

Osuustoiminnasta oppia?

Samuli Skurnik

Osuustoiminnasta oppia?

Kuntapalvelut uudessa talousmallissa

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?

Kunnallissalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 61

© Pole-Kuntatieto Oy

ja Skurnik Consulting

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006

ISBN 952-5514-37-4 (nid.)

ISBN 952-5514-38-2 (PDF)

ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

ALUKSI 9

TALOUSMALLIT MARKKINATALOUDESSA 15

SUOMALAISEN TALOUSMALLIN MUUTOS SCHUMPETERI-
LÄISENÄ ”LUOVAN TUHON” MURROSPROSESSINA 18

Tietoruutu 1: Suomalaisen talousmallin murroksen prosessit 21

UUSI ORGANISAATIOTALOUSTIEDE, CORPORATE GOVER-
NANCE JA NYKYAIKAISEN TALOUDELLISEN TOIMINNAN
OMISTAJAOHJAUS 25

Pörssiyhtiöt 29

Osuustoiminta 30

Valtionyhtiöt 33

Kuntien palvelutoimintojen operatiivisen ja omistajaohjauksen ajan-
kohtaisia haasteita 38

MITEN TALOUSMALLIN MUUTOS ON VAIKUTTANUT
SUOMEN TALOUDELLISEEN ASEMAAN JA TALOUDEN
TEHOKKUUTEEN? 41

Talousmallin muutoksen ja murroksen arkitodellisuus ruohonjuuri-
tasolla 46

KUNTIEN KEHITYSNÄKYMÄT JA KEHITYKSEN REUNA-
EHDOT SUOMALAISEN TALOUSMALLIN MURROSNÄKÖ-
KULMASTA 50

MITÄ KUNNAT VOIVAT OPPIA TALOUDEN MUILLA OSA-
ALUEILLA JO TAPAHTUNEISTA MUUTOKSISTA? 56

Vaihtoehtoisia malleja osuustoiminnasta 65

Tietoruutu 2: S-ryhmä hyvinvointipalvelujen markkinoijaksi vai hyvin-
vointipalvelujen tuottamisestako uusi toimiala S-ryhmälle? 69

Tietoruutu 3: Demokratian paradoksi kunnissa ja osuuskunnissa	75
Tietoruutu 4: Osuustoiminnan arvot ja periaatteet – markkinatalouden vastine kunnalliselle autonomialle?	80
LOPUKSI	82
KIRJALLISUUTTA	88
SÄÄTIÖN KOTISIVUILLA (www.kaks.fi) OLEVAT LIITTEET	
Liite 1: Markkinatalouden erilaiset talousmallit	
Liite 2: Uusien organisaatioinnovaatioiden taloustieteellinen tausta	
Liite 3: Talousmallin muutos muokkaa yritysrakenteita ja organisaatioiden toimintamalleja	
Liite 4: Osuustoiminnallisen organisoitumisen ja omistajaohjauksen viimeaikaisia kehityspiirteitä	
Liite 5: Valtionyhtiöiden uudistunut omistajaohjaus: viime vuosien kehityslinjausten käytännön saldo	
Liite 6: Suomalaisen talousmallin murrosprosessi: tapahtumia ja asioita vuodesta 1980 vuoteen 2003	
Liite 7: Laajempi kirjallisuusluettelo	

Esipuhe

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta on puhuttu paljon viime kuukausina. Uudet ideat vain ovat olleet harvassa, ja keskustelu on pyörinyt vakiintunein ja usein ennakkokäsityksin jäykistetyin aseelmin. Poikkeuksena on ollut kansliapäällikkö Markku Lehdon Polemia-julkaisussa nro 56 esittämä osuuskauppa-analogia. Miksi ei opitaisi siitä, miten osuuskaupat laittoivat palvelujärjestelmänsä uusiksi?

Pitkään osuustoimintaa palvellut ja tutkinut kauppatieteiden tohtori Samuli Skurnik on tässä Polemia-sarjan kirjassa *OSUUSTOIMINNASTA OPPLA? – Kuntapalvelut uudessa talousmallissa* analysoinut ja kehitellyt ajatusta pidemmälle. Hän on myös kytkenyt sen keväällä 2005 valmistuneen väitöskirjansa analyysiin suomalaisen talousmallin muutoksesta. Lopputulos on perinteisiä toimintamalleja ravistelevaa uusajattelua.

Kirjan runsas liiteaineisto ja kattava kirjallisuusluettelo ovat lukijoiden käytössä säätiön kotisivuilla www.kaks.fi kyseisen julkaisun tiedoissa.

Esitän kirjoittajalle sekä tekstin ennakkoarviointiin osallistuneille kuntajohtajille ja muille asiantuntijoille parhaat kiitokset.

Helmikuussa 2006

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS

Aluksi

Suomen talous on kokenut muutaman viime vuosikymmenen aikana perustavaa laatua olevan rakennemuutoksen, taas kerran. Muutos on sitä mittaluokkaa, että se on jokaisen päättäjän kaikilla tasoilla syytä tarkkaan noteerata – ja myös sisäistää jatkoa ajatellen tietoisiksi toimenpidesuunnitelmaksi oman toimintansa yhteydessä.

Siinä missä edellinen, 1960- ja 1970-lukujen rakennemuutos kohdistui keskeisesti erityisesti alue- ja elinkeinorakenteisiin, on 1980-luvun alkupuolella alkaneessa ja 1990-lukua kohti nopeutuneessa rakennemuutoksessa ollut kysymys vieläkin syvällisemmästä, taloutemme yleisten toimintamallien – suomalaisen talousmallin – muuttumisesta. Tämä muutos oli keväällä 2005 Helsingin kauppa- korkeakoulun johtaminen ja organisaatiot -aineessa hyväksytyn väitöskirjani *Suomalaisen talousmallin murros – Suljetusta sääntelytaloudesta kaksinapaiseen globaalitalouteen* teema. Pyrin esittelemään ja problematisoimaan sen tässä Polemia-sarjan kirjassa kuntapäättäjille.

Suomalaista talousmallia pidettiin aikaisemmin alan taloustieteellisessä kirjallisuudessa tyypillisenä koordinoituna markkinataloutena (coordinated market economy, CME; tyyppiesimerkkeinä Japani, Etelä-Korea, Saksa, Pohjoismaat) tai seka- tai puitetaloutena, kuten

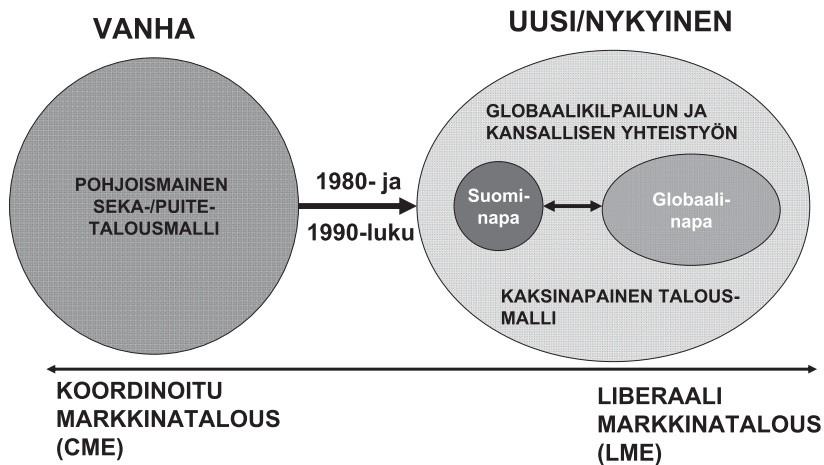
olemme itse tottuneet sitä kutsumaan. Siinä 1980- ja 1990-luvuilla tapahtuneet muutokset merkitsivät aimo askelta kohti liberaalia markkinataloutta (liberal market economy, LME; tyyppiesimerkkeinä USA ja Iso-Britannia). Näin ollen ”ison kuvan” pelkistyksessä voidaan sanoa, että Suomen talousmalli muuttui markkinatalousmallien perusjaossa miltei yhdestä ääripäästä toiseen. Tämä on niin iso muutos, että suuri osa suomalaisista, edes päättäjistä, ei ole vielä tajunnut sen merkitystä.

Suomessa tapahtuneessa talousmallin muutoksessa kysymys on kansainvälisestäikin tarkastellen ainutlaatuisesta tapahtumasta. Suomi on nimittäin kehittyneistä markkinatalousmaista ainoa – jos Uutta-Seelantia ei sellaiseksi laske – jossa viime vuosikymmenien aikana on tapahtunut selvä talousmallin muutos.

Kansainvälinen yleiskuva talousmalleista osoittaa, että markkinataloutta organisoidaan eri puolilla maailmaa monilla merkittävästikin toisistaan poikkeavilla tavoilla. Se kertoo samalla myös sen, että nämä erilaiset kansalliset talousmallit ovat varsin pysyviä. Myöskään mitään selkeää talousmallien samanlaistumista (konvergoitumista) ei ole tapahtunut. Pikemminkin on käynyt niin, että kun joillakin talouden osa-alueilla erilaiset kansalliset mallit ovat lähentyneet toisiaan, ovat erot toisilla osa-alueilla säilyneet tai jopa kasvaneet ja siten kokonaiskuvassa kumonneet toinen toisensa.

Kun Suomessa tapahtunutta talousmallin muutosta tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin, havaitaan, että yleissuunnan – muutos kohti LME-mallia – sisällä on vaikuttanut samaan aikaan myös toisenlaisia kehitystendenssejä: vastavoimia ja hidasteita. Näiden eri suuntiin vetävien kehitystendenssien seurauksena suomalaisen talousmallin heilahtaminen suoraan puhdaspiirteiseksi LME-malliksi ei ole toteutunut – ei ainakaan vielä, eikä koko kansantaloutemme osalta.

Suomalaisen talousmallin nykyversio on eräänlainen sekamuoto, hybridi. Olen nimittänyt sitä globaalikilpailun ja kansallisen yhteistoiminnan kaksinapaiseksi suomalaiseksi talousmalliksi (ks. kuvio 1).



Kuvio 1: Suomalaisen talousmallin muutos: suljetusta sääntelytaloudesta kak-sinapaiseen globaalitalouteen

Nykyisen kaksinapaisen talousmallimme yhden ääripään – kilpai-lullista, omistaja-arvon (shareholder value) maksimointiin tähtäävää LME-talousmallia edustavan ”pii- ja puujalkaisen” globaalinavan – muodostaa viime vuosikymmenien murroksen myötä rakenteellises-ti ja strategisesti uudistunut, Nokialla terästetty ja niin omistukseltaan kuin toiminnallisesti vahvasti kansainvälistynyt perinteinen vientiteol-lisuutemme. Sen keskeinen kansantaloudellinen panos on, kuten tä-hänkin asti, luoda pohja taloutemme kasvulle ja tulonmuodostuk-selle.

Toisen ääripään – CME-talousmallin laajempaa sidosryhmäajat-telua (stakeholder value) edustavan, kotimarkkinälähtöisen Suomi-navan – muodostavat puolestaan osuustoiminta sekä muu jäsen- ja asiakasomisteinen (keskinäinen) yritystoiminta. Sen tehtävänä ny-kyisessä talousmallissamme on oman tavara- ja palvelutuotannon ohella vakauttaa rakenteellisesti ja toiminnallisesti taloutemme pe-rustaa sekä eliminoida globaalitalouteen liittyviä kansallisia riskejä.

Se että tämä sinänsä pelkistetty – sillä onhan näiden ääripäiden välillä toki myös muuta, tärkeää taloudellista toimintaa, johon pala-

taan jäljempänä – perusjako merkitsee *laadullisesti oleellista muutosta* aikaisempaan koti- ja vientimarkkinatoteollisuuden perusjakoon, johtuu tapahtuneen murroksen luonteesta ja yleisemmästä dynamiikasta.

Kysymys on tältä osin ensiksikin elinkeinoelämämme eri osa-alueiden kokonaistaloudellisesta strategisesta erilaistumisesta. Kun ennen käytännöllisesti katsoen kaikki yritystoiminta oli suomalaista, ei asia ole enää tällä hetkellä millään tavoin itsestään selvä.

Toinen tapahtuneen muutoksen strategista merkitystä korostava seikka johtuu siitä, että tapahtuneen muutoksen pääsuunta, aimo askelel kohti kilpailullista liberaalin markkinatalouden mallia, on merkinnyt sitä, että olemme joutuneet samalla luopumaan aikaisempaan sekatalousmalliimme oleellisena osana kuuluneista kotimaisista yhteistyörakenteista, erityisjärjestelyistä ja kotipesän strategista jatkuvuutta varmistavista ”turvaverkoista”, tyyppiä Finnpap/Finncell, pankkien ympärillä toimineet finanssiryhmät, talouspoliittiset erityisjärjestelyt jne.

Tämä kaikki on muuttanut laadullisesti ja strategisesti erityisesti osuustoiminnan roolia kansantaloudessa ja talouselämässä. Osuustoiminnalle on syntynyt mahdollisuus aivan uudella tavalla hyödyntää omaa erityisluonnettaan yritystoimintansa kilpailuetuna ja samalla luoda omalla liiketoiminnallaan kansallista turvaverkkoa, joka korvaa aikaisempia kansallisia erityisjärjestelyjä uuden talousmallimme markkinavetoisemmassa hengessä.

Osuustoiminnan muodostama kotimarkkinälähtöinen Suomi-napa edustaa uudistuneessa suomalaisessa talousmallissa seuraavia kahta rakenteellisesti tärkeää globaalitalouden riskejä vakauttavaa elementtiä, jotka varmistavat aikaisempaan malliin kuuluneiden kansallisten turvaverkkojen sijasta taloutemme vakautta ja omaehtoisia kehitysedellytyksiä:

- 1) *Kotimaisuutta*. Kotimaisuus on osuustoiminnan edustaman jäsen- ja asiakasomisteisen yritystoiminnan keskeinen rakenteellinen lähtökohta. Vaikka nämäkin yritykset toimivat nykyisin entistä avoimemmassa taloudessa, myös Suomen rajojen ulkopuolella, ja ovat viime vuosina kansainvälistäneet liiketoimin-

tojaan, tämä strateginen lähtökohta erottaa ne selvästi talousmallimme toista peruselementtiä edustavasta yritystoiminnasta. Taloutemme globaalinapaa edustava yritystoimintahan on viime vuosikymmenien murroksessa voimakkaasti kansainvälistynyt ja toimii nykyisin selvästi globaaleilla strategioilla, merkittävästi aikaisempaa kansainvälisemmässä omistuksessa ja siten elimellisenä osana omistaja-arvolla (shareholder value) ohjattavaa globaalia talousjärjestelmää.

- 2) *Kansantalouden kokonaisriskiä alentavaa rakennetta*. Nykyisen talousmallimme liikkeenjohdolliseen ohjauslogiikkaan (corporate governance) sisältyy kaksi varsin erilaista perusratkaisua. Niistä ensimmäinen, globaalinavan yritystoiminnalle tyypillinen, edustaa globaalia, omistaja-arvoa kärsimättömästi maksimoimaan pyrkivää, finanssivetoista ”turbo-kapitalismia”. Tämän rinnalla toimiva Suomi-navan osuustoiminnallinen yritysraakenne, ”kansankapitalismi”, edustaa puolestaan perinteistä teollista ajattelua – vastakohtana huomattavasti ”löyhemmin” sijoituskohteisiin sitoutuneelle finanssivetoiselle ja pääomaerien tuottavuutta korostavalle ajattelulle – sekä taloutemme kokonaisriskiä rakenteellisesti alentavaa pitkäjänteisyyttä ja kohtuullisuutta.

Lähtökohtaisesti uuden talousmallimme kaksi napaa ja niiden toisistaan poikkeavat taloudelliset logiikat ja kansalliset roolit eivät ole välttämättä toisilleen vastakkaisia tai toistensa kanssa ristiriidassa. Päinvastoin parhaimmillaan ne täydentävät erinomaisella tavalla toinen toistaan ja antavat meille suomalaisille kansantaloutemme pienestä koosta ja avoimuudesta huolimatta jatkossakin mahdollisuuden kehittää globaalistuneessa maailmankylässä taloutemme toimintaa omaehtoisesti ja tarpeettomia rakenteellisia taloudellisia riskejä välttäen.

Edellä kuvattu muutos on erittäin syvälinen laadullinen muutos. Sen merkityksen nostaa potensseihin talousmallimme muutoksen yhdistyminen ajallisesti taloudellisen toimintaympäristön yleiseen globaalistumisvaiheeseen.

Jotta tämän suomalaista kansantaloutta koskevan, globalisaation ja talousmallin muutoksen aiheuttaman kaksoishaasteen merkityksen ja seurausvaikutukset voi kunnolla ymmärtää, on välttämätöntä paneutua hieman perusteellisemmin niin talousmallien lähtökohtiin yleensä kuin myös suomalaisen talousmallin murrosprosessiin ja sen keskeisiin ulottuvuuksiin. Vasta sen jälkeen on mahdollista hahmottaa, mitä tämä muutos merkitsee kaksinapaistuneen talousmallimme ääripäiden välissä tapahtuvalle taloudelliselle toiminnalle, johon kuntatalouskin osaltaan kuuluu.

Tämän kirjan tavoitteena on pohtia erityisesti sitä, *mitä suomalaisen talousmallin muutos merkitsee kunnissa ja erityisesti mitä se merkitsee kuntien kehittämisen ja johtamisen kannalta.*

- Tässä tarkoituksessa selvitetään ensin lyhyesti talousmallin käsitettä sekä sen keskeisiä ulottuvuuksia ja siihen liittyviä taloudellisia lainalaisuuksia.
- Seuraavaksi käydään läpi suomalaisen talousmallin murrosta ja sen ilmenemismuotoja talouselämämme eri osa-alueilla.
- Kolmanneksi kuntien taloudellisessa toimintaympäristössä valitsevien uusien taloudellisten lainalaisuuksien ymmärtämiseksi talousmallin muutosta tarkastellaan organisaatiotaloustieteessä viime vuosina kehitettyjen corporate governance -tarkastelukehikoiden puitteissa.
- Neljänneksi tarkastellaan käytettävissä olevien tilastotietojen valossa sitä, miten talousmallin murros on vaikuttanut Suomen menestykseen kansainvälisissä vertailuissa, miten suomalainen talouselämä on kyennyt tähän mennessä vastaamaan näihin haasteisiin ja millaisia haasteita tämä aiheuttaa kunnissa.
- Lopuksi polttopiste suunnataan siihen, miten talousmallin muutosta pitäisi tulkita kuntasektorin kannalta sekä millaisia haasteita ja reunaehdoja – ja uusia mahdollisuuksia – suomalaisen talousmallin murros aiheuttaa kuntasektorin kehittämislle. Tässä yhteydessä yhtenä vertailukohtana tarkastellaan osuustoiminnan organisointimalleja ja niiden käyttökelpoisuutta kuntaorganisaatioiden kehittämisessä.

Talousmallit markkinataloudessa

Edellä käytetty CME-LME-perusjako on talousmalleista puhuttaessa äärimmäinen pelkistys. Erityyppisiä markkinatalouksia on luokiteltu taloustieteellisessä kirjallisuudessa myös huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Tutkimusalueina puhutaan tällöin neoinstitutionalismista, erityisesti kansallisten liiketoimintamallien (business systems) tutkimuksesta ja varieties of capitalism -tutkimuksesta.

Näitä markkinatalouden erilaisia talousmalleja esitellään tarkemmin säätiön kotisivuilla (www.kaks.fi) olevassa liitteessä 1.

Talousmalleista puhuttaessa ja varsinkin mietittäessä niiden merkitystä käytännössä esimerkiksi kuntien kannalta on tärkeää ymmärtää eri mallien sisältöerojen ohella myös niille kaikille yhteinen organisatorinen ja taloudellinen perusluonne. Se voidaan tiivistää seuraavasti:

- Talousmallit ovat järjestelmiä ja siten systeemisii kokonaisuuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden eri osa-alueet ja ominaisuudet ovat kunkin mallin sisällä sidoksissa toisiinsa. Näin ollen valinnat talousmallin joillakin osa-alueilla (esim. rahoitusjärjestelmässä) edellyttävät yhteensopivia (= samaa taloudellista peruslogiikkaa noudattavia) valintoja myös toisilla osa-alueilla (esim. omistajuudessa).

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että omaa talousmalliaan, vaikkapa suomalaista, ei voi valita ja kehittää poimimalla toivomiaan ominaisuuksia sattumanvaraisesti eri perusmalleista. Toiminnan tehokkuuden varmistaminen edellyttää talouden eri osa-alueilla tehtäviltä valinnoilta johdonmukaisuutta (konsistenttisuutta).

- Talousmallit ovat vahvasti sidoksissa kansallisiin ja kulttuurisiin taustoihinsa ja sitä kautta omiin historiallisiin juuriinsa. Kansalliset talousmallit ovat käytännössä osoittautuneet hyvin pysyviksi. Vaikka kaikki markkinataloudet ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet markkinavetoisemmiksi, se on eri maissa tapahtunut oman kansallisen mallin mukaisilla tavoilla ja siten mallien peruseroavuudet säilyttäen.
- Taloustutkimuksen nykytietämyksellä markkinatalouden erilaisia malleja ei voi asettaa millään yleispätevällä mittarilla paremmuusjärjestykseen eikä eri mallien välillä ole todettu pitkän aikavälin tarkasteluissa oleellisia tehokkuuseroja. Vaikka eri mallit poikkeavat oleellisesti toisistaan ja niiden ominaisuudet – niin vahvuudet kuin heikkoudet – ovat hyvin erilaisia, pitkällä aikavälillä nämä vaikutukset ovat tehokkuusmielessä kumonneet tähän mennessä toinen toisensa.
- Erilaisten talousmallien tuottama ”jälki” on niin taloudellisesti kuin sosiaalisesti hyvin erilainen. Liberaalien markkinatalouksien vahvoja puolia ovat erityisesti muutostilanteet ja uusien tuotteiden ja palvelujen sekä toimintamallien kehittäminen. Vastaavasti koordinoitujen markkinatalouksien vahvimmillaan tuotannon organisoinnissa ja tuotantomenetelmien kehittämisessä.

Tätä eroa havainnollistaa hyvin eräs tuore tutkimus, jossa verrattiin Yhdysvaltain (= tyyppillinen LME) ja Saksan (= tyyppillinen CME) patenttiprofiileja teknologiaryhmittäin (Hall & Soskice 2001: 42–43). Siinä esitetty mielenkiintoinen kuvio pari nimittäin osoittaa näiden talouksien innovaatiojärjestelmien vahvojen ja heikkojen teknologisten osa-alueiden olevan lähes toistensa peilikuvia. Jokainen lukija voi mielessään kuvitella, mitä tällainen erilaisuus merkitsee käytännön elämässä.

Tätä yleismaailmallista taustaa vasten Suomessa viime vuosikymmeninä tapahtunut kehitys on näin ollen sekä hyvin poikkeuksellista että merkittävää. Näyttäähän Suomi tosiaankin olevan kehittyneiden markkinatalousmaiden joukossa selvä – ja mitä ilmeisimmin ainoa – poikkeus!

Kun uutta suomalaista talousmallia tarkastelee hieman tarkemmin, selviää sekä Suomessa tapahtuneen muutoksen suuruus että myös tapahtuneen muutoksen talousmalleille ominainen kokonaisvaltainen, systeeminen luonne. Nykyinen suomalainen talousmalli poikkeaa syvällisellä tavalla siitä puite- tai sekataloudesta, jonka kanssa olemme oppineet vuosikymmeniä elämään ja joka on monella tapaa muokannut niin kansallisia instituutioitamme kuin ajattelutapaamme ja yrityskulttuuriamme. Talousmallien liitteessä 1 selostetuista yleisistä ominaisuuksista ja taloudellisesta peruslogiikasta seuraa, että tällaisen muutoksen seurausvaikutukset ovat myös käytännössä erittäin konkreettisia ja merkittäviä: tapahtuneen muutoksen myötä käytännöllisesti katsoen kaikki taloudellisen toiminnan perusasiat ovat toisin kuin ennen.

Yksi nykyisen, vahvasti liberaalin markkinatalousmallin piirteitä saaneen suomalaisen talousmallin perusero entiseen liittyy talouden ohjauslogiikkaan (governance, corporate governance), joka perustuu lähtökohtaisesti markkinoihin ja erityisesti niillä toimiviin hintamekanismeihin (laajasti ymmärrettynä; tähän asiaan palaan tarkemmin jäljempänä). Vastaavasti yhteistyön rooli ja luonne – väheneminen ja uudet muodot – ovat tärkeä laadullinen muutos, joka on merkinnyt monien perinteisten kansallisten yhteistoimintarakenteiden häviämistä.

