

Strategiaa etsimässä. Kuntien tytäryhteisöjen omistaja-ohjaus -tapaus Helsinki

Jan-Erik Johanson

ABSTRACT

This study deals with local government-owned for-profit organizations. The theoretical part of the article deals with the approaches to organisation strategy, its relevance in public sector context, the relationship between strategy and structure as well as relationship between corporate parent and its subunits. Moreover, a typology of approaches to competitive advantage is offered. In the empirical part of the article, the management of subsidiary companies in Helsinki city government serve as a case example of Finnish local government practices in using private sector models in service provision. The results show that subsidiary companies lack strategic guidelines and conceptual tools for defining them, subsidiary companies do not fit well with existing divisional structure and subsidiaries suffer from conflicting management principles. On the positive side, subsidiary companies form a cohesive social structure bound by interlocking directorships and subsidiary companies have shown ability to survive in market competition. Discussion offers some ways in which management of subsidiary companies might be sharpened, and conclusions relate the management of subsidiary companies into theoretical context.

JOHDANTO

Yritystoiminnallisten periaatteiden soveltaminen ja yksityistäminen koskettaa kunnallishallintoa lähivuosina entistä enemmän. Valtionhallinnon organisaatioiden yksityistäminen on Euroopassa pääosin toteutettu ja kunnallishallinnon organisaatioista on tulossa seuraava yksityistämisen kohde (OECD 2001). Kilpailuviraston mukaan markkinaehtoisen toiminnan hyväksikäyttö auttaa kuntia selviytymään valtionapujen pienentymisen aiheuttamasta taloudellisesta niukkuudesta ja auttaa kuntia jakamaan palvelut tehokkaammin kuntalaisille (Kilpailuvirasto 2001). Yritystoiminta ei nykyisinkään ole tyystin outo ilmiö Suomen kunnallishallinnossa. Tällä hetkellä suomalainen kunta omistaa keskimäärin kahdeksan tytäryhtiötä ja on osakkaana useissa muissa yhtiöissä (Valanta 1999). Näin ollen kuntien tytäryhteisöjen johtaminen tarjoaa mielekkään tutkimuskohteen paitsi esimerkkinä julkisen ja yksityisen johtamisen välisestä rajankäynnistä niin myös esimerkkinä niistä haasteista, joita kunnallishallinnon yksityistämiseen todennäköisesti tulevaisuudessa kohdistuu.

Vaikka kuntien palvelutuotannossa tukeudutaan entistä enemmän markkinamuotoiseen toimintaan, niin kunnalliseen yritystoimintaan kohdistuu merkittäviä rajoituksia. Kunnalliskomitean mietinnön (1993) mukaan kunta ei saa ottaa taloudellista riskiä, ja spekulatiivinen, pelkästään voittoa tavoitteleva liiketoiminta, on kunnilta kiellettyä. Toinen merkittävä rajoitus perustuu hallintomenettelylakiin (HmenL 598/1982) ja erityisesti sen jääviyssäännöksiin, joiden mukaan kunnanhallituksen jäsenet eivät saa olla mukana käsittelemässä yhtiöitä koskevia asioita kunnassa, jos he ovat yhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäseniä (Suomen Kuntaliitto 1997).

Riskien kaihtaminen ja voiton tavoittelun toissijaisuus eivät ole välttämättä paras mahdollinen liiketoiminnan lähtökohta. Lisäksi yksityisessä yritystoiminnassa konsernijohdon osallistuminen

toimiala- tai tytäryhtiöiden hallitusten työskenteleyn on yksi keskeinen tiedonvälitys- ja vaikutuskanava, jonka kautta ajantasainen tiedonvälitys organisaation eri tasojen välillä on mahdollista. Jos hallinto oli byrokraattisesti rakennetussa ja tiukassa poliittisessa ohjauksessa tuomittu latistetun politiikan asemaan, jossa arvovalinnat oli jo pitkälti etukäteen määritelty, niin näyttää että yritystoiminnan muotoon järjestetty hallinto on markkinaehtoisessa toimintaympäristössä vaarassa tulla tuomituksi huonoksi liiketoiminnaksi.

Tämän artikkelin tarkoituksena on esitellä niitä vaatimuksia ja haasteita, joita kunnalliseen yritys-toimintaan kohdistuu. Artikkelin jakautuu kahteen eri osaan. Teoreettinen osa käsittelee näkökulmia organisaation strategiaan ja strategian merkitystä julkisella sektorilla, strategian ja organisaatio-rakenteen välistä suhdetta sekä organisaation keskusjohdon ja alayksiköiden välistä suhdetta. Lisäksi teoreettisessa osuudessa esitellään kilpailuedun teorioita kokoava typologia. Artikkelin empiirisessä osuudessa Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistajaohjaus toimii tapausesi-merkkinä yritystoiminnan soveltamisessa kunnallisessa palvelutuotannossa. Empiirisen osuus sisältää kuvauksen kaupungin strategioista, tytäryhteisöjen sijoittumisen Helsingin kaupungin organisaatiorakenteeseen sekä tytäryhteisöjen välisen, päällekkäisistä hallitusjäsenyyksistä muodostuvan, yhteistyöverkoston kuvauksen. Lisäksi empiirisessä osuudessa esitellään tapausesimerkkien avulla niitä kilpailutilanteita, joihin tytäryhteisöt ovat toiminnassaan kohdanneet. Artikkelin keskustelu-osuudessa esitellään joitakin keinona, joilla kuntien tytäryhteisöjen ohjausta voisi kehittää ja päätelmissä pohditaan johtamisteorioiden sopivuutta kuntien tytäryhteisöjen tarkasteluun.

1. TAUSTAA

1.1. *Strategiat ja rakenteet*

1990-luvun johtamiskirjallisuudessa näkyy kiinnostus strategisen ajattelun soveltamiseen julkiselle sektorille (Bryson 1995, Nutt & Backoff 1992, Moore 1996, Joyce 1999, Johnson & Scholes 2001). Julkisella sektorilla strateginen johtaminen voi olla yksi keino ylittää julkisten palveluiden leikkausten ja taloudellisen ahdingon luomat ongelmat, mutta strateginen johta-

minen saattaa olla myös tärkeä väline ohjata kuntien markkinaehtoista toimintaa. Uudessa sosiaalisessa tilanteessa strateginen johtaminen voi auttaa sopeutumaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin (Nutt & Backoff 1992), selventämään rajankäyntiä toisaalta julkisen ja yksityisen sektorin ja toisaalta paikallisen ja globaalin talouden välillä (Bryson 1995), lisäämään työntekijöiden motivaatiota (Joyce 1999) sekä lisäämään vastuullisuutta, kun päätöksentekijät joutuvat esittämään, miten heidän muotoilemansa tavoitteet ovat toteutuneet (Moore 1996).

Viimeaikaisessa strategiakirjallisuudessa on (Whittington 1993, Mintzberg 1994, Mintzberg ym. 1998) on käsitelty perinteisen strategia-ajattelun ongelmakohtia, joiksi on tunnistettu liiallinen sitoutuminen rationaaliseen analyysiin, strategian toimeenpanon erottaminen sen muotoilusta sekä voiton maksimoimisen ylikorostuminen. Nopeasti muuttuva ympäristö vaikeuttaa pitkän tähtäimen strategista suunnittelua, kun alunperin muotoiltu strategia ei sovellu enää sovellu uuteen tulevaisuuden tilanteeseen. Strategian muotoilun erottaminen sen toimeenpanosta voi etäännyttää johtajat käytännön työtehtävistä, joita strategialla oli tarkoitus ohjata. Voiton tavoittelun maksimointia on arvosteltu sillä perusteella, että käytännössä johtajat eivät läheskään aina tavoittele pelkästään voittoa, vaan ovat sitoutuneet omaan sosiaaliseen ympäristöönsä (Granovetter 1985) ja pyrkivät usein täyttämään omia statukseen ja arvonantoon liittyviä tavoitteita voiton maksimoimisen sijasta ja ohella. Julkisen sektorin organisaatioissa voiton tavoittelu ei perinteisesti ole ollut lainkaan keskeinen tavoite, mutta perinteinen strategia-ajattelun piirteitä löytyy myös julkisen sektorin piiristä. 1970-luvun keskittetyt suunnittelu- ja budjettijärjestelmät ja niihin liittyvä pitkän tähtäimen suunnittelu (Lyden & Miller 1982) ovat soveltuvia esimerkkejä julkisen sektorin strategisesta toiminnasta. Strategian muotoilun ja toimeenpanon erottaminen toisistaan puolestaan sopii hyvin yhteen politiikan ja hallinnon ideaalimallien erotteluun, jossa poliitikot tekevät päätökset ja virkamiehet soveltavat niitä yksittäistapauksissa käytäntöön (Aberbach ym. 1981).

Nykynäkemykset strategiaan tarjoavat ehkä realistisemmän kuvan strategian muotoutumisesta kuin klassinen strategianäkemyks. Strategia ei aina toteudu samalla tavoin kuin se oli

alun perin laadittu, johtajat voivat käyttää strategioita omien henkilökohtaisten tavoitteiden toteuttamiseen ja tarkasti muotoillut strategiat voivat sinällään olla sopeutumisen ja muutoksen este. Huolimatta siihen kohdistuvasta arvostelusta, strategia-ajattelu sisältää tärkeitä teemoja, kuten strategian ja organisaatorakenteen välinen yhteys sekä keskusjohdon ja alayksiköiden roolien välinen suhde.

Yksi klassisen strategia-ajattelun keskeisiä piirteitä on se, että organisaatiostrategia määrittää organisaatorakenteen. Vaikka tämä on usein käytännössä liittynyt organisaation kasvuun sekä divisioona- ja tulosyksikkörakenteen omaksumiseen monialayrityksissä (Lainema 1996) niin perustana on ajatus, että mitä tahansa strategiaa organisaatio toteuttaakin, niin se myös määrittää organisaatorakenteen. Jos organisaatorakenne ei sovi strategiaan, niin organisaation tulos todennäköisesti heikentyy. (Donaldson 1987). Esimerkiksi rajoitettuun tuote- tai palveluvalikoimaan yksinkertainen tai funktionaalinen rakenne on tulosyksikkörakennetta sopivampi rakenteen muoto. Strategian ja organisaatorakenteen välisestä suhteesta on olemassa vaihtoehtoisia teoreettisia näkemyksiä, joista jokainen kiinnittää huomion eri rakenteen piirteisiin.

Kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa mitään tiettyä parasta organisoitumisen tapaa, vaan rakenne sopeutuu vähitellen kontingenssitekijöihin, kuten organisaation strategiaan tai organisaation kokoon. Esimerkiksi monialaistumisstrategia johtaa desentralisaatioon ja suuri innovaatioiden määrä johtaa orgaanisiin työryhmiin perustuviin projektiorganisaatioihin (Donaldson 1996). Konfiguraatioteoria puolestaan esittää, ettei organisaatorakennetta voida palauttaa yksittäisiin kontingenssitekijöiden aikaansaamiin sopeutumismekanismiin, vaan organisaatioita on arvioitava kokonaisuuksina, mitä teorian mukaan tukee se, että lukemattomista loogisesti mahdollisista rakenteista organisaatiot soveltavat käytännössä vain harvoja organisaatorakenteen muotoja. Konfiguraatioteorian mukaan muutokset organisaatorakenteessa tapahtuvat vähittäisten muutosten sijaan äkillisesti ja teorian mukaan monet rakenteen muodot voivat olla yhtä tehokkaita (Meyer ym. 1993).

Täydentävyysteoria (Komplementarity theory) tarjoaa välittävän näkemyksen kontingenssiteorian reduktionismille ja konfiguraatioteorian holis-

mille. Jos jonkin toiminnan tekeminen lisää mahdollisuuksia jonkin toisen toiminnan tekemiseen, toiminnot ovat toisiaan täydentäviä (Milgrom & Roberts 1995). Esimerkiksi joustavan tuotantojärjestelmän käyttöönotto ei välttämättä sinällään johda joustavaan tuotantoon, jos sitä ei tueta joustavalla henkilöstöpolitiikalla ja tuotekehityksellä. Jos organisaatioissa ei pystytä hahmottamaan toisiaan täydentävien toimintojen olemassaoloa, niin tehokkuus voi kärsiä niin että, muutos liian harvoissa rakenteen piirteissä saattaa heikentää tuottavuutta alkutilaakin huonommaksi. Täydentävyysteoriaa on pidetty väli-teenä, jolla voidaan päästä käsiksi organisaation sisäiseen toimintaan ja näin välttää konfiguraatioteorian liiallinen kokonaisvaltaisuus (Whittington ym. 1999), mutta täydentävyysteorian voi sovitaa yhtä hyvin kontingenssiteorian selitysmalliin jos lähtökohdaksi otetaan yksittäisten rakenteen piirteiden sijasta rakenteellisten piirteiden yhteenkietoutunut joukko.

Toinen strategisessa johtamiskeskustelussa tärkeä keskustelunaihe liittyy organisaation keskusjohdon ja sen alayksiköiden välisen suhteen erittelyyn. Konsernin hallituksella tai vastaavalla elimellä ei voi olla tarkkaa kuvaa kaikista organisaation toimialoista, mikä johtaa käytännössä usein siihen, että konsernin toimivan johdon asema toimialojen johtamisessa vahvistuu. Yhtymien pääkonttoreissa liikkeenjohtaminen on henkisten ja aineellisten voimavarojen sijoittamista ja kohdentamista, mikä tekee yhtymäjohtamisesta jossain määrin finanssi- ja pankkitoiminnan johtamista muistuttavan työprosessin (Tainio ym. 1985, 19).

