



MARI MAANONEN

Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot

Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen
yhtiöistä ja liikelaitoksista



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa B3116, Kanslerinrinne 1, Tampere,
4. päivänä kesäkuuta 2007 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto

Johtamistieteiden laitos

Myynti

Tiedekirjakauppa TAJU

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu

Juha Siro

Painettu väitöskirja

Acta Universitatis Tamperensis 1232

ISBN 978-951-44-6951-0 (nid.)

ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Tampere 2007

Puh. (03) 3551 6055

Fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

www.uta.fi/taju

<http://granum.uta.fi>

Sähköinen väitöskirja

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 620

ISBN 978-951-44-6952-7 (pdf)

ISSN 1456-954X

<http://acta.uta.fi>

Kiitokset

Kiitän ohjaajaani professori Juha Vartolaa jatko-opiskeluihin liittyneestä ohjaustyöstä. Kiitokset esitarkastajilleni professori Ari Salmiselle ja dosentti Helena Karennolle. Ohjaajan ja esitarkastajien kommentit ovat tukeneet tekstin kiteyttämisessä ja viimeistelyssä sekä myös innostaneet tähän työhön.

Tein työtä akateemisen yhteisön ulkopuolella, jolloin kaikki tutkimukseen liittyvät kontaktit nousevat erityiseen arvoon. Koen hyväksi, että sain mahdollisuuden opettaa hallintotieteen perusopintoja väitöskirjatyön ohella. Opetus jäsensi omaa ajattelua ja sain kosketuksen akateemiseen yhteisöön sitä kautta. Myös johtamistieteiden laitoksen eri henkilöiden apu tuli tarpeeseen. Lehtori Antti Talkkari auttoi tilasto-ohjelman käytössä ja assistentti Jaana Haatainen huolehti tiedonkulusta laitoksen ja Espoon välillä.

Taloudellisesta tuesta saan kiittää sekä Yhteiskuntatieteiden maisteri H. Weijolan rahastoa että Tampereen yliopiston tutkimusstipendiä. Tutkimusstipendit mahdollistivat irtaantumisen päivätyöstä tutkimustyön aktiivisimmassa vaiheessa.

Tutkimus ei olisi onnistunut ilman sen aineistoa. Siitä saan kiittää kyselyyn vastanneita ja haastatteluihin osallistuneita kaupunkien ja yhtiöiden sekä liikelaitosten edustajia. Lisäksi apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtasen asiantuntemus ja näkemykset auttoivat eritoten työn alkuvaiheessa.

Väitöskirjan tekeminen on välillä yksinäistä. Tutkijan ajoittain tukalaakin tietä on helpottanut monen ihmisen tuki ja apu. Erityisesti kiitän hallintotieteiden tohtori Mia Toivasta, joka kahden naisen opintopiirissämme jakoi tutkimuksen tekemisen tunnelmat ja samalla edesauttoi monin käytännön toimin työn etenemistä. Kiitokset myös hallintotieteiden maisteri Anu Syrjäpalolle, joka antoi panoksensa käsikirjoituksen oikolukuun ja kielellisiin korjauksiin. Kiitän vielä aviopuolisoani Petriä kannustamisesta ja optimistisen hengen ylläpitämisestä koko prosessin ajan.

Espoon Nuottaniemessä toukokuussa 2007

Mari Maanonen

Tiivistelmä

Asiasanat: Omistajaohjaus, strateginen johtaminen, kunnallinen liiketoiminta, kontingenssiteoria, systeeminen ohjausmalli

Tutkimuksen tehtävänä on käsitellä kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteita ja toimeenpanon käytäntöjä. Päättökysymyksessä selvitetään, millaisia ovat kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjauksen tavoitteet ja mitä omistajaohjauksen käytäntöjä kaupungeissa toteutetaan. Samalla myös selvitetään, millä keinoin tavoitteissa onnistutaan.

Kuntien omistajaohjauksessa syntyy jännite julkisen omistajan ja yksityisen tytäryhteisön toiminnan logiikkojen välille. Kuntakonserni on verkostomainen organisaatio, joten omistajaohjauksen yhteydessä kunnat joutuvat ratkaisemaan myös verkoston ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksen aiheessa yhdistyvät poliittis-hallinnolliset prosessit omistajan tavoitteenasetannan ja toimeenpanon ohjauksen kannalta, sekä toisaalta strategialähtöinen, liikkeenjohdon oppeja hyödyntävä omistajaohjaus. Kunnat toimivat sekataloudessa kun poliittis-hallinnolliseen -prosessiin liitetään markkinamekanistisia keinoja.

Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ovat strategian käsitteistö, varsinaisesti kommunikatiivinen kyvykkyystrategia, systeemiteoriaan pohjautuva kontingenssiteoria, joka kuvaa menestyvän organisaation suhdetta ympäristöön sekä systeeminen ohjausmalli, joka mallintaa hallinnon ja politiikan toimeenpanon suhdetta. Empiirinen aineisto koostuu haastattelumateriaalista ja asiakirjoista. Lisäksi ennen haastatteluja on tehty postikysely, jossa kartoitettiin kaupungin liiketoiminnasta ja siten omistajaohjauksesta vastaavien viranhaltijoiden, poliitikkojen ja yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisen johdon näkemyksiä omistajaohjauksen tavoitteista ja niiden toimeenpanosta. Aineistoa on analysoitu sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä käyttäen, lähinnä ilmiötä kuvaavasti. Työn teoreettiset lähestymistavat ovat ohjanneet teemahaastattelujen ja kysymyslomakkeen kysymyksiä.

Liiketoiminnan avulla uskotaan lisättävän toiminnallista tehokkuutta. Ajatuksena on, että yksiköiden autonomiaa lisäämällä vastuutetaan ja osallistetaan työntekijöitä. Omistajaohjauksella tavoitellaan parempaa palvelua ja omistajan tuottoa. Se on sekä suora että välillinen omistajaohjauksen tavoitteisto. Markkinaehtoinen toiminta on myös tapa vastata kunta-organisaation kontingenssitekijöihin.

Onnistunut vuorovaikutus edistää ongelmanratkaisua ja organisaatioiden tavoitteeseen pääsyä. Sitä vastoin toimimattomat yhteydenpitojärjestelmät ovat onnistuneen omistajaohjauksen ja strategioiden toteutumisen este. Myös omistajan edustajien liiketoimintaosaamisen heikkous ja yhtiön tai liikelaitoksen substanssin osaamisen vaikeudet vaikeuttavat omistajaohjauksen tavoitteissa onnistumista. Onnistunut omistajaohjaus edellyttää sekä organisaatorakenteen että organisaatiokulttuurin muuttamista.

Sammanfatning

Ämnesord: Ägarstyrning, strategiskt ledarskap, kommunal affärsverksamhet, kontingensteori, systemisk styrmodell

Uppgiften för undersökningen är att behandla målen för städernas ägarstyrning och vilken praxis som tillämpas för att nå målen. I den huvudsakliga forskningsfrågan utreds vilka målen för ägarstyrningen är inom städernas affärsverksamhet och vilken praxis för ägarstyrning som tillämpas i städerna. Samtidigt utreds också med vilka medel målen uppnås.

I kommunernas ägarstyrning uppkommer en spänning mellan logiken som den offentliga ägaren tillämpar i sin verksamhet jämfört med logiken i ett privat dotterbolag. En kommunal koncern är en nätverksliknande organisation. Detta innebär att kommunerna i samband med ägarstyrningen också måste lösa frågor som ansluter sig till styrningen av nätverket. I forskningsämnet förenas politisk-administrativa processer sett ur ägarens målsättnings- och åtgärdsstyrningsperspektiv, samt å andra sidan en strategiinriktad ägarstyrning som utnyttjar företagsledningens lärdomar. Kommunerna fungerar i en blandekonomi där medel som följer marknadsmekanismerna kombineras med den politisk-administrativa processen.

De teoretiska utgångspunkterna för undersökningen är den strategiska begreppsapparaten, särskilt strategin för kommunikativ kompetens, kontingensteorin som grundar sig på systemteorin och beskriver en framgångsrik organisations relation till omgivningen samt den systemiska styrningsmodellen, vilken skapar en modell för förhållandet mellan administrativ och politisk verkställighet. Det empiriska materialet består av intervjumaterial och dokument. Ytterligare gjordes en brevenkät före intervjuerna. I den kartlades åsikterna om målen för ägarstyrningen och förverkligandet av dem. De tillfrågade var städernas tjänstemän med ansvar för stadens affärsverksamhet och därmed ägarstyrningen, politiker och operativa ledare för bolag och affärsverk. Materialet har analyserats med utnyttjande av både kvantitativa och kvalitativa metoder, snarast för att ge en beskrivning av fenomenet. Det teoretiska närmelsesättet för arbetet har styrts av frågorna i temaintervjuerna och frågeformuläret.

Man tror att den funktionella effektiviteten ökas med hjälp av affärsverksamhet. Tanken är att man genom att öka enheternas autonomi ger de anställda ansvar och delaktighet. Genom ägarstyrning strävar man till bättre service och större avkastning för ägaren. Det är både ett direkt och indirekt mål för ägarstyrningen. Verksamheten på marknadens villkor är också ett sätt att svara mot den kommunala organisationens kontingensfaktorer.

En lyckad interaktion främjar problemlösning och hjälper att nå de mål som organisationerna har ställt. Däremot är kontaktsystem som inte fungerar ett hinder för att förverkliga en lyckad ägarstyrning likaväl som strategierna. Också en svag kännedom om affärsverksamhet hos ägarens representanter eller problem i kunskapen om bolagets eller affärsverkets substans gör det svårare att förverkliga målen för ägarstyrningen. En lyckad ägarstyrning förutsätter att både organisationsstrukturen och organisationskulturen förändras.

Abstract

Key words: corporate governance, strategic management, municipal enterprise, contingency theory, systemic steering model

The aim of this study is to review the objectives of corporate governance and their implementation practices used by local authorities. The main research question investigates the objectives set for corporate governance of municipal enterprises, how they are implemented into practice by local authorities, and further how successfully the objectives are attained.

Municipal corporate governance creates tension between the public owner's and its private subsidiary's operational logics. A municipal enterprise group is a networked organisation, which means that in conjunction with corporate governance, municipalities must also solve questions that are related to the steering of that network. The research topic combines on one hand political and administrative processes from the perspective of the owner's objective setting and the steering of their implementation, and on the other strategically driven corporate governance that utilises business management models. When the political and administrative processes meet market mechanism, municipalities operate in a mixed economy.

The theoretical foundation of the research derives from a strategic toolset, in particular communicative capability strategy; contingency theory stemming from systemic theory, which illustrates the relationship of a successful organisation with its surrounding environment; and systemic steering model that models the relationship between the implementation of administration and politics. Empirical material consists of interviews and documents. Prior to the interviews, a mail survey was carried out to map the views of parties responsible for municipal enterprise and its corporate governance (civil servants, politicians, companies and the operative management of municipal enterprises) on the objectives of corporate governance in municipalities and their implementation. The material was analysed qualitatively and quantitatively, mainly with a descriptive approach. Questions used in thematic interviews and the discussion guide were formulated in line with the study's theoretical background.

Entrepreneurial approach is believed to enhance operative efficiency. The underlying thought is that increasing autonomy for individual units leads to commitment and engagement of the employees. Corporate governance aims both directly and indirectly at better service and returns for the owner. Market mechanism driven operations are also a way for municipal organisation to respond to contingency factors.

Functional interaction promotes problem-solving and objective achievement in organisations, whereas dysfunctional communication systems are an obstacle for successful corporate governance and the implementation of strategies. The achievement of objectives can be further hindered by shortcomings in business competence on the part of owner's representatives and problems in substance competence on the part of the business or entire enterprise. To be fruitful, corporate governance requires changes to the structures and the culture of the organisation.

Taulukkuuettelo	12
Kuvaluettelo	13
1. Johdanto.....	14
1.1. Kaupunkien omistajaohjaus	14
1.2. Näkökulmia omistajaohjaukseen	15
1.3. Tutkimuksen rajaukset ja käsitteet	18
1.4. Tutkimustehtävä	21
1.5. Tutkimuksen toteuttaminen	24
1.6. Tutkimusraportin eteneminen	26
2. Kaupunkien omistajaohjauksen toimintaympäristö.....	27
2.1. Hallinto ja markkinamekanismit	27
2.2. Palvelutuotannon markkinaehtoiset muodot.....	32
2.2.1. Liikelaitos- ja yhtiömuotoisen toiminnan kehittyminen teknisen- ja ympäristötoimen alalla Suomessa vuoteen 2006	39
2.2.2. Kaupunkien omistajaohjauksen johtamis- ja ohjausjärjestelmät	43
2.2.3. Omistajaohjaus Corporate Governance käytäntönä	53
3. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat	57
3.1. Kontingenssiteoria.....	57
3.2. Kontingenssiteorian organisaatiokäsitys	60
3.2.1. Organisaation erilaiset ympäristöt ja tehokkuus.....	63
3.2.2. Kontingenssiteoria omistajaohjauksessa	68
3.3. Systeemitteorian lähtökohdat ja systeeminen ohjausmalli	71
3.3.1. Systeeminen ohjausmalli kunnallisessa omistajaohjauksessa.....	75
3.4. Strateginen johtaminen	80
3.4.1. Strategian käsitteen koulukunnat.....	82
3.4.2. Määrämuotoisen strategiakäsitteen koulukuntien lähestymistavat	83
3.4.3. Kompleksisen ympäristön haasteet strategialle	88
3.4.4. Strateginen osaaminen ja arvontuottaminen.....	91
3.4.5. Kaupunkikonsernin strategisen suunnittelun rajoitukset.....	95
3.4.6. Strategian merkitys omistajaohjauksessa –konsernin hyvä hallinta.....	98
4. Tutkimuksen empiirinen toteuttaminen ja tutkimusaineisto.....	104
4.1. Kohdekaupungit ja niiden toimintaympäristö	104
4.2. Aineiston hankinta.....	109
4.2.1. Kysely ja kvantitatiivisen aineiston käsittely.....	110
4.2.2. Haastattelut ja laadullisen aineiston analyysi.....	113
4.3. Empiirisen aineiston ryhmittely	115
5. Omistajaohjausta koskevat havainnot ja huomiot.....	118
5.1. Omistajaohjauksen tavoitteet	118
5.1.1. Omistajan tavoite: Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan	126
5.1.2. Omistajan tavoite: Omistajuutta elinkaaren mukaisesti.....	129
5.1.3. Omistajaohjauksen toiminnalliset tavoitteet	130
5.1.4. Tavoitteet ja toimintaympäristönä asiakkaat	139
5.2. Omistajaohjauksen tavoitteiden syntyminen ja välittyminen tytäryhteisöjen päätöksentekojärjestelmiin ja operatiiviselle johdolle	144
5.3. Omistajaohjauksen tavoitteiden organisaatiokohtaiset eroavaisuudet	156
5.4. Omistajan ohjauskeinot liiketoiminnan tavoitteiden saavuttamisessa ja niiden organisaatiokohtaiset eroavaisuudet.....	165
5.4.1. Omistajaohjauksen yleiset ohjauskeinot	168

5.4.2. Omistajan ohjauskeinot liikelaitoksissa.....	171
5.4.3. Omistajan ohjauskeinot yhtiöissä.....	176
5.4.4. Omistajaohjauksen toimeenpano ja emokunnan koko.....	178
5.5. Liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon onnistumiseen vaikuttavat tekijät	185
5.5.1. Strategian toimeenpanoa estävät tekijät	186
5.5.2. Strategian toimeenpanoa edistävät seikat	194
6. Tutkimuksen johtopäätelmät	198
6.1. Keskeiset tulokset	198
6.2. Tulosten luotettavuus	205
6.3. Tutkimuksesta syntyneet jatkotutkimustarpeet.....	207
Lähteet.....	209
Lait	223
WWW-sivut.....	223
Liitteet.....	224

Taulukkoluetelo

TAULUKKO 1 HALLINNON TYYPIT	32
TAULUKKO 2 KUNTIEN LIKELAITOSTEN MÄÄRÄ SUOMESSA VUOSINA 2000-2004 TOIMIALOITTAIN	41
TAULUKKO 3 KAUPUNGIT RYHMITELTYNÄ	115
TAULUKKO 4 VASTAAJIEN LUKUMÄÄRÄ KAUPUNKIRYHMITÄIN.....	115
TAULUKKO 5 VASTAAJAT TEHTÄVÄN MUKAAN	116
TAULUKKO 6 VASTAAJIEN KOKEMUS KAUPUNGIN LIKETOIMINNAN PARISSA	116
TAULUKKO 7 LIKETOIMINNAN TAVOITTEITA MÄÄRITTÄVÄ STRATEGIA OLEMASSAALO.....	119
TAULUKKO 8 OMISTAJAOHJAUKSEN TAPAA MÄÄRITTÄVÄN STRATEGIAN TAI OHJEISTON OLEMASSAALO	120
TAULUKKO 9 KUUDEN SUURIMMAN KAUPUNGIN OMISTAJAOHJAUKSEN IDEAT TUTKIMUKSEN TEORIOIHIN HEIJASTELEN	125
TAULUKKO 10 TEKNISEN- JA YMPÄRISTÖTOIMEN OMISTAJASTRATEGISET TAVOITTEET	132
TAULUKKO 11 TEKNISEN- JA YMPÄRISTÖTOIMEN LIKETOIMINNAN TAVOITTEIDEN TÄRKEYSJÄRJESTYS.....	135
TAULUKKO 12 OMISTAJAN TAVOITTEIDEN SELKEYS TEKNISEN- JA YMPÄRISTÖTOIMEN LIKELAITOKSISSA JA YHTIÖISSÄ	152
TAULUKKO 13 OMISTAJAN TAVOITTEIDEN LÄHTÖKOHDAT TEKNISEN- JA YMPÄRISTÖTOIMEN LIKELAITOKSISSA JA YHTIÖISSÄ	153
TAULUKKO 14 LIKETOIMINNAN KAKSI KESKEISINTÄ TAVOITETTA KAUPUNKIRYHMITÄIN	158
TAULUKKO 15 OMISTAJASTRATEGIAN TOIMEENPANON OHJAUS.....	170
TAULUKKO 16 KAUPUNGIN JA TYTÄRYHTEISÖJEN YHTEISTYÖN TOIMIVUUS LIKETOIMINNAN KANNALTA	171
TAULUKKO 17 KAUPUNGIT RYHMITÄIN.....	178
TAULUKKO 18 OMISTAJAN TAVOITTEIDEN OHJEISTUS KAUPUNKIRYHMITÄIN.....	179
TAULUKKO 19 OMISTAJAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN SEURANTA KAUPUNKIRYHMITÄIN ..	180
TAULUKKO 20 ASIAKASPALVELUN SEURANTA KAUPUNKIRYHMITÄIN.....	181
TAULUKKO 21 OMISTAJAN REAGOIMINEN TYTÄRORGANISAATION PALAUTTEESEEN.....	183
TAULUKKO 22 KAUPUNGIN JA TYTÄRORGANISAATIOIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ ON LIKETOIMINNAN KANNALTA TOIMIVAA.....	183
TAULUKKO 23 OMISTAJAOHJAUSTA TUKEVAT RAKENTEET JA OSAAMINEN.....	191
TAULUKKO 24 OMISTAJAOHJAUSTA TUKEVAT TOIMINTATAVAT	192
TAULUKKO 25 LIKETOIMINNAN TAVOITTEISSA ONNISTUMISEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	195

Kuvaluettelo

KUVA 1 OMISTAJAINTRESSIN ULOTTUVUUDET.....	55
KUVA 2 SEKÄ ETTÄ -ORGANISOITUMINEN.....	59
KUVA 3 YKSILÖN JA YMPÄRISTÖN SUHDE	67
KUVA 4 PÄÄTÖKSENTEON JA TOIMEENPANON OHJAUSSUHDE	77
KUVA 5 OMISTAJAOHJAUKSEN STRATEGINEN KETJU	95
KUVA 6 LIIKETOIMINNALLISTAMINEN ON PARANTANUT PALVELUJEN LAATUA.....	143

Liitteet

- Liite 1: Kyselyyn valittu otos
- Liite 2: Kaupunkien strateginen erityisympäristö
- Liite 3: Kyselylomakkeen saate
- Liite 4: Kyselylomake
- Liite 5: Haastatellut henkilöt
- Liite 6: Haastattelurunko

1. Johdanto

1.1. Kaupunkien omistajaohjaus

Käsillä olevan tutkimuksen aiheena on kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjaus teknisen- ja ympäristötoimen alalla. Tutkimuksen piiriin kuuluvat teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitokset ja määräänemmistöomisteiset yhtiöt sekä näitä organisaatioita emokunnan puolelta ohjaavat viranhaltijat ja poliittiset päättäjät suomalaisissa kaupungeissa. Aihe on ajankohtainen, sillä palvelujen järjestämis- ja tuottamistavat ovat kunnissa edelleen muutoksessa.

Muutoin, kuin emokunnan sisällä tuotetut palvelut, vaativat toisenlaista ohjausta ja yhteistyösuhteiden hoitoa kuin emokunnan sisäinen toiminta. Osakeyhtiö on emokunnasta irrallinen tytäryhteisö ja liikelaitos emokunnan sisäinen, mutta kirjanpidollisesti erillinen yhteisö. Molempia ohjataan emokunnan puolelta omistajuuteen perustuen, usein omistajastrategioin. Valitut toimialat ovat tällaiselle tutkimukselle luonteenomaisia, sillä esimerkiksi teknisissä palveluissa kustannukset ja mahdolliset informaatio-ongelmat on helpompi ottaa haltuun ja antaa markkinoiden ohjattavaksi, kuin esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. (Lehto 1997, 11.) Toimialan valinta on luonteva myös sen vuoksi, että Suomessa sähkömarkkina-, maakaasu- ja vesihuoltolaki edellyttävät kirjanpidollista eriyttämistä kunnan kirjanpidosta. Tämä taas mahdollistaa kunnallisen liiketoiminnan näillä aloilla ja se palvelee erityisesti suurten ja keskisuurten kaupunkien liikelaitostamispyrkimyksiä. (Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen 2001, 5.)

Vogelsong toteaa, että julkinen yritys on hybridi eli sekamuoto, koska sitä voi tarkastella kahdella osa-alueella, toisaalta markkinoilla ja toisaalta julkisen toiminnan kautta. Julkiseen yritykseen liittyy byrokratiaa, erityisintressejä ja intressiryhmiä. (Vogelsong 2001, 6.) Markkinoilla toimivat yksityiset yritykset hakevat toiminnastaan voittoa, mutta kunnallisessa liiketoiminnassa tavoitteet voivat olla moninaisempia, kuten Vogelsong hybridi-vertauksessaan kuvaa. Mitä kunnat liiketoiminnan omistajaohjauksella tavoittelevat, on kiinnostava kysymys. Samoin se, miten omistajaohjauksen tavoitteet

välittyvät johtamiseen ja tavoitteiden toimeenpanoon sekä konsernin ohjaamiseen. Tutkimus käsittelee näitä kysymyksiä.

Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ovat:

1. strategian käsitteistö, varsinaisesti kommunikatiivinen kyvykkyystrategia.
2. systeemiteoriaan pohjautuva kontingenssiteoria, joka kuvaa menestyvän organisaation suhdetta ympäristöön.
3. systeeminen ohjausmalli, joka mallintaa hallinnon ja politiikan toimeenpanon suhdetta

Kontingenssiteorian viesti on, että jos organisaation sisäinen tila ja prosessit on sovitettu ulkoisiin vaatimuksiin, toimii organisaatio tehokkaasti. Se on organisaation menestymisen edellytys. (Lawrence & Lorsch 1967, 156–157.) Vallalla olevan strategiakäsitteen valossa ajatellaan, että organisaatio pystyy palvelemaan perustehtäväänsä parhaiten kun sen strategiatyö on kommunikoivaa ja se tukee organisaation oppimista. Tämä varmistaa organisaation uudistumisen ja säilymisen. Ajatusmalli on otettu vastaan myös julkisessa johtamisessa. (Barzelay 2001, 7

Strategisen johtamisen käsitteistöä ja kontingenssiteorian näkemyksiä menestyvästä organisaatiosta täydennetään päätöksenteon ja johtamisen ohjausmallilla. Lundquistin systeeminen ohjausmalli tuo tutkimukseen näkemystä poliittis-hallinnollisen prosessin toimeenpanosta. Sen avulla mallinnetaan ohjaus subjektin ja ohjaus objektin välistä suhdetta kuntakonsernissa. (Lundquist 1972, 33.) Omistajan tavoitteiden ja omistajastrategian toimeenpanossa ohjaus on keskeinen tekijä. Sen avulla omistajan tahtotila välittyy kaupunkien hallintoon ja niiden tytäryhteisöihin.

1.2. Näkökulmia omistajaohjaukseen

Kuntien omistajaohjauksessa syntyy jännite julkisen omistajan ja yksityisen tytäryhteisön toiminnan logiikkojen välille. Kuntakonserni on verkostomainen organisaatio, joten omistajaohjauksen yhteydessä kunnat joutuvat ratkaisemaan myös verkoston ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksen aiheessa yhdistyvät poliittis-hallinnolliset prosessit

omistajan tavoitteenasetannan ja toimeenpanon ohjauksen kannalta, sekä toisaalta strategialähtöinen, liikkeenjohdon oppeja hyödyntävä omistajaohjaus. Kunnat toimivat sekataloudessa, jolloin poliittis-hallinnolliseen -prosessiin liitetään markkinamekanistisia keinoja. (Pollitt & Bouckaert 2002, 219, 223.)

Valtionyhtiöiden omistajaohjausta on tutkittu, mutta erityisesti kunnan rooli omistajana on jäänyt vähemmälle huomiolle. Julkisista yrityksistä on mm. sellaisia mainintoja, että niiden onnistumista ei voi mitata talouden mittarein (Shepherd 1978, 227). Paikallishallinnon tutkimuksissa on jossain määrin käsitelty markkinavetoisia toimintatapoja ja kuntajohtamiseen tulleita managerialistisia piirteitä. Mm. Ascher (Ascher 1987, 209–210.) Rees kuvaa julkisen yrityksen tehokkuus-problematiikkaa kahdella tasolla: 1. johtamisen ja teknologian tehokkuus ja 2. allokatioiden tehokkuus. Reesin mukaan kansallinen intressi välittyy aina julkisen yrityksen päätöksentekoon (Rees 1976, 3, 10.) Pollitt kuvaa julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden muutosta niin, että julkista sektoria on leikattu ja pääomavaltaisia, vähemmän kasvotusten tapahtuvia palveluita, on siirretty yksityiselle sektorille. Näin on toimittu esimerkiksi teleyhtiöiden kanssa. (Pollitt 1993, 48.)

Suomessa kuntien liiketoiminnasta ja sen omistajaohjauksesta on tähän mennessä tullut vähän tutkimustietoa, etenkin kun aihetta käsitellään strategisen johtamisen näkökulmasta. Viimeisimpiä aiheeseen viitanneita töitä ovat mm. Puttosen väitöskirja vuodelta 2002 ja Valkaman väitöskirja vuodelta 2004. Myös Johansson (2002) on tutkinut Helsingin kaupungin konsernistrategioita tutkimuksessaan ”Helsingin tyttäret”. Puttonen keskittyi tutkimuksessaan vallankäyttöön yhtiöissä. Johanssonin tutkimusraportti on kuvaus siitä, miten konsernijohtamista tytäryhtiöissä kannattaisi kehittää. Valkama käsittelee kuntien markkinamekanistista toimintaa kvasimarkkinoilla agenttiteorian valossa. Valkama mallintaa aiheesta tehtyä tutkimusta niin, että se voidaan jaotella neljään osaan:

1. Yhtiöittämiskokemusten kartoittaminen
2. Oikeustieteellinen tutkimus
3. Hallinto-opillinen käsitteellinen tutkimus ja
4. Taloustiedettä soveltavat tutkimukset. (Valkama 2004, 27.)

Meklin ja Martikainen ovat julkaisseet vuonna 2003 tutkimuksen kuntakonsernin johtamisjärjestelmästä. He kirjoittavat konsernin tytäryhteisöjen ohjaamisesta ja omistajuuden järjestämisestä.

Tutkimuksissa on päädytty siihen, että osakeyhtiömuodon niveltymisen osaksi demokraattista päätöksentekoa on konstikasta. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen toim. 2003, 190.)

Leväsvirta on kuvannut kuntien hallintoa muuttuvassa toimintaympäristössä kontingenssiteorian valossa. Kontingenssiteorian kautta kaupunkien omistajastrategioita voi punnita esimerkiksi niin, että ympäristön tilan ollessa X, on kunnan menestyksen kannalta mielekkäämpää toimia tavalla Y. (Leväsvirta 1999) Tässä tutkimuksessa ajatusta voidaan tulkita esimerkiksi niin, että kaupungeissa on katsottu tarpeelliseksi niiden menestyksen kannalta yhtiöittää osa teknisen- ja ympäristötoimen palveluista.

Joissakin kirjoituksissa (mm. Johansson 2002) todetaan, että yhtiöittäminen on kunnalle mielekäs toimintatapa ainoastaan silloin, kun tarkoituksena on luopua ko. toiminnasta. Toisin sanoen yhtiöittämisen kautta tehdään yksikön myynti mahdolliseksi. Ruotsissa kuntien yritysmuotoista toimintaa on perusteltu taloudellisen vastuun selkeydellä, neutraalin kilpailutilanteen luomisella ja tuottavuuden sekä tehokkuuden lisääntymisellä. Kuntien yritysmuotoista toimintaa voidaankin pitää välivaiheena yksityiselle omistukselle, jolloin rajat julkishallinnon ja yritystoiminnan välillä ovat hämärtyneissä. (Johansson 2002, 9.)

Corporate Governance -omistajaohjaus yritysmailman ilmiönä on ollut viime vuosina kiinnostuksen kohteena. Yhtenä syynä tähän on pörssiyhtiöiden omistajuuksien muuttuminen yhä enemmän institutionaalisen omistajuuden suuntaan. Omistajuus on toisin sanoen muuttunut yksittäisten ihmisten omistajuudesta institutionaalisiin omistuksiin, jolloin erilaiset yhteisöt ja yritykset ovat lisänneet pörssiyhtiöiden omistusosuuttaan. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 15.) Corporate Governance keskustelu on levittäytynyt myös kuntakonsernin ohjaamiseen, mutta tutkimustuloksia sen onnistumisesta tai hyvistä käytännöistä on tuotettu hyvin vähän. Samoin strateginen johtaminen on noussut kiinnostuksen kohteeksi kunnissa ja siitä on tuotettu tutkimustietoa. (Mm. Rannisto 2005.)

Tässä työssä keskitytään Pollittin mainitsemiin pääomavaltaisiin palveluihin, joita teknisen- ja ympäristötoimen palvelut kaupungeissa usein ovat. Terveys- ja sosiaalipalvelut, kuten myös sivistys- ja elinkeinotoimi, on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

1.3. Tutkimuksen rajaukset ja käsitteet

Tämä tutkimus käsittelee kaupunkikonsernin omistajaohjausta ja sen toimeenpanoa. Lähtökohtaisesti tutkimus on strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen tutkimusta, mutta aihe liittyy myös julkisen palvelutuotannon uudelleen toteuttamiseen ja sitä kautta myös kuntien talouteen. Kunnallisen liiketoiminnan omistajaohjauksessa on tunnistettavissa kaksi tasoa: 1. Rakenteet, jotka muuttuvat yhtiöittämisen ja liikelaitostumisen myötä sekä 2. Omistajaohjauksen toimintatavat.

Työhön liittyvät keskeisimmät käsitteet on listattu alla olevassa.

1. Omistajuuteen ja ohjaukseen liittyvät käsitteet:

- Omistajaohjaus
- Konserniohjaus
- Poliittis-hallinnollinen ohjaus

2. Strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen liittyvät käsitteet:

- Strategia
- Omistajaohjausstrategia

3. Liiketoimintaan liittyvät käsitteet:

- Kunnallinen liiketoiminta
- Kunnallinen yhtiö
- Kunnallinen liikelaitos

Omistajaohjaus on lähinnä omistajien taholta tulevaa ohjausta, jossa määritellään sidosryhmien odotukset yrityksen tavoitteista ja joissakin tapauksissa myös keinot niiden saavuttamiseksi. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 22.) Suomen Kuntaliitto määrittää kuntien omistajaohjauksen niin, että omistajapolitiikka pitää sisällään omistajapoliittiset linjaukset, kuten sen, mitä kunta omistaa sekä missä tehtävissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Lisäksi määritellään mitkä ovat omistuksille asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä vastuu- ja raportointisuhteet. Kuntaliitto täsmentää omistajapolitiikan käsitettä niin, että siihen liittyy myös konserniohjaus. Omistajaohjaus määrittää, miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä ja miten ohjeiden antaminen tapahtuu kunnan toimielimille ja viranhaltijoille sekä tytäryhteisöille (www.kunnat.net) Kuntaliiton määrittäminen ja ohjeistus on päivitetty elokuussa 2005, vuoden

1998 omistajaohjausohjeistuksen pohjalta. Kunnissa omistajapolitiikalla on sama merkitys kuin yksityisten yritysten omistajaohjauksella. Yritysten strategista suunnittelua on aikaisemmin kuvattu yrityspolitiikaksi, mutta nykyään politiikka-sanon käyttö ei ole tavallista yrityksissä.

Omistajaohjauksen tavoitteita määritellään kunnissa tyypillisesti omistajastrategiain tai liiketoimintastrategialla. Tavoitteet voidaan myös määritellä konserniohjeissa. Useissa kunnissa omistaja- ja konsernilinjaukset ovat jo olemassa (www.kunnat.net). Tämän työn empiiristä aineistoa kerätessä tärkeää oli tarkentaa vastaajille, mitä omistajaohjausstrategioilla tarkoitetaan, sillä yhtenäistä nimityskäytäntöä omistajaohjauksen tavoitteista ja siihen liittyvistä dokumenteista ei ole vielä Kuntaliiton ohjeista huolimatta muotoutunut. Tämä työ on strategisen johtamisen tutkimusta, sillä kunnat laativat konsernistrategioita, joiden pohjalta omistajaohjausstrategiat tulisi laatia. Strateginen ajattelu on osa kuntien johtamisjärjestelmää. Tyypillistä on, että kuntien konsernistrategia pilkotaan osastrategioiksi (Meklin & Martikainen 2003, 58–59). Konserni on yhteisö, jossa osakeyhtiöllä on tytäryhtiö, jonka suhteen osakeyhtiöllä on määräysvalta. (Osakeyhtiölaki 3 §) Kuntakonsernista johtamisjärjestelmänä ei ole olemassa juridista määrittelyä. Konsernin määrittely on syntynyt yritysten tarpeista ja sen perusmäärittely on kirjanpitolaissa. (Meklin & Martikainen 2003, 24). Kuntakonserni käsitetään usein kirjanpidolliseksi juridiseksi yksiköksi, ei johtamisjärjestelmäksi. (mt. 29.)

Strategia voidaan määrittää niin, että se on toimijoiden sopimus tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi. Mitä enemmän toimijoita on, sitä tärkeämpää on laatia strategiasta kirjallinen dokumentti (Bryson 1995.) Toinen määrittely on, että strategian avulla määritellään, millä tavoin organisaatio luo arvoa ympäristölleen ts. toteuttaa perustehtävänsä. (Kaplan & Norton 2002, 2). Strategiseen suunnitteluun liittyy ohjaus. Tavoitteiden toimeenpanoa ohjataan eri johtamiskäytännöin. Lennart Lundquist mallintaa politiikan ja hallinnon ohjaussuhdetta ohjausmallin, *styrningmodel*, kautta. Ohjaus voi olla joko suoraa tai välillistä. Lundquist korostaa, että vaikka politiikka ohjaa hallinnon toimeenpanoa, myös hallinto ohjaa politiikkaa. Ohjausmalli on systeemiteoriaan pohjautuva. Ohjausta politiikkaan ja hallintoon toteuttavat myös kansalaiset ja eri intressiryhmät, jolloin vuorovaikutus on monensuuntaista. (Lundquist 1977, 18.)

Kuntien liikelaitosten ja yhtiöiden yhteydessä käytetään termiä liiketoiminta sillä perusteella, että ne tekevät vastikkeellista toimintaa. Liiketoimi on vastikkeellista vaihdantaa. (Pekkarinen & Sutela 2000, 339.) Kuntaliiton kuntajaoston liikelaitosohjeen mukaan liiketoimintaa tapahtuu kun:

- ulkopuolinen myynti on merkittävää
- toiminnassa pyritään kannattavuuteen
- investoinnit pyritään rahoittamaan tulorahoituksella
- liikelaitoksen ja asiakkaan välinen suhde perustuu sopimukseen
- asiakkaalla on harkintavaltaa tuotteiden hankinnassa. (Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen 2001, 14.)

Liikelaitokset ovat kuntalain alaisia, taloudeltaan eriytettyjä yksiköitä, jotka eivät ole oikeudellisesti itsenäisiä subjekteja. Perusajatuksena on antaa niille itsenäistä toimintakykyä osana laajempaa organisaatiota. (Kuntalaki 78§) Liikelaitosten ohjauksesta käytetään termiä omistajaohjaus, sillä liikelaitos on kuntakonsernin tytärganisaatio. Se ei kuulu suoraan emokunnan hierarkiaan, vaan sitä ohjataan ja johdetaan omistajuudella. Auktoriteetti korvautuu ainakin osin omistamisella johtamisella. (Meklin & Martikainen 2003, 15–16.) Kunnallisen liikelaitoksen asemaa ei ole määritelty tarkkaan laissa, joten sen ohjaamisesta ja johtamisesta voidaan tehdä erilaisia tulkintoja. Kunnallinen osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain perusteella ja sen ohjaamiseen jää vähemmän tulkinnan varaa. Kunnallisen liikelaitoksen voi puolestaan määritellä organisaatioksi, jolla on itsenäinen asema kunnan talousarviossa sekä erilliskirjanpito ja oma tilinpäätös. Liikelaitoksella on kannattavuusperusteista liiketoimintaa ja investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. (Liikelaitosmallin kehittäminen 1996, 3-5.) Kunnassa kirjanpidollisesti eriytetystä liiketoiminnasta käytetään kuntajaoston yleisohjeessa nimitystä kunnan liikelaitos, jolla on muita kunnan toimintayksiköitä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa. Erityisesti tämä koskee investointien rahoitusta. Lisäksi kunnan liikelaitokselle asetetaan johtokunta ja nimetään toimitusjohtaja. (Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen 2001, 13.)

Kunnallinen yhtiö on kunnan omistama yhtiö, joka on kunnasta erillinen, itsenäinen oikeussubjekti, jolla on omat oikeudet ja velvollisuudet. Taloudellisessa mielessä se on omistajastaan erillinen toimija. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen toim. 2003,

189.) Kunnallinen yhtiö on osakeyhtiölain mukaan toimiva oikeussubjekti, joka voi olla yksityinen tai julkinen yhtiö. Julkisella yhtiöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka osakkeilla käydään julkista kauppaa. (Osakeyhtiölaki 1§) Tästä eteenpäin kun tekstissä mainitaan julkinen yritys tai yhtiö, sillä tarkoitetaan julkisomisteista yhtiötä.

Tässä tutkimuksessa ei kuvata strategiaprosessin toimijoiden välisiä vuorovaikutuksia. Myös kuntatalous on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, koska tutkimuksessa keskitytään johtamisen ja ohjauksen tavoitteisiin ja keinoihin. Työssä on keskeistä se, miten omistajaohjausta toteutetaan strategisen johtamisen kautta. Kun organisaatioita tutkitaan niiden toimintaympäristöstä käsin, on tärkeää kiinnittää huomiota niiden johtamiseen. Se, miten johto havainnoi organisaation toimintaympäristöä ja vastaa siihen, heijastelee myös ajalle tyypillistä ihmis- ja maailmankuvaa. (Pfeffer & Salancik 2003, 88–89.)

1.4. Tutkimustehtävä

Tutkimustehtävänä on käsitellä omistajaohjauksen tavoitteita ja toimeenpanon käytäntöjä. Päättökysymys kuuluu: ***Millaisia ovat kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjauksen tavoitteet ja mitä omistajaohjauksen käytäntöjä kaupungeissa toteutetaan?***

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys valmistelelee työn empiriaa. Viitekehuksesta ensimmäisenä mainittuna osaamispohjainen strategian käsitteistö, joka on viime aikoina korostanut strategisen suunnittelun prosessimaista luonnetta. Strategista suunnittelua on tarpeetonta erottaa sen toimeenpanosta. Tässä työssä ovat esillä osaamispohjaiset strategiat ja organisaation emergenttinen luonne.

Kontingenssiteoria on tuonut hallintotieteelliseen tutkimukseen ajattelutavan, joka painottaa johtamista tilanteen mukaan, korostaa organisaatioiden ongelmanratkaisutaitoja ja on vaikuttanut organisaatiosuunnittelun ja strategiatyön kehittymiseen. (Vartola 2004, 141.)

Poliittis-hallinnollisessa prosessissa suunnittelu ja toimeenpano erottuvat ainakin siltä osin, että poliittiset päätökset ohjaavat hallinnon toimeenpanoa. Näin voi asiaa lähestyä ainakin teoreettisesti mallinnettuna. Simonilaisittain ajateltuna organisaatioiden hallinto on

jatkuvaa päätöksentekoa, jossa punnitaan päätöksentekotarve, analysoidaan vaihtoehdot ja tehdään valinnat. (Vartola 2004, 138.) Sekä poliittiset päättäjät että viranhaltijat punnitsevat jatkuvasti sopivimpia ratkaisuja päätöstensä tueksi. Tässä työssä yhdistyvät strategian käsitteistö sekä politiikan ja hallinnon ohjaussuhde. Kunnat ovat sekamuotoisia organisaatioita, joiden toimintaa voi tarkastella strategian käsitteen kautta ennustamattomassa ja kompleksisessä maailmassa toimivina avoimina orgaaneina. Tai niitä voi tarkastella systeemisen ohjausmallin kautta poliittis-hallinnollisen prosessin ohjaamina orgaaneina.

Oppivan strategian käsite lähtee siitä, että muuttuvassa, ennustamattomassa ja kompleksisessä maailmassa strategiaproessi on oppimisproessi ja strategian rakenne ja toimeenpano ovat toistaan erottamattomia osia. (Mintzberg 1998, 220–231.) Kunnallisten liikelaitosten autonomiaa on lisätty, jolloin päätöksenteko ei tapahdu samoin kuin viraston sisällä toimittaessa. Kunnallisten liikelaitosten päätöksenteosta ei ole olemassa juridista ohjetta tai sääntöä, mutta sen autonomisella asemalla suhteessa emokonserniin haetaan strategian nopeampaa reagoitivalmiutta ympäristön muutoksiin. Mintzbergin mukaan se edellyttäisi organisaation oppimista (Mintzberg 1998, 220-231).

Toinen tutkimusta viitoittava tekijä on kontingenssiteoria, joka taas korostaa organisaation reagoitakyvykkyyttä ympäristön muutosvoimiin nähden. Kontingenssiteoria jatkaa systeemiteorian näkökulmaa organisaation adaptoitumisesta ympäristön vaateisiin. (Morgan 1998, 43–44.) Systeemiteorian näkökulmasta tarkasteltuna organisaatiot näyttävät kehittävän toimintaansa löyhäsidonnaisuutta, sillä löyhäsidonnaiset organisaatiot pystyvät käsittelemään tehokkaimmin nopeita muutoksia sekä ympäristön epävakautta ja monimutkaisuutta. Organisatorinen löyhäsidonnaisuus kumpuaa osittain ympäristön turbulenssista. Kontkanen on kääntänyt alun perin Orton & Weickin ”*Loosely coupled*” -termin suomen kieleen sanaksi löyhäsidonnainen. Löyhäsidonnaisella organisaatorakenteella tarkoitetaan konsernimaista organisaatiota, joka koostuu pienistä, itsenäisistä yksiköistä, joilla on yhtenäinen keskusjohto. (Kontkanen 1996, 51.) Kuntakonsernien osalta erityisesti liikelaitoksissa ja yhtiöissä korostuu löyhäsidonnaisuus, sillä ne eivät kuulu suoraan emokonsernin hallintoon. Vaikka konsernijohtamisella pyritään löyhäsidonnaisuuteen, on kuntakonsernin johtamisessa kuitenkin kyse poliittis-hallinnollisen prosessin ohjaamisesta. Tätä kuvaa täydennetään ohjausmallilla, joka tarkentaa omistajastrategian toimeenpanon keinoja julkisen omistajan lähtökohdista.

Tutkimuskysymykset purkautuvat auki omistajaohjauksen tavoitteista ja niiden toimeenpanon käytännöistä. Päättökysymyksen voi jaotella alla oleviksi alakysymyksiksi.

1. Millaisia tavoitteita kaupungit nimeävät liiketoiminnalleen?

Kysymyksen yksi taustalla on ajatus siitä, mitä kaupunki omistajana yhtiöiltä ja liikelaitoksilta haluaa. Mikä on niiden tavoite suhteessa kaupunkikonsernin kokonaisuuteen? Keskeiseksi nousee pohdinta, mitä kaupunkien teknisen alan liiketoiminnalla tavoitellaan. Tutkimuksen tavoitteena ei ole yksilöidä tytäryhteisö kerrallaan niiden omistajastrategisia tavoitteita vaan kuvata omistajan tavoitteita ja niiden painopisteitä yleisellä tasolla. Ovatko tavoitteet toiminnallisia, taloudellisia vai kenties poliittisia.

2. Miten omistajaohjauksen tavoitteet syntyvät ja välittyvätkö ne tytäryhteisöjen päätöksentekokoelimiin ja niiden operatiiviselle johdolle?

Toinen kysymys pohtii sitä, minkälaisessa prosessissa tavoitteet syntyvät. Kysymystä voi lähestyä ohjausmallin avulla ja tutkia politiikan ja hallinnon suhdetta. Näkökulmaa voi myös mieltä kontingenssiteorian ja oppivan strategian näkökulmasta, jolloin keskiöön nousee se, miten kaupunki ympäristöään havainnoi. Varmistaako se omistajaohjauksellaan organisaation vastaavuuden ympäristöönsä nähden? Tutkimuksen empiriassa kuvataan politiikan ja hallinnon suhdetta tavoitteiden synnyssä ja tavoitteiden asettamiseen vaikuttavia tekijöitä sekä sitä, syntyvätkö tavoitteet toimintaympäristöä analysoimalla vai jonkin muun prosessin kautta.

Omistaja ilmaisee vaatimuksensa ja odotuksensa yleensä tytäryhteisöjen johdolle, jolloin tapahtuu ohjausta. Kysymyksen alla kuvataan tavoitteiden asettamisen ohjausprosessia ja vastaajien kokemusta siitä, esittääkö omistaja tavoitteensa kyllin selkeästi tytäryhteisöille. Oppivan strategian käsite korostaa yhteisen ymmärryksen merkitystä tavoitteissa onnistumisen kannalta.

3. Onko tavoitteissa organisaatiokohtaisia eroavaisuuksia?

Kontingenssiteorian lähtökohtana on, että organisaatio varmistaa rakenteellisen yhtenäisyytensä ympäristöönsä nähden. Myös toimintatavat vaihtelevat tilannetekijöistä

riippuen. Kysymyksessä kolme keskitytään siihen, havainnoiko omistaja tytäryhteisöjen eroavaisuuksia ja erilaisia ympäristötekijöitä tavoitteiden määrittämisen yhteydessä.

4. *Millaisin ohjauksen keinoin kunnat pyrkivät toteuttamaan liiketoiminnalleen asetetut tavoitteet ja onko siinä organisaatiokohtaisia eroavaisuuksia?*

Kysymys neljä kumpuaa ohjausteorian teemoista eli erilaisista ohjauksen keinoista. Myös oppivan strategian käsitteistö ja kontingenssiteoria välittyvät kysymyksissä: menestyvän organisaation keinot vaihtelevat tilannetekijöiden mukaisesti.

5. *Minkä toimien arvioidaan parhaiten edistävän ja estävän liiketoiminnan tavoitteiden saavuttamista?*

Tämän kysymyksen avulla haluttiin selvittää, miten vastaajat kokevat omistajan onnistuvan omistajastrategisten tavoitteiden toimeenpanossa ja mitkä tekijät vaikuttavat omistajaohjauksessa onnistumiseen.

Tutkimuskysymyksissä näkyy oppivan strategian ihanne siitä, että organisaatio oppii saamastaan palautteesta ja muuttaa toimintatapojaan ja rakenteitaan organisaation perustehtävän määrittämisen suuntaan. Kysymykset normittavat osaltaan sitä, miten oppivan strategian käsitteen näkökulmasta organisaation tulisi arvioida omaa strategiatyötään ja ylläpitää tavoitteiden mielekkyyden arviointia päivittäisessä työnteossa.

1.5. Tutkimuksen toteuttaminen

Väitöskirjan pohjatyönä on tehty liseniaattityö, jonka avulla saatoin perehtyä tutkimuksen aihepiiriin ja sen pohjalta tarkentaa väitöskirjan kysymyksenasettelua. (Maanonen 2005) Liseniaattityö toimi orientaationa aiheeseen. Sen jälkeen olen tarkentanut väitöskirjan teoreettista viitekehystä ja rajannut tutkimuskysymyksiä. Liseniaattityöstä saatu tieto ja kuntien liiketoimintaan perehtyminen sekä tutkimukseen valitut teoriat ovat jäsentäneet tätä tutkimusta varten toteutetun kyselyn ja haastattelurungon rakentumista. Kesällä 2005 toteutetun kyselyn avulla kartoitettiin ja kuvattiin kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteita ja toimeenpanon menetelmiä suomalaisissa kaupungeissa.

Kaupunkien omistajaohjaus on tutkimuskohteena uusi, joten maksimaalinen tiedon saanti on pyritty varmistamaan hankkimalla aineistoa eri lähteistä. Tässä tutkimuksessa kaupunkien omistajaohjausta tarkastellaan eri näkökulmista. Lähdekirjallisuuden lisäksi käytetään kvantitatiivista analyysia ja teemahaastatteluihin pohjautuvaa laadullista analyysia. Myös asiakirja-aineistoa ja lehtiartikkeleita on hyödynnetty taustoittavana tietolähteenä. Käytettäessä useampia tutkimusmenetelmiä, voidaan saatuja tuloksia pitää varmempana kuin yhden analyysin kautta saatuja. Tutkimusmetodologioiden yhdistäminen liitetään usein triangulaation käsitteistöön. Aineistotriangulaatio voi toteutua ajan, paikan tai osallistujien triangulaationa. Teoriatriangulaatiossa kohdennetaan useampia näkökulmia samaan kohteeseen ja Metodologisessa triangulaatiossa käytetään useampia tutkimusmenetelmiä. Monipuolinen aineisto mahdollistaa tulosten varmistamisen ja näkemysten syventämisen. (Janhonen & Nikkonen 2003, 12-13.) Tässä tutkimuksessa on toteutettu teoria- ja metodologista triangulaatiota. Myös aineistoa on hankittu useasta eri lähteestä eri aikoina.

Kyselylomakkeesta saatua kvantitatiivista aineistoa on täydennetty laadullisella haastattelumateriaalilla. Myös itse kyselylomakkeessa on laadullisesti analysoitavaa materiaalia. Kun aihepiiri on sekä tutkimusaiheena että kaupunkien toimintatavoissa varsin uusi, on ollut erityisen tärkeää varmistaa yhteinen ymmärrys vastaajien ja tutkijan välillä. Haastattelut mahdollistavat varmentavat kysymykset ja aineiston syvemmän ymmärryksen kuin pelkkä kvantitatiivinen kyselyaineisto. Lisäksi tutkimusta varten on koottu omistajaohjausta ja kohdekaupunkien liiketoiminnan tavoitteita koskevaa asiakirja-aineistoa. Asiakirjoja sellaisenaan on haasteellista analysoida, sillä niiden tuottamiseen ja nimeämiseen ei ole kaupungeissa yhtenäistä käytäntöä. Tässä työssä asiakirjat ovat taustoittavaa tietoa. Niitä on käytetty siten, että on verrattu poikkeako asiakirjateksti merkittävästi laadullisesta aineistosta, mutta retorisesta vertailusta ei ole kyse.

Strategia ylipäätään on abstrakti aihe, joten toisessa kaupungissa strategia voi olla eri tavoin nimetty kuin toisessa. Omistajaohjauksen tavoitteet on saatettu myös nimetä eri asiakirjan, kuin strategian, alle. Tutkimusaineisto koostuu:

- kyselystä, jota analysoidaan sekä laadullisesti että kvantitatiivisesti
- haastatteluista
- asiakirjoista
- kirjallisuudesta

Aineisto muodostaa kokonaisuuden, jonka avulla kaupunkien omistajaohjauksen tilaa voidaan jäsentää. Työn teoreettiset viitekehykset sekä muut ilmiöön liittyvät lähteet esiintyvät tässä työssä läpi koko raportin. Lisäksi työssä annetaan tilaa kaupunkien viranhaltijoiden, poliitikkojen ja yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisen johdon näkemyksille ja kokemuksille.

1.6. Tutkimusraportin eteneminen

Tutkimus etenee sen aihepiirin ja sitä ympäröivien teemojen kuvauksesta tutkimuksen teoreettisiin viitekehyksiin ja lopulta työn empiiriseen osuuteen. Työn ensimmäisessä luvussa käsiteltiin tutkimuksen lähtökohtia ja tutkimuskysymyksiä sekä aiheen keskeisimpiä rajauksia.

Toisessa luvussa käsitellään tekijöitä, jotka vaikuttavat kuntien liiketoiminnan toteuttamiseen ja markkinamekanististen toimien käyttöönottoon. Nämä tekijät ovat New Public Management ja managerialismin käsitteistö. Samassa kappaleessa käsitellään myös kaupunkikonsernin johtamisjärjestelmää ja omistajan hyvää hallintatapaa Corporate Governancea.

Luvussa kolme esitellään työn teoreettiset viitekehykset, joita ovat kontingenssiteoria ja sen sukulainen, systeeminen ohjausmalli. Lisäksi esitetään kolmas teoreettinen näkökohta, joka on strategian käsitteistö. Sitä käsitellään mintzbergiläisittäin erityisesti osaamis- ja kyvykkyyslähtöisesti. Nämä teoreettiset lähtökohdat muodostavat oletettaman kuntakonsernin omistajaohjauksen hyvistä toimintatavoista organisaation menestymisen kannalta. Kappaleessa neljä kuvataan tutkimuksen toteuttamistapa ja tutkimuksen empiirinen aineisto. Luvussa viisi käydään läpi tutkimuskysymykset niiden esittämisjärjestyksessä. Koska tutkimuksen edetessä saattoi havaita, että vastaukset tutkimuskysymyksiin vaihtelevat näkökulmasta riippuen, on tutkimusraportissa taustamuuttujista tai muista tekijöistä johdettuja alakappaleita ja lukuja. Pääluvussa kuusi käydään läpi tutkimuksen johtopäätökset, tulosten luotettavuus ja käsitellään tutkimuksesta syntyneitä jatkotutkimustarpeita.

2. Kaupunkien omistajaohjauksen toimintaympäristö

2.1. Hallinto ja markkinamekanismit

Lisääntyvä ympäristön epävarmuus johtaa organisaatioiden uudelleen organisoitumiseen. Vertikaalisista suhteista ja hierarkiasta siirytään joustaviin verkostoihin. Tämä johtaa riippuvuuksiin ulkoisten toimijoiden kanssa, kuten alihankintasopimuksiin ja lisensseihin. Tietty pieni avainhenkilöryhmä asettaa strategiset tavoitteet ja ylläpitävät verkoston toimintaa. Verkostot ovat hierarkian vastakohta. Vaikka joissain tapauksissa ulkoistetut palvelut hierarkian ulkopuolella voivat olla kustannustehokkaita, on verkostoissa myös riskejä ulkopuolisten toimijoiden osalta. (Starkey, Barnatt & Tempest 2004, 259.)

Kaupunkien omistajaohjaus on toimintaa sekataloudessa, jossa yhdistyvät julkinen intressi ja markkinat. Kaupunkien palvelutuotannossa ovat lisääntyneet markkinaehtoiset toimintatavat, joita taustoittaa uuden julkisen johtamisen keinojoukko. Omistajaohjauksessa yhdistyvät kaksi erilaista toiminnanlogiikkaa, poliittis-hallinnolliset prosessit ja markkinamekanismit. 1990-luvulta lähtien hallinnon uudistuksissa on korostettu tuottavuutta, laatua ja markkinamekanismien hyödyntämistä julkisessa palvelutuotannossa. (Public Management Reforms: Five Country Studies 1997, 50-51).

Kuntien liiketoiminta on kohdannut Suomessa haasteita toiminnanlogiikkojen erilaisuuden vuoksi kun kuntien yritystoimintaan on liitetty julkiseen toimintatapaan kuuluvia toimintoja. Aluksi kuntayrityksiä perustettiin talouden laman vuoksi, mutta nyt kehitys menee siihen suuntaan, että erityisesti kuntien teknisiä palveluja muutetaan markkinamekanistisiksi toimijoiksi. Kaupunkien liiketoiminta toisaalta eriyttää julkisia palveluja ja toisaalta täydentää niitä. (Salminen & Viinamäki, 2001, 38.) Omistajaohjauksen merkitys julkisten palvelujen onnistumisen kannalta nousee keskeiseksi tekijäksi julkisen johtamisen uudistumisen myötä. Pollitt kirjoittaa, että managerialismi sisältää liudan käytäntöjä ja uskomuksia, jonka mukaan paremmalla johtamisella saadaan ratkaistua laaja joukko taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. (Pollitt 1993, 1.)

Managerialismin uskomukset taustoittavat myös tämän tutkimuksen aihetta. Kaupunkien palvelukulttuuria on muutettu konsernijohtamisella. Sektorihallintoa on hajotettu liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä palveluita. Kuntaliiton tilastojen mukaan erityisesti näin on toimittu suurissa kaupungeissa.

Managerialismin ajatus, laajemmin käsitettynä New Public Management (NPM), julkisessa hallinnossa lähtee 1970-1980 -luvun vaihteesta. Ensimmäisiä käytännön toimijoita saralla olivat Ison-Britannian pääministeri Margaret Thatcher sekä Yhdysvaltojen paikallishallinto Sunnyvalessa, Kaliforniassa. Keskeisimmät syyt NPM-käytäntöjen käyttöönottoon olivat talouden heikkous sekä verojen korotuksen vastustus. Myöhemmin uudistukseen tulivat mukaan myös Uusi-Seelanti sekä Australia. Näistä uudistuksista johtuen suurin osa OECD-maista lähti mukaan tämäntyyppiseen hallinnon uudistukseen. Vasta myöhemmin tutkijat kiinnostuivat ilmiöstä ja nimesivät sen uudeksi julkiseksi johtamiseksi, lyhennykseltään NPM. Gruening listaa NPM-paradigmaa kuvaavia ilmiöitä näin:

- voucherit
- suorituksen mittaus ja hinnoittelu
- suorituksen arviointi
- yksityistäminen
- asiakkuus
- desentralisaatio
- budjetin leikkaukset
- strateginen suunnittelu ja johtaminen
- tuottajan ja tilaajan erottaminen toisistaan
- kilpailu
- muutosjohtaminen
- ulkoistaminen
- ihmisten johtaminen
- henkilöstöjohtaminen
- käyttäjämaksut
- politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan
- talousjohtaminen
- informaatioteknologian hyödyntäminen. (Gruening 2001, 4).

Listatut ilmiöt voi tunnistaa erilaisten organisaatioiden kehittämisideoista. On vaikea vetää rajaa, mitkä seikat ilmentäisivät enemmän yksityistä organisaatiota kuin julkista, sillä listattu keinovalikoima on käytössä kaikenlaisissa organisaatioissa. Uuden julkisen johtamisen teemat ovat siirtyneet yritysmaailmasta julkiselle puolelle. Keskustelua on herättänyt se, sopiiko tällainen yhdenmukaistaminen suoraan organisaatiosta toiseen. Kysytään myös, mikä on julkisen palvelun tuotos ja voiko palvelua tai sen vaikuttavuutta mitata yksi yhteen yksityisen organisaation tuloksen kanssa.

Pollitt kuvaa muutosta niin, että julkista sektoria leikatessa pääomavaltaisia, vähemmän kasvotusten tapahtuvia palveluita on siirretty yksityiselle sektorille. (Pollitt 1993, 48.) Suomen julkisen johtamisen muutoksista Pollitt kirjoittaa, että managerialismin keinot oli kirjattu ylös toimintasuunnitelmiin jo ennen 1990-luvun talouden taantumien alkamista, eikä Suomessa ole ollut yhtä vahvaa ideologista uudistustarvetta kuin USA:ssa presidentti Reaganin aikaan tai Isossa Britanniassa pääministeri Thatcherin aikana. (Pollitt 2002 & Bougaert 218.) Pääomavaltaitten palvelujen siirtymistä yksityiselle sektorille on tapahtunut Suomessa sekä valtion- että kunnallisissa palveluissa. Kunnallisten palvelujen esimerkkinä ovat sähköyhtiöt, joiden toimintaan on vaikuttanut sähkömarkkinoiden vapautuminen. (Sähkömarkkinalaki 386/1995) Elinkeinoelämänvaltuuskunta esittää raportissaan, että kaupunkien teollinen palvelutuotanto eriyttäisiin kuntien muusta palvelutoiminnasta kokonaan irti. (Ekström 2005.)

NPM:n yhtenä lähtökohtana on ollut keventää julkisen hallinnon prosesseja siirtämällä palvelutuotantoa yksityisille markkinoille. Yleinen OECD-maiden hallintoa koskeva viesti on ollut se, että julkinen hallinto on paisunut liian isoksi, se on liian jähmeä, liian standardoitu ja liian tunnoton yksilön tarpeita kohtaan. Byrokratia on leimattu epämuodikkaaksi tässä keskustelussa ja se on ajettu eräänlaiseen toiminnalliseen ja moraaliseen konkurssiin (Considine & Lewis 2003, 131.)

Nykykehitystä kuvataan Clintonin ja Blairin *”kolmannen sukupolven strategiaksi”*, jossa hyödynnetään markkinoita julkista intressiä silmällä pitäen. Verkostoituneen mallin ajatellaan olevan hyvä vaihtoehto sekä puhtasoppiselle hierarkialle että täysin vapaille markkinoille. (Considine & Lewis 2003, 132.)

Pollitt täydentää näitä näkemyksiä muistuttamalla, että Suomi on ollut varsin maltillinen julkishallinnon uudistuksissa. (Pollitt 2002, 219.) Nummela ja Ryyänen myös muistuttavat teoksessaan ”Kansalainen ja uusi hallinto” Suomen hallinnon germaanisesta taustasta. He palauttavat mieliin keskusteltaessa julkisen hallinnon murroksesta sen, että vaikka ns. markkinamekanistinen ajattelu on tullut osaksi suomalaista hallintomallia ja vaikka mallin historia alkaa Englannista ja Amerikasta, on Suomi toteuttanut omaa hallintoaan omalle kulttuurilleen sopivalla tavalla. (Nummela & Ryyänen 1996, 7-8.) Haveri toteaa kuitenkin, että eri maiden hallintoreformit muistuttavat toisiaan ainakin strategisesti. (Haveri 2002, 7.)

Julkisen hallinnon palvelutavoitteita voidaan kuvata responsiivisuudella asukkaiden tarpeille. Tavoitteita ovat joustavat ja yleiset normit, joilla korvataan sitovat ja yksityiskohtaiset normit. Palvelussa tavoitellaan tiimityötä ja synergiaetujen etsimistä, eikä niinkään funktionaalista työnjakoa. Laaja näkemys ammattitaidosta, vaikutuksien ja tuloksellisuuden painottaminen suoritteiden sijaan, sekä palvelutapahtuman kokonaistarkastelu kuuluvat tavoitteisiin. Lisäksi tavoitellaan luottamusta yksilölliseen ja joustavaan palveluun sekä käyttäjän näkökulman huomioimista tuottajan näkökulman sijasta. (Barzelay 2002, 26., Nikkilä 1994, 75., Pollitt 1993)

Kaupunkien liiketoimintaa toteutetaan verkostomaisessa organisaatiossa synergioita hakien, jolloin sektorihallinto korvautuu konsernimaisella johtamisella. Kuntakonsernissa kohtaavat julkinen ja markkinaintressi, joita omistajaohjauksella hallinnoidaan.

Hallinnon muutokset, joille yksi yhteinen nimittäjä on organisaation dynaamisuuden hakeminen, vaikuttavat myös johtamiseen. Organisaatiokohtainen sääntely on muuttunut työntekijän itsesääntelyyn. Julkinen johtaja työskentelee sekamarkkinoilla, jossa tilaaja ja tuottaja ovat eriytetty toisistaan ja toimintaa ohjaa strategia. Julkinen johtaja minimoi kuluja ja käyttää kilpailun keinoja asiakkuuksien hoidossa. (Considine & Lewis 2003, 132.)

Huttunen kuvaa paikallishallinnon palvelukulttuuria niin, että kunnallinen sektorihallinto ei ole riittävän toimiva pyrittäessä palveluhallintoon. Sektorihallinnon kehittäminen palveluhallinnoksi vaatii yhtymämuotoista toimintatapaa. Se tarkoittaa yhtymäkeskuksilta vastuun ja vapauden haltuunottamista sekä monipuolisia johtamisvälineitä ja monimuotoista horisontaalista yhteistyötä. Johtamisjärjestelmässä se saattaa tarkoittaa esimerkiksi business controller -järjestelmän käyttöönottoa, jonka avulla varmistetaan

yksiköiden tulosvastuun luonne. Business controller raportoiti yhtymän johdolle. Toimenpiteen avulla varmistetaan yhtymän ohjausstrategian toteutuminen. (Huttunen 1994, 170–171.) Julkinen johtaja on saanut piirteitä yritysmaailmasta, jolloin johtamista kuvaa toimintojen ohjaaminen ja ongelmanratkaisun tukeminen. Mitä enemmän organisaatiossa on erityisosaamista, sitä vaikeampaa johtajan on käskyttää. Johtaja ei välttämättä ole paras substanssin asiantuntija, vaan tämä keskittyy esimiestyöhön ja toiminnan mahdollistajan rooliin. Kirjoittajien mukaan julkisen organisaation johtamistyö tulisi erottaa asiantuntijatehtävästä. (Santalainen & Huttunen 1993, 180). Hallinnon muutos ei ole pelkästään rakenteissa, vaan se tuo myös julkishallinnon johtamisjärjestelmään muutoksia ja strategisen johtamisen tarve lisääntyy. (Santalainen & Huttunen 1993, 45.) Siihen vaikuttavat mm. konsernimainen organisoituminen, jolloin itsenäisten yksiköiden ohjaaminen samaan suuntaan vaatii päämäärien ja perusvalintojen selkiyttämistä. (mt.)

Poliittis-hallinnollisessa prosessissa on ohjaussuhde päätöksentekijän ja toimeenpanijan välillä. Strategisessa suunnittelussa ja johtamisessa suositetaan suunnittelun ja toimeenpanon raja-aitojen rikkomista, mutta poliittista ohjausta ei voi täysin ohittaa. Poliitiikan ohjausmallissa tunnistetaan päätöksentekijä ja toimeenpanija. Sama toimija voi olla poliittis-hallinnollisessa prosessissa molemmissa rooleissa. (Sannersted 1997, 17.)

Kaupunkien omistajaohjaukselle tämä asetelma tuo haasteita. Virkamiehet saavat joustavampia päätöksenteon ja johtamisen välineitä liiketoiminnan toteuttamiselle, mutta samaan aikaan poliittinen prosessi ohjaa toimintaa, ja intressiristiriidat ovat mahdollisia. Kolmannen ulottuvuuden kaupunkien omistajaohjaukseen tuo tytäryhteisöjen yksityisoikeidellinen luonne.

Considine ja Lewis ovat vertailleet hallinnon malleja Australiassa, Englannissa, Hollannissa ja Uudessa Seelannissa. He kuvaavat neljä eri mallia. Mallit toteutuvat kaikissa tutkimuksen kohdemaissa. Toimintatavan yleisyys ja voimakkuus vaihtelevat, mutta ilmiöt ovat tunnistettavissa hallinnon muutoksina. (Considine & Lewis 2003, 133) Oheisen taulukon avulla voi tarkastella legalistis-byrokraattisen hallinnon kehitystä erilaisiin suuntiin, joissa mm. toiminnan perusta muuttuu. Vertailu on esitetty taulukon muodossa tekstin pohjalta.

Taulukko 1 Hallinnon tyypit

Hallinnon tyyppi	Toiminnan perusta	Kontrollin muoto	Ensisijainen tavoite	Palvelun kohde ja tarkoitus
Legitimoitu hallinto	Laki	Säännöt	Luotettavuus	Universaalipalvelu
Hallinta	Johtaminen	Suunnitelmat	Tavoiteorientoitunut	Eri kohderyhmät
Markkina- lähtöinen hallinta	Kilpailu	Sopimukset	Kustannustehokkuus	Hinta
Verkostomainen hallinta	Kulttuuri	Yhteistyö	Joustavuus	Asiakkaat

(Considine & Lewis 2003, 133)

Tämä tutkimuksen kohderyhmässä yhdistyvät joiltain osin kaikki neljä mallia, mutta tavoiteltu suunta on verkostomaiseen hallintaan.

Kuntakonsernissa verkostomaisen hallinnan avulla pyritään ehkäisemään ns. skaalahaittoja. Käytännössä verkostomaisuus tarkoittaa yhteistyötä toisen kunnan tai yksityisen yrityksen kanssa. (Loikkanen & Susiluoto 2005, 17.)

2.2. Palvelutuotannon markkinaehtoiset muodot

NPM taustoittaa kuntien johtamistapaa ja liiketoimintaa. Uutta julkista johtamista ei voida sivuuttaa silloin, kun analyysin kohteena ovat julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuottamis- ja järjestämismenetelmät. Ne kuuluvat osaksi julkisen hallinnon kansainvälistä trendiä. Tähän liittyy myös 1900-luvun lopun talouden taantuma, jonka aikana poliittinen retoriikka alkoi korostaa valtion toisenlaista roolia hyvinvoinnin tuottajana. Ilmiö voidaan yhdistää osaksi NPM-ajattelua. Yhteiskunnan rooli hyvinvoinnin tuottajana on muuttunut palvelutuotannon toteuttamisen osalta. Myös näkemykset siitä, mikä on julkinen hyödyke ja mikä on julkisen palvelun rooli yhteiskunnassa, ovat muuttuneet. (Lane 1995)

Kunnilla on ollut yhtiöitä ja liikelaitoksia historiansa aikana aikaisemminkin. Toimintakenttä on tällä hetkellä tuolla saralla kuitenkin kasvanut. Ja tytäryhteisöjen ohjauksesta nousee kuntien erilainen johtamisen tarve verrattuna emokunnan johtamiseen. Konsernimaisessa johtamisessa yhdistyy sekä hierarkiaan perustuva päällikköjohtaminen että omistajuuteen perustuva johtaminen.

Kuntien palvelutuotannon muutos on pitkän prosessin tuotos ja siihen sekoittuu teoreettisia ja ideologisia teemoja. On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan NPM on julkisten palveluiden järjestämisen empiirinen malli tai käytännön esimerkki terveys- ja sivistyssektorien kvasimarkkinoista. NPM:n katsotaan ulottavan muutoslonkeronsa myös talouden johtamiseen, henkilöstöjohtoon, hankintoihin ja hallinnon arviointiin. (Barzelay 2001, 10–12.)

Alun alkaen valtio-oppi ja taloustiede olivat kaksi erillistä lähestymistapaa. Myöhemmin teorioiden edustajat ovat kiinnostuneet toistensa teorioista, ja teoriat ovat lähentyneet keskenään. (Buchanan & Tullock 1962, 21–22.) Peter Self korostaa, että julkisen valinnan teoriat suodattuvat markkinateorioista. Keynesiläinen hyvinvointivaltion teoria käsittelee epäonnistuneiden markkinoiden rajoituksia ja yhteiskunnan kykyä tuottaa hyvinvointipalveluja ja taloudellista vaurautta. Julkisen valinnan teoria on siten Selfin mukaan synteesi hyvinvointiteorioista ja perinteisistä politiikan teorioista. Se arvioi julkisten prosessien puutteita verrattuna markkinoihin. Ilman tällaista vertailua eivät 1980-luvulla olisi alkaneet vallita NPM-tyyppinen ajattelu ja hallinnon uudistus. (Self 1994, 56.) Englannissa Margaret Thatcherin hallituksessa otettiin käyttöön termi *poliittinen yrittäjä*. 1980-luvulla nämä ilmiöt levisivät muualle maailmaan, ja tavoitteena oli ehkäistä julkisen talouden kriisiytymistä ja vähentää byrokratiaa. (Barzelay 2001, 2–3.)

Byrokratian avulla kapitalistisessa järjestelmässä varmistetaan järjestelmän luotettavuus ja ennustettavuus tiettyyn rajaan saakka. Byrokratia on tieteen piirissä yleensä merkinnyt legalistista hallintoa, jossa virkamiehet toimivat lakien ja säädösten perusteella. Yleisen organisaatioteorian piirissä byrokratialla on tarkoitettu hallintoa yleensä, olipa kyseessä sitten yksityinen tai julkinen organisaatio. (Vartola 2004, 18-19.) Organisaation byrokraattisuuden aste saattaa vaihdella ja riippua kontingenssitekijöistä. (mt. 28.) Esimerkiksi talous voi olla kontingenssitekijä, jolloin huonossa taloudellisessa tilanteessa organisaation päätäntävaltaa keskitetään ylöspäin ja näin ollen byrokratiaan lisätään.

Byrokratialla on ongelmia yhteiskunnan hyvinvointi- ja palvelutehtävissä. Se on ruokkinut julkisten organisaatioiden itseohjautuvuuden ja uudistumisen haluttomuutta. (Vartola 2004, 29.)

Tässä tutkimuksessa on esillä Vartolan esittämien byrokratioiden purkamisen kolme suuntaa:

- hajauttaminen
- itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten julkisten organisaatioiden rakentaminen
- virkamiesten aseman uudistaminen. (mt. 29.)

Kuntakonserneja on hajautettu ja päätöksentekoa on siirretty liikelaitoksille ja yhtiöille muuttamalla virasto-organisaatio liiketoimintalähtöiseksi. Näiden odotetaan toimivan itseohjautuvammin kuin virasto-organisaatiossa toimittaisiin. Tämä vaikuttaa myös virkamiesten rooliin. Virkamiehet ovat omistajaohjauksen toteuttajia ja toisaalta jotkut virkamiehet päätyvät uuteen asemaan liikelaitoksen tai yhtiön toimitusjohtajaksi. Näin irtaannutaan kunnan legalistisesta byrokratiasta, mutta emokonserni silti säilyttää osan keskushallinnon byrokratiastaan.

Virkamiehet lisäävät oman asiantuntemuksensa avulla vallankäyttöä allokaatiokeskustelussa, ja hallinto on ottanut käyttöönsä perinteisiä politiikan allokointitehtäviä. (Barzelay 2001, 159.) Poliittis-hallinnollinen järjestelmä on muuttunut niin, että poliittisten ryhmien rooli yhteiskunnan vaatimusten portinvartijana ja sitä kautta allokaation toteuttajana on muuttunut. Myös virkamiehet tekevät valintoja ja pystyvät asiantuntemuksellaan vaikuttamaan asioihin jo valmisteluvaiheessa.

Teoksessa "Kunnallispolitiikka" todetaan julkisen profession korostumisesta Suomessa näin:

"On myös muistettava vallan siirtyminen poliittisilta puolueilta palveluita tuottaville korkeasti koulutetuille julkisten alojen ammattilaisille, joilla on mitä mainioimmat mahdollisuudet turvata etunsa julkisen rahoituksen ja julkisten etuoikeuksien suojauksessa. Tästä siirtymästä on jo seurannut, että julkisten alojen ammattilaiset, eivät poliittiset puolueet, tahdistavat julkisia palveluita koskevaa keskustelua."
(Harisalo, Rajala, Ståhlberg 1992)

Yhtiöissä ja liikelaitoksissa toimijat ovat organisatorisesti kauempana poliittisista puolueista ja vallan siirtyminen on siten mahdollista. Kuitenkaan julkisessa yrityksessä,

ainakaan liikelaitoksessa ei voida ohittaa poliittisia intressejä, jotka välittyvät sekä demokraattisen päätöksenteon että hallinnon kautta.

Pekonen on kirjoittanut poliittis-hallinnollisen järjestelmän murroksesta. Hän toteaa, että valtiokoneiston herruudesta voidaan mennä kohti demokraattisempaa hallinta-ajattelua, tai sitten politiikka kuihtuu entisestään. Yksipuolinen julkisen sektorin markkinoistaminen saattaa johtaa demokratiavajeeseen ja päätöksenteon keskittämiseen. (Pekonen 1995, 1–2.) Kunnallishallinnossa on menossa kehitysvaihe, jossa sääntelyä puretaan ja kuntarakenteita muutetaan. (Rönkkö 2000.) Organisatorisesti rakennemuutos voi tapahtua virastosta liikelaitostamiseen tai yhtiöittämiseen tai kuntien palvelutoimintoja yhdistämällä. Esimerkki yhtiöittämisestä voisi olla Finlandia-talon yhtiöittäminen, jonka avulla Helsingin kaupunki haluaa tehostaa entisen viraston kilpailukykyä. (Helsingin Sanomat 6.2. 2006.)