Tämäntyyppiset poikkileikkaustarkastelut eivät sen sijaan tuo lainkaan esille esimerkiksi sitä, että tapahtunut muutos ei ole suinkaan ollut talouden kaikilla osa-alueilla ja eri toiminnoissa samanlainen eikä kaikilta osin edes yhdensuuntainen. Tarkastelu ei myöskään kerro mitään itse murrosprosessista, ei sen lähtökohdista tai tavoitteista eikä sen eri kehitysvaiheista.

Jotta tapahtunutta tärkeää ja poikkeuksellisen kauaskantoista muutosta ja varsinkin sen seurausvaikutuksia voi kuntasektorin osalta ylipäänsä ymmärtää, on muutoskuvaa välttämättä syvennettävä.

Suomalaisen talousmallin muutos schumpeteriläisenä ”luovan tuhon” murrosprosessina

Suomalaisen talousmallin muutos ei ole perustunut mihinkään yksittäiseen päätökseen tai useampienkaan päätösten muodostamaan tietoiseen ja ennalta suunniteltuun yhteiskunnalliseen päätösprosessiin. Vaikka monet yritykset joutuivat enemmän tai vähemmän pakon edessä sopeuttamaan omia toimintojaan toimintaympäristössään nopeutuvalla vauhdilla vyöryviin muutoksiin, kokonaistaloudellisella ja yhteiskuntapoliittisella tasolla sen takana ei ole ollut mitään kansallista strategiaa, johon olisi sisältynyt suunnitelma ja päätökset talousmallimme muuttamisesta. Enimmillään voidaan puhua yleisenä kehityssuuntana ilmenneestä tarpeesta – jonka ajoituksesta ja toteutuksen yksityiskohdista tosin oli huomattavaa erimielisyyttä – jatkaa sotien jälkeen aloitettua taloutemme sääntelyn purkamista ja talouden avautumista.

Jälkikäteistarkastelussa murrosprosessin alkuvaiheeksi voidaan tunnistaa teknologisten muutosten ohella, ja paljolti niihin liittyen, joitakin yksittäisiä politiikkapäätöksiä, erityisesti pääomamarkkinoiden vapautuksen aloittaminen 1980-luvun alussa ja sen jatkaminen vaihe vaiheelta läpi 1980-luvun ja 1990-luvun alun, samoin kuin kilpailulainsäädännön kokonaisuudistus. Niitä ei, kuten ei myöskään

yritysstrategioissa tapahtuneita uusia painotuksia – kansainvälistymis- ja kasvun jatkumisen ohella keskittymistä ydinosaamiseen – osattu kulloisissakin päätöstilanteissa kuitenkin nähdä osana yleisempää talousmallin muutosprosessia.

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamisen ohella tärkeää talousmallimme muutoksen kannalta oli siihen liittynyt, tai siitä seurannut, perinteisesti hyvin merkittävien pankkikeskeisten (erityisesti KOP-Pohjolan ja SYP:n sekä myöhemmin myös SKOP:n ympärille rakentuneiden) finanssiryhmiemme romahtaminen. Samalla rahoitusjärjestelmämme muuttui koordinoituille markkinatalouksille tyypillisestä pankkikeskeisestä liberaaleille markkinatalouksille ominaiseksi markkinakeskeiseksi rahoitusjärjestelmäksi.

Myös kilpailulainsäädännön muutosprosessi, jossa merkittävin muutos oli vuoden 1992 kilpailunrajoituslain sisältämä siirtyminen väärinkäyttöperiaatteesta ns. kieltoperiaatteeseen, merkitsi huomattavaa askelta kohti liberaaliin markkinatalouteen sisältyvää kilpailufilosofiaa. Samalla se merkitsi lopun alkua vanhaan talousmalliimme oleellisena osana kuuluneille yhteistoimintarakenteille, mm. päävientiteollisuutemme Finnpapin ja Finncellin puitteissa tapahtuneelle markkinointiyhteistyölle. Samoin uudistunut kilpailulainsäädäntö me merkitsi huomattavaa muutosta maamme toisen merkittävän yhteistoimintarakenteen, osuustoiminnan, perinteisiin ajattelu- ja organisointimalleihin.

Se, että nämä tapahtumat ovat jälkikätestä tarkastelussa muodostuneet tapahtuneen murroksen kannalta sekä ajoitukseltaan että sisällöltään niin merkittäviksi, johtuu ennen muuta siitä, että niihin yhdistyi murrosprosessin myöhemmässä vaiheessa muita – edelleenkin yksittäisiä – päätöksiä ja tapahtumaketjuja sekä talouden toimintaympäristössä samoihin aikoihin tapahtuneita suuria olosuhdemuutoksia.

Murrosprosessiin sisältynyttä tapahtumien ja asioiden vyöryä – sellaisesta aivan sananmukaisesti voidaan todellakin puhua – kuvataan ja jäsennetään tarkemmin niin sisällön kuin kehitysvaiheiden suhteen liitteessä 6 olevassa taulukossa.

Hahmottuva kokonaiskuva on kaiken kaikkiaan mielenkiintoinen, suorastaan jännittävä. Siinä piirtyy kuva kasautuneista muutospaikoista ja niiden lyhyen ajanjakson kuluessa tapahtuneen purkautumisen myötä syntyneestä muutosvyörystä. Suomalaisen yhteiskunnan voi talousmallin muutosta koskevan prosessikuvauksen perusteella hyvällä syyllä sanoa käyneen läpi syvällisen uudistusprosessin, eräänlaisen schumpeteriläisen luovan tuhon.

Sellaisina ajanjaksoina kuin 1990-luku Suomen osalta oli, itävaltalaislähtöisen Harvardin yliopiston professorin Joseph Schumpeterin 1900-luvun alkupuolella kuvaama luovan tuhon prosessi – ”talouden rakenteita sisältäpäin mullistava (revolutionizing), jatkuvasti vanhentuneita, kilpailukykynsä menettäneitä rakenteita tuhoava ja samaan aikaan uusia korvaavia tilalle kehittävä taloudellisen muutoksen muoto tai tapa (a form or method of economic change)” – tulee aivan erityisen selvästi näkyviin. Yhtäältä se on hyvin traumaattinen kehitysvaihe, johon sisältyy vanhentuneiden rakenteiden ja ajattelumallien syrjäytymiseen liittyen paljon tuskaa, ahdistusta ja onnettomia ihmiskohtaloita. Toisaalta se on samalla kuitenkin myös uuden syntymisen aikaa, eräänlainen talouden rakenteita ravisteleva ja uudistava ”puhdistava suihku”.

Jotain juuri tällaista tapahtui suomalaisessa talouselämässä parinkymmenen viime vuoden aikana. Kuten murrokset yleensä, kyseessä ei ollut Suomenkaan osalta mikään päätöksentekijöiden ohjauksessa toteutettu tavoitteellinen prosessi, pääministeri Harri Holkerin hallituksen 1980-luvun lopulla tavoitteleva ”hallittu rakennemuutos”.

Pikemminkin kyseessä on ollut enemmän tai vähemmän omalla painollaan ja omien sisäisten lainalaisuuksiensa mukaan edennyt tapahtumaketju, jolle voidaan näin jälkikäteen tunnistaa tietyt liikkeelle panevat tapahtumat ja voimat sekä eri kehitysvaiheet ja kulminaatiopisteet. Kokonaisuutena, kerran alkuun päästyään se kuitenkin määräsi pitkälle itse ne urat, joita se eteni ja joihin talouden eri toimijat yrittivät parhaansa mukaan sopeutua (tietoruutu 1).

Tietoruutu 1: **Suomalaisen talousmallin murroksen prosessit**

Yhteenvedo tapahtuneen muutoksen dynamiikasta hahmottuu nykytietämyksellä kokonaisuutena seuraavantapaiseksi:

- Muutosprosessin alussa olivat yleisinä tekijöinä teknologiset muutokset (ICT), niiden avaamat uudet mahdollisuudet ja niiden myötä, osittain niihin liittyen, asenneilmaston ja yhteiskunnallisen ilmapiirin muuttuminen markkinavetoisen taloudellisen ajattelun suuntaan
- ja teknologisten muutosten synnyttämien muospaineiden seurauksena seuraavassa vaiheessa eri tuote- ja palvelu- sekä pääomamarkkinoilla toteutetut deregulaatioprosessit (sääntelyn purkamisen)
- sekä edelleen epäonnistuneen talouspolitiikan, Neuvostoliiton romahtamisen ja huonojen suhdanteiden yhteisvaikutuksena syntynyt poikkeuksellinen syvä lama.
- Kolmannen muotoselementin muodostivat Neuvostoliiton romahuttamisen ja Suomen EU-jäsenyyden myötä tapahtunut taloudellinen ja henkinen vapautuminen ja avautuminen (paitsi ulos-, nyt erityisesti myös sisäänpäin)
- sekä tämän kaiken käynnistämät ja kiihtyvällä vauhdilla, tosin eri toimialoilla toimialan globaalin muotospaaneen mukaan hieman toisistaan poikkeavalla ajoituksella edenneet yritysrakenteiden ja -strategioiden sekä koko suomalaisen talouselämän, kunnat ja kuntayhtymät mukaan luettuna, instituutioiden ja yhteistoimintarakenteiden syvälliset muutokset.

Tapahtumien kulku jäsenyy jälkikäteen tarkasteltuna (rekonstruotuna) varsin selkeäksi, taloutemme rakenteita ja toimintamalleja todella syvältä kouraisseeksi mutta sinänsä loogiseksi muotospaaneeksi. Yhtä selvää kuitenkin on, että tapahtunut rakenteellinen muotus sekä yllätti vailla selkeää tahtotilaa ja kansallista muotusstrategiaa olleet suomalaiset päätöksentekijät että karkasi monien eri tekijöiden vuoksi suomalaisen yhteiskunnallisen päätöksentekokoneiston käsistä.

Yleisemmin näyttää siltä, että mitä lähempänä markkinoita toiminta tapahtui, sitä varhaisemmassa vaiheessa – siis enemmän tai vähemmän pakon edessä – se sopeutui toimintaympäristön muutoksiin. Samalla tämä prosessi oli tietenkin myös osoitus markkinatalouden joustavuudesta ja itsenäisestä sopeutumiskyvystä.

Suomessa suuri, myös läpi viime vuosikymmenien jatkunut linja tapahtuneessa muutoksessa on ollut kansantaloutemme 1950-luvun lopulta alkaneen avautumisen jatkuminen ja nopeutuminen. Tähän pitkän aikavälin yleiskuvaan on parin viime vuosikymmenen aikana liittynyt uutena tekijänä suomalaisen talousmallin siirtyminen edellä kuvatulla tavalla koordinoidusta ja yhteistoimintapohjaisesta markkinataloudesta kohti liberaalia, globaalimarkkinataloutta.

Kokonaisuutena suomalaisen talousmallin murrosprosessi muodostaa itse asiassa mielenkiintoisen paradoksin.

- Yhtäältä tapahtunutta murrosta ei voida parhaalla tahdollakaan sanoa yhteiskunnallisena uudistusprosessina hallituksi. Se ei ole ollut sitä sen paremmin tavoitteenasettelun ja tahtotilan kuin varsinaisten muutosprosessien hallinnan osalta. Toki yhteiskunnassa oli eri puolilla eriasteisia ajatuksia tarvittavista muutoksista. Yhtenä kulminaatiopisteenä voidaan pitää Holkerin sinipunahallituksen nimittämistä vuonna 1987 ja sen muodostamisen yhteydessä käytyä poliittista kädenvääntöä (porvarisopimuksineen). Samoin, vaikkakaan ei aina samoissa piireissä, alkoi 1980-luvun kuluessa syntyä myös kasvavaa kriisitietoisuutta siitä, että asiat eivät ole kehittymässä hyvään suuntaan.

Väitöskirjassani läpi käymäni todistusaineisto tukee kuitenkin Esko Ahon lamavuosina pääministerin näköalapaikalta saaman kokemuksen pohjalta tekemää johtopäätöstä muutosprosessin yleisestä luonteesta: ”Yhdelläkään talouden päättäjällä ei ollut selkeää käsitystä siitä, miten avautuvassa taloudessa piti toimia. Niinpä useimmat toimivat niin kuin ennenkin ja syntyi suurten virheratkaisujen suma.” (Aho 1996: 176.)

- Toisaalta vuosikymmenen vaihteen syvä lama ja alkuun päästyään enemmän tai vähemmän omalla painollaan ja hallitsemattomasti edennyt talouselämän rakennemuutos – yhdistyneenä maamme geopolitiittisen aseman muutokseen Neuvostoliiton romahtamisen, maamme EU-jäsenyyden ja EU-laajentumisen myötä – saattoivat Suomen kehitysuralle, joka teki

schumpeteriläisen luovan tuhon edellyttämät suuret muutokset mahdollisiksi.

- Samalla kaikki nämä tekijät synnyttivät viimein myös sen akuutin kansallisen hätätilan, joidenkin jo 1980-luvulla peräänkuuluttaman kriisitietoisuuden, jonka kautta suomalainen yhteiskunta onnistui taas – kuten niin monesti ennenkin vastaavatyypisissä tilanteissa – kokoamaan voimat yhteiseen ponnistukseen. Se pakotti myös päätöksentekijät löytämään 1990-luvun alun lamavaiheen jälkeen uudelleen yhteisen kansallisen linjan (vientivetoisen talousstrategian) pelastustalkoisiin, joilla kansantaloutemme saatiinkin hämmästyttävän nopeasti palautumaan 1990-luvun alun laman suoneniskulta.
- Ja tässä kaikessa viimein auttoivat sen lisäksi, että lama ja siihenastiset rakennemuutokset olivat ehtineet jo virtaviivaistaa talouselämämme rakenteita ja siten sen iskukykyä, myös Neuvostoliiton kaatumisen ja EU-projektin etenemisen myötä vapautunut yhteiskunnallinen ilmapiiri ja liikkumatila ja viimein myös ne lisäresurssit ja osaaminen, jotka ulkomaiset investoijat ja investoinnit toivat 1990-luvun loppua kohden lisääntyvässä määrin suomalaiseen kansantalouteen ja talouselämään.

Tilanteen paradoksisuus liittyy paitsi tähän kaksijakoisuuteen, erityisesti siihen, että vaikka suomalaisen talousmallin muutos on ulkoisten tunnusmerkkien ja taloutemme instituutioiden osalta jo pitkälle tapahtunut tosiasia, on sopeutuminen ihmisten ja myös instituutioiden sisäisessä ymmärryksessä ja käyttäytymisessä vielä pahasti kesken.

Tämä on asia, jonka vaikutuksia voimme lukea joka päivä lehdistä ja kuulla ikään kuin rivien välistä keskustellessamme ihmisten kanssa. Se on myös tosiasia, joka näkyy vielä pitkään kansakuntamme henkistä hyvinvointia (pahoinvointia) (ja siten tuottavuutta) kuvaavissa mittareissa ja joka muodostaa lähivuosina yhden yhteiskuntapolitiikkamme ja myös yritysjohtamisemme keskeisimmistä mutta samalla vaikeimmista haasteista.

Tähän samaan kokonaisuuteen liittyy myös julkisen talouden matokuurin tarve. Sen vaikutukset näkyvät vähintään samanasteisena

henkisenä pahoinvointina kansalaisten keskuudessa, ellei osata päättää selkeästi, mitkä ovat julkisen toimijan (kunnan, valtion) ensisijaiset vastuut kansalaisten hyvinvoinnista ja mitä tulee edellyttää yksilöltä ja yhteisöltä. Tarvitaan siis poliittisesti ja laajasti ohjattua arvokeskustelua yksilön ja yhteisön vastuusta.

Perimmältään kysymys on siitä, että ihmiset ja instituutiot oppivat toimimaan ja myös käyttämään hyväksi maamme uutta talousmallia ja ”konetta”, mallia, joka tuli niin monelle tosiasiaassa suurena yllätyksenä ja jonka syvintä olemusta ja toimintatapaa olemme itse kukin – kuka suuremmalla ja kuka pienemmällä motivaatiolla varustettuna – vasta vähitellen oppimassa.

Tämän päivän kehitys- ja muutoshankkeiden kannalta, olipa sitten kysymys yksityisestä tai julkisesta sektorista, ensiarvoisen tärkeää on sen vuoksi ymmärtää, että *nykyinen vahvasti LME-vaikutteinen talousmallimme on muutoksena käytännöllisesti katsottuna peruuttamaton ja että se on syvällisellä tavalla erilainen taloudellinen ympäristö kuin se, mihin olemme aikaisemmin tottuneet*. Jos entinen mallimme oli kuin hidastahtinen meridiesel, vanha kunnon ”Vikke”, voi uuden mallimme nykyversiota – muutoshan on vielä kesken – luonnehtia lähinnä matalapaineturboksi.

Mitä paremmin tämä muutos yrityksissä, kunnissa ja kaiken taloudellisen toiminnan kehittämisessä ymmärretään ja osataan ottaa omaehtoisesti huomioon, sitä paremmat edellytykset meillä on varmistaa, että tapahtunut osoittautuu kansantalouttamme myönteisesti kehittäväksi. Tässä tietämys siitä, mitä asiassa on tähän mennessä tapahtunut ja millä perusteilla, on tärkeää perustietoa kuntien ajankohtaisia kehittämishaasteita ajatellen.

Uusi organisaatiotaloustiede, corporate governance ja nykyaikaisen taloudellisen toiminnan omistajaohjaus

Uusi organisaatiotaloustiede tarjoaa nykymuodossaan hyödyllisen tarkastelukehikon sekä talousmallin sisältämien systeemisten muutosten että siitä taloudellisen toiminnan eri osapuolille aiheutuvien uusien vaatimusten ymmärtämiselle – ja samalla Suomessakin talousmallin muutokseen tähän mennessä liittyneiden organisatoristen muutosten ymmärtämiselle. Tämä muita toimialoja koskeva tieto ja siitä saatavissa olevat kokemukset muodostavat tärkeän lähtökohdan myös kuntien kehittämisessä.

Vaikka se, mitä seuraavaksi aion sanoa, saattaa joistakin lukijoista tuntua ensi alkuun tylsältä teorialta, voin vakuuttaa, että sitä se ei todellakaan ole. Päinvastoin se on parhaimmillaan mitä konkreettista käytäntöä. Nykyiseen organisaatioymmärrykseen ja -evoluutioon perustuva luovien sovellusten käytäntö osoittaa todeksi sen, että vaikka varsin monimutkaista nykymaailmaa ei voi muuttaa monien toimomaksi helposti hallittavaksi A4-todellisuudeksi, niin parhaimmat uusinta teoreettista osaamista hyödyntävät sovellukset voivat saada sen sellaiseltakin näyttämään. Niiden pelkistettyä eleganssia ihastellessa on kuitenkin tärkeää oivaltaa, että useimmiten tällaisen käytännön helppouden ja eleganssin takana on rautainen ja hyvin sisäistetty teoreettinen tietous. Ei ole sattumaa, että esimerkiksi Nokian hallituksessa istuu yksi organisaatiotaloustieteen kansainvälisistä

huippunimistä, Bengt Holmström, Paul A. Samuelsson Professor of Economics, MIT.

Taloustieteen valtavirran rinnalle kehittyneen uuden organisaa-tiotaloustieteen peruslähtökohta on nimenomaan löytää tarkastelu-kehikot ja yleisestä talusteoriasta johdettavissa olevat selitysmallit taloudellisen toiminnan organisoitumiselle ja erityyppiseen toimin-taan muodostuville organisaatioille (ja institutionaalisille rakenteille). Henki on tuolloin, että ”firms exist to coordinate and motivate people’s economic activity” eli ”yritykset [kuten kaikki muutkin ta-loudelliset organisaatiot, esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät] ovat olemassa, jotta ihmisten taloudellista toimintaa voidaan koordinoida ja motivoida”. Organisaatiot eivät näin ollen ole itseisarvoja vaan nimenomaan välineitä, joilla taloudellista toimintaa voidaan ohjata ja joihin sisältyvän dynamiikan ja lainalaisuuksien kautta sitä voidaan myös paremmin ymmärtää ja siihen vaikuttaa.

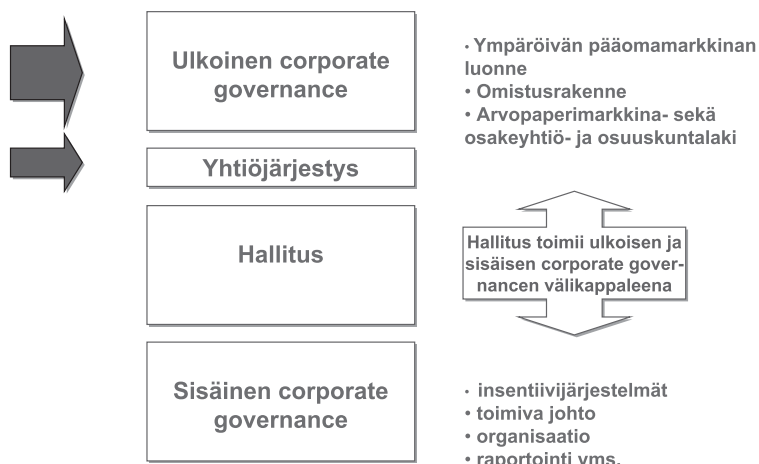
Erityisesti parin viime vuosikymmenen aikana organisaatiotalous-tieteessä ja nimenomaan sen puitteissa tapahtuneessa *corporate gov-ernance* -tutkimuksessa on saavutettu taloudellisessa toiminnassa tarvittavan kokonaisuuden ja sen sisältämän dynamiikan hahmotta-mista ajatellen merkittäviä edistysaskeleita. Tätä tietämystä ovat esi-merkiksi maailman suurimpien monikansallisten yritysten kanssa työskentelevät McKinsey-tyyppiset asiantuntijayritykset hyödyntä-neet mielenkiintoisilla ja hyvinkin käytännönläheisillä tavoilla omas-sa konsultointi- ja kehittämistoiminnassaan (ks. esimerkiksi Roberts 2004).

Vaikka toisaalta monien taloudellisen toiminnan organisoitumi-seen liittyvien käytännön yksityiskohtien ymmärtämisessä ja selittä-misessä ollaan yhä edelleen vasta alkutekijöissä, on tähän mennessä kuitenkin opittu jo aivan uudella tavalla hahmottamaan sitä perus-dynamiikkaa, jolla organisaatiot ja niiden kehitys ovat yhteydessä omaan toimintaympäristöönsä, ja siten myös niitä mekanismeja, jot-ka vaikuttavat taloudellisen toiminnan tehokkuuteen. Uusien orga-nisaatioinnovaatioiden taloustieteellisestä taustasta enemmän säätien kotisivuilla olevassa liitteessä 2.

Yksi organisaatiotaloustieteen ydinkysymyksistä liittyy yritysten hallinnoinnin ja omistajaohjauksen (corporate governance) jäsentämiseen ja sen vaikutusten selvittämiseen. Peruskysymys tältä osin on, miten yrityssektorin (ja kaiken muunkin yhteiskunnan resursseja käyttävän taloudellisen toiminnan) pääomakantaa olisi hallinnoitava, jotta toiminta hyödyttäisi yhteiskuntaa kokonaistaloudellisesti mahdollisimman tehokkaasti. Vastaamalla tähän kysymykseen organisaatiotaloustiede pyrkii tekemään taloudellisen toiminnan peruslähtökohdat ja niiden puitteissa vaikuttavan taloudellisen logiikan (vaikutusmekanismit) ymmärrettäväksi.

Corporate governance (cg) on saanut kasvavaa julkisuutta erityisesti 1980-luvun lopulta lähtien. Sen juuret alkoivat kuitenkin tiedemaailmassa kehittyä jo 1930-luvulta lähtien osana organisaatiotaloustieteen yleistä kehitystä.

Omistajaohjauksen perusasetelmaa (kokonaisuutta, eri osatekijöitä ja niiden suhdetta toinen toiseensa) havainnollistaa kuvio 2.



Lähde: Pellervo-Seura 2001 (alun perin Mika Ihmuotila 1999)

Kuvio 2: Omistajaohjauksen tasot

Yritysten omistajaohjaus on meillä pitkään ymmärretty varsin kaipa-alaisesti, eräänlaisena ”hyvän hallinnon” koodina. Tosiasiassa tämä ulottuvuus on kuitenkin vain yksi osa omistajaohjauksen laajempaa kokonaisuutta. Kuten kuvio 2 osoittaa, tämä kokonaisuus sisältää peruselementteinä sisäisen ja ulkoisen governancen sekä niiden välissä olevat hallituksen ja yhtiöjärjestyksen. Tässä laajemmassa omistajaohjauksen tarkastelukehikossa hallituksen – ja muidenkin vastaavassa asemassa muissa organisaatioissa olevien toimielinten – rooli on erityisen merkittävä myös siksi, että se joutuu käytännössä ratkaisemaan mm. sen, missä kohtaa rajapinta markkinoihin on kulloinkin tarkoituksenmukaisin ja millainen ulkoisen ja sisäisen omistajaohjauksen kombinaation on oltava, jotta toiminnan tehokkuus voidaan varmistaa parhaalla mahdollisella tavalla. Kuntien osalta tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi palvelutoimintojen kilpailutus tai jonkin tuotannollisen toiminnan yhtiöittäminen.