Ydinkyvykkyyksien näkökulma ja vanhemmuusteoria edustavat vaihtoehtoisia teoreettisia näkemyksiä siitä, miten organisaation keskushallinnon ja alayksiköiden suhdetta voidaan lähestyä. Vaikka näkökulmat poikkeavat toisistaan niin niiden yhteinen piirre on yksinkertaistavan portfolio-ajattelun kritiikki. Ydinkyvykkyyksien näkökulma on ollut yksi keskeinen lähestymistapa tutkia kilpailuedun saavuttamista (Fiol 2001) ja ydinkyvykkyyksien lähestymistavan piirissä on tunnistettu ainakin neljä koulukuntaa, joista jokainen korostaa eri tavoin toisaalta voimavarojen ja taitojen merkitystä ja toisaalta ydinkyvykkyyksien merkitystä (Aung & Heeler 2001). Ydinkyvykkyyksien näkökulman perusajatus on se, että keskittymällä organisaation ydinosamisalueisiin ja yhdistämällä voimavaroja ja taitoja joustavasti

yli hallinnollisten rajojen, organisaatio voi saavuttaa kilpailuetua. Ydinkyvykkyyksien tunnistamisessa ja voimavarojen yhdistämisessä ylimmällä johdolla on keskeinen asema ja kyvykkyyksien korostamisesta seuraa, että henkilöstöhallinnon toiminnasta tulee yhtä tärkeä osa organisaation toimintaa kuin taloushallinnosta (Pralhad & Hamel 1990). Ydinpätevyyyksien korostamisesta seuraa myös se, että sijoitukset muihin kuin organisaatiossa tunnistettuihin ydinkyvykkyyksiin ovat voimavarojen tuhlausta ja ne kannattaisi ulkoistaa (Proctor 1997). Samalla tässä piilee vaara, että organisaatio tunnistaa ydinkyvykkyytensä huonosti ja päättyy siksi ulkoistamaan osan ydintoiminnoistaan (Pralhad & Hamel 1994).

Vanhemmuusteoria on vaihtoehtoinen tapa lähestyä keskushallinnon ja alayksiköiden välistä suhdetta. Vanhemmuusteoria arvostelee ydinkyvykkyyksien näkökulmaa siitä, että ydinkyvykkyyksiä on usein vaikea tunnistaa ja ydinkyvykkyyksien näkökulma ei pysty selittämään monitoimialaisten organisaatioiden menestystä. Vanhemmuusteorian perusajatusten mukaan ylimmän johdon tulisi suunnitella liiketoiminta-alueet keskushallinnon taitoja ja kykyjen mukaan. Vanhemmuusteorian mukaan pääkonttorin tai emoyhteisön tulisi pystyä tarjoamaan arvonsisää "vanhemmuusetua" alayksiköille verrattuna tilanteeseen, jossa alayksikkö toimii itsenäisesti erillisenä kokonaisuutena (Huismans & Campbell 1995). Yksi keskeinen vanhemmuusteorian ero ydinkyvykkyyksien näkökulmalle on se, että vanhemmuusteoria keskittyy siihen, miten keskusjohto voi auttaa alayksiköitä eikä niinkään siihen, miten alayksiköiden voimavaroja voidaan yhdistää (Campbell ym. 1995). Vanhemmuusteorian näkökulma perustuu ydinkyvykkyyksien näkökulmaa enemmän alhaalta -ylös periaatteelle, koska siinä ei edellytetä yhtenäisen organisaatiostrategian muotoilua vaan toimintatavan muotoilu etenee tunnistamalla kriittisiä menestystekijöitä ja vertailemalla näitä keskusyksikön "vanhemmuuden" mahdollisuuksiin.

Vanhemmuusteorian perusteella on tunnistettu kolme stereotyyppistä roolia, joihin keskusyksikön asema sijoittuu: 1) Vähimmäisvanhemmuus edustaa tilannetta, jossa keskusyksikkö vastaa vain perusasioista, kuten rahoituksen järjestämisestä, tilinpidosta ja yleisvalvonnasta, 2) arvoa lisäävä vanhemmuuden rooli edellyttää strategista ohjaamista, alayksiköiden tavoitteenasettelua, organisaation voimavarojen siirtelyä

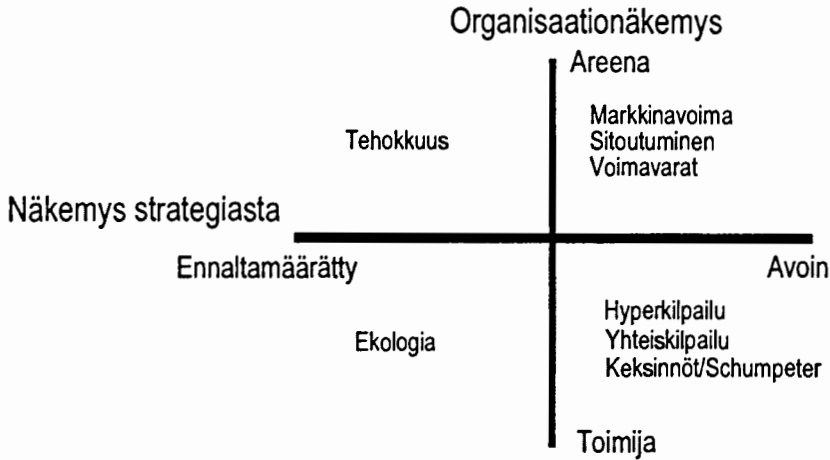
alayksiköiden välillä ja alayksiköiden välisten synergioiden hyödyntämistä, 3) Yhteisten palveluiden rooli liittyy alayksiköiden tukemiseen keskitettyjen palveluiden avulla, joita voivat olla muiden muassa yhteiset tietojärjestelmät, palkanlaskenta tai koulutus. Siinä missä arvoa lisäävän vanhemmuuden rooliin kuuluvia tehtäviä on vaikea siirtää alayksiköiden vastuulle niin keskitettyjen palveluiden roolissa yhteiset tehtävät voivat yhtä hyvin olla alayksiköiden vastuulla, jos niiden keskittämisestä ei ole odotettavissa skaalettuja (Goold ym. 2001).

1.2. Kilpailuedun näkökulmia

Strategian ja organisaatorakenteen välisen suhteen erittely on osa johtamiskirjallisuuden perusaineista eikä siinä eronteko yksityisen ja julkisen johtamisen välillä tule kovin selvästi esiin. Kun myös julkisen sektorin organisaatiot kohtaavat entistä enemmän kilpailua ja julkisen sektorin organisaatiot omistavat kilpailutilanteessa toimivia osakeyhtiöitä, myös julkisen sektorin organisaatioiden täytyy paitsi kiinnittää entistä enemmän huomiota niihin vaihtoehtoihin, joilla kilpailuetua voidaan jäsentää niin myös valmistautua vaihtuvien kilpailutilanteiden vaikutuksiin.

Ma (2000) jakaa kilpailuedun näkökulmat kahdeksaan eri ryhmään: 1) markkinavoima, 2) ekologinen, 3) Hyperkilpailu, 4) yhteiskilpailu, 5) keksinnöt (Schumpeter), 6) tehokkuus, 7) voimavarat ja 8) sitoutuminen. Jokaisella näkökulmalla on oma teoreettinen taustansa ja näkemys siitä, millaiset mahdollisuudet organisaatiolla on selvitä kilpailutilanteessa. Näin esimerkiksi markkinavoiman näkökulma nojautuu taloustieteellisiin malleihin, kun taas hyperkilpailun ja yhteiskilpailun näkökulmien taustalta löytyy peliteoreettinen perusta (Kuvio 1).

Tehokkuusnäkökulma ja ekologinen näkökulma yhdistää niiden kriittisyys strategisen valinnan mahdollisuutta kohtaan. Tehokkuusnäkökulmasta organisaation laajentuminen uusille jalostusketjun osa-alueille, monialaisen organisaation kehittyminen ja monikansallisten organisaatioiden synty selitetään transaktiokustannusten välttämättömänä seurauksena (Williamson 1975). Toimivan strategia on tässä mielessä jo ennalta määrätty taloudellisuudeksi. Taloudellisuuden periaate on aina ollut keskeinen myös julkisen sektorin toiminnassa, mutta sen korostuminen



Kuvio 1. Kilpailuedun näkökulmia.

ei ole niinkään liittynyt kilpailuun, vaan tulosten mittaamisen vaikeuteen ja siihen, että verraten itsenäisten professoryhmien ohjauksessa käytettävissä olevien voimavarojen säätely on korvannut puuttumista toiminnan sisältöön tai sen tuloksiin (Macdonald 1995). Ekologisesta näkökulmasta (Hannan & Freeman 1977) strategia on paitsi turha niin mahdollisesti myös haitallinen, kun strategian muotoilu voi edellyttää voimavarojen sitomista nykytilanteeseen sopeutumisen sijasta ennalta arvaamattomaan tulevaisuuden tilanteeseen (Palmer & Hardy 2000).

Muissa näkökulmissa strategia esittäytyy avoimena ja mahdollisesti hyödyllisenä. Korostetusti strategian merkitys tulee esiin keksintöihin ja innovaation perustuvassa näkemyksessä, jossa yrittäjän näkemys, arviointi ja riskinotto kyky auttaa organisaatiota saavuttamaan kilpailuedun muuttamalla perusteellisesti vallitsevan markkinarakenteen innovaatioiden avulla. Ennakoimattomassa, monimutkaisessa ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä menestys edellyttää luovaa tuhoamista ja uusien pelitilanteiden luomista (Amit & Schoemaker 1993). Voimavarojen näkökulmasta strategia on avoin toisessa mielessä. Siinä organisaation tietämättömyys omasta toimintatavastaan voi olla kilpailuedun lähde, koska tietämättömyys on hyvä suoja kopiointia vastaan (McWilliams & Smart 1995).

Toinen keskeinen kilpailunäkökulmia erottavat piirre on niiden näkemys organisaatiosta eli esittäytykö organisaatio niissä itsenäisenä toimi-

jana, joka tekee valintoja kokonaisuutena vai esittäytykö organisaatio areenana, jossa valintoja tehdään. Toimijanäkökulma antaa organisaatiolle aktiivisen roolin kilpailutilanteessa, jossa organisaatio esiintyy "organisaationa liiketoiminnan ekosysteemissä" (ekologia), "rohkeana ja vainoharhaisena taistelijana" (hyperkilpailu), "yhtenäisenä ja rationaalisena pelaajana" (yhteiskilpailu), "keksintöjen ja luovan tuhoamisen moottorina" (keksinnöt/Schumpeter). Areenanäkökulmasta organisaatiota on vaikea hahmottaa kokonaisuutena, vaan siinä organisaatio esittäytyy sisäisesti moninaisena osien joukkona: "tuotannon ja vaihdannan mekanismina" (tehokkuus), "tuote ja markkinatoiminnan joukkona" (markkinavoima), "peruuttamattomien sijoituspäätösten kantajana" (sitoutuminen), "omintakeisten voimavarojen joukkona" (voimavarat) (Ma 2000).

Areenanäkökulman vahvuus piilee sen kyvyssä ottaa huomioon myös organisaation sisäinen toiminta. Suuret organisaatiot jakaantuvat usein erikoistuneisiin yksiköihin, jotka kohtaavat erilaisen markkinaympäristön ja kilpailutilanteen, joiden välillä ei ole välttämättä yhdistäviä tekijöitä. Toisaalta kun tarkastelutaso sijoittuu organisaation kokonaisuutta alemmalle tasolle myös yhteistoiminnan kohteita erikoistuneiden alayksiköiden välillä saattaa olla mahdollista löytää. Toimijanäkökulman tapa jäsentää organisaatiota kokonaisuutena voi puolestaan olla hyödyllinen koko organisaatiota koskevien toimintatapojen suunnittelussa ja yhteisesti hyväksytyjen kulttuuris-

ten näkemysten luomisessa (Peters & Waterman 1982).

2. TUTKIMUSKOHDTE JA AINEISTOT

Artikkelin empiirinen osuus perustuu Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistaja-ohjauksesta kerättyihin aineistoihin. Aineiston keruu ja omistajaohjauksen käsittely oli lisäksi rajattu niin, että erittelyn kohteeksi tulivat kaupungin enemmistö-omistuksessa olevat yhteisöt. Alun perin myös kaupungin liikelaitokset oli rajattu tarkastelun ulkopuolelle, koska ne toiminnallisesta itsenäisyydestään huolimatta ovat osa kaupunginhallintoa. Käytännössä tytäryhteisöt ovat usein kytköksissä kaupungin liikelaitosten toimintaan, joten myös empiirisessä osuudessa sivutaan liikelaitosten asemaa. Tällä hetkellä Helsingin kaupungilla on kuusi liikelaitosta (henkilöstömäärä suluissa) Helsingin Energia (1593), Helsingin Vesi (323), Helsingin Satama (363), Helsingin Kaupungin Liikennelaitos (2049), Helsingin Tekstiilipalvelu, Helsinki Catering (600).

Helsinki-konserniin kuuluu kolmenlaisia osia: ensinnäkin Helsingin kaupunki emoyhteisönä, toiseksi tytäryhteisöt eli ne yhteisöt ja säätiöt, joissa kaupungilla on määräysvalta sekä kolmanneksi osakkuusyhteisöt eli ne yhteisöt, säätiöt ja kuntayhtymät, joissa kaupungilla on 20 – 50 prosentin omistusosuus tai muu huomattava vaikutusvalta. Helsinki-konserni on omistus- ja hallintorakenne, jonka tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välinen yhteensopivuus ja yhteistyö, josta koituu hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle.

Kaiken kaikkiaan Helsingin kaupungin hallinnollinen organisaatio jakautuu ainakin viiteen eri toimialaan (henkilöstömäärä suluissa) tai "rooteliin", kuten Helsingissä on tapana sanoa. 1) kaupunginjohtaja (1222), 2) kaupunkisuunnittelu ja kiinteistötoimi (1127), 3) sosiaali- ja terveystoimi (20910), 4) sivistys- ja henkilöstötoimi (9610) sekä 5) tekninen toimi (6915). Jos jakoperusteena käytetään laajoja hallintokuntien muodostamia palvelukokonaisuuksia, niin toimialojen määrä voisi olla vieläkin suurempi.

Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi konserniohjauksen periaatteet vuonna 1997 (Kvsto 26.3.1997). Ohjeissa määritellään Helsinki-konsernin rakenne ja erityyppisten organisaatioyksiköiden rooli konsernin toiminnassa. Lisäksi

ohjeissa käsitellään konsernin johtamista, tytär- ja osakkuusyhteisöjen toiminnan ohjaamista sekä taloudenhoidon, asioiden julkisuuden ja tiedottamisen periaatteita. Helsinki-konsernia hallinnoidaan siten, että kaupunginvaltuusto asettaa tavoitteet sen toiminnalle ja kaupunginhallitus johtaa toimintaa. Vastuu konsernin operatiivisesta johtamisesta on kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajilla. Tarkastuslautakunta puolestaan huolehtii konsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä.