Kunnallisen palvelutuotannon kehityksessä on Meklinin ja Martikaisen mukaan kaiken muun kehittämisen ohella ollut kaksi suuntaa. Ensimmäinen suuntaus on kunnan toimijoiden keskinäisen vallan ja vastuun uudelleenjakaminen, joka tarkoittaa strategisen ja operatiivisen johtamisen erottamista sekä tilaajien ja tuottajien erottamista. Toinen suuntaus on palvelujen järjestämisen ja organisoinnin uudet toimintatavat, kuten nettoyksiköt, liikelaitokset ja osakeyhtiöt sekä kilpailuttaminen, yhteistyö, palvelusetelit ja ostopalvelut. Näiden muutosten tarkoituksena on ollut edistää toiminnan tehokkuutta. (Meklin & Martikainen 2003, 5.) Nämä ovat uuden julkisen johtamisen ilmiöitä. Edellä kuvatut ilmiöt ovat nostaneet tarpeen kehittää kuntaa konsernina ja varmistaa siten kuntakonsernin kokonaisuus.

Kuntien markkinamekanistiset toimintatavat ja tehostamispyrkimykset lähtevät NPM-keinojoukosta, johon esimerkiksi palveluyksiköiden yksityistäminen kuuluu (Gruening 2001, 17). Yksityistäminen tarkoittaa yhtiön osakekannan myymistä yksityisille sijoittajille. (Lehto 1997, 33.) Kunnallinen yhtiö, silloin kun kunnalla on siinä määränemmistöosakkuus, ei siten ole yksityistetty. Yksityistäminen tarkoittaa sitä kun osakekanta siirtyy ulkopuolisille. Esimerkiksi jos energiayhtiö siirtyisi kokonaan yksityiseen omistukseen, se olisi yksityistetty. Retorisesti yksityistäminen sekoittuu helposti yhtiöittämiseen.

Vaikka kunnat ovat perustaneet ja omistaneet yhtiöitä aikaisemmin, on yhtiöittämiskehitys tällä hetkellä sen luonteista, että sen voidaan katsoa muodostuneen yhdeksi uudeksi kuntien toimintamalliksi. Liikelaitostamiskehitys on toinen kasvanut ilmiö. Kuntapalvelujen markkinaehtoistuminen ja kilpailuttaminen on lisääntynyt kaikenkaikkiaan (Valkama 2004, 24.) Tätä kehitystä ovat edistäneet kuntalain muutokset kuntien liiketoiminnan osalta vuonna 1995. Käytännössä tämä tarkoittaa hierarkiasta poikkeavaa johtamista ja ohjaamista, johtamista omistajuuden kautta. Tällöin managerialistinen johtamistapa korvaa perinteisen. Omistajaohjaus on konsernijohtamisen yksi osa-alue, jonka avulla pyritään kuntakonsernin toiminnan kokonaisvaltaiseen onnistumiseen.

Suomen kuntien taloudessa on kaksi ongelmaa. Ensimmäinen on se, että kuntien menot kasvavat jatkuvasti. Keskeisimmin tämä johtuu sosiaali- ja terveystoimen kulujen kasvamisesta. Ikääntyvän väestön hoitotarve, kehittyneet hoitomenetelmät ja palvelun laadun vaatimukset lisäävät kuntien menoja. Toinen ongelma kuntataloudessa on se, että kuntien taloudet eriytyvät. Osa kunnista on suuremmissa taloudellisissa vaikeuksissa kuin toiset. (Meklin 2001, 3.)

Kuntatalouden vaikeudet ovat monesti yhtenä selityksenä sille, miksi kunnat järjestävät palveluja vaihtoehtoisilla tavoilla. Sitä mukaa, kun valtion velvoittamat tehtävät ovat kunnissa lisääntyneet, on valtion rahoituksen suhteellinen osuus kunnissa vähentynyt. Valtionapu- ja valtionosuusjärjestelmään liittyy säännöksiä, jotka ohjaavat kunnan varainkäyttöä. Kunnallisoikeuden lähtökohdista on, että kunnilla ei periaatteessa olisi oikeutta harjoittaa liiketoimintaa markkinoilla. Se loukkaisi kilpailuneutraliteettia. Kunta saisi osallistua yritystoimintaan vain yleishyödyllisten tarpeiden vuoksi ja voittoa tavoittelemattomista lähtökohdista. Nyt kun kunnat ovat laajentaneet yritysmuotoista toimintaa, ne liikkuvat kunnan toimivaltuuksien rajamailla. Samalla liiketulot esimerkiksi energiayhtiöistä ovat muodostuneet kunnan tulopohjan olennaiseksi osaksi. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, 26.) Mainittujen kirjoittajien näkemys tulopohjan vahvistamisesta ei ole yksiselitteinen. Eivät kaikki kunnat tulouta energiayhtiöiden tuottoja muiden palvelujen järjestämisen tueksi. Tuottoja voidaan esimerkiksi rahastoida tai käyttää liiketoiminnan investointeihin.

1990-luvun loppupuolelta lähtien kunnissa on ollut käynnissä eriytyvä kehitys. Osalla kunnista kehitys on ollut hyvin myönteistä, toiset kunnat taas ovat tilanteessa, jossa

lakisääteistenkin palvelujen järjestäminen on ollut vaikeaa. Eriytymiskehitys ei ole vielä pakottanut arvioimaan uudelleen nykyisiä politiikka- ja johtamiskäytäntöjä, mutta niitä on odotettavissa. (Anttiroiko, Haveri, Karhu & co, toim. 2003, 285–286.) Syksyllä 2005 aloitettu keskustelu kuntauudistuksesta on aloittanut kuntarakenteiden uusimiskeskustelun, johon retorisesti liittyy myös keskustelu palvelutuotannon liikelaitostamis - ja yhtiöittämiskehityksestä. (www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne)

Joustavan tuotantotavan piirteisiin kuuluu organisaation kyky joustaa tuotannossaan määrällisesti ja laadullisesti, jolloin se vaatii tuotannon organisointia. Teknologian avulla tuotanto voidaan hajauttaa pois saman katon alta. Kunnissa tämä on tarkoittanut sitä, että kaikkea ei ole pakko ohjata viranomaistoiminnan menetelmin vaan mukaan on otettu sopimusohjausmallin menetelmiä. Myös yhtiöittämistä pidetään yhtenä tapana parantaa tuloksellisuutta, koska palvelun tuottamiseen ei tarvitse silloin välttämättä käyttää kunnan omia pääomia. Lisäksi etuna nähdään ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntämismahdollisuus. Yhtiöittäminen tulee Huttusen mukaan kysymykseen vain silloin kun kunnan palvelu on sen luonteinen, että siitä voi periä asiakkaalta maksua. (Huttunen 1994, 162–163.)

Tulosjohtamisella on oletettu olevan myönteinen kehitys kuntien toimintaan ja talouteen, mutta sen negatiivisena seurauksena on huomattu olevan kokonaiskustannusten karkaaminen yksikköjen osaoptimoinnin seurauksena. Kun yksiköt vastaavat omasta toiminnastaan, on vaarana kokonaisuuden hajoaminen. Avuksi tähän on otettu konsernijohtaminen tai yhtymäjohtaminen, kuten sitä monessa kunnassa kutsutaan. (Hautamäki 1995, 59.) Konsernijohtamisen avulla halutaan varmistaa johtamisen kokonaisuus ja löytää yksikköjen synergiaedut. Konsernin yhteisten palvelujen käytöllä pyritään saavuttamaan talouden hyötyjä. Konsernijohtaminen on käytössä varsin monissa kaupungeissa, mutta käytännössä kuntakonserni ei ole varsinainen konserni. Konserniajattelu on tuotu kuntiin yritysmaailmasta, eikä sitä voi soveltaa täysin yksi yhteen yrityksestä kuntaan. Yrityksen luonne voittoa tuottavana yksikkönä eroaa alueellisesta itsehallinnosta ja kuntien palvelutehtävästä. Kuntakonsernin johtamisen teoreettinen tausta on puutteellinen, joten myös tässä työssä sitä taustoitetaan liikkeenjohdon teorioilla. Näitä teorioita ovat näkemykset strategisesta johtamisesta ja organisaation ja sen ympäristön suhdetta kuvaava systeeminen kontingenssiteoria. Ohjausmalli on perinteisempi politiikan ja hallinnon vuorovaikutusprosesseja kuvaava malli.

Kuntien toimintoja voi nimittää hajautetuiksi portfolioiksi eli konserniksi. Portfolio on osakekaupasta lainattu termi, joka tarkoittaa useiden yritysten omistajaa. Se koostuu rahoituksellisesti tai poliittisesti yhtenäisestä ryhmästä yksiköitä, joiden välillä ei ole muita varsinaisia yhteyksiä. Esimerkiksi kunnan kaavoitus- ja rakennustoimen ja vanhusten hoidon väliset yhteydet ovat heikkoja tai olemattomia. (Karlöf 2004, 11.)

Karlöfin mukaan konsernin todelliset synergiat ovat harvinaisia, mutta niitä esiintyy seuraavissa muodoissa:

- Osaamisen leviäminen
- Resurssien hyödyntäminen
- Neuvotteluaseman vahvistuminen
- Koordinoitu strategia
- Vertikaalinen integraatio
- Yhteisyritykset tai uudet liiketoimintayksiköt

Synergian käsitteestä on vaikea saada otetta. Kannattaa esittää täsmentäviä ja kriittisiä kysymyksiä kunnes edut ja haitat on analysoitu perusteellisesti. (Karlöf 2004, 14.) Kuntakonsernin on laaja-alainen organisaatio, joten on vaikea löytää välittömiä synergioita esimerkiksi sähköyhtiön ja terveystoimen välillä, ellei sellaiseksi lasketa sitä, että sähköyhtiö tulouttaa voittoaan kaupungille ja siten mahdollistaa terveystoimen tietyt palvelut. Lisäksi sähkön omavaraisuus kaupungissa voidaan nähdä lisäarvona, mutta toisenlaisiakin näkemyksiä on. Esimerkiksi Espoon kaupunki luopui sähköyhtiön omistuksesta tammikuussa 2006 ja rahastoi siitä tulleen kauppahinnan. Rahaston tuottoja käytetään tulevaisuudessa peruspalveluihin ja maan ostamiseen. (Oksanen 2006, 10.) Tässä työssä keskitytään vain ns. pääomavaltaisiin kuntakonsernin osiin, mutta omistajaohjauksella kaiken kaikkiaan pitäisi pystyä varmistamaan koko konsernin etu.

Kaupungit ovat eriytyneet organisoitumistavoissaan liiketoimintaan liittyvän taloudenpidon suhteen, joten on vaikea tilastollisesti todentaa liiketoiminnan vaikutuksia kaupungin toimintaan. Suomen Kuntaliiton kannanotossa kunnan omistajapolitiikan perusteista todetaan, että kuntien talouden kiristyessä on välttämätöntä tehostaa ja kehittää omistajapolitiikkaa ja pääoman käyttöä. Kuntien talouden parantamiseksi on pääomien tehokas käyttö yhtä merkittävää kuin talouden menojen hallinta. Pääoman tehokkaan

käytön edellytys on Kuntaliiton mukaan se, että tiedetään, mihin pääoma on sitoutunut. Tämän vuoksi kuntien tulisi selvittää omaisuutensa ja tarkentaa, miksi omaisuus on hankittu ja palveleeko se tarkoitusta. Kunnan omistajapolitiikka ja sen jatkuva arviointi on osa kunnan strategista johtamista. Kuntaliitto onkin ottanut asiaan kantaa.

”Selkeä omistajapolitiikka ja näkemys kunnan toimintatavoista omistamisen näkökulmasta on kilpailuetu ja edellytys kunnan menestymiselle.” (Kunta omistajana 1998, 4.)

Kuntien taloutta pyritään kohentamaan erilaisin yhtiöittämisjärjestelyin ja käyttäjämaksuin. Talousvertailut eivät kuitenkaan pysty osoittamaan liiketoiminnan tuomaa taloudellista menestymistä Suomen kuudessatoista kunnassa, joista Helin on tehnyt säännöllisesti vertailuja. (Helin 2004.) Kuntatalouden muutoksiin liittyy paljon erilaisia ilmiöitä, jotka helposti nivotaan yhteen NPM-ajatteluun. On vaikea todentaa, milloin taustalla on talouden rationaliteetti ja milloin ns. johtamisen megatrendeihin liittyvä ilmiö. Myös eri ideologiat tuovat kunnan poliittis-hallinnolliseen järjestelmään erilaisia toimintatapoja. On haastavaa todentaa muutosten ja kehittämispanosten vaikuttavuus, kuten helpottavatko yhtiöittämisjärjestelyt ja muu liiketoiminta kuntien taloutta tai onko liiketoiminnan harjoittamiselle olemassa jokin muu syy.

2.2.1. Liikelaitos- ja yhtiömuotoisen toiminnan kehittyminen teknisen- ja ympäristötoimen alalla Suomessa vuoteen 2006

Uuden julkisen johtamisen (NPM) retoriikkaan kuuluu ns. sekatalouden tuominen julkiseen palvelutuotantoon. Sekataloudella tarkoitetaan markkinaehtoisten toimintatapojen tuomista julkishallintoon, public-private-käsitteen sekoittumista. Julkinen hallinto on aiemmin perustunut lain ja normien määrittelemiin toimintatapoihin, joita toteutetaan byrokraattisessa organisaatiossa (Kelly 2005, 77.) Nyt monissa tehtävissä on tämän lisäksi vastikkeellisia tai muutoin liiketoimintaa mallintavia toimintamuotoja, jolloin eletään ns. julkisilla näennäismarkkinoilla. (Valkama 2004, 24.) Tässä kappaleessa tarkastellaan teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitosten ja yhtiöiden määrän tosiasiallista kehittymistä. Alaa kuvaavat tutkimukset pääsääntöisesti päätyvät siihen, että kuntapalvelujen markkinaehtoistuminen, myös yhtiöittäminen on lisääntynyt. (Valkama 2004, 24., Puttonen 2002, 23.) Vuonna 1994 Suomen Kuntaliitossa on linjattu, että kunnan liikelaitos on

ajateltu vaihtoehdoksi virasto-organisaatiolle ja osakeyhtiölle. Se on organisaatiovaihtoehto, joka mahdollistaa liiketoiminnassa noudatettavien periaatteiden huomioimisen ilman, että toimintaa tarvitsee siirtää organisaation ulkopuolelle. (Åhlgren 1994, 1.)

Tämän tutkimuksen aineisto kerättiin teknisen-ja ympäristötoimen alan liikelaitoksista ja yhtiöistä kuntien edustajien vastausten lisäksi. Alla on kuvattuna tytäryhteisöjä, jotka kuuluvat tutkimuksen piiriin.

Liikelaitokset:

- vesilaitos
- sähkölaitos
- satama
- katutuotanto
- jätehuolto
- kiinteistöpalvelut
- tilakeskus

Osakeyhtiöt:

- bussiliikenne
- kiinteistöyhtiöt, kuten Urheiluhallit Oy ja Sibeliustalo Oy
- asunto-osakeyhtiö
- sähköyhtiö
- vesiyhtiö
- teollisuuskylä

Sama toiminto voi olla toisessa kaupungissa yhtiö ja toisessa liikelaitos. Joissakin kaupungeissa esimerkiksi katutuotanto ja tilakeskus voivat olla virastomuotoisia, mutta vesi-ja sähkö ovat yleensä aina joko liikelaitosmuotoisia tai yhtiöitä. Kaupunkien asunto-osakeyhtiöt myös hallinnoidaan osakeyhtiömuotoisena, asunto-osakeyhtiöitä koskevan lain hengen mukaisesti.

Kuntaliiton tuottama tilasto kuvaa kuntien liikelaitosten määrää viiden vuoden aikajaksolla. Se listaa vuonna 2000 olemassa olleet tai sinä vuonna tai sen jälkeen perustetut liikelaitokset. Tämän tutkimuksen piiriin kuuluvista liikelaitoksista voi sanoa, että vuonna 2000 oli seitsemän toimitiloihin- ja vuokrauspalveluun erikoistunutta liikelaitosta. Vuoteen 2004 mennessä niitä perustettiin kolme lisää, joista kaksi oli tutkimuksen kohdekaupungeissa: Oulu ja Helsinki. Vesihuollon liikelaitoksia oli vuonna 2000 28 kappaletta ja vuoteen 2004 mennessä niitä oli perustettu 53 kappaletta. Näistä kaiken kaikkiaan viisi kuuluu tutkimusaineistoon. Energiahuollon liikelaitoksia oli vuonna 2000 13 kappaletta, joista Helsinki, Kokkola, Kuopio, Lappeenranta, Oulu, Rovaniemi ja Tampere kuuluvat aineistoon. Vuonna 2003 perustettiin yksi lisää. Jätehuollon liikelaitoksia oli vuonna 2000 viisi ja vuonna 2001 perustettiin yksi liikelaitos lisää. Joukkoliikenteen liikelaitoksia oli vuonna 2000 Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Satama taas on toiminut liikelaitoksena vuonna 2004 yhdessätoista kaupungissa. (J, Paloposki henkilökohtainen tiedonanto 8.8. 2005.) Oheisesta taulukosta kaksi voi havaita, että tutkimuksen aihepiiriin kuuluvien liikelaitosten määrä on viiden vuoden seurantajaksolla kasvanut kolmanneksella.

Taulukko 2 Kuntien liikelaitosten määrä Suomessa vuosina 2000-2004 toimialoittain (J, Paloposki henkilökohtainen tiedonanto 8.8. 2005.)

TOIMIALA	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Toimitilat ja vuokrauspalvelu	7			10
Vesihuolto	28	49		53
Energia	13		14	
Jätehuolto	5	6		
Satama	10	11		
Joukkoliikenne	3			
Yhteensä	66	86	87	94

Edellinen tilasto ei anna suoraa vastausta siihen, onko liikelaitosten määrä lisääntynyt kaikissa kaupungeissa esimerkiksi kymmenen viimeisen vuoden aikana, mutta se kuvaa trendiä, jonka mukaan suuremmissa kaupungeissa on teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitoksia tyypillisesti pienempiä kaupunkeja ja kuntia enemmän ja, että niiden määrä on lisääntynyt viiden vuoden seurantajaksolla. Toinen tilasto osoittaa, että vuonna 1998 40

kunnalla on ollut yhteensä 73 liikelaitosta, niistä ammattioppilaitokset, 4 kpl ja sisäiset palvelut, 1 kpl eivät kuulu tämän tutkimuksen kohdetoimialaan. Vuoden 2003 laaditun liikelaitostilaston pohjalta Suomessa 62:lla kunnalla oli yhteensä 120 liikelaitosta. 11 liikelaitosta 120:sta ei kuulu tämän tutkimuksen toimialaan. Merkkejä siitä on, että teknisen -ja ympäristötoimen alalla, kiinteistötoimi mukaan luettuna, liikelaitoksia on muita toimialoja enemmän ja niiden määrä näyttää lisääntyneen vuodesta 1998 vuoteen 2003 mennessä. (Heikki Pukki henkilökohtainen tiedonanto 8.8. 2005.)

Yhtiöiden osalta vastaavaa tilastoa ei ole olemassa, mutta ainakin kuuden suurimman kaupungin osalta yhtiöittämisretoriikka on varsin yleistä. Yhtiöittämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että kunnallisen organisaation, joko viraston tai liikelaitoksen organisaatio muutetaan niin, että se alkaa toimia yksityisoikeudellisen yhtiön tavoin. Kunnallinen määräänemmistöosakeyhtiö voi syntyä myös niin, että kunta hankkii jostain yhtiöstä määräosake-enemmistön. Valkama käyttää termiä ”yhtiöityminen”, jolla hän tarkoittaa osakeyhtiötä, joka perustetaan suoraan kunnan tytäryhtiöksi ilman, että sitä edeltäisi virasto tai liikelaitos. (Valkama 2004, 127.) Tässä käydään läpi esimerkinomaisesti kuuden suurimman kaupungin yhtiöittämisilannetta viime vuosien aikana. Koska tarkkoja tilastoja ei ole olemassa, kuvataan yhtiöittämis keskustelua näiden kaupunkien asiakirjojen valossa. Esimerkiksi Oulun omistajaohjausstrategiassa linjataan toimintamallia.

”Usein liikelaitos-toimintamallia seuraava mahdollinen askel on muodostaa kaupungin liikelaitoksesta 100 % kaupungin omistama tytäryhtiö. Tytäryhtiömuotoisella toiminnalla lisätään päätöksenteon nopeutta ja joustavuutta, saavutetaan toiminnan läpinäkyvyys kilpailuilla markkinoilla sekä mahdollistetaan strategisen kumppanin (osakkaan) mukaantulo yhtiön toimintaan.”
(Oulun Omistajuusraportti 2003, 25.)

Turussa sataman yhtiöittämistä on tutkittu 1980-luvulta lähtien. Samaan aikaan Suomen Satamaliitto selvitti mahdollisuuksia satamien yhtiöittämisestä Suomessa kaikenkaikkiaan. (Viitanen, Valovirta ja Vainio 2000, 3.) Tampereella tutkimuksen toimialaan kuuluvat yhtiöt ovat jo vanhempia, mutta niiden omistajaohjaukseen on viime aikoina kiinnitetty entistä enemmän huomiota. (Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampere-konsernissa 2004, 1.) Lisäksi on perustettu ns. elinkeinoyhtiöitä, mutta ne eivät kuulu tämän tutkimuksen kohderyhmään. Monet elinkeinoyhtiöt ovat ns. yhtiöitymiskehityksen tulosta, jolloin ne perustetaan jonkin liike-elämän tarpeen tai elinkeinoelämän haasteen ympärille.

Espoossa on kunnallisia yhtiöitä vähemmän suhteessa muihin suuriin kaupunkeihin, mutta yhteistyö yritysten kanssa on muutoin aktiivista. Esimerkiksi Kuninkaantien lukio on yksityisomisteinen kiinteistö. Kyseinen projektiyhtiö vastaa rakennusten suunnittelusta ja rakentamisesta, ylläpito- ja kunnossapitotöiden suorittamisesta sekä kaikkien käyttöön liittyvien palveluiden tuottamisesta. Espoo vastaa ainoastaan opetustoimesta opettajineen. Lukio on rakennettu ja sitä ylläpidetään ns. Public-Private mallin mukaisesti. (http://www.ncc.fi/Infoa/2001/fi_FI/70379105036142443/).

Vantaalta yhtiöitymisesimerkiksi voi ottaa Marja-Vantaan alueen kehittämiseen perustetun Marja Vantaa Oy:n, joka on 100% Vantaan kaupungin omistama yhtiö. (www.vantaa.fi)

Helsingissä HKL-Bussiliikenne ja Suomen Turistiauto Oy yhdistyivät 1.1.2005 Helsingin Bussiliikenne Oy:ksi, jonka omistaa Helsingin kaupunki. (www.hel.fi) Nämä ovat esimerkkejä, joissa kaupungit ovat hakeneet toimintatapoihinsa joustavuutta emokonsernin ulkopuolisen tytäryhteisön kautta. Absoluuttista lukua kaupunkien yhtiöiden määrästä ja kehittymisestä ei voi osoittaa, sillä samaan aikaan kun yhtiöitä perustetaan, osasta niistä saatetaan luopua. Jonkinlainen nyrkkisääntö tutkimuksen kohdekaupungeissa vaikuttaa vallitsevan siitä, että mikäli yhtiö ei tue kaupungin julkista palveluroolia millään tavalla, siitä luovutaan.

2.2.2. Kaupunkien omistajaohjauksen johtamis- ja ohjausjärjestelmät

Kunnan palvelutuotannon muutokset nostavat tarpeen kehittää kuntaa konsernina, eli erilaisten yksikköjen kokonaisuutena. Konsernijohtamisen pyrkimyksenä on tavoitella koko kuntakonsernin etua. Sen tehtävänä on ohjata kuntakonsernin kokonaisedun vastaisia toimintoja koko kunnan edun mukaisiksi. Konsernijohtamisen tavoitteena on yksinkertaistetusti saada kunnan yksiköt marssimaan tehokkaasti samaan suuntaan ja oikeassa tahdissa. Toisella tavalla ilmaistuna konsernin tarkoituksena on saada konserniin kuuluvat yksiköt toimimaan siten, että konsernin tulos olisi suurempi kuin yksiköiden tulosten summa. (Meklin & Martikainen 2003, 19.) Jotta konsernimaisesta johtamisesta ja ohjauksesta saadaan tavoiteltavia synergioita, on konsernin strategiatyön oltava kunnossa ja strategisen viitekehyksen esim. tytäryhteisöihin päin selkeä. (Johanson 2002, 45.)

Kuntakonsernin käsite voidaan ymmärtää kahdella tavalla. Toisaalta konserni on juridinen, kirjanpidollinen yksikkö ja toisaalta taas johtamisjärjestelmä. Kuntalakiin tuli vuonna 1997 vaatimus kunnan konsernitaseen laatimisesta. Tähän liittyen kunnat ovat alkaneet kehittää johtamisjärjestelmäänsä ja laatia konsernistrategioita, jossa kukin palvelutuotantoyksikkö nähdään konsernin osana. Kunnat toimivat julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnoilla, jolloin johtamisessa, tavoitteenasetannassa ja toimeenpanon ohjaamisessa on eroja kuin jos tarkastellaan yksinomaan julkisoikeudellista toimintaa. Kahden rajapinnan välillä voi olla jopa ristiriitaisia tavoitteita.

Kunnallisten liikelaitosten osalta johtamis- ja ohjausjärjestelmä on yksinkertaisempi. Kunnallinen liikelaitos sopii toimintamalliksi erityisesti silloin kun kunta harjoittaa liiketoimintaa, joka joko kokonaan tai osittain rahoitetaan maksutuloilla. Tämä edellyttää ainakin osittain toimivia markkinoita. Myös kunnan sisäisiä palveluja voidaan liikelaitostaa, jolloin tavoitellaan yksiköiden hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Liikelaitosmallissa pyritään yhdistämään yhtiöiden toiminnallinen tehokkuus ja kunnan toiminnan vahvuudet. (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus 2004, 25.) Liikelaitoksen tulee sitoutua omistajan tavoitteisiin, vaikka ne eivät tukisi liikelaitoksen omaa toimintaa tai kehittymistä. Lisäksi valtuuston ja kunnanhallituksen asettamat tavoitteet ovat liikelaitosta sitovia, toisin kuin juridisesti erillisessä yhtiössä. (mt. 26.) Haasteellisemmaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmä käy silloin kun tarkastellaan kunnallista yhtiötä kuntakonsernin osana. Eri lähteissä näkemykset eroavat siitä, miten kuntalakia ja osakeyhtiölakia voidaan tulkita kuntakonsernin ohjausjärjestelmässä.

Koko julkista sektoria voidaan pitää konsernina jos konserni määritellään organisaatioyksiköiden säädösten varaan rakentuvaksi yhteenliittymäksi, mutta se on liian väljä lähtökohta kuntakonsernin määrittämiseksi. (Santalainen & Huttunen 1993, 88.) Santalainen ja Huttunen kuvaavat poliittisen ja yritysjohtamisen synergiaa konsernissa niin, että kunnissa verovaroin luodut resurssit kuuluvat poliittisen johtamisen piiriin ja liikelaitos ja osakeyhtiö yritysjohtamisen piiriin, jolloin resurssit syntyvät markkinoilla. (mt. 97.) Kuten aiemmin todettiin, liikelaitos on osa kunnallista organisaatiota, eivätkä sen resurssit välttämättä synny kokonaan markkinoilla. Viimekädessä sitä ohjaa paikallista demokratiaa edustava valtuusto.

Santalainen ja Huttunen kirjoittavat, että julkishallinto on tärkeää rakentaa asiakas- ja markkinapainotteisesti konsernin eturintamatulosyksiköitä tukien. Muutostyö onnistuu sitä paremmin, mitä vahvempaa strategisesta johtamista kunnallishallinnon konsernit harjoittavat. (Santalainen & Huttunen 1993, 98.) Kirjoittajien ohjeet ovat vuodelta 1993, mutta käytännössä työ jatkuu esimerkiksi tämän tutkimuksen kohdekonserneissa.

Juridisesti konsernin määrittely on syntynyt yksityisen sektorin tarpeista, perusmääritelmä on kirjanpitolaissa. Lain mukaan konsernin muodostavat emoyhteisö ja sen tytäryhteisöt. Kuntakonsernilla juridisena käsitteenä tarkoitetaan kunnan ja yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa kokonaisuutta, jossa kunnalla on määräämisvalta. Tämän lisäksi kuntakonserniin kuuluvat myös kuntayhtymät, vaikka kunnalla ei olisikaan niissä määräysvaltaa. Kunnan määräämisvalta voi perustua joko suoraan valtaan tai toisen konserniyhteisön kautta toteutuvaan määräämisvalttaan. Kunnalla on määräämisvalta toisessa yhteisössä eli tytäryhteisössä, kun sillä on:

- enemmän kuin puolet yhteisön kaikkien osakkeiden, jäsenosuuksien tai yhtiöosuuksien tuottamasta äänimäärästä tai
- yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimuksen, yhdistyksen, säätiön tai niihin verrattavien sääntöjen nojalla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö yhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistö sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen tai
- sopimuksen perusteella edellä selostettua vastaavaa määräämisvaltaa (Meklin & Martikainen 2003, 24).

Omistusyhteisyrittelyllä tarkoitetaan sellaista kirjanpitovelvollisen konserniin kuulumatonta yritystä, jossa kirjanpitovelvollisella on sellainen omistusosuus, joka luo pysyvän yhteyden kirjanpitovelvollisen ja yrityksen välille ja joka on tarkoitettu edistämään konserniin kuuluvan yhteisön toimintaa. Mikäli kirjanpitovelvollinen ei muuta näytä, yritystä pidetään omistusyhteisyrittelyksenä, jos kirjanpitovelvollisella on vähintään viidesosa yrityksen osakepääomasta. Osakkuusyrittelyllä tarkoitetaan sellaista omistusyhteisyrittelyä, jossa kirjanpitovelvollisella on huomattava vaikutusvalta liiketoiminnan ja rahoituksen johtamisessa, mutta joka ei kuulu kirjanpitovelvollisen konserniin. Jollei kirjanpitovelvollinen muuta näytä, osakkuusyrittelyksenä pidetään sellaista omistusyhteisyrittelyä, jossa kirjanpitovelvollisella on vähintään viidesosa ja enintään

puolet osakkaiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Yhteisyhteisöllä tarkoitetaan sellaista osakkuusyhteisöä, jonka kunta tai sen tytäryhteisö omistaa tasaosuuksin konserniin kuulumattoman yhteisön kanssa siten, että myös äänivalta jakaantuu tasan omistajien kesken. Yhdistys tai säätiö on kunnan tytäryhteisö, mikäli sen sääntöjen mukaan kunnalla on oikeus nimittää enemmistö sen hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen. Kuntayhtymät kuuluvat aina kuntakonserniin riippumatta siitä, onko kunnalla määräysvaltaa kuntayhtymässä. (Meklin & Martikainen 2003, 24–26.)

Johtamisjärjestelmän näkökulmasta konserni voidaan markkinasektorilla määritellä tuotanto-organisaatioksi, joka toimii usealla eri toimialalla. Konsernin tulosityksiköt voivat olla joko itsenäisiä yhtiöitä tai sisäisiä tulosityksiköitä. Tämä määritelmä sopii myös kuntakonserniin, sillä sitä tyypillisesti leimaa monialaisuus. (Meklin & Martikainen 2003, 26.)

Kuntakonserniin johtamisjärjestelmää luotaessa tulee huomioida ja toteuttaa seuraavat asiat:

- konserniorganisaatiosta päättäminen
- budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmien luominen
- toimintapolitiikoiden hyväksyminen
- keskitettyjen palveluiden järjestäminen

Konsernin johtamiseen liittyviä tehtäviä ovat:

- edustajien valitseminen ja ohjeistaminen
- strategioiden luominen
- vuotuinen talousarvioprosessi
- tavoitteiden asettaminen
- resurssien jakaminen
- tavoitteiden toteutumisen arviointi (Kallio, Martikainen, Meklin & Oulasvirta 2005)

Tytäryhteisöissä kuntaa edustavien henkilöiden virallinen valinta tapahtuu yhtiökokouksissa. Edustajien nimeäminen tapahtuu joko kaupunginhallituksessa tai liiketoimintaa erikseen tukemaan perustetussa konsernijaostossa tai liiketoimintajaostossa. Eri kaupungeilla on erilaisia käytäntöjä. Tytäryhteisöjen edustajien valintaprosessista määritellään kuntien johtosäännössä. (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen omistajaohjaus 2004, 25.) Omistajan näkemyksiä voidaan esittää valitulle jo valintatilanteessa, tai sitten omistajaohjaus voi olla yksittäisiin tilanteisiin liittyvää, tytäryhtiöiden operatiivista omistajaohjausta toteuttavaa toimintaa. Tässä tapauksessa kunnanhallitus voi antaa evästyksiä edustajalle.

Aiemmin mainitut yksityis- ja julkisoikeuden rajapinnat törmäävät tässä vaiheessa, sillä hyvän omistajaohjaustavan mukaan omistaja ei voi ajaa yhtiön hallintoelimestä muuta kuin yhtiön etua. Kuntakonsernilla taas voi olla sellaisia intressejä, joissa paras mahdollinen yhtiön etu yksittäisen yhtiön kohdalla ei voi toteutua. Periaatteessa omistaja voi esittää yhtiöille muita kuin omistajan arvoa lisääviä tavoitteita ainoastaan yhtiön perustamisasiakirjoissa, yhtiön yhtiöjärjestyksessä, omistajien ja yhtiön välisissä yhteistoimintasopimuksissa tai useamman omistajan välisissä osakassopimuksissa. (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen omistajaohjaus 2004, 27.)

Konsernin tehokkaan toiminnan turvaaminen sekä konsernin synergioiden löytäminen edellyttää selkeästi määriteltyä ja hyvin toimivaa konsernijohtoa. Konsernijohtoon tehtäviä ovat mm.

- konsernin johtamisjärjestelmän luominen ja ylläpitäminen, muun muassa johtamisorganisaatiosta ja sen toiminnasta päättäminen,
- konsernin yhteisistä tukipalveluista päättäminen ja niiden järjestäminen sekä
- konsernin toiminnan johtaminen. Tähän sisältyy muun muassa konsernistrategian laatiminen, konsernin tavoitteiden asettaminen, voimavarojen kohdentaminen sekä toiminnan seuranta ja valvonta.

Kuntakonsernin kokoonpanosta ei ole olemassa samanlaista teoreettista taustaa tai pohdintaa kuin yksityisellä sektorilla on konsernista. Kuntakonsernin johtoon voidaan katsoa kuuluvan ne toimijat, joiden tehtävänä ja vastuualueena on edistää koko kuntakonsernin etua (www.kunnat.net 10.8. 2004). Yleisellä tasolla voidaan ilmaista, että

yhtymän tai konsernin muodostavat erilliset varsin itsenäiset organisaatioyksiköt, joilla on sama omistaja. Keskeisellä sijalla yhtymän toimintatavassa on omistajapolitiikka. Omistajapolitiikka voi saada erilaisia muotoja, joten yhtymät voivat olla toimintatavoiltaan ja yhtenäisyydeltään hyvinkin erilaisia. (Huttunen 1994, 43.)

Kuntakonsernissa ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto, joka kuitenkin halutessaan voi delegoida valtaa alemmille toimielimille tai viranhaltijoille. Toimielimien rinnalla toimii viranhaltijaorganisaatio, jonka tehtävänä on asioiden valmistelu, päätösten toimeenpano ja muut hallintoon liittyvät asiat. Kunnan dualismi korostuu tässä, sillä valtuusto vastaa strategiasta, mutta viranhaltijoilla on merkittävä rooli strategian toiminnallistamisessa ja sen varmistamisessa, että strategian mukaiset linjaukset pitävät. Woodrow Wilsonin hallinto-politiikka-dikotomia on kuvaus siitä, miten hallinto toteuttaa politiikan tahtoa. Kun kunnat ottavat käyttöönsä liike-elämän johtamis- ja toimintatapoja, ovat politiikan ja hallinnon roolit sekoittuneet. Tosin Woodrow Wilsonin ajatusta ei pidetä empiirisesti erityisen paikkaansa pitävänä kuvauksena hallinnon ja politiikan suhteesta. (Hyryläinen 1999, 80.) Jonkinlaisena perusjaotteluna hallinnon ja politiikan suhteesta sitä kuitenkin voitaneen pitää. Strategian määrittäjän roolissa valtuusto delegoi valtaa myös viranhaltijoille, ja strategiatyötä tehdään viranhaltijoiden piirissä. Poliittinen ohjaus käy vuoropuhelua hallinnon kanssa.

Sisäinen tarkastus on yksi johtamisen ja arvioinnin apuväline. Konserniohjeissa, jotka hyväksytetään myös tytäryhtiöiden yhtiökokouksissa ja hallituksissa, voidaan määrätä siitä, että sisäisen tarkastuksen yksiköllä on oikeus tarkastaa myös kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden toimintaa. (Meklin & Martikainen 2003, 33–34.)

Osakeyhtiöillä ei ole velvoitetta hyväksyä kunnan konserniohjetta, sillä kunnallinen osakeyhtiö erillisenä oikeussubjektina toimii osakeyhtiölain puitteissa. Näin ollen Meklinin ja Martikaisen kuvaus ei ole yksiselitteinen. Kuten samat kirjoittajat ovat todenneet, kunnallisesta konsernista ei ole olemassa juridista tai teoreettista viitekehystä. Tästä syystä tässäkin työssä voidaan ainoastaan empiirisesti todentaa, miten yhtiöt konserniohjeeseen reagoivat. Kuntakonsernin näkökulmasta hyvään omistajaohjaukseen kuuluu konsernin ohjaus- ja seuranta järjestelmän luominen, mutta yhtiöillä ei ole juridista velvoitetta noudattaa sitä. Tämä tutkimuksen aineisto viittaa siihen, että kaikki yhtiöt eivät hyväksy konserniohjetta ainakaan siinä tapauksessa jos he kokevat sen olevan yhtiön

edun vastaisen. Myös silloin jos kunnan lisäksi yhtiöllä on jokin toinen omistaja, ei voida hyväksyä yhden omistajan edun mukaista konserniohjetta.

Kunnanjohtaja, joka vastaa kunnan operatiivisesta johtamisesta, on myös konsernijohtaja. Hänen roolinsa on vastata päivittäisestä toiminnasta ja puuttua siihen toimivaltansa puitteissa. Mikäli ilmenee ongelmia, on kunnanjohtaja velvollinen ilmoittamaan niistä kunnanhallitukselle. Kunnanjohtajan valtuudet yltävät emokuntaan ja kuntakonsernin kokonaisuuteen. Yksittäisten tytäryhtiöiden johtamisesta vastaavat näiden omat johtajat. Konsernin johtoryhmä on kunnanjohtajan apuna toimiva epävirallinen toimielin. Johtoryhmän jäseniä voivat olla kunnanjohtajan lisäksi kunnanhallituksen puheenjohtaja, hallintojohtaja, toimialojen johtajat sekä kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toimitusjohtajat. Johtoryhmän tehtäviin voivat kuulua esimerkiksi kehittämisprojektien seuranta sekä henkilöstöön liittyvät kehittämisasiat. Myös tavoitteenasetanta ja arviointi sopivat johtoryhmän tehtäväkenttään. (Meklin & Martikainen 2003, 34.)

Kuntakonsernin toimintaa, hallintoa ja johtamista säädellään valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä. Pakollisia johtosääntöjä ovat hallinto- ja virkasääntö. Kuntakonsernin johtamisen kannalta tärkeä on johtosääntöön verrattava konserniohje, jonka valtuusto hyväksyy. Siinä todetaan, miten konserniohjaukseen ja johtamiseen liittyvät asiat on järjestetty. Kuka ohjaa, seuraa ja valvoo konserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa. Lisäksi konserniohjeessa määritellään konsernitason yhteistyö rahoituksessa, sijoitustoiminnassa ja riskienhallinnassa, siihenkin, mitä yhteisiä tukipalveluja konserni käyttää, voidaan ottaa kantaa. Konserniohje on sikäli erikoinen, että se koskee myös emokunnan ulkopuolisia juridisia yksiköjä, mutta ei voi sitoa näitä juridisesti itsenäisiä yksiköjä. Toisin kuin johtosääntö, joka sitoo kunnan viranhaltijoita, ei konserniohje voi sitoa yhtiön toimivaa johtoa tai sen hallitusta. Yhtiön hallituksen kuntaa edustavien jäsenien tulisi kuitenkin noudattaa konserniohjeen määräyksiä, ja he ovat poliittisesti vastuussa konserniohjeen noudattamisesta. Mikäli tytäryhteisö ei näitä ohjeita noudata, voi kunta omistajavaltaa hyväksikäyttäen erottaa yhteisön hallituksen ja vaihtaa toimitusjohtajan. (Meklin & Martikainen 2003, 38.)

Edelleen Meklinin ja Martikaisen tulkinta on kiistanalainen, sillä osakeyhtiölain mukainen ohjaussuhde etenee yhtiökokouksen kautta. Yhtiön toimitusjohtajan on toisekseen ensisijaisesti nautittava yhtiön hallituksen luottamusta. Kaupungin luottamushenkilöiden

roolit voivat myös sekoittua ja joutua ristiriitaan silloin kun sama henkilö on luottamustoimessa kaupungin edun takaajana ja samanaikaisesti yhtiön hallituksessa. (Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005, 4.) Luottamushenkilöt asettuva vaaleissa ehdolle julkisen allokointe tehtävän vuoksi, mutta he saattavat päätyä yksityisoikeudellisen yhtiön hallitukseen, jolloin tehtävän tavoitteet ja vastuut ovat erilaiset.

Kun yhtiöitä tarkastellaan osakeyhtiölain valossa ja perehdytään hyvään omistajaohjaukseen, on omistajan rooli varsin selkeä. Hyvän omistajaohjauksen mukaan omistajan edustaja ei voi edistää muuta asiaa yhtiön hallituksessa kuin yhtiön etua ja sitä kautta varmistaa omistajan tuotto-odotukset. Näin ollen erilaisten poliittisten intressien edistäminen yhtiöiden hallituksissa ei ole mahdollista. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 157.) Kuntakonserni on moni-ilmeinen organisaatio, jossa hallinto-politiikkadualismin ohella korostuu kolmas rajapinta: yksityisen sektorin periaattein toimivat organisaatiot.

Edustajien nimeäminen tytäryhteisöjen hallintoon on kunnanhallituksen tehtävä. Edustaja voi olla hallituksen tai valtuuston jäsen, mikä on tavallisin käytäntö, mutta edustaja voi olla myös joku muu luottamushenkilö tai viranhaltija. Edustajilta on yhä enemmän alettu vaatia liiketaloudellista osaamista sekä yhtiön substanssin hallintaa. Edustajan ohjeistaminen on kunnissa merkittävä tehtävä, jotta omistajan ääni tulisi selkeästi kuuluviin yhtiön hallinnossa ja toiminnassa. Konserniohjeessa tulee määritellä tytäryhteisön hallintoon liittyvät asiat, joista edustajille annetaan erillinen ohje. (Meklin & Martikainen 2003, 48–49.) Edustajaa ei voi juridisesti sitoa noudattamaan ohjeistusta, mutta hänen tulisi yhteisön hallinnossa toimiessaan aina ottaa huomioon koko kuntakonsernin etu (Komiteamietintö 1993, 359–360).

Meklinin ja Martikaisen tutkimuksessa vuodelta 2003 todetaan, että yhtiöiden hallituspaikat eivät ole kovin suosittuja. Teknologia-ala kiinnostaa, mutta esimerkiksi kiinteistöyhtiöt eivät ole niinkään kiinnostavia ja siksi osaavia edustajia on vaikea saada yhtiöiden hallituksiin. Ongelmana on myös se, että hallitusten edustajilta ei välity riittävästi tietoa valtuustoon päin, joten valtuustolla ei ole kaikkea mahdollista tietoa päätöksenteon tueksi. Tutkimuksen mukaan edustajat eivät myöskään tunnista rooliaan konsernin emoyhtiön edustajina, joiden tulisi ottaa koko konsernin edut huomioon. (Meklin & Martikainen 2003,

50.) Tässä korostuu ristiriita osakeyhtiön hyvän omistajaohjauksen ja kuntakonsernin ohjauksen välillä.

Viime aikoina omistajaohjauskeskustelu on korostanut erityisesti pörssiyhtiöiden hallituksen roolia. Hallitustyöskentely edellyttää hyvää liiketoiminnan ja yrityksen substanssin tuntemusta sekä sitä, että hallituksen jäsenten on uhrattava aikaansa ja osaamistaan yhtiön eduksi. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 268.) Voidaan sanoa, että hallitukset ovat alkaneet enenevässä määrin liikkua sillä alueella, jossa toimiva johto ennen operoi yksin.

Kuntakonsernin edustamiseen tytäryhtiöissä liittyy jääviyssäädöksiä, jotka haittaavat tehokasta omistajaohjausta ja yhtiöiden asioiden käsittelyä. Monissa kunnissa kunnanjohtaja on valittu tytäryhtiöiden hallitusten jäseneksi. Tällöin saadaan varmistettua konsernin kokonaisnäkemys, mutta asiaan liittyy jääviyskysymys. Istuessaan tytäryhtiön hallituksessa, on kunnanjohtaja jäävi käsittelemään yhtiöitä koskevia asioita kunnan hallituksessa ja joutuu säännösten mukaan poistumaan kokouksesta niiden käsittelyn ajaksi. Näin ollen kunnanjohtaja ei myöskään voi toimia yhtiötä koskevien asioiden esittelijänä. Sama jääviyssäännös koskee luottamushenkilöitä. Ongelmaksi muodostuu se, että parhaiten yhtiön asioita tuntevat henkilöt eivät voi osallistua yhtiötä koskevan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa. Jääviysongelmaan voisi olla ratkaisuna esimerkiksi se, että asiasta vastaava viranhaltija saisi puhe- ja läsnäolo-oikeuden yhtiön hallituksessa. Tiedonkulkua konsernin sisällä voidaan tehostaa myös vaatimalla tiettyä säännöllistä raportointia tytäryhtiöiltä konsernijohdolle. Tytäryhtiöt eivät Meklinin ja Martikaisen tutkimuksen mukaan innostuneet ohjeistamisen ajatuksesta, vaan totesivat, että parasta olisi jättää ohjeistus yhtiön hallitukselle. Yhtiöiden johto kokee että parasta olisi saada selkeä strategia yhtiön perustamisvaiheessa, ja sen jälkeen yhtiö voisi jatkaa oman hallituksensa tuella. (Meklin & Martikainen 2003, 50–51.)

Kaupunkikonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmä on sekamuoto ja yhdenmukaista tapaa organisoitua julkisen ja yksityisen rajapinnoilla ei ole määritelty. Yhtä ainoa organisointumistapaa on mahdotonta löytää, mutta yhtenäistä viitekehystäkään julkis- ja yksityisoikeudellisen organisaation sekoituksesta ei ole hallintotieteessä esitetty.

Kuntakonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä yhtyvät kuntalakiin pohjautuva poliittis-hallinnollinen ohjaussuhde sekä osakeyhtiölain määrittämä kunnallisen yhtiön luottamuselinten ja operatiivisen johdon suhde. Kun tätä tarkastellaan toimivaltasuhteina, voidaan ensin todeta, että osakeyhtiössä ylin päätösvalta kuuluu yhtiökokoukselle. Siinä osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiön asioissa. Yhtiökokous valitsee ja erottaa yhtiön hallituksen. Yhtiökokous voi myös linjata yhtiön toiminnan linjauksia, joita hallituksen on toiminnassaan toteutettava. Kuitenkin ainoastaan yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja voivat tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä. Kunnan päätöstentekoelimissä ei voida tehdä kunnallista yhtiötä koskevia päätöksiä. (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen omistajaohjaus 2004, 26-27.)

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kaupunginvaltuusto, joka voi delegoida päätösvaltaa omistajaohjauksen suhteen kaupunginhallitukselle, omistajaohjausta ja liiketoimintaa varten perustetulle lautakunnalle ja kaupungin viranhaltijoille. Kaupunkikonsernin toimivaltasuhteista ei ole juridista määritelmää, mutta empiirisiä viitteitä on siitä, että valtuustot delegoivat omistajaohjauksen toimivaltaa usein ylimmälle virkamiesjohdolle. Myös eri lautakunnat, kuten konsernijaos tai liiketoimintalautakunta ovat kunnallisia toimielimiä, joissa omistajaohjauksesta tulisi huolehtia. Turun kaupungin tarkastuslautakunta huomautti, että Turun kaupungin toimivaltasuhteet omistajaohjauksen suhteen ovat epäselvät, osittain päällekkäiset ja sitä kautta ristiriitaiset. (Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005, 30-31.) Toimivaltasuhteet omistajaohjauksessa ovat vaikeita ratkaista, eikä niitä voida rakentaa pelkästään muodollisten valtasuhteiden varaan, etenkin kun omistajaohjauksen juridinen ja teoreettinen tausta on kaksijakoinen.

Suomen Kuntaliiton raportissa todetaan, että:

”Selkeät, yksiselitteiset määrittelyt ja hyvin perustellut tavoitteet sekä aito sitoutuminen niihin kaikilla päätöksentekotasolla luovat todelliset edellytykset hyvien tulosten saavuttamiselle. Osaavat ihmiset saavuttavat tavoitteet, kun yhteistyö toimeenpanevien ja ohjaavien yksiköiden välillä toimii.” (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen omistajaohjaus 2004, 29).

Kunnan omistajaohjaus perustuu yleensä pääomasijoitukseen, kuten liikelaitokseen tai osakeyhtiöön. Tavoitteena on pääoman tehokas käyttö ja toimintatapojen tehokkuus kunnan palvelutehtävän kannalta. Keskeistä omistajaohjauksessa on siten määrittellä

toiminnan tavoitteet ja taloudelliset tavoitteet. (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen omistajaohjaus 2004, 7.) Koska omistajaohjauksen toimivaltasuhteita ei voida laskea pelkästään virallisen poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän varaan, on kunnalla yhtenä keskeisenä ohjauksen keinona valita osaavat toimijat. Tätä ohjaussuhdetta ja osaamislähtöistä strategian käsitettä tarkastellaan myös tämän tutkimuksen teoreettisissa valinnoissa.

2.2.3. Omistajaohjaus Corporate Governance käytäntönä

Omistajaohjaus on Corporate Governancea suppeampi käsite. Suomalaisessa käsitteistössä voidaan käyttää ilmaisua omistajaohjaus ja samalla mieltää, että myös yrityksen sidosryhmäodotukset kuuluvat omistajaohjauksen piiriin, kuten Corporate Governance-säännöstössä edellytetään.

Kunnallisessa omistajaohjauksessa on haasteen tuo se, voidaanko yhteiskunnan peruspalveluiksi miellettyjä välttämättömyyspalveluja käsitellä kuten mitä tahansa yritystä. Esimerkkinä tästä ovat vesiyhtiöt. Toisaalta tekninen toimi, vesiliiketoiminta mukaan lukien, nähdään niin, että sen toimiminen markkinoilla on mahdollista. (Lehto 1997, 9-11.)

Kuntayhtiöiden omistajaohjaus perustuu osakeyhtiön ohjauksen käytännöille. Lisäksi ns. hyvää hallintatapaa sovelletaan myös liikelaitosten ohjauksessa. Yritysten omistajaohjaus on noussut erityisen kiinnostuksen kohteeksi viime aikoina. Yhtenä syynä siihen pidetään niin sanottujen portfolio-omistajien määrän kasvua, jolloin yrityksen kehittäminen mahdollisimman paljon voittoa tuottavaksi on entistä tärkeämpi tavoite. Omistajaohjauksen tiukentuminen on välittynyt myös muihin yhtiöihin, ja omistajaohjauksesta haetaan yhtä enemmän tukea organisaation operatiiviselle johtamiselle. Yrityksissä on siirrytty johtokeskeisestä arvomaailmasta omistajakeskeiseen arvomaailmaan (Veranen 1996, 17). Samoin monet palkitsemisjärjestelmät perustuvat siihen, miten hyvin johto pystyy toteuttamaan omistajaintressin odotukset (mt, 19). Tämän kappaleen avulla ilmennetään omistajaohjauksen merkitystä konsernin tavoitteissa onnistumisessa ja kuvataan hyvää omistajaohjauksen tapaa.

Hirvonen, Niskakangas & Steiner lähtevät teoksessaan "Corporate Governance" siitä, että omistajan tavoitteena on saada yritykseen sijoittamansa pääoma mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön ja saada yritysjohto toimimaan omistajien etujen mukaisesti. Hallituksen tehtävänä on saavuttaa tasapaino toimivan johdon ja hallituksen jäsenten vaikutusvallan välillä. Perusedellytys hallitustyöskentelylle on se, että tehtävän hoitamiseen on olemassa riittävä pätevyys organisaation substanssin kannalta. Lisäksi hallituksen jäsenen tulee ymmärtää tehtävän juridinen merkitys ja vastuut. Omistajien eduista huolehtimisen ohessa on tärkeää ottaa huomioon myös muiden sidosryhmien edut. Kirjoittajat lähtevät siitä ajatuksesta, että pitkäaikaisten sijoittajien ja muiden sidosryhmien edut ovat monilta osin samansuuntaiset. Suursijoittajat seuraavat entistä tarkemmin yritysten Corporate Governance -käytäntöjä. Corporate Governancella katsotaan olevan varsin suuri merkitys yrityksen onnistumisen ja menestymisen kannalta. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 15–18.)

Modernissa Corporate Governance -ajattelussa lähtökohtana on se, miten yritysjohto saadaan toimimaan omistajien etujen mukaisesti. Perinteisessä neoklassisessa yrityksen teoriassa ei ole erotettu toisistaan johtoa ja omistajia. Tässä viitekehyksessä yritystä tarkastellaan yhtenä homogeenisena kokonaisuutena, joka maksimoi voittoa. Kuitenkin jo 1930-luvulla taloustieteilijät alkoivat kiinnittää huomiota siihen, että toimivalla johdolla ja yrityksen omistajilla saattoi olla erilaisia tavoitteita sen suhteen, miten yrityksen resursseja käytetään. Tästä huolimatta kapitalistisessa maailmassa toteutui niin sanottu managerivallankumous ja johto otti kaiken keskeisen vallan omistajilta. Yrityksen omistajien ja yritysjohton intressien eroavaisuutta koskevaa problematiikkaa on käsitelty taloustieteessä niin sanotun agenttiteorian pohjalta. (Jensen & Mecklingin 1976) Agenttiteorian keskeinen käsite on informaatiokuilu. Informaatiokuilun ajatus lähtee siitä, että johdolla on yrityksen tilasta parempi tieto kuin omistajalla. Siksi rakennetaan järjestelmiä, joissa turvataan omistajien oikeuksia ja estetään siten johtoa väärinkäyttämästä tietämystään. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 29–32.) Hart muistuttaa agenttiteorian pohjalta siitä seikasta, että julkisen organisaation agentti on aina erityisasemassa verrattuna yksityiseen yritykseen koska resurssit ovat verovaroin tuotettuja ja siten vähemmän rajallisia. (Hart 2003, 12-13.)

Dinellä on samanlainen näkemys yritysten omistajuudesta kuin edellä lainatuilla. Perinteisesti toimintamalli on lähtenyt siitä, että yrityksen omistaja toimii sen johtajana eli

omistaja-yrittäjänä. Tänä päivänä on muutettava näkemyksiä ja uskomuksia siitä, miten laaja-alainen konserni toimii ja miten se käyttäytyy. Se mahdollisuus, että toinen yritys tai muu organisaatio voi olla toisen yhtiön omistajana, muuttaa toiminnan luonnetta. Omistajaohjausta ei tulisi silloin käsitellä perinteisen yrittäjäomisteisen ohjauksen näkökulmasta, vaan tutkia omistajaohjausta uusin menetelmin ja huomioida kaikkien sidosryhmien roolit siinä. (Dine 2000, 37–38.) Lisäksi julkisessa yrityksessä on yhteiskunnallisia intressejä, joita eri sidosryhmät ajavat. Omistajaintressin ulottuvuuksia suhteessa sidosryhmiin voidaan mallintaa, kuten kuvassa kaksi on tehty. Kun verrataan kunnallista yhtiötä pörssiyhtiöön, kohdistuu kunnalliseen yhtiöön enemmän sidosryhmäodotuksia. Pörssiyhtiöissä tavoite on omistajan arvon tuottaminen.

<i>Omistajan arvon tuottaminen</i>	←→	<i>Sidosryhmän odotukset korostuneet</i>
Pörssiyhtiöt, Valtionyhtiöt, Yksityiset yritykset, Perheyrietykset, Kunnalliset yhtiöt, Säätit		

Kuva 1 Omistajaintressin ulottuvuudet

Kaupunkiyhtiöissä sidosryhmien roolit korostuvat myös organisaation sisällä. Valtuustolla kaupungin ylimpänä päätöksentekijänä on oma roolinsa. Virkamiehet puolestaan perehtyvät usein omistajaohjaukseen oman työnsä kautta tiiviisti ja osaaminen legitimoii omistajan roolin. Myös yhteydenpito omistajan ja kuntayhtiöiden välillä tapahtuu tyypillisimmin viranhaltijoiden ja yhtiöiden operatiivisen kesken.

Lainema käyttää omistajaohjauksesta ilmaisuja ”*yrityksen johtamisen sidosryhmävalvonta.*” Lainema myös jaottelee omistajaohjausta välilliseen ja välittömään ohjaukseen. Välittömintä ohjausta edustaa tilanne, jossa omistaja johtaa yritystä. Omistaja voi myös ostaa ja myydä yrityksen osakkeita ja siten ohjata sen toimintaa. Välillisesti omistaja vaikuttaa organisaatioon yrityksen hallituksen toimittaman valvonnan ja ohjauksen kautta. Myös palkitsemisjärjestelmän ja pääomarakenteen muutoksen avulla vaikuttaminen on välillistä. (Lainema 1998, 16–17.)

Omistajan ja yritysjohton mahdollinen tavoitteiden ristiriitaisuus, saadaan tasapainoon pyrkimällä sopeuttamaan yritysjohton tavoitteita samansuuntaisiksi omistajien tavoitteiden kanssa. Omistajalähtöisellä johtamisella tarkoitetaan johtamiskulttuuria, jossa osakkeenomistajan varallisuuden kasvattaminen on asetettu yrityksen toiminnan

ensimmäiseksi tavoitteeksi. Tämä tavoite ohjaa strategisia valintoja ja operatiivista toimintaa. Omistajalähtöisen johtamistavan aikaansaamiseksi omistajalta täytyy tulla selvä impulssi tavoitteista sekä työkalut tavoitteiden jalkauttamiseksi läpi organisaation operatiivisen toiminnan. Omistajalähtöisestä johtamisesta voi siten syntyä omistajalähtöinen yrityskulttuuri, jolloin yrityksen kaikki osat työskentelevät saman päämäärän eteen. Asiakasnäkökulman ja omistajanäkökulman yhteensovittaminen on erityisen luontevaa kasvuhakuisissa yhtiöissä, kun pääoman sijoittajien keskeinen tavoite on pitkän aikavälin kassavirran kasvu. Asiakastyytyväisyys on monesti kirjattu myös yhdeksi yrityksen arvoksi (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 44–46).

Hyvään omistajaohjaukseen kuuluu pätevän hallituksen valinta. Lain asettamat vaatimukset hallitukselle ovat varsin vähäiset, mutta käytännössä laadukkaalla hallitustyöskentelyllä katsotaan olevan suuri merkitys yrityksen menestyksen kannalta. Hallituksen jäsenillä tulee olla osaamista kyseiseltä toimialalta, strategisen suunnittelun tuntemusta, keskeisten menestystekijöiden ymmärtämystä sekä analyyttisen arvioinnin osaamista. Strategian osalta hallitustyöskentelyssä ei saa korostua pelkästään yhden omistajatahon intressi (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 194). Muun muassa Mintzberg korostaa sitä, että strategian määrittämistä ja toimeenpanoa ei pidä erottaa toisistaan, vaan näiden on pystyttävä olemaan yhtä. Tällöin strategiaa voidaan tarpeen mukaan muuttaa joustavasti organisaation kohdatessa sisäisiä tai ulkoisia muutospaineita. (Mintzberg 1998, 302–306.) Tämä haastaa kunnallisen liiketoiminnan toimijat yhteistyöhön. Omistajastrategian kommunikatiivisuus nähdään jopa menestystekijäksi.

Kunnan strateginen ajattelu ja operatiivinen suunnittelu voidaan tällaisessa viitekehyksessä nähdä jatkuvana palautemekanismina. (Sotarauta 1996, 271.)

Kaupunkien omistajaohjauksen tekee haastavaksi se, että yhtiön hallituksen toimivalta yhtiön toiminnan ohjaajana perustuu osakeyhtiölakiin, joka taas edellyttää voitontuottamistarkoitusta ja velvollisuutta edistää yhtiön etua. (Halla, Hätinen, Grönfors-Kallio & co. (toim.) 2003, 14.) Kaupunkikonsernilla voi olla muita tavoitteita kuin voitontuottaminen.

3. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

3.1. Kontingenssiteoria

Tutkimuksen teoreettinen perusta on valittu siltä pohjalta, miten organisaatioteoriat jäsentävät tehokkaan ja menestyvän organisaation toimintaa. Näkemystä on täydennetty systeemisellä ohjausmallilla. Mm. Lawrence ja Lorsch ovat 1960-luvulla tutkimuksissaan halunneet osoittaa tehokkaan organisaation toimintamallin lähtökohtia. He lähtevät ajatuksesta, että organisaatioiden ulkoisissa ympäristöissä on mahdollista tunnistaa erottavia tekijöitä. Voidaan tehdä vertailuja hyvin suoriutuvien organisaatioiden ja keskitasoisesti suoriutuvien organisaatioiden välillä sillä perusteella, miten nämä organisaatiot suhtautuvat ympäristöihinsä. Lawrence ja Lorsch ovat tutkimuksissaan havainneet, että menestyvät organisaatiot pystyvät vastaamaan ympäristön haasteisiin ja vaateisiin muita tehokkaammin. Nämä tutkimukset perustuvat kontingenssiteoriaan. Teorian perusajatus on, että organisaation muuttajat ovat monitahoisessa molemminpuolisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa ja ympäristön toimijoihin. Tutkimuksissa on havaittu tärkeä yhteys ulkoisten muuttajien, kuten ympäristön ja toiminnan varmuuden, vaihtelevuuden ja strategisen tilan sekä organisaation sisäisen tilan ja ongelmanratkaisun välillä. Jos organisaation sisäinen tila ja prosessit on sovitettu ulkoisiin vaatimuksiin, toimii organisaatio tehokkaasti. (Lawrence & Lorsch 1967, 156–157.)

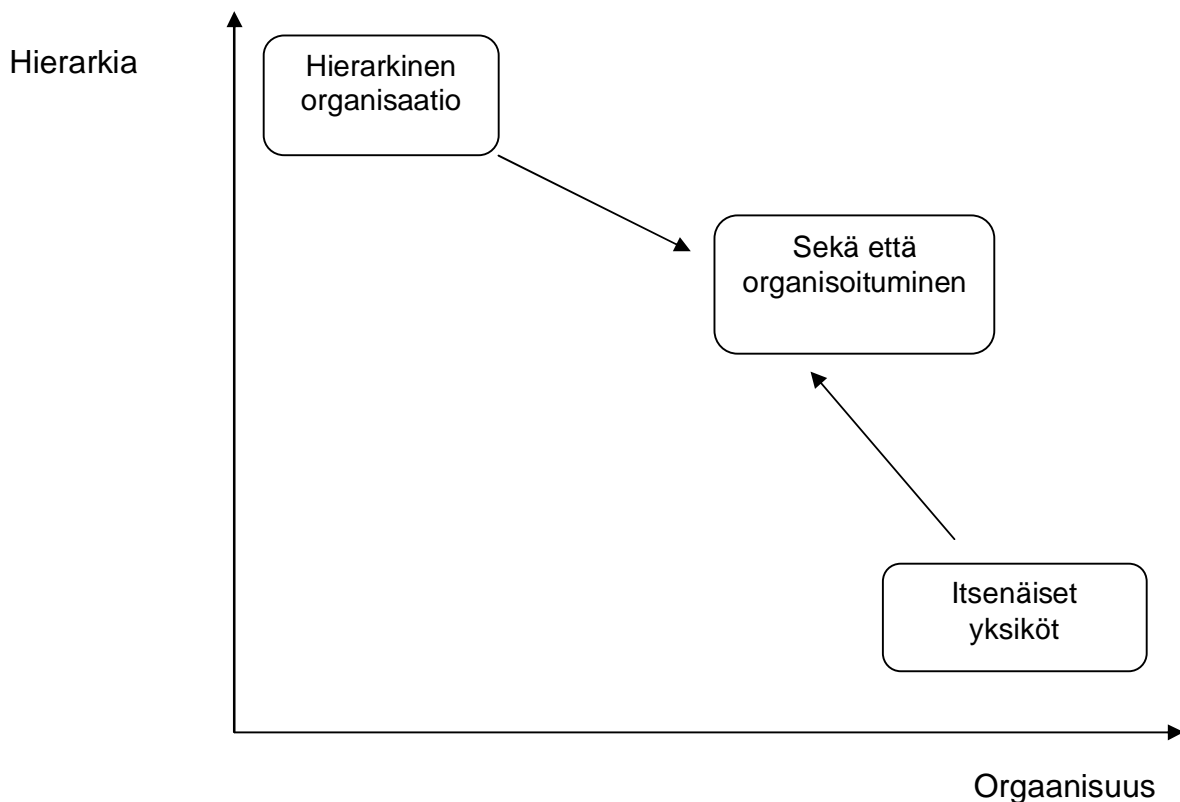
Organisaation menestymiseksi tulkitaan se, miten hyvin se suoriutuu perustehtävästään ja miten tehokkaasti se palvelee toimintaympäristöään omassa tarkoituksessaan. Kunnan tai kaupungin toimintatapaa voi jäsentää perinteisellä Etzionin lähestymistavalla. Organisaatio on sosiaalinen yksikkö, jota rakennetaan ja uudistetaan erityyppisiin päämääriin pyrkimisen vuoksi. (Etzioni 1977, 9.) Kaupungeilla on omat lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävänsä.

Strateginen suunnittelu, tässä tapauksessa omistajastrategiat, on yksi johtamisjärjestelmän keino toteuttaa tarkoituksenmukaista tehtävää organisaatioissa. Kontingenssiteorian ja osaamislähtöisen strategian viesti on, että organisoituminen on

tehtävä- ja tilannesidonnaista. Ohjaus organisaation sisäisen integraation vahvistajana ja tavoitteiden saavuttamisessa nousee merkitykselliseksi organisaation reagoiessa tilanne- ja tehtäväsidonnaisesti.

Vallalla on sekä politiikan retoriikan että organisaatioteorioiden näkemys, että kuntien tulisi muuttaa toimintatapojaan legalistis-byrokraattisesta ns. sekä että -malliin. Pyrkimys on ollut vallalla 1980-luvulta lähtien. Taustalla ovat olleet sekä poliittiset että taloudelliset selitysmallit. (Tullock 1987, 221.) Sekä että -mallissa yhdistyy kunnallinen byrokraattinen hierarkia matalahierarkkisten, itsenäisten yksiköiden kanssa. Eräänlaisena toiminnallisuuden kriteerinä on ympäristön reagoivuuden nopeus, organisaation oppiminen, kommunikatiivisuus ja verkostomaiset toimintatavat.

Kuvaan kaksi on mallinnettu organisoitumisen sekä että -malli. Mallin lähtökohta on, että pelkkä hajauttaminen ei ole aina organisaation perustehtävään nähden järkevää. Sekä että -mallissa eriytyneet yksiköt varmistavat organisaation reagoivuuden ympäristöön. Samalla kuitenkin osa toiminnoista tapahtuu hierarkisessa organisaatiossa, johon eriytyneet yksiköt voivat integroitua. Kuva mallintaa kontingenssiteoriasta tulevaa ajatusta organisaation mukautumisesta ympäristön odotuksiin. Kunnallisessa liiketoiminnassa hierarkisesta organisaatiosta luovutaan viraston muuttuessa liikelaitokseksi tai yhtiöksi. Näin kuntakonserni organisoituu yhdistäen hierarkkisen ja orgaanisen organisoitumisen tavat.



Kuva 2 Sekä että -organisoituminen

Kontingenssiteoria on systeemiteorian johdannainen. Se on luonteeltaan systeemiteoriaa dynaamisempi. Dynaamisuus suhteessa systeemiteoriaan poikkeaa siinä, että kontingenssiteorian näkemysten mukaan organisaatio ei pelkästään reagoi ympäristön muutoksiin vaan on itse muutosagenttina vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Kontingenssiteorian kautta voidaan peilata kuntakonsernin omistajaohjauksen päämääriä. Organisaatiot tekevät strategisia valintoja ympäristötulkintojensa pohjalta. Kunta voi organisoitumisen kautta reagoida ympäristön muuttujiin. Liiketoiminta voi olla kunnassa yksi muutostekijä ja samanaikaisesti se voi olla keino reagoida kunnan ympäristön muutoksiin. Näin ollen tutkimuksen empiriaa voidaan tarkastella kontingenssiteorian valossa kahtaalta. Kontingenssiteoria kuvaa organisaation ulkoisten muutostekijöiden merkitystä muun muassa organisaation tapaan organisoitua, organisaation menestymiseen ja organisaation koon kehittymiseen. Tutkimuksen empiriassa mallinnetaan omistajaohjausstrategioiden tavoitteita ja niiden toimeenpanoa.

Kontingenssiteoriaa voidaan pitää systeemiteoriaa operationaalisempana lähestymistapana. Kast ja Rosenzweig kuvaavat näiden teorioiden yhteistä ajatusta näin:

- (Organisaatiotutkimuksen) näkökulma on laajentunut ja käsitteet monipuolistuneet, toisin sanoen kehitys on edennyt yksinkertaisesta kompleksiseen.
- kehitys suljetusta avoimeen, mekaanisesta orgaaniseen organisaatioon ja riippumattomasta riippuvaan. (Kast & Rosenzweig 1985, 117–119.)

3.2. Kontingenssiteorian organisaatiokäsitys

Lawrence ja Lorsch lähtevät siitä ajatuksesta, että organisaatioiden sisällä voi olla erilaisuuksia, mutta on myös mahdollista tunnistaa erottavia tekijöitä organisaatioiden ulkoisessa ympäristössä. (Lawrence & Lorsch 1967, 156–157.) Organisaatiosta voidaan tunnistaa psykologiset, sosiologiset, tekniset ja talouden muuttujat. (Kast & Rosenzweig 1973, 305.) Näiden muuttujien toiminnasta ei voida kuitenkaan rakentaa kontingenssiteorian avulla menestyvän organisaation kaavaa tai edes löytää määrättyjä lainalaisuuksia. Organisaatiot ja niiden ympäristöt ovat dynaamisia, ja muuttujien vaikutuksista organisaatioon voidaan tehdä vain alustavia mallinnuksia. (Kast & Rosenzweig 1973, 319.)

Organisaation kontingenssiteoria on abstrakteimmalla tasollaan tutkimusta muuttujan vaikutuksesta toiseen muuttujaan niin, että siihen vaikuttaa myös kolmas tekijä. Näin ollen X:n vaikutus Y:hyn on erilainen kun W on matalalla kuin jos W on korkealla. Esimerkiksi kun W on matalalla, X:llä on positiivinen vaikutus Y:hyn. Kun taas W on korkealla, X:llä on negatiivinen vaikutus Y:hyn. Täten emme voi todeta, mikä vaikutus X:llä on Y:hyn tietämättä, onko W matalalla vai korkealla. Tämä on siis kolmannen muuttujan W:n merkitys kontingenssiteoreettisessa tulkinnassa ympäristön muutosvoimien suhteesta organisaation toimintaan. X:n ja Y:n suhde on osa suurempaa kausaalista systeemiä, johon kolmas muuttuja vaikuttaa. Kontingenssitekijä on välittäjä eli organisaation kuntoon vaikuttava muuttuja. Organisaation kontingenssiteorian näkökulmasta organisaation luonteen ja tehokkuuden välillä on suhde. Näin ollen muuttuja vaikuttaa organisaation tehokkuuteen. (Donaldson 2001, 5-6.)

Lawrencen ja Lorschin tutkimuksessa havaittiin, että tehokkaissa, vaikuttavuutta saavuttaneissa organisaatioissa tehtävien erilaistuminen eteni johdonmukaisesti ympäristön erilaistumisen kanssa. Tutkimuksessa myös huomattiin, että erilaistuminen ja yhdentymisen ovat vastakkaisessa suhteessa toisiinsa. (Lawrence & Lorsch 1967, 157.) Käytännössä se tarkoittaa sitä, että mitä enemmän organisaatiot erilaistuvat strategiansa ja tehtäviensä suhteen, sitä vaikeampi on saavuttaa yhdentymistä ja organisaation osien välistä integraatiota. Tehokkaat organisaatiot ovat johdonmukaisesti yhdistäneet toimintatapansa ympäristön moninaisiin tarpeisiin. Mitä erilaistuneempi ympäristö on ja mitä erilaistuneempi organisaatio on, sitä monimutkaisempaa on rakentaa organisaation sisälle integroivia mekanismeja. Myös ongelmanratkaisuprosessit on tehokkaissa organisaatioissa rakennettu niin, että ne ovat yhteydessä ympäristön muutostekijöihin.

Tehokkaan organisaation konfliktin- ja ongelmanratkaisussa hyödynnetään ympäristöstä saatavaa tietoa. Mitä vähemmän ennustettavissa oleva ja epävarma ympäristö on, sitä matalampi organisaation hierarkiarakenne voi olla. Ympäristöstä saatavan informaation hyödyntämisen ongelmanratkaisun lisäksi Lawrencen ja Lorschin tutkimuksessa löydettiin myös muita organisaation tehokkuutta parantavia tekijöitä. Näitä ovat konflikteihin vastaaminen ja erityisosaajien oikeanlainen sijoittaminen organisaatioon. (Lawrence & Lorsch 1967, 157–158.)

Kontingenssiteorian keskeisin viesti on se, että organisaation suunnittelun ja kehittämisen on lähdettävä siltä pohjalta, miten organisaatio aikoo reagoida ympäristötekijöihin ja niiden erityispiirteisiin. Näin ollen ei voida keskittyä yhteen ainoaan hyvään tapaan organisoitumisessa, vaan on haettava kuhunkin ympäristö- ja tilannetekijään sopiva lähestymistapa.

Donaldsonin mukaan syy siihen, miksi kontingenssiteoria keskittyy organisaation menestykseen, on se, että organisaatioteoriat ovat yleensä keskittyneet selittämään organisaation onnistumista tai epäonnistumista. Donaldson mieltää organisaation menestykselle laajemman merkityskentän, johon kuuluvat organisaation suorituskyky sekä tehokkuus, tuottavuus, henkilöstön tyytyväisyys, innovatiivisuus ja asiakastyytyväisyys. Organisaation menestymistä voidaan kuvata sen kyvykkyytenä saavuttaa itse itselleen asettamia tavoitteita, toimia tehokkaana systeeminä tai varmistaa avainhenkilöiden ja

sidosryhmien tyytyväisyys. (Donaldson 2001, 6.) Tässä tutkimuksessa organisaation menestystekijöitä voidaan tunnistaa kahdella tasolla. Toisaalta kunnan tehtävänä on palvella sen asukkaita ja toteuttaa kyseisen alueen asukkaiden tahtotilaa politiikan allokaation avulla. Toisaalta liiketoiminnan kannalta sen menestystekijät löytyvät muilta osa-alueilta, kuten taloudellinen tulos ja tehokkuus.

On pystytty osoittamaan julkisia yhtiöitä, jotka ovat tehokkaampia kuin yksityisessä omistuksessa olevat yhtiöt. Tämän uskotaan johtuvan siitä, että yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimointi motivoi palkitsemaan tehokkuuden parantumisesta. (Lehto 1997, 30.) Keskeisintä on, että organisaatio itse tunnistaa ympäristönsä ja laatii strategiansa siltä pohjalta. Kaikista tapauksista ei voi ennalta sanoa, että esimerkiksi markkinaympäristö olisi automaattisesti suotuisampi tehokkuutta mitattaessa.

Kontingenssiteorian perusmallissa organisaatio pyrkii saavuttamaan muutostilanteissa yhteensopivuuden ympäristönsä kanssa ja muuttaa organisaatorakennettaan palautteen mukaisesti välttääkseen suorituskyvyn heikkenemisen. Jokainen organisaatio pyrkii muuttamaan ja sopeuttamaan organisaatorakennettaan samalle tasolle ympäristönsä kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että muutos ympäristön muutostekijöissä johtaa muutokseen organisaatorakenteessa. (Donaldson 2001, 7-8.)

Lawrence ja Lorsch lähtevät siitä, että moderneja kompleksisia organisaatioita täytyy pystyä tutkimaan monimuuttujaisina systeemeinä. Monissa tutkimuksissa on kuitenkin tutkittu organisaatioita ainoastaan kahden tai kolmen muuttujan valossa. Ennemmin pitäisi pystyä tulemaan organisaatiosta ulos ja osata tunnistaa viitekehys, jonka sisällä organisaatio toimii. Ulkoiset muutostekijät voivat tarjota organisaatiolle sekä mahdollistavia että pakottavia tai rajoittavia toimintatapoja ja malleja. Ulkoiset muuttajat vaikuttavat vääjäämättä organisaation sisäisiin toimintamalleihin ja prosesseihin. Menestyvät organisaatiot eivät kuitenkaan vain reagoi muuttamalla omaa organisaatiotaan, vaan ne myös itse muuttavat ympäristöään. (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 11.) Systeemien vuorovaikutus ja toisilta oppiminen johtaa siihen, että organisaatio omalla toiminnallaan muuttaa ympäristöään.