Pörssiyhtiöissä, jotka edustavat niin käytettävissä olevan tutkimustiedon kuin sen käytännön sovellusten osalta nykyisen omistajaohjausajattelun valtavirtaa, omistajaohjausmallin keskeisen lähtökohdan muodostaa markkinainformaatio (pörssikurssit, reitit, investointipankkien yritysanalyysit jne.), jota omistajaedustajat voivat käyttää hyväkseen yrityksen toiminnan ohjauksessa. Se, että kaikessa taloudellisessa toiminnassa ei ole käytettävissä vastaavaa markkinainformaatiota, lisää hallituksen roolin keskeisyyttä ja myös sen vaatimusta näillä taloudellisen toiminnan osa-alueilla.

Taloudellisesti tehokkaan omistajaohjausjärjestelmän kannalta merkittäväksi ominaisuudeksi on tähänastisen tutkimuksen valossa osoittautunut myös se, miten johdonmukaisesti ja tehokkaasti omistajaohjausjärjestelmä onnistuu jakamaan vallitsevassa järjestelmäympäristössä valtaa yrityksen sisäisessä ”kolmiodraamassa” pääomistajan, vähemmistöomistajien ja yritysjohtajan kesken. Niin omistussuhteilla pää- ja vähemmistöomistajien kesken kuin myös omistajien ja liikkeenjohtajan kesken voi esimerkiksi olla arvaamattoman suuria käytännön vaikutuksia julkisesti noteerattavien yritysten arvonnkehitykseen (suuruusluokkaa 20–30 %) ja sitä kautta vaikkapa siihen,

millaisia mahdollisuuksia yrityksen hallituksella on käyttää yrityksen omia osakkeita yritysjärjestelyissä tai kuinka tehokkaita (ja kustannustehokkaita) kannustimia yrityksellä on käytettävissä omiin kannustinohjelmiinsa.

Koska omistajaohjauksen problematiikassa on talouselämän eri osa-alueilla yhteisten peruslähtökohtien ohella myös huomattavia eroja, tarkastellaan aihepiiriä seuraavassa erikseen pörssiyhtiöiden, osuustoiminnan ja valtionyhtiöiden näkökulmasta.

Pörssiyhtiöt

Suomalaisessa talouselämässä parin viime vuosikymmenen murrosjakso on merkinnyt syvällisiä muutoksia niin omistajuuden roolissa yleensä kuin myös taloudellisen toiminnan omistajaohjauksessa. Samalla kun tämä rooli on talouselämässämme yleisellä tasolla ”löydetty” – tai pikemminkin löydetty uudelleen –, on huomiota alettu kiinnittää aivan uudella tavalla niin omistajaohjauksen periaatteisiin kuin sen käytännön organisointiin. Tämän kehityssuunnan taustalla ovat olleet myös yritystemme omistuspohjassa tapahtuneet merkittävät muutokset.

Yritysten omistuspohjassa tapahtui 1980-luvulla merkittävä siirtymä yksityishenkilöiltä instituutioille, erityisesti pankeille. Hyvin samantapainen mutta ajallisesti hieman myöhemmin tapahtunut muutos on ollut perhe- ja sukuomisteisten sekä jossain määrin myös osuustoiminnallisesti omistettujen yritysten määrän väheneminen ja vastaavasti ulkomaalaisomisteisten yritysten määrän lisääntyminen.

Kaikista merkittävin ja talousmallimielessä laajakantoisin muutos on ollut yritystoimintamme ulkomaalaisomistuksen lisääntyminen. Kasvava ulkomainen, erityisesti ulkomaisten finanssisijoittajien omistus on merkinnyt selvää laadullista muutosta yritysten omistamiseen ja johtamiseen. Siinä missä suomalaisia yrityksiä omistettiin vielä 1980-luvulla passiivisesti ja johdettiin toimitusjohtajavetoisesti, omis-

tus muuttui 1990-luvulla paljon juuri ulkomaisten sijoittajaomistajien vaikutuksesta aktiiviseksi ja johtaminen omistajavetoiseksi.

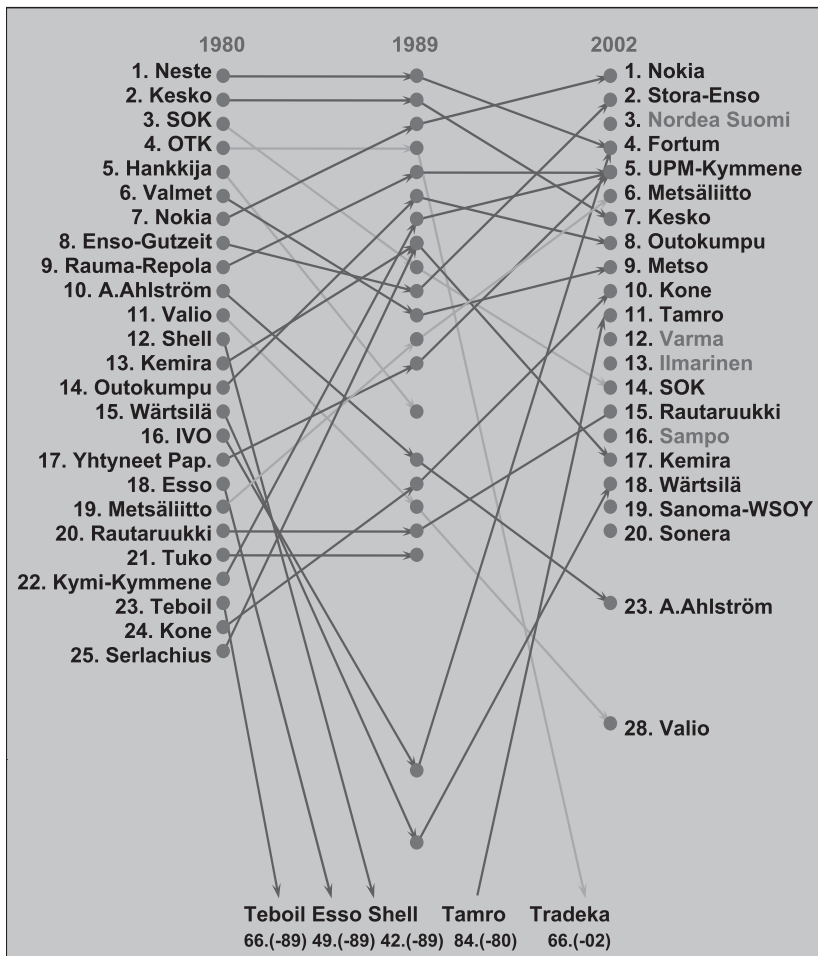
Yritystasolla talousmallin muutos on merkinnyt lähes jatkuvaa rakenteiden ja yrityskokonaisuuksien muutosprosessia sekä uusien liiketoimintojen asemointia niiden kannalta relevanteille – useimmiten maantieteellisesti laajentuneille mutta liiketoiminta-alueiltaan huomattavasti aikaisempaa kapea-alaisemmille – markkinoille vastaamaan muuttuneen tilanteen vaatimuksia. Aiheesta lisää liitteessä 3.

Monilla toimialoilla tämä prosessi on edellyttänyt eri vaiheissa varsin radikaaleja käytännön tason ratkaisuja, joita ei olisi alan toimijoiden keskuudessa voitu pitää muutamaa vuotta aikaisemmin edes ajateltavissa olevina (esimerkkeinä vaikkapa fuusiot KOP-SYP ja UPM-Kymmene). Luettelo 20 suurimmasta yrityksestä on kokenut tässä myllerryksessä aikamoisia muutoksia (kuvio 3).

Osuustoiminta

Osuustoiminnassa yritysrakenteet säilyivät, normaaleja fuusioita ym. yritysjärjestelyjä lukuun ottamatta, käytännöllisesti katsoen ennallaan aina 1980-luvun lopulle asti. Sen jälkeen alkoi kuitenkin tapahtua kiihtyvällä tahdilla muutoksia.

Toiminnallisesti osuustoiminnan perinteisesti soveltama verkostotalouden malli on kuitenkin säilynyt myös viime vuosien muutoksissa. Näin ollen eri toimialoilla toimivat osuustoiminnalliset yritysyhymät kykenevät edelleen toimimaan samaan aikaan *sekä* paikallisesti ja alueellisesti lähellä omia asiakkaitaan (palvelusektoreilla toimivassa kuluttajaosuustoiminnassa) ja omistajiaan (tuottajaosuustoiminnassa) *että* yhdistämään voimavaransa ja osaamisensa valtakunnallisesti. Tästä ehkä kaikkein paras ja viime vuosina menestynein esimerkki on päivittäistavarakaupassa toimiva S-ryhmä, joka koostuu paikallisella tasolla toimivista osuuskaupoista (tällä hetkellä 22) sekä valtakunnallisesti toimivista ketjuista (Prismat, Sokokset, S-Marketit, Salet sekä Agrimarketit ja ABC-huoltamot) ja SOK:sta tytäryh-



Lähde: Skurnik 2005: 398

Kuvio 3: Suomen suurimpien yritysten liikevaihtoperusteiset sijaluvut vuosina 1980, 1989 ja 2002

tiöineen. Ja samalla verkostotalouteen nojaavalla perusmallilla toimii menestyksekkäästi myös osuuspankkiryhmä.

Governance-mielessä merkittävimmät 1990-luvun muutokset osuustoiminnassa ovat liittyneet omistajien – erityisesti luottamus-henkilöjohdon – roolin korostumiseen osuustoimintaryhmien omis-

tajaohjauksessa. Toisin kuin muussa yksityisessä yritystoiminnassa hallintoneuvostojen perusrooli ja kokoonpano ovat säilyneet osuustoiminnan piirissä pääsääntöisesti ennallaan. Merkittävimmät muutokset ovat tältä osin olleet lähinnä toiminnallisia. On pyritty hallintoelinten entistä pienempiin kokoonpanoihin ja vahvistamaan hallintoneuvostojen strategista omistajaohjausroolia.

Kokonaiskuva osuustoiminnan organisoimisesta ja omistajaohjauksessa tapahtuneen viimeaikaisen kehityksen merkityksestä on näiden muutosten jälkeen oman arvioni mukaan seuraava:

- Viime vuosina toteutetut muutokset ovat kehittäneet osuustoiminnan omistajaohjausta, omistajuutta ja omistajahallinnon roolia vahvistamaan myönteiseen ja siten osuustoiminnallisten liiketoimintojen tehokkuutta parantaneeseen suuntaan.
- Toisaalta vaikka myös osuustoiminnan piirissä siirryttiin 1990-luvun kuluessa selvästi aikaisempaa omistajalähtöisempään ja jossain määrin myös markkinalähtöisempään johtamiskulttuuriin, niin peruskonstruktiona – verrattuna talouselämän valtavirtaa edustavaan, markkinaohjattuun omistajaohjausmalliin – osuustoiminnan omistajaohjausratkaisuissa ja varsinkin -ajattelussa ei ole kuitenkaan tapahtunut viime vuosina ratkaisevia laadullisia muutoksia. Osuustoiminnassa omistajat eivät siten voi edelleenkään määritellä ja seurata liikkeenjohdon tavoitteita yhtä yksiselitteisesti ja tiukasti kuin omistaja-arvolla (shareholder value) ohjatussa ja markkinainformaatiota hyödyntävässä liiketoiminnassa.
- Vaikka omistajat ovat viime vuosina heränneet ja aktivoituneet myös osuustoiminnan piirissä, omistajaohjausjärjestelmien suhteellisen kehittymättömyyden vuoksi osuuskuntien jäsenomistajilla ei ole käytännössä ollut yhä suuremmiksi ja monimutkaisemmiksi kasvaneissa yrityskokonaisuuksissa samanlaisia mahdollisuuksia omistajapaineen lisäämiseksi kuin muissa suuryrityksissämme.
- Vaikka osuuskuntien osakkeita on OKOn, Metsäliiton (M-real) ja HK:n lisäksi viety 1990-luvulla lisääntyvässä määrin pörssiin,

se on tapahtunut pääasiassa rahoitus- ja imagoperusteilla. Governance-mielessä se on sen sijaan merkinnyt toistaiseksi vain vähän varsinaista laadullista muutosta osuustoiminnalliseen omistajaohjausmalliin.

- HK Ruokataloa ja joitakin muita yksittäistapauksia lukuun ottamatta osuustoiminnan piirissä on alettu vasta aivan viime aikoina käydä varsinaista avointa keskustelua siitä, kuinka hyvin hallitusten jäsenten yleinen ammattitaito ja heidän erityisosaaamisensa täyttävät ne vaatimukset, joita suurimpien osuustoiminnallisten yritysten omistajaohjaukselta nykyisin edellytetään.

Osuustoiminnallisen organisoitumisen ja omistajaohjauksen viimeaikaisia kehityspiirteitä kuvataan tarkemmin liitteessä 4.

Vaikka osuuskuntien lukumäärä on viime vuosina vähentynyt ja myös niiden liikevaihto suhteessa bruttokansantuotteeseen laski 1990-luvun puoliväliin asti, kokonaisuutena osuustoiminnan kotimainen kansantaloudellinen rooli on ollut viime vuosikymmeninä selvässä nousussa. Esimerkiksi kotimaisena työllistäjänä (ja siten jäsenille tarkoitettujen tavaroiden ja palvelujen tuottajana, mikä on osuustoiminnan ydintavoite) osuustoiminta on jo nykyisillä omistajaohjaus- ja liiketoimintarakenteillaan kyennyt vahvistamaan kotimaassa asemiaan myös viime vuosikymmenien murrosjaksona. Tätä osoittaa esimerkiksi se, että pellervolaistaustaisten osuustoiminnallisten yritysten (= laajin osuustoiminnallinen kokonaisuus, josta on käytettävissä tarpeellisia tilastotietoja) osuus koko maan työllisistä on noussut parinkymmenen viime vuoden aikana 1970-luvun lopun reilusta prosentista nykyiseen 6–7 prosenttiin!

Valtionyhtiöt

Valtionyhtiöt ja niiden omistajaohjauksessa viime vuosina tapahtuneet muutokset ovat aihepiiri, johon kuntapäätäjien kannattaisi tutustua varsin huolellisesti. Niissä on tapahtunut viime vuosina kun-

nallistaloutta ajatellen hyvin mielenkiintoista ja merkittävää kehitystä. Monet kunnistammehan ovat valtion tavoin sekä operatiivisessa että omistajavastuussa monissa yrityksissä, joita koskevat ajankohtaiset kysymykset ja kuntapäätäjiltä linjanvetoja vaativat asiat ovat paljolti yhteneviä valtionyhtiöiden kanssa.

Valtionyhtiöiden osalta parin viime vuosikymmenen aikana toteutetut muutokset ovat liittyneet kansainvälistymiseen ja kilpailukyvyyn ylläpitämiseen, jotka edellyttivät niiltä huomattavia investointipanosia. 1980-luku olikin valtionyhtiöille voimakasta liiketoimintastrategioiden kehittämisen aikaa. Niin ikään yritysten kilpailuympäristön muuttuminen ja valtionyhtiöiden kasvanut valmius liiketoiminnan kehittämiseen vaativat myös valtion omistajapolitiikan aktivoitumista. Tälle loi osaltaan edellytyksiä KTM:ssä toteutettu valtionyhtiöiden hallinnoinnista vastaavan organisaation (omistajaohjausyksikön) rakentaminen. Se ryhtyi systemaattisesti kehittämään yhtiöiden hallintoa, strategista ohjausta ja linjauksia esimerkiksi investointien ja tulosvaatimusten suhteen.

1980-luvun alussa valtion omistajapolitiikan painopisteenä oli erityisesti valtionyhtiöiden sisäisen hallinnon tehostaminen. Laajan valmistelutyön tuloksena KTM antoi keväällä 1982 yhtiöille suosituksen, jossa määriteltiin hallintoelinten valtuudet ja vastuut yhtiöiden tuloksesta ja kehittämisestä. Tältä pohjalta valtioneuvosto teki syksyllä 1983 valtionyhtiöiden merkitystä, toimintaperiaatteita ja hallintoa koskevan laajan periaatepäätöksen. Siinä korostettiin mm. valtionyhtiöille asetettavaa kannattavuusvaatimusta ja terveeseen pohjaan perustuvan liiketoiminnan velvoitetta. Kannattavuusvaatimuksen vuoksi valtionyhtiöillä tuli olla samat toimintaedellytykset kuin muillakin yhtiöillä.

Tuolloin esille nousseet ajatukset riskirahoituksen hankkimisesta yhtiöille vapailta pääomamarkkinoilta eivät vielä kypsyneet toteutukseen. Sen sijaan valtion vuoden 1985 tulo- ja menoarvioon sisällytettiin usean vuoden kattava kehittämisohjelma valtionyhtiöiden toimintaedellytysten parantamiseksi ja rahoitushuollon pitkäjänteisyyden lisäämiseksi. Tämän ohjelman mukaisesti valtio myös vastaisuu-

nessa kattaisi omistamiensa yhtiöiden osakepääoman korotustarpeen. Osakepääoman korotusten vastapainona oli tarkoitus lisätä yhtiöiden valtiolle maksamia osinkotuloja asteittain, jolloin valtiontaloudelle aiheutuva rasitus ei nettomääräisesti kasvaisi. Valtion teollisuus- ja energiayhtiöiden efektiivinen osinkotuotto kohosikin 1980-luvun aikana noin 3 prosentin tasolta runsaan 10 prosentin luokkaan.

Valtionyhtiöiden rahoituksen kehittämisohjelma ei kuitenkaan seuraavina vuosina toteutunut riittävässä määrin yhtiöiden rahoitusrakenteen vahvistamiseksi. Näin esille nousi uudelleen kilpailuoloissa toimivien valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentaminen sallimalla niiden listautua entistä laajemmassa mitassa pörssiin, jossa Enso-Gutzeit oli ollut koko olemassaolonsa ajan. Vuonna 1988 Helsingin arvopaperipörssiin listautuivat Outokumpu ja Valmet. Valtionyhtiöiden vuosien 1990–1992 kehittämisohjelmassa arvioitiin tuotannollisten yhtiöiden riskipääomatarpeeksi 600–700 miljoonaa markkaa, josta puolet kaavailtiin hankittavaksi arvopaperimarkkinoilta.

1980-luvulla ei perustettu uusia merkittäviä valtionyhtiöitä. Kuitenkin rautatiehallituksen puutavaratoimistosta vuonna 1940 alkunsa saanut valtion polttoainetoimisto muutettiin vuonna 1984 valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi, Vapo Oy:ksi. Valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentaminen ja yksityistäminen sai rajoitetussa mitassa alkunsa 1980-luvulla, jolloin muutama pienehkö valtionyhtiö yksityistettiin kokonaan. Vuosikymmenen päättyessä valtiolla oli omistuksia 26 yhtiössä, kun mukaan luetaan teollisuusyhtiöiden ohella myös pienemmät lähinnä liikenteen, palvelujen ja erityisrahoituksen aloilla toimivat yhtiöt.

1990-luvun alun syvä taantuma johti monissa valtionyhtiöissä liiketoimintastrategioiden uudelleenarviointeihin ja tehtyjä ulkomaisia investointeja korjaaviin toimenpiteisiin. Muun teollisuuden tapaan useat valtionyhtiöt olivat ryhmittäneet toimintojaan itsenäisiksi tytäryhtiöiksi, ja 1990-luvun kuluessa konsernit pitkälti luopuivat muiden suuryritysten tapaan ydintoimintoihin kuulumattomien yksiköitensä omistuksesta. Konsernien sisäisten rakennejärjestelyjen ohella voimistuivat myös laajemmat eri toimialoilla tehdyt rakennejärjeste-

lyt. Osaltaan tämän kehityksen mahdollisti se, että valtion omistajapolitiikka muuttui entistä aktiivisempaan ja pragmaattisempaan suuntaan.

Maan talouden perustan ja infrastruktuurin tultua suurimmaksi osaksi rakennetuksi valtion omistajapolitiikassa voitiin 1990-luvulla keskittyä yhtiöiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen normaalien liiketaloudellisten periaatteiden pohjalta. Siihen kuului yhtiöiden kilpailukyvyn ja kannattavuuden vaaliminen niin, että ne pystyisivät ylläpitämään ja myös lisäämään pysyviä työpaikkoja kotimaan eri alueilla. Siihen kuului myös valtion omistussuuden pienentäminen, jos se oli perusteltua esimerkiksi yhtiöiden pääomahuollon turvaamiseksi. Lisäksi valtionyhtiöiden omistuspohjan laajennuksilla ja muilla omistusjärjestelyillä voitiin myötävaikuttaa maan teollisen rakenteen uudistumiseen ja kasvuedellytysten parantamiseen.

1990-luvun alussa selvitetiinkin sitten jo mahdollisuuksia valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentamiseksi tai jopa kokonaan valtion omistuksesta luopumiseksi. Vuonna 1991 hallitus sai eduskunnalta valtuudet kaikkiaan 11 yhtiön omistuspohjan laajentamiseksi. Niistä kahdessa eli Enso-Gutzeitissa ja Outokummussa (ja vuonna 1993 myös Valmetissa) valtio voisi luopua määräysvallasta.

Eduskunnan myöntämät valtuudet eivät kuitenkaan muodostaneet varsinaista yksityistämishjelmaa, vaan tehtyjen ratkaisujen ensisijaisena tavoitteena olivat enemmänkin yksittäisten yhtiöiden pääomahuollon turvaaminen sekä maan talouden rakennetta ja kilpailukykyä vahvistavat toimialajärjestelyt kuin omistuspohjan laajentaminen nimenomaan yksityistämisen vuoksi. Seuraavina vuosina tehtiin useita merkittäviä toimialajärjestelyjä ja valtio luopui määräysvallastaan tai koko omistuksestaan lukuisissa yhtiöissä. 1990-luvun päättyessä pörsissä oli listattuna jo 10 valtionyhtiötä tai valtion osakkuusyhtiötä.

Omistusjärjestelyistä valtiolle kertyviä tuloja tuli tehtyjen päätösten mukaan käyttää ensisijaisesti maan teollista rakennetta ja pohjaa vahvistaviin kohteisiin, kuten tutkimukseen ja tuotekehitykseen, PK-yritysten riskirahoituksen lisäämiseen ja koulutuksen edistämiseen. Valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentamisesta kertyneillä tuloilla

perustettiin vuonna 1995 Suomen Teollisuussijoitus Oy, joka kanavoi varojaan PK-yritysten riskirahoitukseen.

Valtionyhtiöiden omistus pohjan laajentamisessa omaksuttujen periaatteiden ja niihin liittyneiden käytännön toimenpidelinjausten seurauksena valtiovalta alkoi kiinnittää huomiota myös niiden omistajaohjaukseen. Katsottiin, että omistus pohjan laajentaminen, omistaja- (ja sijoittaja)intressin valvonta ja osakasvallan käyttö edellyttivät entistä tehokkaampia hallinnointikeinoja ja siten valtionyhtiöiden hallinnon kehittämistä.

Valtioneuvoston 1990-luvun puolimaissa tekemässä periaatepäätöksessä vahvistettiin sekä omistus pohjan laajentamistoimien periaatteet että yhtiöiden hallinnon uudistamisen peruslinjat (mm. riippumattomien asiantuntijoiden käyttö ja siihen liittyen erityisen ”asiantuntijarekisterin ja -pankin” perustaminen ja sen johdonmukainen ylläpitäminen). Myös yhtiöiden hallintoneuvostojen toimintaa, hallitustyöskentelyä ja tilintarkastusta uudistettiin sekä turvattiin henkilöstön asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia yhtiöissä. Ja jatkoa seurasi mm. yhtiöiden kannustejärjestelmien (ml. liikkeenjohdon optiot) osalta. Valtioneuvoston päättämiä linjauksia toteutettiin kuitenkin kussakin tapauksessa yhtiökohtaisen harkinnan perusteella ja yhtiökohtaisin toimenpitein. Peruslinja on ollut valtion aktiivisen ja pragmaattisen omistajapolitiikan jatkaminen 2000-luvun alkuvuosina.