Tällä hetkellä tytäryhteisöjä (tilanne 20.12.2001) on kaikkiaan 182, joista 122 on kaupungin omistamia asuntolainoitettuja vuokra-asuntoyhtiöitä tai muita asuntoyhtiöitä. Erilaisia toimitilojen hallinta- ja vuokraustoimintaa harjoittavia yhtiöitä on 28 kpl. Tytäryhteisöjen henkilöstömäärää on vaikea selvittää täsmällisesti, mutta kaupunkikonsernin henkilöstöpolitiikan (Khs 16.6.1998) yhteydessä mainitaan, että tytäryhteisöjen vakinaisessa palveluksessa on yhteensä noin 2000 henkilöä.

Tutkimusaineisto perustuu virallisen asiakirja-aineiston lisäksi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa syksyllä 2001 tehtyihin haastatteluihin¹, tytäryhtiöiden seurantaraportissa (seurantaraportti 2/2000) esitettyyn aineistoon sekä keväällä 2001 kerättyyn, tytäryhteisöjen johdolle kohdennettuun, kyselyaineistoon (Lammi 2001), jonka alkuperäisen tutkimuksen tekijä antoi ystävällisesti tämän tutkimuksen käyttöön.

3. HELSINGIN KAUPUNGIN OMISTAJA-OHJAUS

Johtamiskirjallisuudessa omistajaohjausta on lähestytty (esim. Lainema 1996, 1998) Corporate governance –käsitteen avulla. OECD:n määritelmän mukaan Corporate governance merkitsee yrityksen ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, joka jäsentää oikeudet ja velvollisuudet organisaation toimintaan osallistuvien tahojen, kuten hallituksen, johtajien, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien, kesken. Oikeuksien ja vastuiden jako luo perustan, jonka avulla organisaatio asettaa tavoitteensa, määrittelee keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja valvoo tavoitteiden toteutumista (Kaisanlahti 2001, ks. myös <http://www.oecd.org/daf/governance/Q&As.htm>). Omistajaohjauksella voidaan tarkoittaa myös

omistajien välitöntä tai välillistä vaikuttamista organisaation johtamiseen. Välittömintä ohjausta edustaa tilanne, jossa omistaja myös johtaa yritystä, mutta omistaja voi vaikuttaa yrityksen toimintaan myös ostamalla ja myymällä sen osakkeita. Välillisesti omistaja voi vaikuttaa organisaation yrityksen hallituksen toteuttaman valvonnan kautta, johdon palkitsemisjärjestelmän avulla tai yrityksen pääomarakenteen muutoksilla (Lainema 1998, 16-17).

Suomen kuntaliiton antama yleiskirje 2/97 määrittää konsernitason periaatteet ja täsmentää kunnan ja kunnanhallituksen asemaa konsernin johtajana. Kuntaliiton vuonna 1998 yhteensä 264 kunnanjohtajalle tekemän kyselyn perusteella konserniohje on hyväksytty useimmissa kunnissa. Enemmistöissä kuntia yhtiön toimintaan osallistuville kunnan edustajille on myös annettu ohjeita. Jonkin verran löytyi mainintoja myös siitä, että kunnat ovat selkiyttäneet tiedonkulkua tytäryhtiöiden ja emoyhtiön välillä. Sen sijaan omistajapolitiikan periaatteet, kuntakonsernin tavoitteet, tytäryhteisöjen toiminta-ajatukset tai yhteiset tukipalvelut oli määritelty vain harvoin (Valanta 1999).

3.1. Strategiat ja rakenteet

Helsingin kaupungilla ei ole erillistä omistajapolitiista strategiaa, mutta kaupunkikonsernilla on yhteisstrategioita, joiden tarkoituksena on ilmaista kaupunkikonsernin keskeiset yhteiset toimintalinjat (Khs 27.11.2000). Yhteisstrategioissa toimintaa ohjaava päämäärä on Helsinki elinvoimaisena pääkaupunkina. Päämäärän saavuttamiseksi on laadittu myös toiminnallisia tavoitteita: Helsingin painoarvo otetaan huomioon valtakunnallisessa päätöksenteossa., kaupunki luo edellytyksiä yritystoiminnalle., Helsinki on kaikille turvallinen asuinympäristö. Päämäärillä pyritään kiteyttämään arvot ja strategiat yhteisiksi toimintaperiaatteiksi ja viestittämään muille, mitä Helsinki haluaa olla. Yhteisten koko kaupunkia koskevien arvojen pohjalta on käyty keskustelua hallintokunnissa ja toimintaa ohjauksiksi arvoiksi on nimetty asiakaslähtöisyys, keskeinen kehitys, oikeudenmukaisuus, taloudellisuus, turvallisuus ja yrittäjämielisyys. Yhteisstrategioita täydentävät asiakohdattaiset ohjelmat: asunto-ohjelma, elinkeinopolitiittinen ohjelma ja Helsingin kansainvälistämisstrategia.

Yhteisstrategiat voivat antaa pohjan tytäryhteisöjen omalle strategiatyölle, mutta tytäryhteisöjen kannalta olennaisempaa olisi ilmeisesti strategisen perustan määrittely yhteisstrategioita alemmalla tasolla. Tällä hetkellä toimialueilla ei ole selvää strategista perustaa. Tytäryhteisöjen kannalta strategioiden vähittäinen muotoutuminen konsernin eri osissa voi olla ongelmallista kahdesta eri syystä. Yhtäältä linjahallinnosta erillisenä organisaatioiden joukkona tytäryhteisöt joutuvat kohtaamaan eri hallintokuntien toisistaan poikkeavien strategioiden vaikutuksen ja toisaalta niiltä puuttuu selkeä kehys omien strategioiden kehittämiselle.

Omistajapolitiittisen strategian puute on merkittävä seikka ottaen huomioon Helsingin kaupungin liiketoiminnan laajuus, mutta strategian puute ei sinällään estä strategian ja rakenteen välisen suhteen pohtimista. Kontingenssiteoreettisesta näkökulmasta tytäryhteisöjen perustamista ja hankkimista voidaan pitää sopeutumisenä laajentuvan palveluvalikoiman hallitsemiseen. Tässä mielessä tytäryhteisöt lisäävät toimialajaon väliseen työnjakoon toimialan sisäisen eriytymisen julkisiin verovaroihin kustannettaviin ja yksityisiin asiakasmaksuilla kustannettaviin palveluihin. Helsinki -konserniin kuuluvia tytäryhtiöitä on kuitenkin vaikea jäsentää perinteisen organisaatorakenteen perusteella vertikaalisesti tai horisontaalisesti. Tytäryhtiöt eivät muodosta hierarkiaa, jossa organisaatioille olisi etukäteen määriteltä keskinäisiä toimivalta- tai vastuusuhteita. Konserniohjeen mukaan apulaiskaupunginjohtajat osallistuvat oman toimialansa tytäryhteisöjen toiminnan koordinointiin, mutta kaupunki ei ole etukäteen määritellyt periaatteita tytäryhteisöjen toimialajaosta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ulkopuolisen on mahdotonta selvittää mihin rooteliin yksittäinen tytäryhteisö kuuluu. Lainsäädännön perusteella myös ajatus tytäryhtiöiden omasta toiminta-alueesta on perusteltu. Kunnan organisaatiota koskevat kuntalain säädökset, kun taas tytäryhteisöjen toimintaa säätelee osakeyhtiölaki. Samalla myös kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden on ainakin muodollisesti vaikeampi vaikuttaa tytäryhtiöiden toimintaan kuin kaupungin virkakoneistoon. Siksi tytäryhteisöjen toimintaa on vaikea jäsentää luontevana kunnan toimialueiden palvelutoiminnan jatkeena.

Konfiguraatioteorian organisaation kokonaisuutta korostavan näkemyksen mukaan monet rakenteen muodot voivat johtaa yhtäläiseen

tehokkuuteen. Vaikka Helsingin kaupungille ei ole omistajapoliittista strategiaa eikä tytäryhteisöjen jako rooteleihin ole tarkasti etukäteen määritetty, niin kaupunginjohtajat ovat perillä omaan rooteliinsa kuuluvien tytäryhtiöiden toiminnasta ja ovat tarvittaessa puuttuneet niiden toimintaan. Myös tytäryhteisöjen jako rooteleihin vaikuttaa käytännön tasolla sujuvalta. Se virasto tai laitos, joka valmistele tytäryhteisön hankkimista tai perustamista, määrittää samalla sen, mihin rooteliin tytäryhteisö kuuluu. Näin esimerkiksi Kiinteistö-osaakeyhtiö Helsingin terveystalot ovat osa sosiaali- ja terveystointia, koska aloite kiinteistöyhtiöiden perustamisesta syntyi terveystoimen tarpeista, vaikka kiinteistöosaakeyhtiöt kuuluisivat yhtiömuodoltaan pikemmin kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimeen. Koordinaatiomekanismeina nämä muistuttavat keskinäisen sopeuttamisen prosessia (Mintzberg 1979), jossa epävirallinen ja usein henkilökohtainen kanssakäyminen korvaa muodollisten päätöksentekoperiaatteiden puuttumista.

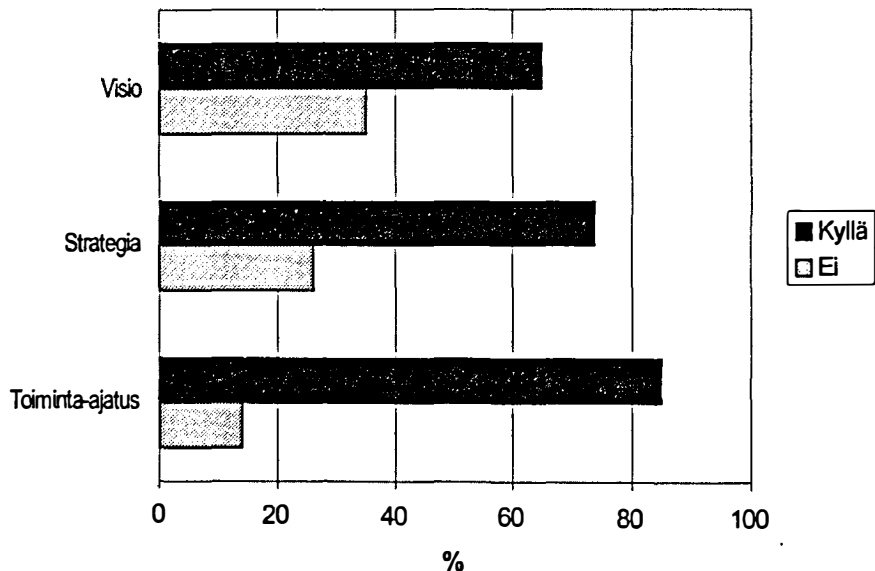
Toinen kokonaisuuden toimintakykyä kuvaava piirre liittyy kykyyn kiertää kaupunginhallituksen jäsenten esteellisyyteen liittyviä määräyksiä. Suurissa monialaorganisaatioissa toimialojen määrä voi olla hyvinkin suuri ja toimialat voivat olla sisäisesti eriytyneitä. Toiminnan yhteensovittamiseksi yksityisissä yrityksissä on ollut käytössä toimiala-

hallituksia, jotka vastaavat yksittäisen toimialan ohjauksesta ja joissa on edustettuna organisaation keskushallinnon edustaja (Lainema 1998, 235-268). Helsingissä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa on toimialahallituksen kaltainen epävirallinen koordinoitelin, johon kiinteistöyhtiöiden puheenjohtajat kokoontuvat apulaiskaupunginjohtajan johdolla. Näin apulaiskaupunginjohtaja voi välttää hallitusjäsenyyden aiheuttaman jääviysongelman, mutta samalla turvata informaationkulun keskusjohdon ja tytäryhteisöjen välillä.

Tytäryhteisöjen toiminnasta löytyy kuitenkin myös selkeitä ongelmakohtia. Kaupungin tytäryhteisöjen strategien perustan heikkous näkyy osaltaan myös tytäryhteisöjen strategian määrittelyn ongelmoina (Kuvio 2).

Useimmat tytäryhteisöt ovat määritelleet itselleen toiminta-ajatuksen, strategian ja vision ².

Tutkimuksen tulokset sopivat huonosti strategian oppikirjamääritelmään, jonka mukaan toiminta-ajatus määrittää tytäryhteisön nykyiset tehtävät ja asiakaskunnan, visio on näkemys halutusta tulevaisuuden tilasta ja strategia määrittelee toimintasuunnitelman haluttuun tulevaisuuden (Thompson & Strickland 1995). Jos strategiaa pidettäisiin toimintasuunnitelmana, niin sen olemassaolo edellyttäisi halutun tulevaisuuden tilan määrittelyä. Kyselyn tulosten mukaan



Kuvio 2. Tytäryhteisöjen vision, strategian ja toiminta-ajatuksen olemassaolo.

tilanne on kuitenkin vastakkainen. Tytäryhteisöt ovat määritelleet itselleen useammin strategian kuin vision. Toisaalta kun tiedetään että strategian ja sen osakäsitteiden määrittely on moniselitteistä (Mintzberg 1994), on hyvin todennäköistä, että tytäryhteisöjen strategioiden epämääräisyys heijastelee kaupungin omistajapoliittisen strategisen epämääräisyyttä. Havainto sopii myös hyvin yhteen täydentävyysteorian perusnäkemykseen toisiaan edellyttävistä rakenteellisista muutoksista.

