

VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
JOHTAMISEN LAITOS

Pirjo-Liisa Koppinen

OMISTAJAPOLITIIKKA JA KUNNAN VUOKRA-ASUNNOT

Kauppatieteiden
pro gradu-tutkielma

VAASA 2007

SISÄLLYSLUETTELO

KUVIOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	4
1. JOHDANTO	5
1.1. Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet	9
1.2. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne.....	12
2. KUNNALLA VASTUU ALUEENSA PALVELUTUOTANNOSTA	14
2.1. Palvelut asiakaslähtöisesti	14
2.2. Asumiseen liittyvää lainsäädäntöä.....	15
2.3. Kuntien palvelujen uudelleen organisoituminen	17
2.4. Johtamisjärjestelmän kehittäminen.....	21
2.5. Omistajapoliittinen ohjaus	24
2.6. Asunto-omistamiseen liittyviä riskejä	28
3. OMISTAJAPOLITIikka JA KUNNAN STRATEGIAT	30
3.1. Teoreettiset lähtökohdat	30
3.2. Kunta ja strategiat	36
3.3. Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely	39
3.4. Omistamiseen liittyvien riskien tunnistaminen	41
3.5. Muuttuvat tarpeet ja asuminen	44
4. KUNTIEN VUOKRATALOJEN OMISTAJAPOLITIikka – KYSELYAINEISTO	49
4.1. Kyselyyn vastanneiden kuntien taustatietoja	49
4.2. Omistajapolitiikan määrittely	51
4.3. Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely	54
4.4. Omistajapoliittiset tavoitteet	60
4.5. Omistajapoliittiset toimenpiteet.....	63
4.6. Jatkorajoituksista vapautuvat aravavuokra-asunnot vuosina 2005-2015	68
4.7. Seuranta.....	72
4.8. Raportointijärjestelmän määrittely ja systemaattisuus	72
4.9. Asuntokanta.....	76
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	81
LÄHDELUETTELO	85
LIITTEET	94
Liite 1: Kyselyyn vastanneet kunnat	94
Liite 2: Kyselylomake	95

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Oma tuotanto ja ulkoistettu tuotanto	20
Kuvio 2. Omistajapolitiikka ja konserniohjaus	25
Kuvio 3. Kyselyn saaneet ja siihen vastanneet kunnat.	50
Kuvio 4. Asuntoasioiden painoarvo.....	52
Kuvio 5. Yhteenvedo kuntien visioista.	54
Kuvio 6. Omistajapolitiikan valmistelu.	57
Kuvio 7. Omistajapolitiikan päättäjä.	57
Kuvio 8. Raportin laadinta.	58
Kuvio 9. Mihin asiakirjaan omistajapolitiikka on kirjattu.	59
Kuvio 10. Vaikutus toimijoiden rooleihin.....	60
Kuvio 11. Omistajapoliittiset tavoitteet.	61
Kuvio 12. Omistajapoliittisten tavoitteiden saavutettavuus.	63
Kuvio 13. Omistajapoliittiset toimenpiteet.	64
Kuvio 14. Tyhjien asuntojen määrä vastanneissa kunnissa 15.11.2005	65
Kuvio 15. Painopisteen määrittely.....	65
Kuvio 16. Arava- ja korkotukiasuntokannan toiminnan painopiste.	66
Kuvio 17. Vapaarahoitteisen asuntokannan toiminnan painopiste.....	67
Kuvio 18. Jatkorajoituksista 2005–2015 vapautuvat aravavuokra-asunnot.....	68
Kuvio 19. Kannanotto jatkorajoituksista vapautuvaan asuntokantaan.	69
Kuvio 20. Toimenpiteet vapautuneelle asuntokannalle.	71
Kuvio 21. Omistajapolitiikan tarkistaminen tai uudelleen arviointi.....	72
Kuvio 22. Raportointijärjestelmän määrittely.	73
Kuvio 23. Omistajapoliittisten tavoitteiden raportointi.	73
Kuvio 24. Kenelle tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan.	74
Kuvio 25. Johtaako raportointi toimenpiteisiin.	75
Kuvio 26. Raportointi tulevaisuuden näkymistä.	75
Kuvio 27. Kuntaomisteisen asuntokannan organisointi.....	77
Kuvio 28. PTS-korjaus- ja ylläpitosuunnitelmat.	78
Kuvio 29. Aravavuokratalojen peruskorjauksen rahoitus.	79
Kuvio 30. Asuttamisvastuun kantaminen.	80

VAASAN YLIOPISTO**Kauppätieteellinen tiedekunta****Tekijä:** Pirjo-Liisa Koppinen**Pro gradu -tutkielma:** Omistajapolitiikka ja kunnan vuokra-asunnot**Tutkinto:** Kauppätieteiden maisteri**Oppiaine:** Kauppätieteet – johtaminen**Valmistumisvuosi** 2007Sivumäärä 103

TIIVISTELMÄ

Tämän tutkimuksen aiheena ovat omistajapolitiikka ja kunnan vuokra-asunnot. Kuntien omistuksessa on noin 400.000 vuokra-asuntoa. Suurin osa niistä on valtion tukemaa aravarahoitteista asuntotuotantoa. Vuokra-asuntojen omistamisen on katsottu sopivan kunnille siitä syystä, että kunnilla on vastuu alueensa hyvinvointipalvelujen käytännön toteutuksesta, asunto-olojen kehittamisestä ja sosiaalisen asumisen järjestämisestä.

Kunnan kehittämistä ohjataan erilaisilla strategioilla. Strategioiden ohella toimintaa ohjaavat erilaiset toimintapolitiikat, jotka ovat kunnan toimialueisiin liittyviä periaatteita. Kiinnostus omistajapolitiikkaan heräsi laman myötä. Kuntalaki konsernisäännöksineen antoi sysäyksen omistajapolitiikan kokonaistarkasteluun. Kiristynyt julkinen talous herätti etsimään taloudellisuutta ja tuloksellisuutta paremmalla kustannuseurannalla ja oman pääoman tuottovaatimusten määrittämisellä. Tämä puolestaan on tarkoittanut omistajaohjauksen täsmentämistä ja omistajan roolien selkeyttämistä.

Kuntien omistamaan vuokratalokantaan kohdistuu monia muutos- ja kehittämispaineita asuntokannan ikääntymisen ja vuokra-asuntojen tarjonnan sekä kysynnän tasapainottamisen vuoksi. Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko kunnilla vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa? Tutkimuksen empiirisessä osassa kunnan vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa on selvitelty 98 kunnalle lähetetyllä kyselytutkimuksella. Kyselyyn vastasi 51 kuntaa.

Tutkimuksen mukaan vuokra-asuntojen omistajapolitiikka kaipaa täsmentämistä ja tavoitteellisuutta. Omistajapolitiikan tavoitteiden johdonmukainen seuranta ja raportointi olivat puutteellisia kyselykunnissa. Omistajapoliittiset toimenpiteet olivat lyhytjänteisiä. Kunnan asunto-omistamisessa kaivataan omistajan vahvaa otetta, sillä omistamiseen liittyy riskejä.

AVAINSANAT: Asuntopolitiikka, aravajärjestelmä, konserni, omistajapolitiikka

1. JOHDANTO

Vuoden 1988 vapaakuntakokeilu ja vuoden 1995 kuntalain uudistus ovat vaikuttaneet kunnallisen palvelutuotannon uudenlaisten organisoitumismuotojen ja palvelujen järjestämistapojen käyttöönottamiseen. Muutoksilla tavoitellaan tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Muutokset ovat tuoneet myös uusia haasteita kuntien johtamiselle, tarpeen kehittää konsernijohtamista ja konserniajattelua.

Julkisen vallan käyttämät asuntopoliittiset keinot liittyvät sääntelyyn, suunnitteluun, taloudelliseen tukeen, lainoitukseen, tukipalkkioihin, avustuksiin, maa- ja korkopolitiikkaan sekä verotukseen. Asuntopoliittiset painopisteet vaihtelevat vallassa olevien poliittisten puolueiden hallitusohjelmien ja suhdanteiden mukaan. Asuntopoliittikka on sidoksissa kunnassa sosiaali-, terveys-, ympäristö-, kaavoitus- ja tekniseen sektoriin.

Nykyinen vuokra-asuntokanta on osittain vapaa- ja osittain aravarahoitteista. Vuokra-asuntokannasta lähes puolet, noin 400.000 asuntoa, on kuntien omistuksessa, ja suurin osa siitä on valtion tukemaa aravarahoitteista asuntotuotantoa. Eniten aravarahoitteista asuntokantaa rakennettiin 1970-luvulla, jolloin aravajärjestelmä toimi sekä omistusasumisen että vuokra-asumisen edistäjänä. Asuntotuotanto palveli elinkeinoelämää.

Suurten ikäluokkien muutto asutuskeskuksiin edellytti myös nopeita toimenpiteitä asuntotuotannon edistämiseksi ja uusien vuokra-asuntojen rakentamiseksi. Koko maassa aravavuokra-asuntojen tuotantohuippu kohdentuu 1970-luvulle. Vuonna 1976 aravarahoitteisia asuntoja valmistui yli 38 000 asuntoa ja aluerakentamissopimuksin syntyi kokonaisia asumalähiöitä. Aravalainsäädäntö sääтели tiukasti aravarahoitteista asuntotuotantoa; kuka voi saada aravalainaa, miten paljon ja mihin tarkoitukseen, samoin kuin rakennuksen suunnitelmat ja asuntojen koot määriteltiin tarkasti. Lainsäädännöstä johtuen samalla aravavuokratalolla oli useita omistajia. Kunnan ohella omistajana saattoi olla esimerkiksi teollisuuslaitos, ammattiyhdistys, pankki, vakuutuslaitos, yksityinen työnantaja, yhdistys tai säätiö.

1990-luvun alun lama sekoitti asuntomarkkinat ja asuntotuotanto romahti. Rakennusyhtiöille jäi paljon myymättömiä asuntoja ja yksityiset ihmiset jäivät ns.

kahden asunnon loukkuun. Asuntomarkkinoiden muuttuminen heijastui nopeasti sekä aravarahoitteiselle että vapaarahoitteiselle asuntosektorille. Tyhjiin aravavuokra-asuntojen määrä ja aravavuokratalojen maksuvaikeudet olivat merkkejä siitä, että vuokratalojen omistajat eivät selviydy ilman ulkopuolista tukea. Valtion asuntorahasto, ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto käynnistivät erilaisia projekteja, järjestivät seminaareja ja koulutustapahtumia ja innostivat kuntia miettimään asuntotarpeitaan pitkäjänteisesti ja omista lähtökohdista. Monia hankkeita käynnistyi työllisyyden edistämisen nimissä, mutta myös kokeilu- ja mallintamisprojekteina.

Samanaikaisesti aravavuokratalojen omistajien maksuvaikeudet lisääntyivät ja omistajat joutuivat miettimään vaihtoehtoisia tapoja hoitaa vanhenevaa arava-asutokantaansa. Yhtenä vaihtoehtona oli valtion avustus, mikä edellytti omistajan panosta ja pidättäytymistä koron perimisestä omille varoille muutamaan vuoteen. Muita keinoja olivat velkasaneeraukset ja aravarajoituksista vapauttamiset.

Valtion asuntorahasto alkoi seurata aravavuokratalojen velkaantumistilannetta ja tyhjiin arava-asuntojen määrää jopa puolivuositain. Tyhjiin asuntojen määrät kasvoivat ns. savupiippupaikkakunnilla, missä tehdastyöpaikkoja lopetettiin, ja mistä väki joutui työn perässä siirtymään kasvukeskuksiin. Väestöään menettävien seutujen asumisen ongelmia selvitettiin ympäristöministeriön 19.5.2000 asettamassa ”Pidot -työryhmässä”, jonka tuli laatia väestöään menettävien seutujen asumisen kehittämis- ja toimenpideohjelma. Työryhmä totesi supistuvan kehityksen edellyttämien toimenpiteiden ja toimintatapojen kehittämisen vaikeaksi, koska järjestelmät ja ajattelutavat perustuvat jatkuvaan kasvuun. Työryhmän toimenpide- ja kehittämisohjelman laadinnan tärkeänä lähtökohtana olivat Valtion asuntorahaston työryhmän ehdotukset aravavuokratalojen tyhjilleen jäännin estämiseksi. Ehdotukset koskivat aravavuokratalojen omistajapolitiikan kehittämistä, asuntojen purkamista, rajoituksista vapauttamista, myymistä omistusasunnoiksi, käyttötarkoituksen muutosta, markkinointia sekä talouden seuranta ja tunnuslukujen kehittämistä. (Ympäristöministeriö 2001: 40–43.)

1990-luvulla asuntomarkkinat eriytyivät Suomen eri osissa: toisaalta tyhjiin arava-asuntojen ongelmat ja toisaalta asuntopula ja asunnottomuus kasvukeskuksissa ja pääkaupunkiseudulla. Maan sisäinen muuttoliike suuntautui voimakkaasti pääkaupunkiseudulle, mutta on tasaantunut 2000-luvulle tultaessa. Asumisen

arvostukset ovat muuttuneet. Asuntojen laatu ja sijainti ohjaavat asuntovalintoja. Jopa kasvukeskuksissa on samanaikaisesti tyhjiä vuokra-asuntoja ja toisaalta asuntopulaa. Kuntien omistuksessa on suuri määrä aravavuokra-asuntoja ja kuntaa on ollut heikon omistajana maineessa. Tyhjien asuntojen suuri määrä ja niistä johtuvat taloudelliset menetykset ovat merkinneet sitä, että vuokra-asumisen kaipaa kehittämistä ja omistajan vahvaa otetta. Tällä tutkimuksella on selvitetty, onko kunnilla vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa ja jos on, mitä se sisältää, mitä tavoitteita sille on asetettu, mitkä ovat toimenpiteet ja seurataanko tavoitteiden toteutumista. Kysely lähetettiin 98 kunnalle. Valinta siitä, kenelle kysely lähetettiin oli tehty Valtion asuntorahaston asuntomarkkinaselvityksen pohjalta. Nämä kunnat olivat asuntomarkkinakyselyssä ilmoittaneet, että kunnassa on tehty vuokra-asuntojen omistajapolitiittinen selvitys. Tutkimuksen mukaan vuokra-asuntojen omistajapolitiikka jäi karkealle tasolle, vaikka sitä valmisteltiin laajalla rintamalla. Omistajapolitiikan hahmottaminen on ollut vaikeaa ja sitä ei aina ole dokumentoitu. Omistajapolitiikan määrittely on selkeyttänyt toimijoiden rooleja. Omistajaohjauksessa oli puutteita. Valvonnan ja tiedonkulun osalta oli puutteita. Tutkimus myös osoitti, että aravavuokratalojen peruskorjauksen rahoitukseen ei ole varauduttu, vaikka tiedetään, että asuntokanta ikääntyy ja peruskorjausvelka kasvaa.

1.1. Aikaisemmat tutkimukset

Kuntien omistajapolitiikasta on tehty vähän tutkimuksia, sillä omistajapolitiikka on kunnissa ollut käsitteenä hahmottomaton. Omistajapolitiikkaa ja omistamista on käsitelty kuntien konserniohjeissa. Suomen Kuntaliitto on antanut kunnan konserniohjeista suosituksen vuonna 1997 ja on vuonna 2005 uudistanut konserniohjeen laatimista koskevaa suositusta sekä antanut samassa yhteydessä suosituksen omistajapolitiittisista linjauksista. Kukin kunta laatii konserniohjeensa lähtien omista lähtökohdistaan ja tarpeistaan ja omistajapolitiikka otetaan ohjeisiin mukaan, mikäli se nähdään tarpeelliseksi.

Valtion asuntorahaston syksyllä 2004 kunnilta tekemien asunto-asioita koskevan kyselyn mukaan noin 100 kuntaa on ilmoittanut määritelleensä kunnan vuokratalojen omistajapolitiikan. Joissakin kunnissa on omistajapolitiittinen tarkastelu meneillään, ja on kuntia, joissa asia ei ole vielä ajankohtainen. Kunnan vuokra-asuntojen

omistajapolitiikasta ei ole laadittu opinnäytetöitä, mutta sen sijaan kunnan omistajapolitiikkaan liittyvästä aihepiiristä on tehty muutamia pro gradu -tutkielmia vv. 1999–2005.

Rajannon (2005) pro gradu -tutkielman aiheena on kuntien omistajapolitiikka. Tutkielmassa selvitetään, mitä omistajapolitiikalla tarkoitetaan, ja miksi omistajapolitiikka on kunnalle tärkeä. Omistajapoliittinen tarkastelu kohdistuu Kuopion kaupunkiin. Kuopion kaupungissa omistajapolitiikka on ollut melko uusi käsite. Kuopiossa omistajapolitiikkaan aktivoitumista osoittaa se, että Kuopio-strategia 2012 yhdeksi kriittiseksi menestystekijäksi on kirjattu onnistunut omaisuuden hoito ja omistajapolitiikka.

Lammin (2001) pro gradu -tutkielman aiheena on kuntakonsernin omistajapolitiikka, miksi kunnan tulisi omistaa yhtiö tai sen määräysvaltaan tulisi kuulua säätiö sekä, miten näitä yhtiöitä ja säätiöitä ohjataan. Tarkastelu kohdistuu Helsinki-konserniin. Tutkijan johtopäätöksenä on, että Helsingin tulisi kiinnittää enemmän huomiota yhtiöiden ja säätiöiden ohjaukseen.

Vimparin (1999) pro gradu -tutkielman aiheena on kuntakonsernin omistajapolitiikka. Kuuluuko Kajaani-konsernissa isännän ääni? Kuntakonsernin omistajapolitiikka on uusi käsite ja on tutkijan mukaan vasta muotoutumassa. Kajaani-konsernissa omistajaohjaus on ”löyhää”. Tarvittaessa neuvotellaan ja etsitään kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Tutkijaa toteaa, että omistajapolitiikka kaipaa jäntevöittämistä, mutta toteaa, että siitä ei saa tulla komentopolitiikkaa. Kajaani-konsernissa kaupungin on oltava omistajapolitiikan kehittäjä ja toteuttaja ja toimittava niin, että isännän ääni ainakin tarvittaessa kuuluu.

Siitosen (1999) pro gradu -tutkielman aiheena on kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Siitonen on tutkinut, miten kunnat ohjaavat konserniin kuuluvia yhteisöjään konserniohjeiden avulla. Siitosen mukaan kunnissa ei ole panostettu riittävästi konserniohjaukseen. Kaikissa kunnissa ei ole laadittu edes konserniohjeita, vaikka ne ovat tärkeitä käytännön työvälineitä. Lisäksi Siitonen toteaa, että emokunnan ja konserniyhteisön välisessä yhteistyössä on paljon kehitettävää. Omistajaohjausta voidaan tehostaa, kun määritellään keskeiset toimintastrategiat ja kehitetään strategista johtamista.

Kuntien omistajapolitiikkaa on selvittelyt tutkija Vesterinen (2006). Vesterisen mukaan kuntien omistajapolitiikka on usein retuperällä. Etenkin osakeyhtiöiden ohjauksessa on

vaikeuksia. Yrityksen johdon ja kuntaomistajan näkemykset eroavat esimerkiksi osinkojen jakamisesta. Vesterinen näkee kuntien omistamisen ongelmat samantapaisina kuin osuustoiminnallisten yhtiöiden ongelmat 1970–1980-luvuilla. Yhtiöiltä puuttuu osaava hallitus. (<http://www.kaks.fi/tiedotteet/tutkija-vaiittaa-kuntien>)

Vesterisen (2006) mukaan kuntien kiinteistö- ja yritysomaisuutta voitaisiin hyödyntää esimerkiksi kehittämällä omaisuuden tuottoa. Siihen kuuluvat tulostavoitteiden nostaminen, uudet toimintojen organisointitavat mittakaavaetujen aikaansaamiseksi ja konsernijohtamisen kehittäminen. Konsernin operatiivisella johdolla pitäisi olla toimivaltaa toteuttaa tulosvaatimusten mukaiset tavoitteet. Tämän vuoksi kunnanhallituksen ja kunnan johdon roolit tulisi selkeyttää strategisten sekä operatiivisten tavoitteiden asettamisessa, kontrollissa ja operatiivisen toiminnan päivittäisessä johtamisessa. (Vesterinen 2006: 77-78)

Edellä mainittujen tutkimuksen mukaan kunnissa omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta ei vielä koeta tärkeänä. Kuntapäätäjille omistajapolitiikka ei ole konkretisoitunut kyllin selkeäksi, vaikka Suomen Kuntaliiton toimesta on laadittu omistajapolitiikkaa koskevia julkaisuja ja se on antanut suosituksia siitä, mitä olisi hyvä huomioida omistajapolitiikkaa koskevissa linjauksissa. Asia on siis edelleenkin ajankohtainen ja omistajapolitiikan roolia kunnan kehittämissuunnitelmissa on korostettava. Edellä olevat tutkimukset keskittyvät laajempaan kunnan omistajapolitiikkaa ja johtamista koskevaan kokonaisuuteen. Tällä tutkimuksella omistajapolitiikkaa kohdennetaan omaisuuserään kunnan omistamat vuokra-asunnot.

1.1. Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tarkastella omistajapolitiikkaa, lähemmin kunnan vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa. Päättökysymysongelma voidaan tiivistää kysymykseen: **Onko kunnalla vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa?** Kuntien palvelutuotannon ja hallinnon uudelleen järjestelyt ovat merkinneet kunnan koko omistajapolitiikan täsmentämistä ja tulevaisuuden tarpeiden arviointia. Mihin omaisuuteen pääoma on sitoutunut ja onko käyttöomaisuus tehokkaassa käytössä? Omistajapolitiikalla kunta ratkaisee merkittäviä taloudellisia kysymyksiä, joten valitun linjan tulisi aina perustua tarkkoihin selvityksiin ja kunkin valitun vaihtoehdon

taloudellisten vaikutusten selvittämiseen. Omistaminen ei saisi olla pelkkä poliittinen tai aatteellinen kysymys, vaikka kunnan on julkisyhteisönä otettava huomioon yhteiskunnallinen vastuunsa ja roolinsa. Kuntien vuokra-asuntojen omistaminen vaatii uudenlaista otetta muuttuvassa asuntomarkkinatilanteessa, omistajan velvoitteiden tiedostamista ja riskien tunnistamista. Kunnan omistuksessa oleva asuntokanta voidaan nähdä välineenä asuinolojen kehittämiseen ja strategisena elinkeinopolitiikan välineenä.

Kunnilla on omistuksessaan erilaisilla rahoitusmuodoilla ja eri aikoina hankittua asuntokantaa. Kiinteistöjen omistaminen ja hallinta perustuu omakotitaloja lukuun ottamatta suurimmaksi osaksi yhtiömuotoisille järjestelyille. Vuokratalon hallintamuodolle ei ole asetettu erillisiä rajoituksia. Vuokratalon omistus voi perustua kiinteistöosakeyhtiön, asunto-osakeyhtiön tai muun yhtiön osakkeiden omistukseen tai kunnan suoraan omistukseen. (Hiltunen 1995:7)

Kunnan vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa selvitetään seuraavilla kysymyksillä:

- Mitä vuokra-asuntojen omistajapolitiikka sisältää?
- Mitä tavoitteita vuokra-asuntojen omistajapolitiikalle on asetettu?
- Mitkä ovat omistajapoliittiset toimenpiteet?
- Miten omistajapolitiikan toteutumista seurataan?

Tässä tutkimuksessa keskitytään vain kunnan vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaan. Kunnalla on vastuu asunto-olojen kehittämisestä ja sosiaalisen asumisen järjestämisestä. Kunnalla on erilaisia aravavuokratalojen käyttöön ja omistamiseen liittyviä rooleja.

Keskeisiä käsitteitä tässä tutkimuksessa ovat seuraavat: asuntopolitiikka, aravavuokratalo, fuusio, vuokratalojen omistajapolitiikka, kuntaomisteinen asuntokanta, aravajärjestelmä, kuntakonserni, strategia, strateginen johtaminen.

Asuntopolitiikka käsittää ne yhteiskunta- ja sosiaalipoliittiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on turvata kohtuullinen asumistaso ja viihtyvyys eri yhteiskuntaryhmille. Asuntopolitiikkaa harjoittavat ensisijaisesti valtio ja kunnat.

Aravavuokratalolla tarkoitetaan vuokrataloa, jonka uudisrakentamiseen, hankintaan tai peruskorjaukseen on myönnetty valtion asuntolainaa (aravalainaa). Vuokratalo-nimike määritellään arava-asetuksen 1 luvun 5 §:ssä. Vuokratalolla tarkoitetaan asuinrakennusta, jonka asunnot on välittömästi rakennuksen käytön hyväksymisen jälkeen tarkoitettu käytettäväksi vuokra-asuntoina.

Aravavuokratalojen fuusiolla tarkoitetaan kahden tai useamman kiinteistöyhtiön tai asuntoyhtiömuotoisen vuokratalon sulautumista yhdeksi suuremmaksi yhtiöksi. Aravajärjestelmäksi kutsutaan lainsäädännön perusteella valtion varoista myönnettävien asuntolainojen ja avustusten muodostamaa tukijärjestelmää.

Vuokra-asuntojen omistajapolitiikka tarkoittaa periaatteita ja toimenpiteitä, joita omistaja tekee ohjatakseen asuntokantansa käyttöä. Aravavuokratalojen omistamisen pitäisi palvella erityisesti asuntopoliittisia päämääriä ja olla sopusoinnussa kunnan yleisten kehittämisstrategioiden kanssa.

Kuntaomisteisella asuntokannalla tarkoitetaan asuntoja, jotka ovat kunnan suorassa omistuksessa tai joita kunta omistaa yhtiöiden kautta, ja joissa kunnan omistussuhde on yli 50 %.

Strategian määrittely ei ole yksiselitteistä. Selkeä ja lyhyt suomenkielinen määrittely strategia -sanasta on Näsin ja Aunolan (2002) määrittely:

”Strategia on organisaation toiminnan juoni, sen tapahtumisen punainen lanka”. (Näsi & Aunola 2002: 15)

Kamenskyn (2000) määritelmä:” Strateginen johtaminen on ajattelutapa, jonka avulla voidaan varmistaa tulevaisuuden menestys”.

Kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan (emoyhteisö) sekä yhden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräämisvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä.

1.2. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu johdannosta ja kolmesta osasta (osat 2-4). Toisessa osassa käsitellään kunnan muuttunutta roolia palvelujen tuottajana. Kunnalla on laaja tehtäväkenttä. Sen perustehtävä on turvata riittävät palvelut kuntalaisille taloudellisesti ja tehokkaasti. Kunta voi harkintansa mukaan järjestää palvelut oman tai ulkoisen organisaation toimintana. Oma palvelutuotanto on harkittava huolellisesti. Näkökulma omistamiseen on muuttunut valikoivaksi. Omistaminen ei ole kunnan perustehtävä, vaan se on väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Infrastruktuuri, palvelurakennukset ja asunnot muodostavat kunnan merkittävimmän omaisuuden. Omistajapolitiikkaa ja omistajuutta on mietittävä koko kuntakonsernin näkökulmasta. Muutosten läpiviemiseen tarvitaan vahvaa omistajaohjausta sekä toimivaa johtamisjärjestelmää. Kunnanvaltuustolle kuuluu strateginen johtaminen sekä taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen, siis suurten toimintalinjausten muotoileminen, kuten omistajapolitiikka. Operatiivisesta johtamisesta vastaa virkamieskoneisto, mikä johtaa konkreettisesti palvelutuotannon toteuttamisesta.

Kolmas osa koostuu teoreettisesta viitekehyksestä. Julkishallinnon uudistumiseen ja uusien toimintamallien luomiseen ovat vaikuttaneet teoreettiset suuntaukset, kuten uusi julkisjohtaminen (NPM), julkinen valintateoria (public choice) ja hyvä hallintotapa (corporate governance). Nämä suuntaukset ovat yksityiseltä sektorilla lähtöisin, mutta ovat sovellettavissa julkiselle sektorille. Toimintaa ohjataan erilaisilla strategioilla. Strategia tarkoittaa toimintaperiaatteita jonkin päämäärän savuttamiseksi. Kuntastrategia ja omistajapolitiikka ovat kunnan keskeisiä johtamisen välineitä.

Tutkimuksen (neljäs) empiirinen osa on toteutettu kyselytutkimuksella. Kysely on lähetetty 98 kunnalle. Kyselytutkimus on tehty siitä syystä, että Valtion asuntorahaston asuntomarkkinakyselyssä syksyllä 2004 noin 100 kuntaa ilmoitti määritelleensä vuokratulojen omistajapolitiikan. Omistajapolitiikkaa on tarkoitus analysoida kyselyn vastausten perusteella, eli miten kunnat ilmoittavat määritelleensä omistajapolitiikkansa, mitä tavoitteita omistajapolitiikalle on asetettu, mitkä ovat omistajapoliittiset toimenpiteet ja miten tavoitteita ja toimintaa seurataan.

Omistajapoliittisena tavoitteena on esimerkiksi aravavuokra-asuntojen korkea käyttöaste ja keinoina esimerkiksi aktiivinen asuntomarkkinointi, asuntojen varustetason nostaminen, asuntokokojen muuttaminen, vuokranmäärityksen differiointi, uusien

asuntojen rakentaminen kysyntää vastaavasti sekä kaupungin suoraan omistamien ja hallitsemien asuntojen vähentäminen eri toimenpitein.

2. KUNNALLA VASTUU ALUEENSA PALVELUTUOTANNOSTA

2.1. Palvelut asiakaslähtöisesti

Nykyisen laajuisen kunnallisen palvelutuotannon perustana on 1960–1970 lukujen lainsäädäntö. Tuon ajan lainsäädäntöä leimasi viranomaiskeskeisyys. Laki määritteli viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet. Kansalaisnäkökulmaa, kansalaisten oikeuksia, on alettu korostaa vasta 1990-luvun lopun lainsäädännössä. Erityislainsäädännön uudistamisen keskeisenä linjauksena on kunnallisen harkintavallan kasvu palvelutuotannon alueella. Kuntalaisille on taattava peruspalvelut, mutta mitä peruspalveluihin kuuluu, on suhteellisen vaikeasti määriteltävissä. Peruspalveluiksi on määritelty palvelut, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja jotka vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Myös kansalaisten oma vastuu korostuu. Yhteiskunnan on luotava edellytykset kansalaisten ja heidän organisaatioidensa omaehtoiselle toiminnalle. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Rynänen, Siitonen 2003: 28–29) Kunnallisen harkintavallan kasvu on merkinnyt sitä, että valtuuston rooli korostuu strategisessa johtajuudessa sekä vallan ja vastuun uudelleen muovaamisessa.

