

# KUNTIEN LIIKETOIMINTA – KUNNALLISTEN PROSESSIEN KEHITTÄMISEN VÄLINE

Mari Maanonen  
Hallintotieteen tohtorin koulutusohjelma  
Lisensiaattityö 26.1.2005  
Ohjaaja: professori Juha Vartola  
Tampereen yliopisto  
Johtamistieteiden laitos

<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO.....</b>	<b>4</b>
<b>1. JOHDANTO: KUNNAT YRITYSTOIMINNASSA.....</b>	<b>5</b>
1. 1. Tutkimustehtävä ja työn keskeiset käsitteet.....	8
1.2. Mitä aiheesta jo tiedetään? .....	11
<b>2. JULKISEN HALLINNON MUUTOS MANAGERIALISMIN KAUDELLA 1987–2004 ....</b>	<b>12</b>
2.1. Julkisen hallinnon yleiset muutostrendit Suomessa .....	14
2.2. Työn viitekehys NPM ja sen teoreettinen perusta .....	19
2.3. Kunnat ja palvelutuotannon ohjauksen uudet muodot .....	26
2.4. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä.....	29
2.5. Kuntien liiketoiminta NPM:n valossa.....	36
2.6. Työn viitekehys, strateginen johtaminen NPM:n välineistönä .....	38
2.6.1. Strategian käsitteen koulukunnat .....	39
2.6.2. Määrämuotoisen strategiakäsitteen koulukuntien lähestymistavat .....	40
2.6.3. Strategiatyö kohti orgaanista organisaatiota.....	44
2.6.4. Strategia osaamisen kautta.....	45
2.7. Corporate Governance .....	48
<b>3. TYÖN VIITEKEHYS, KONTINGENSSITEORIA.....</b>	<b>52</b>
3.1. Kontingenssiteoria, systeemiteorian johdannainen.....	53
3.2. Systeemiteorian perusteet.....	54
3.3. Kontingenssiteorian lähtökohdat.....	61
3.4. Kontingenssiteorian organisaatiokäsitys.....	65
3.5. Kontingenssiteorian haasteet kuntatutkimuksessa .....	71
3.6 Liiketoiminnan ohjaus kontingenssiteorian valossa.....	72
<b>4. KÄSITYS MENESTYVÄSTÄ ORGANISAATIOSTA TYÖN VIITEKEHYSTEN NÄKÖKULMASTA .....</b>	<b>75</b>
4.1. Tutkimuksen kohteet .....	77
4.2. Metodologia .....	82
<b>5. STRUKTUROITU ANALYYSIRUNKO TEEMOITTAIN .....</b>	<b>85</b>
5.1. Markkinamekanismien käyttöönottamisen syyt ja tavoitteet .....	93
5.1.1. Kontingenssiteorian näkökulma.....	93

5.1.2. NPM -näkökulma .....	97
5.1.3. Osaamisen ajan strategiakäsitteen näkökulma .....	98
5.2. Liiketoiminnan strategisten linjojen määrittäminen ja toteuttaminen .....	98
5.2.1. Kontingenssiteorian näkökulma .....	99
5.2.2. NPM näkökulma .....	100
5.2.3. Osaamisen ajan strategiakäsitteen näkökulma .....	101
5.3. Poliittishallinnollisen prosessin roolit liiketoiminnan toteuttamisessa .....	102
5.3.1. Kontingenssiteorian näkökulma .....	102
5.3.2. NPM -näkökulma .....	103
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	104
LÄHTEET .....	111
LIITTEET 3 KPL .....	116

## **Kuvio- ja taulukkoluetelo**

### **Kuvioluettelo**

- Kuvio 1:** Kuntakonserni ja siihen kuuluvat yksiköt, s. 32
- Kuvio 2:** R.H. Banathyn systeemien tyypitysmalli, s. 60
- Kuvio 3:** Organisaation muutos hierarkiasta vuorovaikutukseen, s. 65
- Kuvio 4:** Organisaation sisäiset riippuvuussuhteet, s. 68
- Kuvio 5:** Yksilön kontribuution ja ympäristön välinen suhde organisaatiossa, s. 71

### **Taulukkoluetelo**

- Taulukko 1:** Strukturoitu analyysirunko, s. 88
- Taulukko 2:** Pelkistetty strukturoitu analyysirunko, s. 93

## 1. Johdanto: Kunnat yritystoiminnassa

Varsin monet julkishallinnon tutkimukset ja opinnäytetyöt ovat viimeisen kymmenen–viidentoista vuoden aikana alkaneet sanoilla ”julkishallinto on murroksessa”. Se ei lie ne kenellekään enää uutinen, joten tämän työn voi aloittaa toteamalla, että kunnat ovat tänä päivänä kiinnostavassa hybridimäisen toiminnan tilassa, koska toimintakenttään on liittynyt liiketoiminnan keinojoukkoja. Tässä työssä tutkitaan kuntien liiketoimintaa, sitä, miten kunnat sitä toteuttavat ja miten ne omistajaohjauksella pyrkivät siihen vaikuttamaan. Liiketoiminnan tavoitteenasetanta kunnallisessa toiminnassa on kiinnostava aihe, sillä julkisella yrityksellä on hybridimäinen luonne. Käytännössä on havaittu, että kuntien liiketoiminnassa omistajaohjaus jää kuntalain ja osakeyhtiölain säädösten välimaastoon eikä tilanne voi kauan jatkua sellaisena. Ilmiö ei tosin ole pelkästään käytännössä havaittu, vaan lainsäädäntöä tutkimalla voidaan havaita, että kuntien ei pitäisi harjoittaa liiketoimintaa, ellei toiminnalla ole yhteiskunnan palvelutehtävää tukevaa vaikutusta. Näin todetaan mm. Heuru, Mennola & Rynänen *Kunnallisoikeuden perusteet* -teoksessa. Onko tästä lähtökohdasta ohjattu yritys parhaan mahdollisen omistajaohjauksen piirissä? Ingo Vogelsong toteaa osuvasti, että julkinen yritys on hybridi, jolloin sen viitekehystä on analysoitava kahdella osa-alueella, toisaalta markkinoilla ja toisaalta julkisen organisaation kautta, johon 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 liiketoiminnallaan tavoittelevat, on kiinnostava kysymyksen kohde.

Valtion ja kuntien rooli on muuttunut perinteisen mallin mukaisena palveluiden tuottajana, ja yksityiset, markkinoilla toimivat palvelutuottajat voivat osittain toimittaa tätä palvelutuottajan tehtävää. Samoin responsiivisuuden vaatimukset ovat lisääntyneet palvelutuotannossa ja asiakaspalvelussa. Julkisia palveluita on perinteisesti jaoteltu erilaisiin viitekehyksiin, joiden avulla otetaan kantaa siihen, mikä palvelu on tuotettava julkisin varoin ja mitkä palvelut taas voidaan tuottaa markkinaperusteisesti. (Salminen 1995, 145). Esimerkiksi veden ja sähkön jakelu haastaa nämä tyypilliset jaottelut. Sähkömarkkinat vapautuivat ja vesilaitoksia on yhtiötetty, jolloin ns. välttämättömyyspalvelut ovat vapautuneet kilpailtaviksi yksityisille markkinoille. Tosin asukkaat ovat kyllä maksaneet vesijohtovedestä ja sähköstä. Näiden kahden palvelun osalta kyse on ennemminkin toimintatapojen muutoksesta kuin radikaalista järjestelmän muutoksesta. Samalla kun palvelurakennetta muutetaan, otetaan kantaa myös valtiokäsitykseen ja yhteiskunnan rooliin yksilön elämässä. Näitä teemoja käsitellään tyypillisesti liberaaliin valtiokäsitykseen pohjautuvan julkisen valin-

nan kautta. Toinen toimintamalliin liittyvä muutos kunnissa on tapahtunut johtamisen suhteen. Kuntalakia vuodelta 1995 voidaan pitää vedenjakajana, joka muutti sekä palvelutuotannon että johtamisen rakennetta kunnissa. Monissa kunnissa on otettu käyttöön konsernijohtamisen malli. Kun kuntaa johdetaan konsernina, johtaminen muuttuu pääliikkövirasto-johtamisesta managerialistiseen suuntaan. Konsernijohtamisessa on kyettävä hallinnoimaan ja koordinoimaan hierarkkisen johtamisen lisäksi erilaisia verkostomaisia kumppanuuksia. Kumppanuudet ja muut verkostot ovat lisääntyneet. Yhtenä syynä siihen on palveluyksiköiden yhtiöittäminen ja muiden markkinatoimijoiden hyödyntäminen kuntien palvelukentässä, jolloin perinteinen hierarkian suoman valtuutuksen mukainen johtaminen ei yksin tule kysymykseen. Menestyvän konsernin johtaminen vaatii johtamisen kyvykkyyksiä, kuten esim. kumppanuuksien rakentamista ja konsernin kokonaisedun varmistamista. Johtamisjärjestelmän muutokseen linkittyy myös strateginen johtaminen, jonka avulla kuntakonsernin tulisi pystyä varmistamaan sekä lyhyen että pitkän aikavälin menestys ja laadukkaat palvelut. Tässä työssä yhtenä viitekehyksenä on strategian käsitteistö ja sen osalta erityisesti osaamisen ajan strategiat, jonka kautta kuntien liiketoiminnan strategia-työtä ja sen toiminnallistamista peilataan.

Tässä työssä perehdytään kuntakonsernin toiminnan yhteen osaan eli kuntien liiketoiminnan toteuttamiseen, siihen, miten kunnat jäsentävät roolinsa muuttuneessa toimintaympäristössä ja millä strategisilla valinnoilla liiketoimintaa toteutetaan. Tämä tutkimus nojaa kontingenssiteoriaan ja strategian käsitteistöön. Kolmas viitekehys on NPM, jonka keinojoukko leimaa tyypillisesti hallinnon toimintaa tällä hetkellä. Kontingenssiteorian metodologisen luonteen vuoksi tutkimus lähtee siitä hypoteesista, että menestyvät organisaatiot pyrkivät varmistamaan menestyksensä vastaamalla ympäristön muutosvoimiin ja tarpeisiin. Strategiatyö on johtamisessa se väline, jolla ympäristön muutosvoimiin vastataan. Kuntakonsernin ohjaaminen on haasteellista, sillä osakeyhtiöiden hyvän omistajaohjaustavan mukaan omistajan tulisi varmistaa vain yhtiön etu. Kuitenkin kunnalla on julkisen luonteensa vuoksi myös muita kuin markkinaintressejä, ja näiden sekoittuessa kunnan hybridi-luonteesta tulee sangen kiinnostava tutkimuksen aihe. Kiinnostavaa liiketoiminnassa on se, että kunnilla on lain säätämiä palvelutuotantoon liittyviä tehtäviä, joissa julkinen intressi on ilmeinen. Kuitenkin yrityksen omistajan näkökulmasta kunnilla pitäisi ainakin teoriassa olla pelkästään liiketaloudellinen intressi omistamiinsa yhtiöihin. Osakeyhtiölaki ja alan oppikirjat kuvaavat varsin selkeästi hyvän omistajaohjauksen ja hallitustyöskentelyn mallin. Malli on apuna myös tässä työssä, ja sen avulla lähestytään omistajaohjausta kuntaomisteisissa yhtiöissä ja liikelaitoksissa.

Työtä ohjaa kontekstuaalinen kuntakäsitys. Se tarkoittaa sitä, että kunta nähdään institutionaalisen luonteensa lisäksi moniulotteisena, ympäristöönsä reagoivana, monimuuttujaisena yksikkönä. Samoin kontingenssiteorian lähtökohta on organisaation reagoivuus ympäristöönsä. Kontingenssiteorian lähtökohtia voi hyödyntää myös metodisesti tunnistettaessa kuntaorganisaation ympäristön muuttujia suhteessa omistajastrategioihin. Ilmiön kompleksisuutta kuvaa myös se, että julkisyhteisön markkinamekanististen piirteiden lisääntymiseen ovat vääjäämättä vaikuttaneet myös markkinoiden vapautuminen ja globalisaatio. Markkinat ja ihmiset liikkuvat vapaammin eikä kunta enää samalla tavalla ilmennä tietyn alueen taloutta ja osaamista. Ihmiset ja pääomat liikkuvat suuremmalla alueella kuin paikallisyksikössä.

Talouspolitiikan kansalliset lähtökohdat ovat muuttuneet. Niihin ovat osittain vaikuttaneet ideologiset suuntaukset, mutta myös taloudelliset argumentit. Esimerkiksi Ruotsissa kuntien yritysmuotoista toimintaa on perusteltu taloudellisen vastuun selkeydellä, neutraalin kilpailutilanteen luomisella ja tuottavuuden ja tehokkuuden lisääntymisellä. Kuntien yritysmuotoista toimintaa voidaan pitää välivaiheena yksityiselle omistukselle. Rajat julkishallinnon ja yritystoiminnan välillä ovat hämärtyneet. (Johansson 2002, 9.) Yrity maailman tapaukset antavat vahvan empiirisen taustan kontingenssiteorialle. Julkisyhteisön tutkimiseen kontingenssiteoria on haastavampi, sillä kunnan strateginen liikkumavara ja mahdollisuus reagoida ympäristön muutoksiin ovat säännöstellympiä. Kuitenkin tässä työssä kuntia lähestytään niin, että ne voivat omien mahdollisuuksiensa rajoissa toimia kontingenssiteorian mukaisesti ympäristöönsä reagoivina, dynaamisina subjekteina. Tutkimuksen kohteena on kuntien liiketoiminta, ja tässä työssä tutkitaan, miten kunnat kontingenssiteorian, NPM:n ja strategian käsitteen näkökulmasta reagoivat ympäristön muutosvoimiin ja miten reagointi välittyy omistajaohjaukseen ja toiminnan prosesseihin. Samalla tutkitaan myös perinteisen kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuutta liiketoiminnassa. Perinteisesti järjestelmä nähdään poliittisten allokaatioiden kautta, ja kohteena on kunnan julkinen palvelutehtävä. Kun kunnan toimintakenttä laajenee yksityiselle sektorille, muuttuu myös organisaation luonne, ja sitä ympäröivä järjestelmä joutuu muuttamaan toimintatapaansa.

Toimintakentän muutos konkretisoituu esimerkiksi palveluyksiköiden yhtiöittämisen osalta siinä, että hierarkkisesti johdettu virasto muuttaa johtamistapaansa omistamisella johtamiseen.

Koska markkinamekanismien hyödyntäminen on osa NPM -keinojoukkoa ja NPM korostaa strategisen johtamisen merkitystä yksityissektorin ohessa myös julkishallinnossa, käydään tässä työssä läpi myös strategian käsitteistön kehittymistä, ja työn empiirisessä osassa kuntien liiketoimintaa peilataan kontingenssiteorian ja NPM -käsitteistön ohella osaamisen ajan strategian kautta.

Tämä liseniaattityö on orientaatiota väitöskirjalleni, jonka työstämistä jatkan samasta aiheesta. Sen vuoksi käsillä olevan työn teoreettinen osuus on varsin laaja suhteessa työn empiriaan. Kirjallisuuteen oli kuitenkin perehdyttävä kattavasti, jotta sain riittävän ymmärryksen työhön valittujen organisaatioteorioiden ja organisaatiokäsitysten kehittymisestä. Valituissa viitekehyksissä on perusideana saada kuva siitä, miten erilaiset organisaatioteoriat ja -käsitykset lähestyvät menestyvän organisaation luonnetta. Tältä pohjalta voin jatkaa väitöskirjatyön laajemman empirian hankintaa ja sen analysointia.

## **1. 1. Tutkimustehtävä ja työn keskeiset käsitteet**

Tässä työssä käytetään väljästi hyväksi kontingenssiteorian olettamaa: mitä ympäristön muutostekijöitä kunnat liiketoiminnan tavoitteenasetannassa havaitsevat ja millä keinoin liiketoiminnan tavoitteisiin pyritään. Keskeisin kysymys on, miksi kunnat julkisyhteisöinä tekevät liiketoimintaa. Kari-Pekka Mäki-Louhiluoma kirjoittaa, että organisaation havainto ympäristöstä on subjektiivinen. Myös tässä työssä tarkastellaan kuntien subjektiivisia käsityksiä ympäristön muutostekijöistä siltä pohjalta, mitä tekijöitä kunnat ovat ympäristöstään tunnustaneet ja välittyvätkö ne tavoitteenasetantaan, ts. varmistaako kunta menestyksensä käsillä olevassa toimintaympäristössä reagoimalla siihen. Lähtöajatuksena on, että menestyvät kunnat mieluummin reagoivat liiketoimintastrategiallaan ympäristön muutosvoimien mukaisesti kuin pitäytyvät vanhassa suunnittelujärjestelmässään, etenkin, jos se ei vastaa ympäristön odotuksia. Tämä on työn olettama, eräänlainen aksioma kunnan toimintatavasta. Tällöin kyseessä on sovellus kontingenssiteoriasta. Tutkija ei varsinaisesti itse ota kantaa kuntien tilanneyhteyksiin vaan analysoi kuntien omia tulkintoja tilannetekijöistä liiketoiminnan ohjauksen yhteydessä. Tästä lähtökohdasta aletaan selvittää kuntien liiketoiminnan lähtökohtia, poliittis-hallinnollisen prosessien rooleja omistajaohjauksessa sekä omistajaohjauksen toteuttamistapaa. Tutkimuksen kohdekaupungit ovat Jyväskylä, Lahti, Oulu, Tampere ja Turku. Kohdekaupunkeihin palataan myöhemmin.



Kuntien liiketoimintaa käsitellään tässä työssä myös NPM:n ja osaamisen ajan strategian käsitteen kautta. Näiden kolmen viitekehyksen avulla peilataan kuntien liiketoiminnan syitä ja tavoitteita. Lisäksi tutkitaan poliittis-hallinnollisen prosessin rooleja ja toimintatapoja liiketoiminnan toteuttamisessa.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntien liiketoiminnan syitä ja analysoida kohdekuntien käsityksiä ympäristön muutostekijöistä, joihin liiketoiminnan tavoitteilla ja organisaation prosesseilla vastataan. Pyrkimys vastaavuuteen ympäristön kanssa pyritään saavuttamaan strategialla, joka johtaa organisaation ja ympäristön kohtaamiseen. Lähtökohtana on, että kunnan rooli on muuttunut julkisesta palveluautomaatista turbulentissa ympäristössä eläväksi organisaatioksi, jonka toimintakenttä on laajentunut myös markkinaperusteisiin toimintoihin. Kunnan on varmistettava sekä asukkaiden hyvinvointi että liiketoimien menestys. Tavoitteena on siten kuntakonsernin kokonaismenestyksen varmistaminen.

Lähtökohtaisena olettamana on, että kuntien liiketoimintastrategioissa on analysoitu kuntien toimintaympäristöä ja sen pohjalta on laadittu menestykseen tähtäävä strategia. Pelkkä strategian laatiminen ei kuitenkaan riitä, vaan strategia pitää toiminnallistaa käytännön teoiksi ja muuttaa organisaatiota strategista tahtotilaa tukevaksi.

Käsillä oleva tutkimuksen pohdinnan voi tiivistää seuraaviksi tutkimuskysymyksiksi:

1. Millaisia syitä ja tavoitteita kaupungit nimeävät liiketoiminnan toteuttamiselle?
2. Millä omistajaohjauksen keinoilla tavoitteisiin pyritään?
3. Missä määrin kaupungit huomioivat ympäristön muospaineita liiketoiminnan ohjauksessa ja strategisissa painopisteissä?
4. Miten hyvin kaupunkien poliittis-hallinnolliset prosessit tukevat liiketoiminnan tavoitteita?

Käyn seuraavaksi läpi tähän työhön liittyviä käsitteitä. Työ edustaa enemmän johtamisen ja strategian tutkimusta kuin taloustiedettä tai yksityisoikeutta, mutta kuvaan tässä työhön läheisimmin liittyvät talouden ja liiketoiminnan käsitteet. Liiketoiminnan toteuttamisen yksi ohjausväline on omistajaohjaus, josta käytetään monesti englanninkielistä termiä Corporate Governance. Seuraavassa kolme määritystä, mitä tässä työssä omistajaohjauksella eli Corporate Governancella voi jatkossa käsittää: *”Corporate Governance on prosessi, jonka*

*puitteissa yrityksille saatetaan tietoon sidosryhmien oikeudet ja toivomukset.*” (Demb ja Neubauer 1992, 187.) Tai: *”Corporate Governance on järjestelmä, jolla yhtiötä johdetaan ja valvotaan.*” (Cadbury 2002, 1.) Anglosaksisessa maailmassa se on omistajien ohjausta, Manner-Euroopassa näkemys on laajempi ja mukaan otetaan myös muiden sidosryhmien ohjausvaikutus. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 22.)

Tässä työssä käsitellään myös liikelaitosten omistajaohjausta, joka on erilaista organisaatioiden luonteen ja lainsäädännön vuoksi. Kunnallisen liikelaitoksen voi määrittää näin: sillä on itsenäinen asema kunnan talousarviossa sekä erilliskirjanpito ja oma tilinpäätös. Liikelaitoksella on kannattavuusperusteista liiketoimintaa. ja investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. (Lasse Oulasvirran luento syksyllä 2004.) Kunnallinen yhtiö taas 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 & co, toim. 2003, 189.)

Liiketoiminnan määrittelyssä otetaan avuksi liiketoimen määritelmä. Liiketoimi on vastikkeellista vaihdantaa. (Pekkarinen & Sutela 2000, 339.) Liiketoimintaprosessi on toisiinsa liittyvien toimintojen ja tehtävien muodostama kokonaisuus, joka alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen. (Hannus 1994). Työssä käsitellään kuntien markkinamekanistisia toimintatapoja. Markkinamekanismeilla tarkoitetaan markkinoihin mielletäviä toimintatapoja: *”Markkinoilla ostetaan ja myydään hyödykkeitä.*” Pekkarinen ja Sutela määrittävät, että markkinoilla vallitseva täydellinen kilpailu toteutuu siinä tilanteessa, jolloin kysyntä ja tarjonta määrittävät hinnan. Markkinoita leimaa tuotantotekijöiden niukkuus, siksi tuotteista peritään hinta. (Pekkarinen & Sutela 2000, 62–65.) Tässä työssä jatkossa mainittavat markkinamekanistiset toimintatavat viittaavat siten kuntien liiketoimintaan, joko liikelaitoksiin tai kuntien määräenemmistöisessä omistuksessa oleviin yhtiöihin. Lähtökohtana on, että liiketoiminta on vastikkeellista toimintaa. Tämän työn ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi maksulliset terveystalot tai muu maksullinen toiminta, joka kuitenkin tuotetaan kunnallisessa netto- tai bruttobudjetoidussa yksikössä tai muussa vastaavassa, ei liiketoimintaa tekevässä yksikössä. Koska kyse on kunnan liiketoiminnan toteuttamisesta ja omistajaohjauksesta, on työn ulkopuolelle luonnollisesti rajattu myös kuntien käyttämät ulkopuoliset palveluntuottajat. On syytä vielä tarkentaa, että julkishyödykkeistä on kyse silloin, kun lisäkuluttaja ei kasvata tuotantokustannuksia. Esimerkkinä voivat olla poliisi tai kadut. (Pekkarinen & Sutela 2000, 127.) Pekkarinen ja Sutela jatkavat, että julkishyödykkeiden osalta markkinat eivät toimi. (mt. 63.)

Kun tässä työssä erityisesti kontingenssiteorian yhteydessä mainitaan ympäristön muutosvoimat, tarkoitetaan kuntien ympäristöllä sen asukkaita, markkinoita, sosio-ekonomista tilannetta, globalisaation vaikutuksia, EU:n vaikutuksia kuntien toimintaan ja muita sellaisia ympäristötekijöitä, joilla on joko välittömiä tai välillisiä vaikutuksia kuntien toimintaympäristöön. Ne vaikuttavat joko asukkaiden päivittäiseen elämään tai viranomaistoimintaan.

Toimintaympäristö voidaan jakaa mikro- ja makroympäristöihin. Mikroympäristön muodostavat ne tekijät, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan välittömästi. Kuntien kyseessä ollessa näitä ovat asukkaat, asiakkaat ja muut sidosryhmät.

Makroympäristön muodostavat ne demografiset, fyysiset, teknologiaan liittyvät, poliittiset ja sosio-kulttuuriset voimat, joilla on vaikutusta organisaation mikroympäristön toimijoihin. (Porter 1985)

## **1.2. Mitä aiheesta jo tiedetään?**

Kuntien liiketoiminnasta ja konserniohjauksesta on tähän mennessä tullut varsin vähän tutkimustietoa, etenkin kun aihetta käsitellään johtamisen ja prosessien ohjaamisen näkökulmasta. Viimeisimpiä aiheeseen viitatteita töitä ovat mm. Pauli Puttosen väitöskirja vuodelta 2002 ja Pekka Valkaman väitöskirja vuodelta 2004. Myös Jan-Erik Johansson on tutkinut Helsingin kaupungin konsernistrategioita tutkimuksessaan ”Helsingin tyttäret”. Puttonen keskittyi tutkimuksessaan vallankäyttöön yhtiöissä, ja Johanssonin tutkimusraportti on ennemminkin pragmaattinen kuvaus siitä, miten konsernijohtamista tytäryhtiöissä kannattaisi kehittää. Valkama käsittelee kuntien markkinamekanistista toimintaa kvasimarkkinoilla agenttiteorian valossa. Valkama mallintaa osuvasti aiheesta tehtyä tutkimusta niin, että se voidaan jaotella neljään osaan: Yhtiöittämiskokemusten kartoittaminen, oikeustieteellinen tutkimus, hallinto-opillinen käsitteellinen tutkimus ja taloustiedettä soveltavat tutkimukset. (Valkama 2004, 27.) Kuntien markkinamekanismien talouden vaikutuksista on tutkimusta tehty varsin paljon, mutta liiketoiminnan johtaminen ja ohjaaminen ovat jääneet vähemmistöön.

Valtionyhtiöiden omistajaohjausta on tutkittu varsin paljon, mutta kunnan roolia omistajana ei vielä niinkään paljoa. Julkisista yrityksistä on mm. sellaisia mainintoja, että niiden onnistumista ei voi mitata talouden mittarein (Shepherd 1978, 227), tai että osakeyhtiömuodon niveltymisen osaksi demokraattista päätöksentekoa on konstikasta. (Anttiroiko, Haveri, Karhu & co, toim. 2003, 190.) Kuntatutkimuksessa on käsitelty markkinavetoisia toiminta-

tapoja ja kuntajohtamiseen tulleita managerialistisia piirteitä. Leena Leväsvirta on kiinnostavasti kuvannut kuntien hallintoa muuttuvassa toimintaympäristössä kontingenssiteorian valossa. Organisaation ympäristön dynaamisuuden aste nousee tässäkin tutkimuksessa kiinnostavaksi tekijäksi, samoin kuin Leväsvirran työssä. Joissakin kirjoituksissa, mm. Johansson 2002, todetaan, että yhtiöittäminen on kunnalle mielekäs toimintatapa ainoastaan silloin, kun tarkoituksena on luopua ko. toiminnasta, ts. yhtiöittämisen kautta tehdään sen myynti mahdolliseksi. Mikäli näin on, on kuntien rooli todellakin muuttumassa ja voidaan miettiä, jäävätkö kunnan emokonsernin sisälle pelkästään tietyt lakisääteiset tehtävät, ja suurin osa toiminnoista hankitaan yksityisiltä markkinoilta tai toteutetaan itse markkinaehtoisesti. Kontingenssiteorian valossa kuntien liiketoimintaa voi punnita niin, että ympäristön tilan ollessa X on kunnan menestyksen kannalta mielekkäämpää toimia tavalla Y, tässä tapauksessa luopua tai yhtiöittää osa palveluista.

Kuntakonsernin johtamisjärjestelmästä ovat vuonna 2003 julkaisseet tutkimuksen Pentti Meklin ja Juha-Pekka Martikainen, jotka samalla kirjoittavat konsernin tytäryhteisöjen ohjaamisesta ja omistajuuden järjestämisestä.

Koska aiheesta on vain vähän aiempaa tutkimustietoa, analysoidaan tässä työssä kuntien liiketoiminnan strategisia tavoitteita ja jatketaan edellisten tutkijoiden avaamassa ilmiömaailmassa kuntien luonteesta liiketoiminnan toteuttajana.

## **2. Julkisen hallinnon muutos managerialismin kaudella 1987–2004**

Julkista johtamista ja julkista palvelutuotantoa ohjaavat tällä hetkellä uuden julkisen johtamisen trendit. Julkisen palvelun tehokkuutta verrattuna yksityiseen toimintaan kyseenalaistetaan. Teesejä yksityisen tuotannon tehokkuudesta on esittänyt kirjoituksissaan mm. Peter Self, joka toteaa yhteenvetona, että jopa julkinen intressi voidaan saavuttaa paremmin markkinamekanistisin keinoin. (Self 1994, 63.) Myös mm. Sakari Möttönen on todennut teoksessa ”Virastosta tuli palvelukeskus”, että managerialismissa on byrokratiaa vastustavia voimia. (Möttönen 2001, 117.)

Managerialismin ajatus, laajemmin käsitettynä koko NPM -paradigma julkisessa hallinnossa, lähtee 1970–1980-luvun vaihteesta, ja ensimmäisiä käytännön toimijoita tuolla saralla ovat Ison-Britannian pääministeri Margaret Thatcher sekä Yhdysvaltojen paikallishallinto Sunnyvalessa, Kaliforniassa. Keskeisimmät syyt NPM -käytäntöjen käyttöönottoon olivat talouden heikkous sekä verojen lisäyksen vastustus. Myöhemmin uudistukseen mukaan

tulivat myös Uusi-Seelanti ja Australia. Näistä uudistuksista innostuneina suurin osa OECD-maista lähti mukaan tämäntyyppiseen hallinnon uudistukseen. Vasta myöhemmin tutkijat kiinnostuivat ilmiöstä ja nimesivät sen uudeksi julkiseksi johtamiseksi, lyhennykseltään NPM. G. 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).

Lista on tuttu monille, ja ilmiöt on helppo tunnistaa lähes jokaisen organisaation kehittämisideoista. On vaikea vetää rajaa, mitkä seikat ilmentäisivät enemmän yksityistä organisaatiota kuin julkista, sillä listattu keinovalikoima on käytössä kaikenlaisissa organisaatioissa. Uuden julkisen johtamisen teemat ovatkin siirtyneet pitkälti yritysmaailmasta julkiselle puolelle. Keskustelua on herättänyt se, sopiiko tällainen transformaatio suoraan organisaatiosta toiseen. Kysytään myös, mikä on julkisen palvelun tuotos ja voiko palvelua tai sen vaikuttavuutta mitata yksi yhteen yksityisen organisaation tuloksen kanssa. Christopher Pollit kuvaa muutosta niin, että julkista sektoria on leikattu ja pääomavaltaisia, vähemmän kasvotusten tapahtuvia palveluita on siirretty yksityiselle sektorille. Näin on toimittu esimerkiksi teleyhtiöiden, myöhemmin mobiilibusineksen kanssa. (Pollit 1993, 48.)

Julkisen hallinnon palvelukulttuuria voi kuvata näin: responsiivisuus ihmisten tarpeille, joustavat ja yleiset normit sitovien yksityiskohtaisten normien sijaan, tiimityö ja synergiaetujen etsiminen funktionaalisen työnjaon sijaan, laaja näkemys ammattitaidosta, paino vaikutuksissa ja tuloksellisuudessa suoritteiden sijaan, palvelutapahtuman kokonaistarkastelu, luottamus yksilölliseen ja joustavaan palveluun ja käyttäjän näkökulma tuottajan näkökulman sijaan. ( Nikkilä 1994, 75., Pollit 1993)

## **2.1. Julkisen hallinnon yleiset muutostrendit Suomessa**

Kuten edellisessä kappaleessa todettiin, monet OECD-maat, Suomi mukaan lukien, ovat ottaneet käyttöönsä NPM -keinovalikoiman julkisen hallinnon uudistuksissaan. NPM -keinojoukolla on varsin paljon yhteistä klassisen liberalismiin valtiokäsityksen kanssa. Yhtäläisyyksiä on etenkin siinä, miten klassinen liberalismi listaa yksilön ja markkinoiden merkityksen hyvinvoinnin tuottajana. Myös NPM:n yhtenä lähtökohtana on ollut keventää julkisen hallinnon prosesseja siirtämällä palvelutuotantoa yksityisille markkinoille tai laittamalla palveluihin käyttäjämaksuja. Arkikielessä puhutaankin monesti julkishallinnon liberalisoinnin aallosta, mutta tutkimuksen kannalta ilmiötä on syytä tarkastella analyttisemmin. Jokainen tutkija on oman ajatusmaailmansa ja ideologiensa tuotos, ja niinpä yhteiskuntatieteissä onkin oltava tarkkana siinä, että etsitään ilmiön teoreettista tai empiiristä totuutta eikä harhauduta omien käytännön kokemusten kautta niin sanottuun tutkimustyöhön. Myös suomalaisen hallinnon muutostrendejä on helppo tunnistaa osin ideologioiden kautta, mutta kun pyritään kuvaamaan tilannetta tutkimuksessa, on pystyttävä tunnistamaan ilmiöt myös ideologioiden ulkopuolelta. Julkisen hallinnon muutos on vääjäämättä vaikuttanut myös Suomen hallintoon niin, että hallintoa on deregularisoitu. On pyritty hallinnon rakenteisiin, jotka ovat mahdollisimman vähän keskitettyjä, ja samalla etsitty vaihtoehtoja julkiseen palvelutuotantoon mm. yksityistämisen kautta. (Schneider ja Denkhaus 1997, 64.) Nämä muutokset, joiden yksi yhteinen nimittäjä on organisaation dynaamisuuden lisääntyminen, vaikuttavat myös johtamiseen. Julkisessa johtamisessa siirrytään kohti managerialismia, jolloin johtajan rooli on enemmän tukea antava ja koordinoiva. Johtaminen saa piirteitä yritysmaailmasta, jolloin hierarkian suoma valtuutus on toisenlainen. Managerialistinen johtaja on saanut piirteitä paljolti 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 keskittyy esimiestyöhön ja toiminnan mahdollistajan rooliin.

Nummela ja Ryytänen muistuttavat teoksessaan "Kansalainen ja uusi hallinto" suomalaisen 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 & Ryytänen 1996, 7-8.) Haveri toteaa Hallinnon tutkimuksen lehden artikkelissaan kuitenkin, että eri maiden hallintoreformit muistuttavat toisiaan ainakin strategisesti. (Haveri 2002, 7.) Julkinen valinta ja NPM ovat yksi viitekehys sille, miksi julkisen hallinnon palvelutuotannon malleja on lähdetty muokkaamaan.

Raymond Duch väittää teoksessa "Privatizing the Economy", että pluralistiset yhteiskunnat liberalisoivat taloutensa herkemmin kuin korporatiiviset yhteiskunnat. Korporaatioiden uskotaan hidastavan talouden vapauttamista ja kilpailun lisäämistä. (Duch 1994, 107.) Suomea voidaan pitää vahvojen korporatioiden maana, mutta ainakin hallinnon desentralisoinnissa olemme varsin pitkällä. Esimerkiksi kuntalaki vuodelta 1995 luo edellytykset sille, että kunnat voivat varsin vapaasti yhtiöittää palveluitaan ja sitä kautta lisätä paikallista kilpailua. Kuten jo aiemmissa kappaleissa todettiin, hallinnon muutos ei ole pelkästään rakenteissa, vaan se vaatii myös uudenlaisia johtamista ja johtamisjärjestelmää. NPM ottaa kantaa johtamisjärjestelmään ja johtamisen käytäntöihin. NPM on sikäli kiinnostava keskustelun aihe akateemisessa tutkimuksessa, että sen teoreettinen tausta on epäselvä. Jos NPM:ää tulkitaan ennemminkin keinojoukkona hallinnon uudistukselle, voidaan sanoa, että myös Suomessa julkiset organisaatiot ovat valinneet organisaation tilanteeseen ja tarpeeseen sopivia keinoja Grueningin kirjaamasta NPM:n laajasta keinojoukkolistasta. Otettakoon esimerkiksi aluehallinnon uudistus, joka Markku Temmeksen mukaan toteutti voimakkaimman valtio-kuntasuhteen desentralisaation Euroopassa. Suomi on monessa asiassa ollut Euroopan voimakkaimpia reformimaita. Aluehallintouudistus kuitenkin epäonnistui osittain, sillä pienet kunnat eivät kyenneetkään niin itseohjautuvaan ja verkostomaiseen toimintaan kuin mitä desentralisaatio olisi edellyttänyt. Ajatuksena oli, että pienet kunnat voisivat uudenglaisilla verkkomaisilla yhteenliittymillä hakea vaihtoehtoisia toimintamalleja. Toisin kuitenkin kävi, ja vain suuret kaupungit pystyivät hyödyntämään NPM -tyyppistä keinovalikoimaa, todentaa Temmes arvioidessaan Suomen aluehallintouudistusta Hallinnon tutkimus -lehdessä. (Temmes 2003, 238).

Yksi tyypillinen NPM -leimaa-antava piirre Suomen julkishallinnossa on katsantokannan muuttaminen panos-tuotos-analyysistä itse tuotoksen analysointiin ja prosessin onnistumi-

sen mittaamiseen. Tämä muutos on alkanut jo 80-luvulla. Tämä oli myös kansainvälisesti havaittu trendi. (Lane 1985, 201–202.) Analyysin muutostarve lähtee palvelujen tehokkuuden mittaamisesta. Ari Salminen tiivistää tehokkuusajattelun syötösten-prosessin ja tuotosten väliseksi arvioinniksi, jolloin palveluhallinnon tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta mitattaessa tarvitaan järjestelmän ulkopuolisia relaatioita tuotosten, lopputulosten ja varsinaisten vaikutusten sekä tarpeiden välillä. (Salminen 1995, 149–150.) Näin voidaan arvioida organisaation onnistumista. Ajatus tukee myös kontingenssiteoreettista hypoteesia siitä, että menestyvä organisaatio tekee itsensä kontingentiksi ympäristönsä ja sen tarpeiden kanssa. Aikaisemmin julkisia palveluita leimasi panos-tuotos-ajattelu, eikä lopputuloksen vaikuttavuudesta oltu niinkään kiinnostuneita. Julkisen hallinnon muutokset voi myös Suomen osalta tiivistää Lanen keventämisen ja tehostamisen listaan. Luettelo on laadittu 20 vuotta sitten, mutta muutosprosessi on edelleen käynnissä eri julkishallinnon aloilla.

1. Mikä on julkisen hallinnon sopiva koko yhteiskunnassa?
2. Minkä verran yhteiskunnan resursseja tulee jättää julkiselle hallinnolle ja minkä verran kulutukseen ja investointeihin? Mikä on yksityisen valinnan osuus?
3. Kuinka suuri julkisen budjetin tulisi olla ja kuinka paljon yksityisiä resursseja täytyy olla olemassa ilman hallinnon vaikutusta?
4. Paljonko valtion tulee omistaa varallisuutta?
5. Kuinka paljon työvoimaa on palkattava julkishallinnon organisaatioihin? (Lane 1985, 9.)

Näihin allokoinnin kysymyksiin tiivistyvät myös Suomessa julkishallinnon muutokset ja samalla on käyty keskustelua pohjoismaisen hyvinvointivaltion tilasta. Vaihtoehtoja tasa-arvon uudelleenjaolle haetaan. Julkishallinnon uudistukset alkoivat Suomessa jo ennen talouden taantumaa, vuonna 1987 Harri Holkerin pääministerikaudella. Tuolloin keskityttiin enemmän hallinnon toimivuuteen kuin talouden tehostamiseen. 1990-luvun alussa tilanne oli toinen ja taloudellisen tilanteen kohentamiseksi aloitettiin toisenlaisia uudistuksia. Ahon hallituksen reformit keskittyivät lähinnä tuottavuuteen, laatuun, tulosjohtamiseen ja markkinamekanismeihin. (Public Management Reforms: Five Country Studies 1997, 50-51.)