Tiivistäen kontingenssiteorian tavoitteen voi kuvata näin: Luonnollisen valinnan ja strategisen valinnan yhtäaikainen huomioiminen johtaa yhteensopivuuden

systemitulkintaan. Siinä tarkastellaan useita ympäristön tilannetekijöitä ja monia organisaation rakenteen ja toimintamallin tekijöitä. Organisaatioille olisi valittava sellainen rakenne ja toimintamalli, jotka parhaiten vastaavat organisaation edessä olevien tilannetekijöiden joukkoa ja jotka ovat sisäisesti kiinteät ja yhtenäiset. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 43–46.) Organisaatiotutkimus lähtee siitä, että organisaatiolla on aina jokin tavoite. Näin ollen kontingenssiteoria on tukemassa vastauksen löytymistä sille, millä keinojoukolla missäkin ympäristössä organisaatio parhaiten oman tavoitteensa saavuttaa. Keskeistä on myös se, miten organisaatio määrittää perustehtävänsä ja miten se sen pohjalta tulkitsee ympäristöään.

3.2.1. Organisaation erilaiset ympäristöt ja tehokkuus

Donaldson peilaa kontingenssiteoriaa kahden erilaisen organisaatiokäsityksen kautta. Donaldson eriyttää ajatuksen moderneista ja komplekseista organisaatioista sekä ennakoitavista ja byrokraatiaan taipuvista organisaatioista. Osallistumista suosiva organisaatio on tehokas paljon epävarmuustekijöitä sisältävissä ja huonosti ennakoitavissa tehtävissä. Kompleksisessa ympäristössä innovaatioiden ja nopean päätöksenteon merkitys korostuu. Mekaaninen organisaatorakenne sopeutuu ympäristöönsä kun ympäristön muutokset ovat vähäisiä eikä esimerkiksi teknologiassa tapahdu erityisiä muutoksia. Orgaaninen organisaatio sitä vastoin sopeutuu ja sovittaa toimintansa yhteen ympäristöönsä nähden suurissakin ympäristön ja teknologian muutoksissa. Lisääntyvä ympäristön epävarmuus lisää erilaistumista organisaation sisällä. Organisaation osat sopeutuvat erilaisiin tarpeisiin ja pystyvät toimimaan ympäristön epävarmuudesta huolimatta. Samaan aikaan organisaation toiset osat voivat säilyttää mekanistisen rakenteensa. Teknologian kehityksen myötä organisaatiot muuttuvat orgaaneista mekanistisiksi ja sitä kautta taas orgaanisiksi rakenteiksi. Tehtävävarmuuden korkeimmalla tasolla prosessit voidaan automatisoida. Asiantuntijatehtävät sitä vastoin sisältävät epävarmuustekijöitä, mikä ohjaa yhteiseen ongelmanratkaisuun ja innovatiiviseen toimintaan. (Donaldson 2001, 58–59.) Näin ollen organisaation on pystyttävä yhdistämään luvussa kolme esitetty sekä että malli.

Morgan käsittelee organisaatioita orgaanisen organisaation metaforan kautta. Orgaanisen organisaation metafora auttaa näkemään organisaatiot ihmisten, liike-elämän ja tekniikan klustereina. Nämä ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja samalla myös oppivat toisiltaan saamastaan palautteesta. Orgaanisen organisaation metafora tarjoaa näkemyksen strategiaan ja suunnitteluun ja huomioi, että mekaaninen lähestymistapa on vain yksi näkökulma. Orgaanisen organisaation näkemys auttaa ymmärtämään, että erilaiset ympäristöt luovat edellytyksiä erilaisille organisaatioille ja näiden eri tavoille organisoitua ja toimia. Esimerkiksi hyvin byrokratisoituneet organisaatiot näyttävät toimivan tehokkaasti stabiilissa ympäristössä, kun taas nopeatempoisessa ympäristössä toimivat organisaatiot ovat organisoituneet toisella tapaa. Esimerkkinä turbulentista, nopeatempoisesta organisaatiosta voisivat olla korkean teknologian yritykset. Organismi-metafora on saanut organisaatioteoreetikot yksilöimään ja tutkimaan erilaisia organisationaalisia tarpeita ja kuvaamaan niitä muun muassa seuraavilla tavoilla: organisaatio avoimena systeeminä, organisaation adaptaatioprosessi ympäristöönsä nähden, organisationaalinen elämäntapa sekä organisaation kuntoon ja kehittymiseen vaikuttavat tekijät. (Morgan 1998, 35–36.)

Tietotyö ja kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet toimintaympäristöihin niin, että tuskin minkään organisaation voidaan sanoa elävän stabiilissa ympäristössä. Esimerkiksi armeija kuvataan usein organisaatiotutkimuksessa stabiilin ympäristön organisaatioksi, joka ei toimi ilman hierarkiaa. Pitkälle erikoistunut osaaminen ja kansainväliset haasteet pakottavat sotaväen kuitenkin toimimaan varsin joustavasti ja reagoivasti suhteessa ympäristöönsä nähden. Puolustusvoimissa on muutettu johtamista ja toimintatapoja. Hierarkkinen käskyttäminen on korvautunut itseohjautuvammalla, konstruktiiiviseen oppimiskäsitykseen perustuvalla tilannelähtöisellä syväjohtamisella niissä paikoissa, joissa se on mahdollista. (Nissinen 2004)

Avointen systeemien teoria korostaa tehtävien tai liiketoiminnan ympäristöä, jonka kanssa organisaatio on välittömässä vuorovaikutuksessa. Näitä sidosryhmiä ovat muun muassa asiakkaat, kilpailijat, tavarantoimittajat tai vastaavat alihankkijat, työmarkkinajärjestöt sekä julkiset sidosryhmät, kuten esimerkiksi valtio. Tästä syystä organisaation on pystyttävä aistimaan ja tarkkailemaan muutoksia organisaation tehtävään liittyvässä viitekehyksessä. Organisaation tulisi myös pystyä tunnistamaan ja johtamaan keskeisiä sidosryhmien riippuvuussuhteita sekä kehittämään tarkoituksenmukaisia operatiivisia ja strategisia

vasteita ympäristölleen. Kaiken kaikkiaan avointen systeemien teoria pyrkii tukemaan irtipääsyä byrokraattisesta organisaatiosta ja auttamaan organisaatiota toimimaan ympäristön muutosten ja vaatimusten mukaisesti. Kontingenssiteoria jatkaa systeemiteorian näkökulmaa organisaation adaptoitumisesta ympäristön vaateisiin. (Morgan 1998, 43–44.)

Moderni kontingenssiteoria lähtee ajatuksesta, että organisaation on saavutettava tasapaino ja yhteensopivuus strategian, rakenteen, teknologian, yksilöiden sitoutumisen ja ulkoisen ympäristön välillä. Sen lisäksi Lawrence ja Lorsch ovat kirjanneet modernin kontingenssiteorian kaksi peruslähtökohtaa näin:

1. Erilaisia organisaatioita tarvitaan toimimaan erilaisilla markkinoilla ja erilaisissa teknisissä olosuhteissa.
2. Organisaatiot, jotka toimivat epävarmoissa ja turbulenteissa ympäristöissä tarvitsevat enemmän sisäistä erilaistumista jopa osastojen välillä kuin ne organisaatiot, jotka toimivat vähemmän kompleksisissa ympäristöissä ja ovat siten stabiilimpia. (Lawrence & Lorsch 1967, 190.)

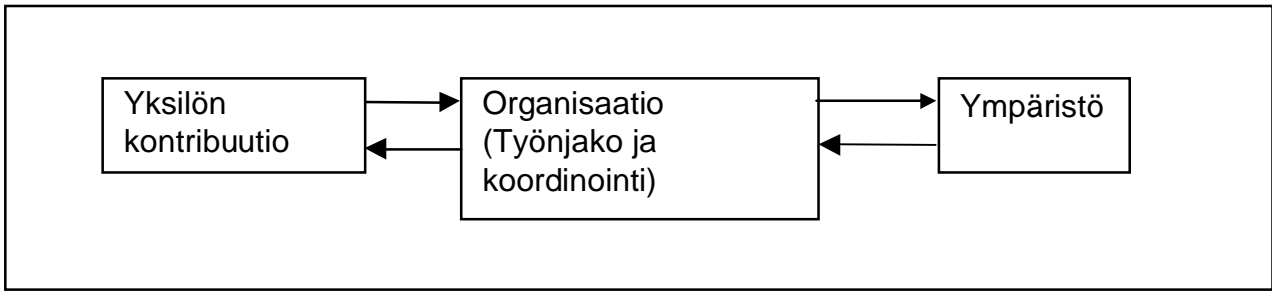
Johtamisen kannalta mekaaninen ja orgaaninen organisaatio eriytyvät niin, että mekanistisessa systeemissä ongelmanratkaisu ja tavoitteenasettelu muodostavat kokonaisuuden, joka on jaettu erikoistuneisiin lohkoihin. Johdon vastuulla on koko tehtävä- ja ongelmanratkaisukokonaisuuden hahmottaminen. Tekniset menetelmät, tehtävät ja vallankäyttö on kuvattu yksityiskohtaisesti. Vuorovaikutus johtoon päin on vertikaalista ja tehtävät on tarkoin esimiehen taholta määritelty. Lähtöajatus on, että kaikki organisaation toimintaan liittyvä tieto ja päätöksenteko ovat johdon käsissä. Orgaaninen systeemi taas on sopeutunut epävarmisiin ja epästabiileihin olosuhteisiin, jolloin ongelmanratkaisua ja tehtäväjakoja ei voida jakaa erikoistuneeseen hierarkkiseen malliin. Yksiköt vastaavat organisaation kokonaisuudesta oman osaamisalueensa kautta. Tehtävät ja ongelmanratkaisumallit muuttuvat jatkuvasti sitä mukaa, kun vuorovaikutus organisaation muiden osien kanssa etenee ja kehittyy. Vuorovaikutusta tapahtuu organisaation sisällä sekä sivu- että pystysuunnassa. Vuorovaikutus on luonteeltaan enemmän sivusuuntaista ja konsultoivaa.

Tehokkaat organisaatiot varioivat johtamistapaansa teknisten eroavaisuuksien perusteella. Toisin sanoen taloudellinen menestys linkittyy johtamistapaan, joka varioi tuotannon ja tekniikoiden perusteella eli riippuu siitä, missä ja millä toimialalla organisaatio toimii.

”Ei ole olemassa yhtä parasta tapaa organisoida, vaan organisaation täytyy menestyäkseen vaihdella toimintatapaansa erilaisten tavoitteiden ja ympäristön muutosvoimien mukaan.” (Lawrence & Lorsch 1967, 188–190.)

Käsitys perustuu ajatukseen, että strategia keskustelelee jatkuvasti ympäristön kanssa ja organisaatio on jatkuvassa valmiustilassa strategian vaatimiin muutoksiin. (mm. Mintzberg 1998.)

Lawrence ja Lorsch summaavat organisaation toimintaa kontingenssiteoriaan peilaten. Lähtökohtana on organisaation ja sen ympäristön vuorovaikutus, jonka perusteella organisaation on valittava strategiansa ja päätettävä, millä liiketoiminnan alueella liikutaan. Kun päätös on tehty, on edelleen tunnistettava ympäristö ja analysoitava sen muutosvoimat sekä ymmärrettävä henkilöstön, johdon ja specialistien rooli organisaation ja ympäristön vuorovaikutuksessa. Organisaation sisäisen järjestäytymisen onnistumista voi testata suhteessa ympäristön vaatimuksiin. Ympäristön muuttajat altistavat toisin sanoen organisaation jäsenet vaatimuksilleen. On myös muistettava, että mitä kompleksisempaan tilanteeseen organisaatiossa mennään, sitä vaikeampaa on integroida eriytyneet yksiköt yhteiseen päätöksentekoon. (Lawrence & Lorsch 1967, 196.) Lawrence ja Lorsch ovat omien empiiristen tutkimustensa perusteella määrittäneet kontingenssiteoriaan perustuvan organisaatiokäsitteen. Kirjoittajan oma käänös Lawrencen ja Lorschin tiivistelmästä on seuraavanlainen. Organisaatio on yksilöiden erilaisten panosten koordinointia vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Määrittäminen on mallinnettu kuvassa kolme.



Kuva 3 Yksilön ja ympäristön suhde

(Lawrence & Lorsch 1969, 3-4.)

Yritys, kirkko tai pankki voivat muuttaa kommunikaatiotaan tai hierarkkista rakennettaan strategian vaatimaan suuntaan. Tässä saattaa tapahtua virheitä, mutta organisaation palautteenanto- ja vastaanotto-ominaisuuksien ansiosta organisaatio voi muuttaa toimintatapojaan ja organisoitumistapaansa tai koko strategiaansa. Organisaation osien eriytymiseen vaikuttavat esimerkiksi markkinat, tieteen tuomat näkemykset ja teknologia. Jos ympäristö näiden osa-alueiden suhteen vaikuttaa stabiililta, voidaan organisaatiossa toimia varsin vähällä eriytyemisellä. Jos taas kyseiset muuttujat sisältävät paljon epävarmuustekijöitä, on organisaation yksiköiden erottauduttava toisistaan. Siten ne voivat reagoida omalla tarvittavalla panoksellaan kuhunkin ympäristön epävarmuustekijään tai muuttujaan. Erilaistumisen vastinpari, integraatio, on kiinnostava tekijä organisaatiossa, sillä hyvinkin erilaistuneet yksiköt tarvitsevat toisinaan myös yhtenäisiä integroivia mekanismeja organisaation toiminnassa. Tehokas organisaatio pystyy tarvittavasta yksiköiden erilaistumisesta huolimatta rakentamaan myös integroivia mekanismeja ilman, että hierarkia rakentuu liian voimakkaaksi. (Lawrence & Lorsch 1969, 12–13.). Voimakas hierarkia estää organisaatiossa nopean ja dynaamisen päätöksenteon ja innovatiivisen ongelmanratkaisun.

Galbraith summaa kontingenssiteorian perusolettamukset vapaasti suomennettuna näin:

- ei ole yhtä ainoa oikeaa tapaa organisoitua
- mikään yksittäinen organisoitumistapa ei ole toista tehokkaampi (Galbraith 1973, 2.)

3.2.2. Kontingenssiteoria omistajaohjauksessa

Kontingenssiteoria kehittyi organisaation tehokkuuden ja suorituksen sekä organisaation muutoksen teoriaksi. Se on teoriana vuorovaikutuksessa sekä organisaatioteorioiden että talouden teorioiden kanssa. (Donaldson 2001, 269–271.) Kontingenssiteorian viitekehys kulkee yhdessä strategian käsitteen kanssa. Strategiakirjallisuudessa korostetaan organisaation jatkuvaa muutostarvetta ja organisaation oppimisen merkitystä. Käsitys organisaatiosta niin teoreettisella kuin tavoitteellisen toiminnan tasolla näyttää olevan se, että organisaatiot ovat jatkuvassa muutostilanteessa ja että oppiminen ja innovaatiot tapahtuvat toimintatapojen ja rakenteiden muutoksen kautta. Kuntien tytäryhteisöjen ohjauksessa ilmiö näkyy rakenteiden uusintamisessa virastoista markkinaehtoisiksi toimijoiksi ja toimintana verkostomaisessa organisaatiossa. Kontingenssiteorian mukaan tämä edellyttää vuorovaikutusta ympäristön kanssa ja oppimista ja reagointia ympäristöstä tulevasta palautteesta. Se muuttaa ajatusta kunnallisesta allokaatiosta. Omistajaohjaus on kontingenssiteorian valossa mahdollisuus reagoida kunnan toimintaympäristön muutoksiin. Samalla liiketoiminta voidaan kontingenssiteorian valossa nähdä keinona organisoitua ympäristön muutosvoimia vastaavasti. Kontingenssitekijänä voidaan ajatella olevan talous tai liiketoimintaa suosiva poliittinen ympäristö.

Kuntien strateginen johtaminen edellyttää verkostojen välistä ja sisäistä vuorovaikutusta. Liiketoimintaympäristö edellyttää sitä, että legalistis-byrokraattinen ohjaus korvautuu reagoivuudella ympäristön muutoksiin, ainakin silloin kun omistajaohjauksen tavoitteena on markkinaehtoinen toiminta. Kuntakonsernin uudelleen organisoitumisen avulla pyritään madaltamaan organisaatiota kunnallisesta sektoreittaisesta hierarkiasta ja siten nopeuttamaan päätöksenteko- ja ongelmanratkaisukeinoja. Omistajaohjauksen tehtävänä on varmistaa konsernin onnistuminen perustehtävässään. Kontingenssiteorian valossa se tarkoittaa sitä, että omistajaohjauksella varmistetaan konsernin osien integraatio perustehtävään nähden, jolloin kokonaistavoite saavutetaan.

Organisaation suunnittelutehtävät on aikaisemmin haluttu pitää irrallaan linjaorganisaatiosta. (Mintzberg 1994, 31.) Nyt kuitenkin näkemys on se, että pystyäkseen vastaamaan ympäristön muutoksiin, on organisaation strategiatyön oltava rullaava prosessi, jossa kaikki organisaation osat voivat olla strategikkoja. Suunnittelussa korostuu

eri toimijoiden välinen vuorovaikutus. (Sotarauta 1996, 159.) Kuten Lawrencen ja Lorschin tutkimukset osoittavat, menestyvä organisaatio pystyy integroimaan ongelmanratkaisunsa ja toisaalta eriyttämään tehtävänsä niin, että se parhaalla mahdollisella tavalla kohtaa erityisympäristön tarpeet. Tässä kohtaa yhtyvät osaamislähtöinen ja kommunikatiivinen strategia ja kontingenssiteorian näkemykset menestyvän organisaation toiminnasta.

Tilanneteoria korosti, että organisaatiot, niiden elinkelpoisuus ja menestys riippuvat tilannetekijöistä, jotka taas heijastelevat yrityksen ympäristössä tapahtuvia muutoksia. Nyt puhutaan markkinoista tai kilpailukyvyistä tai kilpailuympäristöstä, mutta sanoma on sillä tavalla sama, että organisaatio säilyy hengissä vain sikäli kun se sovittautuu ympäristön muutoksiin. Vahvimmat yritykset voivat edellä kävijöinä joissakin rajoissa vaikuttaa ympäristöön niin, että muut joutuvat reagoimaan näihin toimiin. (Nurmi 1996, 7.) Kuntien omistajaohjauksessa liiketoiminnan edelläkävijyyden ja markkinajohtajuuden tavoittelu saattavat sekoittaa muihin kuntakonsernin intresseihin yksittäisen tytäryhtiön menestymisen kustannuksella. Kontingenssiteorian valossa omistajaohjausta voi siten tarkastella joko konsernin omistajaohjauksen kannalta tai yksittäisten omistusten mahdollisimman hyvän menestyksen kannalta.

Lehtimäki luettelee organisaation kontingenssitekijöiksi ympäristön, liikevaihdon, organisaation koon, omistajat, tuotteet, tavoitteet, toimialan tuotantoprosessit ja teknologiat. Näillä kontingenssitekijöillä organisaatiota kuvataan ja paikannetaan. (Lehtimäki 1996, 25.) Strategiatyössä organisaatio ottaa kantaa kontingenssitekijöihin. Toimenpiteen avulla varmistetaan organisaation asemointi suhteessa ympäristöön. Tämän tutkimuksen kohdekaupunkien omistajaohjauksessa se voi tarkoittaa esimerkiksi seuraavia asioita.

- kehitetään kaupungin elinkeinoelämää siltä pohjalta, millainen alueen sosio-ekonominen rakenne on.
- omistajaohjauksen toimenpitein tuetaan joko suoraan tai välillisesti alueen yrityksiä.
- laaditaan satamalle strategia, joka vastaa alueen maantieteellisiin ja elinkeinoelämän rakenteisiin.

Kontingenssiteoreettista lähestymistapaa on käytetty kuntatutkimuksessa jonkin verran. Erityisesti Åbo Akademiassa on tehty vapaakuntakokeiluun liittyvää tutkimusta kontingenssiteorian lähtökohdista. Mälkiä ja Vartola ottavat kantaa näiden Åbo Akademin

tutkimusten kautta kontingenssiteorian soveltuvuuteen kuntatutkimuksessa. Näissä tutkimuksissa on ollut lähtökohtana selittää vapaakunnissa toteutettuja uudistuksia kuntien kontingenssitekijöiden funktiona. Kirjoittajien mukaan tutkimuksissa on jäänyt vajavaiseksi erityisesti Mintzbergin teoreettisten perusideoiden soveltaminen. Kirjoittajat korostavat, että kun tutkimuksissa monesti korostetaan ympäristön monimutkaisuutta ja dynaamisuutta, voisi niiden sijaan käyttää jotain muita tilannetekijöitä. Esimerkkinä voisi olla kunnan asukasluku. Toinen esimerkki tilannetekijästä on valta-ympäristö, joka saattaa johtaa siihen, että kunnan luottamushenkilöt haluavat säilyttää suurimman osan päätösvallassa itsellään epäluottamuksena viranhaltijoille. Tällöin tilannetekijä johtaa konebyrokraatiaan, tiukasti säädellyn rakenteen käyttöön. Näillä esimerkeillä kirjoittajat haluavat tuoda esille kontingenssiteorian monimutkaisuuden kuntatutkimuksen osalta. On haastavaa pohtia, mikä on kunnan kannalta se erityisympäristö, jonka monimutkaisuutta tai dynaamisuutta pitäisi tarkastella. Mikä olisi se erityisympäristö, jonka monimutkaisuuden tai dynaamisuuden uskotaan vaikuttavan kunnan organisatoriseen rakenteeseen? Pitäisi siis löytää hypoteesia varten asteikko sille, milloin ympäristö on monimutkainen. (Mälkiä & Vartola 1993, 32–36.)

Tässä työssä kaupunkien erityisympäristöä ei ole ennalta nimetty. Tutkimuksen lähtökohtana on ennemminkin se, että tietyt erityisympäristöt vaikuttavat organisaation strategiaan. Oletus on, että kaupungit olisivat omistajaohjauksen tavoitteistossa nimenneet ympäristötekijöitä, joihin niiden tulisi vastata toiminnallaan ja rakenteillaan. Voi olla myös mahdollista, että kaikki organisaatiot eivät tee tulkintoja ympäristöstään organisaation rakenteen ja strategian näkökulmasta, vaan tulkitsevat ympäristön olevan mieluummin vakaa.

Haveri on käyttänyt kontingenssiteoreettista viitekehystä artikkelissaan ”kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit”. Hän hyödyntää kontingenssiteorian organisaatioekologista perspektiiviä ja tutkii erityisesti organisaatioiden rakenteita. Haveri tiivistää kontingenssiteorian perusviestiksi sen, että sopeuttaminen on ehto organisaation säilymiselle, jotta se voisi jatkaa toimintaansa. Edelleen Haveri jatkaa, että kunnallishallinnon uudistus sääntelyn vähentämiseen kiihdyttäneen kuntarajojen sopeutumista. (Haveri 2002, 17.) Kuntatutkimuksessa voidaan puhua organisaation menestyksestä asetettuihin tavoitteisiin nähden ja kunnan pyrkimyksestä olla vastaava ympäristönsä kanssa. Vastaavuus ympäristön kanssa muodostuu esimerkiksi asukkaiden

ja sidosryhmien tarpeisiin vastaamisella tai talouden sopeuttamisella. Myös talous voi olla sellainen erityisympäristö, mihin omistajaohjauksella vastataan.

Kontingenssiteorian haasteeksi on syytä nimetä se, että organisaation ympäristö on usein moniulotteinen ja siitä tehdään subjektiivisia tulkintoja (Mäki-Lohiluoma 1994, 24). Kaikessa inhimillisessä toiminnassa havainnot ympäristöstä ovat subjektiivisia, ja siten myös ympäristön haasteisiin vastaavat strategiat ovat aina inhimillisiä tulkintoja tulevaisuuden tilasta. Se on muistettava myös tässä työssä.

Organisaatiotutkimuksen kohdalla nähdään hyviä syitä toimijanäkemyksiseen tutkimustapaan: organisaatiot ovat ihmisten aikaansaannoksia ja niissä heijastuvat ihmisen käsitykset ja intentiot. Ne eivät toimi luonnonlakien välttämättömyydellä vaan ihmisten päätösten ja niitä seuraavan toiminnan seurauksena. Organisaatiot ovat tavoitteellisen ja tulevaisuuteen suuntautuvan toiminnan agenteja. Niissä toiminnan lopputulos riippuu ainakin yhtä paljon toimijan tulkinnoista kuin objektiivisista, ulkoisista seikoista. Organisaatiot ovat myös poliittinen prosessi, jossa toiminnan subjektien valtaerot ovat merkityksellisempiä kuin toimijain keskiarvoiset tunnusluvut. Organisaatioita täytyy siis ymmärtää niiden subjektiivisesta intentiosta käsin, ei pelkän ulkoisen selittämisen kautta. (Nurmi 1996, 9.) Kuntatutkimuksessa haasteena on se, että kuntien strateginen johtaminen on rajoitetumpaa kuin esimerkiksi yksityisissä yrityksissä. Yritysten strategiatyö voi olla reagoivaa, mutta kuntien toiminnan legalistisuus rajoittaa omistajastrategiaa ja sen valintoja. Kontingenssiteorian valossa tarkasteltuna liiketoiminta mahdollistaa kaupungeissa reagoivuuden, joillon omistajaohjaus erotuksena hierarkkisesta johtamisesta mahdollistaa ympäristön odotuksiin vastaavuuden. Muuttuva toimintaympäristö lisää orgaanisten verkosto-organisaatioiden tarvetta kaupungin konsernirakenteessa ja omistajaohjaus on mekanismi, joka korvaa hierarkkisen johtamisen.

3.3. Systeemiteorian lähtökohdat ja systeeminen ohjausmalli

Systeeminen ohjausmalli on tämän tutkimuksen yksi viitekehys. Se pohjautuu kontingenssiteorian tavoin systeemiteoriaan. Systeemi on yleisesti määritelty organisaation kahden tai useamman itsenäisen osan yhdistelmäksi. Systeemiajattelu

korostaa sattumanvaraisten vuorovaikutussuhteiden merkitystä organisaation toiminnalle ja tämän ajattelun yhdistämistä organisaatioiden johtamiseen ja suunnittelutyöhön. Organisaatioiden systeemiselle lähestymistavalle löytyy tausta laajemmassa teoreettisessa kehityksessä. Yleinen systeemiteoria tarjoaa perustan ymmärtää tiedon yhdistelemisen tarvetta vaihtelevissa, pitkälle erikoistuneissa organisaatioissa, kun taas aiemmat organisaatioteoriat ovat keskittyneet organisaation toimintaan tarkkarajaisemmin. (Kast & Rosenzweig 1973, 10.) Moniulotteista vuorovaikutusta ja sen merkitystä ei ole huomioitu aiemmissa organisaatioteorioissa organisaation toiminnan ja tavoitteeseen pääsyn kannalta.

Systeemiteoria on saanut alkunsa 1920-luvun biologian tutkimuksesta, josta se on levinnyt yhteiskuntatieteelliselle tutkimusalueelle. Tyypillistä systeemiteorialle on lainata metaforia biologiasta. Systeemiteoriassa on 1960-luvulla käytetty sellaisia biologian vertauskuvia kuin kokonaisuus, kasvu, erilaistuminen, hierarkkinen järjestys, dominanssi, kontrolli ja kilpailu (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 10). Nämä luonnehtivat sekä luonnon että yhteiskuntien ja organisaatioiden toimintamalleja. Toisaalta myös luonnontieteet ovat ottaneet kantaa sosiologisiin systeemeihin systeemiteorian alkuvuosina.

Yhteiskuntatieteissä yksilö muodostaa systeemin perustan ja edustaa samalla sosiaalisen tason yksinkertaisinta elementtiä. Sosiaalinen vuorovaikutus varmistaa vasta yksilön roolin kollektiivin osana. Sosiaalista järjestystä voidaan tarkastella hierarkkisena jatkumona, joka alkaa joukosta sosiaalisia yksikköjä, yksilöitä, ja jatkuu monimutkaisempaan järjestelmään, kuten kansakunta tai valtio. Kunta sosiaalisena organisaationa on jatkumon puolessa välissä. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 31–33.)

Organisaatiohumanismin klassiset tutkimukset jo 1900-luvun alkupuolelta osoittavat, että organisaation onnistumiseen vaikuttaa pitkälti vuorovaikutus sekä organisaation sisällä että suhteessa ympäristöönsä päin. Näitä olivat mm. Mary Parker Folletin sekä G. Elton Mayon tutkimukset. (Salminen 1995, 116-118.) Keskeisintä systeemiteorian alkutaipaleilla lienee ollut se, että ymmärrettiin organisaation avoimen systeemin luonne, jolloin yllättävät tilanteet ja tapahtumat saavat organisaatiotutkimuksessa uuden merkityksen. Ne muuttavat organisaation tapaa toimia ja sen tavoitteita.

Systeemiteoriasta on löydettävissä useampia lähestymistapoja suhteessa siihen, miten organisaatiota on tutkittu. Esimerkkejä ovat muun muassa organisaation yhä turbulentimmaksi muuttuva ympäristö, organisaation tavoitteiden ja arvojen merkitys organisaation sisäiseen toimintaan, teknologian vaikutus organisaation toimintaan, organisaation rakenteen vaikutukset, psykososiaaliset systeemit ja johtamisen systeemit. (Kast & Rosenzweig 1973, 22–25.)

Koska tämä tutkimus käsittelee tavoitteiden toimeenpanoa, on viitekehykseen tuotu mukaan systeeminen ohjausmalli. Ohjausmallissa tunnistetaan päätöksentekijä ja toimeenpanija, mutta näiden ohjaavat roolit voivat myös sekoittua. (Sannersted 1997, 17.) Päätöksentekijän suhdetta toimeenpanijaan voi kuvata termein ohjaus ja kontrolli. Päätöksentekijä pyrkii ohjaamaan toimeenpanijaa, jotta tämä ymmärtää toiminnassaan poliittisen tahtotilan merkityksen. Ohjaus on suoraa kun näillä toimijoilla on suora puheyhteys ja päätöksentekijä pystyy vaikuttamaan toimeenpanijan tapaan toimia. Epäsuoraa ohjausta taas on se kun päätöksentekijä ohjaa toimeenpanon tapaa organisoitua, mutta ei anna suoraa ohjeistusta. Epäsuora ohjaus voi välittyä resursoinnin ja henkilöstövalintojen kautta. (Lundquist 1987, 33-35.) Epäsuoraa ohjausta voi olla myös se kun päätöksentekijä antaa ennalta määrättyjä tulkintoja siitä, mitä tietty poliittinen päätös tarkoittaa. Poliittisen kontrollin avulla päätöksentekijä kontrolloi, miten päätökset pannaan toimeen ja miten niitä sovelletaan käytäntöön. Mikäli ohjaaja havaitsee, että ohjausta ei seurata, sitä tehostetaan. Tällöin kyseessä on varmistusohjaus tai jälkiohjaus. (Sannersted 1997, 18.)

Ohjauksessa tähdätään siihen, että toimeenpanijat ovat tietoisia politiikan tahtotilasta. (Lundquist 1977, 25-26.) Omistajaohjaus on omistajapoliittisen tahtotilan määrittelyä, mutta myös sen toimeenpanoa. Se on keino varmistaa kuntakonsernin menestyminen. Kunnilla on erilaisia ohjaustapoja varmistaa tavoitteiden toteutuminen. Omistajastrategiat on tapa esittää omistajan tavoitteet. Tutkimus pitää sisällään normatiivisesti ajatuksen, että kuntia johdetaan strategialähtöisesti.

Strategisessa suunnittelussa organisaation on otettava kantaa siihen, miten se järjestelmällään toteuttaa perustehtävänsä ja varmistaa siinä onnistumisen. (Bryson 1995, 165.) Poliittisen päätöksenteon muuttuessa strategisemmaksi, on organisaation

palauttejärjestelmän merkitys edelleen keskeinen ja politiikan ja hallinnon ohjaussuhteessa vuorovaikutuksen merkitys on tärkeä.

Kuntatutkimuksen kannalta on syytä käydä läpi, miten systeemiteoria näkee poliittisen järjestelmän. Kaikkien sosiaalisten järjestelmien peruselementti on yksittäinen ihminen. Systeemiteoreettisen lähestymistavan huomio kiinnittyy kuitenkin yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Poliittinen järjestelmä on siis poliittisten vuorovaikutussuhteiden joukko. Toinen keskeinen huomio on, että poliittinen järjestelmä on erilaisten roolien järjestelmä. Poliittinen vuorovaikutus eroaa muusta vuorovaikutuksesta siinä, että se liittyy vahvasti arvojen autoritatiiviseen allokointiin yhteiskunnassa. Se, mikä on poliittisen järjestelmän ympäristö, riippuu siitä, mitä tutkitaan. Systeemin jatkuvuus edellyttää sen käynnissäpitämistä. Tämän johdosta systeemiteoreettisissa analyysissä kiinnitetään huomiota tuotoksiin ja palautteeseen. Poliittinen järjestelmä on päämääriä asettava, itseään muuttava ja luovasti sopeutuva. Sen perusluonne on siten prosessuaalinen ja dynaaminen. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 20–22.)

Katz ja Kahn ovat nimenneet yhdeksän systeemiä määrittävää ominaisuutta:

1. energian hankinta ympäristöstä
2. energian sisäinen muuntoprosessi
3. tuotoksen luovuttaminen ympäristöön
4. edellä mainittujen syklien toistuminen
5. pyrkimys jatkuvuuteen varastoimalla energiaa
6. informaation hankinta, korjaavan palautteen ja korjauksen prosessi
7. dynaaminen tasapainotila energian hankinnassa ja tuotosten luovutuksessa
8. erikoistuminen
9. samanarvoisten vaihtoehtojen olemassaolo (Katz & Kahn 1996, 92–100.)

Kaupunkien omistajaohjausstrategiat syntyvät ympäristöstä tehtyjen havaintojen pohjalta. Poliitiikan tehtävänä on perinteisesti ollut toimia allokaattorina ja varmistaa ennustettavuus poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Nyt kuitenkin kehitys näyttää muuttuneen siihen suuntaan, että poliittinen ennustettavuus heikkenee ja tilalle nousee asiakokohtaisia kiinnostuksen kohteita, jolloin puoluepolitiikan merkitys sen perinteisessä merkityksessä vähenee. (mm. Majoinen 2001.)

Joissakin organisaatiotutkimuksissa väitetään, että organisaation onnistuminen perustuu lähinnä ihmisten ulkoapäin sattumanvaraiselta näyttävään vuorovaikutukseen ja yhteistoiminnan muotoihin, joita on vaikea mallintaa näkyväksi. (Schein 2003) Asioiden ja ongelmien monimutkaistuessa, ympäristön kompleksisoituessa, organisaatiot tyypillisesti muuttuvat löyhäsidonnaisemmiksi ja Scheinin kuvaama organisaation emergenttisyys lisääntyy.

3.3.1. Systeminen ohjausmalli kunnallisessa omistajaohjauksessa

Omistajaohjauksen linjaukset syntyvät kaupungeissa poliittisen päätöksenteon avulla. Näin voi olettaa ainakin kunnan päätöksentekojärjestelmän pohjalta. Systemisen ajattelun kautta luotu ohjausteoria syventää tässä työssä omistajaohjauksen tavoitteenasetannan ja toimeenpanon tapaa. Poliittista päätöksentekoa voidaan tutkia demokratiateorian näkökulmasta, mutta kun tarkastelun kohteena on politiikan toimeenpano ja tavoitteellinen ohjaus, on aihetta syytä tarkastella niin, että viitekehys huomio poliittisten päätösten seuraukset. Päätöksenteon seuraukset niiden toimeenpanon yhteydessä eivät aina ole onnistuneita. Poliittisen päätöksenteon ongelmatiikkaa voidaan tarkastella systeemiteoreettisen ohjausmallin valossa. Ohjausteoria, ruotsiksi styrningmodell, on ruotsalaisen Lundqvistin malli julkisorganisaatioiden ohjauksesta. (Lundquist 1987, 9-11.) Tässä työssä tarkastellaan omistajaohjauksen toimeenpanoa kyseistä mallia hyödyntäen.

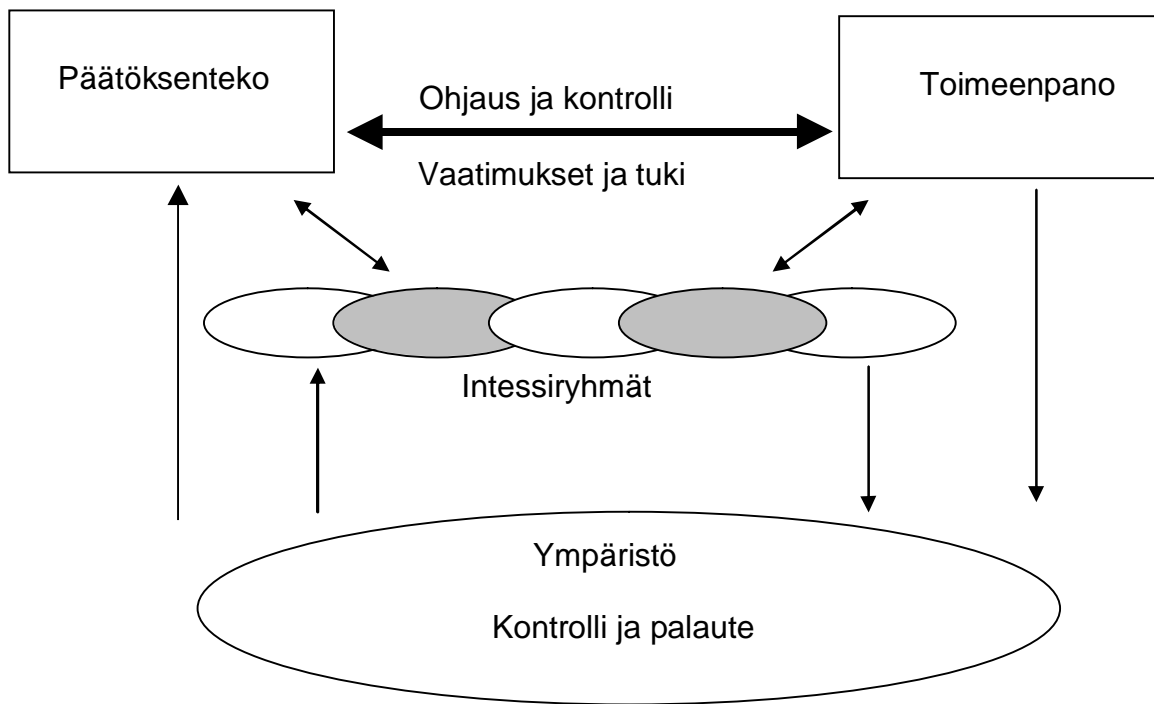
Poliittis-hallinnollisessa systeemissä on useita toimijoita ja kokonaisuutta voidaan tarkastella systeemiteoreettisesti. Väitöskirjan aihepiiriin liittyy myös liikkeenjohdollisia teorioita, kuten strategian käsitteistö. Strategisen suunnittelun ja toiminnallistamisen käsitettä täydennetään tässä työssä systemisellä ohjausmallilla. Malli avaa poliittis-hallinnollisen prosessin ohjausta omistajastrategian toimeenpanon kannalta.

Julkishallinnon pääfunktiot ovat autoritäärisen päätöksenteon varassa, mutta systeemistä on löydettävissä myös muita funktioita. Lundquist tarkastelee yhteiskuntaa sosiaalisena kokonaisuutena. Hänen mukaansa helposti ajatellaan, että taloutta käsitellään omana systeeminään, kulttuuria omanaan jne. Kuitenkin näiden sistemien eri funktiot sekoittuvat keskenään, eikä rajanveto ole itsestään selvää. Lisäksi poliittinen ja

yhteiskunnallinen prosessi tai systeemi sekoittuu sitä ympäröivän yhteiskunnan prosesseihin. (Lundquist 1977, 13-15.) Hallintojärjestelmä ja poliittinen prosessi ovat aina ympäröivän yhteiskunnan ja kulttuurin tuotoksia. (Temmes 1991, 13.) Kuntien avoimuus suhteessa ympäristöönsä on lisääntynyt. Niiden oletetaan olevaan kilpailukykyisiä ja innovatiivisia sekä toimintatavoiltaan tilanteen vaatimalla tavalla eriytyneitä. Siksi tässäkin tutkimuksessa palataan teoreettisiin näkemyksiin avoimen systeemin toimintatavoista.

Poliittinen systeemi on vuorovaikutuksessa ympäristöönsä nähden ja uusiutuu yhteiskunnan kehityksen myötä. Kuitenkaan poliittis-hallinnollisen prosessin legitimitettä ei voi ohittaa. Poliittisella systeemillä on monopoli hallinnon legitimitetin vuoksi. Tunnusomaista sille esimerkiksi on, että se voi lainmukaisesti käyttää tarvittaessa pakkovaltaa. (Lundquist 1977, 13-15.)

Poliittisen systeemin ideaaliprosessi kulkee niin, että poliittisesta päätöksestä seuraa ohjaus- ja kontrollimenettely politiikan toimeenpanoon nähden ts. hallintoon. Toimeenpanon kontrolli- ja palautejärjestelmät antavat päätöksentekijöille informaatiota uusia päätöksiä varten. Ideaaliprosessi toteutuu harvoin sellaisenaan ja normaalisti poliittiseen systeemiin sekoittuu intressiristiriitoja. Erilaisia intressejä mukaan tuovat mm. puolueet, liike-elämä, asukkaat jne. jotka muodostavat erilaisia intressiryhmiä. Tämä vakuuttaa politiikan ohjaukseen suhteessa hallintoon. (Lundquist 1977, 16-18.) Kuvassa neljä on esitetty Lundquistia mukailien poliittisen ohjauksen normaaliprosessi.



Kuva 4 Päätöksenteon ja toimeenpanon ohjaussuhde
(Lundquist 1977, 16-18.)

Lundquist näkee, että poliittiseen systeemiin liittyy päätöksenteon ja hallinnon välinen ohjaus ja painostus niin, että päätöksentekijät ovat ohjaajia ja painostajia. Poliittisen prosessin keskeinen ongelma on se, miten päätöksenteon ja toimeenpanon yhtenäisyys saadaan toteutettua. Eli kuinka poliittisen päätöksenteon tarkoitus saadaan sovellettua hallinnossa. Ongelmaan johtaa kaksi syytä:

- Toimeenpanija ei ymmärrä päätöksenteon tarkoitusta
- Toimeenpanija tarkoituksellisesti jättää huomioimatta päätöksenteon alkuperäisen ajatuksen

Tämä ongelma pyritään ratkaisemaan ohjauksella. Ohjauksessa tähdätään siihen, että toimeenpanijat ovat tietoisia politiikan tahtotilasta. (Lundquist 1977, 25-26.) Erilaisia ohjausmuotoja ovat:

- Suora ohjaus: Toimeenpanolle esitetään tavoitteet ja/tai välineet tehtävään
- Epäsuoraohjaus: Toimeenpanoon pyritään vaikuttamaan jollain välillisellä asialla
- Yleinen ohjaus: Toimeenpanoon annetaan ohjeistus
- Spesifi ohjaus: Ohjaus on tapauskohtaista

Esimerkki suorasta ohjauksesta voisi olla: *"Maksakaa tehtävästä palkkiota 1000 euroa ja katsokaa, että tavoite x saavutetaan."* Epäsuora ohjaus taas tapahtuu informaation ja kouluttamisen kautta. Yleinen ohjaus voi tapahtua esimerkiksi ohjelmien ja projektien kautta, joilla on selkeä tavoite. Ohjaustavat voivat sekoittua toisiinsa tilanteesta riippuen. Käytännön esimerkkejä ohjaustavoista voivat olla myös:

- hallinnon rekrytointeihin vaikuttaminen tiettyjä rooleja ja profiileja määrittämällä
- palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmään vaikuttaminen
- resurssiohjaus
- ylipäätään organisaatioon sen prosesseihin ja henkilöstöasioihin vaikuttaminen.

(Lundquist 1977, 29-31.) Ohjausmuodot voivat olla samoja hallinnon tasosta ja organisaation luonteesta riippumatta. (mt. 62.)

Anders Sannerstedt jatkaa Lundquistin ohjausmallia hyödyntäen. Hänen mukaansa toimeenpanon ohjausta voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta:

1. Perinteinen ohjaus ja kontrolli
2. Lähibyrokratian ohjaus
3. Top-down-ohjaus.

Perinteisen ohjauksen hän esittelee niin, että poliittinen päätöksentekijä ohjaa hallintoa ja hallinnon toimeenpanija myös odottaa tätä ohjausta. Hallinto on tämän näkemyksen mukaan politiikan instrumentti. (Sannerstedt 1997, 18-19.) Tässä perinteisessä ohjausmallissa korostuu perinteinen politiikka-hallinto dikotomia.

Lähibyrokratian ohjausmallilla Sannerstedt tarkoittaa kansalaisista lähtevää ohjausta. Se tarkoittaa paikallistason hallinnonohjausta, jolloin lähialueen asukkaat itse vaikuttavat esimerkiksi palveluihin. Viranhaltijan professio kohtaa asiakaskuluttajan. Top-down-ohjausmallissa voidaan tunnistaa toimeenpanon kaksi tasoa. Ylhäältä tuleva poliittinen ohjaus on autoratiivista hierakisessa ketjussa etenevää ohjausta, jolloin ylempi päätöksentekijä alistaa toimeenpanon alemmalle tasolle. Esimerkiksi niin, että keskushallinnon päätökset etenevät alemmalle tasolle portaittain. Tässä mallissa on hyvin selkeä ymmärrys siitä, miten esimerkiksi laki toimeenpannaan paikallistasolla. Alhaalta päin tuleva ohjaus tarkoittaa paikallistason toimijoiden omaa tulkintaa esimerkiksi lain toimeenpanosta. (Sannerstedt 1997, 20-22.) Kunnallisen liikelaitoksen ja yhtiön

henkilöstön kohdatessa asiakkaan, on kyse yrityksen ja kuluttajan kohtaamisesta. Tässä kohtaamisessa hallinnonohjaus korvautuu liiketoiminnan lainalaisuuksia tottelevalla vuorovaikutuksella. Yrityksessä ollaan kiinnostuneita asiakastytyvyydestä ja asiakkaan maksukyvyistä, jotta kassavirta säilyy voitollisena.

Päätöksenteko ja sen toiminnallistaminen ovat toisiinsa sekoittuvia prosesseja. Viranhaltija, joka toimijana on vastuussa päätöksenteon toimeenpanosta, ottaa osaa myös päätöksentekoprosessiin. Organisaation palautteenantojärjestelmä vaikuttaa niin, että poliittis-hallinnollisen prosessin tuotokset (outputs), vaikuttavat myös seuraaviin politiikan panoksiin (inputs), jolla alokaatiota toteutetaan. Viranhaltijan rooli tässä prosessissa voi olla päätöksen innovaattori tai aloitteentekijä. (Sannersted 1997, 24-25.)

Lundqvist ottaa ohjauskeskusteluun mukaan yksityistämisen, jota monesti käytetään kuvaamaan vaihtoehtoista julkista palvelutuotantoa. Lundqvist lähtee siitä, että tarkasteltaessa yksityistä palvelutuotantoa osana julkishallintoa, on syytä muistaa, että poliittista päätöksentekoa ei voi yksityistää. Sillä on legitimizeettiin perustuva monopoli. Markkinat ja poliittis-hallinnollinen prosessi ovat kaksi eri maailmaa. (Lundqvist 1997, 246-248.) Julkisen sektorin ei tarvitse itse tuottaa kaikkia palveluja tai tuotteita tai edes itse omistaa kaikkea palvelutuotantoon liittyvää kiinteää omaisuutta. Tämä johtaa siihen, että julkinen yhteisö toimii yhteistyössä ei-julkisen organisaation kanssa ja osallistuu palvelutuotantoon tietyin sääntelyn tai muiden toimenpiteiden kautta. Julkinen-yksityinen yhteistyö on muuttanut poliittis-hallinnollisen prosessin ohjausta. Pohjoismainen hyvinvointivaltio elää tietynlaisessa sekataloudessa. Lundqvist mallintaa julkishallinnon ohjausta yrityksiin nähden niin, että sitä voidaan toteuttaa sääntelyn keinoin ja rahoituksen avulla. (Lundqvist 1997, 250-251.)

Silloin kun julkisyhteisö, tässä tapauksessa kunta, pyrkii vaikuttamaan omistamansa osakeyhtiön tai liikelaitoksen toimiin, on kyseessä omistamisella ohjaaminen. Ohjauksen keinot voivat olla rahoituksessa tai palvelun sääntelyssä. Ohjauksen päälinjat luodaan omistajastrategiassa. Yhtiön omistajana kunnan velvollisuus on toimia osakeyhtiölakia kunnioittaen. Kunnan ohjaus voi olla sikäli kaksinapaista, että hyvinvointivaltion palvelun järjestäjän roolissa ohjauksen keinot ja omistajapoliittiset tavoitteet voivat olla erilaisia kuin yksityisen yrityksen omistajana.

3.4. Strateginen johtaminen

Omistajaohjausta jäsentää strategiatyö ja strategian toiminnallistaminen, joten sitä on luontevaa tarkastella strategian käsitteen kautta. Sikäli työ on käytännönläheinen, jopa soveltava. Kontingenssiteoria on muokannut muiden organisaatioteorioiden ohessa strategian käsitteen kehittymistä ja erityisesti Lawrencen ja Lorschin tutkimukset menestyvän organisaation ja ympäristön suhteesta tukevat osaamis- ja kommunikaatiopohjaisen strategian käsitettä. Kontingenssiteorian näkökulmasta kuntien liiketoimintaa ja sen omistajaohjausta voi tarkastella toisaalta muutosympäristönä sinällään ja toisaalta keinona vastata ympäristön muutoksiin.

Konsernijohtamisessa strateginen johtaminen ja suunnittelu on työkalu, jonka avulla konsernijohto varmistaa kilpailukyvyn. Strategisen johtamisen alkuvaiheissa konsernin strateginen suunnittelu nähtiin sen omana työkaluna, ei niinkään konsernin yksiköiden työkaluna. Tuloksena oli, että yksiköiden johtajat eivät toimineet annettujen strategioiden mukaisesti. Siitä on siirrytty yhteiseen suunnitteluprosessiin, jossa sekä konsernijohto että liiketoimintayksiköiden johto työskentelevät yhdessä. Silti konsernijohtaminen on usein vahvasti taloudelliseen valvontaan orientoitunutta. (Lainema 1996, 19.) Ajatus on yhteneväinen Lundquistin ohjausmalliin. Päätöksenteko ja toteutus yhtyvät molemminpuolisen vuorovaikutuksen kautta. Ohjaussubjektin tavoitteet pyritään varmistamaan viestinnässä ohjausobjektin kanssa.

Julkisyhteisöissä, kuten kunnissa strategisen johtamisen merkitys on lisääntynyt uusien haasteiden myötä, joita ovat muun muassa: väestössä tapahtuvat muutokset, arvomaailmoissa tapahtuvat muutokset, erilaisten intressiryhmien aktivoituminen, julkisten palvelujen yksityistäminen ja maailmantalouden muutokset. Maailmanlaajuiset muutokset vaikuttavat myös paikalliselle tasolle ja kansantalouden muutokset vaikuttavat vääjäämättä kuntien toimintaan. Kuntien on pystyttävä vastaamaan näihin haasteisiin ja näin ollen organisaatioiden tulisi pystyä fokusoimaan tehtäviään selkeämmin.

Tehtäväkenttä on eriytynyt niin, että jokaisella toimijalla on oma roolinsa ja vastuunsa kokonaisuudessa. Tällöin kuntien ja valtion strateginen ajattelu nousee tärkeään asemaan. Se tarkoittaa Brysonin mukaan sitä, että organisaation on määriteltävä, mitä se tekee ja

miksi. (Bryson 1995, 3-5.) Perustehtävän määrittäminen suhteessa ympäristöön nousee keskeiseksi organisaation suunnittelun ja johtamisen muodoksi. Tämä on strategista johtamista.

Kaplan ja Norton kirjoittavat, että uudet strategiat tuottavat tuloksia poikkeuksellisen nopeasti. Se johtuu kirjoittajien mielestä siitä, että strategian vuoksi organisaation on keskityttävä omaan osaamiseen ja aineelliseen ja aineettomaan pääomaan. Uudet strategiat tuovat esille vanhoissa organisaatioissa piilossa olleen osaamisen ja pääoman. Lisäksi strategialähtöinen organisaatio pystyy muita organisaatioita paremmin koordinoimaan toimintojaan eri toimintojen kesken ja samalla rikkomaan tiukkoja toimintokohtaisia raja-aitoja. (Kaplan & Norton 2002, 11–13.) Strategia on siten johtamisen väline esittää organisaation tavoitteet priorisoidusti ja niin, että organisaation kyvykkyydet ja muut voimavarat saadaan yhtenäisiksi resursseiksi. Strategiset tavoitteet on viestittävä organisaatiolle ja varmistettava, että tavoitteista syntyy yhteinen ymmärrys. Se on vaikea tehtävä, ja esimerkiksi tämän tutkimuksen kohdekaupunkien edustajat eivät aina olleet varmoja, onko omistajastrategia heidän kaupungissaan olemassa vai ei. Keinoina strategian toimeenpanossa voi olla resursointi, rekrytointi tai talouden ohjaus. (Lundquist 1977, Lundqvist 1997).

Otetaan strategian viestimisen esimerkiksi Australian julkishallinnon muutos, jossa hallintoa ja poliittista päätöksentekoa muutettiin 1980-luvulla. Myös organisaatorakenteet oli muutettu uusia tavoitteita vastaaviksi, mutta ihmiset eivät pystyneet toimimaan muutoksen vaatimalla tavalla. Muutoksen vaikuttavuuden arviointi oli vaikeaa ja kului aikaa ennen kuin muutoksen tehokkuutta voitiin arvioida. Poliitikot ja virkamiehet eivät pystyneet mukautumaan muutokseen henkisesti rakennemuutoksen vaatimalla vauhdilla. (Warhurst 1988, 340.) Strategiaa ei oltu sisäistetty, joten sen mukaan ei pystytty toimimaan. Strategialla sellaisenaan ei ole merkitystä, ellei sitä pystytä viemään käytännön toimintaan ja arvioimaan sen vaikutusta organisaation tavoitteisiin nähden. Perinteisesti julkisen hallinnon johtamisessa on ajateltu suunnittelun olevan haasteellista vaikeasti ennustettavan tulevaisuuden vuoksi, erityisesti silloin kun kyseessä on ihmisten välisestä palvelusta, kuten sosiaali- ja terveystaloudet ovat. (Perry & Kraemer 1983, 259.)

Brysonin mukaan onnistunut strategia kuvaa organisaatiolle sen, millainen se on kun strategia on pystytty implementoimaan onnistuneesti. Se kuvaa, mikä on organisaation

perustehtävä ja perusfilosofia, milloin se onnistuu tehtävässään ja millaista on organisaation päätöksenteko ja eettiset periaatteet ja miten organisaatio legitimoii asemansa. Kuvauksen tulisi olla lyhyt ja inspiroiva. (Bryson 1995, 165.) Joycen mukaan julkisella sektorilla strategiatyö on otettu vastaan työkaluna, jonka avulla halutaan varmistaa menestyminen sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä. Strateginen johtaminen elää vielä julkisyhteisöissä kehityskauttaan, ja monesti strategiasta on vaikea ilmaista, mikä se kussakin organisaatiossa tarkalleen ottaen on. (Joyce 1999, 1-2.)

Strategisella johtamisella voidaan ajatella olevan kunnissa kahdenlainen rooli. Kuten Bryson kuvaa, strategista ajattelua tarvitaan, jotta kunnat selviytyvät vaativista ympäristön odotuksista. Strateginen ajattelu on kunnissa osa politiikan allokaatiota. Suuntaus näyttää olevan, että poliitikon rooli olisi enemmän strategin rooli. (mm. Majoinen 2001.) Kun kuntakonsernissa on virasto-organisaation ulkopuolisia yksiköitä, kuten liikelaitokset ja yhtiöt, on strateginen johtaminen ainoa vaihtoehto ohjata näiden yksiköiden toimintaa omistajan haluamaan suuntaan. Ohjauksen avulla on mahdollista varmistaa sekä poliittisen että markkinaintressin toteutuminen.

3.4.1. Strategian käsitteen koulukunnat

Jotta voidaan ymmärtää, miksi organisaatiot nojautuvat tällä hetkellä tietynlaiseen strategian käsitteeseen ja strategiatyöhön, on syytä taustoittaa strategian käsitteen historiaa. Strategia ei voi olla teoreettisesti irrallaan organisaatioiden toimintaympäristöstä, vaan sen on aina jotenkin vastattava vallalla olevaa ihmis- ja oppimiskäsitystä. Strategian käytännölläheisyyden vuoksi strategian teorian olemassaoloa epäillään. (vrt. Kirjavainen & Laakso-Manninen 2001)

Mintzberg kirjoittaa, että ajan ilmiöt ja erilaiset tarpeet ovat tuoneet esille erilaisten strategian koulukuntien ajattelua. Mintzberg toteaa, että ajalle tyypillisen kompleksisuuden ymmärtäminen on tärkeää, ja että olemme päätyneet tämänhetkiseen strategian käsitteeseen erilaisten käytännössä kokeiltujen strategian koulukuntien kautta. On entistä tärkeämpää nähdä kokonaisuus eikä tukeutua yhteen tiettyyn suunnittelun malliin, kuten aiemmin on tehty. (Mintzberg 1998, 3.) Ansoffin näkemyksen mukaan tämän päivän liike-

elämän kompleksisuus ja nopeatempoisuus vaikuttavat strategian käsitteeseen. (Ansoff 1998, 7). Strategia on riippuvainen ajasta ja tilanteesta ja eri ajanjaksoja ilmentäviä strategian koulukuntia voi tunnistaa kymmenen (Mintzberg 1998).

Tämän työn kannalta ei ole mielekästä eikä tarpeellista käydä läpi kaikkia strategian koulukuntia, vaan tunnistaa strategiakäsitteistön kehittyminen yleisesti 1950-luvulta 2000-luvulle saakka ja poimia kehityskulusta keskeisimmät käsitteet ja näkökulmat, joihin strategioissa on nojattu. Kontingenssiteoriaperheen näkemykset linkittyvät yhteen strategiakäsitteiden kanssa: menestyvä organisaatio luo strategiansa organisaation muutostarpeiden mukaisesti ja säilyy siten elinvoimaisena. Strategiaprosessi on vuorovaikutteinen oppimisprosessi, joka onnistuu, kun tavoitteet pystytään toimeenpanemaan käytännön työssä. Strategian käsitteen kehittyminen on lähtenyt ympäristön muutospainneiden myötä. Organisaatiot ovat kokeneet tarvetta erottautua muista samalla alalla toimivista organisaatioista. Organisaatioteorioiden kehitys on edennyt niin, että suljettujen organisaatioiden käsitteestä on menty kohti avoimia organisaatioita ja hallinnonteorioihin on sekoittunut liikkeenjohdon oppeja.

3.4.2. Määrämuotoisen strategiakäsitteen koulukuntien lähestymistavat

Tässä luvussa käydään läpi määrämuotoisia strategian koulukuntia, sillä tämäntyyppiset strategiatyön mallit ovat olleet ja ovat edelleen varsin tyypillisiä julkisyhteisöjen, etenkin kuntien työtapoja.

Kolme keskeisintä koulukuntaa, joihin tässä keskitytään ovat:

- Design school
- Planning School
- Positioning School

Design School, strategisen muotoilun koulukunta, eli huippuvuotiaan 1970–1980-luvulla, jolloin strategiatyö käsitettiin formaaliksi prosessiksi. Teorian mukaan tehokas strategia syntyy kontrolloidusta ajattelusta ja strategiasta vastaa organisaation johto. Kun strategia on yhden henkilön ajatuksissa, se säilyy yksinkertaisena. Ajatuksena myös on, että

strategia luodaan aina ainutkertaiseen tilanteeseen sopivaksi ja luovilla ratkaisuilla varmistetaan erottautuminen kilpailijoista. Design Schoolin mukaan strategian on myös oltava niin selväpiirteinen, että se voidaan välittömästi toiminnallistaa. (Mintzberg 1998, 29–32.)

Mintzberg kritisoi Design Schoolia siitä, että se ei mahdollista useamman osallistujan mukaan ottamista strategiseen suunnitteluun, Se ei myöskään huomioi inkrementaalia maailmaa, jolloin kaikkea ei voida ennustaa. Mintzberg myös kritisoi sitä, että organisaatio ei voi absoluuttisesti tietää heikkouksiaan ja vahvuuksiaan, kuten Design School SWOT-analyysin avulla pyrkii tekemään. (Mintzberg 1998, 33.) Pollitt ja Bouckaert muistuttavat julkisen hallinnon liian inkrementaalista suunnittelutavasta, jolloin prosessi muuttaa tuotoksiaan jatkuvasti, eikä aseteta selkeitä pitkän tähtäimen strategisia tavoitteita. (Pollitt & Bouckaert 2002, 184.) Strateginen suunnittelu tulee haastetuksi, sillä toisaalta tarvitaan selkeitä tulevaisuuden näkymiä ja toisaalta olisi pystyttävä reagoimaan nopeasti ympäristön tarpeisiin.

Kraemer ja Perry kyseenalaistavat sen, kuinka systeemi pystyy strategisen suunnittelun avulla vastaamaan sille asetettuihin haasteisiin. Heidän näkemyksensä on, että kvalitatiiviset suunnittelumenetelmät, kuten erilaiset ryhmätyömuodot; brainstorming ja skenaariotyöskentely ovat tehokkaampia suunnittelun tapoja kuin kvantitatiiviset, laskennalliset tekniikat. (Kraemer & Perry 1983, 259.) Silti heidänkin kirjoituksistaan välittyy määrämuotoisille strategiankäsitteille tyypillinen usko suunnittelun mahdollisuuksiin.

Suunnittelun koulukunta eli Planning School on ollut vahvoilla strategiatyössä samaan aikaan Design Schoolin kanssa eli 1970-luvulla. Malli on Ansoffin luoma ja se perustuu ohjelmointiin, budjetointiin, aikataulutukseen ja skenaariotyöskentelyyn. Strategia jakaantuu osastrategioihin ja ohjelmiin. Strategiasta vastaavat suunnittelijat ja suunnittelutyö on inkrementaalia, periodeittain tehtävää työtä. Viime käden vastuu on kuitenkin organisaation johdolla. (Mintzberg 1998, 353–354.)

Planning School luo formaalin ja ennalta määrätyn mallin strategialle, ja se antaa valmiin ehdotuksen tekniikasta, jolla strategia toteutetaan. Strategian toiminnallistaminenkin on siis ennalta määritetyn mallin mukainen ja helposti seurattavissa erilaisten ohjelmien ja

budjettien avulla. Mallia on kritisoitu, koska se ei pysty vastaamaan nopeisiin ympäristön muutoksiin ja organisaation aseman muutoksiin. (Mintzberg 1998, 78.) Planning School ei huomioi riittävästi ulkoista ympäristöä, vaan olettaa ympäristön olevan stabiili.

Kunnissa strategiatyö on monesti määrämuotoinen prosessi ja valmis strategia esitetään valtuuston hyväksynnän jälkeen henkilöstölle toteutettavaksi. Lisäksi se voidaan esittää eri hallintokunnille pohjaksi heidän omalle strategiatyölleen. Tällaisessa työskentelyssä vaarana on, että strategiasta tulee yhtä monta tulkintaa kuin tilanteessa on siitä kuuliioita. Ikävalkon väitöskirjan mukaan yrityksissä keskijohto käyttää strategian toiminnallistamisen työkaluna eniten epämuodollisia keskusteluja, jolloin he uudelleen konstruoivat strategian sisältöä. (Ikävalko 2005, 78.) Planning Schoolissa ajatus on, että strategia siirtyisi sellaisenaan käytäntöön, mutta inhimillisesti ottaen se on lähes mahdotonta. Julkishallinnon johtamisen ongelmana on johtamisen trendien kopiointi, jolloin perustehtävästä johdettu ajattelu toimintatapojen mielekkyydestä jää vajaaksi. Strategiaa ei voi panna toimeen ilman menetelmällisesti moninaista ohjausta ja tehtävien koordinoimista. Tämä on kunnallisen strategisen johtamisen haaste, eikä Planning School-historia helpota sitä.

Ansoffilainen strategian käsite on muuttunut Planning Schoolista. Ansoffin mukaan liiketoimintastrategian tunnusmerkki on, ettei sen laatimisesta seuraa välitöntä toimintaa, vaan strategiassa annetaan yleissuunnat, joiden avulla yrityksen mahdollisuudet kilpailijoihin nähden kasvavat ja kehittyvät. Strategia siis osoittaa painopistealueet, joilla toimitaan. Ansoffin mukaan strategia on tarpeeton, jos organisaation historiallinen kehitys vie sitä haluttuun menestyksekäseen suuntaan. Strategia perustuu yleiseen ja epävarmaan tietoon eri päätösvaihtoehdoista. Alkuperäinen strategia voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi, joten strategia vaatii jatkuvaa palautetta. Ansoffilainen käsitys lähtee siitä, että tavoitteet varsinaisesti osoittavat toivotun lopputuloksen ja strategia on keinojoukko saavuttaa nuo tavoitteet. Välillä tavoitteesta voi tulla strategia ja päinvastoin, ajankohdasta riippuen. (Ansoff 1998, 105–106.)

Ansoffin lähtökohta on, että strategia tulee laatia silloin, kun organisaation toimintaa kohtaa muutos eli kun sen toimintaympäristö muuttuu. Tämä voi Ansoffin mukaan johtua joko markkinoiden kyllästymisestä, ympäristön nopeasta teknistymisestä tai muista kilpailijoista. Tällöin vakiintuneet toimintatavat eivät riitä käsittelemään uusia

mahdollisuuksia tai uusia uhkia. Ilman yhdenmukaista strategiaa uhkiin tai mahdollisuuksiin suhtaudutaan eri tavoin, jopa ristiriitaisesti, organisaation eri osissa. Kiinnostus strategiatyötä kohtaan alkoi Ansoffin mukaan juuri tällaisista olosuhteista 1950-luvulla, kun sodan aikana patoutunut kysyntä alkoi saavuttaa kyllästymispistettään ja tekninen kehitys syrjäytti vanhoja toimintatapoja. Lisäksi kansainvälistyminen muutti markkinoita ja liikeyritysten kilpailuasemaa. Ansoffin mukaan tätä tilannetta käydään julkisyhteisöissä silloin kun yhteiskunta ja kansalaiset asettavat uudenlaisia odotuksia näille organisaatioille. (Ansoff 1998, 110–111.) Se tarve on edelleen havaittavissa. Esimerkkeinä mainittakoon kansalaisten suhtautuminen julkisiin palveluihin kuluttajan näkökulmasta, jatkuva responsiivisuuden vaade ja tiukentunut kuntatalous sekä kansainvälistymisen tuomat ilmiöt kuten EU, globaalit hallinnon trendit jne.

Asemointistrategia, Positioning School on ehkä pisimpään vallalla ollut strategiatyön väline. Sen tunnetuin edustaja on Porter. Parhaiten asemointi onnistuu teollisessa ympäristössä ja sen taustat löytyvät taloustieteestä ja sotaväen käsitteistöstä. Asemointi tai positiointi, kuten monesti käsitettä suomen kielessä kutsutaan, perustuu laskentaan ja faktoihin. Positiointi ei juuri jätä sijaa luovuudelle eikä koko organisaation sitoutumiselle eikä yhdessä tekemiselle. Positiointistrategian avulla luodaan geneerisiä, yleisiä malleja ja kilpailija-analyyssejä. Prosessi on hyvin analyttinen ja systemaattinen. (Mintzberg 1998, 355–356.)

Mintzberg kritisoi Porterin mallia siitä, että Position School fokusoituu vahvasti kvantitatiiviseen taloustieteeseen ottamatta kantaa sosiaalisiin ja poliittisiin näkökohtiin tai edes kvalitatiiviseen taloustieteeseen. Samoin kritiikkiä saa strategiaproessin työtapaa. Sen sijaan, että opittaisiin omasta organisaatiosta ja ympäristöstä, porterilainen organisaatio vetäytyy sisäänpäin suorittamaan laskutoimituksia. Henkilöstön on vaikea sitoutua kliinisesti esitettyyn dataan. Porterilainen strategiaproessi ei ole erityisen innovatiivinen ja osallistava prosessi. Mintzbergin näkemyksen mukaan geneerinen positiointi ei tuota samaa tulosta kuin uniikki strategiaproessi. Vanhaa, jo koettua, aletaan helposti kopioida sen sijaan, että johto keskittyisi tulevaisuuteen. Mieluummin *”pysytään tässä kuin pyritään kohti uutta”*. (Mintzberg 1998, 112–117.) Mintzberg on sikäli oikeassa, että vanhan aseman säilyttäminen ja sen analysointi kuluttaa energiaa, mutta ei luo organisaatiolle varsinaisesti uusia innovaatiota.

Monissa kunnissa strategiatyö on pitkään ollut asemointistrategiatyyppistä, jossa ei juuri ole sijaa innovatiivisuudelle ja sellaiselle osallistavalle prosessille, jossa virkamiesten ja poliitikkojen vuorovaikutus olisi aitoa. Myös tulosjohtamista on kritisoitu osaoptimoinnista (mm. Hautamäki 1995) ja epäinnovatiivisesta työotteesta. Kunnan strateginen liikkumavara on vuoden 1995 kuntalain johdosta kasvanut, joten mahdollisuudet erilaistumiseen kuntien välillä ovat olemassa.

Perinteisesti on katsottu, että strategisia valintoja voi olla kolme erilaista:

- kustannusjohtajuus
- tuotteiden differointi
- keskittyminen

Porterin mukaan yritys voi valita kolmesta strategiasta vain yhden, sillä näiden tehokas toteuttaminen vaatii täydellistä sitoutumista ja strategiaa tukevia organisatorisia toimenpiteitä, jotka eivät tehoa, mikäli tavoitteellisia toimintatapoja on useampia. Kustannusjohtajuus tarkoittaa Porterin mukaan sitä, että yritys kaikissa toimissaan pyrkii saavuttamaan kustannusjohtajuuden soveltamalla entistä kokemusta, seuraamalla kustannusten kehitystä ja minimoimalla tiettyjä kuluja, kuten tuotekehitys, mainonta ja markkinointi. Kun yrityksellä on alhainen kustannustaso, se voi saavuttaa keskimääräistä parempaa voittoa huolimatta alan voimakkaista kilpailutekijöistä. Differointi tarkoittaa sitä, että luodaan jotain, joka on koko toimialalla erilaista ja ainutlaatuista. Erilaisuus voi olla joko tuotekehittelyssä, teknologiassa tai asiakaspalvelussa. Differointi on varsin elinkykyinen strategia keskimääräistä parempien tuottojen saavuttamiseksi. Porterin mukaan differointi vaatii kustannusten sopeuttamista, sillä kaikki asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan vaadittavaa korkeampaa hintaa. (Porter, 1984, 57–61.)

Keskittymistä Porter avaa niin, että keskittymisen perusstrategian mukaan toimenpiteet kohdistetaan tiettyyn asiakasryhmään tai tuotelinjan segmenttiin tai jollekin maantieteelliselle alueelle. Perusajatuksena on, että tietylle kapealle alalle keskittyminen mahdollistaa tietyn strategisen kohteen paremman palvelun. Tällöin organisaatio saavuttaa joko selkeämmän differoituneen aseman tai paremman kustannustehokkuuden. (Porter 1984, 62.)

Porterin malli, kolmeen perusstrategiaan jako, on varsin jäykkä tämän päivän strategisessa johtamisessa. Porterin mukaan organisaatio voi noudattaa vain yhtä valittua perusstrategiaa, sillä eri strategiat vaativat erilaisia raportointijärjestelmiä ja tapoja organisoitua. Tällä hetkellä organisaatioiden strategiset valinnat voivat ottaa kantaa jokaiseen kolmeen strategian lähestymistapaan.

Porter on muuttanut käsitystään strategian käsitteestä ja strategian määrittämisestä. Hän kirjoittaa vuonna 1996 "Harvard Business Review" -lehden artikkelissaan "What Is Strategy", että positiointi on liian staattinen strateginen lähestymistapa tämän päivän dynaamisille markkinoille ja muuttuville teknologioille. Sen sijaan yritysten on jatkuvasti vertailtava parhaita käytäntöjä ja erottauduttava muista, jolloin osaamis pohjainen core competence- eli ydinkyvykkyyks-ajattelu nousee keskeiseen asemaan. (Porter 1996) Edellä kuvatut käsitteet — Planning, Design ja Positioning — ovat kaikki määrämuotoisia strategian käsitteitä. Ne ovat varsin samanluonteisia ja kaikki ovat saaneet vaikutteita toisiltaan. Niitä voidaan pitää strategian käsitteen peruslähtökohtina ja ne muistuttavat organisaatiokäsitteen kehittymisestä. Kukin strategiakäsite kuvaa ajalleen parasta toimintatapaa.

3.4.3. Kompleksisen ympäristön haasteet strategialle

Toimialan ympäristön monimutkaisuus riippuu kyseisen toimialan mm. asiakkaitten, toimittajien, alaa säätelevien tahojen ja kilpailijoiden ennustettavuudesta tai ristiriitaisuudesta. Mitä useampia vaikuttajia on ja mitä huonommin niiden toimintaa voidaan ennakoita, sitä monimutkaisemmaksi käy organisaation toimintaympäristö, mikä taas lisää monialayrityksessä hallinnan ja johtamisen vaikeutta. (Lainema 1996, 131.)

Lainema tiivistää Lawrence & Dyerin ajatukset ympäristön kontingensseistä niin, että organisaation johto oppii parhaiten kun ympäristön kompleksisuus on keskivaikeaa. Sillä mikäli konsernin ympäristö on liian kompleksinen, johto luopuu helposti monimutkaisista yksiköistä tai yksinkertaistaa johtamismallia liiaksi. Näin voi käydä esimerkiksi kun turbulentimmat liiketoiminnot altistetaan pois konsernijohdon vastuulta, vaikka ratkaisu ei muutoin olisi mielekäs konsernin toiminnan kannalta (mt. 132.)

Toimialojen erilaisuus konsernin sisällä ja siihen liittyvät erilaiset tilannetekijät vaikuttavat erillisten yksiköiden strategioihin. Konsernijohto joutuu lujille monialaisen strategian laatimisessa, sillä se joutuu huomioimaan yksikköjen erilaiset strategiset vaatimukset. Näin ollen myös strategian toimeenpano erilaistuu. Strategian erilaisuus on konsernin tason tilannetekijä. Strategiaan voidaan kuitenkin hakea samanlaistavia tekijöitä, kuten esimerkiksi kustannusjohtajuus. (Lainema 1996, 130.) Kuntakonsernissa, vaikka kyseessä olisi pelkästään teknisen ja ympäristötoimen ala, ei ole mahdollista hakea strategiaan niin paljon samanlaistavia tekijöitä, että se voisi olla sama kaikille yksiköille. Emokunnassa toimiva virasto toimii eri toiminnan logiikalla kuin esimerkiksi energiayhtiö.

Tilannetekijöiden moninaisuus vaikuttaa organisaation oppimisprosessiin, joka jäsentää konsernin rakennetta, johtamisjärjestelmää ja konsernijohton roolia. (Lainema 1996, 135.) Mintzbergin mukaan oppimisprosessi on ehto sille, että organisaatio pystyy reagoimaan moninaiisiin tilannetekijöihin ja menestymään siten tehtävässään. Strategian teorioissa osaamisella ja oppimisella kuvataan oikeastaan ympäristön reagoivuutta moninaiisiin tilannetekijöihin. Oppivan strategian käsite lähtee siitä, että muuttuvassa, ennustamattomassa ja kompleksisessä maailmassa strategiaprosessi on oppimisprosessi ja strategian rakenne ja toimeenpano ovat toistaan erottamattomia osia. Lähtökohtana on, että johto ja henkilöstö oppivat prosessin mukana. Koko henkilöstöä pidetään potentiaalisena strategina. Kaikilla on potentiaalia oppia ja prosessi simuloi ajattelua. Silti prosessi voi olla hyvin harkittu ja muotoiltu. Johto ohjaa prosessia ja toimintaa sekä kontrolloi oppimista ja pysyvyyden ja muutoksen dynamiikkaa. Strategia on opas tulevaisuuteen ja se antaa suuntaa organisaation käyttäytymiselle. Mintzberg pitää mallia hyvänä, mutta varoittaa strategian keskittymättömyydestä. Malli tuntuu sopivan hyvin asiantuntijaorganisaatioihin, joissa toimitaan kompleksissa ympäristössä, ja jossa osaaminen on hajallaan. Esimerkki tällaisesta organisaatiosta on sairaala. Samoin organisaatiot, joissa on meneillään suuria muutoksia, voivat hyödyntää tällaista oppimisprosessia. Mintzbergin mukaan Learning School - strategian käsite tuo kaivattua realismia tutkimuksiin strategian käsitteen kehittymisestä. Malli ei nimeä, mitä organisaatioiden pitäisi tehdä kohdatessaan kompleksisia ja dynaamisia olosuhteita. Ennemmin se kuvaa, miten organisaatiot oikeasti tällaisissa tilanteissa toimivat. (Mintzberg 1998, 220–231.)