Asuntopolitiikassa pääpaino oli aina 1960-luvulle saakka maaseudun asunto-olojen tukemisessa. Muuttoliike ja kaupunkien kasvavat asukasmäärät muuttivat painopisteen suunnan. Kaupungit ja teollisuuspaikkakunnat tarjosivat 1960–1970-luvuilla työtä ja työn perässä muutettiin asuinpaikkakuntaa. Muuttoliike synnytti asuntopulan kaupunkeihin ja teollisuustajamiin. Pulaa oli kaikenkokoisista asunnoista, sekä vuokra- että omistusasunnoista. Asuntojen määrällinen kasvattaminen aiheutti tuotantoteknisiä ongelmia ja niiden ratkaisemiseksi rakennusliikkeet saivat vahvan aseman asuntosektorilla. (Viirkorpi 1999: 25)

Vuokra-asumisen kehittymistä on alettu tukea tavoitteellisesti julkisin varoin 1960-luvun lopulla. Suomessa vuokra-asuntomarkkinat kehittyivät varsin myöhään, ja asuntopoliittisista linjauksista johtuen vasta 1970-luvulla syntyi vastuullisia yleishyödyllisiä yhteisöjä, jotka ottivat kuntien ohella vastuun vuokra-asuttamisesta. Yleishyödyllisyyttä koskeva laki (1999/571) tuli voimaan kuitenkin vasta vuoden 2000 alussa. Vuokra-asuntoja ovat rakennuttaneet kunnat, teollisuusyhtiöt, vakuutusyhtiöt ja

yleishyödylliset yhteisöt. Yleensä kuitenkin kunnat joutuivat ottamaan vuokra-asuntojen tuottamisesta ja omistamisesta vastuun valtion tiukassa ohjauksessa. Vuokra-asuntojen omistamisen katsottiin sopivan kunnille jo siitäkin syystä, että kunnilla oli vastuu hyvinvointipalvelujen käytännön toteutuksesta. Tällä tavoin kuntaomisteinen arava-asuntokanta on karttunut vuosien ja vuosikymmenten aikana. (Viirkorpi 1999:25–27)

Asuntojen hankinnan tarpeet ja painopisteet ovat vaihtuneet lapsiperheistä vanhuksiin. Asuntojen määrällisen kasvun ohella tavoitteena on ollut asumisväljyyden kasvattaminen sekä asuntojen laatu- ja varustetason nostaminen, mikä näkyy Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmaan 24.6.2003 asumisen osalta on kirjattu seuraavaa:

”Asuntopolitiikan tavoitteina on turvata sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoiset ja vakaat asuntomarkkinat, poistaa asunnottomuus sekä edistää asumisen laatua. Kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaamiseksi hallitus huolehtii sosiaalisen asuntotuotannon riittävydestä. Asuntopolitiikalla edistetään ihmisten ja perheiden mahdollisuuksia elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen”.

Vuokra-asuntojen ylläpidon lisäksi kunnat tukevat asumista myöntämällä lainoja, korkotukea ja avustuksia valtion tähän toimintaan osoittamista varoista. Kunnat voivat toimia rakennuttajina, luovuttaa tontteja edullisin ehdoin rakentajille sekä tarjota asuntoja asunnontarvitsijoille sosiaalisin perustein. (Junto 1993: 131)

2.2. Asumiseen liittyvää lainsäädäntöä

Valtion asuntopolitiikalle ja sen tavoitteille luovat perustan Suomen perustuslain perusoikeuksia koskevat säännökset. Suomen perustuslain (1999/731) 2 luvun 19 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumista säädellään yleisimmin ja yksityiskohtaisemmin. Näitä säädöksiä ovat kuntalaki, sosiaalihuoltolaki, vammaispalvelulaki ja aravalaki. Monet säädökset velvoittavat kuntaa, kuten esimerkiksi kunnan on huolehdittava ja kunnan on järjestettävä.

Kuntalaki on kunnallishallinnon yleislaki, jossa säädetään kaikki keskeiset kuntaa ja sen hallintoa koskevat asiat. Kuntalain (365/1995) 1 §:ään on kirjattu yleinen kunnallishallinnon toiminta-ajatus, johon ei sisälly tavoitteita. Se kuuluu seuraavasti: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan”. Varsinaisen toiminta-ajatuksen kukin kunta määrittelee itse. Se on osa strategista suunnittelua ja siinä huomioidaan kunnan omat erityispiirteet. (Harjula & Prättälä 1998: 70–71)

Kuntalain 2 § koskee kunnan tehtäviä. Kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunta voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämät palvelut myös muilta palvelujen tuottajilta. Säännöksessä palveluilla tarkoitetaan muita kuin viranomaispalveluja. Kunnan viranomaisille kuuluvaa toimivaltaa ei voida siirtää, vaan sitä viranomaisten on itse käytettävä. (Heuru 1995: 58–63, Harjula & Prättälä 1998: 102–105) Kunta on julkisoikeudellisena oikeushenkilönä oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäinen. Kunnan toimiala jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleinen toimiala käsittää tehtävät, jotka kunta on ottanut hoitaakseen omilla päätöksillään itsehallintonsa nojalla. Erityinen toimiala käsittää tehtävät, jotka kunnalle on säädetty erityislaitailla ja joita kunnan on pakko hoitaa. (Heuru, Mennola, Rynänen 2001: 176–177) Aravavuokra-asuntojen asukasvalintaan liittyvät tehtävät ovat sellaisia viranomaistehtäviä, jotka kunnan on itse hoidettava. Kunnan yleisestä toimialasta ei ole säädetty yksityiskohtaisesti, vaan siitä on säädetty yleislausekkeella. Yleislausekkeella sääntely tarkoittaa, että toimialan kehitystä ohjaa ensisijaisesti kunta itse ja viime kädessä oikeuskäytäntö. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien on oltava kuntalaisten yhteisiä asioita. (Harjula & Prättälä 1998: 72–74)

Asunto-olojen kehittämistä koskevan lain (1985/919/1985) 5 §:ään on kirjattu kunnan asumiseen liittyviä tehtäviä. Lain mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi, ja toimenpiteet on suunnattava erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseksi. Kunnan on kehitettävä asunto-oloja alueellaan siten, että se voi järjestää kohtuulliset asumisolot asukkaalleen, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan. Saman lain 6 § koskee kunnan asunto-ohjelmaa, jonka valtuusto hyväksyy asuntopoliittisten toimien perustaksi. Asunto-ohjelma on monissa kunnissa korvattu erilaisilla asuntopoliittisilla ohjelmilla, asuntopoliittisilla, asuntopoliittisilla tai

asumista käsitellään maapolitiikan yhteydessä, kaavoitusohjelmissa tai muissa vastaavissa asiakirjoissa. Asunto-ohjelmia laaditaan lähinnä suurissa kaupungeissa.

Sosiaalihuoltolain (1982/710) 17 §:n mukaan kunnan on huolehdittava eräiden sosiaalipalvelujen, kuten asumispalvelujen järjestämisestä. Saman lain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Lain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä.

Vammaispalvelulain (1987/380) 8 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vammaiselle henkilölle muun muassa palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta tarvitsee välttämättä palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Mikäli henkilö on jatkuvan laitoshoidon tarpeessa, kunnalla ei ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen.

Valtion tuella ja rahoituksella rakennettavaa asuntotuotantoa säädellään aravalailalla (1993/1189) ja arava-asetuksella (1993/1587). Laissa määritellään muun muassa se, kenelle aravalainaa voidaan myöntää, ketkä ovat aravalainaviranomaisia ja millä perusteilla lainaa myönnetään. Valtioneuvosto määrää tarkemmin myöntämisperusteista. Aravavuokra-asuntojen käyttöä ja luovutusta säädellään aravarajoituslailla (1993/1190).

2.3. Kuntien palvelujen uudelleen organisoituminen

Vuoden 1988 vapaakuntakokeilu ja vuoden 1995 kuntalain uudistus ovat tuoneet kunnille uusia haasteita järjestää palvelutuotantoa ja hallintoa uudella tavalla omista lähtökohdista ja tarpeista käsin. Kunnan asemaa paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana on korostettu. Kunnan hallinto- ja palvelujärjestämisen muutoksen taustalla ovat myös monet muut syyt, kuten 1990-luvun taloudellinen lama, julkisen sektorin siirtyminen kasvutaloudesta niukkuustalouteen, valtion normiohjauksen asteittainen purkaminen ja samalla vallan ja vastuun siirtäminen kunnille sekä EU-jäsenyydestä johtuvat kuntiin kohdistuvat lainsäädäntövelvoitteet. Muita muutokseen vaikuttavia toimenpiteitä ovat olleet valtionosuusjärjestelmää koskevat muutokset vuosina 1993 ja 1997 ja yksityiskohtaisen taloudenohjauksen ja suunnittelujärjestelmän romuttaminen. Kirjanpitolain muutos v. 1997 vaikutti kuntien

kirjanpitojärjestelmän uudistamiseen liikekirjanpidon käytäntöjen suuntaan. (Harjula & Prättälä 1998: 4–7)

1990-luvun alun taloudellinen lama ulottui poikkeuksellisen syvälle ja vaikutti monella tavoin yksittäisen kansalaisen elämään. Lama sekoitti asuntomarkkinat, asuntotuotanto romahti. Rakennusyhtiöille jäi paljon myymättömiä asuntoja ja yksityiset ihmiset jäivät ns. kahden asunnon loukkuun. Asuntomarkkinoiden muuttuminen heijastui nopeasti sekä aravarahoitteiselle että vapaarahoitteiselle asuntosektorille. Sosiaalisen asuntotuotannon tukea tarvittiin vain suurimmissa kasvukeskuksissa, joissa sekin 2000-luvulle tultaessa markkinasyistä supistui.

Vuokra-asuntojen tyhjilleen jääminen oli aluksi merkittävintä paikkakunnilla, joita rakennemuutos koetteli kovimmin, mutta ulottui vähitellen myös kasvukeskuksiin. Asuntojen määrän kasvattamisen sijaan omistajien on ollut sopeutuminen olemassa olevan asuntokannan ylläpitoon ja kehittämiseen. Asuntosuunnittelu ja asunto-ohjelmointi on tästä syystä käynyt monessa kunnassa tarpeettomiksi. Vajaakäyttöistä aravavuokra-asuntokantaa on noin 250:lla väestöään menettävällä kunnalla. (Ijäs 2006: 3)

Tällä hetkellä kuntataloudesta on muodostumassa este kuntien palvelutuotannolle. Niukkenevilla resursseilla pitäisi järjestää entistä taloudellisemmin, tehokkaammin ja vaikuttavammin kuntalaisten tarvitsemia palveluja eikä laadustakaan saisi tinkiä. Aikaisemmin kunta on tuottanut palvelut pääasiassa oman organisaationsa puitteissa, mutta nykyisin kuntia kannustetaan etsimään erilaisia ratkaisuja ja kunta on pikemminkin käsitettävä palvelujen järjestäjäksi kuin tuottajaksi. (Harjula & Prättälä 1998: 72)

Lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnilla on omaehtoista palvelutuotantoa, kuten elinkeinopolitiikkaan, infrastruktuuriin, kulttuuriin, työllisyyden hoitoon ja asumiseen liittyviä palveluita. Palvelujen tuottamisen jatkuvuus on turvattu omilla maa-alueilla, rakennetuilla tuotanto- ja palvelulaitoksilla ja palkatulla henkilöstöllä. Lainsäädännön edellyttämissä tapauksissa palveluvarustus on toteutettu valtion rahoituksen tuella. Nyt lainsäädäntö antaa vapauksia palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen sekä valintaan, missä toiminnoissa kunnan on tarkoituksenmukaista ja kannattavaa olla mukana. Omasta palvelutuotannosta luopumisen yhteydessä on päätettävä omaisuuden säilyttämisestä tai omaisuudesta luopumisesta. Omaisuudesta ja omistamisesta aiheutuu

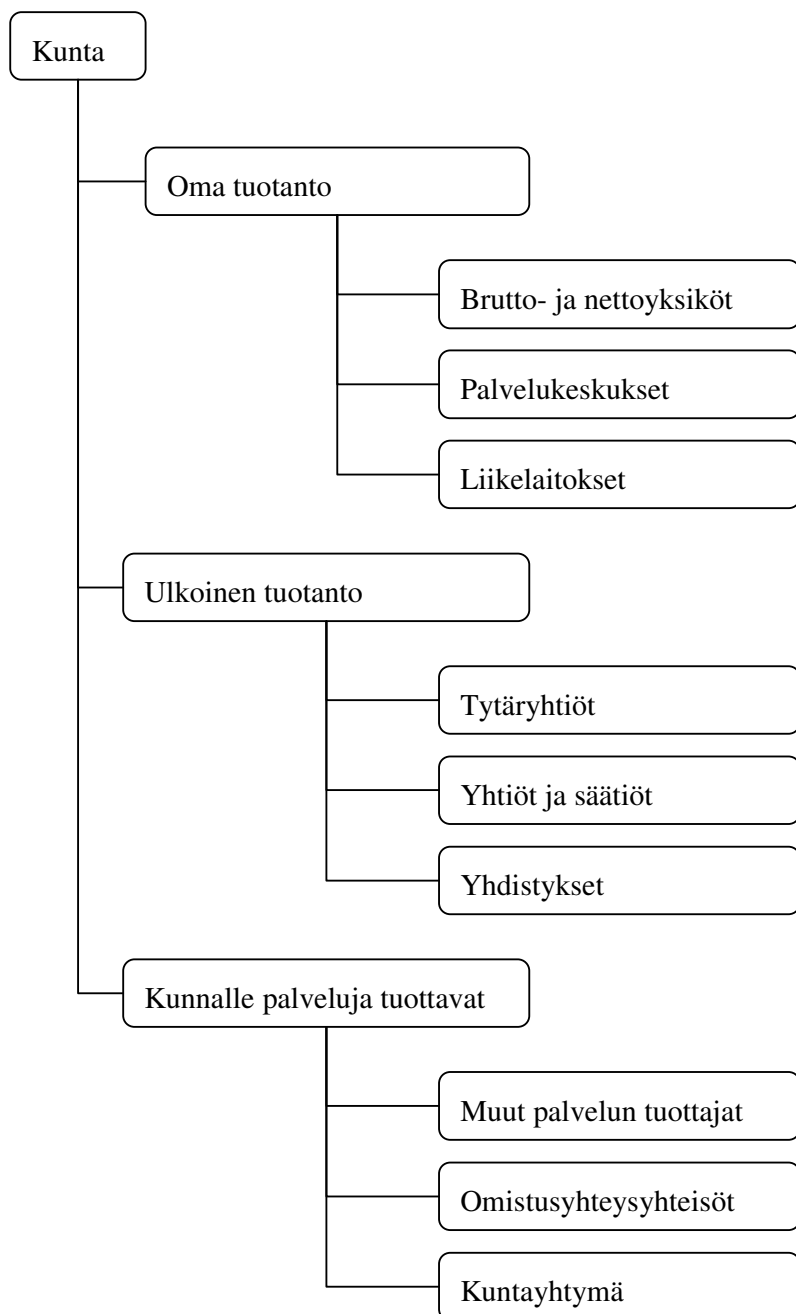
kustannuksia. Omistajuutta on arvioitava jatkuvasti. Omaisuus jakaantuu kunnan omaisuuteen ja kunnan kokonaan tai osaksi omistamiensa tytäryhtiöiden omaisuuteen.

Näiden lisäksi kunnalla saattaa olla omaisuutta kuntayhtymissä, yhdistyksissä, säätiöissä ja osuuskunnissa. (Suomen Kuntaliitto 1998:18–27)

Uudistukset ovat vaikuttaneet kunnallisen palvelutuotannon kehittymiseen kahteen suuntaan, mikä on merkinnyt toisaalta vallan ja vastuun uusjakoa ja toisaalta uusien organisoitumismuotojen ja palvelujen järjestämistapojen käyttöönottamista. Palvelujen järjestämisvastuun ja palvelujen tuotannon eriyttämistä voidaan käyttää kunnan oman toiminnan organisoinnin lähtökohtana. Toimijat jaetaan kahteen ryhmään; tilaajiin ja tuottajiin. Tilaaja-tuottajamallin mukaisesti kunnan keskusjohto toimii tilaajan roolissa ja vastaa siitä, mitä palveluja verovarolla tuotetaan. Keskusjohto vastaa strategisesta johtamisesta. Kunnan tulosityksiköt ja kuntaorganisaatioon kuulumattomat yksiköt vastaavat siitä, miten palveluja tuotetaan. Tilaaja-tuottajamallissa tilaajan ja tuottajan välillä käytetään sopimusohjausta, ja sopimusohjaus edellyttää palvelun tuotteistamista. Tuotteistamisesta puhutaan paljon, mutta mitä se oikeasti tarkoittaa. Tuotteistamisen idea on lähtöisin liike-elämästä, ja sitä sovelletaan julkisen sektorin palveluihin, mutta sen käyttö ei ole kunnissa vielä laajaa. Tuotteistamisella määritellään palvelun tarkoitus, sisältö, laajuus, laatu ja yksikköhinta. (Meklin & Martikainen 2003: 14–15, Tuominen 2005: 4–5) Tuotteistamista voisi hyvin soveltaa asumispalveluiden kehittämiseen. Kuntien vanhusten palveluasumisen kysyntä kasvaa nopeasti ja kysyntää pyritään tyydyttämään oman palvelutarjonnan ohella yksityisiltä markkinoilta hankittavilla asumispalveluilla. Yksityisiltä markkinoilta hankittava asumispalvelu on koettu kunnissa hankalaksi, sillä kilpailuttamiskokemuksia on vähän ja kilpailutuksen epäonnistumiset johtavat pitkiin valitusprosesseihin. Asukkaiden näkökulmasta kuntarajoilla on vähän merkitystä. Työ ja asuminen eriytyvät eri kuntien alueille. Yhteisvastuullisen asumispolitiikan luomiseen ja edistämiseen tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä. (Asuntopolitiikkaan kaupungeissa 1999: 30–31)

Kunnan palvelutuotanto voidaan jakaa omaan tuotantoon ja ulkoistettuun tuotantoon. Kunnan oman tuotannon organisaatiomuotoja voivat olla bruttoyksiköt, nettoyksiköt ja liikelaitokset. Ulkoistetun tuotannon organisaatiomuotoja voivat olla toimintojen yhtiöittäminen, kuntien erilaiset yhteistyösopimukset ja ostaminen yksityiseltä yritykseltä. (Suomen Kuntaliitto 2004: 39–40).

Kuvio 1 kuvaa kunnan palvelutuotannon organisointia; omana tuotantona, ulkoisena tuotantona tai palvelujen tuottajana kunnan ulkopuoliset tahot.



Kuvio 1. Oma tuotanto ja ulkoistettu tuotanto

2.4. Johtamisjärjestelmän kehittäminen

Konkreettisimmin muutokset näkyvät kunnan tulosityksiköiden talouden ja toiminnan ohjauksessa. Aikaisemmin bruttobudjettiyksikköä ohjattiin resurssiohjauksella ja rahoitusta osoitettiin menolajeittain resurssien hankkimista varten. Johtaminen perustui hierarkiaan. Ylempi viranomainen ohjasi alempaa viranomaista, mikä puolestaan rajoitti toimintavapautta. Bruttobudjetoinnin sijaan käyttöön otettu nettobudjetointi on muuttanut toimintatapaa joustavammaksi. Muutos on tuonut tulosityksikön johtavalle viranhaltijalle laajan päätösvallan. Yksikkö vastaa valtuuston asettamien toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta sekä menojen ja tulojen erotuksesta. Liikelaitoksella on muihin yksiköihin nähden vieläkin itsenäisempi asema johtosäntöjen, delegoinnin ja talousarvion sitovuussäännösten myötä. (Meklin & Martikainen 2003: 15–16) Liikelaitosmalli on nähty vaihtoehtona yhtiöittämiselle. Liikelaitosmallissa pyritään yhdistämään yhtiön toiminnallinen tehokkuus ja kunnan toiminnan vahvuudet. Liikelaitosmallin käyttö soveltuu silloin, kun harjoitetaan kokonaan tai pääosin maksutuloilla rahoitettavaa liiketoimintaa osittain kilpailluilla markkinoilla, kuten energia-, jätehuolto-, satama- ja vesihuoltotoiminnoissa.

Uudet organisaatorakenteet ovat tuoneet muutoksia myös johtamismalleihin, joita on omaksuttu liike-elämästä. Bruttoyksiköiden ja nettoyksiköiden johtaminen on auktoriteetilla johtamista, kun taas liikelaitoksen johtamisessa on piirteitä sekä auktoriteetilla että omistajuudella johtamisesta. Omistajuudella johtaminen lisääntyy, kun liikelaitoksesta siirrytään kunnalliseen palvelutuotantoyhtiöön. Kunnanvaltuustolla ja -hallituksella ei ole suoraa käskyvaltaa yhtiöön, vaan käskytyks tapahtuu yhtiöön nimetyn edustajan kautta. Kuntien välinen yhteistyö ja kuntayhtymien johtaminen on jaetulla auktoriteetilla johtamista. Ulkopuolisilta ostettujen palvelujen johtaminen on pääasiassa sopimuksilla johtamista. (Meklin & Martikainen 2003: 14–17)

Kuntakonserni-käsitettä käytetään sekä juridisena ja kirjanpidollisena yksikkönä että johtamisjärjestelmänä. Kuntakonserni-käsitettä kirjanpidollisena käsitteenä on käytetty vuodesta 1997 lähtien, jolloin kuntalakiin on lisätty vaatimus konsernitaseen laatimisesta. Nyt kuntalakiin esitetään lisättäväksi kuntakonsernikäsite, mikä sisältyy hallituksen esitykseen 263/2006 kuntalain muutoksiksi. Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin kuntakonsernista ja kunnallisista liikelaitoksista. Kuntalaissa määriteltäisiin kuntakonserni ja kuntakonsernin ohjausta selkeytettäisiin säätämällä kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijoiden konsernia

koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä. Laissa määriteltäisiin kunnallinen liikelaitos sekä säädettäisiin kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista. Kirjanpitolaissa (1997/1336) on konsernia koskeva määrittely. Konserni on kunnassa sisällöltään laajempi kuin yrityksessä. Kuntakonserniin luetaan kuuluviksi kunnan liikelaitokset, osakeyhtiöt ja kuntayhtymät, jos ne täyttävät kirjanpitolain määrittelyn kuntakonsernista.

Kunnat omistavat vuokra-asuntoja suoraan, yhtiöiden kautta tai ovat osaomistajina yhtiöissä. Kuntalain 68 §:n 3 momentin mukaan kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteeseen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia. Kirjanpitolain (/19971336) 1 luvun 5 §:ssä säädetään kirjanpitovelvollisen määräysvallasta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä.

Yhtiöt, joissa kunnalla on yli 50 %:n omistusosuus, kuuluvat kuntakonserniin tytäryhtiöinä. Lainsäädännössä kuntakonsernia ei tunneta hallinnollisena käsitteenä, mutta sen sijaan kuntakonserni esiintyy kirjanpidollisena käsitteenä. Kuntakonsernilla tarkoitetaan niiden yhteisöjen kokonaisuutta, jotka on sisällytettävä kunnan konsernitaseeseen. Kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa myös kunnan johtamisen näkökulmasta kokonaisuutta, jonka kunta omistaa tai jossa se käyttää määräysvaltaa, vaikka kuntalaki ei nykyisellään sisällä säännöksiä konsernin johtamisesta. (<http://www.hosted.kuntaliitto.fi>)

Uudistukset eivät ole kuitenkaan edenneet ongelmitta. Vallan ja vastuun jakaminen on aiheuttanut ristiriitaa. Vallan ja vastuun jakaminen tarkoittaa kunnan keskusjohdon ja kunnan tulosityksien välistä toimintaa. Kunnan kokonaisedun tavoittelun sijaan on tulosityksien oman edun tavoittelu tullut ensisijaiseksi. Kuitenkin uudistusten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että kuntaa tulee kehittää eri toimialoilla toimivien tulosityksien kokonaisuutena, kuntakonsernina. (Meklin & Martikainen 2003: 31)

Palvelutuotannon tehokkuuden edistämisen näkökulmasta konserni on ymmärrettävä johtamisjärjestelmänä ja johtamisella pyritään vaikuttamaan siihen, että konserniin kuuluvat yksiköt toimivat siten, että konsernin kokonaistulos on suurempi kuin

yksiköiden tulosten summa. Kuntakonsernin lisäarvoa tavoitellaan yhteisen konsernistrategian toteuttamisella, yksikköjen yhteistoiminnan edistämällä ja keskitettyjen konsernipalvelujen järjestämisellä. (Meklin & Martikainen 2003: 5) Valtuustotasolla kunnan johtaminen edellyttää tulevaisuuteen suuntautuvaa, pidemmän aikavälin tarkastelua ja toimintaa ohjaavaa otetta. Vastuun on ulotuttava yli kuntalain edellyttämän suunnittelujakson ja yli yksittäisen valtuustokauden. (Creutz & Sundqvist 2002: 9-8)

Kuntakonsernin johtamisen keskeinen väline on kuntastrategia. Kun kuntastrategian laadintaan osallistuvat luottamus- ja virkamiehet, henkilöstö ja muut sidosryhmät laajalla rintamalla, voidaan strategiasta saada toimiva ja strategian tavoitteisiin on helpompi sitoutua. Konsernistrategialla ilmennetään uudenlaista ajattelutapaa. Strategian tulee olla innostava ja mahdollisuuksia etsivä. Konsernijohtamisen väline on myös koko konsernia koskevien toimintapolitiikkojen määrittely sekä toimintalinjojen toteuttaminen sovittujen periaatteiden mukaisesti.

Meklin ja Martikainen (2003) ovat teoksessa ”Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä” jakaneet konsernijohtamisjärjestelmän kahteen osaan johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitoon sekä konsernin johtamiseen. Konsernin johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitoon sisällytetään konserniorganisaatiosta päättäminen, budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmien luominen, toimintapolitiikkojen hyväksyminen ja keskitettyjen palvelujen järjestäminen. Konsernin johtamiseen sisältyvät edustajien valitseminen ja ohjeistaminen, strategioiden laadinta ja vuotuisen talousarvioprosessin hoitaminen. (Meklin & Martikainen 2003: 27–28)

Kuntakonsernin johtamista voidaan tarkastella ulkoisen konsernin johtamisen näkökulmasta ja konsernin sisäisen johtamisen näkökulmasta. Johtaminen sisältää sekä asioiden että ihmisten johtamista. Julkisissa organisaatioissa johtaminen voidaan jakaa poliittiseen johtamiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Poliittinen johtaminen on luonteeltaan strategista johtamista ja ammatillinen johtaminen on operatiivista johtamista. Ensiksi mainitusta vastaavat kunnan luottamushenkilöt ja jälkimmäisestä vastaavat kunnanjohtaja ja muut johtavat viranhaltijat. Käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtaminen eivät toimi näin selvärajaisesti, vaan joillakin poliitikoilla voi olla voimakas ote hallinto-organisaation toiminnan ohjaukseen. (Meklin & Martikainen 2003: 20–21, Anttiroiko ym. 2003: 60–61)

Kunnan johtamisjärjestelmää voidaan verrata tuotanto-organisaatioon. Tuotanto-organisaatiolla on toimintoja usealla toimialalla, joita voidaan verrata kuntien monialaiseen palvelutuotantoon. Kuntakonsernin johtamisjärjestelmä poikkeaa kirjanpidollisesta johtamisjärjestelmästä siten, että kirjanpidossa emokunta on konserniin kuuluva yksi yksikkö, mutta johtamisen näkökulmasta emokunta muodostuu useista yksiköistä. Konserni voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen konserniin. (Meklin & Martikainen 2003: 24–27)

Kuntakonsernin toimintapolitiikat ovat konsernin eri toimialueisiin liittyviä periaatteita. Keskeisiä toimintapolitiikkoja ovat henkilöstö-, rahoitus-, sijoitus-, hankinta- sekä omistajapolitiikka. Omistajapolitiikka on tullut keskeiseksi tekijäksi, kun päätetään kunnan palvelutuotannon laadusta ja laajuudesta. Omistajapolitiikassa päätetään merkittävistä taloudellisista kysymyksistä. Kuntien omaisuusmassan jälleenhankinta-arvoksi on vuonna 1998 arvioitu yli 400 miljardia markkaa. (Kivistö 1999: 9)

Johtamista voidaan kuvata johtajan tehtävien kolmijaolla: sisältö (mitä on saatava aikaan), keinot (millä keinoilla mainittu sisältö toteutetaan) ja soveltaminen (mitä keinoja kussakin tilanteessa on sovellettava). Johtamisella tarkoitetaan johtajan toimenpiteitä, joiden avulla johtaja saa johtamansa organisaation ja sen jäsenet toimimaan päämäärien edellyttämään suuntaan. Johtaminen on vuorovaikutusta. Johtaminen on myös tavoitteellista toimintaa. (Peltonen 1991: 8-14)

2.5. Omistajapoliittinen ohjaus

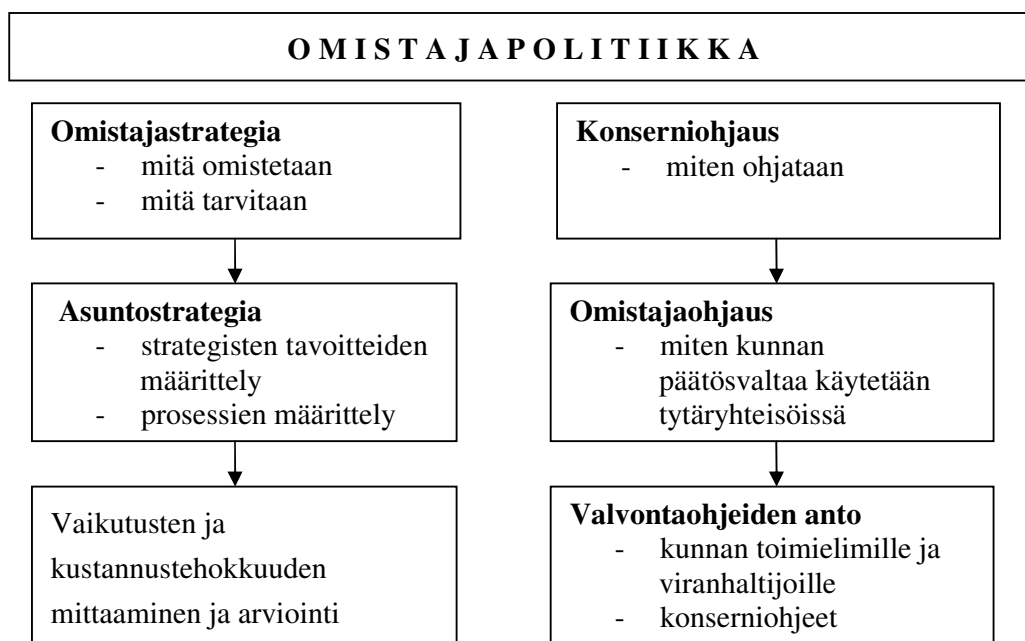
Kunnan hallinnon ohjaus on oikeudellista ohjausta ja muuta ohjausta. Ohjaus suuntautuu aina tulevaisuuteen. Ohjaaja pyrkii vaikuttamaan ohjattavaan siten, että tämä toimii halutulla tavalla tai saavuttaa ohjaajan asettamat tavoitteet. Ohjauksella ei ole samaa sitovuutta ja velvoittavuutta kuin tapauskohtaisella päätöksellä. Tavoitteiden ohella omistajaohjaukseen kuuluvat seuranta sekä valvonta- ja ohjausjärjestelmän (corporate governance) toimivuuden valvonta (Verkkolehti 2006).