## **2.2. Kunnallistalouden keskeiset muutokset**

Pentti Meklinin mukaan Suomen kuntien taloudessa on kaksi perustavaa laatua olevaa ongelmaa. Ensimmäinen on se, että kuntien menot kasvavat jatkuvasti. Keskeisimmin tä-



mä johtuu sosiaali- ja terveystoimen kulujen kasvamisesta. Ikääntyvän väestön hoitotarve, kehittyneet hoitomenetelmät ja palvelun laadun vaatimukset lisäävät alan menoja. Toinen ongelma kuntataloudessa Meklinin mukaan on, 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 markkinatalouteen perustuvaa liiketoimintaa. Se loukkaisi kilpailuneutraalisuutta. Kunta saisi osallistua yritystoimintaan vain yleishyödyllisten tarpeiden vuoksi ja voittoa tavoittelemattomista lähtökohdista. Nyt kun kunnat ovat voimakkaasti laajentaneet yritysmuotoista toimintaa, ne liikkuvat kunnan toimivaltuuksien rajamailla. Samalla liiketulot esimerkiksi energiayhtiöistä ovat muodostuneet kunnan tulopohjan olennaiseksi osaksi. (Heuru, Menola & Ryyänen 2001, 26.) 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.)

Tulosjohtamisella on oletettu olevan myönteinen kehitys kuntien toimintaan ja talouteen, mutta tulosjohtamisen negatiivisena seurauksena on huomattu olevan kokonaiskustannusten karkaaminen yksikköjen osainnoituksen seurauksena. Kun yksiköt vastaavat omasta toiminnastaan, on vaarana kokonaisuuden hajoaminen. Avuksi tähän otettiin 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 varsin paljon.

Tarkasteltaessa suurten kaupunkien talouksia voidaan sanoa, että tutkimuksen kohdekaupunkien välillä ei ole suuria eroja. Talouden tarkastelussa lähdetään liikkeelle tulorahoituksen 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 tulorahoitus 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.) Kun puhutaan NPM -keinojoukon käyttöönotosta, jonka avulla toimintoja pyritään tehostamaan ja samalla todetaan talouden heikentyneen, ollaan kiinnostavan yhtälön äärellä. Hallinnossa on käytössä monenlaisia joko NPM -keinojoukkoon tai muihin hallinnon kehittämisen ilmiöihin liittyviä menetelmiä, mutta niiden vaikuttavuutta on vaikea todentaa ainakaan taloudellisten tunnuslukujen perusteella.

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. Kuntatalous halutaan pitää kireänä ja halutaan varmistaa, että kunnat hoitavat palvelunsa tehokkaasti. Halutaan välttää ”löysä”, 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.)

Kaupungit ovat muutoinkin eriytyneet organisoitumistavoissaan nimenomaan 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 kunnan strategista johtamista. Kuntaliiton kannanotto jatkaa: *”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. Kuntatalouden muutoksiin liittyykin paljon erilaisia ilmiöitä, jotka helposti nivotaan yhteen NPM -ajatteluun. On haastavaa selvittää, milloin taustalla on talouden rationaliteetti ja milloin ns. johtamisen megatrendeihin liittyvä ilmiö. Myös eri ideologiat tuovat kunnan poliittis-hallinnolliseen järjestelmään erilaisia toimintatapoja. Vielä haastavampaa on todentaa muutosten ja kehittämispanosten vaikuttavuus, kuten helpottavatko yhtiöittämisjärjestelyt ja muu liiketoiminta kuntien taloutta tai onko liiketoiminnan harjoittamiselle olemassa jokin muu syy.

## **2.2. Työn viitekehys NPM ja sen teoreettinen perusta**

New Public Management, kuten uusi julkinen johtaminen englanninkielessä ilmaistaan, on kiistelty ilmiö sikäli, että sen teoreettisia juuria on vaikea mallintaa. Tyypillisesti NPM:n juuret paikannetaan julkisen valinnan teoriaan ja managerialismiin. Kaikki eivät kuitenkaan ole yksimielisiä siitä, onko NPM uusi paradigma ja mistä sen teemat alun perin ovat muodostuneet. Gernold Gruening kuvaa *”International Public Management Journalin”* artikkelissa *”Origin and theoretical basis of New Public Management”* NPM:n syntyä varsin laajasta näkökulmasta. Hän lähtee purkamaan NPM:n taustaa amerikkalaisesta hallinnon tutkimuksesta, julkisen valinnan teorian ja managerialismin kotimaasta. Tutkijat ovat kiinnostuneet NPM:stä ilmiönä varsin myöhään siihen nähden, että käytännön toimintatapana NPM

oli käytössä jo 1970–80-lukujen vaihteessa. (Gruening 2001, 1–2.) Michael Barzelay, Lontoon talouden ja politiikan tieteiden yliopiston lehtori, kuvaa NPM:ää siten, että se on tyypillisesti tutkijoiden lyhytversio selittää viimeaikaisia julkisen hallinnon ja julkisen johtamisen muutoksia.

Tutkijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että NPM ilmiönä on olemassa ja tutkittavissa, mutta se, mitä se oikeasti tarkoittaa ja mihin se pohjautuu, on kiistanalaista. NPM:n lähtökohtana on Barzelayn mukaan ollut toimia runkona edistyksellisen julkishallinnon opillisille uskomuksille, joiden avulla on selvitetty julkishallinnon tehtäväälistää. Sitä kautta siitä on syntynyt yleisesti hyväksytty hallinnon filosofia, joka on valikoitunut erityisesti talouden ja konsulttien retoriikkaan kuuluvaksi kieleksi. NPM on ajatusten kokoonpano, joka on levinnyt ympäri maailman. On olemassa myös näkemyksiä, että NPM on viitekehys, jonka avulla on mahdollista tehdä päätöksiä ja valintoja julkisen hallinnon rakenteista ja järjestämistävoista. Tällaisena poliittisena viitekehyyksenä sen nähdään pohjautuvan talouden ja politiikan teorioihin. On myös sellaisia näkemyksiä, joiden mukaan NPM on julkisten palveluiden järjestämisen empiirinen malli tai käytännön esimerkki terveys- ja sivistyssektorien kvasi-markkinoista. NPM:n katsotaan ulottuvan muutoslonkeronsa myös talouden johtamiseen, henkilöstöjohtoon, hankintoihin ja hallinnon arviointiin. Näillä esimerkeillä Barzelay haluaa korostaa sitä seikkaa, että NPM:n heikkous on näkökulmien moninaisuus. Sen tieteellinen vakuuttavuus on kyseenalaista verrattaessa NPM:ää johonkin teoreettisesti yksiselitteisempään näkökulmaan. Barzelay ehdottaakin Grueningin tavoin, että NPM -ilmiötä on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella ja analysoida osissa kuin kokonaisvaltaisesti. (Barzelay 2001, 10–12.)

Haluan korostaa, ettei myöskään tässä työssä NPM:ää käsitellä teoriana, vaan julkisen hallinnon ilmiönä ja keinojoukkona. Uutta julkista johtamista ei voi kuitenkaan sivuuttaa silloin, kun analyysin alla ovat julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuottamis- ja järjestämismenetelmät. Ne kuuluvat osaksi julkisen hallinnon kansainvälistä trendiä ja niitä voi yleistää ja yhdistää käsitteeseen NPM; toisin sanoen tutkimuksen kohteena olevat uudet ilmiöt kuuluvat NPM -käsittekenttään. Ilmiö on varsin moniulotteinen, mutta pelkkänä hallinnon megatrendinä ilmiötä ei voi kuvata. Siihen liittyy myös 1900-luvun lopun talouden taantuma, jonka aikana poliittinen retoriikka alkoi korostaa valtion uudenlaista roolia hyvinvoinnin tuottajana. Ilmiö voidaan niputtaa osaksi NPM -ajattelua. Tässä yhteydessä on kiinnostavaa nostaa esille myös poliittisen retoriikan muutos. Poliitikko alkoi allokoida palveluja ja

arvottaa yhteiskuntaa toisella tapaa. Yhteiskunnan rooli hyvinvoinnin tuottajana muuttui ja näin hallinto sai uuden haasteen järjestää palveluja uuden viitekehyksen valossa.

NPM -näkökulman keskeiset historialliset juuret ovat politiikan tieteiden ja taloustieteen yhdistämisessä. Poliitikka otti käyttöönsä enemmän talouden työkaluja. Poliittis-hallinnollisessa prosessissa politiikka allokoii ja hallinto toteuttaa. Yhtäläillä uutta julkista johtamista voisi tutkia erilaisten valtiokäsitysten viitekehyksestä, jolloin politiikan rooli korostuisi ja kiinnostuksen kohteeksi nousisi valtion rooli ja politiikan uudelleen arvottama tapa julkisten palvelujen järjestämisestä.

Tässä työssä keskitytään kuntien liiketoimintaan, uuden julkisen johtamisen tuottamaan ilmiöön. Kunnilla on tosin ollut yhtiöitä hallinnoitavana ennenkin. Toimintakenttä on tällä hetkellä tuolla saralla kuitenkin kasvanut ja sitä kautta myös korostuu kuntien uudenlaisen johtamisen tarve. Konsernimaisessa johtamisessa yhdistyy sekä hierarkiaan perustuva päällikköjohtaminen että omistajuuteen perustuva johtaminen. Tässä ollaan NPM:n peruskysymysten, kuten managerialismin, jalanjäljillä. Kuntajohtaminen on ottanut käyttöönsä liikkeenjohdon oppeja.

Jotta NPM:n alkuperä ja teoreettinen tausta avautuisivat aiempaa selkeämmin, on ensin syytä tarkastella hallinnon tutkimusta pidemmällä aikavälillä. Klassinen julkinen hallinto muotoutui 1900-luvun alkupuolella käytännön haasteista, tarpeesta saada amerikkalainen epäkompetentti ja korruptoitunut hallinto kuriin. Näin muotoutuivat julkisen hallinnon kaikkien tuntemat periaatteet ja samalla myös hallinnon tieteellinen lähestymistapa. Sodan jälkeen Herbert Simon kyseenalaisti klassiset hallintotieteen teoriat ja nosti keskustelun kohteeksi organisaation inhimilliset tekijät. Koneanalogia kyseenalaistettiin ja syntyi Simonin päätöksentekoteoria. Ajalle tyypillisiä olivat behavioristiset ajatukset, joita alettiin myöhemmin kyseenalaistaa. Esiin nostettiin käsite yksilön pyrkimyksestä omaan hyvään. Poliitiikan ja hallinnon teorioihin alkoi sekoittua talousteorian oppeja. Julkisen valinnan teorian lähtökohdat ovat pitkälle taloustieteessä ja teoriassa korostuu yksilön pyrkimys hyödyn maksimointiin. Erityisesti julkisen valinnan Itävallan koulukunta korostaa yksilön vapautta ja valinnanmahdollisuuksia. (Gruening 2001, 7.) Julkisen valinnan koulukunta ei ole yksi suuntaus, vaan koulukunnan sisällä on erilaisia, kuitenkin aina taloustieteeseen perustuvia lähestymistapoja. Alun alkaen eurooppalaisessa tieteenfilosofiassa politiikka 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 prosessien puutteita verrattuna markkinoihin. Ilman tällaista vertailua eivät 1980-luvulla olisi alkaneet vallita NPM -tyyppinen ajattelu ja hallinnon uudistus. (Self 1994, 56.)

Julkinen valinta ottaa kantaa yksilöön kahta kautta; toisaalta virkamiehen itseintressin kautta ja toisaalta klassisen liberalismien ajattelun kautta, jonka mukaan yksilö on itse vastuussa hyvinvoinnistaan. Esimerkiksi virginialainen julkinen valinta lähtee siitä, että yksilö on yhteiskunnan perusyksikkö (Harisalo & Miettinen 1995, 153). Klassinen ja simonilainen, uusklassinen hallinnonteoria haastettiin siis julkisen valinnan toimesta, mutta myös ihmishuhdekoulukunnan kautta. Ihmissuhdekoulukunnan teesit itseään toteuttavasta yksilöstä kumosivat behaviorististen näkemyksen yksilöstä toimijana. Myös policy-analyysi haastoi klassiset hallinnon teoriat. (Gruening 2001, 7–10.) Nostan tässä korostetummin esille 1970-luvun suuntaukset, jolloin perinteinen julkisen hallinnon johtaminen haastettiin ja alettiin käyttää termiä *julkinen johtaminen*. Pelkkä policyn erinomainen toimeenpano ei riittänyt, vaan huomiota kiinnitettiin myös johtamiseen. Rationaalisesta, mekaanisesta johtamisesta siirryttiin kohti orgaanista, ajan ihmiskuvalla tyypillistä johtamistapaa. (mt. 11.) Hallintotieteen kautta voi todentaa ihmis- ja oppimiskäsitysten kehittymisen ja niiden vaikutuksen hallinnon teorioihin. Matka koneanalogiasta behavioristisiin painotuksiin kohti konstruktivistista oppimisen maailmaa on kiinnostava reitti julkishallinnon uudistuksia seurattaessa. Samat ilmiöt ovat toteutuneet myös yksityisissä organisaatioissa ja ne ovat menetelmällisesti ehkä useammin käytössä.

Michael Barzelay muistuttaa, että julkishallinnon oli pitkään ajateltu olevan politiikan määrittelemä prosessi, jonka tehtävänä on toteuttaa politiikan allokaatiot. Hallinnon tehtävänä on siten pitkään ollut implementaatio, ei kannanotto allokointiin. Barzelay katsoo, että hallinnon ja politiikan muutos alkoi 1970-luvulla, jolloin julkinen johtaminen muuttui ja taloustieteet onnistuivat tunkeutumaan hallintoon. Samalla byrokratia alettiin nähdä negatiivisena ilmiönä. Englannissa Margaret Thatcherin hallituksessa otettiin käyttöön termi *poliittinen yrittäjä*. 1980-luvulla nämä ilmiöt levisivät muualle maailmaan, tavoitteena ehkäistä talouden kriisiytymistä ja vähentää byrokratiaa. (Barzelay 2001, 2–3.) Ilmiö on saanut osakseen

myös kritiikkiä: Brendan Martin kritisoi thatcherilaista liberalisointia ja nimeää NPM:n edustajat thatcherismin ja reaganismin synnyttämiksi teknokraateiksi. (Martin 1994, 22.)

Barzelay tiivistää NPM:n evoluution näin:

1. Uuden julkisen johtamisen käsite luotiin.
2. Siitä muotoutui kansainvälinen trendi ja sen taustalta on tunnistettavissa.
3. julkisen valinnan teemat ja managerialismin käsite.
4. Voimakkaimmat NPM:n empiiriset referenssit löytyvät Englannista, Australiasta ja Uudesta-Seelannista 1980-luvulta.
5. Uuden-Seelannin ja Englannin esimerkit osoittavat, että julkisesta johtamisesta on tullut osa politiikkaa.
6. Sekä ammatillisessa että akateemisessa keskustelussa maat, jotka eivät ole läheneet mukaan NPM -uudistuksiin, tulkitaan ”nahjusmaiksi”.
7. NPM on vahva organisaatiosuunnittelun työkalu julkisyhteisöissä.
8. Jotkut tutkijat ovat sitä mieltä, että NPM soveltuu ainoastaan angloamerikkalaiseen hallintomalliin ja sen soveltuvuus muihin maihin on kyseenalaista. (Barzelay 2001, 159.)

Viimeiseen kohtaan viitataan myös joissakin suomalaisissa kirjoituksissa. Muun muassa ”Kansalainen ja uusi hallinto” -teos muistuttaa Suomen germaanisesta hallintotaustasta, jolloin NPM -kopiointi ei onnistu eikä sitä ole tarkoituksenmukaista toteuttaa yksi yhteen angloamerikkalaisen mallin kanssa. Tähän voi lisätä myös sen näkökohdan, että suomalainen hallinto on germaanisesta taustansa lisäksi omaksunut myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion käsitteen. Suomen hallintojärjestelmässä on myös täysin omaleimaisia, kansallisia piirteitä.

Kun Englannin taloudessa alkoi näkyä taantumisen merkkejä jo 1980-luvulla, saavutti taantuma Suomen vasta 1990-luvulla. Tällöin aika oli eri ja hallinnon uudistusten parhaat käytännöt toisenlaisia. Näin ollen Suomi ei kovinkaan orjallisesti noudattanut englantilaisten jalanjälkiä. (Transformation of the Public sector 1996, 8–9.) Barzelay toteaa, että hallinto on ottanut käyttöönsä perinteisiä politiikan allokoititehtäviä. (Barzelay 2001, 159.) Poliittis-hallinnollinen järjestelmä lienee muuttunut niin, että poliittisten ryhmien rooli yhteiskunnan vaatimusten portinvartijana ja sitä kautta allokaation toteuttajana on muuttunut. Myös virkamiehet tekevät valintoja ja pystyvät vahvalla asiantuntemuksellaan vaikutta-

maan asioihin jo valmisteluvaiheessa. Suomessa ilmiö on tunnistettu ja poliittisten puolueiden tulevaisuudesta keskustellaan. Teoksessa ”Kunnallispolitiikka” todetaan näin:

*”On myös muistettava vallan siirtymä 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)

Vaikuttaa ennemminkin ilmeiseltä kuin erityisen vallankumoukselliselta, että virkamiehet lisäävät oman asiantuntemuksensa avulla vallankäyttöä allokaatiokeskustelussa. Professionalistuminen korostuu tänä päivänä julkisissa ammateissa, ja kun keskusteluun otetaan mukaan NPM -ideologian mukainen managerialismi, on virkamiehen roolin muutos tietoyhteiskunnan ammateissa yhä ilmeisempi. Myös Kyösti Pekonen ennustaa samansuuntaista kehitystä. Pekonen ilmaisee voimakkaammin ajalle tyypillisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän murroksen. Hän toteaa, että valtiokoneiston herruudesta voidaan olla menossa kohti demokraattisempaa hallinta-ajattelua, tai sitten politiikka kuihtuu entisestään. Yksipuolinen julkisen sektorin markkinoistaminen saattaa johtaa demokraatiavajeeseen ja päätöksenteon keskittämiseen. (Pekonen 1995, 1–2.) Näin ollen NPM markkinamekanistisine ilmiöineen todella muuttaisi, jopa murtaisi, perinteistä poliittis-hallinnollista järjestelmää melko radikaalilla tavalla.

Missä on NPM:n teoreettinen perusta? Se muodostuu useista eri komponenteista, mutta mihin teorioihin nämä osat perustuvat? Gruening mallintaa NPM:n tyypillisten ilmiöiden teoreettista taustaa listaamalla ilmiöt ja perustelemalla niiden teoreettiset lähtökohdat sikäli kun ne ovat perusteltavissa: budjetin leikkaukset juontavat juurensa rahan vähyydestä, yksityistäminen taas voidaan liittää julkisen valinnan itävaltalaiseen koulukuntaan yksityisomaisuuden oikeusteorian kautta. Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan on lähtöisin mm. monikeskustaisesta hallinnon mallista. Myös ulkoistaminen on julkisen valinnan koulukunnan teemoja, kuten myös käyttäjämaksut ja voucherit. Samoin julkisten palvelujen kilpailuttaminen markkinoilla on julkisen valinnan teorian teema. Managerialismi on lähtöisin johtamisen teorioista. Poliitiikan ja hallinnon erottaminen toistaan on viittaus klassiseen hallintotieteeseen, mutta siinä on viitteitä myös policy-analyysiin ja julkisen johtamisen oppeihin. Desentralisaatio on yhdistelmä useammasta teoreettisesta viitekehyksestä, kuten uusklassinen hallintotiede, julkinen valinta, talousteoriat ja uudet hallinnon teoriat. Suorituksen mittaaminen ja arviointi, kuten muukin talouden mittaaminen, ovat julkisen valinnan teo-



rian tuotoksia. Strateginen johtaminen, muutoksen johtaminen ja ihmisten johtaminen ovat kaikki saaneet vaikutteita paitsi julkisen johtamisen teoriasta, myös päämies-agenttiteoriasta. Grueningin mukaan informaatioteknologian hyödyntäminen on NPM:n ilmiö, jolla ei ole omaa teoreettista taustaa. Grueningin mukaan se on ainoastaan pragmaattinen väline, jota käytetään tarpeen mukaan. (Gruening 2001, 16–17.)

Michael Barzelay jaottelee NPM:n sitä käsittelevän kirjallisuuden perusteella kahteen lohkoon: NPM -tutkimus ja NPM:n opilliset doktriinit. NPM -tutkimus jakaantuu hänen mukaansa suunnitteluun ja julkisen johtamisen politiikoihin, jotka taas pitävät sisällään teemat politiikan sisällöstä ja politiikan prosesseista. Toinen linja on Barzelayn mukaan tunnistettavissa NPM:n opillisessa argumentoinnissa, joka korostaa hallinnon ohjausta ja arviointia sekä politiikan ja byrokratian rooleja. Hänen mukaansa kaikessa kirjallisuudessa yhtä kaikki korostuu talouden merkitys. (Barzelay 2001, 4.) Uutta julkista johtamista käsitellään systemaattisena analyysinä ja julkishallinnon johtamispolitiikkana, joka ulottuu läpi koko julkishallinnon kentän säännöistä rutiineihin. Se vaikuttaa budjetointiin, laskentaan, virkamiesten rooliin ja työsuhteisiin, palvelujen vaikuttavuuteen ja laatuun sekä arviointiin. NPM välittyy politiikan päätöksiin ja organisaation rakenteisiin. Siten sillä on yhteys tieteelliseen liikkeenjohtoon ja policy-analyysiin. (Barzelay 2001, 157.)

Ari-Veikko Anttiroiko toteaa, että nykyinen uusliberalistinen trendi sisältää ristiriitaisia tendenssejä sikäli, että toisaalta se on varsin positivistissävyyistä ja toisaalta sitä leimaa ideologisuus. Nämä kaksi ilmiötä yhdistyvät sekä käytännön että teorian aluetta leikkaavassa individualismissa. Varsinaisia individualistisia politiikan teorioita ovat mm. analyttinen instituutioteoria, sosiaalisen valinnan teoria ja julkisen valinnan teoria sekä lukuisat taloustieteen teoriat. Liberaalin demokratiakäsityksen nousu on siten mahdollistanut palveluiden markkinamekanististen järjestämisen. (Anttiroiko 1996, 146–147.) Myös tässä työssä viitataan vallalla olevaan valtiokäsitykseen ja siihen, mikä on yhteiskunnan rooli palvelutuotannossa. Pitkään rakennetun kuntaperusteisen hyvinvoinnin tuottamisen aika näyttää olevan ohitse, ja palvelutuotanto näyttää mahdollistuneen myös markkinaperusteisesti. Valtiokäsityksen näkökulmasta tässä työssä korostuu pluralistinen valtioteoria, joka, toisin kuin juridis-poliittiset teoriat, ei lähde siitä, että valtio olisi instituutiona yli muiden. Pluralistisessa valtioteoriassa valtio-kunta-suhde saa väljemmän muodon, eikä valtion ohjaus ole niin säänneltyä. (Ahonen 1988, 24.)

Mitä NPM:n teoriaan tulee, NPM vaikuttaisi ennemminkin olevan ajalle tyypilliseen tilanteeseen sopiva keinojoukko, jossa yhdistyvät tieteenteoria ja käytännön keinojoukot. Hallinnon tutkimus ja hallinnon käytännöt elävät muutossyklissä, joka tulee jatkumaan edelleen. Ehkä kuitenkin voisi ajatella, että NPM viitekehyksenä mahdollistaa hallinnon nopeamman reagoivuuden ympäristöönsä nähden. Jää nähtäväksi, mihin sykli seuraavaksi etenee.

### **2.3. Kunnat ja palvelutuotannon ohjauksen uudet muodot**

Tutkimuksessa käsitellään kuntaa organisaationa, jota peilataan mm. yhden organisaatioteorian, kontingenssiteorian, kautta. Organisaatioteorioilla yleensä on tarkoituksena ymmärtää organisaation toimintaa ja mallintaa keinoja, miten organisaatio voisi toimia paremmin tai tehokkaammin. Organisaatioteoriat ovat siten varsin käytännönläheisiä ja etsivät vastauksia toiminnallisiin kysymyksiin, kuten parempaan tehokkuuteen tai ihmisten viihtyvyyteen. Tässä työssä kohteena ovat kuntien liiketoiminnan toimintatavat, joita peilataan niin tehokkuuden ja paremman organisoitumisen kuin motivaation ja kannustavuudenkin osa-alueilla.

Jotta kuntaorganisaatiota ja sen toimintaa omistajaohjauksessa voidaan tarkastella, on syytä ensin hieman valottaa sitä, mikä organisaatio on ja minkälaisia tavoitteita kunnalla organisaationa voi olla. Historiallisesti kuntien roolin kehityksen voi jakaa neljään osaan: Ennen varsinaisten kansallisvaltioiden syntyä tunnettiin ns. kruunun paikallishallinto ja hyvinvointitehtävistä vastasivat tiiviit kylä- ja sukulaisyhteisöt. Myös kirkolla oli keskeinen hyvinvointipalvelujen tuottamisen rooli. 1860-luvulla oltiin kuitenkin siinä tilanteessa, että perinteiset yhteisöt eivät enää riittäneet hyvinvointipalvelujen turvaajiksi, vaan perustettiin kunnallishallinto. Toinen vaihe on vuodet 1920–1945, jolloin kuntien itsehallinto väheni ja valtio lainsäädännön avulla velvoitti kunnille tiettyjä palveluita. Aikakautta voidaan kutsua ns. köyhäinhoidon ajanjaksoksi. Sodan jälkeinen aika 1990-luvun alkupuolelle saakka oli hyvinvointivaltion rakentamisen tiivistä kautta, jolle tyypillistä on kuntien eri palvelusektoreiden erilaistuminen ja palvelustrategioiden määrittäminen. Neljäs, parhaillaan menossa oleva ajanjakso on tämä, jota tyypillisesti ilmentää sääntelyn vähentäminen, kuntalain 1995 tuomat vapausasteet kuntien palvelujärjestelmässä sekä vaihtoehtoisten palvelumallien rakentaminen. (Anttiroiko, Haveri, Karhu & co, toim. 2003, 11.) Esimerkkinä näistä ovat juuri palveluyksiköiden yhtiöittäminen ja muut markkinamekanistiset toimintamallit.

Myöhemmin tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastellaan, miten liiketoiminta ja sen omistajaohjaus linkittyvät kunnan prosesseihin.

Kuntalaki vuodelta 1995 määrittää kunnan ja sen tehtävät näin:

1 § Kuntien itsehallinto: Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta, samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon, säädetään jäljempänä. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

2§ Kunnan tehtävät: Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. (<http://www.finlex.fi/linkit/ajansd/19950365>)

Kuntalaki vuodelta 1995 määrittää varsin väljästi kuntien tehtävät. Lakiin perustuvien perustehtävien lisäksi kunta voi ottaa hoitaakseen myös muita tehtäviä. Kunnan tavoitteita voidaan tulkita niin, että lähtökohtana ovat palvelujen tuottaminen kunnan asukkaille sekä hyvinvoinnista vastaaminen. Kunnan voi jäsentää organisaatioksi perinteisellä Amitai Etzionin lähestymistavalla. Kunta on sosiaalinen yksikkö, jota rakennetaan ja uudistetaan erityyppisiin päämääriin pyrkimisen vuoksi. Määritelmässä ovat mukana sekä julkiset että yksityiset organisaatiot. Perheet, yhteiskuntaluokat, ystävyysryhmät tms. eivät kuulu organisaatiomääritelmän piiriin. Organisaatiota luonnehtivat etzionilaisittain seuraavat seikat:

1) Työn, vallan ja kommunikaatiovastuun jako. Nämä eivät ole sattumanvaraisia jaotteluja, vaan ne suunnitellaan vastaamaan organisaation tavoitteisiin pääsyä. 2) Yksi tai useampi valtakeskus, joka kontrolloi organisaation yhteisiä pyrkimyksiä ja ohjaa kohti päämääriä. Näiden valtakeskusten pitää jatkuvasti tarkkailla organisaation toimintaa ja muotoilla sen rakennetta sikäli kun se on tarpeen organisaation sujuvuuden kannalta. 3) Henkilökunnan vaihdettavuus. On voitava poistaa epätyytyttävät henkilöt ja valita uusia heidän tilalleen. Organisaatio voi myös ryhmitellä henkilöstönsä uudelleen sekä sivusuuntaisesti tehtävästä toiseen että ylentämällä. (Etzioni 1964, 9.)

Etzionin määritelmällä on tässä työssä myöhemmin läpikäytävän kontingenssiteorian kanssa samoja piirteitä siltä osin, että organisaatio reagoi ympäristön paineisiin organisaatiarakenteellaan ja muuttaa organisaatiotaan, mikäli tavoitteet näin ohjaavat. Organisaatiolla, tässä työssä kunnalla, on jokin tavoite, johon se pyrkii. Liiketoiminnan toteuttamiseen sisältyy tavoitteita, jotka tukevat organisaation, kuntakonsernin, kokonaistavoitetta. Kontingenssiteoria on lähtökohtaisesti luotu yksityisten organisaatioiden empiiristen tutkimusten kannalta, mutta voidaan osoittaa, että se soveltuu myös julkisyhteisöjen tutkimukseen. Kunnalta on löydettävissä tavoitteet ja varsinkin nyt, ajalle tyypillisenä ilmiönä, tavoitteellisuus on korostunut tiettyjen talouden aiheuttamien seikkojen myötä. (mm. Leväsvirta 1999.)

Kuntaa ei käsitetä enää palvelun tuottajaksi, vaan se lasketaan palvelun järjestäjäksi. (Kuntalaki 2§) Sillä, miten ja kuka tuottaa lain määrittämät palvelut kuntalaisille, ei ole enää merkitystä. Vaihtoehtoiset palvelujen järjestämisen tavat ovat johtaneet siihen, että perinteisten virastojen lisäksi palveluja tuottavat kuntayhtymät, liikelaitokset, säätiöt ja osakeyhtiöt. Lisäksi ostopalvelujen käyttöä on lisätty. Toinen muutos kunnan toiminnassa on tapahtunut toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmässä. Kun kunta aiemmin tuotti palvelut pääasiassa itse, tapahtui palvelujen tuotannon ohjaaminen resurssiohjauksella, jolloin johto poliittisen ohjauksen avulla osoitti palveluja tuottaville yksikölle resurssit menolajeittain. Samalla kunnan johto pystyi valtion viranomaisten kanssa säätelemään tuotantoprosesseja, esimerkkinä koulujen opetussuunnitelmat. (Meklin & Martikainen 2003, 14–15.)

Kuntiin omaksuttu tulosohjausmalli merkitsee muutosta suhteessa aiempaan tapaan toimia. Malli jakaa toimijat kahteen osaan: tilaajiin ja tuottajiin. Tämä on Meklinin ja Martikaisen mukaan merkinnyt vallan ja vastuun uusjakoa, kun kunnan keskusjohtoon rooliksi on tullut strategisesta johtamisesta vastaaminen ja palvelujen tilaajana toimiminen. Konkreettisimmin muutos näkyy budjetoinnissa, jossa nykyisen ajattelun mukaan kunnan tuotantoyksiköjä ohjataan toiminnallisten tavoitteiden avulla ja osoittamalla määrärahoja erilaisille yksiköille. Tuottajayksiköistä on tullut aiempaa itsenäisempiä tulosityksiköjä. Muutos on vaikuttanut myös johtamiseen, ja perinteisen hierarkkisen johtamisen rinnalle on tullut yksityiseltä sektorilta tuttuja johtamismuotoja. Esimerkiksi tietystä palvelusta vastaavan bruttobudjetoidun yksikön muuttaminen nettobudjetoiduksi yksiköksi kaventaa hierarkkisen johtamisen alaa. Nettoyksikkö saa varsin vapaat kädet palvelujen tuottamisessa, ja johtavalla viranhaltijalla on suhteellisen laaja päätösvalta. Kun yksikkö muutetaan liikelaitokseksi,

voidaan liikelaitoksen ohjauksen yhteydessä puhua jo omistajuudella johtamisesta. Yhtiöitytyssä organisaatiossa kunnanvaltuuston sekä yhtiön hallituksen ja operatiivisen johdon yhteys muuttuu etäisemmäksi, eikä suoraa käskyvaltaa voi enää olla. (Meklin & Martikainen 2003, 15–16.) Yhtiötä ohjataan omistajuuteen perustuen.

## **2.4. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä**

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. 1+1 olisi siten enemmän kuin 2. (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 ovat kunnat alkaneet muutenkin kehittää johtamisjärjestelmäänsä ja laatia konsernistrategioita, jolloin kukin palvelutuotantoyksikkö nähdään konsernin osana. Kiinnostavaa tässä tilanteessa on se, että kunnat toimivat julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnoilla, jolloin johtamisessa ja tavoitteenasetannassa on omat vivahteensa, kahden rajapinnan välillä jopa ristiriitaisiakin tavoitteita.

Juridisesti konsernin määrittely on syntynyt yksityisen sektorin tarpeista. Sen perusmäärittelmä 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 olisi-kaan niissä määräysvaltaa. Kunnan määräämisvalta voi perustua joko suoraan valtaan tai

toisen konserniyhteisön kautta toteutuvaan määräämisvaltaan. Kunnalla on määräämisvalta toisessa yhteisössä eli tytäryhteisössä, kun sillä on:

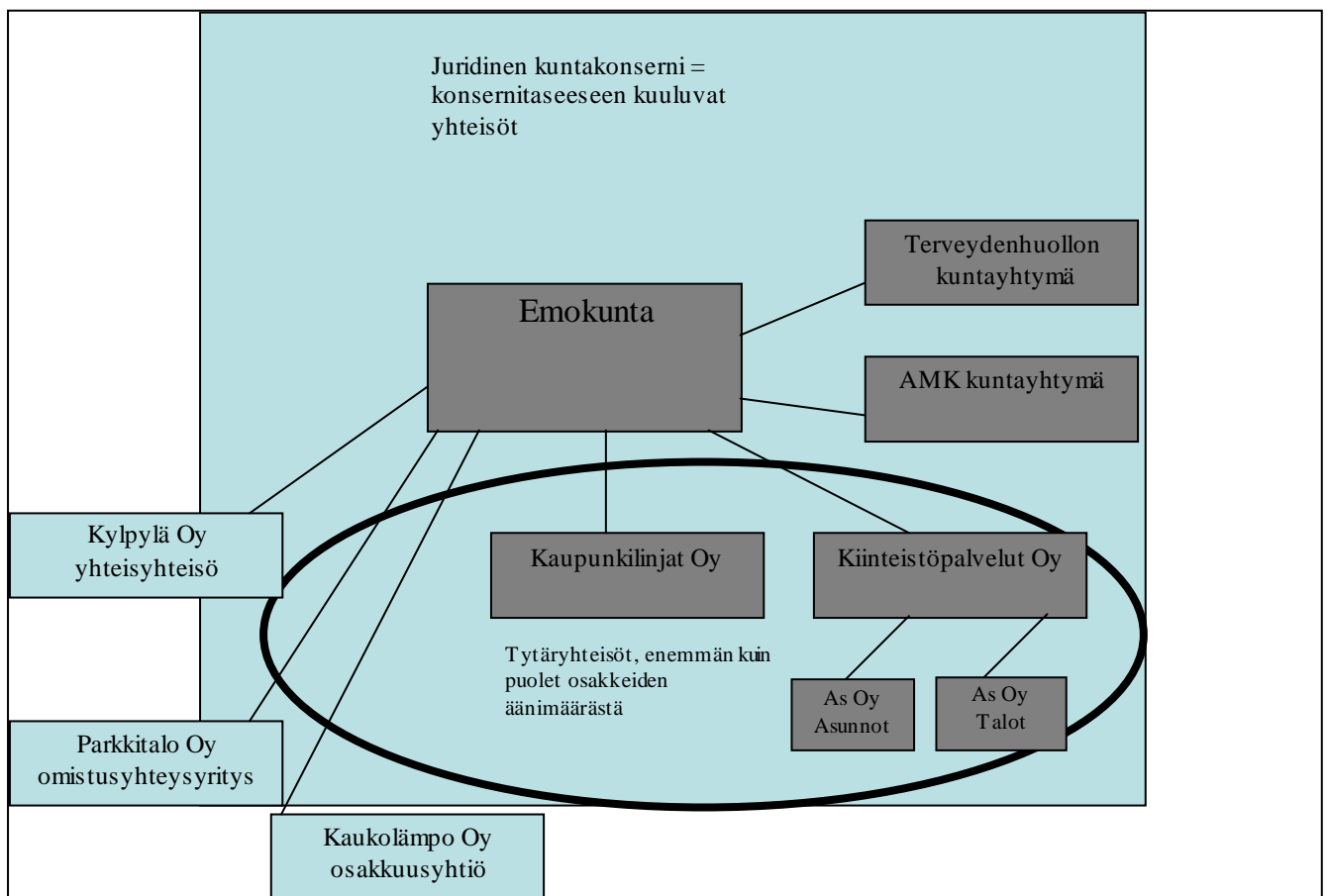
- enemmän kuin puolet yhteisön kaikkien osakkeiden, jäsenosuuksien tai yhtiöosuuksien tuottamasta äänimäärästä tai
- yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimuksen, yhdistyksen, säätiön tai niihin verrattavien sääntöjen nojalla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö yhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen 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. Kuviossa yksi on esitetty kuntakonserni ja siihen kuuluvat yksiköt. (Meklin & Martikainen 2003, 24–26.)



Kuvio 1: Kuntakonserni

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.)

Meklinin ja Martikaisen mukaan 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

Tytäryhteisöissä kuntaa edustavien henkilöiden valinta tapahtuu tyypillisesti yhtiökokouksissa. Omistajan näkemyksiä voidaan esittää valitulle jo valintatilanteessa, tai sitten omistajaohjaus voi olla yksittäisiin tilanteisiin liittyvää, tytäryhtiöiden operatiivista omistajaohjausta toteuttavaa toimintaa. Tässä tapauksessa kunnan hallitus voi antaa evästyksiä edustajalle. Aiemmin mainitut yksityis- ja julkisoikeuden rajapinnat törmäävät tässä vaiheessa, sillä hyvän omistajaohjaustavan mukaan omistaja ei voi ajaa yhtiön hallintoelimessä muuta kuin yhtiön etua. Kuntakonsernilla taas voi olla sellaisia intressejä, joissa paras mahdollinen yhtiön etu yksittäisen yhtiön kohdalla ei voi toteutua.

Konsernin tehokkaan toiminnan turvaaminen sekä konsernin synergioiden löytäminen edellyttää selkeästi määriteltyä ja hyvin toimivaa konsernijohtoa. Pentti Meklin listaa konsernijohtoon tehtävät näin:

- 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 (Meklin 2000, 84).



Kunnan 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 strategias- ta, mutta viranhaltijoilla on merkittävä rooli strategian toiminnallistamisessa ja sen varmistamisessa, että strategian mukaiset linjaukset pitävät. Woodrow Wilsonin hallinto-politiikka- dikotomia on selkeä kuvaus siitä, miten hallinto toteuttaa politiikan tahtoa. (Wilson 1992.) Nyt kun kunnat ovat ottaneet käyttöönsä liike-elämän johtamis- ja toimintatapoja, ovat poli- tiikan ja hallinnon roolit hieman sekoittuneet. Tosin Woodrow Wilsonin ajatusta ei pidetä empiirisesti erityisen paikkaansa pitävänä kuvauksena hallinnon ja politiikan suhteesta. (Hyyryläinen 1999, 80.) Jonkinlaisena perusjaotteluna hallinnon ja politiikan suhteesta sitä varmasti kuitenkin voitaneen pitää. Strategian määrittäjän roolissa valtuusto delegoi valtaa myös viranhaltijoille, ja strategiatyötä tehdään viranhaltijoiden piirissä. Muun muassa Mintzberg korostaa sitä, että strategian määrittämistä ja toimeenpanoa ei pidä erottaa toi- sistaan, vaan näiden on pystyttävä olemaan yhtä. Tällöin strategiaa voidaan tarpeen mu- kaan muuttaa joustavasti organisaation kohdatessa sisäisiä tai ulkoisia muutospaineita. (Mintzberg 1998, 302–306.) Kuntaorganisaation toimintatavat johtamisen suhteen ovat muuttuneet ja toiminnan prosessit ovat lähentyneet liike-elämän keinojoukkoa.

