

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**Pirstoutuneen organisaation toiminnanohjaus - Kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteon-
gelmat johtamisen haasteena**

Tuomas Hirvonen
Tampereen yliopisto
Pro Gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Maaliskuu 2016

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä:	Tuomas Hirvonen
Tutkielman nimi:	Pirstoutuneen organisaation toiminnanohjaus – Kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat johtamisen haasteena
Pro gradu –tutkielma:	79 sivua
Aika:	Maaliskuu 2016
Ohjaaja:	Professori Arto Haveri
Avainsanat:	Kuntien vuokrataloyhtiöt, omistajaohjaus, hallinnon pirstoutuminen, holistinen hallinta, koordinaatiotyökalut

Tutkimuksen tarkoituksena on syventää ymmärrystä siitä, millä tavalla kuntakonsernin pirstoutunut hallintorakenne on vaikuttanut kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin. Pyrkimyksenä on selvittää sitä, minkälaisin strategioiden kuntien vuokrataloyhtiöiden menestyminen on pyritty varmistamaan kompleksisessa ympäristössä. Lähtökohtana on, että luomalla koordinaatiota organisaation eri osien välille voidaan tehostaa organisaation hallintoa ja sisäistä yhteistyötä. Tutkin myös niitä työkaluja, joilla koordinaatiota kuntakonsernin eri hallintotasojen välille voitaisiin rakentaa.

Kuntien vuokrataloyhtiöt edustavat kunnissa merkittävää varallisuutta. Vajaakäytössä olevista asunnoista voi aiheutua kunnille merkittäviä kustannuksia, sillä alle 95 prosentin vajoava käyttöaste aiheuttaa ongelmia yhtiöiden talouden hoidossa. Käyttöasteongelmiin vaikuttavia tekijöitä ovat muuttuvan ympäristön haasteet kuten mm. muuttoliike, väestörakenteen vääristyminen, vuokrataloyhtiöiden johtamisen taso ja kuntien toiminnanohjausjärjestelmien toimivuus.

Tutkimus on toteutettu kahden tapauksen tapaustutkimuksena, jossa on käytetty erilaisia tiedonhankintamenetelmiä kuten kuntien ja vuokrataloyhtiöiden strategiadokumentteja, tilastoja, virallisia-aineistoa sekä vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajien haastatteluja. Kyse on siis myös teoreettisesta tutkimuksesta ja pohdin sitä, miten vuokrataloyhtiöiden asema ja johtamiskäytännöt sijoittuvat osaksi kuntakonsernin ja yhteiskunnallisten muutosten toimintakenttiä. Tutkimuksen analyysivaiheessa on yhdistelty teoreettista viitekehystä ja empiiristä aineistoa toisiinsa abduktiivisen päättelyn avulla.

Tutkimukseni keskittyy johtamisen ja toiminnanohjauksen näkökulmaan ja perustuu oletukseen, että hajautunut organisaatorakenne ja toimivaltasuhteet asettaisivat kuntaemon ja vuokrataloyhtiön väliselle tehokkaalle yhteistoiminnalle sekä strategian luomiselle esteitä. Koko organisaation läpileikkaavan strategian toteuttaminen vaatii organisaation toimijoilta ja varsinkin johdolta erilaisia toimintoja. Organisaatioiden näkökulmasta holistisen hallinnan tavoitteena on organisaation sisäisten tasojen välisten suhteiden tehokas johtaminen. Tämä tarkoittaa päällekkäisyyksien välttämistä, konfliktien minimointia, riskienhallinnan jakamista ja tiedonkulun maksimoimista.

Tutkimuksen perusteella toimivan strategian muotoutuminen pirstoutuneessa organisaatiossa onnistuu osien välistä koordinaatiota parantamalla. Koordinaatiota voidaan tutkimusaineiston perusteella luoda johtamistyökaluja, kuten tietoa, luottamusta ja yhteistyötä hyväksikäyttäen. Samoilla työkaluilla puretaan myös jännitettä eli yhteistyön tarvetta, joka on syntynyt vuokrataloyhtiöiden toimintaan kuntien konsernirakenteen ominaisuuksien ja omistajaohjauksen myötä. Toimitusjohtajien kertomusten perusteella strategian nähtiin voivan rakentuvan vuokrataloyhtiöissä kahden eri mallin mukaisesti, individualistisesti tai kommunitarismin keinoin. Vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä muotoilemalla strategiansa näiden mallien mukaisiksi.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat.....	2
1.2 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	3
1.3 Tutkimuksen rakenne	4
1.4 Katsaus aikaisempaan tutkimukseen	5
2. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	7
2.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus	7
2.2 Tutkimusaineiston keruu, analyysi ja tulkinta	8
2.3 Tutkimuksen kohteet	10
3. VUOKRATALOYHTIÖIDEN TOIMINNAN RAKENTEET JA OHJAUSMEKANISMIT	12
3.1 Yhteiskunnallisten ja alueellisten muutosten vaikutukset vuokra-asuntojen käyttöasteongelmien taustalla.....	12
3.2 Vuokrataloyhtiöt.....	13
3.21 Vuokrataloyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja	15
3.3 Omistajapolitiikka vuokrataloyhtiöissä	16
3.4 Kuntakonserni.....	20
3.41 Kuntakonsernin rakenne	21
3.42 Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä.....	25
3.5 Strateginen johtaminen	28
4. HALLINTAREFORMIT JA HOLISTINEN HALLINTA KOORDINAATION RAKENTAJANA.....	31
4.1 Byrokratia.....	32
4.2 Uusi julkisjohtaminen.....	34
4.3 Holistinen hallinta.....	37
4.31 Holistisen hallinnan strategiakoulukunnat.....	40
5. KUNNAN JA VUOKRATALOYHTIÖN VÄLISEN KOORDINAATION MALLIT.....	44
5.1 Fatalismi	44
5.2 Individualismi	45
5.3 Hiarkia	48
5.4 Kommunitarismi.....	50
6. HOLISTISEN HALLINNAN JOHTAMISTYÖKALUT	54
6.1 Tieto.....	54
6.2 Luottamus	56
6.3 Yhteistyö.....	58
7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	61

7.1 Kuntakonsernin sisäisen koordinaation rakennuksen edellytykset.....	61
7.2 Strategian muotoutuminen pirstoutuneessa organisaatiossa.....	64
7.3 Kuntien konsernirakenteen ja omistajaohjauksen vaikutukset vuokratyöyhtiöiden johtamiskäytäntöihin	66
7.4 Pohdintaa ja ehdotuksia jatkotutkimusaiheeksi	67
Lähteet.....	70

1. JOHDANTO

Suuret rakenteelliset ja alueelliset muutokset ovat haastaneet kuntien arkea jo useamman vuoden ajan. Toimintaympäristön muuttuessa myös kuntien hallintorakenteiden on täytynyt sopeutua ja uudistua kyetäkseen turvaamaan toimintonsa. Suomen Kuntaliitto on strategiassaan nostanut yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi edistää kuntien ja kuntakonsernien johtamisjärjestelmien ja omistajaohjauksen toimivuutta (Pauni, 2012: 5; Kuntaliitto 2015a: 7). Tutkin pro gradu työssäni Pirkanmaan kuntien vuokrataloyhtiöiden johtamista ja sitä, millä valinnoilla vuokrataloyhtiöiden johto on yrittänyt eliminoida ja ehkäistä kuntakonsernin taloutta rasittavia käyttöasteongelmia.

Tutkimuksen tavoitteena on selkeyttää kuntakonsernin omistajaohjauksen malleja, jotta vuokrataloyhtiöiden toiminnanohjausta sekä johtamista voitaisiin tehostaa ja vaikuttaa tätä kautta kuntien toiminnan taloudellisuuteen. Kuntien toimintojen yhtiöittäminen on asettanut haasteita organisaation eriytyneiden osien eli kuntaemon ja tytäryhtiöiden kokonaisvaltaisen johtamiseen ja kehittämiseen. On tärkeää selvittää minkälaisilla strategioilla eriytyneistä osista koostuvista ja monien eri säännösten ohjaamista kuntien tytäryhtiöistä on pyritty integroimaan organisaatioon menestyvä kokonaisuus.

Vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmien viitekehys on moninainen. Suomi on jakautunut alueellisesti vahvoihin kaupunkiseutuihin sekä elinvoimaansa menettäviin pienempiin syrjäseutuihin ja kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla haasteita kuntien toimintaan tuottavat muun muassa muutto-liike ja väestörakenteen muutos. Syrjäseudut menettävät tuottavaa työvoimaansa, kun nuori ja ammattitaitoinen väestö siirtyy vetovoimaisiin kasvukeskuksiin. Lisäksi väestö ikääntyy syrjäisillä alueilla keskusalueita nopeammin. Nämä tekijät vaikuttavat kuntien vuokrataloyhtiöiden talouteen monella tapaa. (Von Bruun 2005: 8; Hiltunen 2008: 6; VM 2011a: 7; Pauku 2012: 2.) Vuokrataloyhtiöt edustavat kunnissa merkittävää varallisuutta, mutta on myös tavallista, että vuokratalojen lainat muodostavat suurimman osan kuntakonsernin veloista ja takausvastuusta (Meklin, Martikainen 2003: 43; Kuntaliitto 2015: 3). Vajaakäytössä olevista vuokra-asunnoista voi aiheutua lisäksi vuokratappioita ja korjausinvestointi, lämmitys- ja huoltokuluja.

Vajaakäyttöä mitataan kuntien ja ARA:n toimesta käyttöasteilla. Asuntojen käyttöaste prosentti määritellään vuokrattuina olevien asuntojen vuokra- ja vesimaksutuottojen sekä vuokrattavissa olevien asuntojen budjetoitujen vuokra- ja vesimaksutuottojen suhteena (ARA 2015a: 2). Hiltunen (2008: 26) toteaa asuntojen vajaakäytöstä, että ”taloutensa puolesta terve yhtiö kestää yleensä 5 prosentin tyhjäkäytön, mutta ongelmia ilmenee yleensä viimeistään, jos käyttöaste menee alle 90 prosentin”. Ympäristöministeriö (2011a: 16) on samoilla linjoilla: ”Yleensä yhteisön talous ei kestä viittä prosenttia suurempaa tyhjäkäyttöä pidempään ilman ulkopuolisia tukikeinoja. Jos käyttöaste alenee alle 90 prosentin, on yhteisön talouden tukemiseksi tehtävä jo hyvin merkittäviä toimenpiteitä”.

Käyttöasteongelmat ovat vuokrataloyhtiöille rasite, joka ajaa kuntia miettimään jopa talojen purkamista tai myymistä. Kuntien asuntomarkkinoiden toimivuuden parantaminen on kirjattu myös ympäristöministeriön keskeisiin tavoitteisiin ja tehtäviin. (Virtanen 2002: 431; YM 2011a: 7; Pauku 2012: 2.) Yhtiön talouden kannalta ainoa ratkaiseva tekijä ei ole ainoastaan käyttöasteen aleneminen, vaan myös se, että aravalainoituksessa lainaehdot on aina sovittu 100 %:n käyttöasteen mukaisesti. Tällöin käyttöasteen vähäinenkin aleneminen johtaa vaikeuksiin korkojen ja lyhennysohjelmien kanssa. (Pauku 2012: 16) ARA:n mukaan ARA-asuntojen käyttöasteet ovat laskusuunnassa kautta linjain (ARA 2015b: 6).

Mielenkiintoista on, että vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat kohdennetaan tutkimuksissa nimenomaan rakennemuutoksia kohdanneisiin kuntiin (Paukku 2012: 4-5), mutta asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen (ARA) väestö- ja asuntomarkkinatietojen käyttöastetaulukon mukaan 11:ssä Pirkanmaan 22:sta kunnasta vuokrataloyhtiöt toimivat vuonna 2014 tyydyttävän ja heikon eli alle 95 %:n käyttöasteella. Koska vuokrataloyhtiöt vaikuttavat niin olennaisesti kuntien talouteen, on perusteltua selvittää miten käyttöasteongelmaan on pyritty vastaamaan paikallisella kehitystoiminnalla. Toisin sanoen on arvokasta selvittää, minkälaisilla valinnoilla vuokrataloyhtiöitä on johdettu.

Suomen kuntien asuntomarkkinoihin liittyy muutamia erityispiirteitä kuten julkishallinnon vahva rooli asuntomarkkinoilla sekä arava-instituutio. Aravainstituutiolla tarkoitetaan valtion tukemaa aravarahoitteista asuntotuotantoa. Kunnat omistavat maassamme yhteensä noin 300 000 vuokra-asuntoa joissa asuu noin 700 000 ihmistä. Asunnoista noin 245 000 on valtion rahoittamia. (Palo-Poski 2008: 7.) Yhteiskunnallisen hyödyn kannalta on olennaista selvittää voiko vuokrataloyhtiöiden johtamisesta ja omistajaohjauksen koordinoinnista löytää käyttöasteongelmaankin liittyviä kehityskohteita. Lisäksi uskon tutkimuksen tuottavan fokuoitetua tietoa ja näkemystä tytäryhteisöjen ohjauksen kehitystarpeista.

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Kunnilla on merkittävä rooli paikallisen asuntopolitiikan toimintaedellytysten luomisessa ja asuntopolitiikan harjoittamisessa. Kuntien historia vuokratalojen omistajina ulottuu aravajärjestelmän syntyy. Arava on lyhenne vuonna 1949 perustetusta asuntorakennustuotannon valtuuskunnasta. Valtion tukemia halpakorkeoisia lainoja aravatalojen rakentamista varten järjestävä Arava-järjestelmä luotiin, koska maata vaivasi sotien jälkeinen asuntopula, eikä markkinoilla ollut riittävästi muita vuokra-asuntojen tuottajia. Tavoitteena oli myös vauhdittaa kaupunkitaajamien asuntotuotantoa ja saada tuotettua kohtuuhintaisesti tietyt laatuksiteerit täyttäviä asuntoja. Aravajärjestelmän alusta lähtien valtion asuntojen tuottajiksi valikoituivat kunnat, ensimmäiseksi suuremmat kaupungit, vaikka lainoituksen kohdentumisessa kunnilla ei alkuaikoina ollutkaan roolia. (Tuuri 1998: 1-30; Hiltunen 2008: 57; Vapaavuori 2008, 3.)

Kolmasosa Suomen 1950 -luvun asuntotuotannosta rakennettiin Arava rahoituksella. Uutta asuntopoliittista ohjelmaa toteutettiin hyväksymällä vuonna 1966 asuntotuotantolaki (247/1960), jonka tarkoituksena oli laajentaa riittävä vuokra-asuntojen uustuotanto myös asukasluvultaan pienempiin kuntiin (Paukku 2012: 4). Vuonna 1966 Aravan vastuut siirrettiin asuntohallitukselle. Vuokra- ja omistusravaria ryhdyttiin asuntopoliittisen strategian myötä rakentamaan ohjelmoidusti ja tärkein näistä ohjelmista oli vuosina 1966–1975 ollut puolen miljoonan asunnon uustuotantotavoite. (Tuuri 1998: 135-136; Paukku 2012; 4-5.) Kunnallisen asuntopolitiikan kannalta merkittävää oli 1980-luvulla tapahtunut asuntohallituksen tehtävien delegointi kunnille, joka merkitsi sitä, että kuntiin perustettiin asuntolautakuntia ja virkoja asuntoasioita hoitamaan. Ylivoimaisesti yleisin kunnissa asuntoasioita hoitava luottamuselin oli silti kunnanhallitus (Hiltunen, Mynttinen 2005: 13-15).

Paukun (2012; 4-5) mukaan vuokra-aravien tuotanto jatkui työllistämisyistä vilkkaana 1990-luvun lama-aikana. Tämä aiheutti monin paikoin jopa ylituotantoa ja vaikutti osaltaan vuokratalojen käyttöasteiden alenemiseen jo 1990-luvun lopulla. Samalla vuosikymmenellä myös liiketaloudellinen tehokkuusajattelu ulottui kunnan hallintojärjestelmiin ja erilaisten hallintoreformien seurauksena vuokrataloyhtiöitä ryhdyttiin fuusioimaan isommiksi yhtiöiksi. Asuntohallitus lakkautettiin vuonna 1993 ja Aravan tehtävät siirtyivät Valtion Asuntorahastolle eli ARAlle. Vuodesta 2008 alkaen ARAlla on tarkoitettu Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusta, joka yhä vastaa keskeisesti valtion

asuntopolitiikan toimeenpanosta ja kuuluu ympäristöministeriön hallinnon alaan. (Tuuri 1998: 1-30; Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA 2013a; Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2013b.)

Hiltunen (2008: 57) toteaa tutkimuksessaan, että “Ennusteiden mukaan noin 300 kunnassa väestö vähenee ja tämä heijastuu väistämättä asuntomarkkinoihin. Väestöään ja työpaikkojaan menettävissä kunnissa vuokra-asuntoja jää tyhjiilleen. Tyhjät asunnot ovat suurimmaksi osaksi kunnan omistamia. Asuntojen tyhjäkäyttö rasittaa yhtiöiden taloutta ja kunnat ovatkin joutuneet tukemaan vuokratulojaan taloudellisesti.” Kuntien pitäisi kuitenkin pystyä ennakoivasti arvioimaan muuttuvia väestö- ja työllisyysolosuhteita ja reagoimaan niihin toiminnallaan. Tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että alhaisten käyttöasteiden alueilla tulee tarkastella erilaisia vaihtoehtoja tilanteen helpottamiseksi (Hiltunen 2008: 17; Paloposki 2008: 16-17; Ympäristöministeriö 2011a: 33-34) Paras vaihtoehto olisi kuitenkin ehkäistä ongelmia ennakolta.

Kunnat ovat merkittävä asuntopoliittinen toimija ja käyttävät omistamaansa vuokra-asuntokantaa myös sosiaaliseen asuttamiseen ja asuttamisvelvoitteidensa täyttämiseen. Pääosin vuokra-asunnoissa asuu kuitenkin tavallisia kansalaisia, eikä mikään lainsäädäntö velvoita kuntia omistamaan vuokra-asuntoja tai toimimaan vuokranantajana. (Hiltunen 2008: 57; Paloposki 2008: 11.) Valtion tuella rakennettuja vuokra-asuntoja eli ARA vuokra-asuntoja on maassamme noin 375 000 asuntoa ja kunnat omistavat näistä noin 246 000 asuntoa (Hiltunen 2008: 57; ARA vuokra-asunnot 2013:b) Kuntaliitto korostaa, että tällaisen asuntomäärän käytölle ja suuren omaisuuserän hallinnoinnille on ollut tärkeää luoda selkeät periaatteet (Paloposki 2008: 7).

Merkittävä osa ARA-asunnoista on täsmällisemmin kuntien omistamien tytäryhtiöiden, kuten kiinteistöosakeyhtiöiden, omistuksessa. Tytäryhtiöt käyttävät osakeyhtiölain perusteella itsenäistä päätösvaltaa, eivätkä kunnat voi suoraan vaikuttaa yhtiöiden päätöksiin. Palaan myöhemmin tutkimuksessani tarkemmin vuokra-asuntotoimen organisointiin ja kuntien konsernihallinnon järjestämisen erikoispiirteisiin. Vuokratotaloyhtiöiden toimintaan vaikuttavien linjausten selkeys, käyttöönotto ja relevanssi ovatkin suuria haasteista, kun ruvetaan arvioimaan sitä, minkälaisilla valinnoilla ja hallinnolla vuokratotaloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä ja hallitsemaan käyttöaste-ongelmia. Tärkeää on tällöin, että eriytyneistä osista luodaan yhtenäisesti koordinoitu kokonaisuus.

1.2 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on syventää ymmärrystä vuokratotaloyhtiöiden johtamisesta osana kuntakonsernia sekä siitä, millä valinnoilla vuokratotaloyhtiöiden ydintehtävää on hoidettu. Oletukseni on, että tehtyihin valintoihin ja toimenpiteisiin vaikuttavat monet tekijät kuten johtamisjärjestelmä, omistajaohjaus, konsernirakenne ja toimintaympäristö. Tutkimuksessani tarkastelen tytäryhtiötä pirstoutuneena organisaation osana. On tärkeää selvittää minkälaisilla strategioilla eriytyneistä osista koostuvista ja monien eri säännösten ohjaamista tytäryhtiöistä on pyritty integroimaan organisaation menestyvä kokonaisuus. Tätä tutkimusongelmaa lähestyn seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

Millä tavoin kuntien konsernirakenne on vaikuttanut vuokratotaloyhtiöiden asemaan ja johtamiskäytäntöihin?

Minkälaisilla strategioilla vuokratotaloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä?

Millä tavalla koordinaatiota on pyritty rakentamaan organisaation eri osien välille?

Tutkimuksen osaongelmat jakaantuvat seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä tavoitteita vuokra-asuntojen johtamiselle on asetettu?
- Mitkä ovat olleet johtamisen toimenpiteet?
- Millä tavoin käytäntöjen toteutumista seurataan?

Statistiikan riittämättömyyden vuoksi rajaan tutkimuksen ulkopuolelle muut kun kuntien ARA vuokra-asunnot. Tutkimuksen ulkopuolelle rajaan myös kuntien viranhaltijaorganisaation harjoittaman operatiivisen johtamisen. Haastatteluvaiheessa haastattelut rajataan koskemaan vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajia. Kuntaliiton mukaan kunnanjohtajan ja kunnan johtoryhmän rooli kuntakonserneissa käsitetään jo usein konsernijohtajuuden kautta, mutta luottamushenkilöjohdon asema, rooli ja tehtävät kuntakonsernin johtamisessa ovat vasta täsmentymässä (Pauni 2012: 8). Mielenkiintoista onkin tutkia nimenomaisesti tytäryhteisöissä tapahtuvaa johtamista.

Rajaan tutkimuksesta ulkopuolelle ne operatiiviset toimet, joilla käyttöasteongelmia on pyritty hoitamaan. Keskityn tutkimuksessa siihen, millä johtamisen keinoin strategioita on laadittu vuokrataloyhtiön menestymisen varmistamiseksi ja siihen, miten kuntien konsernirakenne on vaikuttanut johtamiseen. Mikäli aineistosta löytyy kuitenkin uusia näkökulmia kuntaemon ja vuokrataloyhtiön välisen koordinaation parantamiseksi ja vuokrataloyhtiön toiminnan menestymisen varmistamiseksi, esitän nämä näkökulmat johtopäätöksissäni. Tutkimukseni ydin on vuokrataloyhtiön toimitusjohtajien toiminnassa. Tutkin strategioita toteutuneina valintoina.

Kuntien ja vuokrataloyhtiöiden keinoja asuntojen tyhjäkäytön vähentämiseksi on dokumentoitu aikaisemmassa tutkimuksessa melko kattavasti (ks. Hiltunen 2008, Ympäristöministeriö 2011a, Paukku 2012). Käyttöasteongelmat ovat olleet tiedossa jo vuosikymmeniä, joten on perusteltua kysyä miksi yhtiöiden hallintoa ei ole järjestetty niin, että ongelmiin saataisiin ratkaisu ja yhtiöiden menestyminen varmistettaisiin. Koenkin, että aikaisempi tutkimus ei ole ylettynyt tutkimaan vuokrataloyhtiöiden tekemiä valintoja tai sitä minkälaisia valta-, intressi- ja policy-ristiriitoja vuokrataloyhtiöiden hallinnon ja kuntakonsernin välillä on.

Tutkimuksen tulisi tuottaa uutta tietoa siitä, millä valinnoilla vuokrataloyhtiöiden johto on yrittänyt ratkaista käyttöasteongelmia. Tutkimusta voidaan hyödyntää kuntakonsernin ja kuntien tytäryhtiöiden johtamisen tehokkuuden kartoittamisessa. Lisäksi uskon tutkimuksen muuttavan aikaisempien tutkimuksien näkemyksiä siitä, että vuokrataloyhtiöiden johtamishaasteet kohdistuisivat pääosin rakennemuutos- ja muuttotappiokuntiin. Tutkimuksen empiirisenä kohteena on kaksi kuntien vuokrataloyhtiötä Pirkanmaalta. Tutkimukseen on valittu yksi heikolla ja yksi hyvällä käyttöasteella toimivaa vuokrataloyhtiötä.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu tieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan. Johdantoluvussa kuvaan lyhyesti mistä tutkittavassa ilmiössä on kyse ja taustoitetaan olosuhteita, jotka tällä hetkellä määrittävät kuntien vuokrataloyhtiöiden toimintaympäristöä. Samalla pyrin tuomaan esiin sitä, että vuokrataloyhtiöiden johtamiseen vaikuttavat eri osiin jakaantuneen organisaation keskinäisten riippuvuussuhteiden määrittämät toimintamallit ja vuorovaikutussuhteet jolloin käyttöasteongelmia tarkastellaan kuntien omistajaohjauksen kautta. Luvun lopussa tehdään lyhyt katsaus aikaisempaan alan tutkimukseen.

Tutkimuksen toisessa luvussa avataan ja perustellaan tutkimusmenetelmiin liittyviä valintoja. Samalla kuvataan aineistonkeruun ja analyysiprosessien keskeisiä vaiheita sekä tulkintaan liittyviä ratkaisuja. Toisessa luvussa esittelen myös tutkimuksen tapaukset, eli kunnat joista kerään tutkimukseni tutkimusaineiston.

Kolmannessa ja neljännessä luvussa rakennetaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Kolmannessa luvussa pohjustetaan vielä sitä kenttää, jolle tutkittava ilmiö on rakentunut. Sitten pyrkimys on kuvata auki niitä rakenteita, jotka mahdollistavat erilaisten valta-, intressi- ja policy-ristiriitojen synnyn vuokratyöyhtiöiden hallinnon ja kuntakonsernin välille. Lisäksi esitellään näiden rakenteiden johtamistyökaluja kuten omistajaohjausta.

Neljännessä luvussa käydään läpi kunnallishallinnon muutoksia ja hallintoreformeja. Tarkoituksena on luoda kuvaus siitä, miten hallintoa on organisoitu, jotta se vastaisi parhaimmalla mahdollisella tavalla sekä sisäisiin, että ulkoisiin muuttuviin olosuhteisiin. Keskeisenä teemana on holistinen hallinta, joka pyrkii luomaan vahvempaa koherenssia ja ohjausta pirstoutuneen hallinnon eri tasojen välille. Tutkijoiden mukaan on olemassa erilaisia koulukuntia, jotka painottavat eri asioita organisaation osien välisen koordinaation synnyttämisessä ja toimivien strategioiden muotoutumisessa.

Luvussa viisi analysoin sitä, millä tavalla vuokratyöyhtiöiden toimitusjohtajilta kerätty haastatteluaineisto resonoi holistisen hallinnon teorian kanssa ja minkälaisia koordinaatiomalleja kohdekyntien ja niiden vuokratyöyhtiöiden väliltä voidaan löytää. Tutkin myös sitä, minkälaisia hallinnon pirstoutumisen ongelmia empiirisestä aineistosta voidaan löytää.

Kuudennessa luvussa analysoin sitä, minkälaisia johtamistyökaluja koordinaation kehittämiseen löysin haastatteluaineistosta. Lähtökohtana on se, että johtamista tulisi järjestää näillä työkaluilla, jotta koordinaatiota organisaation välille rakentuisi, eriytyneistä osista luotaisiin eheä kokonaisuus ja vuokratyöyhtiön menestys voitaisiin varmistaa.

Tutkimuksen viimeisessä luvussa eli luvussa seitsemän kootaan yhteen analyysin tuloksia ja pohditaan aineistosta esille tulleita teemoja aikaisemmin esitetyn teoreettisen viitekehyksen valossa. Luvun tarkoituksena kytkeä empiiristä havaintoja teoreettiseen kenttään, käydä vuoropuhelua näiden välillä ja antaa ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi.

1.4 Katsaus aikaisempaan tutkimukseen

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vuokratyöyhtiöiden käyttöasteongelmia pirstoutuneen organisaation kontekstissa. Kirjallisuuteen perehtyessäni en ole löytänyt samaa aihetta täsmällisesti koskevaa aikaisempaa tutkimusta, joten joudun kattavan kokonaiskuvan muodostamiseksi yhdistelemään aineistoa useasta eri lähteestä. Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät KOVA ry:n toiminnanjohtaja Jouni Parkkosen (Parkkonen, 2015) mukaan vuokratyöyhtiöiden ongelmia koskevaa tutkimusta on tehty Suomessa valitettavan vähän. Parkkosen mukaan käyttöasteongelmat koskevat erityisesti niitä yhtiöitä, jotka toimivat väestöltään vähenevissä kunnissa ja elinkeinoelämän rakennemuutosalueilla.

Ympäristöministeriö (2011) on raportissaan tarkastellut asuntokannan kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella. Raportin mukaan taantuvilla alueilla vuokra-asuntojen kysynnän vähentymistä aiheut-

tavat väestön poismuutto, asuntojen ylitarjonta, työpaikkojen väheneminen, väestörakenteen muutos, yhden hengen talouksien lisääntyminen ja julkisen liikenteen väheneminen. Tärkein syy vuokratalo-yhteisöjen taloudellisiin vaikeuksiin katsotaan olevan asuntojen vajaakäytössä eli käyttöasteiden alenemisessa. (Ympäristöministeriö 2011a: 6-7, 9, 14.) Tutkimus painottaa vuokrataloyhtiöiden omistajien toimenpiteiden tärkeyttä käyttöasteongelmien ratkaisemiseksi. Parasta olisi, jos asuntojen käyttöasteongelmia voitaisiin ehkäistä jo ennakolta. Valtion rooli korostuu tutkimuksessa lainoittajana ja vuokratalojen taloudellisia ongelmia yritetään korjata tukipakettien ja lainsäädännön keinoin. Mielestäni tutkimuksesta puuttuvat suositukset vuokrataloyhtiöiden sisäisen johtamisen parantamiseksi. Vain hyvin järjestetty hallinto voi käsitellä ongelmaa ennaltaehkäisevästi.

Paukku (2012) on tarkastellut väestöltään vähenevän kunnan asuntokannan tukitoimenpiteiden toimivuutta esimerkkikunnan avulla. Tutkimuksen mukaan vuokra-aravien käyttöasteisiin vaikuttavat niin ikään negatiivinen muuttoliike, väestörakenteen muutos ja asuntojen ylituotanto taantuvilla alueilla, mutta myös varallisuuden lisääntyminen. Vajaakäytöstä katsotaan koituvan vuokratalojen omistajille taloudellisia tappioita muun muassa menetetyistä vuokrista ja peruskorjauksista. (Paukku 2012: 2, 5-6, 20.) Paukun tutkimuksessa päästään toimintasuosituksen osalta hieman lähemmäs kuntakonsernin omaa toimintaympäristöä. Keskeistä vuokrataloyhtiöiden toiminnan tehostamisessa on strateginen suunnittelu, ammattitaitoisen henkilöstön hankkiminen, yhteistoiminta kunnan konsernijohdon kanssa toimintastrategian muotoilemiseksi sekä kunnan omistajapolitiikan koordinointi. Samat teemat esiintyvät myös 6. Ym (2002) kirjoituksissa hallinnan integroinnin ja yhtenäistämisen keinoista.

Kunnan vuokratalojen omistajapolitiikka määrittelee minkä verran ja millaisia asuntoja kunta omistaa ja mikä on kunnan osuus alueen asuntotarjonnassa. Omistajapolitiikka määrittelee sen, miten ja millä tavalla kunnan vuokrataloja ylläpidetään ja kehitetään. Lisäksi siinä päätetään vuokraukselle asetetuista tavoitteista, kuka asunto-omaisuuden käytöstä vastaa, raportoinnin ja valvonnan järjestämistä ja vuokra-asuntojen hallinnan periaatteista. Paloposki (2008: 7-10) on tutkinut näitä omistajapolitiikan linjauksia Kuntaliiton julkaisussa "Kunnan vuokratalojen omistajapoliittiset linjaukset". Omistajapoliittisten linjausten ja suuntautumisen laatimisessa lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet ja strategiat sekä arviot toimintaympäristön muutoksista. Juuri näitä hallinnon tekemiä valintoja haluan tarkastella tutkimuksessani kuntien ja vuokrataloyhtiöiden kontekstissa.

Omistajapolitiikkaan liittyy olennaisesti myös konserniohjaus eli se, miten kuntakonsernia ohjataan. Omistajapolitiikka toimii usein kattokäsitteenä konserniohjaukselle ja omistajaohjaukselle. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta, jolla määritetään se miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä. Maanonen (2007) on väitöskirjassaan "Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot" käsitellyt kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteita ja toimeenpanon käytäntöjä. Maanosen mielestä toimimattomat yhteydenpitojärjestelmät ovat onnistuneen omistajaohjauksen ja strategioiden toteutuksen este. Omassa tutkimuksessani voin nähdä samankaltaisia teemoja kuntakonsernien ja vuokrataloyhtiöiden hallinnon yhteensovittamisessa.

2. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Kuvaan tässä luvussa niitä metodologisia valintoja, joiden avulla tutkimus on toteutettu. Metodologialla tarkoitetaan oppijärjestelmää tutkimuksen työvälineistä eli metodeista. Metodeja voivat olla teoria, tutkimusmenetelmät, mallit, keskeiset käsitteet, aineiston keruu- ja analyysitavat sekä argumentointi. (Vilkkä 2005: 27.) Voidaan sanoa, että metodi perustelee tutkimuksessa syntynyttä tietoa, kun taas metodologia kysyy, onko tämä perusteluna käytetty menetelmä järkevä (Tuomi & Sarajärvi 2009: 12). Tarkastelen luvussa myös kvalitatiivisen tutkimuksen pääpiirteitä ja kerron aineiston keräämisen sekä analysoinnin keskeisistä vaiheista.

2.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla pyritään kuvaamaan ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyjä toimintoja tai antamaan käsiteltävälle ilmiölle teoreettisesti osuva tulkinta (Tuomi & Sarajärvi 2009: 85). Laadullista tutkimusta on luonnehdittu myös kokonaisvaltaiseksi tiedonkeruumenetelmäksi, jossa aineisto kootaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Kvalitatiivinen tutkimusote suosii ihmistä tiedonkeruun instrumenttina sekä laadullisten metodien käyttöä aineiston hankinnassa. Tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä ja tapauksia käsitellään ainutlaatuisina. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 164.)

Kvalitatiiviset tutkimustyyppit voidaan ryhmitellä tutkimuksen mielenkiinnon kohteen mukaan. Mielenkiinnon kohteena voivat olla Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009: 166) mukaan säännönmukaisuuksien etsiminen, tietyt kielen piirteet, tekstin ja toiminnan merkityksen ymmärtäminen tai reflektio. Tavoitteena on syventää ymmärrystä vuokratyöyhtiöiden johtamisesta osana kuntakonsernia sekä siitä, millä valinnoilla vuokratyöyhtiöiden ydintehtävää on hoidettu. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on myös tavoitteena ymmärtää tutkimuskohdetta ja tutkimalla tapauksia saada selville se, mikä kussakin ilmiössä on merkittävää ja mikä toistuu usein tarkasteltaessa ilmiötä yleisemmällä tasolla (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007: 176 – 177).

Tutkimus on toteutettu case- eli tapaustutkimuksena, jossa yksittäisestä tapauksesta pyritään tuottamaan yksityiskohtaista tietoa (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007: 185). Tapaustutkimuksen käyttäminen on nähty hyvänä keinona tuottaa tietoisuutta ihmisistä, ryhmistä ja organisaatioista. Tapaustutkimuksen avulla voidaan tutkia kokonaisvaltaisesti tosielämän tapahtumia kuten organisaation ja johtamisen prosesseja. (Yin 2009: 4.) Tämän tapaustutkimuksen kohteena ovat kahden kunnan vuokratyöyhtiöt ja niiden johtamiskäytännöt. Tutkimukseen mukaan otetut johtamisen strategiat ilmentävät varsinaista tutkimuskohdetta, eli strategista johtamista vuokratyöyhtiöissä (Bamberg ym. 2007: 10 -11).

Tutkimukseen kuuluu myös teoreettisen tutkimuksen ominaisuuksia. Teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen rajausta ei ole aina selkeä, vaan teoreettisen tutkimuksen aineisto voi olla usein ainakin osittain empiirinen. Teoreettinen tutkimus käsittelee ongelmia, jotka liittyvät jonkun tieteenalan teorioihin, näkökulmiin tai käsitteistöön. (Uusitalo: 1991: 60.) Lähtökohtana on tällöin teoreettinen havaintoni siitä, että kunnan konsernihallintorakenne vaikuttaa merkittävästi vuokratyöyhtiöiden toimintaan ja johtamiseen. Analysoin tätä teoriaa aikaisemman tutkimuskirjallisuuden nojalla, haastatteluilla sekä hyödyntämällä kunnan virallisaineistoja.

Tapaustutkimukseen liittyy myös kiinnostus jotain tiettyä jännitettä kohtaan (Bamberg ym. 2007: 10). Omassa tutkimuksessani jännitteitä tarjoavat vuokratyöyhtiöiden käyttöasteongelmat sekä kunnan ja tytäryhtiön väliset omistajaohjaussuhteet. Tapaustutkimuksen avulla on mahdollista luoda uusia ideoita sekä teoreettisia mallinnuksia tutkittavasta ilmiöstä. Keskeistä on tehdä tapauksesta ymmärrettävä. (Bamberg ym. 2007: 19, 31.) Edellä mainitut seikat puoltavat omaa tutkimustavan valintaani, sillä tarkastelun kohteena olevan ilmiön tutkimisen voi olettaa lisäävän kuntien ymmärrystä vuokratyöyhtiöiden toiminnoista ja tuottavan uutta tietoa siitä, millä tavalla vuokratyöyhtiöiden menestymistä on pyritty varmistamaan.