Valtionyhtiöiden määrä lisääntyi huomattavasti 1990-luvulla, jolloin valtion liikelaitoksia ja viranomaistoimintoja yhtiöitettiin. Niinpä esimerkiksi vuonna 1995 perustettiin Kauppatalo Hansel Oy, kun valtion Hankintakeskus muutettiin osakeyhtiöksi. Yhtiöittämisistä merkittävimpiä oli Posti-Telen muuttaminen ensin Suomen PT Oy:ksi ja eriyttäminen sittemmin Suomen Posti Oy:ksi sekä Sonera Oyj:ksi. Näistä jälkimmäinen listautui samana vuonna (1998) pörssiin ja yhdistyi sittemmin ruotsalaisen Telian kanssa TeliaSonera Abp:ksi. Arvopaperipörssiin listautui myös pankkikriisin jälkimainingeissa alkunsa saanut kiinteistösijoitusyhtiö Sponda Oyj.

Vuonna 1996 perustettiin uudeksi valtionyhtiöksi Suomen Puolustusväline Oy, sittemmin Patria Industries Oy, johon liitettiin viiden

merkittävän puolustustarvikkeita valmistavan yrityksen toiminta. Vuonna 1997 aloitti toimintansa valtion osakkuusyhtiönä valtakunnallinen sähkönsiirtoyhtiö Suomen Kantaverkko Oy (Fingrid Oy), jonka omistukseen yhdistettiin Imatran Voima Oy:n ja Pohjolan Voima Oy:n omistamat kantaverkot.

Myös valtion rahoituslaitosten kesken toteutettiin 1990-luvulla huomattavia rakennejärjestelyjä. Postisäästöpankki yhtiöitettiin vuonna 1988 Postipankki Oy:ksi. Suomen Vientiluotto Oy ja Postipankki Oy yhdistyivät vuonna 1998 Leonia Oy:ksi, josta kehittyi sittemmin muutaman välivaiheen jälkeen nykyinen Sampo Oy. Vientitaakulaitoksen ja Valtiontaukauslaitoksen yhdistämisellä vuonna 1989 muodostetun Valtiontaukakeskuksen ja Kera Oy:n toiminnot yhdistettiin vuoden 1999 alusta Finnvera Oy:ksi.

Valtiolla on osakeomistuksia 50 merkittävässä yhtiössä. Niistä 31 on valtionyhtiöitä, joissa valtio on enemmistöomistaja, ja 19 on osakkuusyhtiöitä, joissa valtiolla on huomattava vähemmistöomistus. Valtiolla on omistuksia 13 pörssiyhtiössä. Vuonna 2004 valtionyhtiöiden liikevaihto oli 23 miljardia euroa ja valtion osakkuusyhtiöiden liikevaihto 45 miljardia euroa. Yhtiöt työllistävät kaikkiaan vajaat 230 000 henkeä. Valtion osakeomistusten arvo vuoden 2005 päättyessä oli yli 20 miljardin euron suuruusluokkaa. Tästä pörssinoteerattujen yhtiöiden osuus oli 19,4 miljardia euroa.

Liitteessä 5 on lueteltu ne 21 yhtiötä, joissa valtio on luopunut kokonaan omistuksesta tai määräysvallasta tai molemmista. Nykyisin jäljellä olevat valtionyhtiöt on liitteessä luokiteltu omistajaintressin vahvuuden mukaisesti 1) keskitetyn omistajaohjauksen piirissä oleviin ja 2) ”poliittisen” ohjauksen piirissä oleviin yhtiöihin.

Kuntien palvelutoimintojen operatiivisen ja omistajaohjauksen ajankohtaisia haasteita

Suomen Kuntaliitto luonnehtii kuntia maamme suurimmaksi monialakonserniksi (konglomeraatti): vuoden 2004 lukuina 444 kuntaa

ja 236 kuntayhtymää, 430 000 työntekijää ja 12 000 päättäjää, vuosibudjetti 29 miljardia euroa. Tosiasiassa nykyisen ”kunnallisen muodostelman” (tätä Venäjän paikallishallintolakiin viittaavaa termiä – kommunalnoe obrashovanie – käytti vastikään Aulis Pöyhönen, joka ennen eläkkeelle siirtymistään johti pitkään sisäministeriössä kunta-asioita) kokonaisuus on vielä tätäkin laajempi. Ulkopuoliselle tarkkailijalle on erittäin opettavaista yrittää hahmottaa itselleen jäsentynyttä kokonaiskuvaa tästä ”monialakonsernista” ja siten kuntien palvelutoiminnoissa mukana olevista erilaisista organisaatioista.

Tällainen tarkastelu auttaa myös saamaan käsitystä kuntien palvelutoimintojen ajankohtaisista johtamishaasteista. Kun organisatorinen kehitys yksityisellä sektorilla ja valtionyhtiöissä on kulkenut viime vuosina kohti erikoistumista, on se kuntapuolella, erityisesti suuremmissa kunnissa, kulkenut pikemminkin pienemmistä konglomeraateista suurempiin, ja tämäkin ilman että vastaavaa operatiivisen ja omistajaohjauksen uudistumista olisi tapahtunut.

”Suomen kunnat -konserniin” kuuluvat nykyisin kuntien omien hallinto-organisaatioiden lisäksi ainakin kuntien moninaiset liikelaitokset, tytäryhtiöt ja omistusosuudet muissa yhtiöissä sekä monilla eri palvelualoilla toimivat kuntayhtymät. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on erään tuoreen selvityksen mukaan 124 tytäryhtiötä, joihin kaupunki on sijoittanut yli 1,2 miljardia euroa osakepääomaa tai lainoja. Ja tätä kaikkea ohjataan operatiivisesti pääosin enemmän taikka vähemmän perinteisellä hallinto- ja demokratiamallilla.

Ero yksityisen elinkeinoelämän viimeaikaisiin kehityssuuntiin on merkittävä. Myös valtionyhtiöiden operatiivinen johtaminen ja omistajaohjaus ovat alkaneet viime vuosina erottua yhä enemmän ”Suomen kunnat -konsernissa” käytössä olevista hallintorakenteista ja toimintamalleista.

Tähän asetelmaan voi kuntien suunnalla liittyä ainakin kaksi ongelmaa:

- o Kun yleinen organisaatiokehitys muussa elinkeinoelämässä – kuten myös tuorein aihepiiriä käsittelevä tutkimustieto – korostaa operatiivisen ohjauksen osalta rakenteiden selkeyttä ja

ohjattavuutta (selkeät ja hallittavissa olevat vastualueet kaikilla organisaatiotasoilla), niin tätä vaatimusta eivät kuntapalvelujen organisaatorakenteet nykyisellään täytä. Yksi perusongelma on tältä osin selkeän konserniajattelun puuttuminen kuntien palvelurakenteista ja niiden johtamismalleista. Vaikka tämä mahdollisuus sisältyy nykyiseen kuntalakiin, se ei ole käytännön toimintojen tasolla johtanut vielä kunnissa, joidenkin suurimpien kaupunkien viimeaikaisia pyrkimyksiä ehkä lukuun ottamatta, sellaiseen konserniajatteluun, joka on nykyisin ominaista muussa elinkeinoelämässä.

- Toinen ongelma liittyy kuntien palvelurakenteiden omistajaohjaukseen, erityisesti sen ammattitaitoon ja läpinäkyvyyteen. Näissä kunnat ovat selvästi kierroksen tai kaksi jäljessä muussa elinkeinoelämässä viime vuosien aikana tapahtuneesta merkittävästä kehityksestä. Siinä missä konserniajattelun hitaassa etenemisessä on kysymys ennen muuta kuntien operatiivisen johdon asenteiden kypsymisestä ja osaamisesta, vaatii kunnallisen omistajaohjauksen kehittäminen – esimerkiksi liikkeenjohdon ammattilaisten valitseminen valtionyhtiöiden tapaan kunnan omistamien yhtiöiden hallituksiin – asenteiden muutosta erityisesti kunnalliselta luottamusjohdolta ja sen taustalla olevilta puoluekoneistoilta.

Miten talousmallin muutos on vaikuttanut Suomen taloudelliseen asemaan ja talouden tehokkuuteen?

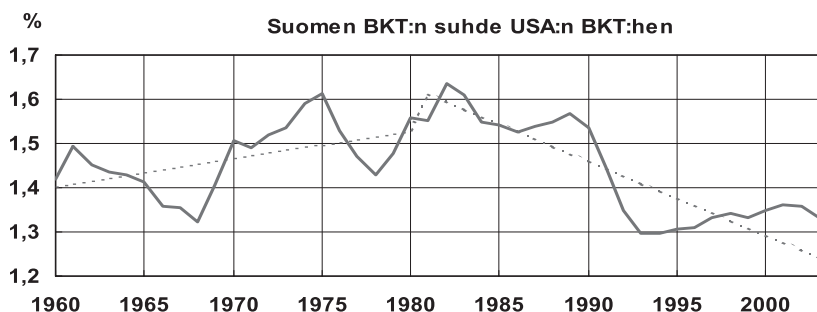
Me olemme rikastuneet itsemme köyhiksi ja nyt me olemme maailman kallein itsepalveluyhteiskunta.

Kajaanin kaupunginjohtaja Erkki Vähämaa 2006 kommentoidessaan tämän kirjan käsikirjoitusluonnosta kirjoittajalle

Suomalaisen talousmallin 1980- ja 1990-lukujen muutos on niin kauaskantoinen asia, että vielä on liian aikaista alkaa muodostaa lopullista kokonais kuvaa siitä, mitä kaikkea se on merkinnyt maaillemme kokonaistaloudellisesti. Tässä vaiheessa kuva vaihtelee tarkastelukulman mukaan mielenkiintoisella ja tämän kirjan aihepiirin kanalta merkittävältä tuntuvalle tavalla.

Koko kansantalouden tasolla nykytiedot viittaavat siihen, että tois- taiseksi suomalaisen talousmallin muutos ei ole tuonut selväpiirteistä tasonmuutosta Suomen suhteelliseen kansainväliseen asemaan (esimerkiksi Suomen BKT suhteutettuna USA:n BKT:hen) – ei ainakaan ylöspäin (kuvio 4). Sen sijaan näyttäisi siltä, että viime vuosikymmenien murrosjakson myötä Suomen suhteellisen aseman heilahtelut, pitkän aikavälin 1,5 prosentin osuuden ympärillä, olisivat pikemminkin lisääntyneet kuin vähentyneet.

Suurimpien yritysten näkökulmasta kehityskuva on kuitenkin hie- man erilainen. Se nimittäin viittaa siihen, että varsinkin 1990-luvul-



Lähde: Skurnik 2005: 392

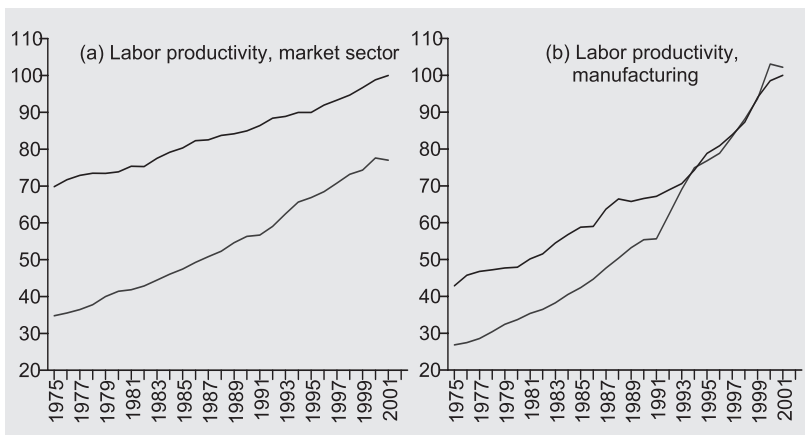
Kuvio 4: Miten Suomi selviytyy kansainvälisessä työnjaossa ja globaalikilpailussa?

Suomen BKT suhteutettuna USA:n BKT:hen vuosina 1960–2003, %. (Prosenttiluvut laskettu ostovoimakorjatuista ja kiinteähintaisista [vuoden 1995 hinnoin] BKT-luvuista; lineaariset trendit laskettu erikseen vuosille 1960–1980 ja 1981–2003.)

la maamme suurimpien yritysten kansainvälinen asema (esimerkiksi Suomen 20 suurimman yrityksen liikevaihto ja työlliset verrattuna Euroopan ja maailman 20 suurimpaan yritykseen) olisi vahvistunut varsin merkittävästi. Mitalin toinen puoli on kuitenkin se, että läheskään kaikki tämä ei ole tapahtunut enää vain maamme rajojen sisäpuolella. Kasvava määrä suurimpien suomalaisyritysten liikevaihdosta ja työpaikoista – viimeisimpien tietojen mukaan esimerkiksi työpaikoista jo yli kolmannes – on ulkomailla.

Tämä ajoitus- ja kehitysero koko kansantaloutta ja suurimpia yrityksiä kuvaavien lukujen välillä ja sen syyt ovat käsitykseni mukaan yksi tärkeä avain myös julkisen sektorin ongelmien ymmärtämiseen ja niiden ratkaisemiseen.

Kokonaisuutena tähänastiset tarkastelut viittaavat siihen, että talousmallin muutosprosessissa olisi taloutemme sisällä eroja ja että muutos- ja sopeutumispaineet olisivat kohdistuneet ajallisesti eri tahdissa suuryrityksiin ja muuhun kansantalouteen. Näyttäisi siltä, että *suurimmat vaikutukset talousmallimme muuttuminen olisi tässä vaiheessa saanut aikaan niillä kansantaloutemme osa-alueilla, jotka ovat toimi-*



Lähde: Vartia & Ylä-Anttila 2003: 212

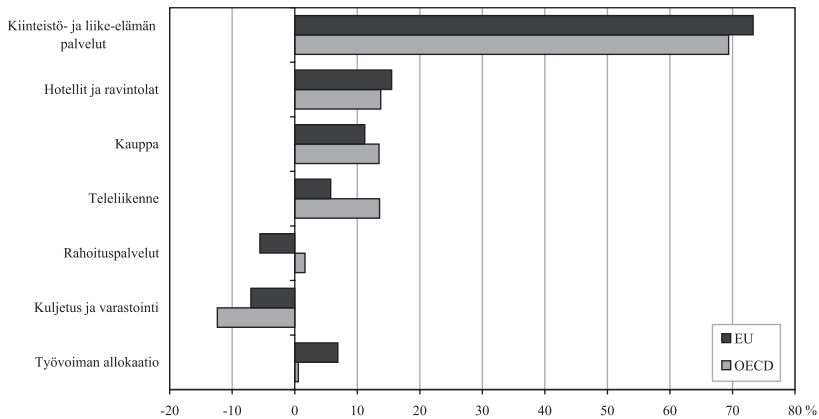
Kuvio 5: Työn tuottavuuden taso teollisuudessa ja koko yrityssektorissa yhteisvaltioihin vuosina 1975–2001

Käyrien järjestys tarkastelujakson alussa: USA = ylempi käyrä, Suomi = alempi käyrä

neet pisimpään avoimessa kansainvälisessä vaihdannassa ja erityisesti niissä yrityksissä, joiden liikkeenjohtomalleihin (omistajaohjaus / corporate governance) talousmallin muuttuminen aikaisempaa markkinavoimaisemmaksi – ja siten toiminnan tehostamispaineita lisääväksi – on alkanut ensimmäisenä heijastua.

Tämä talouden eri osa-alueiden välinen tehokkuusero näkyy hyvin selkeänä kuviossa 5. Siinä missä jo pitkään avoimessa kilpailutilanteessa toimineen teollisuuden tuottavuuden taso (= kuvion oikeanpuoleinen osa) oli 1990-luvun alussa saavuttanut ja vuosituhaten vaihteessa jo ylittänyt tuottavuusjohtajana pidetyn Yhdysvaltojen tason, koko yksityisellä sektorilla (jossa suuri ja jatkuvasti kasvava paino on palveluilla) tuottavuuskuilu on huomattavasti suurempi ja myös sellaisena säilynyt. Kuilun umpeen kuroutuminen on ollut hyvin hidasta, ja Suomen tuottavuuden taso on edelleen noin viidenneksen USA:n tasoa alhaisempi.

Selkokielellä sanottuna havaitussa erossa kysymys on nimenomaan palvelusektorin heikosta tuottavuudesta ja sen heijastusvaikutuksista



Lähde: Sinko & Vihriälä 2005: 24

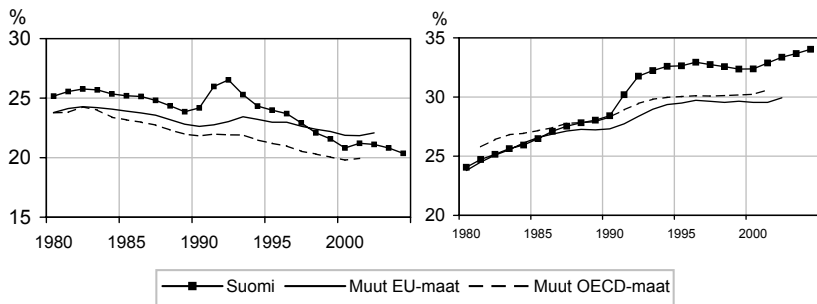
Kuvio 6: Suomalaisen palvelusektorin ”tuottavuuskuilu”.

Eri palvelualojen vaikutus Suomen yksityisten palvelujen ”tuottavuuskuiluun” suhteessa muihin EU- ja OECD-maihin vuonna 2001. (Jakoviivan oikealla puolella olevat pylväät kasvattavat ja vasemmalla puolella olevat kaventavat Suomen tuottavuuskuilua.)

(kuvio 6). Vaikka kuntasektorin tuottavuuskehitystä ei tilastointiongelmien ja -puutteiden¹ vuoksi vielä tarkkaan tiedetä, yleinen arvio on, että julkisen sektorin ”tuottavuuskuilu” on samansuuntainen ja mitä todennäköisimmin vielä tätäkin suurempi.

Markkinaohjauksen puuttuminen näkyy myös nykytilannetta kuvaavissa tilastotiedoissa. Julkisen sektorin aiheuttamat ongelmat kansantalouden voimavarojen epäsuhtaisessa käytössä käyvät havainnollisesti ilmi esimerkiksi kuvioista 7. Vaikka julkisten palvelujen osuus kokonaistuotannosta on ollut viime vuosikymmeninä selvästi laskeva, on tämän vähenevän tuotoksen vaatima työpanos (osuus kokonaistyövoimasta) kasvanut voimakkaasti. Tämä on nykyisen talousmallimme oloissa sellainen epäyhtälö, joka on välttämättä ratkaistava niin pian kuin mahdollista. Suomen kaltaisen pienen avoimen kansanta-

¹ Julkisen sektorin osalta tuottavuuslaskelmissa yhtenä lähtötietona tarvittavaa palvelujen tuotannon arvoa joudutaan nykyisin arvioimaan markkinahintojen puuttuessa tuotantopanosten kustannusten perusteella.



Lähde: Kaseva, Mankinen & Rantala 2005: 61–63

Kuvio 7: Julkisen sektorin kehityskuva kansainvälisessä vertailussa.

Julkisten palvelujen osuus kokonaistuotannosta (vasemmanpuoleinen kuvio) ja työllisyydestä (oikeanpuoleinen kuvio) Suomessa sekä muissa EU- ja OECD-maissa vuosina 1980–2004.

louden kilpailukyky ei pitkän päälle kykene kantamaan tällaista kasvavaa, ylimääräistä rasitetta.

Suomalaisen talousmallin muutostaustaan heijastettuna tämän kehityskuvan pitäisi viimeistään nyt herättää kuntapäätäjät. Ehkä merkittävin välitön vaikutus, jonka suomalaisen talousmallin muutos on saanut kansantaloudessamme aikaan, liittyy nimittäin juuri taloudellisen toiminnan yleiseen tehokkuusvaatimuksen lisääntymiseen. Se, että tämän muutospaineen vaikutus on tähän mennessä nähtävissä vain osassa kansantaloutta, ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö sama tehokkuusvaatimus koskettaisi aivan yhtäläisellä tavalla myös kaikkea muuta taloudellista toimintaa. Päinvastoin kuntapäätäjien on syytä lähteä siitä, että sama tehokkuusvaatimus kohdistuu ennemmin tai myöhemmin kaikkeen taloudelliseen toimintaan. Kysymys on enää siitä, tapahtuuko tämä jollakin hallitulla tavalla vai pelkästään raa'an markkinavoiman pakottamana.

On sinänsä varsin luonnollista ja käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella odotettavissa olevaa, että välittömimmin vaikutus heijastuu talouden markkinaohjautuville sektoreille, ts. toimintaan,

jossa omistajaohjaus (corporate governance) saa ohjaussignaalin suoraan markkinoilta.

Välillisesti vaikutus heijastuu kuitenkin pidemmällä aikavälillä tavalla tai toisella myös kaikkeen muuhun, kansantalouden rajallisia resursseja hyväksi käyttävään toimintaan. Näiden toimintojen osalta tehokkuusvaatimus voi syntyä kahden mekanismin kautta: *joko* yleisestä päämäärästä kohottaa talouden kokonaistuottavuutta ja siihen liittyvästä tavoitteesta saada siten kaikki talouden resurssit mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön, *tai* vaihtoehtoisena vaikutuskanavana voi toimia avoimessa markkinakilpailussa olevien toimintojen oman kilpailukykyensä nimissä synnyttämä paine kansantalouden tehotomampien osa-alueiden niiden kilpailukyvyille aiheuttaman lisärasituksen keventämiseen.

Edellä kerrottu avaa näkyville varsin laaja-alaisen kansantaloudellisen ongelmakokonaisuuden. Kysymys on *tuottavuuskehityksessä teollisuuden jäljessä laahaavien palvelualojen ohella yleisemminkin vain osittain markkinaohjatusta taloudellisesta toiminnasta (esim. osuustoiminta, pörssin ulkopuolella oleva perhe- ja PKT-yritystoiminta, yksityisen ja julkisen sektorin välimaastossa oleva ns. kolmas sektori) tai kokonaan markkinaohjauksen ulkopuolella tapahtuvasta julkisesta toiminnasta.*

Talousmallin muutoksen ja murroksen arkitodellisuus ruohonjuuritasolla

Ennen kuin alan pohtia, millaisia paineita edellä kuvattu kehitys aiheuttaa kuntien taloudellisille toiminnoille, on tapahtunutta muutosta syytä katsoa kovien lukujen ohella myös toisesta, ruohonjuuritason näkökulmasta: miten muutoksen keskellä olevat ihmiset ovat tapahtuneet muutokset kokeneet. Tämähän on hyvin oleellinen näkökulma, koska sillä, miten ihmiset ovat muutokset kokeneet, on suora vaikutus heidän toimintaansa ja siten myös kansantalouden kokonaistuottavuuteen.

Tähän inhimilliseen kysymyksenasetteluun erinomaisen näkökulman tarjoavat yhtäältä muutosprosessia kommentoineet luovat taiteilijat – heillähän on tunnetusti erityistä herkkyyttä yhteiskunnallisten prosessien tulkintaan ja pelkistykseen – ja toisaalta kirkon edustajat, jotka puolestaan kohtaavat tekemässään sielunhoitotyössä ensimmäisten joukossa muutoksen konkretian yksilötasolla.

Yksi talousmallin muutokseen perehtyneistä taiteilijoistamme on kirjailija-ohjaaja Reko Lundán, joka on esittänyt terävää aikalaisanalyysiä niin tuoreissa näytelmissään *Ihmisiä hyvinvointivaltiossa* ja *Tarpeettomia ihmisiä* kuin muissakin kirjoituksissaan. Pirkka-lehteen vuonna 2004 kirjoittamassaan kolumnissa Lundán tiivistää monen nykyihmisen syvimpiä ajatuksia seuraavaan tapaan:

”George Orwell kritisoi ehkä Neuvostoliittoa kirjassaan *1984*, mutta nyt 2004 meillä on globaalin talouden oravanpyörä, johon Orwellin kritiikki myös sopii. Taloudella on omat lainalaisuutensa, joita ihminen ei enää määrittele vaan ne määrittelee se läjä, jonka ympärillä me kaikki miljar-dit sontakärpäset hyörimme. Ja tuntuu siltä, ettei tätä läjää voi kukaan siirtää. – on absurdia, että ihminen on itse tehnyt maailmasta tällaisen. Ei kukaan varmaan halunnut, että pääomien liikkeet hallitsevat ihmistä enemmän kuin ihminen hallitsee pääoman liikkeitä.”