Valtuuston rooli on edelleen merkittävä ja se päättää esimerkiksi siitä, millaisella organi- saatiolla kunnalliset palvelut tuotetaan. Tänä linkittyy budjetointiin silloin kun selvitetään sitä, noudatetaanko tietyn yksikön osalta brutto- vai nettobudjetointia. Valtuusto tekee myös palvelutuotantoon liittyvät strategiset päätökset, kuten tuotetaanko palvelu kunnalli- sessa liikelaitoksessa tai osakeyhtiössä vai hankitaanko palvelu ostopalveluna. Jos konsernijohtoon katsotaan kuuluvaksi ne, joiden tehtävänä on huolehtia koko konsernin eduis- ta, kuuluvat konsernijohtoon kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta ja kunnanjohtaja sekä tämän esikuntaan kuuluvat viranhaltijat. Tähän kuuluu myös sisäinen tarkastus, joka on yksi johtamisen ja arvioinnin apuväline. Konserniohjeissa, jotka hyväk- sytetään myös tytäryhtiöiden yhtiökokouksissa ja hallituksissa, voidaan määrätä siitä, että sisäisen tarkastuksen yksiköllä on oikeus tarkastaa myös kuntakonserniin kuuluvien yhti- öiden toimintaa. (Meklin & Martikainen 2003, 33–34.)

Kunnanjohtaja, joka vastaa kunnan operatiivisesta johtamisesta, on myös konsernijohtaja. Hänen roolinsa on vastata päivittäisestä toiminnasta ja puuttua siihen toimivaltansa puit- teissa. Mikäli ilmenee ongelmia, on kunnanjohtaja velvollinen ilmoittamaan niistä kunnan-

hallitukselle. 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 kehittämissasiat. 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. Lisäksi kuntalaki edellyttää, että kunnassa on valtuuston työjärjestys tai muu johtosääntö, johon on kuvattu valtuuston toimintaa koskevat määräykset. Lisäksi valtuusto voi arvionsa mukaan laatia myös muita johtosääntöjä. 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. Lisäksi voidaan ottaa kantaa, mitä yhteisiä tukipalveluja konserni käyttää. Konserniohje on sikäli erikoinen, että se koskee myös emokunnan ulkopuolisia juridisia yksiköitä, mutta ei voi sitoa näitä juridisesti itsenäisiä yksiköitä. 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.)

Jos yhtiöitä tarkastellaan osakeyhtiölain pohjalta ja perehdytään hyvään omistajaohjaukseen, on siltä pohjalta omistajan rooli varsin selkeä. Hyvän omistajaohjauksen mukaan omistajan edustaja ei voi edistää muuta asiaa yhtiön hallituksessa kuin yhtiön etua. Näin ollen erilaisten poliittisten intressien edistäminen yhtiöiden hallituksissa ei ole mahdollista, vaan hallituksen jäsenen on kaikin tavoin edistettävä yhtiön etua. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 157.) Kuntakonserni on varsin moni-ilmeinen organisaatio, jossa hallintopolitiikka-dualismin 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 asialla on myös varjopuolensa. Yksi varjopuoli on se, että kunnanjohtaja on tytäryhtiön hallituksen jäsenenä jäävi käsittelemään yhtiötä koskevia asioita kunnan hallituksessa ja joutuu säännösten mukaan poistumaan kokouksesta käsittelyn ajaksi. Näin ollen kunnanjohtaja ei myöskään voi toimia yhtiötä koskevien asioiden esittelijänä. Sama jääviyssäännös koskee luottamushenkilöitä. Ongelmaksi muodostuu se, että parhaiten yhtiön asioista perillä olevat henkilöt eivät voi osallistua yhtiötä koskevan asian

käsittelyyn kunnanhallituksessa. Jääviysoongelmaan 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 koki, että parasta olisi saada selkeä strategia yhtiön perustamisvaiheessa, ja sen jälkeen yhtiö voisi jatkaa oman hallituksensa tuella. (Meklin & Martikainen 2003, 50–51.) Viime vuosina yhtiöitä on perustettu varsin paljon, ja nähtäväksi jää, mikä on tytäryhtiöiden ja emokonsernin suhde kuntakonsernissa esimerkiksi 10 vuoden kuluttua, jolloin perustamisstrategiat alkavat vanheta ja samalla koko kuntakonsernin toimijoiden joukko vaihtuu. Haasteeksi saattaa muodostua ohjaussuhteen säilyttäminen ja strategioiden päivittäminen perustamisvaiheen toimijoiden vaihtuessa. Kun organisaatioiden hierarkkinen ohjaussuhde on löyhä, jää yhteistyö pitkälti henkilöiden oman vapaaehtoisuuden ja aktiivisuuden varaan.

## **2.5. Kuntien liiketoiminta NPM:n valossa**

Kunnallisen palvelutuotannon kehityksessä on Pentti Meklinin ja Juha-Pekka 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 yhtiöittämiä palveluyksiköiden kautta taas haetaan kunnalle eli omistajalle voittoja, joita voidaan hyödyntää joko kunnan muuhun toimintaan tai yhtiön kehittämiseen. Siten yhtiöiden omistajaohjaus on noussut yhdeksi kuntien keskeiseksi toiminnoksi. Omistajaohjaus linkittyy NPM -keinojoukkoon kuntien uusien toimintatapojen kautta. Tässä työssä yhtenä lähtökohtana on, että kuntien uudentyypiset toimintatavat ja tehostamispyrkimykset lähtevät NPM -keinojoukosta, johon esimerkiksi palveluyksiköiden yksityistäminen kuuluu (Gruening 2001, 17).

Vaikka kunnat ovat jo pitkään omistaneet erilaisia yhtiöitä, on yhtiöittämiskehitys tällä hetkellä sen luonteista, että sen voidaan katsoa muodostuneen yhdeksi uudeksi toimintamalliksi kuntiin liikelaitostamiskehityksen rinnalle. Kuntapalvelujen markkinaehtoistuminen ja kilpailuttaminen on lisääntynyt (Valkama 2004, 24.) Tätä kehitystä ovat edistäneet kuntalain muutokset kuntien liiketoiminnan osalta vuonna 1995. Käytännössä tämä tarkoittaa uudentyyppistä johtamista ja ohjaamista, johtamista omistajuuden kautta. Perinteinen hierarkiaan perustuva johtaminen ei riitä, vaan on pystyttävä toimimaan verkostomaisessa toimintakentässä. Tällöin managerialistinen johtamistapa korvaa perinteisen. Koko johtamisjärjestelmä on monissa kunnissa uusittu konsernijohtamiseen siirryttäessä. Omistajaohjaus on konsernijohtamisen yksi osa-alue, jonka avulla pyritään kuntakonsernin toiminnan kokonaisvaltaiseen onnistumiseen.

NPM -ideoiden juuret ovat osittain tunnistettavissa Public Choice -teoriasta, jonka keskeisiä teemoja ovat yksityistäminen ja ajatus, että yksityinen on julkista tehokkaampaa. Nina Granqvist on tutkimuksessaan määrittänyt kunnan palvelujen yksityistämistoimissa olevaa päätöksentekijää näin:

1. Päätöksentekijät pyrkivät aina lisäämään omia budjettejaan ja toimimaan voimakkaasti yksityistämisyrittämissä.
2. Päätöksentekijällä on henkilökohtainen intressi ajaa yksityistämistä.
3. Yksityistäminen muuttaa byrokraattista miljöötä.

Granqvistin kuvaus pohjautuu Buchananin malliin, jonka mukaan yksilö pyrkii maksimoimaan voimansa poliittisessa prosessissa yli muiden samalla tavalla kuin kilpailutilanteessa markkinoilla. (Granqvist 1997, 40 ja Buchanan & Tullock 1962, 23.) Esitetty ajatus on varsin puhdasoppinen versio julkisen valinnan teoriasta ja se voidaan osittain johtaa myös NPM -ajatteluun. Linkitän tässä työssä Corporate Governancen osaksi NPM -keinojoukkoa. Omistajaohjaus on osa NPM -välineistöä kuntakonsernin johtamisjärjestelmässä. Toteuttaessaan markkinamekanistisia palveluita kunta voi menestyä vain toteuttamalla liiketoimintaa tukevaa, hyvää omistajaohjausta. Markkinoilla menestyminen tarkoittaa lopulta taloudellista menestystä, ja sen voi yhtiössä varmistaa vain hyvin suunnitellulla ja operatiivisesti tehokkaasti toteutetulla omistajaohjauksella, ellei sitten kuntayhtiöiden avulla pyritä muihin tavoitteisiin.

## 2.6. Työn viitekehys, strateginen johtaminen NPM:n välineistönä

Tässä luvussa käsitellään strategian käsitteen kehittymistä ja muotoutumista osaksi kunnallista johtamisjärjestelmää. Työn empiriaa käsitellään NPM:n ja kontingenssiteorian ohella strategisen johtamisen viitekehystä. Strategia ja strateginen ajattelu tuli osaksi liikkeen johdon kielenkäyttöä 1950-luvulla. Kunnan johtamisjärjestelmässä strateginen johtaminen on uudempi johtamistapa ja se liittyy uuden julkisen johtamisen ilmiömaailmaan (Gruening 2001, 3.) Monet kunnat, eritoten suuret kaupungit, ovat ottaneet käyttöönsä konsernijohtamisen mallin, jolloin strategisen johtamisen merkitys korostuu. Samaan uuden julkisen johtamisen ilmiökenttään kuuluu myös se, että kunnan poliittisten päättäjien rooli muuttuu enemmän strategikon suuntaan. (Leväsvirta 2001) Samalla koko kunnan poliittis-hallinnollinen prosessi on muuttamassa muotoaan ja politiikan rooli perinteisenä allokaation portinvartijana on muuttunut. Luottamushenkilöiltä odotetaan strategisen suunnittelun osaamista ja tiivistä yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa. Kuntien rooli palveluntuottajana on muuttunut. Palveluja tuotetaan vaihtoehtoisilla malleilla ja pyrkimyksenä on joissakin tapauksissa päästä tilanteeseen, jolloin yksittäinen kunta ei tuottaisi tai edes järjestäisi kaikkia palveluita itse, vaan kunnat eriytyisivät palvelujen suhteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kukin kunta keskittyisi johonkin tiettyyn palveluun tai tiettyihin palveluihin ja vastavuoroisesti jokin toinen kunta keskittyisi toiseen palveluvalikoimaan. Kuntien asukkaat sitä vastoin voisivat käyttää palveluita ilman kuntarajoja. Tähän on lähdetty erilaisten seutuistumishankkeiden avulla. Näiden perusajatuksena on, ettei yksittäinen kuntalainen huomaa kuntarajoja, vaan saa palvelunsa joustavasti siitä lähialueen kunnasta, jossa se järjestetään. Esimerkkinä mainittakoon Keski-Uudenmaan kuntien seutuistumisprojekti (Helsingin Sanomat 3.3.2004). Alueellinen yhteistyö ja kuntien erilaistuminen palvelujen järjestämisen suhteen lisäävät strategisen johtamisen tarvetta. Ilmiö linkittyy myös managerialismin ajatukseen, jossa julkisyhteisöt ottavat käyttöönsä yrityksistä tuttuja johtamisoppeja, kuten strateginen johtaminen. Viranhaltijoiden rooli strategisessa suunnittelussa ja johtamisessa korostuu sikäli, että asiantuntijatyön professiot korostuvat entisestään ja asiantuntemuksensa vuoksi viranhaltijoilla on valmistelutyössä voimakas rooli.

Tässä työssä tutkitaan liiketoimintaa määrittävien strategioiden muodostumista ja tunnisteetaan osa-alueita, jotka keskeisimmin määrittävät kuntien liiketoiminnan tavoitteita. Strategian käsitteistö on lähtöisin liike-elämästä ja strategisesta tavoitteenasetannasta käytetäänkin usein nimitystä liiketoimintastrategia. Kun kyseessä on julkisyhteisö, ei voida puhua liiketoimintastrategiasta vaan muusta strategisesta suunnittelusta. Tämän työn yhtey-

dessä puhutaan omistajaohjausstrategioista ja liiketoimintastrategioista. Liiketoimintastrategian tarkoituksena on määrittää liiketoiminnan tavoitteet niin, että ne tuottavat lisäarvoa omistajille ja asiakkaille. Muiden organisaatioiden kuin liikeyritysten strategioissa kyse on lisäarvon tuottamisesta myös muilla keinoilla, ja lisäarvoa tuotetaan myös laajemmalle sidosryhmäjoukolle.

Strategia-sanan etymologia juontaa kreikan kielestä *stratos*, taistella, ja pitkään onkin ajateltu, että liiketoimintastrategia on eräänlainen sotasuunnitelma kilpailijoita vastaan ja kilpailijoista erottautumiseksi. Ennen strategiakäsitteen käyttöönottoa yrityksissä puhuttiin yrityspolitiikasta, joka tosin enemmän otti kantaa tapaan toimia kuin varsinaisiin strategisiin valintoihin. On esitetty näkemyksiä, ettei liiketoimintastrategialle ole olemassa riittävää teorian muodostusta ja teoreettista määritystä (vrt. Kirjavainen & Laakso-Manninen 1999 ja Karlöf 1996.) Kuitenkin voidaan ajatella, että tietyt kirjoittajat ovat olleet mukana luomassa strategian teorian muodostusta tutkimuksissaan ja muissa kirjoituksissaan. Lisäksi yliopistoissa kautta maailman on olemassa sekä strategista liikkeenjohtoa että julkisyhteisöjen strategioita tutkivia ja opettavia tiedekuntia ja laitoksia. Julkisyhteisöjen strategisen suunnittelun kehittymisen voi tiivistää näin: Perinteisesti julkisen hallinnon legitimaatio lähti rationaalisen laillisen hallinnan ajatuksesta, jolloin suunnittelutyö perustui rationaliteettiin. Tämä kyseenalaistettiin inkrementalismien ajatuksella, rationaalisuuden rajoittuneisuudella. Suunnittelutyö sai uudenlaisen ilmeen kun politiikkaa pyrittiin uudistamaan pienin muutoksin, ei pitkillä suunnittelun ajanjaksoilla. (Sinisalmi 2003.) Jos tätä kehitystä seurataan aikajanalla, voidaan sanoa, että niin sanotusta inkrementaalista suunnittelusta on julkisyhteisöissä siirrytty strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen. Strateginen johtaminen koetaan toimivana johtamisen ja suunnittelun välineenä kompleksisessa ympäristössä, jolloin muutosvoimiin on voitava reagoida nopein strategisilla muutoksilla. Sekä tämän päivän strategiakäsite että kontingenssiteoria pohjautuvat molemmat siihen ajatukseen, että menestyvä organisaatio on avoin systeemi ja se on jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Tästä olettamasta lähtee myös tämän työn empiirinen osa.

### **2.6.1. Strategian käsitteen koulukunnat**

Henry 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 tähänhetkiseen strategian käsitteeseen erilaisten käytännössä kokeiltujen strategian koulukuntien kautta. Ajalle tyypillistä on, että on entistä tärkeämpää nähdä kokonaisuus eikä tukeutua yhteen tiettyyn suunnittelun

malliin, kuten aiemmin on tehty. (Mintzberg 1998, 3.) Igor Ansoff siteeraa alun perin 1965 ilmestyneessä kirjassaan Abraham Lincolnia: *”Rauhallisen menneisyyden opit eivät päde kiihkeässä tulevaisuudessa. Koska aattemme on uusi, täytyy meidän myös ajatella ja toimia uudella tavalla.”* Ansoffin näkemyksen mukaan liike-elämä on muuttunut monimutkaiseksi ja nopeatempoisemmaksi. (Ansoff 1988, 7). Kenties joka ajanjakson aikalaiset kokevat oman aikansa nimenomaan muutokseksi edelliseen nähden. Eri ajanjaksoja ilmentäviä strategian koulukuntia voi tunnistaa kymmenen (Mintzberg 1998). Tämän työn kannalta ei ole mielekästä eikä tarpeellista käydä läpi kaikkia, vaan tunnistaa strategiakäsitteistön kehittyminen 1950-luvulta 2000-luvulle saakka ja poimia kehityskulusta keskeisimmät käsitteet ja näkökulmat, joihin strategioissa on nojattu. Mielestäni kontingenssiteoriaperheen näkemykset linkittyvät yhteen strategiakäsitteiden kanssa: menestyvä organisaatio luo strategiansa organisaation muutostarpeiden mukaisesti ja säilyy siten elinvoimaisena. Strategian käsitteen kehittyminen on lähtenyt ympäristön muospaineiden myötä, kun organisaatiot ovat kokeneet tarvetta erottautua muista samalla alalla toimivista organisaatioista. Organisaatioteorioiden kehitys on edennyt niin, että suljettujen organisaatioiden käsitteestä on menty kohti avoimia organisaatioita. Avoimet organisaatiot ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa.

### **2.6.2. 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.

Design School, strategisen muotoilun koulukunta, eli huippuvuosiensa 1970–1980-luvulla, jolloin strategiatyö käsitettiin formaaliksi prosessiksi. Tehokas strategia syntyy kontrollidusta ajattelusta ja strategiasta vastaa organisaation johto. Kun strategia on yhden henkilön päässä, 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.)

Henry Mintzberg kritisoi Design Schoolia siitä, että se ei mahdollista useamman osallistujan mukaan ottamista strategiseen suunnitteluun, Se ei myöskään huomioi inkrementaaliamailmaa, 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.)



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

Planning School luo hyvin formaalin ja ennalta määrätyn mallin strategialle, ja se myös antaa valmiin ehdotuksen tekniikasta, jolla strategia toteutetaan. Strategian toiminnallistamisenkin 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 staabiili.

Ansoffilainen strategian käsite on muuttunut. 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 suuntaan eli jos ollaan jo halutussa suunnassa ja sillä suunnalla menestyään. 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 1989, 105–106.)

Ansoffin lähtökohta on, että strategia tulee laatia silloin, kun organisaation toimintaa kohtaa muutos eli kun 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, ja 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 toiminta-

tapoja. Lisäksi kansainvälistyminen muutti markkinoita ja liikeyritysten kilpailuasemaa. Ansoffin mukaan tätä tilannetta käydään julkisyhteisöissä juuri nyt, kun yhteiskunta ja kansalaiset asettavat uudenlaisia odotuksia näille organisaatioille. (Ansoff 1989, 110–111.) Se tarve on helposti havaittavissa. Esimerkkeinä mainittakoon kansalaisten suhtautuminen julkisiin palveluihin kuluttajan näkökulmasta, jatkuva responsiivisuuden vaade ja tiukentunut talous sekä kansainvälistymisen tuomat ilmiöt kuten EU, globaalit hallinnon trendit jne.

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

Henry 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 strategiaprosessin työtapaa. Sen sijaan, että opittaisiin omasta organisaatiosta ja ympäristöstä, porterilainen käsitteistö pyrkii vetäytymään sisäänpäin ja suorittamaan laskutoimituksia. Henkilöstön on vaikea sitoutua kliinisesti esitettyyn dataan. Porterilainen strategiaprosessi ei ole erityisen innovatiivinen ja osallistava prosessi. Mintzbergin näkemyksen mukaan geneerinen positiointi ei tuota samaa tulosta kuin uniikki strategiaprosessi. Helposti aletaan kopioida vanhaa jo koettua sen sijaan, että johto keskittyisi tulevaisuuteen. Mieluummin ”pysytään tässä kuin pyritään sinne”. (Mintzberg 1998, 112–117.) Mintzberg on sikäli oikeassa, että vanhan aseman säilyttäminen ja sen analysointi kuluttaa energiaa, mutta ei luo organisaatiolle varsinaisesti yhtään uutta 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 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 T&K, 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 strategisesa 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 joutunut muuttamaan 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 on noussut keskeiseen asemaan. (Harvard Business Review 4134.) Edellä kuvatut käsitteet — Planning, Design ja Positioning — ovat kaikki määrämuotoisia strategian käsitteitä. Ne ovat varsin saman luontoisia ja kaikki ovat saaneet vaikutteita toisiltaan. Niitä voidaan pitää strategian käsitteen peruslähtökohtina ja ne muistuttavat organisaatiokäsitteen kehittymisestä. Kukin strategiakäsite kuvaa ajalleen parasta toimintatapaa.

### **2.6.3. Strategiatyö kohti orgaanista organisaatiota**

Oppivan strategian käsite lähtee siitä, että muuttuvassa, ennustamattomassa ja kompleksisessa maailmassa strategiaprosessi on oppimisprosessi ja strategian rakenne ja toimeenpano ovat toistaan erottamattomia osia. Lähtökohtana on, että johto oppii prosessin mukana, mutta myös koko prosessissa mukana oleva henkilöstö oppii. Koko henkilöstöä pidetään potentiaalisena strategikkona. 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 perspektiiviä organisaation käyttäytymiselle. Henry Mintzberg pitää mallia hyvänä, mutta varoittaa strategian keskittymättömyydestä. Malli tuntuu sopivan hyvin asiantuntijaorganisaatioihin, joissa toimitaan kompleksissa ympäristössä, jossa osaaminen on hajallaan. Esimerkki tällaisesta organisaatiosta on sairaala. Samoin organisaatiot, joissa on esimerkiksi suuri tekninen muutos menossa, voivat hyödyntää tällaista oppimisprosessia. Mintzbergin mukaan Learning School - strategian käsite tuo kaivattua realismia tutkimuksiin strategian käsitteen kehittymisestä. Malli ei niinkään 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. Henry Mintzbergin nimeämä Configuration School yhdistää erilaisia strategiakäsitteistöjä eräänlaiseksi työkalupakiksi, jolla organisaatio voi kohdata ympäristön muutospaineita 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 strategiaprozessia muutosprosessina. 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 muutosprosessi läpi niin, ettei se tuhoa organisaatiota. Näin ollen Mintzbergin mukaan strategiaprozessi 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. Strategiaprozessille on aina löydettävä ajalle sopiva oma konteksti ja se on sovitettava tilanteeseen. (Mintzberg 1998, 302–306.) Mallia on kritisoitu muun muassa sen teoreettisuudesta; voiko tällainen teoreettinen malli toimia käytännössä? Myös sen laajuus on saanut kritiikkiä osakseen. Henry 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.)

#### **2.6.4. Strategia osaamisen kautta**

Kompleksinen ympäristö vaatii myös strategialta moniulotteisempaa ja nopeatempoisempaa otetta. Perinteiset strategiat eivät kestä (liiketoiminta)ympäristön nopeita ja yllättäviä muutoksia, jolloin strategian on painotettava enemmän toimeenpanon kykyä. Strategisen suunnan löytäminen ja siitä viestiminen on tärkeää, mutta sen lisäksi on välttämätöntä luoda valmiuksia jatkuvaan uudistumiseen ja oppimiseen. Strategia ei synny vain formaalien strategiaprozessien tuloksena, vaan jatkuvan kokeilun ja nopeiden toimenpiteiden kautta. (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 10.)

Teoksessa ”Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä” käytetään David Hurstin (1995) soveltamaa mallia, jossa strategiat jaetaan kahteen pääluokkaan: suunniteltuihin, suorituspohjaisiin strategioihin ja ideologia- ja oppimispohjaisiin strategioi-

hin. 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 kyvykkyudet, joiden avulla tavoitteet saavutetaan. Uudempi, resurssilähtöinen kyvykkyysstrategia korostaa olemassa olevien kyvykkyuksien 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 kyvykkyudet muotoutuvat tekemisen kautta ilma ennalta määriteltä 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 rikottava alalla olevia pelisääntöjä ja 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 prosessi 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 enää riitä positioinnin ja kilpailustrategian ymmärtäminen, vaan niiden rinnalla olennaisia ovat organisatorinen oppiminen ja kyvykkyuksien kehittäminen. (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 19–21.)

Ehkä merkittävin muutos, jonka osaamisen ajan strateginen ajattelu on strategiaan tuonut, on ajattelun laajentaminen perinteisestä positioinnista arvon tuottamiseen. Sen sijaan, että perinteisin sodankäynnin opein pyritään positioinnin avulla työntämään kilpailijat markkinoilta, onkin mukana arvon tuottamisen käsite, jolloin keskitytään siihen, mitä lisäarvoa yri-

tys voi asiakkailleen tuottaa enemmän kuin kilpailijansa, eli miten yritys voi erottautua omalla osaamisellaan kilpailijoista. Sen sijaan, että yritetään säilyttää tietty asema markkinoilla, hyödynnetään käänteentekevää osaamista ja luodaan uusia innovaatioita asiakkaiden tai julkisyhteisöissä asukkaiden käyttöön. Tällöin strategian käsitteen merkityskin muuttuu perinteisestä suunnittelusta ja tahtotilan määrittämisestä kokeilevaan ja kyseenalaistavaan tapaan toimia.

Paul 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.) Tämän saman ilmiön olen havainnut myös käytännön työssä konsulttina. Julkinen palvelutehtävä tai muu viranomaistoiminta on laaja-alaista ja tehtäviä on paljon, jolloin strategiasta helposti tulee laaja ja moneen asiaan kantaa ottava. Näin ollen siitä jää puuttumaan strategian perusidea, selkeys, jolloin tavoitetta kohden olisi helpompi suunnata. Myös liian moni-ilmeisen ja -ulotteisen strategian tavoitteiden onnistumista on vaikea mitata.

Paul Joyce ottaa kantaa myös toiseen julkisyhteisöjen strategiatyön ja strategisen johtamisen ongelmaan. Samaan aikaan pitäisi pystyä tekemään sekä nopeasti reagoivaa strategiaa että pidemmän tähtäimen menestymisen suunnitelmia. (Joyce 1999, 4.)

Antti Hautamäki listaa kaupunkistrategian keskeisimmät seikat 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 ydinosuamiseen keskittyminen ja yhteistyö
6. riippuvuus verotuloista, ratkaisuna tulopohjan voimistaminen.

(Hautamäki 1995, 83–84.)

Juuri tuo tulopohjan voimistamisen yksi keino on toimivan omistajaohjauksen toteuttaminen, jolloin elinvoimaiset yritykset tuovat osansa kaupungin budjettiin. Hautamäen lista on vuodelta 1995, mutta se on onnistunut säilyttämään elinvoimaisuutensa ja käyttökelpoisuutensa strategiatyössä tähän saakka.

## 2.7. Corporate Governance

Liitän tähän lukuun alaluvun omistajaohjauksesta eli Corporate Governancesta, koska se tässä työssä edustaa yhtä NPM:n ja managerialismin ilmentymää kuntakonsernissa. Kunnan uudessa julkisessa johtamisessa on johdettava myös omistamisella, ja hyvä omistajaohjaus on menestyvän kuntakonsernin yksi toimintatapa. Yritysten omistajaohjaus on noussut erityisen kiinnostuksen kohteeksi viime aikoina. Yhtenä syynä siihen pidetään niin sanottujen portfolio-omistajien määrän kasvua, jolloin yrityksen trimmaaminen mahdollisimman paljon voittoa tuottavaksi on entistä tärkeämpi tavoite. Tämä 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). Tässä kappaleessa esitettävä kuvaus hyvästä Corporate Governancesta ja sitä jäsentävästä agenttiteoriasta ei ole osa työn teoreettista viitekehystä. Kappaleen avulla ilmennetään omistajaohjauksen merkitystä liiketoiminnan onnistumisessa ja kuvataan hyvää omistajaohjauksen tapaa. Kappale on taustoittavaa tietoa hyvästä omistajaohjaustavasta, eikä sitä linkitetä suoraan työn empiriaan.

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 hallitustyöskentelyyn on se, että tehtävän hoitamiseen on olemassa riittävä pätevyys organisaation substanssin kannalta, mutta hallituksen jäsenen tulee myös juridisesti ymmärtää tehtävän 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 yrityk-



sen 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. Agenttiteoria lähtee siitä, että yrityksen omistaja on päämies ja yritysjohtaja tämän agentti. Valta osakeyhtiössä olisi siten agenttiteorian valossa viime kädessä omistajalla. Käytännössä omistaja luovuttaa valtaansa yrityksen johdolle, jolla on riittävät kyvykkyudet kyseisellä toimialalla toimimiseen. Omistajalla on rahat, mutta yritysjohdolla on liiketoimintaan tarvittava osaaminen. Agenttiteorian valossa tästä syntyy valvontaongelma. Päämies haluaa valvoa, että hänen agenttinsa työskentelee hänen intressiensä eteen. Agenttiteorian perustaa voi kuvata niin, että yrityksen tarkoituksena on tuottaa taloudellista lisäarvoa omistajilleen ja yritysjohto tulee saada toimimaan omistajien intressien mukaisesti. Johdon itseintressi voi näyttäytyä pyrkimyksenä oman varallisuuden kasvattamiseen tai helpon ja ylellisen elämän tavoitteluna. Agenttiteorian keskeinen termi on agenttikustannus ja se voidaan määritellä näin: *“Agency costs represent the difference between the value of an actual firm and the value of a hypothetical firm which would exist in a more perfect world where management and shareholder incentives are perfectly aligned.”* Määritelmä on Grinblattin ja Titmanin teoksesta vuodelta 1998. Agenttikustannukset voidaan jakaa kolmeen osaan: valvontakustannuksiin, takuukustannuksiin ja residuaalitappioon, joka syntyy, kun agentti ei toimi täysin päämiehen intressin mukaisesti. Agenttiteoriassa ajatellaan, että valvontajärjestelmä tulisi rakentaa sellaiseksi, että yrityksen epäonnistuessa johto kantaisi mahdollisimman suuren osan agenttikustannuksista. Tähän ajatteluun pohjautuvat esimerkiksi optio- ja osakeohjelmat yrityksissä. 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.)

Corporate Governance on teoreettisessa keskustelussa terminä tullut esille jo 1930-luvulla. Enemmän keskustelua se on kuitenkin nostattanut vasta 1980-luvulla amerikkalaisten suurten yritysten omistusrakenteen muuttuessa. Peter F. Drucker kuvaa 1980-luvun vihamielisiä yritysvaltauksia johtamisen historian pahimmaksi hyökkäykseksi, jotka mahdollistuivat työntekijöiden eläkerahastojen syntymisen myötä. Eläkerahastot ovat suurten pörssiyhtiöiden suuromistajia ja ne ovat keskeisesti käynnistäneet keskustelua Corporate Governance -periaatteista. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 32.)

Matti Lainema käyttää omistajaohjauksesta ilmaisua ”*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.)

Corporate Governance ilmiönä voidaan jakaa kahteen osaan: ulkoiseen ja sisäiseen. Edellinen tarkoittaa osakemarkkinoiden käyttäytymistä yhtiöön päin ja jälkimmäinen tarkoittaa yrityksen toimintaa yhtiökokousten välillä ja omistajien vaikutusta yrityksen johtamistapaan niin, että omistajien tavoitteet toteutuvat yrityksen strategiassa ja operatiivisessa johtamisessa.

Suomessa omistajaohjaus on keskeinen käsite varsinkin valtionyhtiöiden ympärillä käydyn keskustelun yhteydessä. On hyvä muistaa, että Corporate Governance ei ole suora käännös omistajaohjaukseen, vaan omistajaohjaus on hieman suppeampi käsite. Silti suomalaisessa käsitteistössä voidaan käyttää ilmaisua omistajaohjaus ja silti samalla mieltää, että myös yrityksen sidosryhmäodotukset kuuluvat omistajaohjauksen piiriin. Kunnissa omistajaohjauskeskustelu on varsin nuorta ja vasta suuremmat kaupungit ovat laatineet strategioita omistajaohjauksen ympärille. Keskustelua käydään myös siitä, voidaanko yhteiskunnan peruspalveluiksi miellettyjä välttämättömyyspalveluja käsitellä kuten mitä tahansa yritystä. Esimerkkinä tästä ovat vesiyhtiöt; Kanta-Hämeessä nostatti kohua, kun vesiyhtiöön lähdettiin hakemaan yksityistä pääomaa. (Kauppalehti 1.3.2004)

Agenttiteorian lähtökohta, eli omistajan ja yritysjohton tavoitteiden ristiriitaisuus, saadaan tasapainoon pyrkimällä sopeuttamaan yritysjohton tavoitteita samansuuntaisiksi omistaji-

en tavoitteiden kanssa. Omistajalähtöisellä johtamisella — Value based managementilla — 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).

Hyvää omistajaohjaustapaa käsitellään monesti tämän päivän liikkeenjohdon teorioiden valossa. Nämä lähtevät monesti päämies-agentti-paradigmoista. Corporate Governancella ei ole teoreettista roolia tässä työssä, mutta sitä ei voida täysin ohittaa omistajaohjauksen lähtökohtia tutkittaessa. Käsillä olevaa aihetta käsitellään myös strategian käsitteen kautta. Näen, että tämän päivän strategiakäsite linkittyy seuraavaksi läpikäytävään kontingenssi-teoriaan sikäli, että ympäristön muutosvoimiin reagoivalla, niin sanotulla osaamisen ajan strategialla organisaatio pystyy helpommin varmistamaan menestyksensä. Corporate Governance -ajattelu linkittyy tähän käsitteistöön siten, että kuntien liiketoiminnassa yhtenä välineenä on omistajaohjaus. Hyvän omistajaohjauksen avulla voidaan saavuttaa koko konsernia tukevia liiketoiminnan tavoitteita.

### 3. Työn viitekehys, kontingenssiteoria

Julkisen hallinnon muutoksia käsitellään monesti New Public Management -paradigman kautta. Uuden julkisen johtamisen (NPM) mukainen ajattelumalli ohjaa kunta- ja valtio-organisaation tutkimusta tällä hetkellä jonkin verran. Perinteinen byrokraatia ja hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä tulkitaan monessa keskustelussa uuden julkisen johtamisen vastapoleiksi. Keskeisiä NPM -arvoja ovat taloudellisuus ja tehokkuus, vaikuttavuus, joustavuus ja dynaamisuus sekä hyvä palvelu. (Haveri 2002, 4.) NPM on kuitenkin teoria-  
na varsin kiistelty, ja sen yksittäistä organisaatioteoreettista taustaa on vaikea mallintaa. Vaikka työssä hyödynnetään NPM -näkökulmaa, se ei yksin riitä tutkimuksen teoreettiseksi lähestymistavaksi.

Tutkimuksen yhden teoreettisen viitekehysten muodostaa systeemiteorian johdannainen kontingenssiteoria, joka on luonteeltaan systeemiteoriaa dynaamisempi ja siksi käyttökelpoisempi tässä työssä. Dynaamisuus suhteessa systeemiteoriaan lähtee siitä, että kontingenssiteorian viimeisempien näkemysten mukaan organisaatio ei pelkästään reagoi ympäristön muutoksiin vaan on itse muutosagenttina vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Kontingenssiteorian kautta voidaan peilata kuntakonsernin strategisen tahtotilan päämääriä, eli mitkä tekijät liiketoiminnan strategiaan vaikuttavat ja miten organisoitumisen kautta voidaan reagoida ympäristön muuttujiin. Tätä työtä leimaa kontekstuaalinen kuntakäsitys, joka pitää sisällään kunnan instituutiokäsityksen lisäksi kuntaorganisaation dynaamisen luonteen.

Tutkimuksessa selvitetään kuntien liiketoiminnan tavoitteita ja strategisen omistajaohjauksen perusteita sekä poliittis-hallinnollisen prosessin toimintatapoja omistajaohjauksessa. Kontingenssiteoria kuvaa organisaation ulkoisten muutostekijöiden merkitystä muun muassa organisaation tapaan organisoitua, organisaation menestymiseen ja organisaation koon kehittymiseen. Tutkimuksen empiriassa mallinnetaan teemahaastatteluin kaupungin liiketoiminnan osatekijöitä, erityisesti kaupungin reagointia ympäristön muutosvoimiin ja liiketoiminnan tavoitteen asetantaa.

### 3.1. Kontingenssiteoria, systeemiteorian johdannainen

Kontingenssiteoriaa voidaan pitää systeemiteorian johdannaisena, joten aluksi on syytä paneutua systeemiteorian lähtökohtiin. Kontingenssiteorian lähtökohdat ovat selkeämmin mielletävissä, kun ensin käydään läpi systeemiteoreettiset lähestymistavat ja niiden perusta. Kontingenssiteoriaa voidaan pitää systeemiteoriaa operationaalisempänä 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.)

Erkki Pystynen korostaa systeemiteorian käyttökelpoisuutta kunnallistieteellisessä tutkimuksessa teoksen ”Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana” alkusanoissa. Pystynen toteaa, että ihmisten keskinäisen vuorovaikutuksen sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen ääretön moninaisuus ovat pakottaneet ihmisen luomaan sosiaalisia järjestelmiä tuon moninaisuuden osien hahmottamiseksi, ymmärtämiseksi ja hallitsemiseksi (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993). Kaikeksi onneksi organisaatiotutkimus on hylännyt idean yhden ainoan hyvän organisoitumistavan ja toimintatavan hakemisesta ja ymmärtää organisaatioiden ja ihmisten kompleksisuuden. Ihmisten keskinäiset emergentit järjestelmät ovat organisaatioiden keskeisin voimavara.

Ari-Veikko Anttiroiko asettaa systeemiteorian kunnallistutkimuksen kentässä institutionaalisen kuntakäsityksen piiriin, jolloin systeemiteoria on lähellä institutionalismia. Sitä voidaan tarkastella organisaatioteoreettisesti systeemiteorian näkökulmasta. Muita yhtä sopivia paradigmoja voivat olla myös itsehallinnollinen kuntakäsitys ja kontekstuaalinen kuntakäsitys. Itsehallinnollinen kuntakäsitys lähtee kunnan itsehallinnollisista prosesseista ja rakenteista. Kontekstuaalisessa lähestymistavassa taas korostuu yhteiskunnallisen todellisuuden moniaineisuus ja moniulotteisuus. Institutionaalinen lähestymistapa korostaa kuntakäsitystä, jossa perusta on poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Se, minkä paradigman liittyy systeemiteoreettiseen tarkasteluun, riippuu siitä, miten teoriaa käyttää hyväksi ja miten itse systeemiä ja sen kontekstisuhteita on tutkittu. Fenomenologis-hermeneuttinen ja kriittinen paradigma hylkivät systeemiänsä sen naturalistisen perusoletuksen vuoksi. Tässä työssä näkökulma on Anttiroikon jaottelun perusteella valittu kontekstuaaliseksi, jolloin sys-

teemikäsitettä laajennetaan institutionaalisesta paradigmasta, siihen liitetään modernin kompleksisuusajattelun ja dynaamisuuden piirteitä, ja tematisointi linkittyy kunnan koko kontekstiin. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 4-5.)

Anttiroiko kuvaa systeemiteorian filosofis-tieteellistä näkökulmaa niin, että taustalla ovat filosofian amerikkalainen pragmatismi, klassinen positivismi, funktionalismin piirteitä ja behavioristisia näkemyksiä. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 11.) Tässä vaiheessa on keskeistä korostaa, että tämän työn viitekehys lähtee kuitenkin kontingenssiteoriasta eikä systeemiteoriasta, jolloin behavioristinen ihmiskäsitys korvautuu konstruktivismilla ja näkemys organisaatiosta on dynaamisempi. Tässä työssä korostuu kunnan strategisen johdon rooli aktiivisena toimijana lähtien siitä, miten se tulkitsee ympäristöä ja tekee strategisia valintoja siltä pohjalta. Organisaatiot ja niissä toimivat ihmiset oppivat ympäristön muutosvoimien myötä uusia lähestymistapoja ja konstruoivat saamastaan palautteesta uusia innovaatiota ja toimintamalleja. Behavioristinen ihmis- ja oppimiskäsitys on liian mekaaninen soveltuakseen tämän päivän organisaatiotutkimukseen. Skinneriläinen behaviorismi ei toimi enää tämän ajan hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa.