Strategian käsitteistö on käynyt läpi useita erilaisia koulukuntavaiheita. Mintzbergin nimeämä Configuration School yhdistää erilaisia strategiakäsitteistöjä eräänlaiseksi työkalupakiksi, jolla organisaatio voi kohdata ympäristön muospaineita ja menestyä muuttuvassa toimintaympäristössä. Mintzberg toteaa, että kaikki strategian koulukunnat ovat oman aikansa ja tilanteensa lapsia, mutta Configuration School on paremminkin kaikkien koulukuntien viestien yhdistäjä. Mallissa korostuvat kaksi asiaa: toisaalta organisaatio ja sitä ympäröivä konteksti luovat tilanteelle muodon, ja toisaalta malli kuvaa strategiaprosessia muosprosessina. Yksi lähtökohta on, että yleisimmin organisaatiota voidaan kuvailla selkein termein ja pysyvin kuvauksin. Tällöin asioille löytyy konteksti ja valittuun strategiaan voidaan sitoutua. Välillä nämä stabiilit hetket joutuvat muutoksen kohteeksi, jonka seurauksena päädytään johonkin uuteen muotoon. Näin syntyy organisaation elämänsykli. Strategisen johtamisen tehtävänä on ylläpitää pysyvyyttä tai ainakin helpottaa strategiseen muutokseen sopeutumista. Silti ajoittain on pystyttävä tunnistamaan strategisen muutoksen tarve ja hoitamaan muosprosessi läpi niin, ettei se tuhoa organisaatiota. Näin ollen Mintzbergin mukaan strategiaprosessi voi olla joko konseptuaalista tai muodollista suunnittelua, systemaattista analysointia tai johtamisen visiointia. Se voi olla yhdessä oppimista tai kilpailevaa politisointia ja se voidaan fokusoida joko yksilöiden kognitioon, kollektiiviseen sosialisointiin, tai se voi keskittyä ympäristön muospaineisiin. Strategiaprosessille on aina löydettävä ajalle sopiva oma konteksti ja se on sovitettava tilanteeseen. (Mintzberg 1998, 302–306.)

Mallia on kritisoitu muun muassa sen teoreettisuudesta. Myös sen laajuus on saanut kritiikkiä osakseen. Mintzberg vastaa kritiikkiin siten, että malli tuo sekavaan strategian käsitteistöön, kirjallisuuteen ja tutkimukseen järjestystä. Mintzberg haluaa säilyttää strategian käsitteen yksinkertaisena ja luottaa enemmän vallalla olevaan aikaan ja tilanteeseen kuin yksittäisen koulukunnan uskomuksiin ja malleihin. (Mintzberg 1998, 344–347.)

Reagoivuus ja oppivan organisaation rakentaminen on kuntaorganisaatiolle haaste. Niiden rakenteet ja päätöksentekoprosessit on valjastettu palvelemaan unversaaliala tasa-arvon ja hyvinvoinnin jakamisen ihannetta. Byrokraattisen hierarkian on katsottu tukevan sitä ihannetta parhaiten. Kuntien toiminnanlogiikka on perustaltaan erilainen, mutta sen toimintaympäristön odotukset näyttävät joiltain osin muuttuneen ja se on haastanut myös kuntien strategiatyön.

3.4.4. Strateginen osaaminen ja arvontuottaminen

Strateginen suunnittelu ja sen toimeenpanon ohjaus on organisaation oppimisprosessi. Kompleksinen ympäristö vaatii strategialta moniulotteista ja nopeatempoista otetta. Perinteiset strategiat eivät kestä (liiketoiminta)ympäristön nopeita ja yllättäviä muutoksia, jolloin strategian on painotettava toimeenpanon kykyä. Strategisen suunnan löytäminen ja siitä viestiminen on tärkeää. Sen lisäksi on välttämätöntä luoda valmiuksia jatkuvaan uudistumiseen ja oppimiseen. Strategia ei synny vain formaalien strategiaprosessien tuloksena, vaan jatkuvan kokeilun ja nopeiden toimenpiteiden kautta. (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 10.) Omistajastrategioiden kommunikatiivisuus, oppiminen ja uudistuminen vaikeasti ennustettavassa ympäristössä korostuvat työn viitekehyyksessä.

Strategiat voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: suunniteltuihin, suorituspohjaisiin strategioihin ja ideologia- ja oppimispohjaisiin strategioihin. Suunnitellut ja suorituspohjaiset strategiat syntyvät määrämuotoisen prosessin myötä. Strateginen ajattelu lähtee liikkeelle ennalta määrittelystä tahtotilasta, jonka perusteella määritellään tuotteet ja markkinat sekä kilpailustrategia. Nämä määrittävät strategiset kyvykkyydet, joiden avulla tavoitteet saavutetaan. Uudempi, resurssilähtöinen kyvykkyyksstrategia korostaa olemassa olevien kyvykkyyksien hyödyntämistä ja vahvistamista. Ideologia- ja oppimispohjaisissa strategioissa perustana on yrityksen missio, olemassaolon tarkoitus ja yhteiset arvot sekä yhteinen näkemys tahtotilasta. Strategiset valinnat syntyvät käytännön kokeilujen, kyseenalaistamisen ja oppimisen tuloksena. Siten kilpailustrategia ja kyvykkyydet muotoutuvat tekemisen kautta ilma ennalta määriteltyä suunnitelmaa. Tämä ajatus vastaa Mintzbergin emergentin eli itsestään syntyvän strategian käsitettä. Kirjoittajien mukaan molemmat mallit on syytä pitää mielessä, mutta yllätyksellisessä maailmassa ideologia- ja oppimispohjaisten strategioiden merkitys korostuu ja määrämuotoista strategiaprosessia tärkeämpää on luoda strategisille innovaatioille hedelmällinen maaperä. Osaamisen ajan toimintaympäristössä ja muuttuvassa kilpailutilanteessa ei riitä, että pelkästään parantaa olemassa olevaa, vaan on kyseenalaistettava vanhat toimintatavat. (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 11.)

Osaamisen ajan strategian käsite kuulostaa pitkälti perinteiseltä erottautumisstrategialta eikä tuo mitään vallankumouksellista tai uutta strategiakeskusteluun. Kenties eroavaisuus

syntyy siitä, että osaamisen ajan strategiassa pyritään luomaan johtamiseen ja organisaation toimintaan malleja ja järjestelmiä, jotka pakottavat kyseenalaistamaan ja innovoimaan uusia tuotteita ja palveluja. Perinteisemmissä malleissa itse suunnitteluprosessi on ollut keskeisemmällä sijalla.

Osaamisen ajan strateginen ajattelu perustuu siihen, että organisaation menestystekijät ovat hyvin tilannekohtaisia ja perustuvat ensisijaisesti varsin hankalasti kuvattavissa oleviin tekijöihin, kuten osaamiseen ja arvoihin. Strategian hahmottajalle ei riitä positioinnin ja kilpailustrategian ymmärtäminen, vaan niiden rinnalla olennaisia ovat organisatorinen oppiminen ja kyvykkyyksien kehittäminen. (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 19–21.) Organisaation innovatiivisuuden kehittäminen lähtee sen strategiasta.. Innovatiivisuuden kehittämisen peruslogiikkana on palautesilmukka ja johtamisen ketju. Innovaatiokykyyn liittyvät tavoitteet asetetaan taloudellisten tavoitteiden yhteydessä. Organisaation visiosta johdetuista strategioista on yleensä löydettävissä ne kriittiset menestystekijät, joissa organisaation on onnistuttava päästäkseen vision ja strategisten päämäärien mukaiseen tilaan. Kriittisten menestystekijöiden tunnistamisen jälkeen organisaatio valitsee innovaatiokyvyn osaamisalueista sen, joka parhaiten tukee menestymistä kriittisissä menestystekijöissä. Valinnan jälkeen organisaatio mittaa lähtötason ja asettaa parantamiselle määrälliset tavoitteet. (Yliherva 2004, 146.)

Ehkä merkittävin muutos, jonka osaamisen ajan strateginen ajattelu on strategiaan tuonut, on ajattelun laajentaminen perinteisestä positioinnista arvon tuottamiseen. Perinteiseen strategiseen ajatteluun kuuluu sodankäynnistä tuttu positiointi. Arvon tuottamisen käsitteessä keskitytään siihen, mitä lisäarvoa organisaatio voi asiakkailleen tuottaa enemmän kuin kilpailijansa. Toisin sanoen, miten organisaatio voi erottautua omalla osaamisellaan kilpailijoista. Sen sijaan, että yritetään säilyttää tietty asema markkinoilla, hyödynnetään osaamista ja luodaan uusia innovaatioita asiakkaiden tai asukkaiden käyttöön. Tällöin strategian käsitteen merkitys muuttuu perinteisestä suunnittelusta kokeilevaan ja kyseenalaistavaan tapaan toimia.

Vaikka tämän päivän strategian käsite korostaa juuri tuota kokeilevaa ja kyseenalaistavaa toimintatapaa, ei se ole erityisen uusi lähestymistapa organisaation menestymiselle. Esimerkiksi itävaltalainen Schumpeter kuvaa innovaatioiden syntyä vuonna 1911 ensipainoksen saaneessa kirjassaan *"Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung"*.

Schumpeter kuvaa innovaatioiden kehittymistä organisaation ulkoisista tarpeista, tuotekehittelyn näkökulmasta. (Schumpeter 1934, 343–345.) Hänen lähestymistapansa on tuonut innovaatiokeskusteluun teoreettisen taustan (Freeman 1989, 1). Innovaatiot ovat sosiaalisia oppimisprosesseja ja tiedon kasaantumista sosiaalisissa ryhmissä. (mt. 32). Yksilöiden merkitys toiminnan kehittämisessä on kasvanut sitä mukaa kun teollisuustuotannon osuus bruttokansantuotteesta on laskenut kehittyneissä maissa yhä pienemmäksi. Tästä johtuen organisaation osaamisalueiden analysointi on yleistynyt strategiatyön analysointiparametrinä. (Karlöf 2004, 60.)

Osaamislähtöinen strategia lähtee organisaation kyvykkyyksistä ja sen ihanteena on antaa tilaa innovatiivisille toimintatavoille. Tietoa luovat ja oppivat verkostot ovat tulleet strategian käsitteeseen muualta kuin liiketaloustieteestä. Kirjavainen listaa ilmiön taustoittajaksi tiedon erilaiset olomuodot tieteenfilosofiassa, tiedonluomisprosessin käyttäytymistieteessä ja metaoppimisen käsitteen kasvatustieteestä. (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2001, 152.) Tiedon johtamisen päämääränä ja strategisten tavoitteiden taustalla on kysymys siitä, miten tieto tuottaa liiketaloudellista arvoa. (mt. 161.)

Julkisyhteisöissä strategiseen osaamiseen liittyy voimavaralähtöinen ajattelumalli. Strateginen osaamisen johtaminen varmistaa yksilöllisen ja yhteisöllisen kokonaisosaamisen, joka vahvistaa työyhteisön toimivuutta. Se on myös yksilön kasvua ja kehitystä tukevaa, vuorovaikutuksellista ja osaamisen jakamista lisäävää toimintaa. Organisaation ydinosaamisen säilyttäminen on tärkeää erityisesti julkisyhteisöissä, joissa eläköityminen on haasteena ja se linkittyy henkilöstön saatavuuden varmistamiseen tulevaisuudessa. Myös viihtyvyys on strategisen osaamisen johtamisen tavoitteita niin ikään. (mm. Kirjavainen & Laakso-Manninen 2001) Valtiovarainministeriön työryhmäraportti kuvaa hallinnon osaamisvaateita näin:

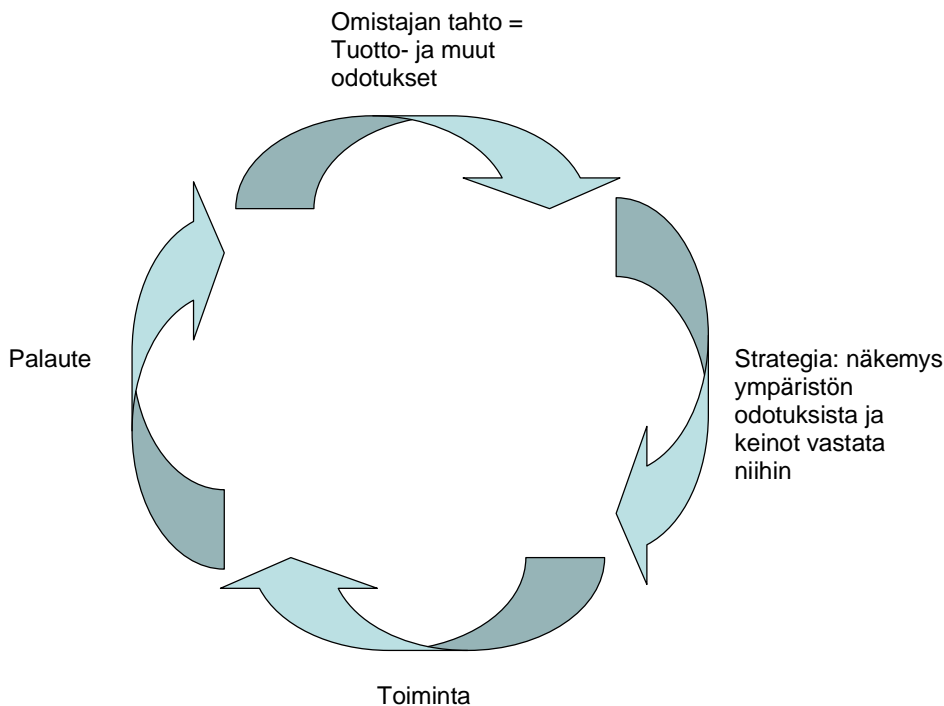
”Kansainvälistyminen, tietoyhteiskuntakehitys, yleinen teknologian kehitys ja hallinnon tehtävien, rakenteiden ja toimintaperiaatteiden muutokset edellyttävät organisaatioiden toiminnan ja kaikkien voimavarojen, myös osaamisen kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä kehittämistä. Lähtökohtana on, että julkishallinnon tehtävät ovat vaativia ja henkilöstön koulutus- ja osaamistaso on korkea. Tulevaisuudessa hallinnon eri tehtävät vaativat entistä pitemmälle menevää ja kehittyvää osaamista ja henkilöstön kysyntä kohdistuu erityisesti koulutettuun henkilöstöön. Hallinnon uudistusten ja organisaatioratkaisujen yhteydessä on varmistettava organisaatioiden inhimillisen ja sosiaalisen pääoman säilyminen ja kehittyminen.” (Osaamisen johtaminen - kehittämishankkeen loppuraportti 2001, 6.)

Ranskassa hallinnon modernisaatiosta sanotaan, että hallinnon kulttuuri on muuttunut myönteiseen suuntaan ja innovatiivisuuden merkitys on huomattu. Strategisen suunnittelun avulla on voitu katkaista perinteisiä rutiineja ja managerialistista autonomiaa kaivataan jopa enemmän. (Rouban 1997, 151.) Itsenäisyys ja autonomia merkitsevät myös vastuunottamista omasta kehittämisestä ja organisatorisesta oppimisesta.

Osaamislähtöinen strategiatyö on kuntakonsernissa kahdentasoista: Toisaalta tulee varmistaa konsernin kokonaisosaaminen, jotta toiminta on tavoitteellista ja perustehtävää tukevaa ja toisaalta sen avulla varmistetaan kuntakonsernin voimavarat ja henkilöstön viihtyminen. Innovatiivisuus on haastavampi käsite kunnissa. Toiminta on tietyiltä osiltaan lailla säädeltyä, mutta osin kaivataan myös kilpailukykyistä ja innovatiivista toimintaa, jolla varmistetaan laadukkaat palvelut.

Kunta ei voi halutessaan erottautua muista kunnista ja alkaa järjestää vain tiettyjä palveluja. Sen on toimittava omalla alueellaan ja omalla toimialallaan, mutta silti pystyttävä uudistamaan toimintatapojaan. *”Kasvava kilpailu, asiakkaiden käytettävissä olevien tietojen kasvu ja yhä suuremmat avoimuuden vaatimukset lisäävät yrityksen riippuvuutta ympäröivästä maailmasta, olipa kyseessä sitten yksityinen, valtion tai kunnan omistama tai osuuskuntamuotoinen yritys.”* (Karlöf, Lundgren & Froment 2003, 85.) Turbulentti ympäristö haastaa myös julkisyhteisöjen organisatorisen oppimisen (mt. 84-85.)

Kuvassa viisi kuvataan kuntien tytäryhteisöjen strategisen omistajaohjaamisen ketjua arvon tuottamisen näkökulmasta. Sen palautejärjestelmä mahdollistaa jatkuvan oppimisen ja arvon tuottamisen ympäristön odotuksia vastaten.



Kuva 5 Omistajaohjauksen strateginen ketju

3.4.5. Kaupunkikonsernin strategisen suunnittelun rajoitukset

Kaupunkikonsernien strategiatyössä on tiettyjä lainsäädännöllisiä rajoituksia, jolloin strateginen liikkumavara on esimerkiksi yrityksiä pienempi. Kuntien perustehtävän näkökulmasta strateginen liikkumavapaus on kuitenkin kasvanut. Kunnat myös kilpailevat keskenään ja pyrkivä siten varmistamaan elinvoimaisuutensa. (Santalainen & Huttunen 1993, 35.) Julkisyhteisöjen strategiatyön ja strategisen johtamisen ongelmana on kahtiajakoisuus. Kilpailukyvyn säilyttäminen ja menestyminen vaatii välitöntä reagointia ja samalla pitäisi pystyä säilyttämään toiminnan punainen lanka. Pitäisi pystyä tekemään sekä nopeasti reagoivaa strategiaa, mutta myös pidemmän tähtäimen menestymisen suunnitelmia. (Joyce 1999, 4.) Tästä voi olla esimerkkinä kaavoittaminen ja kunnallistekniikan rakentaminen. On kaavoitettava asuin- ja teollisuusalueita uusien asukkaiden haalimiseksi, mutta samanaikaisesti on kallista ja kunnallisen vesilaitoksen näkökulmasta jopa tappiollista rakentaa uutta viemäröintiä.

Tutkimuksen kohdekaupungeissa kaupungin elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä tuetaan alueellisilla ja maantieteellisillä vahvuuksilla tai ympäröivän elinkeinoelämän keinoin. Omistajaohjausstrategia eroaa kaupunkistrategiasta siinä, että omistajaohjaus on kaupunkistrategialle alisteinen. Omistajaohjaus on kaupunkistrategian väline. Strategioiden alisteisuutta kaupungeissa voi kuvata esimerkiksi näin:

- Kaupunkistrategia (konsernistrategia)
 - Omistajaohjausstrategia
 - Toimialastrategia
 - Yksikköstrategia (Huttunen 1994, 44–45.)

Julkisyhteisöjen on tyypillisesti ollut vaikea määrittää strategiansa selkeästi. Strategiat ovat pitkiä, eikä niissä kuvata tavoitteita selkeästi. Poliittisen päätöksenteon luonteen vuoksi valintoja siitä, mitä tehdään ja mitä jätetään tekemättä ei uskalleta tai voida tehdä. Vaikka resurssit ovat niukat, poliittiset puolueet eivät halua esiintyä toimintojen karsijan roolissa.

Strategiatyössä pitäisi ottaa kantaa myös siihen, mitä organisaatio päättää olla tekemättä. Monet kaupungit esimerkiksi pitävät itsestään selvyytensä perustehtävänsä ja samanaikaisesti ottavat uusia tehtäviä projektimuotoisesti hoitaakseen. Resurssit eivät voi riittää kaikkeen tekemiseen. (Kaplan & Norton 2002, 143.) Edellisten kirjoittajien näkökulma on USA:sta, mutta sama ilmiö on havaittavissa myös suomalaisissa kaupungeissa. Strategiat ovat jäsentymättömiä. Strategioissa otetaan kantaa lähes kaikkeen mahdolliseen, mitä kunnan tehtäväkenttään saattaisi kuulua. (Stenvall & Suikkanen 2003, 104).

Strateginen johtaminen on lähtöisin liikkeenjohdon opeista ja managerialismin piirteiden siirtämistä julkishallintoon on kritisoitu. Dwivedi kuvaa strategisen johtamisen haasteita Kanadan julkishallinnossa. Palvelujen vaikuttavuuden arviointi laskennallisesti on hyvin vaikeaa. Dwivedi korostaakin, että julkinen hallinto ei voi omia yrityskorporaatioiden toimintatapoja, mutta joitakin strategisia tavoitteita on pystyttävä asettamaan johtamisen tueksi. Strategian avulla keskijohto pystyy toteamaan tavoitteissa onnistumisen tai epäonnistumisen. (Dwivedi 1989, 96–98.) Strategian yksi rajoite kunnissa on juuri tuo Dwivedin esittämä mittareiden asettamisen vaikeus. On vaikea määrittää yksiselitteisesti, milloin kunta on onnistunut tehtävässään. Tämä on haaste erityisesti sosiaali- ja

terveydenhuollossa. Teknisen- ja ympäristötoimen osalta strategiset tavoitteet ja niiden onnistumisen mittaaminen on helpompi todentaa.

Hautamäki listaa kaupunkistrategian keskeisimmät haasteet ja ratkaisut niihin näin:

1. tulevaisuuden avoimuus, ratkaisuna oman tulevaisuuden luominen ja visionäärinen ajattelu
2. ilmiöiden monimutkaisuus, ratkaisuna tietokaupunki – tiedon läpäisemä ja yhdistämä verkosto
3. ihmisten tarpeiden moninaisuus, ratkaisuna asiakaskeskeisyys ja asiakasohjautuvuus
4. hierarkian kahlitsevuus, ratkaisuna oikeiden ohjausmenetelmien käyttö
5. osaamisen rajallisuus, ratkaisuna ydinosaamiseen keskittyminen ja yhteistyö
6. riippuvuus verotuloista, ratkaisuna tulopohjan voimistaminen.

(Hautamäki 1995, 83–84.)

Kaikessa kaupungin toiminnassa esimerkiksi asiakasohjautuvuus ei ole mahdollista. Myös ydinosaamiseen keskittymistä rajoittaa se, että kunnilla on tiettyjä lakisääteisiä tehtäviä. Tulopohjan voimistamisen yksi keino on toimivan omistajaohjauksen toteuttaminen, jolloin elinvoimaiset yritykset tuovat osansa kaupungin budjettiin ja toimivat asiakkaita ja omistajaa tyydyttävällä tavalla. Voidaan myös ajatella niin, että kuntien lakisääteiset tehtävät ovat niiden perustehtävää, ydinosaamista ja liiketoiminta sitä tukevaa toimintaa.

Seger kirjoittaa suunnittelun linkittämisestä sosiaaliseen joustavuuteen, jolloin yksilön henkilökohtainen kasvu on osa suunnittelua. Seger näkee, että suunnittelussa tarvitaan sekä järjestelmien joustavuuden että sosiaalisen joustavuuden yhdistämistä. (Seger 1996, 229.) Seger jatkaa, että paikallisyhteisöjen suunnitteluprosesseissa paikallispoliitikot kohtaavat jatkuvasti demokratiaan liittyviä vaatimuksia. Puolueet haluavat olla mukana paikallishallinnon suunnitteluprosessissa, jolloin kahdensuuntainen kommunikaatio asukkaiden kanssa on suunnittelun avainsana. Näin ollen suunnitteluprosessi laaja-alaisesti ja leviää useamman toimijan kesken. (Seger 1996, 257.) Kommunikatiivisuus ja oppiminen korostuvat useammassa strategian ja suunnittelun teorioissa ja käsitteissä. Kuitenkin Seger osoittaa, että suunnitteluprosesseissa voi olla hyvinkin toisistaan

poikkeavaa dialogia ja ongelmanratkaisutapoja. Se antaa suunnittelun teorioille hedelmällisen näkökulman (Seger 1996, 258).

Kaupunkikonsernin strategian haasteet on esitettävissä kahdella tasolla: Toisaalta kaupunkien lakisääteiset tehtävät asettavat strategisille valinnoille rajoitteita ja toisaalta palvelujen mitattavuuden vaikeus haastaa strategian onnistumisen seuraamisen. Brysonin mukaan julkisyhteisön strategia voi olla kommunikaatioväline ulkomaailmaan siitä, mitä on päätetty tehdä ja miten se tehdään. (Bryson 1995, 143.) Liiketoiminnan ollessa kyseessä julkisuuden vaade rajoittaa strategiaa. Liiketoimintayrityksiä ei voi kommunikoida ulkomaailmalle. Julkisen yrityksen hybridi luonne kuvastuu myös sen strategisessa johtamisessa.

3.4.6. Strategian merkitys omistajaohjauksessa –konsernin hyvä hallinta

Minzberg korostaa sitä, että strategian määrittämistä ja toimeenpanoa ei pidä erottaa toisistaan. Tällöin strategiaa voidaan tarpeen mukaan muuttaa joustavasti organisaation ympäristön muutostekijöiden mukaisesti. Minzbergin Configuration School on yksi tämän tyyppisen strategisen johtamisen teoria. Teoriassa korostuvat osaaminen ja organisaation tilannesidonnainen toiminta. (Mintzberg 1998, 302–306.)

Sotarauta paikantaa strategian käsitettä niin, että strateginen johtaminen on valintojen tekemistä, mitkä tehtävät ja asiat ovat tärkeitä. Erityisen merkityksellistä se on silloin kun vaihtoehtojen määrä lisääntyy ja ympäristön tarpeet monimutkaistuvat ja muuttuvat vaikeammin ennustettaviksi. Kompleksisuuden lisääntyessä, suunnittelutyö on kommunikatiivista, jolloin suunnittelun tulos ja prosessi eivät ole toisiaan poissulkevia. (Sotarauta 1996, 19;35.)

Kaupunkien palvelukulttuurin muutos, jossa yhtenä välineenä käytetään yhtymä- tai konsernijohtamista, muuttaa kaupunkien johtamisjärjestelmää. Johtamisjärjestelmän yhtenä tekijänä on strateginen johtaminen. Huttunen tiivistää julkisen konsernin johtamisen peruserätykset niin, että konsernin keskuksen pyrkimyksenä on varmistaa

yhteensopivuus ja yhteistoiminta sekä pystysuunnassa omistajan ja eri yksiköiden kesken että vaakasuunnassa yksiköiden kesken. Tavoitteena on yhtenäinen laatu- ja palvelutoiminta sekä synergioiden löytäminen niin, että yksiköiden toimintaedellytyksiä voitaisiin parantaa. Yhtymän keskus on strateginen keskus, joka muodostaa kokonaisuuden toimintalinjat ja edistää niiden toteutumista. Joissakin konserneissa yksiköiden strateginen liikkumavara on pieni, koska konsernin linjausten vaikutukset siihen ovat vahvoja. (Huttunen 1994, 43–44.) Tutkimuksen kohdekaupungeissa strateginen liikkumavara voi olla pienempi esimerkiksi vesiyhtiössä, jolla on tiettyjä ympäristö- ja yhteiskuntapolitiikkaan liittyviä velvoitteita ja lakiin pohjautuvia sääntöjä. Sen sijaan kiinteistöyhtiöllä voi olla hyvinkin väljä strateginen liikkumavara. Sen omistajastrategiset linjaukset kaupungin puolelta voivat ottaa kantaa ainoastaan omistajan tuottoon, mutta yhtiö voi itse valita, millä asiakaskunnalla tai toimenpiteillä se tuoton hankkii. Lain puitteissa kuitenkin.

Kunnallisiin yhtiöihin voi liittyä erityissääntelyä. Tästä esimerkkinä Oy Helsingin Asuntohankinta Ab, joka tuottaa liikaa voittoa, mutta ei ole oikeutettu osingonjakoon. Tämän estää vapautus yhtiöverosta. Jos taas yhtiö laskisi asukkaiden vuokria, se toimisi muita markkinoilla toimivia vastaan. Poliittisesti vuokrien lasku olisi haastava päätös. (Nurmi 2006, 3.) Vaikka yhtiön oma intressi strategisesti suosisi toista päätöstä konserninhajauksessa, ei kunnallisessa yhtiössä voi ohittaa linjausten poliittista merkitystä.

Mihin strategiatyössä sitten otetaan kantaa? Karlöfin määritelmä strategian käsitteestä kuuluu *”Nykyhetkessä tehtävät päätökset ja toimenpiteet tulevan menestyksen varmistamiseksi ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi.”* Strategiatyössä on tärkeää työskennellä sekä strategian sisällön että strategiaprosessin parissa. Strategiatyössä tulee kiinnittää huomiota sekä kysymykseen mitä että kysymykseen miten. (Karlöf 2004, 19.) Strategiatyötä voi, ja on tarpeen, hyödyntää kaikessa organisoidussa toiminnassa. Strategiatyön edellytykset ja olosuhteet vaihtelevat hallintomuodon, omistussuhteiden, lainasäädännön ja muiden säännösten mukaan. (Karlöf 2004, 30.)

Julkishallinnon strategisen johtamisen muutoksen esimerkiksi Karlöf ottaa Ruotsin. Maan yrityksissä kansainvälinen toiminta on tunnistettu menestyksellisen yrittämisen edellytykseksi. Maan omat kohdemarkkinat ovat liian pienet rationaalista tuotantoa varten. Julkisella sektorilla sen sijaan ei ole totuttu ajattelemaan niin, vaikka kansainvälistyminen

mahdollistaisi mittakaava -ja osaamisetujen hyödyntämistä. Se mahdollistaisi työnjaon ja erikoistumisen. Verovaroin rahoitettavalla sektorilla on tyypillisesti hallintokuntakohtaiset rajat, eikä kansainvälistä toimintaa juuri harjoiteta. Karlöf ennustaa kansallisten monopolien murtumista, mikä on jo tapahtunutkin esimerkiksi telekommunikaatioalalla ja lentoliikenteessä. (Karlöf 2004, 30–31.) Kaupunkikonsernin toimintatapa kuitenkin, toisin kuin Karlöf väittää, mahdollistaa yksiköiden erilaistumisen. Omistajaohjausstrategia voi olla integroiva tekijä, jota vaaditaan erilaistuneen osaamisen valjastamiseksi konsernin edun mukaisiin tavoitteisiin. Näin konserni muodostaa tavoitteen mukaisen kokonaisuuden. Yksiköiden keskinäinen integrointi kokonaisuutta palvelevaksi tapahtuu yhteisten strategiateemojen avulla. (Kaplan & Norton 2002, 52.)

Integroinnissa onnistuminen nousee yhä kriittisemmäksi tekijäksi jos PPP, Public-Private Partnership kunnissa lisääntyy. Iso-Britanniassa PPP-toimintatapa on pidemmällä kuin Suomessa. Se tarkoittaa systemaattista mallia, jossa kunta hankkii yksityiseltä toimittajalta tietyn palvelun. (Stoker 2004, 24-25.) Tuolloin kunta voi luopua esimerkiksi yhtiöistään ja sopimus pohjaisesti hankkia esimerkiksi kiinteistöjä. Oliver Hart esittää tapauksen, jossa vankilan rakentaa ja sitä ylläpitää yksityinen yritys PPP-sopimuksen puitteissa. Hart toteaa, että PPP on toimiva malli ainoastaan jos julkinen tilaaja pystyy kuvaamaan aukottomasti, mitä se sopimussuhteesta haluaa. (Hart 2003, 6.) Suomessa, Espoossa jo tässä työssä mainittu Kuninkaantien lukio on rakennettu PPP-mallin mukaisesti. Strategialähtöisen johtamisen merkitys lisääntyy, mitä enemmän toiminta pohjautuu sopimussuhteisiin ja erilaisiin verkostoihin. Yhteinen tavoite on varmistettava strategisilla tavoitteilla, jotta toimijat saadaan työskentelemään yhteistä päämäärää kohden.

Jossakin tapauksessa strategiaksi riittää se, että toimijat ovat keskenään sopineet tavoitteista ja tehtävistä. Mitä enemmän toimijoita on, sitä tarpeellisempaa on laatia strategiasta kirjallinen esitys (Bryson 1995). Suomen Kuntaliitto tiedotti 28.6.2005, että se suosittelee kuntia määrittelemään omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat sekä kunnan omaa omistamista että pääomasijoituksia tytäri- ja osakkuusyhteisöihin. Omistajapolitiikka määrittelee, millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuottotavoitteet sekä se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten seuranta ja raportointi järjestetään. Useissa kunnissa omistaja- ja konsernilinjaukset ovat jo olemassa. Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet ja näkemys

tulevien vuosien palvelutarpeista sekä noin kymmenen vuotta eteenpäin ulottuva palvelustrategia. Hyvä pääoman käyttö tuo kunnalle säästöjä ja johtaa useasti käyttökustannusten laskuun ja palvelujen paranemiseen. (www.kunnat.net)

Kuntaliitto on täydentänyt vuonna 1998 tehtyjä omistajapolitiikan suosituksia vuonna 2005 niin, että valtuusto päättää kunnan omistajapolitiittisista linjauksista. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle ja tytär- ja osakkuusyhteisöille tulevien yksittäisten päätösten pohjaksi. Kunnassa omistajaohjaus kuuluu ylimmän johdon, useimmiten kunnanjohtajan tehtäviin. Omistajapolitiittisia linjauksia voidaan täydentää toimialakohtaisissa ohjelmissa ja strategioissa, kuten kunnan maapolitiittisessa ohjelmassa, liiketoimintastrategiassa tai asuntostrategiassa. Yksityiskohtaisempia omistajapolitiittisia ratkaisuja sisältyy muun muassa kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmaan ja yksittäisiin investointipäätöksiin. (www.kunnat.net)

Omistamisella ohjaaminen ja johtaminen on strategista. Operatiivinen johtaminen tapahtuu yksikön sisällä. Strategiat ovat tärkeä osa kuntakonsernin ohjausta ja johtamista (Huttunen 1994, 44., Meklin & Martikainen 2003, 54.) Julkisten liikeyritysten omistajaohjausta on tyypillisesti kuvattu niin, että lähtökohtana on yleinen strategia, joka saattaa perustua esimerkiksi kansantaloudellisiin tavoitteisiin. Tämän pohjalta laaditaan yrityskohtaiset strategiat ja yritysten taloudelliset tavoitteet. Tätä kutsutaan sopimus pohjaiseksi menettelyksi. USAsta taas on lähtöisin ns. signaalijärjestelmä, jonka avulla rakennetaan julkisten yritysten suoritusindikaattoreita. (Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen & Salminen 1994, 59–60.)

Kuntaliiton mukaan omistajapolitiikan linjauksia tarvitaan seuraavista syistä:

- Pääoman tehokas käyttö on yhtä merkittävää kuin käyttötalouden hallinta
- Turvaamaan päätöksenteon systemaattisuuden ja pääoman käytön tehokkuuden
- Ohje henkilöstölle ja tytäryhteisöille yksittäisten päätösten pohjaksi
- Määrittelee seuranta ja raportointijärjestelmän (www.kunnat.net)

Omistajapolitiikan lähtökohtana tulisi olla:

- Kehittämistavoitteet

- Palvelustrategia
- Nykyiset toimintatavat ja omistukset
- Arvio toimintaympäristön muutoksista
- Yksityinen palvelutarjonta

Omaisuuksien käytön tavoitteena Kuntaliiton mukaan kunnilla pitäisi olla palvelutuotannon turvaaminen, kunnan kehityksen tukeminen ja sijoitustoiminnan tuloksellisuus. (www.kunnat.net) Kuntaliiton linjaukset eivät ota kantaa johtamistavan muutokseen, joka tulee kysymykseen silloin kun konsernin toimijat ovat itsenäisiä yksiköitä. Omistajaohjaus on myös johtamista, joka taas ilmenee vaikuttamisena ilman hierarkian suomaan valtuutusta. Verkostomainen hallinta on osa kuntakonsernin strategista johtamista.

Teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitosten ja yhtiöiden omistajaohjauksen strategisten tavoitteiden määrittäminen lähtee konsernistrategiasta, palvelustrategiasta tai muusta vastaavasta konsernin kokonaisstrategiasta. Yhteisiä palveluyksiköitä ja hajautettuja liiketoimintayksiköitä johdetaan ikään kuin yhden ylemmän organisaation puitteissa.

Liiketoimintayksiköiden yhteyskohdat ovat osa organisaation strategista arkkitehtuuria. Se kuvaa, kuinka organisaatio luo synergioita kytkemällä toiminnot toisiinsa. (Kaplan & Norton 2002, 177.) Kuntien strategisen johtamisen muutos kiteytyy osaksi siirtymää hallinnoinnista hallintaan, jolloin uusien rakenteiden lisäksi tarvitaan uusia asenteita ja prosesseja. Siihen vaikuttaa tapa, miten oman kunnan kehitys nähdään ja mitkä voimat siihen vaikuttavat. (Sotarauta 1996, 35.) Pyrkimys hyvään hallintaan ja kokonaisuuden menestymiseen on omistajaohjauksen keskeinen tehtävä.

Kun toimitaan löyhäsidonnaisessa verkostomaisessa konserniorganisaatiossa, on ongelmanratkaisu erilaista verrattuna hierarkiaan. Valta ja taito ongelmien ratkaisuun ei ole enää yhdellä taholla, vaan yksiköiden välissä ja niiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. (mt. 64.) Valta hajautuu myös kuntakonsernissa, mutta samalla yksiköiden välillä on keskinäistä riippuvuutta.

Vallan hajautumisen takana ovat Sotaraudan mukaan: kompleksisuus, moninaisuus, dynaamisuus ja niistä kumpuava epäselvyys. Tähän Sotarauta esittää yhdeksi toimintamalliksi strategista kuntamallia, jossa hyväksytään se, että paikallisen hallinnan

prosessit ovat laajakirjoisia. Kuntaorganisaation tehtävänä strategisena yksikkönä on ratkoa kehittämisen ja palvelutuotannon paradokseja. (Sotarauta 1996, 64, 73.)

Hyvän omistajaohjauksen toteuttaminen yhtiöissä tarkoittaa omistajaintressin valvomista hallituksessa strategisella tasolla, ei operatiiviseen johtamiseen puuttumista. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 208–209.) Kuntien liikelaitosten ohjauksesta ei ole tämän kaltaisia ohjeita, mutta kaupungin konsernistrategia ohjaa yksiköiden tavoitteita ja strategiaa. Liikelaitosten ja yhtiöiden toimintaan välittyy omistajan tahto palvelujen ja toiminnan ideasta sekä talouden reunaehdoista. Nämä omistajaohjauksen tavoitteet esitetään omistajastrategiassa.

4. Tutkimuksen empiirinen toteuttaminen ja tutkimusaineisto

4.1. Kohdekaupungit ja niiden toimintaympäristö

Käsillä olevan tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu haastattelumateriaalista ja asiakirjoista. Lisäksi ennen haastatteluja on tehty postikysely, jossa kartoitettiin kaupungin liiketoiminnasta ja siten omistajaohjauksesta vastaavien viranhaltijoiden, poliitikkojen ja yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisen johdon näkemyksiä omistajaohjauksen tavoitteista ja niiden toimeenpanosta. Työssä on käytännön intressi ja tavoitteena on mahdollisuus soveltaa väitöskirjasta saatavaa tietoa kuntien omistajaohjauksen kehittämistyöhön. Työn teoreettiset lähestymistavat ovat ohjanneet teemahaastattelujen ja kysymyslomakkeen kysymyksiä.

Tutkimuksen kohdekaupungit ovat: Helsinki, Tampere, Vantaa, Espoo, Turku, Oulu, Lahti, Jyväskylä, Hämeenlinna, Kuopio, Pori, Lappeenranta, Vaasa, Kotka, Joensuu, Kokkola, Kajaani, Rovaniemi, Seinäjoki, Kouvola, Kerava, Imatra, Nokia, Savonlinna, Riihimäki, Mikkeli, Porvoo, Hyvinkää, Rauma, Kemi, Raahen ja Tornio. Ne on valittu tutkimukseen sikäli sattumanvaraisesti, että kaupungit valittiin niiden internet-sivustojen perusteella. Tutkimusta varten käytiin läpi 31 suurimman kaupungin internet-sivustot ja siihen on valittu kaupungit, joissa on teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitoksia tai yhtiöitä. Tutkimuksen kohteeksi valittiin kaupungit siksi, että ne useimmin toteuttavat konsernimaista johtamistapaa ja niillä useammin on enemmän liikelaitoksia ja yhtiöitä kuin pienillä kunnilla. Tutkimukseen osallistuneet organisaatiot ja vastaajat on esitelty tämän työn liitteenä.

Tarkasteltaessa suurten kaupunkien talouksia voidaan sanoa, että tutkimuksen kohdekaupunkien välillä on eriytymistä. Talouden tarkastelussa lähdetään liikkeelle tulo- ja menotilin riittävydestä. Kunnan talous on tasapainossa silloin, kun vuosikate vastaa pidemmällä aikavälillä korvausinvestointeja eli kun se on vähintään suunnitelmapoistojen suuruinen. Tällä mittaristolla voidaan sanoa, että suurten kaupunkien talous on kiristynyt selkeästi edellisvuosista. Suurista kaupungeista ainoastaan Porissa tulo- ja menotilin on tasapainossa vuoden 2004 talousarviossa. Suurimmista kaupungeista lähes kaikki ovat

korottaneet veroprosenttejaan vuosien 2000–2004 välillä. Kuitenkin verotulot ovat vähentyneet näissä kaupungeissa vuoden 2002 ja 2003 välillä. (Helin 2004, 2–4.)

Suurten kaupunkien tulopohja on kasvanut hyvin hitaasti. Talousarvioiden valmistelun yhteydessä on toimintoja pyritty tehostamaan. Kuitenkin Helsinki on ainoa kaupunki, joka joutui tai pystyi karsimaan menojaan. Toimintakate siis kasvoi kaikissa muissa kaupungeissa paitsi Helsingissä. (Helin 2004, 8.) Hallinnossa on käytössä erilaisia joko NPM-keinojoukkoon tai muihin hallinnon kehittämisen ilmiöihin liittyviä menetelmiä, mutta niiden vaikuttavuutta on vaikea todentaa ainakaan taloudellisten tunnuslukujen perusteella tai mittareita on vaikea löytää. (Pollitt & Bouckaert 2002, 218-223.)

Helinin mukaan valtion tarkoituksena on pitää kuntatalous sopivan kireänä. Laman jälkeen yhteisöveron kasvu lisäsi kuntien taloudellista liikkumavaraa. Valtio pyrki leikkaamaan tätä kuntien lisätuloa ja 1998 alettiin pienentää kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Yhteisövero-osuus on nykyisin kuitenkin ennakoitavissa eikä siten aiheuta niin suurta riskiä kuntien talouteen. Yhteisöveroa suurempi riski kunnille ovat valtion ennakoimattomat toimenpiteet. Kuntatalouden kireys halutaan varmistaa, jotta kunnat hoitaisivat palvelunsa tehokkaasti. Halutaan välttää ”löysää”, joka purettiin kunnista 1990-luvun laman aikana. Nykyinen hallitus on luvannut korvata kuntien verotuloja lisäämällä valtionosuuksia. Huolestuttavaa kunnallistalouden kannalta on se, että valtio on lisännyt jatkuvasti kuntien tehtäviä. Vaikka veroprosenttia on monissa kunnissa nostettu, ei se riitä talouden korjaamiseen. Tästä seuraa, että kunnat joutuvat rahoittamaan investointinsa pääasiassa velalla. Jotta velka ei näyttäisi tilastoissa niin pahalta, saattavat kaupungit ryhtyä omaperäisiin rahoitusratkaisuihin ja pääomajärjestelyihin. Erityisratkaisut pääomajärjestelyissä heikentävät kaupunkien keskinäisen vertailun mahdollisuutta. (Helin 2004. 25–27.)

Loikkanen ja Susiluoto ovat tutkineet kuntien kustannustehokkuutta, jota on tarkasteltu tiettyjen taustatekijöiden kautta. Tässä vertailussa käsillä olevan tutkimuksen kohdekaupungit eivät lukeudu kymmenen tehokkaimman kunnan kärkeen, mutta ei myöskään vähiten tehokkaimpien joukkoon. Potentiaalisia taustatekijöitä, jotka saattaisivat vaikuttaa kuntien tehokkuuteen ovat: keskimääräinen tulotaso, kuntalaisten ja kuntatyöntekijöiden koulutustaso, työntekijöiden ikä, kunnan koko, väestönmuutos, kaupunkimaisesti asuvan väestön osuus, tietyt maantieteelliset tekijät, palveluvalikoiman

yksipuolisuus, sosioekonominen tilanne, valtionapujen määrä, poliittiset valtasuhteet ja äänestysviikkaus. Lisäksi yhdeksi tekijäksi tutkijat nimesivät palvelutarjonnan järjestämisen muodon. He toteavat, että yhdessä kunnassa itse tuotettu palvelu voi olla tehokkain ja toisessa yksityiseltä ostettu. Kilpailun olemassaolo saattaa vaikuttaa tehokkuuteen myönteisesti. (Loikkanen & Susiluoto 2005, 40-43.)

Tutkimuksen kohdekaupungeista Loikkanen ja Susiluoto ottavat esille sen, että Helsinki jää tehokkuudessa kuntien keskitason alapuolelle ja Tampere ja Oulu taas ovat tehokkuudeltaan keskimääräistä parempia. Helsingissä tehokkuuden ympäristötekijä voi olla suuren organisaation byrokratia. Vaikka Tampere ja Oulu ovat myös suuria kaupunkeja, ei organisaation suuruus vaikuta sen tehokkuuteen heikentävästi. (Loikkanen & Susiluoto 2005, 86–87.) Yksi selitys tähän voisi olla Scheinin näkemys siitä, että organisaation onnistuminen on riippuvaisempaa sen ns. emergenttisesti järjestelmistä kuin virallisista rakenteista ja ympäristöstä. (Schein 2004) Emergenttisuudella tarkoitetaan epävirallisia organisaation rakenteita ja ihmisten vuorovaikutussuhteita. Tämän tutkimuksen kohdekaupungit ovat Suomen oloissa kooltaan suurimpia. Tosin niiden keskinäiset kokoerot ovat suuria. Pienin tämän tutkimuksen kohdekaupunki on Tornio, jossa asukkaita on 22 198.

Kuntien omistajaohjaukseen vaikuttavia tekijöitä voivat olla kunnan omaisuus rakenne, alueen elinkeinorakenne, työllisyys, Loikkasen ja Susiluodon mainitsema viranhaltijoiden ja työntekijöiden ikärakenne ja osaaminen. Lisäksi maantieteellisiä erityisympäristöjä ovat rajan läheisyys sekä Idässä että Lännessä ja erityinen pohjoinen asema –EU:n pohjoinen ulottuvuus. Satama on keskeinen tekijä kaupungin omistajaohjauksessa. Satamat ovat tyypillisesti liikelaitoksia ja niillä on sekä suoria taloudellisia että välillisiä elinkeinopoliittisia vaikutuksia sekä kyseiselle alueelle että koko maahan. Omistajaohjaukseen liittyvät tilannetekijät voivat vaihdella kaupungeittain, mikä välittyy kaupunkien omistajaohjausstrategioissa. Esimerkiksi Oulun strategian mukaan osa liikelaitoksista ja yhtiöistä on kaupungin palvelutoiminnalle strategisia siinä mielessä, että ne toteuttavat alueellista palvelutehtävää. (www.ouka.fi)

Tulkinta ilmiön strategisuudesta on subjektiivinen. Jotkut tytäryhteisöistä eivät kuulu kaupungin strategiseen toimintaan, jolloin siitä voi luopua. Näitä esimerkiksi voivat olla Pollittin mainitsemat pääomavaltaiset toiminnot, kuten teletoiminta. (Pollitt 1993, 48.)

Teletuiminta ei kuulu kaupungin perustehtävään ja ei siten ole strategista ts. ei ole osa yhteiskunnallista tehtävää. Yksi keskeinen omistajaohjaukseen liittyvä erityisympäristö on julkisen hallinnon allokatiotehtävä. Tavallisesti markkinoilla kuluttajat päättävät itse käyttämistään palveluista ja yritysten välinen kilpailu takaa kohtuulliset hinnat. Markkinoiden katsotaan epäonnistuvan kahdesta syystä: kilpailun puutteen vuoksi sekä julkishyödykkeiden tuottamisen osalta. Julkishyödykkeet ovat markkinoiden kannalta ongelmallisia niihin liittyvien erityisongelmien vuoksi, mutta julkinen allokatiotehtävä korjaa markkinoiden epäonnistumisen. (Laakso & Loikkanen 2004, 380–381.) Erityisongelmilla tarkoitetaan talouden tuloksellisuuteen ja sen mitattavuuteen liittyviä ongelmia. Julkisiin palveluihin liittyy usein ei pelkästään talouteen liittyviä arvoja, vaan myös inhimillisiä ja poliittisia arvostuksia. Kaupungit toteuttavat liiketoimintaa markkinoiden ja poliittisen allokation välimaastossa, sekataloudessa. (Considine & Lewis 2003)

Tutkimuksen kohdekaupunkien strategioista tai visiosta on poimittu tiivistetysti strateginen tahtotila käyttäen hyväksi kaupunkien internet-sivustoja. Näin on tehty, koska organisaatio arvioi toimintaympäristöään ja mukauttaa strategiansa ja organisaatiomuotonsa sellaiseksi, että se vastaa toimintaympäristön muutostekijöitä. Näin organisaation oletetaan toimivan ainakin työn teoreettisia viitekehyksiä mukaillen. Talous ja kaupungin sosioekonominen asema ovat esimerkkejä kontingenssitekijöistä. Strategiaa luodaan havainnoimalla ympäristöä, jonka pohjalta organisaatio pyrkii vastaamaan ympäristön odotuksiin. Strategiset viestit on esitetty tiivistettynä tutkimuksen liitteessä numero kaksi.

Lähes kaikki kaupungit esittävät strategiassaan tavoitteekseen saada lisää asukkaita ja lisää yrityksiä ja taata näin elinvoimaisuutensa. Myös kiristyvän kuntatalouden haasteisiin on otettu yleensä kantaa ja asetettu sille oman kaupungin osalta tiettyjä talouden tai tuottavuuden tavoitteita. Näitä asioita ei ole erikseen mainittu, elleivät ne ole ensimmäisenä tai erityisen korostetusti esillä kaupungin strategiassa tai visiossa.

Omistajaohjauksesta ei voi esittää yhtä ainoaa mallia. Kaupungin erityisympäristö ja mm. seuraavat seikat voivat vaikuttaa omistajaohjauksen tavoitteisiin:

- Halutaanko liiketoiminnalla kohentaa kaupungin taloutta tulouttamalla tytäryhteisöjen tulosta kaupunkiomistajalle

- Halutaanko liikelaitos- ja yhtiömuotoisen toiminnan avulla karsia kaupungin virasto-organisaation toimipisteiden ja palvelujen määrää ja lisätä toimintojen autonomiaa poliittis-hallinnollisesta prosessista
- Halutaanko toiminnan riskiä siirtää markkinoille
- Onko kunnan liiketoiminnalle ideologinen peruste
- Halutaanko kuntayhtiöiden avulla kehittää paikallista elinkeinoelämää ja työllisyyttä
- Onko kunnan sosioekonominen asema sellainen, että kunnan on tuettava yrittäjyyttä työpaikkojen turvaamiseksi
- Onko kunnan maantieteellinen sijainti sellainen, että kunnan on ryhdyttävä erityistoimiin talousalueen elvyttämiseksi
- Halutaanko liikelaitostamis- ja yhtiöittämiskehityksen avulla luopua kunnan strategiasta poikkeavista toiminnoista

Tämän tutkimuksen empiriassa tarkastellaan mm. omistajaohjauksen tavoitteita ja niiden syntyä. Mahdollisia havaittuja erityisympäristöjä ja niistä syntyneitä tavoitteita voivat olla edellä luetellut seikat.

Tutkimuksen kohdekaupungit on ryhmitelty viiteen kuuden kaupungin luokkaan. Kun kaupunkeja tarkastellaan näissä ryhmissä, voidaan todeta, että kuuden suurimman kaupungin velkamäärä asukasta kohden on Vantaata ja Helsinkiä lukuunottamatta matalahko. Työttömyysaste taas vaihtelee Espoon 6,6% ja Tampereen 14,1% välillä. (www.kunnat.net 30.5. 2006)

Pienemmissä kaupungeissa sekä velan määrä että työttömyysaste keskiarvoisesti lisääntyvät. Kuopiolla on velkaa suhteellisen vähän, samoin Joensuulla, Hämeenlinnalla ja Porilla. Tosin Joensuun ja Porin työttömyysasteet ovat varsin korkeat. Raumalla velkaosuutta on vain 7e/asukas. Kuntataloudet näyttävät eriytyvän. Pienistä Kaupungeista Nokialla velkaosuus on esimerkiksi n. 500e ja Kemillä yli 5000e. (www.kunnat.net 30.5. 2006) Strategian retoriikka on kaikissa kaupungeissa samantyyppistä, eikä kaupunkistrategioista löydy juuri eroavaisuuksia. Kun empiriassa edetään ja tarkastellaan omistajastrategisia tavoitteita, kaupunkistrategioiden oletetaan kuitenkin olevan tunnistettujen erityisympäristöjen taustana silloin kun omistajaohjauksen tavoitteita määritellään.

Työn teoreettinen viitekehys korostaa sitä, että organisaation tulisi mukauttaa organisaatorakenteensa ja ongelmanratkaisujärjestelmänsä strategisia tavoitteita tukeviksi. Näistä lähtökohdista kohdekaupunkien strategiset tavoitteet oli syytä käydä läpi ja esittää niiden keskeiset viestit myös tässä yhteydessä. Se auttaa havainnollistamaan omistajastrategian polveutumista kaupunkistrategiasta sekä tunnistamaan erityisympäristöt, joihin omistajaohjauksessa saatetaan kiinnittää huomiota. Kaupunkistrategiat ovat kaiken kaikkiaan laaja-alaisia ja niistä on vaikea erottaa selkeitä painopistealueita. Esimerkiksi hyvän elämän- tavoite on abstrakti. Talous on yhtenäinen tekijä, jonka perusteella voidaan asettaa tavoitteita erilaisiin alastrategioihin. Omistajaohjauksessa talous on yksi keskeisin tekijä. Erityisesti managerialistiset kirjoitukset korostavat liiketalouden hyödyntämistä julkisessa toiminnassa.

4.2. Aineiston hankinta

Laadullisen tutkimuksen uskottavuutta voidaan varmistaa triangulaation avulla. Useaa eri menetelmää (menetelmätriangulaatio) käyttämällä voidaan katsoa tukevatko löydökset toisiaan. (Janhonen & Nikkonen 2003, 197.) Tutkimuksen aineistoa on kerätty useasta eri lähteestä ja se on yhdistelmä kvantitatiivista ja kvalitatiivista analyysia: teemahaastattelut, postikysely, jossa on sekä laadullista että kvantitatiivista dataa ja asiakirjat. Mikäli tutkimuksen aineistoon liittyy erilaisten toiminnan prosessien kautta hajautunutta tietoa ja toiminnan prosessit itsessään ovat kompleksisia, kannattaa välttää pelkästään haastattelututkimukseen liittyvää aineistoa. Haasteena siinä on, että vastaajat heijastelevat haastattelussa omia tuntemuksiaan, eivätkä anna suoraa vastausta itse ilmiöstä. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 107.)

Vaikka omistajaohjauksen tavoitteita ja omistajastrategian toimeenpanon prosesseja on järkevää kuvata toimijoiden itsensä näkemyksistä, on aineistoa kerätty myös kvantitatiivisesti. Näin on vältetty kuvaamasta yksinomaan vastaajien rekonstruointia tutkittavasta ilmiöstä. Lisäksi vastaajia on otettu mukaan eri tehtävärooleista, jolloin on saatu eri asemassa olevien henkilöiden näkemyksiä kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteista ja keinoista.

Kvantitatiivinen analyysi on kartoittavaa ja kuvaavaa tulkintaa kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteista ja omistajaohjausstrategian toimeenpanon menetelmistä. Keväällä 2006 tehdyissä teemahaastatteluissa tarkennettiin onnistuneen omistajaohjauksen edellytyksiä ja tavoitteiden organisaatiokohtaisia eroavaisuuksia kohdekaupungeissa.

Postikysely lähetettiin alun alkaen 300 henkilölle. Yhteystiedot poimittiin kaupunkien internet-sivustoilta. Mukaan valikoitiin viranhaltijoita, jotka vastaavat omistajaohjauksesta tai ovat muuten siinä mukana. Tyypillinen esimerkki viranhaltijasta, joka vastaa omistajaohjauksesta on joko kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja. Toisaalta taas esimerkiksi kaupunkien controllerit ovat tietoisia omistajaohjauksen linjauksista, ainakin taloudenpidon osalta. Toisen ryhmän muodostavat valtuustojen puheenjohtajisto, jotka edustavat ylintä poliittista päätöksentekoa kaupungeissa. Monet valtuustojen puheenjohtajat myös toimivat yhtiöiden ja liikelaitosten päätöksentekolimissä. Kolmannen ryhmän muodostavat liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivinen johto. Neljäs, tässä tutkimuksessa pienin ryhmä, ovat liikelaitosten ja yhtiöiden luottamushenkilöt, jotka toimivat kaupungin edustajina, mutta eivät ole valtuutettuja.

Aineistosta tehtiin kvantitatiivinen analyysi heinä-syyskuun 2005 aikana ja sitä täydentävä kvalitatiivinen analyysi keväällä 2006. Kaupungit on valittu tutkimukseen siltä pohjalta, että ne ovat suuria tai keskikokoisia suomalaisia kaupunkeja ja niillä on teknisen- ja ympäristötoimen alalla palveluja tuottavia liikelaitoksia ja määräänemmistöomisteisia yhtiöitä. Tutkimukseen ei valittu suoraan 31 suurinta kaupunkia tai kuntaa, koska ennalta ei voinut olla varma, että niissä automaattisesti olisi sen luonteista liiketoimintaa kuin tutkimuksen piiriin kuuluu. Internet on ollut ensimmäinen tietolähde sen edullisten käyttökustannusten vuoksi. Myöhemmin vastaajiin otettiin yhteyttä puhelimitse.

4.2.1. Kysely ja kvantitatiivisen aineiston käsittely

Kysely lähetettiin seuraaville henkilöille virka-aseman tai tehtävän mukaan:

- Kaupungin omistajaohjauksesta vastaava viranhaltija
- Kaupungin luottamusjohtoon, joko kaupunginvaltuuston tai kaupunginhallituksen puheenjohtajistoon kuuluva

- Yhtiön toimitusjohtaja tai muu ylimpään operatiiviseen johtoon kuuluva
- Liikelaitoksen toimitusjohtaja tai muu ylimpään operatiiviseen johtoon kuuluva
- Yhtiön hallituksen jäsen tai puheenjohtaja
- Liikelaitoksen lautakunnan tai johtokunnan jäsen tai puheenjohtaja

Kyselyn lomakkeet postitettiin toukokuussa 2005 viikolla 19. 3.6.2005 lomakkeita oli palautunut 77 kpl, jolloin tehtiin 1. karhukierros puhelimitse. Tällä puhelukierroksella kävi ilmi, että postituksen joukossa oli henkilöitä, jotka eivät vastaa omistajaohjauksesta tai henkilö tehtävässä oli vaihtunut. Kävi myös ilmi, että lomakkeita oli lähetetty yhdelle henkilölle kahdessa roolissa. Näin saattoi käydä jos esimerkiksi yhtiön hallituksen puheenjohtajan nimeä ei ollut tiedossa ja hän oli samalla valtuuston puheenjohtajistoon kuuluva. Sama henkilö voi myös olla usean kunnallisen yhtiön toimitusjohtaja yhtä aikaa. Soittokierros kohdekaupunkeihin osoitti, että otoksen koko on oikeammin 275 henkilöä. Tähän ryhmään jäivät lomalla ja sairauslomalla olevat henkilöt, jotka katsotaan mukaan normaaliin katoon. Katoon kuuluvat myös ne henkilöt, jotka eivät ennättäneet tai eivät halunneet vastata kyselyyn. Kesäkuussa 2005 lähetettiin uudet lomakkeet niille, jotka sitä tarvitsivat. Koska heinäkuu on tyypillisesti lomakuukausi Suomessa, pidennettiin lomakkeiden palautusajankohtaa elokuun alkuun asti, jolloin lomakkeita oli palautunut 150 kappaletta. Näin ollen kyselyn vastausprosentti on 55 %.

Puhelinkeskustelussa noin 200 otokseen kuuluvan henkilön kanssa, kävi ilmi joitakin katoon vaikuttavia tekijöitä. Tässä ne listattuna ilman tärkeysjärjestystä:

- Kiire tai haluttomuus vastata kyselyihin ylipäätään
- Tutkittavan asian vaikeus: aihe oli vieras tai koko kaupungissa ei oltu vielä perehdytty omistajaohjaukseen riittävästi
- Loma tai sairausloma

Erityisesti valtuustojen puheenjohtajistossa oli henkilöitä, jotka sanoivat, etteivät pysty vastaamaan kyselyyn, koska eivät tunne asiaa. Myös muutamia sellaisia kokemuksia oli, että henkilö ei halunnut vastata kyselyyn, koska hän koki organisaatiossaan omistajaohjauksen erityisen tulehtuneena tai vaikeana asiana. Joissakin yhtiöissä oli haluttomuutta vastata kyselyyn, koska yhtiön toimitusjohtajat eivät kokeneet kuuluvansa

kaupunkikonserniin, vaikka kaupunki olisi määräenemmistöinen omistaja. Muutamat yhtiöiden toimitusjohtajat haluaisivat mieluummin kieltää kaupungin enemmistöosakkuuden olemassaolon. Näissä tapauksissa tutkimukseen suhtauduttiin epäluuloisesti.

Se, että kyselyyn saattoivat vastata vain ne henkilöt, jotka kokivat omistajaohjauksen erityisen tärkeäksi asiaksi joko positiivisessa tai negatiivisessa mielessä, saattaa vaikuttaa tutkimuksen validiteettiin. Tosin sitä pyrittiin parantamaan tekemällä ilmiötä syventäviä haastatteluja. Haastateltujen ennako-asenteet aiheita kohtaan eivät olleet ennalta tutkijan tiedossa. Kyseisen ilmiön operationalisointi on haastavaa, mutta tutkijan ja vastaajan yhteistä ymmärrystä pyrittiin lisäämään kysymyslomakkeessa olevilla tarkentavilla kysymyksillä, jolloin tutkimuksen validiutta pystyttiin parantamaan. Myös tutkimuksen reliabiliteetti niin ikään parani, kun aineistoa hankittiin useammasta lähteestä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002, 89-97.) Näin esimerkiksi lomakkeiden koodaamisen mahdolliset näppäilyvirheet eivät vaikuta analyysiin ratkaisevasti, koska asiaa kysyttiin myös laadullisia menetelmiä käyttämällä.

Lähtökohtaisesti tutkimuksen perusjoukosta olisi pystyttävä poimimaan edustava otos, jossa vastaajien erilaiset kannat tulevat esille. Otanta on valittava niin, että sattuma vaikuttaa siihen, mitkä yksiköt joutuvat otokseen. Havainnot voidaan valita myös edellä mainitun vastaisesti, ei satunnaisesti. Siinä tapauksessa on tärkeää pyrkiä saamaan perusjoukon ominaisuudet oikeassa suhteessa tarkasteltaviksi. Tällöin on kyse näytteestä. Näytteellä saadaan oikea kuva perusjoukosta, mutta ei voida tehdä tilastollista päättelyä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002, 106–109). Tässä tutkimuksessa on kyse ennemminkin näytteen analysoinnista kuin absoluuttisesta tilastollisesta päättelystä. Tutkimuksessa käsitellään suuria ja keskikokoisia suomalaisia konsernimaisesti johdettuja kaupunkeja. Otoksen rakenne vastaa perusjoukon rakennetta näiden kaupunkien osalta, mutta tuloksia ei voi yleistää tilastollisesti kaikkiin suomalaisiin kaupunkeihin.

Kuvailevassa tutkimuksessa pyritään usein jonkin tuntemattoman asian tai tilanteen mahdollisimman tarkkaan ja oikeaan esittämiseen. Tuntemattomuus voi tarkoittaa, että asiaa ei ole lainkaan tutkittu tai halutaan selvittää, onko tapahtunut muutoksia. Kun mukaan otetaan poliittisen kulttuurin muutoksen tutkiminen, josta tässäkin työssä osittain on kyse, voidaan puhua samanaikaisesti myös kausaalityyppisestä tutkimuksesta. (Alkula,

Pöntinen & Ylöstalo 2002, 188.) Kuvailevassa tutkimuksessa analyysikeinona ovat prosenttijakaumien, mediaanin ja keskiarvon laskeminen. Myös ristiintaulukointi sopii siihen hyvin. Yleistystä otoksesta perusjoukkoon tutkitaan esimerkiksi laskemalla prosenttilukujen tai keskiarvon luottamusväliä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002, 189.)

Yleensä kvantitatiivisessa tutkimuksessa suositellaan hypoteesin asettamista silloin kuin se vaan on mielekästä. Tyypillisesti selittävässä ja vertailevissa tutkimuksissa käytetään hypoteeseja, mutta kuvailevissa ja kartoittavissa tutkimuksissa ei aseteta hypoteesia. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 150.) Tämän työn teoriat ennemminkin asettavat hypoteesimaisen oletuksen siitä, miten organisaatio pääsisi tavoitteisiinsa strategioiden ja niiden toiminnallistamisen avulla.

4.2.2. Haastattelut ja laadullisen aineiston analyysi

Tutkimuksen laadullinen aineisto on hankittu kahta kautta. Postikyselyssä esitettiin avoimia kysymyksiä, joiden vastauksia analysoidaan tutkimuksessa sekä kvalitatiivisesti että kvantitatiivisesti. Postikyselyn laadullinen aineisto käsittelee lähinnä kuntien liiketoiminnan tavoitteita ja tavoitteiden toimeenpanon menetelmiä. Näitä vastauksia hyödynnetään täydentäen kvantitatiivista aineistoa. Postikyselyn laadulliset vastaukset on myös luokiteltu, jotta niistä on saatu täsmällisempiä kuvauksia tätä tutkimusta varten.

Teemahaastatteluihin osallistuvat henkilöt valittiin suurista kaupungeista, jotta ilmiöstä saataisiin hyödynnettäväksi maksimaalinen tieto. Haastatteluihin osallistuvien kaupunkien edustajat ovat Helsingistä, Espoosta, Vantaalta, Tampereelta, Turusta ja Oulusta. Pilottihaastattelut tehtiin Riihimäellä ja Hyvinkäällä. Haastatteluihin osallistui yhdeksän virkamiestä, kaksi yhtiön toimitusjohtajaa ja viisi liikelaitoksen johtajaa. Haastateltavat on esiteltyä tämän tutkimuksen liitteessä numero viisi. Haastateltavat valittiin eri rooleista, koska tieto hajautuu eri ihmisille erilaisten toiminnan prosessien kautta. Eri roolien näkökulmasta prosessit saattavat näyttäytyä erilaisilta. Monimutkainen ja vaikea asiakokonaisuus voi olla myös vallankäytön väline ja haastatteluja saattavat siten värittää poliittiset lausumat. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 107.) Teemahaastattelujen laadullinen analyysi on tässä työssä lähinnä teoriasidonnaista sisällönanalyysiä.

Teoriasidonnaisessa analyysissä teoria toimii apuna analyysin etenemisessä, jolloin analyysissä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus. Kun puhutaan teoriasidonnaisen analyysin päättelyn logiikasta, on usein kyse abduktiivisesta päättelystä. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 98–99.)

Tehdyt teemahaastattelut on analysoitu taustoittavaa teoriaa hyödyntäen ja vastaajien ilmaisut on taulukoitu teorian mukaisiin osa-alueisiin. Vastaukset on toisin sanoen ryhmitelty teorioiden mukaisiin luokkiin. Tässä yhdistyvät Pattoniin viitaten vastausten ryhmittely haastateltavien ilmausten mukaisesti ja toisaalta analyysia tehdään tutkimusta viitoittavien teorioiden näkökulmasta. Laadullisen aineiston analyysissä voivat yhdistyä nämä molemmat lähestymistavat. (Patton 1990, 376-377.)

Laadullisen tutkimuksen suhde teoriaan on Tötön mukaan skitsofreeninen. Toisaalta väitetään, että fenomenologista analyysia ei voi tehdä valmiiseen luokittelurunkoon pohjautuen ja toisaalta sanotaan, että ilman teoriaa tutkimus jää rakenteettomaksi, epäsystemaattiseksi kertomiseksi. (Töttö 2000, 102.) Tässä tutkimuksessa teorian avulla pyritään kuvaamaan ilmiöön liittyviä johtamisteoreettiset ja toisaalta hallintoteoreettiset näkemykset. Niiden avulla täsmennettiin tutkimuskysymyksiä, jotka tarkentuivat vielä aineiston analyysivaiheessa. Tätä pidetään tyypillisenä ilmiönä erityisesti laadullisessa analyysissä. (Patton 1990, 378.)

Teemahaastattelut syvensivät postikyselyn aineistoa ja niissä saattoi tarkentaa postikyselystä nousseita asioita. Teemahaastattelujen runko syntyi tutkimuksen teorioiden pohjalta ja sitä laadittaessa keskeinen tavoite oli, että aineistoa pystyi analysoimaan teorioiden pohjalta haastattelujen jälkeen. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 109.) Haastatteluaineisto alkoi kylläntyä kahdeksannen haastattelun kohdalla.

Aineistossa on kahdenlaisia laadullisesta aineistosta poimittuja sitaatteja. Toiset ovat postikyselystä puhtaaksikirjoitettuja avoimia vastauksia, jotka on nimetty vastaajan kaupunkiryhmän mukaan. Toiset sitaatit ovat teemahaastattelujen sitaatteja, jotka on nimetty vastaajan aseman mukaan.

4.3. Empiirisen aineiston ryhmittely

Kohdekaupunkeja on 31 kappaletta, ja koska niitä ei ole mielekästä analysoida kvantitatiivisesti yksittäin, ne on ryhmitelty koon perusteella viiteen ryhmään. Ryhmät on esitelty taulukossa kolme. Aineistosta ei kannata tehdä viittä luokkaa tiheämpää luokittelua, koska analyysi jää siinä tapauksessa hajanaiseksi ja yksittäisten havaintojen varaan. (Heikkilä 2004.)

Taulukko 3 Kaupungit ryhmiteltynä

<i>Ryhmä 1</i>	<i>Ryhmä 2</i>	<i>Ryhmä 3</i>	<i>Ryhmä 4</i>	<i>Ryhmä 5</i>
Helsinki	Lahti	Kotka	Rauma	Kerava
Espoo	Kuopio	Joensuu	Kokkola	Imatra
Vantaa	Jyväskylä	Hämeenlinna	Kajaani	Nokia
Tampere	Pori	Mikkeli	Rovaniemi	Savonlinna
Turku	Lappeenranta	Porvoo	Seinäjoki	Riihimäki
Oulu	Vaasa	Hyvinkää	Kouvola	Raahe ja Tornio

Taulukossa neljä on esitetty vastaajien lukumäärä kaupunkiryhmittäin. Vastausaktiivisuus näyttää kasvavan kaupungin koon mukaan, vaikka lomakkeita lähetettiin kaikkiin kaupunkeihin sama määrä. Pienimmät kaupungit tekevät poikkeuksen ryhmässä viisi.

Taulukko 4 Vastaajien lukumäärä kaupunkiryhmittäin

<i>Kaupunki</i>	<i>Henkilöiden lukumäärä</i>	<i>%</i>
Ryhmä 1	40	27
Ryhmä 2	33	22
Ryhmä 3	25	17
Ryhmä 4	19	13
Ryhmä 5	33	22
Yhteensä	150	100

Taulukossa viisi esitetään vastaajien lukumäärä rooleittain, vastaajan aseman mukaan. Suurimman luokan muodostavat kaupunkien omistajaohjauksesta vastaavat viranhaltijat,

myös valtuustojen puheenjohtajiston edustus on runsas. Mikäli liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivinen johto lasketaan yhteen, tulee näistä suurin vastaajaryhmä, joten itsenäisten yksiköiden edustajien näkemys on voimakkaasti esillä. Pienin ryhmä on yhtiöiden hallitusten jäsenet ja liikelaitosten johtokuntien, tai vastaavien luottamusorganisaatioiden jäsenet. Näitä henkilöitä oli vaikea jäljittää, koska henkilöiden nimet ja yhteystiedot ovat harvoin keskitetysti kaupungeissa esillä.

Taulukko 5 Vastaajat tehtävän mukaan

Asema	Vastauksia kpl	%
liikelaitoksen johto	27	18
yhtiön johto	26	17
viranhaltija	45	30
luottamushenkilö(valtuuston tai hallituksen jäsen)	39	26
yhtiön hallituksen jäsen	5	3
liikelaitoksen johtokunnan tai lautakunnan jäsen	8	5
N	150	100

Kysyttäessä vastaajien kokemuksta kaupungin liiketoiminnan parissa, saattoi huomata, että 75 % vastaajista on työskennellyt asian parissa neljä vuotta tai enemmän. Suurin osa vastaajista omasi pitkän kokemuksen kaupungin liiketoiminnassa toimimisesta. Voi olla, että kadossa mukana olevissa on vähemmän kokemusta omaavia.

Taulukko 6 Vastaajien kokemus kaupungin liiketoiminnan parissa

Kokemus	Vastauksia kpl	%
alle 1 vuosi	11	7
1-2 vuotta	7	5
3-4 vuotta	18	12
4 vuotta tai yli	112	75
Yhteensä	148	99
Puuttuvat	2	1
N	150	100

Ensimmäinen havainto kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjauksesta on, että siihen on perehtynyt vain pieni ryhmä toimijoita. He tuntevat omistajaohjauksen tavoitteet ja toimintatavat. Muut viranhaltijat ja erityisesti poliitikot on jätetty tai he ovat jättäytyneet asian ulkopuolelle. Toinen ilmiöön liittyvä seikka on, että vuoden kuluessa

kyselytutkimuksen toteuttamisesta monet liikelaitosten ja yhtiöiden johtajat ovat vaihtuneet. He ovat joko joutuneet lähtemään vastoin omaa tahtoaan tai sitten he ovat siirtyneet muihin tehtäviin ja samalla kritisoineet kaupungin johtamisjärjestelmää. Tätä keskustelua on käyty sanomalehtien palstoilla.

5. Omistajaohjausta koskevat havainnot ja huomiot

5.1. Omistajaohjauksen tavoitteet

Tutkimusta ohjaa ajatus siitä, että omistajan tavoitteet esitetään strategioissa. Omistajaohjauksen tavoitteet voivat olla konsernin rakenteeseen liittyviä, taloudellisia tavoitteita tai toiminnallisia tavoitteita.

Postikyselyssä selvitettiin, onko vastaajan edustamalla kaupungilla liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia, joka tyypillisesti on nimetty liiketoimintastrategiaksi tai omistajaohjausstrategiaksi. 146 henkilöä 150 vastaajasta vastasi tähän kysymykseen. Heistä 106 henkilöä ilmoitti, että heidän edustamallaan kaupungilla on liiketoimintastrategia. 40 henkilöä vastasi, ettei sitä ole. Taulukossa seitsemän on vastaukset kuvattu kaupunkiryhmittäin. Taulukosta käy ilmi, että kaiken kaikkiaan 73 % vastaajista on sitä mieltä, että heidän kaupunkikonsernissaan on liiketoimintastrategia tai omistajaohjausstrategia.

Vastaukset menivät toimijoiden kesken ristiin niin, että saman kaupungin edustajista osa ilmoitti, että liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia on olemassa ja osa taas koki, ettei sitä ole laadittu. Joko kaikki vastaajat tässä ryhmässä eivät olleet tietoisia strategian olemassaolosta tai kokivat niin, ettei virallista strategiaa ole. Strategian käsitteistö on haastava, sillä strategialla voidaan tarkoittaa yhteistä sopimusta tavoitteista ja tehtävien prioriteeteista tai virallisesti kirjattua asiakirjaa. Kysymyksen vaikeutta lisää myös se, että monet poliitikot ts. valtuustojen puheenjohtajat ilmoittivat, etteivät he tiedä oman kaupunkinsa osalta asiasta kovin paljoa. Vastausten perusteella voidaan ajatella liiketoiminnan omistajaohjauksen keskittyvän tiettyjen viranhaltijoiden osaamisalueelle ja poliitikot jäävät asian ulkopuolelle.

”Mukaan otetaan vain ne päätöksentekijät, jotka ovat perehtyneet aiheeseen ja, joiden kanssa tiedetään pääsevän yhteisymmärrykseen helpommin.” (Vastaaja K, emokonsernin edustaja)

Ilmiön moninaisuutta kuvaa myös se, että vaikka omistajastrategia ja konserniohjeistus oli laadittu, voi yksittäisillä toimijoilla olla hyvin erilaisia näkemyksiä kunnan sisällä.

”Omistajan tavoitteiden ja ohjauksen käytäntöjen hajoaminen erilaisiksi näkemyksiksi välittyy kuntakonsernin eripuraisuutena yhtiöiden ja liikelaitosten operatiiviselle johdolle päin.” (Vastaaaja Z, liikelaitoksen tai yhtiön johto)

Omistajaohjauksen tavoitteista voidaan olla kaupungin sisällä eri mieltä ja saman aikaisesti omistajaohjauksen välillisenä tavoitteena voi olla epävirallisten organisaatioiden rakentaminen.

Vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että aineiston suuremmat kaupungit ovat tällä hetkellä keskittyneet liiketoiminnan omistajaohjausstrategiatyöhön muita kaupunkeja tiiviimmin. Taulukosta seitsemän käy ilmi vastausten jakautuminen prosenteittain.

Taulukko 7 Liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia olemassaolo

Kaupunki	kyllä	ei
Ryhmä 1	95 %	5 %
Ryhmä 2	61 %	35 %
Ryhmä 3	87 %	13 %
Ryhmä 4	53 %	47 %
Ryhmä 5	58 %	42 %
Yhteensä	73 %	27 %
N 146		

Kyselyssä selvitettiin, onko vastaajan edustamalla kaupungilla omistajaohjauksen tapaa määrittävää strategiaa tai ohjeistoa. Tämä voi tyypillisesti olla konserniohje, kuten Kuntaliitto kuntien omistajaohjaus-tiedotteessa suosittaa. (www.kunnat.net) Asia on esitetty taulukossa kahdeksan. Kaiken kaikkiaan 75 % vastaajista ilmoitti, että omistajaohjauksen tapaa määrittävä ohjeisto on heidän kaupungillaan olemassa. Myös tässä kysymyksessä suuremmilla kaupungeilla tyypillisimmin on ko. ohjeisto olemassa. Yleisimmin sitä kutsutaan konserniohjeeksi tai omistajaohjausstrategiaksi. Lähtökohtaisesti kaikissa tutkimukseen kuuluvissa kaupungeissa on otettu jollain tapaa kantaa liiketoiminnan omistajaohjauksen tavoitteisiin ja omistajaohjauksen tapaan toteuttaa sitä. Osa vastaajista ilmoitti puhelimitse, että virallista strategiaa ei ole tai, että strategiaprosessi on kesken. He vastasivat kyselyyn siltä pohjalta, mikä tilanne sillä hetkellä oli ja hyödynsivät esim. suullisesti sovittuja omistajaohjauksen linjauksia vastauksissaan.

Taulukko 8 Omistajaohjauksen tapaa määrittävän strategian tai ohjeiston olemassaolo

Kaupunki	kyllä	ei
Ryhmä 1	95 %	5 %
Ryhmä 2	71 %	29 %
Ryhmä 3	88 %	12 %
Ryhmä 4	58 %	42 %
Ryhmä 5	56 %	44 %
Yhteensä	75 %	25 %
N 144	108	36

Omistajaohjauksen tavoitteena on omistajan tavoitteiden ohjaaminen ja viestittäminen tytäryhteisöihin:

”Corporate Governance (suom. Hyvä hallintotapa) on omistajan työkalu omistustensa ohjaamiseen. Tämän ohjeen tarkoituksena on varmistaa, että kaupungin omaisuutta hoidetaan tuottavasti ja luotettavasti. Ohjeella pyritään yhtenäistämään käytäntöjä ja luomaan toiminnan läpinäkyvyyttä konserniyksiköissä sekä varmistamaan, että yhtiöissä noudatetaan hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä suojelemaan kaupungin etua omistajana.” (Ryhmään 1 kuuluvan kaupungin edustaja)

Kaupunkikonsernin toimintatapa kuvataan yleensä erikseen ja talouden tulostavoitteet määritellään erikseen. Toimintatapoihin ja tulostavoitteisiin liittyvät asiakirjat voivat olla nimeltään esimerkiksi: omistajapoliittiset tavoitteet, Corporate Governance -ohjeet, liiketoimintastrategia, omistajaohjausstrategia ja konsernistrategia tai konserniohje.

Kun konsernissa on mukana itsenäisiä yksiköitä, tarvitaan sen johtamisjärjestelmään toimintoja yhtenäistäviä ohjeita. Perinteisesti hallinnon läpinäkyvyys ja yhtenäisyys on pyritty varmistamaan poliittis-hallinnollisen prosessin ohjauksen avulla, jota varten hyödynnetään esimerkiksi Weberin byrokratian ideaalimallia, jossa viranhaltijan rooli on tarkoin määritelty. Managerialismin myötä tilanne on muuttunut. (Reichard 1997, 60–61.) Tässä on Vincet Wrightin mukaan managerialismin paradoksi. Viranhaltijan autonomialla haetaan tehokkuutta, mutta samalla itsenäisyys vaikuttaa hallinnon läpinäkyvyyteen heikentävästi. (Wright 1997, 11.) Omistajaohjauksen tavoitteena on vastaajien mukanaan lisätä konsernin läpinäkyvyyttä ja varmistaa kaupungin etu omistajana. Autonomisten yksiköiden ohjausta pyritään hoitamaan strategioin. Strategian toimeenpanoa vahvistetaan ohjauksella, jossa on elementtejä sekä poliittisesta ohjauksesta että liikkeenjohdon oppeja hyödyntävästä tavoitteenasetannasta ja johtamisesta. Poliittisessa ohjauksessa

ohjaussubjekti on päätöksentekijä, joka ohjaa hallintoa. Kunnallinen liikelaitos ja yhtiö ovat emokunnasta irrallisia toimijoita, mutta joihin poliittista ohjausta voi silti käytännössä ulottaa. Yhtiöiden osalta osakeyhtiölaki määrittää yhtiön ohjausjärjestelmän, mutta sen puitteissa luottamushenkilövalintoihin voi liittää poliittisia intressejä. Näin voi käydä myös muiden yritysten hallituspaikkoja jaettaessa. Omistajaohjauksen tavoitteet voidaan siten esittää joko suoraan tai välillisesti.

Yhtiöiden ja liikelaitosten ohjausta voidaan jäsentää niin, että liikelaitosten omistajaohjaus on tiiviimmin kiinni poliittisessa ohjauksessa. Yhtiöiden kautta haetaan enemmän autonomiaa poliittis-hallinnollisesta prosessista. Liikelaitosten operatiivinen johto kaipaa aineiston perusteella lisää autonomiaa poliittisesta ohjauksesta ja he olisivat olleet valmiita muuttamaan oman liikelaitoksen organisaatiomuodon yhtiöksi. Omistajaohjauksen tavoitteet saattavat olla yhtenäiset strategioissa, mutta käytännön ohjauksessa tavoitteet muuttuvat toimijoiden intressien vaikuttaessa niihin. Kunnallinen sekatalous on hybridi, jonka ohjaukseen liittyy paradokseja:

”Strategiat on, mutta ohjaus on käytännössä sitä, että minulta pyydetään valtuutetun pojalle kesätöitä.” (Vastaja B, liikelaitoksen tai yhtiön johto) *”Meillä ohjaus on jakaantunut kahteen kuppikuntaan. Toiset haluavat autonomiaa ja toiset tiukempaa valtuuston ohjausta.”* (Vastaja Z, liikelaitoksen tai yhtiön johto)

Palvelun tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan on lisännyt kaupunkien strategista ajattelua ja julkisen palvelutehtävän laadun ja riittävyyden määrittämistä. Suurten kaupunkien vastaajien näkemyksen mukaan poliittinen ohjaus tulisi ulottaa ainoastaan yhteiskunnallista intressiä sisältäviin tehtäviin, joita heidän mukaansa teknisen- ja ympäristötoimen alalla ei juuri ole.

”Suoraan sanoen kun ollaan liiketoiminnassa niin tämä kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus ohjaus ei toimi. Se ei ole se paras mahdollinen, koska siellä ne elementit, mitkä on käytettävissä, ne ei sovi erillistä liikekirjanpitoa suorittavaan liikelaitokseen. Varsinkin kun kaupungissa on perustettu uusia liikelaitoksia, jotka ovat tuottajaliikelaitoksia. Kyllä minä sanon, että kun ne kaivaa ja päällystä ja puhdistaa ja kolaa. En näe, mikä se on se yhteiskunnallinen vaikuttavuus, mikä pitäisi valtuutetun ohjauksessa tehdä.” (Vastaja Z, liikelaitoksen tai yhtiön johto)

Espoon kaupunki tekee tässä asiassa siinä mielessä poikkeuksen, että se on aina historiansa aikana ostanut esimerkiksi kadunrakennustyöt ulkopuoliselta toimijalta. Espoo nuorena kaupunkina ei ole ollut mukana Suomen vanhempien kaupunkien kaltaisessa

sektorien rakentamisessa. Jälkeenpäin tarkasteltuna Espoo vaikuttaa toteuttaneen ydinkyvykkyys ajattelua strategiassaan, vaikka se ei tietoisesti ehkä näin ole toiminut. Sen vuoksi Espoon kehitys poikkeaa muista suurista kaupungeista. Markkinoiden hyödyntäminen tuottajan roolissa on aina ollut sen toiminnassa itsestäänselvyys jo ennen tilaaja-tuottaja ajattelua.

Omistajaohjaukseen yhtiöiden osalta vaikuttaa vastaajien mukaan myös omistajien määrä ja yhtiön toimiala. Myös silloin jos kaupunki myöntää yhtiölle toiminta-avustusta, ajatellaan sen legitimoivan kaupungin puuttumisen yhtiön toimintaan. Erään yhtiön toimitusjohtaja toteaa kaupungin roolista omistajana näin:

"(...) Kun tämä oli monopoli toimintaa, siihen sopi, että kaupunki omistaa. (...) Yhtiö teki nollatulosta. Siihen aikaan omistajaohjaus oli tiukkaa, jopa myyntihinnat päätettiin kaupunginvaltuustossa tai ei kaukana siitä. Yhtiön hallitus oli hyvin poliittinen. (...) Tässä oli paljon oikeisto-vasemmisto politiikkaa ja muuta. Sitten poliittinen ohjaus loppui ja tästä tuli oikea liikeyritys. Kun on yksi omistaja, se tietysti päättää, mitä tehdään voitoilla. Sen jälkeen alettiin osinkoa maksamaan, alettiin tehdä voittoa. Silloin yhtiöstä tuli oikea yhtiö, jonka tehtävänä on tehdä voittoa omistajalleen. (...) Kun tuli toinen omistaja, yrityksestä tuli vielä enemmän osakeyhtiö. Silloin operatiivinen johto ei enää saanut kuunnella yhtä omistajaa. Silloin yhtiön hallitus sai sellaisen roolin kuin oikean yhtiön hallitus. Yhtiön toimintaa ohjaa hallitus, ei omistaja." (Vastaaaja H, yhtiön tai liikelaitoksen johto)

Erityisesti yhtiöiden omistajaohjaus on sekä juridisesti että johtamisjärjestelmältään konstikasta, sillä, kuten Vastaaaja H tiivistää, yhtiön tehtävänä on tuottaa omistajalleen voittoa. Tämä on osakeyhtiölain henki. Vaikka kunta omistaisi osakeyhtiön kokonaan, on sen aina noudatettava osakeyhtiölakia. Kuitenkin kunnallinen yhtiö, esimerkiksi kiinteistöyhtiö voi omata myös muita tavoitteita, kuten alueen elinkeinoelämän kehittäminen, yrittäjyyden tukeminen jne. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön ei tarvitse hyväksyä kaupungin konserniohjeita tai muita omistajaohjausta määrittäviä asiakirjoja, mikäli yhtiö katsoo sen olevan yhtiön edun vastaista. Yhtiöjärjestykseen tai osakassopimukseen voidaan määritellä tavoitteita, joiden avulla voidaan tukea kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutumista. Yhtiöiden osalta omistajan tavoitteet tulisi esittää yhtiöin perustamisvaiheessa.

Esimerkiksi Turun kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa -raportin mukaan yhtiöiden perustamisasiakirjoilla voidaan luoda perusta toimivalle omistajaohjaukselle. (Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005, 19.)

Omistajaohjaus on yksi uudehko kunnallisen johtamisen väline ja se muuttaa kuntaorganisaation hierarkkista ohjausjärjestelmää. Siihen liittyy valintojen tekemistä siitä, mitä palveluja ja tuotteita konserni tuottaa ja mitä ns. perinteisiä ohjauksen keinoja käytetään, millaista strategista suunnittelua toteutetaan ja miten strategia pannaan toimeen. Strategiseen suunnitteluun voi linkittää myös kontingenssiteorian näkemyksen tehokkaan organisaation kyvystä reagoida strategiallaan ja organisoitumistavallaan ympäristön muutostekijöihin. Organisaationaalisena muutoksena se on suuri, sillä julkinen palvelutehtävä on pitkään tullut säädeltynä ja allokaatioprosessin mukana annettuna.

Taulukossa yhdeksän kuvataan synteessä se, mitä aineiston haastattelujen pohjalta tiivistyy omistajaohjauksen lähtökohtiin ja ideoihin kun sitä tarkastellaan systeemisen ohjausmallin kautta, strategian käsitteestä käsin ja kontingenssiteoriaan peilaten. Omistajaohjauksen lähtökohdat käydään tässä läpi ja niihin palataan tutkimuskysymysten mukaan nimetyissä kappaleissa yksityiskohtaisemmin myöhemmin. Taulukossa ne on esitetty synteessä, kuten kuuden suurimman kaupungin vastaajien edustajat omistajaohjauksen lähtökohtia kuvasivat. Esitetty synteesi ei tarkoita, että omistajaohjaus toteutuisi kuuden suurimman kaupungin osalta tuollaisenaan, vaan kyseessä on retoriikkaa, jota suurissa kaupungeissa omistajaohjauksen osalta käydään ja johon pyritään. Tampere, Oulu ja Turku onnistuvat omistajaohjauksen osalta oman arvionsa mukaan. Haastatteluista kerätty aineisto sekä postikyselyn aineisto tukevat toisiaan ja voi sanoa, että suuret kaupungit ovat keskittyneet omistajaohjaukseen pieniä enemmän. Keskeisin havainto on, että suuret kaupungit ovat tietoisesti pyrkinneet muuttamaan poliittis-hallinnollista prosessia niin, että ohjaussuhteeseen emokonsernin ja tytäryhteisöjen välille saadaan mahdollisimman paljon epävirallista yhteydenpitoa. Poliittisen ohjauksen voidaan sanoa vähentyneen muualla paitsi Espoossa. Eri toimijoilla on tästä hieman eroavia näkemyksiä. Yhtiöiden ja liikelaitosten johto on yleensä kriittisintä poliittisen ohjauksen määrästä ja laadusta.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys luo ns. sekahallinnon mallin, jossa kontingenssiteoria ja nykyaikainen strategian käsitteistö rakentavat näkemyksen vuorovaikutteisen ja oppivan

organisaation toimintatavoista. Systeminen ohjausmalli taas kuvaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän ohjaussuhdetta. Edellä mainituissa käsitteistöissä on teemoja, jotka kyseenalaistavat ohjausmallin toimintatapaa organisaatioissa, joissa tietotyön ja sosiaalisten prosessien merkitys korostuu. Kuitenkin kun kyse on kunnallisista prosesseista, on niissä lakisääteisiä tai muutoin säädeltyjä prosesseja, jolloin kuntakonsernin strateginen liikkumavara päätöksentekojärjestelmän ja toimintatapojen osalta on yksityistä yritystä pienempi.

Taulukko 9 Kuuden suurimman kaupungin omistajaohjauksen ideat tutkimuksen teorioihin heijastellen

Ohjauksen perusta ja keinot	Strateginen, osaamislähtöinen johtaminen omistajaohjauksessa	Kontingenssiteoriaan peilattu omistajuus
<ul style="list-style-type: none"> • Konserniohje • Raportointiohje • Omistajastrategia • Talouden resurssiohjaus • Henkilöstöpoliittiset ohjauskeinot • Tilaaja-tuottajamallin idean hyödyntäminen • Epävirallinen viranhaltijaohjaus • Poliittiset luottamushenkilöpai- kat tytäryhteisöjen luottamuselimissä • Koulutus 	<ul style="list-style-type: none"> • Liiketoiminta osaamisen rekrytoiminen emokonserniin • Strategiaa luova ja edelleen kehittävä vuorovaikutus konsernijohdon ja tytäryhteisöjen välillä • Yhteisesti sovitut tavoitteet ja niiden jatkuva arviointi • Kuntastrategiaan perustuva liiketoiminnan kehittäminen elinkaaren mukaisesti julkisesta palvelusta markkinatoimijaksi • Tytäryhteisöjen jakaminen sisä- tai ulkokonserniin niiden palvelutehtävän tai liiketoiminnan luonteen perusteella 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisaation muuttaminen toimintaympäristöä paremmin palvelevaksi • Talouden riskitekijöiden jakaminen markkinoiden kanssa • Autonomian lisääminen ja organisaation johtamisjärjestelmän joustavoittaminen toimintaympäristöä paremmin palvelevaksi

Yksi omistajaohjauksen lähtökohta näyttää aineistossa olevan se, että kunnallisiin osakeyhtiöihin suhtaudutaan monella eri tavalla. Osassa kaupungeja tulkitaan osakeyhtiölakia tiukkaan ja osakeyhtiöitä ei velvoiteta noudattamaan kunnan konserniohjetta. Tässä tulkinnassa yhtiökokousedustajat ja hallituksen jäsenet ovat ainoat poliittiset väylät omistajaohjaukseen, mikäli ne poliittisin perustein sinne valitaan. Toinen tulkinta on, että osakeyhtiöön voi ulottaa poliittista ohjausta valtuuston ja kunnanhallituksen kautta silloin kun kunta on yhtiön 100% omistaja. Samalla se edellyttää myös konserniohjeen noudattamista. Kolmas tulkinta on, että kunnallinen määräänemmistöosakkeinen osakeyhtiö on velvollinen noudattamaan konserniohjetta ja se kuuluu kaikin tavoin poliittis-hallinnollisen ohjauksen piiriin.

Liikelaitokset ovat kunnan poliittisen ohjauksen piirissä, mutta kaupungeissa on erilaisia tulkintoja ja toteutuksia siitä, missä määrin niille annetaan taloudellista ja toiminnallista autonomiaa. Yksi ääripää on virasto, joka muutetaan liikelaitokseksi, mutta sen toimintoja ja johtamista ei muuteta. Toinen ääripää on liikelaitos, joka organisoidaan niin, että se voidaan muuttaa markkinoilla toimivaksi yhtiöksi.

5.1.1. Omistajan tavoite: Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan

Teemahaastatteluihin kuuden suurimman kaupungin edustajien vastausten retoriikkaan kuului tilaaja-tuottajamalli. Vastajien mukaan tilaaja-tuottajamalli on ohjausmalli tai keinovalikoima, joka joko ideana tai käyttöön otettuna ohjausmallina vaikuttaa myös omistajaohjauksen toteutustapaan. Yksi viranhaltija otti esille asian, jonka koki tilaaja-tuottajamallin ja omistajaohjauksen yhdistämisessä haasteelliseksi: Voiko sama organisaatio toimia sekä omistajana että tilaajana? Lisäksi erityisesti liikelaitosten johto koki tämän asian ongelmalliseksi. Teoksessa *Kaupungit tilaajina ja tuottajina* todetaan, että kunnalla on palvelujen tilaajan, rahoittajan, tuottajan ja omistajan roolit ja tilaaja-tuottaja-asetelmat edellyttävät roolien selkiyttämistä. Samalla kirjoittajat toteavat, että kunnat toiminnallisina konserneina eriyttävät rooleja kuntaorganisaation eri osiin. Konsernijohdolle kuuluu rahoituksesta ja omistamisesta huolehtiminen ja tilaajan tehtävä sijoittuu konsernijohdon alapuolelle lautakuntiin. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 315.)

Ongelmallista tässä on erityisesti se, että lautakunta voi olla samaan aikaan tilaajan ja omistajan roolissa. Näin käy kun liikelaitosta ohjaava lautakunta on tilaaja. Se toimii toisaalta luottamushenkilöorganisaationa ja omistajan edustajana suhteessa liikelaitoksen operatiiviseen johtoon ja on samanaikaisesti liikelaitoksen asiakas ja resurssi. Liikelaitosten ideana on lisätä autonomiaa ja markkinaehtoisuutta, mutta säilyttää samalla poliittinen ohjaus. Näin toteutuu ja vastaajien mukaan liikelaitosten operatiivinen johto on tästä tilanteesta kiusaantunut. *Kaupungit tilaajina ja tuottajina*-teoksen mukaan tilaaja-tuottajamallin soveltaminen muuttaa paljon perinteistä hierarkkista tuotantotapaa. Se muuttaa organisaatorakenteet, toimijoiden välisiä suhteita, ohjausprosesseja ja koko toiminnan logiikkaa. (mt. 315.) Tämän tutkimuksen aineisto osoittaa, että muutos on tutkimuksen kohdekaupungeissa kesken ja omistajan rooliin sekoittuu myös muita rooleja, jolloin tilaaja-lautakunnat eivät aina tunne omia tehtäviään. Erään liikelaitoksen toimitusjohtaja kuvaa tilannetta näin:

” Tuotantoon kuuluu, että tehdään, mitä asiakas on tilannut ja lautakunnassa seurataan tavoitteissa onnistumista. He ovat pettyneitä kun eivät pääse päättämään, mitä tehdään.” (Vastaja F, liikelaitoksen tai yhtiön operatiivinen johto)

Kuuden suurimman kaupungin osalta lauta- tai johtokunnissa vastaajien mukaan ilmenee jonkin verran mainittua roolin hakemista, mutta on myös tapauksia, jossa johtamisjärjestelmä ja roolitus on selkeä ja tilaajan rooliin on opittu. Samalla on sisäistetty, mitä omistajan rooli merkitsee luottamushenkilön roolin osalta. Tampereella lautakunnat ovat tilaaja-organisaatioita ja johtokunnat tuottajaorganisaation edustajia, mutta kaikissa kaupungeissa tilanne ei ole samanlainen. Esimerkiksi Espoossa Espoon Vesi-liikelaitosta ohjaa lautakunta. Ennen tätä tointa hoiti pienempi johtokunta-muotoinen orgaani.

Kilpailuelementin hyödyntäminen kunnallisissa palveluissa on osa tilaaja-tuottajamallia tai ainakin osa sen käsitteistöä. Tilaaja-tuottajamallilla on kunnallishallinnossa erilaisia toteutuksia ja sen teoreettinen idea on moniselitteinen sen osalta, mitä kuuluu nimenomaan pohjoismaiseen tilaaja-tuottajamalliin ja sen organisoitumiseen. (Valkama 2004, 201.) Malli on (mm. Gruening 2001) mukaan osa NPM-keinojoukkoa. Sen oppirakenne koostuu Valkaman mukaan kunnan kahden perusfunktion; tilaamisen ja tuottamisen määrittämiseen. Mallin ajatuksena on organisaatioiden vastuiden selkiyttäminen ja osaamisen erikoistuminen. (Valkama 2004, 202.) Tähän ihanteeseen kuuluu myös palvelujen liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, jota kuntien teknisessä -ja

ympäristötoimessa toteutetaan. Tutkimuksen aineistosta nousee esille kuntien strategisen johtamisen ilmiö, jossa kuntien legitimitetin kautta pohditaan tehtäviä ja rooleja, joista kuntien on itse vastattava. Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan kuuluu erityisesti haastatteluaineiston vastaajien retoriikkaan. Erityisesti suurissa kaupungeissa käydään keskusteluja siitä, mikä on kunnan strateginen tehtävä ja mitkä taas ovat tehtäviä, joita kuka tahansa palvelutuottaja voi kuntalaisille tuottaa. Liiketoiminta hajauttaa hierarkkisen järjestelmän rooleja ja vastuita, jotka tilaaja-tuottajamallilla pyritään ottamaan haltuun.

Palveluntuottajia voivat olla joko kunnan oma, sisäinen palveluyksikkö tai kunnallinen liikelaitos tai sitten kunnan kokonaan omistama yhtiö, osakkuusyhtiö tai kunnasta kokonaan erillinen markkinoilta tai kansalaisjärjestöstä tuleva toimija. Myös kuntayhtymät voivat toimia tuottajan roolissa. Suurten kaupunkien välillä on eroja siinä, minkä verran tuottajia hyödynnetään ulkopuolisista yrityksistä. Espoossa esimerkiksi on teknisen toimen osalta hyödynnetty yrityksiä tuottajina kaupungin perustamisesta saakka. Sitä mukaa kun kaupungit liikelaitostavat ja yhtiöittävät palveluja, joudutaan johtamisjärjestelmässä ottamaan myös kantaa siihen, miten omistajan ja tilaajan sekä tuottajan roolit jaetaan ja jäsennetään. Samalla joudutaan miettimään, millä keinoin varmistetaan palvelun laatu ja mitä kaikkea tilattavaan palveluun kuuluu.

Kunnalliset yhtiöt ja liikelaitokset ovat tuottajia, mutta tilaajan rooli ja tuottajan ohjaaminen omistajuuden kautta saattaa joissakin tapauksissa sekoittua. Esimerkiksi vesihuollossa kunnalla on kaksoisrooli. Se toimii vesihuollosta vastaavana viranomaisena ja samanaikaisesti se voi toimia vesilaitoksen tai vesiyhtiön tuottavana omistajana. (Blomgren 2004, 40.) Omistajaohjauksessa asetetaan tavoitteita palvelun tuottajalle, mutta samaan aikaan omistaja voi ohjata tuottajan resursseja. Tästä syntyy näennäismarkkinat. Kuntapalvelujen tuottaja-agentit kilpailevat sopimussuhteeseen pääsystä tilaajan kanssa. Sen jälkeen ne vastaavat itsenäisesti kuntapalvelujen tuotannosta. (Valkama 2004, 203.) Näin ei ole ainakaan kunnallisten liikelaitosten osalta, jossa ohjaussuhde voi ulottua myös organisaation operatiiviseen toimintaan eli palvelun toteuttamistapaan.

Tilaaja-tuottajamallin taustaideana voidaan pitää tehokkuuden lisäämistä, johon liitetään ajatus markkinoiden tehokkuudesta verrattuna kunnan sisäisesti tuotettuihin palveluihin. Palveluiden kilpailukykyä tarkastellaan kaupungeissa niin, että usein tavoitteena on

yhtiömuotoiseen toimintaan siirtyminen silloin kun organisaatio on kilpailukyvyltään markkinoille kypsä. Haastatellut käyttivät elinkaari-termiä tässä yhteydessä.

5.1.2. Omistajan tavoite: Omistajuutta elinkaaren mukaisesti

Aineiston perusteella suurissa kaupungeissa omistajaohjaus arvioi liikelaitosten ja yhtiöiden liiketoimintaedellytyksiä niiden elinkaaren mukaisesti. Tytäryhteisöjen osalta tehdään strategista suunnittelua, jossa organisaatio tai sen tuottama palvelu pyritään viemään markkinoille:

”Se oli normaali polku, että ensin oli nettoyksikkö ja sitten kolme nettoyksikköä pantiin yhteen ja tuli liikelaitos.” (Vastaja F, yhtiön tai liikelaitoksen johto)

Elinkaariajattelussa ei kuitenkaan pelkästään ole ihanteena markkinaehtoinen toiminta vaan kunnan toimintaympäristön analyysi, jonka pohjalta mallinnetaan kunnan perustehtävää. Tämä on yksi tapa suunnitella organisaation toimintaa kyvykkyystrategialähtöisesti. Tätä ajatusta tukevat myös aiemmat tutkimukset. Tilaaja-tuottajamallia pidetään kunnissa toimivana, koska uudistettu ohjausjärjestelmän katsotaan reagoivan hierarkkista järjestelmää paremmin ympäristön muutostekijöihin. (Kallio, Meklin, Rajala & co 2006, 317.) Kunnissa tehdään valintoja siitä, mitkä toiminnot on syytä pitää emokunnan sisällä ja mitkä taas ovat kunnan perustehtävän kannalta vähemmän strategisia. Tästä välittyy kontingenssiteorian ja kyvykkyystrategian käsitteistö, jonka pohjalta organisaation perustehtävää uudistetaan suhteessa toimintaympäristöön. Pienissä kaupungeissa taas markkinat voivat olla pienet, jolloin kunnan on itse pidettävä huoli esimerkiksi katutuotannosta, koska katutuotantoon erikoistunutta yritystä ei paikkakunnalla ole.

Ympäristöanalyysiä tehdään myös silloin kun liikelaitoksen elinkaarta tarkastellaan markkinoiden kannalta ja asetetaan sille tavoitteita, milloin se voisi toimia yhtiömuotoisena kilpailuilla markkinoilla. Pulmalliseksi liikelaitoksen saattamisen yhtiömuotoon tekee se, että liikelaitokset ovat poliittisesti ohjattuja. Tällöin poliittinen prosessi ei salli niille sellaisia rakenteellisia muutoksia kuin liikelaitosten edustajat toivoisivat toteutettavan. Omistajan ohjaus tapahtuu investointeihin, henkilöstöpolitiikkaan ja muuhun resursointiin kohdistuen,

jolloin liikelaitos ei pysty reagoimaan ympäristön muutostekijöihin toiminnallisesti eikä taloudellisesti, kuten sen operatiivinen johto toivoisi. Ohjausjärjestelmää on osittain uudistettu kuudessa suurimmassa kaupungissa tilaaja-tuottajamallin piirteitä hyödyntäen, mutta vastaajien mukaan poliittis-hallinnollinen prosessi ei jousta niin, että liikelaitokset voisivat valmistautua yhtiömuotoiseen toimintaan markkinoilla täysipainoisesti. Elinkaari-ajattelua ei saateta kaupungeissa loppuun saakka.

Kunnallisesta liiketoiminnasta on tunnistettavissa analogia valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen. Valtionyhtiöt ovat kehittyneet julkisesta infrastruktuurin tuottajasta pörssiyhtiöiksi. Niiden julkisen intressin merkitys on vähentynyt ja omistajaohjauksen tehtävänä on omistajan arvon tuottaminen. (Valtionyhtiötyöryhmä 1995: loppuraportti, 14-16.) Yhtiöiden elinkaari Suomen pääomien turvaajana ja työllisyyden edistäjänä on kulkenut tiensä päähän ja valtiolla omistajan roolissa on ainoastaan taloudellinen intressi.

Tämän tutkimuksen aineiston osalta voi sanoa, että omistajaohjauksen rakenteellisia ja toiminnallisia tavoitteita ovat strategialähtöinen elinkaari-ajattelu ja tilaaja-tuottajaorganisoituminen. Nämä taas pitävät sisällään erilaisia toimintatapoja ja suunniteluja ohjausjärjestelmiä, joita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tutkimuskysymysten pohjalta myöhemmissä luvuissa.

5.1.3. Omistajaohjauksen toiminnalliset tavoitteet

Omistajastrategiseen suunnitteluun kuuluu valintojen tekeminen yhtiön tai liikelaitoksen perustehtävästä sen perustamisvaiheessa. Sen jälkeen organisaation on uusiuduttava suhteessa toimintaympäristöön, jotta sen perustehtävä säilyy mielekkäänä ympäristön odotuksiin nähden. Tämä tarkoittaa kuntakonsernin omistajastrategista pohdintaa siitä, mitkä ovat tavoitteet ja perustehtävät mitä kunnan on syytä omistaa, millainen organisoitumismuoto kullekin tehtävälle on järkevä valita ja mitä tavoitteita kullekin yksikölle on asetettava, jotta kuntakonserni pääsee kokonaistavoitteeseensa. Omistajaohjauksen strategiatyössä valitaan myös mittarit ja seurantajärjestelmät, joilla tytäryhteisöjen onnistumista arvioidaan.

Tutkimuksen aineistosta käy ilmi, että omistajastrategiset valinnat jäävät vajaiksi. Tavoitteet määritellään usein tästä hetkestä lukien, mutta strateginen valintojen teko organisaatiomuotojen mielekkyydestä ja perustelut, miksi kaupunki toteuttaa palveluja liikelaitos- tai yhtiömuotoisena on usein tekemättä. Tähän asiaan on puuttunut myös Turun kaupungin tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunta kirjoittaa edellisen lisäksi, että liiketoimintastrategiassa ei ole tarkasteltu liiketoimintaa tekevien yksiköiden liiketoiminnallisia edellytyksiä. Myöskään liiketoimintastrategiassa ei ole perusteltu tavoitteeksi asetettuja toimenpiteitä, miten ne tukevat ko. yksikön perustehtävää. (Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005, 27.)

Kaupunkien liiketoimintaan liittyy hallinnon uudistamisen ihannetta, jossa liiketoiminnan kautta arvioidaan saavutettavan taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta. Lisäksi liikelaitos- ja yhtiömuotoinen toiminta liittyy kunnallisten palvelujen järjestämisen strategiseen ajatteluun siitä, mikä on kunnan perustehtävä. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tuli esille, että kuuden suurimman kaupungin keskuudessa käydään jatkuvaa pohdintaa siitä, mikä on kunnan tehtävä ja mikä on sillä tavoin yhteiskunnallista intressiä edistävä asia, että kunnan on toteutettava se itse tai se on järjestettävä vähintään kunnan poliittisessa ohjauksessa. Tämä pohdinta ja valintojen teko näkyy harvoin omistajaohjausstrategioissa. Se on useimmiten tytäryhteisöjen ja virkamiesjohdon keskinäistä keskustelua ja itse strategiatyö formaalina prosessina on tästä irrallaan. Liikelaitosten perustamiseen ja liikelaitosten yhtiöittämiseen liittyy myös ns. elinkaari-ajattelu eli se, milloin liikelaitos on kypsä markkinoille, jolloin se voitaisiin yhtiöittää ja mahdollisesti myydä toiselle omistajalle. Tämä korostui sellaisten kaupunkien edustajien vastauksissa, joissa virkamiehellä oli korostunut rooli kaupungin liiketoiminnan kehittämisessä.

Kunnallinen yhtiö toimii Valkaman mukaan näennäismarkkinoilla. Näennäismarkkinoilla kuntayhtiöllä on enemmän institutionaalisia kilpailuhaittoja kuin yksityisellä yhtiöllä, mikä voi vähentää kuntien halukkuutta edistää kilpailuneutraliteetin toteuttamista yhtiöittämisen avulla. Yksi kilpailuhaitta on poliittinen ohjaus, Valkama kirjoittaa. (Valkama 2004). Kuten esitettävästä empiirisestä aineistosta käy ilmi, kaupunkien liiketoimintaan liittyy välillisiä ja toiminnallisia tavoitteita, joissa korostuu usko liiketoiminnan taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen verrattuna julkisin varoin tuotettuun palveluun.

Kun tarkastellaan kyselyssä mukana olleiden kaupunkien liiketoiminnan tavoitteita, voidaan ne luokitella viiteen luokkaan. Luokittelu oli yksiselitteistä, sillä vastaajasta riippumatta, vastaukset olivat hyvin samanlaisia. Taulukossa 10 on luokiteltuna kyselylomakkeen avoimen kysymyksen vastaukset viiteen luokkaan. Vastaajia pyydettiin luettelemaan teknisen -ja ympäristötoimen liikelaitosten ja yhtiöiden liiketoiminnan tavoitteita. Näkökulma on omistajalähtöinen. Yksittäisten yksiköiden tavoitteet ovat yksityiskohtaisempia, mutta sitä ei tässä kysytty. Voidaan sanoa, että nämä luokitellut vastaukset ovat kaikki varsin tärkeitä tavoitteita ja ne toistuivat vastauksissa usein. Kaksi yhtä tärkeää tavoitetta olivat: *laadukkaat palvelut ja kustannustehokas toiminta*. Kolmannelle sijalle jäi omistajan tuoton varmistaminen. Myös edullisten palvelujen tuottaminen kaupunkilaisille sai mainintoja, samoin kuin elinkeinoelämän kehittäminen. Yksittäisen kaupunkilaisen näkökulmasta virastosta tuotettu palvelu tuntuu edullisemmalta, mikäli palvelusta ei tarvitse maksaa käyttäjämaksua, eikä veroprosentti nouse. Näyttää siltä, että kaupungeissa ajatellaan liiketoiminnan kautta tuotettavan palvelun olevan edullisempi kuin virastomuotoisesti tuotettu palvelu. Mikäli näin on, on se kaupungin tapa reagoida kontingenssitekijään. Kustannukset halutaan pitää kurissa ja tarjota palvelu kaupunkilaisille edullisesti.

Taulukko 10 Teknisen- ja ympäristötoimen omistajastrategiset tavoitteet

Tavoitteet	Ilmaisten lukumäärä	%
Laadukkaat palvelut	58	26
Kustannustehokas toiminta	58	26
Omistajan tuoton varmistaminen	49	22
Elinkeinoelämän kehittäminen	38	17
Kaupunkilaisille edulliset palvelut	23	10
N 150	226	100

Omistajastrategiset tavoitteet kuvattiin kaupungin koosta riippumatta tyypillisesti tehokkuuden ja talouden näkökulmasta.

"Palvelujen tuottaminen kaupunkilaisille tehokkaasti ja taloudellisesti. Kohtuullinen tuotto kaupungille (esim. energia ja vesi)" (Vastaaja kaupunkiryhmästä 2)

"Tarjota kaupungissa toimintansa aloittaville ja jo kaupungin yritystiloissa toimiville yrityksille toimitilapalveluja kilpailukykyiseen hintaan. Kuitenkin niin, että toiminta on kaupungin kiinteistötoiminnan kannalta kannattavaa. Toiminnassa pyritään tehokkuuteen ja taloudellisuuteen." (Vastaaja kaupunkiryhmästä 5)

Jälkimmäinen vastaaja edusti kaupungin tilapalveluja ja tarkensi näkökulmaansa siitä lähtökohdasta. Suurissa kaupungeissa liiketoiminnan yhtenä tavoitteena on riskien jakaminen yksityisen sektorin kanssa ja pienemmissä kaupungeissa taas luodaan edellytyksiä elinkeinoelämälle.

Kun tarkastellaan kaupunkien liiketoiminnan tavoitteiden tärkeysjärjestystä (taulukko 11), voidaan havaita, että palvelujen parantaminen ja omistajan tuoton varmistaminen nousevat tässäkin asiassa keskeiseen rooliin. Vastaajat asettivat tärkeysjärjestykseen seitsemän liiketoiminnan omistajaohjausta kuvaavaa väittämää. Lista vaihtoehtoista annettiin heille valmiina. Vastaajan mielestä tärkein liiketoiminnan tavoite sai arvon 1 ja vähiten tärkeimmäksi koettu sai arvon 7. Kun tärkeysjärjestystä tarkastellaan keskiarvojen kautta eli niin, että eniten tärkeä saa matalampia keskiarvoja kuin vähemmän tärkeä, voidaan todeta, että matalimman keskiarvon sai väittämä *Palvelujen parantaminen*, ka. 2,69. Toiseksi matalimman keskiarvon sai väittämä *Omistajan tuoton varmistaminen*, ka. 3,20. Vastaajat siis totesivat palvelujen parantamisen ja omistajan tuoton varmistamisen olevan liiketoiminnan tärkeimmät tavoitteet. Vaikka tutkimus on lähtökohtaisesti ilmiötä kuvailevaa, on tähän kysymykseen poikkeuksellisesti laskettu sen tilastollinen merkitsevyys. Kun kahden tärkeimmän liiketoiminnan tavoitteen keskiarvot lasketaan T-testillä, voidaan todeta, että tulos on tilastollisesti merkitsevä ja sattuman riski tulokseen on alle 5 %. Kaupungin elinkeinoelämän kehittäminen tulee tämän analyysin valossa kolmanneksi tärkeimmäksi liiketoiminnan tavoitteeksi.

Omistajan tuotto-odotuksiin liittyy kyky hallita omaisuuden riskejä. Täysin markkinaehtoinen toimintatapa omistajaohjauksessa on kaupunkien osalta harvinaista. Tuotto-odotuksia ollaan kuitenkin lisätty viime vuosina ja kaikissa kaupungeissa ei enää tehdä eroa sen suhteen, onko yhtiö kunnallisessa vai yksityisessä omistuksessa. Pienemmissä kaupungeissa omaisuudelta ei välttämättä odoteta tuottoa samalla tavoin kuin joidenkin suurempien kaupunkikonsernien osalta odotetaan. Silloin liiketoiminnalla monesti on kyseessä joko suora tai välillinen elinkeinoelämän kehittämisen tavoite.

Kuuden suurimman kaupungin vastaajien joukosta seuraava sitaatti kuvaa vastausten joukosta ammattimaisina tuotto-odotusten hallintaa.

"(...)Yhtiöt tulouttaa kaupungille ja halutaan lähteä siitä, että ne on osa meidän rahallisista sijoituksista ja osa riskisijoituksia niin halutaan saada vastinetta siihen, mitä ollaan sijoitettu. Se on syy vahvaan taloudelliseen ohjaamiseen." (Vastaaja A, emokonsernin edustaja).

Toisaalta toisen suuren kaupungin vastaaja ilmoitti, ettei kaupungilla ole suurimman omistuksensa eli asunto-osakeyhtiön osalta tuloutusodotuksia.

"Ei meillä ole koskaan ollutkaan, (tuloutusodotuksia) vaikka se on ehkä vähän vanhanaikaista." (Vastaaja C, emokonsernin edustaja)

Pienemmässä kaupungissa omistajan tavoitteisiin liittyy enemmän poliittisia odotuksia, eivätkä tuloutusodotukset ole niin korkeita, kuin suuremmissa kaupungeissa samalla toimialalla.

"Ei me lämmön ja veden osalta odoteta. Sitten on aluekehittämiseen liittyviä tavoitteita, elinkeinopolitiikkaan ja imagoon." (Vastaaja D, emokonsernin edustaja)

Toteutetussa kyselyssä oli kaksi väittämää, joilla kuntien palvelutuotannosta puhuttaessa voisi olla sama merkitys. Kysyttiin sekä asukas- että asiakastyytyväisyyden lisäämisestä liiketoiminnan keinoin. Useimpien vastaajien retorinen valinta oli asiakas asukkaan sijaan. Asiakas on asettunut kuntien kieleen.

Kuntien tehtävänä on alueensa itsehallinnollisena yksikkönä vastuu asiakkaidensa peruspalveluista ja ympäristöstä sekä vastuu paikallisen identiteetin ilmentäjänä. (Santalainen & Huttunen 1993, 95.)

Taulukko 11 Teknisen- ja ympäristötoimen liiketoiminnan tavoitteiden tärkeysjärjestys

N 122

Tavoitteet	Ilmaisuja kpl	Keskiarvo	Sijaluku
Palvelujen parantaminen	138	2,69	1
Omistajan tuoton varmistaminen	137	3,20	2
Kaupungin elinkeinoelämän kehittäminen	134	3,51	3
Asiakastyytyväisyyden lisääminen	124	3,88	4
Kaupungin budjetin kohentaminen	127	3,91	5
Asukastyytyväisyyden lisääminen	124	4,15	6
Yhteiskunnallinen merkittävyys	125	4,66	7

Vastaaajien kirjoituksista erottui niin ikään palvelujen parantaminen ja kustannustehokkuus. Vastaaajien mukaan liikelaitos- ja yhtiömuotoisella toiminnalla on tavoitteena parantaa kuntakonsernin palveluja kustannustehokkaasti ja niin, että omistaja saa siitä tuottoa. Seuraava lainaus tiivistää julkisen yrityksen hybridin luonteen.

"Kysymys ei oikeastaan ole liiketoiminnan tavoitteista vaan tavoitteista toteuttaa kaupungin palvelutuotantostrategiaa ja tavoista toteuttaa sitä. Keskeistä on myös osaamisen ja resurssien hyödyntäminen alueen hyväksi. (elinkeinopolitiikka) Tapa toteuttaa markkinaehtoista toimintaa." (Vastaaaja kaupunkiryhmästä 3)

Kiinnostavaa tässä yhteydessä on pohtia sitä, onko kaupunkistrategia sellainen, että sen odotuksiin voi vastata vain liiketoiminnan keinoin. Markkinaehtoinen toiminta on tapa vastata organisaation kontingenssitekijöihin.

Kuten Considine & Lewis kirjoittavat, byrokratia on leimattu useissa OECD-maissa epämuodikkaaksi. (Considine & Lewis 2003, 131.) Yhtiöiden ja liikelaitosten avulla pyritään parempaan hallintoon. Ajatuksessa esiintyy sikäli paradoksi, että poliittis-hallinnollista prosessia, politiikkaa ja hallintoa, ei voida yksityistää. (vrt. Lundqvist 1997, 249.) Liiketoimintaa voidaan ainoastaan käyttää välineenä hallinnon kehittämiseen. Systeemistä ohjausmallia seuraten, ohjaussubjekti hyödyntää liikkeenjohdon oppeja kaupungin palvelustrategian toimeenpanossa. Lisäksi ohjaussubjekti on osin ohjausprosessin ulkopuolella silloin kun kyseessä on kunnallisen yhtiön johto ja henkilöstö. Kaupunkien liiketoiminta on moniulotteista ja tavoitteiden taustalla on monia tekijöitä.

Kuten edellinen lainaus viittaa, yhtiöt ja liikelaitokset ovat välineitä toteuttaa konsernin palvelustrategiaa. Taustalla on managerialismin uskomus siitä, että tehokkuus ja toiminnallisuus paranevat markkinaehtoisen toiminnan avulla. Pollittin ja Bouckaertin mukaan monissa Euroopan maissa managerialismin uudistuksiin liittyy myös paljon yltiöoptimistisia odotuksia ja on myös vaikea tulkita eri maiden hallinnon uudistusten yhtäläisyyksiä, eroavaisuuksia ja lopullisia syitä, miksi hallinnon tiettyjä rakenteita on muutettu. (Pollitt & Bouckaert 2002, 24.) Jos sitten tarkastellaan kuntakonsernin liikelaitoksia ja yhtiöitä löyhäsidoituneen organisaation näkökulmasta, vaikuttaa siltä, että yksiköiden autonomia ja eritahtinen reagointivalmius emokonserniin nähden on toiminnalle eduksi. Aineisto viittaa siihen, että yhtiöt ja liikelaitokset pystyisivät vastaajien näkemyksen mukaan paremmin palvelemaan ympäristön eri toimijoita.

”Tuottaa kaupungin asukkaille hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisiä palveluja, palvella kaupungin yrityselämää ja yritysasiakkaita kilpailukykyisellä tavalla. Liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia on aivan yhtä välttämätön kuin esimerkiksi sos. ja terveystoimen strategia.” (Vastaaaja kaupunkiryhmästä 4)

Kuntien uudistuksessa lähtökohtana on ollut, että joustavan ja laadukkaan palvelun asiantuntemus löytyy asiakkaiden, hallinnon ja yhteiskunnan kohtauspisteistä. Kansalaisten palveluja ei voida ohjata ylhäältä, vaan hallinnon rooli on strateginen ja operatiivinen toimeenpano jää niille, jotka ovat lähinnä palvelutehtävää. (Nummela & Ryyänen 1993, 18.) Autonomia ja organisatorinen eriytyminen korostuvat. Myös kilpailuelementin toivotaan lisäävän kunnan tehokkuutta.

Erään suuren kaupungin edustaja kuvasi tytäryhteisöjen tavoitteiden asettamisen prosessia ympäristötekijöiden, kuten rahoituksen ja markkinoiden seuraamisen kautta.

”Seurataan markkinoita, miten rahoitusala kehittyy, miten korot kehittyvät. Normaali taustainformaatio, mitä yritystoiminnassa tarvitaan. Sitä kautta kumuloituu taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet.” (Vastaaaja A, emokonsernin edustaja)

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei tämän vastaajan mukaan omistajaohjauksen tavoitteistoissa arvioida, eikä hän näe kaupungin liikelaitoksiin ja yhtiöihin liittyvän yhteiskunnallista intressiä. Kuitenkin kyseisessä kaupungissa on liikelaitoksia, jotka poliittisten päättäjien mielestä omaavat julkisen tehtävän, jolla on yhteiskunnallista merkitystä. Tässä näkyy julkisen yrityksen paradoksi. Jopa sen parissa toimivilla henkilöillä

on erilaisia näkemyksiä sen tavoitteista. Tavoitteenasetanta eriytyy toimijan roolin mukaisesti.

Kuuden suurimman kaupungin osalta valtuustotyöskentelyn rooli omistajaohjauksessa vaihtelee. Yleistäen voi sanoa, että kuuden suurimman kaupungin liiketoiminnassa toimivat henkilöt kokevat omistajaohjauksen valtuustokäsittelyn vaikeaksi asioiden monimutkaisuuden vuoksi.

"Valtuustokäsittely veisi niin kauan, että muutamaan kuukauteen ei tapahtuisi mitään. Kun käsitellään tunnuslukuja, se ei ole oikea foorumi tällaisille päätöksille. (...) Ei me haluta vetää rajaa, että on kunnallisia yhtiöitä vaan on yhtiöitä ja kaikki toimii samalla tavalla." (Vastaja A, emokonsernin edustaja)

Vastaja A kuvastaa vastauksessaan strategiankäsitettä, joka vaatii jatkuvaa palautetta ja perinteisempi, määrämuotoisempi strategiaprosessi ei sovi hitautensa vuoksi omistajaohjausstrategian käsittelyyn. Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä joutuu mukautumaan strategiatyöhön ilman, että sen perustaa muutetaan. Näin saattaa syntyä epävirallisia organisaatioita virallisen poliittis-hallinnollisen prosessin ulkopuolelle.

Pienemmissä kaupungeissa poliittisilla päättäjillä on suurempi ohjaussuhde tytäryhteisöihin päin ja yhtiöillä ja liikelaitoksilla on enemmän yhteiskunnallisia tai elinkeinopoliittisia tehtäviä.

Haastateltujen henkilöiden vastauksista kävi ilmi, että liikelaitosten ja yhtiöiden strategioiden tulee polveutua kaupunkistrategiasta. Sitä pidettiin kuitenkin ongelmallisena, sillä kaupunkistrategia on luonteeltaan erilainen kuin yksittäisten yhtiöiden ja liikelaitosten liiketoimintastrategia. Tiivistäen voi aineiston perusteella sanoa, että yksi omistajastrategian tavoite on, että kaupungin konsernistrategia ja liiketoimintastrategiat olisivat linjassa keskenään. Sen käytännön toteuttaminen ei ole helppoa ja liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivinen johto koki sen olevan välillä ristiriidassa oman liiketoiminnan kehittymisen kannalta. Sen sijaan rahoitus ja kuntien palvelutoiminnan tukeminen ovat asioita, joista kuntakonsernissa on löydettävissä yksiköiden välisiä synergiaetuja.

Kaupunkien liiketoiminnan omistajastrategiset tavoitteet lähtevät kaupunkistrategiasta. Kaikkien konserniyhteisöjen ohjaaminen tuon strategian pohjalta on vaikeaa, koska kaupunkien tehtäväkenttä on laaja. Omistajaohjauksen tavoitteet polveutuvat

kaupunkistrategiasta, mutta selkeitä suuntaviivoja kaupunkistrategiat eivät omistajaohjaukselle anna. Strategioiden yhteisyys löytyy välillisesti. Esimerkiksi kaupunkistrategian talouden osiosta, omistajaohjaukselle voidaan löytää tietyt tuottotavoitteet. Muilta osin strategioiden yhteys on retorista. Omistajastrategiset tavoitteet ovat yleensä taloudellisia, mutta etenkin liikelaitosten osalta myös toiminnallisia. Koko tutkimusaineisto viittaa siihen, että strategioihin haluttaisiin yksikertaisuutta, jolloin omistajastrategia voisi saada annettuja valintoja kaupunkistrategiasta ja konsernin tytäryhteisöt taas voisivat löytää selkeät omistajastrategiset valinnat omistaja-tai liiketoimintastrategiasta. Omistajastrategiatyöhön on eniten paneutuneet aineiston kaupungeista Oulu ja Tampere, joissa omistajuus on perusteltu ja sille on asetettu yksityiskohtaisia tavoitteita. Omistuksesta pyritään luopumaan, mikäli se ei tue kaupungin strategiasta tehtävää. Helsingissä ja Espoossa omistajastrateginen työ on kesken ja Turussa omistuksista on luovuttu tilannekohtaisesti, mutta sitä ei ole kirjattu strategiaan. Turku ei ole ainoa esimerkki kaupungista, jossa omistajaohjausstrategia eriytyy. Siitä on olemassa 1. Virallinen strategia-asiakirja ja 2. Tapa toimia. Mitä dynaamisempi toimiala on sitä nopeammin on reagoitava, ja siksi strategia-asiakirjat eivät aina päivity toiminnan tahtiin. Ne edustavat määrämuotoista strategiaa kun taas liiketoiminnan omistajaohjaus tapahtuu kokeilemisen ja palautejärjestelmän pohjalta ilman suunnittelun ja toiminnan erottamista toisistaan.

Omistajastrategisiin tavoitteisiin liittyy valintojen tekemistä siitä, mitä ja miksi halutaan omistaa. Strategian käsitteistön näkökulmasta pohdintaan tulee liittää valintoja, palveleeko omistettu yhteisö toimintaympäristöä ja julkisyhteisön kyseessä ollessa on määriteltävä, halutaanko siltä talouden tuotto-odotuksia vai edellytetäänkö sen toteuttavan jotain muuta yhteiskunnallista tehtävää. Vastaaja-kaupungeissa tavoitteisto hajoaa hieman: Toisaalta halutaan luopua kaupungille liian dynaamisista, vaikkakin tuottoisista toimialoista ja toisaalta ne halutaan pitää tuottojen vuoksi. Käytäntö saattaa vaihdella organisaatiokohtaisesti saman kaupungin sisällä.

Omistajaohjaukseen välittyvät kaupunkistrategian kautta erilaiset ympäristön muutostekijät, jotka muokkaavat kaupunkikonsernin ohjaus- ja hallintomallia. Kuten uuteen julkisjohtamiseen ylipäätään, myös omistajaohjaukseen pätee sama pohdinta eli se, onko uudistuksen taustalla taloudellinen vai ideologinen tarve. Aineiston perusteella voi sanoa, että kaupungit reagoivat palvelujen elinkaaren mukaiseen kehittämiseen ympäristön

muutosvoimia mukaillen, johon liittyy taloudellisia ja muita tekijöitä. Ideologisesti ainakin suurten kaupunkien osalta eri puolueiden omistajapolitiikka on samansuuntaista. Omistajaohjauksen tavoitteisiin vaikuttaa esimerkiksi väestön ikääntyminen, jolloin siihen varaudutaan hyödyntämällä markkinoita jakamalla talouden riskiä vanhuksille tarkoitettujen kiinteistöjen osalta. Kaupunkien oman henkilöstön ikääntyminen ja eläköityminen näkyy esimerkiksi siten, että palveluyksiköitä lopetetaan henkilöstön luonnollisen poistuman kautta. Kuntakonsernin kompleksista toimintaympäristöä taas pyritään hallitsemaan palkkaamalla omistajaohjauksen tueksi liiketoiminnan osaamista yritysmaailmasta. Omistajastrategiseen toimintaan liittyy siten monia tekijöitä, mutta liiketoimintaa toteutetaan kaupungeissa harvoin vain liiketoiminnan vuoksi. Siihen liittyy yleensä jokin konsernia kokonaisuudessaan palveleva tehtävä. Mikäli havaitaan, että toiminnolla on pelkästään liiketoiminnan tuoton merkitys, siitä yleensä luovutaan. Omistajaohjauksen tavoitteet ovat moniulotteisia ja liiketoimintaa sekoittuu erilaisia intressejä.

5.1.4. Tavoitteet ja toimintaympäristönä asiakkaat

Omistajaohjausta tarkastellaan tässä työssä strategian käsitteen näkökulmasta, jossa yhtenä teemana on arvon tuottaminen. Sitä voi kuvata arvoketjun avulla, jossa keskeiseksi tekijäksi nousee lisäarvon tuottaminen asiakkaalle. Liiketoiminnassa asiakaslisäarvon tuottamisen välillisenä vaikutuksena on myös omistajan arvon tuottaminen. Se on osakeyhtiöissä keskeisin tavoite. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 44.) Väitöskirjaa varten tehdyssä kyselyssä yhdeksi teemaksi nostettiin asiakkaat ja asukkaat. Koska palvelujen parantaminen on aineiston perusteella liiketoiminnan keskeinen tavoite, käydään tässä kohtaa läpi kyselyn ”asiakkaat ja asukkaat” – osion tulokset. Asiakkaat ja asukkaat ovat yksi kontingenssitekijä, joille organisaatio arvoa ts. palveluja tai tuotteita tuottaa. Organisaation oppiminen ja kehittyminen tapahtuu pitkälti tältä sidosryhmäjoukolta saatavana palautteen pohjalta. Näin organisaatio reagoi ympäristötekijöiden muutokseen. Mintzberg kirjoittaa, että organisaation ympäristö on kontingenssifaktori ja se voi tarkoittaa kaikkea organisaation ulkopuolella olevaa, kuten esimerkiksi asiakkaiden ja kilpailijoiden luonnetta. (Mintzberg 1979, 287.)

Yritystoiminnassa asiakkaat tekevät valinnan kilpailevien tuotteiden ja palveluiden välillä arvon, eli hyödyn, ja hinnan välisen suhteen perusteella. Hyödyn sijaan voi puhua laadusta, joka kattaa kaikki tarvittavaa uhrausta eli hintaa arvioitaessa huomioon otettavat fyysiset ja henkiset ominaisuudet. Esimerkkinä palvelu, elämykset, kohtelu jne. Yritystoiminnassa on tärkeää ymmärtää, miten asiakas arvioi tuotteita ja palveluja. Muussa kuin yritysmäisessä toiminnassa näitä samoja arvoja on Karlöfin mukaan myös tärkeä arvioida. (Karlöf 2004, 17.)

Kuten aikaisemmin todettiin, laadukkaat palvelut ja palvelujen parantaminen ovat tärkeimpiä arvoja myös kyselyyn vastanneiden kuntakonsernien edustajien keskuudessa. Seuraavaksi tarkastellaan, miten tärkeäksi eri rooleissa toimivat henkilöt kokevat asiakkaisiin ja asukkaisiin kohdistuvat toimet ja miten heiltä tulleeeseen palautteeseen kaupunkien liiketoiminnassa lähtökohtaisesti reagoidaan. Kelly kirjoittaa, että uuden julkisen johtamisen paradigma on asukas- ja asiakaslähtöinen, markkinaohjautuva toimintatapa, joka perustuu asiakkaan tai asukkaan ja viranhaltijan väliseen suhteeseen, jossa poliitikoilla on pienentynyt rooli. Kellyn mukaan vaikuttaa siltä kuin julkisen hallinnon vaikuttavuus perustuisi ainoastaan asiakastyytyväisyyteen, jota viranhaltijat omassa toiminnassaan mittaavat. Demokratinen päätöksenteko on tässä prosessissa toisarvoisessa roolissa. Kelly kuvaa tätä tyytymättömän asiakkaan dilemmaksi, sillä julkinen asiakkuus tai julkinen palvelutehtävä on eriluonteista kuin markkinaehtoinen toiminta. Markkinalähtöinen ja yrittäjämäinen julkinen hallinto on ehkä aiheuttanut keskustelua siitä, mitä hallinto tekee, mutta harvoissa keskusteluissa puututaan siihen, miten hallinto toimii. (Kelly 2005, 76.) Arvon tuottamisen ehto on tuotu myös julkiseen palvelutehtävään ja niin myös tässä aineistossa asiakastyytyväisyys nousee kunnallisen liiketoiminnan keskeiseksi tavoitteeksi.

Vaikuttaa siltä kuin viranhaltijan tavoitteena olisi yrittäjän tavoin tuottaa arvoa asukkaan maksamille verorahoille. (Kelly 2005, 77.) Suurin osa vastaajista kokee, että liiketoiminnan tavoitteissa huomioidaan asukkaiden tarpeet ja odotukset. Kymmenen emokonsernin edustajaa eli kaupunkien viranhaltijaa tai kunnallispoliitikkoa ja kahdeksan liikelaitosten ja yhtiöiden operatiiviseen johtoon kuuluvaa ovat kriittisempiä asian suhteen. He eivät usko asian toteutuvan liiketoiminnan tavoitteenasetannassa. Ei eri eikä samaa mieltä olevia on tässä kysymyksessä varsin paljon. Kenties omaa työtä on tässä asiassa vaikea arvioida tai sitten vastaajat eivät ole aivan varmoja, toteutuvatko asukkaiden tarpeet ja odotukset

kunnallisen liiketoiminnan tavoitteenasetannassa. Esimerkiksi hinnoittelu voi olla asia, josta asukkaat ja palvelusta vastaava henkilö voivat olla eri mieltä.

Hinnoittelun ja palvelun lisäksi sidosryhmillä voi olla myös muita odotuksia, jotka organisaation olisi syytä tunnistaa. Hyvän omistajaohjaustavan mukaan näiden odotusten tunnistaminen on osa yhtiön arvoketjua ja se lähtee hyvästä omistajuudesta. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 72–75.) Kun kyseessä on julkinen palveluliiketoiminta, asia ei ole niin yksiselitteinen. On esimerkiksi viitteitä siitä, että asukkaat olisivat valmiita maksamaan enemmän veroja, varmistaakseen hyvät ja riittävät palvelut. (Kelly 2005, 77.) Tämän tutkimuksen aineisto koostuu palveluista, joista suurimmasta osasta asiakkaat maksavat joko markkinahinnan, esimerkiksi sähkö tai käyttömaksun, jolla katetaan osa kuluista, esimerkiksi jätehuolto.

Toinen haaste julkisen yhtiön tai liikelaitoksen asiakaspalvelussa on sen monopoliluonne. Edes maksullisissa palveluissa asiakas ei pysty valitsemaan palvelua. Esimerkiksi vesi on ostettava siitä paikallisesta organisaatiosta, joka sillä alueella palvelua tuottaa. Toinen asiakastyytymättömyyttä aiheuttava tekijä voi olla se, että julkisista palveluista on maksettava, vaikka niitä ei juuri sillä hetkellä käyttäisi. (Kelly 2005, 79.) Julkisen yrityksen asiakaspalveluun vaikuttavat myös muut tekijät kuin arvon tuottaminen asiakkaalle. Yksityinen palvelun tarjoaja voi arvioida palvelunsa laatua ja houkuttelevuutta hinnoittelun toimivuuden kautta. Julkinen palvelu on arvioitava sitä vastoin aina myös edustuksellisen poliittisen prosessin kautta. (mt. 79) Tämä on huomioitava kun tulkitaan tutkimuksen aineiston vastauksia, vaikka vastauksissa asiakaslähtöisyys korostuukin.

Vastaajien kriittisyys ja epävarmuus kasvoivat kun esitettiin väittämä: *”Liiketoiminnan tavoitteita muutetaan asiakkailta saatavan palautteen perusteella.* ” Kaupunkikonsernin hybridiluonne korostuu tässä. Viranomaisrooli ja palvelujen poliittinen allokaatio vaikuttavat siihen, että kaupunki ei voi muuttaa tavoitteitaan ja tehtäviään saadun asiakaspalautteen perusteella, näin koki 29 henkilöä 146:sta. Puolet vastaajista ilmoitti että asiakkaiden palautteella on vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin.

Lähtökohtaisesti tavoitteissa halutaan huomioida asukkaiden ja asiakkaiden tarpeet, mutta palautteeseen reagoidaan harkitummin. Julkisen yrityksen reagoivuus ympäristön muutostekijöihin on rajoittunutta silloin kun tehtäväkentässä on myös yhteiskunnallisia

tavoitteita. Kaupunkistrategian rajoitteisuuden yksi esimerkki on se, ettei strategiaa voida muuttaa asiakaspalautteen perusteella, koska modernissa valtiossa julkiselle sektorille asetetaan palveluodotuksia, jotka on toteutettava tietyn julkisen toimintatavan kautta. (Dwivedi & Jabbra 1989, 1.)

Strategian rajoitteisuus on kahden suuntainen tai aiemmin kuvatun Vogelsongin esimerkin mukaisesti hybridimäinen, sillä yhteiskunnan eriytyminen ja kompleksisuus asettaa kaupunkikonsernille moninaisia tavoitteita, joihin täytyy pystyä reagoimaan (mt, 1.) Yleensä ne allokoidaan poliittis-hallinnollisen prosessin kautta eri tavoin. Tähän vaikuttaa myös perustuslaki, joka velvoittaa julkista valtaa, myös kuntia siihen, että julkista valtaa käytävillä on passiivisen, yksilöiden oikeuksia loukkaamattoman menettelyn lisäksi velvollisuus aktiivisiin toimiin perusoikeuksien toteuttamiseksi. (Heuru 2002, 151–152.) Kunnallinen yhtiö, emokonsernista erillisenä toimijana ei tähän pysty. Kun yhtiön omistajalla on viranomaisrooli, voivat tähän rooliin liittyvät odotukset välittyä omistajaohjaukseen erilaisten sidosryhmäodotusten kautta. Omistajan arvon tuottamisen odotukset voivat olla vähäisemmät kunnallisessa yhtiössä kuin esimerkiksi pörssi-yhtiössä.

Välittömiä strategisia muutoksia liikelaitosten ja julkisten yritysten omistajaohjausstrategioissa ei suosita, vaan päätöksenteko ja asiakaspalvelun tavoitteet ovat pidempiaikaisia ja välillisiä.

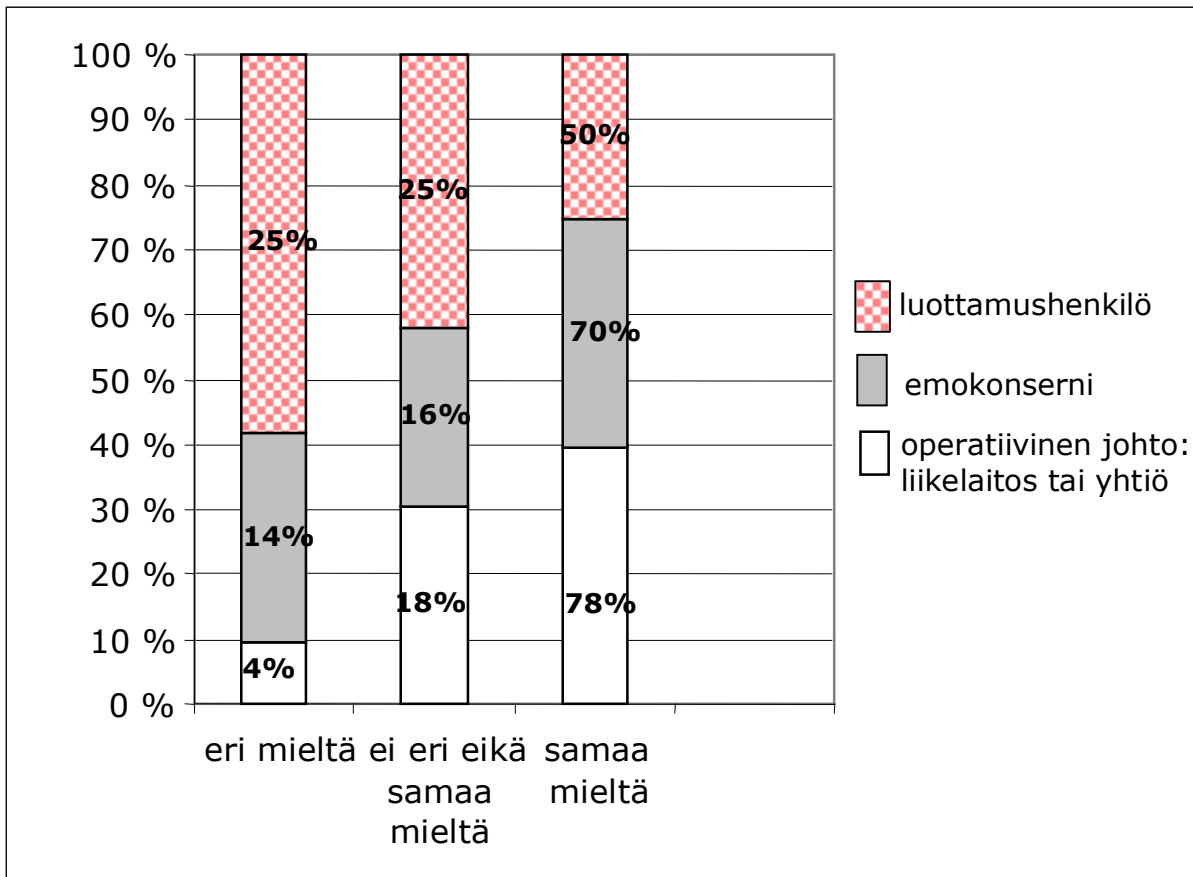
”Yhtiöitä ja säätiöitä käytetään täydentämään palvelutuotantoa ja tehostamaan konsernin tarvitsemia tukitoimia (energia ja vesi) sekä kaupungin ja ulkopuolisten organisaatioiden yhteistyössä hoitamissa tehtävissä (satama mahdollistaa ulkomaankaupan ja tavaravirrat) Kunta tukee liiketoiminnan rakenteillaan asumista, elämistä ja elinkeinoelämää.”(Vastaaaja kaupunkiryhmästä 1)

Tässä tiivistyy myös managerialismin ajatus siitä, ettei hallintoa pidetä poliittis-hallinnollisen vallan osana, vaan eräänlaisena tukitoimena, jonka tehtävänä on asetettujen tavoitteiden tehokas saavuttaminen. (Heuru 2002, 33.)

Sen sijaan, että kunta omistajana ottaisi aina välittömästi kantaa strategian muutoksiin asiakkaiden toiveiden perusteella, se käyttää välineenään liikelaitoksia ja yhtiöitä toteuttaa omaa tehtäväänsä. Talouden tehokkuus ja kunnan perustehtävä pyritään yhdistämään.

”Kannattava toiminta, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, tuotto kaupungille.” (Vastaaaja kaupunkiryhmästä 2)

Vastaajista 62 % on sitä mieltä, että palvelujen liiketoiminnallistaminen on parantanut palvelujen laatua. Vajaa kolmannes vastaajista ei osaa sanoa onko niin ja 11 % on asiasta eri mieltä. Emokonsernin edustajista 14 % oli väitteen kanssa eri mieltä eli he eivät usko palvelujen laadun parantuneen liikelaitosten ja yhtiöiden toiminnan myötä. Poliitikot suhtautuivat asiaan kriittisimmin. Kuvassa kuusi esitetään vastausten lukumäärä vastaajaryhmittäin.



Kuva 6 Liiketoiminnallistaminen on parantanut palvelujen laatua

N 146

Asiakslähtöisyys ja markkinaehtoisuus ovat managerialismin idean mukaisia uuden julkisen johtamisen keinoja. Asukkaat ja asiakkaat ovat kaupunkien yksi muutosvoimia aiheuttava tekijä. Kaupunkikonserni ei ole suljettu systeemi, mutta asiakkuuteen sekä julkisessa yrityksessä että virastossa liittyy myös muita tekijöitä kuin arvon tuottaminen. Julkinen palvelun tuottaja ei voi pelkästään mallintaa asiakkaan käyttäytymistä, vaan myös ohjata sitä. Julkisen yrityksen työskentely on pitkän aikavälin strategista toimintaa ja siihen

liittyy myös palvelujen sisäistä markkinointia poliitikoille poliittisen tuen saamiseksi. (Kelly 2005, 81.)

Tutkimuksen aineiston vastauksista välittyi Kellyn kuvaama ilmiö: Toisaalta omistajaohjauksen tavoitteissa pyritään asiakaslähtöisyyteen ja kuunnellaan asiakasta, mutta toisaalta jo ennalta tai asiakkaan puolesta viranomaisroolissa määritellään asiakkaan tarpeet. Asiakasreagoivuuteen liittyy julkinen viranomaistehtävä. Paikallisviranomaisella on lain nojalla oikeus ja vastuu hoitaa asioita paikallisen väestön etujen mukaisesti. (Heuru 2002, 26).

Yhtiöiden operatiivisella johdolla ei voi lain mukaan olla viranomaistehtäviä, mutta aineistosta käy ilmi, että organisaatiolla voi olla yhteiskunnallisia tavoitteita, joita yhtiö tai liikelaitos omistajan tahdon mukaisesti toteuttaa.

5.2. Omistajaohjauksen tavoitteiden syntyminen ja välittyminen tytäryhteisöjen päätöksentekojärjestelmiin ja operatiiviselle johdolle

Ennako-olettama on, että omistaja tarkkailee ympäristöään ja analysoi sen muutoksia omistajastrategian kannalta, laatien omistajastrategiat havaintojensa ja saadun palautteen pohjalta. Tässä yhdistyvät kontingenssiteorian ja kommunikatiivisen strategian idea.

Yhtiöt ovat erillisiä oikeushenkilöitä ja siten omistajastrategisten tavoitteiden asettaminen ja erilaisilla konserniohjeilla ohjaaminen on niiden osalta moniselitteistä. Kuntakonserni voi kuitenkin muiden omistajien tavoin varmistaa konsernin hyvän hallinnan, eikä se ole ristiriidassa osakeyhtiölain kanssa. Vaikka yhtiön tavoitteena on tuottaa omistajalleen voittoa, on todettava, että omistajan etuna on pidemmällä aikavälillä huolehtia myös muiden sidosryhmien eduista, kuten työmarkkinoiden toimivuus, rahoittajat, yhteiskunta jne. Suositus on, että omistajat tarkastelisivat sijoitustaan hieman pidemmällä aikavälillä, jolloin myös sidosryhmien intressit tulisivat huomioituksi. Omistaja valitsee yhtiölle hallituksen, joka valitsee toimivan johdon. Tästä muodostuu omistajaohjauksen ketju. Ketjun varmistamiseksi omistajat valitsevat tilintarkastajat valvomaan, että ketju toimii oikealla tavalla. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 23.)

Liikelaitos on osa kunnan hallintoa ja taloutta, mistä syystä siihen voidaan soveltaa samoja säädöksiä kuin kunnan muihin yksiköihin. Tästä syystä liikelaitosten omistajaohjaukseen ei liity samanlaista juridista yksityiskohtaa kuin osakeyhtiölain pohjalta toimivaan yhtiöön.

Omistajaohjauksen tavoitteet eivät välttämättä tarvitse syntyäkseen formaalia strategiaprosessia, ja toisaalta tavoitteet saattavat formaalista strategiasta huolimatta syntyä muualla. Kun ristiintaulukoidaan vastaajien kokemus siitä, ovatko kaupungin liiketoiminnan tavoitteet selkeästi määritelty ja onko vastaajan kaupungilla liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia, voidaan todeta näin: Liiketoimintastrategian omaavat edustajat olivat voimakkaammin sitä mieltä, että liiketoiminnan tavoitteet ovat selkeät. Ne vastaajat, joiden organisaatioilla oli liiketoimintastrategia, olivat yhtätoista vastaajaa lukuun ottamatta sitä mieltä, että liiketoiminnan tavoitteet on selkeästi määritelty. Sitä vastoin 15 henkilöä niistä organisaatioista, joilla ei ollut liiketoimintastrategiaa kokivat silti, että tavoitteet on selkeästi määritelty. Vaikuttaa siltä, että omistajaohjauksen tavoitteita on määritelty jotenkin muutoin kuin liiketoimintastrategian avulla tai sitten niistä on muulla keinoin päästy yksimielisyyteen näissä kaupungeissa.

Myös omistajaohjauksen tapaa määrittävällä strategialla on vaikutusta tavoitteiden selkeyteen. 81 % niistä, joilla oli omistajaohjauksen tapaa määrittävä strategia, koki liiketoiminnan tavoitteiden olevan selkeitä. Toisaalta 56 % niistä, joiden kaupungilla ei ollut omistajaohjausstrategiaa, kokivat silti tavoitteiden olevan selkeitä

Bryson kirjoittaa, että strategia yksinkertaisimmillaan voi olla avainhenkilöiden kirjoittamaton sopimus siitä, mikä on organisaation missio ja miten se toimii missäkin olosuhteissa. Mutta silloin kun toimijoita on useampia, tarvitaan kirjoitettu suunnitelma siitä, mitä ja miten pitäisi toimia. Parhaimmillaan strategia on kommunikaatioväline ja dokumentti ulospäin poliittisesta päätöksenteosta. (Bryson 1995, 143.) Jos omistajapolitiikan tavoitteista on sovittu suullisesti tai siitä ei ole olemassa virallista dokumenttia, haastaa se hallinnon. Itsenäiset konserniyksiköt toimivat eri lainalaisuuksilla kuin emokunnan virasto ja myös päätöksenteko muuttuu. Organisaation löyhäsidonnaisuus muuttaa sen ongelmanratkaisua ja päätöksentekoa. Kompleksinen yhteisö ei toimi eikä sitä voida pitää yhdessä normatiivisen rakenteen avulla. (Habermas 1979, 132.) Siksi toimintaa ohjaavan strategian merkitys korostuu sitä enemmän mitä kompleksisemmaksi yhteisö muotoutuu.

Asiantuntijuus vaikuttaa eriytyvän kuntakonsernin omistajaohjauksessa tai ainakin päätöksenteko ja ongelmanratkaisutapa ovat muuttuneet niin, että konsernin sisällä on tapahtunut erilaistumista. Kaupunkien viranhaltijat nimesivät organisaatiostaan tyypillisesti yksi tai kaksi henkilöä, jotka tuntevat omistajaohjaus-teemaa tarkemmin. Erilaistuminen ei ole tapahtunut koko sen orgaanin osalta, joka omistajaohjauksesta vastaa, vaan kyse on muutamien yksilöiden irtaantumisesta normatiivisesta rakenteesta. Irtaantuminen on tapahtunut delegoinnin kautta tai henkilöt ovat ottaneet aktiivisen roolin oman kiinnostuksensa pohjalta.