Ydinkyvykkyyksien näkökulman perusteella Helsingin kaupungin tytäryhteisöjä on erittäin vaikea pitää organisaation ydintoimintana. Lukuunottamatta vanhainkotisäätiötä, tytäryhteisöjen tuottamat palvelut eivät edusta lakisääteisiä tehtäviä, jotka kunnan täytyy tuottaa. Lisäksi yritystoimintaa ei muutoinkaan pidetä kuntien keskeisenä toiminta-alueena. Ydinkyvykkyyksien näkökulmasta tytäryhteisöt sijoittuvat organisaation periferiaan, jonka strategisen ohjauksen sijasta kaupunki voisi yhtä hyvin myydä omistuksensa ja ostaa tarvitsemansa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Kaupungin omistajuutta voi kuitenkin perustella esimerkiksi sillä, että tietyt palvelut, kuten uimahallit eivät voi toimia taloudellisesti kannattavasti, vaan vaativat aina julkista tukea. Pitämällä tukea vaativat organisaatiot omassa omistuksessa, kaupungilla on todennäköisesti paremmat mahdollisuudet valvoa organisaation toimintaa kuin jos palvelu ostettaisiin täysin ulkopuoliselta tuottajalta. Toisaalta voittoa tuottavat tytäryhteisöt auttavat tukemaan muuta toimintaa eikä kaupungin ole välttämättä helppo myydä tytäryhteisöjä, jos niistä on kaupungille välitöntä taloudellista hyötyä.

Helsingin kaupungin organisaatiota voidaan jäsentää myös kahdesta ytimeistä muodostuvan mallin avulla, joista toinen edustaa kunnan verovarolla kustannettua toimintaa ja toinen kunnan liiketoimintaa. Tytäryhteisöjen henkilöstömäärän pienuus verrattuna kaupungin hallintokuntiin tekisi ytimistä kuitenkin hyvin eri kokoisia. Jos liiketoiminnallisten periaatteiden mukaan toimivat kunnalliset liikelaitokset laskettaisiin liiketoiminnallisen ytimen piiriin, niin kaksinapainen malli saattaisi olla realistisempi. Käytännön esimerkin kahden ytimen mukaisesta rakenteesta tarjoaa Ruotsin kunnallishallinto, jossa useat kunnat ovat antaneet yritystoiminnan erillisen holding-yhtiön vastuulle (Sturesson & Meyer, 2000). Vaikka järjestelyn tausta on Ruotsissa ollut pää-

osin verotuksellinen niin liiketoiminnan eriyttäminen oman yhtiön hallintaan saattaisi myös selkeyttää kunnallisen liiketoiminnan ohjausta erottamalla poliittisesti ohjatun virkakoneiston toiminnan voitontavoitteluun tähtäävästä yritystoiminnasta.

Ydinkyvykkyyksien näkökulmassa korostuu pätevyyksien lisäksi myös pätevyyksien sovitaminen yhteen alayksiköiden välillä. Helsingin kaupunki ei ole virallisesti määritellyt tytäryhteisöille keskinäistä työnjakoa. Jos organisaation työkajoa ei ole selvästi määritelty etukäteen, päätelmät organisaation työnjaosta voidaan tehdä vain kanssakäymisen havaituista säännönmukaisuuksista (Dow 1988). Keskeinen tapa vaikuttaa yrityksen toimintaan on osallistua sen hallituksen työskentelyyn ja päällekkäisten hallitusjäsenyyksien tarkastelu on yksi tapa hahmottaa tytäryhtiöiden asemaa ja keskinäisen yhteistyön mahdollisuuksia. Päällekkäisten hallitusjäsenyyksien tarkastelu on myös yksi yleisimpiä tapoja tutkia yritysten keskinäissuhteita. Aiemman tutkimuksen perusteella päällekkäiset hallitusjäsenyydet voivat toimia yhteistoiminnan ja ristiriitojen perustana, riippuvuuden vähentäjänä sekä kontrolli- ja valvontamekanismina, eliitin yhteyksien ylläpitäjänä, henkilökohtaisen urakehityksen mekanismina, legitimaation lähteenä ja informaatiokanavana (Mizruchi 1996).

Yksi keskeinen päällekkäisten hallitusjäsenyyksien tehtävä on hallita organisaatioiden välistä resurssiriippuvuutta. Kun kaksi organisaatiota tarvitsevat toistensa voimavaroja, yhteiset hallitusten jäsenet pystyvät koordinoimaan voimavarojen vaihtoa organisaatioiden välillä. Hallituksen jäsenyydet voivat toimia myös arvokkaana informaatiokanavana. Jäsenyys toisen organisaation johtolimissä auttaa johtajaa näkemään, miten muut johtajat toimivat siinä asemassa, johon johtaja joutuu omassa organisaatiossaan (Haunschild & Beckman 1998). Tiedon välityksellä organisaatioiden välillä on muutakin kuin pelkkä informaatioarvo. Yhteiset jäsenyydet voivat edistää liittoutumien syntyä organisaatioiden välillä (Gulati & Westphal 1999).

Kaiken kaikkiaan Helsingin kaupungin tytäryhteisöt muodostavat tiiviin sosiaalisen rakenteen, jossa yksittäiset yhteisöt ovat kytkeytyneet toisiinsa monin päällekkäisin sidoksina³. Päällekkäisten hallitusjäsenyyksien tarkastelu on kuitenkin varsin muodollinen tapa lähestyä tytäryhtiöiden yhteistyötä. Vaikka yhteiset hallitusjäsenyydet

takaavat informaatiokanavan olemassaolon yhteisöjen välille, niin yhteiset jäsenyydet eivät automaattisesti merkitse, että yhteisöjen välillä olisi laajamittaista keskinäistä yhteistoimintaa. Kuviossa 3 esitetty kartta ⁴

päällekkäisistä hallitusjäsenyyksistä osoittaa, että tytäryhteisöt muodostavat myös rakenteellisesti eriytyneitä osaryhmiä, joiden sisällä päällekkäiset jäsenyydet ovat yleisiä. Kartassa jokainen yhteisöjen välille merkitty viivaa ilmaisee, että yhteisöillä on yhteinen hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja.

Tytäryhteisöjen keskinäissuhteista muodostuva rakenne noudattaa osin organisaatiomuodon mukaista jakoa kiinteistöosakeyhtiöihin, osakeyhtiöihin ja säätiöihin. Kiinteistöyhtiöt muodostavat tytäryhteisöjen ytimen. Kiinteistöyhtiöt muodostavat keskenään tiiviisti kytkeytyneen joukon, mutta samalle ne toimivat usein tapaamisfoorumina muiden yhteisöjen hallitusten jäsenille. Kiinteistö Oy Helsingin Tennispalatsi on kaikkein vahvin tytäryhteisöjä yhdistävä linkki. Tennispalatsilla on hallitusten jäsenten kautta yhteydet yhteensä 24 muuhun tytäryhteisöön.

Osakeyhtiömuotoiset tytäryhteisöt järjestyvät kiinteistöyhtiöiden ympärille, mutta ne muodostavat omia sisäisesti tiiviitä ryhmiä, joiden yhteydet muilla aloilla toimiviin osakeyhtiöihin ovat vähäisiä. Tällaisia ryhmiä ovat 1) pysäköintiyhtiöt, 2) Helsingin energian tytäryhteisöt (SEU, Mankala, Abborfors ja Klåsarö), 3) STA-konserni (Pääkaupunkiseudun linjaliikenne, Suomen turistiauto, Suomen tilausauto, Helsingin palveluauto) sekä 4) liikuntahallit (Mäkelänrinteen Uintikeskus, Pasilan urheiluhalli, Urheiluhallit Oy). Säätiöt sijoittuvat tytäryhteisörakenteen ulkokehälle. Vanhainkötisäätiöitä (Antinkötisäätiö, Pakilan sairaus- ja vanhainkötisäätiö sekä Kannelkötisäätiö) lukuunottamatta säätiöiden keskinäiset sidokset ovat vähäisiä ja niillä on myös verraten vähän sidoksia muihin tytäryhteisöihin.

Tytäryhteisöjen ryhmittelyn tarkastelussa on mielenkiintoista se, että päällekkäisten jäsenyyksien perusteella tunnistetuissa ryhmissä yhteisöjä on joko yhdistetty tai ollaan yhdistämässä toisiinsa eli päällekkäiset jäsenyydet ovat osaltaan ennakoineet yhteistyön syventymistä yhteisöjen välillä. Kaupungin vuoden 2000 tilinpäätöksen mukaan kaupungin omistukseen on tullut kuusi uutta tytärosakeyhtiötä ja vastaavasti 12 tytärosakeyhtiötä on vähentynyt fuusioiden kautta. Kaikki fuusiot liittyivät kiinteistöosakeyhtiöiden

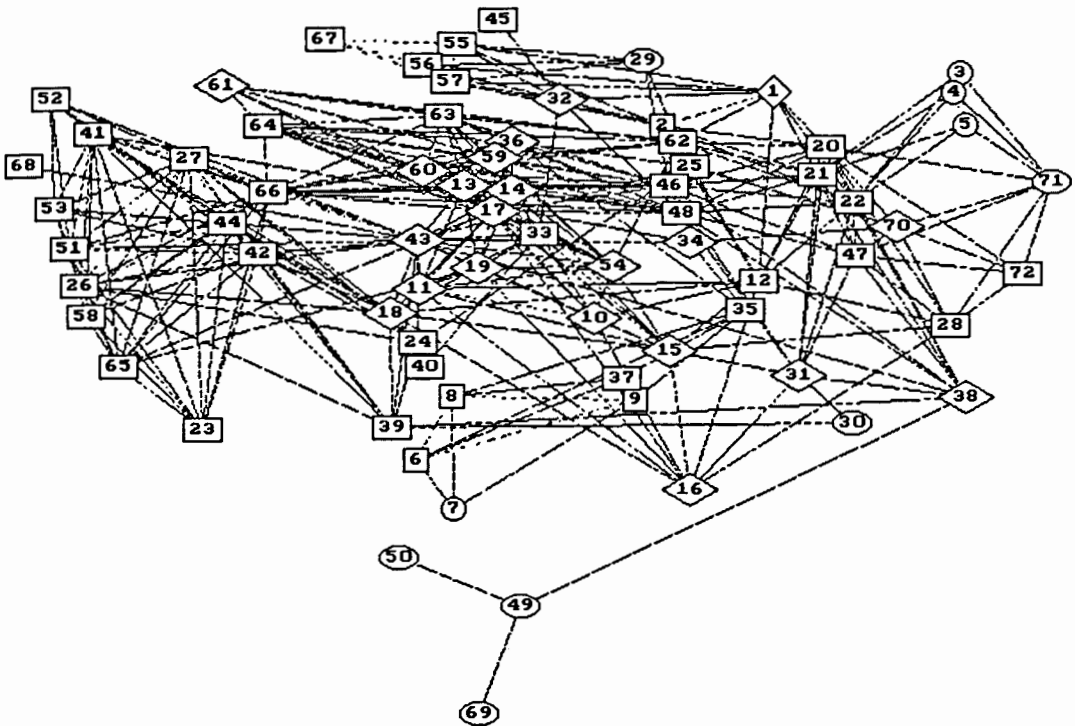
yhdistämisiin (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2000, 9), joka muutoinkin muodostaa monin päällekkäisin sidoksin kytkeytyneet rakenteen. Samoin vanhainkötisäätiöt on yhdistetty vuoden 2001 aikana ja Helsingin Energian tytäryhtiöt Abborfors ja Klåsarö yhdistettiin Mankala Oy:hyn vuoden 2001 lopussa.

Yhteisöt sijoittuvat yhteisten jäsenien perusteella keskusta-periferia -jatkumolle. Keskustassa sijaitsevilla yhteisöillä on paljon yhteyksiä muihin yrityksiin. Vuorovaikutusrakenteen tarkastelussa keskeisyydellä tarkoitetaan yhteyksien määrää muihin verkoston toimijoihin (Freeman 1979). Keskeinen asema auttaa myös saavuttamaan välittäjäaseman suhteessa muihin. Verkostoaseman merkitystä tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten näkemykseen tutkittiin yhdistämällä yhtiön kytkentöjä kuvaava aineisto keväällä 2001 kerättyyn kyselyaineistoon, jossa oli selvitetty tytäryhtiöiden hallitusten jäsenten ja toimitusjohtajien näkemyksiä konserniohjauksesta ja tytäryhtiöiden asemasta osana Helsinki-konsernia (Lammi 2001).

Tulosten mukaan niissä tytäryhteisöissä, joiden hallitusten jäsenillä on paljon jäsenyyksiä muiden tytäryhteisöjen hallituksissa uskotaan muita enemmän yksityisten tuotannon riittävyteen toimialalla ja näissä yhteisöissä uskotaan myös muita enemmän yksityisen tuotannon mahdollisuuteen ⁵.

Verkostoaseman ja hallitusten jäsenten näkemysten välisen suhteen tulkinta ei ole täysin yksiselitteinen. Yhtäältä voi olla, että ne, jotka toimivat monen tytäryhteisön hallituksessa, suhtautuvat lähtökohtaisesti muita myönteisemmin täysin yksityiseen tuotantoon. Toisaalta voidaan yhtä hyvin ajatella, että toimiminen hallituksen jäsenenä lisää myönteisyyttä yksityistä tuotantoa kohtaan.

