

JUKKA MOILANEN

# Voiko kuntaa johtaa kuten yritystä?\*

## Johdanto

Yhteiskunta on muuttunut ja muuttuu jatkuvasti. Muuttumisen myötä julkiseen talouteen ja sen kestävyteen kohdistuu paineita. Talouden tasapaino on oleellisesti heikentynyt. Useissa kunnissa tilinpäätökset ovat alijäämisiä. Väestö ikääntyy, ja samalla vaaditaan entistä korkeatasoisempia palveluja. Kunnallishallinnon lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet. Erityisesti terveys- ja sosiaali- toimii tekevät työtään entistä haasteellisemmassa ajassa. Voiko näin jatkaa? Mistä rahat? Miten kuntaa tulisi johtaa?

Valtioneuvoston päätökseen 11.3.2005 valtionalouden kehyksistä 2006–2009 sisältyi linjaus ja toimeksianto toteuttaa kunta- ja palvelurakennemuutostusta. Siltä pohjalta samana vuonna valmisteltiin hallituksen strategia-asiakirja. Täsmenävät linjaukset uudistuksesta on

kirjattu valtioneuvoston selontekoon keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Hankkeen tavoitteeksi kirjattiin: "Hankkeen tuloksena nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon." /1/. Hankkeen toteuttamiseksi asetetun kunta- ja palvelurakenneryhmän tuli valmistella 31.12.2005 mennessä ehdotus kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä ja siirron vaikutuksista kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta valmisteleva rakenneryhmä sai 28. kesäkuuta 2006

\* Tämä artikkeli perustuu Satakuntaliiton yli-insinööri Jukka Moilasen vuonna 2007 opinnäytetyönä tekemään tutkimukseen suorittaessaan jatkotutkintona tekniikan ylemmän ammattikorkeakoulututkintoa, Master of Engineering, Hämeen ammattikorkeakoulun koulutusohjelmassa teknologiaosaamisen johtaminen. Työtä ohjasi tekniikan tohtori, kauppatieteen lisen-siaatti, MBA, tutkijayliopettaja Henrik Räsänen.

valmiiksi esityksensä puitelaksi. Valtioneuvoston lainsäädännölliset linjaukset eli puitelaki käsiteltiin eduskunnassa siten, että laki tuli voimaan 23.2.2007.

Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvalan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisoitua, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. /2/.

Hallintotieteen tohtori Kauko Heuru on todennut kunnallishallinnon uudistamishankkeista seuraavasti: ”Kaikki kunnallishallinnon uudistamishankkeet saavat lähtökohdansa kuntatalouden vaikeasta tilanteesta. Ongelman todellinen syy jää usein tiedostamatta. Kunnallistalous on niin sanottua sidottua taloutta, jossa kunnalla itsellään on hyvin vähän liikkumatilaa. Kunnat voivat kyllä lisätä menojaan, mutta niiden vähentämismahdollisuudet ovat rajalliset. Vireillä olevien kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen ei merkittäisi oleellista muutosta tähän tosiasiaan.” /3/.

Joka tapauksessa johtamisella voidaan vaikuttaa paljon kunnan toimintaan ja myös sen talouteen. Keskusteluun Suomen kunnallishallinnosta ovat nousseet keskeisesti sellaiset liikelouteen viittaavat termit kuten toiminnan taloudellisuus, tuottavuus, tehokkuus ja kannattavuus. Viime vuosina on yhä useammin nostettu esille väite, että kuntaa tulee johtaa kuten yri-

tystä. Samoin on esitetty väite, että kunnallisoikeuden tulee johtaa kuntaansa, kuten toimitusjohtaja johtaa yritystään.

## Tutkimuksen tavoitteet ja metodinen tausta

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella sitä, voiko kuntaa johtaa kuten yritystä. Lisäksi tutkittiin mitä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia kunta- ja yritysjohtamisessa on.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin kirjallisuustarkastelun ja julkaistujen asiantuntijapuheenvuorojen ohella kvalitatiivista teemahaastattelua. Haastatteluissa painotettiin ennen kaikkea asiantuntijahaastattelujen laatua ja syvällisyyttä pikemmin kuin haastateltavien määrää. Teemahaastateltavat olivat erittäin kokeneita alojensa asiantuntijoita. He olivat yrityksen taloustieteen emeritusprofessori Uolevi Lehtinen ja Suomen Kuntajohtajat ry:n hallituksen puheenjohtaja (2005–2006), kaupunginjohtaja Martti Jalkanen.