Kunnan ylintä ohjausvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto voi käyttää ohjausvaltaansa myös muissa kuin kuntalain määrittelemissä tehtävissä. Valtuusto käyttää ohjausvaltaansa linjatessaan tulevia tavoitteitaan esimerkiksi strategia- tai ohjelma-

asiakirjoissa. Epävirallisilla seminaari- ja koulutustilaisuuksilla saattaa olla ohjaava vaikutus valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Epäviralliset neuvottelut ja tilaisuudet eivät luo oikeudellista sitovuutta tai oikeudellista velvollisuutta. (Heuru ym. 2001: 183–184)

Kunnanvaltuuston ohella kunnanhallitus ohjaa kuntalain mukaista toimintaa. Kuntalaki säätelee kunnan toimielinten välistä toimivallan jakoa niiden ohjatesa kuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Konserniohjeella voidaan määrittellä kunkin toimielimen ja viranhaltijan vastuut ja tehtävät konserniohjauksessa. Sisäinen toimivallan jako määrittellään johtosäännöillä. Kuntalain mukaiset menettelytavat eivät ulotu osakeyhtiöön ja muihin yhteisöihin, vaan kunnan ohjaus ja valvonta kyseisissä yhtiöissä perustuu kunnan määräämisvaltaan. Se voi puolestaan perustua omistajuuteen tai oikeuteen nimittää ja erottaa hallitus tai toimielin tai sopimukseen. (<http://www.hosted.kuntaliitto.fi>) Tytäryhtiöiden sitouttaminen konserniin voi tapahtua esimerkiksi yhtiöjärjestyksellä, konserniohjeilla, yhtiökokousten päätöksillä, hallituksen valinnalla, tytäryhteisössä kuntaa edustaville annetuilla ohjeilla tai erillisillä yhtiön ja kunnan välisillä sopimuksilla. (Niskakangas & Pönkä 2006: 9–10)

Kuvio 2 kuvaa, miten kuntakonsernin omistajastrategia ja konserniohjaus muotoutuvat.



Kuvio 2. Omistajastrategia ja konserniohjaus kuntakonsernissa

Lopputulosta on arvioitava jatkuvasti ja tarvittaessa ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin. Kunnanhallitus ohjeistaa tarvittaessa yhtiökokousedustajaa, vaikkakaan kuntalaissa ei säädetä edustajalle annettujen ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta. Omistajan antamista toimintaohjeista huolimatta osakeyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja toimivat yhtiön toimielimenä osakeyhtiölain määrittelemien vastuin. (Paloposki 2005: 39)

Kuntalaki ei säätele kunnan omistaman yhtiön kokoonpanoa. Omistajaohjauksella voidaan vaikuttaa siihen, että tällaisten yhtiöiden jäseneksi valittaisiin kyseisen toimialan osajia, joilla on kiinnostusta ja asiantuntemusta alalta. Yhtiön hallituksen keskeinen tehtävä on varmistaa, että yhtiöllä on ammattitaitoinen toimitusjohtaja, joka ottaa huomioon omistajan intressit. (Paloposki. 2005: 40; Verkkolehti 2006)

Yhtiön hallituspaikkojen jako perustuu todellisuudessa enemmän poliittisiin perusteisiin kuin alan asiantuntemukseen ja kiinnostukseen. Kunnalla kuitenkin on suurempi tarve valita hallitukseen päteviä ja liiketaloudellista tuntemusta omaavia jäseniä silloin, kun tytäryhtiöön on sijoitettu suuria pääomia. Kunnanjohtaja ei voi jääviyysistä osallistua tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyyn, mikäli hän vastaa yhtiöiden omistajanohjauksesta sekä valmistelee ja esittelee hallituksen ja valtuuston näitä asioita koskevat päätökset. (Suomen Kuntaliitto 2004: 30) Toisaalta kunnanjohtajan osallistumista puoltaisi se, että hänellä on kokonaisnäkemys ohjauksesta, mutta ongelmana on edellä mainittu jäävyys. On noudatettava hyvää hallintotapaa, hallinnon läpinäkyvyyttä, avoimuutta. (Tokkola & Kotonen 2005: 191)

Omistajanohjausta voidaan tehostaa toimijoiden välisen tiedonkulun parantamisella. Omistajanohjauksesta vastuussa olevien henkilöiden on saatava riittävästi ja ajantasaista tietoa tytäryhtiöiden toiminnasta, säännöllistä raportointia toteutuneesta ja tulevaisuuden näkymistä. Selkeän raportointijärjestelmän määrittely on yksi keskeinen osa kunnan omistajapolitiikan linjausta. Parhaimmillaan tytäryhtiön hallitus on sekä omistajan ohjauksen ja valvonnan väline että yhtiön oman operatiivisen toiminnan ohjauksen ja valvonnan väline. (Suomen Kuntaliitto 2004: 30, 2005: 191)

Kunnan johdolla on vastuu sisäisen valvonnan rakenteen asianmukaisuudesta, tehokkuudesta ja toimivuudesta. Johdon päätöksentekoa tukee controller-toiminta. Se myös ohjaa ja neuvoa koko organisaatiota taloudenpidon ja toiminnan kehittämiseen liittyvissä asioissa. Johdon rooli on tärkeä, ei vain valvojan roolissa, vaan tarvittaessa

toiminnan tukijan roolissa. Avoin keskustelu edesauttaa omistajien ja yhtiön edustajien yhteisten näkemysten saavuttamista toiminnan tavoitteista ja kehittämisestä. (Suomen Kuntaliitto 2004: 29- 31)

Kunnilla on vuokra-asuntojen omistajana vastuu tytäryhtiöiden taloudellisista vaikeuksista. Omistajan avustus saattaa joskus olla riittävä toimenpide yhtiön talouden kohentamisessa, mutta jatkuvan väestökadon alueilla valtion erilaiset tukitoimenpiteet ovat perusteltuja. Valtion tukitoimenpiteistä on tällä hetkellä tärkein aravarajoituksista vapauttaminen. Kun kunnan asuntokanta osoittautuu liian suureksi väestöpohjaan nähden, on vuokra-asuntokannan supistaminen ainoa kestävä toimenpide. (Rossilahti 2005) Yhtenä ratkaisuna vuokrataloyhtiöiden taloudellisiin ongelmiin on erillisten yhtiöiden fuusiointi suuremmaksi yhtiöksi. Noin 240 kuntaa on fuusioinut omistamansa vuokratalot pääosin yhdeksi yhtiöksi. Fuusioinnilla saavutetaan niin sanottuja mittakaavaetuja esimerkiksi hankinnoissa, talojen isännöinti ja huoltotehtävät järjestyvät tehokkaammin, laadukkaammin ja ammattimaisemmin. Fuusioyhtiö pystyy joustavammin järjestelemään tulevien korjausten rahoitusta ja laskut pystytään hoitamaan ajallaan eikä tarvita maksuvalmiuden turvaamiseksi tilapäisrahoitusta. Lisäksi hallinto kevenee, asukasvalinnat voidaan keskittää, vuokrien tasaaminen mahdollistuu saman omistajan taloissa. (Suomen Kuntaliitto 2003: 6–8)

Arava-asuntoihin kohdistuu rajoituksia, jotka saattavat enimmillään olla voimassa 45 vuotta. Rajoitukset lasketaan alkavaksi aravalainan myöntämisestä. Lainojen ennenaikainen takaisinmaksu ei vapauta aravarajoituksista, vaan vapautusta on anottava erikseen Valtion asuntorahastolta. Valtion asuntorahasto voi myöntää vapautuksen, mikäli hakijan perustelut ja olosuhteet huomioiden ovat sellaiset, että vapautus voidaan myöntää. Rajoituksista vapauttamisen perusteita on lievennetty etenkin jatkorajoituksilla olevien kohteiden osalta, mikäli sillä edistetään asuntomarkkinoiden toimivuutta ja estetään asuntojen tyhjäkäyntiä. (<http://www.ara.fi/default.asp?node=1249&lan=fi>)

2.6. Asunto-omistamiseen liittyviä riskejä

Kuntien omistuksessa on suuri määrä valtion lainoittamia arava- ja korkotukivuokra-asuntoja, joita on tuotettu tai hankittu eri aikoina. Vuokra-asuntojen tuottaminen on jäänyt usein kuntien vastuulle, kun muita halukkaita ja luotettavia omistajatahoja ei ole ollut tarjolla. Kunnat ovat sijoittaneet arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin varoja omana pääomana, olleet lainanantajia ja taanneet yhtiöiden lainoja. Aravalainamäärä asuntokohteessa on vaihdellut kulloistenkin lainaehtojen mukaan. Nykyisten valtion lainoittamien vuokra-asuntokohteiden rakentamis- tai hankintakustannuksista aravalainalla on voitu kattaa 80–95 % rahoitustarpeesta ja omarahoitusosuutta on tarvittu enimmillään 20 %. (Juntto 1993: 40, Suomen Kuntaliitto 2000: 15–19)

Valtion lainoittamia arava- ja korkotukiasuntoja on pidetty kunnan kannalta riskittöminä. Mikä puolestaan on johtanut siihen, että niiden suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen korjaustoimintaan on usein suhtauduttu välinpitämättömästi ja ne eivät ole ikään kuin kenenkään vastuulla. Vuokra määräytyy ns. omakustannusperiaatteella eli vuokraa peritään vain se määrä mikä on tarpeen hoito- ja pääomamenojen kattamiseen. Valtion tuella rakennettujen ja hankittujen vuokra-asuntojen tuotot suunnataan asukkaille. Omistaja saa periä korkeintaan 8 %:n tuoton sijoittamalleen pääomalle. Kun pääomakulut sisällytetään vuokriin, jää omistajalle ajan mittaan velaton yhtiö. Käytännössä vuokratulojen taloudenpito ei ole toteutunut edellä esitetyn mukaisesti, vaan asuntokysynnän vaihtelut, maksamattomat vuokrat ja muut ennakoimattomat häiriöt taloudessa ovat aiheuttaneet omistajalle ongelmia. Taloudelliset ongelmat ovat puolestaan aiheuttaneet sen, että asuntokannan suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen sekä peruskorjaamiseen ei ole voitu panostaa ajoissa tai taloudenpito on ollut muutoin lyhytjänteistä ja suunnittelematonta. Viime kädessä omistaja kantaa vastuun yhtiön tulevaisuudesta.

Kunnan arava-asuntokantaan liittyviä riskejä kartoitettaessa on huomattava, että yleensä valtion lainoittamalla asuntokannalla on raskas velkataakka. Yleensä aravalainan vakuudeksi on riittänyt kiinnitysvakuus. Viime vuosina kunnan vuokratoyhtiöt ovat konvertoineet aravalainojaan eli maksaneet osan tai kaikki aravalainat takaisin valtiolle ja ovat ottaneet tilalle korkotasoltaan edullisempaa pankkilainaa. Pankkilainan vakuudeksi on vaadittu kunnan omavelkaista takausta tai täytetakausta, koska aravakiinteistön vakuusarvo on yleensä heikko. Konvertoinnin johdosta aravalainojen luottoriski on siirtynyt valtiolta uudelle rahoittajalle, joka puolestaan on siirtänyt riskin

takaajalle, kunnalle. Aravakohteen myyntiin liittyy myös ongelmia, johtuen aravalainsäädännön myyntiä ja käyttöä koskevista rajoituksista, mutta myös vartenotettavien ostajaehdokkaiden puutteesta. Aravavuokratalokohteiden myynti on vaikeaa ainakin väestöään menettävissä kunnissa ja aravarajoitusten alaisina kohteita voidaan myydä vain aravalaissa määritellyille ostajatahoille. (Ympäristöministeriö 2004: 42–43)

Laajamittaisemmat taloudelliset ongelmat ilmenivät 1990-luvun puolivälissä. Tällöin tyhjiä aravavuoka-asuntojen määrä koko maassa oli selvitysten mukaan yli kolmetuhatta ja useilla yhtiöillä oli vaikeuksia selviytyä lainojen korko- ja lyhennysmaksuista. Ongelmayhtiöt hakeutuivatkin vapaaehtoiseen velkasaneeraukseen tai hakivat taloudellisissa vaikeuksissa oleville vuokrataloille myönnettävää valtion avustusta. Avustuksen saaminen edellyttää, että omistaja panostaa talouden tervehdyttämiseen ja luopuu omistajalle kuuluvan koron perimisestä. Valtion tukitoimenpiteet ovat vuosien kuluessa laajentuneet ja uusia tukimuotoja on otettu käyttöön. Lainansaajan taloudellisia vaikeuksia voidaan helpottaa ennaltaehkäisevillä tukimuodoilla tai talouden tervehdyttämistoimenpiteillä. Tukitoimia ovat lainaehdojen helpotukset, vuokratalojen purkamiseen liittyvä avustaminen, viivästyskorkohelpotukset, lainan anteeksianto tietyiltä osin sekä edelleen vapaaehtoinen velkasaneeraus ja tervehdyttämisavustus. Valtion tukitoimenpiteet täydentävät muita talouden tasapainottamistoimia. (<http://www.valtiokonttori.fi>)

3. OMISTAJAPOLITIikka JA KUNNAN STRATEGIAT

3.1. Teoreettiset lähtökohdat

Julkisen sektorin joutuminen taloudellisiin vaikeuksiin monissa maissa on tuonut päätöksentekokeskusteluun uudenlaista ajattelua. Yksi näistä päätöksentekosuuntauksista on public choice –teoria, josta suomalainen käänös on julkinen valinta. Julkinen valinta määritellään opiksi, jonka tehtävänä on tutkia markkinatoiminnan ulkopuolista, voittoa tavoittelematonta päätöksentekoa. Tutkimuskohteina ovat äänestyskäyttäytyminen, julkisten menojen kasvu, byrokraattinen käyttäytyminen ja puoluepolitiikka. Julkisen valinnan teoriassa äänestäjien, poliitikkojen ja hallinnon oletetaan toimivan itsekkäästi eli valitsevan itselleen sopivimman vaihtoehdon sekä pyrkivän hyödyn maksimointiin. Metodologisesti public choice -teoria käyttää lähtökohtanaan mikrotaloustiedettä sekä kuluttajan ja tuottajan valintoja koskevia teorioita. (Saari toim. 2003: 112–113)

Suomessa yrityssektorin lama 1980–90 lukujen taitteessa johti julkisen sektorin taloudellisiin vaikeuksiin. Tämä loi tarpeen uudistaa toimintaa ja johtamista julkisella sektorilla. Keskeistä on ollut tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen supistamalla julkista palvelutuotantoa ja etsimällä oman tuotannon rinnalle vaihtoehtoisia tuotantotapoja. Yhtenä esimerkkinä toiminnan kehittämisestä on kuntien omistajapolitiikka ja pääoman käytön tehostaminen. Kuntien omaisuuden on arvioitu olleen 1990-luvun lopulla 400–500 miljardia markkaa, josta merkittävä osa on tytär- ja osakkuusyhtiöissä. (Suomen Kuntaliitto 1998: 4–5) Näissä yhtiöissä on merkittävä määrä myös valtion lainoittamia aravavuokra-asuntoja, joiden rakentamista, käyttöä, luovutusta ja vuokratasoa on säädelty tarkasti. Nytemmin valtion ohjausta ja valvontaa on lievennetty ja kunnilla on enemmän harkintavaltaa aravavuokra-asuntojen valvonnassa. Viime kädessä kunta voi luopua omasta asuntokannasta kokonaan ja ostaa tarvittavat palvelut yksityisiltä palveluntarjoajilta. Julkisen valinnan teoriaa soveltaen kunnilla on ollut tarve hankkia arava-asuntoja täyttääkseen sosiaaliset asuttamisveloitteet. Taloudellisuus- ja tehokkuusvaateet ovat asettaneet kunnatkin kilpailutilanteeseen asuntomarkkinoilla. Kunnissa asuntopolitiikkaa tärkeämpi tavoite on väestöpolitiikan edistäminen ja pyrkimys valikoivampaan asuttamiseen. Tällä

vaikutetaan asukasrakenteeseen siten, että kuntaan saadaan ”hyviä veronmaksajia” ja sosiaalista asuttamista vähennetään. (Viirkorpi 1999: 30–31)

Julkishallinnon rakenteellisten uudistusten ohella myös johtamisjärjestelmää on kehitettävä. Johtamisjärjestelmän kehittämiseen on ollut voimakas vaikutus New Public Managementilla (NPM). New Public Management - uusi julkisjohtaminen on johtamisfilosofia, jota on käytetty 1980-luvulta saakka julkisen sektorin hallinnonuudistuksissa. Käsitteenä New Public Management on laaja ja monimutkainen. New Public Management on saanut alkunsa Iso-Britanniasta, Australiasta ja Uudesta Seelannista ja levinnyt sieltä vähitellen muun muassa Pohjoismaihin. (Barzelay 1993: xi) Suomeen ajattelumalli jalkautui 1990-luvulla, jolloin sekä valtion että kuntien hallinnon uudistukset käynnistyivät. Uudistusten taustalla olivat paitsi lainsäädännön muutoksista johtuvat uudistukset, myös kansalaisten tyytymättömyys julkisen sektorin toimintaan ja verotuksen kiristymiseen. Vaikutteita NPM on saanut uusliberalistisista talousteorioista ja yksityissektorille kehitellyistä johtamismalleista. Uuden julkisjohtamisen kautta on haluttu parantaa organisaation toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Tämä puolestaan on ohjannut hallintoa ja julkisia palveluita yksityissektorin suuntaan ja lisännyt kansalaisten valinnanmahdollisuuksia. Uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut positiivisesti moniin kuntajohtamisen piirteisiin, kuten taloudelliseen vastuuseen ja suhtautumiseen asiakkaisiin. (Anttiroiko ym. 2003: 63)

Uusi julkisjohtaminen on tuonut uusia näkökulmia julkishallintoon: yksityistäminen, kilpailuttaminen, palvelusetelit, ostopalvelut. Julkiselta hallinnolta vaaditaan reagoitiherkkyttä, laaja-alaista osallistumista, palvelujen hajauttamista, sosiaalista tasa-arvoa, strategista johtamista ja tehokkuutta. Uusi julkisjohtaminen niveltyy managerialismin oppeihin. Johtajuus ammattimaistuu. Viranhaltijalta vaaditaan sitoutumista ja jopa uudenlaista otetta tehtäviensä hoitamiseen, johtamista yksityissektorin tyyliin, entistä vahvempaa asemaa toimintavapauksineen ja tulosvastuineen. Kuntien palvelurakenteeseen kohdistuvat paineet pakottavat kunnat miettimään yhteisesti, mitä tehtäviä tehdään seutukuntakohtaisesti, mitä kunnan omana työnä, missä tehtävissä on tarkoituksenmukaista verkostoitua kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin kanssa. Julkinen ja yksityinen sektori toimivat enenevässä määrin yhteistyössä ja yhteistyö perustuu kumppanuuteen. (Karimäki 2006: 140–141)

Yksityissektorin liikkeenjohdon opit eivät ole sellaisenaan sovellettavissa kunnallishallintoon johtuen kunnan moninaisista rooleista. Kunnallisen toiminnan arvon määrittämiseen eivät riitä yksinomaan taloudellisuus ja tehokkuus, vaan kuntien johtamisessa painottuu yhteiskunnallinen vastuu. (Anttiroiko ym. 2003: 63) Uudenlaista ajattelu- ja toimintatapaa edesauttaa kuntalakiin kirjattu näkemys kunnan roolin muuttumisesta palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Uusien johtamis- ja organisaatiomallien ohella julkisen hallinnon on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita.

Corporate governancelle ei ole suomenkielistä vastinetta, mutta siitä käytetään toisinaan käsitettä ”hyvä hallintotapa”, ”hyvä hallinto- ja johtamisjärjestelmä”. Hyvän hallinnonperiaatteista keskeisimmät on kirjattu lainsäädäntöön, erityisesti hallintolakiin (434/2003). Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä kansalaisten oikeusturvaa hallintoasioissa ja edistää hallinnon palvelujen laatua sekä tuloksellisuutta. Corporate governance – ajattelun levinneisyys on globaali, mutta se on erityisesti saanut jalansijaa OECD-maissa. Governance- ajattelu näkyy kuluttajien roolin korostumisena, hallinnon uudelleen organisoitumisena, hyvien hallintotapojen määrittelemisenä, vahvana johtajuutena ja markkinaohjauksena. (Rannisto 2005: 13) Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) julkaisemien Corporate Governance -periaatteiden mukaan Corporate Governance -puitteiden tulee varmistaa yhtiön strateginen ohjaus, hallituksen tehokas johdon valvonta ja hallituksen vastuu yhtiötä ja sen osakkeenomistajia kohtaan. Strategisen johtamisen ja operatiivisen johtamisen välisen vastuunjaon tulee olla selvä.

(<http://www.rahoitustarkastus.fi/Fin/Saantely/Maarayskokoelma/>)

Corporate Governance –periaatteita toteutetaan yrityksissä omien toimintaohjeiden mukaan. Esimerkiksi Suomessa valtion cg-politiikan keskeinen väline on kauppa- ja teollisuusministeriön asiasta antama suositus. Suositus korostaa hallituksen riippumattomuutta ja velvollisuutta pyrkiä omistaja-arvon kasvattamiseen. Lisäksi suositus edellyttää yhtiöiltä yhtiön johdon palkka- ja palkkioetuuksien julkistamista sekä osakkeenomistajien osallistumisoikeuden edistämistä. Valtioneuvoston controllerin Tuomas Pöystin mukaan julkishallinnossa hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan toimintatapojen ja –rakenteiden laatua, tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Hyvä hallintotapa edellyttää organisaatorakenteiden ja johdon eri tasojen roolien

selkeyttä sekä roolien mukaista toimintaa. Hyvän hallintotavan mukainen asenne ja toimintatapa tulisi yhdistää itse toimintaan ja sen ohjaukseen ja johtamiseen. Muutamissa kunnissa konserniohjetta on täydennetty hyvää hallintotapaa koskevilla ohjeilla. Hyvää hallintotapaa koskevien ohjeiden tarkoituksena on varmistaa konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen yhtenäiset johtamis- ja hallintokäytännöt. Ohjeet sitovat yleisohjeena kuntaa yhtiökokouksissa edustavia ja muita kunnan puolesta omistajaohjausta käyttäviä.

(<http://www.ktm.fi/index.phtml?s=199>,<http://verkkolehti.haus.fi/arkisto/kuukauden-verkkovieras>)

Julkishallinnon uudistukset ovat merkinneet myös sitä, että poliittisilta päättäjiltä edellytetään pitkäjänteistä päätöksentekoa, joka suuntautuu tulevaisuuteen. Tulevaisuutta ohjataan erilaisilla strategioilla. Liikkeenjohtajatteluun strategian idea ja käsite omaksuttiin 1960-luvulla. Strategia-käsite on myöhemmin saavuttanut hallitsevan aseman myös julkishallinnossa. Strategiointia tekevät muun muassa johtajat, opettajat, oppilaat, omistajat, analyytikot ja liikkeenjohdon tutkijat. Strategioita laaditaan yksityis- ja julkisyhteisöissä. Strategia-ajattelun rooli on vakiintunut. Asiaa lähestytään useasta näkökulmasta, ja oppirakennelmien kirjo on laaja. Strategia-käsitettä on tutkittu 1980- ja 1990-luvuilla varsin paljon ja eri strategiakirjoittajien ilmauksia erottelemalla on löydetty jopa kymmeniä koulukuntia. Tämä puolestaan ilmentää sitä, että strategia on laaja ja vaikea käsite. Samankaltaisiin kysymyksiin saattaa olla monia hyviä vastauksia. (Näsi & Aunola 2002: 10–15)

Strategian käsite ja strateginen johtaminen on yhtä vanha ilmiö kuin ihmisten yhteenliittymisen idea. Strategia liittyy sodankäyntiin, armeijan johtamiseen, joukkoihin ja niiden johtamiseen. Strategia on peräisin kreikankielen ”strategos” -sanasta. Näsi & Aunola (2002) esittävät strategian käsitteellistämistä kuudella eri tavalla ja viittaavat tutkimuksissaan Mintzbergiin ja Haxiin. Strategia voi olla mikä tahansa seuraavista tai se voi olla kaikkia seuraavista:

Näsin ja Aunolan mukaan strategia on yrityksen (Näsi & Aunola 2002: 10–13):

- toiminta-ajatuksen varmistaja pitkällä tähtäyksellä tai
- toiminta-alueen määrittäminen, operatiivinen vastaus SWOT-analyysiin (strengths, weakness, opportunities, threats) tai

- jäsentelysystemi yrityksen eri tasojen johtamista varten tai
- yrityksen integroiva päätöksentekomalli tai
- yrityksen toiminnan vuorovaikutusmalli, omistajien ja muiden sidosryhmien kanssa.

Näsi on yksinkertaistanut Mintzbergin käsitteistöä ja typistänyt strategian neljään johtoajatukseen, jolloin strategia on suunnitelma, reviiiri, maailmankuva tai toimintamalli päätösten virrassa.

Strategiaa ja strategista johtamista laajempi käsite on strateginen ajattelu. Strateginen ajattelu voi olla yhden ihmisen päässä tapahtuvaa ajattelemista ja se koskee strategisia ilmiöitä; minä, yritykseni tilanne nyt ja tässä. Se voi olla ajattelua kollektiivisesti ja siihen sisältyvät kaikki individuaali/kollektiivi, yleinen/erityinen -yhdistelmät ja paljon muutakin. Strategia-ajattelu on oppiala, joka paneutuu strategiamaailman selvittämiseen ja kehittämiseen.

Strateginen johtaminen voidaan puolestaan ymmärtää suppeasti tai laajasti. Strateginen johtaminen suppeassa merkityksessä tarkoittaa strategian laadinta- ja budjetointiprosessia. Laajassa merkityksessä strategiaprosessi käsittää edellisten lisäksi suunnittelun, organisoinnin, viestinnän, motivoinnin ja raportoinnin. Strategiselle johtamiselle on tärkeää yrityskokonaisuuden toiminnan mahdollisimman hyvä hallinta, ohjeistus, aikataulut, kurinalaisuus ja dokumentointi. Näsi kuvaa strategian laadintaprosessia seuraavien toimintojen avulla: visiointi, päämäärät, toimintaohjelmat, yrityksen ulkoiset ja sisäiset analyysit. (Näsi & Aunola 2002: 152)

Creutz ja Sundqvist (2002:121) ovat antaneet strategia-sanalle useita määritelmiä:

- Strategia on useamman vuoden päähän ulottuva suunnitelma toimista, joita tehdään kaukana olevan vision saavuttamiseksi.
- Strategia on suunnitelma, joka yhdistää organisaation päätoiminnot yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.
- Strategia on pitkän tähtäimen päämäärien ja tavoitteiden määrittely ja toimeenpanojen valinta.

- Strategia on voimavarojen jako tavoitteiden saavuttamiseksi ja johdon toimintasuunnitelma.

Strategia-käsitteen sijasta on aikaisemmin käytetty sanaa politiikka, esimerkiksi yrityspolitiikka. Poliitiikka on ollut vastaus tilanteeseen, joka on toistunut samanlaisena, johdon päätökset on tehty etukäteen ja alempi taso on toteuttanut ne. Strategia edellyttää johdon päätöksiä ja arviointeja ja strategiasta päätetään osittain tietämättömyyden tilanteessa, jossa vaihtoehtoja ei pystytä täysin tutkimaan etukäteen. (Ansoff 1965: 103–121) Strategian määrittely on perinteisesti ylemmän johdon tehtävä ja se yhdistetään teollisen ajan strategiseen ajatteluun, jolloin strategiat ovat syntyneet määrämuotoisen suunnitteluprosessin tuloksena. Strategia syntyy usein itsestään ja idean tuottaja voi olla toisinajattelija, asiakasrajapinnassa työskentelevä henkilö tai henkilö, jolla on oivallusta uudesta teknologiasta. Strategia-idean voi siis ilmaista jokin muu henkilö kuin johtaja tai johtotehtäviä suorittavat henkilöt. Strategian luominen tulisi olla organisaation jokaisen henkilön vastuulla. (Hannus, Lindroos, Seppänen 1999: 29–30)

Ansoff (1978) kuvaa poliittisen vaikuttamisen ja strategisen johtamisen eroa. Ansoffin mukaan poliittisessa vaikuttamisessa poliittisiä taitoja on käytettävä ensisijaisesti valitsijakunnan hyödyksi. Strategisessa johtamisessa poliittisten taitojen lisäksi vaaditaan selvää näkemystä organisaation yleisestä tarkoituksesta ja sen saavuttamiseksi käytettävissä olevista keinoista. Tällaista näkemystä kutsutaan ”visioksi”. Suurissa organisaatioissa visio voidaan saavuttaa, jos vision toteuttamisessa organisaation kaikki jäsenet ovat mukana ja toimivat samansuuntaisesti. Pienissä yrityksissä visio on omistaja-yrittäjän yksityisajattelua. Strategiseen johtamiseen kuuluu vaikutusvallan käytön lisäksi konkreettisen sisällön antaminen näkemykselle. Strategisen ohjauksen yleisenä tehtävänä on huolehtia organisaation käyttäytymisen rationalisuudesta. Ansoffin mukaan yrityksessä ohjausta ja valvontaa kutsutaan johtamiseksi, kun taas voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa ohjausta ja valvontaa kutsutaan hallinnoksi. (Ansoff 1978: 153–157)

Professorit Kaplan ja Norton (1992) ovat kehittäneet Balanced Scorecardin eli tasapainotetun mittariston johtamisen apuvälineeksi. Balanced Scorecard on esitelty ensimmäisen kerran v.1992. Se on menetelmä, joka helpottaa keskustelua yrityksen toiminnan suuntaviivoista ja osoittaa mitä organisaatioissa on tarkoitus tehdä.