Hallitusten jäsenten ja toimitusjohtajien kytkemä tytäryhtiörakenne sijoittaa tytäryhteisöt vaihtelevaan asemaan tiedonkulun verkostossa. Jos tytäryhteisön hallituksen jäsenet toimivat samanaikaisesti monissa muissa hallituksissa, yhteisön tietopohja laajenee. Laajasti kytkeytyneet hallituksen jäsenet voivat välittää tietoa muiden yhteisöjen toiminnasta ja näin edistää tiedon leviämistä kaikkien yhteisöjen välillä, mutta samalla asema tiedonkulun verkostossa asettaa tytäryhteisöt epätasa-arvoiseen keskinäiseen asemaan, kun keskeisessä asemassa olevat tytäryhteisöt pystyvät muita paremmin ottamaan



N Yhteisön nimi	N Yhteisön nimi	N Yhteisön nimi
1 Koy Pakkalantie 30	25 Vuosaaren urheilutalo Oy	49 Hgin kulttuurikaupunkisäätiö
2 Työmaahuolto Oy	26 Latokartanon pysäköinti Oy	50 Lasten- ja nuortenteatterisäätiö
3 Antinkotisäätiö	27 Kivikon pysäköinti I Oy	51 Mellunmäen autopaikat Oy
4 Kannelkotisäätiö	28 Hgin työvoimapalvelu Oy	52 Paciuksenkadun pysäköinti Oy
5 Pakilan sairaskotisäätiö	29 Hgin teatterisäätiö	53 Hgin Tiedepuiston yritysautomot
6 Hgin palveluauto Oy	30 Hki -viikon säätiö	54 Koy Hansasilta
7 Jääkentasäätiö	31 Koy Kampin palvelutalo	55 Abborfors Oy
8 Pääkaupunkiseudun linjaliikenne	32 Koy Viikin viherymp.tietokeskus	56 Kläsarö Oy
9 Suomen Turistiauto Oy	33 Oy Gardenia	57 Mankala Oy
10 Koy Brahen terveysasema	34 Koy Kaisaniemen metroasema	58 Virvatulentien pysäköinti Oy
11 Koy Kallionvanhustenh. keskus	35 Ruskeasuon varikkokiinteistö Oy	59 Koy Kapyjän terveystalo
12 Hgin asuntohankinta Oy	36 Koy Mosaikkitorin pysäköintilaitos	60 Koy Puistolankallion pankkitalo
13 Koy Kallion toimistotalot	37 Suomen Tilausauto STA Oy	61 Koy Torpparinmäen korttelitalo
14 Koy Sturenkatu 12-14	38 Koy Kaapelitalo	62 Kontulan palvelutalo Oy
15 Koy Hgin terveystalot	39 Lasipalatsin mediakeskus Oy	63 Malmin liiketalo Oy
16 Malmin virastotalo	40 Pkseudun kierrätysk. Oy	64 Mikonmäen lastentalo Oy
17 Koy Paloheinän palvelukeskus	41 Herttoniemen pysäköinti Oy	65 Koy säterintie 12 autopaikat
18 Koy Päiväkotit Jollas	42 Kallahden pysäköinti I Oy	66 Rastilankallion päiväkotit Oy
19 Koy Säterintie 2	43 Koy Hgin Tennispalatsi	67 Suomen Energia-Urakointi Oy
20 Mäkelänrinteen uintikeskus Oy	44 Kivikon pysäköinti II Oy	68 HKI Region Marketing Oy
21 Pasilan urheiluhalli Oy	45 Itä-Pasilan pysäköinti Oy	69 Hgin Kesäyliopistosäätiö
22 Urheiluhallit Oy	46 Alppila Oy	70 Koy Hgin Ammattikoulutalot
23 Rastilankallion pysäköinti Oy	47 Hgin pallokenttä Oy	71 HKI-instituutin säätiö
24 Hgin asumisoikeus Oy	48 Malmin pysäköintitalo Oy	72 Koy Jakomäen terveysasema

Kuvio 3. Tytäryhteisöjen johdon päällekkäiset jäsenyydet.

huomioon kaupungin tavoitteet omassa toiminnassaan. Hallitusten jäsenten nimittäminen tytäryhteisöihin ei kuitenkaan perustu pelkästään yhteisöjen keskinäisen yhteistyön tarpeille, vaan hallitusjäsenyydet jaetaan osin poliittisin perustein. Jos hallitusjäsenyyksistä tulee palkinto puolueuskollisuudessa kunnostautuneille henkilöille (Doyle 2001) niin yhteisöjen yhteistoiminnan tarpeiden täyttäminen ja tarvittavan asiantuntemuksen saaminen yhteisöjen käyttöön hankaloituu.

Helsinki -konserni ei täytä kaikkia vanhemmuusteorian vähimmäisvanhemmuuden perusteita. Eurooppalaisissa yritys konserneissa saatujen tulosten perusteella keskusjohdon vähimmäisvanhemmuuden roolin täyttäminen 2000 hengen organisaatiossa edellyttää vähintään 5 työntekijän panosta (Goold ym. 2001). Tällä hetkellä Helsingin kaupungilla ei ole kuitenkaan yhtään pelkästään tytäryhteisöjen asioihin keskittyvää työntekijää. Helsinki-konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen johtaminen muistuttaa kuitenkin myös arvoa lisäävää ja yhteisten palveluiden roolia. Periaatteessa kaupungin rahatoimi vastaa tytäryhteisöjen taloudellisten voimavarojen hankinnasta, ja tytäryhteisöille on toisinaan asetettu taloudellisia, määrällisiä tai laadullisia tavoitteita. Helsinki-konsernilla on yhteisiä strategioita ja samoin sekä kaupungilla että kaupunkikonsernilla on henkilöstöpoliittinen strategia ja kaupungin henkilöstökoulutus on maksullisesti myös tytäryhteisöjen käytössä. Konsernijohto on myös puuttunut tytäryhteisöjen toimintaan silloin, kun se on ollut tappiollista. Ohjauskäytäntöjen vakiintumattomuus ja osittainen epämääräisyys viittaavat kuitenkin siihen, että tytäryhteisöjen strateginen ohjaus on osin vasta muotoutumassa. Osa tytäryhteisöistä on kuitenkin tiiviimmin kytköksissä kaupungin keskushallintoon kuin pelkän omistajaohjauksen perusteella voisi olettaa. Tämä koskee nimenomaan niitä tytäryhteisöjä, joille kaupunki on pääasiallinen asiakas. Näin esimerkiksi kiinteistöyhtiöissä ja vanhainkotisäätiöissä kaupungilla on omistajaohjauksen lisäksi käytössään suurasiaakaan mahdollisuudet määrittellä haluttu palvelun sisältö ja taso.

Keskusjohdon asemaan vaikuttaa myös se, että osa tytäryhteisöistä asettuu kaupungin kannalta lastenlasten asemaan. Kun tytäryhteisöt perustavat tai hankkivat omistukseensa yhtiöitä, syntyy uusia kokonaisuuksia, alikonsernirakenteita, jotka lisäävät organisaation tasoja ja samalla etäisyyttä kaupunkikonsernin johdosta.

Rakenteellisesti hierarkkisten tasojen lisääminen yksittäisten divisioonien sisällä on suurten monialaorganisaatioiden rakenteen piirre (Johnson & Scholes 1998). Helsingin kaupungin tytäryhteisöt ovat kooltaan niin pieniä, että toiminnan yhteensovittamisen tarpeisiin riittäisi todennäköisesti yksiportainen rakenne, jossa tytäryhteisö jakaantuu funktionaalisesti osin itsenäisiin osastoihin. Tytäryhteisöjen toimintaan liittyvät lainsäädännölliset rajoitukset tekevät kuitenkin ymmärrettäväksi esimerkiksi STA-konsernin alikonsernirakenteen. STA -konserniin kuuluvat tytäryhtiöt hoitavat monialaisen organisaation divisioonarakenteen mukaisesti eri asiakasryhmiä tai maantieteellisiä alueita. Suomen Turistiauto Oy liikennöi pääosin Helsingin sisäisessä liikenteessä ja Pääkaupunkiseudun linjaliikenne Oy liikennöi Helsingin, Espoon ja Vantaan alueella. Lisäksi Palveluauto Oy hoitaa pikkubussien tilausajojen lisäksi tilataksiliikennöintiä. STA-konsernissa Palveluauto Oy:n asemaa itsenäisenä osakeyhtiönä on perusteltu rajoitusten takia, joiden mukaan linja-autoyhtiö ei saa ottaa hoitaakseen taksiliikennettä.

Keskusjohdon vanhemmuuden rooli sisältää myös ristiriitaisuuksia, koska joukolla tytäryhteisöistä on kaksi keskenään kilpailevaa vanhempaa. Osa Helsingin kaupungin omistamista tytäryhtiöistä liittyy asiallisesti kaupungin liikelaitosten toimintaan, vaikka ne tulevat esiin muiden tytäryhteisöjen joukossa. Tytäryhtiöiden joukossa on Helsingin Energiaan, Helsinki Cateringiin ja HKL-konserniin kuuluvia osia. Abborfors, Klåsarö, Mankala ja Suomen Energia-urakointi (muuttunut osakkuusyhtiöksi vuonna 2001) ovat Helsingin Energian tytäryhtiöitä. Kiinteistö Oy Pakkalantie 30 hallinnoi kiinteistöä, jossa Helsinki Catering valmistaa aterioita ja vastaavasti Työmaahuolto Oy hoitaa ruokapalvelukiinteistön koneiden ja laitteiden kunnostuksen ja ylläpidon. Kiinteistö Oy Kaisaniemen Metroasema ja Ruskeasuon varikkokiinteistö puolestaan kuuluvat HKL-konserniin. Liikelaitosten toimintaan liittyvät tytäryhteisöt ovat johtamisen kannalta ongelmallisia. Konserniohjeen perusteella kaupunginhallitus johtaa myös liikelaitosten toimintaan liittyviä tytäryhtiöitä. Kun liikelaitosten toimintaa kaupungissa johtavat asianomaiset lautakunnat niin tytäryhtiöt voivat kohdata ristiriitaisia tai eri suuntiin vetäviä tavoitteita. Organisaation kuuluminen samanaikaisesti kahden eri johdon alaisuuteen on klassisten organisointiperiaatteiden vastaista

(Fayol 1949). Niiden mukaan organisaatio muodostaa johtamisketjun, jossa yksi johtaja tai johtoelein sovittaa yhteen alemman tason hallinnon tehtäviä. Kahden johtajan tai johtoeleimen käyttö liittyy erityisesti matriisiorganisaatioon, jossa esiintyy samaan aikaan kilpailevia johtamisperiaatteita. Helsingin kaupungin tytäryhteisörakenteessa kilpailevien johtamisperiaatteiden esiintyminen kuitenkin viittaa pikemmin siihen, ettei johtamisketjun mahdollista ongelmaa ole hahmotettu.

3.2. Kilpailu tytäryhteisöjen toiminnassa

Artikkelin teoreettisessa osuudessa kahdeksaa kilpailuedun näkökulmaa jäsennettiin kahden ulottuvuuden, strategian ennaltamääräytymisen asteen ja organisaationäkemyksen perusteella. Seuraavassa on esitetty lyhyt kuvaus viidestä Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen kilpailutilanetta kuvaavasta tapauksesta, jotka kuvaavat kuutta kilpailuedun näkökulmaa.

Tapaus 1 Markkinavoima: Helsingin Energian vertikaalinen integraatio.

Markkinavoimien näkökulmasta asema toimialueella ja toimialueen rakenne määrittelevät strategian ja voittojen muodostumisen. Vahvan ja puolustettavan markkina—aseman hankkiminen voittojen kannalta houkuttelevilla toimialueella antaa organisaatiolle kilpailuedun. Kun organisaatio on saavuttanut haluamansa aseman, strategian tehtäväksi jää saavutetun aseman puolustaminen kilpailijoita vastaan (Porter 1980). Kilpailun vapautuminen energiantuotannossa sopii markkinavoimien näkökulman esimerkiksi Helsingin konsernissa. Kunnalliset energiyhtiöt menettivät monopoliasemansa vuosina 1995 ja 1998 voimaantulleiden sähkömarkkinalain uudistusten myötä. Helsingin Energia on ryhtynyt puolustamaan asemaansa kilpailijoita vastaan vertikaalisen integraation avulla. Helsingin Energian tapauksessa tämä on merkinnyt siirtymistä jalostusketjussa taaksepäin sähkön tuotannon suuntaan. Näin Helsingin Energia pystyy turvaamaan edullisen sähkön saannin ohi suurten sähkön tukkumyyjien Fortumin ja Vattenfallin. Samalla Helsingin Energia myös pyrkii myymään osan tuottamastaan sähköstä muille alueille. Osana toiminnan uudelleenjärjestelyä Helsingin Energia siirsi sähköverkkojen ja valais-

tuksen huollon vuonna 1998 toimintansa aloittaneen Suomen Energia-Urakointi Oy:n tehtäväksi (SEU), jonka suurimmat asiakkaat ovat sen omistajat: Helsingin Energia, Espoon Sähkö Oyj ja Vantaan Energia Oy.

Vuonna 1995 voimaantullut sähkömarkkinalaki salli suurten sähkökuluttajien ostaa sähköä haluamaltaan toimittajalta ja vuonna 1998 myös kotitalouksilla tuli mahdolliseksi kilpailuttaa sähköntoimittajia. Ennen uudistuksen alkua pelättiin vertikaalinen integraation haittavaikutuksia ja varsinkin sitä, että sähköntuottajat ryhtyvät myös jakelutoiminnan harjoittajaksi. Tuottajan ostaessa jakeluyhtiön sähkönhankintaan liittyvä kilpailuttamisvaihe jää pois ja kilpailuolosuhteet saattavat vääristyä, kun jakelumarkkinoilla toimiva tuottaja voi hinnoittelulla vaikuttaa omistamiensa ja muiden jakeluyhtiöiden kilpailumahdollisuuksiin. Suurten energiantuottajien, Vattenfallin ja Fortumin (aiemmin IVO) markkinaosuustavoitteet olisivat merkinneet sähkön vähittäismyyntimarkkinoiden keskittymistä kahden suurtuottajan haltuun. Sähkömarkkinalain muutoksen yhteydessä 1997 vertikaali-integraatioon ei puututtu, mutta laissa määriteltiin, että kilpailuviranomaiset voivat puuttua kauppaan, joka nostaa yhden omistajan osuuden jakelutoiminnasta yli 25 prosentin (Sener 2000).

Vertikaalinen integraatiota on myös useissa Suomen suurissa kunnissa. Kuntien tai niiden omistamien energiyhtiöiden omistuksessa on sähkön tuotantoon perustuvia voimalaitoksia ja toisaalta samojen kuntien omistuksessa on paikallinen sähköjakeluverkko, mutta kunnallisten energiyhtiöiden toimintaa ei Kuntaliiton mukaan voi rinnastaa tukkusähkö myyjien vertikaaliseen integraatioon, koska kunnallisten energialaitosten tuottama sähkö ei ole yleensä tarkoitettu sähkön tukkumarkkinoille vaan alueiden asukkaille. (Suomen Kuntaliiton lausunto vertikaali integraatiotyöryhmän mietinnöstä 20.8.1997).

Helsingin Energian liiketoiminta-alueita ovat sähkön myynti, energiantuotanto ja hankinta, kaukolämpötoiminta ja sähköverkkotoiminta. Sähköä myydään koko Suomeen ja yhtiö käy sähkökauppaa kotimaisessa ja pohjoismaisessa sähköpörssissä sekä tukkumarkkinoilla (<http://www.helsinginenergia.fi>). Helsingin Energia osti vuonna 2000 Fortumilta Abborfors Oy:n ja Kläsarö Oy:n, joilla on vesivoimalaitoksia Kymijoen varrella.