Helsingin Sanomissa vuonna 2003 julkaistussa artikkelissaan Lundán kiinnittää huomiomme yhteen muutoksen tärkeään mutta helposti laiminlyötyyn laadulliseen ulottuvuuteen, hyvinvointiosaamiseen sisältyvään sosiaaliseen pääomaan:

”Suomi on suurten mullistusten edessä. Kuinka pystymme vastaamaan avoimen talouden haasteisiin hukkaamatta sosiaalista pääomamme? Mitkä ovat niitä pysyviä tuulia, joista kansakuntamme pitäisi ottaa vauhtia purjeeseensa, mitkä ohimeneviä puuskia, joiden kohdalla olisi hyvä painaa vain päätä alas? Nämä ovat mielestäni vuoden 2003 keskeisimpiä kysymyksiä Suomessa. – Suomen menestystekijöiksi on jatkuvasti ta-pahtuvassa maailmantalouden uusjaossa mainittu teknologiset innovaatiot ja niiden sovellukset. – Kehittämiskohteiksi kannattaisi lisätä hyvinvointiosaaminen sekä teknologiana että sosiaalisena pääomana, yhteisön kykyinä inhimillisyyteen ja välittämiseen. Ihmiset haluavat elämäl-tään muutakin kuin suurinta mahdollista kustannustehokkuutta. Meillä

ei ole öljyä, mutta silti meillä on kansallista varallisuutta. Sitä pitää ehdottomasti jalostaa, mutta ei missään nimessä tarvella nopeiden voittojen toivossa. Ei öljytynnyriä kannata kaataa maahan, vaikka kovimmin huu-tavan mielestä yksi hänen kultasormuksistaan on pudonnut tynnyrin pohjalle.”

Tärkeän puheenvuoron suomalaisen talousmallin muutosmaise-masta on käyttänyt myös Espoon hiippakunnan piispa Mikko Heik-ka. Hän kommentoi talousmallimme muutosta Suomen Kuvalehdes-sä vuonna 2003 julkaistussa kolumnissaan mm. seuraavasti:

”Teollisissa maissa eletään raakaa rakennemuutoksen aikaa. Työ valuu Kiinaan ja muihin maihin, joissa työvoimakustannukset ovat olematto-mat. Yritykset vähentävät työntekijöitä kovalla kädellä. Aina ei irtisano-misia ohjaa inhimillisuus vaan kiire ja välinpitämättömyys ihmisten tun-teista.

Toisaalta työelämää puristavat sijoittajien kasvavat tuotto-odotukset. Sijoittajien kyltymättömyys pakottaa yritykset puristamaan todelliset ja kuvitellut löysät pois. Työmarkkinoille laskeutuu pelon raskas ilmapiiri.

Tämä rakennemuutoksen ’luova tuho’ saa aikaan paljon hyvää. Yri-tykset tehostavat toimintaansa ja panostavat uusiin tuotteisiin. Juuri nyt kun raju muutos koettelee erityisesti työvoimavaltaisia aloja, yritykset ja valtiovalta panostavat uusiin innovaatioihin. Luova tuho on moottori, jota ilman liike pysähtyy.

Jossakin on kuitenkin raja, jonka jälkeen luova tuho muuttuu paljaak-si tuhoksi. Raja häämöttää silloin, kun ihminen alkaa voida pahoin työ-elämässä. Raja ylitetään silloin, kun pelko astuu luovuuden tilalle. Pel-käävä ihminen ei enää ole yritykselleen hyödyllinen. Hän alkaa käydä omaa sotaansa, eikä samastu yrityksen tavoitteisiin.

Monet viimeaikaiset tutkimukset kertovat, että raja on lähellä mo-nessa yrityksessä. Rakennemuutoksen keskellä elävä ihminen ei koe ole-vansa arvokas. Hän tuntee itsensä nappulaksi suuressa pelissä, jota oh-jaavat näkymättömät kädet. Yhä useammin nuo kädet kuuluvat osak-keenomistajalle, joka asettaa tuotto-odotuksensa liian korkealle. Hän taputtaa pörssissä käsiään, kun yritys vähentää työntekijöitään. Nuo ta-putukset ovat kaikuneet erityisesti nuorten herkkiin korviin. Onko ih-minen tuotto-odotuksia varten vai tuotto ihmisiä varten? –

Yksityisinä ihmisinä olemme oppineet ajattelemaan sosiaalista vas-tuutamme ja ympäristövastuuta. Osakkaina taas muutamme julmureik-

si, jotka vähät välittävät kohtuudesta ja ihmisarvosta. Papit ja psykologit näkevät vastaanotoillaan kohtuuttomuuden karvaat hedelmät päivittäin. Luova tuho vie työpaikkoja ja synnyttää uusia.

Yksityiset ja institutionaaliset osakkaat luovat vaatimuksillaan markkinoille liikettä ja dynamiikkaa. Talous on kuitenkin ihmistä varten. Eettinen ja maltillinen sijoittaja on talouselämälle kullannarvoinen. Missä heitä kasvaa?”

Näihin puheenvuoroihin sisältyy tärkeä sanoma erityisesti yhteiskunnallisille päätöksentekijöille. Viesti on se, että *maamme kansalaisilla ja jopa päättäjillä on toistaiseksi ollut suuria vaikeuksia sisäistää talousmallissamme tapahtuneita muutoksia*. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että tapahtunut muutos on järkyttänyt pahasti monien ihmisten henkistä hyvinvointia.

Tästä taas seuraa, että tilanteessa, jossa taloutemme tarvitsisi erityisen kipeästi ihmisten luovuutta ja aloitteellisuutta – Nokian johdotehtävissä pitkään vaikuttaneen tekniikan tohtori J. T. Bergqvistin sanoin ”supertuottavuutta”, ”systeemiälyä” ja korkeatasoista strategista osaamista (Bergqvist 2005) – sitä on heiltä vaikea saada, joko siksi, että he ovat jo niin nääntyneitä tai tylsistyneitä muutokseen tai siksi, että he ovat liian peloissaan oman työpaikkansa puolesta uskaltaakseen sanoa oman mielipiteensä, oma-aloitteisesta toiminnasta puhumattakaan.

Kuntien kehitysnäkymät ja kehityksen reunaehdot suomalaisen talousmallin murrosnäkökulmasta

Aiemmin tekstissä totesin, että yksi talousmallikirjallisuuden keskeisiä johtopäätöksiä on se, että toimiakseen parhaalla mahdollisella tavalla talousmallin eri osa-alueiden on oltava sisäisesti johdonmukaisia. Kun suomalaisessa talousmallissa on nyt tapahtunut alussa kuvattu syvälinen siirtymä CME-mallista kohti LME-mallia – tässä vaiheessa kuviossa 1 havainnollistetuksi kaksinapaiseksi suomalaishybridiksi – se on synnyttänyt akuutin tarpeen jatkokehitykseen, jolla kansantalouden eri osa-alueiden toimintamallit sopeutetaan vastaamaan kautta linjan uutta taloudellista logiikkaa. Tämä koskettaa luonnollisesti myös kuntia.

Nykyistä yhteiskuntapoliittista päätöksentekotilannetta voi hyvin kuvata tätä aikaa edustavalla, ICT-maailmasta lainatulla kielikuvalla: ydinkysymys on kuntien kehittämisen osalta se, *millaisia kuntien toiminnallisia ratkaisuja nykyisen talousmallin edustama ”systeemiarkkitehtuuri ja käyttöjärjestelmä” tukevat ja mitä ne taas eivät tue.*

Ja jotta kuntien päätöksentekotilanne ei tulisi liian helpoksi, voi edellä sanotun jatkoksi todeta heti alkuun kaksi talousmalliproblematiikkaan liittyvää yleisemmän tason lähtökohtaa.

- 1) Markkinatalous yleisenä toimintamallina ei sinänsä sanele kovinkaan pitkälle kunnallistalouden käytännön linjauksia ja ratkaisuja. Tietenkin sen on aina oltava tehokasta. Mutta se, mikä

milloinkin on tehokasta ja miten se voidaan todeta, voi vaihdella huomattavasti erilaisissa ”talousmalliarkkitehtuureissa”. Markkinatalouksia on niin monenlaisia, että myös kuntien ja yleisemminkin paikallishallinnon rooli ja käytännön toimintamallit voivat vaihdella niissä hyvinkin paljon. Keskeistä on näin ollen se, millaiset kunnallistalouden ratkaisut ovat sopuisuudessa – sisäisesti johdonmukaisia (konsistentteja) – juuri meillä, nyt ja lähitulevaisuudessa vallitsevan talousmallikokonaisuuden kanssa ja millaista tutkittua tietoa meillä on käytettävissä tällaisten päätösten pohjaksi.

Se on kuitenkin selvää, että nykyisen LME-henkisen talousmallimme puitteissa asian ratkaisee viime kädessä kaksi tekijää: Ensiksikin se, miten kunnat voivat tuottaa sovittavilla pelisääntöillä nyky-yhteiskunnalle palveluja, joiden hinnan ja laadun suhde, vaikuttavuus ja toimitusvarmuus ovat ”asukasomistajien” kannalta kohdallaan – käyttääkseni toista nykytilanteeseen hyvin sopivaa, tässä tapauksessa osuustoiminnasta lainattua kielikuvaa. Ja toiseksi niiden tuottaman lisäarvon ja tuotannollisen tehokkuuden on oltava riittäviä perustellakseen yhteisten resurssien käytön juuri tässä eikä jossakin muussa yhteiskunnallisesti mahdollisesti arvokkaammassa käyttökohteessa.

- 2) Samansuuntainen yleinen johtopäätös pätee myös markkinatalouden erilaisia hyvinvointimalleja koskevan tutkimuksen osalta. Johtopäätös tältä osin on nimittäin se, että valintaa eri hyvinvointimallien välillä ei voida nykytietämyksellä tehdä tehokkuusperusteilla; selviä eroja niiden taloudellisessa tehokkuudessa ei nimittäin ole. Asia on ratkaistava nimenomaan poliittisena valintana siitä, millaista yhteiskunta- ja sosiaalipoliittikkaa maassa halutaan harjoittaa (ks. Kajanoja 2005).

Näin ollen ajankohtainen perustehtävä kuntien kehittämisen suhteen on muodostaa aivan ensiksi mahdollisimman selkeä kokonaiskuva siitä, millaiseen talousmalliin Suomessa on viime vuosikymmenien muutosvyöryn nykyvaiheessa päädytty ja arvioida, mihin suuntaan se on tästä eteenpäin kehittymässä. Vasta sen perusteella voi

alkaa päätellä, millaiset linjavalinnat kuntien kehittämisessä ovat sopuisuudessa vallitsevan talousmallikokonaisuuden kanssa. Sitähän edellä on jo tehtykin, nyt se vain on kyettävä sisäistämään ja tulkitsemaan käytännön toimenpidetasolla.

Yhtenä lähtö- ja vertailukohtana kuntien kehittämisessä voidaan pitää avoimessa kansainvälisessä kilpailussa karaistuneen ja talousmallin muutoksen myötä jo monelta osin muotoaan muuttaneen yksityssektorin tähänastisia kokemuksia ja käytäntöjä, ei tietenkään suoraan vaan nimenomaan soveltuvien osien ja kulloisiinkin käyttötarkoituksiin erityisesti sovittaen. Jos ei muuta, niin ne ainakin antavat osviittaa siitä, minkä suuruusluokan muutoksista ja millä suunnilla kunnallis sektorin ”talousmallisopeutuksessa” on kysymys.

Yhteiskunnan hyvinvointipalvelutuotannossa keskeisesti mukana olevien kuntien kehityspohdinnoissa voidaan yhtenä lähtökohtana ja työhypoteesina hyvin pitää perinteisen suomalaisen ja pohjoismaisen hyvinvointiajattelun jatkoksi sopivaa kysymystä siitä, miten uusi suomalainen talousmalli voisi kehittyä jatkossa piispa Heikankin edellä peräänkuuluttamaksi ihmiskasvoiseksi markkinataloudeksi. Sellaista kansalaisemme ilmi selvästi arvostavat ja päättäjiltään toivovat.

Tältä pohjalta suomalaisten kuntien talousmallipohjaisia kehittämislähtökohtia voi luonnehtia seuraavaan tapaan:

- Julkisen talouden rooli ja tähänastiset toimintamallit ovat tällä hetkellä yleisesti haastettuina ja siten valinkauhassa. Nykyajattelun peruslähtökohtana on oletus mieluummin nykyistä suppeammasta kuin laajemmasta julkisesta sektorista. Kuntien osalta tehtäviltä linjauksilta ja ratkaisuilta edellytetään näin ollen toimintojen kattavuuden ja fokuksen huolellista uudelleen harkintaa, työnjaon kehittämistä yksityisen ja kolmannen sektorin suuntaan niin tavoitteenasettelun kuin palvelutuotannon ja laatukontrollinkin osalta sekä sen varmistamista, että palvelujen vaikuttavuus, saatavuus, hinta-laatusuhde, toimitusvarmuus ja tuotannollinen tehokkuus ovat kohdallaan. Ja tämä kaikki on luonnollisesti tehtävä ottaen huomioon kuntien moninaisuus niin mm. koon kuin sijainninkin suhteen.

- Toisaalta julkisen sektorin koko ei sinänsä ole itseisarvo, jos tarjolla olevien kunnallisten palvelujen lisäarvo kuntalaisille ja niiden aikaansaamisen tuotannollinen tehokkuus koko yhteiskunnan kannalta ovat riittävän hyvät. Kuitenkin lähtökohtainen tavoite – ikään kuin oletusarvo, ellei muutoin osoiteta – on toiminnan tehokkuuden nostamiseksi rajata julkisen sektorin välitöntä (tuottaja)roolia sekä samalla lisätä markkinasignaalien vaikutusta ja toteuttaa yritystoiminnan normaaleja suunnittelu- ja johtamiskäytäntöjä asianmukaisesti räätälöityinä myös kunnissa. Tähän ajattelumalliin sopii hyvin myös kuntien palvelutoimintojen tarkasteleminen, organisoiminen ja johtaminen ketju- ja konsernimaisesti.
- Julkisen talouden hallinnoinnilta, sekä omistajaohjaukselta että operatiiviselta johtamiselta, edellytetään niin luottamushenkilö- kuin toimivan johdon toimintojen tasolla ammattimaisuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kun kunnissa parin viime vuosikymmenen aikana tapahtunutta kehitystä tarkastelee mielessään säätiön kotisivuilla olevan liitteen 6 taulukon ”tapahtumakalenterissa” kuvattua yleisen muutosvyöryn taustaa vasten, vahvistuu edellä olleen tilastollisen tarkastelun perusteella syntynyt vaikutelma. Eli vaikuttaisi siltä, että talousmallissamme tapahtunut murrosprosessi ei olisi vielä ulottunut koko voimallaan kuntakentällä tapahtuvaan ja kuntien vastuulla olevaan taloudelliseen toimintaan. Tätä samaa vaikutelmaa vahvistaa osaltaan myös se kuntien problematiikkaa käsitellyt keskustelu, jota maassamme on viime aikoina käyty kuntarakenteen uudistuskaavailujen innostamana.

Vaikka viime vuodet ovat varmaan tuntuneet monesta kuntien käytännön toimijasta muutoksentäyteisiltä, *ei kunnissa toteutettuja uudistuksia voi kuitenkaan pitää sen mittaluokan taloudellisen toiminnan organisoinnin uudelleenarviointina ja -järjestelynä, joita suomalaisen talousmallin muutos on erityisesti teollisen toiminnan osalta jo nyt merkinnyt ja joita talousmallin syvälinen muutos olisi myös kuntien ja yleisemminkin palvelusektorin toimintojen osalta aivan ilmeisesti edellyttänyt.* Itse asiassa voi olla niin, että juuri se, että toimintojen organi-

soinnin välttämättömiä uudelleenarviointeja ja -järjestelyjä ei ole vielä kyetty saamaan aikaan, on yksi syy siihen, että monen kunta-sektorilla työskentelevän arki on tuntunut niin työntäyteiseltä, monesti tehtäviin kohdistettuihin odotuksiin nähden jopa ylivoimaiselta.

Kuntien vastuulla olevaa taloudellista toimintaa ei ole toisin sanoen nykyisellään organisoitu sillä tavoin, että se loisi siinä mukana oleville parhaat mahdolliset edellytykset hoitaa tehokkaasti ja tulok-sellisesti heille kuuluvia tehtäviä ja niiden välttämätöntä kehittämistä siinä hengessä ja niin taloudellisesti tehokkaasti kuin uusi suoma-lainen talousmalli ja taloudellinen ympäristö edellyttävät.

Kunnissa tapahtuvan taloudellisen toiminnan uudistamisessa ei ole kysymys vain kuntarakenteen uudistamisesta, joka on korostunut viime aikoina käydyssä keskustelussa, kuten ei mistään muustakaan yksittäisestä asiasta. Toki kuntarakenteen uudistamistakin varmaan tarvitaan. Kysymys on kuitenkin huomattavasti laaja-alaisemmasta ja kokonaisvaltaisemmasta asiasta, itse asiassa *koko kuntasektorin toi-minnan strategisen vision sekä sitä tukevien palvelustrategioiden ja -ra-kenteiden "talousmallisopeuttamisesta"* ja siitä seuraavien käytännön johtopäätösten toimeenpanosta. Tähän kokonaisuuteen liittyy ainakin seuraavia osatekijöitä ja kysymyksenasetteluja:

- Mitkä toiminnot kuuluvat pitkällä tähtäyksellä kuntien vas-tuulle?
- Mikä on eri toiminnoissa kunnan vastuu toimintojen tavoit-teenasettelussa, tuottamisessa ja rahoituksessa? Ja miten se käy-tännössä toteutetaan?
- Missä määrin ja missä muodossa yhteiskunnan hyvinvointipal-velujen tuottamisessa voidaan harjoittaa a) kuntien välistä ja b) kuntien ja yksityissektorin – myös ns. kolmannen sektorin (yh-distykset, kansalaisjärjestöt jne.) – välistä yhteistoimintaa ja verkottumista? Kuka huolehtii siitä, että palvelumarkkinat syn-tyvät ja toimivat tehokkaasti maamme kaikissa osissa?
- Mikä on kunkin palvelutoiminnan optimaalinen mittakaava? Millaisilla organisatorisilla ja kannustinjärjestelyillä ja millai-

sisä markkinaolosuhteissa tarvittava yhteistoiminta voidaan käytännössä toteuttaa?

- Miten kunnan vastuulla olevat toiminnot organisoidaan? Millaisilla konsernirakenteilla ja millaisella ketjuohjauksella voitaisiin edistää kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottamista?
- Miten varmistetaan kunnallisten hyvinvointipalvelujen tarkoituksenmukainen hallinnointi (corporate governance) eli ammattitaitoinen, läpinäkyvä ja tehokas omistaja- ja operatiivinen ohjaus?

Näitä kutakin kysymystä tarkastellaan hieman tarkemmin seuraavassa luvussa.

Mitä kunnat voivat oppia talouden muilla osa-alueilla jo tapahtuneista muutoksista?

Tähän mennessä sanotun perusteella lukijalle lienee jo selvää, että kunnat ovat pahasti jälkijunassa omassa sopeutumisessaan suomalaisen talousmallin muutoksiin. Yksi kehittämisen perusongelmista on kuitenkin se, että tutkimustieto siitä, mitä kunnissa pitäisi talousmallin muutoksen vuoksi tehdä – ja ylipäänsä tutkimustieto kuntien palvelu- ja organisaatorakenteiden eri kehittämisvaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista – on vielä hyvin vajavaista. Näin ollen on niin, että vaikka tehdä pitäisi, tosiasiaassa konkreettiset päätöksentekovaihtoehdot ovat toistaiseksi epäselvät ja tutkitut asiaperusteet päätöksenteolle riittämättömät. Tällainen tilanne ei ole erityisen otollinen merkittävien uusien linjanvetojen aikaansaamiselle, olipa objektiivinen tarve niille kuinka suuri hyvänsä.

Asian toinen puoli on sitten se, että käytännön päätöksenteossa ei ole koskaan mahdollista odottaa täydellistä tietoa ja varmuutta; jossakin vaiheessa, jota yleensä ei saa itse päättää, on aina pakko tehdä päätöksiä. Ja silloin päätökset on pakko tehdä sen tiedon varassa, joka on käytettävissä, ja usein kokemukseen ja intuitioon luottaen. Tähän on myös kuntapäätäjien oltava valmiita.

Tällaisessa tilanteessa vertailu kehityksessä edellä oleviin talouden osa-alueisiin, benchmarking, on yksi varteenotettava mahdollisuus päästä alkuun. Sen avulla uusia vaihtoehtoja saadaan esille ja välttä-

mättömässä muutosprosessissa päästään vähän nopeammin liikkeelle. Vastauksia edellisessä luvussa esitettyihin kysymyksiin pyritäänkin seuraavassa etsimään juuri tällä menetelmällä.

Pohdittaessa kysymystä kuntien toiminnan laajuudesta ja siten sitä, mitkä palvelut tulisi jatkossa tuottaa kuntien omalla vastuulla ja mitkä taas luovuttaa yksityisen elinkeinoelämän vastuulle, on muun elinkeinoelämän viime vuosien kokemuksista vedettävissä oleva peruslinja varsin selvä. Se kehottaa kuntia keskittymään jatkossa ”asukasomistajiensa” kannalta vain kaikkein tärkeimpiin ydintoimintoihin ja luovuttamaan kaikki muu silloin kun se suinkin vain on mahdollista (= on olemassa tai kehitettävissä yksityisiä toimijoita ja toimivat markkinat) yksityisen sektorin hoidettavaksi. Juuri näinhän on menetelty esimerkiksi teollisuudessa. Siellähän toimintojen joskus suorastaan hätkähdyttävän pitkälle viety ulkoistaminen on ollut yksi viime vuosien keskeisistä megatrendeistä. Esimerkkinä mainitaan usein urheiluvälinevalmistaja Nike, joka kuten myös suomalainen Halti on ulkoistanut kaiken muun paitsi suunnittelun, brändinhallinnan ja markkinoinnin.

Samaan suuntaan puhuu myös se, että uuden talousmallimme myötä julkisen sektorin rooli ylipäänsä on supistumassa ja muuttumassa, ja sitä myötä myös käytettävissä olevat resurssit kuntasektorilla. Tämä pitäisi ottaa huomioon myös kunnassa niin sen omaa roolia pohdittaessa kuin myös arvioitaessa valtiovallan tulevaa roolia suhteessa kuntiin.

Tämä ajattelumalli ei ole ideologinen eikä itseisarvoinen vaan ennen muuta käytännönläheinen ja työnjaollinen. Sen perusidea on varmistaa sekä kunnan omalla vastuulla olevan ”palvelupaletin” että myös muun kuntalaisten tarvitseman palvelutarjonnan hoitaminen mahdollisimman hyvin.

Käytännössä ongelma ei ole kuitenkaan aivan näin suoraviivainen, sillä yhteiskunnallisista hyvinvointipalveluista puhuttaessa on hintalaatusuhteen ohella muitakin tärkeitä tekijöitä – toimitusvarmuus, oikeusturva, saavutettavuus, vaikuttavuus, turvallisuus jne. – jotka olisi kyettävä ottamaan päätöksenteossa huomioon. Samoin on otet-

tava huomioon ne merkittävät kuntakohtaiset erot, jotka vaikuttavat siihen, millaisista yleisemmistä yhteiskunnallisista ja markkinalähtökohdista asioiden kehittämistä joudutaan missäkin tarkastelemaan.

Siinä missä jossakin rintamailla kysyntää on yllin kyllin ja kysymys on ensi sijassa tarjonnan lisäämisestä ja monipuolistamisesta, voi tilanne jossakin syrjäisemmässä kunnassa olla aivan toinen: kysynnän vähäisyys ja hajanaisuus eivät anna mahdollisuuksia kehittää yksityisen tai ns. kolmannen sektorin vaihtoehtoista tarjontaa. Tämän vuoksi asiaa on katsottava myös laajemmin sekä aluetaloudellisena että yleisemminkin palvelumarkkinoiden kehittymiseen liittyvänä kansallisenä kysymyksenä.

Hieman periaatteellisemmalla, strategisen ajattelun tasolla kysymys on siitä, että strategian kaikki kolme osa-aluetta, jotka määrittelevät yrityksen tai minkä tahansa taloudellisen organisaation kilpailuedut, eli omistaja-, liiketoiminta- ja rakennestrategia olisi saatava muodostamaan myös kuntien toiminnassa niin tavoitteenasettelun kuin keinojen osalta tasapainoinen ja tehokkaasti hallittavissa oleva kokonaisuus. Tämän mielenkiintoisen ja tärkeän näkökulman yritysten kilpailuetujen muodostumiseen on kehittänyt Nokian 1980-luvun strategiajohtaja Timo H. A. Koski väitöskirjassaan (Koski 1988), ja se on ollut yksi Nokian uuden tulemisen keskeisiä strategisia perusoivalluksia. Uutta siinä on erityisesti omistajastrategian liittäminen tähän kokonaisuuteen ja sen merkityksen aivan uudenlainen, syvällisempi dynaaminen ymmärtäminen.