2.2 Tutkimusaineiston keruu, analyysi ja tulkinta

Tutkimus on toteutettu kahden tapauksen tapaustutkimuksena, jossa on käytetty erilaisia tiedonhankintamenetelmiä, kuten kuntien ja vuokratyöyhtiöiden strategiadokumentteja, tilastoja, virallisia aineistoja, sekä vuokratyöyhtiöiden toimitusjohtajien haastatteluja. Kyse on siis myös teoreettisesta tutkimuksesta ja pohdin sitä, miten vuokratyöyhtiöiden asema ja johtamiskäytännöt sijoittuvat osaksi kuntakonsernin ja yhteiskunnallisten muutosten toimintakenttiä. Tutkimuksen analyysivaiheessa on yhdistelty teoreettista viitekehystä ja empiiristä aineistoa toisiinsa abduktiivisen päättelyn avulla.

Laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistoa voidaan kerätä usealla eri tavalla. Yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi sekä dokumentteihin sisältyvän tiedon tutkiminen (Tuomi & Sarajärvi 2009: 71). Yhdeksi case-tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi olen valinnut puolistrukturoidun teemahaastattelun, sillä sen avulla on mahdollista tutkia kokonaisvaltaisesti yksilön ajatuksia, kokemuksia, tunteita ja uskomuksia (Hirsjärvi & Hume 2011: 48). Haastattelututkimus on luonteva valinta menetelmäksi, koska se on usein ainut keino kerätä merkityksiä ja tulkintoja, joita ihmiset ovat antaneet ilmiöille (Koskinen ym. 2005: 106). Useat tapaustutkimukset käyttävät tietolähteenä haastattelua, sillä tavallisesti tässä tutkimustavassa keskitytään ihmisiä koskevien asioiden ja käyttäytymisen tutkimiseen (Yin 2009: 108).

Hirsjärven ja Hurmeen (2011: 35) mukaan tutkimusmenetelmän valinnassa tulisi kiinnittää huomiota menetelmän tehokkuuteen, tarkkuuteen ja luotettavuuteen. Puolistrukturoidussa haastattelussa kaikille haastateltaville esitetään samat tai melko samat kysymykset samassa järjestyksessä, mutta haastateltavalle ei tarjota valmiita vastausvaihtoja. Teemahaastattelussa haastattelijalla on valmiit aihealueet, joista haastatteluissa keskustellaan. Malli tarjoaa joustavuutta sekä tutkijalle että haastateltavalle. (Eskola & Suoranta 1998: 86.)

Haastattelua on myös pidetty systemaattisimpana tiedonkeruun muotona (Hirsjärvi, Remes & Sajaavaara 1997: 207). Haastattelumetodin etuna on pidetty erityisesti sen joustavuutta, sillä haastattelijan on mahdollista esittää kysymyksiä uudelleen ja haluamassa järjestyksessä sekä oikaista mahdollisia väärinkäsityksiä. Toisaalta haastattelun on nähty olevan kallis ja aikaa vievä aineistonkeruumuoto. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 72-73.) Lisäksi haastattelun negatiivisena puolena on nähty myös useat virhelähteet, joita voi aiheutua sekä haastattelijan että haastateltavan toimesta (Hirsjärvi & Hume 2011: 35).

Lisäksi aineistonkeruuta määrittelee myös tutkimuksen osittain teoreettinen luonne. Kerään aineistoa eri tietolähteistä ja teorioista, kuten tieteellisestä kirjallisuudesta, tilastoista, kuntien ja vuokratyöyhtiöiden suunnitelmista ja strategioista sekä haastatteluaineistosta. Tutkimusaineistoa yhdistän

keskenään aineistotriangulaatiolla. Yksinkertaistaen triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten tietolähteiden, menetelmien tai teorioiden yhdistämistä tutkimuksessa (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006: 16). Triangulaatiolla voidaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta, koska useammalla kuin yhdellä aineistolla saadaan luotettavampi ja kattavampi kuva tutkimuksen kohteesta (Eskola & Suoranta 2000: 69; Tuomi & Sarajärvi 2002: 141-142).

Tutkimuksen haastatteluaineisto koostuu kahden vuokratyöyhtiön toimitusjohtajan haastattelusta. Kunnan tytäryhtiön toimitusjohtajan tehtävänä on hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti ja haastateltavien valinta pohjautuu siihen ennakkokäsitykseen, että toimitusjohtajilla on paras käsitys tytäryhtiön toiminnasta. Haastattelut on toteutettu yksilöhaastatteluina helmi-/maaliskuussa 2016. Haastattelun teema-alueet on määritelty etukäteen ja ne on käyty läpi kaikkien haastateltavien kanssa.

Luottamuksella on haastattelutilanteessa tärkeä merkitys osana haastattelijan ja haastateltavan välistä vuorovaikutussuhdetta. Luottamukselliseen suhteeseen kuuluu se, että haastateltava tietää haastattelun tarkoituksen ja että haastattelusta saatuja tietoja säilytetään luottamuksellisena. (Ruusuvoori & Tiitula 2005: 41.) Lisäksi haastatteluaineiston tärkeitä normeja ovat tunnustettavuuden estäminen (Kuula 2006: 200-201). Haastattelut on nauhoitettu haastateltavien luvalla ja nauhoitukset litteroitu eli kirjoitettu tekstimuotoon aineiston analyysia varten. Aineiston litteroinnissa on huomioitu, että ne vastaavat haastateltavien suullisia lausuntoja tai niitä merkityksiä, joita haastateltavat vastauksiinsa antavat (Vilkka 2005: 116).

Tutkimuksen tekoon liittyy kuitenkin myös aineiston analyysi eli löydösten liittäminen aikaisempaan ilmiötä kuvaavaan tietoon. Sisällönanalyysissä kerättyä aineistoa tarkastellaan erotellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien sekä tiivistäen. Sisällönanalyysissä teorian merkitys ja paikka voivat vaihdella tutkimuksen sisällä. Teoria voi toimia tutkimusta ohjaavana tekijänä tai teoriaa itsessään voidaan muodostaa aineistoa analysoimalla. Sisällönanalyysin avulla pyrin muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyn kuvauksen, jonka avulla tutkimustulokset voidaan kytkeä ilmiön laajempaan kontekstiin ja muihin aihetta käsitteleviin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2004: 97; Tuomi & Sarajärvi 2009: 105, 107-108.)

Sisällönanalyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti (Eskola 2001, 137). Tutkimuksessani käytän aineiston analyysimenetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Teoriaohjaavassa analyysissä ajatteluprosessit rakentuvat sekä aineistolähtöisyyden että valmiiden teorioiden varaan. Näitä pyritään yhdistelemään toisiinsa abduktiivisen päättelyn avulla. Aineistosta tehdyille löydöksille ja niistä tehdyille tulkinnoille etsitään teoriasta selityksiä tai vahvistuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 97-99) Teoriaohjautuvuuden mukaisesti tutkimukseni aineiston keruuta ja analyysia ohjaa teoreettinen viitekehys.

Analyysiprosessissa noudatan pääosin Tuomen ja Sarajärven (2009) tai Milesin ja Hubermanin (1994: 91-93) kuvaamaa aineiston redusoinnin, klusteroinnin ja abstrahoinnin mallia. Aineiston pelkistämässä eli redusoinnissa analysoitavasta aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennaiset tiedot pois. Samalla aineiston informaatiota tiivistetään ja pilkotaan osiin jolloin relevantit ilmaisut nousevat esiin.

Tutkimustehtävän kysymykset ohjaavat olennaisen tiedon löytämistä. Tämän jälkeen aineisto klusteroidaan eli ryhmitellään siten, että sisällöltään samankaltaiset pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään alakategorioihin asiakokonaisuutta kuvaavilla käsitteillä. Lopuksi aineisto abstrahoidaan eli käsit-

teellistetään, jolloin muodostetut alakategoriat yhdistetään vielä yläkategorioiksi ja niitä kuvaaviksi teoreettisiksi käsitteiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 108- 112, 118.)

Eskolan & Suorannan (1998: 62-64) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston määrä on tutkimuskohtainen ja aineistoa on tarpeeksi silloin, kun uudet vastaukset eivät tuo tutkimukseen tutkimusongelman kannalta enää uutta tietoa. Aineiston saturaatio eli kylläisyys tai riittävyys määritellään tapauskohtaisesti.

2.3 Tutkimuksen kohteet

Valitsen tutkimukseni tapaukset kuntien ARA-asuntojen asuntojen käyttöasteiden perusteella. Kunnat on valittu Pirkanmaalta, koska haastatteluaineiston kerääminen on helpompaa, kun sen voi tehdä tutkijan omassa maakunnassa. Lisäksi tapausten valintaan vaikuttaa aikaisempi tutkimus (ks. Hiltunen 2008; Paloposki 2008; Ympäristöministeriö 2010; Paukku 2012), joka on liittänyt vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat koskemaan pääosin rakennemuutosalueita. Työ- ja elinkeinoministeriön rakennemuutos raportin (Felin & Mella 2013) mukaan valitsemani kunnat eivät kuitenkaan sijaitse rakennemuutosalueella.

Suuren ongelman tutkimukselleni aiheutti se, että alkuperäisistä suunnitelmista huolimatta en tavoittanut yhdenkään kohdekunnan vuokrataloyhtiön hallituksen puheenjohtajaa antamaan haastattelua tutkimustani varten. Tämä pakotti minut vaihtamaan haastattelun kohteet vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajiin. Jouduin myös typistämään tapausten määrää kahteen alkuperäisen neljän tapauksen sijasta, koska en saanut sovittua haastattelusta useampien toimitusjohtajien kanssa. Tilanteen teki mahdottomaksi sekä toimitusjohtajien että oman aikataulun kireys. Haastatteluja tehdessäni ja verratessani niitä alan tieteellisiin artikkeleihin ja kirjallisuuteen, saatoinkin kuitenkin todeta saaneeni hankittua riittävän aineiston analyysiä varten.

ARA-asuntojen käyttöasteita mittaa vuosittain asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Käyttöasteet jaetaan seuraaviin arvoluokkiin (ks. Taulukko1).

Käyttöaste	(%)	2014		2013	
		kpl	%-osuus	kpl	%-osuus
erinomainen	>= 98,0	51	17 %	58	19 %
hyvä	95,0 - 97,9	57	19 %	71	23 %
tydyttävä	90,0 - 94,9	79	26 %	61	20 %
heikko	< 90,0	80	26 %	75	25 %
ei tietoa		37	12 %	39	13 %
	Yhteensä	304	100 %	304	100 %
Käyttöasteen	keskiarvo		90,9 %		91,7 %

Taulukko1. Kunnan ARA-asuntojen käyttöasteet vuosina 2013 ja 2014 (ARA 2015b: 6)

Vuonna 2015 Pirkanmaan 22:sta kunnasta tyydyttävän ARA-asuntojen käyttöasteen sai 11 kuntaa ja heikon käyttöasteen kuusi (6) kuntaa (ARA 2015c). Tällöin 17 kunnan vuokrataloyhtiöt Pirkanmaalla toimivat vuonna 2014 alle 95 % käyttöasteella. Tämä prosentuaalinen raja on merkittävä,

sillä ongelmia yhtiöiden talouden hoidossa alkaa ilmenemään, jos käyttöaste tippuu alle 95 prosentin (Parkkonen 2015). Kestämättömiä ongelmia syntyy alle 90 prosentin käyttöasteella toimiville vuokrataloyhtiöille.

Valitsin tutkimukseen kahden eri kunnan ARA-asuntoja: yhden heikon käyttöasteen saaneen ja yhden hyvän käyttöasteen saaneen kunnan jotka ovat väestömäärältään vertailukelpoisia (ks. Taulukko2). Minua kiinnostaa tutkia sitä, onko käyttöasteiltaan eroavien vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajien kertomuksissa jotain sellaista, mikä selittäisi käyttöasteiden eroavaisuuksia. Valitsin väkiluvultaan pieniä kuntia, koska nämä kunnat ovat aikaisemmassa vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmia koskevassa tutkimuksessa jääneet katveeseen.

Kunta	ARA-asuntojen käyttöaste (2013)	ARA-asuntojen käyttöaste (2014)	Väkiluku (2014)
Orivesi	86,2	89,4	9582
Parkano	98,0	96,3	6810

Taulukko2. Väestö- ja asuntomarkkinatietoja 2014 kunnittain (ARA 2015c)

3. VUOKRATALOYHTIÖIDEN TOIMINNAN RAKENTEET JA OHJAUSMEKANISMIT

Tämän luvun tarkoituksena on havainnoida sitä, että vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin on erilaisia syitä kuten 1) toimintaympäristö 2) ohjausjärjestelmät 3) kuntien konsernirakenne, ja 4) johtaminen. Kuvaan luvussa niitä rakenteita, joille käyttöasteongelmat rakentuvat. Lisäksi tarkoituksena on selventää hallinnon eri tason toimijoiden välisiä suhteita ja ohjausmekanismeja.

Tutkimuksen taustatekijöitä jäsennän seuraavalla kuviolla:



Kuvio1. Tutkimuksen taustatekijät

3.1 Yhteiskunnallisten ja alueellisten muutosten vaikutukset vuokra-asuntojen käyttöasteongelmien taustalla

Tärkein syy vuokrataloyhtiöiden taloudellisiin vaikeuksiin on asuntojen vajaakäytössä. Vajaakäyttöön kuitenkin vaikuttavat monet yhteiskunnalliset ja alueelliset tekijät, joita on syytä tarkastella jo tutkimuksen alussa. Taantuvien alueiden ja vuokra-asuntojen käyttöasteiden alenemisen nähdään tutkimuksissa olevan yhteydessä toisiinsa. Ensinnäkin niiden voidaan katsoa ruokkivan toisiaan ja toiseksi niitä selittävät samat taustailmiöt. Kuntien heikkoon vuokra-asuntojen käyttöasteeseen voidaan löytää syitä *rakennemuutoksesta, muuttoliikkeestä, työpaikkojen vähenemisestä ja väestörakenteen muutoksesta.* (Hiltunen 2008: 26-27; Ympäristöministeriö 2011a: 7, 9; Paukku 2012: 5.)

Kuntakontekstissa rakennemuutoksella tarkoitetaan eri ilmiöiden aiheuttamaa yhteisvaikutusta, jonka seurauksena julkisen sektorin on pakko muuttaa rakenteitaan vastatakseen perustehtävänsä eli edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Yleensä puhutaan kuitenkin elin-

keino- ja väestöpohjan rakennemuutoksesta. Kutien toimintaympäristössä tapahtuvia keskeisiä rakennemuutoksen teemoja ovat tutkijoiden mukaan julkisen talouden kestävyysvaje, polarisaatiokehitys ja väestön ikääntyminen (Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 3, 73, 113) Rakennemuutos asettaa kunnille tarpeen tuottaa jatkuvaa toimintaympäristön analyysia ja kysyä itseltään miten strategiamme soveltuu muuttuneeseen tilanteeseen. Tätä myös käyttöasteongelmien kanssa painivien vuokratyöyhtiöiden hallintojen tulisi kysyä itseltään.

Väestörakenteen muutos jakaa kuntia muuttoliikkeen ja ikärakenteen kehityksen perusteella voittajiin ja häviäjiin. Muuttoliike on lisääntynyt koko 2000-luvun ja se vaikuttaa kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen voimakkaasti (Pauku 2012: 2; Paananen, Haveri & Airaksinen 2014: 35) Ympäristöministeriön (2011a: 10) mukaan väestöään menettävät eniten pienet kunnat. Nuorten, alle 25-vuotiaiden kotitaloudet asuivat vielä vuonna 2010 pääasiassa (81%) vuokralla. Ikääntyneistä vain 19 % asuu vuokra-asunnoissa, pääosin ARA vuokra-asunnoissa. (Poutanen, Laurinkari, Hynynen 2008: 20; Tilastokeskus 2010a.)

Nuoret ikäluokat ovat muita ikäryhmiä alttiimpia muuttamaan kun taas vanhemmilla ikäryhmillä muuttoalttius vähenee voimakkaasti (Ympäristöministeriö 2011a: 11, 43). Myös asuntokuntien koon pienentymisen voidaan katsovan vaikuttavan aravavuokra-asuntojen käyttöasteeseen jos tarjolla olevat asunnot ovat liian suuria. Aravavuokra-asuntojen vuokratasoissa ei ole juuri eroa vapaa-rahoinaisten vuokra-asuntojen vuokriin ja erot vähenevät entisestään kunnan koon pienenemisen myötä (ARA 2014: 8). Asuntokuntien keskikoko on laskenut Suomessa 1960 –luvulta lähtien ja oli vuonna 2014 2,04 henkilöä / asunto. Vuokra-asunnoissa asui vuonna 2013 pääosin 1-2 henkilön asuntokuntia. (Ympäristöministeriö 2011a: 7; Tilastokeskus 2014a: 6.) Tällä voi olla vaikutusta siihen, että isommat vuokra-asunnot jäävät pieniä herkemmin tyhjiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan globaalien trendien aiheuttaman rakennemuutoksen takia työpaikkojen määrä on kasvanut keskuksissa ja vähentynyt muilla alueilla. Syitä kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden näivettymiselle voidaan löytää myös 1960-luvulla alkaneesta kaupungistumisesta ja uusi, 1990-luvun lamasta alkanut muuttoalto jatkuu yhä. Työpaikkakehitys on heikointa maaseudulla ja kunnissa joiden asukasluku on pieni (Ympäristöministeriö 2011a: 9; TEM 2014: 3, 22-23). Työpaikkojen mukana muuttavat myös ihmiset ja ennusteiden mukaan väestö vähenee tulevaisuudessa noin 300 kunnassa. Tämä kehitys heijastuu väistämättä asuntomarkkinoihin jolloin väestöään ja työpaikkojaan menettävissä kunnissa vuokra-asuntoja jää tyhjilleen. (Hiltunen 2008: 57.)

Useat yhteiskunnalliset ja alueelliset muutokset vaikuttavat siihen, että vapaa aravakanta on vapaa-rahoinaisten vuokra-asuntoja huonokuntoisempaa, asuntoja on liikaa, asunnot ovat liian suuria kysyttyyn kokoon nähden, ne ovat heikommin varusteltua ja sijaitsevat huonolla paikalla palveluiden tai imagon näkökulmasta. Lisäksi heikko isännöinti ja taloudenpito voivat aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia. Ara-asuntojen saattaa olla myös vaikea kilpailla markkinoille tulevien uusien vapaa-rahoinaisten vuokra-asuntojen kanssa. Näiden eri tekijöiden mukana myös vuokra-asuntojen käyttöasteet alenevat. Kysynnän vähentymisen vaarana ovat lisäksi korjausvelan kasvaminen ja liian matalan vuokratason ylläpitäminen kilpailullisista syistä (Ympäristöministeriö 2011a: 7-8, 14). Seuraavaksi on syytä luoda katsaus kuntien vuokratyöyhtiöihin.

3.2 Vuokratyöyhtiöt

Kuntien vuokratyöyhtiöt on perustettu sosiaalista vuokraustoimintaa harjoittaviksi yhtiöiksi, jotka vuokraavat asuntoja arava- ja korkotukilakien edellyttämien käyttö- ja luovutusrajotusten mukai-

sesti. Niiden omistajalleen eli kunnalle maksamaa osinkoa tai muuta tuottoa rajoittavat lakeihin sisältyvät tuoton tulotusta koskevat rajoitukset. Kunnan omistaman vuokrataloyhtiön tärkeimpiä tavoitteita on tarjota kunnan asukkaille monipuolisesti kohtuuhintaisia asuntoja. (Hiltunen 2008: 17; ARA 2013a.)

Kunnallisen vuokrataloyhtiön ensisijaiset tehtävät ovat asuntokannan täydentäminen ja kuntalaisten asunnon tarpeen täyttäminen. Lisäksi kunnan tulee sosiaalihuoltolain nojalla huolehtia palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä niille henkilöille, jotka eivät omin voimin pysty asumistaan järjestämään. Vuokrataloyhtiöt eivät pyri tuottamaan omistajilleen voittoa, vaan tuotot mitoitetaan kiinteistöstä aiheutuvien kulujen mukaan. (Anttiroiko ym 2007: 226; Paloposki 2008: 13; Paukku 2012: 12.) Vuokratalojen käyttöasteiden aleneminen aiheuttaa niiden omistajille mm. vuokra-tappioita ja korjausvelan kasvua.

Liiketoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden toiminnan onnistuneisuuden mittarina on pidetty sijoitetuille varoille saatua tuottoa, mutta vuokrataloyhtiöt poikkeavat niitä koskevan lainsäädännön ja toiminnan luonteen vuoksi muista osakeyhtiöistä. Sen sijaan vuokrataloyhtiöiden toiminnan menestyksellisyyden mittaamista varten on kehitetty toisia mittareita. (Hiltunen 2008: 10.) Näitä mittareita ovat muun muassa erilaiset tilinpäätöksen analysointiohjelmat ja raportointisovellukset.

Kuntaomisteisten yhtiöiden lukumäärä on ollut viime vuosina kasvussa ja omistus on levinnyt mm. työterveyshuollon, kiinteistöhoidon ja ruokahuollon palveluihin. Kuntien vuokrataloyhtiöistä suurin osa on osakeyhtiömuotoisia ja yleisin osakeyhtiömuoto on kiinteistöosakeyhtiö. (Valkama 2009: 50.) Vuokra-asuntoja voivat omistaa myös säätiöt, jotka ovat usein erityisryhmille vuokra-asuntoja, esimerkiksi tuki- ja palveluasuntoja ylläpitäviä säätiöitä.

Kunnallisella osakeyhtiöllä ei ole velvoitteita hyväksyä kunnan konserniohjeita, vaan osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain (625/2006) puitteissa erillisenä oikeussubjektina. Vuokrataloyhtiön toimiva hallitus tekee päätökset ilman kunnan vahvistusta. Tytäryhteisöjen ohjaus tapahtuu välillisesti ja kunta voi konserniohjeistuksella halutessaan linjata yhtiön päätöksentekoa. Yhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous, käytännössä omistaja eli kunta. Yhtiökokouksessa kuntaa edustaa usein kunnanjohtaja. (Meklin 2005: 81; Hiltunen 2008: 15, 48; Paloposki 2008: 10.)

Tärkeimpiä vuokrataloyhtiöitä koskevia lakeja ovat kuntalaki, osakeyhtiölaki, asunto-osakeyhtiölaki ja rahoitusmuodon mukaan joko aravalaki, aravarajoituslaki sekä korkotukilaki. Kaikkiaan erilaisia vuokrataloyhtiöiden hallinnossa huomioon otettavia lakeja ja asetuksia on runsaat 50 kappaletta (Hiltunen 2008: 8-10). Vuokrataloyhtiöissä noudatetaan myös lakia yhteishallinnosta vuokrataloissa (649/1990). Sitä sovelletaan kaikissa käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisissa aravavuokrataloissa ja 1.1.2002 jälkeen rahoitetuissa ja rakennetuissa korkotukivuokrataloissa (ARA 2008: 3,5). Yhteishallinto tarkoittaa, että asukkaat pääsevät osallistumaan vuokratalojen hallintoon ja yhtiön hallitukseen valitaan jäseniä asukkaiden nimeämistä ehdokkaista.

Osakeyhtiön toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja ja tilintarkastuselin. Suuremmissa yhtiöissä voi olla lisäksi hallintoneuvosto. Ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiökokous jota seuraavat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Kunta käyttää omistajana päätösvaltaansa yhtiötä sitovasti vain yhtiökokouksessa. Varsinaisesti yhtiön hallinnosta vastaavat hallitus ja toimitusjohtaja. Hallituksella on yleisvastuu yhtiön hallinnon ja varainhoidon valvonnasta sekä strategian luomisesta (Hiltunen 2008: 10.) Koska tutkin työssäni sitä, millaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä, on syytä tarkastella hallituksen toimintaperiaatteita hieman tarkemmin.

3.21 Vuokrataloyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja

Osakeyhtiön toimielimiä ovat yhtiökokous, toimitusjohtaja ja tilintarkastaja. Pienissä kunnissa yhtiökokousta hallinnoi käytännössä kunnanjohtaja, mikäli kunnalla on 100 % osuus yhtiön osakkeista. Vuokrataloyhtiön hallitus määrittää yhtiön tarkoituksen, arvot ja strategian. Jos jokin asia ei kuulu yhtiökokoukselle tai toimitusjohtajalle, se on hallituksen vastuulla. Toimitusjohtajan valinta on yksi hallituksen tärkeistä tehtävistä. Hallituksen puheenjohtaja on kuitenkin toimitusjohtajan esimies ja yhteydenpitäjä kuntaan päin. (Hiltunen 2008: 10.)

Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa ja vastaa yhtiön kirjanpidon lainmukaisuudesta. Hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät menevät osittain limittäin. Osakeyhtiölaki korostaa hallituksen merkitystä vuokrataloyhtiöiden asioiden hoidossa, mutta käytännössä yhtiön menestys ja asioiden hoidon onnistuminen riippuu suuresti myös toimitusjohtajasta. Onnistunut toimitusjohtajan valinta on edellytys, jotta yhtiön toiminta ja kunnan sekä vuokrataloyhtiön yhteistyö on menestyksellistä. (Hiltunen 2008: 12; Osakeyhtiölaki.)

Vastuun yhtiön toiminnasta kantaa aina toimitusjohtaja ja yhtiön hallitus. Hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja eivät voi vapautua vastuusta vetoamalla kunnalta saatuihin ohjeisiin, vaan vastaavat päätöksistään osakeyhtiölain mukaan viime kädessä omalla omaisuudellaan. Vaikka ohjeet eivät oikeudellisesti sido yhtiön toimitusjohtajaa ja hallitusta on hyvän hallintotavan mukaista, että yhtiön toimintaa koskevista asioista neuvotellaan kunnan ja tytäryhteisön välillä ja niihin pyritään löytämään yhteinen ratkaisu. (Hiltunen 2008: 17.) Yleensä hallituksen velvollisuutena on kuitenkin valvoa toimitusjohtajaa.

Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Tytäryhtiön hallitus on lisäksi vastuussa yhtiön menestymisestä tai tappiollisesta toiminnasta, koska hallituksen tehtävänä on valvoa, ettei yhtiön varoja menetetä. Hallituksen toimitusjohtajan haastattelu on siis oiva tapa saada tietoa siitä, miten vuokrataloyhtiön menestys on pyritty varmistamaan. Hallitus hyväksyy yhtiön budjetin ja valvoo sen toteutumista. Hyvin toimivan vuokrataloyhtiön hallituksen tulisi osata määritellä yhtiön tarkoitus, arvot ja strategia. (Hiltunen 2008: 10-12; Paukku 2012, 12.)

Hallituksen on osattava ennakoida suhdannemuutoksia, kuten kunnan vuokratalojen käyttötarvetta. Lisäksi yhtiön strategian tulee olla linjassa kunnan muiden ohjelmien, kuten kuntastrategian, asuntopolitiikan ja asunto-ohjelman kanssa. Vuokrataloyhtiön toiminnassa tärkeintä on toimintaan liittyvien riskien hallinta. (Hiltunen 2008: 11.) Varsinaisesta strategian valmistelusta vastaa yhtiön toimiva johto, mutta tutkimuksessani tutkin strategioiden toimivuutta eli keskityn strategioiden sisältöön, en prosesseihin.

Toimiessaan tytäryhteisön hallituksessa kunnan edustajina hallituksen jäsenet ovat velvollisia noudattamaan konserniohjeen määräyksiä ja ovat poliittisessa vastuussa konserniohjeen noudattamisesta. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistusohjausta ja tytäryhtiön valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Kunta nimittää omistajana tytäryhtiönsä hallituksen ja mikäli tytäryhteisö ei noudata konserniohjeita, voi kunta erottaa yhtiön hallituksen ja vaihtaa toimitusjohtajan omistajavaltaa käyttäen. (Meklin & Martikainen 2003: 38; Hiltunen 2008: 17.)

Vuokrataloyhtiöissä noudatetaan kuitenkin osakeyhtiölakia (624/2006), jonka perusteella yhtiön hallitus tekee päätökset ilman kunnan vahvistusta. Toimivaltasuhteet emokunnan ja sen tytäryhtiön välillä ovatkin sekavat, eivätkä varmasti johda parhaisiin kahden toimijan välisiin synergiaetuihin. Emokunnan ja tytäryhteisöjen välisiä suhteita määrittäviä ohjausperusteita tutkin lisää seuraavassa

luvussa 3.2.

Tavallisesti hallituksen jäsenenä kunnan omistamissa vuokratoyhtiöissä on sekä kunnan luottamushenkilöitä että viranhaltijoita. Tilanteet vaihtelevat kunnittain ja joissain kunnissa hallitus voi koostua pelkästään viranhaltijoista. Laki yhteishallinnosta vuokrataloissa antaa asukkaille oikeuden nimetä asukasedustajan yhtiön hallitukseen, mutta aina tätä oikeutta ei käytetä. (Hiltunen 2008: 11.)

Tytäryhteisöissä kuntaa edustavien henkilöiden valinta tapahtuu osakeyhtiön yhtiökokouksissa. Edustajien ohjeistus on konsernin strategian toteuttamiseen liittyvää omistajaohjausta tytär yhteisöjen hallinnossa. (Meklin & Martikainen 2003: 28.) Paunin mukaan (2012b) kuntien hallintoelinten kokoonpanoja valitessa tulisi huolehtia siitä, että asianomaisilla on riittävä kyseisen toimialan asiantuntemus sekä yleistä talous- ja liiketoimintaosaamista. On vaikeaa arvioida, miten tällaiset vaatimukset täyttyvät pienemmissä kunnissa.

Tytäryhteisöjen hallitusten jäseneksi on monissa kunnissa nimetty kunnanjohtaja tai kunnanhallituksen luottamushenkilö asiantuntijuutta turvaamaan. Jääviyssäännökset estävät kuitenkin luottamushenkilöä osallistumasta yhtiötä koskevan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa, mikäli hän on konsernin tytäryhtiön hallituksen jäsen. (Meklin & Martikainen 2003: 7, 50-51; Hiltunen 2008: 11.) Tämä tuottaa ongelmia asiantuntijuuden ja koko kuntakonsernin läpileikkaavan tiedonkulun turvaamiseen, koska lainsäädäntö estää tässä tapauksessa asioihin parhaiten perehtyneiden henkilöiden osallistumisen päätöksentekoon.

Usein tytäryhtiöiden etäisyys emokunnasta nähdään liian suureksi. Yhtiöt toimivat melko itsenäisesti, strategiasta viestintä ei toimi tehokkaasti eikä kunnanhallitukseen pidä konserniohjeista kiinni kovin tiukasti. Tytäryhtiöiden johtamista voidaan organisoida monella eri tavalla ja perinteisesti konsernin yhtiöitä ei ole koottu kokonaisuudeksi, vaan jokainen yhtiö on ollut suoraan kunnanhallituksen alainen yksikkö. Hajanainen konsernirakenne on johtanut heikkoon käsitykseen tytäryhtiöiden taloudellisesta tilanteesta ja johtanut holtittomien lainojen takauksien myöntämiseen. (Meklin & Martikainen 2003: 30.) Kunta voi omistajapolitiikallaan vaikuttaa tytäryhtiöidensä hallintoon ja toimintaperiaatteisiin, seurata valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista sekä valvoa toiminnan tuloksellisuutta.

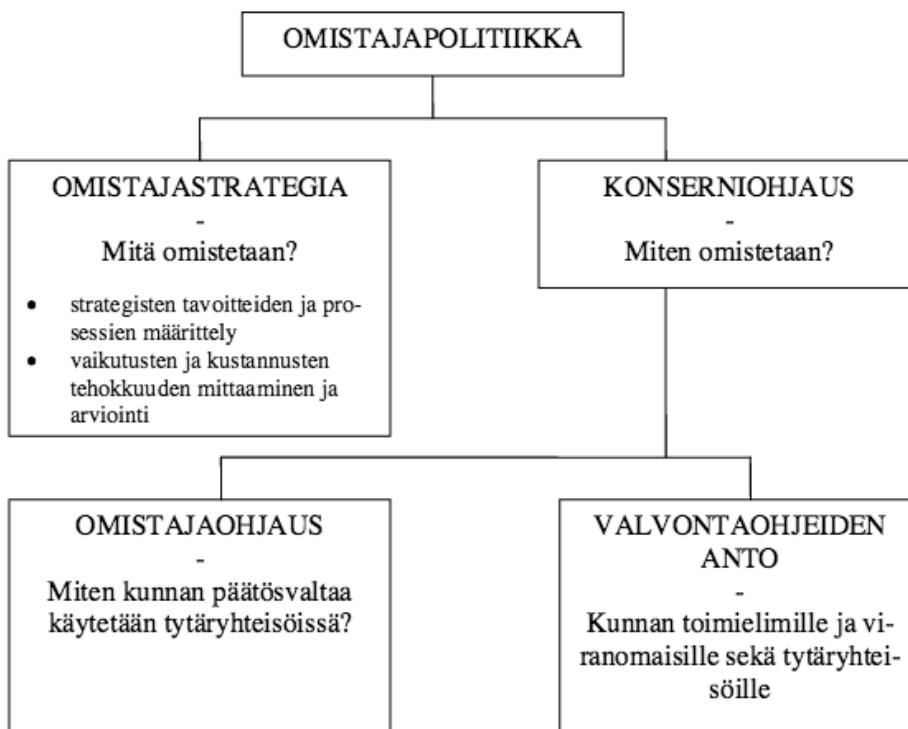
3.3 Omistajapolitiikka vuokratoyhtiöissä

Kuntien omistajapoliittiset linjaukset ohjaavat kuntien omaisuuden käyttöä ja omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kunnan henkilöstölle, luottamushenkilöille sekä tytäryhtiöille päätöksenteon pohjaksi. Linjausten tarkoituksena on turvata menestykäs toiminta, päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys sekä pääoman käytön tehokkuus. Omistajapoliittisen toiminnan lähtökohtina tulisi olla erilaiset kehittämistavoitteet ja strategiat sekä arviot toimintaympäristön muutoksista. Strategiat ovat tärkeä osa kuntakonsernin ohjausta ja johtamista. Omistajapoliittiset linjaukset tukevat olennaisesti myös kunnan yleisen strategian toteutumista. Kunnan omistajapolitiikka ja sen jatkuva arviointi on osa kunnan strategista johtamista. (Huttunen 1994: 44; Meklin & Martikainen 2003: 54; Kuntaliitto 2005a: 3; Maanonen 2007: 39, 102-104) Kunnat ovat uudistaneet omistajapolitiikkaansa ja konserniohjeitaan nimenomaan parantaakseen konsernin ohjausta ja johtamista (Nyholm, Hollo, Cay 2006: 38).

Omistajapolitiikan tärkeyttä kuntien vuokratalojen toiminnan ohjauksessa on korostettu sillä, että kunnat omistavat n. 246 000 valtion rahoittamaa asuntoa, joka on 60 % kaikesta asuntokannasta ja

tällaisen asuntomäärän käytölle ja suuren omaisuuserän hallinnoinnille on ollut tärkeää luoda selkeät periaatteet (Hiltunen 2008: 6; Paloposki 2008: 7). Kunnan vuokratalojen omistajapolitiikka määrittelee mikä on kunnan osuus alueensa asuntotarjonnassa ja minkä verran ja millaisia asuntoja kunta omistaa. Linjauksissa määritellään edelleen miten kunnan asunto-omaisuutta ylläpidetään ja kehitetään siten, että se palvelee kuntalaisten ja kunnan tarpeita tulevaisuudessakin. Kuntien pääoman tehokasta käyttöä varten Kuntaliitto suosittelee, että kunnat vahvistaisivat itselleen omistajapolitiittiset linjaukset ohjaamaan päätöksentekoa (Paloposki 2008: 7).