Ostetut yhtiöt yhdistettiin vuonna 2001 yhteen Helsingin energian tytäryhtiöön Mankala Oy:ön, jonka tarkoituksena on hyödyntää Kymijoen vesivoimaa. Mankala omistaa myös Teollisuuden Voima Oy:stä noin 8 % osuuden, jota vastaavan osuuden yhtiön tuottamasta energiasta se saa käyttöönsä. Mankalan toiminnan periaatteena on myydä hankkimansa sähkö omistajilleen omakustannushintaan (Seurantaraportti 2/2000).

Helsingin energian pyrkimys oman markkina-aseman puolustamiseen ei kuitenkaan ole ongelmaton. Vaikka kilpailuneuvosto hylkäsi 5.7.2001 päätöksellä kilpailuviraston esityksen Helsingin Energian määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä niin kilpailuneuvosto vahvisti Helsingin Energian olevan määräävässä markkina-asemassa sähkön siirrossa ja kaukolämpötoiminnassa Helsingin alueella (www.kiinteistölehti.fi 29.11.2001).

Tapaus 2 Hyperkilpailu: Linja-autoliikenteen kilpailuttaminen pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnassa (YTV).

Hyperkilpailu perustuu ajatukseen, jonka mukaan pysyvän kilpailuedun hankkiminen on mahdotonta. Kilpailussa hinnoista ja laadusta, ajoituksesta ja tietämyksestä, markkina-asemasta ja vakavaraisuudesta selviytyvät ne, jotka pystyvät vastaamaan nopeimmin markkinoiden kysyntään ja jotka pystyvät yhä uudestaan pelamaan kilpailijat pois markkinoilta. Yhteistoiminta muiden kanssa ei ole pääsääntöisesti hyvä ratkaisu, koska yhteistoiminta johtaa lopulta konfliktihin ja sitä kautta kilpailun kiristymiseen (D'Aveni & Gunther 1995). Pääkaupunkiseudulla linja-autoliikenteen kilpailuttamiseen on liittynyt hyperkilpailun kaltaisia piirteitä.

Linja-autoliikenteessä ensimmäinen YTV:n tarjouskilpailu järjestettiin vuonna 1994. Vanhassa järjestelmässä liikennöinti perustui pitkiin sopimuksiin ja YTV:n myöntämiin liikennelupiin, joka takasi liikenteenharjoittajalle käytännössä yksinoikeuden tietyn alueen liikenteeseen. Ensimmäiseen YTV:n järjestämään tarjouskilpailuun osallistui 23 liikenteenharjoittajaa, toiseen 16, kolmanteen ja neljänteen 10. YTV:n viimeiseen kilpailuun keväällä 2001 tarjouksen jätti 8 yritystä. Myös kaupunkien sisäisten linjojen kilpailuttamisessa on näkyvissä vastaavanlainen osallistujien määrän vähentyminen. Kilpailuttamisen aloittaminen johti pienten

liikennöintiyhtiöiden putoamiseen markkinoilta ja yrityskauppojen lisääntymiseen. Markkinoille tuli myös ulkomaisia bussiyhtiöitä sekä suuria liikennöintiyhtiöitä pääkaupunkiseudun ulkopuolelta. Pienet liikennöintiyhtiöt eivät välttämättä olleet riittävän tehokkaita markkinakilpailussa, mutta toisaalta suurten yhtiöiden oli ehkä helpompi kestää suurten markkinaosuuksien muutokset hävittyjen ja voitettujen tarjouskilpailujen välillä sekä ensimmäisillä kilpailukierroksilla tehtyjen kannattamattomien tarjousten pitkä-aikaiset vaikutukset (linja-autoliitto 2001). YTV:n seutuliikenteessä Helsingin Kaupungin liikennelaitos (HKL) ja Suomen Turistiauto -konserni (STA) ovat olleet merkittäviä voittajia. Vuonna 2000 HKL:n markkinaosuus oli pääkaupunkiseudulla 26 ja STA-konsernin 19 prosenttia. Viimeisessä YTV:n tarjouskilpailussa kustannukset ovat kohonneet, mikä viittaa siihen, että kilpailu markkinaosuuksista on tasaantumassa (YTV Liikenneosasto 1.9.2001).

Tapaus 3 Yhteiskilpailu: Helsingin kaupungin liikennelaitoksen ja Suomen Turistiauton yhteistyö.

Yhteiskilpailu sisältää ajatuksen kilpailun ja yhteistoiminnan yht'aikaisesta hyväksikäytöstä. Muut toimialalla toimivat organisaatiot eivät välttämättä ole organisaation omien tuotteiden tai palvelujen korvaajia, vaan ne voivat täydentää organisaation omaa valikoimaa ja siten tehdä tuotteen tai palvelun houkuttelevammaksi asiakkaan silmissä (Brandenburger & Nalebuff 1996). Olennaista yhteiskilpailussa on tunnistaa pelin säännöt ja käyttää soveltaa niitä omaksi eduksi. HKL:n ja Suomen Turistiauton menestys linja-autoliikenteessä voi osaltaan perustua yhteiskilpailun hyväksikäyttöön.

HKL:n ja Suomen turistiauton välinen suhde on ongelmallinen. Käytännössä kaupungin liikennelaitos on kilpailutilanteessa Suomen Turistiauton kanssa. Bussiyhtiöiden yhdistämisestä on keskusteltu kaupungin luottamuselimissä, mutta yhdistäminen on kaatunut poliittisiin erimielisyyksiin ja henkilöstön vastustukseen (HS 24.4.1999). Lisäksi liikennelaitokselle on määritelty tuottovaatimus, mutta vuoden 2001 talousarviossa mainitusta 9 % osakepääoman tuottovaatimuksesta (Helsingin kaupunki 2000, 27) on STA:n osalta luovuttu kun liikennöintiyhtiöiden kireä keskinäinen kilpailu on vähentänyt yleisesti alan yritysten voittoja. Ongel-

mista huolimatta HKL:n ja STA -konsernin välillä on yhteistyötä. Ne omistavat yhdessä Ruskeasuon varikkokiinteistön ja tilahankkeita on sovittu yhteisöjen välillä yhteen. Samoin yhteisöt ovat suunnitelleet yhteisten kaasuasemien perustamista uusien kaasubussien tankkaamista varten ja konserneihin kuuluvilla yhtiöillä on yhteisiä hallituksen jäseniä.

Tapaus 4 Ekologinen (keksinnöt): Kesäyliopisto ja avoin yliopisto.

Vaikka ekologinen näkökulma perustuu usein biologiseen analogiaan lajien selviytymiskamppailusta ja luonnonvalinnasta, organisaatioekologian ei tarvitse olla tiukasti sitoutunut darwinistiseen näkemykseen. Organisaatiot voivat periä hankittuja ominaisuuksia, kuten sääntöjä, menettelytapoja tai tietämystä (Nelson & Winter 1990). Tämä näkemys tulee lähelle Lamarckin näkemystä hankittujen ominaisuuksien siirtämisestä sukupolvelta toiselle (Douma & Schreuder 1998). Toisaalta organisaatioekologiassa tutkitaan yksittäisten organisaatioiden sijasta organisaatiopopulaatioiden selviytymistä pitkän ajan kuluessa. Silti ekologinen näkökulma ja keksintöjen näkökulma (Amit & Schoemaker 1993) ovat monessakin mielessä täydentäviä kilpailuedun lähestymistapoja. Keksintöjen näkökulmasta luova tuhoaminen ja pelin sääntöjen muuttaminen voi olla menestyksekkäs toimintapa lyhytaikaisesti, mutta ajan myötä nopeasti vaihtuva ja ennakoimaton ympäristö tuo muassaan uusia yrittäjiä, jotka korvaavat vanhat pelaajat ennen pitkää ekologisen näkökulman mukaisesti. Perustaltaan eloonjäämiskamppailu on nollasummapelin kaltainen tilanne, jossa toisen selviytymistä vastaa toisen tappio.

Keksintöjen merkitystä on joskus vaikea havaita julkisissa organisaatioissa, joita perinteisesti pidetään vähemmän innovatiivisena kuin yksityisiä yrityksiä (Rainey 1999). Yksi syy tähän saattaa olla se, että keksintöjä tarkastellaan liian ahtaasti pelkästään teknisestä näkökulmasta. Luovat toimivaltarajojen uudelleenmäärittymiset voivat olla yhtä tehokkaita kilpailun välineitä kuin tekniset edistysaskeleet ja uudelleenmäärittysten vaikutukset voivat näkyä toiminnassa, jonka ei perinteisesti lasketa edes kuuluvan kilpailun piiriin. Tällaista tilannetta kuvaa Kesäyliopiston ja avoimen yliopiston välisen suhteen kehittyminen.

Myös kuntien yhteisöihin kohdistuu aika ajoin äkillisiä shokkeja, jotka muuttavat perusteellisesti toiminnan luonteen. Säätiöpohjainen kesäyliopisto on perinteisesti huolehtinut Helsingin yliopiston tutkintovaatimusten mukaisesta kesäopetuksesta ja yliopisto-opinnot ovat olleet noin kolmannes kesäyliopiston koko ohjelmasta. Maaliskuussa 1997 yliopisto ilmoitti, ettei se anna kesäyliopiston enää järjestää omien tutkintovaatimustensa mukaisia kursseja, vaan antaa kurssit Helsingin yliopiston avoimen yliopiston järjestettäväksi jo saman vuoden syksynä. Muutoksen taustalla oli kiista maksuista, joita yliopistot ovat perineet siitä, että ne vahvistavat kesäyliopiston järjestämän opetuksen. Muutos tuli yllättäen paitsi kesäyliopistolle niin myös avoimelle yliopistolle, jota kesäyliopisto syytti oman ohjelmakokonaisuutensa kopioinnista (HS 18.4.1997)

Avoimen yliopisto-opetuksen järjestämisessä kilpailun ilmiasu riippuu olennaisesti myös siitä kenen kannalta sitä tarkastellaan. Avoimen yliopiston kannalta yliopisto-opintojen sisällyttäminen omaan opinto-ohjelmaan edustaa keksintöä ja innovaatiota, joka muuttaa vallitsevan kilpailutilanteen, mutta Helsingin seudun kesäyliopiston kannalta yliopisto-opetuksen menettäminen näyttäytyy pikemmin kamppailuna olemassaolosta, kun kilpailija valtaa yllättäen suuren osan organisaation palvelutarjonnasta.

Tapaus 5 Voimavarat: Tietoverkot kiinteistönhallinnassa.

Voimavarojen näkökulmasta organisaatiot ovat ainutlaatuisien resurssien ja kyvykkyyksien joukko. Voimavarojen näkökulma korostaa ensisijaisesti yritysten sisäisten tekijöiden merkitystä pohdittaessa yrityksen toimintakykyä. Aineettomat voimavarat, kuten työntekijöiden tietämys, organisaatiokulttuuri tai sosiaalinen suhdakerenne ovat vähintään yhtä tärkeitä kuin aineelliset tekijät, kuten koneet ja laitteet tai taloudellinen pääoma. Voimavarojen ja kyvykkyyksien välillä ei ole määrättyä funktionaalista yhteyttä. Kyvykkyydet ovat rutineja tai tarkemmin rutiinien joukkoja, joiden avulla organisaatio pystyy saavuttamaan kilpailuedun. Sen sijaan kilpailuedun pysyvyyteen vaikuttaa se, miten kestäviä, läpinäkyviä, siirrettäviä ja kopioitavia organisaation voimavarat ovat (Grant 1991). Organisaatio saavuttaa pysyvän kilpailuedun, kun se pystyy hyödyntämään ydinpätevyksiä ja -teknologiaa omintakeisella

tavalla, jota kilpailevat eivät pysty matkimaan.

Voimavarojen näkökulma soveltuu hyvin jäsentämään hajanaista organisaatioiden joukkoa. Voimavarojen näkökulmasta toimialueiden rajat eivät ole yhteistoiminnan este. On täysin mahdollista ajatella eri alojen yritysten liittävän voimavarojaan yhteen, jos se auttaa organisaatiota saavuttamaan päämääränsä. Voimavarojen yhdistäminen ei perustu pelkästään erilaisen asiantuntemuksen, teknologian tai tietämyksen yhdistämiseen, vaan myös samanlaisten voimavarojen määrällinen lisäys voi olla hedelmällinen yhteistoiminnan lähtökohta. Parhaassa tapauksessa kahden organisaation voimavarojen yhdistäminen mahdollistaa sellaisen toiminnan, johon kumpikaan osapuoli ei yksin pystyisi (Barney 2001).

Kaupungin vuokra-asuntoyhtiöt ovat ottamassa käyttöön tietoverkkopohjoista kiinteistöhallintajärjestelmää, joka mahdollistaa tiedon yhdistämisen organisaatorajojen yli. Järjestelmän peruspiirteisiin kuuluu paikkariippumattomuus. Salasanan avulla järjestelmään pääsee sisään mistä tahansa. Tietokantojen yhdistämisen ja linkittämisen avulla järjestelmässä pyritään siihen, että tarvittavat tiedot syötettäisiin järjestelmään vain kerran (www.fimx.net) Järjestelmän soveltuvuutta kiinteistöyhtiöiden tarpeisiin selvitetään parhaillaan koekäytöllä muutamassa kaupungin kiinteistöyhtiössä. Fim-X valittiin vuonna 2000 pidetyn tarjouskilpailun perusteella. Järjestelmä on tietoverkossa toimiva kiinteistön hallintajärjestelmä, jolla voidaan seurata yhden kohteen tai yhden yhtiön huoltoa ja taloutta. Salasanoilla määritetään mitkä tiedot ovat kaikkien käytettävissä, mitkä tiedot esimerkiksi pelkästään kaupungin sisäisessä käytössä. Järjestelmä sisältää myös arkistotoiminnot, jonne voidaan koota esimerkiksi lait, asetukset ja ohjeet yhteiseksi tietopankiksi. Myös yhtiöiden omat ohjeistukset voivat olla siellä. Yhtiöiden kotisivut on tarkoitus liittää aktiivisesti toimiviksi sivuiksi, joilla näkyy mm. huoneistotyypit, vapaat huoneistot ja hakulomakkeet. Järjestelmään sisältyy myös raportointikanava, jonka kautta voidaan kerätä ja päivittää tilinpäätöstiedot, tilastot ja omistajan haluamat tiedot. Lisäksi järjestelmään on tarkoitus liittää keskustelu- ja ideointikanava välittömän asiakaspalautteen keräämiseksi (Kiinteistöjen kehittämisyksikkö 2000).