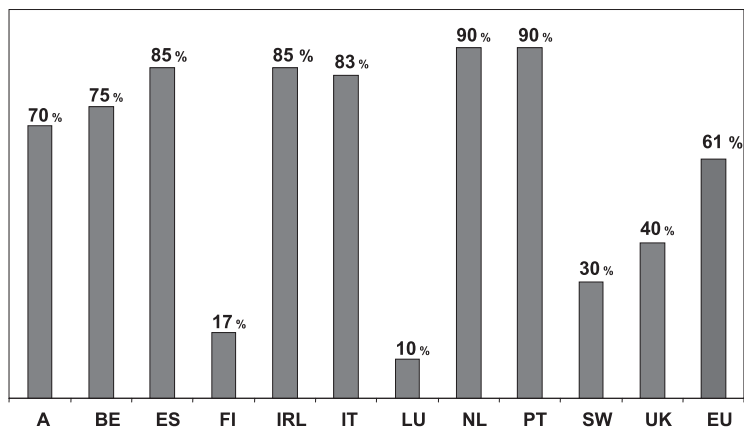
Suomessa on viime vuosina puhuttu varsin paljon julkisten palvelutoimintojen yksityistämisestä ja myös arvosteltu sitä, sekä itse kehityssuuntaa että sen tähänastisia käytännön sovelluksia. Tosiasia on kuitenkin, että tällä rintamalla on tapahtunut toistaiseksi varsin vähän, niin yksittäisten palvelualueiden kuin yleisemmin palvelumarkkinoiden kehittämisessä. Kaikista julkisen sektorin vastuulla olevista palveluistahan vain aivan vähäinen osa on toistaiseksi uskottu yksityisen sektorin hoidettavaksi (tuotettavaksi). Tuoreiden tietojen mukaan kuntien kaikista toimintamenoista yksityisen sektorin asiakaspalveluostot muodostavat alle 5 prosenttia.

Kuvion 8 kansainväliset vertailutiedot esimerkiksi julkisen sektorin siivouspalveluista viittaavat siihen, että Suomi on tällä palvelujen kansantalouteemme aiheuttamaa tuottavuuskuilua kaikista eniten kasvattavalla (vrt. kuvio 6) osa-alueella eurooppalaisittain aivan hantäpäässä. Suomea vähemmän julkinen sektori ostaa yksityiseltä sektorilta siivouspalveluja vain kääpiövaltio Luxemburgissa! Kun Suomessa ostopalvelujen osuus on alle viidenneksen, vastaava luku Hollannissa on peräti 90 prosenttia ja EU-maiden keskiarvokin on yli 60 prosenttia.

Vastaavasti esimerkiksi koulujen, hoivalaitosten ja sairaaloiden ruokapalvelut kunnat hoitavat Suomessa edelleen 90-prosenttisesti ja kuntien kiinteistöpalvelut yli 80-prosenttisesti omana tuotantonaan. Voi aivan perustellusti kysyä, ovatko nämä kunnallisen palvelutuotannon kannalta kaikista strategisinta ydinaluetta. Saavutetaanko tällä ja monilla muilla palvelualueilla toimintojen hoitamisella kunnan toimesta kuntien asukasomistajille sellaista tehokkuutta tai muutakaan lisäarvoa, jota myös joku muu, yksityinen palveluntuottaja, ei voisi aivan yhtä hyvin tarjota? Ja eikö kuntien ja yksityissektorin työnjakoa kehittämällä voitaisi myös vapauttaa kunnallissektorin johdon hermoenergiaa ja ajankäyttöä tärkeämpiin tehtäviin ja siten luoda edellytykset entistä paremman osaamisen kehittymiseen näillä kaikista tärkeimmillä osa-alueilla? Onhan esimerkiksi Helsingin kaupungilla erilaisia palvelutarpeita varten omistuksessaan ja siten kaupungin ”konsernijohtoon” alaisuudessa peräti 124 osakeyhtiötä.

Mahdollisuuksia palvelutuotannon yksityistämislle on Suomessa siis joka tapauksessa yllin kyllin, mikäli siihen vain on selkeitä yhteisiä visioita ja tahtoa.

Yksi tapa päästä aikaisempaa paremmin liikkeelle julkisen ja yksityisen sektorin työnjaon kehittämisessä voisi olla se, että kunnat määrittelisivät – vähän samaan tapaan kuin valtiovalta on tehnyt omien yhtiöidensä osalta – eri palvelutoimintojensa strategisen tärkeysasteen. Siltä pohjalta voitaisiin sitten nimetä kuntien oman tuotajavastuun piirissä pidettävät strategiset ydintoiminnot ja toisaalta



Lähde: Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK)

Kuvio 8: Yksityisten palvelujen osuus Euroopan eri maiden julkisen sektorin siivouspalveluista vuonna 2001

ne toiminnot, joista kuntasektori voi joko luopua kokonaan tai tuotantovastuun osalta.

Yhden käytännönläheisen lähtökohdan tarjoavat ne palvelualueet, joilla on jo nyt muita vaihtoehtoisia toimijoita tai joilla yksityiset palveluntuottajat ovat muilla tavoin osoittaneet aktiivisen mielenkiintonsa liiketoiminta-alueensa kasvattamiseen.

Kansantaloutemme palvelumarkkinoiden toiminnan ja siten palveluyritystemme kilpailukyvyyn kehittymisen kannalta olisi yleisemminkin hyväksi, että kaikki keinotekoiset raja-aidat, kilpailun esteet tai kilpailuedut ja -haitat saataisiin poistetuiksi myös palvelusektorilta. Tällöin myös kunnalla olisi entistä paremmat mahdollisuudet

ostopalvelujen hankkijana ja kilpailuttajana varmistaa, että lopputulos vastaa aidosti sen asukasomistajien etuja. Ja näin yksityisillä palveluntuottajilla vastaavasti olisi entistä paremmat mahdollisuudet reiluun ja todelliset tehokkuusedut huomioon ottavaan ja esiin tuovaan kilpailuun.

Oma erityiskysymyksensä on se, miten palvelumarkkinoita ja -vaihtoehtoja voitaisiin lisätä syrjäisissä kunnissa ja maamme niillä alueilla, joilla nykyisin ei ole ja joille ei aivan helposti luontaisesti ja markkinavetoisesti kehity yksityisiä palvelumarkkinoita. Tässä ehkä julkinen valta voisi kehittää uutta, nykyiseen talousmalliin sopivaa aluepoliittista otetta, jolla markkinoiden toimintapuitteita ja yksityisen sektorin palvelutarjontaa voitaisiin kehittää alueellisesti nykyisestä.

Sen jälkeen kun kunnat ovat määritelleet palvelualoittain eri palvelualueiden strategisen tärkeyden, seuraava askel on määritellä kunkin yksityistettävän tai uudelleen organisoitavan palvelualueen osalta ne keinot, joilla kunta voi varmistaa, että asetettuihin määrä-, laatu- ja hintatavoitteisiin, palvelumarkkinoiden yleiseen toimivuuteen sekä pitkäjänteiseen palveluvarmuuteen ja vaikuttavuuteen voidaan päästä.

Kuntien keinovalikoimahan ei rajoitu suinkaan vain oman organisaation puitteissa tapahtuvaan palvelutuotantoon, vaan tavoitteisiin voidaan päästä myös muilla keinoilla: määrittelemällä määrälliset ja laadulliset palvelutavoitteet, kehittämällä – itse ja yhteistyössä alueen muiden kuntien ja aluekehitysviranomaisten kanssa – markkinoiden toimintaa, luomalla palveluntuottajille tarkoituksenmukaiset toimintapuitteet sekä valvomalla ja varmistamalla tavoitteiden toteutumista. Vastaavasti kuntien pitää omalta osaltaan kehittää osaamistaan ja valmiuttaan toimia niin operatiivisessa kuin omistajaohjauksessakin mahdollisimman ammattitaitoisesti ja tehokkaasti juuri siinä roolissa, joka kunnalla itsellään on kullakin palvelualueella valitseman palvelustrategian toteuttamisessa.

Ja jotta tällä toimintalinjalla päästäisiin kunnan asukasomistajien kannalta pitkäjänteisesti mahdollisimman edullisiin ja toimiviin rat-

kaisuihin, on tärkeää, että palvelujen uudelleen organisoimista tarkastellaan modernilla tavalla riittävän laaja-alaisesti arvoketjuina ja arvojärjestelminä ja ottaen luovalla tavalla huomioon arvoketjujen fyysisten ulottuvuuksien ohella myös niiden muut, immateriaaliset ulottuvuudet.

Hyvä esimerkki tämänsuuntaisesta uusajattelusta – ottamatta tässä yhteydessä kantaa itse asiaan – on vaikkapa Kelassa kehitetty ehdotus terveystalouden palvelujen organisoinnista ns. terveysvakuutusmallin puitteissa. Siinähan itse palvelut olisivat niitä tarvitseville tarjolla niiden luonteen mukaisesti joko paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti, mutta kaikki tietojärjestelmät olisivat kuitenkin aina valtakunnallisia ja yhteisiä, tilaajat ja tuottajat erotettaisiin palvelujen organisoimisprosessissa toisistaan ja palvelujen rahoitus ja organisoitintaperusteet (ml. palveluntuottajien kilpailutus) päätettäisiin valtakunnallisesti.

Mitä valittavaan strategiaan ja rakenteeseen tulee yleisemmin, on teollisuudessa ja muussa avoimessa kilpailussa toimivassa yritystoiminnassa tiedetty jo pitkään, että useimmissa tapauksissa yksittäinen markkinatoimija joutuu lähtemään asetelmasta, jossa valittu strategia määrää rakenteen. Toisin sanoen tämän kirjan kysymyksenasetteluun heijastettuna: vasta sitten kun kunnilla on riittävän tarkasti tiedossa, millaisia palvelusuoritteita niiden vastuualueella tarvitaan ja kenelle (= strategia), voidaan alkaa miettiä sitä, millaisilla organisatorisilla rakenteilla tähän tavoitteeseen voidaan parhaiten päästä.

Tämä olisi otettava huomioon myös kunnissa keskusteltaessa kuntarakenteiden kehittämisestä. Siitäkin huolimatta, että kunnallinen tutkimuksellinen pohjatieto tästä asiasta on vielä puutteellista, voi jo nyt yleisellä tasolla varmasti sanoa, että kysymys ei ole alkuunkaan yksiselitteinen eikä niin yksioikoinen kuin mihin nykyinen pääsuunnaltaan yksikkökojojen kasvattamiseen tähtäävä keskustelu näyttäisi viittaavan. Samoin joltisenkin varmasti voi sanoa jo nyt myös sen, että kun lisää tutkimustietoa saadaan päätöksenteon pohjaksi, se tulee entistään vakuuttavammin osoittamaan, että toiminnan mitta-kaavaedut vaihtelevat mitä suurimmassa määrin eri palvelutoiminto-

jen välillä. Näin ollen on todennäköistä, että siinä missä joidenkin palvelujen kilpailukykyinen tuottaminen vaatii nykyistä suurempia yksikkökokoja, voi tarve jollakin toisella palvelualueella olla aivan päinvastainen.

Tällainen pohjatieto on välttämätöntä kuntien palvelustrategioiden kehittämisen kannalta. Ja vasta kun kuntien tulevaisuuden palvelualueet ja palvelustrategiat ovat selvillä, voidaan alkaa kunnolla pohtia sitä, millaisilla rakenteilla – fyysisillä hallinnollisilla rajoilla ja myös muilla nykyaikaisen teknologian ja organisaatio-osaamisen mahdollistamilla institutionaalisilla järjestelyillä – valittuja strategioita voidaan parhaiten toteuttaa.

Näin ollen yksipuolinen keskustelu kuntarakenteen kehittämistä ei saavuta tarkoitustaan, jos sitä ei yhdistetä eri palvelualueiden todellisuuteen.

Argumentaatiota sille, että kuntarakenteella ei kaiken kaikkiaan-kaan olisi sellaisenaan ratkaisevaa eikä varsinkaan yksiselitteisen yksisuuntaista vaikutusta kunnallistalouden kokonaiskustannusten kehittymiseen, voidaan saada Suomen ja Ruotsin verovertailuista. (Samaan suuntaan viittaavat myös vastaavat Suomen ja Ruotsin väliset työllisyysvertailut siltä osin kuin ne ovat aineiston rajoitteiden vuoksi mahdollisia.)

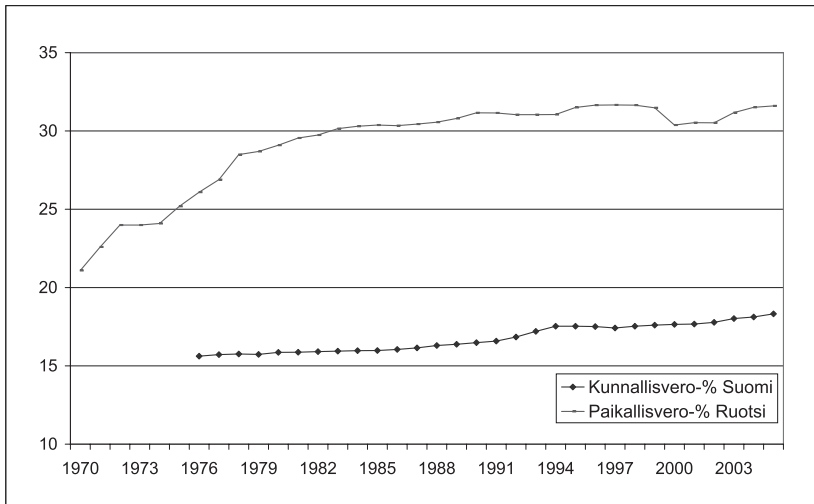
Jos nimittäin kuntarakenne olisi niin merkittävä ja yksiselitteisesti kuntasektorin yksikkökokoon sidoksissa oleva asia kuin mihin viimeaikainen suomalainen keskustelu näyttäisi viittaavan, pitäisi eron näkyä erilaiset rakennestrategiat alue- ja paikallishallintonsa organisoimisessa jo kauan sitten valinneiden Suomen ja Ruotsin verorasituksen kehityssuunnissa.

Jos nykyistä suurempi kuntakoko – jota Ruotsissa merkitsevät kuntien (”blandkommuner”) ja keskushallinnon välissä olevat, itse näistä verotusoikeutta käyttävät ns. suurkunnat tai maakunnat (landsting) – merkitsisi parempaa tehokkuutta, sen olisi pitänyt näkyä Ruotsissa jo 1970-luvun alkupuolelta lähtien verorasituksen hitaampana kehityksenä kuin Suomessa. Näin ei ole asianlaita esimerkiksi kunnallis- ja alueportaan (Ruotsin landsting) aiheuttaman verorasi-

tuksen osalta (kuvio 9). Tasoerohan on pysynyt 1970-luvun lopulta aina näihin päiviin asti jokseenkin vakiona.

Tämä tarkastelu viittaa siihen, että suomalaisessa ajankohtaiskeskustelussa olisi syytä panna ainakin vielä toistaiseksi jätit hattuun ennen liian hätäisiä johtopäätöksiä ja toimenpiteisiin ryhtymistä niin-kin kauaskantoisessa asiassa kuin kuntarakenteen kehittämisessä. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä on vielä huolellisesti selvitettävä, millaisia vaikutuksia vaihtoehtoisilla kuntarakenteilla ja muillakin palvelumarkkinoiden toimivuutta edistävillä erilaisilla institutionaalisilla järjestelyillä todennäköisesti olisi.

Pyrittäessä löytämään kuntien vastuulla oleviin palvelutoimintoihin sopivat mittasuhteet ja siten paras mahdollinen tehokkuus on jo kauan ollut tiedossa, että kuntien on oltava keskenään yhteistyössä. Juuri tähänhän nykyiset kuntayhtymät tähtäävät.



Lähde: Tilastoaineiston hankinnan ja muokkauksen on suorittanut Hannu Kaseva Etlassa.

Kuvio 9: Kunta- ja aluehallinnon verorasitus Suomessa ja Ruotsissa. Suomen kunnallis- ja Ruotsin paikallisverorasitus (kunnat + maakunnat), keskimääräiset efektiiviset veroäyrit vuosina 1970–2005 (Suomi vuodesta 1976), %.

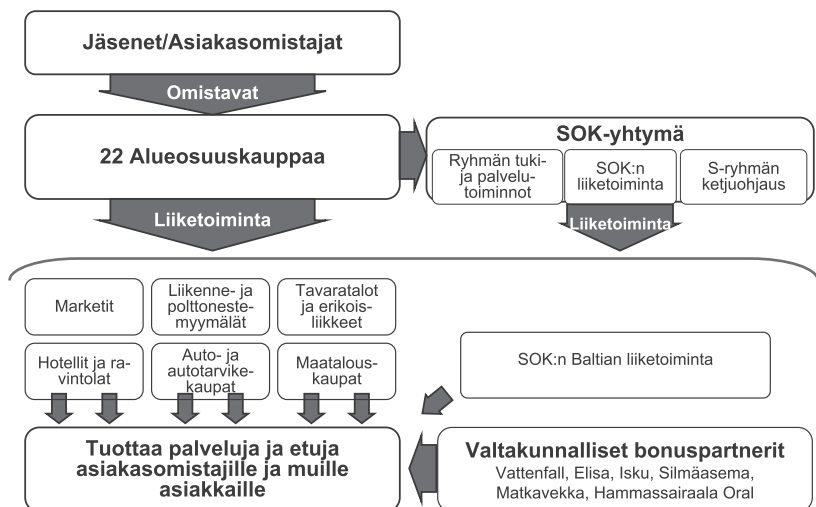
Ajankohtainen kysymys tältä osin on kuitenkin se, onko tämä perinteinen toimintamalli ajan tasalla ja millaisilla uusilla yhteistointamalleilla ja -rakenteilla yhteistyö onnistuisi parhaiten. Tässä yhteydessä tärkeä huomioon otettava seikka ovat myös ylipäänsä uuteen talousmalliimme liittyvät yhteistoiminnan roolin ja yhteistyömuotojen muutokset.

Vaihtoehtoisia malleja osuustoiminnasta

Tällä osa-alueella mielenkiintoinen vertailukohde kuntien kannalta on verkostotalouden edelläkävijä osuustoiminta ja sen piirissä tapahtunut viimeaikainen kehitys. Erityisen mielenkiintoinen kuntien kannalta on nykyaikainen palvelusektorin osuustoiminta, joka on viime vuosikymmeninä kehittänyt niin kaupan kuin pankki- ja vakuustointiminnan piirissä voimakkaasti ja menestyksellisesti yhteistointintaorganisaatioitaan.

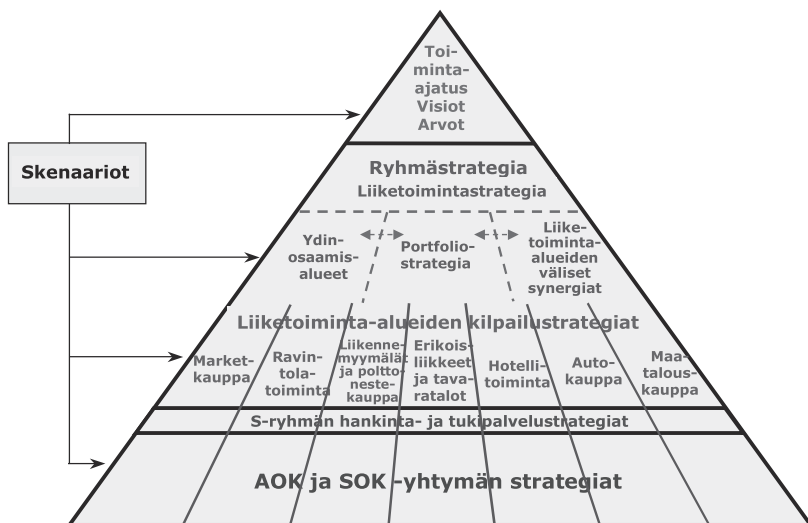
Nämä esimerkit, joita seuraavassa tarkastelen S-ryhmän näkökulmasta, ja niiden kehittämiseen sisältyvä monien vuosikymmenien mittainen kokemus voisivat tarjota mielenkiintoisia vaihtoehtoisia malleja kuntien palvelutoimintojen kehittämiseksi niin palvelustrategioiden kuin eri palvelualueille tarkoituksenmukaiset mittasuhteet tarjoavien palvelurakenteidenkin osalta.

Kuntien kannalta mielenkiintoisia ovat osuuskauppojen ja -pankkien yhteistyömallien ja -rakenteiden ohella myös niiden operatiivinen ja omistajaohjaus, joiden kehittämiseen osuustoiminnan piirissä on uhrattu viime vuosina paljon aikaa ja vaivaa. Esimerkiksi vastikään 100-vuotisvirstanpylväänsä ohittaneessa S-ryhmässä, joka on toiminut läpi vuosikymmenien osuustoiminnalle ominaisella mutta liiketoimintamallina vaativalla verkstorakenteella (kuvio 10), on joustavan toiminnan varmistamiseksi jouduttu kiinnittämään runsaasti huomiota mm. ryhmän strategiseen viitekehykseen ja strategiahierarkiaan (kuvio 11), jota edellä jo hieman sivuttiinkin yrityksen kilpailukyvyyn eri osatekijöitä tarkasteltaessa.



Lähde: Neilimo 2005: 41

Kuvio 10: S-ryhmän rakenne



Lähde: Lahti 2001: 39

Kuvio 11: S-ryhmän strateginen viitekehys

Oleellista tässä kirjassa käsiteltävän aihepiirin kannalta on S-ryhmän verkostotalouteen perustuvan toimintamallin ydinajatus yhdistää alueellisesti hajautetun perusrakenteensa kautta toiminnan läheisyys ja palvelun laatu (alueosuuskaupat) valtakunnallisella tasolla yhdessä hoidetuilla ketju- ja asiantuntijatoiminnoilla (= SOK-yhtymä) saavutettaviin erityisosaamiseen ja tehokkuusetiuihin. Samoin tärkeitä ovat S-ryhmässä noudatetut periaatteet ja käytännön toiminnassa saadut kokemukset tällaisen, kuntienkin yhtenä kehittämisvaihtoehtona ajateltavissa olevan mallin operatiivisesta ja omistajaohjauksesta.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista mennä kovin syvälle mittavan ja moniulotteisen S-ryhmän organisoitumisen moniin tärkeisiin yksityiskohtiin. Lukija voi kuitenkin itse mielessään testata tätä ajatusmallia kuntien toimintaan kuvion 10 avulla korvaamalla kuviossa olevat S-ryhmän termit seuraavasti:

- alueosuuskauppojen tilalle kunnat ja kuntayhtymät
- SOK-yhtymän ja sen puitteissa toimivien tuki- ja palvelutoimintojen ja ketjuohjauksen tilalle Suomen Kuntaliitto (Keskusosuuskunta Suomen Kunnat, KSK à la SOK / Osuuskunta Osuuspankkikeskus), Efeko Oy jne.
- ”liiketoimintalaatikkojen” marketkaupan, liikennemyymälöiden ym. asiakaspalveluyksiköiden tilalle terveyskeskukset, koulut, keskussairaalat jne.
- S-ryhmän valtakunnallisten bonuspartnerien tilalle kunnille toimitussopimusten perusteella tiettyjä erityispalveluja toimittavat yksityiset palveluntuottajat sekä
- asiakaspäässä olevien ”palvelut ja edut asiakasomistajille” tilalle nykyiset kuntasektorin vastuulla olevat palvelut.

Kysymys kuuluu, *miksi kunnat, joiden perusvastuut ja -toiminnot ovat kaikissa kunnissa pitkälle samat, eivät voisi organisoiua ja tuottaa tarvittavat palvelut tai osan niistä jollakin vastaavansuuntaisella tavalla yhdessä.*

Erityisen mielenkiintoiseksi ja hyödylliseksi tämä vertailu muodostuu kuitenkin vasta sitten kun on aikaa ja mahdollisuuksia tarkas-

tella asiaa aivan konkreettisesti ja käytännön tapausten avulla. Tällöin olisi ensin vertailtava sitä, miten toimintojen suunnittelu, käytännön toiminnot ja niiden ohjaus tapahtuvat S-ryhmässä ja miten ne nykyisin hoidetaan ”Suomen kunnat -konsernissa” – jos lukijan mielikuvi- tus riittää kuvittelemaan nykymallin sellaiseksi. Sen jälkeen voitaisiin visioida, miltä ne voisivat näyttää, jos kuntien palvelutoiminta orga- nisoitaisiin uudelleen osuustoimintamallin esikuvaa ja kokemuksia hyväksi käyttäen.

Jo nyt voin vakuuttaa, että ero nykyiseen on suuri. Ja vaikka on itsestään selvää, että kaikkea kuntien toimintaa ei voida toteuttaa yksi yhteen S-ryhmän – tai osuuspankki- tai Lähivakuutus-ryhmän – mal- lilla, niin itse uskon, että varsin monet tämän mallin perusideoista olisi mahdollista räätälöidä myös kuntien tarpeisiin tavoilla, jotka olisivat omiaan parantamaan niin kuntien palvelujen taloudellista tehokkuutta kuin palvelujen laatuakin.