Omistajapolitiikka voidaan jakaa Kuntaliiton mallin mukaan omistajastrategiaan, konserniohjaukseen ja valvontaohjeiden antoon, mutta tässä tutkimuksessa keskityn kunnan omistajaohjaukseen, eli siihen miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä (ks. kuvio 2)



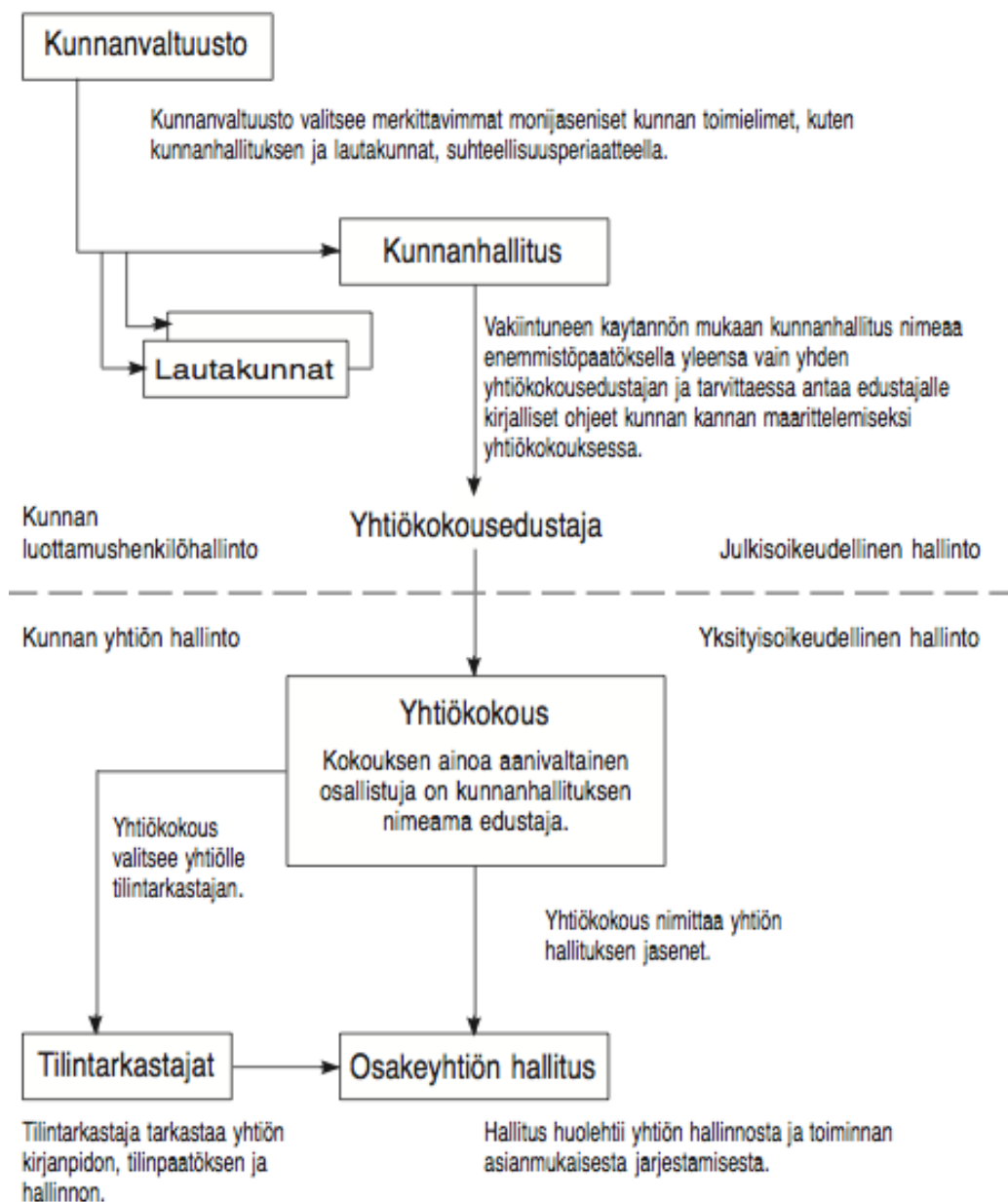
Kuvio 2. Omistajapolitiikka (Kuntaliitto 2005a: 9)

Omistajaohjauksella voidaan tarkoittaa kunnan edustajien päätösvaltan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä (Määttä 2010: 194). Yritysten omistajaohjauksesta on Maanosen (2007: 53) mukaan viimeaikoina kiinnostuttu niin sanottujen portfolio-omistajien määrän kasvun takia, jolloin yrityksiä yritetään kehittää mahdollisimman paljon voittoa tuottaviksi. Itse koen, että julkissektorin näkökulmasta kuntakonsernioiden toiminnan organisoimiseksi on etsitty yhä tehokkaampia ja sujuvampia tapoja niukkenevien resurssien ja lisääntyneiden velvoitteiden myötä. Myös Anttiroiko (2010: 18) toteaa, että yritysmäisten ja markkinaehtoisten vaihtoehtoisten palvelutuotantojen, kuten yhtiöittämisen, yleistymisen takana on pyrkimys kustannustehokkuuden lisäämiseen ja palvelun laadun parantamiseen.

Omistajaohjauksella päätetään miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä. Se on yksi tavoista, jolla omistajapolitiikka viedään käytäntöön. Maanosen (2007: 103) mukaan oikealla tavalla toteutettu omistajaohjaus ei puutu operatiiviseen johtamiseen, vaan se tarkoittaa omistajaintressin valvomista strategisella tasolla. Kunnanvaltuusto hyväksyy omistajapolitiittiset linjaukset ja kunnan ylin johto eli valtuusto ja hallitus, määrittelevät toiminnan tavoitteet ja valitsevat operatiivisesta

toiminnasta vastaavien organisaatioiden toimielimet. Nämä toimielimet, kuten tytäryhtiön toimitusjohtaja, järjestävät käytännön toiminnan siten, että tavoitteet saavutetaan. (Paloposki 2008: 8.) Omistajaohjaus ilmentyy myös tytäryhtiöiden yhtiökokouksissa, joissa omistajan tahtoa tuodaan julki.

Tytäryhtiön hallituksen valinta on kenties näkyvin omistajaohjauksen muoto ja hallitusta valittaessa on syytä kiinnittää huomiota sen asiantuntevuuteen. Kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen toimintaa ja päätöksentekoa koko konsernin tavoitteita ja etua silmällä pitäen. Kunnanhallituksen tehtävänä on näin ollen ohjeiden antaminen kuntaa yhtiössä edustaville henkilöille (Hiltunen 2008: 11-12; Paloposki 2008: 8). Kunnanvaltuuston tehtävä on määrittää kuntaomistajan tahtotila ja omistajapolitiikka. Valtuuston valta onkin luonteeltaan enemmän poliittista kuin juridista. Seuraava kuvio (kuvio 3) selventää kunnan hallinnon ohjausjärjestelmää:



Kuvio 3. Kunnan hallinnon ohjausjärjestelmä (Anttiroiko ym. 2007: 233)

Valtuuston roolin takia konsernijohtamisessa korostuu poliittisen ohjauksen rooli ja yksittäiset intressit ohjaavat entistä vähemmän strategioiden määrittelyä. Toimivan johtamis- ja ohjausjärjestelmän ohella aito yhteistyö ja sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin ovat edellytys kunnan menestykselle (Paloposki 2008: 8). Ongelmana on, että osakeyhtiölain perusteella tytäryhtiön yhtiön hallitus tekee päätökset ilman kunnan vahvistusta. Maanosen mukaan yhtiöiden osaoptimoinnin ongelmat tulevat esiin siinä, että yhtiöt eivät sovelle konserniohjetta, jos he kokevat sen olevan yhtiön edun vastaisen. (Maanonen 2005: 48-49.)

Johtosäännön ohella toinen kuntakonsernin johtamisen kannalta oleellinen määräys on konserniohje, jonka niin ikään valtuusto hyväksyy (Meklin & Martikainen 2003: 38). Konserniohjeella ohjeistetaan emokunnan ulkopuolisia itsenäisiä juridisia yksiköjä ja siinä selvitetään kuinka konserniohjaukseen ja –johtamiseen liittyvät asiat on järjestetty; kuka valvoo ja ohjaa konserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa. Konserniohje ei kuitenkaan voi sitoa emokunnan ulkopuolisia juridisia yksiköjä tai tytäryhtiön toimivaa johtoa ja hallitusta (Maanonen 2005: 49). Toisaalta tytäryhtiön hallituksen jäsenet velvoitetaan noudattamaan konserniohjetta ja emokunta voi omistajavaltaa käyttäen erottaa yhtiön hallituksen ja vaihtaa toimitusjohtajan, mikäli se kokee, ettei sen ohjeita noudateta (Meklin & Martikainen 2003: 38). Näiden kahden instanssin ohjausjärjestelyitä sekoittaa vielä se, että osakeyhtiölain mukainen ohjaussuhde emokunnan ja tytäryhtiön välillä etenee yhtiökokouksen kautta.

Kuntakonserneissa toimintanormeja on kerätty myös valtuuston hyväksymiin johtosääntöihin, joilla säädellään konsernin hallintoa, toimintaa ja johtamista. Pakollisia johtosääntöjä ovat hallinto- ja virkasääntö. (Maanonen 2005: 49.) Johto- ja ohjesäännöillä valtuusto voi delegoida valtaansa eteenpäin ja niillä ohjataan virkamiesten ja alempien toimielinten toimivaltuuksia ja toimivallan käyttöä (Rannisto 2005: 94). Osakeyhtiölaki ja erilaiset oikeudelliset sääntelyt antavat juridisen kehyksen siitä, missä puitteissa kaikki yhtiöt joutuvat toimimaan. Yhtiöoikeudellinen sääntely on kuitenkin nähty väljäksi, minkä vuoksi monissa maissa on pidetty tärkeänä antaa tarkempia suosituksia. Tunnetuimpia suosituksia ovat vuonna 2004 Isossa-Britanniassa julkaistu Combined Code on Corporate Governance ja OECD:n julkaisemat corporate governance periaatteet. Suomessakin yhtiöiden corporate governance kehittäminen perustuu elinkeinoelämän itsesäätelyn varaan. (Anttiroiko ym. 2007: 237.)

Omistajaohjausta voidaan vahvistaa kuntien corporate governance –suosituksilla. Neilimo (1998: 414) tarkoittaa corporate governancella eli hyvällä hallinnointitavalla yrityksen hallintoa ja johtamisen valvontaa. Termiä on käytetty kuvaamaan myös johtamisen keskeistä ohjeistoa tai yrityksen käyttäytymissääntöjä, jotka tehostavat yrityksen sisäistä johtamista, päätöksentekoa ja viestintää (Hirvonen ym. 2003: 21; Erma 2010: 19). Corporate Governancen on myös kuvattu tarkoittavan järjestelyjen kokonaisuutta, joka sisältää päätösvallan jakamisen emokunnan, tytäryhtiön hallituksen ja tytäryhtiön johdon kesken sekä johdon valvonnan järjestämisen (Anttiroiko ym. 2007: 236).

Mähösen (2010: 1) mukaan osakeyhtiöympäristössä hyvällä hallinnointitavalla tarkoitetaan niitä sääntöjä, joilla valta, vastuu ja varallisuus jaetaan yhtiössä keskeisten sidosryhmien kesken. Corporate governance antaa suosituksia siitä, miten yhtiöiden hallintoa tulisi järjestää. Corporate governancen keskeisimpänä toimielimenä nähdään yrityksen hallitus, jonka tehtävänä on johdon valvonta ja yrityksen avustaminen (Zahra & Pearce: 1989: 294).

Valvontaa suorittamalla hallitus varmistaa, että johdon toiminta tukee omistajan, omassa tutkimuksessa emokunnan, etua. Avustustehtävässä tytäryhtiön hallitus määrittää yrityksen strategiaa edelleen operatiiviselle johdolle (Huse 2007: 15). Strategiat määrittää kunnassa valtuusto, jonka roolia

kunnan strategisena johtajana kuntalaki painottaa. Tytäryhtiön hallitus hyvän hallinnointitavan mukaisesti valvoo, että valtuuston suuntautumispäätöksiä noudatetaan ja että ne välittyvät tytäryhtiön toimintaan. Haastatteluaineistossa pyrin myöhemmin selvittämään minkälaisilla strategioilla vuokratyöyhtiöiden menestystä on pyritty varmistamaan. Ohjausjärjestelmillä, kuten hyvällä hallinnointitavalla, pyritään turvaamaan omistajien oikeuksia ja estetään johtoa myöskään väärinkäyttämästä tietämystään. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 29–32.)

Kuntien omistajaohjauksessa syntyy jännite julkisen omistajan ja yksityisen tytäryhteisön toiminnan logiikkojen välille. Omistajaohjaus on kuitenkin vain yksi vuokratyöyhtiöiden hallintoon vaikuttavista linjauksista. Vuokratyöyhtiöiden toimintaan vaikuttavien linjausten selkeys, käyttöönotto ja relevanssi ovatkin suuria haasteista, kun ruvetaan arvioimaan sitä minkälaisilla valinnoilla ja hallinnolla vuokratyöyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä. Olennaista ohjauksen toimivuuden kannalta on hallituksen ja tytäryhtiön toimitusjohtajan selkeät roolit yksityisen ja julkisoikeudellisen hallintotasojen toiminnan koordinoijina. Vuokratyöyhtiöiden menestyksekkäiden strategioiden muotoilemisen ja johtamisen kannalta kyse on siitä, miten eriytyneistä ohjauksen osista luodaan toimiva kokonaisuus.

Omistajaohjaus, joka liittyy laajasti konsernijohtamiseen ja sen kehittämiseen, on mekanismi jonka kautta kunta voi toimia eräänlaisena verkoston tai koko konsernin koordinoijana (Nyholm, Hollo, Cay 2006: 36-37). Hallintaa (Governance) koskeva keskustelu on nostanut esiin erityisesti organisaatioiden verkostoitumiseen ja toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen liittyvät kysymykset. Niissä erityisen kiinnostuneita ollaan julkisen ja yksityisen toiminnan rajapinnoista sekä uudeltaisista yhteistoiminnan muodoista. (Stenvall, Johanson, Pekkola & af Ursin 2015: 50.) Näillä rajapinnoilla vuokratyöyhtiötkin toimivat. Julkisen hallinnon muutoksista ja hallintoreformeista kerron enemmän luvussa 4. Kuntakonsernit eroavat toisistaan kokonsa ja rakenteidensa puolesta. Tällöin myös konsernin ohjauskeinot ja -hallintakeinot ovat erilaisia, koska pienempiin kuntiin ei välttämättä ole edes syntynyt kattavaa konsernirakennetta. Seuraavassa luvussa esittelenkin yleisesti kuntakonsernin rakenteita ja kuntakonsernia johtamisjärjestelmänä.

3.4 Kuntakonserni

Julkinen sektori on avautunut viime vuosikymmenten aikana yksityisen sektorin suuntaan. Tähän ovat vaikuttaneet suuresti hallinto- ja markkinamekanismien muutokset (ks. luku 3.5). Monet kunnat pyrkivät koordinoimaan palveluja erilaisin sopimuksin ja yhteistyöjärjestelyin itsenäisen palvelutuotannon sijaan. Perinteisiä julkishallinnon organisaatiomuotoja voitiin alkaa muuttamaan 1980-luvun lopun vapaakuntakokeilun myötä. Tämän hankkeen siivittämänä säädettiin vuonna 1993 voimaan tulleet valtiosuusjärjestelmän uudistamista koskevat lait (688/1992, 705/1992 ja 733/1992). Kyseiset lait antoivat kunnille vallan suunnata valtiolta tulevaa rahoitusta itse ja päättää oman organisaationsa rakenteesta, huomioiden muutamia rajoituksia. (Tammi 2013: 30-31.) Kunnat ovat soveltaneet kirjanpidollista konserniajattelua vuodesta 1997 lähtien, jolloin kuntalakiin tuli vaatimus konsernitaseen laatimisesta. Tavoitteena oli kuntien itsenäisen määräysvallan lisääminen.

Hierarkkisista järjestelmistä siirryttiin kohti konsernimaisuutta, markkinaohjausta ja verkostoitumista. Uudet markkinasuuntautuneet toimintatavat, tilaajien ja tuottajien erottelu sekä liikelaitoskehitys loivat uudentyyppisiä organisaatioita, jotka etäännyivät perinteisestä hierarkkisesta rakenteesta ja joiden ohjaus alkoi muistuttaa yhtiöiden ohjausta. (Määttä 2010: 90; Tammi 2013: 30.) Tämän luvun tarkoituksena on tuottaa käsitys siitä, minkälaisia rakenteita ja toimintasuhteita vuokratyöyhtiöiden hallinnon ja kuntakonsernin välillä on.

3.41 Kuntakonsernin rakenne

Kuntien konsernijohtamisen ja konsernijärjestelmän sisäistämisen tarvetta perustellaan ensinnäkin sillä, että kunnan rooli on muuttunut palvelun tuottajasta palvelun järjestäjäksi. Tämä on saanut kunnat pohtimaan vaihtoehtoisia palveluiden tuottamistapoja ja organisaatiomuotoja. Toiseksi kuntien toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä on muuttunut, kun kunnissa on siirrytty resurssiohjauksesta tulosohtausmalliin.

Sen sijaan, että kunnan johto ohjaisi toimintaa osoittamalla rahoitusta palveluita tuottaville yksiköille menolajeittain, se jakaa tulosohtausmallin mukaisesti toimijat kahteen ryhmään, tilaajiin ja tuottajiin. Lisäksi palvelut ja rahoitus kytketään yhteen. Tämän on katsottu merkitsevän vallan ja vastuun uusjakoa, jossa kunnan keskusjohtoon rooliksi on tullut strateginen johtaminen ja palveluiden tilaajana toimiminen. Keskeiseksi kuntaorganisaation tehtäväksi on tullut myös palvelutuotannon laadun seuraaminen. (Meklin & Martikainen 2003: 14-15; Kurkinen-Supperi 2006: 33; Fredrikson, Hyvärinen, Mattila, Wass 2009: 24.)

Tulosjohtaminen oli ensimmäinen Suomen kunnissa yleisesti käytetty kokonaisvaltainen johtamismenetelmä. Se yleistyi valtionhallinnossa jossa se oli keskeinen osa uuden julkisjohtamisen ajattelua ja jossa sitä korostettiin byrokraattiselle järjestelmälle vaihtoehtoisena, palveluiden tuottamistehtävään paremmin sopivana järjestelmänä. (Möttönen 1997: 52-53; Määttä 2010: 168.)

Tulosohtauksen ideaalimallissa perusideana on, että tulosityksiköt toimivat tehokkaammin ilman kankeaa hallintoa. Valtaa ja vastuuta tuottamisesta siirretään tulosityksiköille jonka seurauksena kuntalaiset saavat mahdollisimman hyvää vastiketta verorahoilleen. Tulosohtauksessa hierarkkiseen ohjaukseen otetaan mukaan sopimuksellisia elementtejä, eikä ylempi organisaatiotaso anna määräyksiä alemmalle tasolle, vaan määrittää sen mitä alemman tason tulee tehdä asettamalla yksikölle tulostavoitteita ja seuraamalla tavoitteiden toteutumista. (Meklin 2003: 16-17, 67-68; Möttönen 2014: 14.) Sopiminen vähentää hierarkkisen ohjauksen tarvetta ja lisää yksiköiden mahdollisuuksia valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tutkijoiden (Meklin & Martikainen 2003: 16-17; Kallio ym. 2004: 79-80) mukaan tulosohtausmallin piirteet edistävät tehokkuutta, mutta tuovat mukanaan myös ongelmia, koska itsenäisillä tulosityksiköillä on taipumusta katsoa omaa etuaan ohi kuntakonsernin kokonaisedun. Toisin sanoen itsenäisillä tulosityksiköillä on taipumusta osaoptimointiin. Määttä (2010: 170) mukaan strateginen johtaminen on vähitellen syrjäyttänyt tulosjohtamisen hallitsevana menetelmänä palveluiden järjestämisessä.

Konsernijohtamisen perusideana on saada kaikki yksiköt ymmärtämään tehtävänsä, noudattamaan kuntastrategiaa, toimimaan tehokkaasti yhteistoiminnassa varmistaakseen menestymisensä eikä sortua osaoptimointiin (Tokkola & Ketonen 2005: 189). Karlöfin (2004: 11-14) mukaan konsernirakenteen todelliset synergiat ovat harvinaisia, mutta niitä voi esiintyä esimerkiksi koordinoitun strategian muodossa. Konsernijohtamisen toimintalogiikan ymmärtäminen on olennaista, kun millä tavalla organisaation sisäinen koordinaatio järjestyy.

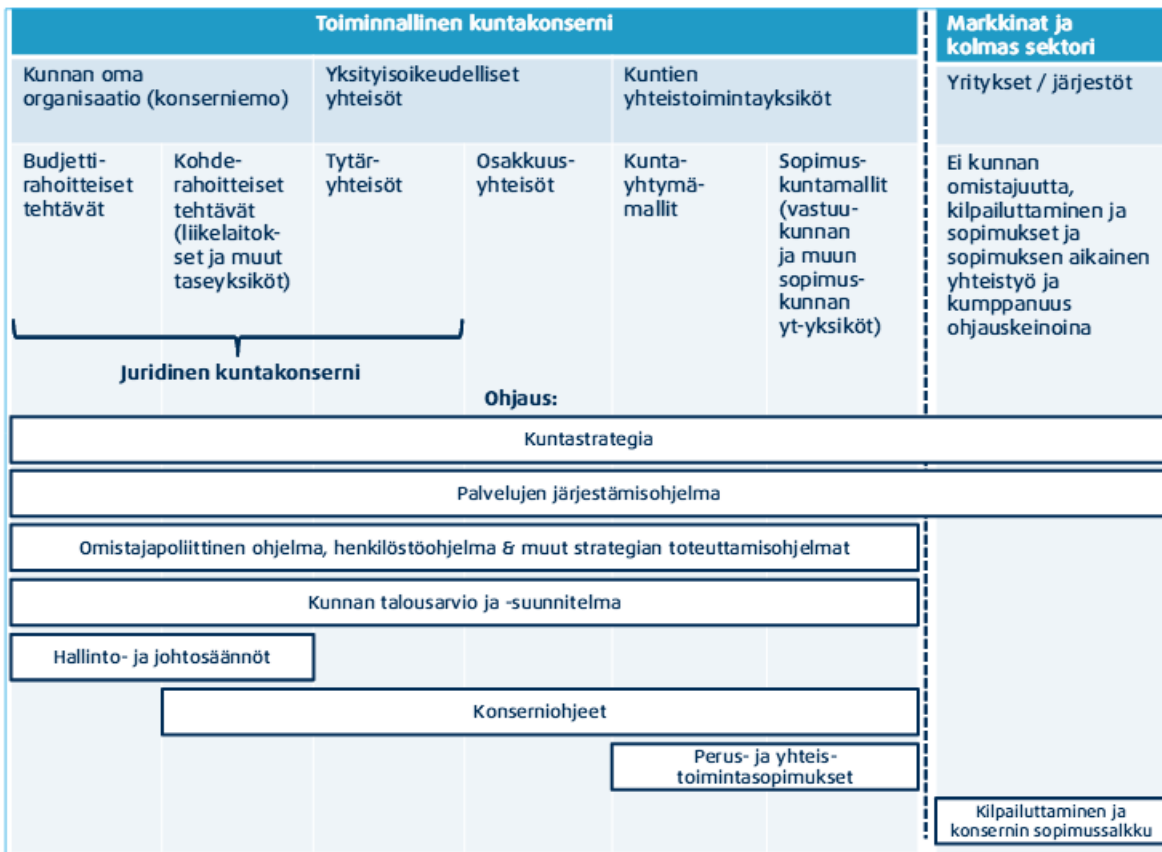
Kuntien vuokra-asunnot voivat olla joko suoraan kunnan omistuksessa, kunnan omistamia erillisiä yhtiöitä tai koottu yhteen yhtiöön. Ennen 1980-lukua oli tapana, että eri aikoina toteutetuille hankkeille perustettiin aina uusi oma yhtiönsä kunnes kunnat ryhtyivät 1980-luvulla kehittämään vuokratulojensa hallintoa ja omistusta fuusioimalla toimintaa pääosin yhden yhtiön alaisuuteen (Hiltunen 2008: 48). Kuntien vuokratalo-yhtiöistä suurin osa on osakeyhtiömuotoisia ja osa säätiöitä muun

muassa verotuksellisista ja hallinnollisista syistä.

Yleisin osakeyhtiömuoto on kiinteistöosakeyhtiö. Yhtiömäisen organisoinnin selitystekijöinä ovat kunnallishallinnon lisääntyneet tehtävät, talouden tehostamispaineet, palvelutuotannon markkinoistuminen sekä kuntayhteisön uudelleenorganisointi. Osakeyhtiömuotoista hallintomallia on pidetty yleensä yksinkertaisempänä ja joustavampana organisaatiomuotona, kun byrokraattisesti ohjattua kunnallista virastoa. (Anttiroiko ym. 2007: 228; Hiltunen 2008: 15, 48.) Vuokrataloyhtiöitä on organisoitu myös säätiöiden muotoon, mutta ne ovat usein erityisryhmille vuokra-asuntoja, esimerkiksi tuki- ja palveluasuntoja ylläpitäviä säätiöitä. (Paloposki 2008: 10.) Meklinin ja Martikaisen (2003: 25-26) mukaan yhdistys tai säätiö on kunnan tytäryhteisö, mikäli kunnalla on oikeus nimittää enemmistö sen hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä, taikka sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen.

Kunnat toimivat kuntakonserneina julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnassa. Yksityisoikeudellisina oikeushenkilöinä kunnat esimerkiksi toimivat yhtiöiden omistajina ja tämä status velvoittaa niitä toimimaan yleisen yksityisoikeudellisen lainsäädännön mukaan. Yksityisoikeudellisen toimintakyvyn tarkoituksena on mahdollistaa julkisoikeudellisten tehtävien hoito. (Hoikka ym. 1999: 17; Anttiroiko ym. 2003: 62-64.) Yhtiöittäminen liittyy kuntien osaltaan myös toiminnan tehostamisen tarve (Vesterinen 2006: 11). Toisaalta jotkut tutkijat (Johansson 2002: 9) toteavat, että yhtiöittäminen on kunnille mielekästä ainoastaan, kun tarkoituksena on luopua kyseessä olevasta toiminnasta. Jännitteitä julkisen omistajan ja yksityisen tytäryhteisön toiminnan välille syntyy kuntien omistajaohjauksessa, eli kunnan edustajien päätösvallan käytössä ja käytön ohjaamisessa.

Kuntalain (365/1995) mukaan emokunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunnan tytäryhteisöksi määritellään sellainen yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain mukaisesti määräysvalta. Kuntalain mukaan on valtuuston vastuulla määritellä konserniohjauksen periaatteet. Kuntaliiton toiminnallisen kuntakonsernin mallin (ks. kuvio 4) ytimessä on hierarkkisen toiminnan logiikka.



Kuvio 4. Toiminnallisen kuntakonsernin malli (Kuntaliitto 2013)

Kuntakonsernin ja tytäryhtiön välinen toimintasuhde ei kuitenkaan ole yksioikoinen, sillä kuntien vuokrataloyhtiöiden osakeyhtiömuoto tarkoittaa sitä, että yhtiöissä noudatetaan osakeyhtiölakia ja sen toimiva hallitus tekee päätökset ilman kunnan vahvistusta, vaikka kuntalakia noudattava emokunta nimittää enemmistön tytäryhtiönsä hallituksesta. Toiminnallisessa kuntakonsernimallissa tarkastellaan konsernia pelkkää juridista konsernia laajempuna organisaationa, jolloin otetaan huomioon myös yhteistoiminta, kuntayhtymät ja ostopalvelut. Tytäryhtiöiden ohjaus on tässä mallissa järjestetty sisäisesti konserniemolle alisteisena ja tytäryhteisöt sisältyvät juridisen kuntakonsernin alaisuuteen.

Meklinin ja Martikaisen (2003: 23) ja kirjanpitolain (1336/1997) mukaan konsernin muodostavat emoyhteisö ja tytäryhteisöt. Meklinin ja Martikaisen mukaan kuntakonserni juridisena käsitteenä tarkoittaa kunnan ja yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa kokonaisuutta, jossa kunnalla on määräämisvalta. Kunnan määräämisvalta voi perustua joko suoraan valtaan tai toisen konserniyhteisön kautta toteutuvaan määräysvaltaan. Kunnalla on määräämisvalta 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 vastaava määräämisvalta

Kuntakonsernia on määritelty tieteellisessä tutkimuksessa eri tavoin. Kuntakonsernilla voidaan (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009: 26-28) tarkoittaa neljää kokonaisuutta: 1) Kunta oikeu-

dellisena konsernina 2) Kunta toiminnallisena konsernina 3) Kuntakonsernin sisäiset ja ulkoiset toimintayksiköt 4) Kuntakonsernin johtamisjärjestelmä. Myös Määttä (2010) jakaa myös kuntakonsernin rakenteen neljään eri osaan sekä konsernijohtoon (ks. kuvio 5) Vuokrataloyhtiöt ovat useimmiten markkinoilla toimivia yhtiömuotoisia toimijoita (Ympäristöministeriö 2011a: 18), joten ne sijoittuvat Määttän muotoileman kuntakonsernin rakenteen mukaan toiminnalliseen kuntakonserniin.



Kuvio 5. Kuntakonsernin rakenne (Määttä 2010: 89)

Määttän mukaan toiminnallisen konsernin käsitettä käytetään toiminnoissa, jotka kuuluvat omistajapolitiikan piiriin. Sisäisen konsernin määritelmää käytetään markkinasuuntautuneista liikelaitoksista. Vuokrataloyhtiöt kuuluvat tämän mallin mukaan sekä toiminnalliseen, että ulkoiseen kuntakonserniin joita ohjaa konsernijohto. (Määttä: 2010: 89-90.) Tämä malli ei vielä sisäistä täysin tytäryhtiöiden ohjauksen luonnetta, sillä konsernijohdon ohjaus tytäryhteisöihin tapahtuu vain välillisesti. Tällöin mahdollisuudet osaoptimointiin myös kuntien vuokrataloyhtiöissä kasvavat.

Kuntakonsernin johto voi ohjata kunnan valitsemien jäsenten kannanottoja ilmaisemalla kunnan kannan käsiteltävään asiaan. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että asioista neuvotellaan ja niihin pyritään löytämään yhteinen ratkaisu. Yhteistyö yhtiön hallituksen, johdon ja kunnan virkamiesten välillä katsotaan ohjaavan yhtiön parhaisiin tuloksiin. (Hiltunen 2008: 17.) Onkin mielenkiintoista tutkia löytyykö tämänkaltaisia valta-, intressi- ja policy-ristiriitoja vuokrataloyhtiöiden hallinnon ja kuntakonsernin välillä tutkimuksen haastatteluvaiheessa ja jos, niin millä tavoin vuokrataloyhtiöiden hallinto on niitä käsitellyt strategioissaan.

Henry Mintzberg (1990, 10-16) on kuvannut yleisen organisaation mallin, joka jakaa organisaation strategiseen huippuun, keskilinjaan, operatiiviseen ytimeen, tukihenkilöstöön ja teknostrukturiin. Mallissa strateginen huippu vastaa siitä, että organisaatio toteuttaa tehtävänsä tehokkaasti. Operatiivinen ydin vastaa palveluihin liittyvästä perustyöstä ja keskilinja toimii tiedonvälittäjänä strategisen huipun ja operatiivisen ytimen välillä. Teknostrukturiin kuuluvat toimijat pyrkivät analyysimekanismeilla kehittämään toisten työtä tehokkaammaksi. Oman tutkimukseni puitteissa konsernijohto ja vuokrataloyhtiön hallitus vastaavat siitä, että organisaation strategioita toteuttamalla voidaan varmistaa yhtiön menestyminen.

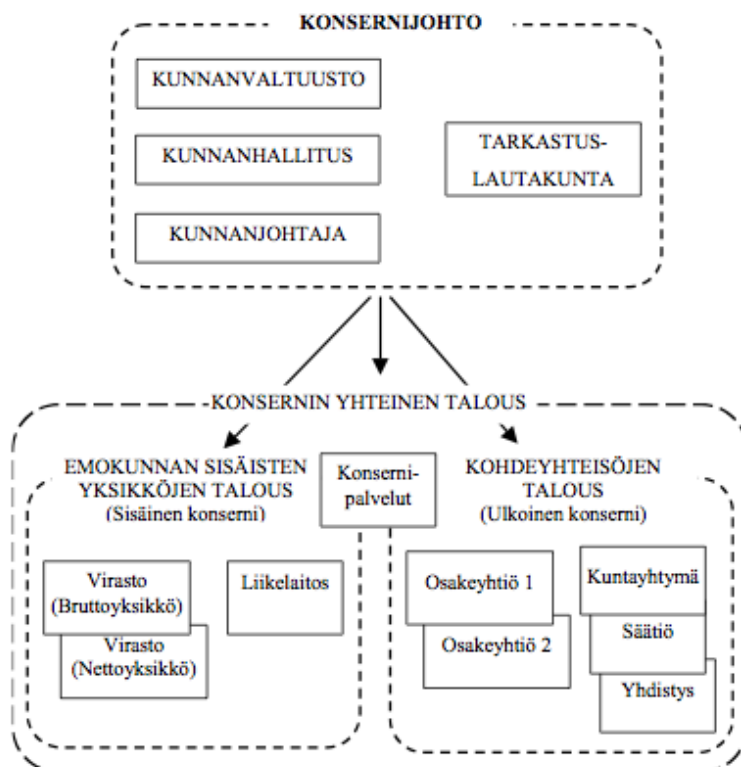
Kuntien konsernirakenteen kannalta on Mintzbergin (1990: 96-97) mukaan olennaista hahmottaa, että kaikkia päätöksiä ei voida ymmärtää yhdessä keskuksessa tai yhden toimijan toimesta. Päätök-

sentekoa hajauttamalla mahdollistetaan parempi reagoitukyky paikallisiin olosuhteisiin. Lisäksi päätöksenteon hajauttamisen katsotaan kasvattavan työskentelyn motivaatiota, kun yksiköille annetaan mahdollisuus itsenäiseen päätöksentekoon. Toisaalta itsenäisillä tuloyksiköillä on taipumusta osaoptimointiin. Konsernijohdon tärkeä tehtävä onkin saada strategiat ymmärretyksi ja toteutetuksi organisaation eri osissa.

Kuntaliiton mukaan kuntakonsernin käsite on perinteisesti nähty kunnissa juridis-taloudellisena, ja sitä on vähemmän käsitelty johtamisjärjestelmän näkökulmasta (Pauni 2012: 6). Tutkimuksessani keskityn tutkimaan kuntakonsernia nimenomaan johtamisjärjestelmänä. Konserni on käsitelty johtamisjärjestelmäksi ja hallintorakenteeksi vain suurimmissa kunnissa (Meklin & Martikainen 2003: 68). Tämä on luonnollista, sillä pienemmissä kunnissa on vähän yhtiöitä tai palvelumarkkinoita, jotka olisivat edellyttäneet tilaaja-tuottajamallin rakentamisesta. Tämä aiheuttaa myös omalle tutkimukselleni erityisiä piirteitä, sillä kohdekunnat ovat kooltaan pieniä ja niiden konserniajattelun määrää ja laatua on vaikea arvioida ennen tutkimuksen suorittamista.

3.42 Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä

Johtamisjärjestelmän näkökulmasta konserni voidaan markkinasektorilla määritellä usealla eri toimialalla toimivaksi tuotanto-organisaatioksi, joka on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikönsä tuloyksiköiksi. Tutkijoiden mukaan kirjanpitoteknisesti emokunta käsitellään yhdeksi konserniin kuuluvaksi yksiköksi, kun taas johtamisen näkökulmasta emokunta on nähtävä useista yksiköistä muodostuvana kokonaisuutena. Tällöin konserni voidaan jakaa *sisäiseen* ja *ulkoiseen* konserniin, jossa vuokratyöyhtiöt sijoittuvat konsernin kohdeyhteisöjen talouteen ja ulkoiseen konserniin, kuten kuviossa 6. Sisäisiä yksiköitä voidaan ohjata välittömästi erilaisten sääntöjen avulla, mutta tytäryhteisöjen ohjaus tapahtuu välillisesti. (Meklin, Martikainen 2003: 23-26; Meklin 2005: 81.)



Kuvio 6. Kuntakonsernin yksiköt johtamisjärjestelmässä (Meklin, Martikainen 2003: 26)

Ylintä päätösvaltaa kuntakonsernissa käyttää kunnanvaltuusto, joka voi halutessaan delegoida valtaa alemmille toimielimille tai viranhaltijoille. Viranhaltija-organisaation tehtävänä on asioiden valmistelu, päätösten toimeenpano ja yleiset hallintoon liittyvät asiat. Kunnan dualistinen luonne korostuu tässä, koska valtuusto vastaa strategiasta, mutta viranhaltijoilla on iso rooli strategian toteuttamisessa sekä seurannassa. Kun kunnat ovat omaksuneet käyttöönsä johtamis- ja toimintamalleja liike-elämästä, ovat politiikan ja hallinnon roolit sekoittuneet. (Maanonen 2005: 48, 52.)

Emokunnan määräysvalta on pitkälti riippuvainen tulosityksiköiden organisoitumisen tavasta. Kunnallisella osakeyhtiöllä, joita vuokrataloyhtiöt yleensä ovat, ei ole velvoitteita hyväksyä kunnan konserniohjeita. Tämä johtuu siitä, että osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain (625/2006) puitteissa erillisenä oikeussubjektina. Osakeyhtiölain mukaisesti yhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jotka käyttävät päätösvaltaa yhtiökokouksen kautta. Yhtiöt voivat hoitaa vain palvelutehtäviä, eivät viranomaistehtäviä (Anttiroiko 2010: 33).

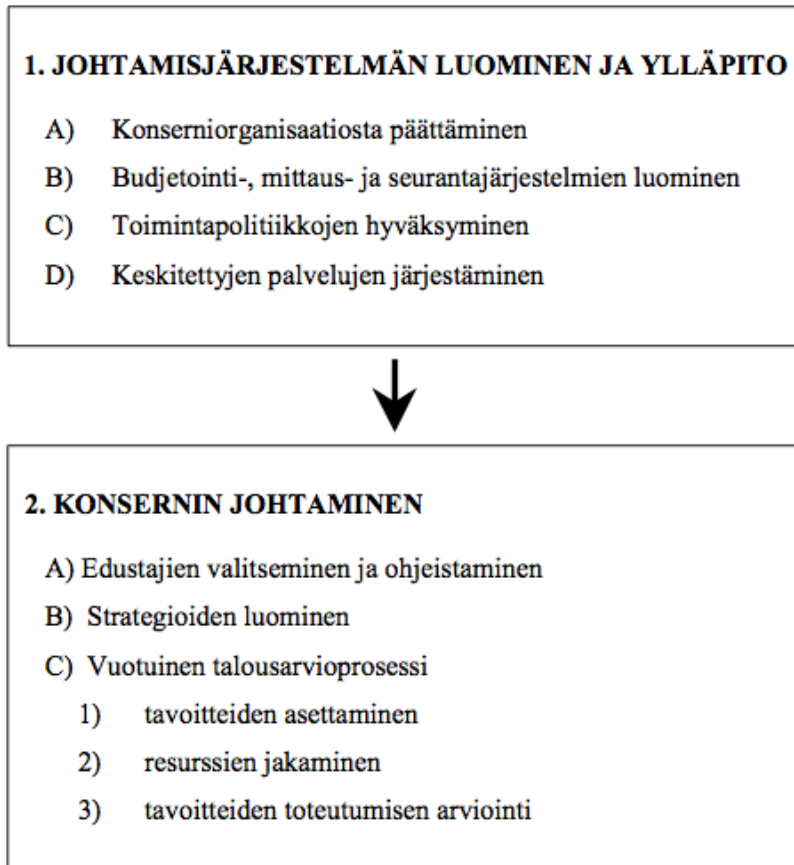
Osakeyhtiön toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja ja tilintarkastaja. Suuremmissa yhtiöissä voi olla lisäksi hallintoneuvosto. Ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiökokous, sitten hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Omistaja käyttää päätösvaltaansa yhtiötä sitovasti vain yhtiökokouksessa. Varsinaisesti yhtiötä hallinnoivat hallitus ja toimitusjohtaja. Hallituksella on yleisvastuu yhtiön hallinnon ja varainhoidon valvonnasta. (Maanonen 2005: 48; Hiltunen 2008: 10.)