### **3.2. Systeemiteorian perusteet**

Jotta voimme ymmärtää, mistä kontingenssiteoriassa on kyse, on ymmärrettävä ensin systeemiteoreettiset lähtökohdat. Systeemiteoria antaa kuitenkin tähän työhön yhden näkökulman, eli kunta nähdään kontekstuaalisen paradigman kautta, jolloin sen institutionaalisesta perustaan linkittyy vahvasti moderni kompleksisuusajattelu ja organisaation dynaamisia piirteitä. Tällöin mielestäni ollaan jo varsin lähellä kontingenssiteoriaa, vaikka kontekstuaalinen kuntakäsitys alun alkaen varsinaisesti systeemiteoriaan linkittyikin.

Systeemiteoria on saanut alkunsa jo 1920-luvun biologian tutkimuksesta, josta se on levinnyt yhteiskuntatieteelliselle tutkimusalueelle. Tyypillistä systeemiteorialle on lainata metaforia biologiasta. On kiinnostavaa, että systeemiteoriassa on jo 1960-luvulla käytetty sellaisia biologian vertauskuvia kuin kokonaisuus, kasvu, erilaistuminen, hierarkinen 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.

Systeemiteorian kehittämiseen ovat vaikuttaneet huomattavasti mm. Chester Barnard ja Herbert Simon. Organisaatioteoreettinen systeemiteoria pohjautuu siis yleiseen systeemi-teoriaan ja 1950-luvulla muotoutuneeseen strukturaalis-funktionalistiseen sosiologiaan. Sen taustalla ovat vaikuttaneet 1930-luvulta lähtien antropologiset kirjoitukset. Systeemi-teorian huomattavimpia kehittäjiä ovat olleet Daniel Katz ja Robert L. Kahn. James D. Thompson taas on kehittänyt organisaatioiden selviytymisstrategioiden viitekehystä, jossa keskeiseksi nousevat kaksi avainmuuttujaa: organisaation ympäristön luonne sekä erilaiset tekniikat, joita organisaatiot käyttävät tehtävänsä täyttämiseen. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 10.) Systeemiteoriaa voidaan pitää myös metodologisena lähestymistapana. (Vartola 1975, 127–129.) Sen metodologinen luonne tässä työssä perustuu siihen, että kontingenssiteoria antaa olettaa tehokkaan organisaation toimivan tietyllä tavalla. Tämä ohjaa tutkijaa jo empiirisen aineiston keräämisvaiheessa keskittymään tähän olettamaan. Analyysia tehdessä taas teoriasidonnainen aineistonanalyysi antaa lähtökohdan sille, mitä aineistolta kysytään.

Systeemiteorian keskeiset premissit lähtevät kahdenlaisesta määrittelystä, jotka kuuluvat näin:

- Systeemi on muutosprosessi, jonka suuntauksella pyritään saavuttamaan annettu tavoite.
- Systeemi on havaittajan mielikuva osien ja niiden välisten riippuvuuksien muodostamasta kompleksisuudesta/kokonaisuudesta.

Yleinen systeemiteoria keskittyy kokonaisuuksiin. Jokaista yhteenliittymää ja orgaanista kokonaisuutta tarkastellaan osana laajempaa, sitä ympäröivää kokonaisuutta. Teoreettisen perustan perusarvo on holistinen:

1. Jokainen systeemi on osa suurempaa, kompleksisempaa korkeamman asteen systeemiä.
2. Jokainen systeemi rakentuu osasysteemeistä, joista jokainen itsessään muodostaa täydellisen systeemin.
3. Jokainen systeemi edustaa kokonaisuutta, joka on enemmän kuin tai eri kuin sen osiensa summa.

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 yksiköitä, yksilöitä, ja jatkuu monimutkaisempaan järjestelmään, kuten kansakunta tai valtio. Kunta sosiaalisena organisaationa on jatkumon puolessavälissä. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 31–33.)

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 systeemisellemä 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 aiemmin huomioitu organisaation toiminnan ja tavoitteeseen pääsyn kannalta.

Esimerkki avoimesta systeemistä on liikeyritys, joka vastaanottaa panoksia, kuten raha, henkilöstö ja muut resurssit, muuttaa ne oman tuotantoprosessinsa kautta tuotteeksi, ja tarjoaa sitten tuotteita ja palveluita. Avoimen systeemin osat ovat vuorovaikutuksessa ympäristöönsä ja panokset muutetaan tuotoksiksi. Organisaatiot voidaan nähdä yhteiskunnan osana avoimena alasytemeinä. Avoimen ja suljetun systeemin ero ei kuitenkaan ole absoluuttinen. Suljetun systeemin käsite on lähtöisin fysiikan ilmiöistä ja se on hyväksytty näkökulma mekaanisiin systeemeihin. Aiemmin organisaatiotutkimus lepäsikin varsin paljon suljettujen systeemien varassa, ja tutkimuksessa oltiin kiinnostuneempia organisaation sisäisistä prosesseista. Suljettu systeemi nojaa pitkälti rationaalisuuden varaan. Avoimen systeemiteorian näkökulma on epävarmempi suhteessa vallitsevaan ympäristöön ja olosuhteisiin. (Kast & Rosenzweig 1973, 11–12.) Tutkimukset jo 1900-luvun alkupuolelta osoittavat, että organisaation onnistumiseen vaikuttaa pitkälti vuorovaikutus sekä organisaation sisällä että suhteessa ympäristöönsä päin (mm. Mary Parket Follet sekä Hawthorne -tutkimukset). Kuitenkin näyttää siltä, että edelleen 2000-luvulla organisaatioita tutkittaessa on syytä muistuttaa mieliin organisaatioiden ja niiden ympäristöjen kompleksinen luonne. Myös organisaatioiden sosiologinen luonne on syytä huomioida ja muistaa vuorovaikutuksen ja ihmisten yhteisen ongelmanratkaisun merkitys. Keskeisintä systeemiteorian alkutaipaleilla lienee ollut se, että ymmärrettiin organisaation avoimen systeemin luonne, jolloin yllättävät tilanteet ja tapahtumat saavat organisaatiotutkimuksessa uuden merkityksen.



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.) Systeemiteoreettinen tutkimus, kuten myös organisaation kontingenssien tutkimus, voi valita näkökulmansa erilaisista lähestymistavoista, joilla tutkimuksessa organisaatioon suhtaudutaan. Tässä työssä keskitytään erityisesti organisaation tavoitteisiin, rakenteisiin ja toimintatapoihin ja siihen, miten eri muutostekijät niihin vaikuttavat.

Systeemianalyysin moniulotteista taustaa kuvaa hyvin se, että esimerkiksi Ida R. Hoos toteaa systeemianalyysin tulleen siviilimaailman käyttöön sotaväen mallinnoista. USA:ssa kiinnostuttiin systeemiajattelusta sotaväen hyvien käytäntöjen vuoksi ja samalla analogialla on lähdetty tutkimaan muun muassa julkisten palvelujen kustannustehokkuutta. (Hoos 1972, 42.) Hoos kritisoi 1970-luvulla systeemiteorian liiallista käyttöä, sillä Hoosin mukaan se oli johtamisen trendi, joka helposti hyväksyttiin kaiken tutkimuksen taustaksi. (Hoos 1972, 1–2.) Tässä vaiheessa on syytä muistuttaa, että systeemiteoreettiset lähestymistavat ovat muuttuneet varsin paljon 1960–1970-lukujen mekaanisista mallinnoista, ja organisaatioiden ja näissä toimivien yksilöiden kompleksisuus ja emergenttiset järjestelmät huomioidaan eri tavalla. On myös hyvä muistaa, että systeemiteoreettinen lähestymistapa on holistinen. Vaikka kokonaisuus muodostuu osista, ei erillisiä osia tarkastella, vaan tarkastelun kohteena on toiminnallinen kokonaisuus. Toinen tärkeä lähtökohta on, että huomioidaan tilanteen kompleksisuus. Kokonaisjärjestelmän alajärjestelmät ovat tekemisissä toistensa kanssa. Lopulta kaikki systeemit ovat vuorovaikutuksessa muiden systeemien kanssa, jolloin koossa on moniaineksinen, kompleksinen hierarkia. (Haynes 1980, 25.)

Systeemiteoreettinen lähestymistapa on perusluonteeltaan naturalistinen ja holistinen. Lähestymistavassa on keskeistä toiminnallinen kokonaisuus. Organisaatiota käsitellään niin, että sen elimelliset osat joutuvat tarkastelun kohteeksi. Kokonaisuus muodostuu kausaalisesti osiensa funktiona. Toisekseen systeemien kuvaamisessa otetaan huomioon kompleksisuus. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 18.)

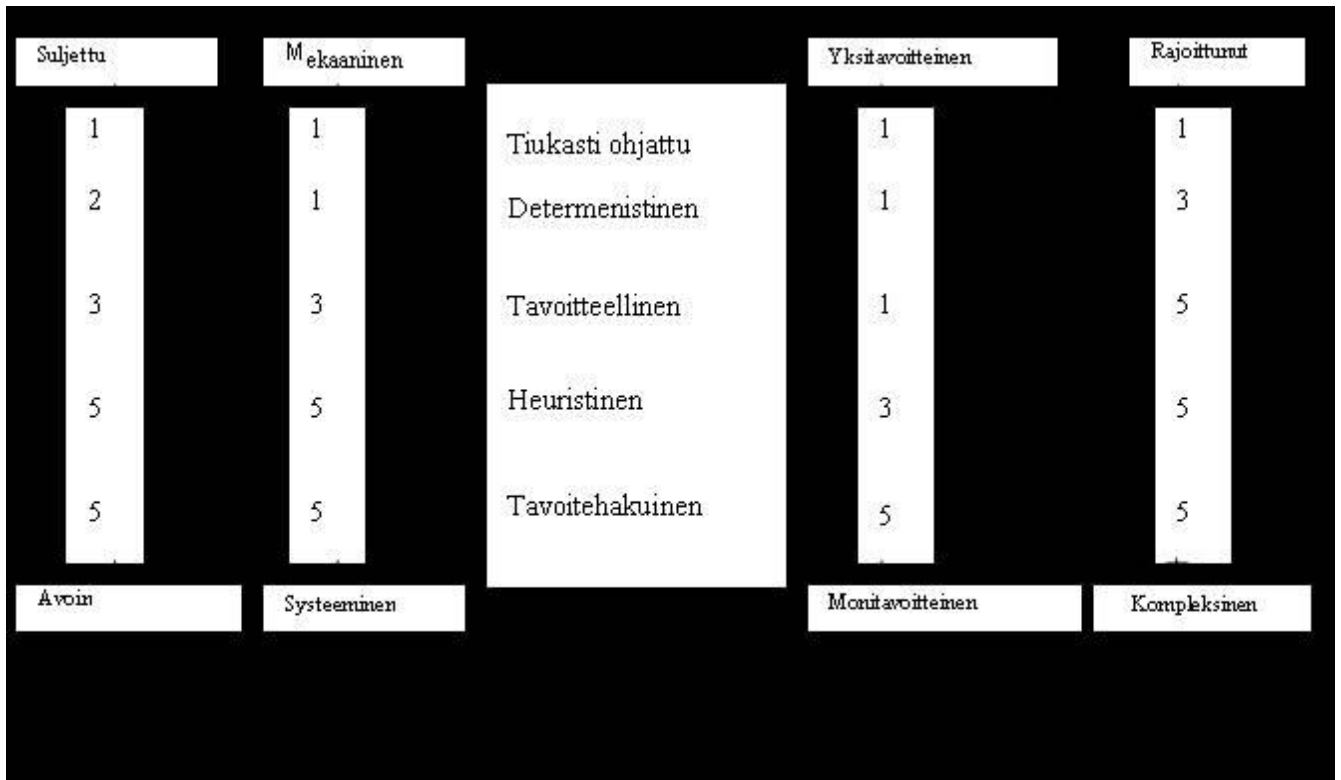
Kuntatutkimuksen kannalta on syytä käydä läpi, miten systeemiteoria näkee poliittisen järjestelmän. Kaikkien sosiaalisten järjestelmien peruselementti on yksittäinen ihminen. Sys-

teemiteoreettisen 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 käynnissä pitämistä. Tämän johdosta systeemiteoreettisessa 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.) Liiketoimintastrategiat ovat poliittisia tulkintoja ympäristöstä. Poliittikan 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 asiakohtaisia kiinnostuksen kohteita, jolloin puoluepolitiikan merkitys sen perinteisessä merkityksessä vähenee. (mm. Majoinen 2001.)

Systeemien ominaisuuksia voidaan kuvata neljän käsiteparin avulla, jotka muodostavat neljä erilaista ulottuvuutta:

1. Rajoittunut-kompleksinen. Kun systeemissä on vain muutamia selkeästi määriteltyjä muuttujia, on kompleksisuuden aste alhainen. Tästä syntyy jatkumo, jonka toisessa päässä on rajoittunut ja toisessa päässä kompleksinen systeemi.
2. Mekaaninen-systeeminen. Mekaanisen systeemin osat ovat muuttumattomia ja niillä on kiinteä riippuvuussuhde. Systeemisen tai ennemminkin orgaanisen systeemin osien välillä vallitsevat vuorovaikutukset ovat muuttuvia.
3. Yksitavoitteinen-monitavoitteinen. Systeemi on yksitavoitteinen, kun sillä on vain yksi selvästi määritelty tavoite. Jos tavoitteita on monta, ne voivat olla keskenään ristiriitaisia.
4. Avoin-suljettu. Systeemi on suljettu, kun sen rajat on selkeästi määritelty ja vuorovaikutus ympäristön kanssa on rajoittunutta. Avoimella systeemillä on runsaasti vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa ja sen rajat ovat jatkuvasti tarkistettavissa. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 31–32.)

R. H. Banathy on esittänyt systeemien tyypitysmallin, jota voi soveltaa myös kuntaorganisaatioiden tutkimuksessa. Malli on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2: R. H Banathyn systeemien tyypitysmalli

Kuviossa 2 esitetään systeemityyppien profiilit asteikolla 1-5. Profiilit on kuvattu käsitteillä, joita vastaa tietty piste-arvo. Suljettu, mekaaninen, yksitavoitteinen ja rajoittunut omaavat piste-arvon yksi ja niiden vastakohtat piste-arvon viisi. Näin ollen tiukasti ohjattu systeemi on suljettu, mekaaninen, yksitavoitteinen ja rajoittunut. Esimerkkinä tästä voisi olla tehtaan kokoonpanolinja. Deterministinen systeemi lisää avoimuuttaan, mutta tavoitteet otetaan annettuina, keinot niiden saavuttamiseksi taas voidaan valita. Anttiroiko valitsee esimerkiksi pienyrityksen. Tavoitteellinen systeemi on yksitavoitteinen ja samalla monimutkainen. Heuristiselle systeemille on valittu päämäärät, mutta se voi valita keinot näiden saavuttamiseksi. Muutokset systeemin tilassa ovat suunnittelun seurausta. Esimerkkinä tästä voi olla riskiprojekti. Tavoitehakuisella systeemillä on visio, jota se pyrkii toteuttamaan ja samalla myös muuttamaan ympäristöään. Systeemiä kuvaa ennakoivuus, toisin sanoen organisaation proaktiivisuus. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 31–32.) Mihin kunta tässä kentässä asettuu, on moniulotteinen kysymys. Kuntien ottaessa käyttöön erilaisia palvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja toimintaympäristö muuttuu kompleksisemmaksi. Kuntien ulkoiseen ympäristöön vaikuttavat tällä hetkellä joko suoraan tai välillisesti esimerkiksi kansainvälistyminen, kuten EU ja globaalit markkinat, väestön ikärakenteen voimakkaat muutokset sekä työ- ja tuotantoelämän muutokset.

Mallinnus on hyvä havainnollistaja, mutta voiko mikään menestyvä organisaatio tänä päivänä olla kovin tiukasti ohjattu? Turbulentti ympäristö on varmasti painanut useimpia organisaatioita kohti tavoitehakuista systeemiä, jonka toimintatapoihin kuuluvat jatkuva oppiminen ja toimintatapojen uudelleenarviointi. Myös kunnat ovat tässä paineessa ja hakevat jatkuvasti uusia toimintamalleja ja tapoja allokoida resursseja. Organisaation menestys pyritään varmistamaan yhä turbulentimmaksi käyvässä toimintaympäristössä. Tutkimustuloksia tästä löytyy esimerkiksi teoksessa ”Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet”, jossa todetaan, että tulevaisuudessa kuntien on menestyäkseen pystyttävä eriytymään aikaisempaa voimakkaammin. (Anttiroiko, Haveri & Karhu 2003, 285.) Eriytyminen ja palvelujen erilaistaminen vaatii vahvaa strategista osaamista ja yhtenäistä poliittista näkemystä.

Systeemiteoriaa ja kontingenssiteoriaa ovat haastaneet mm. kaaosteoria ja verkostoajattelu. Haaste on lähtenyt lähinnä siitä, että systeemiteoria johdannaisineen ei huomioi yhteiskunnan ei-systeemisiä piirteitä, kuten kommunikaatiota. Tosin kontingenssiteoria huomioi paremmin vuorovaikutuksen ympäristön kanssa. (Anttiroiko 1996, 138.) Joissakin organisaatiotutkimuksissa on esiintynyt väite, että organisaation onnistuminen perustuu lähinnä ihmisten ulkoapäin sattumanvaraiselta näyttävään vuorovaikutukseen ja yhteistoiminnan muotoihin, joita on vaikea mallintaa. (Schein 2001)

Tutkimuksen kohteena kunta voidaan määrittää havaittujen mielikuvaksi systeemin osien ja niiden riippuvuuksien muodostamasta kokonaisuudesta (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 38). Näin rakentuva kuva on varsin kompleksinen. Kompleksisuus johtuu kuntaorganisaation osien välisistä lukuisista relaatioista. Kompleksisuus onkin avoimen systeeminäkemyksen keskeinen piirre. Tällä lähtökohdalla on vahvoja yhtymäkohtia kontekstuaaliseen kuntakäsitykseen, jossa kunnallisia ilmiöitä tarkastellaan osana laajempaa yhteiskunnallista ja sosiaalista ilmiökenttää ja prosessia. Lisäksi kuntatutkimuksessa on syytä muistaa kunnan itsenäisyys suhteessa muihin systeemeihin, kuten esimerkiksi valtioon. (Anttiroiko, Kallio & Rönkkö 1993, 38–39.) Katz ja Kahn ovat nimenneet yhdeksän kuntasysteemiä 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.)

Erityisesti nostan esille vaiheet 1-6. Tuotosprosessin jatkuvuus ja prosessin kehittäminen palautteen kautta ovat kuntaorganisaation tekemisen tunnuspiirteitä, kuten organisaatio-teoriat tavoitteellisen organisaation yleensä kuvaavat (mm. Etzioni).

### **3.3. Kontingenssiteorian lähtökohdat**

Kontingenssiteoria on kehittynyt 1960–1970-luvulla kritiikiksi klassisille hallinto- ja organisaatioteorioille, joiden avulla pyrittiin luomaan yksi universaali hyvä organisoitumismalli. Tiivistäen kontingenssiteorian tavoitteen voi kuvata näin: Luonnollisen valinnan ja strategisen valinnan yhtäaikainen huomioiminen johtaa yhteensopivuuden systeemitulkintaan. 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. Se ajatus ohjaa myös tätä työtä; rakentavatko kunnat sellaisia toimintamalleja, jotka tukevat edessä olevien tilannetekijöiden joukkoa?

Kontingenssiteoriaa on käsitelty varsin paljon ja mm. Paul R. Lawrence ja Jay W. Lorsch ovat 1960-luvulla tutkimuksissaan halunneet osoittaa tehokkaan organisaation toimintamallin lähtökohtia. He lähtevät siitä ajatuksesta, että organisaatioiden sisällä voi olla erilaisuuksia, mutta on myös mahdollista tunnistaa erottavia tekijöitä organisaatioiden ulkoisessa ympäristössä. Vertailuja voidaan tehdä hyvin suoriutuvien organisaatioiden ja keskitasoisesti suoriutuvien organisaatioiden välillä perustuen siihen, 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, joka perustuu organisaation systeemille luonteelle. Teorian perusajatus on, että organisaation muuttujat ovat

monitahoisessa molemminpuolisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa ja suhteessa ympäristön olosuhteisiin ja tekijöihin. Tutkimuksissa on havaittu tärkeä yhteys ulkoisten muuttujien, kuten ympäristön ja toiminnan varmuuden, vaihtelevuuden ja strategisen tilan sekä organisaation sisäisen tilan ja ongelman ratkaisun välillä. Jos organisaation sisäinen tila ja prosessit on sovitettu ulkoisiin vaatimuksiin, toimii organisaatio tehokkaasti. (Lawrence & Lorsch 1967, 156–157.) Tehokkuus tarkoittaa siis sitä, että organisaatio menestyy kyseisessä ympäristössä ja sen toiminta on joko taloudellisesti tai muilla vaikuttavuuden mittareilla tehokasta.

Kontingenssiteoria on kehittynyt organisaatio- ja johtamisteorioista, kun organisaatiotutkimuksen yhteydessä on alettu huomioida modernien organisaatiosysteemien kompleksisuus, johon liittyvät 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 niin dynaamisia, että muuttujien vaikutuksista organisaatioon voidaan tehdä vain alustavia mallinnuksia. (Kast & Rosenzweig 1973, 319.)

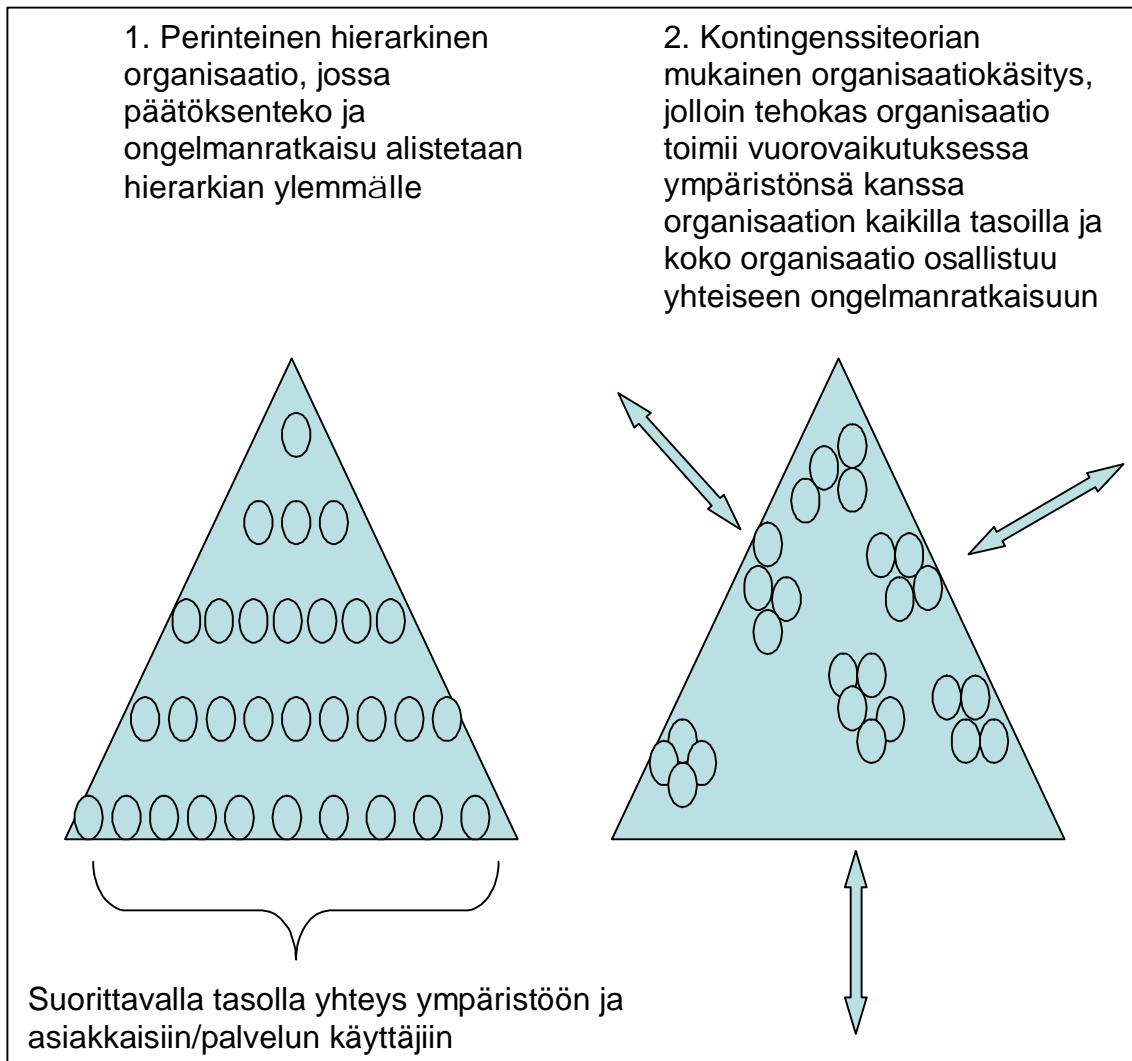
Organisaation kontingenssiteoria on abstrakteimmalla tasollaan tutkimusta muuttujan vaikutuksesta toiseen muuttujaan niin, että siihen vaikuttaa myös kolmas tekijä. Näin ollen X:n vaikutus Y:hyn on erilainen kun W on matalalla kuin jos W on korkealla. Esimerkiksi kun W on matalalla, X:llä on positiivinen 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 yhdentyminen ovat vastakkaisessa suhteessa toisiinsa. (Lawrence & Lorsch 1967, 157.) Käytännössä se tar-

koittaa 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 tai moninaisempi ympäristö on ja mitä erilais-  
tuneempi 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 Lawrence 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 käytännön kannalta on siis 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 tilanneteki-  
jään sopiva lähestymistapa. Näiden valintojen avulla organisaation toiminta voi olla tehokasta ja vaikuttavaa.

Oheisessa kuviossa 3 on esitetty malli, jossa oikeanpuoleinen kolmio kuvaa ympäristöön-  
sä paremmin vastaavaa organisaatiota. Kuvio on tutkijan oma mallinnus, mutta samantyyppisiä havainnollistajia ovat vuorovaikutteisista organisaatioista tehneet muutkin.



Kuvio 3: Organisaatioiden muutos hierarkiasta vuorovaikutukseen.

Lex 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 työssä organisaation menestystekijöitä voidaan tunnistaa kahdenlaisia. Toisaalta kunnan tehtävänä on palvella sen asukkaita ja toteuttaa kyseisen alueen asukkaiden tahtotilaa politiikan avulla. Toisaalta liiketoiminnan kannalta sen menestystekijät löytyvät muilta osa-alueilta, kuten taloudellinen tulos ja tehokkuus.

Rakenteellinen kontingenssiteoria sisältää kolme peruselementtiä, jotka yhdessä muodostavat ydinparadigman eli kontingenssiteorian perusmallin. Organisaatio pyrkii saavuttamaan muutostilanteissa yhteensopivuuden ympäristönsä kanssa ja muuttaa organisaatio-



tiorakennettaan 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.

### **3.4. Kontingenssiteorian organisaatiokäsitys**

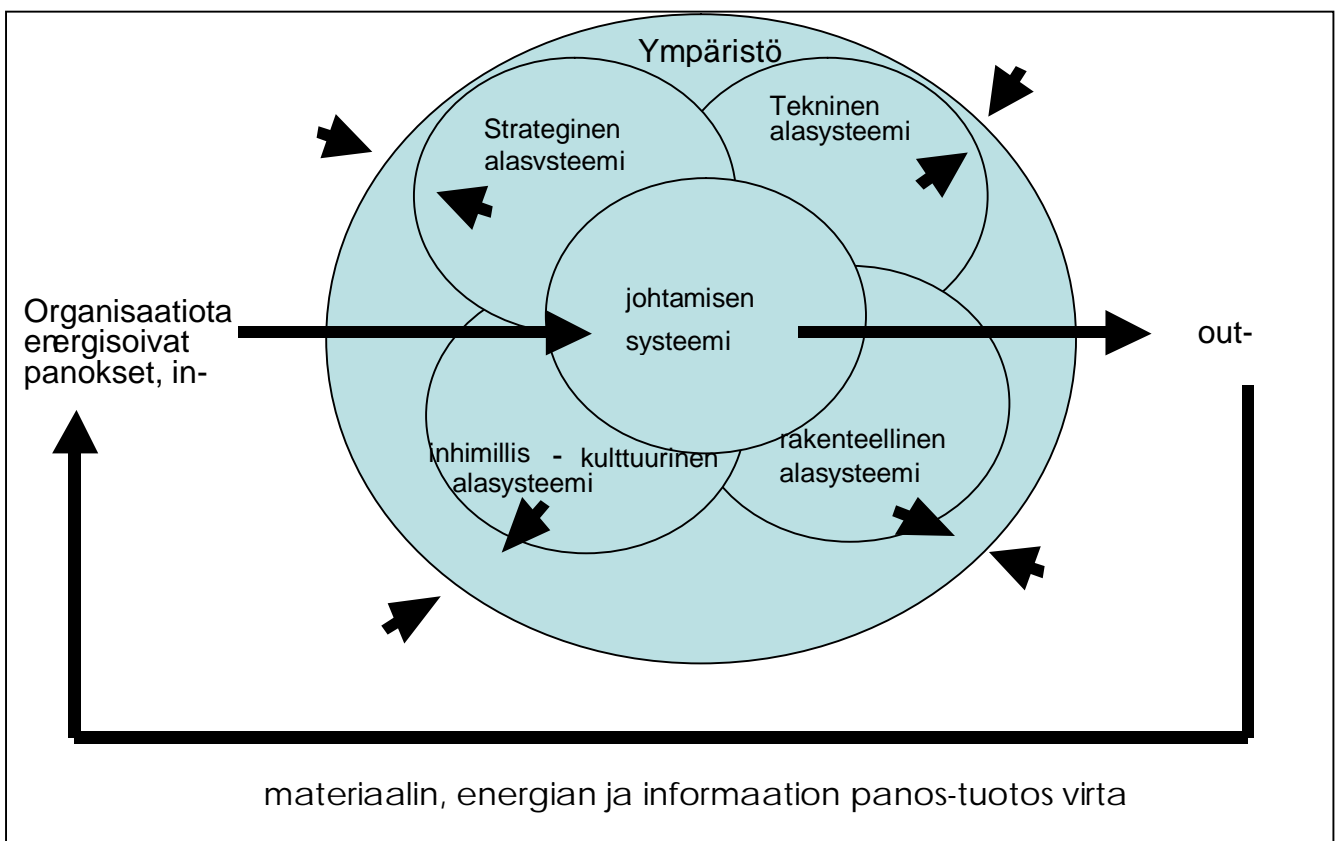
Lex Donaldson peilaa kontingenssiteoriaa kahden erilaisen organisaatiokäsityksen kautta. Donaldson näyttää eriyttäneen ajatuksen moderneista ja komplekseista organisaatioista sekä ennakoitavista ja byrokraatiaan taipuvista organisaatioista kahdeksi erilliseksi kontingenssiteorian näkemykseksi. Organisaatorakenne, joka suosii osallistumista, on tehokas paljon epävarmuustekijöitä sisältävissä ja huonosti ennakoitavissa tehtävissä. Kompleksisessa ympäristössä myös innovaatioiden ja nopean päätöksenteon merkitys korostuu. Mekaaninen organisaatorakenne sopeutuu ympäristöönsä kun markkinoiden muutokset ovat vähäisiä eikä teknologiassa tapahdu suuria muutoksia. Orgaaninen organisaatio sitä vastoin sopeutuu ja sovittaa toimintansa yhteen ympäristöönsä nähden suurissakin markkinoiden 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, mutta ihmisten, toisin sanoen asiantuntijoiden, tehtävät sisältävät epävarmuustekijöitä, mikä ohjaa yhteiseen ongelmanratkaisuun ja innovatiiviseen toimintaan. (Donaldson 2001, 58–59.)

Gareth Morgan käsittelee organisaatioita orgaanisen organisaation metaforan kautta. Orgaanisen organisaation metafora auttaa näkemään organisaatiot ihmisten, liike-elämän ja tekniikan klustereina, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja samalla myös oppivat saamastaan palautteesta. Orgaanisen organisaation metafora tarjoaa näkemyksen strategiaan ja suunnitteluun ja auttaa huomaamaan, että mekaaninen lähestymistapa on vain yksi näkökulma. Orgaanisen organisaation näkemys auttaa ymmärtämään, että erilaiset ympäristöt luovat edellytyksiä erilaisille organisaatioille ja näiden eri tavoille organisoida ja toimia. Esimerkiksi hyvin byrokraatisoituneet organisaatiot näyttävät toimivan tehokkaasti stabiilissa ympäristössä, kun taas turbulentissa ympäristössä toimivat organisaatiot ovat organisoidut toisella tapaa. Esimerkkinä turbulentista organisaatiosta voisivat olla korkean teknologian yritykset. Organismi-metafora on auttanut organisaatioteoreetikkoja 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.) Voi toisaalta kysyä, mikä organisaatio tänä päivänä elää stabiilissa tilassa. Tietoyhteiskunta kansainvälisine ilmiöineen on vaikuttanut toimintaympäristöihin niin, että tuskin mikään organisaatio voi sanoa elävänsä stabiilissa ympäristössä. Esimerkiksi armeija kuvataan usein organisaatiotutkimuksessa stabiilin ympäristön organisaatioksi, joka tarvitsee oman hierarkiansa. Pitkälle erikoistunut osaaminen ja kansainväliset haasteet pakottavat sotaväen kuitenkin toimimaan varsin joustavasti ja reagoivasti suhteessa ympäristöönsä nähden. Puolustusvoimissa onkin muutettu johtamista ja toimintatapoja varsin paljon. Hierarkkinen käskyttäminen on korvautunut itseohjautuvammalla, osaamiseen perustuvalla toiminnalla niissä paikoissa, joissa se on mahdollista.

Avointen systeemien teoria korostaa organisaation ympäristön merkitystä. Klassiset johtamisteoriat eivät ole keskittyneet juuri ympäristön vaikutukseen organisaation toiminnan kannalta, vaan organisaatio on nähty suljettuna mekaanisena systeeminä, jonka toimintaan ovat vaikuttaneet sisäiset suunnittelumekanismit. 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 sekä organisaation tehtävään liittyvässä että laajemmassa viitekehityksessä. Organisaation tulisi myös pystyä tunnistamaan ja johtamaan keskeisiä sidosryhmien riippuvuus-

suhteita sekä kehittämään tarkoituksenmukaisia operatiivisia ja strategisia vasteita ympäristölleen.

Avoimen systeemin teoreettisen viitekehyksen mukaan organisaatioista voi tunnistaa toisistaan riippuvaisia alasysteemejä. Organisaatiot muodostuvat yksilöistä, jotka kuuluvat yksiköihin, jotka taas muodostavat laajemman organisatorisen käsitteen. Organisaation alasysteemit on esitelty kuviossa 4, joka on Gareth Morganin mallinnus organisaation systeemeistä.



Kuvio 4: Organisaation sisäiset riippuvuussuhteet

Kuvion avulla voidaan havainnollistaa organisaation sisäisiä riippuvuussuhteita, jotka vaikuttavat organisaation tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen ja sitä kautta tulevaisuuden resursseihin ja toimintaan. Avointen systeemien lähestymistapa rohkaisee yhdistämään samankaltaisuuksia tai sovittamaan yhteen erilaisia systeemejä, jotta voidaan tunnistaa ja eliminoida mahdollisia organisaatiossa esiintyviä dysfunktioita.

Kaiken kaikkiaan avointen systeemien teoria pyrkii tukemaan irtipääsyä byrokraattisesta organisaatiosta ja auttamaan organisaatiota toimimaan ympäristön muutosten ja vaatimus-

ten 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.

Kontingenssiteoria kehittyi rullaavammaksi organisaation tehokkuuden ja suorituksen sekä organisaation muutoksen teoriaksi, joka on vuorovaikutuksessa sekä organisaatioteorioiden että talouden teorioiden kanssa. (Donaldson 2001, 269–271.) Kontingenssiteorian viitekehys kulkee rinta rinnan strategian käsitteen kanssa. Strategiakirjallisuudessa korostetaan organisaation jatkuvaa muutostarvetta ja organisaation oppimisen merkitystä. Käsitteemme organisaatiosta niin teoreettisella kuin tavoitteellisen toiminnankin tasolla näyttää olevan se, että organisaatiot ovat jatkuvassa muutostilanteessa ja että oppiminen ja innovaatiot tapahtuvat muutoksen kautta.

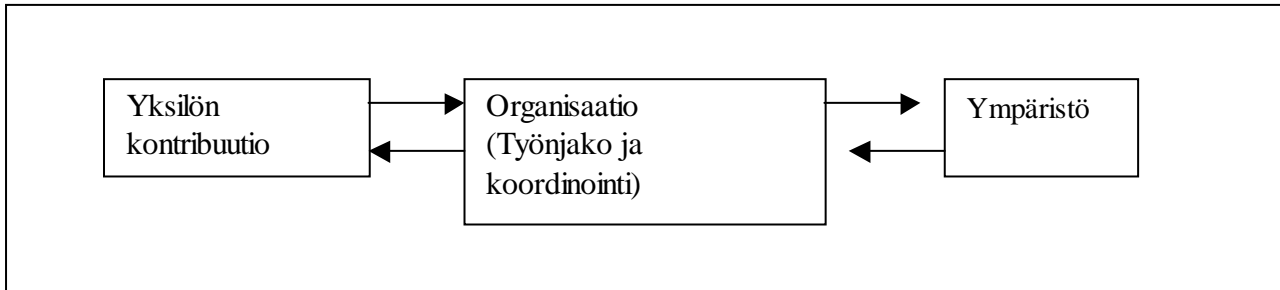
Johtamisen kannalta mekaaninen ja orgaaninen organisaatio eriytyvät niin, että mekanistisessa systeemissä ongelmanratkaisu ja tavoitteenasettelu muodostavat kokonaisuuden, joka on jaettu erikoistuneisiin lohkoihin. Johdon vastuulla on koko tehtävä- ja ongelmanratkaisukokonaisuuden hahmottaminen. Tekniset menet, 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 epävarmoihin ja epästabiileihin olosuhteisiin, jolloin ongelmanratkaisua ja tehtävänjakoa 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 kehittyi. Vuorovaikutusta tapahtuu organisaation sisällä sekä sivu- että pystysuunnassa. Vuorovai-

kutus 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. Näkemyksen voi tiivistää näin: *”Ei ole olemassa yhtä parasta tapaa organisoitua, vaan organisaation täytyy menestyäkseen varioida toimintatapaansa erilaisten tavoitteiden ja ympäristön muutosvoimien mukaan.”* (Lawrence & Lorsch 1967, 188–190.)

Alfred Chandler taas on nojannut teeseissään siihen, että organisaation rakenne muodostuu strategian perusteella. Chandler näkee strategisten valintojen nousevan ympäristön muutoksista, joita seuraten voidaan nimetä organisaation tarpeita ja mahdollisuuksia. Chandler näkee, että johdon on uuden strategian valossa pystyttävä muuttamaan organisaatio sellaiseksi, että se vastaa ympäristön ja tavoitteiden vaatimiin tarpeisiin ja siten pystyy toimimaan tehokkaasti. (Lawrence & Lorsch 1967, 196.) Esitetyt näkemykset tiivistyvät kaikki organisaation herkkyyteen tunnistaa muutoksia ja sen kyvykkyyteen muuttaa toimintatapaansa tarpeita vastaaviksi. Myös Chandlerin näkemykset vuodelta 1962 ovat varsin yhteneväisiä tämän ajan strategiäkäsityksen kanssa. Tämä käsitys perustuu ajatukseen, että strategia keskustelee jatkuvasti ympäristön kanssa ja organisaatio on jatkuvassa valmiustilassa strategian vaatimiin muutoksiin. (mm. Mintzberg 1998.)