Mittaristoa käytetään sekä kaupallisissa yhteisöissä että julkisyhteisöissä. Mittariston avulla yrityksen visio ja strategia tehdään yrityksen työntekijöille ymmärrettäväksi. Vision ja strategian toteuttamiseen tarvitaan operatiivisia suunnitelmia sekä niiden toteuttamista ja seuranta. Mittaristo auttaa saavuttamaan tasapainon eri näkökohtien välille ja valittu tasapainokohta osoittaa toiminnan strategisia valintoja. Mittaristo on perinteisten talouden ohjausvälineiden täydentäjä. Balanced Scorecard- mittaristossa yritystä tarkastellaan taloudellisuuden, asiakkaan, prosessien, innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulmasta. Mittariston laadintaprosessiin varataan riittävästi aikaa ja yhteisille näkemyksille haetaan hyväksyntää henkilöstöltä. Mitä enemmän johtavat henkilöt osallistuvat laadintaprosessiin, sitä sitoutuneempia he ovat tavoitteisiin. Mittaristoa tulee seurata jatkuvasti ja se on jokapäiväisen johtamistyön väline. (Olve-Roy-Wetter 1998:13–71)

3.2. Kunta ja strategiat

Strategiaa voidaan soveltaa kaikkeen organisoituun toimintaan niin liike-elämässä kuin julkishallinnossa. Julkishallinnon strategia on kuitenkin sisällöltään erilainen kuin yrityksen. Yrityksen on tuotettava toiminnallaan ylijäämää asiakaslisäarvon tuottamisen lisäksi. Julkisorganisaatioille riittää, että ne toimivat tehokkaasti ja tuottavat perustehtävänsä mukaista lisäarvoa. Strategiassa on kyse yrityksen ja sen ympäristön yhteensovittamisesta. Kunnallishallinnossa strategialla tarkoitetaan pitkän tähtäimen toimintasuunnitelmaa, jonka avulla määritellään kunnan tulevaisuuden visio.

Hyvä strategia on yleensä yksinkertainen. Strategia on valintojen tekemistä, alati muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa toiset asiat korostuvat ja toiset jäävät vähemmälle huomiolle. Strategia toimii toimintamallina, jonka mukaan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia arvioidaan ja niihin reagoidaan. Hyvän strategian aikaansaaminen edellyttää organisaation tämän hetkisen tilan selvittämistä ja näkemystä siitä, mihin olosuhteisiin uutta strategiaa ollaan määrittämässä. Strategian määrittelyvaiheen tuloksena tulisi saada aikaan strategia-asiakirja, jossa määritellään toiminta-ajatus, arvot, visio sekä tavoitteet vision saavuttamiseksi. (Lindroos & Lohivesi 2004: 43–45) Toiminta-ajatuksessa ilmaistaan, miksi organisaatio on olemassa. Se antaa merkityksen organisaation toiminnalle. Kunnan tehtävät on johdettavissa lainsäädännöstä.

Visio sisältää näkemyksen kunnan tulevaisuuden tahtotilasta. Strategian toteuttaminen ei onnistu ilman visiota. Visio on parhaimmillaan selkeä ja täsmällinen kuva tulevaisuudesta. Vision avulla johto rakentaa sillan nykyisyydestä tulevaisuuteen. Strategia koostuu niistä keinoista, joilla vision mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Julkisella sektorilla tavoitteet voivat olla määrällisiä sekä laadullisia. Strategia toteutetaan vuotuisten toimintasuunnitelmien avulla ja se toteutuu jokapäiväisen käytännön toiminnan kautta. Kysymys on ihmisten ja asioiden johtamisesta. Strategioilla ohjataan pitkäjänteistä kehittämistyötä. Se luo toiminnalle johdonmukaisuutta. (Lindroos & Lohivesi, 2004: 143-145) Strategiatyön käynnistäminen on luontevaa ajankohtana, kun kunnan toimintatapoja uudistetaan ja määritellään pitemmän ajan kehityssuuntia. (Suomen Kuntaliitto 2004: 23–25)

Julkishallinnossa taloudellisten tavoitteiden, kuten liikevaihdon kasvun ja kannattavuuden sijaan, Balanced Scorecard –mallin neljä näkökulmaa saavat toisenlaisen sisällön. Taloudellisten tavoitteiden sijaan asetetaan toiminnan vaikuttavuus tavoitteeksi ja tämä tavoite voidaan määrittää jopa laissa. Julkishallinnossa budjetti ei kuitenkaan edusta taloudellista näkökulmaa, vaan paremminkin organisaation sisäisiä prosesseja eli tehokkuutta.

Strategiat ovat tärkeitä johtamisvälineitä kuten Bordman Oy:n ja Hallitusammattilaiset ry:n (syksy 2005) teettämästä tutkimuksesta ilmenee. Strategiat työllistävät yritysten hallituksia entistä enemmän, hallitustyöskentely ammattimaistuu ja osaamisvaatimukset kasvavat. Hallituksen suurin haaste on ymmärtää toimintaympäristön nopeita muutoksia ja nähdä pitkälle tulevaisuuteen. Hallituksen puheenjohtajan rooli omistajien ja toimivan johdon välisenä linkkinä on entistä tärkeämpi. (Sahiluoma 2005)

Strategioita ei laadita yksittäisen kunnan toiminnan ohjaamiseksi, vaan strategiatyö on laajentunut useiden kuntien yhteiseen strategiatyöskentelyyn, koska palvelujen tuottaminen seudullisesti ja yhteistyöllä erilaisten toimijoiden kanssa lisääntyy. Esimerkiksi seudullinen yhteistyö on nähty Karhukunnissa (Pori, Ulvila, Luvia, Merikarvia, Pomarkku, Noormarkku, Nakkila, Harjavalta, Kokemäki, Vampula ja Huittinen) merkittävänä strategisena valintana. Karhukunnissa yhteistyö jaetaan palveluyhteistyöhön, kehittämissyhteistyöhön ja strategisen tason koordinointiin ja edunvalvontaan. Strategian suuntaviivat raportti ”Hyvinvointia yhteistyöllä - Karhukuntien palvelustrategia 2008” on hyväksytty 2003.

Kuntalain 65 §:n mukaan valtuustolla on keskeinen asema kunnan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettajana. Poliittinen tahto konkretisoituu vuosittain valtuuston hyväksymässä talousarviossa ja taloussuunnitelmissa. Valtuustolle kuuluu kunnan strateginen ja poliittinen johtajuus. Valtuusto päättää riittävästä toiminnan resursoinnista, priorisoinnista ja tekee tarvittavat arvovalinnat ja osallistuu kehittämis- ja strategiatyöskentelyyn, seuraa ja arvioi toimintaa. Valtuusto päättää niistä asioista, jotka lain mukaan kuuluvat valtuuston päätettäviin asioihin.

Yhtenä strategisena tavoitteena voi olla omistajapolitiikan kehittäminen. Omaisuutta hankkiessaan kunta on asettanut omaisuuden käytölle tavoitteita. Tavoitteiden ajanmukaisuutta on arvioitava jatkuvasti samoin omia toimintatapoja, ja sitä ovatko kunnan tuotantovälineet tehokkaassa käytössä. Kunnan tulee vastata kuntalaisten muuttuviin palvelutarpeisiin laadukkailla, kustannustehokkailla ja kilpailukyisillä palveluilla. (Suomen Kuntaliitto 2005)

Koska strategiat ja strateginen johtaminen kuntasektorilla ovat verrattain uusia toimintamalleja, niitä ei ole juurikaan tutkittu. Ranniston (2005) väitöskirjan aiheena on ”Kunnan strateginen johtaminen - tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina” Ranniston (2005) tutkimuksen tehtävä on ollut selvittää kunnan strategiaprosessi ja strateginen johtaminen kunnanjohtajan kannalta sekä kunnanjohtajan rooli strategian jalkauttamisessa. Tutkimuksen mukaan kunnan keskushallinnon viranhaltijoiden asema on vahvistunut taloudellisuus ja tehokkuus vaateiden myötä ja kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana on kasvanut. Kunnanjohtajien strateginen johtaminen vaihtelee merkittävästi. Johtaminen muotoutuu persoonallisten mieltymysten mukaan ja on monesti enemmän taktista kuin strategista. Positiivisiin mahdollisuuksiin tartutaan tilannesidonnaisesti ja uusia hankkeita luodaan vuosittaisista budjettiraameista riippumatta. Kunnanjohtajat luovat todellista strategiaa jatkuvasti. Keskeisenä johtamisen huolenaiheena on budjettirahoituksen riittävyys. Vähemmälle huomiolle jää toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus. Aikaisemmissa tutkimuksissa on tehty havainto, että todellisuudessa luottamushenkilöiden vaikutus strategiseen johtamiseen on vähäinen. Havaintoa tukee myös Ranniston tutkimus. Strategiatyöhön osallistuu ylin virkamiesjohto, muu henkilöstö ei merkittävästi osallistu. Kunnanjohtajalla on keskeinen toimijan rooli. Kunnan henkilöstö ei osallistu strategian laadintaan, jää strategian tavoitteet osittain toteutumatta. Strategioiden seuranta ja valvonta on puutteellista, kuten myös mittareiden

seuranta. Tutkimuksen mukaan luottamushenkilöiden vaikutusta strategisena johtajana voidaan lisätä, kun keskusteluihin tuodaan vaihtoehtoja ja uskalletaan tarttua keskeisiin asioihin.

3.3. Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely

Kunnan vuokratalojen omistajapolitiikkaa ei voida luoda tietyn mallin mukaan, koska kunkin kunnan toimintaa koskevat linjaukset tehdään paikallisista tarpeista. Toimijoiden erilaisista tulkintakehityksistä tarkasteltuna aravavuokratalojen omistaminen voidaan nähdä hallinnointina, taloudellisena investointina, osana kunnan konsernitasetta, elinkeinopolitiikan välineenä, kunnan laaja-alaisen kehittämisen voimavarana, kunnan asunto- ja sosiaalipolitiikan välineenä tai poliittisena ja eettisenä kysymyksenä. (Viirkorpi 1999: 22–23)

Omistajapolitiikan lähtökohtana on omistamisen perusteiden selvittäminen monipuolisesti. Mikä on omaisuuden arvo? Miksi kunta omistaa aravavuokra-asuntoja? Onko vuokra-asuntojen omistaminen tarpeellista? Onko omistamiselle vaihtoehtoja? Voidaanko omistamisesta luopua kokonaan tai osittain? Kyseenalaistetaan vallitsevia käytäntöjä. Selvityksen lähtökohtana on kunnassa oleva vuokra- ja omistusasuntokanta, kunnan ja seutukunnan väestömäärä, elinkeinorakenne ja taloudelliset kehitysnäkymät.

Kunnan tulee vuokratalojen omistajana ottaa kantaa kiinteistöjen tulevaan käyttöön, peruskorjaukseen ja peruskorjauksen rahoitukseen. Tärkeä taustatekijä omistajan näkökulmasta on kiinteistöjen kannattavuus. Siinä keskeisiä tekijöitä ovat pääomarahoitus, ylläpito- ja korjauskustannukset, vuokrataso ja käyttöaste. Omistajapolitiikkaan pitää sisällyttää kunnan ja vuokrataloyhtiön yhteistyösuhdetta koskevat pelisäännöt.

Ympäristöministeriön julkaisussa ”Pidot voivat parantua väen vähetessä ”on tiivistetty seuraavat asiat, jotka omistajapolitiikan ainakin tulisi sisältää:

- arvio sosiaalisen vuokra-asuntokannan kilpailukyvystä, asuntojen määrällisestä tarpeesta nyt ja tulevaisuudessa

- toimenpiteet ylimääräisen sosiaalisen vuokra-asuntokannan hallitukseksi vähentämiseksi
- aravavuokratulojen toiminnalle ja taloudelle asetettavat tunnusluvut ja niille asetettavat tavoitearvot
- ammattitaitoisen tilintarkastajan käyttö
- vertailutietojen käyttö talouden ja toiminnan seurannassa
- säännönmukainen raportointi kunnallisille luottamuselimille

Vuokra-asuntojen omistajapolitiikasta päätettäessä keskeisenä ovat tavoitteet, toimenpiteet niiden toteuttamiseksi ja seuranta.

Ainakin seuraavia asioita tulee pohtia ja selvittää:

- Kunnan asuntomarkkinatilannetta nyt ja tulevaisuudessa.
- Millaisia asuntoja tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa.
- Millaista vuokra-asuntokantaa kunta omistaa, millaista tarvitaan, millaisesta luovutaan ja miten.
- Millainen asuntokanta tyydyttää sosiaalisen, elinkeinopoliittisen ja omien työntekijöiden vuokra-asuntokysynnän.
- Miten kunnan omistamien asuntojen tulisi sijoittua.
- Millaisilla mittareilla seurataan ja mitkä ovat kustannukset ja mitkä mahdolliset riskit.
- Kenelle raportoidaan ja koska raportoidaan.

Kunnan ratkaisun motiivina mukanaolosta erilaisissa asunto-omistusmuodoissa saattaa olla strateginen omistaminen tai tuloa tuottava omistaminen. (Suomen Kuntaliitto 1998: 10–11) Suurin osa kunnan omistuksessa olevasta asuntokannasta on ns. aravalainoitettua asuntokantaa. Kunnan strategiselle asunto-omistamiselle on vaihtoehtona yksityisen vuokra-asuntotuotannon tukeminen.

Muutamissa kunnissa on tehty strateginen päätös kunnan omasta asuntokannasta luopumisesta. Tällaisen vaihtoehdon tarjoaa Kunta-Asunnot Oy. Kunta luovuttaa asuntokannan yhtiölle ja saa vastineeksi yhtiön osakkeita. (<http://www.kunta-asunnot.fi>) Riippumatta siitä, miten kunta omistajapolitiikkaansa toteuttaa, kunnalla on kuitenkin asuntolainsäädännöstä johtuvia viranomaisvelvoitteita, joita kunta ei voi siirtää muiden tehtäväksi. Tällaisia velvoitteita liittyy esimerkiksi asukasvalintoihin, arava- ja korkotukiasuntojen vuokranmääritykseen, asuntorahoitukseen ja eräisiin avustuksiin. Omistajapolitiikan kehittäminen on samalla roolien täsmentämistä ja tehtävien vastuuttamista. (Viirikorpi 1999: 39, 35)

3.4. Omistamiseen liittyvien riskien tunnistaminen

Omistamiseen liittyviä riskejä. Riskit on hyvä tunnistaa ja niihin tulee varautua. Riskillä tarkoitetaan yleensä tapahtumia, joista seuraa kunnalle taloudellisia menetyksiä tai henkilövahinkoja. Suomen Kuntaliiton riskienhallintaoppaan (2002) mukaan riskit liittyvät henkilöstöön, talouteen, toiminnan organisointiin, kuntalaisiin, sidosryhmiin, yhteiskuntaan, rakennettuun ympäristöön ja elinkeinoelämään. Kuntakonsernin tytäryhtiöihin liittyvät riskit ovat omistajariskejä, liiketoimintariskejä, kompetenssiriskejä, julkisuuden ja demokraattisuuden puuttumisen riskejä. (Enberg 2002: 9-11)

Aravavuokratulojen omistamisessa omistajan taloudellinen intressi on estää muun muassa tappioiden syntyminen, sijoitetun pääoman menettäminen sekä turvata asuntojen säilyminen hyvän asumisen edellytykset täyttävänä asuntoina. Taloudelliseen kannattavuuteen tähdättäessä tavoitteena on kustannustehokas asuntokannan hallinnointi, asuntojen korkea käyttöaste sekä vähäiset luottotappiot. Taloudelliset riskit kasvavat sitä mukaan kuin asukkaista alkaa olla pula. Tilanne on tuttu varsinkin muuttotappiopaikkakunnilla ja kaukana keskustasta sijaitsevilla asuntokohteilla, missä asuntokysyntä on hiipunut esimerkiksi palvelujen puutteen vuoksi. Tyhjiä asuntojen ongelma on laajentunut kasvukeskuspaikkakunnillekin, missä tyhjäkäytön syynä saattavat olla asuntojen koko, sijainti, vuokrataso tai asuinympäristön viihtyvyytekijät. (Eskola & Hiltunen 2002: 8-11)

Aravalainan korkojen epäedullisuudesta johtuen aravalainojen takaisinmaksu on ollut nopeaa. Yhtiöt ovat konvertoineet aravalainoja pankkilainoiksi. Konvertoimista ovat puoltaneet alhaisemmat korot ja lyhennysohjelmien nopeuttamiset. Toisaalta tähän saattaa liittyä riskejä, mikäli korkotaso nousee. Kunta lainan takaajana voi joutua maksumieheksi. (Eskola & Hiltunen 2002: 20–21) Tätä eivät poliittiset päättäjät ole useinkaan huomioineet, koska vuokratalojen velkamäärä ei näy kunnan tuloslaskelmassa. Velkamäärä on luettavissa koko kunnan konsernitaseessa, mutta konsernin tuloslaskelmaa ei laadita. Isoilla vuokrataloyhtiöillä velkamäärä saattaa olla suuri, mikä kohottaa huomattavasti kunnan asukaskohtaista velkamäärää, jos koko konsernin velat otetaan mukaan laskelmiin.

Valtion asuntorahasto on 1990-luvun puolivälistä alkaen koonnut järjestelmällisesti asuntomarkkinatietoja kunnista ja samalla tyhjen asuntojen seurantatietoja. Tyhjen asuntojen ongelmia on pohdittu työryhmissä ja aiheesta on valmistunut erilaisia selvityksiä muun muassa ”Pidot” -työryhmän selvitys ja Suomen Kuntaliiton julkaisu ”Tyhjät asunnot, Ratkaisuja perusparantamisesta purkamiseen”. Kuntia ei ole jätetty yksin asunto-ongelmien kanssa, vaan valtion viranomaiset ovat tarjonneet käytännön neuvoja ja opastusta hyvistä käytännöistä. Vuokrataloyhtiöille on tarjottu valtion avustuksia ja muutoksia lainaehtoihin, avustuksia talojen purkamiseen. Valtiokonttorilta on voinut hakea myös vapaaehtoista velkasaneerausta. (Eskola & Hiltunen 2002: 23–25) Asunto-omistamiseen liittyy kunnossapitovastuu. Miten asuntokantaa on järkevä kehittää? Omistaja joutuu arvioimaan tulevaa asuntotarvetta pitkällä tähtäimellä ottamalla huomioon mm. väestökehityksen, työllisyyden kehityksen, elinkeinopolitiikan muutokset ja monet muut seikat.

Asunnon tarjoajana omistaja joutuu tekemään valintoja. Ongelmana saattaa olla vinoutunut asukasrakenne, asukasvaihtuvuus on suuri, vuokranmaksukyky on heikko tai häiritsevästi käyttäytyvät asukkaat. Talojen isännöinti ja hallinnointi saattaa olla puutteellista, talojen kunto on huono, pitkän tähtäimen korjaussuunnitelmat on jätetty tekemättä ja ns. korjausvelkaa on syntynyt vuosien varrella. (Heikkinen 2005)

Talojen huono kunto saattaa johtua siitä, että rakentamisen laatu on ollut huonoa tai on käytetty huonolaatuisia rakennusmateriaaleja tai laiminlyöty rakentamismääräyksiä tai asuntojen kosteusvaurioita ei ole korjattu. Alun perin asunnot on hankittu kalliina aikana ja asuntojen arvo on laskenut. Asunnot on voitu hankkia tiettyä tarkoitusta varten

eikä asunnoilla ole nyt tai myöhemminkään käyttöä alkuperäiseen tarkoitukseen. Monet teollisuusyritykset ovat luopuneet asuntokannastaan sellaisilla paikkakunnilla, missä kyseisen teollisuuden työpaikat on lopetettu tai ne ovat vähentyneet siinä määrin, että omia asuntoja ei enää tarvita. Teollisuusyritysten ohella vakuutusyhtiöt ovat luopuneet suuresta määrästä vuokra-asuntoja. Asunto-omistuksesta luopumista perustellaan sillä, että se ei kuulu enää ydinliiketoimintaan. Asunnot ovat päätyneet joko omistusasunnoiksi tai yleishyödyllisille yhteisöille, kuten Sato-yhtymälle. Esimerkiksi vuonna 2003 Sato-yhtymä hankki Suomi-yhtiöltä noin 1.800 vuokra-asuntoa. Strategian mukaan Saton asunto-omaisuuden keskittäminen jatkuu pääkaupunkiseudulle ja Tampereen, Turun ja Oulun talousalueille. (Sato 2003: 7)

Monipuolinen asuntokanta antaa liikkumavaraa mm. suunniteltaessa tulevia korjauksia. Esimerkiksi myydään olemassa olevaa asuntokantaa ja myyntitulot käytetään jäljelle jäävän asuntokannan peruskorjaukseen. Onko päättäjillä tarpeeksi tietoa ja oikeaa tietoa kunnan asuntokiinteistöihin sitoutuneista pääomista ja tietoa vuokratalo-yhtiöihin liittyvistä omistajavastuista? Kauppalehden (31.10.2005) uutinen kertoo Vantaan vuokra-asuntokonsernin velkaantumisesta. Vuokra-asuntokonsernin velkaongelma ei näy kaupungin omassa tuloslaskelmassa, koska siihen ei yhdistetä tytäryhtiöitä. Laskelmien mukaan nykyisellä tulotasolla yhtiö pystyy maksamaan velkansa 200 vuodessa kiinteistöihin tehtyjen korjausinvestointien jälkeen. Vantaan kaupunginjohtaja Juhani Paajanen sanoo, että vuokra-asuntokonsernin aiheuttamille ongelmille ei löydy helposti ratkaisua. Nämä ovat vaikeita poliittisia kysymyksiä, jotka helposti siirretään tulevaisuuteen. (Jurvelin 2005)

Aravakiinteistöyhtiöiden vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteella. Tyhjät asunnot ja luottotappiot aiheuttavat ongelmia melko nopeasti yhtiön talouteen. Taloudellisena mittarina käytetään mm. käyttöasteetta. Mikäli käyttöaste putoaa alle 90 %:n, ongelmia alkaa syntyä. Yhtiön on vaikea selviytyä taloudellisista velvoitteista kuten lainanhoidokuluista ilman omistajan panostusta. Arava-vuokratalojen lainanlyhennykset ajoittuvat laina-ajan loppupuolelle ja yleensä sellaiseen ajankohtaan, jolloin asuntoja pitäisi peruskorjata. Omistaja voi tukea yhtiötä muun muassa siten, että jättää oman pääoman koron perimättä tai perii sitä huomattavasti alle lain salliman 8 %:n tason. Vuokratalojen ongelmia pystytään vähentämään isännöitsijän ja asukkaiden sekä viranomaisten hyvällä yhteistyöllä. (<http://www.ara.fi> > vuokranmääritys)

Valtion tukeman uustuotantomäärän vähentymisestä huolimatta valtion rooli asuntorahoittajana ei ole vähentynyt. Asuntokanta on ikääntymässä, kuten väestökin. Valtion tuki kohdennetaan olemassa olevan asuntokannan kunnossapitoon. Valtio tukee hissien rakentamista, myöntää asuntojen ja rakennusten korjausavustuksia, tukee asuntojen energiataloudellisia toimenpiteitä, avustaa taloudellisissa vaikeuksissa olevia vuokraloyhtiöitä ja myöntää aravalainoitettujen talojen purkuavustuksia ja lainojen osittaisia anteeksiantoja ja rajoituksista vapauttamisen yhteydessä sekä myöntää investointiavustuksia erityisryhmille. (Ijäs 2006)

Asuntomarkkinatilanne ilmenee eri tavalla sen mukaan, mistä tai kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Ihmisten asumistarpeet ja -odotukset ovat erilaisia. Toisaalta asunnon hankinnan mahdollisuudet vaihtelevat. Suomen Vuokranantajat ry:n puheenjohtajan Antti Arjanteen mukaan vuokralaiset ovat entistä vaativampia ja tämä kuvastaa sitä, että yhä useampi hyvätuloinen asuu vuokralla. Muuttunut arvomaailma sekä pätkätöiden kasvu ovat lisänneet vuokralla asumisen suosiota. (Lehti 2005) Toisaalta vuokralaisen näkökulmasta katsottuna asumisolot eivät ole parantuneet. Tuloista yhä suurempi osa menee vuokraan ja asumisneliöt henkeä kohden eivät ole kasvaneet, kun verrataan kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen. Vapaarahoitteiset vuokrat ovat nousseet pääkaupunkiseudulla vuodesta 1993 vuoteen 2002 mennessä seitsemästä eurosta keskimäärin jopa kahteentoista euroon neliöltä. Vuokralaisista noin kolmannes asuu pääkaupunkiseudulla vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa, henkeä kohden asuin-alaa on 28 neliötä. Vastaavasti pienissä kunnissa asuin-alaa henkeä kohden on 36 neliötä. (Salmela 2005) Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrataso oli vuoden 2005 syksyllä Helsingin keskustassa keskimäärin 13 euroa ja Itä-Helsingissä yli 10 euroa neliöltä. Aravavuokra-asuntojen vuokrataso Helsingissä oli neliötä kohden kahdesta kolmeen euroa alhaisempi. (Helsingin Sanomat 8.2.2006)

Valtion asuntorahaston uuden pääjohtajan Hannu Rossilahden mukaan asumistukijärjestelmä kaipaa tarkistamista, sillä nykyinen järjestelmä vääristää tuen ohjautumista ja rajoittaa asukkaiden valinnanmahdollisuuksia. Nykyinen tukijärjestelmä suosii kunnan keskustojen pienien, kalliiden ja uusien asuntojen vuokraamista. Sen sijaan keskustan ulkopuolella olisi tarjolla tilavampia asuntoja ja vanhempaa asuntokantaa. (Salmela 2007)

Rahoitustarkastus (Rata) varoittaa kotitalouksien ja pankkien kasvavista riskeistä. Rahoitustarkastuksen mukaan asuntoluottokanta on lähes kaksinkertaistunut viiden viime vuoden aikana. Kotitalouksien velanhoitorasitus verrattuna niiden tuloihin on kasvanut, koska nostetut asuntolainat ovat suuria. Kova kilpailu asiakkaista on laskenut pankkien korkomarginaalit riskirajoille. Pankit ovat joutuneet joustamaan vakuusvaatimuksissaan. Rahoitustarkastuksen mielestä on suuri riski siitä, että korot kääntyvät nousuun ja asuntojen hinnat laskuun. Jos näin käy, pankkien luottojen vakuudet menettävät arvoaan. (Helsingin Sanomat 2005) Valtion asuntorahaston pääjohtaja Teuvo Ijäs totesi syksyllä 2005, että kuumentunutta asuntokysyntää voitaisiin hillitä rajoittamalla asuntoluottojen verovähennysoikeutta tai uudistamalla valtioneuvoston takausjärjestelmää. (Hammarberg 2005)

Ijäs ehdottamia toimenpiteitä ei ole otettu käyttöön. Tällä hetkellä valtion takaus voi olla korkeintaan 25.250 euroa ja enintään 20 % valtion takaaman omistusasuntolainan määrästä. Valtion takaama asuntolaina voi olla korkeintaan 85 % asunnon hankintahinnasta tai omakotitalon rakentamisen kustannusarviosta. Omarahoitusosuuden (15 %) voi kattaa lisälainalla tai omilla säästöillä. (http://www.valtiokonttori.fi/rahoitus/valtioneuvoston_takaukset)

Valtion tuella rakennettuja tyhjiä vuokra-asuntoja on tilastoitu vuosittain. Tyhjien asuntojen määrät ovat kasvaneet 1990-luvun alusta. Yli 2 kuukautta tyhjänä olevien asuntojen määrä on ollut useita tuhansia. Määrät ovat vaihdelleet seutukunnittain ja yleensä keskittyneet samoihin kuntiin. Vaikein tilanne on työvoimaansa menettäneillä seuduilla. Nykyisin tyhjiä asuntoja on pääkaupunkiseudullakin ja yleishyödylliset yhteisöt (VVO, Sato) ovat ilmoittaneet useista sadoista tyhjiä asunnoista. Pääkaupunkiseudulla ja muutamilla muilla kasvukeskuspaikkakunnilla vuokraamista vaikeuttavat arava-asuntoihin liittyvät tulorajat, asuntojen sijainti ja asuntojen koko. (Pirilä-Mänttari 2005)

Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu, että valtion tuella rakennettujen asuntojen asukasvalintakriteerejä kehitetään asukasrakenteen monipuolistamiseksi. Asukasvalinnan tulorajat on poistettu muilta paikkakunnilta paitsi pääkaupunkiseudulta ja muutamilta kasvukeskusalueilta. Julkisella tuella rakennetun vuokra-asunnon vuokralainen valitaan asunnon tarpeen, varallisuuden ja tulojen

perusteella. Omistaja voi käyttää harkintaa ja vaikuttaa monipuolisella asukasvalinnalla yhtiön tulevaisuuteen. (<http://www.ara.fi/default.asp?contentid=2910&lan=fi>)

Miten totuudenmukaisia väestöennusteet ovat ja miten paljon niiden pohjalta tulevaa väestömäärää ja asunnon tarvetta voidaan arvioida? Väestömäärät saattavat vaihdella nopeastikin työpaikkojen määrän mukaisesti. Kuntien ja alueiden väkimäärään vaikuttavat myös opiskelijoiden muutot koti- ja opiskelupaikan välillä. Alkuvuoden ja loppuvuoden asumistilastojen tulokset johtaa kunnissa erilaisiin päätelmiin. Kainuu ja Lappi ovat muuttotilastoissa olleet väestöään menettäviä, mutta myös Väli-Suomen maakunnissa muuttotappiot vuonna 2005 ovat edellisvuoteen verrattuna kasvussa. Tämän osoittaa tilastokeskuksen väestötilastojulkaisu tammi-kesäkuulta 2005. (Helsingin Sanomat 2005)

Jos asuntotuotanto olisi vuoden 2000 tasolla ja asuntoja valmistuisi vuosittain 35.000, valmistuisi uusia asuntoja vuoteen 2020 mennessä 700.000 noin 1.5 miljoonalle asukkaalle. Suomen sisäisen muuttoliikkeen uhkat koskevat pikemminkin tehdaspaikkakuntia ja korkean työttömyyden paikkakuntia kuin maalta kaupunkeihin muuttota. Informaatioyhteiskunnassa osaaminen keskittyy. Uudet ammatit vetävät väkeä yliopistokaupunkeihin. Ennusteen mukaan valtaosa vuoteen 2020 mennessä valmistuvista 700 000 asunnosta rakennetaan viiden vetovoimaisimman yliopistokaupungin läheisyyteen. Pienten kaupunkien elinvoimaisuuden ehtona ovat elävät kaupunkikeskustat, monipuoliset palvelut, joustavat liikennejärjestelmät ja verkottuminen. Pienet kaupungit tarjoavat erinomaisia vaihtoehtoja niille asukkaille ja yrityksille, joilla työnteko ei ole sidottu aikaan eikä paikkaan ja joissa työssä voidaan hyödyntää nykYTEKNOLOGIAA. (Soininvaara 2000)

Yhteenveto:

Kiristynyt julkinen talous on pakottanut etsimään taloudellisuutta ja tehokkuutta paremmalla kustannus seurannalla. Kuntien laaja-alaista palvelujärjestelmää puretaan ja omaa palvelutuotantoa ylläpidetään valikoivasti. Palvelu- ja hallintorakenteita virtaviivaistetaan. Kuntien kehittämistä ohjataan erilaisilla strategioilla. Strategioiden ohella toimintaa ohjataan erilaisilla toimintapolitiikoilla, jotka ovat kunnan toimialueisiin liittyviä periaatteita. Näiden ohella kuntien johtamisjärjestelmiä

kehitetään ja omistajanohjausta selkeytetään. Kansalaisvaikuttaminen ja hallinnon avoimuus korostuvat. Poliittiset päättäjät ratkaisevat suuret linjat ja vastaavat siten strategisesta johtamisesta, kun taas toteuttaminen on virkamiesten vastuulla kunnanjohtajan vastatessa operatiivisesta johtamisesta. Kuntien vuokra-asuntokannan kehittäminen vaatii uudenlaista otetta ja näkemystä, sillä vuokra-asuntokantaan liittyy suuria riskejä, mutta myös mahdollisuuksia. Ikääntyvääkin asuntokantaa on hoidettava taloudellisesti ja tehokkaasti.