Tutkimuksessa tallennettua teemahaastatteluaineistoa kertyi yhteensä 8 tuntia 10 minuuttia.

## Tulokset ja tulkintoja

Tampereen yliopiston kunnallisoikeuden professori Aimo Rynänen kirjoittaa julkaisussaan – *Kuntayhteisön johtaminen* – seuraavasti /6, s. 155/. ”Kuntalain ja osakeyhtiölain näkemys yhteisön johtamisen teknisestä järjestämisestä on hyvin samankaltainen. Toimitusjohtaja on yrityksen kiistaton johtaja. Laissa on määritelty sekä toimitusjohtajan että hallituksen tehtävät. Hallituksen puheenjohtajan tehtävästä ei ole säädöksiä.”

Rynänen mukaan kuntalaki puolestaan määrittelee selkeästi sekä kunnanhallituksen että kunnanjohtajan tehtävät. Kunnanjohtajan

tehtäviä ei voida jakaa tai ottaa pois niin, että kunnanjohtajan lakisäateinen asema vaarantuu. Kunnanjohtajasta on osakeyhtiön toimitusjohtajan tavoin muodostunut kunnan johtaja.

Tutkimus osoitti kuitenkin, ettei kuntaa voi johtaa samoilla periaatteilla kuten yritystä. Kuntien ja yritysten toimintaympäristössä ja -kulttuurissa ilmenee periaatetasolla sellaisia oleellisia eroja, jotka vaikuttavat käytännön johtamisedellytyksiin ratkaisevasti.

Tutkimuksessa nousivat esille merkittävimpinä taulukossa 1 näkyvät kunnan ja yrityksen johtamiseen liittyvät toimintaympäristön ja -kulttuurin periaatteelliset erot. Ne nousivat esille sekä haastatteluissa että taustamateriaalissa.

**TAULUKKO 1. Kunnan ja yrityksen johtamiseen liittyviä toimintaympäristön ja -kulttuurin periaatteellisia eroja.**

- kuntien poliittis-hallinnollinen toimintaympäristö
- kuntien päätöksenteon ja hallinnon avoimuus ja julkisuus
- kunnat eivät ansaintaloudellisia yksiköjä
- kuntien tuotettava myös taloudellisesti kannattamattomat lakisääteiset peruspalvelut
- kunnissa yhteiskuntavastuu keskeisemmällä sijalla kuin yrityksissä.

**Kuntien poliittis-hallinnollinen toimintaympäristö**

Sirkka Hautojärvi ja Ari Holopainen ovat kirjoittaneet: "Valtiovallinnon johtamisen erityispiirre verrattuna yritysjohtamiseen on toimiminen poliittishallinnollisessa ympäristössä. Poliittis-hallinnollinen toimintaympäristö kuuluu myös kunnallishallintoon." /7/.

Kuntien päätöksenteko on alisteista poliittiselle ohjausmekanismille eikä markkinoiden pelisäännöille. Kukaan ei voine kiistää, etteikö suoranainen puoluepolitiikka näkyisi joissakin kunnallishallinnon päätöksissä. Tosiasia kuitenkin on se, että kunnallishallinnon päätöksenteko perustuu suurelta osin puoluepolitiikkaan.

Valtuustojen, ja sitä kautta myös muiden päättävien elinten, valinta suoritetaan puoluepoliittisin tunnuksin. Ylin luottamusjohto eli kunnallisvaltuusto valitaan suoralla kansanvaalilla. Myös ylimmän virkamiesjohdon valintaprosesseihin liittyy poliittista harkintaa eli mandaattiajattelua. Yritysten johtoelemiä ei valita vaaleilla, eikä poliittisuus näy ainakaan suoraan valintaprosesseissa.

Vaikka päätöksenteko olisi pohjimmiltaan varsin poliittista, tehokkuus- ja tuottavuus- ja kannattavuuspyrkimykset toisin sanoen liiketaloudelliset tavoitteet vaikuttavat nykyisin päätöksiin selvästi aikaisempaa enemmän. Usein ne jopa kaatavat poliittiset tavoitteet ja intohimot.

**Kuntien päätöksenteon ja hallinnon avoimuus ja julkisuus**

Yksi julkishallinnon ja yksityisen sektorin merkittäviä toimintaympäristön eroja on viranomaisten päätöksenteon ja hallinnon avoimuus ja julkisuus. Useasti tosin väitetään, että asiat valmistellaan vieläkin etukäteen niin pitkälle, ettei perääntyminen tai päätösten muuttaminen enää ole mahdollista.