Kunnan konsernirakenne lisää yhteistyötarvetta konserniemon ja tytäryhteisöjen välillä. Konserniyhtiöiden muodollinen ohjaus mahdollistetaan omistajapolitiikalla ja konserniohjauksella (Asikainen, Majoinen, Ojakoski 2015: 27). Konserniohjauksesta vastaa kunnan konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus sekä kunnanjohtaja tai pormestari ja tarvittavilta osin kunnan toimialajohto (Pauni 2012: 14; Meklin, Martikainen 2003: 19).

Lainema (1996) näkee konsernijohtamisen johtamisjärjestelmänä, joka voidaan jakaa autonomiseen tulosityksikköorganisaatioon, sitä ohjaavaan ja valvovaan konsernijohtoon sekä tähän rakenteeseen soveltuvaan johtamismenetelmään. Myös Määttä tarkoittaa tutkimuksessaan konsernijohtamisella kaupunkien hallintojen harjoittamaa palvelutuotannon ohjausta ja valvontaa. Ohjausta ja valvontaa harjoittaa kuntien ylempi johto, mutta strategista johtamista löytyy usein myös keskijohdon toimesta. Konsernijohtaminen voi olla strategista, strategioilla ohjautuvaa ja strategiseen käyttäytymiseen perustuvaa, tai operatiivista eli säännöllillä, budjeteilla ja valvonnalla tapahtuvaa ohjausta. (Määttä 2010: 144-146.) Omassa tutkimuksessani paneudun nimenomaan strategiseen konsernijohtamiseen ja keskityn strategioiden sisältöihin, en prosesseihin.

Konsernijohtamisen perusideana on sitoa kuntakonsernin yksiköt yhteen siten, että ne tunnistavat samaa strategiaa ja toimivat koko konsernin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Konsernin johtamisen peruslogiikka on kuitenkin sama kuin muidenkin organisaatioiden johtamisessa: se on tavoitteiden asettamista, toiminnan rahoittamista, resurssien jakamista ja tulosten seuranta sekä analysointia. (Pauni: 2012: 6-7.) Konsernin monikerroksinen luonne edellyttää lisäksi vahvaa koordinaatiota ja yhteistyötä sekä selkeää vastuunjakoja eri toimialojen kesken. Kunnissa hallinta perustuu poliittiseen hierarkiaan ja se eroaa johtamisjärjestelmämielessä konsernina yrityskonsernista, jonka hallinta perustuu omistamiseen (Määttä 2010: 30).

Meklin ja Martikainen (2003: 27) jakavat konsernijohtamisjärjestelmän kahtia *johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen* sekä *konsernin johtamiseen* (kuvio 7).



Kuvio 7. Konzernijohtamisjärjestelmän osat (Meklin & Martikainen 2003: 27)

En tutki tässä työssä johtamisjärjestelmän rakenteellisia erityispiirteitä tai prosesseja kuten seurantamekanismien luomista. Tutkimuksessani keskityn täsmällisesti kuntakonsernin johtamiseen, sen sisällä strategioiden luomiseen ja strategioiden kautta edustajien ohjeistamiseen sekä näiden suhteisiin konsernihallinnon kanssa. Vuokrataloyhtiöiden hallinta edellyttää tuekseen strategiaa, jolla varmistetaan toiminnan suunnitelmallisuus ja kehittäminen (Ympäristöministeriö 2011a: 41). Konsernin monikerroksisen luonteen vuoksi huomioni strategisia suuntautumispäätöksiä tutkiessani keskittyy organisaation sisäisen koordinaation syntyyn ja strategiseen johtamiseen. Haastavat organisaation sisäiset ohjausmekanismit ja omistajaohjaus asettavat suurta painoarvoa koordinaatiolle ja sille, että päätöksiä saadaan jaettua ymmärrettävästi koko organisaatiolle.

Toki esimerkiksi tytäryhtiön hallituksen jäsenien valitsemisella on suuri merkitys siihen, kuinka ammattitaitoisesti strategioita toteutetaan. Tutkijat toteavat jopa, että vuokrataloyhtiöiden toiminnassa tulisi korostaa hallitusten jäsenien osaamista ja kokeneisuutta kiinteistötoimessa, koska hallitusten ja johtokuntien nimitysten onnistuminen sekä kokoonpanojen muuttaminen tarvittaessa on kunnan omistajapolitiikan ydin. (Pauku 2012: 14; Pauni 2012b.)

Tässä luvussa on kuvattu auki kuntakonsernin rakennetta ja johtamisjärjestelmää. Tavoitteena on ollut sijoittaa vuokrataloyhtiöiden johtaminen ja strategioiden muotoutuminen prosessina kuntakonsernin toimintaympäristöön. Hyvä kuntakonsernin johtaminen edellyttää monimuotoisen verkoston tuntemusta sekä konserniorganisaation tarpeiden ja mahdollisuuksien, poliittisen ilmapiirin sekä talouden muutosten strategista hallintaa. Olennaista konsernijohtamisen kokonaisuudessa on hah-

mottaa, että kunnan tuotannolliset tehtävät eroavat toisistaan ohjauksen ja johtamisen kannalta. (Pauni 2012b.) Vuokrataloyhtiöiden ja kuntaemon välinen hallintomalli ja rakenne asettavat konsernin strategiselle johtamiselle suuria haasteita. Strategioiden tehokas luominen ja toteuttaminen vaatii lisäksi jatkuvaa toimintaympäristön tarkkailua ja reagointia sen muutoksiin.

3.5 Strateginen johtaminen

Strategiassa ja strategisessa johtamisessa on kyse organisaation menestymisen ja eloonjäämisen kannalta olennaisista asioista ja valinnoista. Pirstoutuneen hallinnan olosuhteissa strategisen johtamisen tulisi tarjota kokonaisnäkemys ja työkalupakki siihen, miten toiminnot pidetään koordinoituina. Ympäristöministeriön (2011: 3) mukaan vuokrataloyhtiöiden toiminnan kannalta on olennaista, että suunnitelmallista omistajuutta ja kuntien asuntostrategioita kehitetään. Toivon haastatteluvaiheessa saavani selville mitä työkaluja käyttäen vuokrataloyhtiöiden toiminnanohjausta on pyritty pitämään yhtenäisenä ja koordinoituna. Tätä kautta uskon saavani vastauksen siihen, minkälaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä.

Strategiaa on kuvattu toimijoiden sopimukseksi yhteenliittymän tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi. Mitä enemmän toimijoita on, sitä tärkeämpää on laatia strategia kirjalliseksi dokumentiksi. (Bryson 1995: 6-15.) Strategian avulla määritellään myös millä tavoin organisaatio luo arvoa ympäristölleen ja toteuttaa perustehtävänsä (Kaplan & Norton 2002: 2). Mintzbergin (1994: 23-29) mukaan strategia on suunnitelma siitä, kuinka nykytilanteesta päädytään haluttuun tulevaisuuden tilanteeseen. Myös Karlöf (2004: 19) määrittelee strategian nykyhetkessä tehtäviksi päätöksiksi ja toimenpiteiksi tulevan menestyksen varmistamista ja mahdollisuuksien hyödyntämistä varten.

Käsitteenä strategia määrittelee tavoitteet, suunnan ja tahtotilan johon organisaatio pyrkii. Strategia sisältää ne valinnat, päätökset ja toimenpiteet, joilla varmistetaan voimavarojen hankinta, kehittäminen tai muuttaminen. (Hannus 2004: 9-14; Karlöf & Lövingsson 2004: 251). Kamenskyn (2008: 19) mukaan strategia on organisaation tietoisesti muotoiltu päätös keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valinnasta muuttuvassa maailmassa. Strategian avulla organisaatio pyrkii hallitsemaan ympäristöään. Strategian avulla hallitaan ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä sekä niiden välisiä vuorovaikutussuhteita, jotta organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Toisin sanoen strategian avulla pyritään varmistamaan organisaation menestyminen.

Strateginen johtaminen on lähtöisin liikkeenjohdon opeista ja joskus managerialististen ominaisuuksien adaptoimista julkishallintoon on kritisoitu (Maanonen 2007: 96). Liiketaloudellisesta näkökulmasta strategisen johtamisen perusajatuksena on suhteuttaa organisaatio ympäristöönsä yllätyksien hallitsemiseksi ja jatkuvan menestymisen varmistamiseksi (Ansoff 1984: 15-19). Strategisella johtamisella tarkoitetaan myös organisaation toimintaan ja käyttäytymiseen vaikuttamista niin, että organisaation onnistuminen ja hengissä pysyminen voidaan varmistaa (Ansoff 1981: 153-160).

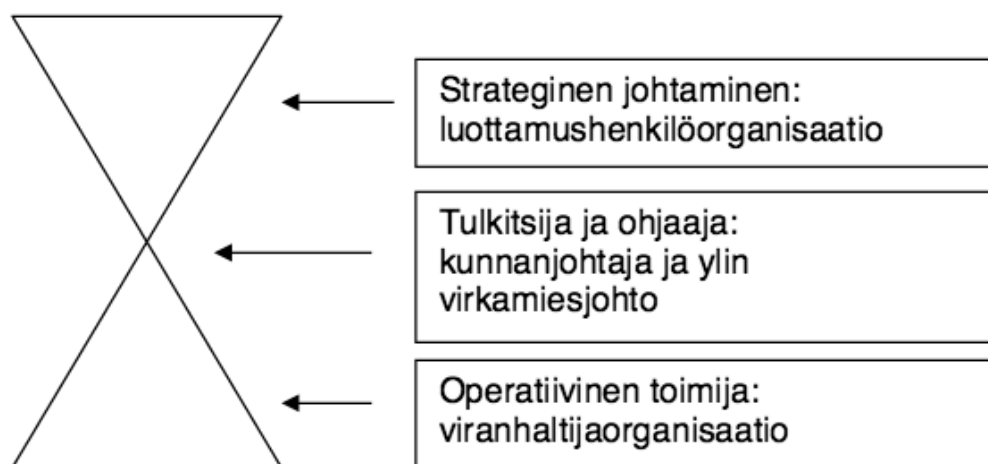
Kroll:n ym. (Kroll ym. 1998: 4) mielestä organisaation strategista johtamista voidaan yleisellä tasolla tarkastella kolmen eri näkökulman kautta: 1) strategian luominen, 2) strategian jalkauttaminen sekä 3) strateginen ohjaus. Mintzberg (1998: 302- 306) taas korostaa, että strategian määrittämistä ja toimeenpanoa ei pidä erottaa toisistaan. Omassa tutkimuksessani keskityn strategioiden sisältöön ja niiden strategioiden ohjauksen toimivuuteen. Kuntakonsernia voidaan johtaa erilaisin strategiain

ja tavoitteenani on selvittää strategioiden toimivuutta suhteessa johtamiseen ja kuntakonsernihallintoon.

Strateginen johtamisen avulla voidaan tehdä valintoja siitä, mitkä tehtävät ja asiat ovat organisaatiolle tärkeitä. Erityisen merkilliseksi tämä nousee silloin, kun kompleksisuus ja vaihtoehtojen määrä lisääntyy. Tällöin strategisen suunnittelutyön tulisi olla kommunikatiivista. (Ansoff 1984: 57; Sotarauta 1996: 19, 35.) Strategisesti johdettu organisaatio kykenee muita organisaatioita paremmin koordinoimaan toimintojaan ja samalla rikkomaan raja-aitoja toimijoiden välisessä kanssakäymisessä (Kaplan & Norton 2002: 11-13). Strateginen johtaminen on nähty ainoana vaihtoehtona ohjata kuntakonsernin virasto-organisaation ulkopuolisia yksiköitä, kuten yhtiöitä, omistajan haluamaan suuntaan. Ohjauksen avulla varmistetaan sekä poliittisen, että markkinaintressin toteutuminen. (Maanonen 2007: 82.)

Kunnissa strategisen johtamisen merkityksen on nähty lisääntyvän merkittävästi uusien haasteiden, kuten väestössä tapahtuvien muutosten, julkisten palvelujen yksityistämisen ja maailmantalouden muutosten johdosta. Kuntien on pystyttävä reagoimaan näihin haasteisiin nopeasti ja fokusoimaan tehtäviään entistä selkeämmin. (Maanonen 2007: 80.) Näin on myös vuokratyöyhtiöiden tapauksessa. Suomen aluepolitiikan perusongelmana on nähty strategioiden ja toimenpiteiden huonoa koordinaatiota alue- ja paikallistasolla. Alueellisen toiminnan onnistuminen edellyttää erilaisten intressien koordinoimista yhteisen strategian ympärille. (Sotarauta 1996b: 2.) Anttiroiko (2001: 26) on nähnyt kuntien johtamisen haasteiden löytyvän nimenomaan kuntakonsernin strategisesta johtamisesta, kompetenssin johtamisesta ja hallintasuhteiden hoitamisesta.

Strateginen johtaminen on kuntalaissa määrätty kunnanvaltuuston toiminta-alueeksi (ks kuvio 8). Valtuusto on vastuussa strategista päätöksenteosta, toiminnan ja talouden tasapainosta, kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta sekä toiminnan arvioimisesta ja seurannasta. (Rannisto 2005: 22; Kuntalaki 13 §.) Strategiatyö on kunnissa usein määrämuotoinen prosessi ja valmis strategia esitetään henkilöstölle toteutettavaksi, kun valtuusto on sen hyväksynyt (Rannisto 2005: 85).



Kuvio 8. Kunnan organisaatio johtamisen näkökulmasta (Rannisto 2005: 22)

Strategioiden keskinäistä alisteisuutta on kuvattu (Huttunen 1994, 44–45) kunnissa seuraavasti: Kuntastrategia (konsernistategia) – Omistajaohjausstrategia – Toimialastrategia – Yksikköstrategia. Pahimmillaan alastrategioita ei ole koordinoitu mitenkään valtuuston hyväksymästä kunta- tai kon-

serni-strategiasta. Ongelmallista on usein myös se, että kuntastrategian linjaukset käsitetään monesti kattamaan vain konserniemoa ja sen virastoja. Kuntastrategian tarkoitus on kuitenkin ohjata koko kuntakonsernia ja strategia on koettava relevantiksi kuntakonsernin kaikissa eri osissa. (Pauni 2012: 10-11).

Strategiaa on pidetty toiminnanohjauksen ja sitä kautta myös omistajaohjauksen arvioinnin ytimenä kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin suorituksen ohjaus- ja arviointijärjestelmät toimivat keskeisessä asemassa kommunikaatio- ja analyysityökaluina strategiaa kehittäessä. Toiseksi järjestelmät ovat olennainen osa strategian toteutuksessa ja seurannassa. (Simons 2000: 16.) Toiminnanohjauksessa on kyse niistä keinoista ja toimenpiteistä, joilla pyritään varmistamaan organisaation strategisten tavoitteiden saavuttaminen (Merchant ym. 2003: 4). Omistaja- ja toiminnanohjauksella pyritään siis jalkauttamaan ja ohjaamaan strategiaa holistisesti eli kokonaisvaltaisesti koko kuntakonsernin sisällä. Pirstoutunut organisaatiorakenne asettaa tälle ohjaukselle ja sitä kautta strategiselle johtamiselle suuria haasteita.

Strategisen johtamisen on nähty kuitenkin helpottavan organisaation kommunikaatiota, osallistumista, intressien sekä arvojen yhteensovittamista. Strategisessa johtamisessa tärkeää on organisaation mukautuminen strategiaan sekä eri näkökulmien ja tehtävien yhteensovittaminen ja tulosten seuranta. (Määttä ym. 2000: 26-27; Kaplan & Norton 2002: 13; Toikka 2002: 187.) Strategisen johtamisen avulla voidaan löytää parhaat käytännöt tehdä sellaisia valintoja, joilla eriytyneistä osista luodaan koordinoitu kokonaisuus. Haastatteluosiossa pyrin selvittämään niitä omistajaohjauksen tekijöitä, jotka riitelevät keskenään ja jotka estävät tai vaikeuttavat päätösten ja strategioiden toteuttamisen organisaatiossa.

Strateginen johtaminen liittyy vahvasti holistisen hallinnan teoriaan, jonka pyrkimyksenä on luoda vahvempaa koherenssia hallinnon eri tasojen välille koordinaation avulla. Kommunikaatio, osallistuminen ja toimintojen yhteensovittaminen organisaation eri osien välillä ovat pehmeitä työkaluja, jotka 6 ym. (2002: 85) mielestä tukevat koordinaation syntymistä. Kyse on siitä, millä keinoin tietoa saadaan parhaiten kulkemaan kuntakonsernin toimijoiden välillä. Tämä tarkoittaa päällekkäisyyksien välttämistä, konfliktien minimoimista, riskienhallinnan jakamista ja tiedonkulun maksimoimista.

Seuraavassa luvussa luon katsauksen niihin kuntien johtamisessa sovellettuihin oppeihin, joilla on ollut vaikutusta kuntien konsernirakenteisiin ja kuntakonsernien ja tytäryhtiöiden välisiin toimintasuhteisiin. Tavoitteena on osoittaa looginen kehityskulku siihen hallintojärjestelmän tyyppiin, joka kuntaemon ja tytäryhtiöiden väliseen toimintaan omasta mielestäni nykyisin vaikuttaa.

4. HALLINTAREFORMIT JA HOLISTINEN HALLINTA KOORDINAATION RAKENTAJANA

Hallinto- ja johtamisjärjestelmät elävät ja kehittyvät vastatakseen kuhunkin tilanteeseen ja haasteeseen siihen sopivalla tavalla. Yleisesti hallinnon uudistaminen nähdään keinona, jolla haetaan vastausta johonkin ongelmaan (Pollitt & Bouckaert 2004: 8). Tutkijat (Anttiroiko ym. 2007: 164) ovat luonnehtineet kunnallishallinnon kehitystä siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvien toimintayksikköjen muodostamien kuntakonserneja.

Tähän muutokseen ovat johtaneet 1980-luvulla toteutetut hallinnon uudistushankkeet, kuten vapaa-kuntakokeilu, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, kunnallislain uudistaminen ja aluehallinnon uudelleenorganisointi. Uudistuksen taustalla on ollut pyrkimys sopeutua yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin, kuten kansantaloudellisiin ongelmiin, tietoyhteiskunnan vaatimuksiin ja kansainvälistymiseen. Samanlaista kehitystä on nähty myös muissa länsimaissa. (Airaksinen 2009: 30.)

Anttiroiko ym. (2007: 164-165) erottavat kunnallishallinnon uudistusten joukosta kolme pääsuuntaa: *deregulaation*, eli sääntelyn purkamisen, *desentralisaation* eli hallinnon hajauttamisen sekä *markkinaohjautuvuuden* eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksumisen. Uudistukset ovat vaikuttaneet siihen, että nykymuotoinen kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei perustu enää ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resursiosiohjaukseen. Sen sijaan ohjauksen on sanottu perustuvan uuteen hallinta-ajatteluun, jossa muodostuu monenlaisia yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteita eri yhteistyötahojen kanssa. (Airaksinen 2009: 31.)

Kuntien vuokrataloyhtiöiden toiminnasta voidaan löytää kaikki kolme edellä mainittua kunnallishallinnon uudistuksen ilmiötä, sillä ne käyttävät osakeyhtiölain mukaisesti itsenäistä päätösvaltaa ja toimivat erillisenä oikeussubjektina, niiden hallinto on hajautettu kuntaemon hallinnosta ja toiminnan sekä taloudellisuuden tehostamiseksi toiminta on organisoitu yhtiömuotoon. Kuten aiemmissa luvuissa on esitetty, vuokrataloyhtiöt eivät ole kuntaemosta täysin itsenäisiä toimijoita, mutta niiden toiminnasta voidaan selkeästi erottaa hallinnon uudistuksen vaikutusten pääpiirteet.

Haverin (2000: 40) mukaan uudistuksien keskeisenä pyrkimyksenä on ollut hallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääminen. Komulaisen (2010: 22-24) mukaan kunnallishallinnon uudistus on näkynyt myös kunnan roolin muuttumisena palvelun tuottajasta niiden tarjoajiksi. Käyttöasteongelmat ovat asettaneet samoja taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäystarpeita myös kuntien asuntotuotantotoiminnalle. Kustannustehokkuutta on etsitty vaihtoehtoisina palveluntuottamistapoina, kuten yhtiöittämisinä. Myös Määttä (2010: 145) näkee, että kunnallishallinnon muutokset ovat vaikuttaneet kuntien palvelutuotannon toimintatapoihin sekä myös konsernijohtamiseen.

Tutkin tässä luvussa sitä, minkälaisia muutoksia maamme kunnallishallinto ovat viime vuosikymmeninä kokenut ja minkälaiset johtamis- ja hallintokäytännöt nykyään ohjaavat kuntakonsernin ja vuokrataloyhtiöiden välisiä suhteita. Jäsennän lukua etenemällä Pengin (2005: 6) esittämän kolmen julkisjohtamisen paradigman teorian mukaisesti (kuviot 9).

	Perinteinen byrokratia	Uusi julkisjohtaminen	Holistinen hallinta
Aika	Ennen 1980	1980 – 2000	2000 –luvun jälkeen
Hallintokonsepti	Julkisjohtaminen	Yksityissektorin johtaminen	Julkinen/yksityinen yhteistyö Valtio/kunta yhteistyö Verkostuneet yksiköt
Toiminnan rakenne	Tehtävittäin rakentuva	Osittain tehtävittäin rakentuva integraatio	Osien välinen integroitu toiminta
Organisaatiotyyppi	Hiearkinen	Markkinaorientoitunut / erikoistunut	Verkosto

Kuvio 9. Kolme julkisjohtamisen paradigmaa (mukaiillen Peng 2005: 6)

4.1 Byrokratia

Hallinnon ennakoitavuus ja varmuus ovat olleet pitkään lähtökohtina julkissektorin toimintaperiaatteita luotaessa. Kuntajohtamisen hallitseva johtamismalli oli vuosia Max Weberin byrokratiateoriaan pohjautuva byrokraattis-legalistinen malli, johon julkissektorin hallintotoiminnan periaatteet vieläkin pitkälti perustuvat. (Meklin & Martikainen 2003: 37-38; Anttiroiko ym. 2007: 74.) Länsimaissa julkishallinnon byrokraattiseksi kehittämällä tavoiteltiin mahdollisimman tuloksekasta ja tehokasta hallintoa (Rannisto 2005: 32, 36).

Byrokratialla tarkoitetaan rationaalisesti toimivaa julkista organisaatiota, jossa viranomaisten toiminta perustuu laillisten normien muodostamaan yhtenäiseen sääntöjärjestelmään. Byrokratian on katsottu nojautuvan hierarkkiseen johtamiseen, panosperusteiseen budjetointiin, virkamiesten vahvaan asemaan sekä sääntöjen määrittämiin hallintoprosesseihin. (Meklin & Martikainen 2003: 37-38; Anttiroiko ym. 2007: 74; Vartola 2015: 64.) Vartolan (2015: 64-65) mukaan kehittyneen byrokratian keskeisiä hallintotoiminnan periaatteita ovat seuraavat:

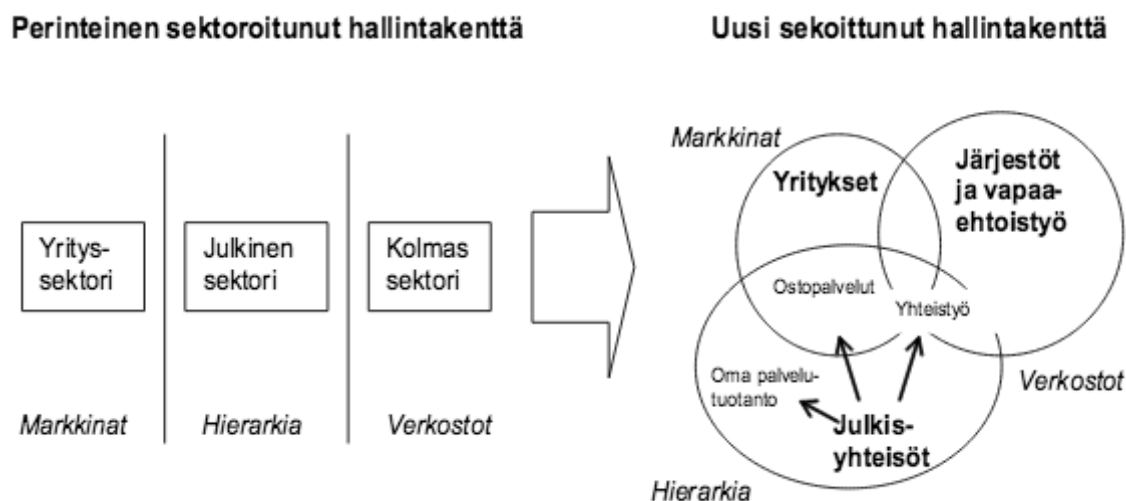
- 1) Virallinen toiminta perustuu sääntöihin
- 2) Jokaisella organisaatiolla on tarkoin määritelty toimivalta joka sisältää velvollisuuden suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät ja oikeuden antaa käskyjä
- 3) Organisaatiossa vallitsee valtahierarkian periaate, jolloin jokaisella on vain yksi esimies ja jokainen tietää paikkansa organisaatiossa
- 4) Kaikkea toimintaa ohjaavat säännöt ja normit, joiden soveltaminen edellyttää henkilöstöltä erityiskoulutusta
- 5) Virkamiehet eivät omista hallinnon tai tuotannon välineitä eikä yhdelläkään virkamiehellä ole etuoikeutta virkaansa
- 6) Hallinnon toimenpiteet, päätökset ja säännöt laaditaan kirjallisina.

Näitä periaatteita voidaan tänäkin päivänä löytää kuntakonsernin ja sen tytäryhtiöiden välisestä toiminnasta. Vuokralatoyhtiön hallitusta ja omistajaohjausta käsittelevissä luvuissa todettiin jo kehittyneen byrokratian mukaiset organisaation osien väliset toimivalta- ja työnjakosuhteet. Osoptimoinnin ongelmat tulevat esiin siinä, kun byrokratiateorian mukaisesti jokaisen toimijan pitäisi tie-

tää paikkansa organisaatioissa, mutta itsenäiset tytäryhtiöt saattavatkin toimia koko konsernin edun vastaisesti keskittyessään vain yhtiön hyvinvointiin. Lisäksi useissa lähteissä on korostettu sitä, että esimerkiksi virkamiesten jääviysongelmat vaikeuttavat ammattitaitoisen henkilökunnan osallistumista vuokrataloyhtiöiden hallituksissa.

Byrokraattis-legalistiseen hallintojärjestelmään on yhdistetty sellaisia myönteisiä puolia kuin luotettavuus, ennustettavuus, varmuus ja korruption hylkiminen. Toiminnan tehokkuuden on katsottu syntyvän tarkoista säännöistä, jotka lisäävät toiminnan ennustettavuutta. Byrokraattisen organisaation on katsottu toimivan erinomaisesti muuttumattomassa ympäristössä. (Salminen 1998: 59-61; Anttiroiko ym. 2007: 74.) Kuntien toimintaympäristö on kuitenkin alati muuttuva ja muutos asettaa perinteiselle byrokraattiselle toiminnalle haasteita (Anttiroiko 2010: 23; Vartola: 2015: 72).

Mallin kielteisinä puolina on pidetty jäykkyyttä, rakenteiden raskautta, huonoa palvelukykyä sekä heikkoa kustannustehokkuutta (Anttiroiko ym. 2007: 74.) Mintzberg (1989: 174) toteaa, että byrokraattisesti muodostuneiden organisaatioiden on vaikea uudistua ja tehdä yhteistyötä muiden professionaalisten organisaatioiden kanssa. Byrokratiaa on uudistettava, koska julkisyhteisöt toimivat laajenevan instituutiokentän puitteissa ja joutuvat koordinoimaan yhä monimutkaisempia muuttujia (Anttiroiko 2010: 23). Tätä tilannetta kuvaa seuraava kuvio 10.



Kuvio 10. Byrokratia muuttuvalla kentällä (Haveri & Pehk 2008: 32)

Vartola (2015: 71) on esittänyt byrokratian purkamiseen kolme suuntaa, joiden vaikutukset näkyvät myös kuntakonsernien rakenteiden muotoutumien kehityksessä. Kolme suuntaa ovat:

- Hajauttaminen / desentralisointi
- Itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten julkisten organisaatioiden rakentaminen
- Virkamiesten aseman uudistaminen

Hajauttamalla päätösvaltaa siirretään sitä organisaatioiden sisällä ylhäältä alas sinne, missä hallinto kohtaa asiakkaan. Perusajatuksena on, että toimivalta tulisi siirtää sinne tasolle, missä ihmisillä on parhaat tiedot ja taidot asioiden ratkaisemiseen. Asiakkaiden yksilölliset tarpeet on pyritty ottamaan paremmin huomioon rakentamalla itseohjautuvia ja taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. Virka-

miesten aseman uudistamisessa on kyse siitä, että virkamiesten katsotaan olevan koko organisaation palveluksessa, eikä vain tiettyyn vakanssiin sitoutuneita.

Kaikkia näitä kolmea byrokratian purkamisen suuntaa koskevat vuokratyöyhtiöiden kontekstissa osaoptimoinnin ongelmat. Itseohjautuvat, itsenäistä päätösvaltaa käyttävät tytäryhtiöt eivät hyväksy kuntaemon ohjeita, jos se kokevat niiden olevan yhtiön oman edun vastaisia. Tytäryhtiön luottamushenkilöiden ja henkilökunnan taas olisi syytä käsittää olevansa koko kuntaorganisaation palveluksessa, eikä ainoastaan tytäryhtiön toimintaan sitoutuneita toimijoita. Näin ollen voidaan olettaa, että byrokratian purkaminen aiheuttaa osaltaan osaoptimoinnin ongelmia ja vähentää byrokraattis-legalistisen järjestelmän myönteisiä vaikutuksia, kuten toiminnan ennustettavuutta ja luotettavuutta.

Pengin (ks kuvio 9) mallista poiketen tutkijat (Olsen 2004: 14; Vartola 2015: 72) esittävät, että byrokraattisen hallinnon periaatteet ovat julkishallinnossa yhä olemassa ja toiminnassa. Sen sijaan, että hallintojärjestelmät lakkaisivat aina uuden paradigman tulon, Vartola esittää, että byrokratia elää ja voi hyvin muiden hallintojärjestelmien rinnalla.

4.2 Uusi julkisjohtaminen

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) on 1980-luvun lopulla Isossa-Britanniassa syntynyt hallintojärjestelmä, jossa pyritään lisäämään julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta yksityiseltä sektorilta omaksuttujen periaatteiden avulla. Syitä tehokkuuden tavoittelulle ja hallinnon uudistamisen tarpeelle ovat aiheuttaneet talouskriisit, rajalliset resurssit, väestömuutokset, maahanmuutto sekä hyvinvointivaltion kriisi (Lane 2000: 14; Lynn 2008: 104). Tätä järjestelmää toteuttamalla kuntien johto etsii tehokkaampia ja sujuvampia tapoja organisoida toimintaa muuttuvassa, lisääntyvien velvoitteiden ja niukenevien resurssien ympäristössä. Uudella julkisjohtamisella on ollut viimeiset kaksikymmentä vuotta merkittävä rooli julkishallinnon kehittämisessä ja muotoutumisessa (Anttiroiko ym. 2007: 74; Komulainen 2010: 68).

Kuntien julkiselta hallinnolta vaadittiin 1980-90 lukujen taitteessa lisää tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Tämä johti julkishallinnon pienentämiseen ja sääntelyn purkamiseen (Rannisto 2005:12). Uudelle julkisjohtamiselle tietä avasivat 1990-luvulla toteutetut kunnallishallinnon uudistukset joiden tarkoitus oli lisätä johtamisen liikkumavaraa ja vapautta, parantaa laatua sekä hyödyntää markkinamekanismia julkisessa palvelutuotannossa (Public Management Reforms: Five Country Studies 1997: 50-51; Anttiroiko ym. 2007: 74). Pitkälle menevän erilaistumisen kuntien hallinnoissa mahdollisti kuitenkin vasta vuoden 1995 kuntalaki (Määttä 2010: 145).

Uuden julkisjohtamisen keskeisiä teemoja ovat seuraavat: huomio on siirtynyt prosesseista ja ponnoksista kohti tuotoksia. Trendinä ovat olleet autonomisemmat ja erikoistuneemmat organisaatiokenteet, kuten yhtiöittäminen. Markkinoiden käyttäminen toiminnassa on lisääntynyt ja sektorirajat (julkinen sektori, markkinat, kolmas sektori) ovat hämärtyneet ja laajentuneet. (Pollitt 2003: 27-28.) Lisäksi tärkeänä osana uutta julkisjohtamista on ammattimaisen johtamisen merkityksen korostaminen ja sopimuksellisuus eri toimijoiden kesken (Aucoin 1990: 115). Lanen (2000: 6-7) mukaan uutta julkisjohtamista on tulkittu pelkäksi oikeiston teoriaksi, jolla selitetään toimintojen ulkoistamista sekä yksityiseltä julkiselle sektorille laajentuvaa mikrotalousajattelua.

Osbournen ja Gaeblerin (1992: 35, 52, 80-83, 110, 140-142, 166-167, 219-221, 250-252, 280-282) mielestä uuden julkisjohtamisen ytimen muodostavat kymmenen periaatetta, jotka ovat:

1. Katalyyttinen hallinto: tasapainon löytäminen varojen ja tarpeiden välillä. Hallintoon enemmän ohjaamista kuin soutamista.
2. Yhteisöomisteinen hallinto: yhteisön voimaannuttaminen ongelmien oma-aloitteiseen ratkaisemiseen
3. Kilpaileva hallinto: kilpailun laajentaminen palveluihin. Kilpailu synnyttää suurempaa vaikuttavuutta ja responsiivisuutta
4. Tavoitteellinen hallinto: sääntöjen ohjaamia organisaatioita muutetaan tavoite-ohjautuviksi. Hallinnonjärjestelmät, kuten budjetti ja henkilöstöresurssit suunnitellaan tavoitteen saavuttamiseksi
5. Tulosohjautunut hallinto: rahoitus siirtyy tuotoksiin eikä panoksiin. Järjestelmiä ohjataan tulosajattelun suuntaan
6. Asiakaslähtöinen hallinto: tavoitteena asiakkaan tarpeen kohtaaminen byrokratian tarpeiden määrittelyn sijaan
7. Hallinnon yhtiöitys: Uusien rahoituskeinojen käyttäminen asioiden hoitamiseen.
8. Ongelmien ennakointi, ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen ennen niiden aktivoitumista.
9. Hajautettu hallinto: hierarkiasta siirrytään osallistumiseen ja tiimityöskentelyyn.
10. Markkinaorientoitunut hallinto: hallinto pyrkii muuttamaan toimintaympäristöä mahdollistaen markkinavoimien toimivuuden.

Omassa tutkimuksessani olennaisia näistä ovat varsinkin kohdat 1, 4, 7, 8 ja 10. Vuokrataloyhtiöiden on ollut vaikea löytää tasapainoa varojen ja tarpeiden välillä; niillä on usein paljon velkaa ja usein kiinteistöjen peruskorjauksetkin tehdään vain kun kunnat siihen talousarviossa erikseen varoja varaavat. Tutkimukseni pyrkimyksenä on osaltaan määrittää kuinka ja millä strategisilla valinnoilla hallintoa on ohjattu. Tähän liittyy tavoitteellisen hallinnon käsitteet, koska hallinnonjärjestelmät ja strategiat tulisi suunnitella tavoitteen saavuttamiseksi. Tutkimuskysymykseni olikin ”minkälaisilla strategisilla suuntautumispäätöksillä tai strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä?”

Lisäksi vuokrataloyhtiöt ovat esimerkki kuntien hallinnon hajauttamisesta. Syynä ovat olleet edellä mainitut pyrkimykset tehokkuuden ja toimivuuden parantamiseksi. Tehokkuuden ja toimivuuden saavuttaminen edellyttää myös ongelmien ennakointia. Käsittelin luvussa 3.4 yhteiskunnallisten ja alueellisten muutosten vaikutuksia vuokrataloyhtiöiden asuntojen käyttöasteisiin. Vuokrataloyhtiöt toimivat myös markkinaorientoituneessa ympäristössä, jolloin hallinnon ja johtamisen tulee omaksumaa tämän ympäristön pelisäännöt. Vuokrataloyhtiöiden strategian on muodostuttava tukemaan kunkin hetkisen tilanteen asuntotuotannon tarpeita. Usein käyttöasteongelmia ovat tuottaneet esimerkiksi liian isot tai syrjäkylien vuokra-asunnot.

Uuden julkisjohtamisen käytäntöjä on otettu harjoitettu kunnissa, koska on pyritty parantamaan organisaation toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi on katsottu, että uuden julkisjohtamisen myötä organisaatiolle on asetettu selkeämmät tavoitteet ja mittarit, mikä helpottaa poliitikkojen toiminnan seuraamista ja arviointia (Pollitt 2003: 35-37). Toimintaa on yritetty tehostaa omaksumalla yksityisten yritysten johtamis- ja budjetointimenetelmiä ja luomalla taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita (Anttiroiko ym. 2007: 74-75). Kuntien vuokrataloyhtiöissä noudatetaan omakustannusperiaatetta, mikä tarkoittaa, että yhtiön tulisi tulla toimeen itsenäisesti vuokratuotoilla ja muilla asukkailta perittävillä maksuilla. Käyttöasteongelmat aiheuttavat kuitenkin osalle yhtiöistä taloudellisia vaikeuksia, jolloin ne tarvitsevat ulkopuolista taloudellista tukea kunnilta tai valtiolta. (Hiltunen 2008: 30.)

