitikot päättävät)

- Kuinka kaksoisjohtaminen näkyy liikelaitoksessa tai yhtiössä, kun käsitellään kunnan toimitilasioita?
- Kuinka ja minkä verran luottamushenkilöt (eli poliitikot) osallistuvat tilapalveluiden asioiden käsittelyyn liikelaitoksessa tai yhtiössä?
- Kuinka liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen on koettu kunnan luottamushenkilöiden toimesta?
- Onko luottamushenkilöiden (eli poliitikoiden) roolin muutos vaikuttanut tilapalveluiden toimintaan liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen seurauksena?

Hyvinvointialueuudistus

- Kuinka paljon yhtiönne tai liikelaitoksenne hallinnoi/omistaa hyvinvointialueelle vuokrattuja tiloja?

- Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa tai on jo aiheuttanut kuntanne tilahallinnalle ja toimitilojen omistukselle?
- Miten näette liikelaitos- ja yhtiömallin soveltuvan kuntien toimitilahallintaan hyvinvointialueuudistuksen jälkeen?
- Mitä mieltä olette; onko hyvinvointialueelle vuokratut kiinteistöt syytä yhtiöittää omaksi erilliseksi yhtiöksi vai onko ne mielestänne syytä yhtiöittää samaan kokonaisuuteen kaikkien muiden kunnan omistamien toimitilojen kanssa?
- Mitä hyötyjä yhden yhtiön mallissa on useampaan pienemmän yhtiön malliin verrattuna, kun mietitään hyvinvointialueelle vuokrattuja kiinteistöjä?
- Entä onko useamman pienen yhtiön mallissa joitain etuja suhteessa yhden suuren yhtiön malliin, kun mietitään hyvinvointialueelle vuokrattuja kiinteistöjä?

Perustaminen ja yleiset järjestelyt

- Omistaako kunnassanne liikelaitos tai yhtiö rakennukset?
- Siirrettiinkö yhtiön omistukseen kaikki rakennukset, vai esimerkiksi ainoastaan kaupungin oman palvelutuotannon käytössä olevat rakennukset?
- Siirrettiinkö rakennuksia yhdelle, vai useammalle eri yhtiölle?
- Miten siirto käytännössä toteutettiin, apporttina, kauppana vai jollain muulla mekanismilla? Oliko järjestelyssä kustannusvaikutuksia, esimerkiksi varainsiirtovero?
- Johtiko muutos henkilöstömäärän muutokseen? Jos, niin mihin suuntaan, ja mitä uusia toimenkuvia tarvittiin?
- Mitä yksiköitä/toimenkuvia yhtiö tai liikelaitos sisältää? (esimerkiksi rakennuttaminen, vuokratalot ja niiden isännöinti, kunnossapito, talotekniset palvelut, toimitilapalvelut, liikuntapaikkatoimi, pienvenesatamat?)
- Miten yhteistyö kunnan kanssa käytännön tasolla toimii? Käydäänkö esimerkiksi korjaushankkeet/-investoinnit läpi kuinka usein tai tarkasti?
- Miten korjaushankkeista sovitaan käytännössä? Aiheutuuko näistä vuokravaikutuksia?
- Onko rakennustyypeille (koulut, päiväkodit jne.) tai rakennuksille määritelty omat yhteyshenkilöt molemmille osapuolille eli yhtiölle tai liikelaitokselle ja kunnalle?
- Miten ylläpitovuokrat on määritelty? Muuttuvatko vuokrat vuosittain toteutuneiden kulujen mukaan? Peritäänkö ylläpitokuluja (esim. sähkö, kaukolämpö, vesi) erikseen, vai kuuluvatko kaikki kuluryhmät vuokraan?
- Ovatko pääomavuokrat pysyviä (%-osuus teknisestä arvosta tjms) vai ajallisesti määriteltyjä (takaisinmaksuaika, investointikohtaisesti + ”perustamisen aikainen”)?

- Tehdäänkö rakennusten huoltoa ja kunnossapitoa omien työntekijöiden toimesta, vai onko huoltopalvelut ulkoistettu?
- Onko liikelaitos tai yhtiö pärjännyt taloudellisesti omillaan, vai onko omistajalta vaadittu lisäsjöoituksia? Onko esimerkiksi investointeja jouduttu siirtämään tai jättämään tekemättä, johtuen taloudellisesta tilanteesta?
- Minkälaisia selvityksiä tai laskelmia tehtiin/teetettiin ennen yhtiön tai liikelaitoksen perustamista? Kuinka tarkasti ennustettiin yhtiön kirjanpidollista tulosta tai kassavirtaa?
- Miten liikelaitoksen tai yhtiön perustaminen vaikutti kunnan tilakustannuksiin?