4. KUNTIEN VUOKRATALOJEN OMISTAJAPOLITIikka – KYSELYAINEISTO

4.1. Kyselyyn vastanneiden kuntien taustatietoja

Tämän tutkimuksen empiirinen osuus on toteutettu kyselytutkimuksella. Kysely on osa Suomen Kuntaliiton, ympäristöministeriön, valtiokonttorin ja Valtion asuntorahaston vuokra-asuntojen omistajapolitiikka-hanketta. Kyselyn tavoitteena on ollut selvittää omistajapolitiikan määrittelyyn, omistajapoliittisiin toimenpiteisiin, seurantaan, asuntokantaan ja asuntoasioiden organisointiin liittyviä asioita laajemminkin. Kyselyn tulokset hyödynnetään aikanaan vuokratyöyhtiöille tuotettavassa kirjallisessa tietopaketissa.

Kysely lähetettiin 98 kunnalle keväällä 2006. Tämän jälkeen lähetettiin vielä yksi uusintakysely. Kyselyyn vastasi 51 (52 %) kuntaa niistä, joille kysely lähetettiin. Valinta siitä, kenelle kysely lähetettiin, oli tehty Valtion asuntorahaston asuntomarkkinaselvityksen perusteella. Ratkaisevaa oli se, mitkä kunnat olivat ilmoittaneet, että ne olivat laatineet omistajapoliittisen selvityksen. Kyselylomake on tämän tutkimuksen liitteenä, liite 2. Luettelo kyselyyn vastanneista kunnista on liitteenä, liite 1.

Tässä tutkimuksessa kysely on alkuperäistä kyselyä suppeammassa muodossa.

Tilastokeskuksen (2006) julkaiseman väestörakennetilaston 31.12.2005 mukaan tarkasteltuna 0–14-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden osuus kyselyyn vastanneiden 51 kunnan väestömäärästä osoittaa seuraavaa:

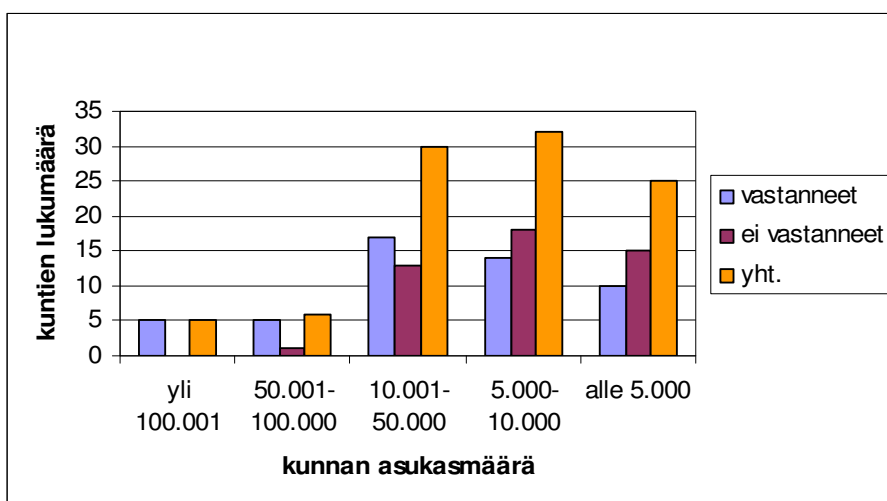
Väestöstä 0–14-vuotiaiden osuus oli noin 18–23 % kyselyyn vastanneissa Uudenmaan kunnissa lukuun ottamatta Helsinkiä, missä vastaava luku oli 14,3 %.

Pohjanmaan kyselykunnissa 0–14-vuotiaiden osuus väestöstä oli suhteellinen tasainen, keskimäärin 18 %.

Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli lähes neljännes Etelä- ja Pohjois-Savon kyselyyn vastanneissa kunnissa.

Vastaavat luvut Uudeltamaalta olivat keskimäärin 10 %, lukuun ottamatta Helsinkiä, missä yli 65-vuotiaiden osuus oli 13,9 %. (Tilastokeskus, Väestö 2006)

Tähän kyselyyn vastanneissa kunnissa on asukkaita yhteensä 2,26 miljoonaa ja niissä asuntokanta on yhteensä noin 1.162.000 asuntoa. Omistusasuntojen osuus tästä on noin 60 % ja aravavuokra-asuntojen osuus noin 19 %. Niissä 47 kunnassa, jotka eivät vastanneet kyselyyn, on asukkaita yhteensä noin 0,55 miljoonaa.



Kuvio 3. Kyselyyn saaneet ja siihen vastanneet kunnat.

Kyselyyn vastanneet kunnat jakautuvat asukasluvun mukaan seuraavasti:

yli 100.001 asukasta	5 kuntaa
51.000-100.000 asukasta	5 kuntaa
10.001-50.000 asukasta	17 kuntaa
5.001-10.000 asukasta	14 kuntaa
alle 5.000 asukasta	10 kuntaa

Tässä kyselyssä kuntaomisteisella asutokannalla tarkoitetaan yhtiöitä, joissa kunta omistaa koko osakepääoman tai vähintään 50 % osakepääomasta. Vuokratalojen omistajapolitiikan seurannan välineitä ovat mm. vuokratalojen talouden ja toiminnan tunnusluvut, kuten tyhjien asuntojen määrä ja käyttöaste sekä asukasvaihtuvuus.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa on Valtion asuntorahaston asuntomarkkinaselvityksen mukaan ollut marraskuussa 2005 noin 1.300 asuntoa tyhjänä yli 2 kk, kun koko maan vastaava tyhjien asuntojen määrä on noin 4.300 asuntoa. Kyselyyn vastanneissa kunnissa vain neljällä pienellä kunnalla ei ollut tyhjiä asuntoja tuona ajankohtana.

Kunnan omistaman vuokra-asutokannan käyttöaste tähän kyselyyn vastanneissa kunnissa on ollut vuonna 2005 keskimäärin 95 %, vaihdellen 100 %:n ja 84 %:n välillä. Yli 50.000 asukkaan kunnissa käyttöaste on ollut verrattain korkea, keskimäärin 98 %.

Tähän kyselyyn vastanneissa kunnissa kunnan aravavuokra-asuntojen asukasvaihtuvuus on ollut keskimäärin 28 %, vaihdellen 63 %:n ja 3 %:n välillä. Yli 50.000 asukkaan kunnissa asukasvaihtuvuus on ollut keskimäärin 20 %.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa on ollut vuonna 2005 keskimäärin 6,9 aravavuokra-asuntoa sataa asukasta kohti.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa väestömäärän muutos vuodesta 2004 vuoteen 2005 on positiivinen 20 ja negatiivinen 31 kunnassa. Väestömäärän kasvu näissä 20 kunnassa on ollut vastaavana aikana yhteensä noin 12.700. Väestömäärän aleneminen näissä 31 kunnassa on ollut vastaavana aikana yhteensä noin 2.200.

4.2. Omistajapolitiikan määrittely

Kuntastrategia

Kuntastrategia on kuntakonsernin johtamisen keskeinen väline, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy vähintään valtuustokaudeksi.

Strategia koostuu toiminta-ajatuksesta, visiosta ja päämäärästä. Toiminta-ajatuksessa ilmaistaan mitä varten kunta on olemassa. Visio osoittaa tahtotilan johon halutaan pyrkiä ja tavoiteajankohdan. (Lindroos & Lohivesi 2004: 27–28)

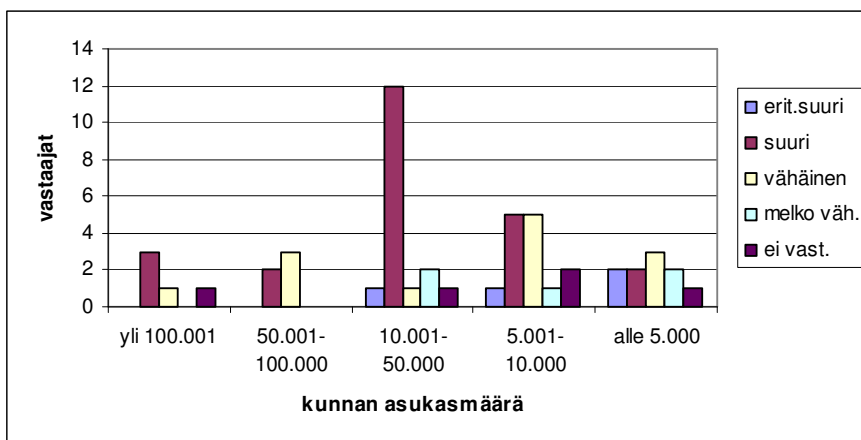
Yleensä kuntaorganisaation päämäärä on asetettu vähintään valtuustokauden mittaiseksi. Kuntastrategian ohella laaditaan erillisstrategioita, jotka sisältävät enemmän yksityiskohtia ja muistuttavat kehittämissuunnitelmia. Erillisstrategioita ovat mm. kunnan palvelustrategia, asuntostrategia, vanhusstrategia, elinkeinostrategia ja liiketoimintastrategia. Kyselyyn vastanneista 51 kunnasta vain kolmella (6 %) kunnalla ei ole laadittu kuntastrategiaa.

Asuntoasioiden painoarvo kuntastrategiassa

Tässä kohdassa kysyttiin, että onko asuntoasioiden painoarvo kuntastrategiassa mielestäsi: erittäin suuri, suuri, vähäinen tai melko vähäinen.

Asuntoasioilla on kuntastrategiassa suuri painoarvo 24 (47 %) vastaajan mielestä, kun taas 13 (25 %) vastaajan mielestä asuntoasioilla on vähäinen painoarvo kuntastrategiassa.

Erittäin suuri painoarvo on vain neljän (8 %) vastaajan mukaan ja viiden (10 %) vastaajan mukaan painoarvo on melko vähäinen. Viisi (10 %) kuntaa ei vastannut kysymykseen.



Kuvio 4. Asuntoasioiden painoarvo.

Kunnan visio

Visio voidaan määritellä organisaation halutuksi tavoitetilaksi. Vision määrittelyssä on oleellista se, kuinka pitkälle tulevaisuuteen tavoitetila asetetaan. Toimiva visio on realistinen, ymmärrettävä, toiminnallinen, mitattavissa ja innostava (Lindroos & Lohivesi 2004: 27)

Vastaajista 40 (78 %) vastasi kysymykseen, mikä on oman kunnan visio. Lisäksi neljän kunnan visio on luettavissa kunnan nettisivuilta. Näiden kuntien visioista on ryhmiteltävissä asumiseen, palvelutarjontaan, alueen sijaintiin ja imagoon liittyviä tavoitteita.

Kunnan sijaintia kuvattiin esimerkiksi seuraavilla ilmauksilla:

alueensa palvelukeskus, maakunnan pääkaupunki, kaupunki osana metropolialuetta, Etelä-Suomen ytimessä, seudullinen markkinapaikka, kasvava, kehittyvä ja kehittävä keskus, liiketoiminnan ja logistiikan keskus, hallinnon keskus, kohtauspaikka.

Imagoa kuvattiin esimerkiksi seuraavilla ilmauksilla:

itsenäinen, kansainvälinen, edelläkävijä, työpaikkaomavarainen, yhteistyökykyinen, nuorekas, vireä, elinvoimainen, ennakkoluulottomasti kehittävä ja uudistava, vetovoimainen, teollisuus- ja taidekaupunki, aktiivinen toimija, elinvoimainen kulttuurikaupunki.

Asumista kuvattiin esimerkiksi seuraavilla ilmauksilla:

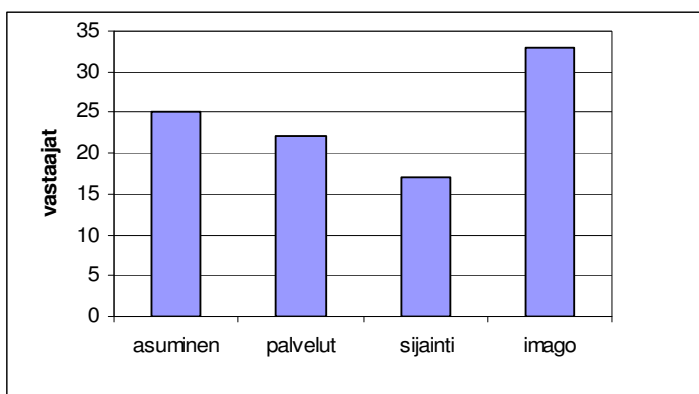
turvallinen, viihtyisä, hyvä elää ja asua, viihtyisä elinympäristö, innostava ja turvallinen elinympäristö eri-ikäisille, hyvän elämisen elementit, hyvin hoidettu ympäristö, pientalovaltaisuus, perhearvoja tukeva, maaseutumainen, kaunisluonto, ihmisläheinen.

Palvelutarjontaa kuvattiin esimerkiksi seuraavilla ilmauksilla:

edistää yrittäjyyttä, vastaa hyvinvointipalveluista, korkeatasoiset palvelut, kuntalaisten aktiivinen osallistuminen palvelujen tuottamiseen., osaamista, koulutusta ja vapaa-ajanpalveluita, monipuoliset palvelut, hyvät palvelut, pitää huolta kuntalaisista, palvelutuotannon järjestäjä, yrittäjyys sisäistetty,

palvelut yhteistyönä naapurikuntien kanssa, luodaan toimintaedellytyksiä, palvelut seudun asukkaille, palvelut yhteistyössä yrittäjien kanssa.

Vastaajakuntien visioista poimittu yhteenveto asumiseen, imagoon, palvelutarjontaan ja sijaintiin liittyvistä tavoitteista osoittaa, että visiossa useimmiten oli mukana kunnan imagoa kuvaava tavoite sekä yksi – kaksi muuta tavoitetta.



Kuvio 5. Yhteenveto kuntien visioista.

Esimerkiksi Oulun strategia 2015 asiakirjassa visio on ilmaistu seuraavasti:

”Oulu on pohjoisen Euroopan elinvoimaisin kaupunkiyhteisö, jossa on asukkaiden tarpeista lähtevät Suomen kehittyneimmät palvelut ja tasapainoinen talous.

Oulu on ihmisten ja yritysten maailmanlaajuinen verkostoitunut kaupunki, joka muodostaa huippuosaamiseen perustuvan innovaatioympäristön eri toimijoille.

Oulu on kansainvälinen, monikulttuurinen, suvaitsevainen ja viihtyisä kaupunki.”

4.3. Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely

Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittelyä kysyttäessä kuntien vastaukset ovat tulkittavissa siten, että osa vastaajista vastasi, **missä asiakirjassa** omistajapolitiikka on

määritelty ja osa vastasi, **miten** omistajapolitiikka on määritelty. Muutamat vastaajat ilmoittivat, että omistajapolitiikkaa ei ole määritelty kirjallisesti, mutta omistajapolitiikkaa noudatetaan ikään kuin se olisi virallisesti määritelty. Yksi kunta ilmoitti, että omistajapolitiikkaa ei ole määritelty.

Miten kunnat määrittelevät?

Omistajapolitiikassa otetaan kantaa vuokra-asuntojen omistamiseen, vuokra-asuntojen hallinnointiin, vuokra-asuntojen tuottovaatimukseen, tyhjiin asuntoihin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin, vuokratalojen fuusiointiin, vuokra-asuntojen määrään, yhteistyön kehittämiseen ja kaupungin asettamien tavoitteiden määrätietoiseen toteuttamiseen.

Esimerkkinä seuraavat määrittelyt:

”Kaupunki omistaa itse yhtiönsä. Vuokratalojen tulee kattaa menonsa vuokrasta saatavilla tuloilla. Erillisten yhtiöiden fuusiointia jatketaan.”

”Kuntaomisteiset vuokratalot on yhtiötetty ja fuusioitu kunnan kiinteistö oy:öön. Kaupungin asunto-omistusta pyritään hallitusti vähentämään, kunnes vuokra-asuntojen kysyntä vastaa tarjontaa. Myöhemmin rakennetaan / hankitaan tarvittaessa ajanmukaisia vuokra-asuntoja.”

”Miksi kaupunki haluaa yhtiönsä kautta omistaa vuokra-asuntoja? Mitä kaupunki yhtiön omistajana odottaa yhtiöltä? Asuntojen omistaminen ei sinänsä ole kaupungille itsetarkoituksellista. Kaupungin kannalta on tärkeää, että täällä on riittävä ja monipuolinen asuntokanta. Kaupunki yhtiönsä kautta haluaa vaikuttaa kerrotunlaisen asuntokannan muodostamiseen.”

Missä asiakirjassa määritellään?

Omistajapolitiikan määrittely sisältyy konserniohjeisiin, vuokrayhtiölle asetettuihin tavoitteisiin, budjettiperusteluihin, kaupungin strategia- ja talousarviokäsittelyn yhteydessä tehtäviin määrittelyihin, kunnan/kaupunginvaltuuston päätökseen, kunnan/kaupunginvaltuuston hyväksymään strategiaan, erilliseen raporttiin, vuosittaisiin asuntopoliittisiin linjausraportteihin, asunto- ja maankäyttöohjelmaan, liiketoimintastrategian asuntoliiketoiminto-osioon, asuntopoliittiseen ohjelmaan.

Noin puolet vastaajista vastasi ”missä on määritelty” ja puolet ”miten on määritelty”. Vastauksista ilmenee, että vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa on mietitty riippumatta

siitä, onko asiasta linjaukset paperilla vai toteutetaanko omistajapolitiikkaa sovittujen toimintatapojen mukaisesti. Vastauksista on myös pääteltävissä, että asuntoasiat näiden kuntien päätöksenteossa on huomioitu. Nämä kunnat vuokra-asuntojen omistajina pyrkivät huolehtimaan asuntokannastaan ja taloudellisista velvoitteistaan.

Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan valmisteluun osallistuneet tahot

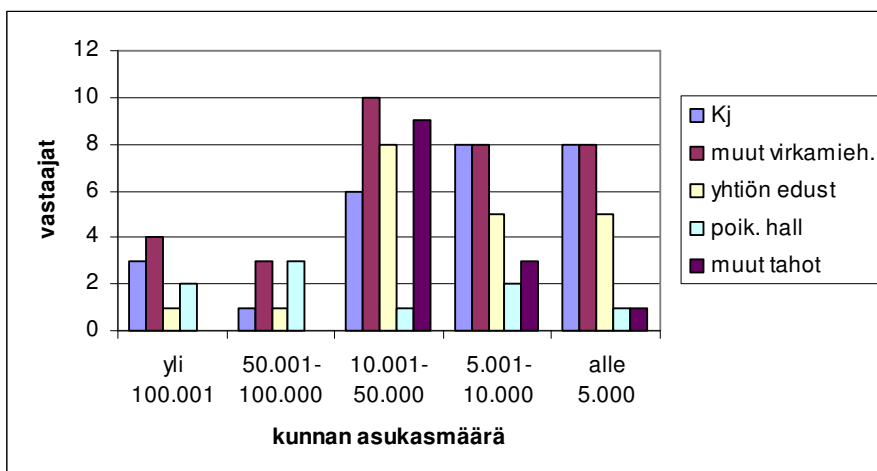
Tässä kohdassa kysyttiin, että ketkä ovat valmistelleet vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa: kunnan-/kaupunginjohtaja, muut virkamiehet, kiinteistöyhtiön edustajat, poikkihallinnollinen työryhmä tai muut tahot.

Vastaajista 32 (63 %) ilmoitti, että valmisteluissa olivat olleet mukana kunnan ”muut virkamiehet”. Tällaisina mainittiin asuntosihteeri, hallintojohtaja, mittausteknikko, viraston johtoryhmä, kaupunkirakennejohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, kaupungin suunnittelupäällikkö, tekninen johtaja, kaupungingeodeetti, sosiaalitoimen edustajat, konsernijohto, asuntotoimi, poliittinen johto, tekninen johtaja, kaupunginkamreeri, kaupunginsihteeri, asunto- ja kiinteistötoimen päällikkö, kaupungin johtoryhmä, asunto-ohjelmayksikkö.

Yleensä valmisteluissa oli ollut mukana lisäksi kunnan/kaupunginjohtaja ja kiinteistöyhtiön edustaja. Muutamassa tapauksessa kunnanjohtaja oli valmistellut yksin tai yhdessä kunnanhallituksen kanssa tai kiinteistöyhtiön hallituksen edustajien kanssa.

Vastausten mukaan poikkihallinnollinen työryhmä koostui yleensä kunnan johdosta, asuntoviranomaisista, luottamushenkilöistä, sosiaali- ja terveystoimen johtavista virkamiehistä sekä maankäytön ja kaavoituksen virkamiehistä.

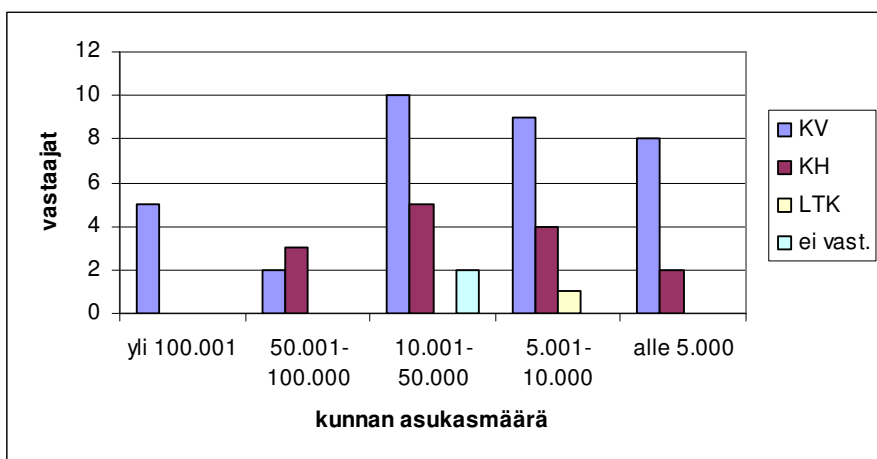
Muut tahot olivat yleensä laajempia työ- tai projektiryhmiä, jotka valmistelevat omistajapoliittisia toimenpiteitä.



Kuvio 6. Omistajapolitiikan valmistelu.

Vuokra-asuntojen omistajapolitiikasta päättävä taho

Omistajapolitiikasta oli 34 (67 %) kunnassa päätetty valtuustotasolla. Vaikka kuusi kuntaa ilmoitti, että vuokra-asuntojen omistajapolitiikasta oli päätetty sekä valtuustossa että kunnanhallituksessa, on nämä vastaukset tulkittu yhteenvedossa valtuuston päätöksiksi. Kunnanhallituksessa asiasta oli päätetty 14 (27 %) kunnassa. Kunnanhallituksessa ja lautakuntatasolla asiasta oli päätetty yhdessä (2 %) kunnassa. Kaksi (4 %) kuntaa jätti kysymykseen vastaamatta.

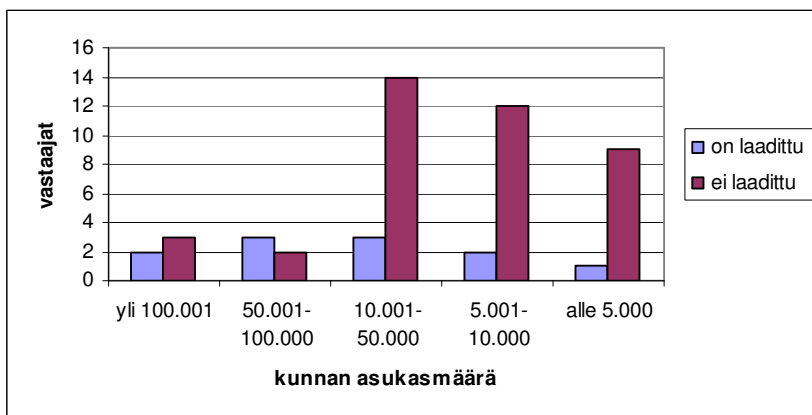


Kuvio 7. Omistajapolitiikan päättäjä.

Omistajapolitiikasta raportointi

Tässä kohdassa kysyttiin, että onko vuokra-asuntojen omistajapolitiikasta laadittu erillinen raportti ja jos ei ole, liittyykö vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely: muuhun raporttiin, toimintaohjeisiin tai johonkin muuhun asiakirjaan.

Omistajapolitiikasta oli laadittu erillinen raportti 10 (20 %) kunnassa. Niistä kahdessa kunnassa ja kahdeksassa kaupungissa.



Kuvio 8. Raportin laadinta.

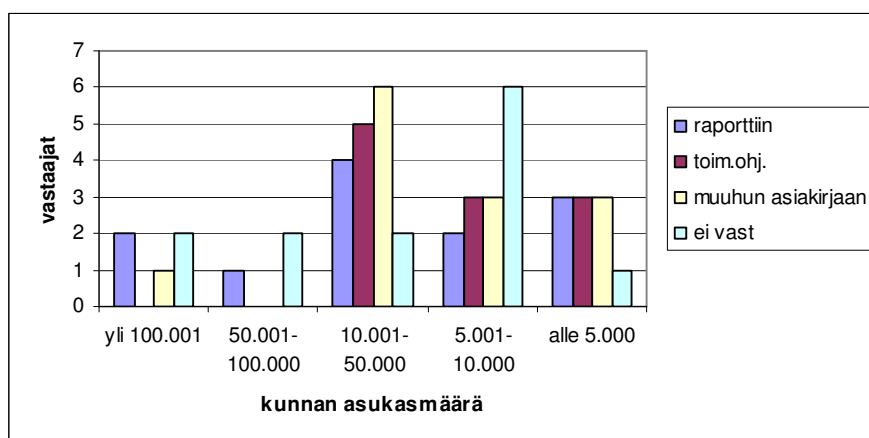
Kyselyssä on yli 50.000 asukkaan kuntia mukana yhteensä kymmenen. Tämän kohdan vastausten mukaan 50 % näistä kunnista on laatinut erillisen omistajapoliittisen raportin. Vastauksista ilmenee, että raportti on usein laadittu juuri sellaisissa kunnissa, joissa on ollut paljon tyhjiä aravavuokra-asuntoja, joiden vähentämiseksi on jouduttu linjaamaan erilaisia omistajapoliittisia toimenpiteitä.

Kunnissa, joissa omistajapolitiikasta ei ole laadittu erillistä raporttia, omistajapolitiikka sisältyi muuhun raporttiin, toimintaohjeisiin tai muihin asiakirjoihin.

Tällaisina muina raporteina mainittiin asumisen strategiaraportti, asuntotyöryhmän loppuraportti, fuusioryhmän raportti, liiketoimintastrategia, kuntastrategia, kaupungin koko omistajapolitiikkastrategia, kehittämisprojektin loppuraportti, asunto-ohjelma, konsernistrategia, asuntopoliittinen ohjelma ja omistajapoliittinen strategia.

Omistajapolitiikka sisällytettiin muutamien vastaajien mukaan toimintaohjeisiin, jollaisina mainittiin konserniohjeet, kunnanhallituksen antamat omistajapolitiittiset ohjeet ja kunnanhallituksen linjauspäätökset.

Muutaman vastaajan mukaan omistajapolitiikkaa sisältyy talousasiakirjoihin kuten taloussuunnitelmaan, taloushallinnon ohjeisiin, vuokratilinpäätökseen, talousarvioon, budjetin tavoitteisiin ja niiden seurantaan, vuosittaisiin konsernitavoitteisiin, valtuuston asettamiin tavoitteisiin, tilinpäätöskertomukseen ja apporttisopimukseen.