Uuden julkisjohtamisen taustalla on nähty olevan julkisen valinnan teorian ja managerialismin. Julkisen valinnan teoria on yhdistelmä hyvinvointiteoriasta ja perinteisestä politiikan teorioista ja se arvioi julkisten prosessien puutteita suhteessa markkinoihin (Maanonen 2007: 33). Pollittin (1993: 1) mukaan managerialismi sisältää käytäntöjä ja uskomuksia, joiden mukaan paremmalla johtamisella saadaan ratkaisuja laajaan kirjoon taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Pollitt (2003: 35-37) jatkaa, että enemmän kuin teoreettinen ja harkittu uudistus, uusi julkisjohtaminen on ollut praktikoiden valinta ratkaisuksi käytännön ongelmiin.

Suomessa valtionhallinto ja kunnalliset luottamushenkilöt vaativat kuntien julkiselta hallinnolta lisää tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Julkishallintoa ryhdyttiin rajaamaan ja pienentämään, liiallista sääntelyä purkamaan dereguloimalla ja debyrokratisoimalla jonka lisäksi julkista sektoria pyrittiin kehittämään tehokkaammaksi tuomalla siihen tulosjohtamisen periaatteita (Temmes 1994, 219-221, 291-293; Pekonen 1995, 88-92). Julkishallinnon rajaamisessa käytössä olivat samankaltaiset byrokratian purkamisen suunnat, joista kirjoitin edellisessä luvussa. Uuden julkisjohtamisen tavoitteena on tuoda hallintoon markkinamekanismin joustavuus ja koordinaatio, jolloin samalla eliminoidaan perinteisen julkisen hallinnon hierarkian kontrollin ja byrokratian toimintahäiriöt (Aucoin 1990: 115).

Kunnan toimintojen organisoitumisen katsotaan olevan muuttunut ja monimuotoistunut byrokraattisesta hallintojärjestelmästä markkinaohjautuvammaksi ja siirtynyt kohti itseohjautuvien yksiköiden muodostamia kuntakonserneja (Anttiroiko ym. 2007: 164). Konserniajattelu syntyi markkinoistumisen oppien lisääntyttyä kunnissa, mutta kehityksen edellytyksenä oli, että myös hierarkkinen järjestelmä omaksui konsernimaisia piirteitä (Määttä 2010: 161, 165). Markkinaehtoisuutta ja kilpailua korostava suuntaus toi kuntien hallintotyökaluihin semmoisia käsitteitä kuin yksityistäminen, yhtiöittäminen, kilpailuttaminen ja näennäismarkkinat, jotka kaikki ovat ulkoistamisen eri muotoja (Anttiroiko 2010: 48).

Clarcken (2004: 35-36) mukaan palvelujen ja organisoinnin muuntamiseen markkina- tai kilpailu- perusteiseksi on useita väyliä, kuten sopimuksiin perustuva ulkoistaminen ja uusien sisäisten markkinoiden luominen (tilaaja-tuottaja -malli). Liiketaloudellinen tehokkuustavoittelu ja markkinaperusteisten toimintamuotojen lisäys on ulotettu myös kuntakonsernien toimintoihin, mikä on näkynyt mm. osakeyhtiöittämisinä. Anttiroikon (2010: 50) mukaan kunnan omistamia osakeyhtiöitä ohjaa vahva julkinen kontrolli eli hierarkia. Toisaalta on todettu (Haveri & Pehk 2008: 32), että kun toimintoja erotetaan kunnan omasta organisaatiosta, hierarkia kuntahallinnon perusmuotona alkaa menettää merkitystään. Tutkijoiden mukaan (ks. Mintzberg 1989; Hiltunen 2008) byrokraattisesti johdetun organisaation on vaikea toimia yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa. Tytäryhtiöiden ohjaussuhteet ovat monisyinen ilmiö.

Uudella julkisjohtamisella on pyritty keventämään julkisen hallinnon prosesseja ulkoistamalla tai siirtämällä palvelutuotantoa yksityisille markkinoille (Maanonen 2007: 29). Yhtiöittämisen on kunnissa todettu lisäävän yksikön kilpailuedellytyksiä siirtäessään tukipalkkio eli subventiomahdollisuuden pois kunnan budjetista, luomalla kilpailuneutraliteettiä luomalla konkurssikelpoisuuden ja parantamalla rahaprosessin mittaamisedellytyksiä (Määttä 2010: 87).

Markkinaperusteisia toimintamuotoja, kuten yhtiöittämistä, toteuttamalla on haettu liikkumavapautta ja toiminnan taloudellisuutta. Hajauttamisen on myös katsottu johtavan paikallisen vastuun ja

asiantuntijuuden kehittämiseen (Pollitt & Bouckaert 2004: 162). Vallan hajautumisen takana olevia teemoja ovat hallinnon kompleksisuus, moninaisuus, dynaamisuus ja niistä kumpuava epäselvyys. Kuntaorganisaation tehtävänä strategisena yksikkönä on ratkoa kehittämisen ja palvelutuotannon paradokseja. (Sotarauta 1996: 64, 73.) Onkin tärkeää tutkia, millä strategisilla päätöksillä vuokrataloyhtiöiden menestymistä on pyritty varmistamaan.

Lisääntyvien palvelutuotannon muotojen, sopimuspohjaisuuden ja markkinamekanismin käytön on katsottu lisäävän julkisen palvelun kokonaisuuden pirstoutumista. Tästä fragmentoitumisesta voi seurata epätoivottuja vaikutuksia, kuten osaoptimointia, hallintotoimien ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyksiä sekä palveluiden keskinäisen synkronoinnin ongelmia. (Pollitt & Bouckaert 2004: 164-166; Peng 2005: 2-4; Anttiroiko 2010: 63-64.) Suomen aluehallinnossa uusi julkisjohtaminen ja siihen liitettävä kapea tulosohtausmekanismi ovat vahvistaneet työnjaon ja eriytymisen aiheuttamaa koordinaation ongelmaa (VVM 2010: 25).

Aikaisemmin olen todennut, että vuokrataloyhtiöiden ja kunnallishallinnon välillä on sekalaisia valta-, intressi- ja policy-ristiriitoja. Seuraavassa luvussa käsitelen tarkemmin holistista hallintoa eri toimijoiden välisiä suhteita integroivana hallintojärjestelmänä.

4.3 Holistinen hallinta

Hallinnon fragmentoituminen eli julkisen hallinnon kokonaisuuden pirstoutuminen on nostettu yhdeksi hallinnon keskeisistä ongelmista. Pirstoutuneen hallinnon on katsottu voivan tuottaa tuloksia kunkin hallinnonalan omasta kapeasta näkökulmasta katsottuna, mutta sen ei ole nähty edistävän yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisua pidemmällä aikavälillä. (VVM 2010: 25). Käsitelen hallinnon fragmentoitumista omassa tutkimuksessani kuntien sisäisessä kontekstissa. Holistisen hallinnan teorioita on yleensä käsitelty kirjallisuudessa koko julkishallinnon kentän kattavina teemoina.

Holistisen hallinnan pyrkimyksenä on luoda vahvempaa koherenssia hallinnon eri tasojen välille. Omassa tutkimuksessani hallinnon eri tasoja edustavat emokunnan ja tytäryhtiön hallinnot. Tutkijoiden mielestä keskitetyn järjestelmän etuna voi olla hallittavuus ja holistisesti järjestetty hallinta voi auttaa hallinnon yhtenäistämässä. Haittana puolestaan on nähty asiantuntijuuden etäisyys. (6 ym. 2002: 9, 26-27; Pollitt & Bouckaert 2004: 162.) Kuten aikaisemmin on todettu, vuokratalotoiminnan hajauttamisella tai yhtiöittämisellä pyritään tehostamaan toimintaa ja tuomaan asiantuntevuutta lähemmäs kunkin sektorin tapahtumapintaa. Samalla vuokrataloyhtiöiden omistajaohjauksesta on kuitenkin muodostunut kompleksinen, monesta eri toimijasta koostuva, haastavasti johdettava kokonaisuus.

Holistisen hallinnon lähtökohtana on, että julkishallinto voi löytää julkista sektoria raskauttaviin ilkeisiin ongelmiin vastauksia siten, että hallinnon organisaatiokulttuuri ja -rakenne suunnataan näihin ongelmiin sopivaksi (6 ym. 2002: 34). Ilkeät ongelmat ovat niitä ongelmia, jotka ylittävät organisaatioiden yksikkörajoja ja vastustavat vain yhden toimijan muotoilemia ratkaisuja (Clarke & Stewart 2003: 274). Rittel ja Webber (1974) ovat tehneet jaon kesyjen (tame) ja ilkeiden (wicked) ongelmien kesken. Tyypillisiä kesyjen ongelmien tunnusmerkkejä ovat yksinkertaisuus, rutiininomaisuus, ymmärrettävyys ja selkeys (Vartiainen 2012: 103). Keskityn tässä tutkimuksessa kuitenkin vain ilkeisiin ongelmiin. Conklin (2006: 14-15, 19) määrittelee ilkeän ongelman kuuden kohdan avulla:

1) Ilkeä ongelma määrittyy sen mukaan, keneltä sitä tiedustele. Organisaatiossa eri sidosryhmät ja toimijat määrittelevät ongelman omista näkökulmistaan. Ongelman ratkaisu vaatii vuorovaikutusta. Ilkeän ongelman ymmärrys vaatii sitä kokoavien asiayhteyksien tuntemista. Vuorovaikutuksessa ja eri sidosryhmien keskinäisen kommunikation myötä ongelmasta paljastuu uusia puolia.

2) Ilkeään ongelmaan ei ole olemassa selkeää alkua tai loppua, vaan riittävän hyviä ratkaisuja pyritään löytämään rajallisten resurssien puitteissa. Ratkaisut eivät ole lopullisia, vaan organisaatioiden toiminnot ja rakenteet mukautuvat ympäristönsä mukaan. Kuntakonsernin johtamisen ja kuntastrategioiden peruskysymyksiä ovatkin palvelujen järjestämistehtävien ja rajallisten resurssien kohdentaminen.

3) Ilkeisiin ongelmiin ei ole olemassa oikeita tai väriä ratkaisuja. Ratkaisuihin vaikuttavat toimijoiden omat arvot ja tavoitteet, jolloin eri sidosryhmien mielestä voivat nähdä esitetyn vaihtoehdon huonona tai hyvänä. Tärkeää on osapuolten tasapuolisuus ja oikeutus arviota tehdessä. Tavoitteena on tuottaa paras mahdollinen ratkaisu, jonka kanssa organisaatio voi elää.

4) Jokainen ilkeä ongelma on ainutlaatuinen tapauksensa. Eri ongelmien syntymisen toimintaympäristöt ovat niin erilaisia, että kahta täysin samanlaista ongelmaa ei ole. Ratkaisut ilkeisiin ongelmiin tehdään aina mittatilaustyönä.

5) Jokainen ratkaisu ilkeään ongelmaan toimii ainoastaan sen ongelman kanssa, johon ratkaisu on alun perin tehty. Ratkaisujen kaikkia mahdollisia vaikutuksia on mahdoton arvioida täydellisesti. Lisäksi jokainen ratkaisu sisältää ennakoimattomia seurauksia, jotka saattavat muodostaa uuden ilkeän ongelman. Keskeistä on tasapainon löytäminen hyötyjen ja riskien välillä.

6) Ilkeään ongelmaan ei ehkä ole ratkaisua, tai ratkaisuja voi olla useita. Tärkeintä on luovuus keksiä eri ratkaisuja, kyvykkyys arvioida mitkä ratkaisuista ovat päteviä ja toteutuskelpoisia sekä taito sovittaa ratkaisuja yhteen eri näkemysten kanssa.

Yleensä holistisen hallinnan teoriaa on käsitelty laajassa toimintaympäristössä, jossa valtion virastot, paikallishallinto, ja jopa yksittäiset toimijat sekä niiden eri toimintapolitiikat kohtaavat. Tässä suhteessa Conklinin edellä mainittu ilkeiden ongelmien kuvaus on omaan käyttöni hieman liian ylimalkainen, joten käytän tässä luvussa pääosin 6:n ym. Määritelmää holistisesta hallinnasta. Sovellan teoriaa itse kunnallishallinnon sisälle ja tarkemmin emokunnan ja sen tytäryhtiön välille. Holistisen hallinnan tärkein päämäärä on kuitenkin löytää yhteisiä, toisiaan tukevia päämääriä ja välineitä hallinnon tasojen yhtenäistämiseksi ja hallinnon tehostamiseksi.

Tällöin mielenkiintoni on siinä, miten hallinnon organisaatiokulttuuria ja –rakennetta voidaan suunnata vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin vastaavaksi. Hallintoreformeja on tehty, jotta voitaisiin taata organisaation menestyminen ja menestymiseen johtavia toimintoja ohjataan strategioilla. Käsittelen seuraavassa luvussa sitä, minkälaisilla malleilla organisaatio on muotoillut tai johtanut strategioitaan.

Beinecken (2009: 1-3) mukaan ilkeitä ongelmia esiintyy erityisesti julkisen sektorin organisaatioissa. Monimuotoiset organisaatiot, joissa yhdistyvät ammattijohtaminen, vahvat professiot sekä poliittiset tekijät muokkaavat toimintaympäristöstä kaoottisen ja kompleksisen (Mark & Critten 1998: 139-142; Lindell 2013: 1-4). Kuntiin kohdistuvan uudistumisen on sanottu olevan nimeen omaan kompleksista ja vaativan laajaa toimijoiden välistä koordinaatiota (Airaksinen, Haveri, Jäntti & Härkönen 2015: 1). Vartiainen (2012: 105, 110) toteaa, että ilkeitä ongelmia ilmenee erityisesti

silloin, kun organisaatiot toimivat tällaisessa sekasortoisessa ja pirstoutuneessa toimintaympäristössä.

Organisaatioiden näkökulmasta holistisen hallinnan tavoitteena on organisaation sisäisten tasojen välisten suhteiden tehokas johtaminen. Tämä tarkoittaa päällekkäisyyksien välttämistä, konfliktien minimointia, riskienhallinnan jakamista ja tiedonkulun maksimoimista. Tehokas johtaminen johtaa kustannustehokkuuteen sekä hallinnon ohjauksen paranemiseen. (6 ym. 2002: 46-47. 51.) On syytä tutkia löytyykö hallinnon pirstoutumisen ongelmia myös vuokrataloyhtiön ja emokunnan välisessä toiminnassa. Näitä ongelmia voivat 6:n ym. (2002: 37-39) mukaan olla:

1) *Ongelmien siirtäminen hallinnon tasolta toiselle. Jokainen toimija keskittyy vain omiin päämääriinsä.* Tämä ongelma resonoi hyvin myös tytäryhtiöiden osaoptimoinnin ongelman kanssa, koska itsenäisellä tulosityksiköllä on taipumusta katsoa omaa etuaan ohi kuntakonsernin kokonaisedun. Jos tytäryhtiö keskittyy vain omaan päämääräänsä, jää ongelmien kokonaisvaltainen hoitaminen kuntakonsernin vastuulle, eikä kunnan strategiaa sovelleta kattavasti.

2) *Vastakkaiset toimintasuunnitelmat. Tällöin kahdella tai useammalla julkisen hallinnon toimijalla on ristiriitaiset päämäärät tai päämäärien ristikkäinen toteutus sabotoi tulokset.* Kysymys on siitä, onko kunnan strategiat luotu koko konsernin toimintaa mielessä pitäen ja onko ne ymmärretty sekä toteutettu oikealla tavalla. Kunnan ja vuokrataloyhtiön vastakkaisia toimintasuunnitelmia saattaa syntyä vaikka silloin, kun kunnan ja tytäryhtiön näkemys vuokra-asuntojen kuntotasosta on täysin erilainen. Tällöin kiinteistöjen jatkuvuussuunnitelmat voidaan toteuttaa kunnan puolesta yltiöoptimistisesti, eikä tytäryhtiön hallitus saa omaa näkemystään asiasta kuuluviin. Tämä ongelma on yleisellä tasolla erittäin lähellä oman tutkimuskysymykseni teemaa, eli sitä minkälaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkinet varmistamaan menestymisensä.

3) *Toimenpiteiden sekava järjestys ja toimintojen jaksotusongelmat. Hallintotasojen välinen huono kommunikaatio voi estää hallinnon yhtenäisyyttä.* Tämän kaltaista ongelmaa voidaan hahmottaa myös emokunnan ja tytäryhtiön välisestä omistajaohjauksesta. Konserniohjauksesta vastaa kunnan konsernijohto, mutta erillisenä oikeussubjektina toimivalla kunnallisella osakeyhtiöllä ei ole velvollisuuksia hyväksyä konserniohjeita. Tämä sekavoittaa kuntakonsernin toimintaa ja monimutkaiset tytäryhtiön toiminnan seurantarjestelyt aiheuttavat lisää vaikeuksia hallinnon yhtenäisyydelle. Jaksotuksen ongelmia voi syntyä esimerkiksi siinä, missä vaiheessa kiinteistöjen jalostamista, kuten purkamista, tulisi hoitaa. Näitä kolmea teoreettisia havaintoja peilaan myöhemmin myös haastatteluaineistooni.

Hallinnon pirstoutumista (fragmentation) ei voida pitää samana ilmiönä kuin hallinnon erikoistumista (specialisation). Hallinnon pirstoutumisen ongelmana on huonosti suunniteltu ja toteutettu yhteistyö organisaation osien välillä. Holistisen hallinnon onkin katsottu vastaavan kysymykseen ”kenen pitää olla mukana päätöksenteossa ja millä tasolla?”. (6 ym. 2002: 32.) Holistisen hallinnan korkeimman tason, jossa rakennetaan täysin saumattomia, keskenään vuorovaikutuksessa olevia ohjelmia, voi saavuttaa hallintoa yhtenäistämällä (emt: 34)

Holistisen hallinnan mukaan sen, millä tavalla ongelma määritellään, tulisi myös määrittää se, millä tavalla hallintoa järjestetään tai koordinoidaan. Onko kuntaorganisaatiota mahdollista mikrohallinoida ja johtaa siten, että sen eri osat (tytäryhtiöt) saadaan vastaamaan niiden vastuulle kuuluvista ongelmista, vaikka omistajaohjauksen rakenne ei välttämättä ota tarpeeksi huomioon osien yksilöl-

lisyyksiä ja erityispiirteitä? Voidaanko tytäryhtiöiden menestyminen varmistaa, kun ne onnistuvat kantamaan vastuunsa niiden kontrolle asetetuista toiminnoista?

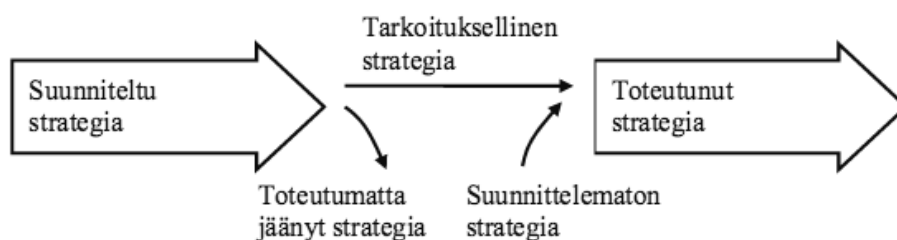
Hallinnon integraation ja koordinaation kehittäminen on mahdollista teoreettisten mallien avulla, koska julkishallinnon sisäisen koordinaation rakentamiseen on olemassa erilaisia työkaluja. 6 ym. (2002: 73-83) ovat laatineet teorian holistisen hallinnan strategiakoulukunnista. Heidän mukaansa eri koulukunnat käyttävät kovinkin erilaisia työkaluja organisaatioiden sisäisen koordinaation synnyttämiseen. Tämän takia onkin syytä tarkastella ensin näitä koulukuntia ja niiden olemuksia.

4.31 Holistisen hallinnan strategiakoulukunnat

Fatalismi. Ensimmäinen koulukunta uskoo tehokkaan strategian olemassaolon mahdottomuuteen. Tämän näkemyksen mukaan organisaatioiden uudelleenorganisointi ei lopu koskaan. Jokaisella julkishallinnon muodolla on omat heikkoutensa ja ne johtavat ihmisiä jahtaamaan eri organisointimuotoja sekä rakentamaan hybridimuotoja eli sekoittamaan keskenään useita eri oppeja hallinnosta. (6 ym. 2002: 73.) Myös Kickert (1997: 8) on todennut, että julkisenhallinnon uudistuksista voi syntyä heiluriliike, jossa tarvitaan uusi uudistus korjaamaan aikaisemman uudistuksen tuloksena syntyneitä virheitä. Perusajatuksena on (6 ym. 2002: 73) mukaan se, että instituutioiden voima, ohjelmat sekä lyhyen tähtäimen poliittiset intressit estävät sellaisten toimivien strategioiden muotoutumisen, jotka ovat edes keskipitkällä tähtäimellä rationaalisia ja toimivia ongelmienratkomiseen. Hallinnon eri toimijoiden välisen tehokkaan koordinaation muodostumista on mahdotonta saavuttaa.

Individualismi. Toinen koulukunta perustuu ajatukseen, että yhden sankarillisen julkishallinnon johtajan päättäväisyys, vision kirkkaus ja johtajuuskyvyt tuottavat koordinaatiota organisaatioon. Toimivan strategian muotoilu on mahdollista johtajien kyvykkyyden ansiosta. Pääteemana on, että organisaatioilla tulee olla johtajia, jotka pystyvät tunnistamaan mahdollisuuksia ja riskejä sekä vastaamaan toiminnallaan eteentuleviin kriiseihin. Tämä henkilö voi olla myös "rajojen venyttäjä" eli toimija, joka toimii sidoksena ja linkittäjänä organisaation eri osien välillä. (6 ym. 2002: 73-76.)

Hiearkia. Kolmas koulukunta on rationaalisen suunnittelun koulukunta. Tällöin strategiaprosessi nähdään tarkoituksellisena (deliberate) ja tavoitteet valutetaan alas pitkin organisaatorakennetta. Organisaation johtavassa asemassa olevat toimijat muodostavat ja ilmaisevat organisaatiolle tavoitteensa ja tavoitteiden saavuttamiseen pyritään tarkoin suunnitellun yhteisen toiminnan kautta. (6 ym. 2002: 73-76.) Alati muuttuvassa ja monimuotoisessa toimintaympäristössä ajatus täysin rationaalisesti toimivasta organisaatiosta on jo suurelta osin kiistetty, mutta rationaalisen suunnittelun teemoja esiintyy silti laajalti alan kirjallisuudessa. Mintzberg ja Waters (1985:258) kutsuvat tarkoitukselliseksi strategiaksi suunnitellun strategian toteutuvaa osaa (kuvio 11).



Kuvio 11 (Mintzberg & Waters 1985: 258)

Muuttuvassa toimintaympäristössä suunnitelmallisen strategian toimeenpaneminen on hyödytöntä, koska on todennäköistä että suunnitelmaa ei voida toteuttaa suunnitellulla tavalla (Mintzberg & Waters 1985: 259). Toisaalta esim. Stacey (2011: 186) toteaa, että organisaatiossa saatetaan noudattaa yhtä aikaa useita strategioita ja osa niistä saattaa olla olemassa vain yhden henkilön toiminnan ansiosta tai takia.

Kommunitarismi. Neljäs koulukunta on holistisen strategian koulukunta, joka perustuu ajatukselle instituutioiden välisistä järjestelyistä ja ideasta, että väljästi koordinoitujen toimijoiden verkostot löytävät syitä tehdä yhteistyötä keskenään. Tällöin toimijat voivat olla riippuvaisia toisistaan, löytävät tarvetta keskinäiselle resurssienvaihdannalle tai huomaavat, että jokin toinen organisaatio lisääntyvästi vaikuttaa heidän omaan toimintaympäristöönsä. Holistisen strategian koulukunnan mukaan tämä alhaalta ylös johdettu yhteinen mukautuminen tuottaa koordinaatiota, parempia lopputuloksia ja löysistä verkostosuhteista tulee tiukkoja. (6 ym. 2002: 73-83.) Kommunitarismin lähtökohtana on nähty myös yhteisöjen, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien itseohjautuvuuden sekä desentralisoitujen rakenteiden ja hallinnon pienempien yksikköjen hyödyntäminen hallintaprosesseissa (Pierre & Peters 2000: 138-140).

Kaikilla näillä koulukunnilla on sekä vahvuuksia, että kohtalokkaita heikkouksia organisaatioiden osien välisen koordinaation synnyttämisessä. *Fatalismin* virhe on siinä, että se ei näe organisaatioiden väliseen koordinaatioon edellytyksiä, eikä siis motivoi osapuolia ylipäättään minkäänlaiseen toimintaan. *Individualismin* ongelmana on, että se nojaa myös liian vahvasti yhden toimijan varaan, vaikka toimivan koordinaation tulisi kattaa koko organisaatio. *Hierarkkian* heikkoutena on pidetty informaation välitystä, kun liian jähmeät ja kontrolloidut kommunikaatiolinjat eivät edistä organisaatioiden koordinaatiota. *Kommunitarismilla* taas nähdään olevan organisaation pirstoutuvuutta edistäviä luonteenpiirteitä, sillä se pyrkii ylläpitämään hallinnossa pienempiä, desentralisoituja rakenteita. (6. ym 2002: 79, 82.)

Julkishallinnon yksikköjen on kuitenkin löydettävä tilaa jokaiselle koulukunnalle, koska konflikteja niiden välillä ei voi koskaan täysin rajoittaa. Kaikille malleille löytyy paikkansa. Jäsentynyttä organisaatioiden välistä koordinaatiota havittelevien organisaatioiden tulisi organisoida toimintaansa niin, että ainakin joillekin tässä esitetyistä malleista annettaisiin edes jonkun asteista huomiota. (6. ym 2002: 82.) Oman tutkimukseni kannalta haluan haastatteluaineistosta saada selville sen, mitä näistä malleista on mahdollisesti toteutettu kun vuokrataloyhtiöiden menestymistä on pyritty varmistamaan. Konserni- ja omistajaohjauksrakenteet tuntuisivat myös asettavan vuokrataloyhtiöiden toiminnan koordinoinnille omat haasteensa.

6 ym. (2002) mielestä osien välistä koordinaatiota voidaan rakentaa erilaisin hallinnontyökaluin tai toiminnoin. Jokainen aikaisemmin esitellyistä koulukunnista käyttää erilaisia työkaluja koordinaation rakennukseen. Työkalun vahvuudella (strong) ja heikkoudella (weakness) tarkoitetaan sitä, miten paljon kukin työkalu jättää vallinnanvapautta ja harkintakykyä niille, joita varten työkalut on kohdistettu. Toisin sanoen puhutaan pakon määrästä. (6 ym. 2002: 85-86)

Hierarkkian instituutiot ovat vannoutuneet siitä, että organisaation välistä koordinaatiota saadaan aikaan vahvoilla työkaluilla. *Hierarkkisesta* näkökulman mukaan hallinnon ytimen tulee määrätä, ohjata, johtaa, säännellä ja käyttää voimakkaita taloudellisia kannustimia toimintaa hallitakseen. Tällöin strategiaa johdetaan organisaatiossa ylhäältä alas. *Individualistisen* ja *kommunitaristisen*

näkökulman mukaan vahvat työkalut ovat tylsiä ja koordinaatiota voidaan paremmin rakentaa heikoilla työkaluilla. Näitä työkaluja ovat informaation jakaminen, yhteistyö, suostuttelu, koulutus, avoimuus ja verkostojen luominen. Tällöin strategia rakentuu alhaalta ylöspäin. *Fatalistisen* käsityksen mukaan koordinaation aikaansaamien on ylipäättään mahdotonta, joten kaikki työkalut ovat turhia. (6 ym. 2002: 85-87.)

6 ym. (2002: 87) mukaan minkään yksittäisen koulukunnan käsityksien mukaan toimiminen ei yksin riitä koordinaation rakentumiseen. Toisekseen yksinomainen luottamus vain johonkin tiettyyn, vahvaa tai heikkoon, työkaluun on riittämätöntä. Kolmanneksi täydellistä harmoniaa työkalujen välillä on mahdotonta saavuttaa, joten niiden tasapainoinen käyttö on koordinaation aikaansaamiseksi tärkeintä. Samalla tavalla, kun haluan selvittää minkä tyylisiä koordinaation rakennusmalleja vuokrataloyhtiöiden toiminnasta voidaan löytää, haluan myös tutkia minkälaisia työkaluja koordinaation rakennuksessa on käytetty ja sitä, onko näiden välisissä toimintasuhteissa samoja piirteitä tai eroavaisuuksia kun 6 ym. ovat kirjassaan esittäneet.

Suomessa organisaatioiden välistä koordinaatiota on pyritty lisäämään esimerkiksi hierarkiatyyppisillä järjestelyillä ja verkostomekanismeilla, koska monet yhteiskunnalliset ongelmat vaativat kokonaisvaltaista tarkastelua ja koordinaatiota eri hallinto-osastojen välillä (VM 2010: 25). Toisaalta on myös sanottu, että *“nykymuodossaan kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei perustu niinkään perinteiseen hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan uuteen hallinta-ajatteluun, jonka perustana ovat erilaiset, tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa”* (Anttiroiko ym. 2007: 164).

Suomessa kuntien hierarkkisen hallintojärjestelmän pohjaan on otettu mukaan markkinaehtoistumisen teemoja yhtiöittämissä muodossa, mutta kuten aiemmin sanottu, kuntaemon ja vuokrataloyhtiön välisessä toiminnassa tuntuu olevan häiriöitä tai vähintään toiminnan koordinaatiosta voidaan löytää turhia päällekkäisyyksiä. Kuntien hallintasuhteiden monimutkaistumisen ei nähdä kuitenkaan pelkästään liittyvän markkinaehtoistumiseen tai verkosto- ja kumppanuussuhteiden lisääntymiseen. Lisäksi kuntien yhteisöllinen luonne edellyttää yhteyden rakentamista eri sidosryhmien välille. (Haveri & Anttiroiko 2009: 207.) Holistisen hallinnan pyrkimyksenä on nimenomaisesti luoda vahvempaa koherenssia hallinnon eri tasojen välille.

Anttiroikon (2010: 63-64) mukaan holistisella hallinnalla on kolme pääulottuvuutta: 1) *Hallinnollinen integraatio* eri hallinnan tasojen ja hallinnon sisällä hallinnollisten yksiköiden välillä, 2) *funktionaalinen* integraatio eli julkisten tehtävien koordinointi ja 3) *sektori-integraatio* julkisyhteisöjen, vapaaehtoissektorin ja yritysten välillä. Tässä tutkimuksessa keskityn hallinnon eri tasojen väliseen ohjaukseen eli hallinnolliseen integraatioon.

Kunnissa monimutkaisuus on levinnyt ulkoisesta toimintaympäristöstä kunnallishallinnon sisäisiin rakenteisiin (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009: 36). Kompleksinen toimintaympäristö tekee optimaalisen strategian määrittämisestä mahdotonta, sillä toimijoilla ei ole mahdollista täydellisesti analysoida tilanteita. Hallinnonuudistukset näyttävät usein erilaisten strategioiden, intressien, tulkintojen ja ideoiden vuorovaikutuksena. (Airaksinen 2009: 192). Holistisessa hallinnassa kyse on siitä, millä valinnoilla eriytyneistä osista luodaan toimiva kokonaisuus.

Kompleksinen toimintaympäristö tekee hallinnon eri tasojen välisen vuoropuhelun ja koordinaation entistä tärkeämmäksi. Hallintojärjestelmän tulisi olla yhtenäinen ja sen sääntöjen sekä ohjauksen omaksuttu koko organisaation osalta. Hallinnan tulisi toimia ennaltaehkäiseväksi eli ongelmien syntyä tulisi ehkäistä sen sijaan, että keskityttäisiin niiden hoitamiseen. Lisäksi käskeytymisen sijaan toiminta perustuisi informaation jakamisen kulttuuriin ja reagointiin tiedon perusteella. (Peng 2005: 2, 5-7.) Holistisen toiminnan kehittäminen vaatii kuntaorganisaatiolta strategista johtamista. Strategisen johtamisen vastuulla on saada kunnan toimintaympäristöä koordinoitua vastaamaan haastaviin tilanteisiin ja varmistaa kunnan eri osien, kuten tytäryhtiöiden menestyminen.

5. KUNNAN JA VUOKRATALOYHTIÖN VÄLISEN KOORDINAATION MALLIT

Luvussa 4 esitin, että tutkijoiden mukaan on olemassa erilaisia koulukuntia, jotka painottavat eri asioita organisaation osien välisen koordinaation synnyttämisessä ja toimivien strategioiden muotoutumisessa. Tässä luvussa analysoin sitä, millä tavalla vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajilta kerätty haastatteluaineisto resonoi tämän teorian kanssa ja minkälaisia koordinointimalleja kohdekuntien ja niiden vuokrataloyhtiöiden väliltä voidaan löytää. Tutkin myös minkälaisia hallinnon pirstoutumisen ongelmia empiirisestä aineistosta voidaan löytää.

Alkuperäisistä suunnitelmista poiketen jouduin vaihtamaan haastattelunkohteiksi vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajat vuokrataloyhtiöiden puheenjohtajien sijaan. Näissä haastatteluissa nousi esiin näkemys siitä, että vuokrataloyhtiöissä yleisesti on tärkeää, että myös hallitusten puheenjohtajat omaavat tiettyä talousosaamista. Tieto nousikin yhdeksi tärkeäksi työkaluksi koordinaation rakentamisessa ja johtamisessa, mutta tätä aihetta käsittelem lisää luvussa 6.

Voidaan todeta, että kunnan ja vuokrataloyhtiöiden välillä tapahtuu haastatteluaineistoni perusteella kahdensuuntaista koordinaation rakennusta: kunnan puolelta koordinaatiota pyritään rakentamaan omistajaohjauksella ja tytäryhtiön puolelta koordinaatiota osien välille rakentaa omalla toiminnallaan toimitusjohtaja. Lisäksi ohjausta suoritetaan myös valtion taholta. Tarkastelen seuraavaksi 6 ym. (2002: 73-83) mukaisia koordinaationrakennusmalleja kohdekuntien vuokrataloyhtiöiden kontekstissa.

5.1 Fatalismi

Fatalistinen näkemys ei näe organisaatioiden väliseen koordinaatioon edellytyksiä, eikä se siis motivoi osapuolia ylipäättään minkäänlaiseen yhteistoimintaan. Strategian muotoutuminen nähdään mahdottomuutena. Perusajatuksena on (6 ym. 2002: 73) mukaan myös se, että lyhyen tähtäimen poliittiset intressit estävät sellaisten toimivien strategioiden muotoutumisen, jotka olisivat toimivia ongelmien ratkomiseen. Toimitusjohtajien mukaan lähimmäs tämmöistä ajatusmaailmaa voitiin päästä muutamissa tapauksissa valtuuston jäsenten asenteiden osalta.

Poliittinen tilanne ratkasee paljon sitä, onko kunnan päässä vastustusta näille [vuokrataloyhtiön] asioille. Mä oon käyny myös keskustelemassa kunkin poliittisen ryhmän kanssa heidän ryhmäkouksissaan ja esittämässä siellä, että mistä nää kaikki [käyttöasteongelmat] johtuu. Se laukas homman [yhteistyön vastustuksen] ja löyty halua ratkaista ongelma, kun ne ymmärsi asian ensin.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan havaita, että vuokrataloyhtiön toimitusjohtaja on tiedottomalla ja yhteistoiminnalla rakentanut koordinaatiota eri hallintotasojen välille. Vuokrataloyhtiön hallituksen roolia tiedonvälittäjänä taas väheksyttiin haastatteluaineistossa. Toisaalta vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan näkemys yhteistoiminnan ja koordinaation tarpeellisuudesta on välillä ristiriitainen ja sangen fatalistinen.

Toimitusjohtajalla on keskeinen asema vuokrataloyhtiöiden johtamisessa. Se on se joka lankoja pitää käsissä ja määrää mihin suuntaan mennään ja tekee hyvät ja huonot ratkaisut.

Kyllä hallitukset on toimitusjohtajan ohjailtavissa, että kyllä toimitusjohtaja tuo tiedon sinne. Minne olen asiaa viemässä, niin sinne päin se menee.

Tällöin strategian muotoilu jäisi toimitusjohtajan vastuulle, eikä koordinaatiolle olisi tarvetta. Kuitenkin vuokrataloyhtiön hallituksen tulisi määrittää yhtiön strategia ja tavoitteet. Tämän lisäksi hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Tytäryhtiön hallitus on lisäksi vastuussa yhtiön menestymisestä tai tappiollisesta toiminnasta, koska hallituksen tehtävänä on valvoa, ettei yhtiön varoja menetetä. (Hiltunen 2008: 10-12; Paukku 2012, 12.) Tällöin toimitusjohtajien näkemys koordinaatiosta on ristiriitainen hallituksen aseman kanssa. Toimitusjohtajan kommentista voi tulkita jopa uskoa tehokkaan yhteistoiminnan mahdollisuuteen. Sen sijaan hallituksella nähtiin olevan suuri asema toiminnan valvonnassa. Hallituksen puheenjohtaja onkin toimitusjohtajan esimies ja yhteydenpitäjä kuntaan päin. (Hiltunen 2008: 10).