Vapaamuotoiset kysymykset

- Miten kuntien tulisi järjestellä toimitilahallintansa nyt ja tulevaisuudessa?
- Jos saisit itse 100% päättää, niin kuinka organisoisit kunnan toimitilajohtamisen ja -hallinnan?

Liite 2: Haastattelurunko kuntaliitto

Yleiset kysymykset

- Kuka olet ja mikä on toimenkuvasi?
- Millaisessa organisaatiossa työskentelet? (Liikevaihto, henkilömäärä)

Liikelaitos- ja yhtiömalli

- Käsitksenne mukaan, kuinka yleinen hallinnointitapa kunnissa tilapalveluiden liikelaitos- tai yhtiömalli on tällä hetkellä?
- Mitkä ovat käsityksenne mukaan suurimmat erot kuntien tilapalveluiden liikelaitos- ja yhtiömuodossa toimimisessa?
- Kuinka liikelaitos- tai yhtiömalli toimii mielestäsi kuntien tilahallinnassa?
- Mitkä syyt voivat johtaa tilapalvelut liikelaitoksen tai yhtiön perustamiseen?
- Tunnistatko joitain etuja liikelaitoksena tai yhtiönä toimimisessa verrattuna virastomuotoiseen toimitilahallintaan verrattuna?
- Tunnistatko joitain haittoja liikelaitoksena tai yhtiönä toimimisessa verrattuna virastomuotoiseen toimitilahallintaan verrattuna?
- Mitä mieltä olet, tehostaako liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen kunnan tilapalveluiden toimintaa?
- Kuinka liikelaitoksena tai yhtiönä toimiminen muuttaa kuntien tilapalveluiden toimintaa muuten?
- Onko liikelaitosmalli mielestänne edelleen 2030-luvulle mentäessä toimiva tapa organisoida kuntien tilapalvelut?

Kaksoisjohtaminen

(viranhaltijat valmistelevat ja esittävät, minkä pohjalta luottamushenkilöt eli poliitikot päättävät)

- Kuinka kaksoisjohtaminen näkyy liikelaitoksessa tai yhtiössä, kun käsitellään kunnan toimitilasioita?
- Kuinka ja minkä verran luottamushenkilöt (eli poliitikot) osallistuvat tilapalveluiden asioiden käsittelyyn liikelaitoksessa tai yhtiössä?
- Kuinka liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen on koettu kunnan luottamushenkilöiden toimesta?
- Onko luottamushenkilöiden (eli poliitikoiden) roolin muutos vaikuttanut tilapalveluiden toimintaan liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen seurauksena?

Hyvinvointialueuudistus

- Millaisia erilaisia kuntien toimintastrategioita Kuntaliitto on tunnistanut kuntien HVA:lle vuokrattujen toimitilojen osalta?
- Mitä muutostarpeita hyvinvointialueuudistus aiheuttaa tai on jo aiheuttanut kuntien tilahallinnalle ja toimitilojen omistukselle?
- Miten näette liikelaitos- ja yhtiömallin soveltuvan kuntien toimitilahallintaan hyvinvointialueuudistuksen jälkeen?
- Mitä mieltä olette; onko hyvinvointialueelle vuokratut kiinteistöt syytä yhtiöittää omaksi erilliseksi yhtiöksi vai onko ne mielestänne syytä yhtiöittää samaan kokonaisuuteen kaikkien muiden kunnan omistamien toimitilojen kanssa?
- Mitä hyötyjä yhden yhtiön mallissa on useampaan pienemmän yhtiön malliin verrattuna, kun mietitään hyvinvointialueelle vuokrattuja kiinteistöjä?
- Entä onko useamman pienen yhtiön mallissa joitain etuja suhteessa yhden suuren yhtiön malliin, kun mietitään hyvinvointialueelle vuokrattuja kiinteistöjä?

Perustaminen ja yleiset järjestelyt

- Onko tiedossanne kuntia, joissa tilapalveluiden yhtiöittäminen tai liikelaitostaminen on tällä hetkellä käynnissä?
- Mitä toimenpiteitä ja selvityksiä kunnan tulisi liikelaitoksen tai yhtiöittämisen yhteydessä tehdä?
- Onko liikelaitokset tai yhtiöt pärjänneet taloudellisesti omillaan, vai onko omistajalta vaadittu lisäsjouituksia? Onko esimerkiksi investointeja jouduttu siirtämään tai jättämään tekemättä, johtuen taloudellisesta tilanteesta?
- Miten liikelaitoksen tai yhtiön perustaminen vaikuttaa kunnan tilakustannuksiin?

Vapaamuotoiset kysymykset

- Miten kuntien tulisi järjestellä toimitilahallintansa nyt ja tulevaisuudessa?
- Jos saisit itse 100% päättää, niin kuinka organisoisit kunnan toimitilajohtamisen ja -hallinnan?