S-ryhmän tapaisella toimintamallilla kunnissa voitaisiin saavuttaa monia etuja nykytilanteeseen nähden.

- Esimerkiksi voitaisiin säilyttää palvelutoiminnan asiakasyhtey- den läheisyys mutta hyötyä samalla palvelujen tuottamisessa myös suurtuotannon eduista siltä osin kuin se on eri palvelu- alueilla mahdollista – ja mikä ehkä on vieläkin tärkeämpää, jokaisella palveluketjun osa-alueella juuri siinä mittakaavassa, joka kulloinkin on vaadittavan hinta-laatusuhteen kannalta edullisinta.
- Kunkin palvelutoiminnan arvoketju voitaisiin käytännössä or- ganisoida siten, että paikallista asiantuntemusta hyödynnetään niissä toiminnoissa, joissa se on tarpeellista (esim. asiakaspal- velussa tai ulkopuolisten palveluntuottajien valinnassa, oh- jaamisessa ja valvonnassa). Vastaavasti voitaisiin myös taata, että käytettävissä on parasta mahdollista valtakunnan tason erityisasiantuntemusta niissä toiminnoissa (esim. materiaali- ja laitehankinnoissa, toimipaikkojen suunnittelussa, ulkopuolisten palveluntuottajien kilpailutuksessa tarvittavassa asiantuntemuk- sessa jne.), joissa se on tarpeellista.

Tietoruutu 2: **S-ryhmä hyvinvointipalvelujen markkinoijaksi vai hyvinvointipalvelujen tuottamisestako uusi toimiala S-ryhmälle?**

S-RYHMÄN ESIMERKKIIN PEREHTYMINEN on mielenkiintoista tässä yhteydessä myös siksi, että SOK:n pääjohtaja Kari Neilimo on vastikään ilmoittanut, että S-ryhmässä tutkitaan parhaillaan ryhmän oman liiketoiminnan laajentamista hyvinvointipalveluihin (ks. OT 2005). Näin ollen S-ryhmä kattavasti koko maahan levinneine toimipisteineen, joita on nykyisin yhteensä lähes 1 400 (+ 300 polttoaineen jakelupistettä), voi tulevaisuudessa olla myös yksi kuntasektorin varteenotettava yhteistyökumppani.

S-ryhmä tuottaa asiakasomistajilleen nykyisin erilaisia palveluja mm. hoteleissa ja matkailuyrityksissä, ja ”erityisesti ikääntyvän väestön ja työssäkäyvien ns. vapaat palvelut – astumatta kuitenkaan kuntien reviirille – ovat Neilimon mukaan tällä hetkellä S-ryhmän kannalta kiinnostavia” (Savon Sanomat 18.11.2005).

Vaikka S-ryhmä ei toistaiseksi ole linjannut julkisuudessa tämän tarkemmin omia suunnitelmiaan, voisi edellä sanotun perusteella ideaa kehitellä eteenpäin ja ajatella, että S-ryhmän rooli jo aivan lähitulevaisuudessa voisi olla jompikumpi seuraavista vaihtoehdoista tai molemmat yhdessä:

- joko nykyisin joidenkin kuntien vastuulla olevien palvelujen tuottamisen uudelleenorganisointi (niin että S-ryhmä lisää toimialaansa uuden, yhteiskunnallisten palvelujen toimialan ja siihen liittyen osittain tai kokonaan omassa omistuksessaan olevan toimipisteketjun)
- tai uusien bonuspartnereiden hankkiminen tällä toimialalla jo toimivista yrityksistä. – Nythän sillä on kuvion 10 mukaan partnerinaan jo mm. Hammassairaala Oral.

KYSYMYSTÄ OSUUSTOIMINNAN ROOLISTA kunnallisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta on syytä pohtia Kari Neilimon tuoreen avauksen pohjalta tässä yhteydessä myös hieman yleisemmin. Peruskysymys tältä osin kuuluu, kuinka pitkälle ja kattavasti kunnallinen palvelutuotanto voitaisiin maassamme järjestää osuustoiminnalliselle pohjalle.

Kysymys ei ole pelkästään hypoteettinen, eikä edes aivan uusikaan. Kansainvälisesti tästä on moniakin esimerkkejä. Esimerkiksi USA:n terveydenhoitoalalla on toiminut yli puolen vuosisadan ajan HealthPartners, Inc -niminen osuuskunta, jonka liikevaihto on nykyisin 1,4 miljardia USA:n dollaria. Vastaavantyyppisiä esimerkkejä on myös mm. Japanissa.

Suomesta tällaiset yritykset vielä puuttuvat, mutta mitenkään itsestään selvää se ei kuitenkaan ole. Muistissani on nimittäin eräs keskustelu, jon-

ka kävin 1990-luvun alussa SOK:n aikaisemman pääjohtajan, vuorineuvos Martti Mustosen kanssa. Mustonen pohdiskeli pyynnöstäni ääneen, mitä asioita hän tekisi toisin, jos hänelle tarjottaisiin siihen uusi mahdollisuus.

Mustosen vastaus liittyi suoraan edellä esittämäni kysymykseen osuustoiminnan roolin kattavuudesta ja rajoista. Hän nimittäin totesi, että jos hän nyt saisi lähteä organisoimaan suomalaista osuustoimintaa alusta lähtien uudelleen, niin hän lähtisi liikkeelle omistukseen keskittyvistä holding-tyyppisistä alueosuuskunnista. Niiden jäsenistön muodostaisi koko toimialueen väestö tai mahdollisimman suuri osa siitä, ja ne organisoisivat eri toimialoilla toimivien yritystensä kautta oman toimialueensa väestölle mahdollisimman kattavasti kaikki ne elinkeinoelämän osa-alueet – tavaroiden ja palveluiden tuottamisen ja vaihdannan – joiden organisoimiseen osuuskunnan jäsenillä olisi halua ja tarvetta. Käymässämme keskustelussa olivat toimialoina esillä lähinnä nykyiset pel-lervolaiset toimialat eli kauppa, teollisuus ja rahoitus. Tulkitsen kuitenkin keskustelua niin, että Mustosen ajattelun henkeen olisi aivan hyvin sopinut myös toiminta erilaisten yhteiskunnallisten palvelujen tuottajana.²

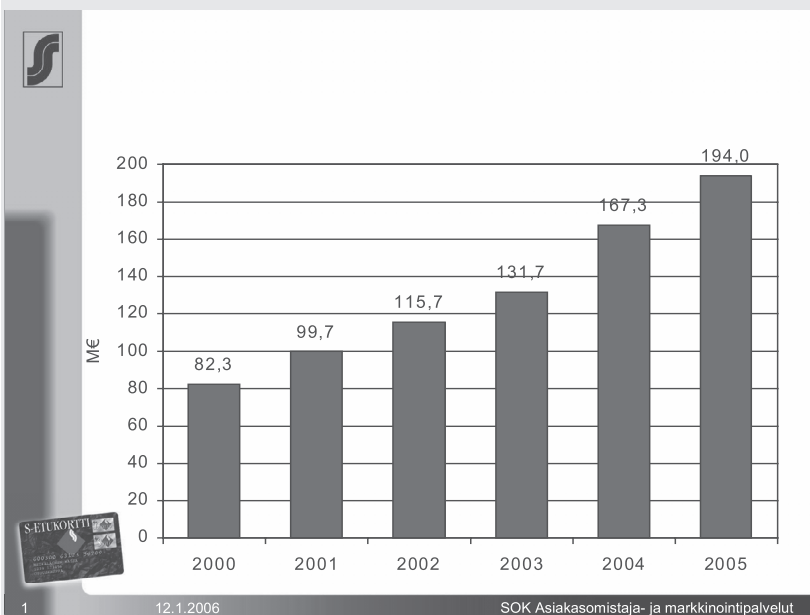
Tältä pohjalta – ottamatta tässä yhteydessä sen kummemmin kantaa Mustosen esittämän organisaatiomallin realistisuuteen – voisi myös tämän päivän jo valmiiksi erittäin osuustoiminnallisessa Suomessa asiaa kehittää hieman enemmänkin. Yhtenä kehittämisvaihtoehtona voitaisiin pohtia sitä, mitä hyötyjä ja haittoja joidenkin yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisen ja tuotannon organisointi osuustoiminnalliselta pohjalta toisi mukanaan. Ja jos ajatus ottaisi tulta, voisi seuraavaksi miettiä myös sitä, voisiko esimerkiksi jo nyt jäsenpohjaltaan yli puolitoistamiljoonaisella, liiketoiminnallisesti monialaisella ja alueellisesti kattavalla S-ryhmällä – tai jollakin muulla olemassa olevalla laajapohjaisella osuustoimintaryhmällä – olla jokin laajempikin rooli tämän hankkeen käytännön organisoimisessa. Edellyttäen luonnollisesti kuitenkin sitä, että kyseessä oleva palvelutoiminto soveltuisi osuustoiminnalliseen yrittämismalliin ja olisi kyseisen osuustoimintaryhmän strategian mukainen.

ERÄS MIELENKIINTOINEN YKSITYISKOHTA pohdittaessa osuustoiminnallisen S-ryhmän roolia hyvinvointipalvelujen tuotannon uudelleenorganisoinnis-

² Noihin samoihin aikoihin toinen keskustelukumppani, jonka kanssa käymissämme keskusteluissa ajatus osuustoiminnallisten organisaatiomallien ja -kokemusten hyödyntämisestä myös hyvinvointipalvelujen tuottamisessa oli aivan eksplisiittisesti esillä, oli sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Markku Lehto. Myös hän on joissakin puheenvuoroissaan ottanut ajatuksen myöhemminkin esille.

sa liittyy S-ryhmän mittavaksi kehittyneeseen bonusjärjestelmään (kuvio 12). Asian mielenkiintoisuus liittyy tässä yhteydessä nimenomaan niihin uusiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin, joita hyvinvointipalvelujen liittäminen bonusjärjestelmän piiriin voisi tuoda tullessaan. Paitsi että hyvinvointipalvelujen ostot tietenkin kartuttaisivat normaalisti asiakasomistajien bonuskertymää, voisi nimittäin ajatella, että bonusjärjestelmään liitettäisiin uutena hyvinvointitoimialaa koskevana erityiselementtinä myös ominaisuuksia, joilla kannustettaisiin asiakasomistajia hoitamaan entistä paremmin ennaltaehkäisevästi omaa terveyttään tai joilla palkittaisiin heidän ”investointejaan” terveyttä edistäviin tarkoituksiin.

En halua mennä tässä yhteydessä pidemmälle tämän uuden talousmallimme perusfilosofiaan sinänsä hyvin istuvan, mutta samalla monia periaatteellisia ja käytännön ongelmia sisältävän aihepiiriin yksityiskohtiin. Niistähän saimme jo pientä esimakua Sitran yliasiamiehen Esko Ahon puututtua vastikään asiaan. Totean vain, että jos hyvinvointipalvelumarkkinoiden kehittämisessä nähtäisiin yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi lisätä tällaisia kannustuselementtejä, ei varmaan olisi teknisesti mitenkään yli-

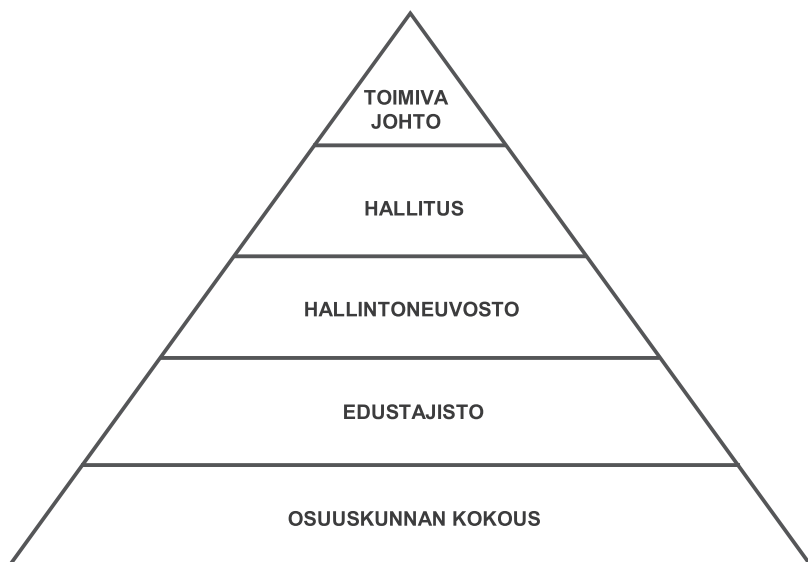


Kuvio 12: Asiakasomistajille maksettu bonus vuosina 2000–2005

voimaista – vaikka vakuutusalan kokemuksia (mm. ajoneuvot) hyödyntäen – kehittää S-ryhmän nykyistä bonusmallia tähän suuntaan.

Yksi tärkeä kysymys puhuttaessa niin osuustoiminnan kuin kuntienkin puitteissa harjoitettavasta kansanliikepohjaisesta tai muutoin yhteisesti (kunnallisesti) harjoitettavasta liiketoiminnasta liittyy omistajaohjaukseen. Erityisongelma on molemmissa tapauksissa löytää oikea tasapaino kansanvallan ja asiakas- tai asukasomistajien sitoutumisen vaatiman läheisyyden sekä toisaalta yhä mittavammiksi ja monimutkaisemmiksi muuttuvien liiketoimintojen tehokkaan omistajaohjauksen edellyttämän asiantuntemuksen välillä.

Osuustoiminnasta saatujen kokemusten perusteella käytännön ongelma ei liity niinkään omistajaohjauksesta vastaavien hallintoelinten rakenteeseen, joka noudattaa esimerkiksi S-ryhmässä niin alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla samaa osuustoiminnallista perusmallia (kuvio 13). S-ryhmässä näitä lakisääteisiä hallintoelimiä



Lähde: SOK Viestintä ja julkaisut

Kuvio 13: Päätöksenteko S-ryhmässä

täydentävät eri liike- ja tukitoiminnoissa (viestintä, talous, HR) valtakunnallisella tasolla vielä ns. ketjuhallitukset.

Pikemminkin kyseessä on erityisesti ns. toisen asteen osuuskuntien (vastaavat kuntasektorilla kuntayhtymätasoa, kuntien liikelaitoksia sekä tytär- ja osakkuusyhtiöitä) omistajaedustusta koskeva käytännön tulkinta ja siten se, millaisia henkilöitä – jäsenosuuskunnan toimivan johdon edustajia (alueosuuskaupan toimitusjohtaja) vai perusjäsenistöä edustavia hallintohenkilöitä tai ehkä ulkopuolisia asiantuntijoita – hallitusten ja hallintoneuvostojen jäseniksi tulisi nimittää.

Tähän mennessä kysymys on palvelusektorin osuustoiminnan piirissä kulminoitunut käytännössä liikkeenjohdon edustukseen ja siihen liittyviin mahdollisiin intressiristiriita- ja jääviyskysymyksiin. Esimerkiksi S-ryhmässä asia on ratkaistu alueosuuskauppojen keskinäisen sopimuksen perusteella siten, että SOK:n hallintoneuvoston jäsenistä liikkeenjohdon edustus ei voi ylittää kahta kolmasosaa. Vastaavasti osuuspankkiryhmässä on sovittu, että liikkeenjohdon edustajia voi olla Osuuspankkikeskus Osuuskunnan ja OKOn yhteisessä hallintoneuvostossa enintään kolmannes.

Varsinkin voimakkaasti kasvaneissa ja kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa toimivissa tuottajaosuuskunnissa on kuitenkin viime aikoina käyty lisääntyvästi keskustelua myös siitä, riittääkö osuuskuntien perusjäsenistön piiristä valittavien hallintohenkilöiden asiantuntemus ja liike-elämän kokemus takaamaan kooltaan ja liiketoimintojen vaativuudelta kasvaneiden osuuskuntien omistajaohjauksen tehokkuuden ja ammattitaidon vai pitäisikö sitä täydentää valtionyhtiöiden tapaan ulkopuolista ammattiliikkeenjohdon asiantuntemusta edustavilla, mutta omistajien valtuuttamina omistajaedustajina omistajavaltaa käyttävillä jäsenillä. Näin ovat tähän mennessä jo menetelleet mm. HK Ruokatalo Oyj ja M-real Oyj.

Tämän osuustoiminnan – kuten myös valtionyhtiöiden – piirissä käydyn keskustelun ja kokemuksen perusteella herää hyvin luontevasti kuntia koskeva kysymys, joka liittyy esimerkiksi tietyillä erityisosaamisalueilla (esimerkiksi erityissairaanhoidossa) toimivien kun-

tayhtymien sekä kuntien omistamien yhtiöiden ja liikelaitosten omistajaohjauksen tehokkuuteen ja ammattitaitoon.

Tuntuisi aika selvältä, että nykyinen malli, jossa kunnallista kansanvaltaa, asukasomistajatahtoa, edustavat kuntayhtymien ja kuntien omistamien osakeyhtiöiden hallinnossa ns. maallikot, todennäköisesti sisältää samoja ongelmia. Esimerkiksi joillakin erityisalueilla kuntayhtymien päätöksenteossa kyse on usein ihmishengistä (päätökset esimerkiksi erikoissairaanhoidon lääkehankinnoista ja lääkityseriaatteista sekä huipputekniikkaa edustavien kalliiden laitteiden hankinnoista). Kun keskustelun toisena osapuolena on alan erityisammattitaitoa edustava huippuasiantuntija, saattavat täysin maallikopohjalta toimivat hallintohenkilöt joutua niin taloudellisen erityisasiantuntemuksensa osalta kuin eettisestikin sellaisiin käytännön päätöksentekotilanteisiin, joihin heidän tietonsa ja kokemuksensa eivät aivan yksinkertaisesti riitä ja jotka siten ovat sekä yksilötasolla kohtuuttomia että omistajaohjauksen tehoa (ja siltä edellytettävää laatua) heikentäviä.

Mitä viimein palvelujen toimitusvarmuuteen ja palveluverkon tulevaisuuteen tulee, niin se on kysymys, jota osuuskuntien jäsenet ovat joutuneet omalta osaltaan miettimään jo vuosikymmeniä pyrkiessään huolehtimaan siitä, että osuuskuntien liiketoimintarakenteet pysyvät ajan tasalla ja tehokkaina toimintaympäristön muuttuessa.

Osuustoiminnan piirissä saatu kokemus osoittaa erityisen kouriintuntuvasti todeksi sen, että yksittäisissä päätöksentekotilanteissa vastakkain ovat usein vaikeasti yhteen sovitettavalla tavalla teknokraattiset laskelmat liiketaloudellisesta tehokkuudesta ja jäsenistön kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen huoli itseään lähimpänä olevien toimipaikkojen – ja niiden kautta perimmältään aivan sanamukaisesti omien elämisen edellytystensä – tulevaisuudesta. ”Omista” toimipaikoista pyritään pitämään demokratian (ks. tietoruutu 3) sallimien mahdollisuuksien puitteissa kynsin hampain kiinni, koska pelkona on, että toimipaikan sulkemisen jälkeen liiketaloudelliset laskelmat seuraavaksi osoittavat kannattamattomaksi koko alueen, esimerkiksi jonkin syrjäisen alueen maidontuotannon, toiminnan jatkamisen.

Tietoruutu 3: **Demokratian paradoksi kunnissa ja osuuskunnissa**

TOIMIESSANI 1990-LUVULLA osuustoiminnan parissa kävin läpi mielenkiintoisen keskustelu- ja oppimisprosessin silloin Yalen yliopiston professorina toimineen Bengt Holmströmin kanssa. Kun tiesin yhdysvaltalaisissa huippuyliopistoissa (Yalea ennen Stanfordissa ja sen jälkeen MIT:ssä) toimineen Holmströmin olevan yksi maailman johtavia organisaatiotaloustieteen asiantuntijoita – ja vielä suomalainen – halusin tutustuttaa hänet osuustoimintaan ja saada hänet sitä kautta mukaan silloisiin suomalaisen osuustoiminnan kehittämispohdiskeluihimme. Prosessi, jossa Holmström perehtyi itselleen tyypillisellä perinpohjaisuudella ja vakavuudella tähän hänelle entuudestaan jokseenkin tuntemattomaan aihepiiriin, kannattaa kerrata lyhyesti tässä yhteydessä, koska sillä oli tärkeä yhtymäkohta tämän kirjan aihepiiriin ja erityisesti tässä luvussa esillä olevaan kuntien kehittämisproblematiikkaan.

Ekonomistina Holmström aloitti pohdintansa siitä, miksi osuustoiminta organisoituu sillä tavalla kuin organisoituu – kansanvaltaisesti, demokraattisesti – kun sen omaksuman tavan tiedetään olevan taloudellisten toimintojen organisointiperiaatteena selvästi muita vaihtoehtoja (oy / euro per ääni) tehottomampi. Organisaatioevoluutioon (= organisaatiot kehittyvät suhteessa toimintaympäristönsä tarpeisiin) hyvin perehtyneenä hän ei kuitenkaan suoralta kädeltä lähtenyt tuomitsemaan tätä osuustoiminnallista perusratkaisua. Hänen asenteensa oli, että jos se on onnistunut selviämään jo niin pitkään (ainakin puolitoista vuosisataa) käytännön talouselämän eloonjäämististelussa, siihen pitää olla jokin järkevä syy. Sen sijaan hän alkoi pohtia, mitkä taloudellis-loogiset perusteet voivat olla tällaisen ratkaisun takana.

Itseään ensi alkuun tyydyttävän vastauksen Holmström löysi vertaamalla osuustoiminnan organisoimisen lähtökohtia kuntaan. Hän arveli, että molemmissa tapauksissa kyse täytyy olla ihmisten perusturvallisuudesta ja tarpeesta estää ketään joutumasta muiden kanssaihminen epäoikeudenmukaisesti väärinkäyttämäksi. Tällainenhan tilanne on silloin kun ihmiset ovat syystä tai toisesta erityisen vahvasti sidoksissa johonkin itselleen taloudellisesti merkittävään asiaan. Kotikuntaansa asukkaat ovat tunnetusti kiinni varsin syvillä ja vaikeasti irrotettavilla juurilla (asunto, työpaikka, lasten koulut, ystävät, suku jne.). Samoin on laita myös osuuskunnissa, joihin niiden jäsenet ovat kiinnittyneet jonkin itselleen taloudellisesti merkittävän ja vaikeasti muulla tavoin hoidettavan erityistarpeen

perusteella (esim. osuusmeijereissä merkittävät investoinnit tuotantorakenteisiin, tuotteena helposti pilaantuva maito).

Jotta tällainen organisaatio voisi ylipäänsä syntyä ja saada kannattajia, kunta asukkaita ja osuuskunta jäseniä, sillä pitää olla pelisäännöt, joihin luottaen ihmiset uskaltautuvat lähteä siihen ylipäänsä mukaan. Juuri tämä taloudellisesti rationaalinen tehtävä demokraattisella hallintoperiaatteella on niin kunnissa kuin osuuskunnissakin. Jos tällaisella organisoitumisella saavutettavat kokonaishyödyt ovat suuremmat kuin ne kustannukset ja tehokkuustappiot, joita demokratiasta ja sen harjoittamisesta koituu, on organisoitumiselle olemassa myös rationaaliset taloudelliset perusteet, Holmström järkeili. Ja jatkoi entistä innostuneempana perehtymistään osuustoimintaan.

Yksi näkyvä tulos yhteistyöstämme oli Holmströmin Pellervo-Seuran 100-vuotisjuhlavuonna 1999 järjestetyssä kansainvälisessä osuustoimintaseminaarissa pitämä huippumielenkiintoinen puheenvuoro *Osuuskuntien tulevaisuus yritysmaailman murroksen valossa*. Sittemmin sekä Liiketaloudellinen Aikakauskirja että Kansantaloudellinen Aikakauskirja julkaisivat sen, ensiksi mainittu alkuperäisenä englanninkielisenä versiona ja jälkimmäinen suomennettuna.

Tietenkään osuustoiminnassa sen paremmin kuin kunnissakaan ei voida pidemmän päälle sulkea silmiä liiketaloudellisilta tosiasioilta. Osuustoiminnalla ei ole myöskään tarjota mitään yleispäteviä malleja näihin vaikeisiin, viime kädessä poliittista harkintaa vaativiin ratkaisuihin. Ratkaisun avaimet tämän umpisolmun avaamiseen löytyvät useimmiten luottamuksesta. Jos sitä on, jäsenistön edustajien on helpompi hyväksyä kipeätkin leikkaukset.