Lawrence ja Lorsch summaavat kontingenssiteoriaa näin: 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 spesialistien 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.) Tässä on syytä korostaa, että organisaation reagoivuudella ei voida tänä päivänä tarkoittaa pelkästään yksisuuntaista reagoivuutta ympäristöön nähden, vaan vuorovaikutus organisaation ja ympäristön välillä on jatkuvaa. Organisaatio voi jopa luoda tulevaisuutta tai muuttaa toimialan toimintatapoja ympäristöltään saamansa palautteen perusteella.

Lawrence ja Lorsch ovat omien empiiristen tutkimustensa perusteella määrittäneet kontingenssiteoriaan perustuvan organisaatiokäsitteen. Kirjoittajan oma käänös tästä on seuraava: *”Organisaatio on yksilöiden erilaisten kontribuutioiden koordinoitua vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa.”* Määritystä on myös mallinnettu kuviossa 5.



Kuvio 5: Yksilön kontribuution ja ympäristön välinen suhde organisaatiossa. Lähde: Lawrence & Lorsch 1969, 3-4.

Alkuperäisen systeemiteorian ajatusta kritisoiden Lawrence ja Lorsch palauttavat mieliin, että organisaatiota ei voida tarkastella ja kohdella mekanistisena systeeminä eikä edes biologisen analogian kautta. Ihmisistä muodostuvalla organisaatiolla on erityisominaisuuksia, jotka mahdollistavat monipuolisen reagoivuuden ja vastaavuuden ympäristön muutostarpeisiin. Yritys, kirkko tai pankki voi 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. Eri-laistumisen 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.

Jay Galbraith summaa kontingenssiteorian perusolettamukset vapaasti suomennettuna näin:

- ei ole yhtä ainoaa tapaa organisointia
- mikään yksittäinen organisointitapa ei ole toista tehokkaampi (Galbraith 1973, 2.)

Galbraithin summausta on syytä tarkentaa sillä, että aiemmin mainitut tutkijat ovat empiirissä tutkimuksissaan osoittaneet, että hyvään vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen päässeet organisaatiot ovat pystyneet muokkaamaan strategiansa, organisointitapansa ja ongelmanratkaisunsa tilanteen ja ympäristön edellyttämän mallin mukaisesti. Onnistuminen on siten tilannesidonnaista, eikä ole olemassa tiettyä parasta toimintatapaa. Kiinnostavaa on, että vielä vuonna 1991 ovat Christopher Hood ja Michael Jackson teoksessaan ”Administrative Argument” pyrkineet hakemaan mahdollisimman hyvää tapaa organisointia. He kuitenkin päätyvät siihen, että yhtä ainoaa organisointitapaa ei ole.

### **3.5. Kontingenssiteorian haasteet kuntatutkimuksessa**

Kontingenssiteoreettista lähestymistapaa on käytetty kuntatutkimuksessa jonkin verran. Erityisesti Åbo Akademiassa on tehty vapaakuntakokeiluun liittyvää tutkimusta kontingenssiteorian lähtökohdista. Matti Mälkiä ja Juha Vartola ottavat kantaa nimenomaan näiden Åbo Akademin tutkimusten kautta kontingenssiteorian soveltuvuuteen kuntatutkimuksessa. Näissä tutkimuksissa on ollut lähtökohtana selittää vapaakunnissa toteutettuja uudistuksia kuntien kontingenssitekijöiden funktiona. Kirjoittajien mukaan näissä tutkimuksissa on jäänyt vajavaiseksi erityisesti Mintzbergin teoreettisten perusideoiden soveltaminen. Kirjoittajat korostavat, että kun tutkimuksissa monesti korostetaan erityisympäristön monimutkaisuutta ja dynaamisuutta, voisi niiden sijaan käyttää jotain muita tilannetekijöitä. Esimerkkinä voisi olla kunnan asukasluku. Toinen esimerkki tilannetekijästä on valta- ja ympäristö, joka saattaa johtaa siihen, että kunnan luottamushenkilöt haluavat säilyttää suurimman osan päätösvallasta itsellään epäluottamuksena viranhaltijoille. Tällöin tilannetekijä johtaa konebyrokratiaan, 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 mittatikki sille, milloin ympäristö on monimutkainen. (Mälkiä & Vartola 1993, 32–36.)

Arto 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 elinehto organisaation säilymiselle, jotta se voisi jatkaa toimintaansa. Edelleen Haveri jatkaa, että kunnallishallinnon uudistus sääntelyn vähentämisineen kiihdyttäne kuntarajojen sopeutumista. (Haveri 2002, 17.) Kuntatutkimuksessa voidaan mielestäni puhua organisaation menestyksestä asetettuihin tavoitteisiin nähden ja organisaation, tässä tapauksessa kunnan, pyrkimyksestä olla vastaava ympäristönsä kanssa. Vastaavuus muodostuu esimerkiksi asukkaiden ja sidosryhmien tarpeisiin vastaamisella. Kontingenssiteorian haasteeksi on syytä nimetä myös se, että organisaation ympäristö on usein varsin moniulotteinen ja siitä tehdään usein subjektiivisia tulkintoja (Mäki-Louhiluoma 1994, 24). Kaikessa inhimillisessä toiminnassa havainnot ympäristöstä ovat subjektiivisia, ja siten myös ympäristön haasteisiin vastaavat strategiat ovat aina inhimillisiä tulkintoja tulevaisuuden tilasta. Niin on myös tässä työssä.

### **3.6 Liiketoiminnan ohjaus kontingenssiteorian valossa**

Kaupunkien liiketoimintastrategiat ja omistajaohjauspolitiikka edustavat tässä työssä välineitä, joiden avulla kaupungit vastaavat ympäristönsä muutospaineesiin ja pyrkivät siten varmistamaan menestyksensä toimintaympäristössään. Tässä työssä tarkastellaan sitä, miten kunnat ympäristöään tulkitsevat ja millaisia strategioita niiden pohjalta laaditaan. Samalla tässä oletetaan varsin pitkälle kontingenssiteorian mukaisesti, että kunnat ovat avoimia kompleksisia organisaatioita, jotka reagoivat muutokseen ja pyrkivät varmistamaan menestyksensä huolella laadittujen liiketoimintastrategioiden kautta. Liiketoiminta ja sen omistajaohjaus ovat kontingenssiteorian viitekehyksessä työvälineitä menestyksen saavuttamiseksi ja lähtökohtia sille, että kunta pystyy tekemään itsensä vastaavaksi ympäristönsä kanssa. Kontingenssiteoria korostaa samassa linjassa tämänhetkisen strategia-käsitteen kanssa organisaation jatkuvaa oppimista, joka mahdollistaa organisaation osien eriytymisen ympäristön tarpeiden mukaisesti. Samaan aikaan organisaation muut osat saattavat toimia hyvinkin mekaanisesti, mikäli se palvelee toiminnan luonnetta paremmin. Teoreettisesti mallinnettuna kunnat toimivat kontingenssiteorian ajatuksen mukaisesti näin: niissä on edelleen keskitetysti ohjattuja ja hierarkkisia yksiköitä, mutta samaan aikaan



konsernin sisällä on yhtiöitä ja liikelaitoksia, jotka pystyvät hyvinkin nopeasti reagoimaan esimerkiksi markkinoiden muutoksiin. Näitä muutoksia ohjataan liiketoimintastrategioilla. Kunnissa on siten tunnistettavissa integroivia mekanismeja, joilla yhdistetään mekaaninen ja orgaaninen toimintamalli.

Kontingenssiteorian yksi näkökulma on, että organisaatio mukauttaa strategialähtöisesti organisaatorakenteensa ympäristön muutosvoimia vastaavaksi. Tässä tapauksessa tarkastellaan, järjestävätkö kunnat organisaationsa niin, että toimintamalli tukee laadittua liiketoimintastrategiaa tai muuten sovittuja omistajaohjauksen periaatteita. Menestyvät organisaatiot eivät voi toimia sattumanvaraisesti, vaan sekä suunnittelu että organisaation toimintatavat ja organisoituminen järjestetään niin, että asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Ympäristön subjektiivisessa havainnoinnissa on aina riskinsä. Se, reagoiko ja tulkitseeko kunta yrityksen omistajana ympäristöä oikein, on hyvän omistajaohjauksen keskeinen kysymys. Tänä päivänä menestyvät organisaatiot eivät jätä asioita sattuman varaan, vaan ympäristöä kaikkine sidosryhmineen analysoidaan systemaattisesti. Silti jäljelle jää väärän subjektiivisen tulkinnan riski.

Olavi Kallio toteaa väitöskirjassaan, että väärin tulkitusta ympäristöstä johtuvat organisaation ongelmat alkavat korjaantua vasta sen jälkeen kun ongelmat on tunnistettu. Tällöin korjaavat mekanismit pakottavat johdon muuttamaan väärin omaksuttua ympäristökäsitystä totuudenmukaiseksi. Kunnan johtamisesta Kallio toteaa, että poliitikot ovat monesti haluttomia ryhtymään sellaisiin uudistuksiin, jotka saattaisivat heikentää heidän omaa poliittista kannatustaan, vaikka se kohentaisi organisaation tilaa ja menestystä. (Kallio 1995, 236–237.) Kunnan liiketoiminnan ollessa kyseessä poliittinen näkökulma on kiinnostava. Voidaanko kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän menetelmin varmistaa kuntayhtiöiden ja liikelaitosten menestys?

Niin kunnan reagoivuus ympäristön tilanteeseen kuin palautteen pohjalta tehdyt korjausliikkeet strategiassa varmistavat organisaation menestyksen. Reagoivuus ei tarkoita mekaanista ehdollistumista ympäristön paineisiin, vaan se tarkoittaa organisaation jatkuvaa vuorovaikutusta ympäristön ja sidosryhmien kesken. Tällöin organisaatio synnyttää oppimisen kautta uutta ja voi samalla jopa luoda uutta toimintatapaa sille toimialueelle, jolla se toimintaansa harjoittaa. Ihminen oppii yleensä tilanteissa, joissa ei ole täysin omalla mukavuusalueellaan. Jos organisaatio toimii samalla tavalla, ovatko nuo Kallion mainitsemat ongelmat kuitenkin välttämättömiä organisaation kehittymisen kannalta? Mintzbergin Configuration School tukee tuota ajatusta. Strategiakäsitteen Configuration School lähtee siitä,

että organisaatiossa on tietyt stabiilit hetkensä, mutta stabiilius ei voi kestää kauaa. Organisaatio kohtaa aina jonkin muutospaineen ja strategiaa on muokattava tarpeeseen sopivaksi. Tällöin eletään stabiiliuden, haasteiden ja paineiden syklissä, ja siksi organisaation on oltava hereillä koko ajan.

Tulevaisuuden tutkimuksesta tutussa evolutionaarisessa tutkimuksessa lähdetään siitä, että talouden ja yhteiskunnan systeemit ovat jatkuvassa epätasapainon tilassa ja tämä epätasapaino synnyttää kehittymistä (Mannermaa 2004, 49). Näkökulmassa päädytään samaan lopputulokseen eli siihen, että pyrkiessään tasapainoon organisaatio kehittyy ja pysyy elinvoimaisena. Kontingenssiteorian näkökulmasta katsottuna vain organisaatio, joka pystyy muuttamaan organisoitumistaan, pystyy menestymään kompleksisessa maailmassa.

Kontingenssiteorian mukaan organisaatiot voidaan jakaa dynaamisiin ja stabiileihin organisaatioihin. Tässä työssä on jo olemassa tietynlainen ennakko-olettama, että kunnat elävät varsin dynaamisessa toimintaympäristössä. Ympäristön dynaamisuutta lisääviä tekijöitä kuvataan kirjallisuudessa tyypillisesti yllätyksellisyyks- ja muutoskomponenteilla. Yhteiskunnallisessa kehityksessä voidaan nähdä sellaisia muutosprosesseja, jotka vaikuttavat voimakkaasti kuntiin. Keskeisimmiksi voidaan tunnistaa kansainvälistyminen, asukkaiden muuttuneet palveluodotukset, valtion ja kuntien ohjaussuhteen muutos sekä talouden rakenteiden muutokset. Näiden prosessien sisällä on paljon erilaisia muutostekijöitä, joita kunta omistajana joutuu kohtaamaan. Sen lisäksi, että kunnallista yritystä tulisi hoitaa hyvin, on kunnan julkisen palvelutehtävän luonteesta johtuen olemassa myös muita intressejä. Kontingenssiteorian valossa omistajaohjausta voidaan siten tarkastella sekä yksittäisten yritysten että koko kuntakonsernin menestymisen kannalta. Hyvän omistajaohjaustavan mukaisesti omistajaohjauksessa ei saa kuitenkaan esiintyä mandaattiajattelua, vaan kaikkien omistajien edustajien on tavoiteltava yhtiön etua. Konsernissa yritysten menestyminen varmistetaan koko konsernin menestymisen kautta, mutta voiko sama ajatusmalli toimia hybridinomaisessa kuntakonsernissa, jossa liiketoiminta ja julkiset palvelutehtävät yhdistyvät?

#### 4. Käsitys menestyvästä organisaatiosta työn viitekehysten näkökulmasta

Tässä työssä tullaan tarkastelemaan kunnan liiketoimintaa edellä esitettyjen viitekehysten pohjalta. Näkökulma muodostuu kolmen viitekehysten — NPM:n, kontingenssiteorian ja osaamisen ajan strategian — näkökulmasta. Näiden näkökulmien yhteinen tekijä on se, että jokainen viitekehys esittää näkemyksen menestyvän organisaation toimintatavoista. NPM poikkeaa joukosta sen vuoksi, että se ei ole organisaatioteoria, vaan uuden julkisen johtamisen keinojoukko. Uusi julkinen johtaminen on monisäikeinen keinojoukko, jonka yksi yhteinen nimittäjä on julkisen hallinnon tehokkuuden lisääminen. Yksi perusteeksi sille on, että julkista johtamista kehitetään managerialistisempaan suuntaan. Managerialismi pohjautuu näkemykseen, jonka mukaan julkisen hallinnon tehokkuutta ja laatua voidaan parantaa paremman johtamisen avulla. Christopher Pollit kirjoittaa, että managerialismi on joukko uskomuksia, joiden mukaan parempi johtaminen ratkaisee laajan joukon taloudellisia ja sosiaalisia heikkouksia. Uudenlaisen johtamisen keinojoukko on otettu käyttöön yritysmaailmasta, mutta sen toimivuudesta julkisella sektorilla ei voida olla varmoja. (Pollit 1993, 1.) Managerialismi on tuonut johtamiseen yhden yleisen mallin, jonka seurauksena julkisen ja yksityisen johtamisen eroja pyritään pienentämään. (mt. 27.)

Managerialismin ja New Public Managementin yksi keinojoukko organisaation tehokkuuden ja laadun takaamiseksi on responsiivisuus eli reagoivuus asukkaiden ja asiakkaiden tarpeisiin. Kuntien ollessa kyseessä asukkaat muodostavat organisaation ympäristön, johon erilaisin toimin reagoidaan. Kontingenssiteorian näkökulmasta menestyvä organisaatio reagoi ympäristön tarpeisiin ja säilyttää siten elinvoimaisuutensa. Tehokas organisaatio järjestää organisoitumisensa ja toiminnan prosessit niin, että organisaation eri osat pystyvät vastaamaan ympäristön tarpeisiin eri tavoin. Organisaation sisällä voi olla hierarkkisia ja hitaammin reagoivia yksiköitä, jotka omalta osaltaan palvelevat organisaation kokonaistavoitteen onnistumista. Samaan aikaan organisaatiossa voi olla matalan hierarkian yksiköitä, jotka pystyvät nopeampaan päätöksentekoon ja ongelmanratkaisuun ja siten palvelevat asiakkaita nopeammin. Muun muassa Lawrencen ja Lorschin mukaan tehokkaassa organisaatiossa hyödynnetään ympäristöstä saatavaa tietoa ja voidaan siten toimia responsiivisemmin suhteessa ympäristöön. (Lawrence & Lorsch 1967, 157.)

Organisaatioteoriat ovat kehittyneet samaan suuntaan riippuen ajan ihmis- ja oppimiskäsitteistä. Strategian käsitteistössä tällä hetkellä keskeisessä roolissa oleva osaamisen

ajan strategia korostaa organisaation yhteisen ongelmanratkaisun merkitystä ja strategian muuttamista ympäristöstä saatavien impulssien pohjalta. (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2001, 51.)

Tämän työn empiriaa ohjaa synteesimäinen ajattelumalli, joka muodostetaan edellä kuvatuista viitekehyksistä. Sen pohjalta luodaan eräänlainen prototyyppi menestyvästä organisaatiosta. Tämän ajan organisaatiokäsitysten mukaan tehokas ja laadukas julkinen organisaatio hyödyntää managerialistisia piirteitä toteuttaessaan NPM -keinojoukon menetelmiä osana julkista johtamista. Tähän liittyy ympäristön muutospainoiden huomioiminen organisaation sisäisessä ongelmanratkaisussa ja strategiatyössä. Strategiatyö ja johtaminen ovat jatkuvaa oppimista. Samalla organisaation tulisi olla tilanneherkkä sille, mikä sille olisi paras mahdollinen organisoitumistapa. Samaan aikaan organisaatiossa voi olla matalia, reagoivia yksiköitä ja hierakisia järjestelmiä, riippuen siitä, miten monimutkaisessa ympäristössä ne toimivat. Monimutkainen toimintaympäristö vaatii erilaistuneen organisaation vastaamaan sen eriytyneisiin tarpeisiin.

Kontingenssiteoria ja osaamisen ajan strategiakäsitteistö muodostavat tämän työn perustan, jonka avulla jäsennetään organisaation muutosta hierarkkisesta järjestelmästä vuorovaikutteiseen ja oppivaan organisaatioon. Tämän työn empiriassa se tarkoittaa kuntakonsernin liiketoiminnan tutkimista tuon oletaman pohjalta. Tutkimuskysymys lähtee kuntien liiketoiminnan syistä ja sitä ohjaa oletama, että liiketoiminnan avulla reagoidaan ympäristön tarpeisiin. Toisaalta kuntien markkinamekanismien käytössä voi olla taustalla myös NPM -keinojoukon mukaiset trendit, Pollitin kuvaamat uskomukset, joiden perusteella managerialismi edistää kunnan toiminnan tehokkuutta ja laatua. Ajatusmallia testataan edelleen siinä, miten voimakkaasti kunnat hyödyntävät ympäristöstä saatavaa tietoa ja oppivan organisaation tavoin ohjaavat strategista suunnittelua ympäristön muutospainaisiin vastaaviksi. Kontingenssiteoria ja osaamisen ajan strategiakäsitteistö edellyttävät tehokkaan organisaation muuttavan organisaatiotaan strategian ja tavoitteiden mukaiseksi. Myös tässä työssä yhtenä kysymyksenä on, tukevatko poliittis-hallinnolliset prosessit tavoitteisiin pääsyä ja millä muilla keinoin kuntakonserni pyrkii saavuttamaan liiketoiminnan tavoitteet. Kun kunta siirtää palveluyksiköitään markkinamekanismien alle, se ei voi enää johtaa hierarkian suomalla valtuutuksella, vaan sen johtamisen ja ohjaamisen välineenä on omistajaohjaus. Tässä työssä omistajaohjaus on liiketoiminnan toteuttamisen väline. Työn empiriassa halutaan myös vastaus siihen kysymykseen, miksi kunnat ovat muuttaneet toimintatapojaan eli mitkä siis ovat liiketoiminnan syitä. Onko syynä tarve korjata budjettia mana-

gerialismin keinoin vai reagoivatko kunnat kontingenssiteorian ja osaamisen ajan strategiakäsitteistön mukaisesti ympäristön muutospaineisiin ja muuttavat poliittis-hallinnollisia prosessejaan paremmin ympäristöönsä reagoivaksi?

#### **4.1. Tutkimuksen kohteet**

Tutkimuksen kohdekaupunkeja ovat Jyväskylä, Lahti, Oulu, Tampere ja Turku. Tutkimuksen empiirisenä perusaineistona käytetään kohdekaupunkien virkamiesjohdon ja poliittisen johdon teemahaastatteluja. Haastatteluja tehtiin yhteensä yhdeksän kappaletta: yksi virkamiesjohdon edustaja kustakin kaupungista sekä yksi poliittisen johdon edustaja kustakin kaupungista, lukuun ottamatta Tamperetta. Haastateltavat valittiin virkamiesjohdosta siten, että kaikilla henkilöillä oli pidempiaikaista kokemusta liiketoiminnan omistajaohjausasioista. Haastatellut luottamushenkilöt olivat yhtä lukuun ottamatta kaupungin valtuustojen puheenjohtajia. Yksi heistä toimi liiketoimintajaoksen puheenjohtajana, mutta oli aiemmin ollut kaupungin valtuuston puheenjohtaja. Kohdekaupungit valittiin aktiivisen liiketoiminnan olemassaolon perusteella. Kuten aiemmin todettiin, suuret kaupungit ovat parhaiten pystyneet ottamaan käyttöönsä uuden julkisen johtamisen keinojoukkoja. Pienemmät kaupungit taas toimivat osin toisista lähtökohdista. Tutkimuksen orientoivana materiaalina on käytetty kohdekaupunkien liiketoimintaa ja omistajaohjausta määritteleviä asiakirjoja. Kuvaan tässä aineiston, eli millaisia kohdekaupungit ovat ja miksi ne on valittu tämän työn aineistoksi. Aineiston perusjoukko on suuret suomalaiset kaupungit. Aineisto tähän työhön valittiin Heikki Helinin tutkimuksen ”Suurten kaupunkien talousarviot 2004” pohjalta. Aineistoon haluttiin varmistaa maksimimaalinen tieto kohdeilmiöstä, joten perehdyin Helinin tutkimukseen ja keskustelin sen jälkeen hänen kanssaan siitä, missä kunnissa liiketoimintaa harjoitetaan aktiivisesti. Tämä perusteella valitsin kohdekaupungit. Kohdekaupungeista Tampere, Turku ja Oulu kuuluvat kuuden suurimman kunnan joukkoon, joista yleensä käytetään termiä kuntakuusikko, ja jotka toimivat yhteistyössä monessa asiassa. Yhteinen hyvien käytäntöjen jakaminen on mahdollista, koska kuusikon kunnat ovat kooltaan ja toiminnan volyymltaan varsin samantyyppisiä. Tähän tutkimukseen valittiin lisäksi Jyväskylä ja Lahti, joiden Helinin tutkimusten pohjalta tiedettiin olevan aktiivisia liiketoiminnan toteuttajia. Otoksen valintaan siis vaikutti liiketoiminnan toteuttamisen määrä ja aktiivisuus. Koska tässä työssä ei ole tarkoituksena luoda yleistettävää kuvaa Suomen kuntien liiketoiminnan omistajaohjauksen tilasta, vaan kuvata valittujen kohdekaupunkien avulla sitä tapaa, jolla liiketoimintaa hoidetaan suurissa kaupungeissa, katson aineiston olevan riittävän. Tutkimus ei anna täsmällistä kuvaa kaikkien Suomen kuntien liiketoiminnan tilasta, mutta kuvaa

kohdekaupunkien avulla niitä päämääriä ja mahdollisia prosessien muutoksia, joita liiketoiminnan mukaan tuominen kuntademokratiaan tuo tullessaan.

Tutkimuksen validiteetista eli pätevydestä voi todeta, että tutkimus mittaa kohteena olevaa ilmiötä näiden kaupunkien osalta. Haastattelututkimuksessa saattaa käydä siten, että vastaajat kuvaavat asiaa joko itselleen tai organisaatiolleen myönteisesti. Tästä tutkimuksesta voi sanoa, että vastaajat kuvaavat varsin avoimesti liiketoiminnan tavoitteita ja toteuttamisen tapaa. Tutkimuksen reliabiliteettia vahvistettiin niin, että kussakin kohdekunnassa tehtiin kaksi haastattelua, yksi luottamusjohdolle ja yksi virkamiesjohdolle. Tampereen osalta haastattelu tehtiin vain viranhaltijan kanssa. Haastattelut toteutettiin kohdekunnissa touko-kesäkuun aikana vuonna 2004 ja ne nauhoitettiin. Vastauksista tehtiin teoriapohjainen sisällönanalyysitaulukko niin, että taulukointi tehtiin virkamiesjohdon vastauksista, mutta myös luottamusjohdon vastaukset käytiin läpi ja virkamiesjohdon vastauksista poikkeavat vastaukset kirjattiin erikseen. Tutkimusta ei voi yleistää koko Suomeen, mutta se on toistettavissa kyseisissä kohdekaupungeissa. Tutkijan tulkintaa voi seurata teoriapohjaisen sisällönanalyysitaulukon avulla myöhemmin tässä työssä.

Kohdekaupungit on kuvattu alla taloudellisen tilanteen ja poliittisten voimasuhteiden kannalta. Tässä on käytetty lähteenä kuntien omia www-sivuja. Kuvaus on tarkoitettu orientatioksi, eikä sitä ole tarkoitus yhdistellä työn empiriaan analyysimielessä. Työssä ei esimerkiksi ole tarkoitus vertailla kuntien talouden tilannetta ja liiketoiminnan aktiivisuutta tai poliittisten voimasuhteiden kautta arvioida markkinaehtoisen toiminnan kehittymistä. Lisäksi tässä mainitaan keskeisemmät kaupunkistrategian viestit, eli millainen on kunnan tulevaisuuden tahtotila.

Jyväskylä: Jyväskylässä taloudellinen huoltosuhde on varsin korkea muihin suuriin kaupunkeihin nähden. Huoltosuhde tarkoittaa työssäkäyvien ja opiskelijoiden ja työssäkäymättömien suhdetta. Jos työssäkäyviä on vähän, vaikuttaa se luonnollisesti kuntatalouteen. Jyväskylällä on myös lainaa jonkin verran enemmän verrattuna Suomen kymmenen suurimman kaupungin keskiarvoon. Työllisten määrä on Jyväskylässä kuitenkin nousussa. Jyväskylän kaupunkistrategiaan kuuluu voimakkaasti seutuistuminen, jota tavoitellaan verkostokaupungilla. Verkostokaupungissa tavoitellaan seudun kuntien yhteistyötä toiminnoittain. Päämääränä on kuntayhteistyötä syvällisempi seutuyhteistyö. Laajempaa näkökulmaa puoltaa se, että korkeintaan viidennes paikalliseen elinvoimaan vaikuttavista voimavaroista on välittömästi kuntien ohjattavissa, kun taas neljä viidennestä on markkina- ja

yhteisövoimilla. (<http://www.jyvaskyla.fi/tiedotus/kaupunkistrategia.shtml>). Poliittiset voimasuhteet jakaantuvat Jyväskylässä niin, että suurimmat valtuustoryhmät ovat SDP (20 valtuustopaikkaa), Kokoomus (12 paikkaa) ja Keskusta (10 paikkaa). ([www.jyvaskyla.fi](http://www.jyvaskyla.fi))

Lahti: Lahdessa aktiivisen ja epäaktiivisen väestön välinen huoltosuhde on epäedullinen ja sen uskotaan kehittyvän yhä epäedullisemmaksi. Lahden oikoradan rakentamiselta odotetaan Lahdessa paljon. Paranevien liikenneyhteyksien avulla halutaan helpottaa pääkaupunkiseudun asuntopainetta ja rakentaa Lahteen uusia asuinalueita. Lahden taloudellinen tilanne on vuosia pysynyt vaikeana ja velkaantumisen kasvu jatkuu. (<http://www.lahti.fi/talous/TA2004/yleisperustelut.pdf>)

Visiotasoiset strategiset päämäärät Lahdessa:

1. Kaupungin tasapainoon saatettu ja vahva talous luo hyvät edellytykset tulevaisuuteen tähtääville kehittämistoimille.
2. Kaupunki on pääkaupunkiseutuun verkottunut alueellinen kasvukeskus.
3. Kaupunki huolehtii asukkaidensa lakisääteisten peruspalvelujen tuottamisesta sekä perusturvasta ja vaikuttamismahdollisuuksista.
4. Vahvan perinteisen yritystoiminnan lisäksi kaupungissa on runsaasti uutta, korkeatasoiseen osaamiseen perustuvaa yritystoimintaa.
5. Kaupunkiseudun luonto tarjoaa Etelä-Suomessa ainutlaatuiset virkistysmahdollisuudet. ([http://www.lahti.fi/doc/Lahden\\_kaupungin\\_strategia\\_2004.pdf](http://www.lahti.fi/doc/Lahden_kaupungin_strategia_2004.pdf))

Lahden poliittiset voimasuhteet jakaantuvat kolmen suurimman valtuustoryhmän kesken seuraavasti: SDP 20 paikkaa, Kokoomus 17 paikkaa ja Vasemmistoliitto 7 paikkaa.

Oulu: Kaupungin talous on nopeasti heikkenemässä. Vuoden 2004 tuloksen arvioidaan olevan 1,2 miljoonaa euroa negatiivinen, kun se vielä vuoden 2002 tilinpäätöksessä oli 53 miljoonaa euroa positiivinen. Vuosikate pienenee edelleen niin, että jo aloitettujen sekä talousarvioon sisältyvien uusien infrastruktuuri-investointien toteuttaminen merkitsee kassan täysimääräisen käytön lisäksi nopeasti kasvavaa lainanottoa. Lainakanta on suunnitellukaudella kasvamassa edellisen vuoden arvion mukaisesti hallitsemattomasti, ellei sopeuttaviin toimiin ryhdytä.

Oulun strategiset painopisteet ovat seuraavat:

Oulun kaupunki:

1. huolehtii yhdessä seutukuntien kanssa pohjoisen Euroopan strategisesta kehittämisestä
2. huolehtii monipuolisen ja kilpailukykyisen elinkeinoelämän ja -rakenteen kehittymisen edellytyksistä
3. varmistaa yhdessä yliopiston, ammattikorkeakoulun, muiden oppilaitosten ja elinkeinoelämän kanssa osaavan työvoiman saatavuuden ja tutkimus- ja tuotekehitystyön edellytykset ja sitä kautta innovatiivisten prosessien jatkumisen
4. huolehtii talouden tasapainosta pitkällä aikavälillä varautumalla suhdannevaihteluihin
5. luo alueiden käytöllä ja rakentamisella edellytykset hyvälle ja asukkaiden tarpeita vastaavalle elinympäristölle ottaen huomioon omaleimaisuuden ja kulttuuriset lähtökohdat
6. vahvistaa asukkaiden hyvinvointia ja elämänhallintaa huolehtimalla kaupungin järjestämien palvelujen tasosta ja oikeasta kohdentamisesta
7. kehittää palvelujärjestelmää asukkaiden tarpeista lähtien tehokkaaksi seudulliseksi tuotantoverkostoksi
8. luo edellytykset asukkaiden osallistumiselle ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiselle yhteisten asioiden hoitamisessa
9. luo ja ylläpitää aktiivisesti alueellisia, kansallisia ja kansainvälisiä yhteistyöverkostoja
10. huolehtii vetovoimaisena kuntatyönantajana henkilöstönsä osaamisesta ja hyvinvoinnista (<http://www.oulu.ouka.fi/talous/talousarvio2004/talousarvio2004.pdf>)

Oulussa valtuuston kolme suurinta puoluetta ovat Keskusta (14 paikkaa), Kokoomus (13 paikkaa) ja SDP (11 paikkaa).

Tampere: Työllisten suhdetta työvoiman ulkopuolella oleviin ja työttömiin mittaava huoltosuhte on lähestynyt 1990-luvun lamaa edeltävää tasoa. Aktiiviväestön muuttoliikkeen ja työttömyyden alenemisen vaikutuksesta huoltosuhteen arvioidaan säilyvän lähellä nykyistä tasoa tulevaisuudessakin, vaikka samalla eläkeläisten määrä lisääntyy huomattavasti. Vuoden 2004 talousarviossa kaupungin taloudellinen tilanne heikkenee, sillä menojen kasvu on tulopohjan kasvua nopeampaa. Verotulojen kasvu ilman veroprosentin korotusta ei riitä suurina pysyneiden menotarpeiden kattamiseen. Valtionosuuksien lisäämisellä pys-



tytään vain osittain kompensoimaan tulopohjaan syntynyttä aukkoa. Tampereen kaupungin visio on seuraavanlainen: *”Tampere on kestäväällä tavalla kasvava kansalaisten tietoyhteiskunta ja osaamisen keskus. Sen toiminta perustuu rohkeaan aloitteellisuuteen, hyvään palveluun, laajaan verkottumiseen ja seutuyhteistyöhön.”* (Tampereen kaupungin visio vuoteen 2012.) Valtuuston poliittiset voimasuhteet ovat Tampereella seuraavanlaiset: Kokoomuksen, Kristillisdemokraattien ja Ruotsalaisen kansanpuolueen Tampereen valtuustoryhmä 24 valtuutettua, Tampereen kaupunginvaltuuston Sosialidemokraattinen valtuustoryhmä (SDP) 17 valtuutettua, Vasemmistoliiton Tampereen valtuustoryhmä (Vas.) 9 valtuutettua. (<http://www.tampere.fi/tiedostot/50ilB0pPP/kunnanhallinto170804.pdf>)

Turku: Tarkastelemalla kaupungin tulorahoituksen ja nettoinvestointien määriä toisiinsa viimeisen viiden vuoden aikana on havaittavissa, että tulorahoitus on kattanut investointien toteutettua määrää vain 43–102,5 prosenttia. Loppurahoitus on katettu velalla, antolainojen pääomilla ja omaisuuden myyntituloilla. Taloussuunnitelmavuosien 2004–2006 investointien rahoittaminen ilman nettovelan lisäämistä kassavarantoa vähentämällä ei ole mahdollista. Tulevan taloussuunnittelukauden heikon tulorahoituksen ja merkittävältä lisävelanotolta pidättäytymisen vuoksi hallintokuntien investointiehdotuksia tulee karsia merkittävästi ja pitäytyä lähinnä investointikohteissa, jotka ovat perusteltavissa Turku-strategian pohjalta.

Turku-strategian painopistealueet ovat: Elinvoimaa osaamisesta, Kestävästi kehittyvä Turku, Elämänlaatua hyvinvoinnista sekä Lapset, nuoret ja lapsiperheet. Turussa valtuuston poliittiset voimasuhteet jakaantuvat seuraavasti: Kokoomus 18 paikkaa, SDP 17 paikkaa ja Vasemmistoliitto 10 paikkaa.

([http://www.turku.fi/hallinto/talous/ta2004/Kv\\_esitys/index.htm](http://www.turku.fi/hallinto/talous/ta2004/Kv_esitys/index.htm))

Kohdekaupunkien talous on tiukoilla, kuten suomalaisissa kunnissa yleensä tällä hetkellä on. Huonoin taloudellinen tilanne näiden kaupunkien kesken on tällä hetkellä Lahdessa. Toimintoja on tiiviimmin alettu yhtiöittää ja liikelaitostaa 1990-luvulla, mutta monia yhtiöitä on perustettu jo aiemmin, 60–70-luvuilla. Strategiset painopisteet ovat kohdekaupungeissa samantyyppisiä, ja niissä korostuvat asukkaiden hyvinvoinnin lisäksi osaaminen, verkostomaiset toimintatavat sekä seutuyhteistyö. Strategiat ovat aina viestinnän tuotoksia ja siten tulkinnallisia. Lähtökohtaisesti kuitenkin voi sanoa, että kohdekaupungit ovat perustaltaan samantyyppisiä. Keinot strategioiden toteuttamiseen voivat toki vaihdella, samoin kaupunkien voimavarat ovat erilaisia. Esimerkkinä Oulu, joka pohjoissuomalaisena ja

myös Pohjois-Euroopan teknologiakaupunkina on omaleimainen ja toisaalta Lahti, joka näkee menestymisen välineenä pääkaupunkiseudun asuntopaineet.

Tutkimusta varten haastatellut henkilöt on listattu tämän työn liitteenä. Haastateltavat valittiin niin, että virkamiesten kriteerinä oli kaupungin liiketoiminnan ja sen omistajaohjauksen tuntemus ja käytännön kokemus asian hoitamisesta. Luottamushenkilöt olivat kaikki yhtä lukuun ottamatta valtuustojen puheenjohtajia.

## 4.2. Metodologia

Työn empiirinen osuus pohjautuu vahvasti kontingenssiteorian systeemiseen ajatteluun. Kontingenssiteorialla on myös metodologinen luonne (vrt. Vartola 1975.) Tässä työssä se tarkoittaa sitä, että kontingenssiteoria on ohjannut teemahaastattelujen kysymyksiä ja toimii hypoteesiluonteisena olettamana työn taustalla. Lisäksi haastattelujen kysymyksiä ovat ohjanneet NPM -käsitteistö ja strategian, lähinnä osaamisen ajan strategian käsitteistö.

Laadullisessa tutkimuksessa, jota tämä työ edustaa, teorian merkitys on ilmeinen ja sitä tarvitaan välttämättä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 17.) Tässä työssä teorialla on selkeä rooli ja tutkijan on sen avulla helpompi perustella analyysin lopputulokset. Muussa tapauksessa tutkijan tulisi löytää muita keinoja varmistaa tutkimuksen arvioitavuus ja toistettavuus. Jotta kvalitatiivinen analyysi ei olisi tutkijan vaikutelmanvaraisuuden armoilla, on kvalitatiivisen analyysin arvioitavuutta ja toistettavuutta pystyttävä parantamaan. Klaus Mäkelä nimeää näiksi parantamisen keinoiksi kolme asiaa: 1. aineiston luettelointi 2. tulkintaoperaatioiden pilkkominen vaiheisiin 3. ratkaisusääntöjen ja tulkintasääntöjen nimenomaistaminen. Ensimmäinen keino vähentää tutkijan mielivaltaisuutta ja lisätä toistettavuutta on luetella kaikki ne yksiköt, joihin tulkinta perustuu. Analyysiyksikkö on syytä määrittää mahdollisimman pieneksi yksiköksi, kuten esimerkiksi lausuma tai repliikkipari. Yksiköiden laskeminen ei ole itseisarvo, vaan se on keino identifioida ilmiö. Tulkinnan kulku täytyy myös pystyä erittelemään vaiheisiin. Tärkeää on, että tutkimuksen lukijalle annetaan mahdollisimman tarkka kuva sekä teknisistä operaatioista että ajatusoperaatioista, jotka johtavat raportoituihin tuloksiin. (Mäkelä 1990, 57–59.)

Analyysi itsessään sisältää kontingenssiteoriasta johdetun hypoteesin, että kaupungit reagoivat ympäristön muutostekijöihin eri tavoin. Erityisesti oletetaan, että ne pyrkivät varmistamaan menestyksensä reagoimalla ympäristön muutosvoimiin. Tyypillisesti laadullista ai-

neistoa pidetään riittävänä kun aineisto alkaa kyllääntyä. Tässä työssä työn viitekehys rytmittää aineiston analyysia ja ennalta määritellyt hypoteesimaiset oletukset jäsentävät analyysiprosessin niin, että tutkija ei perusta tulkintojaan satunnaisiin poimintoihin. Tämän työn hypoteesi on luonteeltaan enemmän suuntaa antava kuin nollahypoteesi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 158.) Myös tässä työssä korostuu yhteiskunnallisen tutkimuksen yksi piirre, tulkinnallisuus. Haastattelututkimuksissa on uhkana ja vaarana se, että ihmiset kuvaavat asiat ”parhain päin” ja ilmiön varsinainen luonne jää tutkijalta selvittämättä. Haastattelut ovat osittain poliittisen retoriikan värittämiä, mutta silti tai juuri siitä syystä ne ovat tahtotilan ilmaisuja kaupungin tämänhetkisestä tilasta ja tulevaisuuden suunnasta sen omistamien yhtiöiden ja liikelaitosten suhteen.

Voidaan ajatella, että liiketoiminnan ohjauksen ja toteuttamisen ollessa tutkimuksen kohteena on analyysin osalta tekstin merkityksen ymmärtäminen keskeistä, jolloin tutkimus olisi lähellä fenomenologista metodia ja siten tekstin teemojen löytäminen olisi keskeistä. 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.) Tuomen ja Sarajärven mukaan tulkinnallisessa perinteessä pyritään puhtaaseen fenomenologiseen päättelyyn, jolloin se ei tapahdu teoriasidonnaisesti eikä abduktiivisesti (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 99).