Julkishallinnon toimintaa säätelee niin sanottu julkisuuslaki eli laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621). /8/. Lain nojalla viranomaisten asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia. Laki antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti

mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Yrityksillä on puolestaan lukuisia suunnitelmia ja hankkeita, joista ei kerrota, koska ei tarvitse kertoa. Mainitut asiat luokitellaan yrityksissä liikesalaisuuden piiriin, jonka rajoista yritykset päättävät omalta osaltaan itsenäisesti. Tämä ei ole mahdollista kunnissa. Toimintatapa ei voi olla vaikuttamatta johtamisen keinoihin ja yleensäkin tapoihin toimia. Myös kunnilla voi olla kilpailutilanteita, joissa suljetumpi päätöksenteko ja asioiden valmistelu olisi esimerkiksi liiketaloudellisesti perusteltua ja kannattavaa. Julkisessa hallinnossa salailu ei ole kuitenkaan perusteltua eikä ainakaan periaatteessa mahdollista. Usein toki väitetään, että asioita valmistellaan etukäteen varsin pitkälle julkisuusperiaatteista huolimatta.

Samoihin päätelmiin on pitkän kunnallispoliittisen kokemuksen kautta päätyneet myös Turun kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, entinen ministeri, kansanedustaja sekä Europarlamentin jäsen Pertti Paasio. Hän on todennut Kauppalehden Vip-liitteessä, että kaupunki ei ole yritys. /10/. Keskeisenä erona kunnan ja yrityksen välillä myös Paasio pitää avoimuutta.

### **Kunnat eivät ansaintaloudellisia yksikköjä**

Hallintotieteen tohtori Kauko Heuru on todennut, että kunnallisuus on niin sanottua sidottua taloutta, jossa kunnalla itsellään on hyvin vähän liikkumatilaa. Kunnat voivat kyllä lisätä menojaan, mutta niiden vähentämismahdollisuudet ovat rajalliset. /3/.

Kunnan perustehtävänä on tuottaa sille laissa määrätty julkiset kansalaisten peruspalvelut. Kunnan tehtävä ei ole tuottaa voittoa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, ettei kunta voisi toimia taloudellisesti, tuottavasti, tehokkaasti ja kannattavasti – siis liiketaloudellisesti. Kunnal-

lisjohtamisessa on kyse näiden kaikkien tekijöiden yhteensovittamisesta.

Kansliapäällikkö Markku Lehdon mukaan kunnan ja yrityksen välillä on se merkittävä ero, että yritys pyrkii kasvattamaan voittoa ja markkinaosuuttaan ja kunnan tulee ensisijaisesti luoda edellytyksiä hyvälle elämälle. /9/.

### **Kuntien tuotettava myös taloudellisesti kannattamattomat lakisääteiset peruspalvelut**

Paasio on todennut, ettei kaupunki ei ole yritys eikä voi toimia kuin yritys. /10/. Paasio listaa väitteelleen perusteita. ”Kaupunki ei voi valita toimialaansa kuten yritys voi. Se ei voi lopettaa toimintaansa tai siirtää sitä toiseen maahan, vaikka kuinka vaikeata olisi. Sen on pakko hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Toisaalta laki asettaa tiukkoja rajoituksia toiminnalle.”

Kaupunginjohtaja Martti Jalkanen totesi haastattelussa, että yksi ero yrityksen ja kunnan välillä on siinä, että yritys voi, ainakin jossakin määrin, valita asiakkaansa, mutta kunta ei voi. Kuntalain periaate on se, että kunnan on pakko tuottaa palvelut kaikille kuntansa jäsenilleen, tahtopa se tai ei, olipa sillä resursseja tai ei. Toisaalta professori Uolevi Lehtinen totesi, ettei myöskään yritys voi aina ja kaikissa tilanteissa valita asiakkaitaan.

Jalkanen filosofi haastattelussa sitä, mitä eroa on kunnan ja yrityksen hyvällä ja parhaalla asiakkaalla. Yrityksen paras asiakas on se, joka on eniten tekemisissä yrityksen kanssa ja jolla on suurin vaikutus liikevaihtoon. Raadollisesti sanoen kunnan paras asiakas on se, joka on vähiten tekemisissä kunnan kanssa. Kunnan kannalta paras asiakas on se yritys tai henkilö, joka maksaa kunnalle paljon veroja, mutta toisaalta käyttää kunnan verovarjoilla tuottamia palveluja mahdollisimman vähän.