Organisaatiot, jotka toimivat epävarmoissa ja turbulenteissa ympäristöissä tarvitsevat enemmän sisäistä erilaistumista jopa osastojen välillä kuin ne organisaatiot, jotka toimivat vähemmän kompleksisissa ympäristöissä ja ovat siten stabiilimpia. (Lawrence & Lorsch 1967, 190.) Kaupungeissa erilaistuminen on osittaista tai epävirallista. Perustaltaan virastot eivät ole muuttuneet, mutta niiden sisällä on toimijoita, jotka ovat omaksuneet yksityisen sektorin toimintatapoja.

Strategioiden tai muutoin yhdessä sovittujen tavoitteiden yhteys tavoitteenasetannan selkeyteen on olemassa ja kohdekaupunkien edustajat pitivät strategioiden olemassaoloa välttämättömänä. Kolme kyselyn vastaajaa kyseenalaisti liiketoiminta- ja omistajaohjausstrategioiden olemassaolon tarpeellisuuden lähinnä sen vuoksi, että kuntakonserni on heidän mielestään niin eriytynyt, ettei yhteinen strategia ole mahdollinen. Tulos viittaa siihen, että strategiat eivät ole aina aukikirjoitettuja virallisia dokumentteja vaan tietyissä ryhmissä sovittuja tavoitteita. Se voi olla ongelmallista kunnan päätöksenteon ja demokratian kannalta. Valtuutettujen vieraantuminen liiketoiminnan omistajaohjauksesta on haaste. Majoisen mukaan kuntalaki henkii sitä, että valtuusto on ylin päätöksentekijä, riippumatta siitä, miten kunta on organisoitunut. (Majoinen 2001.)

Omistajan tavoitteet syntyvät varsinkin suurten kaupunkien osalta virkamiestyönä, tiiviissä yhteistyössä tytäryhteisöjen operatiivisen johdon kanssa:

"Meidän konsernistrategia on kulmakivi, jolla yhtiöitä ohjataan, valvotaan ja mitataan. Kaikkia samoilla tavoilla ja menetelmillä. Ollaan pyritty siihen, että omistajaohjaus tapahtuu tiettyjen prosessien kautta ja ohje tukee näitä prosesseja. Silloin saadaan läpinäkyvyyttä lisää ja vertailtavuutta. (...) Corporate Governance on pysyvä. Totta kai sitä päivitetään, mutta joka vuosi jokaisella yhtiöllä on omat tavoitteet. On asetettu

taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ennen heidän budjettikierröksiansa. Sama koskee myöskin liikelaitoksia. Ne (tavoitteet) on mun aivoituksia. Totta kai seurataan tytäryhteisöjä, miten sen liiketoiminnan ja talouden pitäisi kehittyä.” (Vastaaja A, emokonsernin edustaja)

Omistajaohjaus on kaikissa kaupungeissa kehittymässä. Tavoitteiden selkeydellä on suurtenkin kaupunkien välillä eroja. Lisäksi eri roolissa olevat tulkitsevat niitä eri tavoin. Pienemmät kaupungit ovat luomassa omistajaohjauksen käytänteitä ja omistajaohjaus strategiaa.

Kuntien poliittis-hallinnollisessa prosessissa, poliittisten päätösten ohjaamisessa hallinnon toimeenpanoon, on valtuustolla, hallituksella ja viranhaltijoilla omat roolinsa. Kuten Lennart Lundquist sitä mallintaa, on kyseessä ohjaussuhde, jossa politiikan tahto pyritään informaation ja resurssien allokaation avulla toimeenpanemaan. Myös viranhaltijoilta tulee ohjausta esimerkiksi aloitteiden muodossa luottamushenkilöille päin. Samalla erilaiset intressiryhmät ja kansalaiset pyrkivät ohjaamaan päätöksentekoa ja hallinnon toimeenpanoa omien intressiensä mukaisesti. (Lundquist 1977.)

Tutkimuksen aineiston valossa näyttää siltä, että omistajaohjaus on delegoitu viranhaltijoille, myös sen tavoitteiden asettaminen. Tähän viittasi ensin tutkimuksen aineiston keräysvaiheessa se, että luottamushenkilöt kokivat kyselyyn vastaamisen vaikeaksi. Edelleen toteutetut teemahaastattelut tukivat tätä näkemystä ja kolmanneksi erityisesti liikelaitosten ja yhtiöiden johto esitti postikyselyn yhteydessä näkemyksiä, joiden mukaan luottamushenkilöillä ei ole kylliksi osaamista omistajaohjauksen menestyksekkääseen toteuttamiseen. Lisäksi vastaajat esittivät, että emokonsernin organisaatiota ja päätöksentekojärjestelmää tulisi muuttaa paremmin kunnallista liiketoimintaa tukevaksi.

Poliittinen ohjaus kohdistuu lähinnä omistajastrategisiin yleisiin linjauksiin. Valtuuston hyväksymiä asiakirjoja kuuden suurimman kaupungin osalta ovat: konserniohje, omistajapoliittiset linjaukset, omistusten strateginen analyysi ja konsernistrategia. Asiakirjojen nimeämiskäytäntö vaihtelee, mutta näissä asiakirjoissa tyypillisesti käsitellään omistusten määrää ja yleisiä tavoitelinjauksia omistusten osalta. Toimiala- ja organisaatiokohtaiset linjaukset toteutetaan virkamiesjohdon ja tytäryhtiöiden operatiivisen johdon kesken. Systemaattinen analysointi tytäryhteisöjen tarkoituksenmukaisesta toiminnasta jää poliittisen prosessin osalta ohueksi.

Omistajaohjauksen tulisi perustua siihen, mitä omistetaan ja mikä liiketoiminnan muoto on kuhunkin tehtävään tarkoituksenmukaista. Tämän ajattelun tulisi lähteä kunnan perustehtävän määrittelystä ja toimintaympäristön analyysistä. (Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus 2004, 7., Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005, 50.)

Kunnallisen päätöksenteon omistajastrateginen ajattelu jää yhtiöiden ja liikelaitosten johdon näkökulmasta vajaaksi, sillä he eivät aina koe pystyvänsä toimimaan sillä tavoin kuin yleiset strategiset linjaukset edellyttävät. Poliittinen prosessi asettaa taloudellisia tavoitteita, mutta ei anna riittäviä toiminnallisia vapauksia, jotta tavoitteisiin pääsy olisi mahdollista. Erityisen ongelmalliseksi tämä osoittautuu liikelaitosten osalta, joiden odotetaan usein organisaation elinkaaren tietyssä vaiheessa toimivan markkinoilla. Poliittinen prosessi ohjaa niitä kuitenkin niin, että toiminnallisesti ja taloudellisesti markkinaehtoinen toiminta on mahdotonta tai vaikeaa.

*"Joskus omistaja ajattelee, että kun perustetaan liikelaitos, niin se voi saman tien toimia kuin yritys. Sama omistaja pistää tänne kovan taloudellisen tulosvaatimuksen ja samalla se vaatii, että toiminnan on tehostuttava ja palvelujen hinnan on laskettava ja sitten se vaatii samalla, että henkilöstöpolitiikan on oltava sama (kuin kaupungilla). Se yleensä johtaa liikelaitoksissa siihen, että joku näistä kolmion kulmista lähtee liukuun. Sä et voi kaikkea yhtä aikaa tehdä. Jos et puutu henkilöstön määrään niin et sää voi aidosti laskea palvelun hintaa.---Meillä on jonkinlaista linjausta tehty, vaikka ei meilläkään saa irtisanoa. Kuitenkin asiakas haluaa, että hinta olisi sama kuin yksityisillä halvimmillaan kilpailussa. Se lyö kovia paineita."
(Vastaaja F, yhtiön tai liikelaitoksen johto)*

Poliittisen prosessin ohjaus ulottuu henkilöstöpolitiikkaan. Vastaajat kokivat, että sen olisi parempi olla tytäryhteisön oma operatiivinen asia. Tytäryhteisöjen operatiivisesta johdosta kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että nimenomaan liikelaitoksissa on liikaa ohjauskeinoja, jotka heikentävät operatiivisen johdon autonomiaa ja siten parhaaseen mahdolliseen taloudenoja toiminnallisuuden tavoitteeseen pääsyä. Vastaajien mukaan emokonsernin tulisi huomioida paremmin organisaatioiden elinkaari ja lisätä liikelaitosten autonomiaa tai sitten yhtiöittää toimintoja, jotta ne voisivat aidosti toimia markkinoilla. Vastaajien mukaan emokonsernin viranhaltijat useimmiten ymmärtävät tämän, mutta poliittisen tahtotilan muuttaminen autonomiaa lisääväksi on hidasta. Samaan aikaan poliittiset päätöksentekijät palvelun tilaajan roolissa vertailevat oman kunnan liikelaitoksen palveluja markkinoiden

vastaaviin palveluihin ja edellyttävät samaa hintaa liikelaitokselta. Poliittisessa prosessissa sekoittuvat omistajan ja tilaajan roolit, jolloin omistajaohjaus elää usealla eri rajapinnalla.

Kun ilmiötä peilaa työn teoreettisiin viitekehyksiin, siitä voi tunnistaa luottamushenkilöiden ohjausvaikutukset resursoinnin keinoin, toisaalta talousarvion ja toisaalta henkilöstöpolitiikan osalta. Lisäksi poliitikot pyrkivät jossain määrin ns. ”ohiohjaamaan” erityisesti liikelaitosten henkilöstöä, jolloin he antavat henkilöstölle ohjeita operatiivisen johdon ohi. Kun taas tarkastelee kontingenssiteorian ja kyvykkyystrategian näkökulmasta emokonsernia omistajastrategian määrittäjänä ja toimeenpanijana, voi todeta, että strategiatyö jää kesken. Liikelaitos ja yhtiö -organisoitumismuodolla tavoitellaan tehokkuutta, mutta organisaatorakenteita ei muuteta samanaikaisesti tukemaan tavoitetta. Omistajan tahdonmuodostus jää siltä osin vaajaksi. Ohjausta tehdään, mutta tavoitteet eivät ole aina kyllin selkeät eikä organisoituminen tue tavoitteisiin pääsyä.

Valtuusto hyväksyy yleensä omistajan tahtotilan peruslinjaukset, mutta yksityiskohtainen tavoitteenasetanta ja keskeisimmät omistajaohjauksen prosessit toteutetaan viranhaltijoiden toimesta. Lisäksi yhtiöiden hallituksen jäsenet ja liikelaitosten johtokunnat tai lautakunnat miehitetään poliittisin perustein joko kokonaan tai osittain. Kaupungeissa voi olla myös erillisiä liiketoiminnan ohjausta varten perustettuja konsernijaostoja tai liiketoimintajaostoja, mutta niiden rooli näyttää jäävän tämän aineiston valossa epäselväksi. Poliittis-hallinnollisessa prosessissa kaupunginhallituksen rooli on hyvin samanlainen kuin mitä näille omistajaohjauksen lautakunnille on suunniteltu. Tästä syntyy päällekkäisiä toimintoja ja rooliepäselvyyksiä.

Kunnallisen yhtiön rooli poliittis-hallinnollisessa prosessissa on toisaalta konstikas ja toisaalta yksiselitteinen. Yksiselitteinen siksi, että yhtiön tulee toimia ensisijaisesti osakeyhtiölain mukaisesti. Konstikkaan ohjauksesta tekee se, että emokunnat usein kokevat voivansa ulottaa poliittisen ohjauksen myös yhtiöihin. Siitä voi syntyä haastavia tilanteita.

”Kaupunki lähetti valtuuston hyväksymän konsernistrategian ja ohjeen, hyväksyäkää tämä yhtiön ylimmissä päätöksentekokelemissä yhtiötä sitovaksi. Me ei olla sitä tehty, koska se vaatii lainopillista konsultointia. Me ei voida sitä missään nimessä yhtiön hallituksessa hyväksyä, koska emme voi tehdä lainvastaisia päätöksiä. Mä en haluaisi tähän konsernistrategiaan puuttua, mutta kaupungilla on ollut tavoitteena ottaa hajanaisessa hallinnassa kuin pellossa olevat tyttärensä konsernin

ohjaukseen. Se on hyvä tavoite, mutta sopii vain sellaisten yhtiöiden ohjaukseen, jotka ovat 100% kaupungin ja kaupungin toiminnasta riippuvaisia. ”(Vastaja H, yhtiön tai liikelaitoksen johto)

Konserniohjeen hyödyntäminen osana konsernin synergioiden löytämistä ja yhtenäisten toimintatapojen suunnannäyttäjänä on haastava. Mitään yksiselitteistä näkemystä ei ole olemassa siitä, mitä asioita konserniohjeessa yhtiö voi noudattaa. Ensisijaisesti se ei saa sitoutua pelkästään yhden omistajan etuihin, eikä konserniohjeessa saisi olla asioita, jotka heikentävät yhtiön liiketoiminnan edellytyksiä. Esimerkiksi Oulun kaupungin yleislinjaukset tytäryhtiöille lähtevät siitä, että tytäryhtiöiden toiminta on osakeyhtiölain mukaan järjestettyä. Konsernin ohjausrooli tytäryhtiön toiminnassa on vahva ja ohjaus tapahtuu konserniohjeella ja yhtiön hallituksen kautta. Kaupungin linjauksessa ilmaistaan, että omistajan tulee pohtia:

- toiminnan säilyttämistä ennallaan
- toiminnan uudelleen suuntaamista
- omistuspohjan laajentamista
- tytäryhteisön muuttamista osakkuusyhtiöksi
- omistajuudesta luopumista joko myymällä tai sulattamalla toiminta peruskuntaan. (Oulun kaupungin omistusten strateginen analyysi ja omistajapoliittiset linjaukset. 2003, 29.)

Oulun kaupunki on omistajastrategisessa työssä kuuden suurimman kaupungin osalta edistynyt kun vertaillaan aineistosta esiin nousutta tietoa, asiakirja-aineistoa ja konsernin organisoitumista omistajastrategiaa tukevaksi. Omistajastrateginen analyysi on tehty ja organisoitumisessa on huomioitu strategian tarpeet ainakin osittain.

Poliittis-hallinnollista prosessia on vahvistettu omistajaohjauksen osalta controller-toiminnalla tai muulla vastaavalla osaamisella. Hallitusten ja lautakuntien täydentämistä alan substanssiosaamisella tai liiketoimintaosaamisella on jossain toteutettu. Joissain kaupungeissa taas poliittisen ohjauksen halutaan korostuvan entisestään. Kuuden suurimman kaupungin osalta ohjauksen käytännöt ovat varsin yhteneväiset. Omistajaohjaukseen perehtyneen viranhaltijan rooli on merkittävä. Poliittinen retoriikka sen sijaan vaihtelee sen suhteen, miten keskusteluissa korostetaan poliittisen prosessin

merkitystä ja ohjausvaikutusta omistajastrategian toimeenpanoon. Osa vastaajista kokee, että alaa lähinnä olevan lautakunnan toiminta on riittävä poliittinen panos. Osassa keskusteluja taas korostetaan valtuuston hyväksynnän merkitystä. Käytännön toiminnassa eroja ei juuri ole. Turussa ja Espoossa valtuuston rooli omistajaohjauksen tavoitteiden asettamisessa on suurempi kuin muissa suurissa kaupungeissa. Pienemmissä kaupungeissa poliitikot ovat vahvemmin mukana. Niissä kaupungin ylin virkamiesjohto muodostaa johtavien poliitikkojen kanssa ryhmän, joka ottaa kantaa omistajaohjaukseen. Omistajan vaatimukset ovat strategiatyön kokonaistavoitteita, joskin tulee myös huomioida pidemmän aikavälin kehitys ja samalla pystyä tarkastelemaan organisaation innovaatiokykyä ja osaamisen kehittämisen valmiuksia. Omistajien vaatimukset voidaan ilmaista myös siten, mitä yritysjohto vaatii organisaation tietyltä toimintokokonaisuudelta tai prosessilta. Yksi tapa varmistaa omistajan vaatimusten esille tuominen on järjestää yhteinen tilaisuus yrityksen hallituksen ja johtoryhmän kanssa. (Karlöf 2004, 45.)

Omistajan tavoitteiden välittäminen liikelaitoksiin ja yhtiöihin tapahtuu ohjausprosessin avulla, jossa teoreettisesti on tunnistettavissa ohjaussubjekti ja ohjausobjekti. Strategiatyön kommunikatiivisuuden lisääntyessä omistajaohjaus voi olla prosessi, jossa subjektin ja objektin roolin rajat hämärtyvät. Omistajalähtöiseen toimintaan kuuluu se, että omistaja esittää omistajan arvoon liittyvät odotukset yhtiöiden ja liikelaitosten operatiiviselle johdolle. Omistaja pyrkii erilaisten ohjaustoimenpiteiden avulla varmistamaan sen, että operatiivinen johto työskentelee omistajan haluaman tavoitteen suuntaan. Tutkimuksen teoria viestii, että organisaation onnistumisen kannalta on tärkeää se, mitä tapahtuu toimintojen rajapinnoilla. Systeeminen ohjausmalli konkretisoi näkemystä vielä sillä, että politiikan ja hallinnon rajapinnoilla ohjauksen avulla varmistetaan tahtotilan siirtyminen. Näin voidaan pienentää riskiä siitä, että uudella rajapinnalla poliittisesta päätöksestä tehtäisiin uusi tulkinta.

Liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivisen johdon sekä näiden organisaatioiden kaupunkia edustavien luottamushenkilöiden mukaan omistaja esittää odotuksia, mutta ne eivät aina tue vastaajien mukaan kylliksi ko. yrityksen substanssia tai liiketoimintaa. 59 % vastaajista koki, että kaupunki on määritellyt riittävän selkeästi vastaajan edustaman liiketoiminnan tavoitteet ja 70 % vastasi, että kaupunki on asettanut kyseessä olevalle organisaatiolle talouden tulostavoitteita. Noin puolet vastaajista ilmoitti, että kaupunki on asettanut organisaatiolle toimintatapoihin liittyviä ja yhteiskunnallisia tavoitteita. Yli puolet vastaajista

oli sitä mieltä, että kaupunkikonsernin etu ja kyseisen liikelaitoksen tai yhtiön etu voivat joutua ristiriitaan. Melkein puolet koki, että kaupunkikonsernin edun toteutuminen on tärkeämpää kuin vastaajan edustaman organisaation menestys.

Yhtiöiden ja liikelaitosten edustajien vastauksien mukaan heidän liiketoimintansa tavoitteiden asettamiseen eivät niinkään vaikuta markkinoiden suhdanteet, vaan valtion kunnille asettamat haasteet. Tässä vastaukset tosin hajosivat niin, että 38 % vastaajista oli eri mieltä valtion kunnille asettamien haasteiden vaikutuksesta liikelaitoksen tai yhtiön tavoitteenasetantaan. Vaikka kysymykset oli suunnattu ainoastaan yhtiöiden ja liikelaitoksen johdolle ja näiden organisaatioiden luottamushenkilöille, vastasivat myös jotkut muut näihin kysymyksiin ja vastaukset koodattiin havaintomatriisiin. Sen vuoksi kysymyksiä käsitellään ristiintaulukoiden vastaukset ja vastaajien asema, jotta mukaan saadaan ainoastaan tarkoitettu kohderyhmä. Yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisen johdon vastausten prosenttiosuudet välittyvät taulukoista 12 ja 13.

Taulukko 12 Omistajan tavoitteiden selkeys teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitoksissa ja yhtiöissä

N 146

Väittämä	Samaa mieltä %	Ei eri eikä samaa mieltä %	Eri mieltä %
Kaupunki on määritellyt riittävän selkeästi liiketoiminnan tavoitteet	58	14	29
Yhtiöihin ja liikelaitoksiin on asetettu talouden tulostavoitteet omistajan toimesta	81	12	8
Yhtiöihin ja liikelaitoksiin on asetettu toimintatapoihin liittyviä tavoitteita omistajan toimesta	50	17	33
Omistaja on asettanut liikelaitoksille ja yhtiöille yhteiskunnallisia tavoitteita	52	23	25
Kaupungin liiketoiminnan tulostavoitteet vaihtelevat liikaa yritys- ja toimialakohtaisesti	29	31	40

Taulukko 13 Omistajan tavoitteiden lähtökohdat teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitoksissa ja yhtiöissä

N 146

Väittämä	Samaa mieltä %	Ei eri eikä samaa mieltä %	Eri mieltä %
Tavoitteet määritellään markkinoiden suhdanteiden mukaisesti	29	15	56
Tavoitteet määritellään vastaamaan toimintaympäristön muutoksia	33	31	35
Liiketoiminnan tavoitteenasetantaan vaikuttaa valtion kunnille asettamat haasteet	37	22	41
Kaupunkikonsernin etu ja edustamani organisaation etu voivat joutua ristiriitaan	83	6	12
Kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutuminen on tärkeämpää kuin edustamani organisaation menestys	48	25	7

Valtaosassa aineiston tytärorganisaatioista koetaan, että talouden tulostavoitteet ovat selkeät. Aineistossa on 30 % vastaajajoukko, joka arvioi, ettei talouden tulostavoitteita ole määritelty riittävän selkeästi. 50 % vastaajista väittää kaupungin määrittäneen toimintatapoihin liittyviä tavoitteita. Yli puolella organisaatioista on yhteiskunnallisia tavoitteita. 83 % vastaajista kokee oman organisaation edun ja kaupunkikonsernin edun voivan joutua ristiriitaan. Kokonaisedun toteutuminen on tärkeämpää kuin yksittäisten organisaatioiden menestys. Tytärorganisaatioiden tavoitteita ei määritellä niinkään markkinoiden suhdanteiden mukaisesti. Vajaa kolmannes kokee näin olevan. Toiset kunnat hyödyntävät markkinamekanismia omistajaohjauksessa kokonaisvaltaisemmin kuin toiset. Reilu kolmannes kokee, että tavoitteen asetantaan vaikuttavat valtion kunnille asettamat haasteet. Myös näissä vastauksissa oli varsin suuri ”ei eri eikä samaa mieltä” -vastaajien joukko.

Omistajaohjauksen sekamuotoisuutta kuvaa se, että monissa kaupungeissa omistajaohjaus on epävirallisin järjestelyin siirretty pois poliittisen ohjauksen alta. Kaupungin virkamiesjohto ja tytäryhteisöjen operatiivinen johto ovat keskenään luoneet omistajaohjausmallin, jonka he parhaiten kokevat tukevan hyvää hallintatapaa.

”Vain harvoin asiat viedään valtuustoon, me virkamiesjohdon kanssa pidämme yhteyttä. Se poliittinen tulee sieltä virkamiesten kautta.” (Vastaja B, yhtiön tai liikelaitoksen johto)

Ohjausprosessi on delegoitu poliittisesta ohjauksesta virkamiesjohdolle. Esimerkiksi sähköön osalta 1990-luvulla on ollut yhtiöittämis-trendi, jolloin poliittis-hallinnollisesta prosessista on haluttu ottaa etäisyyttä.

”Demokraattisesta päätöksenteosta otettiin etäisyyttä, koska osakeyhtiö on kuitenkin erillinen. Ne päätökset ei oo julkisia, siellä on yhtiökokous ja hallitus, jotka päättää” (Vastaja B, liikelaitoksen tai yhtiön johto)

Kaikkia yhtiöitä valvotaan ja säädellään jossain määrin julkisen vallan toimesta ja myös muiden sidosryhmien asema ja tavoitteet vaikuttavat hyvin usein yrityksen toimintatapoihin ja tavoitteisiin. Ilman, että julkinen hallinto on omistajan roolissa, se valvoo yrityksissä julkisen intressin toteutumista erilaisin sääntelyn ja ohjauksen menetelmin. (Dine 2000, 28.) Yrityksen sidosryhmillä omistajan roolissa nähdään olevan kaksi erilaista edunvalvontatehtävää. Ensimmäinen on henkilökohtaiset oikeudet päätöksenteossa, kuten äänestämisen. Toinen on edellisen johdannainen eli se, että omistaja kokee yritystä johdettavan ja hoidettavan oikein. Yhteisön eettisiä ja moraalisia periaatteita tuodaan myös omistajaohjaukseen. Kuitenkin yrityksen perustehtävä on sille asetettu liiketoiminnallinen tehtävä, eikä pelkästään yhteisön arvojen edistäminen. Yritystä ei saisi nähdä sosiaalipolitiikan välineenä. Omistajaohjauksen avulla pidetään yllä yhtiön tavoitteita. Julkisen vallan tehtävänä on valvoa, että yritys toimii sääntöjen puitteissa. Kuitenkin Janet Dine muistuttaa, että yritys legitimoit olemassa olonsa vain toimimalla yhteisön sosiaalisten normien mukaisesti. (mt. 28.) Näin ollen yrityksen moraalit ja yhteiskunnan hyväksi tekemä toiminta ei ole pelkästään ulkoisen valvonnan varassa vaan jokaisella yrityksellä on myös oltava omat yhteisön toimintaa tukevat tavat ja säännöt. Julkisessa yhtiössä, kuten tässä tapauksessa kunnallisessa yhtiössä noita yhteiskuntaa tukevia tavoitteita tulee myös omistajan puolelta, eivätkä yhtiön tavoitteet koske pelkästään liiketaloudellista voittoa.

Omistajan tavoitteet tytäryhteisöjä kohtaan voivat olla tuotto-odotuksia, palvelun hinnoitteluun liittyviä odotuksia, laatuun liittyviä asioita ja henkilöstöpolitiikkaa koskevia määräyksiä tai ohjeita. Emo-konsernilta voi tulla odotuksia myös organisaation toiminnasta seutuyhteistyössä tai kaupunkikuvan imagoon liittyviä odotuksia. Tytäryhteisöjen operatiivinen johto toivoisi autonomisempaa asemaa esimerkiksi henkilöstöpolitiikan

osalta. Sen koetaan olevan mieluummin operatiiviselle johdolle kuuluva asia. Ohjauksen keinot ja omistajan odotusten viestiminen tapahtuu kuitenkin yksityiskohtaisen ohjeistuksen kautta. Tytäryhteisöjen vastaajien mukaan tämä ei kuulu hyvään hallintatapaan.

Kuten tämän tutkimuksen aineisto osoittaa, yhtiöiden ja liikelaitosten johto kokee olevansa osa yhteiskunnallisia tavoitteita toteuttavaa kaupunkikonsernia. Poikkeuksena on joukko osakeyhtiöiden toimitusjohtajia, jotka eivät koe voivansa kuulua kuntakonserniin. Perusteena on se, ettei kunta julkisyhteisönä voi olla yritysmäinen konserni, eikä voi siten asettaa yksityisoikeudelliselle organisaatiolle tavoitteita tai muita konsernitoimintaan sitovia sitoumuksia.

Suurin osa vastaajista on mieltänyt kunnan yhteiskunnallisen tehtävän osaksi omaa liiketoimintaansa. Kaikilta osin sen ei koeta olevan hyvä asia. Kuntien poliittis-hallinnolliseen prosessiin liittyvä ohjaus ja valvonta ei kaikkien vastaajien mukaan toimi kunnallisessa liiketoiminnassa. Kuntasektorin valvontajärjestelmän koetaan estävän innovatiivisuuden ja toisaalta tehokkuuden:

”Mietitään, missä ne työpaikat on. Hyvin vähän mietitään omistuksen arvon ja tuoton kannalta rationaalisuutta.” (Vastaja B, yhtiön tai liikelaitoksen johto)

Modernissa yhteiskunnassa ajatellaan, että erot julkisen ja yksityisen organisaation välillä ovat hämärtyneissä. Kuitenkaan kumpikaan ei voi omia toimintatapoja toisiltaan muuttamatta rakenteitaan ja toiminnan perustaa. Rajojen hämärtyminen on helpompi osoittaa teoreettisesti analysoiden kuin todentaa käytännössä organisaatioiden ja niissä toimivien ihmisten ottaneen käyttöönsä toisen organisoitumistavan keinovalikoimaa. Kunta omistajana esittää omistajastrategiset tavoitteet legalistis-byrokraattisesta viitekehystä käsin. Vaikka kuntien voi todeta ottaneen käyttöönsä markkinamekanistisia keinoja, on toiminnan perusta edelleen hierarkkiseen järjestelmään perustuva ja toimintaa ohjaa legalistisuus. Toimintatavat ja ohjausjärjestelmät ovat lähtöisin tästä viitekehystä. Kun näistä lähtökohdista asetetaan tavoitteita yksityisoikeudelliseen osakeyhtiöön, on tavoitteenasetannassa ja organisaation onnistumisen seuraamisessa haasteita. Liikelaitokset asettuvat johonkin näiden kahden maailman välimaastoon, mutta eivät omistajaohjauksen osalta ole nekään täysin ongelmattomia.

Julkista organisaatiota, tässä tapauksessa kuntaa, ohjaa julkisoikeus ja siihen liittyvät kontrollinmuodot. Liiketaloudellista organisaatiota taas ohjaa yksityisoikeus ja toiminnan tasolla kilpailu ja asiakkaan valinnat. Yksityisoikeudellinen organisaatio kohdentaa toimintansa asiakkaan palveluun ja pyrkii siten varmistamaan omistajan voiton maksimoimisen. Julkisoikeudellisen organisaation toiminnan kohde on julkinen intressi, joka toteuttaa Suomen oloissa vahvan valtion ja kansalaisen vuorovaikutteista suhdetta. Molemmilla on velvollisuuksia suhteessa toiseen. Tältä perustalta lähtien myös onnistumisen kriteerit ja toiminnan rakenteet eriytyvät. Vaikka julkisyhteisö ottaisiakin käyttöönsä markkinamekanistisia elementtejä, ei sen ohjaavia periaatteita ja toiminnan kohdetta muuteta kovin helposti. Näin ollen muuntautuminen on osittaista ja se näkyy myös tämän aineiston valossa emokonsernin ja sen tytäryhteisöjen törmäyksissä.

Omistajastrategiset tavoitteet siirtyvät tytäryhteisöjen tietoon, mutta emokonserni julkisyhteisönä ei ole valmis joustamaan sellaisissa rakenteellisissa muutoksissa, joita taas tytäryhteisöjen edustajat kokevat tarvitsevänsä käyttöönsä. Tästä syystä kuntien poliittis-hallinnollinen prosessi korvataan usein epävirallisella omistajaohjaussuhteella, joka mahdollistaa emokonsernin alkuperäisiä rakenteita joustavammat ohjaustavat. Tutkimuksen aineiston valossa voi sanoa, että poliittisen ohjauksen, hallinnon ja tytäryhteisöjen välille on rakentunut erityisesti suurissa kaupungeissa ns. harmaa alue, jonka toimintatavoissa yhdistellään julkis- ja yksityisoikeudellisen organisaation tapoja toimia. Erityisesti tämä ohjaussuhde syntyy virnahaltijoiden ja tytäryhteisöjen operatiivisen johdon välille. Usein kuntien poliittinen prosessi on delegoinut omistajaohjauksen virkamiesjohdolle tai sitten omistajaohjaus epävirallisesti legitimoituu virkamiesjohdon kiinnostuksen ja osaamisen kautta tälle hoidettavaksi.

5.3. Omistajaohjauksen tavoitteiden organisaatiokohtaiset eroavaisuudet

90 % tämän tutkimuksen kyselyyn vastanneista yhtyi ajatukseen, että kuntakonsernissa tulostavoitteet vaihtelevat yritys- ja toimialakohtaisesti. Teoksessa "Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet", todetaan, että tulevaisuudessa kuntien on menestyäkseen pystyttävä eriytymään aikaisempaa voimakkaammin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen toim. 2003, 285.) Eriytymistä tapahtuu sekä kuntien sisällä että kuntien välillä.

Mitä enemmän organisaatiot sisäisesti eriytyvät strategiansa ja tehtäviensä välillä sitä vaikeampi on saavuttaa organisatorista integraatiota. (Lawrence & Lorsch 1967) Kuntakonsernin haasteena voi olla liian moninainen tehtäväkenttä, jolloin organisaation yhtenäisyys on vaarassa ja synergioita on vaikea löytää. Tilannetta on yritetty ratkaista jaottelemalla kuntakonserni sisäisiin ja ulkoisiin markkinoihin:

"Vapailla markkinoilla normaali liiketaloudellinen tulos. Sisämarkkinoilla tuottavuuden ja taloudellisuuden lisääntyminen. Kaupunkikonsernina myös keskinäinen työnjako."
(Vastaaaja kaupunkiryhmästä 1)

Jaottelu on osa strategista suunnittelua ja johtamista. Markkinoilla toimiminen on kunnan perustehtävää strategisesti tukevaa. Sisäisillä markkinoilla niin ikään tuetaan perustehtävän käytännön toteutumista. Esimerkki ulkomarkkinoista on sähkö, sisämarkkinat taas voivat olla esimerkiksi kunnan kiinteistötoimi, joka ylläpitää ja vuokraa kunnan omassa käytössä olevia kiinteistöjä.

Tavoitteiden ja organisaatiokohtaisen vaihtelun suhdetta voidaan tarkastella esimerkiksi kunnan koon ja sosioekonomisen viitekehyksen, tytäryhteisöjen toimialan ja alan dynaamisuuden perusteella. Myös se, tuleeko näkemys emokunnan vai tytäryhteisön puolelta, vaikuttaa aineiston perusteella tavoitteiden tulkitsemiseen. Tässä kappaleessa omistajastrategisia tavoitteita tarkastellaan edellä mainituista näkökohdista.

Kunnan koko ja sosioekonominen asema

Palvelujen parantaminen on kaikenkokoisissa kaupungeissa useimmiten mainittu tärkeimmäksi liiketoiminnan tavoitteeksi. Näin on myös omistajan tuoton varmistamisen kohdalla, mutta se saa myös mainintoja vähemmän tärkeänä tavoitteena. Taulukossa 14 tarkastellaan liiketoiminnan tavoitteita kaupunkiryhmittäin. Muuttujia yhdisteltiin niin, että annetuista vastauksista kaksi tärkeintä nimettiin luokkaan tärkein, kolmanneksi ja neljänneksi tärkeimmät väittämät siirrettiin luokkaan toiseksi tärkein ja kolme viimeisintä luokkaan kolmanneksi tärkein. Kaupunkien välillä ei aineiston tulosten valossa näytä olevan eroa kahden tärkeimmän liiketoiminnan tavoitteen kesken. Kaikkien kaupunkien vastaajat listasivat useimmiten tärkeimmäksi tavoitteeksi **palvelujen parantamisen** ja toiseksi tärkeimmäksi **omistajan tuoton varmistamisen**. Voidaan huomata, että

palvelujen parantamista pidetään kaupungin koosta riippumatta harvemmin ”vähemmän tärkeänä”, kuin omistajan tuoton varmistamista.

”Laadukkaiden ja edullisten palvelujen järjestäminen kaupunkilaisille ja kaupungille. Riittävä tuotto kaupungin pääomasijoituksille.” (Vastaaaja kaupunkiryhmästä 5)

Taulukko 14 Liiketoiminnan kaksi keskeisintä tavoitetta kaupunkiryhmittäin

N 138

Palvelujen parantaminen	Ryhmä1	Ryhmä2	Ryhmä3	Ryhmä4	Ryhmä5	Mainintoja kpl
1. tärkein	26	15	14	9	14	78
2. tärkein	6	9	6	5	7	33
3. tärkein	5	5	3	4	9	26
Yhteensä vastauksia	37	29	23	18	30	137
Omistajan tuoton varmistaminen						
1. tärkein	16	16	12	12	16	78
2. tärkein	10	8	0	4	6	28
3. tärkein	13	9	10	1	5	38
Yhteensä vastauksia	39	33	22	17	27	138

Pienemmissä kaupungeissa vastaajat antoivat useammin myös muita tavoitteita kaupungin liiketoiminnalle. Nämä tavoitteet välittyvät myös omistajaohjaukseen. Kahdentoista suurimman kaupungin vastauksissa oli vähemmän mainintoja työpaikkojen lisäämisestä liiketoiminnan turvin tai paikallisen infrastruktuurin kehittämisestä. Näyttää siltä, että pienemmät kaupungit, jossa on suuria kaupunkeja suurempi työttömyysaste ja asukaskohtainen lainamäärä, ilmoittavat liiketoiminnan tavoitteeksi enemmän ns. julkisen intressin tavoitteita kuin suuret kaupungit. Kuuden suurimman kaupungin edustajat kuvasivat omistajaohjauksen tavoitteita ja niiden toiminnallistamista ns. elinkaari-mallin mukaisesti, jossa omistaja arvioi liiketoiminnan kyvykkyyttä toimia markkinoilla. Mikäli tytäryhteisö pystyy toimimaan kilpailukykyisesti markkinoilla, siitä usein luovutaan, ja sen ei katsota kuuluvan kunnan konsernin omistustarpeeseen. Pienemmissä, erityisesti syrjäisissä kaupungeissa teknisen toimen alan markkinat voivat olla pienemmät, jolloin tällaista elinkaaren mukaista luopumista ei ole mahdollista toteuttaa, vaan kunnan on itse huolehdittava infrastruktuurin rakentamisesta ja ylläpidosta myös pidemmällä tähtäimellä.

Kaupunkien konsernistrategioissa, ts. kunnan perusstrategiassa, on hyvin usein mainittu paikallisen kilpailukyvyn lisääminen, jolla tarkoitetaan mm. yritysveronmaksajien saamista paikkakunnalle. Kuntien omaa liiketoimintaa pidetään sekä suurten että pienten kaupunkien osalta elinkeinopolitiikkaa ja kilpailukykyä kehittävän tekijänä. Suurissa kaupungeissa halutaan useammin vahvistaa alan markkinoita omien liikelaitosten ja yhtiöiden avulla. Pienemmissä kaupungeissa niiden avulla halutaan tukea paikallista yrittäjyyttä esimerkiksi tarjoamalla edullisia kiinteistöjä. Pienempien kaupunkien osalta ei aina odoteta taloudellista tuloutusta kaupungille, vaan liikekiinteistöiltä odotetaan välillistä taloudellista hyötyä tuomalla sinne uusia yrityksiä. Suurissa kaupungeissa korostuu tässäkin kaupunkiomistajan alkuun paneva voima.

"Kaupunki on osannut irrottautua omistuksista kun julkista omistajaa ei enää kaivata."
(Vastaja C, emokonsernin edustaja)

Aineistossa on viitteitä siitä, että kaupungin sosioekonominen asema vaikuttaa omistajaohjaukseen. Kaupunki julkisena toimijana tukee markkinoita jos ne eivät toimi itsenäisesti eikä paikallisia työpaikkoja synny toivotulla tavalla. Varsinaista työllistävää vaikutusta omistajaohjauksen avulla harvoin tavoitellaan. Yleensä kyse on paikallisen kilpailukyvyn vahvistamisesta ja kunnan palvelujen varmistamisesta riittävien verotulojen avulla. Liikelaitosten ja yhtiöiden voiton tulouttaminen omistajalle voidaan myös käyttää kaupungin muiden palvelujen tuottamiseen. Liikelaitosten johdosta esitettiin näkemyksiä, että mahdollista voittoa pitäisi pystyä käyttämään oman liiketoiminnan kehittämiseen, eikä tulouttaa kaupungin kassaan.

Yksi kontingenssitekijä, joka vaikuttaa kaupungin liiketoiminnan tavoitteisiin on sen maantieteellinen sijainti. Erityisympäristönä mainittakoon esimerkiksi erittäin pohjoinen sijainti tai itäinen sijainti Venäjän rajan tuntumassa. Myös satamat, joko sisävesi- tai merisatamat tuovat erityistekijöitä kaupunkien teknisen -ja ympäristötoimen tavoitteisiin.

Kaikkien kaupunkien vastauksissa esiintyivät liiketoiminnan ensisijaisena tavoitteena palvelujen parantaminen ja omistajan tuoton varmistaminen. Suurten kaupunkien retoriikkaan kuitenkin useimmiten kuului liikkeenjohdolliset käsitteet ja haastatteluissa joidenkin vastaajien osalta ei haluttu tehdä eroa yksityisen tai julkisen yhtiön välillä. Suurissa kaupungeissa useimmiten myös koettiin, että liikelaitokset ovat välivaihe ennen

toiminnan yhtiöittämistä. Mikäli taas yhtiöllä ei ollut kaupungin palvelutehtävää tukevaa tavoitetta, siitä haluttiin luopua. Kuuden suurimman kaupungin osalta Vantaa on taloudellisesti haastavimmassa tilanteessa. Siellä vuonna 2006 päivitetty konsernistrategia antaa viitteitä siitä, että tytäryhteisöt haluttaisiin emokonsernin aikaisempaa tiiviimpään ohjaukseen.

"Konsernia kehitetään kokonaistaloudellisemmaksi konsernirakennetta selkeyttämällä. Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä, vaan se on väline palvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi." (Vantaan kaupunki konsernistrategia 2006, 3-4.)

Muut suuret kaupungit, Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu, ovat jossain määrin lisänneet tytäryhteisöjen autonomiaa poliittis-hallinnollisen prosessin osalta, mutta vahvistaneet ohjaussuhdetta epävirallisen vuorovaikutuksen ja liiketoimintaosaamisen rekrytointien avulla. Espoo poikkeaa jossain määrin tästä kehityksestä. Poliittinen ohjaus on siellä lähellä omistajaohjausta.

Kaiken kaikkiaan kun tarkastellaan sosioekonomisia taustatekijöitä sekä konsernistrategian pääviestejä ja lisäksi huomioidaan kaupunkien maantieteelliset erot, kontingenssiteorian mukaista eriytymistä omistajaohjauksen osalta on vähän havaittavissa. Erot ovat pieniä ja voi sanoa, että ainoastaan suuret kaupungit eriytyvät edellä mainittujen seikkojen osalta pienemmistä. Kuusi suurinta on tässä merkittävimässä roolissa. Niiden kesken taas eriytymistä on vähän. Ne lähinnä jäljittelevät toisiaan ja omistajaohjauksen kehittäminen on hallintotrendin omainen toimintamalli. Oulussa omistajaohjausta on tehty eniten kaupungin strategian pohjalta linjaten. Se näkyy myös toimijoiden tyytyväisyytenä.

Omistajaohjauksella ei niinkään reagoida kunnan sosioekonomisesta asemasta tuleviin haasteisiin vaan asukkaat nähdään yhtenä kontingenssitekijänä, johon reagoidaan. Liiketoiminnan avulla ajatellaan tuotettavan parempia julkisia palveluita teknisen ja ympäristötoimen alalla. Muita toimintaympäristön tekijöitä ei niinkään analysoida. Strategian kokonaiskuva jää vajaaksi.

Konsernin edustajan tehtävän vaikutus tavoitteiden painopisteisiin

Vastaajien asema vaikuttaa liiketoiminnan tavoitteiden painotuksiin. Palvelujen parantaminen oli kaupungin viranhaltijoiden ja valtuuston puheenjohtajiston vastauksissa

selkeästi useimmin nimetty tärkeimmäksi. Näistä vastaajista 68 % koki, että palvelujen parantaminen on tärkein liiketoiminnan tavoite.

Sitä vastoin 64 % liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivisesta johdosta on sitä mieltä, että omistajan tuoton varmistaminen on liiketoiminnan keskeisin tavoite. Näin ollen tavoitteet eriytyvät roolin mukaisesti. Mikä on emokonsernin edustajalle palvelujen parantamista, on samaan aikaan yhtiön tai liikelaitoksen edustajalle omistajan tuoton varmistamista. Konsernin eri osat toteuttavat omistajastrategian tahtoa eri näkökulmasta.

Omistajan näkökulmasta yhtiöiden ja liikelaitosten organisatoriset tavoitteet eriytyvät sen suhteen, tavoitellaanko organisaation toiminnalla tuottoa kaupunkiorganisaatiolle vai onko liikelaitos- tai yhtiömuoto vain tapa toteuttaa jotain kunnallista palvelutehtävää. Avoimeen kysymykseen *”Mitkä ovat kaupunkinne liiketoiminnan keskeiset tavoitteet?”*, vastasi yhteensä 113 henkilöä. Näistä 31 henkilöä oli kuuden suurimman kaupungin edustajia, 28 henkilöä kaupunkiryhmään kaksi kuuluvia, 16 henkilöä kaupunkiryhmään kolme kuuluvia, 13 henkilöä ryhmästä neljä ja 25 henkilöä ryhmästä viisi. Kaupungin koko ei vaikuta tavoitteiden liikelaitos- ja yhtiökohtaisiin eroavaisuuksiin.

Tavoitteenasetanta on konsernin sisällä eriytynyttä ja kaupungit keskittyvät omistajaohjausstrategioiden avulla teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitosten ja yhtiöiden tuotto-odotuksiin tai pyrkivät emokonsernista irrallaan olevien yksiköiden avulla tehostamaan toimintaansa.

”Yhtiömuodolla saavuttaa nopeasti ja tehokkaasti tarpeiden mukaiset tavoitteet.”
(Vastaaja kaupunkiryhmästä 2)

Valkama suosittelee kuntayhtiöiden kilpailuneutraliteettia käsittelevässä väitöskirjassaan, että kunnallisiin osakeyhtiöihin sovellettaisiin samaa pääoman tuottovaatimusta, kuin mitä yksityiset sijoittajat osoittavat yksityisiin yrityksiin. Näin tulisi toimia ainakin silloin kun yhtiö toimii kilpailuilla markkinoilla. (Valkama 2004, 189) Kyselyn vastauksissa kuitenkin korostui sekä yhtiöiden että liikelaitosten osalta kunnallisen liiketoiminnan hybridiluonne, eikä kuvauksia pelkistä tuotto-odotuksista juuri esitetty. Tämä tukee olettamaa kontingenssiteorian pohjalta siten, että liikelaitokset ja yhtiöt ovat organisatorisia välineitä kuntakonsernissa yksiköiden autonomian lisäämiseksi. Kuuden suurimman kaupungin

edustajien haastatteluissa korostuivat liikkeenjohdon oppien mukaiset tuotto-odotukset ja liiketoiminnan kehittäminen. Tämä tuli esiin sekä tytäryhteisöjen operatiivisen johdon että emokonsernin edustajien vastauksista.

Kaiken kokoisissa kaupungeissa teknisen- ja ympäristötoimen organisaatioihin haetaan autonomisuutta poliittisesta prosessista ja liikelaitokset ja yhtiöt ovat välineitä, joiden avulla autonomiaa lisätään. Samalla vastaajat kokivat, että niiden avulla pyritään saavuttamaan kuntakonsernin toiminnan vastaavuus ympäristön odotusten kanssa. Muutostekijöihin reagoiminen käy helpommin liiketoiminnan avulla kuin virastomuotoisessa toiminnassa. Liikelaitosten edustajat suhtautuvat kriittisimmin kunnan liiketoiminnan omistajastrategisiin tavoitteisiin ja niiden toiminnallistamisen tapaan. Osakeyhtiöissä operatiivinen johto kokee omaavansa autonomisemman aseman kuin liikelaitokset tai virastot omaavat. Yhtiöiden edustajien vastauksissa korostuvat omistajan tuoton varmistaminen liiketoiminnan tavoitteena. Autonomia perustuu osakeyhtiölain tuomaan valtuutukseen. Vastaajat kokivat, että osakeyhtiölaki menee kuntalain edelle ja yhtiöiden operatiivisen johdon toimintaa voi ohjata ainoastaan yhtiön hallitus. Tavoitteenasetanta syntyy yhtiöissä hallitustyöskentelyn ja yhtiön sisäisen operatiivisen toiminnan kautta. Sen sijaan yhtiöiden edustajat kokivat hyväksi jos voivat olla epävirallisessa vuorovaikutuksessa emokonsernin edustajan kanssa. Vastauksissa kuitenkin korostui, että ainoastaan yhtiön hallitus voi olla työtä virallisesti ohjaava tekijä. Emokonsernin edustaja tuottaa vastaajien mukaan lisäarvoa omistajuuteen jos tällä on alan substanssin ja liiketoiminnan osaamista.

Erityisesti liikelaitosten ja osakeyhtiöiden vastaajien näkemyksissä korostui ajatus kunnan toiminnan tehostamisesta liiketoiminnan keinoin. Markkinaelementin mukaan tuominen kunnalliseen toimintaan koettiin sekä rakenteellisesti että taloudellisesti tehokkaampana ja vaikuttavampana toimintatapana.

”Näkisin, että jos kilpailuelementti olisi tullut aiemmin kunnan toimintoihin, olisi paljon vähemmän ongelmia. Porukkaa on aivan liikaa. Erilaista tukityöllistämistä tulee. Olemassaolon oikeutus yhteiskunnassa tulee siitä, että pidetään huoli tuottavuudesta. Kun kilpailuelementti tulee, joudutaan rakennemuutoksiin.”(Vastaaja B, liikelaitoksen tai yhtiön toimitusjohtaja)

Emokonsernin edustajien vastauksissa tehokkuuden ihanne esiintyi varovaisemmin, mutta omistajastrategisena tavoitteena se kuitenkin esiintyy. Sitä voi tarkastella vastausten perusteella eri näkökulmista. Toisaalta emokonsernin edustajat uskoivat, että autonomian

lisääminen poliittis-hallinnollisesta prosessista parantaa yksiköiden reagoitumahdollisuutta ympäristön muutoksiin ja odotuksiin. Toisaalta liikelaitos- ja yhtiömuotoisella toiminnalla vastaajat esittivät olevan talouden tehokkuutta lisääviä tekijöitä ja kolmanneksi kuntakonsernin toimintoja arvioitiin strategian kautta, jossa tehdään valintoja siitä, mikä kuuluu kuntakonsernin tehtäviin ja mikä ei.

Omistajaohjauksen tavoitteenasetannasta ja strategian toimeenpanosta vastaajien näkemykset hajautuivat tehtäväroolin perusteella. Emokuntien edustajien mukaan omistajaohjauksen tavoitteita on täsmennetty ja omistajaohjauksen koettiin kehittyneen. Yleisellä tasolla myös yhtiöiden ja liikelaitosten vastaajien mukaan omistajaohjauksen koettiin kehittyneen ja vuorovaikutuksen koettiin olevan parempaa omistajan ja tytäryhteisöjen välillä. Kriittisyys omistajaohjauksen tavoitteita kohtaan korostui kuitenkin liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivisen johdon vastauksissa. Erityisesti sähkön ja veden liiketoiminta-alueilla koettiin, että omistaja pitää niitä ns. itsestään selvinä tulonlähteinä, eikä omistajaohjaukseen panosteta kylliksi. Näiden organisaatioiden vastaajien mukaan omistaja puuttuu asioihin vasta kun alalla ilmenee ongelmia. Vastaajat sen sijaan odottivat omistajalta proaktiivisempaa otetta, jolloin liiketoimintaa kehitettäisiin ennakoivasti markkinoihin ja muihin tekijöihin reagoiden.

Aineiston vastaukset hajosivat jossain määrin sen suhteen, mitä mieltä liiketoiminnan tavoitteenasetannasta ollaan. Erityisesti suurten kaupunkien omistajastrategiat ja liiketoimintastrategiat ovat retorisesti samantyyppisiä. Kuitenkin kuuden suurimman kaupungin edustajien vastaajien mukaan tavoitteiden viestimisessä ja kokonaisuudessaan strategisessa suunnittelussa on eroja. Myös tässä korostuu liikelaitosten operatiivisen johdon kriittisyys kaupunkiomistajaa kohtaan. Ääripäissä ovat kokemukset siitä, että emokonsernin edustajat kokevat liikelaitoksen ja tämän johdon uhkana ja vuorovaikutus perustuu ainoastaan vuosittaiseen tuloutusodotukseen kaupungin kassaan. Toisessa ääripäässä taas on jatkuva vuorovaikutus emokonsernin edustajien ja liikelaitoksen johdon välillä, jolloin tavoitteet syntyvät yhteisen työn kautta ja niihin on vastaajien mukaan helppo sitoutua. Aineistossa korostuu se, että liiketoiminnan tavoitteenasetanta on onnistunutta ja kaikkia osapuolia tyydyttävää kun organisaatiokulttuuri on mahdollisimman yhtenäinen ja emokonsernin edustajien ja tytäryhteisöjen operatiivisen johdon välillä on jatkuvaa vuorovaikutusta ja avoimet suhteet. Tässä heijastuu kontingenssiteorian ja strategian käsitteistön idea menestyvän organisaation yhteisestä ongelmanratkaisusta ja jatkuvasta

oppimisesta. Hierarkkiseen ohjaukseen ja johtamiseen ei kiinnitetä huomiota, vaan onnistumisen koetaan tulevan yksilöiden välisten suhteiden kautta.

Tytäryhteisöjen toimialan vaikutukset omistajan tavoitteisiin

Sähkön tuominen markkinoille on tämän tutkimuksen kohteista erityisluontoinen, sillä sähkömarkkinat ovat koko Euroopassa muuttumassa ja sähkömarkkinalaki vuodelta 1997 on muuttanut toimialan luonnetta. Alan muutokset ovat välittyneet myös omistajaohjaukseen.

Erään kaupunkiryhmään neljä kuuluvan sähköyhtiön omistajastrategiset tavoitteet voi kuvata 50 vuoden aikaperspektiivillä näin:

Vuodet 1950-1985

- hyvänlaatuinen sähkö
- maltillinen henkilöstöpolitiikka
- ei osinkoja

Vuodet 1985-1995

- paikallisen teollisuuden toiminnan edistäminen
- ei osinkoja

Vuodet 1996-2000

- kohtuullinen tuotto
- maltillinen henkilöstöpolitiikka

Vuodet 2000-2004

- hyvä tuotto
- hyvä toimitusvarmuus (henkilökohtainen tiedonanto Timo Pylvänen 21.3. 2006)

Vuosituhanen vaihteessa lisääntyneet tuotto-odotukset selittyvät osin kuntien tiukalla taloudella. Toinen syy voi olla omistajaohjauksen tiukentuminen, joka osittain selittyy hallinnon trendinä ja osittain talouden realiteeteilla. 1990-luvun puolen välin jälkeen sähköyhtiöissä- ja laitoksissa oli myynti-innostusta, mutta 2000-luvulle tultaessa säännöllinen tuotto ja sähkön toimitusvarmuus nousivat kriittisiksi tekijöiksi.

Organisaatiot, joihin kohdistuu tuotto-odotuksia ovat tutkimuksen kohdekaupungeissa satamat ja energiayhtiöt. Näiden osalta vastauksissa on useimmiten maininta, että

kaupungilla on tiettyjä tuloutusodotuksia organisaatioiden suhteen. Satama mainittiin tuotto-odotuksen suhteen merkittävänä yksikkönä, mutta myös elinkeinopoliittisesti merkityksellisenä. Myös vesilaitosten suhteen on tuloutusodotuksia, mutta veteen liittyvä vastaajien mukaan voimakkaammin myös ympäristönsuojeluun liittyviä vaateita. Sähkön ja veden tuotannossa usein myös mainitaan kohtuullinen hintataso. Vaikka elinkeinoyhtiöt eivät ole mukana tässä tutkimuksessa, on teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitoksilla ja yhtiöillä välillisiä elinkeinopoliittisia tavoitteita. Näitä mainintoja on aineistossa yhteensä yhdeksän ja ne pitävät sisällään joko maininnan paikallisen yrittäjyyden tukemisesta tai konsernin omien yhtiöiden ja liikelaitosten kautta työllistämisen ja sitä kautta verotulojen varmistamisen. Työllistämistavoite sai mainintoja niin kuuden suurimman kaupungin vastaajien joukosta kuin pienempienkin kaupunkien vastaajien joukosta, mutta se oli silti vastausten vähemmistössä.

Vaikka jokin toimiala olisi tuottoisa kaupungille, voi kaupunki omistajana kokea sen liian dynaamiseksi, jolloin toimialasta luovutaan. Monopoliliiketoiminnat, kuten vesi ja sähkö pitävät sisällään tuotto-odotuksia selkeimmin. Muiden toimialojen tavoitteet syntyvät tapauskohtaisesti. Yhteistä niille on, että tavoitteita yksilöidään harvoin organisaatiokohtaisesti niiden olemassa olon perustasta käsin. Samalla ei myöskään arvioida erityisen syvällisesti niiden liiketoimintaedellytyksiä. Toimialakohtainen tavoitteen asetanta on kehittymässä kaupungeissa ja monet kaupungit tarkastelevat parhaillaan tytäryhteisöjään niiden strategisen ja taloudellisen merkityksen valossa. Sen vuoksi tytäryhteisöjen liiketoimintaedellytysten arviointi ja tavoitteiden määrittäminen on vielä kesken monessa kaupungissa.

5.4. Omistajan ohjauskeinot liiketoiminnan tavoitteiden saavuttamisessa ja niiden organisaatiokohtaiset eroavaisuudet

Vaikka teoreettinen viitekehys lähtee siitä, että strategista tavoitteenasetantaa on tarpeetonta irrottaa sen toimeenpanosta, on kuitenkin osoitettavissa tiettyjä johtamiseen ja ohjaamiseen liittyviä toimintatapoja, joiden avulla varmistetaan se, että kaikki toimijat toimivat määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti ja niin, että toiminta edistää tavoitteiden saavuttamista. Tällöin kyseessä on strategian toimeenpano, eli tässä tapauksessa se,

millaisia keinoja kaupungit käyttävät toimeenpannukseen liiketoimintojen omistajaohjauksen tavoitteita. Tässä luvussa tarkastellaan myös, onko omistajaohjauksen toiminnallistamisessa organisaatiokohtaisia eroavaisuuksia ja millaisia ne ovat. Voidaan puhua organisaation strategialähtöisestä toimintatavasta, jolloin kaikki toimintaprosessien osat toimivat yhteisen tavoitteen suuntaisesti. (mm. Kaplan & Norton 2002.) Vähintään puolet vastaajista, asemasta riippumatta, kokivat, että omistajaohjauksen toimeenpanon keinot tukevat omistajastrategian toteutumista. Kymmenen liikelaitoksen operatiiviseen johtoon kuuluvaa oli asiasta ”ei eri eikä samaa mieltä”.

Yhtiöiden ja liikelaitosten omistajaohjauksessa ei vaikuta olevan suuria tavoitteellisia eikä toiminnallisia eroja. Suurissa kaupungeissa, joissa oli tyypillisesti keskittyty omistajaohjaukseen pieniä enemmän, oli tavoitteisto asetettu samansuuntaisesti riippumatta siitä, kumpi organisoitumismuoto oli kyseessä. Tämä korostui erityisesti emokonsernin haastateltavien vastauksissa. Suurten kaupunkien edustajien vastauksista käy ilmi, että tutkimuksen kohdetoimialan eli teknisen- ja ympäristötoimen palveluja pidetään sellaisena teollisena tuotantona, johon vain harvoin liittyy yhteiskunnallinen intressi. Sen vuoksi vastaajat kokivat, että kyseiset palvelut voidaan tuottaa markkinaehtoisesti ja niiden tavoitteisiin ja ohjauksen toimintatapoihin voi siten kuulua markkinaehtoiselle toiminnalle ominaisia piirteitä. Organisaation elinkaaren jatkuva arviointi ja seuranta oli kuuden suurimman kaupungin osalta yksi ohjauksen muoto. Keskeisimmin tämä korostui Oulun ja Tampereen edustajien vastauksissa. Vähiten ilmiö näkyi Vantaan asiakirjoissa ja haastatteluissa.

”Lähdetään liikkeelle elinkaaresta, että missä vaiheessa mitään liikkeitä tehdään. Milloin se on kypsä lähtemään markkinoille. Ulkoiset markkinat pakottaa, että se (palvelu) on yhtiötettävä ja oltava vapailla markkinoilla. Sen lisäksi on rahoituksellisia tekijöitä. Liikelaitoshan on verovapaa yksikkö. Me saadaan sieltä ilman varainsiirtoveroja tuloutettua. Sähkölaitos on iso tulouttaja ja me saadaan se puhtaana käteen, osuutemme tuloutuksesta.” (Vastaja A, emokonsernin edustaja)

Verotus on yksi syy, miksi tuottavia liikelaitoksia pidetään edelleen liikelaitoksena eikä yhtiötetä, vaikka niiden operatiivinen johto usein toivoisi yhtiöittämistä. Emokonsernienkin edustajien vastauksista välittyi ihanne osakeyhtiöstä, jossa johtamisjärjestelmää pidettiin parempana. Autonomian lisääminen oli yksi syy, jonka takia palveluja haluttiin yhtiöittää.

Arvoketjun mukainen strateginen johtaminen, jonka pohjalta määritellään, mitä lisäarvoa yritys asiakkailleen tuottaa, on yksi strategisen johtamisen väline. Arvoketjua arvioidaan harvoin, vaikka se retorisesti suurten kaupunkien kielessä esiintyy. Kuten seuraavasta sitaatista käy ilmi, arvoketjun mukaisia valintoja tehdään joko tietoisesti tai jälkikäteen havainnoituna, sattumalta.

"Meillä on aina ollut ulkopuolisen urakoinnin osuus suuri. 90% ollaan teetetty ulkopuolisella. (...) jälkeinpäin katsottuna ollaan mietitty perustehtävää. Peruskoulu ja kunnallistekniikka ovat perustehtäviä (...) omaa siltaa ei olla koskaan rakennettu."
(Vastaaja C, emokonsernin edustaja)

Kyseinen vastaus kuvaa myös sitä, miten kunnat voivat mallintaa omaa perustehtäväänsä. Siihen liittyy strateginen ajattelu, jossa strategisesti vähemmän merkitykselliset tehtävät ts. asukkaille arvoa vähemmän tuottavat, annetaan ulkopuolisen tehtäväksi. Mikäli kaupungissa on ollut iso tekninen sektori, on sitä pyritty keventämään liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen kautta.

"Miksi me tehdään asfalttia?!" (Vastaaja A, emokonsernin edustaja)

Erityisesti suurissa kaupungeissa virkamiesjohdon näkemys on, että teknisen- ja ympäristötoimen palveluja tulisi uudelleen arvioida palvelun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden perusteella. Tilaaja-tuottajamallin koetaan selkeyttäneen tätä arviointia ja pyrkimyksenä on liikelaitostaa teknisen toimen palveluja ja mallintaa yrityksen elinkaarta, milloin siitä voidaan luopua. Onko asfaltin tekeminen esimerkiksi sellainen palvelu, joka on toteutettava kuntakonsernin sisällä, on arvoketjun pohjalta tehtävä valinta.

Liikelaitos- ja yhtiömuotoiseen toimintaan liittyy kuntakonsernissa kulttuurinen muutos legaalista hallinnosta sopimuksin ja yhteistyömenetelmien avulla toimimiseen. Kulttuurinen näkökohta nousi esille omistajaohjauksen onnistumista edistävänä tekijänä. Sitä on ennakoitu tutkimuksen viitekehysessä, jossa korostuvat kontigenssiteorian viesti vuorovaikutteisesta organisaatiosta sekä strategian kommunikatiivisuutta korostava strategiankäsitteistö. Ohjausmallissa taas on elementtejä siitä, miten poliittinen prosessi ohjaa hallintoa. Ohjausmalli tulee toisaalta haastetuksi tässä työssä, mutta toisaalta on tunnistettavissa ohjausmallin mukaisia elementtejä, joita kunnat omistajana ohjausprosessiin käyttävät. Kunnalliset yhtiöt ja liikelaitokset ovat sekä organisatorisesti että kulttuurisesti kahden perustaltaan erilaisen toimintalogiikan sekamuotoja.

Liikelaitoksia arvioidaan toimintojen elinkaaren ja riskien kannalta ja päätetään mahdollisista yhtiöittämissyrkimyksistä. Siinä mielessä omistajan tavoitteen asettamisen ja ohjauksen keinot eivät eroa liikelaitosten ja yhtiöiden välillä, vaan molempia arvioidaan konsernin kokonaisuuden kannalta. Liikelaitoksen omistajaohjaukseen liittyy enemmän organisaatiokulttuurisia ristiriitoja kuin osakeyhtiön ohjaamiseen.

5.4.1. Omistajaohjauksen yleiset ohjauskeinot

Vastaajista 63 % koki, että omistajaohjauksen toimeenpanon keinot tukevat omistajastrategian toteutumista ja että, yhtiö- ja liikelaitoskohtaiset strategiat pohjautuvat omistajan asettamiin tavoitteisiin. Sen sijaan vastaukset hajoavat kyselylomakkeen väittämässä ”*Kaupungin liiketoiminnan kaikki toimijat ovat tietoisia valituista toimeenpanon menetelmistä*” 34 % vastaajista on eri mieltä, 34 % samaa mieltä ja 32 % vastaajista ei osaa sanoa, ovatko liiketoiminnan toimijat tietoisia valituista toimeenpanon menetelmistä. Samansuuntaisesti vastaukset hajoavat kysyttäessä sitä, miten hyvin yhtiöiden hallitusten ja liikelaitosten luottamuselinten jäsenet tuntevat omistajan, eli kaupungin, tavoitteet. Kuitenkin yli puolet vastaa, että liiketoiminnasta vastuussa olevat henkilöt ohjeistetaan tavoitteiden toimeenpanon menetelmistä.

Vaikka kaupunkikonsernissa tapahtuu ohjeistusta omistajaohjauksen tavoitteista ja sen toimeenpanon keinoista ja tavoista, on siinä silti epäselvyyksiä. Tämä on hyvin yleinen ilmiö strategiaprosessissa ja mm. Ikävalko (2005, 138.) toteaa väitöskirjassaan, että strategian toiminnallistaminen ja uudistuminen on ennemminkin kiinni toimijoiden aktiivisuudesta kuin muodollisesta strategiaprosessista. Yksi tapa toimeenpanna strategiaa ovat tulokortit (Balanced Scorecard), joiden avulla pyritään varmistamaan talouden ohella tasapainoisesti myös muiden tavoitteiden toteutuminen. (Kaplan & Norton 1996) Aineiston kaupungeissa osalla oli käytössään tulokortti. Mittaristo ei voi korvata strategiassa tärkeää viestintää. Ne tytäryhteisöjen edustajat, jotka olivat tyytyväisiä omistajaohjauksen tapaan, korostivat epävirallisten kohtaamisten merkitystä. Erityisesti yhteydenpito asiaa tuntevaan konsernijohtoon oli tärkeä ohjauksen keino. Sitä tukivat talouden mittareiden ja seurantaraporttien käyttäminen sekä säännölliset kokoukset ja

osaamisen ja tiedon vaihtaminen muiden tytäryhteisöjen johtajien kanssa. Tämä korostui erityisesti suurten kaupunkien edustajien vastauksissa.

Omistajastrategian toiminnallistamista koskevat kysymykset pohjautuvat tutkimuksen teoriasta. Lähtökohtana on osaamisen ajan strategiakäsitteistö ja kommunikatiivisuus sekä organisaation reagoivuus sen ympäristötekijöihin. Tutkimuslomakkeen kysymyksissä korostuvat tavoitteiden aktiivinen seuraaminen ja palautteeseen reagoiminen strategian toimeenpanoa muuttamalla, mikäli tilanne sitä vaatii. Lisäksi kysymyksiä esitettiin emokonsernin ja liikelaitosten sekä yhtiöiden välisestä yhteistyöstä ja palautteenantojärjestelmästä. Vastaukset jakaantuivat niin, että näissä teemoissa oli kysymykseen vastanneiden ryhmä, joista 40–50% koki, että asiat toteutuvat omassa kaupungissa hyvin eli niin, että ne tukevat omistajastrategian toiminnallistamista. Kysymyksiin vastanneista noin viidennes koki, että asia ei toteudu heidän kaupunkikonsernissaan. Lisäksi vastaajajoukko, tyypillisesti n. 30 % ei osannut sanoa, miten asia heidän kaupungissaan toteutuu. 66 % vastaajista koki, että liiketoiminnan tavoitteiden toteutumista seurataan kaupungin päätöksenteossa aktiivisesti.

Ristiintaulukoimalla vastaajan asema ja kysymys voidaan havaita, että vastaajan asema ei vaikuta tämän teeman vastauksiin. Jokaisessa vastaajaryhmässä oli tasaisesti henkilöitä, jotka eivät osanneet sanoa, miten tilanne tarkalleen ottaen omassa kaupungissa on. Lisäksi oli ryhmä, jossa koettiin, että omistajastrategian toiminnallistaminen ei toimi väittämissä esitettyjen olettamien mukaisesti. Kaupunkien viranhaltijoista ainoastaan kolme henkilöä ilmoitti, että liiketoiminnan tavoitteiden toteutumista ei seurata aktiivisesti kaupungin päätöksenteossa. Teemat on esitelty tarkemmin taulukossa 15. Kuten taulukosta käy ilmi, korostuu tässäkin erityisesti luottamushenkilöiden omistajatavoitteiden tuntemus. Noin kolmannes vastaajista epäilee liikelaitosten ja yhtiöiden luottamushenkilöiden tavoitteiden tuntemusta.

Taulukko 15 Omistajastrategian toimeenpanon ohjaus

N 146	Kyllä	Ei	Ei eri eikä samaa mieltä
Omistajaohjauksen toimeenpanon keinot tukevat omistajastrategian toteutumista.	59%	10%	25%
Liiketoiminnasta vastuussa olevat henkilöt ohjeistetaan liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanoa varten	55%	20%	19%
Kaupungin liiketoiminnan kaikki toimijat ovat tietoisia valituista toimeenpanon menetelmistä	32%	32%	30%
Liikelaitosten johtokuntien/lautakuntien jäsenet tuntevat omistajan liiketoiminnan tavoitteet	33%	27%	32%
Liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon tapaa muutetaan, mikäli tilanne sitä vaatii	55%	17%	23%

Kun tarkastellaan kyselyn väittämää: ”*Omistajan edustajien ja liikelaitosten johdon välillä on riittävästi toimintaa tukevaa yhteydenpitoa*”, voidaan havaita, että 59 % liikelaitoksen johdosta ja 63 % kaupungin viranhaltijoista on tätä mieltä. Sama väittämä esitettynä yhtiön johdon ja omistajan edustajan yhteydenpidosta osoittaa, että 73 % yhtiön johdosta ja 52 % kaupungin viranhaltijoista kokee yhteydenpidon olevan riittävää toiminnan menestyksen kannalta.

Kun kysytään kaupungin ja tytärganisaation välisestä yhteistyöstä pelkästään liiketoiminnan kannalta, lisääntyy erityisesti liikelaitosten johdon kriittisyys. Heistä 32 % on sitä mieltä, että omistajan ja liikelaitoksen yhteistyö on liikelaitoksen liiketoimintaa tukevaa. Kymmenen vastaajaa, eli 40 % tästä ryhmästä, on ”*ei eri eikä samaa mieltä*” väittämän kanssa. Asia käy ilmi taulukosta 16. Sekä liikelaitosten että yhtiöiden johdon edustajat mainitsivat vastauksissaan, että usein he esittävät kehittämisideoita ja tavoitteita omistajan edustajille, vaikka toivoisivat asian olevan toisin päin. Kuitenkaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osaaminen ei aina riitä yksittäisen liiketoiminta-alueen kehittämiseen. Erityisesti yhtiöiden hallitusten jäsenille ja liikelaitosten johtokuntien tai lautakuntien jäsenille toivottiin parempaa substanssiosaamista.

Taulukko 16 Kaupungin ja tytäryhteisöjen yhteistyön toimivuus liiketoiminnan kannalta

N 140					
Yhteistyö on liiketoiminnan kannalta toimivaa		eri mieltä	ei eri eikä samaa mieltä	samaa mieltä	Yhteensä
Asema	Liikelaitoksen johto	28%	40%	32%	100%
	Yhtiön johto	12%	23%	65%	100%
	Viranhaltija	20%	27%	54%	100%
	Luottamushenkilö	13%	35%	51%	100%
	Yhtiön hallituksen jäsen	25%	25%	50%	100%
	Liikelaitoksen lauta-tai johtokunta	14%	29%	57%	100%

Kaikista vastaajista n. 70 % koki, että kaupungin ja tytäryhteisöjen välinen yhteistyö on toimivampaa kuin viisi vuotta sitten. Tätä tukevat laadullisen aineiston haastattelut, joiden mukaan omistajaohjausta ja yhteistyötä ollaan parhaillaan kehittämässä ja aihe on nostettu konserniohjauksen strategiseksi tekijäksi.

Kun omistajaohjausta tarkastellaan Lundquistin ohjausmallin kautta, voidaan todeta, että poliitikot pyrkivät herkemmin suoraan ohjaukseen ja viranhaltijat epäsuoraan. Poliitikot ottavat käyttöönsä keinojoukon, jossa pyritään vaikuttamaan suoralla viestinnällä. Viranhaltijat pyrkivät koulutuksen ja yhteisten seminaarien kautta pääsemään yhteisiin tavoitteisiin. Kunnallisen liiketoiminnan omistajaohjauksen kautta Lundquistin malliin tulee yksi ulottuvuus lisää, viranhaltijan ja tytäryhteisöjen suhde. Ohjausmalli muuttuu sikäli, että viranhaltijat toteuttavat omistajaohjausta poliitikkoja enemmän.

5.4.2. Omistajan ohjauskeinot liikelaitoksissa

Liikelaitoksen ideana on ollut lisätä kunnan palveluyksikön autonomiaa ja vastuuta, mutta tarkoituksena on ollut pitää se edelleen lähellä demokraattista päätöksentekoa. Tutkimuksen postikyselyn vastaajia pyydettiin kirjaamaan 3-5 liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon keinoa ja käytäntöä, joita kaupunki omistajana käyttää liikelaitoksissa. Vastaukset luokiteltiin viiteen luokkaan. Luokat syntyivät niistä maininnoista, joita oli eniten. Alla lista luokittelusta liikelaitosten osalta.

Omistajastrategian toimeenpanon keinot liikelaitoksissa:

1. Talousarvion- ja taloussuunnitelman avulla ohjaaminen
2. Strategian tavoitteiden viestiminen liikelaitokseen
3. Luottamushenkilöiden päätökset
4. Investoinnit tai säästöt
5. Strategian toteutumisen seuranta raportein tai muu seuranta

Talousarvion- ja taloussuunnitelman avulla ohjaaminen sai eniten mainintoja, 40% vastauksista. Muut luokat saivat selvästi vähemmän mainintoja. Vähiten luokituksen pohjalta liikelaitosten omistajaohjaukseen vaikutetaan vastaajien mukaan omistajastrategian seurantaraporteilla tai muulla omistajastrategiaa käsittelevällä yhteydenpidolla. Muita omistajastrategian toiminnallistamisen keinoja mainittiin mm. henkilöstöpolitiikkaa ja operatiivisen johdon valinta, mutta näitä mainintoja koko aineistossa oli vain muutamia. Sen sijaan kuuden suurimman kaupungin edustajien haastatteluissa henkilöstöpolitiikka nousi keskeisimmäksi ohjauksen keinoksi talousohjauksen lisäksi. Tässä lienee tulkinnallinen seikka kyseessä. Kyselyn vastaajat eivät mieltäneet henkilöstöpolitiikkaa osaksi omistajaohjausta, koska tulkitsivat sen olevan itsestään selvä osa poliittista ohjausta silloin, kun kyseessä on liikelaitos. Liikelaitosten operatiivinen johto valitaan kaupungin poliittis-hallinnollisen prosessin kautta ja kaupunkien työsuhdesäädökset määrittelevät myös liikelaitosten henkilöstöpolitiikkaa. Liikelaitosten johto kokee kaupungin puuttumisen henkilöstöpolitiikkaan kiusallisena. Kaupunkien edustajien mukaan taas kyse on normaalista kaupunkikonsernin organisoitumisen ja johtamisen tavasta.

Oheinen vastaajan lainaus kuvaa, millaisia omistajastrategian toiminnallistamisen keinot voivat olla liikelaitoksissa.

”Tuloskorttiohjaus: budjetti ja talousseuranta. Liikelaitosten toimitusjohtajakokoukset ja seminaarit. Ulkopuoliset asiantuntijaselvitykset. Ääritilanteissa liikelaitoksen johdon vaihtaminen ja henkilöstöpolitiikan tiukka ohjaus.” (Vastaaaja kaupunkiryhmästä 1, liikelaitoksen toimitusjohtaja).

Useiden vastaajien oli vaikea tunnistaa erikseen keinoja, joiden avulla strategiaa toimeenpannaan tai varmistetaan tavoitteisiin pääsy. Koulutustilaisuudet, seminaarit sekä kokoukset ovat omistajaohjauksen toiminnallistamisen keinoja, joita toteutetaan erityisesti

suurissa kaupungeissa. Niissä omistajan ja tytäryhteisön vuorovaikutukselle on pyritty luomaan säännölliset foorumit.

Liikelaitosten johto piti ohjausta haastavana siinä mielessä, että johtokunta omistajan edustajana ei yleensä tunne liikelaitosten toimialaa. Tällöin ohjaussuhde kääntyy päinvastoin ja liikelaitosten johto opettaa alaa poliittisesti valituille johtokunnan jäsenille. Erään vastaajan mukaan johtokunta toimii ideoiden testaajana, mutta ei tuo omistajan tahtotilaa esille. Liikelaitoksissa koettiin haasteelliseksi myös kaupungin budjetointijärjestelmä, liiketoiminnan menestymistä ja kehittämistä paremmin tukevaksi koettiin liukuva vuosibudjetointi. Lisäksi julkisuusperiaate hankaloittaa liiketoiminnan kehittämistä. Tästä syystä asiakirjat laaditaan kahtena versiona, yksi julkisena ja toinen liikesalaisuudet sisältäen pitävinä. Liikelaitosten ohjausprosessissa näyttäisi tämän aineiston valossa olevan eniten haasteita. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä ei tue näiden toimintamahdollisuuksia ja demokratian avoimuus hankaloittaa liiketoiminnan kehittämistä. Myös ohjauksen keinot, silloin kuin niiden avulla puututaan mm. henkilöstöpolitiikkaan ovat toiminnan rajapinnalla. Voidaan miettiä, onko kyse omistajaohjauksesta vai puuttumisesta organisaation sisäisiin asioihin.