Kyllä [vuokrataloyhtiön] hallituksella on kuitenkin tärkeä tehtävä tarkistaa, että toimitusjohtajalla ei karkaa mopo käsistä. Kyllä siellä [hallituksessa] se terveen järjen ääni pitää olla.

Vuokrataloyhtiön hallituksen tulisi määrittää vuokrataloyhtiön toimintastrategiat. Lisäksi kunnanvaltuusto päättää kuntastrategioista. Toimitusjohtajien näkemys kunnan eli omistajan asemasta ja vuokrataloyhtiön hallituksen asemasta tukee kuitenkin fatalistista ajatusta siitä, että tehokasta strategiaa ei näiden toimijoiden määrittämänä ole olemassa.

Kyllä omistajilla se asiantuntijuus firmaan, niin se on aina vähän semmoinen heikko kun ne ei oo mukana siinä päivittäisessä toiminnassa, niin ne ei tunne niitä haasteita kunnolla. Että se on aika pinnallinen se näkemys siitä yrityksestä.

Sinne [vuokrataloyhtiön hallitukseen] valitaan poliittisin perustein nämä hallinnon päättäjät, eli sen sijaan että siinä olis jotain järkeä kun siellä olis virkamiehiä, mutta kunnilla on niin hirveä määrä näitä yhtiöitä, niin kukaan virkamies ei voi kaikkea aikaansa käyttää niissä.

Hallitukseen nimetään semmosia ihmisiä, joilla ei oo sitä ammatillista osaamista, mitä liikkeenjohtaminen vaatii. Siellä saattaa olla siivooja tai sähkömies joka ei ymmärrä tuon taivaallista mitä se tase oikein tarkoittaa.

Perusongelma on, että sä lähetät luottamusmiehille selvityksen ja odotat että ne lukis sen ja ymmärtäs sen, niin eihän ne sitä tee. Suurin osa ei oo kiinnostunut eikä jaksa lukea tai sitten ne ei ymmärrä mitä lukevat.

Toimitusjohtajien kertomuksista painottui selvästi heidän tärkeytensä vuokrataloyhtiöiden hallinnon hoidossa. Vajaavaisen osaamisen, kiinnostuksen, poliittisuuden tai ajanpuutteen takia vuokrataloyhtiöiden johtaminen on jäänyt vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajan kontolle. Tämä näkemys sopii hyvin yhteen myös individualistisen koordinaatiomallin kanssa.

5.2 Individualismi

Individualistinen koulukunta perustuu ajatukseen, että yhden sankarillisen julkishallinnon johtajan päättäväisyys, vision kirkkaus ja johtajuuskyvyt tuottavat koordinaatiota organisaatioon. Toimivan strategian muotoilu on mahdollista johtajien kyvykkyyden ansiosta. Organisaation johtaja pystyy

tunnistamaan mahdollisuuksia ja riskejä sekä vastaamaan toiminnallaan eteentuleviin kriiseihin. Tämä johtaja voi olla myös toimija, joka toimii sidoksena ja linkittäjänä organisaation eri osien välillä. (6 ym. 2002: 73-83.) Toimitusjohtajalla voikin olla suuressa roolissa hallinnon eri osien linkittäjänä ja tiedonsiirtäjänä.

Kaikki mitä vien [vuokrataloyhtiön] hallituksen esityslistalle tai kaupunginhallituksen esityslistalle niin mä oon käynyt puhumassa etukäteen kaikille keskeisille henkilöille, hallituksen puheenjohtajalle, talousjohtajalle ja tekniselle johtajalle. Sit mä käyn vielä esittämässä ne kaupunginhallituksessa. Mä oon huomannu sen, että tää on tarpeen tää asioiden valmistelua ennen sitä päätöksentekoa ihan tällai suullisesti ja vuorovaikutteisella tavalla, jossa keskustellaan asioista ilman sitä aikataulukii-rettä mikä siellä kokouksessa on.

Melkein joka kokouksessa olen paikalla, silloinhan mulla on ihan suora yhteys myös näihin päättäjiin [luottamushenkilöihin].

Aika vapat kädet mulla on toimia, itse esittelen [kaupungin] hallitukselle asiat jotka haluan, että tapahtus ja tehtäs.

Maanosen (2007) mielestä toimivat yhteydenpitojärjestelmät ja tiedonsiirto ovat onnistuneen omistajaohjauksen ja strategioiden toteutuksen tae. Omistajaohjausta voidaan vahvistaa Neilimon (1998: 414) mukaan kuntien hyvän hallintotavan mukaisilla suosituksilla. Tällöin huomiota kiinnitetään yrityksen hallinnon ja johtamisen valvontaan. Tarkoituksena on tehostaa ohjeistusta, jolla vaikutetaan yrityksen sisäiseen johtamiseen, päätöksentekoon ja viestintään (Hirvonen ym. 2003: 21; Erma 2010: 19).

Toimitusjohtajat näkevät asemansa ja valtansa keskeiseksi vuokrataloyhtiöiden asioista päätettäessä. Jos toimitusjohtajat valmistelevat vuokrataloyhtiön taloudenpitoa on myös heidän vastuullaan informoida näistä asioista hallitusta sekä omistajaa. Tämä pistää toimitusjohtajat suureen valta-asemaan, sillä heidän vastuullaan on tulkita vuokrataloyhtiön toimintaa, tehdä päätöksiä niiden pohjalta ja raportoida tilanteista eteenpäin kunnan virkamiehille ja luottamushenkilöille sekä omalle hallitukselleen.

Itsenäisellä tulosityksiköllä voi kuitenkin olla taipumusta katsoa omaa etuaan ohi kuntakonsernin kokonaisedun ja tällöin kasvaa myös vaara yksikön osaoptimointiin. Tytäryhtiön päämäärät on oltava täsmällisesti samassa linjassa kuntaemon linjausten kanssa, jotta kunnan strategiaa sovellettaisiin koordinoitusti ja kattavasti. Lisäksi virkamiesten ja toimitusjohtajan välisen kommunikaation on toimittava. Käytännössä kuitenkin nähtiin, että toimitusjohtaja lähes sanelee vuokrataloyhtiön asiat eteenpäin luottamushenkilöille ja konsernihallinnolle. Toisaalta konsernihallinnon ja vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan välinen dialogi nähtiin toimitusjohtajan näkökulmasta myös välttämättömäksi.

Yhteinen piirre on, että luottamusmiehiä yleensä valitaan vuokrataloyhtiöiden hallituksiin ja nää luottamusmiehet ei ymmärrä sitä velvoitetta käydä keskustelua konsernihallinnon ja niiden ylempien virkamiesten kanssa. Eli käytännössä se valta on toimitusjohtajalla aika lailla yksin. Että se kertoo asiat niinkuin parhaaksi näkee hallitukselle ja sit se kertoo ne kuten parhaaksi näkee myös konsernihallinnolle, et se on se joka raportoi joka suuntaan myös alaspäin työntekijöille.

Toimitusjohtajan asema on aivan älyttömän keskeinen näissä vuokratyöyhtiöissä. Tän kokoisessa kunnassa on ihan väistämätöntä, että puhun suoraan kunnanjohtajan kanssa.

[...] Kumminki pitkälle itsenäisesti teen päätökset. Vaikeissa tapauksissa on [kunnan] hallitus takana ja rinnalla. Mut kyllä hallitus on toimitusjohtajan ohjailtavissa, että toimitusjohtaja tuo tiedon sinne.

Paukku (2012: 5-6, 20) korostaakin vuokratyöyhtiöiden toiminta tehostamisessa ammattitaitoisen henkilöstön hankkimista. Myös Pauni (2012b) painottaa, että kuntien hallintoelinten kokoonpanoja valitessa tulisi huolehtia siitä, että asianomaisilla on riittävä kyseisen toimialan asiantuntemus sekä yleistä talous- ja liiketoimintaosaamista. Toimitusjohtajat itsekin korostivat toiminnassaan vahvan talousosaamisen tärkeyttä. Johtamisen nähtiin olevan pitkälti onnistunutta ja ennakoivaa talouden seurantaa. Toisaalta kunnan ja organisaation koon nähtiin vaikuttavan siihen, kuinka toimintaa johdetaan.

Yhtiön strategian toteutumisen kannalta tärkeintä on, että talousluvut ovat kunnossa.

Sanotaanko näin, että mitä pienemmästä organisaatiosta on kyse, niin sitä enemmän sen on johtajien ja päälliköiden sen homman pyörittäminen.

Mintzbergin (1990: 96-97) mukaan kuntien konsernirakenteen kannalta on kuitenkin olennaista hahmottaa, että kaikkia päätöksiä ei voida ymmärtää yhdessä keskuksessa tai yhden toimijan toimesta. Toisaalta toimitusjohtajien voidaan katsoa olevan lähimpänä sitä tasoa, missä ihmisillä on parhaat tiedot ja taidot asioiden ratkaisemiseen. Toimitusjohtajien voidaan katsoa olevan myös toiminnassaan itseohjautuvia ja hoitavan vuokratyöyhtiöiden taloudellisia asioita suurelta osin itsenäisesti. Päätösvaltaa on hajautettu emokunnasta pois, mutta se keskittyy jälleen uuden hallintotason eli vuokratyöyhtiön sisällä. Toimitusjohtajien hallintomenetelmät ovat kuitenkin kommunikaatioon ja verkostosuhteisiin perustuvia, kuten myöhemmin tutkimuksessa ilmenee.

Vaikka konserniohjauksesta vastaa kunnan konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus sekä kunnanjohtaja tai pormestari ja tarvittavilta osin kunnan toimialajohto (Pauni 2012: 14; Meklin, Martikainen 2003: 19), korostuu toimitusjohtajien kertomuksissa luottamusmiesten rooli toiminnan varmistajana.

Tuulimyllyt on varmasti vastassa jos teen jotain, mikä aiheuttaa epäluottamusta. Täytyy todella tehdä niinkun sanon ja perustella asiat niinkun ne on. Ja kaikki pitää oikeesti olla totta, muuten mikään ei enää mee läpi hallituksissa.

Toimitusjohtajat näkevät koordinaation rakentuvan myös johtajan henkilöstä ja ihmissuhdetaidoista riippuvien ominaisuuksien varaan. Olennaista osaa johtamisessa määrittävät vuorovaikutustaidot. Luottamuksen rakentuminen nähtiin johtamisen edellytyksenä. Toimitusjohtajan on mietittävä tarkkaan kuinka ja minkälaisin toimin luottamusta voidaan rakentaa, jotta hallinnon eri osien välinen yhteistoiminta ja koordinaatio sujuisi mahdollisimman tehokkaasti.

[...] Sitten on tietysti se, että henkilökemiatkin ratkaisee, että osaatko esiintyä sillä tavalla että se herättää luottamusta vai leimataanko se vaan jonkun edun tavotteleksi ja onko se [johtaminen] semmosta asiaperusteista ja uskottavaa vai ei.

Koen tulevani juttuun ihmisten kanssa ja osaan tehdä ihmistulkintaa.

Ensimmäinen on tää, että saa nää päättäjät ymmärtämään mistä on kysymys, sitten mä oon käyny läpi, että mitkä on ne keinovalikoimat, mitä vaihtoehtoja on näiden ongelmien ratkaisemiseksi ja sitten mulla on siinä oma ehdotus siitä, mitä nämä ratkasut olis.

Lisäksi korostuu ajatus, että strategioiden muotoilu, toiminnan suunnitellu ja koordinaation rakentaminen tapahtuu tiedotuksen työkaluin vuokratyöyhtiön toimitusjohtajan toimesta. Joskus tiedotusta on kuitenkin toiminnan luonteesta johtuen mahdotonta järjestää optimaalisesti.

Omistaja, joka koostuu luottamusmiehistä, jotka on aivan muitten alojen ihmisiä, niin eihän ne voi asettaa semmosia tavoitteita, jotka perustuis johonkin järkevään pohdintaan jos ei niille ensin anna sitä tietoa.

Se johtaminenhan on aika yksinäistä hommaa, kun sä et voi kertoa työntekijöille kaikkia asiota joita taas pitäis kertoa ja pitäis toistella suorastaan.

Tuntuisi, että näkemykset joiden mukaan hajanainen konsernirakenne on johtanut emokunnan ja luottamusmiesten heikkoon käsitykseen tytäryhtiöiden taloudellisesta tilanteesta ja johtanut holtittomien taloudellisten päätösten tekemiseen, voi pitää paikkansa (Meklin & Martikainen 2003: 30). Luottamushenkilöillä ei ole tarpeeksi tietoa vuokratyöyhtiöiden asioista, jotta he voisivat tehdä tarkoituksenmukaisia päätöksiä tai jakaa tietoaan eteenpäin toisille luottamusmiehillä tai kunnan johdolle. Kunnan pitäisi kuitenkin voida omistajapolitiikallaan vaikuttaa tytäryhtiöidensä hallintoon ja toimintaperiaatteisiin, seurata valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista sekä valvoa toiminnan tuloksellisuutta.

5.3 Hiearkia

Rationaalisen suunnittelun koulukunta näkee, että pyrkimykset koordinaation rakentamiseen ovat tuloksellisia, mikäli prosessia on johdettu ja rakennettu oikein. Toimiva strategia on harkitun suunnittelun tulos ja suunnittelu rakentuu päämäärä -keskeisesti. Strategiaprosessi valutetaan hierarkkisesti ylhäältä alas pitkin organisaation rakennetta. (6 ym. 2002: 73-83.) Muuttuvassa ja monimuotoisessa ympäristössä tällainen hierarkkinen näkökulma strategian toteuttamiseen ei ole välttämättä toimivin. Omassa tutkimuksessani tämä tarkoittaisi sitä, että valtuuston määrittämä strategia saataisiin semmoisenaan ajettua läpi koko organisaation aina vuokratyöyhtiötä myöten. Tällöin valtuustolla olisi kirkkain näkemys vuokratyöyhtiön toiminnasta, sen sijaan että se olisi toimintaa lähinnä olevalla hallinnontasolla eli vuokratyöyhtiön toimitusjohtajalla.

Johtamisen pitäis lähteä periaatteessa niistä omistajantavoitteista ja sitten luodaan strategiat miten niihin tavoitteisiin päästään, mutta yhtä hyvin voi ajatella myös, että johtaminen on ongelmiin reagoimista. Et se ei oo aina sitä oppikirjamaista ajattelua.

Sit kun pitas tehdä liiketoiminnallisia päätöksiä, niin se [vuokratyöyhtiön halituksen] tietämys on niin puutteellista, että ollaan vaan hiljaa ja kuunnellaa, mutta ei oikein osata sanoa mitään järkevää tai yhtiön toimintaa jollain tavalla kehittävä mielipidettä. Ja peitellään vielä sitä tietämättömyyttä sillä, että yritetään olla viisaampia ja ollaan ymmärtävinään, vaikka ei sitten ymmärretä.

Ja siitähän on lukuisia esimerkkejä organisaatioista, kun on yritetty johtaa ylhäältä alas niin se ei vain oikein toimi.

Kuten olen jo aikaisemmin todennut, byrokraattisen organisaation on katsottu toimivan erinomaisesti muuttumattomassa ympäristössä (Salminen 1998: 59-61; Anttiroiko ym. 2007: 74.), mutta kuntien toimintaympäristö on alati muuttuva ja muutos asettaa perinteiselle byrokraattiselle toiminnalle suuria haasteita (Anttiroiko 2010: 23; Vartola: 2015: 72). Byrokraattis-hierarkrisen hallintomallin heikkoina ominaisuuksina on pidetty myös jäykkyyttä, rakenteiden raskautta, huonoa palvelukykyä sekä heikkoa kustannustehokkuutta (Anttiroiko ym. 2007: 74.)

Muuttuvassa toimintaympäristössä suunnitelmallisen strategian toimeenpaneminen on hyödytöntä, koska on todennäköistä että suunnitelmaa ei voida toteuttaa täysin suunnitellulla tavalla (Mintzberg & Waters 1985: 259). Informaation välitys nouseekin keskeiseksi tekijäksi hierarkkisessa hallintomallissa. Liian jähmeät ja kontrolloidut kommunikaatioprosessit eivät edistä organisaation koordinaatiota. Tällöin strategiasta tippuu osia pois ja näiden osien tilalle syntyy ennalta suunnittelematonta strategiaa, ks kuvio 11 (Mintzberg & Waters 1985: 258).

Johtamisen pitäisi lähteä periaatteessa niistä omistajantavoitteista ja sitten luodaan strategiat niiden niihin tavoitteisiin päästään, mutta yhtähyvin voi ajatella, että johtaminen on ongelmiin reagoimista.

[...] Hyvä strategia ei pelasta, kun toimitaan muuttuvassa ympäristössä.

Vuokrataloyhtiön hallituksen ja toimivan johdon olisi osattava ennakoida suhdannemuutoksia, kuten kunnan vuokratalojen käyttötarvetta. Lisäksi yhtiön strategian tulee olla linjassa kunnan muiden ohjelmien, kuten kuntastrategian, asuntostrategian ja asunto-ohjelman kanssa. Vuokrataloyhtiön toiminnassa tärkeintä on toimintaan liittyvien riskien hallinta. (Hiltunen 2008: 11.) Myös ympäristöministeriö painottaa vuokrataloyhtiöiden omistajien toimenpiteiden tärkeyttä käyttöasteongelmien ratkaisemiseksi. Parasta olisi, jos asuntojen käyttöasteongelmia voitaisiin ehkäistä jo ennakoita. (Ympäristöministeriö 2011a: 6-7, 9, 14.)

Keskeinen kysymys mikä on kaikessa johtamisessa on se, että tiedetään oikeesti mistä joku asia johdetaan ja mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Käyttöasteongelmassakin meillä on hyviä arvauksia siitä, miksi se käyttöaste on pudonnut.

Me voidaan vain arvailla niitä kustannustehokkaita tapoja vaikuttaa niihin käyttöasteongelmiin, mutta me ei oikeasti tiedetä.

Tulevaisuutta on vaikea tietää ja käyttöasteisiin vaikuttavat monet asiat kuten ihmisten mielikuvat, työpaikkakehitys, markkinatilanteet ja näiden ennustaminen ja toimiminen ennusteen mukaisesti on suuri johtamisen haaste. Johtaminen on aina arvailua.

Bryson (1995: 143) näkee strategian organisaation kommunikaatiovälineenä, jonka merkitys korostuu entisestään silloin, kun toimintaympäristö muuttuu kompleksisemmaksi. Olennaista tässä on, etteivät itsenäiset tulosityksiköt haastaisi emokunnan hallintoa ja lisäksi hallinnon sekavuutta ja epä-

johdonmukaisuutta. Kommunikaation tärkeys korostuu koordinaation rakennuksessa myös haastatteluaineiston osalta.

Hiarkian koulukunnan heikkoutena on pidetty informaation välitystä, kun liian jähmeät ja kontrolloidut kommunikaatiolinjat eivät edistä organisaatioiden koordinaatiota. Strategioita tulisi laatia silloin, kun organisaatiota kohtaa jokin muutos eli sen toimintaympäristö muuttuu. Vakiintuneet toimintatavat eivät välttämättä ole kykeneviä käsittelemään uusia mahdollisuuksia tai uhmia. (Ansoff 1998: 110-111.)

Hallituksella ei oikein ole tietoa ja tieto ei välity kunnan suuntaan hallituksesta. Yhteinen piirre on, että luottamusmiehiä yleensä valitaan vuokratyöyhtiöiden hallituksiin ja tuota näitä luottamusmiehiä ei ymmärrä sitä velvoitetta käydä keskustelua konsernihallinnon kanssa ja niiden ylempien virkamiesten kanssa.

Hyvin koordinoitu hallinto on matalanportaan hallintoa, mutta oleellista on kuitenkin tiedonkulku. Sitten on tärkeää eri osapuolten välinen toimiva yhteistyö ja näiden toimijoiden pitäisi olla tiedottamisen ja yhteistoiminnan kautta myötämyölyisiä niille asioille, että yhteistoiminta sujuu.

Haastatteluaineistojen perusteella voisi todeta, että toimitusjohtajat eivät kokeneet hierarkkista ohjausjärjestelmää tehokkaaksi strategioiden toteuttamisen tai koordinaation luomisen kannalta. Hallinnon eri osien hyödyllisyyttä vuokratyöyhtiöiden toiminnan menestyksekkäässä hoitamisessa kyseenalaistettiin. Lisäksi johtamiselle asetti haasteita muuttuva toimintaympäristö. Koordinaation työkaluksi aineistosta nousi selkeästi tiedonkulun ja kommunikaation edistäminen.

5.4 Kommunitarismi

Kommunitarismin ideana on (6 ym. 2002: 73-83), että väljästi koordinoitujen toimijoiden ja eri osastojen verkostot löytävät syitä tehdä yhteistyötä keskenään. Malliin liittyy myös ajatus holistisesta strategiasta eli siitä, että alhaalta ylös johdettu yhteistyö tuottaa koordinaatiota, parempia lopputuloksia ja löysistä verkostosuhteista tulee tiukkoja. Tällöin toimijat voivat olla riippuvaisia toisistaan, löytävät tarvetta keskinäiselle resurssienvaihdannalle tai huomaavat, että jokin toinen organisaatio lisääntyvästi vaikuttaa heidän omaan toimiympäristöönsä. Tutkimuksessani olen keskittynyt lähinnä organisaation osien välisen koordinaation tuottamiseen organisaation menestyksen varmistamisen keinona, haastatteluaineistosta löytyi kuitenkin selkeästi tarvetta jopa eri organisaatioiden välisen yhteistyön parantamiseen.

Selvää on, että yksi iso este vuokratyöpuolella yhteistoiminnassa on nämä sote-puolen tietosuojamääräykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos ollaan tiukkoja, niin sosiaalitoimi ei voi kertoa meille edes, että joku on heidän asiakas. Ja suurinosa kuitenkin on yhteisiä asiakkaita sosiaalitoimen kanssa. Suurin osa vuokratyöyhtiöistäkin tulee sosiaalitoimelta.

Käyttöasteongelmien ennaltaehkäisyä on se asiakasvalinta tässä, mutta sitä on vaikea suorittaa hyvin, koska sosiaalitoimi tekee sen arvion asiakkaasta, mutta ei ne voi oikein niistäkään asioista kertoa mitään meille.

Aineistosta nousee esiin perinteinen ilkeä ongelma, eli sellainen ongelma joka ylittää organisaatioiden yksikkörajoja ja vastustaa vain yhden toimijan muotoilemia ratkaisuja (Clarke & Stewart 2003:

274). Ongelmana ovat asunnon hakijat, joilla on sosiaalisia ongelmia ja näiden ongelmien käsittelyä vaikeuttaa se, että hallinnon tasojen välinen koordinointi, kommunikaatio, yhteistyö ja tiedotus ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Asiakkaiden tietojen vaihtamisen ongelmat johtavat mm. siihen, että vuokratiloihin otetaan tietämättä ongelma-asiakkaita.

Jos se asukasrakenne pääsee vääristymään, että siellä on enemmän tämmöisiä sosiaalisia ongelmia tai päihdeongelmia omaavia, niin se mainehan leviää tuolla kylillä asukkaiden puheiden mukana.

Yksi keino estää asukasrakenteen vääristymiä on nimenomaan asukasvalinnan tehostaminen. Pelkkien hakukriteereiden perusteella on kuitenkin vaikea ennakoida mahdollisten ongelmatapausten tuloa yksiköihin. Asukasvalinta perustuu siihen, että valittavat asiakkaat ja heidän historiansa tunnetaan edes jollain asteella. Tähän auttaisi esimerkiksi sosiaalitoimen ja vuokratiloyhtiön välinen yhteistyö. Vuokratiloyhtiöt eivät voi toimia sillä oletuksella, että jos henkilöllä on sosiaalisia ongelmia tai pienet tulot, niin tätä henkilöä ei voi valita asiakkaaksi. Päinvastoin, arava-asuntokohteissa nämä henkilöt ovat yksi niistä kohderyhmistä, joille asunnot ovat tarkoitettu.

Sosiaalitoimelle on halvempaa jättää meidän hoidettavaksi heidän asiakkaansa.

Tässä korostuu perinteinen osa-optimoinnin ongelma, koska itsenäiset tulosityksiköt katsovat omaa etuaan ohi hallinnontasojen kokonaisedun (Meklin & Martikainen 2003: 16-17; Kallio ym. 2004: 79-80). Sosiaalitoimen tulee tietää asiakkaidensa ongelmista. Joskus asiakkailla on semmoisia ongelmia, että heidän kannaltaan olisi parempi, jos sosiaalitoimi järjestäisi heille asumista jonkinlaista hoitoa tarjoavassa yksikössä. Tämä on kuitenkin sosiaalitoimelle kalliimpi vaihtoehto sen sijaan, että hakijalle järjestetään asunto vuokratiloyhtiöiden kautta.

Tiedetään, että asukkaissa on semmosia, jotka tarvittis jotain tuettua asumismuotoa esimerkiksi, mutta sosiaalitoimelle on halvempaa pitää ne tavallisessa asunnossa, kun laittaa niille joku palveluasumispaikka joka pitää ostaa.

Poliisi ei anna tietoja [vuokratilojen] häiriötapauksista, koska vuokratiloyhtiö ei ole heidän mielestä asianomainen, mikä on ihan käsittämätöntä.

Maanosen (2005: 48-49) mukaan osaoptimoinnin ongelmat perustuvat omistajaohjauksen ongelmiin tai siihen, että konserniohjetta ei sovelleta. Valtion ja kuntakonsernin yhteistyötä rajoittavat liian tiukat säännökset ja toisaalta molempien toimintoja tukevat ohjeistukset. Konsernijohtamisen perusideana on saada kaikki yksiköt ymmärtämään tehtävänsä, (Tokkola & Ketonen 2005: 189), mutta esimerkiksi sosiaalitoimen ja kuntien vuokratiloyhtiöiden väliltä puuttuu selkeästi rakenteet yhteistyölle ja koordinaatiolle. Seuraavassa luvussa käyn tarkemmin läpi niitä työkaluja, joilla koordinaatiota eri instanssien välille voisi rakentaa.

Sellaisia kustannuksia, jotka kuuluvat sosiaalitoimelle siirretään vuokratiloyhtiöille, jonka kaikki kustannukset maksaa muut vuokralaiset, jotka on nimenomaan valittu sosiaalisiin perusteisiin eli ne on semmosia ihmisiä joilla on eniten tuen tarvetta. Oikeasti se ei sais mennä tällä tavalla, vaan kustannukset näistä sosiaalitalouksista kuuluis yhteiskunnalle eli kaikille veronmaksajille ja tästä mä oon yrittänyt lisännyt tietosuutta.

Kommunitarismille ja holistisen, alhaalta ylös johdetun yhteistyön strategian toteuttamiselle asettavat ongelmia myös kasvukeskusten ja valtion väliset sopimukset. Tampereen seutu on tehnyt valti-

on kanssa maankäytön, liikenteen ja asumisen (MAL) sopimuksen. Aiesopimuksilla tuetaan ympäristöministeriön mukaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa erityisesti kasvukeskuksissa (YM 2016). Sopimuksen ajatuksena, on että kaupunkiseudun kannalta tärkeitä liikennehankkeita ja muita kehittämiskohteita tuetaan valtion taholta.

Tampere on kasvava alue ja MAL-sopimuksen kohdat keskittyvät tuottamaan toimintoja kasvualueelle. Tämä vaikuttaa pienten kuntien ja alueiden näivettymiseen ja niiden vuokratuloasuntojen purkamiseen samalla kun kasvualustalle varataan valtion toimesta rahoitusta rakentaa uutta asuintuotantoa. Valtio jopa sitouttaa kasvualueita tuottamaan tietyn määrän arava-asuntoja. Pienet kunnat ovat samassa MAL-sopimuksessa, mutta meidän pitas tän sopimuksen paineessa laittaa tilastoihin tavoitteita, että niin ja niin monta tonttia myydään ja näin monta aluetta kaavoitetaan vaikka kysyntää ei olis.

ARA ei suostu rahoittamaan niitä hankkeita jotka eivät mahdu MAL-sopimuksen tavoitteisiin.

Pienelle kunnalle on vaikkapa liikenneyhteydet todella tärkeitä, mutta jos pienet kunnat äänestävät liikennehankkeesta, niin sen ääni ei kuulu.

Jos kommunitarismin lähtökohtana on (Pierre & Peters 2000: 138-140) ollut hallinnon hajautettujen rakenteiden ja pienempien yksikköjen hyödyntäminen hallintoprosesseissa, niin valtion ja kuntien välisen koordinaation tuottamisessa nämä hajautetut rakenteet eivät välttämättä ole kaikkein tehokkaimpia. Pienemmillä ja desentralisoituneilla hallintomalleilla voidaan tuoda hallintoa lähemmäs toimijoiden tasoa, mutta hierarkkisesti ylhäältä alas keskitetyt valtion tason strategiat aiheuttavat ongelmia näiden tasojen väliselle keskinäiselle koordinaatiolle. Kommunitarismin nähdäänkin olevan hallinnon pirstoutuvuutta edistäviä luonteenpiirteitä (6. ym 2002: 79, 82).

Kaikilla tässä luvussa mainituilla koulukunnilla on sekä vahvuuksia, että kohtalokkaita heikkouksia organisaatioiden osien välisen koordinaation synnyttämisessä. Kaikilla malleilla on oma näkemys siitä, minkälaisilla toimenpiteillä toimivan strategian muotoilu on mahdollista. Kaikilla koulukunnilla on siis eri näkemys siitä, minkälaisilla strategioilla vuokratalo-yhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä.

Tutkimukseni haastatteluaineisto resonoi jollain tapaa kaikkien koulukuntien kanssa. 6 ym. (2002: 87) mukaan minkään yksittäisen koulukunnan käsityksien mukaan toimiminen ei yksin riitäkään koordinaation rakentumiseen. Erityisesti aineistosta nousi kuitenkin mielestäni esille individualistinen näkemys siitä, että toimitusjohtajat ovat koordinaation työkalujen määrittäjiä ja toimeenpanijoi- ta. Toimitusjohtajien kertomuksista voidaan selkeästi tulkita, että he kokevat oman roolinsa vuokratalo-yhtiöiden johtamisessa olennaiseksi. Kunnan viranhaltijat koettiin merkittäväksi ja johtamista edistäväksi yhteistyökumppaniksi, mutta luottamusmiesten tehtäviksi luettiin lähinnä valvonnan ja kontrolloinnin tehtävät.

Tässä luvussa esitetyistä koulukunnista löytyy selkeitä yhteneväisyyksiä sen näkemyksen kanssa, että toimintaa voidaan yhteiskunnassa koordinoita kolmen eri mallin avulla, markkinoilla, hierarkioilla ja verkostoilla (Pierre & Peters 2000; Haveri & Pehk 2007: 12). Kommunitaristinen näkemys koordinaation tuottamisesta osuu itse asiassa mielestäni hyvin lähelle verkostomallisen yhteistyön ajattelumallia. Toimitusjohtajien kertomuksissa verkostojen hyödyntäminen korostui ennen kaikkea

siinä, kuinka he kommunikoivat eri hallintotasojen välillä ja toivat tietoa osallistujille. Tällainen toiminta rakentaa myös luottamusta hallintotasojen välille.

Käyttöasteongelmien johtamiseksi tarvitaan luottamusta siihen, että johtavat viranhaltijat ja vuokratalo-yhtiön toimitusjohtaja työskentelevät yhteisymmärryksessä ja saman strategian ohjaamina. Myös päättävien elinten on pystyttävä luottamaan tiedon oikeellisuuteen päätöksiä tehtäessä. Tiedonvälityksellä on merkittävä vaikutus siihen, koetaanko strategia legitimiiksi koko organisaation osalta. Johtamisen mahdollistaa yhteistyö eri hallinnon tasojen välillä.

Seuraavassa luvussa pyrin löytämään malleja siitä, minkälaisilla työkaluilla vuokratalo-yhtiöiden toimintaa voitaisiin järjestää niin, että ne pystyisivät varmistamaan menestymisensä. Näitä työkaluja vuokratalo-yhtiöiden tulisi käyttää siten myös strategioiden muotoilemisen ja johtamisen tueksi.

6. HOLISTISEN HALLINNAN JOHTAMISTYÖKALUT

Luvussa 4 esitin, että tutkijoiden mukaan on olemassa erilaisia katsontakulmia tai koulukuntia siihen, millä tavalla organisaation osien välisen koordinaation nähdään syntyvän. Luvussa 5 tutkin haastatteluaineiston perusteella sitä, minkälaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä. Holistisen hallinnan teorian näkökulmasta toimivan strategian muotoilu on mahdollista, mikäli organisaation eriytyneistä osista luodaan toimiva kokonaisuus eli organisaation osien välistä koordinaatiota tehostetaan. Organisaation osien välinen koordinaatio siis mahdollistaa toimivan strategian ja koordinaatiota rakennetaan johtamistyökaluilla.

Tässä luvussa analysoin sitä, minkälaisia johtamistyökaluja koordinaation kehittämiseen löysin haastatteluaineistosta. Lähtökohtana on se, että johtamista tulisi järjestää näillä työkaluilla, jotta koordinaatiota organisaation välille rakentuisi, eriytyneistä osista luotaisiin eheä kokonaisuus ja vuokrataloyhtiön menestys voitaisiin varmistaa. Luokittelen holistisen hallinnan johtamistyökalut haastatteluaineiston perusteella seuraaviksi: *Tieto, luottamus ja yhteistyö* (ks. Kuvio 12).

6.1 Tieto

Hyvin koordinoitu hallinto on matalanportaan ja tiedonkulkemista edistävää hallintoa

Holistisen hallinnan mukaan sen, millä tavalla ongelma määritellään, tulisi myös määrittää se, millä tavalla hallintoa järjestetään ja koordinoidaan. Kuten aikaisemmassa luvussa totesin, toimitusjohtajien haastatteluissa nousi esiin epäily sekä kunnanhallituksen että vuokrataloyhtiön hallituksen ja sen puheenjohtajien ammattitaidosta tai tietotasosta. Tämä aiheuttaa jo lähtökohtaisesti ristiriidan siihen, miten vuokrataloyhtiöiden ongelmat määritellään ja miten niihin haetaan ratkaisua. Vuokrataloyhtiön hallituksen tulisi määrittää yhtiön strategia ja tarkoitus.

Vuokrataloyhtiöiden hallitusten puheenjohtajat eivät ole kovin hyvin sisällä vuokrataloyhtiöiden yksityiskohdissa.

Luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on aika heikko tietämys näistä käyttöasteongelmista, koska ne ei oo siinä päivittäisessä toiminnassa mukana ja näkemys yrityksestä on pinnallinen

Oikea oppinen tapa hoitaa ongelmia olis strateginen päätöksenteko, mutta heillä [kunnan ja vuokrataloyhtiön luottamushenkilöillä] ei ole kokemusta kriisiyhtiön johdosta, eikä toimintaa ole mahdollista tehdä johtamisoppien mukaan.

Muuttuva toimintaympäristö aiheuttaa sen, että varmaa tietoa strategian tehokkuudesta ja toimenpiteiden kannattavuudesta ei ole olemassa. Toimitusjohtajilla oli omasta mielestään vain hyviä arvauksia siitä, mitkä ovat ne keinot joilla vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin voitaisiin vaikuttaa. Varmaa tietoa ei ole saatavilla, koska tulevaisuutta on vaikea ennustaa.

On hyviä arvauksia, mutta ei me tiedetä varmaksi mitkä on ne keinot, joilla vaikutetaan käyttöasteongelmiin

Vuokrataloyhtiön hallitusten jäsenet ovat usein kunnan luottamusmiehiä tai asukasedustajia, joiden koulutustaustat tai kokemukset eivät vastaa niitä odotuksia, joita toimitusjohtajien näkemyksen mukaan vuokrataloyhtiöiden johtamiselta edellytetään. Toimitusjohtajat haluaisivat johtaa yhtiötä stra-

tegisesti, jolloin tärkeää olisi eri hallinnon tasojen mukautuminen strategiaan sekä eri näkökulmien ja tehtävien yhteensovittaminen ja tulosten seuranta (Määttä ym. 2000: 26-27; Kaplan & Norton 2002: 13; Toikka 2002: 187).

Jos asiaa pohtii Krollin ym. (1998: 4) strategisen johtamisen teorian mukaisesti, niin huomiota tulisi kiinnittää siihen, mikä on luottamushenkilöiden rooli strategian jalkauttamisessa ja strategisessa ohjauksessa. Olennaiseksi teemaksi nousee tietoa siirtävien verkostojen luomisen organisaation sisälle. Tähän emokunta voisi vaikuttaa omistajaohjauksen keinoin.

Luottamusmiesten panostus vuokrataloyhtiöiden asioiden hoitoon on ihan riittämätön. Ne johtamisen keinot, joilla vuokrataloyhtiöiden toimintaa voisi tehostaa on kiinteämpi yhteistyö luottamusmiesten ja virkamiesten kanssa, että tiedettäis mitä tehdään ja miksi. Paljon on kiinni toimitusjohtajan tiedotuksesta.

Jos johtamista mietitään, nii kyllä ajattelen, että tiedolla johdan. En voi muulla johtaa ku tiedän asiasta ja otan selvää, eli tietoon pohjautuen teen jotain järkevää. Tai sitten kysyn paremmin tietäviltä.

Käytännössä vallan nähtiin olevan kunnan talousjohtajan ja vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan käsissä, koska he tekevät budjetin raamit. Raportoinnin on oltava tarkkaa ja avuttua. Lukujen ja talouden seurannalla varaudutaan ikäviin tulevaisuudennäkymiin ennakolta. Lain vaatimassa tilinpäätösaineistossa pitäytymisen ei nähty missään muotoa riittävän tehokkaaseen vuokrataloyhtiön johtamiseen. Tätä tukivat myös kuntien ja vuokrataloyhtiöiden asuntopoliittiset strategiat. Kuntien puolelta strategiat oli kirjattu pääosin tekstilliseen muotoon ja tavoitteisiin, mutta vuokrataloyhtiön strategiat olivat poikkeuksetta laadittu talouslaskelmapohjaisiksi. Johtamisen nähdään perustuvan riittävään substanssin ymmärtämiseen. Isona voimavarana nähtiin mahdollisuus käyttää hyväkseen verkostoja ja ihmisiä joilla on tietoa sekä ottaa tämä tietoa vastaan ja tehdä siitä analyysjä.