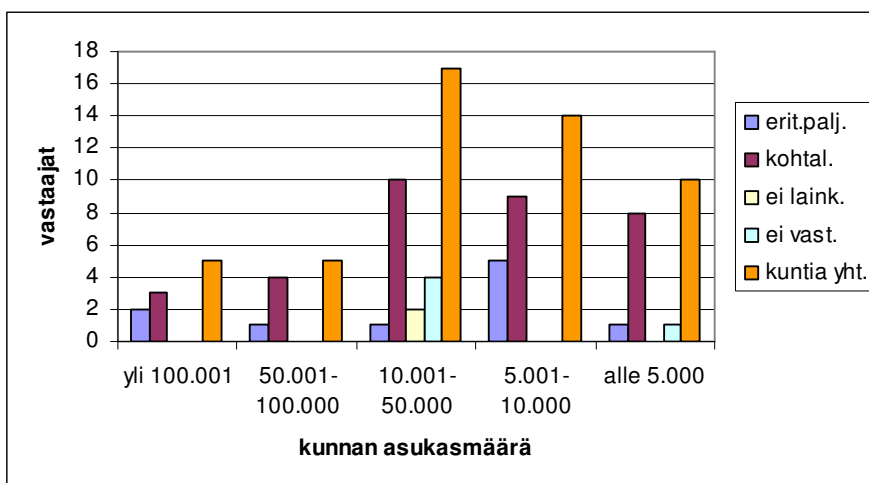
Kuvio 9. Mihin asiakirjaan omistajapolitiikka on kirjattu.

Tässä kohdassa on huomattava, että kysymykseen jättivät vastaamatta ne kunnat, joilla omistajapolitiikkaa ei ole kirjallisesti määritelty tai vastasivat edelliseen kysymykseen, että on laadittu erillinen raportti.

Omistajapolitiikan vaikutus toimijoiden rooleihin

Tässä kohdassa kysyttiin, onko vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely selkeyttänyt toimijoiden rooleja: erittäin paljon, kohtalaisesti tai ei lainkaan.

Vastaajakunnista 34 (66 %) ilmoitti, että omistajapolitiikan määrittely oli selkeyttänyt kohtalaisesti kunnassa vuokra-asuntoasioiden toimijoiden rooleja. Kymmenen (20 %) vastaajan mielestä määrittely oli selkeyttänyt erittäin paljon toimijoiden rooleja. Kahden (4 %) vastaajan mielestä roolit eivät olleet selkeyntyneet ja viisi (10 %) kuntaa jätti kysymykseen vastaamatta.



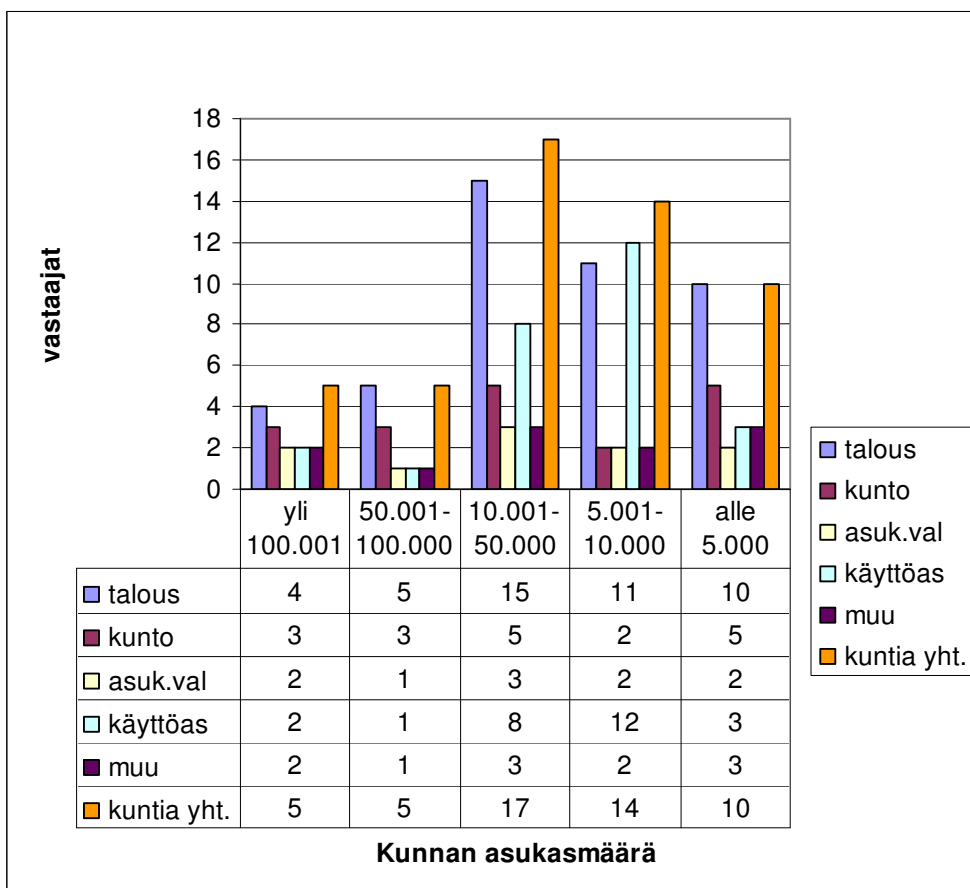
Kuvio 10. Vaikutus toimijoiden rooleihin.

Tässä on huomioitava, että kyselyssä vastaajina ovat viranhaltijat ja näkökulma toimijoiden rooleihin saattaa olla erilainen kuin poliittisesti valituilla omistajan edustajilla.

4.4. Omistajapoliittiset tavoitteet

Tässä kohdassa kysyttiin, ovatko vuokra-asuntojen omistajapoliittiset tavoitteet ensisijaisesti talouteen, kiinteistöjen kuntoon, asukasvalintaan tai asuntojen käyttöasteeseen liittyviä tai joitain muita toimenpiteitä. Useimmat kunnat vastasivat, että ensisijaisia tavoitteita on useita. Vastauksissa lukumääräisesti useimmiten ainakin yhtenä tavoitteena oli talous, mikä oli mukana 45 (88 %) kunnan tavoitteissa.

Tavoitteissa toiseksi lukumääräisesti nousi asuntojen käyttöaste, kolmanneksi asuntojen kunto. Asukasvalinta oli kymmenen kunnan tavoitteissa. Muina tavoitteina mainittiin asuntoasioiden palveluiden keskittäminen, uusien asukkaiden saaminen, uusien asuntojen rakentaminen, suurempien kokonaisuuksien muodostaminen, asuntojen määrä, huoneistorakenne sekä sosiaali- ja terveystoimen tavoitteiden sovittaminen asuntoasioiden tavoitteisiin.



Kuvio 11. Omistajapoliittiset tavoitteet.

Lainsäädäntö asettaa aravavuokratalojen taloudenpidolle tiettyjä reunaehtoja, joita omistajan on otettava huomioon vuokranmäärityksessä. Vuokraan voidaan sisällyttää pääomamenojen ohella kohtuulliset kiinteistöhoitokulut, mahdollinen tontinvuokra, omistajan enintään 8 prosentin korko ja tulevien korjaustarpeiden varalle kerättävä korjausraha. Aravavuokrataloyhtiöt eivät pyri tuottamaan omistajalleen voittoa vaan tuotot mitoitetaan kiinteistöstä aiheutuvien kulujen mukaan. Yhtiöt toimivat omakustannusperiaatteella. Kun taloudessa ilmenee ongelmia, joutuu omistaja luopumaan omista vaateistaan esim. oman pääoman maksimituotosta tai tukemaan muulla tavoin yhtiötä.

Myös taloudellisissa vaikeuksissa oleville taloille osoitetun valtion avustuksen ehtona on ollut, että omistaja ei saa periä omalle pääomalle tuottoa tietyinä ajanjaksona, mikäli se on saanut tällaista avustusta. Lainsäädännön taloudelle asettamista rajoituksista huolimatta omistaja joutuu huolehtimaan kiinteistöjen kunnosta ja muista taloudellisista velvoitteista viime kädessä omalla pääomapanoksellaan.

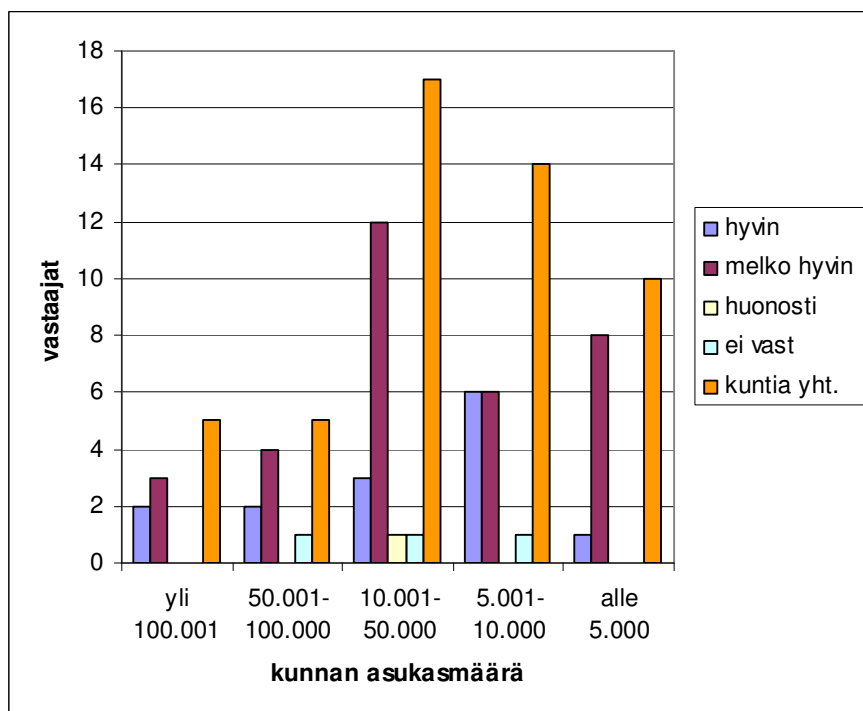
Muissa kuin aravavuokra-asunnoissa tilikauden ylijäämän käyttö on vapaampaa. Omistaja voi sijoittaa tuotot esim. uusien asuntojen rakentamiseen.

Aravavuokratulojen fuusioiden yhtenä tavoitteena on ollut taloudellisen pohjan laajentaminen ja tätä kautta suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen elinkaarikorjaustoiminnan mahdollistaminen. Vastauksista on pääteltävissä, että yli 50.000 asukkaan kunnissa talous ja asuntojen kunto ovat tärkeitä tavoitteita. Vastaavasti asuntojen talous ja käyttöaste ovat tärkeitä tavoitteita alle 50.000 asukkaan kunnissa. Alle 5.000 asukkaan kunnissa vuokratulojen talous on kaikkien kuntien tavoite.

Vastaukset saattavat heijastella sitä, että monissa kunnissa käyttöaste on painopisteenä, koska osa vastaajakunnista on mukana meneillään olevassa Valtion asuntorahaston (ARA:n) käyttöaste-projektissa. Projektissa on mukana 40 kuntaa ja se tähtää tyhjien asuntojen määrän vähentämiseen. Projekti on alkanut vuonna 2005 ja jatkuu vuoteen 2007 saakka.

Omistajapoliittisten tavoitteiden saavutettavuus

Omistajapoliittiset tavoitteet olivat vastaajien mielestä 33 (65 %) kunnassa saavutettavissa melko hyvin. Hyvin saavutettavissa ne olivat 14 (27 %) kunnassa ja yhden (2 %) kunnan osalta huonosti. Kolme (6 %) kuntaa ei ottanut saavutettavuuteen kantaa.



Kuvio 12. Omistajapoliittisten tavoitteiden saavutettavuus.

Vastauksista on pääteltävissä, että omistajapoliittiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu realistiselle tasolle ja ne ovat näin ollen saavutettavissa. Omistajapoliittiset tavoitteet on huonosti saavutettavissa kunnassa, jossa omistajapolitiikan kehittäminen on alussa.

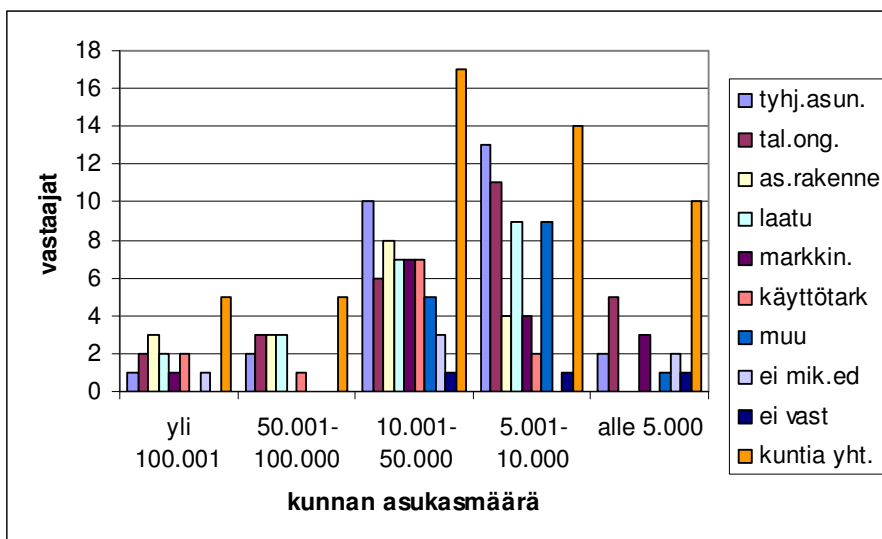
4.5. Omistajapoliittiset toimenpiteet

Tässä kohdassa kysyttiin, sisältyykö omistajapoliittisiin toimenpiteisiin joku tai joitakin seuraavista: puuttuminen tyhjiin asuntojen ongelmaan, puuttuminen taloudellisiin ongelmiin, asukasrakenteen monipuolistaminen, asuntojen laatu- ja varustetason nostaminen, markkinointi, asuntokannan suuntaaminen uusille käyttäjäryhmille, käyttötarkoituksen muutos tai ei mitään edellä mainituista.

Useat vastaajat ilmoittivat useita toimenpiteitä. Vastauksia ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen, koska sitä ei ole kysytty. Puuttuminen tyhjiin asuntojen ongelmaan oli 28 (55 %) kunnan toimenpiteenä ja puuttuminen taloudellisiin ongelmiin 27 (53 %) kunnan toimenpiteenä. Asuntojen laatu- ja varustetason nostaminen oli 21

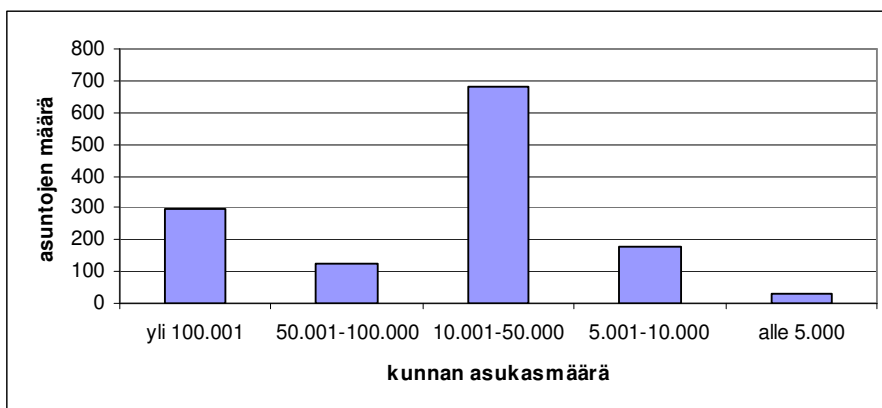
(41 %) kunnan toimenpiteenä ja 15 (29 %) kunnan toimenpiteenä oli myös markkinointi.

Asukasrakenteen monipuolistaminen oli 18 (35 %) kunnan toimenpiteenä ja käyttötarkoituksen muutos 12 (23 %) kunnan toimenpiteenä. Lisäksi asuntokannan suuntaamista uusille käyttäjäryhmille esitti 12 (23 %) kuntaa toimenpiteenään. Kahden kunnan ja neljän kaupungin toimenpiteisiin ei kuulunut mikään edellisistä. Vastauksista toisaalta ilmenee, että näillä kunnilla on uustuotantoa ja painopiste niillä on uusien asuntojen rakentamisessa.



Kuvio 13. Omistajapoliittiset toimenpiteet.

Kuntien, joiden asukasmäärä on yli 50.000 asukasta, toimenpiteistä merkittäviä ovat asukasrakenteeseen, asuntojen laatu- ja varustetasoon sekä taloudellisiin ongelmiin kohdistuvat toimet. Näillä ei ole ongelmana tyhjät asunnot. Muiden kuntien osalta toimenpiteet kohdistuvat tyhjiin asuntoihin ja taloudellisiin ongelmiin. Näkemystä tukee myös Valtion asuntorahaston (ARA:n) asuntomarkkinaselvityksessä ilmoitetut tyhjien asuntojen määrät 15.11.2005. Kyselyyn vastanneissa kunnissa oli tyhjiä asuntoja ARA:n (Valtion asuntorahasto) 15.11.2005 kunnille tekemän asuntomarkkinaselvityksen mukaan 1307 asuntoa. Tyhjät asunnot jakautuvat kuntakokoluokissa alla olevan taulukon mukaisesti.

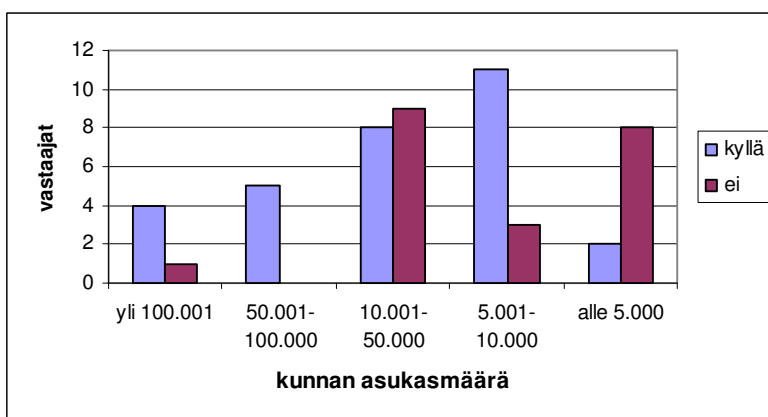


Kuvio 14. Tyhjien asuntojen määrä vastanneissa kunnissa 15.11.2005

Kuten yhteenvedosta on nähtävissä, että tyhjä asunnostus on suurin ongelma 5.000 – 50.000 asukkaan kunnissa. Tässä kuntakokoluokassa on mukana useita sellaisia paikkakuntia, missä teollisuustyöpaikat ovat merkittävästi vähentyneet ja työpaikan perässä on jouduttu muuttamaan muualle. Tyhjien asuntojen vaihtelu näissä kunnissa on 2–167 asuntoa.

Painopisteen määrittely

Tässä kohdassa kysyttiin, onko kuntaomisteisen arava- ja korkotukivuokra-asuntokannan omistamisessa toiminnan painopiste määritelty. Vastausten mukaan 30 (58 %) kunnassa se oli määritelty ja 21 (42 %) kunnassa ei. Tähän kysymykseen vastasivat kaikki 51 kuntaa.

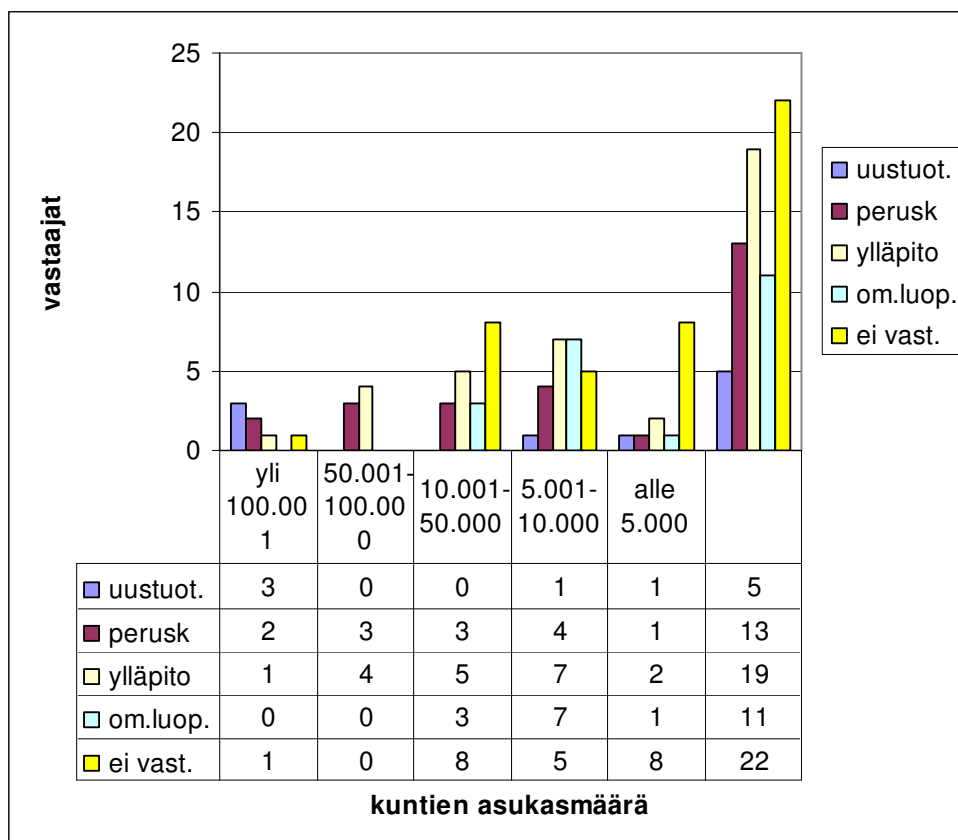


Kuvio 15. Painopisteen määrittely.

Painopisteen määrittely puuttuu 13 kaupungilta ja kahdeksalta kunnalta.

Arava- ja korkotukiasuntokannan omistajan toiminnan painopiste

Tässä kohdassa kysyttiin, että mikäli kuntaomisteisen arava- ja korkotukiasuntokannan toiminnan painopiste oli määritelty omistajapolitiikassa, onko se ensisijaisesti: uustuotannossa, peruskorjauksessa, ylläpidossa tai omistuksesta luopumisessa. Vastauksista ilmenee, että samanaikaisesti on useita painopisteitä. Asuntokannan ylläpito on 19 (37 %) kunnan painopiste, peruskorjaus 13 (25 %) ja omistuksesta luopuminen 11 (22 %) kunnan painopiste. Uustuotanto on painopisteenä viidellä (10 %) kunnalla. Painopistettä ei ollut edellisen kohdan mukaan määritelty 21 kunnassa. Yksi kunta ei vastannut kysymykseen.

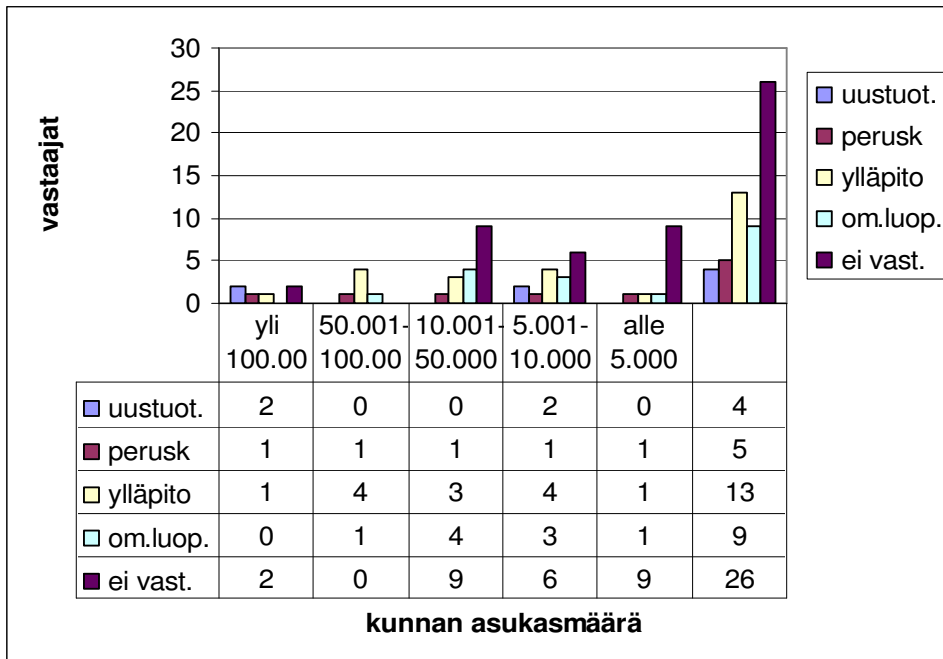


Kuvio 16. Arava- ja korkotukiasuntokannan toiminnan painopiste.

Vastauksista ilmenee, että asuntojen uustuotanto painottuu yli 100.000 asukkaan kaupunkeihin ja omistuksesta luopuminen alle 100.000 asukkaan kuntiin. Omistuksesta luopuminen ei aina ole osoitus siitä, että vuokra-asuntomäärä on liian suuri vaan asunnot eivät vastaa kysyntää. Asunnot ovat väärän kokoisia, väärä sijainti, laatu- ja varustetasossa puutteita tai asuintalon ja alueen maine on huono. Vuokra-asunnon hakijat ovat hyvin laatu- ja hintatietoisia

Vaparaohitteisen asuntokannan omistajan toiminnan painopiste

Tässä kohdassa kysyttiin että, mikäli kuntaomisteisen vaparaohitteisen asuntokannan toiminnan painopiste on määritelty omistajapolitiikassa, onko se ensisijaisesti: uustuotannossa, peruskorjauksessa, ylläpidossa tai omistuksesta luopumisessa. Vastausten mukaan kuntaomisteisen vaparaohitteisen asuntokannan osalta toiminnan painopisteenä on ylläpito 13 (25 %) kunnalla, omistuksesta luopuminen yhdeksällä (17 %) ja peruskorjaus viidellä (10 %) kunnalla. Uustuotanto on painopisteenä neljällä (8 %) kunnalla. Painopistettä ei ole määritelty 21 kunnassa. Kysymykseen jätti lisäksi vastaamatta 5 kuntaa, joten vaparaohitteisen asuntokannan painopisteen määrittely puuttuu 26 (50 %) kyselyyn vastanneelta kunnalta.

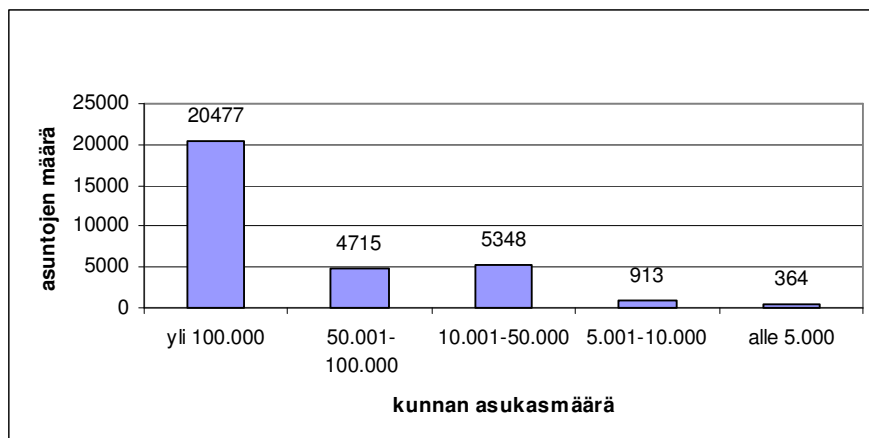


Kuvio 17. Vaparaohitteisen asuntokannan toiminnan painopiste.

4.6. Jatkorajoituksista vapautuvat aravavuokra-asunnot vuosina 2005-2015

Kyselyyn oli liitetty Valtion asuntorahaston kokoama kuntakohtainen tilasto rajoituksista vapautuvien aravavuokra-asuntojen määristä vuosina 2005-2015. Raportista ilmeni kunkin kunnan lainoitettujen aravavuokra-asuntojen määrä, vuosittain (2005-2015) vapautuvien aravavuokra-asuntojen määrä sekä se, kuinka paljon vapautuvien aravavuokra-asuntojen määrä on prosentteina koko kunnan lainoitettusta arava-asuntokannasta.

Raportin mukaan koko maassa rajoituksista vapautuu vuosina 2005-2015 yhteensä 66.118 aravavuokra-asuntoa, mikä on 15,4 % koko lainoitettusta aravavuokra-asuntokannasta. Eniten aravavuokra-asuntokantaa vapautuu vuosina 2009 ja 2010, jolloin vapautuu yhteensä 23.300 aravavuokra-asuntoa koko maassa.



Kuvio 18. Jatkorajoituksista 2005–2015 vapautuvat aravavuokra-asunnot.

Tähän kyselyyn vastanneissa kunnissa vapautuu aravavuokra-asuntoja vuosina 2005–2015 noin 31.800 asuntoa. Luvussa ovat mukana kaikkien aravavuokrataloja omistavien tahojen asunnot. Määrä on noin 13,8 % näissä kunnissa lainoitettusta koko aravavuokra-asuntokannasta.

Aravan jatkorajoituksista vuosina 2005–2015 vapautuvat kunnan omistamat asunnot

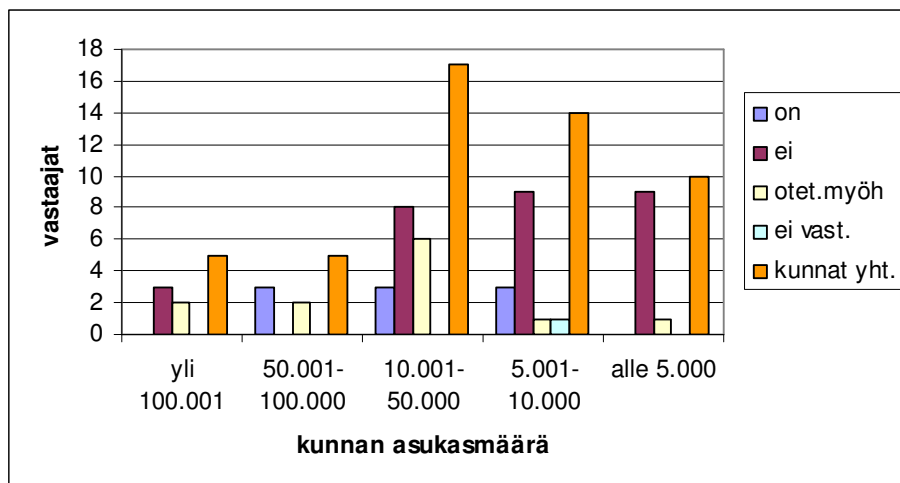
Kunnan omistamia jatkorajoituksista 2005–2015 vapautuvia arava-asuntoja on kaikkiaan 7.455 asuntoa niillä kunnilla, jotka vastasivat kysymykseen.