Omistajan näkökulmasta tarkasteltuna liikelaitoksen ohjaus on onnistunutta, koska liikelaitosmuotoisen toiminnan avulla yksiköiden autonomiaa on lisätty ja niihin on pystytty liittämään markkinamekanistisia piirteitä. Tämä on monen omistajan edustajan ilmoittama tavoite liikelaitosten toiminnasta. Parhaimmillaan liikelaitos tulouttaa kaupungin kassaan verovapaata tuloa ja omistaja on tuolloin onnistunut tehtävässään. Liikelaitoksen näkökulmasta ohjaus ei ole niin onnistunutta. Eniten liikelaitosten edustajien mielestä omistajaohjausta hankaloittaa poliittis-hallinnollisen prosessin läsnäolo liikelaitoksen operatiivisessa toiminnassa. Vastaajien mukaan omistajaohjauksen toimenpiteet, kuten henkilöstöpolitiikkaan, hinnoitteluun, palvelutasoon ja sen laatuun ja muihin vastaaviin toimintoihin puuttuminen hankaloittavat liikelaitosten toiminnan kehittämistä ja kassavirran lisäämistä.

Liikelaitosten osalta omistajaohjauksessa on kyse suuremmasta organisaation kulttuurin muutoksesta kuin osakeyhtiöiden osalta. Väite perustuu siihen, että osakeyhtiöiden toimintaa säädetään lailla, jolloin kuntaorganisaation omistajan on sopeuduttava lain tulkintaan ja sen hengen toteuttamiseen. Näin myös tutkimusaineiston valossa voi todeta

käyneen. Kunnallisista liikelaitoksista ei sen sijaan ole olemassa lakia ja liikelaitoksen toiminnasta on siten useita tulkintoja. Liikelaitosten perusidea, lisätä julkiseen palveluun yksityisen organisaatioiden piirteitä, voidaan toteuttaa monella tavalla.

Kunnallisten liikelaitosten osalta omistaja pyrkii kulttuuriseen ja viitekehyselliseen muutokseen, mutta ei anna sen tapahtua kokonaan. Näin ollen odotukset, tavat toimia ja mahdollisesti myös tulokset joutuvat ristiriitaan.

Viitekehysten muutos tarkoittaa byrokratian vähentämistä, ja siten hallinnon hajottamista pieniksi itseohjautuviksi systeemeiksi. Haasteena siinä on kuitenkin toiminnan suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittaminen. (Vartola 2004, 116-117.) Kuntien byrokratiaa halutaan keventää käyttämällä välineenä liikelaitoksia. Kuitenkin itseohjautuvan yksikön ohjaus on osoittautunut haasteelliseksi ja kulttuurinen ja viitekehysellinen muutos on jäänyt puolitiehen.

Markkinoilla toimiminen edellyttää suunnitelmapohjaista johtamista, priorisointia ja kilpailuun sekä sopimukseen liittyvää toimintaa. Toiminnan ensisijainen tavoite on toteuttaa joustavaa hallintoa asiakkaiden palvelun turvaamiseksi. Palvelut vaihtelevat valittujen kohderyhmien perusteella. Palvelu ei aina välttämättä ole universaalina. Erityisesti silloin kun yhdistetään legitimoidun hallinnon piirteitä markkinamekanismeihin ja toimitaan ns. verkostomaisessa hallinta-mallissa, on tärkeää luoda yhteistoimintaa tukeva kulttuuri ja yhteistyölle suopea ilmapiiri. (Considine & Lewis 2003, 133.) Tämä vaatii luottamusta toimijoiden välillä. Näyttää siltä, että liikelaitoksien omistajaohjauksessa kulttuurista muutosta ei ole pystytty viemään riittävästi eteenpäin ja toiminnan osapuolet, omistaja ohjaussubjektina ja ohjattava ohjausobjektina näkevät omistajaohjauksen toteuttamiskeinot ja niissä onnistumisen eri tavoin.

Kunnat ovat tehtäviensä ja olosuhteidensa suhteen eriytyviä ja kaiken kaikkiaan kuntien tehtäväkenttä on moninainen. Kunnan oma poliittinen prosessi määrittää yleisen toimialan tehtävät ja laki määrittää kunnan erityisen toimialan tehtävät. Valituilla tehtävillä tulee olla yhteys kunnan alueisiin ja asukkaisiin. Toimialaa rajaavia tehtäviä ovat esimerkiksi liiksi yksityisille markkinoille menevät tehtävät. Kuitenkin koetaan, että kunnan toimialaan voivat kuulua hyvin moninaiset tehtävät, ellei toisin määrätä. (Nummela & Ryyänen 1993, 63-64.) Kun tarkastellaan tämän työn toimialaa, teknistä ja ympäristötoimintaa, voidaan miettiä

kuuluuko se kunnan toimialaan. Onko alassa erityispiirteitä, jotka tukevat alueen tai sen asukkaiden hyvinvointia. Kysymys on osittain kunnan oma strateginen valinta, mutta myös laajemmin yhteiskuntapoliittinen. Esimerkiksi ympäristökysymyksiin liittyy julkinen intressi, jota kaikin osin ei voida markkinoilla hoitaa. Niiltä osin kun julkinen intressi on vähäinen, aineiston pohjalta voidaan sanoa, että liikelaitosten operatiivinen johto olisi mieluummin irti kunnan poliittis-hallinnollisesta ohjauksesta tai ainakin haluaisi muuttaa sitä niin, että liikelaitos saavuttaisi aidon autonomian.

Organisaatiokulttuurinen muutos, joka viraston muuttuessa liikelaitokseksi tapahtuu, tarvitsisi tämän aineiston valossa enemmän tukea. Siihen liittyy tiedotuksen, epävirallisen yhteydenpidon ja avoimuuden sekä luottamuksen odotuksia, joita ei voida saavuttaa pelkästään toteuttamalla kunnan johtamisjärjestelmää ja poliittis-hallinnollista ohjausprosessia. Odotukset, joita aineiston vastaajat esittivät, liittyivät enemmän henkilökohtaisiin taitoihin ja organisaatiohumanismista kumpuaviin odotuksiin. Näitä ovat mm. osalliseksi tekeminen, yksilöiden suurempi valtuuttaminen sekä toimivat henkilökemiat ja sen myötä säännöllisempi yhteydenpito liikelaitoksen ja omistajan edustajan välillä. Omistajan edustaja oli tyypillisesti kaupungin ylempään virkamiesjohtoon kuuluva, jonka osaamista yleensä arvostettiin. Osaamista on hankittu mm. rekrytoinnein. Systeemistä ohjausmallia tarkastellen rekrytoinnit ovat yksi ohjauksen väline, jolla ohjaussubjekti pyrkii varmistamaan tavoitteisiin pääsyn.

Omistajan ohjauskeinot liikelaitoksissa ovat erilaiset kuin mitä ohjattava odottaa. Omistajaa toisaalta sitoo kuntalaki ja kunnan johtamisjärjestelmä ja siten on vaikea lähteä rakentamaan täysin uutta organisaatiokulttuuria emokonsernin ja liikelaitoksen välille. Talousarvio ja siihen liittyvä investointien ohjaus on tärkeä osa kunnallista suunnittelujärjestelmää (Lauslahti 2003, 68.) , joten omistajan näkökulmasta talouden suunnittelu ja seuranta ovat tärkeimpiä ohjauksen keinoja. Ohjattavat taas kokevat, että ohjausjärjestelmä ei mahdollista toteutettavan niitä talouden odotuksia, joita omistaja sille esittää.

5.4.3. Omistajan ohjaukseen yhtiöissä

Yhtiöt ovat luonteeltaan erilaisia verrattuna kunnallisiin liikelaitoksiin, sillä ne ovat kuntakonsernista täysin erillisiä oikeudellisia yksiköitä. Julkisissa yhtiöissä tulisi kuitenkin miettiä poliittisen ohjauksen ja markkinaohjautuvuuden suhdetta eri toimialoilla. Samalla kun kyse on yhtiöstä, pitäisi pystyä vahvistamaan myös konsernietua. (Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen & Salminen 1994, 80–81.)

Yhtiöiden osalta omistajaohjaus voi olla pelkästään strategista, jolloin strategian toimeenpanon keinot ovat hallitustyöskentelyn ja yhtiökokouksen kautta tapahtuvaa toimintaa. (vrt. Lainema 1998, 16–17.) Tämä muuttaa hallinnon toimintaa radikaalisti, sillä kontrollimekanismi on kotoisin yksityiseltä sektorilta ja sen hallitseminen kunnassa voi olla puutteellista. (König 1997, 214–215.) Valkama esittää, että kuntayhtiöiden ohjausta voidaan jäsentää kahdella tavalla. Yksi näkökohta on, että mitä enemmän kunta on sijoittanut pääomaa yhtiöön, sitä tärkeämpää on täyttää yhtiöiden hallitus asiantuntijoilla. Asiantuntijuuden avulla varmistetaan, että omistajan intressit tuotto-odotuksineen toteutuvat ja he pystyvät varmistamaan yhtiön menestyksen. Yhtiön toiminta-ajatuksen ja strategian tunteminen tai strategian laatiminen kuuluu osaksi tätä roolia. Valkaman mukaan kuntayhtiöiden ohjausta tarkasteltaessa pelkästään demokratian ja vallankäytön näkökulmasta ja suositaan sitä, että hallituspaikat täytetään poliittisin perustein. (Valkama 2004, 185–186.)

Käsillä olevan väitöskirjan aineistoa edustavat vastaajat nostivat esille kokemansa epäkohdan hallituspaikkojen täyttämistä. He kokivat, että poliittisin perustein valittu hallituksen jäsen ei pysty toimimaan niin, että toiminta täyttäisi hallituksen jäsenen tehtävän vaatimukset. Myös hallituksen jäsenten vastuiden sisäistämisessä on ollut vaikeuksia. Omistajastrategian toiminnallistamisen keinoista yhtiöissä vastaaja tiivistää sen yhtiön autonomiaa suosivaksi.

”Sopii omistajapolitiikan, pitää siitä kiinni. Sopii toiminnan rajapinnan itsensä kanssa, pitää siitä kiinni, eikä tule sotkemaan toimintaa.” (Vastaaja kaupunkiryhmästä 2, yhtiön toimitusjohtaja.)

Hallitusten jäsenten liiketoiminnan osaaminen ja sitä kautta hyvän omistajaohjauksen osaaminen on vastaajien mukaan sattumaa. Mikäli henkilö on ammattinsa puolesta

perehtynyt liiketoimintaan, on hänellä tällöin riittävästi kyvykkyyttä hoitaa hallituksen jäsenen tehtäviä. Osaaminen ei kuitenkaan ole ensisijainen kriteeri hallituksen jäsenen valintaan, vaan valinnat tehdään poliittisin perustein. Joissain kunnallisissa yhtiöissä on pyritty kartuttamaan hallitusten jäsenten toimialan ja substanssin osaamista, mutta se on harvinaista. Näin ollen omistajaohjauksen keinot yhtiöiden hallitusten kautta toteutetaan poliittisin intressein.

Postikyselyssä tiedusteltiin vastaajilta liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon keinoja omistajan toimesta. Yhtiöiden osalta omistajaohjauksen toimeenpanon keinot luokiteltiin kyselyn vastausten perusteella seuraavasti:

- Talousseuranta
- Edustajan ohjeistus yhtiökokoukseen
- Yhteydenpito: kaupungin viranhaltija-yhtiö
- Hallituksen jäsenen toiminta
- Seurantaraportit

Luokittelu tehtiin sillä perusteella, mitä vastaajat olivat useimmiten vastauksiinsa kirjoittaneet. Useimmiten mainittiin talousseuranta. Muut luokat saivat tasaisesti lähes saman verran mainintoja. Edustajan ohjeistus yhtiökokoukseen sai tästä listasta vähiten mainintoja. 21 vastaajaa kirjoitti sen olevan yhtiöiden osalta omistajastrategian toiminnallistamisen keino. Muita hajanaisia mainintoja oli mm: operatiivisen johdon valitseminen, henkilöstöpolitiikka ja palkitseminen sekä yhtiöiden perustamissopimukset.

Yhtiöiden toimitusjohtajat eriytyivät vastauksissaan kaupunkikonsernista, vaikka kaupungeissa yhtiöitä yritettiin saada lähemmäs emokonsernia mm. konserniohjeen avulla. Yhtiöissä kaupunkiomistajalta odotettiin kulttuurin muutosta, jonka avulla omistaja toisi lisäarvoa yhtiölle. Nyt kunnallisten päätöksenteko- ja ohjausprosessien koettiin hankaloittavan yhtiön toimintaa tai ainakaan omistajaohjaus ei tuottanut vastaajien mukaan mitään lisäarvoa.

Omistajan näkökulmasta tarkasteltuna yhtiön johdon rekrytointi ja yhtiöiden perustamissopimukset ovat keskeisiä tekijöitä omistajaohjauksen onnistumisen kannalta.

Tässäkin sujuva vuorovaikutus ja yhteinen ymmärrys tavoitteista auttaa liiketoiminnan tavoitteissa onnistumisessa.

5.4.4. Omistajaohjauksen toimeenpano ja emokunnan koko

Kaupungit on ryhmitelty niiden koon mukaan viiteen eri ryhmään. Tässä luvussa tarkastellaan omistajaohjauksen toimeenpanon mahdollisia eroavaisuuksia, jotka saattaisivat johtua kaupungin koosta. Kaupunkiryhmät on esitelty uudestaan taulukossa 17.

Taulukko 17 Kaupungit ryhmittäin

Ryhmä 1	Ryhmä 2	Ryhmä 3	Ryhmä 4	Ryhmä 5
Helsinki	Lahti	Kotka	Rauma	Kerava
Espoo	Kuopio	Joensuu	Kokkola	Imatra
Vantaa	Jyväskylä	Hämeenlinna	Kajaani	Nokia
Tampere	Pori	Mikkeli	Rovaniemi	Savonlinna
Turku	Lappeenranta	Porvoo	Seinäjoki	Riihimäki
Oulu	Vaasa	Hyvinkää	Kouvola	Raahe ja Tornio

Kun tutkitaan kaupungin koon vaikutusta omistajaohjauksen tai omistajastrategian toimeenpanon onnistumiseen, voidaan havaita, että kolmen suurimman kaupunkiryhmän vastaajista yli 60 % koki, että liiketoiminnan toimeenpanon keinot tukevat strategian toteutumista. Kahdessa seuraavassa ryhmässä vastaava luku oli noin 50 %. Kahden pienimmän kaupunkiryhmän vastaajissa oli muita enemmän niitä, jotka olivat eri mieltä väittämän kanssa. Eri mieltä olevia oli ryhmässä neljä 12 % ja ryhmässä viisi 16 %. Pienemmissä kaupungeissa omistajaohjausstrategiat olivat tyypillisesti keskeneräisiä tai niihin ei oltu muuten paneuduttu niin paljoa, joten vastausten jakaantuminen ilmentäne sitä.

Väittämän ”*Liiketoiminnasta vastuussa olevat henkilöt ohjeistetaan liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanoa varten*” vastaukset jakaantuivat kaupunkikohtaisesti niin, että 67,5 % kuuden suurimman kaupungin edustajien vastaajista oli samaa mieltä väittämän kanssa. Myös muissa ryhmissä, ryhmää neljä lukuun ottamatta, yhtä mieltä väittämän

kanssa oli yli 50 % vastaajista. Ryhmän viisi vastaajista lähes kolmannes kokee, ettei vastuussa olevia henkilöitä ohjeisteta liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanoa varten. (taulukko 18) Vastaukset hajoavat kaupunkiryhmienkin sisällä, joten mitään suoraa johtopäätöstä ei voi vetää kaupungin koon ja omistajastrategian toiminnallistamisen käytäntöjen välillä. Aineiston pienempien kaupunkien edustajat ilmoittivat suullisesti, että he eivät ole vielä paneutuneet omistajaohjaukseen sen vaatimalla tarkkuudella tai syvällisyydellä.

Taulukko 18 Omistajan tavoitteiden ohjeistus kaupunkiryhmittäin

Liiketoiminnasta vastuussa olevat henkilöt ohjeistetaan liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanoa varten N 146	samaa mieltä	eri mieltä	ei eri eikä samaa mieltä
Ryhmä1	68%	10%	22%
Ryhmä2	64%	23%	13%
Ryhmä3	56%	26%	17%
Ryhmä4	41%	23%	35%
Ryhmä5	52%	29%	19%
Yhteensä %	59%	21%	20%

Kun tarkastellaan kaupungin koon merkitystä omistajastrategian toiminnallistamiseen ja otetaan kohteeksi se, linjautuvatko tytäryhteisöjen strategiat omistajan tavoitteista. Huomataan, että kaupungin koolla vaikuttaa olevan jonkin verran merkitystä asiaan. Kahden pienimmän kaupunkiryhmän vastaajista noin neljännes vastasi, etteivät strategiat pohjautu omistajan tavoitteista. Suuremmissa kaupungeissa näin oli korkeintaan 10 %:ssa vastauksia. Kaiken kaikkiaan kuitenkin vähintään puolet vastaajista yhtyi väittämään ”Yhtiö- ja liikelaitoskohtaiset strategiat pohjautuvat omistajan asettamiin tavoitteisiin.” Kuuden suurimman kaupungin joukossa vastaajista 80 % oli yhtä mieltä väittämän kanssa.

Seuraavaksi käydään läpi strategian toiminnallistamiseen liittyviä keinoja ja tarkastellaan kaupunkikohtaisia eroavaisuuksia siihen liittyvien väittämien osalta. ”Liiketoiminnan tavoitteiden toteutumista seurataan kaupungin päätöksenteossa aktiivisesti.” -väittämän vastaukset jakaantuvat tasaisesti erikokoisten kaupunkien kesken. Ryhmän viisi vastaajista neljännes oli eri mieltä väittämän kanssa ja kuuden suurimman kaupungin vastaajista taas 78 % samaa mieltä. Se viittaa jo aiemmin esitettyyn näkemykseen, että pienemmissä kaupungeissa omistajan strategiatyö ja toimeenpanon ohjaus ja seuranta ei ole niin aktiivista kuin suuremmissa kaupungeissa.

Taulukossa 19 tarkastellaan, miten omistaja seuraa tavoitteiden toteutumista erikokoisissa kaupungeissa. Kaikissa kaupunkiryhmissä yli puolet vastaajista koki, että tavoitteiden toteutumista seurataan. Laadullinen aineisto täydensi kuvaa siltä osin, että talouden seuranta on aktiivista ja omistaja puuttuu herkästi asiaan, mikäli talous ei kehity omistajan edellyttämällä tavalla. Tytäryhteisöjen edustajat odottivat omistajalta monipuolisempaa seurantaa ja toiminnan tukemista. Talouden tuloksia seurataan kaikissa kaupunkiryhmissä aktiivisesti, mutta tutkimuksen pienemmissä kaupungeissa ei vastaajien mukaan seurata aivan yhtä paljoa. Pienemmissä kaupungeissa ei ole organisoitu erillistä omistajaohjauksen yksikköä tai toimijaryhmää kuin suuremmissa.

Taulukko 19 Omistajan tavoitteiden toteutumisen seuranta kaupunkiryhmittäin

Liiketoiminnan tavoitteiden toteutumista seurataan kaupungin päätöksenteossa aktiivisesti N 146	samaa mieltä	eri mieltä	ei eri eikä samaa mieltä
Ryhmä 1	77%	8%	15%
Ryhmä2	68%	13%	19%
Ryhmä3	65%	9%	26%
Ryhmä4	61%	11%	28%
Ryhmä5	55%	26%	19%
Yhteensä %	66%	13%	20%

Kyselyn tuloksista käy ilmi, että vastaajat nimeävät liiketoiminnan tärkeimmäksi tavoitteeksi palvelujen parantamisen. Asiakaspalvelun tavoitteissa onnistumista ei kuitenkaan seurata erityisen aktiivisesti kaupungin päätöksenteossa, kuten taulukko 20 osoittaa. Kuuden suurimman kaupungin osalta ja ryhmässä kolme 35 % vastaajista kokee, että asiakaspalvelun tavoitteissa onnistumista seurataan kaupungin päätöksenteossa. Muissa kaupungeissa seurantaa on vastaajien mukaan vähemmän. Asiakaspalvelussa julkisen yrityksen hybridiluonne korostuu. Kunta ei kaikkien yritysten osalta voi odottaa pelkästään omistajan arvon nousua vaan viranomaisrooli nousee esiin. Suomalaisen legalistis-byrokraattisen hallinnon on vaikea sopeutua asiakasohjautuvaan palvelutuotannon malliin. Yrityksen arvoketjua, jossa tyytyväinen asiakas takaa kassavirran ei voi kaikilta osin viedä yksi yhteen julkiseen organisaatioon.

Asiakkaat ovat kuntien liikelaitosten ja yhtiöiden yksi ympäristö, johon reagointi on erityislaatuista omistajan viranomaistehtävän ja poliittisen allokaation vuoksi. Omistaja voi olla samalla alaa säätelevä viranomainen, jolloin se esimerkiksi sähkölaitoksen osalta saattaa määrittää markkinoita edullisemmat hinnat alueen asukkaille.

Taulukko 20 Asiakaspalvelun seuranta kaupunkiryhmittäin

Asiakaspalvelun tavoitteissa onnistumista seurataan kaupungin päätöksenteossa aktiivisesti N 146	samaa mieltä	eri mieltä	ei eri eikä samaa mieltä
Ryhmä 1	35%	35%	30%
Ryhmä2	27%	57%	17%
Ryhmä3	35%	52%	13%
Ryhmä4	22%	44%	33%
Ryhmä5	26%	48%	26%
Yhteensä %	30%	46%	24%

Liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon tapaa muutetaan vastaajien mukaan kaikissa kaupunkiryhmissä yhdenmukaisesti. Ryhmässä neljä ja viisi, eli pienemmissä kaupungeissa, oli kuitenkin muita enemmän vastaajia, jotka kokivat, ettei niin heidän kaupungissaan tehdä. Mitä tulee omistajan edustajien ja liikelaitosten johdon väliseen yhteydenpitoon, vastaajien mielestä yhteydenpitoa on riittävästi, eikä kaupunkiryhmien välillä ollut suuria eroja. Ryhmän kaksi vastaajista 20 % oli sitä mieltä, että yhteydenpitoa ei ole riittävästi. Muissa vastaajaryhmissä taas ”ei eri eikä samaa mieltä” -vastaukset nousivat vastaavasti suuremmaksi osuudeltaan. Omistajan ja yhtiöiden johdon välisestä yhteydenpidosta oltiin hieman kriittisempiä, mutta siinäkin vähintään puolet vastaajista koki, että yhteydenpitoa on riittävästi.

Lawrence ja Lorsch ovat empiirisissä tutkimuksissaan pystyneet osoittamaan, että organisaation yhtenäisyys ei välttämättä ole kiinni organisaation hierarkkisesta rakenteesta, vaan toimijoiden yhteisyydestä. Tehokkaassa organisaatiossa pystytään käyttämään epävirallisia yhteydenpitojärjestelmiä, joiden avulla avainhenkilöt ja asiantuntijat ratkovat yhdessä ongelmia. (Lawrence & Lorsch 1969, 11–12.) Tutkimuksen aineisto osoittaa, että kuntakonsernin viranhaltijat ja yhtiöiden ja liikelaitosten johto arvostavat epävirallista yhteydenpitoa, jonka avulla liiketoimintaa voidaan kehittää ja sen

tilaa arvioida. Epävirallisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että toimitaan poliittis-hallinnollisen prosessin ulkopuolella eri tapaamisissa, jossa henkilösuhteet nousevat keskeiseen rooliin. Samalla kuitenkin poliitikot, tässä aineistossa valtuustojen puheenjohtajisto, jää yhteisen ongelmanratkaisun ja päätöksenteon ulkopuolelle.

Managerialismin ajatus julkisen hallinnon oppimisesta yksityisen sektorin toimintatavoista, haastaa demokratian. (mm. Jann 1997, 92-93.) Mintzberg toteaa, että korkeimmin formalisoitu ammattikunta löytyy viranhaltijoista. Byrokratia formaalina prosessina varmistaa lailliset ja yhdenmukaiset toimintatavat julkisessa organisaatiossa ja sen keskeisenä oppi-isänä on ollut Max Weber. Mintzberg jatkaa, että orgaanisen organisaation malli on lähes täysin vastakohta weberiläiselle mallille ja että ne voidaan laittaa työn standardisoinnin jatkumolla toistensa ääripäihin. (Mintzberg 1979, 84-87.) Kaupunkikonsernit ovat omistajaohjauksessaan ottaneet käyttöönsä jatkumosta useanlaisia keinoja. Liiketoiminnan osaaminen on eriytynyt tietyille toimijoille, joille lopputulos on keskeisempää kuin päätöksenteon ja toiminnan prosessi. Burns ja Stalker kirjoittavat Lawrence & Lorschia mukaillen, että byrokraattinen, strukturoitu toimintatapa sopii silloin kun organisaation ympäristö ei vaadi innovatiivisuutta eikä sopeutumista. (Burns & Stalker 1966) Joustavat toimintatavat kuntakonserninohjauksessa, haastavat byrokratian, mutta myös demokratian.

Kyvykkyytlähtöinen, kommunikatiivinen strategia, perustuu strategian elämiselle. Strategisen suunnittelun kompastuskivenä on monesti ollut, että olemassa oleva strategia estää uuden syntymisen, vaikka tarvetta uudistumiselle olisi. (Mintzberg 2000, 176–177.) Uusi strategian käsite lähtee siitä, että organisaation on toimittava joustavasti. (mt. 2000, 185.) Yksi joustava ympäristöön reagoimisen toimintatapa on se, käykö kuntakonserni dialogia sen tytärganisaation kanssa. Taulukossa 21 kuvataan, miten mielipiteet jakaantuvat sen suhteen, reagoiko kaupunki tytärganisaatioista tulevaan omistajaohjausta koskevaan palautteeseen. Myöskään tässä kysymyksessä kaupunkiryhmittäiset erot eivät juuri poikkea kaikkien vastausten linjasta. Strategian kahdensuuntainen reagoivuus on keskeinen asia kommunikatiivisessa strategiassa. Ryhmissä neljä ja kaksi koettiin voimakkaimmin, ettei kaupunki reagoi tytärganisaatioista tulevaan palautteeseen.

Taulukko 21 Omistajan reagoiminen tytärganisaation palautteeseen

Kaupunki reagoi tytärganisaatiosta tulevaan omistajaohjausta koskevaan palautteeseen N 146	samaa mieltä	eri mieltä	ei eri eikä samaa mieltä
Ryhmä 1	51%	18%	31%
Ryhmä 2	45%	28%	28%
Ryhmä 3	61%	9%	30%
Ryhmä 4	39%	33%	28%
Ryhmä 5	52%	16%	32%
Yhteensä %	50%	20%	30%

Kun kysytään kaupungin ja tytärganisaatioiden välisestä yhteistyöstä, löytyvät kriittisimmät näkemykset ryhmän viisi vastauksista. Sekä pienten että suurten kaupunkien edustajat näkivät, että kaupungin ja tytärganisaatioiden välinen yhteistyö on nykyään toimivampaa kuin viisi vuotta sitten. Kuuden suuren kaupungin ulkopuolella vastaajista 6-10 % oli toista mieltä.

Kaikkien kaupunkiryhmien vastaajat, ryhmää viisi lukuun ottamatta, kokivat, että tytärganisaatioiden ja kaupungin välinen yhteistyö on liiketoiminnan kannalta toimivaa. Luvut ovat esillä taulukossa 22. Lähes kaikissa kaupunkiryhmissä oli kuitenkin noin kolmannes vastaajista, *"ei eri eikä samaa mieltä"*. Kriittisyyttä oli eniten liikelaitosten ja yhtiöiden operatiivisen johdon keskuudessa. Ryhmässä kaksi 21 % vastaajista oli eri mieltä yhteistyön toimivuudesta ja ryhmän viisi vastaajista 32%. Palautteenantojärjestelmään näytetään olevan tyytyväisempiä kuin yhteistyöhön.

Taulukko 22 Kaupungin ja tytärganisaatioiden välinen yhteistyö on liiketoiminnan kannalta toimivaa

N 146	samaa mieltä	eri mieltä	ei eri eikä samaa mieltä
Ryhmä1	49%	15%	36%
Ryhmä2	48%	21%	31%
Ryhmä3	74%	4%	22%
Ryhmä4	56%	11%	33%
Ryhmä5	39%	32%	29%
Yhteensä %	51%	18%	31%

Ei voi sanoa, että omistajastrategioiden toiminnallistamisessa olisi varsinaisesti kaupunkien koolla selitettäviä tekijöitä. Strategian toimeenpanon keinot ja pyrkimys kommunikatiivisuuteen ovat yhteneväisiä eri kaupunkiryhmissä. Viitteitä aineistossa on kuitenkin siihen, että suuret kaupungit ovat strategiatyössä ja strategian viestinnässä muita pidemmällä. Suuret kaupungit, erityisesti kuusi suurinta, ovat paneutuneet omistajaohjaukseen mm. hankkimalla lisää liiketoiminnan osaamista rekrytoinnein ja organisoitumalla omistajaohjausta tukevalla tavalla. Kyselytutkimusta täydentävien haastattelujen avulla selittyy se, miksi epävarmojen osuus vastauksissa on varsin suuri. Omistajaohjaus on eriytynyt kaupunkien sisällä ja kaupungeissa on toimijajoukko, joka vastaa omistajaohjauksen tavoitteista ja strategian toiminnallistamisesta. Näin on varsinkin suurten kaupunkien osalta. Niissä kaupungeissa, joissa sekä yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivinen johto ja kunnan viranhaltijat ovat tyytyväisiä omistajaohjauksen toteutustapaan, on liiketoiminnan toimijoilla oma foorumi, jossa ohjausta ja sen toimeenpanoa hoidetaan.

Poister ja Streib ovat tutkineet Yhdysvalloissa yli 25 000 asukkaan kaupunkien strategista johtamista ja toteavat siitä niin, että strategista johtamista on tehty kaupungeissa nyt n.20 vuotta, mutta radikaaleja muutoksia ei ole ollut näkyvissä. Silti he ovat tutkimuksissaan saaneet viitteitä siitä, että johto on innostunut strategisesta johtamisesta ja he ovat tyytyväisiä tavoitteiden pohjalta saavutettuihin tuloksiin. Strateginen johtaminen on kuitenkin näiden mukaan vain menestyneimpien ja edistyneimpien kaupunkien asia. (Poister & Streib 2005, 45.) Myös tämän tutkimuksen aineiston perusteella voi sanoa, että omistajapolitiikan strategisen johtamisen retoriikka on yleisempää suurissa kaupungeissa. Tyypillistä on, että strategiat laaditaan, mutta niiden toimeenpano ja onnistumisen seuranta on vähäisempää tai sitä ei ainakaan toteuteta systemaattisesti.

Lawrence ja Lorsch osoittavat tutkimuksessaan, että joidenkin teollisuuden alojen on vaikea saavuttaa organisatorista integraatiota toimintatavoissaan koska teollisuuden toimintaympäristöt ovat kompleksisempia. (Lawrence & Lorsch 1969, 108.) Myös postikyselyyn vastanneet kuntien ja näiden liikelaitosten ja yhtiöiden edustajat kokivat, että teknisen ja ympäristötoimen organisaatiot ovat toisistaan niin erilaisia, että strateginen johtaminen, tavoitteet ja sen toimeenpano, on vaikeaa yhtenäistää. Konserneista on esitetty näkemyksiä (mm. Lainema 1996), että substanssiltaan eriytyneet konsernit alkavat helposti toteuttaa talousohjausta strategian toiminnallistamisen keinona kun muuhun ei

eriytymisen vuoksi ole mahdollisuutta. Näin toteutui myös tässä tutkimuksessa aineiston valossa. Lundquist esittää yhdeksi poliittisen ohjauksen keinoksi talousohjauksen ja resurssien sääntelyn. Lundquistin malli pohjautuu systeemiteoriaan, jossa systeemien vuorovaikutuksen oletetaan olevan ennalta arvattavaa, ainakin poliittis-hallinnollisen prosessin osalta. Kaupunkien omistajaohjaukseen liittyy kuitenkin myös paljon epävirallisten organisaatioiden kautta toteutettavaa ohjausta, joka rakentuu hierarkkisen poliittis-hallinnollisen prosessin ulkopuolelle.

Turun kaupungin tarkastuslautakunta huomauttaa omistajaohjaukseen koskevassa raportissaan siitä, että apulaiskaupunginjohtajilla on sekä konsernin tytäryhteisöjen seurantaan, ohjaukseen että operatiiviseen johtamiseen liittyvä rooli. Kaupunginhallitus on hyväksynyt konserniohjeen, jossa kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajilla on tytäryhteisöjä seuraava rooli. Kaupunginvaltuusto taas on hyväksynyt konserniohjauksen periaatteet, jossa apulaiskaupunginjohtajat vastaisivat myös toimialansa konserniyhteisöjen operatiivisesta johtamisesta ja valvonnasta. Valvontavastuusta ei kuitenkaan ole säädetty kaupungin johtosäännössä. (Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa 2005, 3.) Suurissa kaupungeissa ylemmällä virkamiesjohdolla on keskeinen rooli omistajaohjauksen toimeenpanossa. Osassa kaupunkeja yhteistyö on sujuvaa ja viranhaltijoilla on seuranta voimakkaampaa, jopa konsultoivaan rooliin viittaavia tehtäviä. Osakeyhtiölakia tulkiten ei viranhaltijalla voi olla konsernijohtajan tehtävää. Konserniohjaukseen liittyy tulkinnallisia seikkoja.

5.5. Liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon onnistumiseen vaikuttavat tekijät

Kontingenssiteorian ja osaamislähtöisen strategian käsitteistö perustuvat siihen, että organisaation osat voivat eriytyä toimiakseen tehokkaasti omassa tehtävässään. Samoin strategian toimeenpanoa voidaan toteuttaa tilanne- ja tehtäväkohtaisesti. (mm. Mintzberg 1998.) Tämä ajatus pitää sisällään sen, että kuntakonsernin pitäisi pystyä toteuttamaan konsernin kokonaiset ja toisaalta sen pitäisi pystyä vastaamaan yksittäisten

liiketoimintojen menestyksestä. Kuten aiemmin on todettu tämä on erityisen haastavaa kuntakonsernissa, jossa yhdistyy kaksi juridista järjestelmää: kuntalaki ja osakeyhtiölaki.

Organisaation tavoitteeseen pääsyyn vaikuttaa se, miten hyvin tai huonosti se pystyy mukauttamaan rakenteensa ja toimintansa prosessit tavoitteita vastaaviksi. Toteutetussa postikyselyssä vastaajat arvioivat omistajaohjaukseen liittyviä prosesseja. Myös toteutetuissa teemahaastatteluisissa vastaajat arvioivat, miten tavoitteiden toimeenpanoa varten rakennetut prosessit toimivat ja minkälaisia toimintoja he niistä tunnistavat. Onnistumisenmyönteisesti liiketoiminnan tavoitteisiin pääsyyn. Omistaja esittää tavoitteet omistajaohjauksen ja omistajastrategian muodossa ja pyrkii ohjauksella saavuttamaan ne. Strategian toimeenpano voi heikentyä, jos omistaja ja tytäryhteisö määrittävät tavoitteet erilaisiksi tai niistä syntyy erilaisia tulkintoja eri toimijoiden keskuudessa.

5.5.1. Strategian toimeenpanoa estävät tekijät

Omistajastrategian toimeenpanon onnistumista voi arvioida sitä kautta, miten hyvin tytäryhteisöt, joihin omistajastrategiset toimet kohdistetaan, menestyvät tehtävässään ja omistajan asettamissa tavoitteissa. Lopulta tulee arvioida sitä, miten kaupunkikonserni kokonaisuudessaan kokee menestyvänsä, eli miten se kykenee ohjaamaan autonomisia yksiköitä omistajaohjauksen keinoin, jotta konsernin kokonaisuus toteutuu. Aineiston mukaan kaupunkien päätöksentekojärjestelmä ei tue kovin hyvin tytäryhteisöjen menestystä, vaikka rakenteita on jonkin verran muutettu omistajastrategian tavoitteita paremmin palveleviksi. 71% vastaajista kokee, että kaupungin organisaatio tukee nykyään liiketoiminnan tavoitteita paremmin kuin viisi vuotta sitten. Vaikka omistajaohjausta ja sitä tukevia toiminnan prosesseja on kehitetty erityisesti suurissa kaupungeissa, on aineiston perusteella osoitettavissa tekijöitä, jotka estävät vastaajien mukaan omistajastrategian toimeenpanoa.

Yksi strategian toimeenpanoa estävä tekijä on vastaajien mukaan yksiköiden osaoptimointi, jolloin tytäryhteisöt kilpailevat keskenään. Yksiköiden välinen kilpailu estää konsernin kokonaisedun toteutumisen ja toisaalta yhtiöiden ja liikelaitosten oman liiketoiminnan kehittymisen. Yksiköiden välille voi tulla kilpailua resursseista esimerkiksi

silloin kun päätetään investoinneista tai muusta resursoinnista. Myös kaupungin poliittinen järjestelmä saattaa aiheuttaa kilpailuasetelman yksiköiden välille. Näin käy etenkin jos poliittinen päätöksenteko muuttaa tavoitteita ennen kuin aikaisemmat tavoitteet on saavutettu. Näin ollen yksiköt joutuvat välillä myös tahtomattaan kilpailuasetelmaan kun kyseessä on poliittiset päätöksenteon ohjaamat resurssit.

"(...) Ongelma on, että nämä meidän yksiköt kilpailee toistensa kanssa, pitäisi kuitenkin kilpailla markkinoilla. (...) Tulee annettuja asioita poliitikoilta Esimerkiksi, että huonosti kannattavan yksikön palvelua pitää parantaa. Poliittinen päätöksenteko painaa konserniajatteluun. On sitä saatu loivennettua matkan varrella, että ollaan päästy jonkinlaisiin lopputuloksiin. Totta kai konsernietu on se mitä ajatellaan, mutta on ajateltava, että jokainen näistä yksiköistäkin selviytyy." (Vastaja A, emokonsernin edustaja)

Talouden tehokkuuden kannalta ongelmia aiheutuu edellä kuvatun lainauksen mukaisessa tapauksessa, jolloin esimerkiksi liikelaitos ei pysty toteuttamaan sille aikaisemmin asetettuja taloudellisia tavoitteita, vaan sen täytyy poliittisen ohjauksen mukaisesti parantaa palvelua talouden niukoista resursseista huolimatta. Poliittinen päätöksenteko voi muuttaa omistajastrategiaan vaikuttavia tavoitteita, jolloin alkuperäinen tavoitteisto ei täyty. Toiminta ei silloin etene kokonaisstrategian mukaisesti vaan poliittisella päätöksenteolla pyritään ratkaisemaan lyhyemmän aikavälin ongelmia. Kuuden suurimman kaupungin edustajista puolet ilmoitti, että poliittiseen päätöksentekoon liittyy ns. populistisia valintoja, jotka heikentävät omistajastrategian kokonaistavoitteiden toteutumista.

Poliittiseen ohjaukseen liittyvä, toinen strategian toimeenpanoa estävä tekijä, on yksittäisten poliitikkojen osallistuminen yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisiin asioihin, kuten esimerkiksi henkilöstövalintoihin tai tuotteiden hinnoitteluun. Vastajat kuvasivat tätä ns. ohiohjaamiseksi ja erityisesti liikelaitosten ja yhtiöiden johto koki tämän kiusallisena. Vastauksista heijastui, että mikäli yhtiön hallitus ja liikelaitoksen johtokunta ovat kyllin vahvoja ja osaavia, ohiohjausta tapahtui vähemmän. Tätä pidettiin myös organisaatiokulttuurisena tekijänä ja vastaajien mukaan silloin kun poliitikot ovat hyväksyneet omistajaohjauksen tavoitteet ja tavat toimia, tapahtui ohiohjausta vähemmän.

Aiemmin tässä työssä esitetty Lennart Lundquistin ohjausmalli lähtee siitä, että poliittinen prosessi ohjaa hallintoa mm. resurssiohjauksella ja henkilöstöpolitiikalla. Kun kyseessä on hallinnosta ulkopuolinen, markkinaelementin omaava toimija, kuten liikelaitos on,

vierastavat vastaajat resurssi- ja henkilöstöohjauksen menetelmiä poliittisen prosessin osalta.

Strategian toimeenpanoa heikentää jossain määrin sekä viranhaltijoiden että tytäryhteisöjen johdon mielestä poliittis-hallinnollisen prosessin jäykkyys. Kuntakonsernin rakenteiden ja toimintamallien ei koeta tukevan liiketoiminnan omistajaohjausta kylliksi. Liikelayosten johdon osalta kaivattiin lisää autonomiaa, jolloin he voisivat päättää toimintansa resursoinnista ja organisaatorakenteesta, mm. henkilöstöpolitiikasta itsenäisemmin. Vastaajat kokivat, että näin he pääsisivät tavoitteisiinsa paremmin. Poliittisen prosessin määrittelemät prioriteetit saattoivat vastaajien mukaan vaihdella kesken toimintakauden, mikä vastaajien mukaan esti omistajastrategian toimeenpanoa. Erityisesti haastatteluaineistosta nousee esiin seikka, jonka mukaan osaavat viranhaltijat tukevat omistajastrategian toimeenpanoa, mutta poliittiset päättäjät voivat sitä toiminnallaan heikentää. Näin käy jos poliitikot vaihtavat resurssien priorisointia tai pyrkivät edistämään jotain yksittäistä palvelua tai asiaa, joka vastaajien mielestä on ennemminkin suosion kalastelua äänestäjiltä kuin pitkäjänteistä omistajaohjausta. Kun kuntaa tarkastellaan systeemiteoreettisesti instituutiona, jonka perusta on poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä, ja yhdistetään siihen uuden julkisen johtamisen piirteitä, (esimerkiksi liikelaitokset ja yhtiömuotoinen toiminta) voidaan huomata pulmallisia kulttuurien törmäyskohtia. Yksi julkisen ja yksityisen kulttuurin kohtauspiste on asioiden julkisuus. Yritysten liikesalaisuudet ovat uhattuna kunnallisessa päätöksenteossa.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan liiketoiminnan omistajaohjauksen prosesseja ja toimintatapoja, kuten päätöksentekoa, osaamista ja reagoivuutta. 41 % kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että kaupungin päätöksentekojärjestelmä ei tue tytäryhteisöjen menestystä. Reilu kolmannes vastaajista taas koki, että kaupungin päätöksentekojärjestelmä tukee tytäryhteisöjen menestystä. 49 % Vastaajista näki, että kaupungin organisaatiota on muutettu liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi. Kuitenkin 64 % kysymykseen vastanneista oli sitä mieltä, että kaupungin organisaatiota tulisi muuttaa liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi. Kun vastaajat nimesivät tavoitteeksi laadukkaat palvelut, kustannustehokkaan toiminnan ja kaupunkilaisille edulliset palvelut, voidaan päätellä, että vastaajien mielestä toisenlaisella organisoitumisella päästäisiin entistä paremmin näihin tavoitteisiin. Omistajaohjaus on keino asettaa ja saavuttaa kaupungin liiketoiminnan tavoitteita. Toinen kysymys on,

paljonko kaupunkikonsernin organisaatorakennetta voidaan muuttaa, ilman että se haittaisi jotain muuta palvelutoimintaa? Julkisyhteisön tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen tähtäävä strategia saattaa palvella julkisia markkinoita, mutta aiheuttaa tyytymättömyyttä jollakin toisella sektorilla. (Kelly 2005, 77).

Tuloksellisuuden ja kilpailukyvyn vahvistamisen vaade johtaa väistämättä siihen, että julkisten konsernien on sovellettava entistä joustavampia organisaation rakenneratkaisuja. Verkostot ja horisontaaliorganisaatiot ovat esimerkkejä rakenneratkaisuista, joilla pyritään murtamaan moniportaisia hierarkioita. (Santalainen & Huttunen 1993, 98.) Hierarkioiden purkaminen joustavampien päätöksentekojärjestelmien ja palveluratkaisujen toivossa on kuntien liikelaitosten ja yhtiöiden yksi tavoite. (Considine & Lewis 2003, 131.) Organisaation muutos ei kuitenkaan yksinään takaa haluttuja tavoitteita, vaan tarvitaan johtamista, jonka avulla tavoitteet saavutetaan. Julkisen johtajan on tunnustettava johtamisjärjestelmänsä monet tasot, joille se on vastuussa vaikuttavuuden ja tuottavuuden suhteen. Tasoja ovat kansalaiset, luottamushenkilöt, omat alaiset ja julkista viranhaltijaa koskevat normit ja määräykset. (Kelly 2005, 82.) Vaikka liikelaitokset ovat kaupunkikonsernista erillisiä yhteisöjä ja vaikka kaupunkiyhtiöt ovat oikeudellisesti erillisiä subjekteja kaupunkikonsernista, on niiden strategisessa suunnittelussa ja sen toimeenpanossa silti julkisyhteisölle ominaisia, strategiaa rajoittavia teemoja. Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan pitää kunnallista päätöksentekoa, joka ei vastaajien mukaan tue tytärganisaatioiden menestystä. Tulisiko hallinto-markkina -hybridiä johtaa eri järjestelmällä? Voisiko vastauksena tähän olla kaupunkikonsernin teollisen tuotannon eriyttäminen emokonsernista, mitä esimerkiksi Elinkeinoasianvaltuuskunnan, EVA:n, raportti ehdottaa. (Ekström 2005) Silloin kuitenkin kunnallinen demokratia muuttuisi tavalla, jota tässä vaiheessa on vaikea ennakoita.

Liikelaitosten ja yhtiöiden päätöksentekuelinten liiketoiminnan osaaminen nousi keskeiseksi kysymykseksi sikäli, että 67 % vastaajista näki, ettei liikelaitosten luottamushenkilöillä ole riittävää liiketoiminnan osaamista. Yhtiöiden hallitusten edustajien suhteen lukema oli 61 %. Karlöf toteaa hallituksen aseman yrityksen kehittämisessä olevan mutkikas ja muuttuva (Karlöf 2004, 123). Hallitusten jäseniltä on alettu viime aikoina vaatia enemmän työ- ja osaamispanosta, mikä on havaittavissa myös julkisomisteisissa yhtiöissä. Tästä syystä hallitusten jäsenten tulee perehtyä yrityksen toimintaan aikaisempaa syvällisemmin. Yrityksen tarkoituksena on tuottaa asiakkaille

arvoa. Muussa kuin liikeyrityksessä arvoa tuotetaan jollain muilla kriteereillä kuin sillä, että arvon tuottamisen kustannukset jäävät pienemmäksi kuin itse tuotettu palvelu tai tuote. Strategiaprosessissa hallitus ja operatiivinen johto työskentelevät mm. asiakkaan edun vuoksi. Hallituksen tehtävänä on erityisesti varmistaa, että strategiatyössä jäsennetään yrityksen suuntaviivat, eikä niitä sysätä operatiivisten ongelmien alle. (mt. 123) Aineiston perusteella voi sanoa, että yhtiöiden hallitusten jäsenten ja liikelaitosten johtokuntien osaamistason heikkous estää onnistunutta omistajaohjausta.

Kaupungin reagoivuus ympäristön muutosvoimiin koettiin jossain mielessä vaikeaksi, sillä 61 % vastaajista ajatteli, ettei kaupungin ole helppo reagoida liiketoimintaan vaikuttaviin muutospainaisiin. Se, miten kaupunki analysoi markkinoiden, suhdanteiden ja yhteiskunnan muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin, jakoi vastaajien näkemyksiä. Noin yksi kolmannes oli sitä mieltä, että kaupunki ei analysoi yhteiskunnan ja markkinoiden muutoksia eikä muuta liiketoiminnan tavoitteita suhdanteiden mukaan. Vastaavasti toiset kolmannekset kokivat asian olevan toisin päin tai he eivät osanneet sanoa tarkkaa näkemystä asiasta. Kaupunkia ei pidetä erityisen innovatiivisena omistajana, mutta vastaajat kokivat niiden olevan nyt innovatiivisempia kuin viisi vuotta sitten. Innovatiivisuus on nostettu sekä yritys-elämässä että julkisyhteisöissä eräänlaiseksi trendiksi. Siten olisi outoa jos vastaajat ilmoittaisivat oman kaupunkinsa olevan vähemmän innovatiivinen kuin viisi vuotta sitten. Innovatiivisuutta voidaan arvioida alalla syntyneiden uudenlaisten toimintatapojen kautta tai seuraamalla alan uusien toimintatapojen syntymistiheyttä, mutta kyseessä on myös hallinnon retoriikan trendi. Myös kaupungin reagoivuus ympäristön muutospainaisiin on vastaajien mukaan nopeampaa kuin viisi vuotta sitten.

Kun vastauksia tarkastellaan vastaajaryhmittäin, voidaan havaita, että yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisesta johdosta 59 % kokee, ettei kaupungin päätöksentekojärjestelmä tue tytäryhteisöjen menestystä. Emokonsernin edustajista eli kaupungin viranhaltijoista ja valtuustojen puheenjohtajistosta taas 45 % kokee asian päinvastoin.

Kun taas tarkastellaan vastaajaryhmittäin väittämää ” *Kaupungin organisaatiota tulisi muuttaa liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi*”, voidaan todeta, että 77 % yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisen johdon edustajista oli samaa mieltä väittämän

kanssa, kuten myös 57 % emokonsernin edustajista. Taulukoista 23 ja 24 käy ilmi vastaajien prosenttiosuudet väittämistä omistajaohjauksen toimintatapoihin liittyvien kysymysten osalta.

Taulukko 23 Omistajaohjausta tukevat rakenteet ja osaaminen

Väittämä N 146	<i>Samaa mieltä %</i>	<i>Eri mieltä %</i>	<i>Ei eri eikä samaa mieltä %</i>
Kaupungin päätöksentekojärjestelmä tukee tytäryhteisöjen menestystä	33	41	23
Kaupungin organisaatiota on muutettu liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi	49	28	24
Kaupungin organisaatio tukee nykyään liiketoiminnan tavoitteita paremmin kuin viisi vuotta sitten	71	7	22
Kaupungin organisaatiota tulisi muuttaa liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi	64	12	24
Liikelaitosten luottamushenkilöedustajilla on riittävästi liiketoiminnan osaamista	11	67	22
Yhtiöiden hallitusten edustajilla on riittävästi liiketoiminnan osaamista	13	61	27

Omistajan tavoitteiden toimeenpanossa kriittiset tekijät ovat samoja kuin koko omistajaohjauksen teemassa. Sujuva yhteydenpito ja osaaminen korostuvat tässäkin. Niissäkin tapauksissa, joissa jompi kumpi toimija, joko omistaja tai ohjattava, on tyytyväinen omistajaohjaukseen, saattavat näkemykset hajota. Näyttää siltä, että kaupungin ja tytäryhteisöjen edustajilla harvoin on yhteneväiset ajatukset omistajaohjauksen tavoitteista ja erityisesti siitä, milloin omistajastrategian toimeenpano on onnistunutta. Joissakin tapauksissa mahdollisimman etäinen omistaja on tytäryhteisöjen mielestä paras omistaja. Suurin osa vastaajista kuitenkin näkee, että osaava ja kunnallisia päätöksentekojärjestelmiä ylittävä omistajan edustaja on paras omistaja.

Taulukko 24 Omistajaohjausta tukevat toimintatavat

Väittämä N 146	Samaa mieltä %	Eri mieltä %	Ei eri eikä samaa mieltä %
Kaupunki analysoi yhteiskunnan muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin	31	37	32
Kaupunki analysoi markkinoiden muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin	33	36	31
Kaupunki analysoi markkinoiden muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin enemmän kuin aikaisemmin	52	15	33
Kaupungin on helppo reagoida liiketoimintaan vaikuttaviin ympäristön muutospaineesiin	9	61	30
Kaupunki on riittävän innovatiivinen omistaja	21	54	25

Kun kunnallista omistajaohjausta tarkastellaan, on sitä lähestyttävä sekä rakenteiden että prosessien kautta. Kuntien rakenteita ei ole suunniteltu palvelemaan liiketoimintaa, mutta liikelaitosten ja osakeyhtiöiden omistajaohjauksessa niiden pitäisi pystyä palvelemaan markkinamekanistisia organisaatioita. Tämä ei ole ongelmaton, kuten aineisto osoittaa. Kuntien hallinto- ja palvelupalveluprosessit on valjastettu palvelemaan tasa-arvoista julkista intressiä, mutta samanaikaisesti niiden pitäisi pystyä joustamaan liiketalouden onnistumisen kannalta tärkeisiin innovaatioihin. Muutosta sekä rakenteissa että prosesseissa on tapahtunut, mutta joustavuutta ja reagoivuutta kaivataan edelleen.

Mm. Porter (2001) esittää, että kuntien tulisi arvioida asiakashyötyjä strategisesti, arvoketjun kautta. Tämä edellyttäisi prosesseista mallintamista, mitä toimia kunnissa tehdään ja miten ne asiakasta tai asukasta palvelevat. Tämä on merkittävä kulttuurinen muutos hierarkkiselle organisaatiolle, jonka sektorittainen jako on syntynyt vahvasta julkishallinnosta, jossa ikään kuin ennalta poliittisen allokaation kautta tiedetään, mikä on asukkaalle hyväksi. Jatkuva arviointi ja ympäristöön reagoiminen on sekä kontingenssiteorian että strategian käsitteistön viestejä onnistuvan organisaation tavasta toimia. Tätä arviointia tehdään kunnissa harvoin, jolloin myöskään rakenteita ja prosesseja ei muokata. Liian radikaali uudistuminen saattaisi myös uhata demokratian toteutumista.

Olisiko sitten edellä kuvattuun ongelmaan ratkaisuna kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen muusta kunnallisesta toiminnasta? Tällöin ne prosessit, jotka edellyttävät nykyisen kaltaista poliittista ja hallinnollista rakennetta, säilyisivät. Vastaavasti liiketoiminnan omistajaohjaus, jossa korostuvat asiakkaan arvoketjun tunnistaminen ja nopearytmisemmät prosessien sekä tavoitteiden muutokset, voisi organisoitua sen onnistumisen edellyttämällä tavalla. Tämä toive nousee erityisesti tytäryhteisöjen edustajien vastauksista. Emokonsernin edustajat eivät ole niin kriittisiä omistajaohjaukseen liittyviä rakenteita ja prosesseja kohtaan. Omistajan näkökulmasta tavoitteiden toiminnallistamisen esteitä edellä mainittujen lisäksi on se, etteivät tytäryhteisöjen edustajat kuuntele omistajan tahtoa, tai unohtavat konsernin kokonaisedun tavoittelun toteuttamisen. Emokonsernin edustajat eivät kuitenkaan vastauksissaan nostaneet mitään erityisen vaikeaksi esteeksi omistajaohjauksen onnistumiselle. Yleensä emokonsernin edustajan ja tytäryhteisöjen edustajien yhteistyön koettiin sujuvan.

Kuuden suurimman kaupungin osalta kaikissa muissa kaupungeissa, yhtä lukuun ottamatta, oltiin tyytyväisiä omistajaohjauksesta vastaavien viranhaltijoiden toimintaan omistajaohjauksen toiminnallistamisen suhteen. Mikäli vuorovaikutus viranhaltijoiden ja tytäryhteisöjen johdon välillä ei toimi, koettiin sen heikentävän omistajastrategian toiminnallistamista. Kuten aiemmin tässä työssä on todettu, löyhäsidosnaisissa organisaatioissa päätöksenteko ja ongelmanratkaisu kulminoituu toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin ja valta on toimintojen rajapinnoilla. Keskeisimmät liiketoiminnan tavoitteisiin pääsyn esteet ovat tiivistetysti:

- Konsernin tehtävien kokonaiskuvan hahmottomuus
- Strategisen ajattelun puute
 - priorisoinnin puute
- Poliittis-hallinnollisen prosessin päätöksenteon hitaus ja jäykkyys
- Luottamushenkilöiden osaamattomuus omistajaohjaukseen liittyvissä asioissa
- Poliitikkojen itseintressin edistäminen vaikeita päätöksiä välttelemällä
- Huono yhteydenpito omistajan ja tytäryhteisön välillä
- Roolien ja tehtävien epäselvyys

Onnistunut vuorovaikutus edistää ongelmanratkaisua ja organisaatioiden tavoitteeseen pääsyä. Sitä vastoin toimimattomat yhteydenpitojärjestelmät ovat onnistuneen omistajaohjauksen este.

5.5.2. Strategian toimeenpanoa edistävät seikat

Kyselyyn osallistuneet vastasivat oman organisaationsa kokemuksen perusteella kysymykseen *”Mitkä seuraavista seikoista mielestänne vaikuttavat eniten kaupunkinne liiketoiminnan tavoitteiden onnistuneeseen toteutumiseen.”* Vastajat asettivat taulukossa 25 luetellut väittämät tärkeysjärjestykseen. Kun listaa tarkastellaan keskiarvojen valossa, alimman keskiarvolukeman on saanut kohta *”Selkeä strategia”*, joten se voidaan tulkita keskeiseksi tekijäksi liiketoiminnan tavoitteiden onnistumisessa. Kun väittämää tarkastellaan frekvensseittäin havaitaan, että 67 henkilöä kysymykseen vastanneista 130 henkilöstä on laittanut *”selkeä strategia”* -väittämän 1. sijalle. 107 henkilöä on laittanut sen kolmen tärkeimmän väittämän joukkoon. Seuraavaksi matalimman keskiarvon (toiseksi tärkein liiketoiminnan tavoitteiden onnistumisen tekijä) sai omistajan ja yritysten sekä liikelaitosten operatiivisen johdon tiivis yhteydenpito. Sen oli laittanut tärkeimmäksi 35 vastaajaa ja yhteensä 94 vastaajaa oli sijoittanut sen kolmen tärkeimmän tekijän joukkoon. Kolmanneksi tärkein tekijä oli keskiarvojen valossa tulosten mittaaminen, jonka tosin vain neljä vastaajaa oli laittanut tärkeimmäksi tekijäksi, mutta yhteensä 61 vastaajaa kolmen tärkeimmän tekijän joukkoon.

Näin ollen kuntakonsernin toimijat listaavat liiketoiminnan tavoitteissa onnistumisen tärkeimmiksi tekijöiksi:

1. Selkeä strategia
2. Omistajan ja yritysten sekä liikelaitosten operatiivisen johdon tiivis yhteydenpito
3. Tulosten mittaaminen

Tärkeysjärjestyksestä voi tehdä johtopäätöksen, että selkeä strategia, yhteydenpito ja tulosten mittaaminen ovat tärkeimmät liiketoiminnan tavoitteissa onnistumisen tekijät. Tässä on poikkeuksellisesti laskettu analyysin tilastollinen merkittävyys. Tulos on

tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p=0,000$). Aukkaiden palaute koettiin vähiten tärkeäksi tekijäksi. Asiakas- ja asukastytyväisyys kuuluvat vastaajien retoriikkaan, mutta sitä kautta tulevaan palautteeseen ei reagoida. Managerialismin ajatus julkisyhteisön joustavuudesta ja reagoivuudesta näkyy sekä kontingenssiteorian että kyvykkyyslähöisen strategian käsitteistössä. Toimijoiden ajatellaan työskentelevän ongelmanratkaisua tukevissa verkostoissa ja oppivan yhdessä. Liikelaitosten ja yhtiöiden operatiiviselle johdolle tämä on mahdollista, mutta omistajaa edustavien kaupungin viranhaltijoiden roolissa tämä on uutta, jopa lainvastaista. Virkaa määrittävät tietyt lait ja säädökset, vaikka rakenteita ympärillä onkin pyritty muuttamaan. Yhdysvalloissa tehdyssä paikallishallinnon johtavia virkamiehiä koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että viranhaltijat identifioituvat omaan työhönsä sen substanssin kautta ja suosivat organisaation sisäisiä tuloksellisuuden mittareita sen sijaan, että seuraisivat ja muuttaisivat toimintatapojaan asiakaslähöisesti. (Kelly 2005, 77.) Tämä näyttää toteutuvan myös suomalaisissa kaupungeissa.

Konserniohjeen merkitys hajosi vastausten osalta. Lähes kolmannes vastaajista arvotti sen neljän tärkeimmän tekijän joukkoon, mutta väittäjä sai paljon myös sijoja 5-11. Kaupunkien omistajaohjausstrategioissa on yleisesti kirjattu ohje, että kaupungin tytäryhteisöt toimivat annetun konserniohjeen mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan näytä välittyvän käytännön toimintaan. Haastattelut tukivat käsitystä siitä, että konserniohjeeseen suhtaudutaan ristiriitaisesti.

Taulukko 25 Liiketoiminnan tavoitteissa onnistumiseen vaikuttavat tekijät

<i>Liiketoiminnan onnistumiseen vaikuttavat tekijät N 130</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Sijaluku</i>
Selkeä strategia	2,35	1.
Omistajan ja tytäryhteisöjen tiivis yhteydenpito	2,90	2.
Tulosten mittaaminen	4,35	3.
Strategian muuttaminen toimintaympäristön muutoksia vastaavaksi	4,99	4.
Selkeä konserniohje	5,68	5.
Organisaatorakenteen muuttaminen tavoitteiden toimeenpanoa tukevaksi	6,16	6.
Kuntatalouden tilanne	6,35	7.
Matala organisaatorakenne	6,46	8.
Luottamushenkilöiden liiketoimintaosaaminen	6,47	9.
Selkeät yhteiskunnalliset tavoitteet	6,86	10.
Aukkaiden palaute	7,35	11.

Teknisen ja ympäristötoimen yhtiöiden ja liikelaitosten toiminnassa on tunnistettavissa kaksi tasoa. Aineistosta käy ilmi, että yhtiöiden ja liikelaitosten avulla pyritään sekä parantamaan asiakaspalvelun laatua, että tehostamaan toimintaa taloudellisesti. Tämä tukee esimerkiksi Considinen ja Lewisin managerialismin kuvausta verkostomaisista strategisista kumppanuuksista. Markkinoilla, mutta kuitenkin julkisen intressin ehdoin, voidaan saavuttaa byrokratiaa paremmin hallinnon tavoitteita. (Considine & Lewis 2003, 131–132.) Tämä on politiikan nykyistä retoriikkaa ja hallinnon trendi. Tapa jolla OECD-maissa tällä hetkellä toimitaan. Strategiatyö on sen keskiössä ja uudistukset ovat edenneet poliittisten voimasuhteiden muuttumisesta huolimatta. (Schick 2002, 16–17) Toinen taso on mallin johtaminen. Omistajaohjaus, joka on keino johtaa liiketoimintoja kuntakonsernin puolelta, voi olla vain strategista, jolloin tavoitteiden saavuttamiseen voidaan vaikuttaa kaupunkikonsernin rakenteella, päätöksentekojärjestelmällä ja toimijoiden keskinäisellä vuorovaikutuksella. (mm. Ikävalko 2005, Majoinen 2004.) Aineiston valossa näyttää siltä, että mainittu verkostomainen palveluntuotantotapa ei toimi täysin käytännössä. Kaupunkikonsernin organisaatio ja päätöksentekojärjestelmä ei liikelaitosten ja yhtiöiden johdon mukaan palvele näiden liiketoiminnan tavoitteita. Myös emokonsernin edustajat kokevat, että kaupunkikonsernia pitäisi muuttaa paremmin liiketoiminnan tavoitteita palvelevaksi. Näiltä osin demokraattisen päätöksenteon luonne ja malli joutuu uudelleen arvioinnin kohteeksi. (Considine & Lewis 2003, 139.) Niissä kaupungeissa, missä verkostomainen palveluntuotantotapa koetaan toimivaksi, nimetään se onnistuneen omistajaohjauksen edellytykseksi.

Kun kaupunkien poliittis-hallinnollisia prosesseja tarkastellaan tämän aineiston valossa, voi todeta, että ne ovat korvanneet byrokratian osittain markkina-hallinnolla, jossa omistajaohjauksella on keskeinen rooli. Kontingenssiteoriaan peilaten, teknisen- ja ympäristötoimen organisaatioita on muutettu matalammaksi vastaamaan kompleksisen ympäristön vaateita. Erilliset yksiköt voivat vastata erityisympäristöön suurta, yhtenäistä kokonaisuutta paremmin. Samalla hankitaan skaalaetuja, kun esimerkiksi energiayhtiön tuotoilla voidaan rahoittaa muita palveluja. Tällainen toiminta toteuttaa managerialismin ideaa, jossa byrokratiaa on heikennetty ja päätöksentekoa on hajautettu. Ongelmallisempi seikka omistajaohjauksen kannalta on se, että rakenteiden ja päätöksenteon ei koeta tukevan konsernista erillisten yksiköiden liiketoimintaa. Se heikentää omistajastrategian toiminnallistamista, mutta toisaalta vastaajat kokevat konsernin onnistuneen asiakaspalvelussa. Kaupunkikonsernin omistajaohjausstrategioissa kokonaisuus

merkitsee yksittäisten yksiköiden menestymistä enemmän. Seuraavassa on aineiston pohjalta tiivistetty käytännön toimet, jotka edistävät liiketoiminnan tavoitteisiin pääsyä.

- Koulutukset ja seminaarit
- Konsernitiedotteet
- Toimitusjohtajakokoukset
- Kehityskeskustelut: kaupungin virkamiesjohto-tytäryhteisön toimitusjohtaja
- Yhteinen strategiaprosessi
 - perustehtävän jatkuva uudelleen määrittäminen yhteistyössä omistajan ja tytäryhteisön välillä
- Päivittäinen/tiivis yhteydenpito virkamiesjohto-tytäryhteisöjen toimitusjohtajat
- Perustehtävää palveleva onnistumisten mittaaminen
- Alan jatkuva seuraaminen ja kehittäminen

6. Tutkimuksen johtopäätelmät

6.1. Keskeiset tulokset

Tutkimuksella on sikäli normatiivinen luonne, että se kuvaa valittujen teorioiden valossa menestyvän organisaation tapaa toimia. Koska aiheessa yhdistyvät kaksi perustaltaan erilaista toimintatapaa: julkinen ja yksityinen, on mukana myös julkisen sektorin toimintaa mallintava systeeminen ohjausmalli. Strategiankäsitteistö ja kontingenssiteorian empiiriset kuvaukset ovat alkuperäiseltä perustaltaan yksityisen sektorin tematiikkaa.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on **Millaisia ovat kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjauksen tavoitteet ja mitä omistajaohjauksen käytäntöjä kaupungeissa toteutetaan?**

Liiketoiminnan tavoitteet ovat aineiston kaupungeissa ainakin retorisesti hyvin samanlaisia. Kaikenkokoisissa kaupungeissa palvelujen parantaminen ja omistajalle osoitettu tuloutus nousivat keskeisiksi liiketoiminnan tavoitteiksi. Omistajaohjaus on suuria kaupungeja lukuun ottamatta jäsentymätöntä ja kaupunkien välillä on eroja omistajaohjauksen organisoitumistavoissa. Omistajaohjauksessa on kehittämistarvetta. Kaupungeissa on halu säilyttää vanhat rakenteet ja siten törmäyksiä syntyy kahden eri toiminnan logiikan välillä. Kaupungeissa strategiasta ei seuraa rakenteiden muutosta, mitä taas kontingenssiteoria edellyttää organisaation onnistumisen kannalta.

Turbulentti ympäristö haastaa myös julkisyhteisöt organisatoriseen oppimiseen ja pakottaa ne strategiseen suunnitteluun (Karlöf, Lundgren & Froment 2003, 84-85.) Strategioita laaditaan kunnissa paljon ja tämänkin aineiston perusteella omistajastrategia tai sitä vastaava asiakirja löytyi 75% vastanneista kaupungeista. Strategiat ovat usein epätarkkoja, eikä niiden palautejärjestelmä toimi. Palautteesta oppiminen ja sen hyödyntäminen arvoketjussa jää toteutumatta. Omistajaohjauksessa onnistuminen edellyttäisi palautejärjestelmää ympäristöstä organisaatioon ja organisaation rakenteen tahdistamista ympäristön muutosvoimia vastaavaksi.

Yrityksissä strateginen osaaminen asettuu hierarkiaksi siten, että kullakin liiketoiminta-alueella on omat osaamisalueet ja konsernijohdolla on strategista osaamista, joka mahdollistaa erilaisten liiketoimintojen johtamisen. (Kirjavainen 1996, 81.) Tällaista osaamishierarkkia ei ole osoitettavissa kunnallisessa liiketoiminnassa, vaan ohjaus tapahtuu julkiselle organisaatiolle tyypillisellä tavalla samalla ulottuen yksityisoikeudelliseen toimintaan. Kaupunkien omistajaohjaus noudattelee systeemistä ohjausmallia ja samaan aikaan siihen halutaan yksiköiden autonomiaa. Muutokseen pyritään muuttamatta organisaation perustaa ts. kaupungit sekoittavat kahden erilaisen toiminnan logiikoita. Se näkyy sekä omistajaohjauksen tavoitteissa että organisaatioiden rakenteissa ja johtamisessa eri toimijoiden välisinä erilaisina tulkintoina organisaation perustehtävästä.

Millaisia tavoitteita kaupungit nimeävät liiketoiminnalleen?

Tutkimuksen empiiristä aineistoa tarkastelemalla voi todeta, että liikelaitos- ja yhtiömuotoinen toiminta on tapa reagoida kuntaympäristön muospaineisiin. Liiketoiminnan avulla kunnissa uskotaan pystyttävän parempaan asiakaspalveluun ja taloudellisesti tehokkaampaan tapaa toimia. Liiketoiminnalla näyttää olevan välineellinen arvo toiminnan tehostamisessa. Liiketoiminnan avulla uskotaan lisättävän myös toiminnallista tehokkuutta. Tavoitteena on, että autonomiaa lisäämällä vastuutetaan ja osallistetaan työntekijöitä. Omistajaohjauksella tavoitellaan parempaa palvelua ja omistajan tuottoa. Se on sekä suora että välillinen omistajaohjauksen tavoitteisto.

Liiketoiminnan tavoitteeksi nimetään markkinamekanismien kautta saavutettava tehokkuus, jolloin teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöt ja liikelaitokset toteuttavat tätä tavoitetta olemassaolollaan. Toisaalta taas omistajaohjausta pidetään välineenä varmistaa tytäryhteisöjen liiketoiminnallinen menestys ja sitä kautta saavuttaa omistajan tavoitteet. Nämä tavoitteet voivat koskea parantunutta asiakaspalvelua tai talouden tuloutusta, kuten tutkimuksen aineisto osoitti. Tavoitteet voivat olla myös julkiseen intressiin liittyviä. Silloin olisi hyödyllistä pohtia, miksi palveluyksikkö toimii liikelaitoksen tai yhtiön muodossa. Joissain tapauksissa näyttää olevan niin, että liikelaitos- ja yhtiömuodolla halutaan

toiminnan tehokkuutta ja organisoitumisen muutosta työyhteisöön ilman liiketoiminnan muita näkökohtia.

Käytännössä modernissa suomalaisessa yhteiskunnassa yksityisen ja julkisen rajapinnat ovat monelta osin hämärtyneet ja huokoistuneet. Tästä huolimatta kunkin sektorin toiminnalliset logiikat ovat erilaiset. Näitä erilaisia toimintalogiikkoja ei voi palauttaa toisiinsa. Yrity maailmassa ratkaisevaa on, onko toiminnan tai palvelujen kohteena oleva asiakas maksukykyinen vai ei. Toiminnan ensisijaisena mekanismina on siten yrittäjä, jonka perustana on taloudellinen laskelmointi ja taloudellisen voiton tavoittelu. Yrittäjä toimii hajautetun kilpailun puitteissa, jossa asiakkaiden intressit ja niiden mukaiset valinnat määräävät rahan virran ja voittojen jakautumisen yritysten kesken. Markkinoilla toiminta koordinoituu kysynnän ja tarjonnan lakien mukaisesti. Toiminnan menestyksen suhteen olennaista on taloudellisen voiton lisäksi toiminnan tehokkuus ja palvelujen laatu. (Heikkala 2006 20-22.) Kuntien liiketoiminnan tavoitteet joutuvat ristiriitaan joko kuntien perustehtävään tai liiketoimintaan nähden. Liiketoiminnan tavoitteita ei ole määritelty strategiatyössä kuntien perustehtävän kautta.

Miten omistajaohjauksen tavoitteet syntyvät ja välittyvätkö ne tytäryhteisöjen päätöksentekoihin ja niiden operatiiviselle johdolle?

Poliittinen ohjaus kohdistuu lähinnä omistajastrategisiin yleisiin linjauksiin. Valtuuston hyväksymiä asiakirjoja kuuden suurimman kaupungin osalta ovat konserniohje, omistajapoliittiset linjaukset, omistusten strateginen analyysi ja konsernistrategia. Asiakirjojen nimeämiskäytäntö vaihtelee, mutta näissä asiakirjoissa käsitellään tyypillisesti omistusten määrää ja yleisiä tavoitelinjauksia omistusten osalta. Toimiala- ja organisaatiokohtaiset linjaukset toteutetaan virkamiesjohdon ja tytäryhtiöiden operatiivisen johdon kesken. Systemaattinen analysointi tytäryhteisöjen tarkoituksenmukaisesta toiminnasta jää poliittisen prosessin osalta ohueksi. Tavoitteet syntyvät pääosin virkamiesten toimesta. Omistajan tavoitteet saatetaan synnyttää määrämuotoisessa strategiaprosessissa, jossa ovat mukana sekä poliittinen johto että viranhaltijat. Käytännössä yksityiskohtaiset tavoitteet syntyvät usein viranhaltijoiden työnä epävirallista

yhteydenpitoa hyödyntäen. Se, kuinka hyvin omistajan tavoitteet välittyvät tytäryhteisöihin, vaihteli tutkimuksen kohdeorganisaatioissa.

Kaupungit toimivat Lundquistin systeemistä ohjausmallia mukaillen hierarkkian mukaisesti, mutta ovat rinnalle rakentaneet epävirallisia organisaatioita, joissa omistajaohjauksen tavoitteet syntyvät omistajaohjaus tapahtuu.

Poliittisen prosessin keskeinen haaste on saada yhdistettyä poliittisen prosessin tahtotila hallinnon toteutukseen, sillä viranhaltijat eivät aina ymmärrä päätöksen tarkoitusta tai haluavat tarkoituksella muuttaa sen toteutustapaa. Tätä ongelmaa pyritään ratkaisemaan ohjauksella. Ohjauksella tähdätään siihen, että toimeenpanijat ovat tietoisia politiikan tahtotilasta ja että he toteuttavat poliittisen tahdon niillä keinoilla, kuten niiltä edellytetään. (Lundquist 1977, 25-26.). Tutkimuksessa systeeminen ohjausmalli mallinsi keinoja joita julkisyhteisön eri toimijoilla on varmistaakseen pääsyn yhteiseen tavoitteeseen. Osakeyhtiöt ovat poliittisen ohjauksen ulottumattomissa ainakin teoriassa. Toisaalta ohjausmallia seuraten saattoi todeta, että poliittinen päätöksentekijä pyrkii ohjaamaan liikelaitoksia ja yhtiöitä poliittisen ohjauksen keinoin, vaikka yhtiöissä ohjauskeinot katsottiin olevan osa yrityksen operatiiviseen toimintaan kuuluvaa keinojoukkoa. Omistajaohjaus tapahtuu sekä epävirallisia keinoja hyödyntäen että ohjausprosessia mukaillen. Poliitikot tyypillisesti käyttävät Lundquistin mallin mukaisia suoria ohjauskeinoja tytäryhteisöihin päin.

Omistajaohjauksen osalta poliittinen tahto jätetään joko tarkoituksella tai epähuomissa joiltain osin huomioimatta. Poliittisen tahdonmuodostajien rooli jää pieniin asiakokonaisuuksiin puuttumiseksi. Ohjaus ilmentyy samanlaisina tekoina, kuten Lundquist mallissaan esittää. Tytäryhteisöjen johto taas odottaisi kaupungilta innovatiivista ja tulevaisuuteen suuntaavaa, isoja linjauksia piirtävää otetta. Kun on kyse yhtiö- ja liikelaitosmuotoisesta toiminnasta, voidaan nähdä, että ne ovat irtiotto poliittisesta ohjausmallista. Vanhat rakenteet ovat kuitenkin jäljellä.

Onko tavoitteissa organisaatiokohtaisia eroavaisuuksia?

Organisaatiot, jotka toimivat epävarmoissa ja turbulenteissa ympäristöissä tarvitsevat enemmän sisäistä erilaistumista jopa osastojen välillä kuin ne organisaatiot, jotka toimivat vähemmän kompleksisissa ympäristöissä ja ovat siten stabiilimpia. (Lawrence & Lorsch 1967, 190.) Liikelaitostumisen ja yhtiöittämisen myötä kunnallinen tekninen ja ympäristötoimi on eriytynyt kuntakonsernista. Organisoitumista on eriytetty aloilla, joilla uskotaan markkinaehtoisien, asiakkaan odotuksiin nopeasti reagoivan toiminnan olevan onnistumisen edellytys. Eriyttäminen on toteutettu vain osittain ja sisäinen erilaistuminen osaamisen, ongelmanratkaisun ja päätöksenteon nopeuden suhteen ei ole omistajaohjauksessa kaikilta osin onnistunut. Kaupunkikonserni on avoin systeemi, jonka avoimuutta lisää se, että julkinen palveluyksikkö toimii yhtiömuotoisena. Se ei kuitenkaan kaikilta osin toimi avoimen systeemin kaltaisesti. Ulkoiset muutostekijät voivat tarjota organisaatiolle joko mahdollistavia tai pakottavia toimintatapoja. Liiketoiminta mahdollistaa reagoivamman ja nopeamman päätöksentekomallin kuntakonsernissa, mutta samalla se pakottaa sen kulttuuria muuttamaan. Kulttuurinmuutos ja vuorovaikutuksen lisääminen kaupunkikonsernissa vievät kauemmin kuin organisaatorakenteen muuttaminen. Tätä tavoitteiden ja toimintatapojen erilaistumista ei ole huomioitu kaikissa kaupungeissa.