Kyseinen tutkimus on sisällön analyysiä, jossa yhdistyvät valmiit teoreettiset mallit ja aineistolähtöisyys. Tässä työssä yhdistellään teoriaa ja aineistoa siinä mielessä pakolla, että aineiston yksiköt eli lausumat sijoitetaan sopivaan teoreettiseen teemaan. Sisällön analyysin metodinen käyttö perustuu lähinnä siihen, että tutkimuksessa mallinnetaan, millaisia ilmauksia kuntien omistajaohjauksesta ja sen tavoitteista esitetään. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että vastaajien lausumat on sijoitettu joko NPM:n, strategian käsitteen tai kontingenssiteorian otsikoiden alle. Sijoittelu riippuu siitä, mitä lausuma pitää sisällään. Tutkija tekee valinnan sopivaan viitekehukseen lausuman sisällön perusteella.

Laadullisen tutkimuksen suhde teoriaan on Pertti Töttöä lainatakseni 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.) Ari-Veikko Anttiroiko muistuttaa kuntatutkimuksen metodisäännöistä näin: ”*Kuntateorian on tuotettava tutkijaymmärryksellä sel-*

*laista uutta ja jäsentynyttä tietoa, jota ihmisillä ei itsellään ole. Samalla on oltava sekä kriittinen että herkkä fenomenologiselle ja elämänfilosofiselle syvyydelle”* (Anttiroiko 1996, 253).

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto jaetaan analyysiyksiköihin ja sitä tarkastellaan suhteessa tutkittavaan ilmiöön. Analyysiyksiköjä ovat lause ja ajatuskokonaisuus, joka muodostuu useammasta lauseesta. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä aineistolta kysytään tutkimustehtävän mukaisia kysymyksiä ja aineistosta löytyvät vastaukset eli pelkistetyt ilmaisut kirjataan aineiston termein. Pelkistämisen jälkeen aineisto ryhmitellään ja ryhmittelyssä etsitään pelkistettyjen ilmaisujen erilaisuuksia ja yhtäläisyyksiä. Samaa tarkoittavat ilmaisut yhdistetään samaksi luokaksi ja annetaan sille sisältöä kuvaava nimi. Aineiston ryhmittelyssä voidaan käyttää tulkintaa. Kolmas vaihe on aineiston abstrahointi, jolloin samansisältöisiä luokkia yhdistetään ja siten saadaan yläluokkia. (Janhonen & Nikkonen, toim. 2003, 27–29.)

Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä, jota tämä työ edustaa, aineiston luokittelu perustuu teoriaan, teoreettiseen viitekehykseen tai käsitejärjestelmään. Tällöin analyysia ohjaa malli, teema tai käsitekartta. Teorialähtöinen sisällönanalyysi aloitetaan analyysirungon muodostamisella. Runko voi olla joko hyvin tarkasti strukturoitu tai sitten väljä. Jos analyysirunko on väljä, analyysi muistuttaa osittain aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Strukturoidun analyysirungon avulla voidaan mm. testata teoriaa uudessa kontekstissa. Analyysirunko laaditaan muodostamalla empiiriset määritelmät aineiston keskeisille ilmiöille. Aineisto pelkistetään ja luokitellaan etsimällä aineistosta systemaattisesti analyysirungon mukaisia ilmauksia. (Janhonen & Nikkonen, toim. 2003, 30–32.)

Tässä työssä edetään teorian lähtökohdista. Tutkimuksen haastattelukysymykset pohjautuvat tutkimuksen teoreettisiin viitekehyksiin. Haastattelujen runko on tämän työn liitteenä. Aineisto taulukoidaan teorialähtöistä analyysimenetelmää hyväksikäyttäen. Apuna taulukoinnissa on ollut Janhosen ja Nikkosen teoksen malli teorialähtöisestä sisällönanalyysistä. Taulukoihin on kirjattu kohdekaupunkien virkamiesjohdon nauhoitetut vastaukset. Luottamushenkilöiden näkemyksillä on täydennetty taulukoiden avulla tehtyä tulkintaa silloin, kun luottamusjohdon näkemykset ovat poikenneet viranhaltijoiden näkemyksistä tai kun vastauksissa on esiintynyt ennen ilmaisemattomia näkemyksiä. Vastaukset löytyvät taulukoituna runsaampina ilmauksina tämän työn liitteistä. Varsinaisesta työstä löytyy kaksi teoriapohjaista strukturoitua analyysirunkoa, joissa ilmaukset on taulukoitu valittuun teoriaan

liittyväksi. Ensimmäisessä taulukossa ilmaukset ovat laajempia ja jälkimmäisessä ilmaukset on työstetty kuvaamaan ilmiötä lyhyesti ja yleisesti eli antamaan tiivistetysti vastaukset tutkimusongelmaan.

Tutkimuksen viitekehys pohjautuu kontingenssiteoriaan, NPM -ajatteluun sekä strategian käsitteeseen, josta erityisesti nostetaan esiin osaamisen ajan strategiakäsite. Jotta analyysi palvelisi mahdollisimman hyvin tutkimuskysymyksen ongelmanasettelua, valitaan teorioista nimenomaan liiketoiminnan ohjauksen tematiikkaan liittyviä teemoja. Ne ovat tutkijan omia valintoja, jotka liittyvät liiketoiminnan omistajaohjauksen kysymyksiin ja ovat siten tutkimuksen substanssin suuntaisia. Valinnat, joiden pohjalta haastateltavien vastaukset on lokeroitu kuhunkin teoreettiseen kenttään, perustuvat siihen, mitä teoriaa lähinnä mainittu ilmiö on. Kontingenssiteoriaa vasten peilataan vastauksia, jotka kuvaavat muutosta tai muutostarvetta joko organisaatiossa, prosesseissa tai organisaation osaamisessa. New Public Management -kenttään taas valikoitiin vastaukset, joissa korostetaan liiketoiminnan talouden ja tehokkuuden näkökulmaa tai muita NPM -keinojoukon teemoja. Strateginen johtaminen ja hallinnon ja politiikan prosessien erottaminen toisistaan korostui vastauksissa, jolloin nuo teemat liitettiin myös NPM -sarakkeistoon. Vastauksia peilataan myös strategian käsitteistön, erityisesti ajalle tyypillisen osaamisen ajan strategiakäsitteistön kautta, joka korostaa kontingenssiteorian tavoin organisaation vastaavuutta ympäristön kanssa. Vastaukset, joissa käsiteltiin strategiaa oppimisprosessina ja korostettiin organisaation ydinosaamisen tunnistamista, kirjattiin osaamisen ajan strategiakäsitteistön alle. Yhdessä kontingenssiteorian kanssa tämä korostaa palautteen hyödyntämisen merkitystä organisaation ongelmanratkaisussa ja oppimisessa.

Näistä lähtökohdista aineistosta on rakennettu empiiriset määritelmät kunkin tutkimuskysymyksen pohjalta, jolloin aineistolta on kysytty tutkimuskysymyksen kannalta keskeisiä asioita. Joskus tutkimusmaailmassa kuulee ilmauksen *"antakaa empirian puhua"*. Kuitenkaan mikään eloton aineisto ei osaa puhua oma-aloitteisesti, vaan siltä on kysyttävä tutkimuskysymyksen ja tutkimuksen teoreettisen viitekehysten kannalta järkeviä kysymyksiä.

## **5. Strukturoitu analyysirunko teemoittain**

Seuraavilla sivuilla esitettävää taulukkoa luetaan niin, että matriisin vasemmassa reunassa on allekkain tutkimuksen teoreettiset viitekehukset ja matriisin yläreunassa on tutkimuskysymysten empiiriset määritelmät. Nuo määritelmät ovat tutkimuskysymyksiä laajempia kokonaisuuksia, mutta ne on nimetty niin, että ne pitävät sisällään kysymysteemat. Laadullis-

sen aineiston taulukoinnissa ajatuksena on, että lukija pystyy seuraamaan tutkijan päätelmiä. Tämän työn liitteenä on tutkimuksen ensimmäinen taulukointi, jossa vastaajien ilmaukset ovat esillä sellaisenaan. Tässä työssä esitettävän taulukon 1 strukturoitu analyysirunko on tiivistetympi versio ja taulukossa 2 ilmaisut on pelkistetty lyhyiksi tiivistyksiksi tutkimuskysymysten teemojen alle.

Puran tähän lukuun kolmen otsikon alle strukturoidun analyysirungon teemat, joiden avulla on löydettävissä vastaus tutkimuskysymyksiin. Keskeisimmät kiinnostuksen aiheet työssäni olivat kuntien liiketoiminnan syyt ja tavoitteet ja se, millaisia strategisia päämääriä tältä pohjalta omistajaohjaukselle on asetettu. Tältä pohjalta tarkastelen prosesseja ja prosessien toimijoita sekä sitä, miten liiketoimintaa käytännössä toteutetaan. Strukturoidun analyysirungon käyttöön päädyin, jotta lukija voi seurata aineistoa kokonaisuudessaan eikä jää aineiston kuvaamisen osalta pelkästään tutkijan valitsemien sitaattien varaan. Tekstin joukossa olevat sitaatit on nimetty vastaajan mukaan, mutta niin, että vain tutkija itse tietää, kehen kyseinen koodi viittaa.

Luvussa 5.1. käyn läpi markkinamekanismien eli liiketoiminnan käyttöönottamisen syitä ja tavoitteita. Luku jaetaan kolmeen osaan niin, että ensin syitä peilataan kontingenssiteorian, sitten NPM:n ja lopuksi osaamisen ajan strategian käsitteen kautta. Luvussa 5.2. käydään läpi liiketoiminnan ja sen omistajaohjauksen strategisten linjojen määrittämistä, joka strukturoidussa analyysirungossa on nimellä liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatiossa. Luku on jaettu alalukuihin kolmen eri teoreettisen viitekehysten mukaisesti, kuten myös luku 5.1. Luvussa 5.3. käydään läpi liiketoiminnan poliittis-hallinnollisen prosessin rooleja. Siinä ei ole edellisistä poiketen otettu kantaa osaamisen ajan strategiakäsitteeseen, sillä prosesseihin kyseinen viitekehys ei tuo uutta muiden teorioiden rinnalla.

Taulukko 1: Strukturoitu analyysirunko

Teorian mukainen tematisointi	Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet	Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa	Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatioissa
<p>Kontingenssiteoria</p> <p>Organisaation strategian ja toimintatapojen muuttaminen ympäristön muospaineita vastaavaksi ja organisoituminen strategiaa tukevalla tavalla</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Markkinoiden hyväksikäyttö</li> <li>- Yhtiömuotoinen organisaatio on nopeampi reagoimaan</li> <li>- Yhtiö siistii emonkonsernin tasetta lainojen osalta</li> <li>- Elinkeinopoliittiset yhtiöt toimivat alueen kehityksen katalysaattoreina</li> <li>- Seutuyhteistyön kannalta yhtiöt on paras toimintamalli.</li> <li>- Tuottava yhtiö on verotuksellisesti haastava</li> <li>- Alueelliset monopolit</li> <li>- Markkinat jakavat omistusriskin vanhusten asumisen osalta</li> <li>- Yhteiskunnan muutokset haastavat uusiin rakenteisiin</li> <li>- Asukkaiden muutuneet tarpeet haastavat markkinaehtoiseen toimintaan</li> <li>- Hyödynnetään markkinoita ja vähennetään kallista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaupunginjohtajalla keskeinen rooli</li> <li>- Kuntayhtymissä on toiminnallisia haasteita</li> <li>- Omistajapoliittiset intressit ovat ristiriitaisia</li> <li>- Vaalien jälkeen vaaditaan prosesseihin muutosta</li> <li>- Turbulenteilla alueilla tarvitaan asiantuntijoita demokraattisen edustavuuden sijaan</li> <li>- Demokratian julkisuutta väärinkäytetään liikelaitosten asioiden käsitelyssä ja asioita vuodetaan</li> <li>- Prosessia muutetaan koska vanha ei toiminut</li> <li>- Liikeryityksiä ja yhteiskunnallisia tehtäviä pitää ohjata eri tavalla</li> <li>- Prosessin toimivuus on kiinni valmistelijoista. Luottamushenkilöt osavat päättää vain esittelyn pohjalta, eivätkä synnytä uusia ajatuksia.</li> <li>- Rakenne muutettu, yhtiöille annetaan vaatimuksia enemmän</li> <li>- Valitusasiat on vaikeita, ne saattavat pysäyttää koko prosessin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liiketoimintastrategian tarkoitus ei ole tukea yhtiötä vaan määrittää tavoitteet yhtiöille.</li> <li>- Aiemmat strategiat evaluoidaan ja arvioidaan ympäristön muospaineet</li> <li>- Pitäisi pystyä omistamisessa katsomaan mikä on liikelaitoksen tai yhtiön etu. Se voi olla ristiriidassa kunnan edun kanssa</li> <li>- Koko ajan pitäisi olla herkkänä omistajapolitiikan suhteen ja nyt esimerkiksi tehdään liiketoimintasuunnitelmia.</li> <li>- Konsernirakenne ja yhtiöiden tavoitteiden asettaminen on kehitteillä</li> <li>- Tavoitteita annetaan kun nimetään ihmisiä yhtiöiden hallituksiin.</li> <li>- Tavoitteenasetanta ja yhteydenpito yhtiökokousedustajiin ja hallitusten jäseniin on helppoa</li> <li>- Ympäristön muutosvoimia analysoidaan jatkossa enemmän, yritysten markkinatilannetta jne.. Tämä konserni ei ole oikea konserni, ei tehdä konsernitulosta.”</li> <li>- Yhtiöiden pitäisi pystyä</li> </ul>

	<p>sääntelyä</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- EU:n laajeneminen, työvoiman siirtyminen, ikääntyminen ja työvoimapula pakottavat rakenne- ja toimintatapojen muutokseen</li> <li>- Valtion toimet pakottavat seudulliseen yhteiseen liiketoimintaan</li> <li>- Uusi sukupolvi vaatii uudenlaisia palveluja</li> <li>- Elinkeinopoliittisten yhtiöiden avulla parannetaan elinvoimaisuutta</li> <li>- Yhteiskunnalla ei enää ole niin voimakasta infrasta vastaamistehtävää</li> <li>- Markkinaehtoisuus kehittää toimintatapoja</li> <li>- Yhtiöt tukevat palvelujen järjestämistä</li> <li>- Yhtiö- ja liikelaitosmuoto lisää yksikön itsenäisyyttä ja vastuuta</li> <li>- Kehitetään elinkeinopoliittikkaa</li> <li>- Tehostetaan toimintaa ja päätöksentekoa</li> <li>- Paikkaa taloutta</li> <li>- Kustannussäästöt ja parempi asiakaspalvelu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Julkisuusperiaate haittaa joskus liiketoimintaa</li> <li>- Konserniohjaukseen otetaan tiukempi ote Ohjausvastuuta selkiytetään siten, että toimialajohtajat vastaavat omistajaohjauksesta, jolloin omistajaohjaukseen keskitytään enemmän.</li> <li>- Liiketoimintajaoston täytyy pystyä käsittelemään yritysten asioita suljettujen ovien takana, etteivät ne etene yhtä helposti julkisuuteen kuin kaupungin hallituksesta</li> <li>- Prosessi ei jousta ympäristön muutostarpeisiin ja verkostomaisiin toimintatapoihin</li> <li>- Jotta voidaan hyvinvointivaltio säilyttää, joudutaan joitakin rakenteita muuttamaan. Haetaan kumppanuuksia yritysten, muiden kuntien ja 3.sektorin kanssa ja tätä kaikkea täytyy pystyä ohjaamaan.</li> <li>- Kuntalain ja osakeyhtiölain kanssa ollaan koko ajan harmaalla alueella, koska Oy laki vaatisi aika paljon muutoksia kuntalomistajuuden kannalta. Kuntalain mukaan varsinakin jääviyspäätökset.</li> <li>- Kuntayhtymät on suuri ohjausta vaativa tekijä. Seudullinen tekeminen korostuu</li> <li>- Kun ihmiset vaihtuu (vaalikausittain) aina on aloitettava prosessi alus-</li> </ul>	<p>toimimaan omavaraisesti, eikä kunnan verovarojen tuella.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hallitusten jäsenille kerrotaan tavoitteet koulutuksessa</li> <li>- Ympäristön arviointia tehdään.</li> <li>- Jos on vahva kilpailu mukana, mietitään, onko intressiä olla mukana ja mikä on sen lisäarvo. Tai onko omistuksella tarjottavana lisäarvoa meille.</li> <li>- Nykyistä tiukempi ote on tarpeen ottaa.</li> <li>- Liiketaloudellinen ja julkistaloudellinen ulottuvuus sovitettiin yhteen</li> <li>- Omistajapoliittinen reagoivuus ei ole poliittisessa järjestelmässä riittävää, poliittinen prosessi ohjauksen suhteen kestää.</li> <li>- Julkisyhteisö on muutoksissa yritystä hidasliikkeisempi.</li> </ul>
--	---	---	---



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Markkinaehtoisuus auttaa priorisoimaan</li> <li>- Paikalliset monopolit ja elinkeinopolitiikan kehittäminen</li> <li>- Valitaan asukkaiden kannalta paras toimintamuoto</li> <li>- Kehitetään elinkeinopolitiikkaa, työllisyyttä ja kaupungin vetovoimaisuutta</li> <li>- Yhtiömuoto yksinkertaistaa päätöksentekoa ja on pois poliittisesta ohjauksesta, yhtiöllä on enemmän toimintavapauksia.</li> </ul>	<p>ta. Suurin osa poliitikoista on julkisyhteisön palveluksessa eikä tunne yrittäjäelämää. Ajatusmalli on erilainen, se on haaste.</p>	
<b>Teorian mukainen tematisointi</b>	<b>Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet</b>	<b>Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa</b>	<b>Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärganisaatioissa</b>
<p>New Public Management</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Suorituksen mittaus ja hinnoittelu</li> <li>-Strateginen suunnittelu ja johtaminen</li> <li>-Tuottajan ja tilaajan erottaminen toisistaan</li> <li>-Kilpailu</li> <li>-Muutosjohtaminen</li> <li>-Ulkoistaminen</li> <li>-Ihmisten johtaminen</li> <li>-Henkilöstöjohtaminen</li> <li>-Käyttäjämaksut</li> <li>-Politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan</li> <li>-Talousjohtaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet</li> <li>- Liikelaitosmuoto ja yhtiömuoto on toiminnallisesti joustavampi ja järkevämpi tapa toimia.</li> <li>- Liiketoiminnassa on sekä taloudelliset että toiminnalliset syyt.</li> <li>- Yhtiömuoto tuottaa asennetta</li> <li>- Tehokkuuden hakeminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yritetään saada virkavastuullista seuranta hallitukseen</li> <li>- Jossain vaiheessa käydään keskustelu, missä määrin yhtiöiden hallitukseen otetaan poliittista edustavuutta ja puhdasta liiketoiminnan asiantuntemusta.</li> <li>- Poliitikkojen on annettava virkamiehille valtuudet toimia.</li> <li>- Hallitukseen pitäisi saada enemmän liike-elämän asiantuntemusta, mutta ei demokratian kustannuksella.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omistajastrategia on vasta ensimmäinen askel strategiseen johtamiseen ja siitä pitäisi edetä hallintokuntakohtaisiin strategioihin.”</li> <li>- Yhtiöille annetaan tulosvaatimuksia ja vuoden mittaan seurataan, miten tulos toteutuu.</li> <li>- Tehdään Corporate Governance raamitus. Liiketoimintaan paneudutaan entistä tiiviimmin.</li> <li>- Yhtiöt ovat itsenäisiä ja ohjaus on heikkoa.</li> <li>- Ongelmana on, painote-</li> </ul>

	<p>- Talous ei ole olle- kaan olennainen osa liiketoimintaa</p> <p>- Kehitetään kulura- kennetta</p> <p>- Tilaja- tuottajamallista on lähdetty liikkeelle</p> <p>-Yhtiöillä voidaan tehdä tasejärjestely- jä, taloudellisia syitä on</p>	<p>- Niiden yritysten osalta, jotka toimivat markkinoil- la, voidaan kysyä onko riittävästi substanssia hallitustyöskentelyssä.</p> <p>- Enemmän pitäisi saada ihmisiä hallituksiin, joilla on aikaa hallitustyösken- telyyn eikä valita pelkäs- tään poliittisten syiden vuoksi valita. Pitää olla substanssin osaamista</p> <p>-KH ja valtuusto helposti tarttuu operatiiviseen puoleen omistajapoliti- kassa kun pitäisi pystyä käsittelemään pitemmän linjan asioita.</p> <p>- Omistajaohjauksen linjaukset liikelaitosten osalta aiheuttaa poliitti- sen myrskyn</p> <p>Poliittisen päätöksenteon mukana olo pyritään varmistaa</p> <p>- Kuntalain ja osakeyhtiö- lain kanssa ollaan har- maalla alueella.</p> <p>- Kuntayhtymät on akuutti ongelma. Kuntien talous- ympäristö kiristyy, nykyi- nen budjetointitekniikka ei toimi.</p> <p>- Omistajuus on hajallaan eikä yhtiöiden johto tule helposti kysymään.</p> <p>- Kunnallispolitiikka ja liiketalouden logiikka sekoittuvat keskenään. Poliitikot kokevat vallan vähenevän.</p> <p>- Ollaan veitsenterällä siinä, mikä on poliittisen</p>	<p>taanko kaupungin etua vai yhtiön etua. Tarkoitus on saada nyt ihmisten toiminta muuttumaan.</p> <p>- Strateginen ohjaus ja operatiivinen ohjaus sekoit- tuvat helposti</p>
--	--	--	---

		<p>edustavuuden ja varsinaisen toiminnallisen edustavuuden raja.</p> <p>- Omistajaohjaus lähtee virkamiesten aloitteesta, jonka jälkeen poliitikot otetaan mukaan.</p> <p>- Liiketoimintastrategia oli vaikea liittää kaupungin strategiaan.</p> <p>- Yhtiöiden edustajien asiantuntemusta voisi parantaa.</p>	
--	--	--	--

Teorian mukainen tematisointi	Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet	Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa	Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatioissa
<p>Osaamisen ajan strategia</p> <p>Ydinosaamisen tunnistaminen ja siihen keskittyminen</p> <p>innovaatiot</p> <p>palautteesta oppiminen</p> <p>jatkuva vuorovaikutus ympäristön kanssa</p>	<p>- Keskitytään aloihin, jossa on osaamista</p> <p>- Keskitytään sellaiseen, missä busineksessä on järkevä olla mukana</p>	<p>- Strategian laadinnassa on otettu kaikkien osapuolten näkemykset mahdollisimman laajasti huomioon. Iteraatio kesti 1/2 vuotta.</p> <p>- Poliittisten ryhmien sitoutuminen saadaan jo strategian valmisteluvaiheessa</p>	<p>- Strategia lisää kokonaistilanteen ymmärtämistä</p> <p>- Strategiassa on hyödynnetty yritysmaailman osaamista.</p> <p>- On viety läpi yhtenäistä strategista johtamisen linjaa koulutuksen avulla.</p> <p>- Toivon, että poliittiset ryhmät keskuudessaan kävisi asiantuntevaa keskustelua ja käyttäisi hyväkseen saatavilla olevaa tietoa ja loisi itselleen oman tavoitteiston.</p>

Taulukko 2: Pelkistetty strukturoitu analyysirunko

Teorian mukainen tematisointi	Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet	Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa	Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatioissa
Kontingenssi-teoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markkinoiden hyväksikäyttö palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä</li> <li>• Riskien jakaminen markkinoiden kanssa</li> <li>• Reagoiminen ympäristön muutosvoimien tarpeeseen: Organisaatiorakennetta pyritään muuttamaan joustavammaksi</li> <li>• Vähennetään sääntelyä liiketoiminnan keinoin</li> <li>• Reagoidaan asiakkaiden ja asukkaiden tarpeisiin markkinatalouden keinoin</li> <li>• Kehitetään alueen elinkeinopolitiikkaa</li> <li>• Kehitetään toiminnan prosesseja ottamalla käyttöön liike-elämän keinoja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poliittishallinnollinen prosessi on murroksessa</li> <li>• Omistajaohjausta tiukennetaan</li> <li>• Liiketoiminnan lainalaisuudet ja osakeyhtiölaki ovat haastaneet kunnan perinteisen toiminnan</li> <li>• Kumppanuuden muuttavat prosessia ja ohjaustapoja on kehitettävä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategista ohjausta ja tavoitteenasetantaa tiukennetaan</li> <li>• Ohjauksessa on epäkohtia</li> </ul>
New Public Management	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talous</li> <li>• Tehokkuus</li> <li>• Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poliittinen päätöksenteko ja viranhaltijoiden asiantuntijatehtävät eriytyvät toisistaan</li> <li>• Viranhaltijan roolin voimistaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateginen ajattelu on kehittymässä, mutta siinä on epäkohtia</li> </ul>

		tuminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ohjaus on ollut heikkoa</li> </ul>
Osaa- misen ajan strate- gia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskitytään ydin osaami- seen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategia on toimijoiden yhteinen iteraatio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategia näh- dään oppimis- prosessina</li> </ul>

## 5.1. Markkinamekanismien käyttöönottamisen syyt ja tavoitteet

Tätä tutkimusta aloittaessani oletin kuntien liiketoiminnan lähtökohtien perustuvan 1990-luvun talouden taantumaa ja sitä seuranneisiin tarpeisiin, kuten budjetin leikkauksiin, joita taas liiketoiminnalla pyrittäisiin paikkaamaan. Kohdekaupunkien liiketoiminta- ja omistaja-ohjausstrategioiden analysoinnilla ja kaupunkien edustajien haastattelujen taulukointia apuna käyttäen havaitsin, että taloudella — vaikka se monesti ohjaava tekijä onkin — on kuitenkin vain yksi rooli kuntien liiketoiminnassa ja prosessien kehittämisessä markkinaehtoiseen suuntaan. Tämän aineiston valossa kuntien liiketoiminnan syynä ei ole talouden korjausliikkeet eikä budjettivajeen paikkaaminen, kuten helposti saattaisi luulla. Keskeisin syy kuntien liiketoiminnan toteuttamiseen on päätöksenteon nopeuttaminen ja operatiivisen toiminnan tehostaminen.

### 5.1.1. Kontingenssiteorian näkökulma

Liiketoimintaa määrittävät syyt voidaan taulukon 2 mukaisesti luetella seuraavasti:

- hyväksikäytetään markkinoita palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä.
- jaetaan riskit markkinoiden kanssa
- reagoidaan ympäristön muutosvoimien tarpeeseen: organisaatorakennetta pyritään muuttamaan joustavammaksi
- vähennetään sääntelyä liiketoiminnan keinoin
- reagoidaan asiakkaiden ja asukkaiden tarpeisiin markkinatalouden keinoin
- kehitetään alueen elinkeinopolitiikkaa ja kehitetään toiminnan prosesseja ottamalla käyttöön liike-elämän keinoin
- toteutetaan seutuyhteistyötä.

Se, että kunnat hyödyntävät markkinoita palvelujen järjestämisessä ja palvelujen tuotannossa, ei ole uusi ilmiö. Tässä työssä se näkyy siinä, kuinka systemaattisesti kunnat mark-

kinoiden hyödyntämistä harrastavat ja miten perinteinen palvelutuotanto halutaan kunnissa haastaa markkinaehtoiseksi. Toisaalta toimintaa ohjaavat kuntalaisten vaatimukset, jotka korostavat hyvän palvelun merkitystä ja palvelujen joustavuutta. *”Maailma on muuttunut, yrityksessä joudutaan analysoimaan ympäristön muutokset ja markkinat. Katsotaan, mitä asiakkaat haluaa, mitä kuntalaiset haluaa. Vanhalla tyylillä tuottaminen ei ehkä ole joka asiassa paras tapa.”* (Vastaja A)

Kuntalaiset nähdään yhä useammin asiakkaana, ja palvelujen järjestämisessä pyritään reagoimaan asiakkaiden odotusten mukaisesti. Kontingenssiteorian näkökulmasta kunta pyrkii olemaan kuin mikä tahansa organisaatio, joka reagoi ympäristön muutokseen ja pyrkii siten strategisesti toimimaan niin, että odotuksiin voidaan vastata. Tämä haastaa poliittis-hallinnollisen prosessin, jossa politiikka on aiemmin arvioinut asukkaiden palvelutarpeen. Nyt viranhaltijat viestivät vahvasti reagoinnin puolesta. Luottamushenkilöiden vastauksissa ei vastaavaa nopean reagoinnin teemaa niin voimakkaasti ilmennyt, vaikka toimintaympäristön muospaineet aistittiin myös näissä haastatteluissa. *”Me eletään sellaisen muospaineen keskellä, että monessa suhteessa perinteinen poliittinen ohjaus on ongelmassa, mutta samalla liian pitkälle mennyt liberalistinen talousohjaus on myös ongelmassa. Täytyisi löytää uudenlainen malli.”* (Vastaja B)

Markkinoiden hyödyntäminen myös muissa yhteyksissä kuin palvelujen järjestämisessä on yleistä kunnissa. Kunnat hakevat kumppanuuksia hankkeisiinsa eri tahoilta ja yritykset ovat kolmannen sektorin ohella luonteva kumppani. Aiemmin, kun Suomen infrastruktuuria rakennettiin, oli kunta monesti rahoittajan roolissa. Nyt suhde on kääntynyt jossain määrin toisin päin ja kunnat hakevat kumppanikseen liikeyrityksiä, jolloin markkinatoimijat jakavat osan riskistä. *”Vanhusten asuntojen rakentaminen yksin kaupungin toimesta on riski, sillä vanhuspiikki menee ohi 10–15 vuodessa. Ulkopuoliset markkinatoimijat jakavat omistusriskin.”* (Vastaja H) Kuvattu toiminta haastaa kontingenssiteorian sikäli, että kunnat eivät pelkästään reagoi ympäristön muospaineisiin, vaan ennakoivat liike-elämän periaatteiden mukaisesti toimintakenttäänsä.

Kiinnostavin havainto, minkä tutkimuksen aineistosta voi löytää, on kuntien poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja prosessien uusiutuminen liiketoiminnan avulla. Se mainitaan keskeisesti liiketoiminnan tavoitteeksi. Kuntien taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta käsitellään NPM -näkökulmasta erikseen. Kontingenssiteoria, joka korostaa sitä, että organisaation tulisi sopeuttaa tavoitteitaan ympäristön muosvoimien suuntaiseksi, on kiin-

nostava viitekehys: erityisesti viranhaltijoiden haastatteluissa nousi esille seikka, jonka mukaan kuntien liiketoiminta ei niinkään perustu talouden ehtoihin vaan prosessien muuttamiseen markkinamekanismeja hyväksikäyttäen. Liikelaitos- ja yhtiömuotoinen toiminta mahdollistaa kunnille sellaisia toimintatapoja, jotka perinteisessä poliittis-hallinnollisessa prosessissa eivät olisi mahdollisia. Alun perin kiinnostuin tästä tutkimusaiheesta pohtien, ovatko kuntaomisteiset yritykset hyvin ohjattuja ja toteutetaanko kunnissa hyvää omistaja-ohjauksen tapaa. Kysymys on edelleen kiinnostava, mutta samalla on pysähdyttävä kysymään, miksi kunnat hyödyntävät markkinamekanismeja. Liiketoiminnan avulla voidaan saada kassavirtaa asiakkailta ja paikata budjettia. Tämän aineiston valossa ensisijainen syy kuntien liiketoimintaan on kuitenkin toiminnan prosessien muuttaminen ja toimintatapojen kehittäminen tämän päivän toimintaympäristön muutosvoimia tukevaksi. Kunnissa nähdään, että perinteinen poliittis-hallinnollinen prosessi ei tänä päivänä ole riittävän joustava ja tilannemuutoksiin reagoiva. Poliittinen päätöksenteko vie aikaa. Jotkut asiat eivät voi odottaa pitkää päätöksentekoprosessia ja siten yhtiömuoto irrallaan poliittisesta päätöksenteosta koetaan joustavampana ja parempana. Liikelaitoksien eduksi vastaajat kuvasivat yksikön itsenäisyyden ja vastuullisuuden lisääntymisen, joka taas vaikuttaa myönteisesti työn tehoon ja yksikön asenneilmapiiriin. *"Liikelaitoksella haetaan itsenäisyyttä yksikölle, mutta samalla myös vastuuta."* (Vastaaaja H) tai: *"Yhtiö perustetaan tiettyihin tarkoituksiin ja lähtökohtana on se, että saadaan tehokas toiminta ja päätöksenteko."* (Vastaaaja G)

Havainnon avulla voidaan haastaa kuntien nykyiset toimintaprosessit ja alueellisen itsehallinnon tämänhetkinen toteuttamistapa. Jos kunnissa päätöksentekoprosessi ja nykyinen hallinnollinen järjestelmä koetaan epätarkoituksenmukaiseksi, onko ainoa vaihtoehto kopioida yritysmaailman toimintatapoja kuntiin ja siten ratkaista kunnallisten prosessien uusiminen? Yritysmäiset toimintatavat vaikuttavat sopivan useaan kunnalliseen toimintoon, mutta ohjauksen ja johtamisen kannalta niissä on jopa lainsäädännöllisiä ongelmia. Julkishallinnollinen yhteisö, kunta, ei oman lainsäädäntönsä nojalla taivu osakeyhtiölain periaatteisiin eikä päinvastoin. Keskeisin ongelmakohta on julkisuusperiaatteen ja liikesalaisuuden yhteentörmäys, kun esimerkiksi kaupunginhallituksessa käsitellään yhtiön tai liikelaitoksen asioita: *"Kuntalain ja osakeyhtiölain kanssa ollaan koko ajan harmaalla alueella, koska osakeyhtiölaki vaatisi aika paljon muutoksia kuntaomistajuuden kannalta. Kuntalaisissa varsinkin jääviyspäätökset ovat ongelma."* (Vastaaaja H)

Markkinamekanismin avulla murretaan perinteisiä kunnallisia prosesseja ja tässä tutkimuksessa voidaan yhtyä aiemmin mainittuihin tutkimuksiin (vrt. Haveri ja Leväsvirta). Näiden mukaan viranhaltijoiden ammatillisen osaamisen rooli korostuu ja poliittisten päätöksentekijöiden rooli muuttuu enemmänkin strategikoiksi. Poliitiikka ei siten samassa määrin allokoisi julkisia palveluja, vaan antaa toiminnalle yleiset raamit. Erilaisten markkinoita hyödyttävien järjestelyjen kautta reagoidaan ympäristön ja asukkaiden tarpeisiin. Tässä valossa kunta on nähtävissä paljon dynaamisempuna toimijana kuin se aiemmin on nähty. Perinteisesti kontingenssiteoria jakaa organisaatiot stabiileihin ja kompleksisiin organisaatioihin. Jos kuntaa tarkastellaan tätä kautta, on se aiemmin ollut stabiilimpi. Kunnan alkupe-  
räinen tehtävä on ollut ja on edelleen alueellisesta itsehallinnosta vastaaminen. Alueen asukkaiden taloudenpito ja osaaminen on ollut tunnistettavissa tietylle alueelle tyyppisesti kuuluvaksi. Tänä päivänä sekä raha että osaaminen liikkuvat, eivätkä toiminnot ole enää paikkakuntaan sidottuja. Talouden ja ihmisten liikkuminen on muuttanut myös kunnallisen itsehallinnon toteuttamistavan luonnetta. *”Tämä toimintaympäristön muutos aiheuttaa, että on pakko muuttaa toimintatapoja: EU:n laajeneminen, työvoiman siirtyminen, ikääntyminen ja työvoimapula. Jos meinataan hommat hoitaa, toimintatapoja on muutettava.”* (Vastaja A)

Liiketoiminnassa mukanaolon syyt prosessien kehittämisen näkökulmasta aukeavat myös niin, että markkinoilta otetaan liike-elämän keinoja pelotteiksi ja näin ollen voidaan välillisesti kehittää toimintaa. *”Jos kunta hallitsee itse jotain sektoria, se ei kehity. Nyt kun siivo-  
usta on avattu markkinoille, pelko aiheuttaa oman toiminnan kehittämistä.”* (Vastaja A)

Toiminnan kehittämisessä julkisten prosessien kautta ei ole onnistuttu saamaan riittävää vaikuttavuutta, joten käyttöön otetaan markkinamekanistisia toimintaperiaatteita, joissa asiakastyytyväisyydellä ja sitä kautta kassavirralla on keskeinen rooli. Organisaation säilymisen uhka pakottaa kehittämään toimintatapoja. Markkinamekanismit otetaan käyttöön kehittämisen välineeksi.

Kunnilla on ollut vahva rooli alueen elinkeinopolitiikan kehittämisessä sekä infrastruktuurin rakentamisessa. Infrastruktuurin muutokset ovat olleet valtavia varsinkin puhelinyhtiöiden, sähkön tuotannon ja sähkön jakelun osalta. Monet kunnat ovat luopuneet sähköyhtiöistään ja vielä useammat puhelinliiketoiminnasta. Yhteiskunnan rakenne ja muutostekijät ovat johtaneet siihen, että kunnalla ei ole enää keskeistä roolia näillä alueilla, vaan markkinat voivat hoitaa näitä infrastruktuurin hoitoon kuuluvia tehtäviä ja kunnat voivat olla mukana



osakkaana. Myös sääntelyn vähentymisen kautta on voitu vapauttaa julkishallinnollisia toimia markkinoille, esimerkkinä asuntojen aravalainoitus.

Elinkeinopoliittisia tehtäviä kuntayhtiöillä sen sijaan on, ja ne saattavat toimia katalysaattoreina muiden yritysten eteenpäin viemiseksi. Näiltä yhtiöiltä ei välttämättä itseltään odoteta taloudellista tulosta. Onko sitten oikein, että osakeyhtiöitä hyödynnetään muihin kuin liiketaloudellisiin tarkoituksiin? Hyvän omistajaohjaustavan mukaan omistajan kuuluu ajaa vain kyseisen yhtiön etua. Kuntakonserni ei kuitenkaan ole yksityisen yrityksen tavoin toimiva konserni ja silloin tämänkaltainen toiminta on mahdollista. Tilanteessa kuitenkin tasapainoillaan kunta- ja osakeyhtiölain välimaastossa. Elinkeinopoliittikka määrittää tässä tapauksessa kuntien liiketoimintaa, mutta ei aidosti markkinatalouden ehdoilla. Poliittis-hallinnollisessa prosessien muutoksessa hyödynnetään osakeyhtiöitä, mutta silti ei toimita puhtaasti markkinatalouden ehdoilla.

Asukkaiden muuttuneet palveluodotukset, ikääntymiskehitys ja muun yhteiskunnan mukainen muutostarve ovat aiheuttaneet tarpeen järjestää palvelutuotanto uudella tavalla. Liiketoiminnan syyt lähtevät ympäristön paineista, joihin kunta markkinaehtoisella toiminnallaan vastaa.

### **5.1.2. NPM -näkökulma**

Edellä kuvatut, tutkimuksen aineistosta nostetut teemat, joilla kunnat liiketoimintaansa määrittävät, on käsitelty kontingenssiteorian näkökulmasta. Teemoittelun kriteerinä on ollut sellainen organisaatorakenteen tai prosessien muutos, jota kunnat ovat edesauttaneet liike-elämän keinoja käyttäen. Vastausteemat, jotka lähtivät talouden ja toiminnan tehokkuuden näkökulmasta, ryhmiteltiin New Public Management -keinojoukon mukaiseen tematisointiin. NPM:stä voidaan sanoa, että se on ennemminkin julkisyhteisöjen käyttöön ottama keinojoukko, josta vasta myöhemmin alettiin luoda teoriaa. Kyseisellä keinojoukolla lähdettiin tehostamaan julkista hallintoa. Tämän työn aineiston perusteella voidaan nähdä, että kuntien liiketoiminnan syiksi nimetään myös taloudellisen ja toiminnallisen tehokkuuden hakeminen. Ne eivät korostu vastauksissa mitenkään erityisen paljon, vaan liiketoiminnan syyt lähtevät ennemminkin toiminnan kehittämisen näkökulmasta, jonka lopputuloksena voi olla taloudellisuus. Tässä esimerkki: *”1990-luvulla on huomattu, että liikelaitosmuoto ja yhtiömuoto ovat monella tapaa toiminnallisesti joustavampia ja järkevämpiä tapoja toimia. Talous ei ole ollenkaan olennainen osa liiketoimintaa.”* (Vastaja H)

Perinteinen NPM -ajattelu kumoutuu sikäli, että kunnat eivät yksiselitteisesti hae yrityksistään taloudellista voittoa, vaan haluavat parantaa toiminnan laatua ja palveluja ottamalla poliittis-hallinnolliseen prosessiin mukaan liike-elämän periaatteita. Tämän aineiston valossa markkinat ovat kunnissa muutoksen väline, ei itseisarvo.