Tällä hetkellä kiinteistöjen johtaminen on Suomessa kehittymätöntä. Kiinteistötoimialalla on vain vähän kilpailua, alalle ei tule ulkomaisia sijo-

ituksia ja organisaatiot hoitavat kiinteistöjen hallinnan organisaation sisällä. Strategisen ajattelun on kuitenkin oletettu lisääntyvän kiinteistötoiminnassa ja alalla ennakoidaan paitsi kiinteistöpalvelujen entistä laajamittaisempaa ulkoistamista niin myös kiinteistöjohtamisen muutosta omaisuuden hallinnasta kohti tuottavuuden varmistamista (Kaleva 1998). Tässä mielessä tietojärjestelmien hyväksikäyttö hajanaisten voimavarojen yhdistämisessä voi auttaa valmistautumaan kiinteistötoiminnan tulevaisuuden muutoksiin, mutta tietojärjestelmät eivät välttämättä ole kovin hyvä suoja kopiointia vastaan, koska ne ovat kaikkien saatavilla.

4. KESKUSTELUA

Helsingin kaupunki ei välttämättä ole malliesimerkki tytäryhteisöjen omistajaohjauksesta. Kaupungilla ei ole omistajapoliittista strategiaa, tytäryhteisöt eivät sovi hyvin yhteen olemassa olevaan hallinnolliseen rakenteeseen ja keskenään kilpailevat johtamisperiaatteet vaikeuttavat tytäryhteisöjen ohjausta. Toiminnallisesti ja lainsäädännöllisesti itsenäisten tytäryhteisöjen nivoaminen osaksi kaupunginhallinnon rakenteita on kuitenkin haastava tehtävä. Kun tytäryhtiöiden perustaminen ja hankkiminen on jo sinällään merkki hallinnollisten rakenteiden evoluutiosta, tytäryhteisöjä ei välttämättä edes tarvitse sijoittaa osaksi virallisesti määriteltyjä määriteltyjä vastuu- ja valvontasuhteita jos toimintaa pystytään ohjaamaan epävirallisten kanavien kautta. Helsingissä epävirallisten toimialahallitusten perustaminen ja tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten nimittämispolitiikka osoittautuivat tällaisiksi epä- tai puolivirallisiksi ohjauksen muodoiksi.

Lainsäädäntö estää kuntien viranomaisia käsittelemästä tytäryhtiöitä koskevia asioita kunnassa, jos he ovat tytäryhteisön hallituksen tai muun johtoelimen jäseniä. Tämä rajoittaa kunnan keskusjohtoon mahdollisuuksia osallistua tytäryhteisön työskentelyyn ja asettaa julkisorganisaation johdon eriarvoiseen asemaan verrattuna yksityisen yrityksen keskusjohtoon, jolle osallistuminen tytäryhteisöjen hallitusten työskentelyyn on yksi keskeisistä ohjauksen välineistä. Helsingissä käytetyn epävirallisen toimialahallituksen tapaisen koordinoituelimen perustaminen voi auttaa kiertämään tätä rajoitusta niin, että kaupungin keskushallinto saa riittävästi tietoa

tytäryhteisöjen toiminnasta päätöksenteon tueksi joutumatta jääviyden loukkuun.

Nimittämispolitiikka osoittautui Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen ohjauksessa keskeiseksi hajanaisen tytäryhteisörakenteen koossapitäväksi voimaksi ja tytäryhteisöjen keskinäiset kytkökset ennakoivat myös keskenään kytkettyneiden tytäryhteisöjen yhteistyön tiivistymistä. Yhteisöjen hallitusten jäsenten nimittäminen ei ole kuitenkaan yksinkertainen tehtävä. Kunnan luonne poliittisena organisaationa merkitsee, että hallitusten jäseniä nimitetään paitsi kunnan virkakoneistosta niin myös poliittisten puolueiden piiristä. Se, valitaanko hallitusten jäsenet poliittisiin vai virkahierarkian mukaan, ei ole kuitenkaan välttämättä kaikkein olennaisin kysymys, vaan se, miten yhteisöjen hallituksiin saadaan riittävästi asiantuntemusta, joka voi tukea toimivan johdon työtä. Nimittämispolitiikassa on samalla myös tiedonvälityksen keino. Jos tytäryhteisön hallituksen jäsenet eivät ole edustettuna toisissa tytäryhteisöissä, yhteisöjen väliltä katkotaan arvokas tiedonvälityksen kanava, jonka kautta uudet ajatukset voivat luontevasti levitä muiden tytäryhteisöjen käyttöön.

Muissa suurissa kaupungeissa tytäryhteisöjen ohjausta on pyritty parantamaan keskittämällä tytäryhteisöjä koskevien asioiden käsittelyä kaupunginhallituksessa (Tampere), keskittämällä rahoitusta (Lahti), jakamalla tytäryhteisöjä samantyyppisten yhteisöjen ryhmiin (Espoo) sekä edellyttämällä tytäryhteisöiltä suunnittelua ja sen edistymisen raportointia (Vantaa). Sen sijaan suurimmissa Suomen kaupungeissa kaupunki omistaa suoraan osakeyhtiömuotoiset tytäryhteisöt eikä osakeyhtiömuotoista emoyhtiörakennetta ole sovellettu (Johanson 2002). Osakeyhtiömuotoisen emoyhtiön perustaminen voi helpottaa voittojen ja tappioiden tasaamista tytäryhtiöiden kesken konserniavustusten maksamisen avulla (Kulmala 1998) ja sen etuna saattaa olla liiketoiminnan eriyttäminen omaksi erilliseksi hallinnolliseksi kokonaisuudekseen, mutta sen ongelmana on uuden hallinnon tason syntyminen kunnan ja yritysten johdon väliin.

Kuntien yritystoiminta lisääntyy todennäköisesti tulevaisuudessa ja sitä perustellaan joustavuuden ja tehokkuuden lisäämisellä. Eriytisesti työvoimavaltaisessa palvelutuotannossa joustavuus ja tehokkuus merkitsee palkkauksen ja irtisanomisen joustavuutta, mikä voi johtaa palkkaerojen kasvuun ja irtisanomissuojan hei-

kentymiseen. Tytäryhtiöille saattaa avautua mahdollisuuksia houkutella palvelukseensa erityisasiantuntijoita kunnallishallintoa korkeammalla palkkatasolla, mutta toisaalla tytäryhteisöillä ei ole välttämättä suuria kannustimia korottaa suorittavan tason heikosti koulutetun henkilöstön palkkausta, jos työvoimaa on saatavilla. Jos kunta on määritellyt yhteisiä henkilöstöpolitiikan periaatteita, ne sitovat tytäryhteisöt kunnan henkilöstöhallinnon usein jäykkiin käytäntöihin, mutta tytäryhteisöjen käytäntöjen eriytyessä kunnan henkilöstöhallinnosta, tuloksena saattaa olla työnantajan ja työntekijöiden mahdollisten ristiriitojen kärjistyminen tytäryhteisöjen tasolla, mikä oli yksi monialaisen konsernin alkuvaiheen kehityspiirre suomalaisissa yksityisissä organisaatioissa (Tainio ym. 1985).

5. PÄÄTELMÄ

Tämän artikkelin tuloksilla on myös yhtymäkohtia teoreettisen johtamiskeskustelun kanssa. Tapausorganisaatioissa tytäryhteisöjen ohjaus muistuttaa erittäin vähän klassista strategisen suunnittelun perinnettä ylhäältä annettuine tavoitteineen, laajoine suunnittelujärjestelmineen tai yksityiskohtaisine valvontajärjestelmineen. Tässä mielessä Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen ohjaus muistuttaa enemmän realistisempien strategianäkemyksen kuvaa vähittäin esiintyntyvästä strategiasta, sosiaalisen järjestelmän sidoksista ja rajoitetusta rationaalisuudesta. Tosiasiallisia olosuhteita vastaava näkemys strategiasta ei välttämättä ole organisaatiolle kaikkein hyödyllisin, jos sen avulla huonosti määritelty strategia tai sen täydellinen puuttuminen tulkitaan automaattisesti vallitsevien olosuhteiden välttämättömäksi pakoksi tai kehitysprosessin ohimeneväksi vaiheeksi.

Strategian luominen saattaa lisätä luottamushenkilöiden poliittista vastuullisuutta, kun päättäjät joutuvat jälkikäteen esittelemään asettamiensa tavoitteiden toteutumista (Moore 1996), mutta vastuullisuuden ohella strategia voi olla myös poliittisten päätöksentekijöiden tuki, jos tytäryhteisöjen toimintatapa ei vastaa niille asetettuja strategisia linjauksia. Käytännössä strategia saattaa tarjota luottamushenkilöille suojakilven esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa yritysalaisuuden vaatimukset ohittavat julkishallinnon avoimuuden periaatteet ja poliittiset päätöksenteki-

jät päättyvät arvioimaan jo aiemmin tehtyjen ratkaisujen mielekkyyttä.

Varsinkin kilpailutilanteessa toimivat tytäryhteisöt kohtaavat markkinoiden vaatimukset hyvin eri tavalla kuin kunnan virastot ja laitokset. Tämän ajatuksen perusteella ei välttämättä olisikaan järkevää johtaa tytäryhteisöjen strategiaa kunnan yleisistä suunnitelmista vaan niille pitäisi kehittää oma strategiansa. Tutkimusaineiston erittelyssä kävi kuitenkin myös ilmi, että myös kilpailutilanteessa toimivat tytäryhteisöt kohtaavat erilaisen kilpailuympäristön, jonka muutoksia on usein vaikea ennakoita. Siksi myös tytäryhteisöjen omat valinnat ja pitkälle eriytyneet toimintatavat voivat olla perusteltuja, vaikka ne eivät olisikaan suoraan johdettavissa koko konsernin strategisista lähtökohdista. Silti kunnissa voidaan määrittellä perusteita tytäryhteisöjen strategiatyölle niin että tytäryhteisöjen strategioilla olisi ainakin yhteinen käsitteellinen perusta.

Nykyisin kuntien tytäryhtiöt vastaavat sellaisista palveluista, jotka eivät kuulu kunnan lakisääteisten tehtävien joukkoon ja siksi yritystoimintaa on vaikea pitää kunnan ydintoimintana. Ydinkyvykkyyksien näkökulmasta nykyinen kunnallinen yritystoiminta näyttää voimavarojen tuhlaukselta, jossa tytäryhteisöjen luominen on perusteltua, jos se ennakoimistusten myyntiä ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Ydinkyvykkyyksien näkökulman korostama organisaatorajat ylittävä yhteistoiminta voi silti olla myös järkevä nykyisen kaltaisen tytäryhteisöjen toiminnan lähtökohda, vaikka horisontaalisten voimavarojen yhdistämiseen ladataan usein turhan paljon toiveita ja keskusjohdon pyrkimys synergian aikaansaamiseksi päättyy usein epäonnistuneisiin ratkaisuihin (Goold ym. 1998). Tässä artikkelissa käytetty päällekkäisten hallitusjäsenyyksien erittelyn perusteella hallitusten jäsenten luomat yhteydet yhteisöjen välillä ennakoivat yhteistyön syventämistä ja vastaavaa erittelyä voidaan käyttää hahmottamaan piileviä sidonnaisuuksia organisaatioiden välillä.

Kilpailutilannetta kuvaavat tapausesimerkit osoittivat, että parhaassa tapauksessa tytäryhteisöt pystyvät sopeutumaan markkinakilpailuun ja menestymään siinä. Tapausesimerkeissä oli myös viitteitä siitä, että kuntien omistamat yhteisöt eivät pelkääntyä tyydy markkinamekanismin soveltamiseen, vaan ne pystyvät tietyissä tapauksissa syvällisesti vaikuttamaan itse kilpailun perusteisiin. Kuntalaisten kannalta ei ole välttämättä hyväksi jos kuntien omistamat yhteisöt saavuttavat paikallisen monopoliaseman, jonka turvin ne pystyvät laskuttamaan asiakkailta suhteettoman korkeita maksuja.

Vanhemmusteoria kääntää kuntien näkemysten kuntien liiketoiminnasta ylösalaisin siinä mielessä että sen perusteella tulisi pohtia, miten kunnan keskusjohto pystyisi tukemaan omaa liiketoimintaansa eikä pelkääntyä sitä, miten liiketoiminta hyödyttää kuntaa. Näkökulman vaihto voi olla hyödyllinen tilanteessa, jossa taloudellinen niukuus kiristää kunnallishallintoon kohdistuvia tehokkuusvaatimuksia entisestään. Kun tällä hetkellä kunnallishallinnossa haetaan tehokkuutta ja joustavuutta yritystoiminnallisista periaatteista ja osakeyhtiön muotoon järjestetyistä organisaatioista, seuraavassa vaiheessa saattaa tulla ajankohtaiseksi pohtia, miten kunnan keskushallinto voi omilla toimillaan parantaa yritystoiminnan edellytyksiä ja onnistumisen mahdollisuuksia.

VIITTEET

¹ Haastatellut henkilöt olivat: apulaiskaupunginjohtaja Timo Honkala, apulaiskaupunginjohtaja Pekka Korpinen, apulaiskaupunginjohtaja Martin Meinander, liikuntajohtaja Anssi Rauramo, toimitusjohtaja Martti Lund (Helsingin kaupungin liikennelaitos), Joh-taja Seppo Olli (Helsingin energia), toimitusjohtaja, kaupunginhallituksen jäsen Kalle Kallio (Vuosaaren urheilutalo oy).