Tavoitteita asetetaan toimialakohtaisesti, mutta yksityiskohtainen liiketoimintaedellytysten tarkastelu on harvinaista. Sähkö, vesi ja satama edustavat tyypillisesti organisaatioita, joille asetetaan tuotto-odotuksia, mutta muutoin strategista tytäryhteisöjen liiketoimintaedellytysten arviointia tapahtuu vain harvoin.

Tavoitteenasettannan erot syntyvät useimmiten tytäryhteisöjen markkinaedellytysten kautta tai sitten tytäryhteisöllä on jokin yhteiskunnallinen tehtävä. Organisaatiokohtaista pohdintaa siitä, miksi tietty tytäryhteisö omistetaan ja miten se palvelee perustehtävää ja toimintaympäristöä, on kaupungeissa vähän.

Millaisin ohjauksen keinoin kunnat pyrkivät toteuttamaan liiketoiminnalleen asetetut tavoitteet ja onko siinä organisaatiokohtaisia eroavaisuuksia?

Suurissa kaupungeissa on hankittu liiketoimintaa tukevaa osaamista ja pyritty organisoitumaan sitä tukevalla tavalla. Pienissä kaupungeissa taas ei olla reagoitu päätöksenteon ja hallinnon rakenteellisiin ja prosessien muutostarpeisiin. Näyttää siltä, että liikelaitosten ja yhtiöiden ajatellaan toimivan välittömästi markkinoilla ilman toimintaa tukevia rakenteellisia ja organisaation vuorovaikutukseen liittyviä muutoksia.

Ohjauskeinot vaihtelevat liikelaitosten ja yhtiöiden kesken jonkin verran, mutta keskeisiä ohjauskeinoja ovat budjetointiin ja talouden ohjaukseen liittyvät tekijät sekä päivittäinen vuorovaikutus. Vuorovaikutuksen ja avoimen kulttuurin merkitys nousi aineistosta korostuneesti esille. Julkisen toiminnan järjestelmälähtöisyys korvautuu omistajaohjauksessa ihmisten välisillä suhteilla.

Omistajaohjaus ei juurikaan eriydy organisaatiokohtaisesti. Omistajaohjausstrategiat ovat stabiileja, eikä kaupungeissa lähdetä siitä, että yksittäisten tytäryhteisöjen tavoitteissa reagoitaisiin ympäristön muutostekijöihin. Yhtiöiden ja liikelaitosten johto odotti selkeämpiä omistajastrategisia linjauksia kaupunkiomistajalta ja toivoi sen jälkeen työrauhaa, jotta se voisi toteuttaa liiketoimintaansa menestyksekkäästi. Samalla myös toivottiin omistajalta voimakkaampaa liiketoiminnan kehittämistä.

Oppiva, kommunikatiivinen strategia-ajattelu on jäänyt omistajaohjauksen osalta kesken ja liiketoimintaa yritetään pakottaa legalistis-byrokraattiseen malliin. Julkishallinnolla on pyrkimys uudistua rakentamalla uusia organisaatioita vanhojen päälle. Niin näyttää käyneen myös liiketoiminnan omistajaohjauksessa. Uuden julkisen johtamisen strategia-ajattelua ja markkinalähtöistä ympäristöön reagoivuutta yritetään istuttaa vanhan organisaatorakenteen päälle. Mikäli markkinamekanismeja halutaan hyödyntää teknisen- ja ympäristötoimen palveluissa, olisi organisaation rakenteita ja kulttuuria muutettava. Omistajan päätöksenteko- ja ongelmanratkaisujärjestelmänkin tulisi olla sellainen, että se palvelisi tytäryhteisöjen menestymistä ja sitä kautta koko konsernin etua.

Autonomian lisäämiselle poliittisesta prosessista esitetään vasta-argumentteja sen vuoksi, että sen pelätään heikentävän demokratian toteutumista. Kyse on kuitenkin loppujen lopuksi poliittisen ohjauksen uudelleen järjestelyistä. Poliitikot joutuvat paikallisena tahdonmuodostajana asettamaan liikelaitoksen ja yhtiön tavoitteet niiden perustamisvaiheessa. Se on osa strategista ajattelua, jolloin organisaatio myös pakotetaan miettimään sen olemassaolon perustaa. Jos omistaja päättää, että liikelaitoksella on myös sosiaalisen työllistämisen velvoite, on sen mietittävä sopiiko asetettu talouden tulostavoite ja työllistämismäärä samaan strategiaan. Tämä aineiston valossa tytäryhteisöjen voi sanoa että jos omistajastrategia ei ole selkeä, puuttuu omistaja ohjauksellaan helpommin liikelaitoksen tai yhtiön operatiiviseen toimintaan.

Minkä toimien arvioidaan parhaiten edistävän ja eniten estävän liiketoiminnan tavoitteiden saavuttamista?

Ne kaupungit, jotka kokivat onnistuvansa omistajaohjauksessa ja pääsivät liiketoiminnalleen asetettuihin tavoitteisiin, olivat muuttaneet myös organisaatorakennettaan. Tämä oli toteutettu osittain epävirallisen organisaation avulla, jossa poliittis-hallinnollinen ohjaus oli vähäistä ja sitä vastoin virkamiesjohdon ja tytäryhteisöjen yhteydenpito ja seurantajärjestelmät oli rakennettu tiiviiksi. Asia voidaan nähdä myös niin, että poliittinen ohjaus oli delegoinut omistajaohjauksen virkamiesjohdolle. Usein toistuva, epävirallinen ja vuorovaikutteinen yhteydenpito näyttää varmistavan onnistuneen omistajaohjauksen emokunnan ja tytäryhteisöjen välillä. Tätä tuettiin yhteisillä kokouksilla, koulutuksilla ja kehityskeskusteluissa. Tavoitteisiin pääsyä vahvistettiin myös liiketoimintaosaamista hankkimalla. Tämä tapahtui usein rekrytoinnein. Luottamushenkilöiden liiketoimintaosaamisen puute ja tytäryhteisön substanssin osaamisen heikkous vastaavasti ovat esteitä kuntien liiketoiminnan onnistuneeseen toteuttamiseen.

Luonteenomaista juridiselle hierarkkialle on ollut tiettyä hallinnonalaan koskeva kattava kontrolli ja sääntely, jossa olennaisia elementtejä ovat oikea hallintomenettely ja julkisoikeudelliset säädökset. Julkishallinnon viranomaiset toteuttavat poliittisen järjestelmän linjauksia, joissa pyritään toteuttamaan tasa-arvoisesti kansalaisten kollektiivisia intressejä eli niin sanottuja yhteisiä hyviä. (Heikkala 2006, 20-22.) Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä ei mahdollista kyllin ripeää ja ympäristökäytöihin kyllin nopeasti

reagoivaa toimintaa, jolloin myöskään omistajaohjausta ei voida toteuttaa sen tavoitteisiin nähden parhaalla mahdollisella tavalla. Siinä, että kaupungit pyrkivät markkinaehtoiseen toimintaan ja siinä, miten se käytännössä toteutetaan on ristiriita. Tavoitteet esitetään markkinoiden kilpailukykyä silmällä pitäen, mutta johtamis- ja ohjausjärjestelmän keinoin ei anneta mahdollisuutta toimia asetetun tavoitteen suuntaisesti.

Strategian onnistumiseen vaikuttaa viestintä ja vuorovaikutus. Myös kunnat tarvitsevat kommunikatiivista strategiaa. (Sotarauta 1996) Considinen ja Lewisin mukaan on tunnistettavissa viranhaltijoita, joiden rooli on muuttunut verkostotyöntekijöiksi. (Considine & Lewis 2003, 138.) Myös tämän tutkimuksen aineistossa on paljon retorista uudistamista, mutta toimintatavat eivät ole välttämättä käytännössä kaikissa kaupungeissa muuttuneet. Kuuden suurimman kaupungin osalta voi kuitenkin sanoa, että siellä omistajaohjauksesta vastaava virkamiesjohto toteuttaa Considinen ja Lewisin kuvaamaa verkostotyön mallia.

Väittämä, että kuntakonserni onnistuu omistajaohjauksessa kun sen kulttuuri on avoin ja yhteydenpitoa toimijoiden välillä on mahdollisimman paljon, saa tukea muilta tutkimustuloksilta. Systeemiälykäs toiminta työyhteisössä, joka tarkoittaa mm. vuorovaikutteista ja avointa organisaatiokulttuuria, lisää toiminnan tehokkuutta, asioiden sujuvuutta ja työniloa. (Handolin 2005, 35.) Tähän havaintoon yhtyvät myös tämän tutkimuksen aineiston vastaajat omistajastrategioissa onnistumisen osalta.

6.2. Tulosten luotettavuus

Aineiston luotettavuutta voidaan arvioida kahdella tavalla. On kysyttävä, miten hyvin kerätyt tiedot kuvaavat juuri niitä asioita, joita on ollut tarkoitus tutkia. Tällöin on kyse aineiston sisäisestä luotettavuudesta. Toisaalta on myös kysyttävä, voidaanko kerättyjen tietojen pohjalta tehdä yleisiä päätelmiä, jolloin kyseenalaistetaan aineiston ulkoinen luotettavuus. Jos sisäinen luotettavuus on huono, ei ulkoisella luotettavuudella ole juuri merkitystä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002, 44–45.) Tämä työ kuvaa omistajaohjauksen tavoitteita ja toimeenpanon keinoja suomalaisissa kaupungeissa. Tutkimuksessa on kyse näytteenomaisesta otoksesta, jota ei voi tilastollisesti yleistää kaikkiin suomalaisiin kuntiin. Näiden 31:n kaupungin osalta tuloksia voidaan pitää luotettavina kun tavoitteena on

kuvata omistajaohjauksen tilaa ja siihen liittyviä onnistumisia ja haasteita. Ilmiöön liittyy vallankäyttöä ja poliittisia intressejä. Sen vuoksi tietoa on kerätty useasta eri lähteestä. Postikyselyissä aineiston kato saattaa olla jopa 50 %, joten otoksen on syytä olla lähtökohtaisesti suuri. Tutkimuksen otannan voi valita satunnaisesti tai sitten tutkimuksen teoreettista viitekehystä hyväksi käyttäen, jolloin otannan valitseminen perustuu tutkijan harkintaan. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002, 44). Otoksen koko postikyselyssä oli 275, josta vastasi 55%. Tyypillisesti vastaajista jättivät vastaamatta ne, jotka eivät tunteneet asiaa tai jotka kokivat aiheen kiusalliseksi. Tämän vuoksi kadossa saattaa olla mukana omistajaohjauksesta kriittisemmän näkemyksen omaavia henkilöitä. Keskeisimmät omistajaohjauksen haasteet tuli käydyksi läpi kuuden suurimman kaupungin edustajien haastatteluissa. Pienissä kaupungeissa ongelmana näyttää olevan omistajaohjauksen valmistelemattomuus tai sitten omistajastrategisissa valinnoissa ollaan vasta työn alussa.

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on aina käsitteen operationalisointiin liittyviä ongelmia. Empiirisellä tasolla tehty käsitteen määrittely ei täysin vastaa todellisuutta, vaan se kattaa jonkin verran myös käsitteen ulkopuolista aluetta. Mittaustulos on siten virheellinen. Virheen toistuminen alentaa mittavälineen validiutta. Tulokseen liittyy myös satunnaisvirheitä, jolloin mittauksen reliiäbelius on alentunut. Abstraktin käsitteen liittäminen empiiriseen maailmaan edellyttää aina teoreettisia pohdintoja. Survey-tutkimuksessa on olemassa valtava joukko kysymyksiä, jolla abstraktia käsitettä voidaan mitata. Tästä joukosta ei voida kuitenkaan minkään otantateorian pohjaltakaan valita edustavia indikaattoreita, jolla voisi aivan varmasti varmistaa tutkimuksen validiuden. Validius on prosessin tuotos, jossa tutkija käyttää hyväksi aiempaa tutkimustietoa ja ymmärrystä vakuuttaakseen muut valittujen indikaattoreiden järkevyydestä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002, 89–90.) Näitä kuvattuja tutkimuksen luotettavuuteen liittyviä riskejä on pyritty parantamaan jo mainitulla triangulaatiomenetelmällä, jolloin analyysi ei ole pelkästään surveyn varassa.

Kun tutkimuksen tuloksia peilataan aiheesta aikaisemmin julkaistuun tietoon, voi sanoa, että tutkimustulokset ovat samansuuntaisia. Uutta tietoa on se, miten kaupungit omistajaohjauksen tavoitteita jäsentävät ja millä ohjauksen keinoilla sitä toimeenpannaan. Hallinnon ja johtamisen teorioiden kannalta tutkimus tukee aiempien tutkimusten käsitystä siitä, että markkinamekanismeja hyödyntäessään kunnat pyrkivät muuttamaan ohjaus- ja johtamisjärjestelmäänsä, vaikka muutos ei radikaalia olekaan. Hallinnon teoriat ovat

perustuneet organisaatioiden ennustettavuuteen ja ajatukseen julkishallinnon suljetusta ympäristöstä. Kuitenkin tämän tutkimuksen nojalla voi sanoa, että ne kaupungit, jotka käyttävät aikaa yhteisiin oppimistilanteisiin ja epäviralliseen vuorovaikutukseen, ovat onnistuneet omistajaohjauksessa paremmin. Tämä on kontingenssiteoreettista näkemystä tukeva tulos. Ne tytäryhteisöjen edustajat, joiden organisaatioihin liittyi eniten poliittista ohjausta, olivat tyytymättöimpiä omistajaohjauksen tilaan ja tapaan toteuttaa sitä. Silloin kun emokonsernin edustajien ts. johtavien viranhaltijoiden ja tytäryhteisöjen toimitusjohtajien välillä oli tiivistä yhteydenpitoa, olivat molemmat osapuolet tyytyväisimpiä omistajaohjaukseen ja siihen liittyviin prosesseihin. Näin katsottiin myös kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutuvan parhaiten. Tämä tulos tukee organisaatioteoreettisia näkemyksiä, kuten kontingenssiteorian ajatusta ja strategian käsitteistöä, joissa molemmissa korostuu oppimisen ja organisaation ympäristön onnistuneen tulkinnan merkitys organisaation onnistumisen kannalta. 1980-luvulta lähtien liiketaloustieteisiin on sekoittunut yhteiskunta- ja humanististen tieteiden käsitteistöä, jolloin väistämättä organisaatioita tarkastellaan niiden kulttuureista, vuorovaikutuksesta ja sosiaalisista suhteista käsin. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 14.) Tämä on välttämätöntä, koska avoimessa systeemissä vuorovaikutuksen merkitys organisaation onnistumisen kannalta on huomioitava.

6.3. Tutkimuksesta syntyneet jatkotutkimustarpeet

Tämä tutkimus oli ilmiötä kuvailevaa ja ilmiön nykyistä tilannetta mallintavaa. Ilmiötä voisi jatkossa tarkastella tutkimalla, miten kunnallisia prosesseja tulisi muuttaa, jotta omistajaohjaus olisi mahdollisimman onnistunutta. Omistajaohjaus on kaupungeissa nuorta, joten kokemuksia voidaan syvällisemmin tarkastella vasta muutaman vuoden kuluttua jos kaupunkien suunnitellut omistajaohjauksen kehittämistoimet etenevät.

Olisi tarpeellista tutkia kuntien liiketoiminnan omistajaohjausta myös päätöksentekojärjestelmän ja vallankäytön näkökulmasta. Aihetta voisi käsitellä esimerkiksi byrokratiateorian näkökulmasta, miten liiketoiminta ja sen ohjaus muuttaa byrokratian käsitettä kunnissa. Liiketoiminta muuttaa kuntien johtamisjärjestelmää, joten politiikan ja hallinnon ohjaussuhde asettuu uuteen valoon. Mikäli palveluyksiköitä

muutetaan yritysmuotoisiksi jatkossa enemmän, on vallankäytön ja paikallisen demokratian suhdetta tarkasteltava uudella tavalla. Demokratian kehittymisen näkökulma olisi tarpeellista yhdistää tähän teemaan. Tutkimusasetelmana voisi olla kunnallisen itsehallinnon toteuttaminen ja kansalaisten paikallinen vaikuttaminen samalla kun liikelaitoksia ja yhtiöitä pyritään etäännyttämään poliittisesta ohjauksesta.

Organisaatioteoriat viestivät organisaation avoimuuden ja toimivan vuorovaikutuksen merkitystä organisaation onnistumisen kannalta. Omistajaohjausta tulisi tutkia kuntakonsernin johtamisjärjestelmän näkökulmasta, jolloin virkamiesjohdon kommunikointi- ja vuorovaikutusjärjestelmät, mutta myös vuorovaikutustaidot nousisivat keskiöön.

Aihetta olisi syytä käsitellä myös rakenteellisesti, jolloin siinä yhdistyisivät edellä esitetyt teemat. Mikäli kunnat haluavat kehittää asiakaspalveluaan käyttäen välineenä liikelaitoksia ja yhtiöitä, tulisi asiaa tarkastella organisoitumisen kautta. Minkälainen rakenne tällöin parhaiten palvelisi toimintaa ja tavoitteissa onnistumista? Tällöin kantaa jouduttaisiin ottamaan päätöksentekojärjestelmään, demokratian toteuttamiseen ja lopulta myös vuorovaikutukseen ja johtamistaitoihin.

Lähteet

- Ahonen, Pertti. 1988. Valtiot teoriat ja julkisyhteisöjen johtaminen. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo, & Ylöstalo, Pekka. 2002. Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. WSOY. Helsinki.
- Ansoff, H. Igor. 1989. Strategia 2000. Gummerus. Jyväskylä.
- Ansoff, H. Igor. 1998. Strategia 2000. Gummerus. Jyväskylä.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 1996. Realistisen kuntateorian haaste. Acta Universitatis Tamperensis se A vol 475. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryytänen Aimo & Siitonen Pentti, (toim.) 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Kallio Olavi & Rönkkö Pentti. 1993. Systemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana. Kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- Ascher, Kate. 1987. The politics of privatisation, Contracting out Public Services. Macmillan Education Ltd. Houndmills.
- Barzelay, Michael. 2001. The new Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Russell Sage Foundation. New York.
- Blomgren, Karl-Erik. 2004. Kunta vesihuoltolaitoksen omistajana. Teoksessa Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Bossel Harmut, Klaczko Salomon & Mueller Norbert. 1976. Systems Theory in the Social Sciences. Birkhäuser Verlag. Basel.

Buchanan, J & Tullock, G. 1962. The calculus of consent. The University of Michigan press. Michigan.

Burns, T. and Stalker, G.M. 1966. The Management of Innovation. Tavistock Publications: London.

Bryson, John M. 1995. Strategic planning for public and nonprofit organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Jossey-Bass Publisher. San Francisco.

Considine, Mark & Lewis Jenny, M. 2003. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand. Public Administration Review. March/April 2003. Vol. 63. No.2.

Dine, Janet. 2000. The Governance of Corporate Groups. Cambridge University Press. Cambridge.

Donaldson, Lex. 2001. Contingency theory of organizations. Sage Publications. CA.

Duch, Raymond. 1994. Privatizing the Economy. Manchester University Press. Manchester.

Dwivedi, O.P & Jabbara, Joseph G. (toim) 1989. Public service accountability. Kumarian Press. West Hardwort.

Ekström, Jan-Erik. 2005. Pelastakaa Helsinki, globalisaatioraportti. Elinkeinoelämän valtuuskunta. Helsinki.

Etzioni, Amitai. 1977. Nykyajan organisaatiot. Laakapaino. Helsinki.

Freeman, C. 1989. Technical innovation, organisational innovation, chances of techno-economic paradigm and evolutionary economics. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki.

- Galbraith, Jay. 1973. Designing complex organizations. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts.
- Granqvist, Nina. 1997. Privatisering I princip och praktik. Åbo akademis förlag. Åbo.
- Gruening Gernold. 2001. International Public Management Journal 4/2001.
- Habermas, Jurgen. 1979. Legitimation Crisis. Heinemann. London.
- Halla Ilona, Hätinen Raija, Grönfors-Kallio Anneli & co. (toim.) 2003. Corporate Governance Suomessa Edita. Helsinki.
- Handolin, Ville-Valtteri. Työyhteisöjen systeemiäly ja supertuottavuus. Systeemiäly 2005. Helsinki University of Technology. Systems Analysis Laboratory Research Reports B25, May 2005. Helsinki.
- Hannus, J, Lindroos, J-E & Seppänen, T. 1999. Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä. Hakapaino Helsinki.
- Harisalo, Risto, Rajala, Tuija & Ståhlberg Krister. 1992. Kunnallispolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio 1995. Vastuuyhteiskunnan peruslait : tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Tampere University Press. Tampere.
- Hart, Oliver. 2003. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. Economic Journal March 2003.
- Hautamäki, Antti. 1995. Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu. Helsingin kaupunki, tietokeskus. Helsinki.
- Haveri Arto. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus. 1/2003: 4.

Haveri Arto. 2002. Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 1/2002.

Heikkala, Juha. 2006. Järjestöjohtoon osaamisohjelma. Raportti henkilöstöjohtoon haastatteluista. Suomen Liikunta ja urheilu ry.

Heikkilä, Tarja. 2004. Tilastollinen tutkimus. Edita. Helsinki.

Helin, Heikki. 2004. Suurten kaupunkien talousarviot 2004. Suurten kaupunkien talous kiristyy. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2004:1.

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo. 2001. Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Helsinki.

Heuru, Kauko. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. 1997. Tutki ja kirjoita. Tammer Paino Oy. Tampere.

Hirvonen, Ahti, Niskakangas, Heikki & Steiner, Maj-Lis. 2003. Corporate Governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. WS Bookwell Oy. Juva.

Huttunen, Pekka. 1994. Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa- yhtymäjohtaminen. Ekonomia-sarja. Weilin+Göös. Juva.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampere-konsernissa. 2004. Moniste.

Hyyryläinen Esa. 1999. Reformit, hallintopoliittika ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksenä. No 73, Hallintotiede 5. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Ikävalko, Heini. 2005. Strategy process in practice. Practices and logics of action of middle managers in strategy implementation. Helsinki University of Technology ,Department of

Industrial Engineering and Management, Laboratory of Work Psychology and Leadership.
Espoo

Janhonen, Sirpa. & Nikkonen, Merja. (toim.) 2003. Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. WSOY. Helsinki.

Jann, Werner. 1997. Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory. Teoksessa Walter J.M Kickert. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. MPG Books. Cornwall.

Jensen, M and Meckling,W. "Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure," Journal of Financial Economics, Vol. 3, 1976, pp. 305-360.

Johanson, Jan-Erik. 2002 Helsingin tyttäret. Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistajaohjaus. Helsingin kaupungin hankintakeskus. Helsinki.

Joyce, Paul.1999. Strategic Management for the public services. Open University Press. Buckingham.

Kallio, Olavi, Martikainen Juha-Pekka, Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse. 2005. Talousjohtamisen kehityspolkuja; tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003 Acta nro 175, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Karlöf, Bengt, Lundgren, Kurt & Edenfeldt Froment , Marie. 2003. Ota oppia parhaista. Tietoa vertailuoppimisesta. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Karlöf , Bengt 2004. Strategian rakentaminen sisältö ja välineet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. 1996. The Balanced Scorecard: translating strategy into action. Harvard Business School Press. Boston.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. 2002. Strategialähtöinen organisaatio. Gummerus Oy. Jyväskylä.

Kast Fremont E. & Rosenzweig, James E. 1973. Contingency Views of Organization and Management. Science research associates. Chicago.

Katz & Kahn 1996. The social psychology of organisations. John Wiley & Sons. New York.

Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa. 2005. Turun kaupungin tarkastulautakunnan julkaisuja 2:2005. Turku.

Kelly, Janet M. 2005. The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. Public Administration Review. January/February 2005, Vol. 65. No.1.

Kirjavainen, Paula. 1996. Strateginen oppiminen tietointensiivisessä organisaatiossa. Teoksessa Jorma Lehtimäki (toim). Tietointensiivisyys organisaatioiden ominaispiirteenä. Sarja Keskustelua ja raportteja 9:1996. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.

Kirjavainen, Paula & Laakso-Manninen, Ritva. 2001. Strategisen osaamisen johtaminen. Edita. Helsinki.

Kiviniemi, Markku, Oittinen, Raili, Varhe, Seppo, Niskanen, Jouni & Salminen, Ari. 1994. Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Komiteamietintö 1993.

Kontkanen, Leila 1996. Löyhäsidonnaisuus-organisaation vastaus ympäristön turbulenssiin. Teoksessa Jorma Lehtimäki (toim). Tietointensiivisyys organisaatioiden ominaispiirteenä. Sarja Keskustelua ja raportteja 9:1996. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.

Koskinen Ilpo, Alasuutari, Pertti & Peltonen Tuomo. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Vastapaino. Tampere.

Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen. 2001. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus. 2004. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kunta omistajana. Miten kunnassa tulisi arvioida omistamista ja omaisuuden tehokasta käyttöä sekä uudistaa kunnan omistajastrategiaa 1998. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

König, Klaus. Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration. Teoksessa Walter J.M Kickert.(toim) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar. Northampton.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki, A. 2004. Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus. Helsinki.

Lainema, Matti. 1996. Monialayritysten johtaminen.-Miten monialayrityksen johto voi lisätä tulosryhmiensä tai yksikköjensä arvoa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-5:1996. Turku.

Lainema, Matti 1998. Hallituksen strateginen rooli.WSOY. Helsinki.

Lane, Jan-Erik, 1985. State and market. SAGE Publications Ltd. Beverly Hills.

Lane, Jan-Erik. 1995. Public Sector reform. Sage. London.

Lauslahti, Sanna. 2003. Menestyvä kunta, kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. WSOY. Helsinki.

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. 1967. Organization and Environment, Managing Differentiation and Integration. Harvard University. Boston.

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. 1969. Developing organizations: diagnosis and action. Addison-Wesley.

Lehtimäki, Jorma. 1996. Tiedon hallinta organisaation resurssina. Teoksessa Jorma Lehtimäki (toim) Tietointensiivisyys organisaatioiden ominaispiirteenä. Sarja Keskustelua ja raportteja 9:1996. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.

Lehto, Eero. (toim.) 1997. Monopoli vai kilpailu ?. WSOY. Juva.

Leväsvirta, Leena. 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Liikelaitosmallin kehittäminen. 1996. Valtiovarainministeriö työryhmämuistioita 1995:5. Helsinki.

Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka. 2005. Paljonko verorahoilla saa? Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino. Vammala.

Lundquist, Lennart. 1972. Means and Goals of Political Decentralization. Studentlitteratur. Lund.

Lundquist, Lennart. 1977. Förvaltningen i det politiska systemet. Tryckeri ab Norden. Malmö.

Lundquist, Lennart. 1987. Implenemtation Steering. An actor-Structure Approach. Studentlitteratur. Lund.

Lundqvist, Lennart J. 1997. Privatisering-varför och varför inte? Teoksessa Bo Rothstein. (toim.) Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS. Stockholm.

Maanonen, Mari 2005. Kuntien liiketoiminta-kunnallisten prosessien kehittämisen väline. Licensiaattityö. Tampereen yliopisto. Tampere. Luettavissa www.uta.fi

Majoinen, Kaija. 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Majoinen, Kaija. 2004. Valtuusto vaikuttaa. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Martin, Brendan. 1994. Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen. Tampere. Vastapaino.

Meklin Pentti. Kunta Suomi 2004- tiedotuslehti 2/2001.

Meklin, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka. 2003. Kuntakonsernin johtamisjärjestelmä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Mintzberg, Henry. 1979. The Structuring of Organizations. Prentice Hall. Englewood Cliffs.

Mintzberg, Henry. 1994. The Rise and Fall of Strategic Planning. Prentice Hall. Great Britain.

Mintzberg, Henry. 1998. Strategy Safari. The Free Press. New York.

Mintzberg, Henry. 2000. The Rise and Fall of Strategic Planning. Prentice Hall. Great Britain.

Morgan, Gareth. 1998. Images of Organization, The Executive Edition. Berrett-Koehler Publisher, Inc. San Francisco.

Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka. 1994. Kommunal struktur i förändring. Elva frikommuners utveckling under åren 1988-1990. Licentiatavhandling. Åbo Akademi.

Mälkiä, Matti & Vartola Juha. 1993. Nuorisotoimesta vapaa-aikatoimeen. Tampereen yliopisto. Tampere.

Möttönen Sakari 2001. Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutoskertomus. PS-Kustannus.

Nikkilä, Juhani. 1994. Hallintotyön ympäristö. Kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Nissinen, Vesa. 2004. Syväjohtaminen. Talentum Media. Helsinki.

Nurmi, Raimo. 1996. Teoksessa Jorma Lehtimäki (toim) Tietointensiivisyys organisaatioiden ominaispiirteenä. Sarja Keskustelua ja raportteja 9:1996. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.

Nurmi, Raimo 2006. Helsingin Sanomat 4.2. 2006 Kaupunki, 3.

Nummela, Juhani & Ryyänen, Aimo. 1993. Kuntahallinnon vaihtoehdot. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Oksanen, Kimmo. 2006. Espoo rahastoi EON-miljoonat. Helsinginsanomat 14.2. 2006. Kotimaa, 10.

Osaamisen johtaminen – kehittämishankkeen loppuraportti. 2001. Työryhmämuistioita 6/2001. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Oulun kaupungin omistusten strateginen analyysi ja omistajapoliittiset linjaukset. Kaupungin hallitus 29.9. 2003. Oulun kaupunki.

Oulun omistajuusraportti 2003. Moniste.

Patton, Michael Quinn. 1990. Qualitative evaluation and research methods. Sage. Newbury Park (Calif.).

Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka. 2000. Kansantaloustiede. WSOY. Helsinki.

Pekonen, Kyösti. 1995. Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Painatuskeskus. Helsinki.

Perry, James L. & Kraemer Kenneth L. 1983. Public Management. Public and Private Perspectives. University of California. Irvine.

Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. 2003. The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. Stanford Business Classics. Stanford.

Poister, Theodore, H & Streib, Gregory. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. Public Administration Review Volume 65 Issue 1 Page 45 - January 2005.

Pollitt, Christopher. 1993. Managerialism and the Public Services. Blackwell. Oxford.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2002. Public Management reform. A comparative analysis. Oxford University Press. Oxford.

Porter, Michael E. 1984. Strategia kilpailutilanteessa. Rastor. Helsinki.

Porter, Michael. What is Strategy? Artikkelissa Harvard Business Review Nro: 4134. 1995.

Puoskari, Pentti. 1996. Transformation of the Public sector. A Comparative Study of British and Finnish Developments from the Late 1970's to the Early 1990's. Helsinki.

Puttonen 2002. Kunnalliset yhtiöt vallan välineenä. Acta Universitatis Tamperensis; 883, Tampereen yliopisto. Tampere.

Rannisto 2005. Kunnan strateginen johtaminen - tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Acta Universitatis Tamperensis; 1072, Tampereen yliopisto. Tampere

Rees, Ray. 1976. Public Enterprise Economics. London School of Economics handbooks in economic analysis. London.

Reichard, Christoph. 1997. Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany. Teoksessa Walter J.M Kickert. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. MPG Books. Cornwall.

Rouban, Luc. 1997. The Administrative Modernisation Policy in France. Teoksessa Walter J.M Kickert. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. MPG Books. Cornwall.

Rönkkö, Pentti. 2000. Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa Paavo Hoikka (toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. TAJU.

Salminen, Ari. 1995. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Salminen, Ari 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita. Helsinki.

Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka. 2001. Market Orientation in the Finnish Public Sector. From Public Agency to Privatised Company. Ministry of Finance. University of Vaasa. Vaasa.

Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka. 1993. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Gummerrus Oy. Jyväskylä.

Sannersted, Anders. 1997. Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken. Teoksessa Bo Rothstein. (toim.) Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS. Stockholm.

Seeger, Tore. 1996. Communicative Planning Theory. Ashgate Publishing Company. Hants.

Self, Peter 1994. Government by the market?. The Macmillan press Ltd. London.

Schein, Edgar. 2003. Organizational Culture and Leadership. Wiley Publishers. New York.

Schick, A. 2002. Opportunity, Strategy and Tactics in reforming Public Management. OECD Journal of Budgeting. Vol 2. No. 3.

Schumpeter, Joseph. 1934. Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. August Raabe. Berlin.

Shepherd, William G. 1978. Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice. Lexington Books. Lexington.

Sotarauta, Markku. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Gummerus Oy. Jyväskylä.

Starkey, Ken, Barmatt, Christopher & Tempest, Sue. 2004. Beyond networks and hierarchies. Teoksessa Starkey, Ken, Tempest, Sue & McKinlay, Alan. (toim) How Organizations Learn. Thomson. Cornwall.

Stenvall, Jari & Suikkanen, Asko. 2003. Julkinen strategiaviidakko on purettava. Hallinnon tutkimus. Vol. 22. Numero 2.

Stoker, Gerry. 2004. Transforming local governance from Thatcherism to new Labour. Palgrave Macmillan. Wales.

Temmes, Markku. 1991. Julkinen johtaminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Vapokustannus. Helsinki.

Temmes Markku. 2003. Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 3/2003: 227.

Transformation of the Public Sector. 1996. Edita. Helsinki.

Tullock, Gordon. 1987. The Politics of Bureaucracy. University Press of America. Boston.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Töttö, Pertti. 2000. Pirullisen positivismin paluu, laadullisen ja määrällisen tarkastelua. Vastapaino. Tampere.

Valkama, Pekka. 2004. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitas Tamperensis 1039: Tampere University Press. Tampere.

Valtionyhtiötyöryhmä 1995. Loppuraportti. Helsinki.

Vantaan kaupungin omistajastretegia 2006. Vantaa.

Vartola, Juha. 2004. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen yliopistopaino-Juvenes Print. Tampere.

Veranen 1996. Tuottoa vaativat omistajat - menestykseen omistajalähtöisellä johtamisella. WSOY. Helsinki.

Viitanen, Mikko, Valovirta, Osmo & Vainio, Juhani. 2000. Turun sataman hallintomallin kehittäminen. Turun yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja. Turku

Vogelsong, Ingo. 2001. Public enterprise in monopolistic and oligopolistic industries. Harvard Academic Publishers. London.

Warhurst, John. 1988. Reforming central administration in Australia. Teoksessa Colin Campbell, S.J & B. Guy, Peters. (toim.). Organizing Governance-Governing Organizations. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

Wright, Vincent. 1997. The Paradoxes of Administrative Reform. Teoksessa Walter J.M Kickert. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. MPG Books. Cornwall.

Yliherva, Jukka. 2004. Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli. Innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää. Oulu University Press. Oulu.

Åhlgren, Harry. 1994. Kunnan liikelaitos. Vaihtoehtona organisaation kehittämisessä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lait

Kuntalaki 17.3. 1995/78§

Osakeyhtiölaki 17.9. 1978/ 1 ja 3§

Sähkömarkkinalaki 17.3.1995/386.

WWW-sivut

Helsingin kaupunki: www.hel.fi

Kunnat.net-palvelusivusto: www.kunnat.net 8.8. 2005

NCC-rakennusliike: www.ncc.fi 20.4. 2006

Oulun kaupunki: www.ouka.fi 1.4. 2006

Sisäasiainministeriö: www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne 2.1. 2006

Vantaan kaupunki: www.vantaa.fi 15.4. 2006

Liitteet

Liite 1

Kyselyyn valittu otos

Asema	Organisaatio
1 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Helsingin kaupunki
2 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Helsingin kaupunki
3 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Helsingin kaupunki
4 Kaupunginreviisori	Helsingin kaupunki
5 Apulaiskaupunginjohtaja	Helsingin kaupunki
6 Toimitusjohtaja	Helsingin Energia
7 Kehitysjohtaja	Helsingin Energia
8 Toimitusjohtaja	Helsingin Bussiliikenne Oy
9 Toimitusjohtaja	Urheiluhallit Oy, Helsinki
10 Hallituksen jäsen	Urheiluhallit Oy, Helsinki
11 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Tampereen kaupunki
12 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Tampereen kaupunki
13 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Tampereen kaupunki
14 Controller	Tampereen kaupunki
15 Johtaja	Tampereen kaupunki
16	Tampereen kaupunki
17 Toimitusjohtaja	Tampereen sähkölaitos
18 Toimitusjohtaja	Tampereen Vesi
19 Apulaiskaupunginjohtaja	Turun kaupunki
20 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Turun kaupunki
21 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Turun kaupunki
22 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Turun kaupunki
23 Tarkastusjohtaja	Turun kaupunki
24 Puheenjohtaja	Turun Satama
25 Toimitusjohtaja	Turun Satama
26 Toimitusjohtaja	Turun Vesilaitos
27 Vesilaitosltk:n jäsen	Turun Vesilaitos
28 Toimitusjohtaja	Turku Energia
29 Liikennelaitoksen johtaja	Turun Liikennelaitos
30 Toimitusjohtaja	Kiinteistö Oy Lehtolaakso, Turku
31 Apulaiskaupunginjohtaja	Oulun kaupunki
32 Toimitusjohtaja	Oulun Sivakka Oy
33 Kaupungin reviisori	Oulun kaupunki
34 Satamajohtaja	Oulun Satama
35 Energialautakunnan jäsen	Oulun Energia
36 Toimitusjohtaja	Oulun Energia
37 Johtaja	Oulun Jätehuolto
38 Johtaja	Oulun Comac
39 Johtaja	Oulun katutuotanto
40 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Oulun kaupunki
41 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Oulun kaupunki
42 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Oulun kaupunki
43 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Oulun kaupunki
44 Rahoitusjohtaja	Lahden kaupunki
45 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Lahden kaupunki
46 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Lahden kaupunki

47 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Lahden kaupunki
48 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Lahden kaupunki
49 Kaupunginjohtaja	Lahden kaupunki
50 Hallituksen jäsen	Lahti Energia Oy
51 Toimitusjohtaja	Lahti Energia Oy
52 Controller	Lahden kaupunki
53 Toimitusjohtaja	Lahti kiinteistöpalvelut
54 Toimitusjohtaja	Sibeliustalo Oy, Lahti
55 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Jyväskylän kaupunki
56 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Jyväskylän kaupunki
57 Apulaiskaupunginjohtaja	Jyväskylän kaupunki
58 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Jyväskylän kaupunki
59 Liikelaitosjohtaja	Total Kiinteistöpalvelu, Jyväskylä
60 Toimitusjohtaja	Jyväskylän Energia
61 Hallituksen jäsen	Jyväskylän Energia
62 Business controller	Jyväskylän Energia
63 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Espoon kaupunki
64 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Espoon kaupunki
65 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Espoon kaupunki
66 Kaupunginjohtaja	Espoon kaupunki
67 Rahoitusjohtaja	Espoon kaupunki
68 Toimitusjohtaja	Espoon vesi
69 Palveluliikelaitosten ltk:n jäsen	Hämeenlinnan kaupunki
70 Rahoitusjohtaja	Hämeenlinnan kaupunki
71 Kaupunginjohtaja	Hämeenlinnan kaupunki
72 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Hämeenlinnan kaupunki
73 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Hämeenlinnan kaupunki
74 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Hämeenlinnan kaupunki
75 Hallituksen jäsen	Hämeenlinnan seudun vesi Oy
76 Toimitusjohtaja	Hämeenlinnan seudun vesi Oy
77 Kaupunginjohtaja	Vantaan kaupunki
78 Apulaiskaupunginjohtaja	Vantaan kaupunki
79 Toimitusjohtaja	Vantaan Energia Oy
80 Hallituksen puheenjohtaja	Vantaan Energia Oy
81 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Vantaan kaupunki
82 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Vantaan kaupunki
83 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Vantaan kaupunki
84 Konsernijaoston jäsen	Vantaan kaupunki
85 Konsernijaoston jäsen	Vantaan kaupunki
86 Omistajaohjausjohtaja	Kuopion kaupunki
87 Tilahallinnon johtok. Jäsen	Kuopion kaupunki
88 Talusjohtaja	Kuopion kaupunki
89 Kaupunginjohtaja	Kuopion kaupunki
90 Apulaiskaupunginjohtaja	Kuopion kaupunki
91 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Kuopion kaupunki
92 Toimitusjohtaja	Kuopion Energia
93 Johtokunnan jäsen	Kuopion Energia
94 Toimitusjohtaja	Kuopion Vesi
95 Toimitusjohtaja	Niiralankulma Oy, Kuopio
96 Kaupunginjohtaja	Porin kaupunki
97 Apulaiskaupunginjohtaja	Porin kaupunki
98 Apulaiskaupunginjohtaja	Porin kaupunki
99 Hallituksen jäsen	Porin Energia

100	Hallituksen jäsen	Porin Energia
101	Toimitusjohtaja	Porin Energia
102	Hallituksen jäsen	Porin Vesi
103	Johtaja	Porin Vesi
104	Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Porin kaupunki
105	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Porin kaupunki
106	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Porin kaupunki
107	Satamajohtaja	Porin Satama
108	Kaupunginjohtaja	Lappeenrannan kaupunki
109	Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Lappeenrannan kaupunki
110	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Lappeenrannan kaupunki
111	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Lappeenrannan kaupunki
112	Vesilaitoksen johtaja	Lappeenrannan Vesilaitos
113	Tilakeskuskuksen päällikkö	Tilakeskus, Lappeenranta
114	Toimitusjohtaja	Lappeenrannan asuntopalvelu Oy
115	Hallituksen jäsen	Lappeenrannan yritystila Oy
116	Toimitusjohtaja	Lappeenrannan yritystila Oy
117	Toimitusjohtaja	Vaasan Vesi
118	Hallituksen jäsen	Vaasan Sähkö Oy
119	Hallituksen jäsen	Vaasan Sähkö Oy
120	Toimitusjohtaja	Vaasan Sähkö Oy
121	Kaupunginjohtaja	Vaasan kaupunki
123	Apulaiskaupunginjohtaja	Vaasan kaupunki
124	Apulaiskaupunginjohtaja	Vaasan kaupunki
125	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Vaasan kaupunki
126	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Vaasan kaupunki
127	Liikelaitosten ltk pj	Vaasan kaupunki
128	Liikelaitosten ltk jäsen	Vaasan kaupunki
129	Toimitusjohtaja	Kotkan Energia Oy
130	Talousjohtaja	Kotkan Energia Oy
131	Hallituksen puheenjohtaja	Kotkan Energia Oy
132	Kaupunginjohtaja	Kotkan kaupunki
133	Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Kotkan kaupunki
134	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Kotkan kaupunki
135	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Kotkan kaupunki
136	Suunnittelu- ja rahoitusjohtaja	Kotkan kaupunki
137	Toimitusjohtaja	Kotkan Satama Oy
138	Hallintojohtaja	Kotkan Satama Oy
139	Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Joensuun kaupunki
140	Liiketoimintajohtaja	Joensuun kaupunki
141	Kaupunginjohtaja	Joensuun kaupunki
142	Johtaja	Joensuun vesi
143	Liiketoiminnan johtok. Puheenjohtaja	Joensuun kaupunki
144	Kaupunginhallituksen puheenjohtaja	Joensuun kaupunki
145	Energiajohtaja	Kokkolan Energia
146	Satamajohtaja	Kokkolan Satama
147	Vesilaitosjohtaja	Vesilaitos, Kokkola
148	Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Kokkolan kaupunki
149	Kaupunginjohtaja	Kokkolan kaupunki
150	Toimitusjohtaja	Kokkolan Teollisuuskylä Oy
151	Kaupunginjohtaja	Kajaanin kaupunki
152	Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Kajaanin kaupunki
153	Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Kajaanin kaupunki

154 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Kajaanin kaupunki
155 Johtaja	Kajaanin vesi
156 Toimitusjohtaja	Kiinteistö Oy Kajaanin Pietari
157 Kaupunginhallituksen puheenjohtaja	Kajaanin kaupunki
158 Kajaanin veden johtok. Jäsen	Kajaanin kaupunki
159 Osastonjohtaja	Rovaniemen Energia Oy
160 Kaupunginjohtaja	Rovaniemen kaupunki
161 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Rovaniemen kaupunki
162 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Rovaniemen kaupunki
163 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Rovaniemen kaupunki
164 Toimitusjohtaja	Rovaseudun markkinakiinteistöt Oy
165 Kaupunginhallituksen puheenjohtaja	Seinäjoen kaupunki
166 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Seinäjoen kaupunki
167 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Seinäjoen kaupunki
168 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Seinäjoen kaupunki
169 Kaupunginjohtaja	Seinäjoen kaupunki
170 Elinkeinotoimenjohtaja	Seinäjoen kaupunki
171 Toimitusjohtaja	Kyrönjokilaakson Vesi Oy
172 Toimitusjohtaja	Seinäjoen Energia Oy
173 Hallituksen puheenjohtaja	Seinäjoen Energia Oy
174 Toimitusjohtaja	Seinäjoen Vuokra-asunnot Oy
175 Vesihuoltopäällikkö	Seinäjoen Vesi-ja viemärlaitos
176 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Kouvolan kaupunki
177 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Kouvolan kaupunki
178 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Kouvolan kaupunki
179 Vesihuoltopäällikkö	Kouvolan kaupunki
180 Kouvolan Veden johtok. Jäsen	Kouvolan kaupunki
181 Kaupunginhallituksen puheenjohtaja	Kouvolan kaupunki
182 Kaupunginjohtaja	Keravan kaupunki
183 Tekninen johtaja	Keravan kaupunki
184 Vesihuollon päällikkö	Keravan kaupunki
185 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Keravan kaupunki
186 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Keravan kaupunki
187 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Keravan kaupunki
188 Toimitusjohtaja	Imatran Vesi
189 Teknisen lautakunnan puheenjohtaja	Imatran kaupunki
190 Teknisen lautakunnan jäsen	Imatran kaupunki
191 Toimitusjohtaja	Imatran Lämpö
192 Kaupunginjohtaja	Imatran kaupunki
193 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Imatran kaupunki
194 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Imatran kaupunki
195 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Nokian kaupunki
196 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Nokian kaupunki
197 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Nokian kaupunki
198 Kaupunginjohtaja	Nokian kaupunki
199 Teknisen ltk:n jäsen	Nokian kaupunki
200 Teknisen ltk:n jäsen	Nokian kaupunki
201 Liikelaitospäällikkö	Nokian kaupunki
202 Puheenjohtaja	Liikelaitosten keskusten johtokunta
203 Liikelaitosjohtaja	Savonlinnan kaupunki
204 Toimitilapäällikkö	Savonlinnan kaupunki
205 Kaupunginjohtaja	Savonlinnan kaupunki
206 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Savonlinnan kaupunki

207 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Savonlinnan kaupunki
208 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Savonlinnan kaupunki
209 Toimitusjohtaja	Riihimäen teollisuuskylä Oy
210 Kaupunginjohtaja	Riihimäen kaupunki
211 Vesihuoltolaitoksen johtok. Jäsen	Riihimäen kaupunki
212 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Riihimäen kaupunki
213 Kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja	Riihimäen kaupunki
214 Hallintojohtaja	Riihimäen kaupunki
215 Kaupunginjohtaja	Mikkelin kaupunki
216 Apulaiskaupunginjohtaja	Mikkelin kaupunki
217 Toimitusjohtaja	Etelä-Savon Energia
218 Hallituksen puheenjohtaja	Etelä-Savon Energia
219 Hallituksen varapuheenjohtaja	Etelä-Savon Energia
220 Vesihuoltopäällikkö	Mikkelin vesilaitos
221 Vesi- ja Jätehuollon johtokunnan pj.	Mikkelin kaupunki
222 Vesi ja Jätehuollon johtokunta Mikkelin kaupunki	
223 Kaupunginhallituksen puheenjohtaja	Mikkelin kaupunki
224 Kaupunginjohtaja	Porvoon kaupunki
225 Tekninen ja ympäristöjohtaja vt.kaupunginjohtaja	Porvoon kaupunki
226 Vesilaitoksen johtaja	Porvoon vesi
227 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Porvoon kaupunki
228 Kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja	Porvoon kaupunki
229 Kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja	Porvoon kaupunki
230 Vesilaitoksen johtokunnan pj.	Porvoon vesi
231 Vesilaitoksen johtokunnan jäsen	Porvoon vesi
232 Kaupunginjohtaja	Hyvinkään kaupunki
233 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Hyvinkään kaupunki
234 Kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja	Hyvinkään kaupunki
235 Kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja	Hyvinkään kaupunki
236 Talousjohtaja	Hyvinkään kaupunki
237 Vesihuoltojohtaja	Hyvinkään vesi
238 Kaupunginhallituksen puheenjohtaja	Hyvinkään kaupunki
239 Kaupunginjohtaja	Rauman kaupunki
240 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Rauman kaupunki
241 Kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja	Rauman kaupunki
242 Kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja	Rauman kaupunki
243 Satamajohtaja	Rauman Satama
244 Laitoksen johtaja	Rauman Vesi
245 Toimitusjohtaja	Rauman Energia Oy
246 Satamalautakunnan pj.	Rauman kaupunki
247 Toimitusjohtaja	Kemin Energia
248 Talouspäällikkö	Kemin Energia
249 Satamajohtaja	Kemin Satama
250 Kaupunginjohtaja	Kemin kaupunki
251 Apulaiskaupunginjohtaja	Kemin kaupunki
252	Kemin kaupunki
253 Toimitusjohtaja	
254 Toimitusjohtaja	Kiinteistö Oy Itätuuli
255 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Kemin kaupunki
256 Kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja	Kemin kaupunki
257 Kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja	Kemin kaupunki
258 Hallituksen puheenjohtaja	Raahen Energia Oy
259 Toimitusjohtaja	Raahen Energia Oy

260 Satamakapteeni	Raahen kaupungin satamatoimisto
261 Kaupunginjohtaja	Raahen kaupunki
262 Apulaiskaupunginjohtaja	Raahen kaupunki
263 Toimitusjohtaja	Raahen teollistamisyhtiö
264 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Raahen kaupunki
265 Kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja	Raahen kaupunki
266 Kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja	Raahen kaupunki
267 Johtaja	Pattijoen Vesi Oy
268 Toimitusjohtaja	Tornion Energia Oy
269 Hallituksen puheenjohtaja	Tornion Energia Oy
270 Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	Tornion kaupunki
271 Kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja	Tornion kaupunki
272 Kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja	Tornion kaupunki
273 Kaupunginjohtaja	Tornion kaupunki
274 Toimitusjohtaja	Tornio Krunni Oy
275 Toimitusjohtaja	Team Botnia Oy

Liite 2 Kaupunkien strategiset erityisympäristöt

Lähde: (www.kunnat.net 30.5. 2006)

Suuret kaupungit

Helsinki	Maailmaluokan liiketoiminta ja innovaatiokeskus, hyvinvointi
Espoo	Kuntalaisten hyvä elämä ja kansainväliset yritykset
Tampere	Tavoitteena lainan pienentäminen
Vantaa	Tavoitteena taloudellisuus ja tehokkuus
Turku	Vetovoimaisuus ja demokratia
Oulu	Pohjoisen Euroopan vetovoimaisuus ja talous

Keskikokoiset kaupungit

Lahti	Kasvu osana metropolia
Kuopio	Kansainvälinen hyvinvointiosaaminen
Jyväskylä	Tasapainoinen talous
Pori	Kasvukeskus ja hyvä elämä
Lappeenranta	Terve kuntatalous ja kaupungin vetovoima
Vaasa	Merellinen menestyjä, työpaikat
Kotka	Kansainvälinen kasvukeskus
Joensuu	Haasteena tulotason mataluus ja työttömyys
Hämeenlinna	Kestävä elinvoimaisuus kaikilla alueilla
Mikkeli	Vetovoimainen ja kansainvälistyvä

Keskikokoiset ja pienet kaupungit

Porvoo	Historia ja kulttuuri
Hyvinkää	Turvallisuus ja viihtyisyys
Rauma	Merikaupunki, turvallisuus
Kokkola	Ihmisen kokoinen merikaupunki, osaaminen
Kajaani	
Rovaniemi	Lapin pääkaupunki, kansainvälisyys ja osaaminen
Seinäjoki	Palveluiden laatu ja rakenne
Kouvola	Avainasema

Kerava	Turvallinen viherkaupunki
Imatra	Palvelujen mitoittaminen väestökehitystä tukevaksi
Nokia	Vetovoimainen ja taloudellisesti vakaa
Savonlinna	Järviseudun kulttuurikaupunki, hyvät liikenneyhteydet
Kemi	Hyvinvointi
Raahe	Hyvät peruspalvelut
Tornio	Tornio-Haaparanta on perämeren ja Barentsin keskus

Liite 3 Kyselyn saatekirje

Hyvä vastaanottaja,

Lähetän ohessa väitöskirjatutkimukseeni kuuluvan kyselylomakkeen. Tutkimuksen aiheena ovat kaupunkien omistajaohjausstrategiat. Väitöskirjatyön päätutkimusongelma on: ***Mitkä ovat kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjausstrategioiden tavoitteet ja minkälaisia käytäntöjä kaupungit toteuttavat omistajastrategioiden toimeenpanossa?***

Tutkimuksen kohteena ovat kaupunkien määräänemmistöomisteiset yhtiöt ja liikelaitokset teknisen- ja ympäristötoimen toimialalla sekä kiinteistö- ja asuntotoimessa.

Tutkimuksen aihe on erittäin ajankohtainen ja aihetta on toistaiseksi tutkittu vähän. Tutkimus on käytännönläheinen ja sen tuloksia voidaan hyödyntää kaupunkien omistajaohjauksen kehittämistyössä jatkossa. Tutkimuksen vastuullisena tekijänä on hallintotieteiden lisensiaatti Mari Maanonen ja työtä ohjaa julkishallinnon professori Juha Vartola Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitokselta.

Kysely osoitetaan kaupunkien liiketoiminnasta vastaaville virkamiesjohdolle, luottamusjohdolle sekä tytäryhteisöjen operatiiviselle johdolle. Kaikki tiedot tullaan käsittelemään luottamuksellisesti ja kerättyä aineistoa käytetään vain tekeillä olevan väitöskirjan tilastollisen analyysin tekemiseen. Yksittäisen vastaajan näkemykset eivät tule missään tapauksessa esille. Lomakkeiden palautumisen seuraamisen vuoksi toivon teidän laittavan nimenne tutkimuslomakkeeseen, mutta kyselyn voi täyttää myös nimettömänä.

Tutkimuksen onnistumisen kannalta on olennaisen tärkeää, että juuri Te vastaatte kyselyyn ja palautatte sen **10.6.2005** mennessä oheisessa vastauskuoressa. Vastaan mielellään tutkimusta käsitteleviin kysymyksiin.

Ystävällisin terveisin

Mari Maanonen
Hallintotieteiden lisensiaatti
p. 0400-488004
mari.maanonen@uta.fi

Liite 4: Kyselylomake

Ohje: Olkaa hyvä ja arvioikaa kysymyksiä oman kaupunkinne näkökulmasta niin, että arvioitte sekä liikelaitosten että määräenemmistöomisteisten yhtiöiden omistajaohjausta. Tutkimuksen kohteena ovat teknisen- ja ympäristötoimen sekä asunto - ja kiinteistötoimen toimialaan kuuluvat liikelaitokset ja yhtiöt. Arvioikaa tilannetta sellaisena kuin se tällä hetkellä on, ellei muuta kysytä. Osa kysymyksistä käsittelee kaupungin omistajaohjausta mainitulla toimialalla kokonaisuudessaan. Osaan kysymyksiä vastataan liikelaitos- tai yhtiökohtaisesti. Olkaa hyvä ja vastatkaa kyselyyn siinä roolissa, millä nimikkeellä kysely teille postitse tuli.

Kukin kysymyssarja on ohjeistettu erikseen, joten täyttäminen on helppoa. Kiitos vaivannäöstänne!

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT, VASTAATTEHAN HUOLELLA. TAUSTATIEDOT OVAT TÄRKEÄT TUTKIMUKSEN ANALYYSIVAIHESSA.

1. Kaupunki, jota vastaaja edustaa _____

2. Organisaatio, jota vastaaja edustaa (esim. vesilaitos, kaupunginvaltuusto jne.) _____

Vastaajan nimi (vapaaehtoinen) _____

Ympyröikää seuraavista sopiva vaihtoehto

3. Vastaajan asema, valitkaa vain yksi

1. Kaupungin liikelaitoksen johtoon kuuluva
2. Kaupunkiomisteisen yhtiön johtoon kuuluva
3. Kaupungin viranhaltija
4. Luottamushenkilö
5. Kaupungin omistaman yhtiön hallituksen jäsen
6. Kaupungin liikelaitoksen johtokunnan jäsen

4. Kokemus kaupungin liiketoiminnan parissa toimimisesta

1. alle 1 vuosi
2. 1-2 vuotta
3. 3-4 vuotta
4. 5 vuotta tai enemmän

5. Koulutustausta, valitkaa lähinnä oleva

1. Peruskoulu tai lukio
2. Toisen asteen koulutus, mikä ala _____

3. Korkea-asteen koulutus, mikä ala_____

4. Muu, mikä_____

1. LIIKETOIMINNAN TAVOITTEET

Ympyröikää vastauksista kaupunkinne toimintaa kuvaava vaihtoehto

6. Onko kaupungillanne liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia?	1.kyllä	2. ei
7. Onko kaupungillanne omistajaohjauksen tapaa määrittävä strategia tai ohjeisto?	1.kyllä	2. ei

8. Mitkä ovat kaupunkinne liiketoiminnan keskeiset tavoitteet?

9. Mikäli kaupungilta puuttuu liiketoiminnan tavoitteita määrittävä strategia, pitäisikö sellainen näkemyksenne mukaan laatia?	1.kyllä	2. ei
--	---------	-------

10. Jos strategia pitäisi mielestänne laatia, perustelkaa kantanne:

11. Jos strategia ei mielestänne ole tarpeen, perustelkaa kantanne myös siinä tapauksessa:

Ympyröikää seuraavista väittämistä se numero, joka vastaa parhaiten näkemystänne

- 1= täysin eri mieltä
 2= eri mieltä
 3= ei eri eikä samaa mieltä
 4= samaa mieltä
 5= täysin samaa mieltä

Vastatkaa sen yksikön/organisaation näkökulmasta, josta itse vastaatte ja/tai parhaiten tunnette

12. Kaupungin liiketoiminnan tavoitteet on selkeästi määritelty	1	2	3	4	5
13. Kaupungin liiketoiminnalle on asetettu talouden tulostavoitteet	1	2	3	4	5
14. Kaupungin liiketoiminnalle on asetettu toimintatapoihin liittyviä tavoitteita	1	2	3	4	5
15. Kaupungin liiketoiminnalle on asetettu yhteiskunnallisia tavoitteita	1	2	3	4	5
16. Kaupunkikonsernin etu ja liiketoiminnan etu voivat joutua ristiriitaan	1	2	3	4	5
17. Kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutuminen on tärkeämpää kuin yksittäisten liiketoimien menestys	1	2	3	4	5
18. Kaupungin liiketoiminnan tulostavoitteet vaihtelevat yritys- ja toimialakohtaisesti	1	2	3	4	5
19. Kaupungin liiketoiminnan tavoitteet määritellään markkinoiden suhdanteiden mukaisesti	1	2	3	4	5
20. Kaupungin liiketoimintaa määrittävät tavoitteet laaditaan toimintaympäristön muutoksia vastaavaksi	1	2	3	4	5
21. Kaupungin liiketoiminnan tavoitteenasetantaan vaikuttavat valtion kunnille asettamat haasteet	1	2	3	4	5

22. Laittakaa kaupungin liiketoiminnan tavoitteet tärkeysjärjestykseen numeroimalla ne niin, että 1= tärkein 2= toiseksi tärkein 3= kolmanneksi tärkein jne.

- ___ Omistajan (kaupungin) tuoton varmistaminen
- ___ Kaupungin budjetin kohentaminen
- ___ Palvelujen parantaminen
- ___ Kaupungin elinkeinoelämän kehittäminen
- ___ Asukastyytyväisyyden lisääminen
- ___ Asiakastyytyväisyyden lisääminen
- ___ Yhteiskunnallinen merkittävyys

Seuraavaan osioon vastaavat ainoastaan yhtiöiden ja liikelaitosten johto sekä näiden hallitusten ja johtokuntien/lautakuntien jäsenet. Muut vastaajat siirtyvät suoraan sivulle 5, osioon 3 Strategian toiminnallistaminen.

2. LIIKETOIMINNAN ORGANISAATIOKOHTAISET TAVOITTEET

Ympyröikää seuraavista väittämistä se numero, joka vastaa parhaiten näkemystänne

- 1= täysin eri mieltä
 2= eri mieltä
 3= ei eri eikä samaa mieltä
 4= samaa mieltä
 5= täysin samaa mieltä

Vastatkaa sen yksikön/organisaation näkökulmasta, josta itse vastaatte ja/tai parhaiten tunnette

23. Kaupunki on määritellyt riittävän selkeästi edustamani organisaation liiketoiminnan tavoitteet	1	2	3	4	5
24. Edustamani organisaation liiketoiminnalle on asetettu talouden tulostavoitteet omistajan eli kaupungin toimesta	1	2	3	4	5
25. Edustamani organisaation liiketoiminnalle on asetettu toimintatapoihin liittyviä tavoitteita kaupungin toimesta	1	2	3	4	5
26. Kaupunki on asettanut edustamalleni organisaatiolle yhteiskunnallisia tavoitteita	1	2	3	4	5
27. Kaupunkikonsernin etu ja edustamani organisaation etu voivat joutua ristiriitaan	1	2	3	4	5
28. Kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutuminen on tärkeämpää kuin edustamani organisaation menestys	1	2	3	4	5
29. Kaupungin liiketoiminnan tulostavoitteet vaihtelevat liikaa yritys- ja toimialakohtaisesti	1	2	3	4	5
30. Kaupunki määrittää edustamani organisaation liiketoiminnan tavoitteet markkinoiden suhdanteiden mukaisesti	1	2	3	4	5
31. Kaupunki määrittää edustamani organisaation liiketoimintaa koskevat tavoitteet toimintaympäristön muutoksia vastaavaksi	1	2	3	4	5
32. Edustamani organisaation tavoitteenasetantaan vaikuttavat valtion kunnille asettamat haasteet	1	2	3	4	5

33. Laittakaa edustamanne organisaation tavoitteet tärkeysjärjestykseen numeroimalla ne niin, että 1= tärkein 2= toiseksi tärkein 3= kolmanneksi tärkein jne.

___ Omistajan (kaupungin) tuoton varmistaminen

___ Kaupungin budjetin kohentaminen

___ Palvelujen parantaminen

__ Kaupungin elinkeinoelämän kehittäminen

__ Asukastyytyväisyyden lisääminen

__ Asiakastyytyväisyyden lisääminen

__ Yhteiskunnallinen merkittävyys

Kaikki vastaavat tästä eteenpäin kaikkiin kysymyksiin

3. STRATEGIAN TOIMINNALLISTAMINEN

34. Kirjatkaa 3 - 5 tärkeintä liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon keinoa ja käytäntöä, joita kaupunki omistajana käyttää **liikelaitoksissa**:

35. Kirjatkaa 3 - 5 tärkeintä liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon keinoa ja käytäntöä, joita kaupunki omistajana käyttää **yhtiöissä**:

Ympyröikää seuraavista väittämistä se numero, joka vastaa parhaiten näkemystänne

1= täysin eri mieltä

2= eri mieltä

3= ei eri eikä samaa mieltä

4= samaa mieltä

5= täysin samaa mieltä

Vastatkaa sen yksikön/organisaation näkökulmasta, josta itse vastaatte ja/tai parhaiten tunnette

36. Omistajaohjauksen toimeenpanon keinot tukevat omistajastrategian toteutumista	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

37. Liiketoiminnasta vastuussa olevat henkilöt ohjeistetaan liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanoa varten	1	2	3	4	5
38. Yhtiö- ja liikelaitoskohtaiset strategiat pohjautuvat omistajan asettamiin tavoitteisiin	1	2	3	4	5
39. Kaupungin liiketoiminnan kaikki toimijat ovat tietoisia valituista toimeenpanon menetelmistä	1	2	3	4	5
40. Yhtiöiden hallitusten jäsenet tuntevat kaupungin eli omistajan liiketoiminnan tavoitteet	1	2	3	4	5
41. Liikelaitosten johtokuntien/lautakuntien jäsenet tuntevat kaupungin eli omistajan liiketoiminnan tavoitteet	1	2	3	4	5
42. Kaupungin nimeämät hallitusten jäsenet varmistavat omistajan edun toteutumisen yhtiöissä	1	2	3	4	5
43. Liikelaitosten johtokuntien/lautakuntien jäsenet varmistavat toiminnallaan liikelaitoksen taloudellisen menestyksen	1	2	3	4	5
44. Liiketoiminnan tavoitteiden toteutumista seurataan kaupungin päätöksenteossa aktiivisesti	1	2	3	4	5
45. Talouden tulosten saavuttamista seurataan kaupunkikonsernissa erityisillä mittareilla	1	2	3	4	5
46. Asiakaspalvelun tavoitteissa onnistumista seurataan säännöllisesti kaupungin päätöksenteossa	1	2	3	4	5
47. Omistajaohjauksen avulla tuetaan yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista kaupunkikonsernissa	1	2	3	4	5
48. Liiketoiminnan tavoitteiden toimeenpanon tapaa muutetaan, mikäli tilanne sitä vaatii	1	2	3	4	5
49. Omistajan edustajien ja liikelaitosten johdon välillä on riittävästi toimintaa tukevaa yhteydenpitoa	1	2	3	4	5
50. Omistajan edustajien ja yhtiöiden johdon välillä on riittävästi toimintaa tukevaa yhteydenpitoa	1	2	3	4	5
51. Kaupunki reagoi tytärganisaatioista tulevaan omistajaohjausta koskevaan palautteeseen	1	2	3	4	5
52. Kaupungin ja tytärganisaatioiden välinen yhteistyö on liiketoiminnan kannalta toimivaa	1	2	3	4	5
53. Kaupungin ja tytärganisaatioiden välinen yhteistyö on nykyään toimivampaa kuin viisi vuotta sitten	1	2	3	4	5

4. TAVOITTEISSA ONNISTUMINEN

Ympyröikää seuraavista väittämistä se numero, joka vastaa parhaiten näkemystänne

1= täysin eri mieltä

2= eri mieltä

3= ei eri eikä samaa mieltä

4= samaa mieltä

5= täysin samaa mieltä

Vastatkaa sen yksikön/organisaation näkökulmasta, josta itse vastaatte ja/tai parhaiten tunnette

54. Kaupunki on saavuttanut liiketoiminnalleen asettamansa talouden tulostavoitteet yhtiöissä	1	2	3	4	5
55. Kaupunki on saavuttanut liiketoiminnalleen asettamansa talouden tulostavoitteet liikelaitoksissa	1	2	3	4	5
56. Kaupunki on saavuttanut liiketoiminnalleen asettamansa yhteiskunnalliset tavoitteet	1	2	3	4	5
57. Kaupungin liiketoiminta on kehittynyt omistajan haluamaan suuntaan	1	2	3	4	5
58. Liiketoiminnan omistajaohjaus on kaupungissamme onnistunutta	1	2	3	4	5
59. Kaupungin omistajaohjaus on parempaa nyt kuin viisi vuotta sitten	1	2	3	4	5

60. Mitkä seuraavista seikoista mielestänne vaikuttavat eniten kaupunkinne liiketoiminnan tavoitteiden onnistuneeseen toteutumiseen? Laittakaa alla oleva lista tärkeysjärjestykseen numeroimalla se niin, että 1= tärkein 2= toiseksi tärkein 3= kolmanneksi tärkein jne.

___ Selkeä strategia

___ Omistajan ja yritysten sekä liikelaitosten operatiivisen johdon tiivis yhteydenpito

___ Tulosten mittaaminen

___ Matala organisaatorakenne

___ Luottamushenkilöiden liiketoiminnan osaaminen

___ Strategian muuttaminen toimintaympäristön muutoksia vastaavaksi

___ Asukkaiden palaute

___ Selkeät yhteiskunnalliset tavoitteet

___ Kuntatalouden tilanne

___ Organisaatorakenteen muuttaminen tavoitteiden toimeenpanoa tukevaksi

___ Selkeä konserniohje

5. PROSESSIT

Ympyröikää seuraavista väittämistä se numero, joka vastaa parhaiten näkemystänne

1= täysin eri mieltä

2= eri mieltä

3= ei eri eikä samaa mieltä

4= samaa mieltä

5= täysin samaa mieltä

Vastatkaa sen yksikön/organisaation näkökulmasta, josta itse vastaatte ja/tai parhaiten tunnette

61. Kaupungin päätöksentekojärjestelmä tukee tytäryhteisöjen menestystä	1	2	3	4	5
62. Kaupungin organisaatiota on muutettu liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi	1	2	3	4	5
63. Kaupungin organisaatio tukee nykyään liiketoiminnan tavoitteita paremmin kuin viisi vuotta sitten	1	2	3	4	5
64. Kaupungin organisaatiota tulisi muuttaa liiketoiminnan tavoitteita paremmin palvelevaksi	1	2	3	4	5
65. Liikelaitosten luottamushenkilöedustajilla on riittävästi liiketoiminnan osaamista	1	2	3	4	5
66. Yhtiöiden hallitusten edustajilla on riittävästi liiketoiminnan osaamista	1	2	3	4	5
67. Liiketoiminnan tulostavoitteita muutetaan suhdanteiden mukaan	1	2	3	4	5
68. Kaupunki analysoi yhteiskunnan muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin	1	2	3	4	5
69. Kaupunki analysoi markkinoiden muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin	1	2	3	4	5
70. Kaupunki analysoi markkinoiden muutosten vaikutusta liiketoiminnan tavoitteisiin enemmän kuin aikaisemmin	1	2	3	4	5
71. Kaupungin on helppo reagoida liiketoimintaan vaikuttaviin ympäristön muutospainaisiin	1	2	3	4	5
72. Kaupunki reagoi liiketoimintaan vaikuttaviin ympäristön muutospainaisiin nykyään nopeammin kuin viisi vuotta sitten	1	2	3	4	5
73. Kaupunki on riittävän innovatiivinen omistaja	1	2	3	4	5
74. Kaupunki on innovatiivisempi omistaja kuin viisi vuotta sitten	1	2	3	4	5

6. ASIAKKAAT JA ASUKKAAT

Valitkaa seuraavista väittämistä se numero, joka vastaa parhaiten näkemystänne

- 1= täysin eri mieltä
2= eri mieltä
3= ei eri eikä samaa mieltä
4= samaa mieltä
5= täysin samaa mieltä

Vastatkaa sen yksikön/organisaation näkökulmasta, josta itse vastaatte ja/tai parhaiten tunnette

75. Liiketoiminnan tavoitteissa huomioidaan asukkaiden tarpeet ja odotukset	1	2	3	4	5
76. Liiketoiminnassa huomioidaan asiakaspalvelun laatu	1	2	3	4	5
77. Asiakaspalvelun laatuun kiinnitetään enemmän huomiota kuin viisi vuotta sitten	1	2	3	4	5
78. Palveluyksiköiden liiketoiminnallistaminen on parantanut kaupungin palvelujen laatua	1	2	3	4	5
79. Liiketoiminnan tavoitteissa huomioidaan palvelujen vaikuttavuus	1	2	3	4	5
80. Liiketoiminnan tavoitteita muutetaan asukkailta saatavan palautteen perusteella	1	2	3	4	5
81. Kaupunki on onnistunut asiakaspalvelussa	1	2	3	4	5

KIITOS VASTAUKSISTANNE!

Liite 5: Haastatellut henkilöt ja haastattelu-aika sekä paikka

Helsinki:

Kaupungin kamreeri Seppo Olli, Helsingin kaupunki 4.5. 2006 kaupungintalolla
Toimitusjohtaja Veikko Vermilä Urheiluhallit Oy 11.4. 2006 Urheiluhallien tiloissa

Tampere:

Controller Janne Salonen Tampereen kaupunki 30.3. 2006 kaupungintalolla
Toimitusjohtaja Timo Pylvänen Tampereen Sähkölaitos 21.3. 2006 Sähkölaitoksen tiloissa

Turku:

Toimitusjohtaja Irina Nordman Turun Vesilaitos 29.3. Vesilaitoksen tiloissa
Tarkastus, Marianne Nihtilä Turun kaupunki 29.3. 2006 Kaupungin tiloissa
Apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen 30.3. 2006 puhelinhaastattelu

Espoo:

Toimitusjohtaja Jukka Piekkari Espoon Vesi 18.4. 2006 Espoon Veden tiloissa
Rahoitusjohtaja Reijo Tuori Espoon kaupunki 30.3. 2006 kaupungintalolla

Oulu:

Rahoituspäällikkö Jarkko Raatikainen Oulun kaupunki 13.4. 2006 kaupungin tiloissa
Johtaja Matti Matinheikki Oulun katutuotanto 13.4. 2006 Katutuotannon tiloissa

Vantaa:

Toimitusjohtaja Pertti Laukkanen Vantaan Energia Oy 4.4. 2006 Vantaan Energian tiloissa
Toimitusjohtaja Pertti Heinonen Vantaan Vesi 17.5. 2006 Vantaan Veden tiloissa

Hyvinkää:

Rahoitusjohtaja Raimo Lahti 21.11. 2005 Hyvinkään kaupunki, kaupungintalolla

Riihimäki:

Kaupunginjohtaja Seppo Keskiruokonen 21.11. 2005 Riihimäen kaupunki, kaupungintalolla

Liite 6: Haastattelurunko

Teemahaastattelun runko 10.3. 2006

1. Taustaa

- Vastaajan asema
- Organisaatio
- Nykyisessä tehtävässä ___ vuotta
- Kokemus teknisen- ja ympäristöalan liiketoiminnasta/nykyisestä tehtävästä

2. Ymmärryksen luominen

- Mitä ymmärrätte Corporate Governancella
- Mitä ymmärrätte omistajaohjauksella
- Mitä ymmärrätte omistajastrategialla
- Millaista on hyvä omistajaohjaus
- Millainen on hyvä strategia
- Mitä nämä asiat tarkoittavat teidän organisaatiossanne
- Miten nämä asiat toteutuvat teidän organisaatiossanne

3. Omistajastrategian tavoitteet teknisen- ja ympäristötoimen toimialalla

- Yleiset tavoitteet
- Tehtävä- ja organisaatiokohtaiset tavoitteet
- Eritelkää ympäristötekijöitä ja muutoksia, jotka vaikuttavat omistajastrategian tavoitteisiin
- Miten niitä tunnistetaan, ketkä toimijat mukana tunnistamassa ympäristötekijöitä
- Mitkä tekijät eniten vaikuttavat omistajan asettamiin tavoitteisiin (sidosryhmät, markkinat, investoinnit, asiakkaat, työllisyys jne..)
- Joutuuko tavoitteita muuttamaan usein
- Onko ala/ alat dynaaminen, pystyttekö vastaamaan muutoksiin
- Onko omistajaohjaus toimivaa kaupungissanne: hyvää/huonoa
- Tukeeko omistajastrategia yhtiöiden ja liikelaitosten liiketoimintaa
- Arvioitko aiempia tuloksia asettaessanne uusia tavoitteita
- Saatteko palautetta omistajaohjauksesta sidosryhmiltä, vaikuttaako saatu palaute uusiin tavoitteisiin

4. Tavoitteiden toimeenpano

- Miten tavoitteiden toimeenpano varmistetaan
- Miten varmistetaan konsernin synergiat ja kaupungin kokonaisuus
- Millaista ohjausta kaupunki omistajana käyttää
- Mitä ohjauskeinoja tunnistat oman organisaatiosi kohdalta
- Onko siinä organisaatiokohtaisia eroja
- Ketkä ovat avainhenkilöitä omistajastrategian onnistumisen kannalta
- Mitkä asiat mielestänne vaikuttavat onnistuneeseen omistajaohjaukseen

- Miten onnistumisia mitataan
- Miten kaupunki reagoi yhtiöistä ja liikelaitoksista tulevaa palautteeseen
- Pyrkivätkö tytärorganisaatiot ohjaamaan kaupunkia omistajana

5. Omistajaohjaukseen liittyvä poliittis-hallinnollinen prosessi

- Mikä on poliittisen päätöksenteon rooli omistajaohjauksessa
- Mikä on viranhaltijoiden rooli omistajaohjauksessa
- Onko poliittis-hallinnollinen prosessi toimiva omistajaohjauksen kannalta
- Onko ongelmanratkaisu ja päätöksenteko toimivaa omistajaohjauksen kannalta
- Onko omistajastrategian määrittäjän ja toimeenpanijan rooli selkeä
- Miten yhtiöiden hallitukset valitaan, kriteerit ja tehtävät

6. Vuorovaikutus

- Millaista yhteydenpitoa on omistajan ja yhtiöiden ja liikelaitosten operatiivisen johdon välillä
- Onko sitä riittävästi
- Onko se toimivaa
- Miten sitä voisi kehittää

Mitä muuta haluaisitte sanoa kaupungin omistajastrategioista ja niiden toimeenpanosta