### **5.1.3. Osaamisen ajan strategiakäsitteen näkökulma**

Osaamisen ajan strategisen johtamisen käsitteistön kautta kuntien liiketoiminta määrittyi kunnan ydinosaamisen näkökulmasta. Kohdekaupunkien aineistosta käy ilmi, että kaupungit ovat luopuneet esimerkiksi puhelinliiketoiminnasta siinä vaiheessa, kun se muuttui matkapuhelinliiketoiminnaksi ja sen toimintaympäristö muuttui rajusti. Kunnan tehtäväkenttään se ei enää kuulu, vaan alalla on globaaleja toimijoita, jotka voivat hoitaa myös kunnan perinteisen infrastruktuuritehtävän. Julkinen hallinto on tältä osin antanut tehtäviä markkinoille. Osaamisen ajan strategiakäsityksen näkökulmasta kuntien ydinkyvyyksijajattelu pohjautuu enemmän sen valintaan, mitä ei ainakaan tehdä eli mikä ei ole kunnan ydinosaamista. Muunlaista osaamis pohjaista strategiatyötä kunnissa ei tämän aineiston valossa ole tehty. Vastauksista ei välittynyt kovin tiivis, oppimismielessä erityisesti hyödynnetty palautteenantojärjestelmä ympäristöstä kuntakonserniin päin. Yksi syy siihen varmasti on se, että lakisääteisiä tehtäviä on paljon ja variointia voi harjoittaa vain rajatusti. Mikäli kunnat kehittävät toimintojaan eriytymisen suuntaan niin, että alueen kunnat jakavat tehtäviään, voi kyvyksijajattelu olla varteenotettava valintojen työkalu.

## **5.2. Liiketoiminnan strategisten linjojen määrittäminen ja toteuttaminen**

Tässä kappaleessa käsitellään ensin kontingenssiteorian mukaisen oletaman pohjalta kaupunkien liiketoiminnan tavoitteiden määrittäystä ja strategian toteuttamista. Olettama on se, että menestyvät organisaatiot pyrkivät reagoimaan ympäristön muutosvoimiin omalla strategiallaan ja muokkaamaan organisaatorakenteensa strategiaa tukevaksi. Strukturoidussa analyysirungossa on teemoiteltu liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatiossa. Vastauksia on käsitelty myös työn muista viitekehyksistä, eli NPM:n ja osaamisen ajan strategian viitekehyksestä. Kontingenssiteorian mukaiseen teemoitteluun on valittu vastaukset, joissa otetaan kantaa muutokseen tai ympäristön muutosvoimiin reagoimiseen. NPM -teemoittelussa taas esiintyvät vastaukset, jotka ottavat kantaa strategiaan linjauksiin tai yhtiöiden ja liikelaitosten tavoitteisiin. Osaamisen ajan strategian näkökulmaan valikoituivat vastaukset, joissa ote-

taan kantaa itse strategiaprosessiin. Vastauksista nousi selkeästi esille se, että kuntien liiketoiminnan tavoitteenasetanta ja omistajaohjauksen strateginen johtaminen ovat käymis-tilassa. Omistajaohjaukseen kantaa ottavat strategiat löytyivät kaikista muista kaupungeista paitsi Lahdesta ja Jyväskylästä, jossa työ oli alkamassa. Kaikissa kaupungeissa oltiin paneutumassa omistajaohjauksymykseen tiiviimmin ja ottamassa siihen tiukempi strateginen ote. Tavoitteenasetantaa oltiin tiukentamassa ja selkeyttämässä. Lahdessa omistajaohjaus perustuu tilannekohtaisiin valintoihin, mutta sielläkin omistajaohjausta oltiin kehittämässä.

### 5.2.1. Kontingenssiteorian näkökulma

Kontingenssiteorian näkökulmasta liiketoiminnan ollaan kaupungeissa parhaillaan suuntamassa omistajaohjausta reagoivampaan suuntaan ja tiukentamassa tytäryhtiöiden ja liikelaitosten tavoitteenasetantaa. Strategisen ohjauksen ja tavoitteenasetannan merkitys ymmärretään kaupungeissa, mutta johtamisjärjestelmän välineet eivät aina ole valmiina reagoivaan ja strategiseen ohjaamiseen. *”Konsernirakenne ja yhtiöiden tavoitteiden asettaminen on kehitteillä.”* (Vastaja G) tai *”Ympäristön muutosvoimia analysoidaan jatkossa enemmän, yritysmarkkinatilannetta jne.”* (Vastaja E) Liiketoiminnan tekee kunnille haasteelliseksi se, että kuntaorganisaation rakenne ja poliittisten ohjauksen luonne ovat kaukana liiketoiminnan prosesseista. Tästä johtuen kunnat joutuvat toimimaan niin sanotusti välimaastossa, jossa poliittis-hallinnollinen prosessi edellyttää tiettyjä toimintatapoja, jotka eivät aina välttämättä tue parasta mahdollista omistajaohjausta. *”Pitäisi pystyä omistamisessa katsomaan, mikä on liikelaitoksen tai yhtiön etu. Se voi olla ristiriidassa kunnan edun kanssa.”* (Vastaja G) tai *”Tämä ei ole oikea konserni, ei tehdä konsernitulosta.”* (Vastaja C) Kontingenssiteorian mukainen oletama organisaation reagoinnista menestymisen varmistamiseksi johtaa tämän aineiston valossa siihen, että kuntaorganisaatiota on muutettu niin, että sen sisällä on markkinamekanismeja hyödyntäviä osia ja toisaalta perinteisen poliittis-hallinnollisen prosessin osia. Kuntakonsernilla kokonaisuudessaan on integroivat mekanismit, joiden avulla voidaan varmistaa, että liiketoiminta toimii omilla ehdoillaan ja toisaalta säädellymmät palvelut omilla ehdoillaan. Kuitenkaan ohjausmekanismit eivät ole kehittyneet niin, että kuntakonsernin omistajaohjaus voisi olla strategisesti tehokkaampaa, millä tarkoitan dynaamisempaa ja reagoivampaa omistajaohjausotetta. *”Reagoivuus ei ole poliittisessä järjestelmässä riittävää, koska poliittinen prosessi ohjauksen suhteen kestää.”* (Vastaja E)

Luottamusjohdon vastauksissa oltiin samaa mieltä poliittisen prosessien herkkyyden puutteesta erityisesti silloin, kun kyseessä on puhtaasti markkinaehtoinen toiminta. Vastaajat jaottelivat liiketoimintaa puhtaasti markkinaehtoiseen ja julkiseen. Jaottelu vahvistaa jo aiemmin esitettyä näkemystä julkisyhteisöjen näennäismarkkinoista (vrt. Valkama 2004).

Omistajaohjauksen strategiset linjaukset viestitään yhtiöiden hallitusten jäsenille ja liikelaitosten johtokunnille yleensä koulutus- ja muissa vastaavissa tilaisuuksissa. Mitään säännöllistä yhteydenpitojärjestelmää luottamushenkilöedustajien ja kaupunkien välillä ei ollut. Omistajaohjauksen strategista johtamista ollaan kohdekunnissa parhaillaan kehittämässä ja siten pyritään varmistamaan kuntakonsernin onnistuminen tehtävässään. Strategisen tahtotilan viestimisessä yhtiöiden hallitusten jäsenille ja liikelaitosten johtokuntiin on vielä kehitettävää. Strategioiden laatimiseen käytetään paljon aikaa, mutta niiden saattamisessa toimintaan on vielä tehtävää. Lawrence ja Lorsch korostavat turbulenteissa ympäristöissä toimivien organisaatioiden toiminnassa niiden yhteistä ongelmanratkaisua, jolloin myös keskinäinen palautejärjestelmä toimii ja saadusta palautteesta voidaan oppia uutta. Tämnäntyyppinen toiminta ei näytä kohdekunnissa toteutuvan erityisen näkyvästi.

Kontingenssiteorian näkemyksen mukaan monimutkaisessa toimintaympäristössä elävä organisaatio voi eriyttää toimintojaan niin, että jotkut organisaation osat toimivat dynaamisesti, matalalla hierarkialla, silloin kuin ympäristö ja ongelmanratkaisu sitä vaativat. Toiset organisaation osat taas voivat toimia samanaikaisesti hyvinkin hierarkkisesti, mikäli se palvelee organisaation tavoitteita. (vrt. Donaldson 2001.) Kokonaistavoitteen saavuttamiseksi organisaatiossa voi olla näiden eri tavoin toimivien yksiköiden välisiä integroivia mekanismeja. Kohdekaupunkien tapauksessa tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yritysten henkilöstöpolitiikka on erilaista kuin kaupungin muiden työntekijöiden henkilöstöpolitiikka on: *"Liiketoiminta edellyttää erilaista henkilöstöstrategiaa kuin kaupungin kokonaisstrategia. Tavoitteena on konsernirakenteen kehittäminen ja yhtiöiden tavoitteiden asettaminen."* (Vastaaja C)

### **5.2.2. NPM näkökulma**

New Public Management -keinojoukko korostaa strategisen suunnittelun ja johtamisen mukaanottoa myös julkisyhteisöjen johtamisjärjestelmään. Omistajaohjauksen strategia-työn piirteet NPM -näkökulmasta korostuvat siinä, että strategiatyötä pyritään kehittämään, kuten julkisyhteisöissä trendinä on. Vastauksissa korostui se, että strategiatyötä ollaan kehittämässä ja muutoksella haetaan tiukempaa omistajaotetta. Strateginen johtaminen saat-

taa myös helposti sekoittua epätarkoituksenmukaisesti operatiiviseen ohjaukseen: *”Jos sekoitetaan strategista ohjausta ja operatiivista ohjausta, liikutaan harmaalla alueella.”* (Vastaaaja H)

Kuntien liiketoiminnan ohjaamisessa ja omistajan tavoitteenasetannassa korostuu muutos, joten suurin osa vastauksista luokiteltiin kontingenssiteorian teemaan. Varsinaisesta tavoitteenasetannasta ja strategioista vastauksissa mainittiin varsin vähän. Vastaaajat mielsivät omistajastrategioiden olevan alkua strategiselle johtamiselle: *”Omistajastrategia on vasta ensimmäinen askel strategiseen johtamiseen ja siitä pitäisi edetä hallintokunta-kohtaisiin strategioihin.”* (Vastaaaja A)

Liiketoiminta- tai omistajaohjausstrategia oli monessa kohdekunnassa tekeillä, mikä varmasti vaikutti siihen, että omistajapoliittiset strategiset linjaukset jäivät joissakin vastauksissa hieman ohuiksi. Tiukempi tavoitteisto ja suorituksen mittaaminen oli kehitteillä.

### **5.2.3. Osaamisen ajan strategiakäsitteen näkökulma**

Osaamisen ajan strategiatyön näkökulmasta omistajaohjaus miellettiin jossain määrin oppimisprosessiksi, jonka avulla organisaation ymmärrys kokonaistilanteesta lisääntyy. Luottamushenkilöitä kohtaan kohdistui haaste asiantuntemuksen kasvattamisesta, jotta omistajaohjauksen strategisissa linjauksissa voisi olla koko yhteisö täysipainoisesti mukana. Osaamisen ajan strategian viitekehys olettaa, että organisaatio on avoin ja että siinä tapahtuu jatkuvaa oppimista. Kunta ei toiminnaltaan ole kuitenkaan niin avoin organisaatio, että sen strategia mahdollistaisi nopeat kokeilut ja innovatiiviset toimintamallit. Henkisen pääoman merkitys korostuu sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden toiminnassa, kuten tehtävien monimutkaistumisen kautta usein käy.

Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että omistajaohjauksen toteuttamistavat vaihtelivat kaupunki-kohtaisesti, eikä johtamisjärjestelmissä ollut selkeää tavoitteiden viestimisen ja seuraamisen mallia kaupungilta yhtiöihin ja liikelaitoksiin päin. Omistajaohjausotetta oltiin kaikissa kaupungeissa tiukentamassa. Välineinä siihen käytettiin omistaja- tai liiketoimintastrategian laatimista, ympäristön muutosvoimien tarkempaa analysointia ja tavoitteiston asettamista siltä pohjalta sekä yksityiskohtaisempaa, yhtiökohtaista tavoitteenasettamista. Konsernijohtaminen, jossa yhteiskunnalliset ja liiketaloudelliset intressit kohtaavat, on haasteellista. Kunnat ovat ottaneet käyttöönsä liiketoiminnan muotoja, mutta rakenteet ja johtamisjärjestelmä eivät aina tue toimintaa. Kun kunnan perinteinen tehtävä on tuottaa palveluja verovaroin ja siihen yhdistetään edellä kuvatut toimintatapojen muutokset, on hybri-

di valmis. Verkostomainen organisaatio on haaste strategiselle johtamiselle. Organisaatorakenne itsessään ei enää ohjaa hierarkkisen mallinsa kautta, vaan strategia vaatii vahvaa henkilöjohtamista. Aineiston pohjalta voi todeta, että omistajaohjauksen merkitykseen liiketoiminnan menestymisen takaamisen välineenä on kunnissa herätty.

Yksi haaste liiketoiminnan toteuttamisessa on se, että yritysten hallitusten jäsenillä, jotka toimivat omistajan eli kunnan edustajana, ei aina välttämättä ole riittävää liiketoiminnan osaamista. *”Kun ihmiset vaihtuu vaalikausittain, aina on aloitettava prosessi alusta. Suurin osa poliitikoista on julkisyhteisön palveluksessa eikä tunne yrityselämää. Ajatusmalli on erilainen, se on haaste.”* (Vastaja A)

### **5.3. Poliittishallinnollisen prosessin roolit liiketoiminnan toteuttamisessa**

Liiketoiminnan tavoitteenasetanta ja strateginen johtaminen osoittautuivat haasteelliseksi kohdekunnissa. Se, ketkä omistajaohjauksesta vastaavat poliittis-hallinnollisen prosessin eri rooleissa, on strukturoidun analyysirungon kolmas kohta. Liiketoiminnan omistajaohjauksen tapahtumat prosessien ja rakenteiden osalta voidaan tiivistää näin:

- poliittishallinnollinen prosessi on murroksessa
- omistajaohjausta tiukennetaan
- liiketoiminnan lainalaisuudet ja osakeyhtiölaki ovat haastaneet kunnan perinteisen toiminnan
- kumppanuudet muuttavat prosessia, joten ohjaustapoja on kehitettävä
- poliittinen päätöksenteko ja viranhaltijoiden asiantuntijatehtävät eriytyvät toisistaan
- omistajastrategia on toimijoiden yhteinen iteraatioprosessi.

Kun kohdekaupunkien edustajien vastaukset teemoitellaan viitekehysten mukaisesti luokkiin, voidaan muutokseen tai muutostarpeeseen viittaavat vastaukset sijoittaa jälleen kontingenssiteorian alle. NPM -kirjallisuudessa korostuu politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan ja osaamisen ajan strategia korostaa organisaation oppimista ja ydinkyvykkysajattelua.

#### **5.3.1. Kontingenssiteorian näkökulma**

Poliittis-hallinnollinen prosessi omistajaohjauksen osalta oli jossain määrin parhailaan muutoksessa tai oli muuttunut. Omistajaohjauksen ohjausvastuuta ollaan selkeyttämässä,

mukaan otetaan controller-toimintoja ja organisaatiota valmistellaan kumppanuuksien hoitamiseen ja verkostomaisiin toimintatapoihin. Keskeinen asia, joka vastauksissa toistui, oli julkisen hallinnon julkisuusperiaatteen ja liikesalaisuuksien yhteensovittaminen. Julkisuusperiaate haittaa liiketoimintaa ja valitukset saattavat pidentää tai jopa pysäyttää asioiden etenemisen. Silloin konsernin rakenne ja toimintatavat eivät pysty parhaalla mahdollisella tavalla tukemaan yhtiöiden ja liikelaitosten menestystä. *”Demokratian julkisuutta väärinkäytetään liikelaitosten asioiden käsittelyssä ja asioita vuodetaan.”* (Vastaja E)

Vastauksissa korostui eläminen tietynlaisessa murrosvaiheessa. Syksyn 2004 kunnallisvaaleilta odotettiin muutosta. Samalla nähtiin myös suurempi murros, johon oltiin valmistautumassa, mutta ei tarkkaan osattu nimetä, miten rakenteet tulevaisuudessa järjestetään: *”Jotta voidaan hyvinvointivaltio säilyttää, joudutaan joitakin rakenteita muuttamaan. Haetaan kumppanuuksia yritysten, muiden kuntien ja kolmannen sektorin kanssa ja tätä kaikkea täytyy pystyä ohjaamaan.”* (Vastaja E)

Liiketoiminnan avulla murretaan vanhoja prosesseja, mutta yrityksiä itsessään ei pystytä ohjaamaan parhaalla mahdollisella tavalla, siten kuin tämän päivän Corporate Governance -ohjeet suosittavat. Jälleen päädytään siihen, että kuntien liiketoiminta on monesti enemmän prosessien uusimista kuin varsinaisesti markkinatalouden ehdoilla toimivaa menestyvää liiketoimintaa. Prosessien muuttamiseen liittyy aineistosta esiin tuleva ilmiö, controller-osaamisen hankkiminen kuntiin. Organisaation toiminnot voivat eriytyä osaamisen suhteen hyvinkin paljon. Controller-toiminto on vanhassa organisaatiomallissa ollut tarpeeton, mutta muutospaineiden myötä organisaation sisällä on eriydyttävä työtehtävien suhteen. Organisaation sisäinen eriytyminen ja toisaalta verkostomaiset toimintatavat edellyttävät tehokkaita integroivia mekanismeja, jotta kokonaistavoitteeseen pääsy voidaan varmistaa. Kunnat myös kohdentavat asiantuntijuutta uudella tavalla, kuten kontingenssiteoria menestyvän organisaation toimintatapaa linjaa.

### **5.3.2. NPM -näkökulma**

NPM -käsitteistöön kuuluu yhtenä osana politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan. Tämä keinojoukko on käytössä myös näissä suomalaisissa kohdekaupungeissa. Omistajaohjausta pyritään yhä enemmän järjestämään niin, että paras mahdollinen osaaminen on käytössä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että luottamushenkilöitä pyritään mahdollisuuksien mukaan korvaamaan hallitusammattilaisilla ja keskustelua käydään poliittisen edustavuuden ja liiketoiminnan asiantuntemuksen suhteesta. Omistajaohjaus on lähtökoh-

taisesti viranhaltijoiden asiantuntemuksen varassa ja poliittisille päätöksentekijöillä jää reagoijan rooli: äänestä joko kyllä tai ei. Kuten aiemmat tutkimukset myös viittaavat, on poliitikkojen rooli muuttunut allokooijan roolista enemmän strategikon suuntaan. Kuitenkin ainakaan tämän tutkimuksen valossa luottamushenkilöiden rooli omistajaohjauksen strategian luojana ei ole kovin vahva. Yksi luottamushenkilö tiivistää asian näin: *”Luottamushenkilö pystyisi olemaan riittävän reagoiva omistaja jos kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävä olisi päätoiminen.”* (Vastaaaja I)

Poliittis-hallinnollisen prosessin ovat haastaneet kompleksisen organisaation piirteet, joissa asiantuntemuksen ja osaamisen merkitys entisestään korostuu. Monimutkaisissa asioissa koulutuksen ja aiheeseen perehtyneisyyden merkitys korostuu ja näin ollen viranhaltijat erikoistuvat oman professionsa kautta liiketoiminnan ammattilaisiksi. Samaan aikaan haasteeksi koetaan jossain määrin se, että poliitikot tarttuvat helposti omistajaohjauksen operatiiviseen puoleen sen sijaan, että käsittelyyn otettaisiin pidemmän aikavälin strategisia linjauksia. Kun tarkastellaan tutkimuksen aineistoa kokonaisuudessaan, voidaan sanoa, että strategioissa tahtotila on varsin selkeä, mutta johtamisjärjestelmä ja toimintatavat eivät tue strategian tehokasta toimeenpanoa. *”Omistajaohjauksen linjaukset liikelaitosten osalta aiheuttaa poliittisen myrskyn.”* (Vastaaaja A)

Konsernimainen johtamisjärjestelmä aiheuttaa myös haasteita: *”Liiketoimintastrategia on vaikea liittää kaupungin strategiaan.”* (Vastaaaja G) Turussa mainittiin erikseen, että luottamusjohto otetaan strategian laatimisen varhaisessa vaiheessa mukaan, jolloin sitoutuminen siihen on helpompaa.

## **6. Johtopäätökset**

Kuten jo aiemmin on todettu, tämän työn yksi johtopäätös ja vastaus tutkimuskysymykseen kuntien liiketoiminnan syistä on, että kaupunkien liiketoiminnan avulla ennemminkin pyritään muuttamaan poliittis-hallinnollista prosessia kuin tähdätään menestyvään, markkinoiden ehdoilla toimivaan liiketoimintaan. Yksi ilmiö tästä on seutuyhteistyön tehostaminen markkinamekanismeja hyväksikäyttäen. Kun toimijoita on useita, on ohjaus entistä haasteellisempaa. Kaiken kaikkiaan kunnilla on haasteellinen tehtävä saada ohjaus- ja johtamisjärjestelmä sellaiselle tasolle, että se vastaa tämänhetkisiä ja tulevaisuuden toimintaympäristön muutosvoimia. Toisen tutkimuskysymyksen osalta, eli omistajaohjauksen keinoista, voidaan sanoa, että kunnat ovat heräämässä yhtiöiden ja liikelaitosten omistaja-



ohjaukseen ja tehostavat liiketoiminnan tavoitteenasetantaa parhaillaan muun muassa hankkimalla liiketoiminnan osaamista organisaatioon. Prosessien osalta voidaan sanoa, että omistajaohjaus on voimakkaasti viranhaltijoiden käsissä ja poliittinen ohjaus on siinä mukana lähinnä lausunnonantajan roolissa. Kaupunkien välillä on eroja siinä, miten perusteellisesti poliitikot ovat sitoutuneet strategiaan. Haastattelujen perusteella on viitteitä siitä, että strategian tasolla ollaan varsin yksimielisiä omistajaohjauksen suunnasta, mutta yksityiskohtaiset ratkaisut yritysten ja liikelaitosten suhteen saattavat aiheuttaa vielä poliittista kuohuntaa ja siten ei aina voida varmistaa, että yhtiön tai liikelaitoksen etu saavutetaan. Meneillään oleva prosessi saatetaan jopa tietoen tahtoon keskeyttää vuotamalla se julkisuuteen tai tekemällä valitus. Kuntakonsernissa tytäryhteisön etu ja omistajan etu saattavat olla ristiriidassa, jolloin ei edetä liiketoiminnan ehtojen varassa, vaan markkinamekanistinen toiminta sekoittuu yhteiskunnallisiin intresseihin. Kontingenssiteorian näkökulmasta kunnat ovat reagoineet ympäristönsä muutosvoimiin murtamalla poliittis-hallinnollista prosessia ja ottaen käyttöön markkinatalouden keinoja. Näillä toimenpiteillä on haluttu muuttaa organisaatioita reagoivammiksi, nopeuttaa päätöksentekoa ja lisätä yksikköjen vastuuta. Liiketoiminnan omistajaohjauksen avulla ei kuitenkaan pystytä kovin nopeasti reagoimaan ympäristön muutokseen ja siten varmistaa yritysten menestystä. Kohdekunnista kaikki olivat laatineet omistajaohjaus- tai liiketoimintastrategian tai näköpiirissä oli, että sellainen laaditaan. Strategian viestiminen omistajan edustajille oli kuitenkin satunnaista, eikä tavoitteiden seuraamiselle ollut olemassa systemaattisia järjestelmiä.

Omistusten seuranta on käytännössä kaupungin virkamiesjohdon vastuulla, ja nämä pitävät yhteyttä yhtiöiden ja liikelaitosten johtoon. Poliittinen johto on tämän toiminnan ulkopuolella, ellei tytäryhteisöissä ole tapahtumassa niin suuria muutoksia, että se vaatii kaupunginhallituksen tai jopa valtuuston käsittelyn. Omistajaohjauksen onnistuminen on pitkälti yksittäisten viranhaltijoiden osaamisen ja kiinnostuksen varassa. Tämä nojaa pitkälti myös tytäryhteisöjen ja kaupungin virkamiesjohdon väliseen vuorovaikutukseen ja ihmisten väliseen yhteydenpitoon.

Strateginen suunnittelu voidaan Hurstin (1995) mukaan jakaa kahteen pääluokkaan: suunnitellut, suorituspohjaiset strategiat ja ideologia- ja oppimispohjaiset strategiat. Kunnissa toteutetaan varsin vähän tätä jälkimmäistä, kyvykkyyksiä hyödyntävää strategiaa. Strategiaprosessit ovat määrämuotoisia, eikä niissä anneta juuri sijaa kokeiluille.

Tutkimuksen kohdekunnat ovat kaikki Suomen mittakaavassa isoja kaupunkeja, joiden kaikkien talous on tiukoilla. Haasteena on tuottaa palveluja niukkenevin resurssein ja välineiksi siihen on otettu verkostot ja markkinamekanismit. Kohdekuntien toimintakentän erilaisuus tulee lähinnä maantieteellisestä sijainnista sekä jonkin verran sosioekonomisen rakenteen vaihtelusta ja poliittisen tahtotilan vaikutuksista. Kaupunkien välistä eriytymistä on vaikea todentaa pelkkien strategiadokumenttien ja haastattelujen perusteella, eikä se työn tavoitteena ollutkaan. Ennemmin tässä työssä voidaan pohtia sitä, miten kohdekaupungit eriytyvät liiketoiminnan tavoitteiden ja toimintatapojen suhteen ja voiko selittäjänä tekijänä olla toimintaympäristön erilaisuus. Mikäli nojataan kontingenssiteoriaan, voidaan toimintojen olettaa eriytyneen ympäristön muutosvoimien seurauksena.

Kaikki kaupungit, Tampere lukuun ottamatta, ovat aloittaneet aktiivisemmän liiketoiminnan harjoittamisen 90-luvulla. Tampereella yhtiöitä perustettiin jo 60–70-luvuilla erilaisten toimintojen tueksi; esimerkiksi kiinteistöyhtiö perustettiin lastentarhan rakentamisen vuoksi. Selkeimmät erot suhteessa muihin löytyvät Oulusta ja Turusta. Turun edustajat korostivat keskeisemmin liiketoiminnan välineellistä arvoa rakennemuutoksen toteuttajana ja päätöksenteon nopeuttamisen välineenä. Talouden välineenä sitä ei Turun vastaajien mukaan koettu erityisen merkittävänä. Oulussa sitä vastoin liiketoiminnat oli nimetty niiden taloudellisten ja strategisten merkitysten mukaisesti ja liiketoiminnalla nähtiin olevan selkeä taloudellinen merkitys. Myös välineellinen merkitys tunnistettiin Oulun edustajien vastauksissa siten, että markkinamekanismien ja liiketoiminnan toimintatapojen kautta opitaan tehokkuutta ja hintatietoisuutta sekä strategista ajattelua. Lahti, Jyväskylä ja Tampere olivat samoilla linjoilla liiketoiminnassaan. Sen avulla pyritään tehostamaan toimintoja ja silloin myös omistajan näkökulmasta taloudellinen ajattelu ja prosessien tehostaminen ovat liiketoiminnan omistajaohjauksen peruslähtökohtia. Voidaan sanoa, että kaupunkien liiketoiminta ja sen omistajaohjaus eivät merkittävästi eroa toisistaan, mutta ohjaustavoissa ja intensiteetissä on eroja. Oulun nostan esille sen pitkälle viedyn strategisen ajattelun vuoksi. Samoin Turussa liiketoimintastrategian laatiminen on arkipäivää. Oulussa kuitenkin yrittäjämäiset toimintatavat korostuivat vastaajien puheissa enemmän ja Oulun poliittishallinnollinen prosessi on lähellä elinkeinoelämän toimijoita. Voi ajatella, että Oulun pohjoinen asema vaikuttaa siihen, että hallinto ja elinkeinoelämä toimivat tiiviisti yhdessä ja pyrkivät siten varmistamaan alueen menestyksen.

Kaikkien kohdekaupunkien vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että omistajaohjausta täytyy tehostaa ja varmistaa tiiviimpi ohjaus johtamisjärjestelmän kautta. Jos asiaa pohtii kontin-

genssiteorian kautta, ei voi sanoa, että kaupunkien ympäristöissä olisi merkittäviä eroja. Ennemmin pidän liiketoimintaa NPM -trendinä, joka mahdollistaa julkishallinnon murroksen. Strategikkoina kaupungit ovat vielä kehittymässä, mutta vääjäämättä strateginen johtaminen ja ajattelu liike-elämän tavoin on juurtumassa myös kaupunkeihin. Tämän tutkimuksen valossa voi todeta, että kaupungit eivät ole keskenään eriytyneet omistajaohjauksen toteuttamisessa kovin paljoa. Toiset ovat pidemmällä tai pystyvät nimeämään tavoitteensa selvemmin.

Poliitikot suhtautuvat markkinaehtoiseen toimintaan maltillisemmin kuin viranhaltijat. Liiketoiminnan vahvuus on yhteisessä tahtotilassa kehittää kunnallista poliittis-hallinnollista prosessia markkinaehtoiseksi. Markkinamekanismit ovat väline, jolla kuntakonserni pyrkii organisoitumaan tehokkaammalla tavalla. Kuntien liiketoiminnan toteuttamisen heikkous on siinä, että konsernimalli ja yritysmuotoinen toiminta on mallinnettu kuntien käyttöön yksityiseltä sektorilta ja ne ovat vaikeasti kopioitavissa yksi yhteen julkisen palvelusektorin käyttöön. Johtamisjärjestelmä ei pysty varmistamaan strategian tehokasta toimeenpanoa ja prosessit ovat hitaita siihen nähden, miten nopeaa reagointia omistajan taholta menestyvä yritys saattaa joskus tarvita.

Kuntien liiketoiminnalla on mahdollisuus purkaa kuntien talouden ja toiminnan tehottomuutta ja siten ansaita paikka poliittis-hallinnollisen prosessin osana. Tämän työn aineiston pohjalta voi sanoa, että kunnat ovat liiketoiminnan avulla pyrkineet tehostamaan yksiköiden toimintaa ja päätöksentekoa sekä lisäämään vastuuta ja motivaatioita. Mikäli johtamisjärjestelmää ja toiminnan prosesseja pystytään vielä hiomaan, kykenevät kunnat entistä paremmin reagoimaan toimintaympäristön muutokseen ja toimimaan menestyksellä käästi konsernin kokonaistavoitteen vuoksi. Onnistuessaan kyseinen toimintamalli lisää asukkaiden, sidosryhmien ja myös työntekijöiden tyytyväisyyttä ja viihtyvyyttä.

Organisaation on sopeutettava organisaatorakenteensa ympäristöönsä nähden. Mitä epävarmempi ympäristö on, sitä matalampi organisaatorakenteen tulisi olla, mikä taas varmistaa nopean ja tehokkaan ongelmanratkaisun ja päätöksenteon. Organisaation ongelmanratkaisu ja päätöksenteko tulisi pitää mahdollisimman lähellä ympäristöä. Kuntaorganisaatioiden päätöksentekojärjestelmä ei ole kovin matala ja sen vuoksi vaarana on, että liiketoimintaa ja omistajaohjausta ei voida hoitaa parhaalla mahdollisella tavalla. Vaara piilee myös siinä, että demokratia kärsii markkinamekanismien käyttöönotosta. Jo tällä hetkellä on havaittavissa sekä edellisten tutkimusten että tämän tutkimuksen aineiston pohjalta,

että viranhaltijoiden professio korostuu liiketoiminnan toteuttamisessa ja omistajaohjauksessa ja poliitikoille jää reagoijan rooli. Mikäli tämä kehitys jatkuu ja kuntien yksiköitä muutetaan lisää liiketoiminnaksi, jää demokraattiselle päätöksenteolle varsin pieni rooli.

Alla on Antti Hautamäen listaama, tässä työssä aiemmin esitetty kaupunkistrategia. Peilaan Hautamäen listaa tämän työn pohjalta näin:

1. Visionäärinen ajattelu on aloitettu, mutta työ kohti vision saavuttamista saattaa monesti törmätä poliittiseen vastustukseen.
2. Ilmiöiden monimutkaisuuteen on herätty ja niihin reagoidaan mm. liiketoiminnan avulla.
3. Asiakaskeskeisyyteen pyritään jatkuvasti kehittämällä toimintatapoja. Silti asukkaat kokevat monen palvelun olevan saavuttamattomissa.
4. Hierarkian kahleita on alettu liiketoiminnan avulla purkaa, mutta käyttöön on otettu vain yksittäisiä toimintatapoja, kun koko ohjausmekanismi vaatisi muutosta.
5. Ydinosaamisen tunnistaminen ja valintojen tekeminen ei juuri näy käytännön työssä.
6. Tulopohjan voimistaminen muutoin kuin verotuloin on aloitettu, mutta liiketoiminnan tavoitteet ovat monesti muualla kuin taloudellisessa vaikuttavuudessa. Tulopohjan voimistamisen vaikutuksia ei voida esimerkiksi tässä työssä aiemmin mainitun Helinin tutkimuksen pohjalta todeta.

Työn tavoitteena oli selvittää kuntien liikeyritysten omistajaohjauksen tavoitteita ja tapaa toteuttaa omistajaohjausta. Kontingenssiteorian oletus organisaation organisoitumisesta tietyllä tavalla tietyssä tilanteessa oli mielestäni toimiva lähtökohta kuntien liiketoiminnan tarkasteluun. Menestyvän yrityksen omistajana kunta ei ole nopein mahdollinen reagoija, eikä strategiaa ja organisaatorakennetta muuteta kovin nopeasti, kun kyseessä on demokraattinen poliittis-hallinnollinen prosessi. Myöskään kunnan hierarkkinen rakenne ei ole erityisen matala, jotta päätöksenteko ja ongelmanratkaisu voisi olla mahdollisimman nopeaa. Sitä vastoin kontingenssiteorian näkökulmasta katsottuna kunnat ovat kyllä reagoineet toimintaympäristön muutokseen sopeuttamalla organisaatiotaan markkinamekanismeja hyväksikäyttäen. Liiketoiminnan syyt ja perustelut ovat ennen kaikkea prosessien ja rakenteiden muuttamisessa ja siten pyritään kehittämään organisaation tehokkuutta ja joustavuutta. Koko konsernin johtamisjärjestelmä ei kuitenkaan tue tätä, ja strateginen johtami-

nen ei ole vielä kunnissa erityisen oppivaa. Strategiatyö on kyllä yhteinen iteraatio, mutta sen toimeenpano ei ole erityisen tehokasta, eivätkä organisaatorakenteet mahdollista aitoa oppivaa strategiaa, missä kokeilujen kautta strategiaa saatettaisiin muuttua nopeastikin.

NPM -käsitteistössä korostuu muun muassa talouden tehokkuus ja strateginen ajattelu. NPM -käsitteistöön kuuluvia menetelmiä on julkishallinnossa ollut käytössä noin 15 vuotta. Strategiatyö on etenkin liiketoiminnan ja omistajaohjauksen osalta kehittymässä, mutta talouden tehokkuuden kohentaminen liiketoiminnan avulla ei näyttänyt tämän aineiston valossa olevan erityinen liiketoiminnan tavoite. Sitä vastoin asiantuntijuuden eriytymisen poliittisesta päätöksenteosta voidaan todentaa olevan olemassa oleva ilmiö myös tämän työn valossa. Esimerkiksi Pollit (1993) on kuvannut uutta julkista johtamista siten, että sen avulla julkisyhteisöissä etsitään synergiaetuja funktionaalisen työnjaon sijaan. Kuntien liiketoiminnan avulla haetaan synergiaetuja ja pyritään joidenkin palveluyksiköiden osalta pois perinteisestä, funktioihin perustuvasta organisoitumisesta. Tämä korostuu etenkin kuntien välisessä yhteistyössä, jolloin sen koordinoinnissa hyväksikäytetään markkinaehtoisia toimintatapoja.

Mielestäni nämä kolme teoreettista näkökulmaa tukivat toisiaan ja niillä oli toimiva selitysvaiva aiheen todellisuuteen nähden. Strategian käsitteistö on kehittynyt määrämuotoisesta strategiatyöstä kohti reagoivaa ja oppivaa strategiaa. Myös kontingenssiteoria lähtee siitä, että menestyäkseen organisaation on pystyttävä vastaamaan ympäristön tarpeisiin ja oppimaan saadusta palautteesta. NPM:ssä korostuu talouden tehokkuus, joka taas tämän työn vastauksissa jäi taka-alalle. Systeemiteoria ja siitä kehittynyt kontingenssiteoria voidaan haastaa sikäli, että varsinkin systeemiteoria korostaa sitä, että organisaatioilla voi olla erilaisia ympäristöjä. Kuitenkin ympäristön muutosvoimat ovat varsin samanlaisia erilaisissa organisaatioissa, eikä voida sanoa, että jonkun organisaation ympäristö olisi tänä päivänä erityisen stabiili ja jonkun toisen erityisen turbulenti. Kansainvälistyminen, markkinat ja yhteiskunnan rakenteet ovat sellaisia, että kaikki organisaatiot joutuvat toimimaan muuttuvissa, turbulenteissa ympäristöissä ja silloin avoin, reagoiva organisaatio on yleensä tehokkain.

Kuntien edustajat itse nimesivät suureksi haasteeksi kuntayhteistyön, joka monimutkaistaa ongelmanratkaisua ja päätöksentekoa. Se vaatii erityisen paljon johtamiselta ja rakenteilta. Vastajien mukaan yhtiömuotoinen toiminta on paras tapa toteuttaa seutuyhteistyötä. Lii-

ketoiminnan omistajaohjauksen kannalta jatkossa oli hyvä selvittää, millaisia haasteita liiketoiminnan operatiivisessa ohjauksessa on ja siten rakentaa kokonaiskuva, miten liiketoimintaa ja omistajaohjausta voisi kehittää kunnissa erityisesti johtamisjärjestelmän ja strategian seurannan osalta. Käsillä olleen aineiston vastauksissa korostui tarve nopeampaan päätöksentekoon ja toimintaprosessien muuttamiseen. Jatkossa olisi siten mielenkiintoista selvittää, millä keinoilla kuntakonsernin eri jäsenet saavuttavat tai pyrkivät saavuttamaan onnistuneesti liiketoiminnan strategian toimeenpanon ja miten se edellä mainittuun johtamisjärjestelmään vaikuttaa.