Toimitusjohtajalla on todella keskeinen asema, koska hän pitää lankoja käsissään ja päättää mihin suuntaan mennään. Luottamusmiehillä ei ole lankoja, toimitusjohtajalla ja [kunnan virkamiesten] johtoryhmällä on tieto ja tieto valtaa.

Tekninen johtaja voi yrittää sanoa, että tätä pitäisi tehdä, mutta jos ei raameissa rahaa, niin ei tehdä.

Ongelmana on myös, että niillä [luottamushenkilöillä] on tietoa, mutta ne ei osaa välittää sitä.

Syvällistä asioiden tehokkaaseen käsittelyyn tarvittavaa tietoa ei siis joko ole, tai sitten sitä ei osata välittää. Pienissä kunnissa organisaatiot ovat usein litteitä ja viranhaltijoiden toimenkuvat monesti laajat. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikesta toiminnasta tiedetään vähän jotain, mutta syvällistä tietoa ei ole kuin muutamasta asiasta kerrallaan. Monet asiat ovat kuitenkin erilaisin tavalla kytköksissä toisiinsa, kuten on esimerkiksi vuokratalojen purkaminen ja uusien alueiden kaavoittaminen. Eri toimijat tulisi saada yhteisesti osallistumaan päätöksentekoon. Tällöin hallinnonrajat ylittävän tiedotuksen rooli korostuu entisestään.

Käytännön johtaminen on sitä, että pitää olla verkostot joka suuntaan, jotta tieto välittyy.

Luottamusmiehet oikovat onneksi keskenään vääriä näkemyksiä, kun tietoa välittää heille.

6 ym. (2002: 85) mielestä kommunikaatio, osallistuminen ja toimintojen yhteensovittaminen orga-

nisaation eri osien välillä ovat niitä pehmeitä työkaluja, jotka tukevat koordinaation syntymistä. Kyse on tiedonkulun tehokkuuden maksimoimisesta organisaation osien välillä. Tällöin johtaminen perustu siihen, että päällekkäisyyksiä vältetään, konflikteja minimoidaan ja riskienhallintaa hoidetaan yhteisesti osastojen välillä.

Myös individualistisen koulukunnan teemat korostuvat tiedotuksen toteuttamisen yhteydessä. Tällöin yhden toimijan johtajakyvyt edesauttavat koordinaation rakentamista organisaatiossa. Johtaja toimii myös eri osien välisenä linkittäjänä ja yhteistoiminnan sidoksena. (6 ym. 2002: 74-76.)

Tiedotuksen kannalta tulee esille myös tunnereaktiot, ei voi jättää huomiotta henkilöitä jotka liittyvät asian käsittelyyn.

Vuokrataloyhtiön hallitus haluaa todistella omaa pätevyyttään, ettei tulis käsky kunnasta. Pätevyyden vaatimus näkyy päätöksenteossa, että heiltä otetaan kanta.

Ne seikat, että organisaatiossa on syvällistä tietoa vain muutamalla toimijalla ja että virkamiesten tehtäväkentän laajuus estää heitä perehtymästä syvällisesti kaikkiin asioihin johtavat siihen, että organisaatiossa on pakko olla luottamusta sen eri osien toimintaan. Virkamiesten tulee voida luottaa toimitusjohtajan tietoihin yrityksen tilasta. Samalla tavalla kunnan luottamusmiesten on päätöksiä tehtäessä voitava luottaa siihen tietoon, mitä he saavat vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajalta ja hallitukselta. Vuokrataloyhtiön toimitusjohtaja voi omalla toiminnallaan kattavasti tiedottaa hallinnon eri osia yhtiön toiminnasta ja näin rakentaa luottamusta ja koordinaatiota osien välille.

Tulee olla yhteinen näkemys siitä mitä tavoitellaan, ilman että jokaista yksityiskohtaa lähdetään selvittämään.

6.2 Luottamus

Luottamus on määritetty kirjallisuudessa sellaiseksi tilanteeksi, jossa osapuoli odottaa toiselta ennalta-arvattavaa ja johdonmukaista käyttäytymistä tai ominaisuutta, kuten rehellisyyttä tai oikeudenmukaisuutta (Fukuyama 1996: 26; Iivonen & Harisalo: 1997: 4). Tämä odotus juontuu yhteisön säännöistä ja perustuu niihin normeihin, jotka organisaatiossa on yhteisesti jaettu (Fukuyama 1996: 26). Tutkijoiden mukaan (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013) luottamus ja vuorovaikutus ovat myös keskeisiä kuntajohtajan työkaluja. Luottamuksen puutetta organisaatiossa on kuvattu vertaamalla sitä kuin ylimääräiseen veroon, jota jokainen toimija joutuu maksamaan (Blomqvist 2008: 1).

Ensin niinkun on syntynyt se luottamus ja ollaan synnytetty yhteinen näkemys siitä mitä halutaan tehdä ja mitä halutaan tehdä ja sitten toimitaan molemminpuolin sen mukaisesti ilman, että jokaista yksityiskohtaa lähdetään kysymään tai raportoimaan minnekään.

Organisaation yhteinen näkemys muotoutuu sen määrittämässä strategiassa. Vuokrataloyhtiön hallituksella on yleisvastuu yhtiön hallinnon sekä strategian luomisesta (Hiltunen 2008: 10). Toimitusjohtajien kertomusten mukaisesti strategian ja toimintasuunnitelmien muotoilu oli jätetty pitkälti heidän kontolleen. Miten yhteinen näkemys voi tällöin olla? Vuokrataloyhtiöiden edustajien ohjeistusta kuntakonsernin strategian mukaisesti on pidetty yhtenä tärkeänä kuntakonsernin omistajaohjauksen keinona (Meklin & Martikainen 2003: 28). Kuntien hallintoelinten kokoonpanoja valitessa tulisikin huolehtia siitä, että hallituksella olisi riittävä kyseisen toimialan asiantuntemus.

Jos ajatellaan näistä [vuokrataloyhtiöiden] asioista päättävien virkamiesten roolia, niin se on niin laaja se asioiden kirjo mitä he joutuvat käsittelemään, nii se väistämättömästi johtaa siihen, että he eivät pääse perehtymään kovin syvällisesti vuokrataloyhtiöiden asioihin. Ja sitten he taas joutuvat luottamaan niihin alaisiinsa ja niitten perehtymiseen ja kyllä se luottamus on todella tärkeässä osassa tällaisessa organisaatiossa.

Hyvä omistajaohjaus on tavoitteiden asettamista ja sitten täytyy olla joku ymmärrys siitä toiminnan luonteesta ja toimialasta

Kommunikaatiolla nähdään olevan selkeä yhteys toimijoiden keskinäisen luottamuksen syntymiseen. Luottamusta rakentaa avoin, oikea-aikainen ja konsultoiva kommunikaatio joka tuo selityksiä päätöksenteolle. (Blomqvist 2008: 2-3.) Käytännöt ja luottamusprosessi voivat henkilöityä vahvasti yhteen johtajaan. Työntekijöiden tapa ottaa vastuuta ja kantaa organisaatiossa käsiteltäviin asioihin voivat myös kertoa luottamuksen tasosta organisaatiossa (Laine 2008: 134).

Siitähän se luottamus rakentuu kun käydään keskustelua ihmisten kanssa. Vakuuttuuko ne niistä asioista vai ei ja onko osapuolilla mahdollisuuksia käsitellä ne erimielisyydet, että jos ne on erimielisiä niin ne saa vastauksia siihen, että miks heidän kanta ei toimi tai se otetaan huomioon jos se toimii.

Jos luottamus perustuu ajatukseen yhden johtajan tietotaidon ylivoimaisuudesta, voidaan kysyä onko se aitoa luottamusta. Vuokrataloyhtiön hallituksen rooli onkin varmistaa, ettei toimitusjohtaja toimi yli omien valtuuksiensa tai ohjaile yhtiön toimintaa omistajan näkemyksen vastaisesti. Toimitusjohtajien kertomuksista kuitenkin nousi esille tämä varmistuksen ja totuudenmukaisuuden toiminnan vaatimus.

Sen jälkeen se on helppoa, kun se luottamus on syntynyt. Kun ei ole epäluottamusta, niin hommat lähtee sujumaan. Tuulimyllyt on varmasti vastassa jos teen jotain mikä aiheuttaa epäluottamusta. Täytyy todella tehdä niinkun sanon ja perustella asiat niinkun ne on. Ja kaikki pitää oikeesti olla totta, muuten mikään ei enää mee läpi.

Siitähän syntyy se luottamuspääoma, kun sä teet niinkun sä oot puhunu.

Matalanportaan organisaation on nähty olevan hyödyksi luottamuksen syntymiselle. Tärkeää on myös organisaation ilmapiiri. Toimitusjohtajat kokivat, että ilmapiirin saattoi vaikuttaa suuresti tiedottamalla eri toimijoita vuokrataloyhtiön toimintaan liittyvistä asioista. Tutkijat näkevät, että kunnan tehtävänä onkin tukea toimijoiden välistä vuorovaikutusta edesauttamalla luottamuksellisen ilmapiirin syntymistä ja keinoja kehittää toimijoiden välistä vuorovaikutusta (Paananen, Airaksinen & Haveri 2014: 27). Omassa tutkimuksessani emokunnan perinteinen omistajaohjaus nähtiin kuitenkin vain kankeana ja hierarkkisena toiminnanohjausjärjestelmänä.

Pienillä paikoilla ihmiset tuntevat toisensa, virkamiehet, lautakunnanjäsenet ja kaikki. Se on silloin hyvä kun virkamiehet on hyviä, niin mä voin vaan kävellä rakennusvalvonnan toimistoon ja ne antaa hyviä vinkkejä, että miten tässä kannattas toimia ja kaikki on yhteistyöhalusia. Riippuu hirveesti siitä ilmapiiristä mikä kunnassa on.

Myös Blomqvist (2008: 1) korostaa organisaation sisäisen luottamuksen tärkeyttä silloin kun työyhteisö on riippuvainen tehokkaasta tiedon vaihdannasta, sitoutumisesta ja yhteistyöstä. Vuokrataloyhtiöiden toiminnassa tiedonvälityksellä ja yhteistyöllä on olennainen merkitys yhtiön toiminnan tehokkuuden kannalta (emt: 1-2). Koordinaatiota tulisi siis rakentaa tiedonvälityksen, luottamuksen ja yhteistyön työkaluin.

6.3 Yhteistyö

Yhteistyön perusajatuksena on, että yhdessä toimimalla toimijat voivat olla enemmän kuin osiensa summa ja saavuttaa synergisia etuja. Yhteistyön tehokkuuteen vaikuttavat merkittävästi myös organisaation viestintäkäytännöt. (Weiss, Anderson & Lasker 2002: 684.) Tiedon tehokas kulkeminen voi mahdollistaa organisaation yhteisen käsityksen syntymistä eri toiminnoista sekä asioihin nopeasti reagoimisen.

Yhteistyön edellytykset kasvavat ja hallinnontasojen oma-aloitteisuuden voidaan nähdä kehittyvän, mikäli toimijat pystyvät muodostamaan kokonaiskuvan siitä, mitä organisaatiolta vaaditaan. Reagoivan yhteistyön edellytyksenä on myös toimijoiden välinen luottamus, koska lisääntynyt luottamus vahvistaa kommunikaatiota. Yhteistyötä ja osien välistä koordinaatiota rakentavaa toimintaa voi olla jo jonkin tahon kuuleminen.

Käytännön johtamista on niiden verkostojen rakentamista, sulla pitää olla hyvät suhteet kaikkiin tahoihin jotka on jollain tavalla siinä prosessissa mukana ja sit jos sulla ei oo sitä tietoa annettu tarpeeksi ajoissa jollekin osapuolelle, se on jäänyt ulkopuoliseksi tai ei ole ollut valmistelussa mukana tämä siivutettu henkilö rupeaa tekemään myyräntyötä siellä ja selittää kaikille muille kuinka tää on huono juttu, oli siihen järkiperusteita tai ei, mutta siihen tulee se tunnereaktio. Sen takia on vaarallista jättää huomiotta henkilöitä jotka asian käsittelyyn liittyy.

[...] Se jo auttaa, että lähetät sähköpostin, että tämmöstä valmistellaan ja ootko mitä mieltä, niin se että oot edes lähettänyt postin, niin auttaa jo hirveästi. Se on jo kuulemista ja auttaa yhteistoiminnassa.

[...] Yhteistoiminnassa on hyvä mun mielestä jos mä [toimitusjohtaja], luottamushenkilöt ja virkamiehet tunnetaan toisemme, kun jos on taitavaa väkeä, niin se on plussaa. Jos on ongelmia, niin voi kävellä toimistoon ja se on siinä.

Yhteistyö toimitusjohtajien näkökulmasta tarkoitti lähinnä yhteistyötä kunnallisten viranhaltijoiden kanssa. Luottamusmiesten osalta yhteistyöllä tarkoitettiin enemmänkin heidän informoimistaan. Tästä katsontakulmasta yhteistyötä ei juuri voida katsoa yhteiseksi vaan sanelun merkeissä tehdyksi työksi, jossa on selkeä tiedottaja ja vastaanottaja.

Sanotaanko näin, että mitä pienemmästä organisaatiosta on kyse, niin sitä enemmän sen on johtajien ja päälliköiden sen homman pyörittäminen.

Toisaalta vuokrataloyhtiön hallituksen rooli nähtiin myös olevan johtamisen tukena. Osoptimoinnin vaara kasvaa kuitenkin aina tilanteissa, joissa toinen hallinnon puoli on toista epäpätevämpi.

Sossusta innolla tuupataan ongelmatapauksia ja koen hankalaksi sanoa, että ei oteta. Vetoan sitten vuokrataloyhtiön hallituksen, että ottaa kantaa.

Matalan ja ketterän organisaation on sanottu pystyvän parhaiten vastaamaan toimintaympäristön alati muuttuviin haasteisiin (Nohria 2003). Scheinin (2009: 125-126) mukaan on mahdollista, että organisaation koon kasvaessa sen toiminnasta katoaa toiminnallinen tuttavuus ja tilalle astuu byrokratia. Tämä voi johtaa suullisesta viestinnästä kirjallisiin normeihin siirtymiseen ja jähmeämpään yhteistoimintaan.

Pienenkunnan etuna on että oikea käsi tietää mitä vasen tekee ja yksiköt jopa ennakoivat toistensa toimintoja. Isossa kunnassa informaation kulku on paljon monimutkaisempaa, organisaatiokaavio on vaikea ja siellä on paljon väliportaain hallintoa ja muuta sotkemassa.

Mä oon huomannu sen, että tää on tarpeen tää asioiden valmistelua ennen sitä päätöksentekoa ihan tällai suullisesti ja vuorovaikutteisella tavalla, jossa keskustellaan asioista ilman sitä aikataulukii-rettä mikä siellä kokouksessa on.

Voin olla hallituksen puheenjohtajaan yhteydessä, että päätänkö itte asiasta vai otetaanko hallituksen kanta. Helposti voi ottaa yhteyttä puheenjohtajaan. Helposti myös talon sisällä toimii yhteistyö. Puheenjohtajalla on paljon hiljaista tietoa, jota se välittää ryhmälle.

Toimitusjohtajat näkivät pienen hallinto-organisaation tai matalanportaain hallinnon edistävän yhteistyön tehokkuutta. Hyvin järjestetty hallinto nähtiin nimenomaan matalanportaain hallintona. Vartolan (2015: 71) mielestä byrokratian purkamisen suunnat ovat tähänneet mm. vertikaalisen hallinnon purkamiseen ja virkamiesten aseman uudistamiseen niin, että virkamiesten katsotaan olevan koko organisaation palveluksessa, eikä vain tiettyyn vakanssiin sitoutuneita. Byrokraattista toimintatapaa on pidetty joustamattomana, jähmeänä ja johtavan ohjaukseen kontrolloinnin ja sääntelyn avulla (Haveri 2002: 5). Byrokratian purkamisen suuntia voidaan löytää myös toimitusjohtajien kertomuksista.

Et kyllä matalasta organisaatiosta on hirveesti hyötyä puhumattakaan sitten ihan tuolla osakeyhtiöpuolella, niin kyllä se pieni firma on niin paljon ketterämpi johtamisen ja kaiken kannalta. Hyvin koordinoitu hallinto on matalanportaain hallintoa, oleellista on kuitenkin tiedonkulku. Sitten eri osapuolten välinen toimiva yhteistyö ja näiden toimijoiden pitäisi olla tiedottamisen ja yhteistoiminnan kautta myötämyölisii niille asioille, että yhteistoiminta sujuu.

En mä nää, että mä olisin vuokratyöyhtiöllä töissä, vaan koen että oon enempi kunnanpuolella sen asioita hoitamassa.

Tärkeätä johtamisessa on, että jos ei ole itsellä ammattitaitoa, niin on mahdollisuus käyttää verkostoja ja semmosia ihmisiä apuna, jotka hallitsee sen homman ja itellä on kyky ottaa se tieto vastaan ja tehdä synteesiä.

Lainen (2008: 74, 133) mukaan säännöllisessä vuorovaikutuksessa olevien toimijoiden välillä syntyy vahvempia luottamussuhteita kuin etäällä toisistaan vaikuttavien toimijoiden välillä. Matalassa organisaatorakenteessa koordinaatiota nähtiin tuottavan erilaisten verkostomallisten toimintojen hyväksikäyttäminen byrokraattisten rakenteiden sijaan. Eräiden hallinnan teorioiden mukaan nimenomaan verkostot mahdollistavatkin pirstoutuneiden yksiköiden välisten toimenpiteiden koordinoinnin (Haveri & Pehk 2007: 12.) Hallintaverkostojen syntyä, toimintaa ja kehittymistä omassa tutkimuksessani selittää siis vuokratyöyhtiöiden toimitusjohtajien yritys tehostaa johtamista ja varmistaa strategioiden menestyminen. Tämä tapahtuu organisaation eri osien toimintaa paremmin koordinoimalla tiedonsiirron, luottamuksen ja yhteistyön kautta.

Organisaatioiden näkökulmasta holistisen hallinnan tavoitteena on organisaation sisäisten tasojen välisten suhteiden tehokas johtaminen. Tämä tarkoittaa päällekkäisyyksien välttämistä, konfliktien minimointia, riskienhallinnan jakamista ja tiedonkulun maksimoimista. Tällöin strategia rakentuu alhaalta ylöspäin professio edellä ja tehokas johtaminen johtaa kustannustehokkuuteen sekä hallinnon ohjauksen paranemiseen. Tätä ajattelumallia tukevat ennen kaikkea holistisen hallinnan teorian *individualistinen* ja *kommunitaristinen* koulukunta. Näihin koulukuntiin toimitusjohtajien kertomukset resonoivat voimakkaimmin. (6 ym. 2002: 46-47, 51, 85-87.) Myös Airaksinen (2016) näkee, että johtajuus muuttuvissa rakenteissa on 1) kontekstiriippuvaista 2) luottamuksen rakentamista, ja 3) tiedolla operoimista.

Tämän luvun tarkoituksena oli osoittaa, että vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajien kertomusten perusteella vuokrataloyhtiöiden toimintaa ja johtamista tulisi järjestää luottamusta, tietoa ja yhteistyötä kehittäville työkaluille, jotta koordinaatiota organisaation eri osien välille saataisiin rakennettua. Toimitusjohtajien mielestä vuokrataloyhtiöiden tulisi rakentaa strategioitaan näiden ajatusten mukaisesti, jotta yhtiöiden menestyminen voitaisiin parhaiten varmistaa ja käyttöasteongelmiin vastata.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä erilaisia tiedonhakumenetelmiä sisältäneessä kahden tapauksen tapaustutkimuksessa on syvennetty ymmärrystä siitä, millä tavalla pirstoutuneen kuntakonsernin hallintorakenne on vaikuttanut kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin ja miten vuokrataloyhtiöiden asema ja johtamiskäytännöt sijoittuvat osaksi kuntakonsernin ja yhteiskunnallisten muutosten toimikenttiä. Tutkimuksessa kerätyn haastattelu-, tilasto-, kirjallis- sekä strategia ja tilastoaineiston avulla pyrittiin selvittämään sitä, minkälaisin strategioin kuntien vuokrataloyhtiöiden menestys on pyritty varmistamaan kompleksisessa ja monien ohjausmekanismien määrittämässä ympäristössä. Empiirisen haastatteluaineiston tukemana on yritetty ymmärtää niitä käytäntöjä, joilla strategioiden toimivuutta voitaisiin tehostaa kuntakonsernissa. Samalla löydettiin työkaluja, joilla organisaation eri osien välistä koordinaatiota voidaan rakentaa.

Tässä luvussa vastaan tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin ja yhdistän löydöksiä aikaisempaan teorian tietoon. Luvussa kuvataan tutkimuskuntien osalta sitä, millä tavoin koordinaatiota on pyritty rakentamaan organisaation eri osien välille (ks. Kuvio 13). Koordinaation rakennus nähdään edellytyksenä toimivalle strategialle. Luvussa esitetään myös teoreettinen jäsenitys siitä, minkälaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä (ks. Kuvio 14). Lisäksi pohditaan kuntakonsernin rakenteen ja emokunnan omistajaohjauksen aiheuttamia jännitteitä vuokrataloyhtiöiden johtamiskäytännöille.

7.1 Kuntakonsernin sisäisen koordinaation rakennuksen edellytykset

Vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin vastaaminen edellyttää sitä, että kuntakonsernin on mahdollista toteuttaa niitä strategioita, joita organisaatio on luonut menestymisensä varmistamiseksi. Kuntakonsernin hallinnosta voidaan löytää monta eri tason hallintoporrasta. Jaan kuntakonsernin hallintoportaat kolmeen ryhmään, *kunnan viranhaltijakoneistoon, luottamusmiehiin* sekä *vuokrataloyhtiön toimitusjohtajiin*. Tällöin kuntakonsernin hallintorakenne voidaan nähdä pirstoutuneena. Näiden tasojen välisestä yhteistoiminnasta ei kuitenkaan empiirisen aineiston perusteella suoranaisesti löydetty holistisen hallinnan teorian mukaisia hallinnon pirstoutumisen ongelmia (6 ym. 2002: 37-39)

1) *Ongelmia ei siirretty hallinnon tasolta toiselle*. Empiirisen aineiston mukaan osaoptimoinnin ongelmia ei esiintynyt, eivätkä tytäryhtiöt keskittyneet vain omaan päämääriinsä. Tytäryhtiöiden toimitusjohtajat muotoilivat kyllä vuokrataloyhtiöiden toimintastrategiat todella autonomisesti siitä huolimatta, että vuokrataloyhtiön hallituksen tulisi määrittää yhtiön strategian. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että ongelmien kokonaisvaltainen hoitaminen olisi jäänyt kuntaemom vastuulle. Toimitusjohtajat onnistuivat organisaation eri osien välisellä kommunikaatiolla ja yhteistyöllä rakentamaan luottamusta siihen, että he toimivat kuntakonsernin kokonaisedun mukaisesti. Ainoastaan valtion ja kunnan välisessä yhteistyössä voitiin havaita, että toimivat keskittyivät omaan päämääriinsä, eikä toiminnan tehostamiseen vaadittua kommunikaatiota oltu pystytty toimijoiden välille rakentamaan.

2) *Kuntaemolla ja vuokrataloyhtiöllä ei koettu olevan vastakkaisia toimintasuunnitelmia*. Empiirisen aineiston pohjalta voidaan todeta, että kuntaemom ja vuokrataloyhteisön yhteistoimintaa organisoivat toiminnallaan vuokrataloyhtiön toimitusjohtajat. He ovat pullonkaula-asemassa silloin, kun vuokrataloyhtiön menestykseen tähtääviä strategioita esitellään kunnan virkakoneistolle tai luottamusmiehille. Toimitusjohtajan valinta onkin yksi hallituksen tärkeistä tehtävistä ja onnistunut toi-

mitusjohtajan valinta on edellytys, jotta yhtiön toiminta ja kunnan sekä vuokrataloyhtiön yhteistyö on menestyksellistä (Hiltunen 2008: 10-12; Osakeyhtiölaki).

Toisaalta voidaan ajatella, että dynaamiset toimitusjohtajat johtivat vuokrataloyhtiön asioita tiedolla ja saattoivat ylivoimaisen tietämyksensä ansiosta raivata tieltään luottamushenkilöiden eriäviä näkemyksiä. Tällöin johtamistyökaluksi nousivat tiedon ja kommunikaation työkalut. Toimitusjohtajat onnistuivat tiedon ja kommunikaation keinoin rakentamaan myös luottamusta siihen, että heidän näkemyksensä mukaisesti toimimalla vuokrataloyhtiöiden menestys kyettäisiin varmistamaan. Tiedolla johtaminen voi kuitenkin pahimmassa tapauksessa johtaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden manipulointiin. Vuokrataloyhtiön hallitus on merkittävässä roolissa vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan toimien tarkistamisen suhteen ja tällöin korostuukin ammattitaitoisen hallituksen vaatimus (Paukku 2012: 2, 5-6, 20).

3) *Hallintotasojen väliltä ei löytynyt huonoa kommunikaatiota, joka olisi aiheuttanut vuokrataloyhtiöiden toimintaan sekavuutta tai jännitteitä.* Päinvastoin toimitusjohtajat kokivat, että heillä oli suuri rooli hallinnon osien välisen kommunikaation järjestämisessä. Yhteistoiminnalla ja tiedotuksella edesautettiin strategian toteutumista, toisaalta monesti yhteistyön mahdollisti myös kunnan virkakoneiston henkilöstön pätevyys ja yhteistyötaidot. Luottamushenkilöiden rooli kommunikaatioketjussa nähtiin vain toimintaa valvovana. Silti toimitusjohtajat kokivat myös luottamushenkilöiden ja toimitusjohtajan välisen kommunikaation olennaisena päämäärien saavuttamisessa.

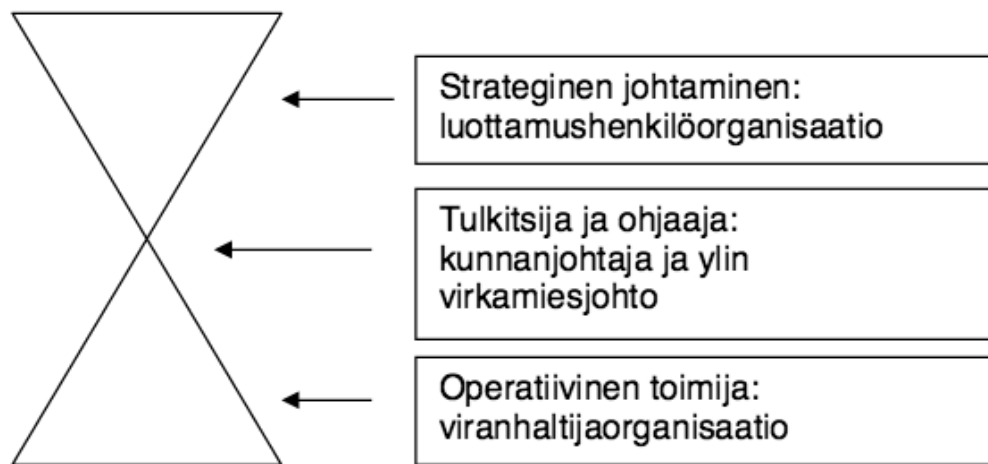
Täytyy muistaa, että näiden havaintojen varmistamiseksi olisi syytä tehdä lisähaastatteluita, joissa yhdistettäisiin kunnan virkakoneiston, luottamushenkilöiden ja vuokrataloyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajien näkemyksiä aiheista. Tutkittujen tapausten määrästä ja homogeenisyydestä riippuen empiirisestä aineistosta nousevaa tietoa voidaan pitää vain suuntaa-antavana. Voidaan kuitenkin sanoa, että toimitusjohtajat onnistuivat toiminnallaan välttämään päällekkäisyyksiä, minimoimaan konflikteja ja maksimoimaan tiedonkulkua eli toteuttamaan toiminnassaan holistista hallintoa. Organisaatioiden näkökulmasta holistisen hallinnan tavoitteena on organisaation sisäisten tasojen koordinoiminen niin, että strategian toteuttamiselle ei ole esteitä. (6 ym. 2002: 46-47, 51.)

Hallinnon pirstoutumisen ongelmana on huonosti suunniteltu ja toteutettu yhteistyö organisaation osien välillä. Vaikka yhteistyötä esiintyi varsinkin toimitusjohtajien ja kunnan viranhaltijoiden välillä, voidaan toimitusjohtajien toimintaa vuokrataloyhtiöiden johtamisessa kuvata dominoivaksi ja jopa autoritääriseksi. Tällöin syntynyttä yhteistyötä ei voida pitää tasapainoisena yhteistyösuhteena, koska toimintasuhteissa oli selvästi saneleva (toimitusjohtajat) ja vastaanottava (luottamushenkilöt) osapuoli. Holistisen hallinnon onkin katsottu vastaavan kysymykseen ”kenen pitää olla mukana päätöksenteossa ja millä tasolla?”. (6 ym. 2002: 32.)

Kuntastrategian tarkoituksena on ohjata koko kuntakonsernia ja strategia on koettava relevantiksi kuntakonsernin kaikissa eri osissa (Pauni 2012: 10-11). Ei ole kunnan omistajaohjauksen normien mukaista, että vuokrataloyhtiön strategiasta päättää vuokrataloyhtiön toimitusjohtaja. Vuokrataloyhtiön hallituksen pitäisi periaatteessa päättää tytäryhtiön toimintaa ohjaavasta alastrategiasta, mutta sen tulisi perustua ja pohjata valtuuston hyväksymään ylempään kuntastrategiaan. (Huttunen 1994, 44-45; Hiltunen 2008: 10).

Vuokrataloyhtiön toimitusjohtajien kertomusten mukaan strategisesta johtamista päättävät siis toimitusjohtajat, jotka toimivat myös operatiivisina toimijoina kunnan viranhaltijakoneiston rinnalla.

Toimitusjohtajat kuitenkin myös tulkitsevat vuokratyöyhtiöiden toimintaa, ohjaavat sitä jopa autonomisin ottein ja tiedottavat yhtiön toiminnasta sekä viranhaltijakoneistoa, että luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöille ja kunnan virkakoneistolle jää rooli lähinnä valvonnan ja kontrolloinnin järjestämisessä. Seurauksena on vääristynyt kuva kunnan organisaation johtamisen luonteesta (ks. Kuvio 12).



Kuvio 12. Kunnan organisaatio johtamisen näkökulmasta (Rannisto 2005: 22)

Voidaan todeta, että kunnan ja vuokratyöyhtiöiden välillä tapahtuu haastatteluaineistoni perusteella kahdensuuntaista koordinaation rakennusta. Kunnan puolelta koordinaatiota pyritään rakentamaan *hierarkkisella* omistajaohjauksella. Tällöin koordinaation rakennuksen työkaluja ovat ns. vahvat työkalut, kuten *ohjaus*, *kontrollointi*, *seuranta* ja *varmistus*. Toimitusjohtajien kertomusten perusteella vaikuttaisi siltä, että kunnan omistajaohjaus jähmettää vuokratyöyhtiön toiminnan rakenteita ja asettaa esteitä koordinaatiolle. Haastatteluaineiston perusteella toimitusjohtajat ja kenties kunnan virkamiehetkin yrittävät pyrkiä hierarkkisesti johdetusta yhteistyöstä pois, mutta luottamusjärjestelmä on suunniteltu nimenomaan kontrolloivaksi ja varmistavaksi.

Toimitusjohtajat pyrkivät rakentamaan organisaation osien välistä koordinaatiota johtamistyökalujen avulla *välittämällä tietoa toimintaverkostoissaan, rakentamalla luottamusta toimijoiden kesken ja tekemällä yhteistoimintaa eri hallinnon tasojen välillä*. Luokittelen holistisen hallinnan johtamistyökalut haastatteluaineiston perusteella siis seuraaviksi: *Tieto, luottamus, kommunikaatio ja yhteistyö*. Nämä työkalut ovat myös monien tutkijoiden mielestä koordinaation rakentamisen perustyökaluja (ks. 6. ym. 2002: 46-48, 51, 85-87; Haveri & Pehk 2007: 12; Airaksinen 2016).

Koordinaation rakentamisen syyt ovat lopulta melko pragmaattiset; Toimitusjohtajien mukaan koordinaation rakentaminen koetaan järkevänä, koska he noudattavat liikkeenjohdollisia oppeja siitä, että osakeyhtiön päätehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Uuden julkisjohtamisen ajattelumallit (Hood 1991: 4-5) toivat byrokraattisen julkiselle hallitsemiselle tilalle yrittäjähenkistä johtajuutta. Holistisen hallinnan teorian (6 ym. 2002: 73-83) mukaan hyvin koordinoitu yhteistyö auttaa yhtiötä voiton tavoittelemisessa. Ylhäältä alas johdettu strategia ei kuitenkaan auta heitä varmistamaan vuokratyöyhtiön menestyksestä hoitoa.

Johtamistyökaluilla toimitusjohtajat ovat siis empiirisen aineiston mukaan pyrkineet rakentamaan koordinaatiota organisaation eri osien välille. Hyvin koordinoitu yhteistyö hallinnon eri osien välillä

taas mahdollistaa organisaation strategian toteuttamisen (ks. kuvio 13). Tällöin strategia rakentuu alhaalta ylöspäin professio edellä. Tämä toimintaketju on mielestäni olennaista sisäistää, ennen kuin voidaan vastata siihen, minkälaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä.



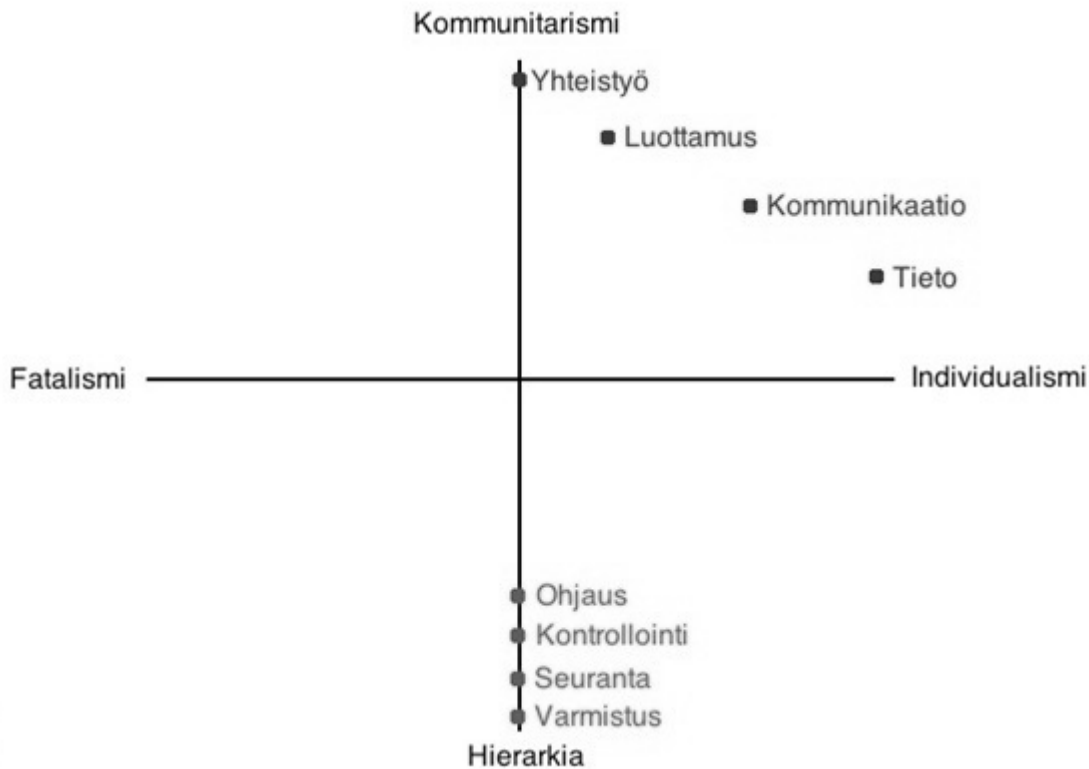
Kuvio 13. Strategian muotoutumisen edellytykset

Toimitusjohtajien kertomusten perusteella strategian nähtiin voivan rakentuvan vuokrataloyhtiöissä kahden eri mallin mukaisesti, *individualistisesti* tai *kommunitarismien* keinoin. Vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan menestymisensä muotoilemalla strategiansa näiden mallien mukaisiksi.

7.2 Strategian muotoutuminen pirstoutuneessa organisaatiossa

Esitin kuviossa 13 oman näkemykseni strategian muotoutumisen edellytyksistä vuokrataloyhtiöiden kontekstissa. Strategian luonti alkaa siis niistä käytännön johtamistoimista joita toimitusjohtaja suorittaa, jotta organisaatio voisi toteuttaa perustehtävänsä ja päätyä nykytilanteesta haluttuun tulevaisuuden tilanteeseen. Näillä toimilla organisaatio varmistaa menestymisensä. (Mintzberg 1994: 23-29; Kaplan & Norton 2002: 2; Karlöf 2004: 19.)