² Kyselyssä kysymykset oli muotoiltu seuraavasti: 1) Toiminta-ajatus on ilmaisu siitä, mitä varten yhtiö on olemassa ja mitä se tekee. Se ei ole sama asia kuin yhtiöjärjestyksen toimialasäännön. Onko yhtiö määritelty toiminta-ajatuksen? 2) Visio on yhtiön tulevaisuudenkuva, jota kohti yhtiön toiminnalla pyritään. Onko yhtiö määritelty vision? 3) Onko yhtiöllä tietoisesti laadittu ja yhtiön hallituksessa hyväksytty strategia tai strategioita? (Lammi 2001).

³ Päällekkäisiä hallitusjäsenyyksiä tarkasteltiin Helsinki-konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen välillä. Tarkastelussa olivat mukana kaikki seurantaraportissa 2/2000 mukana olleet tytäryhteisöt. Tarkastelun ulkopuolelle jäivät näin ollen asunto-osakeyhtiöt, jotka eivät kuulu seurannan piiriin. Kaiken kaikkiaan seurantaraportti kattoi 74 yhtiön tiedot. Useimmilla tytäryhtiöillä on yhteisiä hallituksen jäseniä tai yhteinen toimitusjohtaja muiden tytäryhtiöiden kanssa. Vain kahdella seurannan piirissä mukana olevista yhtiöistä (Stadion-säätiö, Koy Kaupinparkki) ei ollut yhteisiä hallitusten jäseniä muiden tytäryhtiöiden kanssa.

⁴ Analyysi perustuu moniulotteiseen skaalaukseen, jota käytetään monimutkaisten verkostorakenteiden visuaalisen esittämiseen (Johanson ym. 1995). Skaalauksen tuloksena syntyneessä kuviossa ne yhteisöt, joilla on paljon yhteyksiä muihin tytäryhteisöihin, sijoittuvat kartan keskelle ja ne, joilla yhteyksiä on vähän sijoittuvat kartan reunamille.

⁵ Kyselyssä oli mukana 102 vastaajaa 22 kaupungin tytäryhtiöstä tai säätiöstä. Analyysissä käytetyt kysymykset olivat: 1) tuottaisivatko mielestänne pelkääntyä yksityisessä omistuksessa olevat yritykset riittävästi alan tuotteita?, 2) voisiko yhtiö olla mielestänne yksityisessä

omistuksessa? (Lammi 2001) Kysymyksen 1 ja keskeisyyden korrelaatio oli 0,43 ($p < 0,05$), kysymyksen 2 ja keskeisyyden korrelaatio oli 0,63 ($p < 0,01$). Kyselyaineisto ei sisältänyt vastaajan henkilötietoja, joten kysymyksiä oli tarkasteltava yhteisökohtaisten keskiarvojen perusteella.

LÄHTEET

- Aberbach, Joel, Putman, Robert, Rockman, Bert: *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Harvard University Press, Cambridge, Mass 1981.
- Amit, Raphael, Schoemaker, Paul: *Strategic assets and organizational rents*. *Strategic Management Journal*, 14(1993):1, s. 33-46.
- Aung, May, Heeler, Roger: *Core competencies of service firms. A framework for strategic decisions in international markets*. *Journal of Marketing Management* 17(2001), s. 619-643.
- Bamey, Jay: *Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view*. *Journal of Management* 27(2001):6, s. 643-650.
- Brandenburger, Adam, Nalebuff, Barry: *Coopetition*. Currency Doubleday, New York 1996.
- Bryson, John: *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass, San Francisco 1995.
- Campbell, Andrew, Goold, Michael, Alexander, Marcus: *Corporate parenting. Which businesses belong in a parents's portfolio?* *Harvard Business Review* (1995): (March-April), s. 120-132.
- D'Aveni, Richard, Gunther, Robert: *Hypercompetitive Rivalries: Competing in highly dynamic environments*. Free Press, New York 1995.
- Donaldson, Lex: *Strategy and structural adjustment to regain fit and performance: in defence of contingency theory*. *Journal of Management Studies* 24(1987), s. 1-24.
- Donaldson, Lex: *For positivist organization theory*. Sage, London 1996.
- Douma, Sytse, Schreuder, Hein: *Economic approaches to organizations*. Prentice-Hall, London 1998.
- Dow, Gregory: *Configurational and coactivational views of organizational structure*. *Academy of Management Review* 13(1988):1, s. 53-64.
- Doyle, Eleanor: *Implications of ownership for strategy: the example of commercial semi-state bodies in Ireland*, s. 185-202. Teoksessa G. Johnson and K. Scholes (Eds.) *Exploring Public Sector Strategy*. Financial Times Prentice Hall, New York 2001.
- Fayol, Henri: *General and industrial management*. Pitman, London 1949.
- Fiol, Marlene: *Revisiting an identity-based view of sustainable competitive advantage*. *Journal of Management* (2001) 27, s. 691-699.
- Freeman, Linton: *Centrality in Social Networks I. Conceptual Clarification*. *Social Networks* (1979):1, s. 215-239.
- Granovetter, Mark: *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. *American Journal of Sociology* 91(1985), s. 481-510.
- Grant, Robert (1991) *The resource-based theory of competitive advantage: Implications for strategy formulation*. *California Management Review* 33(1991):3, s. 114-126.
- Goold, Michael, Campbell, Andrew: *Many best ways to make strategy*. *Harvard Business Review*, November – December(1987), s. 70-76.
- Goold, Michael, Campbell, Andrew & Alexander, Marcus: *Corporate strategy and parenting theory*. *Long Range Planning* 31(1998):2, s. 308-314.
- Goold, Michael, Pettifer, David, Young, David (2001) *Redesigning the corporate center*. *European Management Journal* 19(1), s. 83-91.
- Gulati, Ranjay, Westphal, James: *Cooperative or controlling? The effects of CEO-board relations and the content of interlocks on the formation of joint ventures*. *Administrative Science Quarterly* 44(1999), s. 473-506.
- Hannan, Michael & Freeman, John: *The population ecology of organizations*. *American Journal of Sociology* (1977):82, s. 929-964.
- Haunschild, Pamela, Beckman, Christine: *When do interlocks matter? Alternate Sources of information and interlock influence*. *Administrative Science Quarterly* 44(1998), s. 815-844.
- Helsingin kaupungin tilinpäätös 2000. Kaupunginkanslia. Helsingin kaupunki 2000. Helsingin kaupunginvaltuuston asiakirjat. kaupunginhallituksen mietinnöt 10/2000. talousarvio vuodeksi 2001 ja taloussuunnitelma vuosiksi 2001-2004.
- HmenL 598/1982. Hallintomenettelylaki 6.8.1982/598
- HS 18.4.1997 Yliopisto ja kesäyliopisto riitelevät opetuksen ehdoista. Kesän opintojen järjestäminen jäi viime tinkaank Helsingissä.
- HS 24.4.1999 HKL:n ja Suomen Turistiauton yhteistyötä aiotaan parantaa. Yhdistäminen ei saa poliittista kannatusta.
- Huismans, Sipko, Campbell, Andrew: *The parent trap*. *Chief Executive* (1995): April, s. 46-50.
- Johnson, Gerry, Scholes, Kevan: *Exploring corporate strategy*. Prentice-Hall, Harlow 1998.
- Johnson, Gerry, Scholes, Kevan: *Exploring public sector strategy*. Financial Times Prentice Hall, New York 2001.
- Johanson, Jan-Erik: *Helsingin tyttäret. Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistajaohjaus*. Helsingin kaupunginkanslia. Julkaisusarja A/4 2002.
- Johanson, Jan-Erik, Mattila, Mikko, Uusikylä, Petri: *Johdatus verkostotutkimukseen*. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki 1995.
- Joyce, Paul: *Strategic management for the public services*. Open University Press, Buckingham 1999.
- Jägsander, Conny, Eriksson, Per-Axel: *Ågarstyming i praktiken*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm 2001.
- Kaisanlahti, Timo: *Valtion omistajaohjaus. Perusta ja välineet*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4/2001.
- Kaleva, Hanna: *KT- Loppuraportti. Kiinteistö- ja rakennusalan liiketoiminnan ja teknologian kehittäminen*. kiinteistöala Suomessa. Markkinat, Strategiat, Johtaminen. Kiinteistö-talouden instituutti 1998.
- Khs 16.6.1998: *Kaupunkikonsemin henkilöstöpolitiikka*.
- Khs 27.11.2000: *Helsingin kaupungin suunnittelun yhteiset lähtökohdat vuosiksi 2001 ja 2002*. <http://www.hel.fi/tietoa/suunnittelu/index.html> 20.2.2002.
- Kiinteistöjen kehittämissyksikkö: *Tietoja Helsingin kaupungin*

- omistamista vuokra-asunnoista vuodelta 2000.
- Kilpailuvirasto: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Selvityksiä 1/2001. Kilpailuvirasto 2001.
- Kuimala, Tatu: Konserniavustus osakeyhtiölain kannalta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksitysoikeuden julkaisusarja B:39 1998.
- Kunnalliskomitean mietintö: Kuntalaki. Painatuskeskus Oy, Helsinki 1993.
- Kvsto 26.3.1997: Konserniohjauksen periaatteet.
- Lainema, Matti: Konsernin johtaminen. Miten konsernin johto voi lisätä yksikköjensä arvoa. WSOY, Porvoo 1996.
- Lainema, Matti: Hallituksen strateginen rooli. WSOY, Juva 1998.
- Lammi, Risto: Helsinki-konsernin omistajapolitiikka. Julkaisuamaton Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos 2001.
- Linja-autoliitto: Yleistietoa ja tilastoja. (www.linja-autoliitto.fi 23.11.2001)
- Lyden, Fremont & Miller, Ernest: Public budgeting. Program planning and implementation. Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1982.
- Ma, Hao: Toward an advantage-based view of the firm. *Advances in Competitiveness Research* 8(2000):1, s. 34-59.
- Macdonald, Keith: The sociology of the professions. Sage, London 1995.
- McWilliams, Abigail, Smart, Dennis: The resource-based view of the firm. *Journal of management inquiry* (1995):4, s. 309-317.
- Meyer, Alan, Tsui, Anne, Hinings, C.R. (1993) Configurational approaches to organizational analysis. *Academy of Management Journal* 36(1993):5, s. 1175-1195.
- Milgrom, Paul & Roberts, John (1995) Complementarities and fit. Strategy, structure and organizational change in manufacturing. *Journal Of Accounting and Economics* 19(1995), s. 179-208.
- Mintzberg, Henry: Structuring of organisation. Prentice-Hall, Englewood-Cliffs 1979.
- Mintzberg, Henry: The rise and fall of strategic planning. Prentice-Hall, Hemel Hempstead 1994.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce, Lampel, Joseph: Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management. The Free Press, New York 1998.
- Mizruchi, Mark: What do interlocks do? An analysis, critique, and assessment of research on interlocking directorates. *Annual Review of Sociology* 22(1996), 271-298.
- Moore, Mark: Creating public value. Strategic management in government. Harvard University Press, Cambridge, Mass 1996.
- Nelson, Richard, Winter, Sidney: Evolutionary Theory of Economic Change. Harvard University Press, Cambridge 1990.
- Nutt, Paul, Backoff, Robert: Strategic management. A handbook for leaders. Jossey-Bass, San Francisco 1992.
- OECD 2001: Recent privatization trends. *Financial Market Trends* 79(2001) (June), s. 43-65
- Palmer, Ian & Hardy, Cynthia: Thinking about Management. Sage, London 2000.
- Peters, Thomas, Waterman, Robert: In search of excellence: Lessons from America's best-run companies. Harper & Row, New York 1982.
- Porter, Michael: Competitive strategy. Techniques for analyzing industries and competitors. Free Press, New York 1980.
- Prahalad, C.K, Hamel, Gary: The core competence of the corporation. *Harvard Business Review* (1990) (May-June), s. 79-91.
- Prahalad, C.K, Hamel, Gary: Competing for the future. Harvard Business School Press, Cambridge Mass., 1994
- Proctor, Tony: Establishing a strategic direction. A review. *Management Decision* 35(1997):2, s. 143-154.
- Rainey, Hal: Using comparisons of public and private organizations to assess innovative attitudes among members of organizations. *Public Productivity & Management Review* 23(1999):2, s. 130-150.
- Sener: Vapaan sähkön lyhyt historia. Suomen sähkömarkkinoiden avaus ja kipupisteet 2000 (www.energia.fi/Sener 10.10.2001).
- Seurantaraportti 2/2000. Tytäryhteisöt K/3 Liite. Khs 21.5.2001.
- Sturesson, Jan, Meyer, Lars: Hur ska vi styra våra företag. Svenska Kommunförbundet, Stockholm 2000.
- Suomen Kuntaliitto (1997). Kunnanhallituksen jäseniä jääviys 25.11.1997 1241/90/97. www.kuntaliitto.fi
- Suomen kuntaliiton lausunto vertikaali-integraatiotyöryhmän mietinnöstä. Tekniikka ja ympäristö (20.8.1997). Suomen Kuntaliiton toimisto 1997.
- Suomen kuntaliiton yleiskirje 2/97 (17.01). Konserniohjeen laatiminen.
- Tainio, Risto, Räsänen, Keijo, Santalainen, Timo: Suuryritykset ja niiden johtaminen Suomessa. Weilin & Göös, Espoo 1995.
- Thompson, Arthur, Strickland, A.: Strategic Management: Concepts and Cases. Irwin, Chicago 1995.
- Valanta, José (toim.): Yhteisvoimin tulevaisuuteen. Kuntien muuttuvat toimintatavat Suomen Kuntaliitto 1999. (www.kuntaliitto.fi/tuke/konserni.htm 20.02.2002).
- Valtioneuvosto (1999) Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (www.vn.fi/suomi/selont/990923kuntalaki.htm). 18.11.2001
- YTV- Liikenneosasto (1.9.2001) Pääkaupunkiseudun joukko-liikenteen kilpailuttaminen. (www.ytv.fi. 22.11.2001)
- Wheelen, Thomas, Hunger, David: Strategic management and business policy. Prentice-Hall, Upper Saddle River 2002.
- Whittington, Richard: What is strategy –and does it matter? International Thomson Business Press, London 1993.
- Whittington, Richard, Pettigrew, Andrew, Peck, Simon, Fenton, Evelyn & Conyon, Martin: Change and complementarities in the New competitive landscape: A European panel study 1992-1996. *Organization Science* 10(1999), s. 583-600.
- Williamson, Oliver: Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications. Free Press, New York 1975.