## Lähteet

- Ahonen, Pertti. 1988. Valtioteoriat ja julkisyhteisöjen johtaminen. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- 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, Ryyänen 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.
- Barzelay, Michael. 2001. The new Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Russell Sage Foundation. New York.
- 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.
- Cadbury, Adrian. 2002. Corporate Governance and Chairmanship. Oxford University Press. Guildford.
- Demb, Ada & Neubauer, F. Friedrich. 1992. The Corporate Board. Confronting the Paradoxes. Oxford University Press. New York.
- Donaldson, Lex. 2001. Contingency theory of organizations. Sage Publications. CA.
- Duch, Raymond. M. 1994. Privatizing the Economy. Manchester University Press. Manchester.
- Etzioni, Amitai. 1977. Nykyajan organisaatiot. Laakapaino. 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.
- Hannus Jouko. 1994. Prosessijohtaminen. Ydinprosessien tunnistaminen ja yrityksen suorituskyky. HM & V Reseach. Espoo

- Hannus J, Lindroos, J-E & Seppänen, T. 1999. Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä. Hakapaino Helsinki.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio. 1995. Vastuuyhteiskunnan peruslait. Gummerus Oy. Jyväskylä.
- Harisalo, Risto, Rajala, Tuija & Ståhlberg Krister. 1992. Kunnallispolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- 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.
- Haynes, Robert J. 1980. Organization theory and Local Government. The New Local Government Series No 19. George Allen & Unwin. London.
- Helin, Heikki. 2004. Suurten kaupunkien talousarviot 2004. Suurten kaupunkien talous kiristyy. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2004:1.  
Luettavissa <http://www.hel.fi/tietokeskus/julkaisut/verkkojulkaisut.html>.
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo. 2001. Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Helsinki.
- Hirvonen Ahti, Niskakangas Heikki & Steiner Maj-Lis. 2003. Corporate Governance, hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. WSOY. Helsinki.
- Hoos Ida R. 1972. Systems analysis in public policy: A Critique. University of California Press. Los Angeles.
- Hyyryläinen Esa. 1999. Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksenä. No 73, Hallintotiede 5. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Janhonen, Sirpa & Nikkonen Merja. Toim. 2003. Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. WSOY. Helsinki.
- 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. 1995. Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 457. Tampere.

Karlöf, Bengt. 1996. Strategia -suunnitelmasta toteutukseen. WSOY. Helsinki.

Kast Fremont E. & Rosenzweig James E. 1973. Contingency Views of Organization and Management. Science research associates. Chicago.

Kauppalehti 1.3.2004.

Kirjavainen, Paula. & Laakso-Manninen Ritva. 2001. Strategisen osaamisen johtaminen. Edita. Helsinki

Kunta omistajana. 1998. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kuntalaki 1995.

Lane, Jan-Erik. 1985. State and market. Beverly Hills: SAGE Publications. Los Angeles.

Leväsvirta Leena. 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen Kuntaliitto. 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 Publishing Company, Inc. Massachusetts.

Majoinen, Kaija. 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Mannermaa, Mika. 2004. Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus. WSOY. Helsinki.

Martin, Brendan. 1994. Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen. Vastapaino. Tampere.

Meklin Pentti & Martikainen Juha-Pekka. 2003. Kuntakonsernin johtamisjärjestelmä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Meklin Pentti. Kunta Suomi 2004- tiedotuslehti 2/2001.

Mintzberg, Henry. 1998. Strategy Safari. The Free Press. New York.

Morgan, Gareth. 1998. Images of Organization, The Executive Edition. Berrett-Koehler Publisher, Inc. San Francisco.

Mäkelä, Klaus. 1990. Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Painokaari Oy. Helsinki.

- 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. Jyväskylä.
- Nikkilä, Juhani. 1994. Hallintotyön ympäristö. Kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Nousiainen, Jaakko. Suomen poliittinen järjestelmä. 1992. WSOY. Juva.
- Nummela, J. & Ryyänen, A. 1996. Kansalainen ja uusi hallinto. : Gummerus Oy. Jyväskylä.
- Oulasvirta Lasse, luento syksyltä 2004. Luettavissa: [www.uta.fi/~kulaou/Kunnat.doc](http://www.uta.fi/~kulaou/Kunnat.doc)
- Pekonen, Kyösti. 1995. Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Painatuskeskus. Helsinki.
- Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka. 2000. Kansantaloustiede. WSOY. Helsinki.
- Pollit, Christopher. 1993. Managerialism and the Public Services. Blackwell Publishers. Oxford.
- Porter, Michael E. 1984. Strategia kilpailutilanteessa. Rastor. Helsinki.
- Porter, Michael E. Harvard Business Review- artikkeli 4131.
- Porter, Michael E. 1985. Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance. The Free Press. New York.
- Public Management Reforms: Five Country Studies. 1997. Ministry of Finance Helsinki. Finland.
- Salminen Ari. 1995. Hallintotiede, Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Painatuskeskus. Helsinki.
- Schein, Edgar, H. 2001. Yrityskulttuuri: selviytymisopas. Tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Laatukeskus. Helsinki.
- Self, Peter. 1993. Government by the market, the politics of the public choice. Macmillan. Basingstoke.
- Shepherd, William G. 1978. Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice. Lexington Books. Lexington.

Sinisalmi, Martti. 2003. Rationaalaisesta suunnittelusta strategiseen johtamiseen. Tapaustutkimus toiminta-ajatuksen ja kestävän kehityksen periaatteen toimeenpanosta Porissa. Kuntaliitto. Helsinki.

Tampereen kaupungin visio vuoteen 2012.

Temmes Markku. 2003. Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 3/2003: 227.

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.

Veranen, Jyrki. 1996. Tuottoa vaativat omistajat. Menestykseen omistajalähtöisellä johtamisella. Ekonomia. Helsinki.

Vogelsong, Ingo. 2001. Public enterprise in monopolistic and oligopolistic industries. Harvard Academic Publishers. London.

Wilson, Woodrow. 1992. The study of Administration. teoksessa Classics of Public Administration. Wadsworth Publishing Company. Belmont.

Lähteenä käytetyt www-sivut

<http://www.jyvaskyla.fi/tiedotus/kaupunkistrategia.shtml>

<http://www.lahti.fi/talous/TA2004/yleisperustelut.pdf>

[http://www.lahti.fi/doc/Lahden\\_kaupungin\\_strategia\\_2004.pdf](http://www.lahti.fi/doc/Lahden_kaupungin_strategia_2004.pdf)

<http://www.tampere.fi/tiedostot/50ilB0pPP/kunnanhallinto170804.pdf>

[http://www.turku.fi/hallinto/talous/ta2004/Kv\\_esitys/index.htm](http://www.turku.fi/hallinto/talous/ta2004/Kv_esitys/index.htm)

<http://www.oulu.ouka.fi/talous/talousarvio2004/talousarvio2004.pdf>

## Liitteet 3 kpl

Liite 1: Haastateltavien nimet ja haastattelujen ajankohta ja paikka:

Jyväskylä: Sakari Möttönen, Jyväskylän kaupungin kehitysjohtaja. Haastattelu tehty 4.5.2004 Jyväskylän kaupungintalolla. Erkki Ikonen, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja. Haastattelu tehty 10.5.2004 Jyväskylän kaupungintalolla.

Lahti: Mika Mäkinen, rahoitusjohtaja. Haastattelu tehty 13.5.2004 Lahden kaupungin rahoitustöissä. Matti Kataja, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja. Haastattelu tehty 5.5.2004 Helsingissä taidemuseo Kiasman kahvilassa .

Oulu: Matti Pennanen, apulaiskaupunginjohtaja. Haastattelu tehty 6.5. 2004 Oulun kaupungintalolla. Matti Pikkarainen, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja. Haastattelu tehty 6.5.2004 Oulun seurakuntien töissä.

Tampere: Jarmo Salmi, riskienhallintapäällikkö. Haastattelu tehty 7.5. 2004 Tampereen kaupungintalolla.

Turku: Jarkko Virtanen, apulaiskaupunginjohtajan avustaja (valittu apulaiskaupunginjohtajan virkaan 1.1.2005 alkaen). Haastattelu tehty 14.5.2004 Virtasen kotona. Seppo Lehtinen, liiketoimintajaksen puheenjohtaja ja entinen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja. Haastattelu tehty 14.5.2004 Turun kaupungin tiloissa.

Liite 2: Haastattelujen runko

Omistajaohjaus kuntaomisteisissa yhtiöissä ja liikelaitoksissa

Strukturoitu teemahaastattelu, haastattelun teemat 3.5.2004

## I TAUSTATIEDOT

Kunta:

Haastateltavan nimi:

Virkanimike:

Luottamusmiestoimi:

Kokemus/historia omistajaohjauksen ja kunnan liiketoiminnan parissa:

Aikaisempi työhistoria:

## II HAASTATTELUN TEEMAT

### 1. Liiketoiminnan taustaa

- a. Käydään läpi kuntakonsernin omistajuus yleisellä tasolla, millaisia yhtiöitä ja liikelaitoksia kunnalla on
- b. Mitä mielestäsi omistajaohjaus/ Corporate Governance on?
- c. Milloin liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen on kaupungissa aloitettu?
- d. Keskeisimmät syyt liiketoimintaan?
- e. Ketkä ovat mukana poliittis-hallinnollisen järjestelmän osalta tässä asiassa?
- f. Ketkä ovat avainhenkilöitä tässä asiassa?
- g. Miten he ovat valikoituneet avainhenkilön rooliin?

### 2. Omistajaohjauksen tavoitteet ja niissä onnistuminen

- a. Miten kuvailisit omistajaohjausta yleisesti tässä kaupungissa?
- b. Mitkä tekijät omistajaohjausta määrittää? –(yhtk. kuten työllisyys, talous, trendit, kansainvälisyys, sosio-ekonominen rakenne, asukastiheys)
- c. Mikä on koko kaupungin konsernistrategian suunta?
- d. Miten se nivoutuu liiketoimintastrategiaan?
- e. Mitkä ovat omistajaohjauksen keskeisimmät tavoitteet?
- f. Ovatko tavoitteet muuttuneet vuosien kuluessa?

### 3. Omistajaohjauksen strategiaprosessi

- a. Milloin omistajastrategia (tai muu sellainen tavoitteisto) on viimeksi laadittu?
- b. Kuvaile strategiatyöskentelyn etenemistä
- c. Keitä mukana: poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooli?
- d. Onko käytössä BSC tai muita strategiatyön välineitä? Millaisia?
- e. Analysoidaanko ympäristötekijöitä strategiaprosessin aikana?
- f. Asiakkuusnäkökulman toteuttaminen omistajastrategioissa, miten toteutetaan?

- g. Päivitetäänkö strategiaa kokemusten tai saadun palautteen perusteella?
- h. Onko kunta organisaationa riittävän herkkä ja joustava strategian muutoksille?

#### 4. Operatiivinen omistajaohjaus

- a. Miten omistajastrategia evästetään hallitusten jäsenille?
- b. Onko olemassa raportointi- tai muuta viestintäjärjestelmää omistajien ja operatiivisen johdon välillä?
- c. Vuorovaikutus yhtiöiden edustajien kanssa, miten toimii, onko säännöllistä yhteyttä?
- d. Mahdollistavatko kunnan poliittishallinnolliset rakenteet koko konsernin ja yksittäisten yritysten mahdollisimman hyvän menestymisen?
- e. Onko kunnan rakenteita muutettu omistajastrategiaa tukevaksi?

#### 5. Omistajaohjauksen tulevaisuus

- a. Millaisia kehittämistarpeita näet omistajaohjauksen suhteen?
- b. Tukeeko kuntakonserni omistajana yritysten toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla?
- c. Kuntalain ja osakeyhtiölain mahdolliset törmäykset?
- d. Säilyykö suunta samana?

#### 6. Lopuksi

- a. Kuvaile yhdellä virkkeellä, miksi kunta on mukana yritystoiminnassa
- b. Missä määrin kunta omistajana herkistyy ympäristön muutosvoimille ja muuttaa omistajaohjaustaan muutospaineiden mukaiseksi?

### Liite 3: Viranhaltijoiden haastattelujen teemoittelu

Teorian mukainen tematisointi	Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet	Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa	Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatioissa
<p>Kontingenssiteoria</p> <p>Organisaation strategian</p> <p>toimintatapojen</p> <p>soveltaminen ympäristön</p> <p>muutospaineita vastaavaksi ja</p> <p>sopeutuminen</p> <p>strategiaa tukevalla tavalla</p>	<p>"Asuntoliiketoiminnassa lähdetään käyttämään markkinoita hyväksi, se on suurin linjaus"</p> <p>"Yhtiö on aina nopeampi reagoimaan, koska se ei operatiivisessa päätöksenteossa tarvitse tätä raskasta proseduuria ja toiminnallisesti ne ovat paremmassa asemassa kuin emoon kuuluvat."</p> <p>"Yhtiöt lainottaa itse itsensä ja lainat ovat emon lainojen ulkopuolella, saadaan emolle siistimpää tasetta. Kun laskeaan kuinka velkaantunut on kaupunki niin sinne ei lasketa yhtiön velkoja"</p> <p>"Liiketoiminnan yksi syy on elinkeinopoliittikka, perustetaan katalysaattoryhtiöitä, joiden ei odoteta tuottavan kaupungille voittoa vaan niiden avulla pyritään auttamaan elinkeinotoiminnan muuta kehitystä alueella."</p> <p>"Seutuyhteistyön kannalta yhtiöt on paras toimintamalli."</p> <p>"Taloudellisesti tuottava yhtiö ei ole kau-</p>	<p>"Kaupunginjohtaja tai liiketoimintajaosto voi yhtiöiltä saamiensa raporttien perusteella antaa yhtiön hallitukselle konserniohjeita toiminnan uudelleen suuntaamiseksi"</p> <p>"Kuntayhtymät ei toimi missään. Omistajapolitiista otetta ei ole missään, istutaan kahdella jakkaralla ja intressit on ristiriitaiset. Esim. sosiaali- ja terveyspuolella pitäisi uutta ajattelua tehdä, mutta tämä on poliittinen kysymys."</p> <p>"Vaaleissa tulee uusia ihmisiä ja se aiheuttaa meille virkamiehillekin, että joutuu asennoitumaan uudella tavalla."</p> <p>"Puhelimen osalta ollaan onnistuttu, että meillä on kaksi asiantuntijajäsentä. Siellä homma pelaa hyvin. Ilman sitä me ei oltaisi pystytty, se on niin raju se mobiilibusiness. Siellä ei enää oo demokraatialla tekemistä."</p> <p>"Liikelaitoksen asiat on julkisia ja kaikkien luettavissa ja jos ollaan kilpailutilanteissa, ei pitäisi kaikkia asioita julkisudessa käsitellä. Kilpailijat käyttävät sen hyväksi. Jos päätöksenteossa on joku vaikea asia, jota joku</p>	<p>"Prosessi ei lähde liikelaitoksista itsestään vaan siinä määritellään omistajapolitiikkaa. Se ei siinä mielessä tue liikelaitosten tai yhtiöiden toimintaa, eikä sen oo tarkoituskaan näitä tukea vaan määrittää tavoitteet yhtiöille."</p> <p>Strategia lähtee siitä, että meillä on aikaisempi strategia, joka me evaluoidaan ennen prosessin aloittamista ja katotaan, mitä on toteutunut. Sen lisäksi katsotaan, mitkä on ne paineet, mitä ympäristön osalta tulee. Ne voi olla liiketoiminnallisia, osittain lainsäädännöstä johtuvia ja osittain paikallisesta markkinatilanteesta johtuvia ja osittain rakennemuutoksiin pyrkiviä."</p> <p>"Pystytään tukemaan yhtiöitä jos halutaan. Niin kauan kun sekoitetaan strategista ohjausta ja operatiivista ohjausta ja liikutaan harmaalla alueella, niin kauan meillä on ongelmia."</p> <p>"Satama yhtiöitetään yhdessä naapurikuntien kanssa. Valtio tukee Vuosaaren satamaa niin, että täällä ei enää yksin pärjätä"</p> <p>"Selvitettävä, mitkä yritykset ovat kunnallisessa ohjauksessa ja yhteiskunnallisessa ohjauksessa ja mitkä liikeyritykset ovat</p>

<p>pungille järkevä, sillä me joudutaan mak samaan verot. Olisi ko tuottavia yhtiötä järkevä liikelaitostaa takaisin?"</p> <p>"Mitä viivan alle jää ei ole ollenkaan oleellista, meillä on ylikunnallisia yhtiötä ja ne on alueellisia monopoleja. Monopoleista ei pidä luopua"</p> <p>"Vanhusten asunon rakentaminen yksin kaupungin toimesta on riski, sillä vanhuspiikki menee ohi 10-15 vuodessa. Ulkopuoliset markkinatoimijat jakaa omistusriskin"</p> <p>"Meidän ikärakenne muuttuu, joten me ei voida palata vanhaan malliin. On löydettävä uusia toimintatapoja. Tämä on myös johtamiskysymys. Rakenteita uusimalla on saatu uudenlaista toimintatapa ja sitä kautta tehokkuutta."</p> <p>"Maailma on muuttunut, yrityksessä joudutaan analysoidaan ympäristön muutokset ja kilpailijan markkinat. Katsotaan, mitä asiakkaat haluaa, mitä kuntalaiset haluaa. Vanhalla tyylillä tuottaminen ei ehkä ole joka asiassa paras tapa."</p> <p>"Kalliita aravalainoja on maksettu pois ja siirretty markkinahintaisiin. Nämä on</p>	<p>ei hyväksy, se vuodetaan valmisteluvaiheessa. Tällöistä harvoin tahtuu yrityksissä."</p> <p>"Ennen oli liiketoimintajasto, kaupunginjohtaja oli siinä aina mukana. Jaostolla ei ollut riittävästi päätösvaltaa. Ei siellä mitään viisautta syntynyt, se on valmistelijoista kiinni. Luottamushenkilöt päättää vaan juu tai ei. Sitten tuli liikelaitoksille johtokunnat. Nyt on rakenne muutettu, annetaan yhtiöille vaatimuksia enemmän."</p> <p>"valitusasiat on vaikeita, ne saattaa jonkin prosessin pysäyttää (liiketoiminnassa). Löytyy niitä valitusten monistajia"</p> <p>"Kun kunnassa kaikki pitäisi olla läpinäkyvää, ei yrityksen asioita pidä nettiin pistää tarjolle."</p> <p>"Nyt on tarkoitus saada vähän laajemmalle joukolle yhtiöiden toimintaa. Haetaan controller-funktiota konserniohjaukseen ja sillä tavoin tiukempi ote tekemiseen. Idea ei ole, että puututaan operatiiviseen toimintaan vaan antaa linja ja, että yhtiöt pysyy sillä linjalla. Kun ne (hallituksen jäsenet) menee 1. yhtiön hallitukseen ne muuttuu yhtiön ihmisiksi"</p> <p>"Selkeytämme ohjausvastuuta, sillä, että toimialajohtajat vastaavat omistajaohjauksesta, jolloin omistajaohjaukseen keskitytään enemmän. Liiketoimintajoston</p>	<p>vapaammassa kilpailukentässä. Niitä pitää eritavalla johtaa ja hallitustyöskentelyn oltava erilaista."</p> <p>"Maa-alue on strategisesti tärkeä, siellä on markkinakenttä, mutta se on kunnan väline toimia."</p> <p>"Pitäisi pystyä omistamisessa katsomaan mikä on liikelaitoksen tai yhtiön etu. Se voi olla ristiriidassa kunnan edun kanssa. Nämä ovat mandaattipaikkoja ja vaikka olisi eri meiltä, ei sieltä kukaan eroa."</p> <p>"Koko ajan pitäisi olla herkkänä omistajapolitiikan suhteen ja nyt esimerkiksi tehdään liiketoimintasuunnitelmia."</p> <p>"Joillakin yhtiöillä on yhteiskunnallinen rooli, kuten jätehuollolla. Pysäköintialot on liikennepolitiikassa yhtenä osana."</p> <p>"Liiketoiminta edellyttää erilaista henkilöstöstrategiaa kuin kaupungin kokonaisstrategia. Tavoitteena on konsernirakenteen kehittäminen ja yhtiöiden tavoitteiden asettaminen."</p> <p>Tavoitteita annetaan kun nimetään ihmisiä yhtiöiden hallituksiin. Tavoitteenasetanta ja yhteydenpito yhtiökokousedustajiin ja hallitusten jäseniin on helppoa"</p> <p>"Liiketoimintastrategia on raamisto."</p> <p>"Ympäristön muutosvoimia analysoidaan jatkossa enemmän, yritysten markkinatilannetta jne.. Tämä konserni ei ole oikea konserni, ei tehdä konsernitulostoa."</p>
--	---	---



	<p>omistajapoliittisia linjauksia.”</p> <p>”Tämä ympäristön muutos aiheuttaa, että on pakko muuttaa toimintatapoja. EU:n laajeneminen, työvoiman siirtyminen, ikääntyminen ja työvoimapula Jos meinataan hommat hoitaa, toimintatapoja on muutettava.”</p> <p>”Palveluprosessi on muutettava. Uusi sukupolvi tulee vaatimaan muutoksia”</p> <p>”Elinkeinopoliittikka. Edellytysten luominen. Kaupunki on vahvasti mukana, symbioosi elinkeinoelämän ja seudun kanssa.</p> <p>”Ennen vanhaan yhteiskunta järjesti infraa, sähkö ja puhelin. Se on jääne, yhteiskunta on muutunut.</p> <p>”Jos ollaan yhden toimittajan varassa, hinnat lähtevät nousuun. Jos kunta taas hallitsee itse jotain sektoria, esim. siivous, se ei kehity. Nyt kun sitä on avattu markkinoille, se pelko aiheuttaa oman toiminnan kehittämistä.”</p> <p>”Yhtiöt on perustettu Hervantaan kun sitä on rakennettu, esim. päivähoitotoimintaa varten perustettiin kiinteistöyhtiö, jossa on muutakin.”</p> <p>”Muilla yrityksillä on oma historiansa, kuuskytluku on hyvä</p>	<p>täytyy pystyä käsittelemään yritysten asioita suljettujen ovien takana, etteivät ne etene yhtä helposti julkisuuteen kuin kaupungin hallituksesta.”</p> <p>”verkostomaiset toimintatavat ovat nousemassa, jota määrittää eurot, lainsäädäntö, asiakkaat ja poliittishallinnollinen prosessi, mutta joutaako prosessi?”</p> <p>”Tiettyihin asioihin, mitä yhtiö tekee, pitää kaupunginjohtajan kanssa keskustella ja tämä vie asiat tarvittaessa KH:lle.”</p> <p>”On perusteita, milloin pidetään liikesalaisuus ja vasta päätökset julkaitaan tiedotusvälineille.”</p> <p>”Ei mene kuin 2-3 vuotta kun meidän poliittisten päättäjien teen alkaa tulla sellaisia asioita, joissa rakenteita joudutaan muokkaamaan ja jotta voidaan hyvinvointi valti säilyttää, joudutaan joitakin rakenteita muuttamaan. Haetaan kumppanuuksia yritysten, muiden kuntien ja 3.sektorin kanssa ja tätä kaikkea täytyy pystyä ohjaamaan.</p> <p>”</p> <p>”Kuntalain ja osakeyhtiölain kanssa ollaan koko ajan harmaalla alueella, koska Oy laki vaatisi aika paljon muutoksia kuntalomistajuuden kannalta. Kuntalain mukaan varsinakin jääviyspäätökset”</p>	<p>”Yhtiöiden pitäisi pystyä toimimaan omavaraisesti, eikä kunnan verovarojen tuella.”</p> <p>”Kun valtuusto vaihtuu, tehdään koulutuksessa selväksi, mitä kaupunki odottaa hallitusten jäseniltä. Yksityistapauksiin otetaan tapauskohtaisesti kantaa.”</p> <p>”Ympäristön arviointia, pidemmän ja lyhyemmän ajan trendit käydään läpi, mutta miten systemaattista se on. Asukkaiden tarpeet on iso kysymys ja yhtiöiden toimintaedellytykset ja miten pystyvät ympäristön kehitykseen vastaamaan. Jos on puhdas monopoli eikä ole muutoksia, ei tarvitse tehdä niin syvällisesti. Jos on vahva kilpailu mukana, mietitään, onko intressiä olla mukana ja mikä on se lisäarvo. Tai onko omistuksella tarjottavana lisäarvoa meille.”</p> <p>”Strategiapaperia ei olla tekemässä, mutta tämä rakennemuutos omistajajohtajuudessa, mitä ollaan tekemässä, tulee liiketoimintajaosto.”</p> <p>”Omistaja ottaa kantaa, kuten esim. sähköyhtiön kannalta. Riittääkö se kun ollaan kilpailussa?”</p> <p>”Nykyistä tiukempi ote on tarpeen ottaa.”</p>
--	---	--	--

	<p>lähtökohta. Teknologia-yhtiöt perustettiin 80-90-lukujen vaihteessa”</p> <p>”Tällä hetkellä yhteiskunnallinen muutos on, että perustetaan liikelaitoksia, joista voi sitten perustaa yhtiöitä. Liikelaitoksella haetaan itsenäisyyttä yksikölle, mutta samalla myös vastuuta.”</p> <p>”Elinkeinopoliittisilla yhtiöillä otetaan voimakkaasti kantaa, mihin suuntaan lähdetään.”</p> <p>”Yhtiö perustetaan tiettyihin tarkoituksiin ja lähtökohta on se, että saadaan tehokas toiminta ja päätöksenteko. Meillä on ryhmitelty yhtiöt eri kategorioihin ja miten liiketaloudelliset seikat vaikuttavat, pystyvätkö elämään kunnallisen päätöksenteon varassa vai tarvitsevatko oman sa.” Ryhmät ovat: 1. tehostaa toimintaa 2. on myös julkishallinnon näkemystä 3. täysin julkishallintoon rinnastettava organisaatio.”</p> <p>”Työllisyyteen ei yhtiöissä oteta kantaa, se on lainsäädännön sopimusten kautta sovittava asia.”</p> <p>”Sähkölaitos paikkaa meidän taloutta.”</p> <p>”Yhtiön verotus on kaupungille epäedullinen, aina yhtiöittäminen ei kannata.”</p> <p>”Kustannusten sääs-</p>		
--	---	--	--

	<p>tö ja asiakkaiden palveleminen. Toimintaa voidaan kehittää markkinaehtoisin keinoin, että sitä mitä asiakas haluaa. Jos joku muu tarjoaa halvemmalla, täytyy ottaa se huomioon. Ei ole suurta yhtenäistä repertuaaria, että kaikille tarjotaan samaa. Silloin se kävi kun ei ollu mitään, piti tuoda tuotantoon. Nykyään on tuotantoa muutenkin.”</p> <p>”Holding yhtiö-sairaala olisi hyvä, jossa olisi markkinaehtoisesti toimivia toimijoita sisällä. Ei se päde, että kaikille annetaan yhtä paljon, täytyy kohdistaa.”</p> <p>”Paikalliset monopolit ja elinkeinopoliittiset yhtiöt.”</p> <p>”Koetaan kunnan asukkaiden kannalta keskeiseksi. Esim. arava, joka kyllä myöhemmin voi mennä businekseksi. Ollut alunperin virkamiestoiminta ja kun valvontaa ei enää tarvita, se siirtyy markkinoille. Esim. Kuntien jätehuolto ollut, mutta nyt yksityinen toimija tekee sen toiminnan. Kaikilla alueilla ei ole markkinoita.”</p> <p>”Yhtiöitä käytetään kaupunkikehityksen</p>		
--	---	--	--

	edistäjinä, kehitetään kaupungin elinkeinopolitiikkaa, myös työllistämisen kannalta mietitään ja kaupungin vetovoimaisuuden.”		
--	---	--	--

Teorian mukainen tematisointi	Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet	Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa	Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärorganisaatioissa
<p>New Public Management</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suorituksen mittaus ja hinnoittelu</li> <li>• Strateginen suunnittelu ja johtaminen</li> <li>• Tuottajan ja tilaajan erottaminen toisistaan</li> <li>• Kilpailu</li> <li>• Muutosjohtaminen</li> <li>• Ulkoistaminen</li> <li>• Ihmisten johtaminen</li> <li>• Henkilöstöjohtaminen</li> <li>• Käyttäjämaksut</li> <li>• Poliitiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan</li> <li>• Talusjohtaminen</li> </ul>	<p>”Ne on sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Kutsutaan niitä kriittisiksi menestystekijöiksi. Ensisijaisesti ne on kriittisiä menestystekijöitä konsernin kannalta ja omistajan kannalta. Yhtiöitten kriittiset menestystekijät on osa yhtiöitten liiketoimintastrategiaa, joka on sitten taas yhtiöitten asia. Omistajan asia ei oo sanoa, mitä yhtiöt tekee toimintansa ylläpitämiseksi.”</p> <p>”1990-luvulla on huomattu, että tämänmoinen liikelaitosmuoto ja yhtiömuoto on monella tapaa toiminnallisesti joustavampi ja järkevämpi tapa toimia.”</p> <p>”Liiketoiminnassa on sekä taloudelliset että toiminnalliset syyt. On nähty, että yhtiömuotoinen toiminta tuo aivan uutta asennetta sekä henkilökuntaan että muuhun.”</p> <p>”Liikelaitostamisen</p>	<p>”Yritetään saada virkavastuullista seuranta hallituksiin”</p> <p>”Jossain vaiheessa käydään keskustelu, missä määrin yhtiöiden hallitukseen otetaan poliittista edustavuutta ja puhdasta liiketoiminnan asiantuntemusta.”</p> <p>”Kunta on niin herkkä muutosvoimille omistajana kuin mukana olevat ihmiset on. Poliitikkojen on annettava virkamiehille valtuudet toimia.”</p> <p>”Niiden yritysten osalta, jotka toimivat markkinoilla, voidaan kysyä onko riittävästi substanssia hallitustyöskentelyssä. Sitten tullaan demokratianäkökulmaan, mutta jos puhutaan liikeyrityksistä.”</p> <p>”Enemmän pitäisi saada ihmisiä hallituksiin, joilla on aikaa hallitustyöskentelyyn eikä pelkästään poliittisten syiden vuoksi valita. Pitää olla substanssin osaamista”</p> <p>”KH ja valtuusto helposti tarttuu operatiiviseen</p>	<p>”Omistajastrategia on vasta ensimmäinen askel strategiseen johtamiseen ja siitä pitäisi edetä hallintokuntakohtaisiin strategioihin.”</p> <p>”Hallituksiin pitäisi saada enemmän liike-elämän asiantuntemusta, mutta ei demokratian kustannuksella. Aina ei voi kunnassa semmoista politiikkaa noudattaa kuin yrityksen, jonka on pakko pysyä hengissä. Tämä julkisyhteisö on hidasliikkeisempi.”</p> <p>”Yhtiöille annetaan tulosvaatimuksia ja vuoden mittaan seurataan, miten tulos toteutuu. Tehdään Corporate Governance raamitus. Liiketoimintaan paneudutaan entistä tiiviimmin.”</p> <p>”Virkamiesporukka osaa valmistella tahtotilan, valvontaa koko ajan halutaan.”</p> <p>”Meillä on yhtiöt olleet aika itsenäisiä, aika heikkoa se omistajaohjaus. Tyypillinen tilanne on, että luottamus henkilö yhtiön hallituksessa ei ole kaupungin edustaja vaan meillä on KH:ssa tai</p>

<p>perusajatuksia on tehokkuuden hake- minen, seurannan parantaminen liikelai- toskirjanpidon kautta ja tehokkuuden ha- keminen kun yksiköil- le annetaan virasto- rakennetta enempi toimintavapautta, niitä ohjataan aino- astaan strategisen ohjauksen kautta.”</p> <p>”Talous ei ole ollen- kaan olennainen osa liiketoimintaa tässä.”</p> <p>”Kuntalaiset ajattelee yhä enemmän tuote- kohtaisesti ja palve- luna. Sosiaali-ja terveyspuolella on taas mietittävä, mis- sä menee hyysäämi- sen ja palvelun raja.”</p> <p>”Kulurakenne on yksityiseen verrattu- na korkea, vertaa siivous ja katuraken- nus. Ollaan kilpailu- tettu ulkoa ja verrattu kulurakennetta. Kun- nan työsuhteissa on pitkiä sairauspoissa- oloja ja lomia. Ja on erikoislisiä. Yrityk- sellä ei ole niin pitkiä. ”</p> <p>”Tilaaaja- tuottajamallista on lähdetty liikkeelle. Tekninen puoli on edelläkävijä, sen tuotanto on erilaista.”</p> <p>”Yhtiöillä voidaan tehdä tasejärjestely- jä, taloudellisia syitä on. Yhtiömuoto myös yksinkertaistaa pää- töksentekoa ja on</p>	<p>puoleen omistajapoliti- kassa kun pitäisi pystyä käsittelemään pitemmän linjan asioita.”</p> <p>”Omistajaohjauksen lin- jaukset liikelaitosten osal- ta aiheutti heti poliittisen myrskyn, emme voineet hyödyntää konsernikir- janpitoa, vaikka se vero- tussyistä olisi ollut tehok- kaampaa.”</p> <p>”Sen puolesta tein töitä, että poliittinen päätöksen- teko olisi mukana”</p> <p>”Kuntalain ja osakeyhtiö- lain kanssa ollaan har- maalla alueella. Pitää miettiä, miten ne synk- kais keskenään. Törmä- yksiä on”</p> <p>”Kuntayhtymät on akuutti ongelma. Kuntien talous- ympäristö kiristyy, nykyi- nen budjetointitekniikka ei toimi. Joka vuosi käy- tävä läpi, vieläkö toimin- toja tarvitaan. Kuntayh- tymiin liittyy politiikka, ja johdon intressit ja eri kuntien intressit. Helposti olla näissä asioissa vastakkain. Uuden tyy- pistä ohjausotetta tarvi- taan.”</p> <p>”Kuntayhtymät on suuri ohjausta vaativa tekijä. Seudullinen tekeminen pistetään yhteen, esim. palo-pelastus ja ruoka- huolto.”</p> <p>”Kuka omistajaa edustaa, on suuri kysymys. Tämä on hajanainen kenttä.”</p> <p>”Omistajuus on hajallaan eikä yhtiöiden johto tule helposti kysymään. Kun- nallispoliittikka ja liiketa- louden logiikka sekoittu-</p>	<p>valtuustossa yhtiön edusta- ja. Tämmöisiä ongelmia on jonkin verran ollut. Painote- taanko kaupungin etua vai yhtiön etua. Tarkoitus saa- da nyt ihmisten toiminta muuttumaan.”</p>
---	---	--

	<p>pois poliittisesta ohjauksesta, yhtiöllä on enemmän toimintavapauksia.</p>	<p>vat keskenään. Poliitikot kokevat vallan vähenevän.”</p> <p>”Konserniohjeissa määritellään, keitä hallituksissa pitäisi olla...osalla on ja osalla ei (hallitusten jäsenistä osaaminen kunnossa). Tää on hyvin vaikea ongelma siinä mielessä, että kenellä on liiketoimintaosaamista, pitäisi olla melkein kaikissa hallituksissa. Ollaan veitsenterällä siinä, mikä on poliittisen edustavuuden ja varsinaisen toiminnallisen edustavuuden raja.”</p> <p>”Apulaiskaupunginjohtajalla on sormet vahvasti pelissä omistajastrategiassa. Virkamiesten kesken käynnistettiin, muuten ei saanut otetta. Sitteen kytkettiin KH mukaan.”</p> <p>”Omistajastrategiaa on käyty läpi KH:n kanssa ja tehty myös poliittisia kompromisseja. Keskusteltu, voidaanko joitain liikelaitoksia yhtiöittää. Tähän liittyy herkästi henkilöstöpolitiikka”</p> <p>”Kaupungin strategia oli ihan erilainen kuin liiketoimintastrategia, eihän me voida firmaa noin tehdä. Oli vaikea liittää kaupungin strategiaan.”</p> <p>”Yhtiöiden edustajat on mukana kaupungin toiminnassa ja tuntevat hyvin, mitä täällä tehdään.”</p> <p>”Toivotaan, että yhtiöiden hallituksen jäsenillä on riittävästi asiantuntijuutta.</p>	
--	---	---	--

		Sitä voisi parantaa.”	
--	--	-----------------------	--

Teorian mukainen tematisointi	Liiketoimintaa määrittävät tekijät ja tavoitteet	Poliittis-hallinnollisen prosessin roolit ja rakenne omistajaohjauksessa	Liiketoimintastrategian ja omistajaohjauksen toteuttamistapa sekä tavoitteiden seuraaminen tytärgaissa
-------------------------------	--	--	--

<p>Osaamisen ajan strategia</p> <p>Ydinosaamisen tunnistaminen ja siihen keskittyminen</p> <p>innovaatiot</p> <p>palautteesta oppiminen</p> <p>jatkuva vuorovaikutus ympäristön kanssa</p>	<p>”Puhelimesta luovuttiin, koska IT-liiketoiminta on tällä hetkellä niin tuulinen ja dynaaminen ala, että kaupungilla ei ole mitään syytä olla itse mukana. Kaupunki ei ole riittävän dynaaminen näitten pyörittämiseen”</p> <p>”Puhelimesta voi kysyä, pitääkö meidän olla siinä. Mobiilibusiness on aivan eri business. Sähkö on eri asia, siihen kytkeytyy kaukolämpö ja verkot, kuka hoitaisi verkot?” Mutta ei ole mitään järkeä olla kaikissa busineksissa, meillä on kansainväliset kilpailijat. Kaikki poliittiset päättäjät ei ymmärrä sitä. He elää vanhassa maailmassa.”</p>	<p>”Virkamiestyönä tehty pohja liiketoimintastrategialle eli apulaiskaupunginjohtajan vastuulla ollut luonnoksen laadinta. Sen jälkeen on tuotu liiketoimintajaostoon ja sieltä saatujen kommenttien perusteella tehty uusi luonnos. Se luonnos lähetetty kaikille niille liiketoimintayksiköille, ketä se strategia koskee. Näitten jälkeen on tehty muutokset ja käsitelty liiketoimintajaostossa. Sen jälkeen on lähetetty poliittisille ryhmille lausuntoja varten. Sitten tullut takaisin liiketoimintajaostoon ja sen perusteella on hyväksytty ja esittää sen KH:lle. Minkä jälkeen se menee kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi. Tämä kestää puoli vuotta.”</p> <p>”Se, että siinä on poliittiset toimijat mukana varhaisessa vaiheessa, se on olennaisen tärkeää lopputuloksen kannalta, välttää vastakkainasettelulta valtuuston käsittelyvaiheessa ja toisekseen saadaan poliittisten ryhmien sitoutuminen jo valmisteluvaiheessa.”</p>	<p>”Strategia antaa lisäpotkua ymmärtää, missä meidän riskit on ja missä meidän rahat on. Ja sitä kautta mieltä, miten tätä hallinnoidaan.”</p> <p>”Otettiin apua yritysmaailmaa tuntevalta, saatiin nykytila, mitä omistetaan. Liiketaloudellinen ja julkis-taloudellinen ulottuvuus kytkettiin mukaan ja niiden yhteen sovittaminen.”</p> <p>” On viety läpi yhtenäistä strategista johtamisen linjaa. Koulutuksessa on strategisia asioita linjattu.”</p> <p>”Käytännössä ei aika riitä millään kaiken seuraamiseen. Liikelaitoksen johtaja on aika yksinäinen. Johtokunnan pj on lähin esimies ja se on ihmisestä kiinni, toimiiko se. Varmaan toivoisivat, että enemmän pystyisi sparraamaan ja omistaja kovemmin linjaamaan. Linjaukset on poliittisia ja ne on vaikea suoralta kädeltä vetää, kuten yrityksessä voi tehdä.”</p> <p>”Jos verrataan kaupungin reagoivuutta yritykseen niin ei olla riittävän reagoivia omistajaohjauksessa, mutta tilanne on parantunut. Paljon on tehtävää.”</p> <p>”Kun ihmiset vaihtuu (vaalikausittain) aina on aloitet-</p>
--	--	--	---

			<p>tava prosessi alusta. Suurin osa poliitikoista on julkisyhteisön palveluksessa eikä tunne yrityselämää. Ajatusmalli on erilainen, se on haaste.”</p> <p>”Vanha liiketoimintastrategia on katsottu ja sen pohjalta on käyty. Päivitetty sen suhteen, miten yhtiöiden myynnissä toimintaan.”</p> <p>”Toivoisi niin olevan, että poliittiset ryhmät keskuudessaan kävisi asiantuntevaa keskustelua ja käyttäisi hyväkseen saatavilla olevaa tietoa ja loisi itselleen oman tavoitteiston.”</p> <p>”Ei ole vielä tehty omistaja-poliittisia linjauksia, prosessi on käynnissä.”</p> <p>”Reagoivuus ei ole poliittisessa järjestelmässä riittävä, poliittinen prosessi ohjauksen suhteen kestää.”</p>
--	--	--	---