Yrityksen mahdollisuudet kilpailuttaa toi-

mintoja ovat toisenlaiset kuin kunnalla. Kunnallishallinnossa palvelut haetaan läheisyysperiaatetta noudattaen. Niitä ei haeta esimerkiksi ulkomailta.

Kuntien velvollisuus kansalaisten peruspalvelujen tuottamiseen on lakisäteisyydessään kiistaton. Siitä, minkä tasoista kunnan on velvollisuus tuottaa mainitut kansalaisten peruspalvelut, käydään vilkasta kansalaiskeskustelua. On esitetty väitteitä, etteivät kunnat huolehdi lakisäateisistä peruspalveluista lain tarkoittamalla tavalla. Ilmeisesti riittäviä mittareita ei ole olemassa, tai niistä ei ainakaan olla yhtä mieltä. Keskustelulle on sijansa.

### **Kunnissa yhteiskuntavastuu keskeisemmällä sijalla kuin yrityksissä**

Näyttää siltä, että kunnissa yhteiskuntavastuu on perinteisesti keskeisemmällä sijalla kuin yrityksissä. Professori Lehtinen totesi haastattelussa, että myös yrityksillä on erilaisia, varsin laajoja, arvo- ja yhteiskuntavastuuhjelmia, mutta epäili samalla niiden täysimittaista noudattamista. Hän katsoi, että kunnat kantavat niille kuuluvan yhteiskuntavastuun yrityksiä paremmin. Osin siksi, että vastuu on lakisäateistä.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille myös Turun yliopiston filosofianlaitoksen tutkija Jaani Kuuselan mielenkiintoinen kannanotto yritysten yhteiskuntavastuusta. Kuusela on todennut: ”Yritysten yhteiskuntavastuusta käydessä keskustelussa itsesääntelyn ajatus on ollut voimakas. Useat suuret yritykset ovat alkaneet laatia yhteiskuntavastuuraportteja. Ajatus yhteiskuntavastuuraportoinnista on uudempi kuin ympäristöraportointi, jota on harjoitettu esimerkiksi suomalaisessa metsäteollisuudessa jo pidempään. Yhteiskunnallisen vastuun toteuttamiseen liittyy luotettavuusongelma, koska sitä käytetään markkinointikeinona.” /11/.

Kuuselan kannanottoon näyttää sisältyvän epäily siitä, onko yritysten itselleen kirjaama yhteiskuntavastuu sittenkin lähinnä panostusta yrityksen imagon ja ulkoisen kuvan muokkaamisessa. On selvää, että liike-elämässä toimivat yritykset asettavat yhteiskuntavastuulleen imagollisia ja sitä kautta myös liiketaloudellisia odotuksia.

Yhtenä julkisen hallinnon yhteiskuntavastuun ilmentymänä voidaan pitää säädetyn edellytyksin kunnille ja valtiolle kuuluvaa lakisäateistä työllistämismittaria. Kunta ja valtio ovat vielä nykyisinkin säädetyn edellytyksin lakisäateisesti velvollisia järjestämään työntekomahdollisuuksia säädetystä tarkoituksessa työttömille työnhakijoille. Vastaavaa lakisäateistä työllistämismittaria ei yrityksille ole annettu, eikä voitane jatkossakaan normaalioloissa antaa. Yritykset palkkaavat, ainakin pääosin, henkilökuntaa liiketaloudellisin ja tuotannollisin perustein. Ilmeisesti ajatuskin siitä, että yritykseen olisi palkattava henkilökuntaa muilla perusteilla, tuntuneen vieraalta.

Kuntien johtaminen on kuitenkin lähestynyt yritysten johtamista niin haastattelujen kuin muunkin materiaalin perusteella, kuten taulukosta 2 ilmenee.

Kun aikaisemmin käsiteltiin erottavia tekijöitä ja asioita, käsiteltiin johtamisen toimintaympäristöön ja -kulttuuriin liittyviä asioita. Sen sijaan johtamisen sisältöön liittyvistä kysymyksistä todettiin, etteivät toimintaympäristöön tai -kulttuuriin liittyvät tekijät välttämättä vaikuta merkityksellisesti johtamisen tavoitteisiin ja periaatteisiin. Tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja kannattavuuteen tähtääminen, siis liiketalouden peruslähtökohtiin pitäytyminen voi vähentää, jopa kumota ympäristö- ja kulttuuritekijöiden vaikutuksen.