Vastaajista kahdella (4 %) kunnalla ei vapaudu tuona ajanjaksona aravavuokra-asuntoja. 13 (25 %) kuntaa ilmoitti, että niillä ei ollut tietoa vapautuvasta aravavuokra-asuntokannasta. Viimeksi mainitut ovat kuntia, joissa aravavuokra-asunnot on keskitetty omalle fuusioyhtiölle tai isännöinnin hoitaa ulkopuolinen yhtiö tai määrää on muuten vaikea selvittää suuresta asuntokannasta

Kannanotto jatkorajoituksista vapautuvaan asuntokantaan

Tässä kohdassa kysyttiin, jos asuntokantaa vapautuu jatkorajoituksista, onko omistajapolitiikkaa määriteltäessä otettu kantaa vapautuvaan asuntokantaan.

Vastausten mukaan 29 (57 %) kunnassa ei ollut lainkaan otettu kantaa vapautuvaan asuntokantaan. Ainoastaan yhdeksässä (18 %) kunnassa oli asiaa mietitty ja 12 (23 %) kuntaa ilmoitti määrittelevänsä kantansa myöhemmin. Yksi (2 %) kunta ei vastannut kysymykseen.



Kuvio 19. Kannanotto jatkorajoituksista vapautuvaan asuntokantaan.

Vapautuvan asuntokannan tulevaa käyttöä oli mietitty niissä kunnissa/kaupungeissa, joilla on tyhjien asuntojen ongelmia. Näissä kunnissa tyhjien asuntojen osalta on tehty jo monenlaisia toimenpiteitä ja toimenpiteet jatkuvat esim. Käyttöaste-projektissa.

Mitä vapautuvalle asuntokannalle tehdään

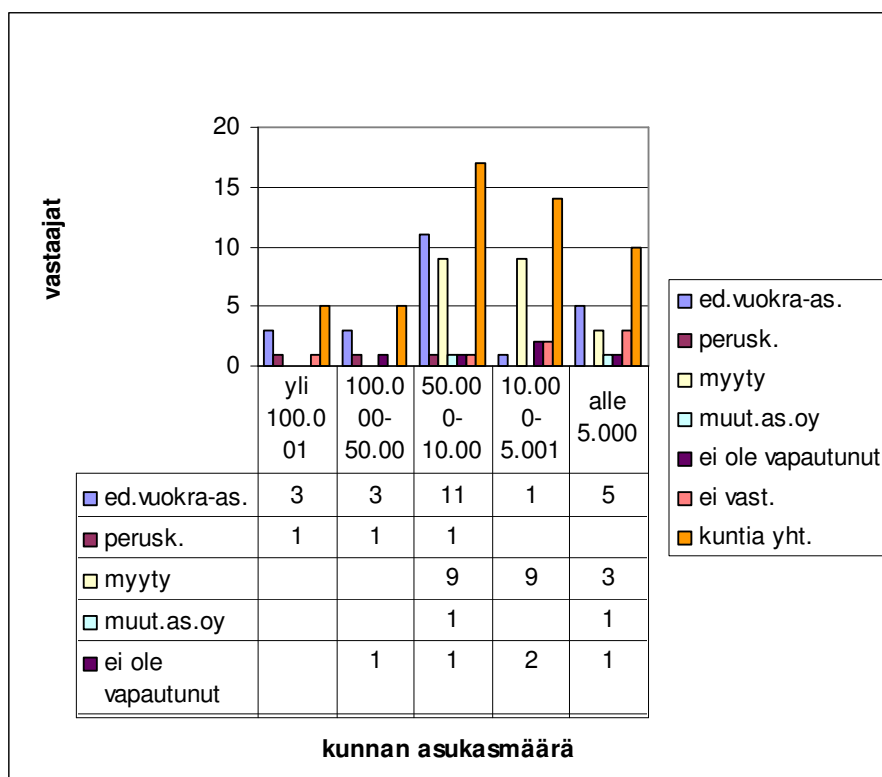
Vapautuvan asuntokannan käyttöä kysyttiin tässä kohdassa seuraavasti: säilytetään vuokra-asuntoina, myydään yleishyödyllisille yhteisöille, muutetaan asunto-osakeyhtiöksi ja myydään asukkaille, myydään sitä mukaan kuin asunto vapautuu, myydään sijoittajille tai muutetaan käyttötarkoitusta.

Kysymykseen vastasivat edellisen kohdan yhdeksän (18 %) kuntaa. Vastaukset jakautuivat melko tasaisesti kaikkien vaihtoehtojen osalle. Eniten kuitenkin sai kannatusta, että asuntojen käyttötarkoitusta muutetaan. Muutaman kunnan vastauksessa oli useampi toimenpide samanaikaisesti.

Lisäksi yksi kunta ilmoitti, että aravarajoituksista vapautuneista vuokra-asunnoista luovutaan, mikäli kaupungin yhtiön talouden kohentaminen tätä edellyttää tai jos yhtiön vuokratulojen peruskorjaushankkeiden rahoitus ei ole muulla tavoin järjestettävissä.

Mitä tähän mennessä on tehty vapautuneille asunnoille

Kysymykseen, mitä tähän mennessä kunnan omistamille rajoituksista vapautuneille/vapautuville arava- ja korkotukivuokra-asunnoille on tehty, vastasivat useimmat kunnat, että asunnot ovat edelleen vuokra-asuntoina. Useilla kunnilla oli vastauksissa mukana useita samanaikaisia toimenpiteitä.



Kuvio 20. Toimenpiteet vapautuneelle asuntokannalle.

Kuntien vastauksia vapautuvaan asuntokantaan kohdistetuista toimenpiteistä: asuntoja käytetään kaupungin hallintokuntien toimitiloina, myyty asuntopalveluiden tuottajalle, asunto-osakkeet myyty, myydään (asiaa hoidetaan käyttöasteprojektissa), osa myyty ns. kovan rahan omistusasuntoina ja osa jatkaa vapaarahoitteisina vuokra-asuntoina, muutettu as.oy:ksi ja annettu vuokralaisten lunastaa minimihinnalla, myydään/myyty omistusasunnoiksi, säilytetty omassa omistuksessa, vuokra-asuntokäytössä, muutettu as.oy:ksi, muutettu as.oy:ksi ja myyty iäkkäälle väestölle, myydään ensisijaisesti vuokralaisille, käyttötarkoituksen muutokset, myyty vuokra-asuntokäyttöön yksityiselle taholle, vuokra-asuntokäytössä, peruskorjattu vapaarahoitteisesti, ei mitään

Muutama kunta ilmoitti, että arava-asuntokantaa ei ole vapautunut, koska asuntojen peruskorjaus on toteutettu aravalainalla ja tästä puolestaan on seurannut uudet aravarajoitukset.

Suuremmilla kunnilla on tarve säilyttää vuokra-asunnot alkuperäisessä käytössä ja peruskorjata, kun taas pienemmät kunnat myyvät vapautuvia asuntoja.

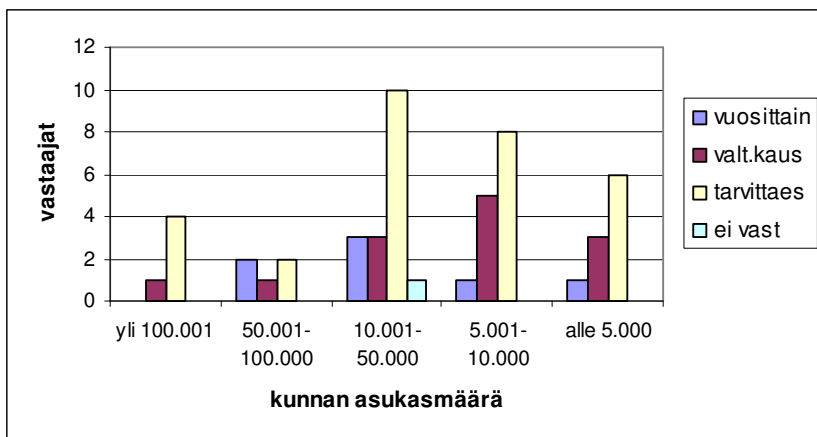
Valtion asuntorahasto on viime ja edellisvuonna vapauttanut aravarajoituksista yli 4000 asuntoa/vuosi. Vapautukset ovat koskeneet kaikkien omistajatahojen sekä 10 vuoden jatkorajoituksilla että alkuperäisillä rajoituksilla olleita kohteita. Lisäksi noin 500 arava-asunnolle on myönnetty purkuluvat vuosina 2000–2005.

4.7. Seuranta

Omistajapolitiikan tarkistaminen tai uudelleen arviointi

Tässä kohdassa kysyttiin, millä aikavälillä omistajapolitiikkaa tarkistetaan tai arvioidaan uudelleen: vuosittain, valtuustokausittain tai tarvittaessa.

Vastausten mukaan omistajapolitiikkaa tarkistetaan tai arvioidaan uudelleen 30 (59 %) kunnassa tarvittaessa. Valtuustokausittain asiaa tarkastellaan 13 (25 %) kunnassa ja vuosittain seitsemässä (14 %) kunnassa. Yksi (2 %) kunta ei vastannut kysymykseen.

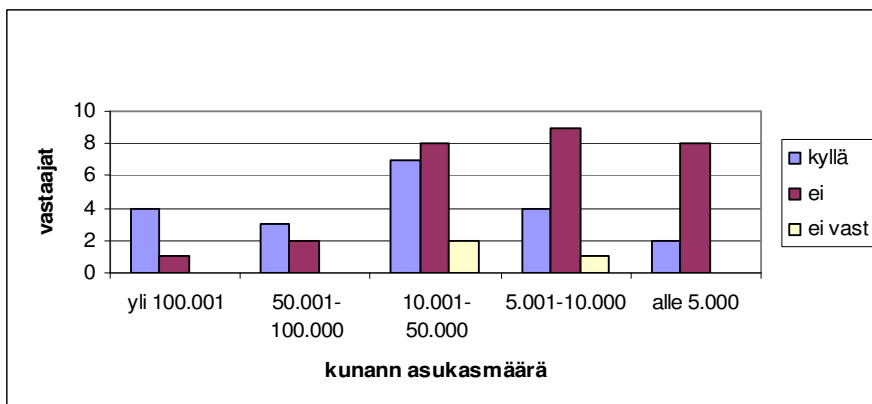


Kuvio 21. Omistajapolitiikan tarkistaminen tai uudelleen arviointi.

4.8. Raportointijärjestelmän määrittely ja systemaattisuus

Tässä kohdassa kysyttiin, että onko raportointijärjestelmä määritelty ja mikäli se on määritelty, onko se systemaattinen. Vastausten mukaan raportointijärjestelmä oli määritelty 28 (61 %) kunnassa ja 20 (37 %) kunnassa sitä ei ollut määritelty. Kolme (6

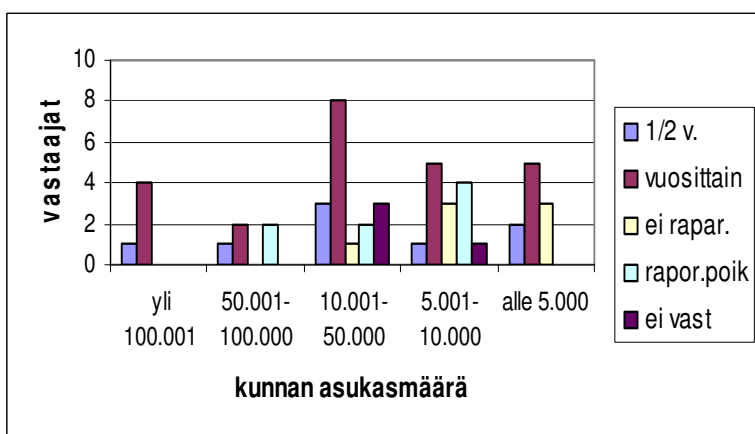
%) kuntaa jätti vastaamatta. Niillä kunnilla, joilla raportointijärjestelmä on määritelty, on myös systemaattinen raportointijärjestelmä yhtä kuntaa lukuun ottamatta.



Kuvio 22. Raportointijärjestelmän määrittely.

Omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisen raportointi

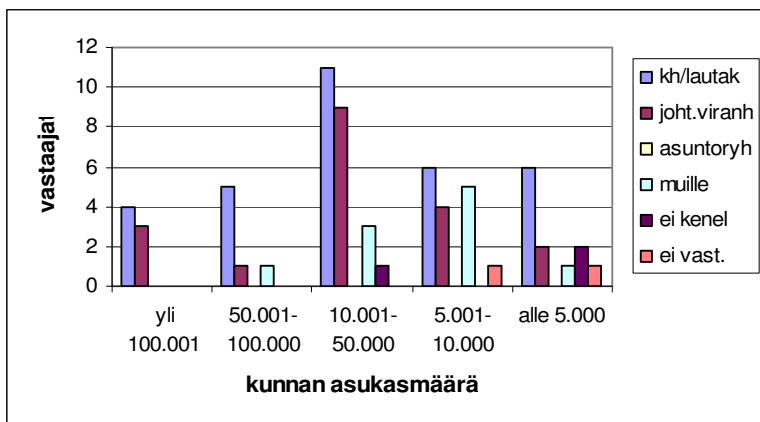
Tässä kohdassa kysyttiin, että raportoidaanko kunnassanne omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Vastausten mukaan tavoitteiden toteutumisesta raportoitiin 24 (47 %) kunnassa vuosittain, kahdeksassa (16 %) kunnassa puolivuosittain, seitsemässä (13 %) kunnassa ei raportoitu lainkaan ja kahdeksassa (16 %) kunnassa raportointiin, kun syntyi poikkeamia. Neljä (8 %) kuntaa jätti vastaamatta kysymykseen. Joissakin kunnissa raportoitiin neljännesvuosittain tai kerran valtuustokaudessa.



Kuvio 23. Omistajapoliittisten tavoitteiden raportointi.

Kenelle tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan

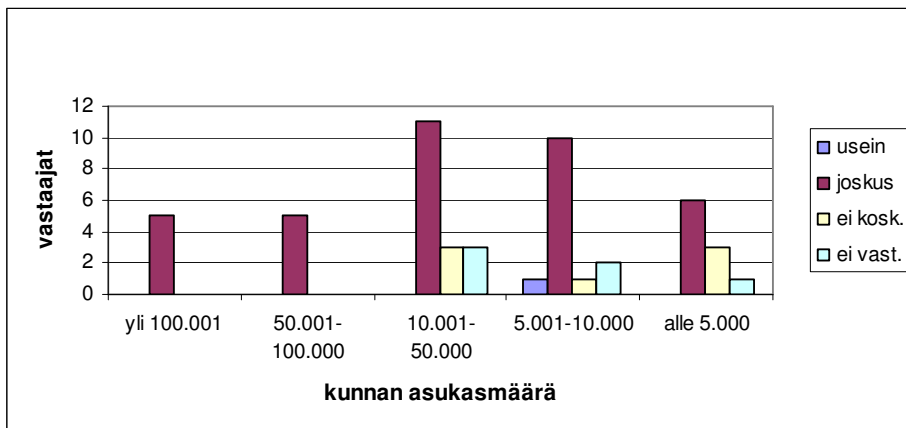
Vastaajakunnissa raportoitiin useimmiten sekä kaupungin / kunnanhallitukselle/ lautakunnalle että johtaville viranhaltijoille ja muille samanaikaisesti. Raportointikäytännöt vaihtelivat, mutta 32 kunnassa raportoitiin kaupungin/kunnanhallitukselle/lautakunnalle. 19 kunnassa raportoitiin johtaville viranhaltijoille joko yksistään tai muiden tahojen ohella. Kolmessa kunnassa (7 %) ei raportoitu kenellekään. Kaksi kunta (4 %) jätti vastaamatta. Kysymyksen raportointi ”muille” kohtaan vastattiin, että raportoidaan valtuustolle, rahoitusjohtajalle, fuusioyhtiön hallitukselle, raportoidaan vuosikertomuksessa, konsernitilinpäätöksen yhteydessä, controllerille.



Kuvio 24. Kenelle tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan.

Johtaako raportointi toimenpiteisiin

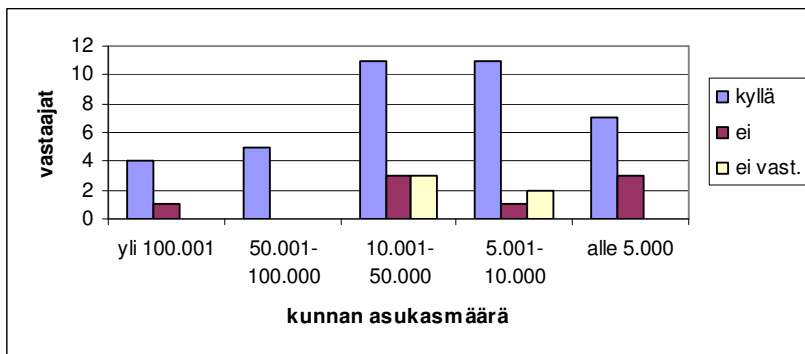
Vastausten mukaan raportointi johti toimenpiteisiin 37 (73 %) kunnassa ja seitsemässä (13 %) kunnassa ei koskaan. Yhdessä (2 %) kunnassa raportointi johti toimenpiteisiin usein. Kuusi (12 %) kuntaa jätti vastaamatta.



Kuvio 25. Johtaako raportointi toimenpiteisiin.

Raportointi tulevaisuuden näkymistä

Sen sijaan kysymykseen ”raportoidaanko tulevaisuuden näkymistä” vastaukset osoittivat, että 38 (75 %) kunnassa tulevaisuus on omistajapoliittisesti mielenkiintoinen ja tulevaisuuden näkymistä raportoitiin. Vastauksista ilmenee, että kahdeksan (15 %) kunnan osalta tulevaisuuden näkymistä ei raportoitu. Viisi (10 %) kuntaa jätti vastaamatta.



Kuvio 26. Raportointi tulevaisuuden näkymistä.

4.9 Asuntokanta

Kuntaomisteisen asuntokannan organisointi

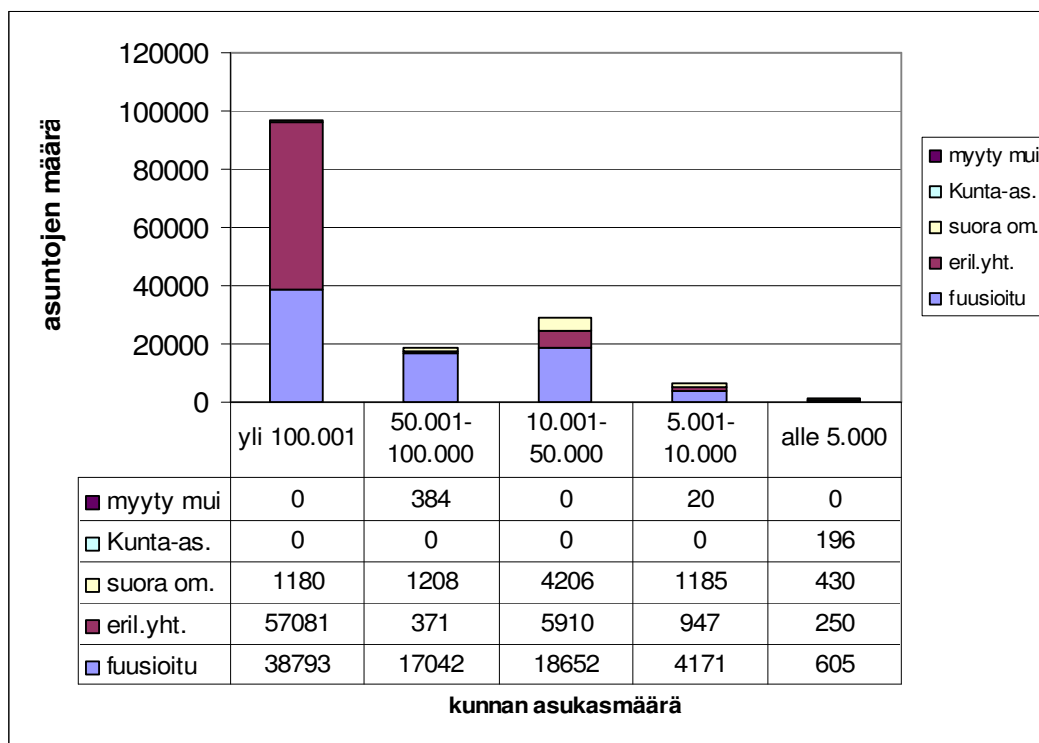
Tässä kohdassa kysyttiin, kuinka kuntaomisteisen asuntokannan organisointi on järjestetty.

Vastausten mukaan fuusioyhtiöissä on yhteensä noin 79.200 asuntoa (52 %), erillisissä yhtiöissä noin 64.500 asuntoa (42 %) ja kuntien suorassa omistuksessa noin 8.300 (6 %) asuntoa. Yksi kunta oli siirtänyt 196 asuntoa Kunta-Asunnot Oy:lle. Neljä kuntaa oli myynyt muille tahoille yhteensä 400 asuntoa.

Kyselyyn vastanneissa 47 (92 %) kunnassa on asuntokantaa fuusioitu, vaikka prosentuaalinen osuus asuntokannasta on 52 %. Erillisissä yhtiöissä oleva suuri asuntomäärä selittyy Helsingin kaupungin omistuksessa olevilla 57.000 vuokra-asunnolla. Helsingin kaupungin vuokra-asuntoja hoitaa 21 erillistä yhtiötä.

Fuusion tavoitteena on yksinkertaistaa hallintoa, saavuttaa taloudellista joustavuutta isommalla yhtiökokoolla sekä hankkia mittakaava etuja suuremmilla toimintavolyymeilla. Fuusioyhtiöön ei tulisi ottaa talousongelmissa olevaa yhtiötä vaan ongelmayhtiöt tulisi hoitaa fuusioyhtiön ulkopuolella. Vastausten mukaan neljällä (8 %) kunnalla ei ollut kunnan suoraan omistamaa asuntokantaa vaan asunnot oli fuusioitu tai erillisissä yhtiöissä. Tähän mennessä 252 kunnassa on fuusioitu aravavuokra-asuntoja.

Tähän kyselyyn vastanneista kunnista Kunta-Asunnot Oy:lle on asuntoja siirtänyt yksi kunta. Kunta-Asunnot Oy on kuntien ja Suomen Kuntaliiton omistama yhtiö. Se on toiminut vuodesta 2001 alkaen. Siirtäessään asunnot Kunta-Asunnot Oy:lle kunta saa kertasuorituksena asuntokohteisiin sijoittamiensa varojen määrän rahaa ja vastineeksi Kunta-Asunnot Oy:n osakkeita. Kunta-Asunnot Oy ottaa taloudellisen vastuun asuntokannasta. Kunnan rooli muuttuu asumispalveluiden tuottajasta niiden tilaajaksi.

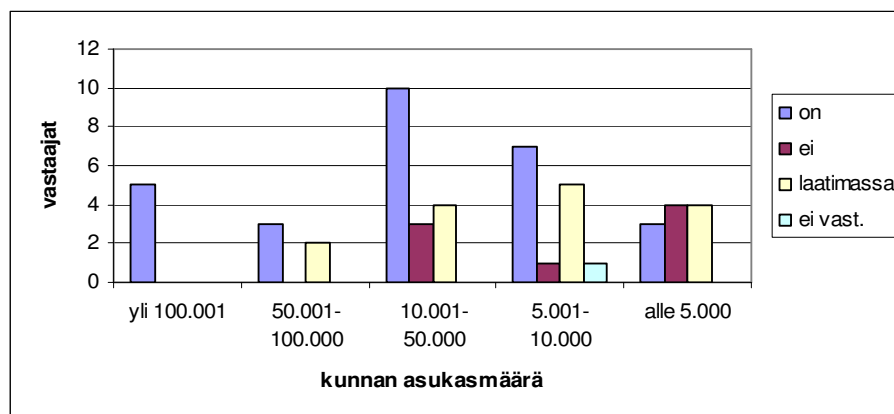


Kuvio 27. Kuntaomisteisen asuntokannan organisointi.

Kunnan arava- ja korkotukivuokrataloyhtiöiden PTS-korjaus- ja ylläpitosuunnitelmat

Tässä kohdassa kysyttiin, että onko kunnan arava- ja korkotukivuokrataloyhtiöissä laadittu PTS-korjaus- ja ylläpitosuunnitelmat.

Vastausten mukaan PTS- korjaus- ja ylläpitosuunnitelmat oli laadittu 28 (55 %) kunnassa, 14 (27 %) kunnassa niitä oltiin laatimassa ja kahdeksassa (16 %) kunnassa suunnitelmia ei vielä ollut. Yksi (2 %) kunta jätti vastaamatta.



Kuvio 28. PTS-korjaus- ja ylläpitosuunnitelmat.

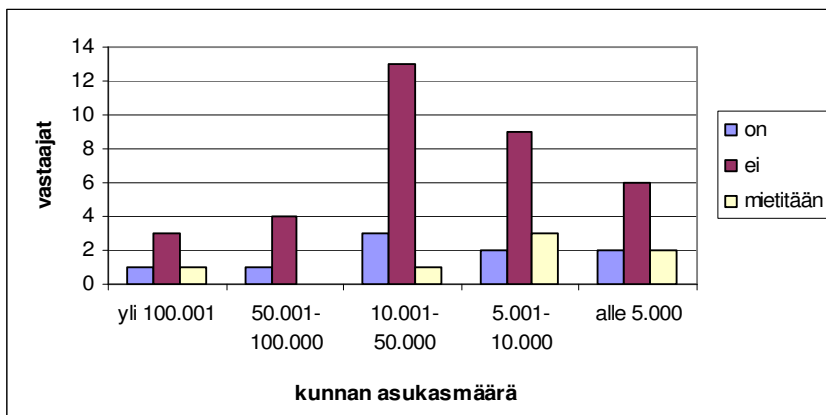
Kunnat, joissa PTS- korjaus- ja ylläpitosuunnitelmia ei ole laadittu, asunto-omistus vaihtelee 200 ja 900 välillä. Viime vuosina valtio on tukenut monella tavoin pitkäjänteistä korjaamista myöntämällä korjaus- ja energia-avustuksia sekä avustuksia kuntoarvioiden ja kuntosuunnitelmien laadintaan. Kuitenkin kunnan asuntoyhtiöissä on laadittu vähän kuntokartoituksia, mikä selviää Oy Auditor Ab:n (2005) tekemästä selvityksestä.

Aravavuokratalojen peruskorjauksen rahoittaminen

Tässä kohdassa kysyttiin, että onko kuntanne varautunut rahoittamaan aravavuokratalojen peruskorjauksia.

Vastausten mukaan yhdeksän (18 %) kuntaa oli varautunut rahoittamaan aravavuokratalojen peruskorjauksia. Seitsemän kuntaa (13 %) ilmoitti miettivänsä rahoitusta ja 35 (69 %) kuntaa ilmoitti, etteivät ne olleet varautuneet peruskorjauksen rahoittamiseen.

Aravavuokrataloille on ominaista, että niiden rakentaminen tai hankinta on rahoitettu pienellä omistajan pääomaosuudella ja suurella velkamäärällä. Velan takaisin maksuajat ja lainojen korot sekä muut ehdot riippuvat lainoitusajankohdasta. Viime vuosina aravalainat eivät ole olleet kilpailukykyisiä. Useat aravavuokrataloyhtiöt ovat muuttaneet aravalainoja pankkilainoiksi ja saaneet taloudellista helpotusta pienempinä korkokuluina. Aravarajoitukset jäävät rasitteeksi lainajärjestelyistä huolimatta. Vapautusta on haettava erikseen.



Kuvio 29. Aravavuokratalojen peruskorjauksen rahoitus.

Omistajan ratkaisut riippuvat korjattavan vuokra-asuntokannan tulevasta käytöstä ja korjausten laajuudesta ja korjausten ajoittumisesta. Tällä hetkellä peruskorjauksen rahoituksen on mahdollista saada ulkopuolista rahoitusta, joko valtion tuella tai ilman. Valtion rahoituksessa omarahoitusosuus on noin 10 % hyväksytyistä peruskorjauskustannuksista. Valtion lainaan liittyy aina lainsäädännöstä johtuvat tietyn pituiset, asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat rajoitukset. Pankkilainaan tarvitaan omistajan takaus.

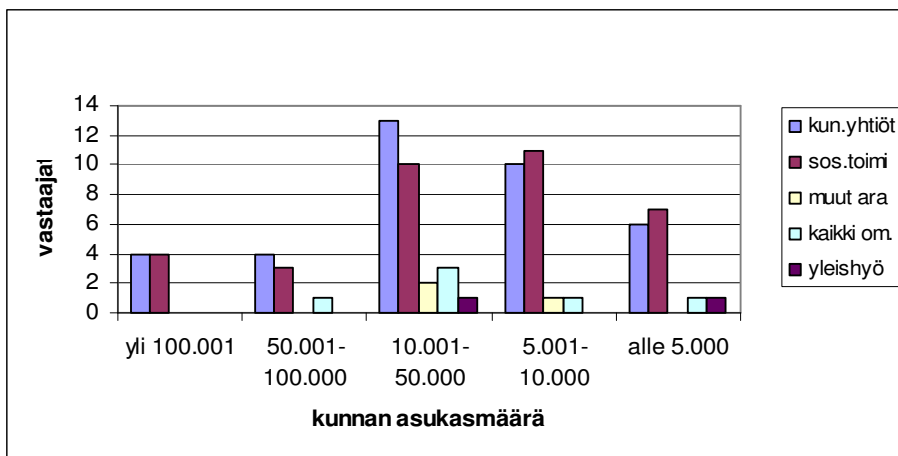
Kevyempiin korjauksiin omistaja voi kerätä ns. korjausrahoja vuokrassa. Menetelmä toimii suuressa yhtiössä vuorotteluperiaatteella siten, että kaikilta vuokranmäärityskohteilta kerätään varoja ja kukin kohde korjataan omalla vuorolla. Omistaja voi tehdä myös asuintalovaruuksia, jotka on purettava 10 vuoden kuluessa. Tosin asuintalovaruuksia voidaan tehdä vain sellaisissa yhtiöissä, joissa talous toimii häiriöttömästi.