Luottamuksen rakentamisesta osuustoiminnalla on sen sijaan paljon käytännön kokemusta, monesti kantapään kautta saatua. Tämän kokemuksen perusteella voidaan nostaa esiin eräitä näkökohtia, joiden tärkeys välttämättömän luottamuksellisen ilmapiirin rakentamisessa on korostunut osuustoiminnallisia rakenneratkaisuja tehtäessä.

- o *Tarkastelujen aikajänne*. Ratkaisujen perustelujen on oltava kansanvaltaisessa päätöksenteossa pitkäjänteisiä. Tavoitteena ei ole lyhyen aikavälin voiton maksimointi vaan pitkän aikavälin hy-

vinvointi, kohtuullisuus ja koko elämänpiirin toimintaedellytykset.

- *Taloudellisten laskelmien kattavuus.* Rakenneratkaisuja harkittaessa yksikkökohtaisten liiketaloudellisten laskelmien ohella huomiota on yritettävä kiinnittää myös siihen, miten eri ratkaisuvaihtoehdot vaikuttavat kyseisen liiketoiminnan ja jäsenten omien yritysten muodostaman kokonaisuuden tasolla. Varsinkin tuottajaosuustoiminnassa jäsenet kokevat, että kun heillä on tosiasiallisesti – Valion 90-luvun alun hallintoneuvoston puheenjohtajan Niilo Mäen käyttämää osuvaa ilmaisua lainatakseeni – ikään kuin ”avotilisuhde” osuuskuntaansa, myös toiminnan taloudellisuutta on tarkasteltava koko arvoketjun osalta siten, että päätöksenteon apuna käytettävissä tarkasteluissa otetaan huomioon osuuskunnan talouden ohella myös jäsenten maatilayritysten – ja koko talousalueen – talous.
- *Yksittäisten asiakas- ja jäsenomistajien näkökulma.* Mikäli jäsen-demokratia toimii ja sen myös halutaan toimivan, ratkaisut on kyettävä perustelemaan siten, että myös yksittäiset jäsenet, joilla viime kädessä on päätösvalta, voivat kokea tehtävän ratkaisun myös oman taloutensa ja oman elinpiirinsä kannalta edulliseksi – tai edes tarjolla olevista huonoista ratkaisuista päätöksentekohetkellä vähiten huonoksi.
- *Strategisen ajattelun ja huolella valmisteltujen strategiaprosessien tärkeys.* Mitä suuremmiksi osuustoimintaryhmät ovat toimintaympäristön muutosvaatimusten myötä kasvaneet, sitä tärkeämmäksi on noussut muutosten huolellinen valmistelu. Vaikka ulkopuoliset ovat usein moittineet osuustoimintaa päätöksenteossaan hitaaksi ja jäykäksi, kokemus osoittaa aivan muuta. Se osoittaa ensiksikin sen, että mitä paremmin muutokset on etukäteen suunniteltu ja valmisteltu, sitä paremmin välttämättömiä – ja tarpeen vaatiessa hyvin suuriakin, kuten osuuspankkiryhmän tuore, lajissaan Suomen kaikkien aikojen suurin Pohjola-kauppa osoittaa – päätöksiä voidaan saada aikaan. Toisaalta kokemus on myös osoittanut, että osuustoiminnassa jäsen-

demokratian edustama ”maalaisjärjen” ääni on useissa tapauksissa, viimeisimpänä esimerkkinä osuuspankkiryhmä 1990-luvun alun pankkikriisissä, varjellut osuustoiminnallisia yrityksiä monilta virheratkaisuilta (ks. esimerkiksi Komi & Huomo 1997).

Suomalaisen osuustoiminnan historia on myös täynnä esimerkkejä siitä, miten omana aikanaan vaikeat ja epäsuositut ratkaisut, joita kaukonäköiset johtajat ovat oman vakaumuksensa perusteella ajaneet läpi jäsenistön enemmistön tahdon vastaisesti, ovat myöhemmän tiedon ja kokemuksen valossa osoittautuneet välttämättömiksi ja erityisen kauaskantoisiksi.

Esimerkkinä vaikka S-ryhmän 1960-luvun rakenneratkaisu, joiden myötä ryhmä alkoi siirtää liiketoimintojensa painopistettä maalta kaupunkeihin. Vaikka päätökset kasvaviin väestökeskuksiin menosta ja suuria pääomia vaatineiden liiketoimintayksiköiden rakentamisesta olivat tuolloiselle, pääosin maaseutuväestöä edustavalle jäsenkunnalle äärimmäisen vaikeita, ne ovat osoittautuneet pitkällä tähtäyksellä kokonaisuuden kannalta viisaiksi: Suuret menestyvät yksiköt runsasväkisillä ja siten ostovoimaisilla alueilla ovat taanneet S-ryhmälle entistä vahvemmat taloudelliset resurssit ylläpitää kohdallaisen kattavaa liiketoimintaverkkoa myös maaseudun pienemmissä asutuskeskuksissa.

Suomalaisen elinkeinoelämän raskassarjalainen, varatuomari Timo Laaturinen (1970-luvun STK:n ja TKL:n, nykyisen EK:n edeltäjien, ja sittemmin Aamulehti-yhtymän toimitusjohtaja ja mm. KOP:n hallintoneuvoston viimeinen puheenjohtaja) on vastikään todennut tämän saman totuuden hieman yleisemmässä muodossa seuraavin sanoin:

”SOK:n esimerkki osoittaa, että on etuoikeus joutua kriisiin ensimmäisenä, hyvänä aikana, muita ennen. Saman voimme nähdä Yhtyneet Paperitehtaat Oy:n historiassa. Selviytyttyään 1970-luvun kriisistään yhtiö – nyt UPM – on ollut vuodesta toiseen kannattavin metsäyhtiömme. Kuntatalouksista esimerkkinä on Tampere, jonka savupiipputeollisuus kaatui muita teollisuuskaupunkeja aikaisemmin lähinnä tekstiiliteolli-

suuden myötä, ja niin se pääsi rakentamaan ajoissa, jo ennen suurta lamaa, uudelle pohjalle.” (Laatunen 2006: 38–39.)

Erityisen mielenkiintoiseksi osuustoimintamallin ja sen tarjoaman esimerkin tekee kuntien kannalta se, että yhdistettynä edellä kuvattuihin organisatorisiin lähtökohtiin ja rakennemalleihin sekä suomalaiseen vahvaan osuustoimintatraditioon ja nykyrakenteeseen (yksi maailman johtavia osuustoimintamaita) tietoruudussa 4 ilmenevät osuustoiminnan yhteiskunnalliset arvot ja periaatteet vastaavat sitä peruslähtökohtaa, jota kuntien osalta on tavoiteltu kunnallislainsäädännöllä ja sen keskeisenä lähtökohtana olevalla kunnallisen demokratian ja autonomian periaatteella. Osuustoiminnallisessa organisoimismallissa tämä voidaan kuitenkin toteuttaa nykyistä kuntatalousmallia paremmin markkinatalouden pelisäännöt huomioon ottavilla tavoilla.

Viimeksi mainittua ominaisuutta ilmentää hyvin nykyaikaisen taloustieteellisen kirjallisuuden tapa määritellä osuuskunta yksinkertaisesti *käyttäjien omistamaksi, hallitsemaksi ja heitä hyödyttäväksi* yritykseksi. Vaikka osuustoiminta tuskin voi hoitaa kaikkia kunnallisia palvelutarpeita jo yksin niihin liittyvien lainsäädännöllisten lähtökohtien vuoksi, voi tämän määritelmän ja ohessa ilmenevien osuustoimintaperiaatteiden puitteissa toteuttaa monenlaisia kuntalaisille tärkeitä palveluja. Näin lukija voi kanssani hyvin alkaa mielessään ajatella, millainen vaihtoehto kunnallisen palvelutuotannon organisoiminen osuustoiminnallisella pohjalla voisi käytännössä toteutettua olla.

Tietoruutu 4: **Osuustoiminnan arvot ja periaatteet – markkinatalouden vastine kunnalliselle autonomialle?**

TÄRKEÄN PERUSTAN OSUUSTOIMINNALLISELLE liiketoiminnalle muodostavat luonnollisesti yhteisesti hyväksytyt osuustoimintaperiaatteet. Niiden erityinen arvo on siinä, että ne ovat alusta lähtien syntyneet käytännön kokemuksi-
sta – monessa tapauksessa aivan sanamukaisesti ”kantapään kautta” – ja tarpeesta varmistaa toimivat ”reilun pelin” pelisäännöt tälle vaativalle yhteisyrittämisen mallille. Osuustoimintaperiaatteet on vahvistettu viimeksi kansainvälisen osuustoimintajärjestön ICA:n piirissä vuonna 1995. Tässä yhteydessä ICA ensimmäisen kerran kirjasi myös osuustoimintaperiaatteiden taustalla olevat yleisemmät yhteiskunnalliset arvot seuraavasti:

Osuuskuntien perustana ovat

- omatoimisuuden
- demokratian
- tasa-arvon
- oikeudenmukaisuuden
- solidaarisuuden arvot.

Kuten perustajansa, osuustoimintaliikkeen jäsenet uskovat

- rehellisyyden
- avoimuuden
- yhteiskunnallisen vastuun
- muista ihmisistä välittämisen eettisiin arvoihin.

ICA:n nykymääritelmässä osuustoiminnan yhteisiä periaatteita on seitsemän (seuraavassa tiivistettyinä):

1. periaate: Avoin ja vapaaehtoinen jäsenyys kaikille sellaisille henkilöille, jotka voivat käyttää osuuskunnan palveluja hyväkseen ja ovat valmiit hyväksymään jäsenyyden asettamat velvoitteet.
2. periaate: Demokraattinen jäsenhallinto. Osuuskunnat ovat demokraattisia, jäsentensä aktiivisesti käyttämiä ja hallitsevia organisaatioita. Perusosuuskunnissa jäsenillä on yhtäläinen äänioikeus (jäsen/ääni).
3. periaate: Jäsenten taloudellinen osallistuminen. Osuuskunnan jäsenet osallistuvat yhdenvertaisesti ja oikeudenmukaisesti pääoman kartuttamiseen, josta ainakin osa pidetään yhteisomistuksessa. Osuuspääoman korko on rajattu, jos sitä ylipäänsä maksetaan. Toiminnasta mahdollisesti kertyvä ylijäämä tulee käyttää yritystoiminnan kehittämiseen ja jäsenten yhteiseen käyttöön tarkoitettuihin palveluihin ja/tai se

palautetaan jäsenille siinä suhteessa kuin he ovat käyttäneet hyväkseen osuuskunnan palveluja.

4. periaate: Itsehallinto ja riippumattomuus. Osuuskunnat ovat itsenäisiä, jäsentensä hallitsemia, omatoimisuuteen perustuvia demokraattisia organisaatioita.

5. periaate: Koulutus, valmennus ja tiedottaminen. Osuuskunnat tarjoavat jäsenilleen, luottamushenkilöilleen, liikkeenjohdolleen ja henkilöstölleen mahdollisuuden koulutukseen, jotta he voivat osallistua tehokkaasti osuuskuntiansa kehittämiseen. Samoin ne tiedottavat aktiivisesti ulospäin – erityisesti nuorille ja yhteiskunnan mielipidejohtajille – osuustoiminnan luonteesta ja yhteistoiminnan eduista.

6. periaate: Osuuskuntien keskinäinen yhteistyö. Osuuskunnat voivat palvella tehokkaimmin jäseniään ja vahvistaa koko osuustoimintaliikettä toimimalla yhdessä paikallisissa, kansallisissa ja kansainvälisissä järjestöissä.

7. periaate: Huolenpito lähiyhteisöistä. Osuuskunnat toimivat yhteisöjensä kestäväen kehityksen hyväksi jäsentensä päättämällä tavalla.

Tältä pohjalta ICA määrittelee osuuskunnan yrityksenä seuraavasti:

”Osuuskunta on itsenäinen henkilöyhteisö, johon jäsenet liittyvät vapaaehtoisesti toteuttaakseen yhteisesti omistamansa ja demokraattisesti hallitsemansa yrityksen avulla taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeitaan ja tavoitteitaan.”

Lopuksi³

Euroopan unioniin liittyttäessä teollisuuden kärki oli jo pitkällä oikealla tiellä, mutta palvelut olivat vielä tiukassa kotimarkkinauskossa eikä julkisen sektorin sopeutumistarvetta lainkaan ymmärretty. Se tapahtui vasta pakon edessä ja on yhä kesken.

Varatuomari Timo Laatusen 2006. Nykyisen EK:n edeltäjien STK:n ja TKL:n toimitusjohtaja vuosina 1971–79, Aamulehti-yhtymän toimitusjohtaja 1979–92, nykyisin Jahnssonin säätiön hallituksen puheenjohtaja

First things first – Tärkeät asiat ensin

Englantilainen kansanviisaus

Mitä edellä sanottu merkitsee kuntapäätäjien arkisessa aherruksessa, millä osa-alueilla se liittyy kiinteimmin kuntien tämän hetken ajankohtaisiin haasteisiin?

Kaikista olennaisinta on se, että talouselämämme rakenteissa ja toimintamalleissa on tapahtunut viime vuosina suuri muutos, jota ei ole julkisessa hallinnossa, erityisesti kunnissa (virkamiesjohto, luottamushenkilöjohto) tajuttu. Siitä ei puhuta, eikä sitä ole ymmärretty.

³ Kiitän Yli-Iin kunnanjohtajaa, kauppat. maisteri Rauni Nokelaa, joka auttoi minua tiivistämään nämä ajatukset tähän kirjan päätöslukuun. Aikaisemmin Incap Oyj:n talousjohtajana pitkään työskennellyt Nokela on nykyisin myös mm. Oulun Osuuspankin hallituksen ja Pellervo-Seuran valtuuskunnan jäsen.

Eli vaikutusketju on vaarallisen suoraviivainen: Ei ymmärrystä → Ei visiota → Ei strategiaa → Ei toimenpiteitä, joilla olisi oikea ja yhteinen logiikka → Ei yhteistä sitoutumista.

Yhä useampi itselleen rehellinen kunnallinen vastuunkantaja joutuu kuitenkin kysymään yksin illalla yölampun valossa itseltään, miten meidän käy...?

Yksittäisistä tulevaisuuden uhkatekijöistä kyllä puhutaan. Puhutaan globalisaation vaikutuksesta talouselämäämme ja sen seurauksista julkisella sektorilla jaossa oleviin resursseihin. Puhutaan muutoliike-ennusteista, väestön ikärakenteen muutoksista ja niiden vaikutuksista julkisen sektorin kustannusrakenteisiin. Puhutaan siis yksittäisistä uhkakuvista, mutta ei ole kyetty hahmottamaan varsinaista kokonaiskuvaa. Siis sitä, että on kysymys kokonaisesta Suomen talousmallin muutoksesta ja että tämä mallin muutos – joka itse asiassa on globalisaation ohella nimenomaan Suomessa ja juuri nyt yksi yhteinen nimittäjä tälle kaikelle – merkitsee todella paljon julkiselle taloudelle ja kunnille.

Ne asiat ja muutosprosessit, joita talousmallimme muutos merkitsee kunnille, olivat jo hyvässä alussa 1990-luvun laman ja sen jälkeisten vuosien aikana. Monet kunnat tekivät tuolloin suunnitelmia selvittääkseen lamavuosien aiheuttamista verotulojen vähenemisongelmista ja toisaalta julkisten palvelujen kasvavasta suhteellisesta roolista yhteiskunnassa. Mutta kun kansantalous alkoi sitten kasvaa vientivetoisen IT-buumin avulla, tämän rakennemuutoksen vieminen päätökseen jäi puolitiehen, tämä työ jäi kesken, ja sen hedelmät ovat nyt käsillä.

Syntyneeseen tilanteeseen vaikutti osaltaan myös 1990-luvun alkuvuosina toteutettu valtionosuusuudistus, jossa valtio luopui normiohjauksesta, jota se oli siihen asti antanut määritellessään kuntien saamat valtionosuudet sektoreittain, ja vapautti valtionosuudet kuntien itsensä päätettäväksi. Ja samalla muutettiin kuntalakia: kunnan velvollisuudeksi tuli huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista!

Tosiasiassa hyvinvoinnin ja kunnan omaehtoisen kehittämisen valmiuksia ei kuitenkaan juuri ollut sen paremmin kuntien luotta-

mushenkilö- kuin virkamiesjohdollakaan. Ei osattu muuttaa johtamista strategiseksi johtamiseksi siihenastisesta kolmen vuoden talousarvioiden ja suunnitelmien johtamisesta. – Ei myöskään ymmärretty, missä luovan tuhon prosessissa oltiin samalla mukana.

Samalla kun valtio antoi kunnille vapaat kädet – mihin niillä ei siis ollut riittävää osaamista – se alkoi vetäytyä aikaisemmista rahoitussopimuksistaan. Kuntien valtionosuudethan ovat pienentyneet noin 40 prosentin suuruusluokasta puoleen, eli valtio vastaa enää vain noin 20 prosentista kuntien palvelutuotannon kustannuksista samalla kun se on kuristanut kuntien mahdollisuuksia verotulojen keräämiseen.

Nyt ollaan tilanteessa, jossa päällä on kriisitietoisuus, joka on syntynyt edellä kuvatun kaltaisista yksittäisistä uhkakuvista. Sen sijaan aivan liian harva on pysähtynyt edelleenkin miettimään tätä kunta-sektorin vuosisadan uudistuksen ja sen taustalla olevan kansantaloudellisen kaksoishaasteen, globalisaatio + talousmallin muutos, strategista luonnetta. Jotta tämä voisi tapahtua, se edellyttäisi seuraavaa:

- Poliittisella taholla, siis eduskunnassa, tulisi päättää, mikä on julkisen toimijan – tässä tapauksessa kunnan – ydintehtävä.
- Päättäjillä pitäisi olla kristallinkirkas käsitys siitä, missä asioissa tulisi onnistua, jotta ydintehtävät pystytään hoitamaan.
- Olisi sovittava, mitä näistä asioista voidaan antaa lähidemokratian – siis kuntien – päätäntään ja rahoitukseen.
- Ja vastaavasti olisi sovittava, mitä näistä asioista on päätettävä ja rahoitettava isommilla foorumeilla.

Niin käytännön elinkeinoelämän kokemus kuin siihen perustuva tieteellinen tutkimus sanovat, että resurssien jaon, ydintehtävien ohjaamisen ja päätännän pitää olla kaikissa hyvin toimivissa organisaatioissa samoissa käsissä, olivatpa ne yrityksiä, kuntia tai kuntayhtymiä. Ja palvelujen tuottamisen tulee tapahtua sellaisilla prosesseilla ja rakenteilla, jotka ovat suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin – sekä määrällisiin että henkisiin – ja joita ohjataan ammattimaisesti.

Mitä tulee talouselämän kokemuksiin, jotka ovat tunnetusti kaksitekijäinen miekka kunta-asioista puhuttaessa, tässä kirjassa olen kiin-

nittänyt kuntapäätäjien huomiota erityisesti osuustoiminnan kokemuksiin. Vaikka niistä ei juuri julkisuudessa puhuta eikä niitä siten niin hyvin tunneta, osuustoiminta on luultavasti se talouselämän osa-alue, josta kunnilla voisi olla eniten opittavaa ja jolla voisi olla muutoinkin eniten annettavaa kunnille.

Hallituksen vuoden 1994 esitys uudeksi kuntalaiksi antoi kunnille teoriassa ajanmukaisen mahdollisuuden ryhtyä ohjaamaan kuntalaisten hyvinvointipalveluja niin, että päättäjät eli valtuusto ja hallitus sekä virkamiesjohto keskittyisivät ns. kansalaiskunnan – asukasomistajien – puolesta palvelujen järjestämiseen, resurssien ohjaukseen ja toiminnan laadun seurantaan ja ns. palvelukunta huolehtisi palvelujen tuottamisesta tai palveluja ostettaisiin ulkopuolisilta toimijoilta.

Tosiasiasa kunnissa ei ole kuitenkaan ollut valmiutta toimia näin. Valtion aikaisemmin pitkään harjoittama sektorikohtainen normiohjaus on nimittäin johtanut kunnissa yhä edelleen laajalti vallitsevaan toimintakulttuuriin, jossa myös luottamushenkilöiden kautta toteutettu omistajaohjaus ulottuu palvelujen *tuottamisen* ohjaukseen; itse asiassa se oli useimmiten koettu jopa tärkeimmäksi tehtäväksi, siis esimerkiksi siitä päättäminen, miten työntekijät rekrytoitiin vastaamaan kunnassa vallitsevaa poliittista jakautumaa jne.

Kuntasektorilla on siis tapahtunut se sama, mikä tapahtui yleisemmällä talouspoliittisella tasolla aikaisemmin suomalaisen talousmallin muutoksessa, kun vapautettiin pääomat ja kilpailu, mutta käytännön toimijoiden tasolla ei osattukaan toimia uusien vapauksien mukaisesti. Ja kuten edellä jo totesin, IT-buumi tuli 1990-luvun puolenvälin jälkeen auttamaan kuntia siinä, että ei tarvinnut opetellakaan, koska se keskeytti laman aikana hyvin alkaneen puuttumisen palvelurakenteisiin.

Nyt se työ on edessä, mutta ilman välttämätöntä kokonaiskuvaa. Jälleen tehdään paniikinomaisesti yksittäisiä, irrallisia ratkaisuja: oikeaa kuntarakennetta ja väestöpohjaa palvelujen tuottamiselle haetaan ilman selvää strategiaa ja strategista otetta. Kuitenkin jo tähänastinkin tutkimuksin on osoitettu, että eri palveluilla on erilaiset väestöpohja- ja osaamistarpeet mitä tulee niiden tehokkaaseen ja tarkoi-

tuksenmukaiseen hoitamiseen. Ei siis ole yhtä ainutta oikeaa 20 000–30 000 asukkaan pohjaa!

Vuoden 1994 kuntalain perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Asukkaiden itsehallintoon perustuvana yhteisönä kunnan keskeisimpiä tehtäviä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissään olevilla voimavaroilla. Lain sanamuoto on toteava ja pelkistetty. Sillä halutaan korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunnalla olisi edelleen päävastuu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan peruspalvelujen saatavuudesta. Palvelujen tarjonnan järjestämisessä ja kunta-kohtaisessa painottumisessa voisi kuntien välillä olla eroja. Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen kuuluu osaltaan myös valtiolle ja muille julkisyhteisöille.”

Eli kunnissa ollaan todella schumpeterilaisen luovan tuhon prosessissa ja muutoksissa.

Edellä sanotulla, niin näissä loppusanoissa kuin aikaisemminkin tässä kirjassa, olen halunnut tuoda omana käsityksenäni esiin sen, että viimeistään nyt tarvitaan myös kunnissa ja laajemminkin julkisella sektorilla tilannetaajua siitä, minkä muutoksen keskellä suomalaisen talousmallin muutoksen seurauksena eletään ja mitä se edellyttää erityisesti johtamiselta ja kunnalliselta omistajaohjaukselta, kunnissa erityisesti jaetulta johtamiselta (luottamushenkilö-/virkamiesjohto), jota kuntien johtaminen on. Tällaisessa tilanteessa on erityisen tärkeää, että luottamushenkilöjohto ja virkamiesjohto osaavat ja voivat kulkea samaan suuntaan yhteisen näyn (vision) ja strategian innoittamana, sovitun työnjaon – ja puitteiltaan kehittyneen ja hyvin toimivan omistajaohjausmallin – mukaisesti.

Tässä asiassa on myös osattava erottaa isot asiat ja asiakokonaisuudet pienistä yksityiskohdista. Tarkoituksenmukaisten toimintapuitteiden kehittämiseen ja kehittymiseen on kiinnitettävä asianmukaista huomiota. Päätöstä vaativissa asioissa, ajankohtaisena asiana erityisesti kuntauudistus, on myös osattava edetä oikeassa järjestyksessä.

Jos tässä urakassa nyt epäonnistutaan, se tulee todella kalliiksi – etenkin nykyisin eläkkeelle siirtymisen kynnyksellä oleville suurille ikäluokille.

Kirjallisuutta

- Hall, Peter A. & Soskice, David (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- Lahti, Jere (2001): *Sinun kumppanisi Suomessa*. SOK / F. G. Lönnberg.
- Lahti, Jere & Lehtinen, Jarmo R. (1990): *Asiakasomistaja – S-ryhmän voimavara*. P. S. Systems / Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Neilimo, Kari (2005): *Oma kauppa*. SOK / Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.
- Skurnik, Samuli (2005): *Suomalaisen talousmallin murros – Suljetusta sääntelytaloudesta kaksinapaiseen globaalitalouteen*. Tammi ja Helsingin kauppakorkeakoulu (A-251).
- Valtioneuvoston kanslia 2005. *Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2005.
- Whitley, Richard (1999): *Divergent Capitalisms. The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford/New York, Oxford University Press.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIikka RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIikkaAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)

- 60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)



Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