Johtamista voidaan tarkastella yleisjohta-

**TAULUKKO 2. Kuntien ja yritysten johtamiseen liittyvän toimintaympäristön ja -kulttuurin samankaltaistuminen.**

- liiketalouden ja kunnallistalouden johtamisessa käytettävä terminologia pitkälti samaa tai analogista
- kuntien liikelaitokset ja -yhtiöt lähentäneet voimakkaasti kunnallishallinnon ja yritysten toimintatapoja
- ns. hyvän johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet, osaamisalueet ja haasteet pitkälti yhtenevät kunnallishallinnossa ja yritystoiminnassa
- johtaminen on vastuunkantoa koko organisaatiosta, olipa kyse yksityisestä tai julkisesta sektorista.

misena, jolloin johtamisen yleispiirteet ovat melko samat kunnissa ja yrityksissä. Jos taas tarkastellaan johtamisen eri osa-alueita, haastattelujen ja muun materiaalin perusteella esimerkiksi rahoituksessa ja markkinoinnissa voi olla suuriakin eroja. Eroja voi lisäksi olla niin kunta- kuin yrityssektorin sisällä. Toisaalta kunnallisten ja puolikunnallisten yritysten laskenta, henkilöjohtaminen (leadership), asijahtaminen (management) ja markkinointi voivat toimia varsin samoin periaattein kuin muidenkin yritysten. Yleensäkin kuntien laskenta, sisäinen markkinointi, tiedotus ja verkottuminen ovat vähintään analogisia yritysten vastaavien toimintojen kanssa. Professori Lehtisen mukaan on kuitenkin syytä muistaa, etteivät yrityksetkään voi toimia pelkästään liiketaloudellisin perustein. Johto joutuukin tekemään suurelta osin vastaavat päätökset ja toimenpiteet olipa kysymyksessä yritys tai kunta. Lehtisen mukaan kummassakin toiminnassa on toki omat reunaehdonsa ja rajoitteensa, joihin vaikuttavat ainakin edellä kuvatut toimintaympäristöön, -kulttuuriin ja -historiaan liittyvät tekijät.

## Lopuksi

Tutkimus osoitti, ettei kuntaa voi johtaa samoilla johtamismenetelmillä kuten yritystä. Kuntien ja yritysten toimintaympäristössä ja -kulttuurissa ilmenee periaatetasolla sellaisia oleellisia eroja, jotka vaikuttavat käytännön johtamisedellytyksiin ratkaisevasti. (TAULUKKO 1).

Jo nyt näyttää kuitenkin siltä, että julkishallinnossa on käynnissä liiketoimintaosaamisen ajattelutapojen soveltamista lisäävä pitkäkestoinen muutos. Kuntajohtaminen lähestyyne tulevaisuudessakin yritysjohtamista. Siirtyvätkö yritysjohtajat kuntiin, tai päinvastoin, jää nähtäväksi ja tutkittavaksi. Ainakin näyttää varmalta, että johtajuutta, johtamista ja osaavia johtajia tarvitaan tulevaisuudessa yhä enemmän sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa. ■

## Lähteet

1. **Valtioneuvoston päätös** 11.3.2005 valtioneuvoston kehyksistä 2006–2009
2. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/3A1441B90F032517C225719B00386FFC>, luettu 29.6.2006
3. <http://www.kaks.fi/tiedotteet/htt-kauko-heuru.aspx>, luettu 5.7.2006
4. <http://www2.uiah.fi/projects/metodi/064.htm>, luettu 24.4.2006
5. **HIRSIJÄRVI S. JA HURME H.** (1993), Teemahaastattelu. Yliopistopaino
6. **RYYNÄNEN, A.** (2001), Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätiö
7. **HAUTOJÄRVI, HOLOPAINEN,** "Kohti uutta johtamiskulttuuria", Valtioyönantaja 1/2003
8. **Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta** (21.5.1999/621). Finlex
9. **LEHTO, M.** (2005), Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisan kehittämissäätiö
10. **"Kaupunki ei ole yritys"**, Kauppalehti/Vip 4.9.2006
11. **HEINO P.** "Puhdasta ilmaa ja vettä, kiitos!", Aurora 4/06