Olen kuviossa 14 merkinnyt nämä johtamistoimenpiteet ja -työkalut nelikenttään, joka on muodostettu 6 ym. (2002: 73-83) laatiman holistisen hallinnan teorian pohjalta. Voidaan todeta, että toimitusjohtajat muodostavat strategioita sekä *individualistisen* että *kommunitarismien* mallien mukaisesti rakentamalla koordinaatiota yhteistyön, luottamuksen, kumminikaation ja tiedon työkaluin. Olen lisäksi merkinnyt kuvioon emokunnan ja vuokrataloyhtiön hallitituksen suorittaman omistajaohjauksen toimenpiteet, jotka on järjestetty holistisen hallinnan teorian mukaan *hiearkkisesti*. Kunnan- ja vuokrataloyhtiöiden hallitukset muodostavat strategioita rakentamalla koordinaatiota ohjauksen, kontrolloinnin, seurannan ja varmistuksen työkaluin.



Kuvio 14. Strategian muotoutuminen pirstoutuneessa organisaatiossa

Empiirisen aineiston perusteella voidaan todeta, että toimitusjohtajien mielestä toimivan strategian muotoilu on mahdollista johtajien kyvykkyyden ansiosta. *Individualistisen* koulukunnan mukaan, että yhden sankarillisen julkishallinnon johtajan päättäväisyys, vision kirkkaus ja johtajuuskyvyt tuottavat strategian toimeenpanon mahdollistavaa koordinaatiota organisaatioon. Johtaja on myös toimija, joka toimii sidoksena ja linkittäjänä organisaation eri osien välillä. Lisäksi toimitusjohtajat pystyvät oman käsityksensä mukaan tunnistamaan mahdollisuuksia sekä riskejä ja ennakoimaan tulevaa toimintaa. Sekä teoreettisten että empiiristen havaintojen pohjalta vuokratyöyhtiön menestymisen voidaan nähdä olevan riippuvainen tiedolla johtamisesta ja toimijoiden välisestä kommunikaatiosta (6 ym. 2002: 46-47, 51, 85-87; Weiss, Anderson & Lasker 2002: 684; Airaksinen 2016).

Toimitusjohtajat muodostavat strategioita myös *kommunitaristisen* mallin mukaisesti. Tällöin väljemmin koordinoituiden toimijoiden ja eri osastojen verkostot tekevät yhteistyötä keskenään. Kommunitarismilla onkin nähty olevan myös hallinnon pirstoutuvuutta edistäviä luonteenpiirteitä, kun pääorganisaation alle kasvaa monia pienempiä itsenäisiä yksiköitä. Pirstoutuneen hallintorakenteen on katsottu voivan tuottaa tuloksia kunkin hallinnonalan omasta kapeasta näkökulmasta katsottuna. (6 ym 2002: 79, 82; VVM 2010: 25.)

Toimitusjohtajien hallinnon eri tasojen välille rakentama luottamus ja yhteistyö estävät vuokratyöyhtiötä kuitenkin kärsimästä organisaation pirstoutumisen ongelmista, joita esittelin luvussa 7.1. Tärkeää onkin hallinnon eri tasojen mukautuminen strategiaan sekä eri näkökulmien ja tehtävien yhteensovittaminen (Määttä ym. 2000: 26-27; Kaplan & Norton 2002: 13; Toikka 2002: 187). Toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukeminen, konsultoiva kommunikaatio ja avoin ilmapiiri rakentavat luottamusta toimijoiden välille (Blomqvist 2008: 2-3; Paananen, Airaksinen & Haveri 2014: 27).

Toimitusjohtajat eivät kokeneet, että strategia muotoutuisi vuokrataloyhtiöissä perinteisesti *hierarkkisella* tavalla ylhäältä alas johdettuna. Hierarkian instituutiot ovat vannoutuneet siitä, että organisaation välistä koordinaatiota saadaan aikaan vahvoilla työkaluilla. *Hierarkkisesta* näkökulman mukaan hallinnon ytimen tulee määrätä, ohjata, johtaa, säännellä ja käyttää voimakkaita taloudellisia kannustimia toimintaa hallitakseen. Toimitusjohtajien näkemyksen mukaan tieto siitä, mitä vuokrataloyhtiöiden menestykäs johtaminen vaatii, on toimitusjohtajien käsissä. Tällöin hierarkkista vahvaa hallintoa kuntaemon puolelta ei kaivata. Toimitusjohtajat ovat kuitenkin yhteistyössä kunnan viranhaltijoihin, joiden kanssa he vaihtavat tietoa.

Yhteistyön ja kommunikaation käytännöt ovat kevyitä eivätkä byrokraattisen jähmeitä. Byrokraattista toimintatapaa on pidetty joustamattomana, kankeina ja johtavan ohjaukseen kontrolloinnin ja sääntelyn avulla (Haveri 2002: 5). Byrokratian purkamisen suuntia voidaan löytää myös toimitusjohtajien kertomuksista. Julkisen hallinto, byrokratian, ei ehkä häviä minnekään, mutta sen puutteita ja riittämättömyyttä on noussut paikkaamaan muita hallinnan muotoja (Karppi 2015: 72).

Tutkijoiden mielestä kuntakonsernia rakennetaan nykyisin jo osin taustalle siirretyn NPM-ajattelun varassa. Tilalle on tullut hallinta ja verkottuva toimintatapa, joiden erityispiirteet ja vaikutukset kuntakonsernien toiminnanlogiikkaan on hyvä ymmärtää. (Tammi, 2013: 30.) Kuntakonsernien toiminnassa konkretisoituu yksi keskeinen hallinta-ajattelun piirre siinä, miten erilaisia toimintayksiköjä voi hallita ja saada ne toimimaan kokonaisuuden edun mukaisesti? (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009: 26). Eräiden hallinnan teorioiden mukaan nimenomaan verkostot mahdollistavatkin pirstoutuneiden yksiköiden välisten toimenpiteiden koordinoinnin (Haveri & Pehk 2007: 12). Omassa tutkimuksessani päädyn siihen, että kuntakonsernissa elää päällekkäin ja rinnakkain monia hallintomekanismeja. Tämän tutkimuksen perusteella on vielä vaikea todeta, mikä olisi tehokkain tapa järjestää kuntakonsernin hallintaa.

Individualistisen ja kommunitaristisen näkökulman mukaan vahvat johtamisen työkalut ovat tylsiä ja koordinaatiota voidaan paremmin rakentaa heikoilla työkaluilla. Näitä työkaluja ovat informaation jakaminen, yhteistyö, suostuttelu, koulutus, avoimuus ja verkostojen luominen. 6 ym. (2002: 87) mukaan minkään yksittäisen koulukunnan käsityksien mukaan toimiminen ei yksin riitä koordinaation rakentumiseen. Toisekseen yksinomainen luottamus vain johonkin tiettyyn, vahvaa tai heikkoon, työkaluun on riittämätöntä. Kolmanneksi täydellistä harmoniaa työkalujen välillä on mahdotonta saavuttaa, joten niiden tasapainoinen käyttö on koordinaation aikaansaamiseksi tärkeintä.

7.3 Kuntien konsernirakenteen ja omistajaohjauksen vaikutukset vuokrataloyhtiöiden johtamiskäytäntöihin

Tutkimuksessa hyödynnettiin laajasti erilaista kuntien ja vuokrataloyhtiöiden toimintaan liittyvää tilasto-, strategia- ja asiakirja-aineistoa. Perustavalaatuinen ero kuntien ja vuokrataloyhtiöiden strategia-aineistoissa oli se, että kuntien puolelta strategiat olivat monesti kirjoitettu talousarvioon lyhyenä sanallisena käskynä tai tavoitteena. Välttämättä strategioissa ei oltu mainittu mitään vuokrataloyhtiöistä. Tällöin strategian luominen oli jäänyt joko kokonaan vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan vastuulle tai kunnan virkamiehien ohjeistuksen varaan.

Vuokrataloyhtiöiden strategiseen aineistoon kuuluvat yleensä erilaiset tervehdyttämisen-, kehityksen-, jatkuvuuden- tai PTS eli pitkän tähtäimen suunnitelmat. Kuten aikaisemmassa luvussa esitin tämän tutkimuksen tapauksissa toimitusjohtajat muodostavat pitkälti autonomisesti vuokrataloyhtiön toiminnan.

tastrategiat. Tehostetulla viestinnällä ja kommunikaatiolla he jakavat strategiaa organisaatiossa alhaalta ylöspäin. Tässä asetelmassa korostuu hyvin se, että kuntakonsernit voivat ohjata sisäisiä yksiköitä voidaan välittömästi erilaisten sääntöjen avulla, mutta tytäryhteisöjen ohjaus tapahtuu välillisesti. (Meklin, Martikainen 2003: 23-26; Meklin 2005: 81.) Kunnallisella osakeyhtiöllä, joita vuokrataloyhtiöt yleensä ovat, ei ole osakeyhtiölain mukaisesti velvoitteita hyväksyä kunnan konserniohjeita. Omistaja, eli yleensä emokunta, käyttää päätösvaltaansa yhtiökokouksen kautta.

Tämä asetelma luo mielestäni jännitettä pirstoutuneen kuntakonsernin sisälle, sillä kunnan konsernirakenne lisää yhteistyötarvetta konserniemion ja tytäryhteisöjen välillä. Konserniyhtiöiden muodollinen ohjaus taas mahdollistetaan kuntaemion osalta omistajapolitiikalla ja konserniohjauksella. (Asikainen, Majoinen, Ojakoski 2015: 27.) On siis kunnan konsernirakenteen sisäinen ominaisuus, että koordinaatiota eri osien välille rakennetaan valvonnalla ja ohjauksella. Tutkimukseni mukaan vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajat ovat vastanneet tähän jännitteeseen eli yhteistyön tarpeeseen luomalla erilaisia verkostoyllisiä toimintamalleja, jotka tähtäävät kommunikaation, vuoropuhelun ja lisäämiseen toimijoiden välille. Kunnan perinteisen hierarkian voidaan siis olevan osittain murtunut ja kunnan toimintoja on korvattu kevyemmällä yhteistyömuodoilla. Kunnan rooliksi jää vielä kuitenkin toiminnan valvonnan ja ohjauksen suorittaminen. (Haveri & Pehk 2008: 31-34.)

Vuokrataloyhtiöiden asema kuntakonserniin nähden on mielestäni kuntakonsernirakenteen ja konsernijohtamisjärjestelmän (vrt. Määttä 2010: 89; Meklin & Martikainen 2003: 27) vastainen myös vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmien hoidossa, koska tällöin konsernirakenteen vastaisesti vuokrataloyhtiö ottaa kunnanvaltuuston roolin strategian määrittämisessä. Tutkimuksen empiirisisessä aineistossa ei kuitenkaan käynyt ilmi, että kunnan virkamiehet tai luottamushenkilöt olisivat uppiniskaisesti pitäneet kiinni kuntaemion hierarkkisesta ohjauksesta.

Tämä voi johtua siitä, että kuntien asuntostrategiat on tehty sanalliseen muotoon ja ilmaistu vain asiakirjoissa vain erilaisina tavoitteina. Tällöin alastrategioita ei ohjaa tiukka ylästrategia, vaan vuokrataloyhtiön toimitusjohtajalle jätetään paljon harkintavaltaa. Harkintavallan pitäisi jäädä konsernirakenteen mukaisesti vuokrataloyhtiön hallitukselle, mutta omissa tapauksessani vuokrataloyhtiöiden johtaminen oli toimitusjohtajien käsissä. Uskon, että tähän vaikuttaa hallituksen jäsenistön tiedon puute vuokrataloyhtiöiden talouden hoitoon liittyvissä asioissa. Koulutus ja asioihin perehtyneisyys nousivatkin esille puutteina vuokrataloyhtiöiden hallitusten kokoonpanoissa. Tiedonpuutetta toimitusjohtajat paikkasivat omalla toiminnallaan kommunikaation ja yhteistyön työkaluin.

7.4 Pohdintaa ja ehdotuksia jatkotutkimusaiheeksi

Vuokrataloyhtiöiden toimintaa ohjaavat monet päällekkäiset hallinnan muodot. Näiden muotojen välisen tasapainon löytäminen voi olla haastavaa. Tutkimuksen perusteella haasteita toiminnan menestyksellisyyden varmistamiselle ja strategioiden luomiselle aiheutti myös toimintaympäristön kompleksisuus. Vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmiin löytyy tutkimuksen mukaan monia ympäristöstä kumpuavia selittäviä tekijöitä. Virka- ja luottamusmiesten aika ei riitä ongelmien syvälliseen ratkomiseen. Alueiden elinkeinoelämä ja globaalit taloustilanteet vaikuttavat muuttoliikkeeseen. Asuntojen ominaisuudet, kuten koko ja varustus, eivät vastaa kysyntään. Kiinteistöjen korjausinvestoinnin nostavat muiden kiinteistöjen vuokria ja tämä voi vaikuttaa niiden haluttavuuteen. Todelliset vuokratuotot eivät välttämättä riitä perustason hoitomenoihin, korkoihin ja lyhennyksiin jolloin asunnot jäävät korjaamatta.

Asuntojen rahoitus voi olla puutteellista, koska yhtiöt ovat rahoittaneet alijäämät jättämällä kunnan laskut maksamatta. Korjausvelkaa on kertynyt, vaikka korjausten siirtäminen ei tuo säästöjä vaan lisäkuluja. Poisto-ohjelmat on suunniteltu taloyhtiöiden edun vastaisiksi. Lisäksi epäkuranttien kiinteistöjen purkaminen on vaikeata ARA:n säädösten ja aravalaina-järjestelmän takia. Lainajärjestelmä on aikoinaan tehty tietoisesti 8 % inflaatiotasolle, mutta järjestelmää ei ole sen jälkeen korjattu vanhojen lainojen osalta.

On mahdotonta ennustaa millä strategioilla toiminta tulee tulevaisuudessa olemaan menestyksellistä, koska on mahdotonta selkeästi ennustaa väestörakenteen muutoksia, globaalin talouden elpymistä, uudistuotantoa tai muutoksia elinkeinoelämässä. Toimitusjohtajilla oli heidän mukaansa näistä vain hyviä arvauksia. Toiminnan menestyksestä hoitoa varmistavia strategioita on kuitenkin tästä huolimatta luotava. Ennen kaikkea kuntien tulisi miettiä sitä, millä tavalla hallintoa tulisi järjestää, jotta vuokrataloyhtiöiden johtaminen olisi kaikkein tehokkainta. Oma näkemykseni on, että mikäli virkamieskoneistolla ei ole tarpeeksi aikaa tai tietoa pureutua vuokrataloyhtiöiden asioihin, niin vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan rekrytointi ajaa merkittävää roolia yhtiön menestymisessä. Varsinkin pienissä kunnissa voi tuskin luottaa siihen, että luottamusmiehillä olisi vaadittavia ominaisuuksia johtaa yhtiötä tai muotoilla sen toimintastrategioita.

Kuntien ja vuokrataloyhtiöiden strategioista ja suunnitelmista sekä haastatteluaineistosta voidaan lisäksi nostaa esiin muutamia vuokrataloyhtiöiden kehittämistoimenpiteitä. 1) Käyttöastetta on pyritty yleensä nostaman asuntojen määrää vähentämällä kysyntää vastaavaksi, vuokrauskelpoisuutta parantamalla tai markkinointia tehostamalla. 2) Asukasvalintaa tulisi tehostaa sähköisiä toimintatapoja hyväksikäyttämällä. 3) Yhteistyötä lisäämällä eri toimijoiden kuten sosiaalitoimen, ulosoton ja velkaneuvojien välillä. Tämä auttaa taloyhtiöitä varhaisessa puuttumisessa, jolla pyritään helpottamaan epäasiallisen asukasaineiston käsittelyä. 4) Talouden seurantaa tulisi tehostaa jatkuvalla raportoinnilla sekä erilaisten tuloseennusteiden avulla.

Tutkimuksen perusteella voidaan nimetä myös muutama selkeä kehitystarve vuokrataloyhtiöiden hallinnon tehokkaan toiminnan takaamiseksi. Muidenkin kuntien olisi syytä ottaa oppia tutkimukseen osallistuneiden toimitusjohtajien käyttämistä kevyistä kommunikaation ja yhteistyön toimintamalleista. Sidosryhmien tiedottamisella ja kommunikaatiolla oli suuri merkitys siihen, kuinka paljon vastarintaa toimitusjohtajat kokivat saavansa strategian toteuttamiselle. Luottamus henkilöiden käsitystä kuntakonsernista johtamisjärjestelmänä ja monien eri toimijoiden välisen yhteistyön kokoajana voitaisiin myös parantaa. Luottamusmiesten ammattitaitoon vaikuttavat monet eri resurssit kuten asioiden perehtymiseen käytettävissä oleva aika, koulutustaso, kokemus asioiden hoidosta sekä yleinen motivaatiotaso.

Lisäksi vuokrataloyhtiöiden hallitusten valintaan tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Ehkä on enemmän pienten kuntien ongelma löytää hallitukseen motivoitunutta ja jonkinasteisen talousosaamisen omaavaa jäsenistöä. Hallituksen rooli strategian määrittäjänä ja tiedonvälittäjänä tytäryhtiön ja emokunnan välillä voisi korostua paljon enemmän, mikäli jäsenistö olisi ammattitaitoista. Osaava hallitus helpottaisi myös kunnan virkamiesten työtaakkaa, kun vastuuta vuokrataloyhtiöiden asioiden hoidosta voisi kantaa myös vuokrataloyhtiöiden hallitus. Virkamiehille voisi kuitenkin antaa puhe- ja läsnäolo-oikeuden hallituksen kokouksiin, jotta tiedonkulkua tytäryhtiön ja konserni-johdon välillä voitaisiin varmistaa.

Tutkimuksen tapausmäärä sekä haastattelukohteiden homogeenisyys aiheuttavat sen, että tutkimustuloksiin on suhtauduttava kriittisesti. Pirkanmaan-alueen vuokrataloyhtiöiden hallitusten puheenjohtajat eivät halunneet osallistua tutkimukseeni. Vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajista tavoitin vain kaksi, jotka molemmat osallistuivat tutkimukseeni. Jatkotutkimuksessa olisi tärkeää laajentaa aineistoa koskemaan kunnan johtavia viranhaltijoita, vuokrataloyhtiön hallitusta sekä kunnan luottamusmiehiä. Jokainen kunta on ainutlaatuinen toimija ja sen hallintoa ohjaavat erilaiset toimintakulttuurit. Vaikka perus hallintorakenteet olisivatkin kaikissa kunnissa samansuuntaiset, on toimintamalleissa varmasti eroavaisuuksia, varsinkin kun tutkimustulosten kannalta toimintakulttuurin luominen oli niin vahvasti yksittäisten henkilöiden eli vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajien vastuulla.

Tässä tutkimuksessa on tutkittu pieniä, matalan organisaatorakenteen kuntia. Olisi mielenkiintoista tietää ovatko hallinnon järjestämisen työkalut ja toimet samanlaiset myös isoissa kunnissa, joissa toimijoiden välisen etäisyyden kasvun on pakko jollain tapaa vaikuttaa luottamukseen, tiedonkulkuun, kommunikaatioon ja yhteistyöhön. Lisääntykö näissä organisaatioissa hierarkkisen ohjaamisen määrä verrattuna pienempiin kuntakonserneihin? Jos hallinto- ja johtamisjärjestelmät elävät ja kehittyvät vastatakseen kuhunkin tilanteeseen ja haasteeseen siihen sopivalla tavalla, joten kuntakoonkin pitäisi merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka kunnan toimintaa ohjataan.

Tämän tutkimuksen perusteella on vaikeaa sanoa, asettaako toimivan strategian muotoilulle enemmän ongelmia kuntakonsernin hallintomalli vai konsernin johtaminen. Toisen jatkotutkimusaiheen tarjoaisi tarkempi tarkastelu siitä, millä tavalla *johtamisjärjestelmän luominen* ja *ylläpitäminen* tai *konsernin johtaminen* vaikuttavat menestyksellisten strategioiden tuottamiseen. Koko kunnan edun arviointi korostuu kahtia jaetuissa järjestelmissä. Voidaanko esteitä strategioiden luomiselle löytää enemmän järjestelmärakenteista vai johtamisen työkaluista? Työn- ja vastuunjako vuokrataloyhtiöiden omistajapolitiikasta voitaisiin määrittää selkeämmin sekä luottamuselin- että virkamiestasolla. Tarpeet toiminnan koordinoinnille ja yhteisten pelisääntöjen luomiselle ovat ilmeiset.

Lähteet

6, P. (1997) *Holistic Government*. London: Demos

6, P; Leat, D; Selzer, K; Stoker, G. (2002) *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*. Houndmills, Palgrave

Aucoin, P. (1990) *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 3:2

Airaksinen, J. (2009) *Hankala hallintouudistus*. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes print. Tampere 2009

Airaksinen, J; Haveri, A; Jäntti, A & Härkönen, H. (2015) *Miten kuntien rooli muuttuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyessä maakunnalliselle vastuulle?* Pirkanmaanliitto, Tulevaisuuden kunta 2

Ansoff, I. (1981) *Strateginen johtaminen*. Weilin+Göös, Espoo

Ansoff, I. (1984) *Strategisen johtamisen käsikirja*. Otava, Helsinki

Anttiroiko, A-V. (2001) *Virtuaalisen kuntakonsernin johtamisen haasteet*. *Visionääri* 3/2001, 26.

Anttiroiko, A-V; Haveri, A; Karhu, V; Ryyänen, A; Siitonen, P. (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampereen yliopisto. Tampere 2003

Anttiroiko, A-V. (2010) *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. *Sentre julkaisut* 33 / 2013. Tampereen yliopisto. Tampere 2010

Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 3. painos. Tampere, Tampere University Press.

Asikainen, J; Majoinen, K; Ojakoski, M. (2015) *Valtuuston rooli kuntakonsernin johtamisessa – kehittämisaloite*. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2015

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2014) *Asuntomarkkinakatsaus* 1/2014.

Bamberg, J; Laine, M. & Jokinen P. (toim.) 2007 *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus. Helsinki.

Beinecke, R-H. (2009) *Introduction: Leadership for Wicked Problems: The Public Sector Innovation Journal*, 14

Blomqvist, K. (2008) *Luottamus organisaation työhyvinvoinnin ja tehokkuuden taustalla*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

- Bryson, J. (1995) Strategic planning for public and non-profit organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Jossey-Bass Publisher, San Francisco
- Clarke, J. (2004) Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-Liberalism. *Journal of Social Policy*, Vol 33, Part 1.
- Clarke, M., & Stewart, J. 2003. Handling the wicked issues. Teoksessa J. Reynolds, J. Henderson, J. Seden, J. Charlesworth & A. Bullman (toim.). *The Managing Care Reader*. London: Routledge
- Conklin, Jeff (2006). *Dialogue mapping; Building Shared Understanding of Wicked Problems*. West Sussex: Wiley
- Erma, J. Rasila, T. & Virtanen, O. 2010, *Hyvä Hallitustyö*, Edita Prima Oy. Helsinki 2010
- Eskola, J. (2001) Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä, PS-kustannus
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino
- Fredriksson, S; Hyvärinen, O; Mattila, M; Wass, H. (2009) *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalouden hankinnasta yksityisellä sektorilla. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 14. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2009*
- Fukuyama, F. (1996) *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. London, Penguin books
- Hannus, J. (2004) *Strategisen menestyksen avaimet: tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit*. Protalent Oy, Jyväskylä
- Haveri, A; Airaksinen, J; Paananen, H. (2013) *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki
- Haveri, A; Majoinen, K. & Jäntti A. (2009) *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki
- Haveri, A. & Pehk, T. (2008) *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia –sarja. Tampere university press, Tampere 2008
- Haveri, A. (2000) *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000
- Haveri, A. (2002) *Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa*. Hallinnon tutkimus 1/2002
- Hirvonen, A; Niskakangas, H; & Steiner, M-J. (2003) *Corporate Governance Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Helsinki: WSOY

- Hiltunen, E; Mynttinen, M. (2005) Kysely asuntoasioista 2005. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2005
- Hiltunen, E. (2008) Käsikirja vuokrataloille. Tietoja arava- ja korkotukivuokratalon taloudesta, hallinnosta ja ylläpidosta isännöitsijän ja vuokratalon omistajan käyttöön. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2008.
- Hirsjärvi, S; Remes, P. & Sajavaara, P. (2007) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirsjärvi, S; Remes, P. & Sajavaara, P. (2009) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hoikka, P; Lehtonen, R; Rajala, T; Ryyänen, A; Siitonen, P; & Tetri, E. (1999) Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seuranta tutkimus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999.
- Huse, M (2007) Boards, Governance and Value Creation. The Human Side of Corporate Governance. Cambridge University press 2007
- Huttunen, P. (1994) Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa – yhtymäjohtaminen. Ekonomiasarja. Weilin+Göös. Juva 1994.
- Iivonen, M & Harisalo, R (1997) Luottamus työyhteisön turvaverkkona yleisissä kirjastoissa. Finnish information studies 8. Oulu, Oulun yliopisto
- Johanson, J-E. (2002) Helsingin tyttäret. Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistajaohjaus. Helsingin kaupungin hankintakeskus. Helsinki 2002.
- Kallio, O; Martikainen, J-P; Meklin, P; Oulasvirta, L. (2004) Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004
- Kamensky, M. (2008) Strateginen johtaminen: menestyksen timantti. Talentum, Hämeenlinna 2008
- Kaplan, R. & Norton, D. (2002) Strategialähtöinen organisaatio. Gummerus Oy, Jyväskylä
- Karlöf, B. & Lövingsson, F. (2004) Johtamisen näkökulmat, peruskäsitteitä- ja malleja. Edita Prima Oy, Helsinki
- Karlöf, B. (2004) Strategian rakentaminen sisältö ja välineet. Edita Prima Oy. Helsinki 2004
- Kickert, W. (1997) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham 1997
- Komulainen, M. (2010) Ulkoistaminen kunnissa. Kuntaliitto Acta 222. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2010

- Koskinen, I. (2005) Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere, Vastapaino
- Kroll, M., Parnell, J., Wright, P. (1998) Strategic Management, Concepts. Prentice Hall, New Jersey
- Kuntaliitto (2015a) Asuntopolitiikka luo asumisen edellytykset – Kuntaliiton asuntopoliittiset linjat, taustamuistio.
- Kuntaliitto (2015) Uuden sukupolven kuntaliitto 2020 –strategia. Tarkistus vuosille 2015-2016. Kuntaliitto 2015.
- Kurkinen-Supperi, A. (2006) Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2006
- Kuula, A. (2006) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere, Vastapaino
- Laine, N. (2008) Trust in superior-subordinate relationship – an empirical study in the context of learning. Tampere, Tampere university press
- Lane, J.E. (2000) New Public Management. Routledge
- Lindell, J. (2013) Kompleksisen toimintaympäristön synnyttämät pirulliset ongelmat muokkaamassa muutosjohtajuutta, Vaasan yliopisto
- Lynn, L. Jr (2008) Public Management: Old and new. Routledge
- Maanonen, Mari (2007) Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot – tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2007.
- Meklin, Pentti (2005) Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamiseen 1996-2003. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 53. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2005.
- Meklin, Pentti; Martikainen, Juha-Pekka (2003) Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2003
- Meklin, P; Rajala, T; Sinervo, L; Vakkuri, J (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi & Sinervo: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Merchant, K. A., Van der Stede, W. A. (2003) Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives. Prentice Hall. New Jersey
- Miles, M. & Huberman, M. (1994) Qualitative data analysis. California. Sage Publications.

- Mintzberg, H. & Waters, J.A. (1985) Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6
- Mintzberg, H. (1989) *Inside Our Strange World. World of Organizations*. The Free Press. A Division of Macmillan, New York 1989
- Mintzberg, H. (1990) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Helsinki, Oy Rasto Ab
- Mintzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall. London.
- Mintzberg, H. (1998) *Strategy Safari*, The Free Press, New York
- Mähönen, J. & Villa, S. 2006. *Osakeyhtiö III Corporate Governance*. WSOY. Porvoo, 2006
- Määttä, S. & Ojalata, T. (2000) *Tasapainoisen onnistumisen haaste: johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard*. Edita, Helsinki
- Määttä, Juhani (2010) *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen*. Acta 221, Suomen Kuntaliitto 2010, Helsinki
- Möttönen, Sakari (1997) *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Suomen Kuntaliitto 1997, Helsinki
- Neilimo, K. (1998) *Yritysten johtamisjärjestelmät, yritysten hallinto ja johtamisen valvonta. Corporate governance -keskustelun kansainvälinen tausta*. Tilintarkastus-Revision 6/1998
- Nohria, N; Joyce, W & Robertson, B (2003) *What really works?* Harvard Business Review, July 2003
- Nyholm, I; Hollo, H; Cay, S. (2006) *Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti*. Sisäministeriön julkaisuja 56/2006. Helsinki, 2006.
- Olsen, J. P. (2004) *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing government*. Reading, MA: Addisonwesley.
- Paananen, H; Haveri, A & Airaksinen, J. (2014) *Kunta elinvoiman johtajana*. Tampereen yliopisto, Suomen kuntaliitto, Helsinki 2014
- Paukku, O. (2012) *Väestöltään vähenevän kunnan asuntokannan tukitoimenpiteiden toimivuus, esimerkkinä Savonlinna*. Ympäristöministeriön tutkimuksia 2012.
- Pauni, M. (2012a) *Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen*. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2012

- Paloposki, J. (2008) Kunnan vuokratulojen omistajapoliittiset linjaukset. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2008.
- Phillips, N., Lawrence, T.B. & Hardy, C (2000) Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies* 37.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan
- Peng, T. (2005) *Strategies to Build Up Holistic Governance*. Beijing 2005.
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services*. Blackwell. Oxford
- Pollitt, C. & Bouckaert G. (2002) *Public Management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford University Press
- Pollitt, C. 2003. *The Essential Public Manager*. Open University Press. McGraw-Hill.
- Pollit, C., Bouckaert, G.: *Public Management Reform – a Comparative Analysis*. Second Edition, Oxford University Press
- Poutanen, Veli-Matti; Laurinkari Juhani; Hynynen Raija (2008) Ikääntyneiden asumisratkaisut vuoden 2004 Asumis- ja varallisuustutkimuksen valossa. Suomen ympäristöministeriö 20 / 2008
- Rittel, H. & Webber M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4
- Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (2005) Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula L. (toim.) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Vastapaino. Tampere
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2007). *Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus?* Teoksessa Aaltonen, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalla tutkijalle*. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Salminen, A. (1998) *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita Prima Oy, Helsinki 1998
- Simons, R. (2000) *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy*. International Edition, Prentice Hall. New Jersey
- Sotarauta, M. (1996) *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdanna*. Acta Futura Fennica No 6. Gummerus, Jyväskylä
- Sotarauta, M. (1996) *Ongelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi*. Tampereen yliopisto 1996
- Stenvall, Jari; Johanson, Jan-Erik; Pekkola, Elias & af Ursin, Klaus (2015) Teoksessa *Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia*, toimittanut Ilari Karppi. Tampereen yliopisto 2015.

- Tammi, Jari (2013) Kuntakonserni uudistuu. Teoksessa Sandberg: Kasvavat kuntakonsernit ja su-pistuvat hallinnot. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30, ACTA 251, Suomen Kuntaliitto 2013, Helsinki 2013
- Toikka, M. (2002) Strategia-ajattelu ja strateginen johtaminen ammattikorkeakoulussa. Acta Uni-versitas Tamperensis 873
- Tokkola, R. & Kotonen, U. (2005) Kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden riskienhallinta. Kun-nallistieteellinen aikakauskirja, 33
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2004) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.
- Tuuri, Antti (1998) Linnuille pesänsä, ketuille kolonsa. Salpausselän kirjapaino: Suomen Rakennus-lehti Oy
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014) Alueiden yritys- ja elinkeinorakenteen muutos. Työ- ja elinkei-noministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 13/2014
- Valkama, P. (2009) Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena. Työ- ja elinkeino-ministeriön julkaisuja 12/2009. Helsinki 2009
- Valtiovarainministeriö (2010) Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi. VäliRaportti: valmiste-luvaiheen arviointi 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2010, Helsinki 2010
- Vartiainen, P. 2012. Sosiaali- ja terveysreformit pirullisina ongelmina. Teoksessa Hyyryläinen, E. (toim.). Näkökulmia hallintotieteisiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63.
- Vartola, J. (2004) Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopistopaino, Juvenes Print. Tampere 2004
- Vartola, J (2015) Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Governance – hallinnan uusia ulottuvuuksia, toim. Ilari Karppi. Tampereen yliopisto, Tampere 2015
- Vesterinen, Vesa (2006) Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisan kehittämissäätiö. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 56. Vammala 2006
- Vilka, H. (2005) Tutki ja kehitä. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Virtanen, Matti J (2002) Tyhjät asunnot asuntokannassa. Kansantaloudellinen aikakausikirja 4/2002
- Von Bruun, Santtu (2005) Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kunti-en tulevaisuudesta. Acta nro 179. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2005

Weiss, E., Andersson, R. & Lasker, R. (2002) Making of the most collaboration: Exploring the relationship between partnership synergy and partnership functioning. Health education & behavior 29 (6).

(Weiss, Anderson & Lasker 2002: 684

Yin, R.K. (2009) Case study research. Design and Methods. 4th edition. Sage Publications. Thousand Oaks. California.

Ympäristöministeriö (2011a) Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella. Ympäristöministeriön raportteja 12/2011. Edita Prima Oy, Helsinki 2011

Zahra, S. & Pearce, J. (1989) Boards of Directors and Corporate Financial Performance. A Review and Integrative Model. Journal of Management 15

Sähköiset:

Anttiroiko, Ari-Veikko (2001) Virtuaalisen kuntakonsernin johtamisen haasteet. Visionääri 3/2001, 26. [viitattu 10.11.2015]. Saatavissa: <http://wwwold.kuntaliitto.fi/tuke/virtjoht.htm>

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2015a. Lomake ARA3b. [viitattu 03.11.2015]. Saatavissa:

http://www.suomi.fi/suomifi/tyohuone/viranomaisten_asiointi/lomakkeet/ara_ara3b/index.html

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2015b. Asuntomarkkinakatsaus 1/2015. [viitattu 03.11.2015]. Saatavissa: www.ara.fi/fi-FI/content/33287/30134

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2015c. Indeksitaulukot 2014 koko maa. [viitattu 09.11.2015]. Saatavissa: <http://www.ara.fi/download/noname/%7B6E52AD2D-E8E1-4FBB-A1F8-5A3D9FED14B4%7D/108668>

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2013a. Hyvää asumista ajan haasteet huomioiden [viitattu 29.10.2015]. Saatavissa: http://www.ara.fi/fi-FI/ARAn_esittely/Tarina

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2013b. Hyvää asumista ajan haasteet huomioiden [viitattu 29.10.2015]. Saatavissa: http://www.ara.fi/fi-FI/ARAn_esittely

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. 2008. Asumisdemokratia. [viitattu 17.11.2015]. Saatavissa: <http://www.ara.fi/download/noname/%7B39D8945A-7C55-4508-B4C9-4F8ACF171C4D%7D/22352>

Kuntaliitto (2005a) Konserniohje. [viitattu 17.11.2015]. Saatavissa:

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/konserniohjaus/konserniohje/Documents/1_KUNTIEN_KONSERNIOHJE_14_6_2005.pdf

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/konserniohjaus/konserniohje/Documents/1_KUNTIEN_KONSERNIOHJE_14_6_2005.pdf

Kuntaliitto () Ylikunnallinen vuokrataloyhtiö. [viitattu 17.11.2015]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kaupunkiseudut/suunnitteluvalineita-yhteistyohon/ylikunnallinen-vuokrataloyhtiö/Sivut/default.aspx#anchor-details>

Möttönen, Sakari (2014) Sosiaali- ja terveystalouden uusi ohjausjärjestelmä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2014

Paananen, H: Haveri, A: Airaksinen J (2014) Kunta elinvoiman johtajana. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2014

Parkkonen, Jouni (2015) < jouni.parkkonen@kuntaliitto.fi > Kuntien asuntoyhdistyksien johtaminen gradun aiheena. Henkilökohtainen sähköposti 7.9.2015

Pauni, Markus (2012b) Kuntakonsernin monet kasvot: johtaminen, henkilöstövoimavarat ja riskienhallinta. Kuntamarkkinat 2012, muistio. [viitattu: 14.11.2015]. Saatavissa: http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntamarkkinat_2012-tuke-luentoaineistot/Documents/12_PAUNI_Konsernijohtamisen%20monet%20kasvot.pdf

Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-6745. 2014, Liitetaulukko 1. Asuntokunnat koon mukaan ja asuntokuntien keskikoko 1960–2014 . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 28.10.2015]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/asas/2014/asas_2014_2015-05-26_tau_001_fi.html

Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-6745. yleiskatsaus 2013, 2. Asuntokunnat ja asuinolot 2013 . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 28.10.2015]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/asas/2013/01/asas_2013_01_2014-10-16_kat_002_fi.html

Tilastokeskus 2010a. Kotitalouksien asuminen, tulot ja asumismenorasite [viitattu 07.11.2015]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/tjt/2010/tjt_2010_2012-05-23_kat_004_fi.html

Tilastokeskus 2014a. Asunnot ja asuinolot. 2014 yleiskatsaus. [viitattu: 07.11.2015]. Saatavissa: https://www.stat.fi/til/asas/2014/01/asas_2014_01_2015-10-14_fi.pdf

Felin, L. & Mella, I. (2013) Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja. Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007-2013.

Vapaavuori, J. 2008. ARA-viesti 1/08. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA [viitattu 23.2.2015]. Saatavissa: <http://www.ara.fi/download/noname/%7B504089BC-5998-4E16-9596-C908957E98F8%7D/23230>

Lait ja esitykset:

Asuntotuotantolaki 247/1960

HE 32/2013

HE 263/2006

Kirjanpitolaki 1336/1997

Kuntalaki 365/1995

Osakeyhtiölaki 624/2006

Laki yhteishallinnosta vuokrataloissa 649/1990