Asuttamisvastuu ns. vaikeasti asutettavista tapauksissa

Tässä kohdassa kysyttiin, että kuka kunnassanne kantaa asuttamisvastuun ns. vaikeasti asutettavista: kunnan omistamat vuokrataloyhtiöt, yleishyödylliset yhtiöt, muut aravavuokrataloja omistavat tahot, kaikki vuokratalojen omistajat tai kunnan sosiaalitoimi.

Vastausten mukaan asuttamisvastuun kantoivat yleensä kunnan omistamat yhtiöt yhdessä kunnan sosiaalitoimen kanssa. Näin vastasi 32 (70 %) kuntaa.

Seitsemän (15 %) kunnan osalta asuttamisvastuun kantoivat kaikki aravavuokrataloja omistavat tahot. Seitsemän kuntaa (15 %) jätti vastaamatta.



Kuvio 30. Asuttamisvastuun kantaminen.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tällä tutkimuksella on selvitetty omistajapolitiikka, lähemmin kuntien vuokra-asuntojen omistajapolitiikka. Onko kunnilla vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa? Mitä se sisältää, mitä tavoitteita omistajapolitiikalle on asetettu, mitkä ovat omistajapoliittiset toimenpiteet ja miten omistajapolitiikan toteutumista seurataan

Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan tulkita siten, että asuntoasiat ovat useimmissa kyselyyn vastanneissa kunnissa esillä kunnan kehittämissuunnitelmissa ja visioissa. Kyselyyn vastasi 51 kuntaa, asukasmäärältään suuria ja pieniä, sijaiten eri puolilla Suomea.

Vastaajakuntien toimintaa ohjaa kuntastrategia lukuun ottamatta muutamaa alle 10.000 asukkaan kuntaa.

Kyselyn mukaan yli 50.000 asukkaan kunnissa asuntoasioiden painoarvo kuntastrategiassa on suuri tai vähäinen, mutta pienemmissä kunnissa hajontaa on erittäin suuresta melko vähäiseen.

Kyselykuntien visioissa asumiseen liittyvät asiat on kirjattu ikään kuin useimmilla kunnilla olisi samanlainen tahtotila ”asuminen viihtyisässä, turvallisessa ja luonnonläheisessä ympäristössä”. Voitaisiinko käytännön toimenpiteissä hyödyntää enemmän toisten kuntien hyviä käytäntöjä ja onnistumisia omistajapolitiikan kehittämisessä, koska visiotkin ovat samansuuntaisia? KUUMA-kunnissa (Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula) on esimerkiksi sovittu yhteisen omistajapolitiikan noudattamisesta.

Vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely jäi melko karkealle tasolle, vaikka sitä valmisteltiin laajalla rintamalla. Sitä ei ole todennäköisesti kirjattu selkeästi mihinkään asiakirjaan tai omistajapolitiikan sisällön hahmottaminen on muutoin vaikeaa. Jatkokysymyksissä kuitenkin selviää, että omistajapoliittisia tavoitteita on asetettu ja omistajapoliittisia toimenpiteitä on toteutettu, mutta ei johdonmukaisesti. Omistajapolitiikan määrittely on tämän kyselyn mukaan selkeyttänyt toimijoiden roolia.

Raportointijärjestelmän puutteet osoittavat, että omistajapolitiikassa valvonnan ja tiedonkulun osalta on parannettavaa. Raportointi on turhaa, mikäli se ei ole systemaattista ja mikäli raportointi ei johda toimenpiteisiin.

Vuokra-asuntomarkkinoilla alkaa uudenlainen tilanne syksyllä 2007, jolloin suuri määrä aravavuokra-asuntoja vapautuu käyttörajoituksista. Rajoituksista vapautuvan asuntokannan tulevaan käyttöön otetaan kantaa omistajapolitiikassa. Kyselyn mukaan tulevien aravarajoituksista vapautuvien asuntokohteiden käyttöä ei ole mietitty 29:ssä kyselyyn vastanneessa kunnassa. 13 kuntaa ilmoitti, että ne eivät tiedä, kuinka paljon asuntokantaa vapautuu rajoituksista 2005–2015. Tämä osoittaa, että kuntien vuokra-asuntojen omistajapolitiikka on vielä lyhytjänteistä. Asuntoasioiden vastuunjako kaipaa terävöittämistä.

Pitkäjänteisen vuokra-asuntojen omistajapolitiikan tavoitteena on, että asuntojen tulevista korjauksista huolehditaan ja laaditaan pitkän tähtäimen korjaus- ja ylläpitosuunnitelma ja edetään sen mukaisesti. Kuitenkin ilmeni, että kyselykunnissa pitkän tähtäimen korjaus- ja ylläpitosuunnitelmien laadinta oli puutteellista. Vastauksista ei voinut päätellä, johtuuko suunnittelemattomuus ammattitaitoisten kuntokartoitusten ja -tutkimusten tekijöiden puutteesta, vai onko asiaan muuten suhtauduttu välinpitämättömästi.

Mikäli kuntokartoituksia ei ole tehty, ei pystytä laatimaan luotettavia pitkän tähtäimen korjaus- ja ylläpitosuunnitelmia päätöksenteon tueksi.

Kyselykunnista 69 % ei ole varautunut tulevien peruskorjausten rahoittamiseen. Varautumista hankaloittaa yhtiöiden raskas velkataakka. Yhtiöillä ei ole mahdollisuuksia peruskorjausrahojen kartuttamiseen, jos yhtiön taloudenpidossa on ongelmia tyhjien asuntojen, vuokratästen tai muiden syiden vuoksi.

Suunnittelemattomuus ja peruskorjausten lykkääntyminen saattavat johtaa suurempiin ongelmiin, useiden vuokratalojen korjaukset kasaantuvat ja tarve erilaisiin kevyempiin ja laajempiin peruskorjauksiin ilmenee samanaikaisesti useissa talokohteissa.

Vastuu vuokra-asuntomarkkinoiden kilpailukyvyn parantamisesta on myös kuntaomistajilla, mikäli kunnassa halutaan tarjota asukkaille monipuolisia ja laadukkaita asumisen ja elämisen mahdollisuuksia, kuten useiden kuntien kuntastrategiaan on kirjattu. Missä määrin tuleviin kehityssuunnitelmiin on varauduttu?

Vaikeasti asutettavien määrä kasvaa. Näille ihmisille pelkkä asunto ei ole riittävä, vaan asumisen tuki on järjestettävä lähtien kunkin yksilöllisistä tarpeista. Tämä on kunnille suuri haaste, ja haaste myös yhteistyön kehittämiseksi yli kuntarajojen.

Asuntoasioita hoitavat organisaatiot ovat muutoksessa, hallintoa virtaviivaistetaan ja kevennetään. Kukin kunta määrittelee aravavuokra-asuntojen asukasvalintojen valvontaan ja vuokranmääritykseen liittyvät toimenpiteet omien tarpeidensa mukaan lain sallimissa puitteissa. Muutoksessa ja resurssien vähentyessä tulisi muistaa kuntalainen asiakkaana. Miten toimintaa voitaisiin kehittää asiakkaan tarpeista eikä yksinomaan hallinnon näkökulmasta? Kunnassa tarvitaan asuntopoliittista asiantuntemusta ja kiinteistönpidon osaamista.

Asuntomarkkinoilla on valinnanvaraa ja asukkaat valitsevat itselleen tarpeidensa ja toiveidensa mukaiset asunnot. Asunnon valintaan vaikuttaa sijainti, asuinympäristön viihtyvyys, hyvät liikenneyhteydet ja palvelut.

Asunto-olojen kehittämistä koskeva laki määrittelee, että kunnan on suunnattava asunto-olojen kehittämistoimenpiteitä erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Asunnottomuus on suuremmissa määrin isojen kaupunkien ongelma. Asunnottomuus ei niinkään johdu asuntojen puutteesta, kuin siitä, kuinka ihmisten asuminen hoidetaan yhteisvastuullisesti. Kyselyyn vastanneiden kuntien asuntokannan käyttötarkoituksen muutoksissa ei ilmentynyt asunnottomien tai vaikeasti asutettavien asumista koskevien asioiden tarkastelu. Todennäköisesti asiaa ei pidetä kiireellisenä, vaikka edellisten hallitusten hallitusohjelmiin on kirjattu tavoitteeksi asunnottomuuden poistaminen. Asunnottomuus on edelleen suuri ongelma, jonka hoitamiseen ei ole riittävästi löytynyt yhteistä tahtoa.

Vastauksista on pääteltävissä, että vaikeasti asutettavien asuttaminen on kunnan vuokrataloyhtiöiden ja sosiaalitoimen vastuulla. Muut omistajatahot pyrkivät valikoimaan asukkaansa.

Tästä syystä kunnan on tarpeellista säilyttää itsellään sellaista asuntokantaa tai asuntokohteita, jolla tähän asuttamistarpeeseen vastataan. Usein tällaiset kohteet ovat kunnan suoraan omistamia sosiaalitoimen käyttöön luovutettuja kohteita.

Tämä kysely vahvisti aikaisempia asumiseen liittyviä selvityksiä siitä, että omistajapolitiikka on kunnan kehittämissuunnitelmissa mukana, mutta toteuttaminen käytännössä ei ole johdonmukaista ja tavoitteellista.

Jatkossa kuntien välinen yhteistyö tulee lisääntymään myös asumisessa; maa- ja kaavoituspolitiikassa sekä asumispalveluiden järjestämisessä. Vuokratalojen hallinnoinnin ja omistamisen kehittämiseen ei riitä yhden kunnan vuokratalojen fuusiot, vaan fuusioita aletaan toteuttaa ylikunnallisina. Isommat kokonaisuudet tarjoavat mittakaavaetuja hankintoihin, asuntojen korjaamiseen, ammattimaiseen isännöintiin ja talouden kehittämiseen.

Vaikka vuokra-asuntojen omistajapolitiikan tarpeellisuus on kunnissa tiedostettu jo lähes kymmenen vuoden ajan, on omistajapoliittisiin toimiin ryhdytty vasta, kun asunto-omistamisessa on ilmennyt ongelmia. Päätöksentekoa on saatettu lykätä siitä syystä, että odotetaan valtion asuntopoliittisia toimenpiteitä.

Julkishallinnon uudistuksissa valtio on edelläkävijä ja kunnat ovat seuranneet sitä uudistaen toimintojaan eri tahtiin. Paras-hanke ilmentää valtion kiristyvää otetta. Kuntien on tehtävä esityksiä kunta- ja palvelurakenteestaan kesän 2007 aikana. Tämä on kunnan poliittisille päättäjille vaikea tehtävä, kun ei oikein tiedetä mistä pitäisi päättää ja mitä päätöksistä seuraa. Kuinka uudistukset ja muutokset perustellaan kuntalaisille? Valtio on tarttumassa kuntastrategian ohjaimiin hyvinvointipalvelujen tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseksi. Kuntien vähenevät resurssit ja väestön ikääntyminen ovat tosiasioita, joiden kanssa kunnissa kamppaillaan seuraavien kahden vuosikymmenen ajan. Kunnissa tarvitaan entistä innovatiivisempia strategioita ja johtamisoppien käytännön sovellutuksia. Mutta miten käy kunnallisten palvelujen laadun ja asiakaspalvelun? Miten käy sosiaalisen asuntotuotannon? Aravajärjestelmä on jäämässä lepäämään, koska sosiaaliselle vuokra-asuntotuotannolle etsitään uudenlaisia rahoitusmalleja. Painopiste on palveluasumisessa.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

- Ansoff, H Igor (1978). Strategic Management. (Suomentanut Pirkko Rajala).
Strateginen johtaminen. Ekonomia-sarja. Amer-Yhtymä Oy Weilin +
Göösin kirjapaino. Espoo 1981. 280 s. ISBN 951-35-2186-9
- Anoff, H Igor (1965). Corporate Strategy. An analytic Approach to Business Policy
for Growth and Expansion. McGraw –Hill Book Company, USA.
- Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo, Siitonen Pentti
(toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, Tampereen
yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampereen yliopisto,
Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2003. 331 s. ISBN 951-44-5546-0
- Asumistaso, Asuntopolitiikan ajankohtaiset suuntaukset 2004–2005. Viestintätoimisto
Luova Ratkaisu Oy/Priimus Paino Oy/05. Suomen Asuntoliitto ry.,
Asuntoreformiyhdistys ry., Suomen Asuntomessut. 122 s. ISSN 0785-
2169
- Asuntopolitiikkaan kaupungeissa. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/99,
Gummeruksen Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1999. Sisäasiainministeriö. 43 s.
ISBN 951-734-313-2
- Barzelay, Michael (2001). The New Public Management. Improving Research and
Policy Dialogue. University of California Press. Berkeley and Los
Angeles, California. University of California Press Ltd. Oxford, England.
218 s. ISBN 0-520-22443-4
- Creutz Karin & Sundquist Salme (toim.) (2002). Miksi arvioida kunnan palveluja?
ARVI II. Esimerkkejä valtuusto- ja lautakuntatason tavoitteista ja
arvioinnista. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2002. 124 s.
ISBN 951-755-638-1

- Enberg, Mikael (2002) Suomen Kuntaliitto 2002. Kuntien riskienhallinta.
Riskienhallintaopas. 1–47 s. ISBN 951-755-754-X. Saatavana World Wide Webistä.<URL:
http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;161;83767;83768;83769&urli=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHRmPF2U.html>
- Eskola Tuomas & Hiltunen Eero (2002) Tyhjät asunnot. Ratkaisuja perusparantamisesta purkamiseen. 1. painos. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2002. 108 s. ISBN 951-755-664-0
- Hannus Jouko, Lindroos Jan-Erik, Seppänen Tapani (1999). Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä. Strategian, kyvykkyyksien ja rakenteiden murros. 1. painos. HM & V Research Oy. Hakapaino Oy. Helsinki 1999. 226 s. ISBN 951-98059-1-5.
- Harjula Heikki & Prättälä Kari (1998). Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. 3. painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1998. Kauppakaari OYJ. Lakimiesliiton kustannus. 573 s. ISBN 952-14-00666-8
- Heuru, Kauko (1995). Uusi kuntalaki. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995. Painatuskeskus. 449 s. ISBN 951-37-1607-4
- Heuru Kauko, Mennola Erkki ja Ryytänen Aimo (2001). Kunnallinen itsehallinto, kunnallisoikeuden perusteet, Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2001
- Hiltunen, Eero (1995). Aravavuokratalojen fuusio-opas. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1995. 83 s. ISBN 951-598-235-9
- Hiltunen, Eero (2003). Kuntien yhteinen vuokrataloyhtiö, Opas ylikunnallisesta vuokrataloyhtiöstä. 1. painos. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2003. 44 s. ISBN 951-755-779-5
- Hiltunen Eero & Mynttinen Marjut (2000). Kysely kunnan tuesta aravavuokrataloille 1998–1999. Yhteen veto. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 2000. 1–39 s.

- Hyvinvointia yhteistyöllä. Karhukuntien palvelustrategia 2008. Porin seutu.
Karhukunnat 2003–2004. 91 s. Saatavana World Wide Webistä. <URL:
<http://www.karhukunnat.fi/pdf/palvelustrategia.pdf>>
- Juntto, Anneli (1993). Luvut 1-2. Asuntotoimi Suomessa. Painatuskeskus Oy. Helsinki
1993. Asuntohallitus. 330 s. ISBN 951-37-0902-7
- Kamnesky, Mika (2000). Strateginen johtaminen. Enterprise Adviser –kirjasarja nro 15.
4. painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2001. Kauppakaari
Helsinki 2000. 325 s. ISBN 952-14-0226-1
- Karimäki, Ari. Palvelulähtöinen hallintomalli kunnallisessa liikuntatoimessa.
Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2006. s. 105–186.
Kunnallistieteellinen yhdistys ry. Vammala 2006. Vammalan kirjapaino
Oy. ISSN 0356-3669
- Kietäväinen Timo, Enberg Mikael, Hahkala Johan, Hiltunen Eero, Lahtinen Yrjö,
Paloposki Jaakko, Prättälä Kari, Ruokojoki Jorma, Vänilä Vilho
(työryhmä) (1998) Kunta omistajana. 1. painos. Suomen Kuntaliitto.
Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1998. 40 s. ISBN 951-755-228-9
- Lammi, Risto (2001). Helsinki-konsernin omistajapolitiikka. Julkaisematon pro gradu-
tutkielma. Tampereen yliopiston kirjasto.
- Lundström, Ilona toim. (2004). Valtuusto vaikuttaa. 1.painos. Suomen Kuntaliitto.
Hakapaino Oy, Helsinki. Helsinki 2004. 79 s. ISBN 951-755-902-X
- Meklin Pentti & Martikainen Juha-Pekka (2003). Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä.
Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta Nro 153. 1. painos. Suomen
Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2003. 94 s. ISBN 951-755-740 -X
- Niskakangas Heikki, Pönkä Pasi (2006). Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön
hallinta. 2. painos. Hakapaino. Helsinki 2006. KL-Kustannus Oy. 95 s.
ISBN 951-98498-1-5

- Olve Nils-Göran, Roy Jan, Wetter Magnus (1997). *Balanced Scorecard I svensk* (suom. Maarit Tillman) *Balanced Scorecard –yrityksen strateginen ohjausmenetelmä*. *Ekonomia-sarja*. WSOY kirjapainoyksikkö. Porvoo 1998. 256 s. ISBN 951-0-22724-2
- Oy Auditor Ab (2005). *Selvitys kunnallisten vuokrataloyhtiöiden talousongelmista*. 18 s. Saatavissa World Wide Webistä 29.3.2007: <URL: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;75030;87898;88592>
- Paloposki, Jaakko toim. (2004). *Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus*. 1. painos. Suomen Kuntaliitto. XGS, Kuntatalo. Helsinki 2004. 48 s. ISBN 951-755-917-8
- Peltonen, Matti (1991) *Johtamisen käsitteistöä, Aavaranta-sarja n:o 3, Satakunnan Painotalo Oy*. Kokemäki 1991. Aavaranta Oy. 63 s. ISBN 951-9411-18-6
- Rajanto, Lauri (2005). *Kuntien omistajapolitiikka. Tarkastelussa Kuopion kaupunki. Julkaisematon pro gradu-tutkielma*. Vaasan yliopiston kirjasto.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. *Acta Universitatis Tamperensis* 1072. Tampereen Yliopistopaino Oy –Juvenes Print. Tampere 2005. 217 s. ISBN 951-44-6275-0
- Sato 2003 *Vuosikertomus. Hyvän asumisen toteuttaja*. 54 s. Sato-Yhtymä Oyj. Helsinki.
- Siitonen Pia-Mari (1999). *Kuntakonsernit ja niiden ohjaus. Julkaisematon pro gradu – tutkielma*. Tampereen yliopiston kirjasto. 113 s.
- Tokkola Raija, Kotonen Ulla (2005). *Kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden riskienhallinta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/05*. Kunnallistieteellinen yhdistys ry. 166–271 s. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2005. ISSN 0356-3669

- Suomen Kuntaliitto 25.5.2005. Kuntien omistajapolitiittiset linjaukset. Saatavana World Wide Webistä.<URL:
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;83722>
- Suomen Kuntaliitto.Konserniohje. Saatavana World Wide Webistä 29.3.2007. <URL:
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;11443>
- Tilastokeskus (2006). Suomen virallinen tilasto. (Finlands officiella statistik). Väestö 2006. Väestörakenne ja väestömuutokset kunnittain 2005. Yliopistopaino. Helsinki 2006. 213 s. ISBN 952-467-598-6
- Tuominen, Riitta (2005). Tuotteistaminen ja sisäinen kustannuslaskenta päivähoidossa Tampereen kaupunkiseudulla 3.11.2003–31.1.2005. Loppuraportti. Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma. 76 s. Saatavana World Wide Webistä.<URL:
<http://www.tampere.fi/tiedostot/58mJYaMdj/loppuraporttituotteistus.pdf>>
- Viirkorpi, Paavo (1999). Kuntien aravavuokratalojen omistajapolitiikan kehittäminen. 1. painos. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1999. 99 s. ISBN 951-755-277-7
- Vesterinen, Vesa (2006). Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 56. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. ISBN 952-5514-50-1 sekä saatavana World Wide Webistä 10.3.2007. <URL:
<http://www.kaks.fi/tiedotteet/tutkija-vaittaa>>
- Vimpari, Pirjo (1999). Kuntakonsernin omistajapolitiikka. Kuuluuko Kajaani-konsernissa isännän ääni? Julkaisematon pro gradu-tutkielma. Lapin yliopiston kirjasto. 127 s.
- Ympäristöministeriö. ”Pidot voivat parantua väen vähetessä” Väestöltään supistuvien alueiden asuntopolitiikkaa selvittäneen Pidot-työryhmän raportti. Ympäristöministeriön moniste 74. Ympäristöministeriö Asunto- ja rakennusosasto. Oy Edita Ab. Helsinki 2001. 54 s.

Ympäristöministeriö. Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinta.

Ympäristöministeriön moniste 137. Ympäristöministeriö, Asunto- ja rakennusosasto, Helsinki 2004, 88 s.

Ympäristöministeriö. Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004–2006.

Ympäristöministeriön moniste 126. Ympäristöministeriö, Asunto- ja rakennusosasto Helsinki 2004, 22 s. Saatavana World Wide Webistä.
<URL: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=10728&lan=fi>>

Säädökset:

Aravalaki 17.12.1993/1189

Arava-asetus 30.12.1993/1587

Aravarajoituslaki 17.12.1993/1190

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 263/2006.

Saatavana World Wide Webistä. <URL: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060263?search%5Bpika%5D=Kuntalaki&s>>

Hallintolaki 6.6.2003/434

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki asunto-olojen kehittämisestä 29.11.1985/919

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380

Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (Yleishyödyllisyys)
29.6.2001/604

Sanoma- ja aikakauslehdet sekä sähköiset artikkelit:

- Ijäs Teuvo. Painopiste erityisasunnoissa ja asuntokannassa. Aratiето, Valtion asuntorahaston asiakaslehti 1/2006. s. 3
- Hammarberg Ville. Asuntolainojen korkovähennyksiin omavastuuosuus. Satakunnan Kansa 30.10.2005. s.7
- Heikkinen Martti. Hyvällä isännöinnillä suuri merkitys vuokratyöyhtiöiden taloudelle. Helsingin Sanomat 26.10.2005. A10
- Helsingin Sanomien pääkirjoitus. Asuntoluotoksessa on syytä muistaa varovaisuus. Helsingin Sanomat 7.12.2005. A2
- Helsingin Sanomat 23.7.2005: A 8
- Jurvelin Kyösti. Vantaan vuokra-asuntokonserni ui jättivelassa. Kauppalehti 31.10.2005. s. 9
- Kivistö Reino. Omistajapolitiikka ei enää onnistu näppituntumalla. Kuntalehti 1/1999 s. 9
- Lehti Anu-Elina. Vuokrat nousivat vuodessa 2,6 prosenttia. Helsingin Sanomat 6.8.2005
- Paloposti Jaakko. Konserniajattelu muuttaa liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjausta. Kuntalehti 5/2005. s. 39–40
- Pirilä-Mänttari Annakaisa. Tyhjien vuokra-asuntojen maa. Helsingin Sanomat 23.10.2005. F3
- Rossilahti Hannu Taitava organisaatio ratkaisee kiinteistönpidon ongelmat. (18–19 s.), Hyvä isännöinti voi tasoittaa vuokratulojen talousvaikeuksia. Asu ja Rakenna 6/2005. s. 19
- Sahiluoma Veijo. Strategiat työllistävät yritysten hallituksia. Kauppalehti 28.11.2005. s. 9

Salmela Merja. Asumistuki perusteelliseen remonttiin. Helsingin Sanomat 15.1.2007.

A5

Salmela Merja. Vuokralla asujien tuloista menee yhä enemmän asumiseen. Helsingin

Sanomat 14.4.2005. C1

Siukonen Timo. Vuokrayhtiöt ryhtyneet palkitsemaan asiakkaita pitkäaikaisesta

asumisesta. Helsingin Sanomat 21.9.2005. A7

Soininvaara Osmo. Missä suomalaiset asuvat vuonna 2020? Suomen Kuvalehti

14/2000. s. 60

Summa Markku. Asumisen tutkimusprofessori kirjoittaa alalle oppikirjaa. Asu &

Rakenna 6/2005. s. 4-6

Timonen Pekka. Mitä omistajanohjaus on. Verkkolehti 2/2005. Saatavana World Wide

Webistä 2.4.2007 <URL:

<http://verkkolehti.ktm.fi/ktm/periodic.nsf/vwarchivedlist/374654D3A8C61D59C225708900406745>

Asuntojen luovutus, vapauttaminen ja purkulupa. Saatavana World Wide Webistä

5.10.2006. <URL: <http://www.ara.fi/default.asp?node=1249&lan=fi>>

Asukasvalintaopas. Saatavana World Wide Webistä 2.4.2007 <URL:

<http://www.ara.fi/default.asp?contentid=2910&lan=fi>>

Konsernijohtaminen. Saatavana World Wide Webistä 26.5.2007 <URL:

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;84961;85388>

Kunnan kumppanina. Kunta-Asunnot Oy. Saatavana World Wide Webistä 26.5.2007

<URL: http://www.kunta-asunnot.fi/ep/tiedostot/Kunnan_net.pdf>

Pöysti Tuomas. Hyvä hallintotapa sekä strateginen ohjaus ja valvonta. Saatavana World Wide Webistä 2.4.2007 <URL:

<http://verkkolehti.haus.fi/arkisto/kuukauden-verkkovieras/ensimmainen-verkkovieras.html>>

Rahoitus/valtioneuvoston päätökset. Saatavana World Wide Webistä 26.1.2007. <URL:
<http://www.valtiokonttori.fi/public/default.aspx?nodeid=15896>>

Rahoitustarkastus. Corporate Governance (hallintokulttuuri) ja liiketoiminta –
Pääjakson sääntelyn linjaus. Saatavana World Wide Webistä 14.1.2005.
<URL: <http://www.rahoitustarkastus.fi/Fin/Saantely/Maarayskokoelma/>>

Vuokranmääritys. Saatavana World Wide Webistä 19.6.2006. <URL:
<http://www.ara.fi/default.asp?contentid=2967&lan=fi>>

Valtioneuvosto: Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma
Saatavana World Wide Webistä 24.6.2003. <URL:
<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp#8>>

Corporate Governance. Saatavana World Wide Webistä.: <URL:
<http://www.ktm.fi/index.phtml?s=201>>

LIITTEET

Liite 1: Kyselyyn vastanneet kunnat

Alavus, Anjalankoski, Espoo, Eura, Forssa, Haapavesi, Harjavalta,
Helsinki, Hämeenlinna, Hyvinkää, Imatra, Jalasjärvi, Joensuu, Juva,
Järvenpää, Kaavi, Kangasala, Kankaanpää, Kaustinen, Keitele, Kemi,
Kotka, Kouvola, Kärkölä, Lahti, Lappeenranta, Lemi, Mikkeli, Mänttä
Naantali, Nakkila, Oulainen, Oulu, Pori, Pudasjärvi, Rautalampi,
Riihimäki, Savonlinna, Sodankylä, Tervo, Toholampi, Turku, Tuusula,
Töysä, Uusikaarlepyy, Vantaa, Vieremä, Vihanti, Vihti, Viitasaari,
Äänekoski

Liite 2: Kyselylomake

Taustatietoja:

Kunnan nimi: _____

Kunnan asukasmäärä 1.1.2006 _____

kpl

Kunnassa olevien asuntojen lukumäärä _____

Asunnot jakautuvat seuraavasti:

Omistusasunnot kpl

Vuokra-asunnot kpl

Koko vuokra-asuntokannan jakautuminen :

Arava- ja korkotukiasuntoja kpl

Vaparaohitteisia kpl

Tässä kyselyssä jäljempänä kuntaomisteisella asuntokannalla tarkoitetaan yhtiöitä, joissa kunta omistaa koko osakepääoman tai vähintään 50 % osakepääomasta.

1. OMISTAJAPOLITIIKAN MÄÄRITTELY

1.1 Miten vuokra-asuntojen omistajapolitiikka on määritelty kunnassanne?

1.2 Ohjaako kuntanne toimintaa kuntastrategia?

kyllä ei

Jos vastasitte **kyllä**, siirrykää kysymykseen 1.3. Jos vastasitte **ei**, siirrykää 1.4.

1.3 Asuntoasioiden painoarvo kuntastrategiassa on mielestäni

- erittäin suuri
 suuri
 vähäinen
 melko vähäinen

1.4 Mikä on kuntanne visio?

1.5 Ketkä ovat valmistelleet vuokra-asuntojen omistajapolitiikkaa?

- kunnan- /kaupunginjohtaja
 muut virkamiehet, ketkä? _____

kiinteistöyhtiön edustajat

poikkihallinnollinen työryhmä, mitkä tahot mukana _____

muut tahot, mitkä? _____

1.6. Ketkä ovat päättäneet vuokra-asuntojen omistajapolitiikasta?

kunnan-/kaupunginvaltuusto

kunnan- /kaupunginhallitus

lautakunta, mikä ? _____

1.7 Onko vuokra-asuntojen omistajapolitiikasta laadittu erillinen raportti?

on ajankohta _____

ei

1.8 Jos ei ole, liittykö vuokra-asuntojen omistajapoliittinen määrittely

muuhun raporttiin, mihin? _____

toimintaohjeisiin, mihin? _____

johonkin muuhun asiakirjaan, mihin? _____

1.9 Ovatko vuokra-asuntojen omistajapoliittiset tavoitteet ensisijaisesti

talouteen liittyviä

kiinteistön kuntoon liittyviä

asukasvalintaan liittyviä

asuntojen käyttöasteeseen liittyviä

muita _____ mitä? _____

1.10 Ovatko vuokra-asuntojen omistajapoliittiset tavoitteenne saavutettavissa?

hyvin

melko hyvin

huonosti

1.11 Onko vuokra-asuntojen omistajapolitiikan määrittely selkeyttänyt toimijoiden rooleja?

erittäin paljon kohtalaisesti ei lainkaan

2. OMISTAJAPOLIITTISET TOIMENPITETEET

2.1 Sisältyykö omistajapoliittisiin toimenpiteisiin joku tai joitakin seuraavista?

- puuttuminen tyhjien asuntojen ongelmaan
- puuttuminen taloudellisiin ongelmiin
- asukasrakenteen monipuolistaminen
- asuntojen laatu- ja varustetason nostaminen
- markkinointi
- asuntokannan suuntaaminen uusille käyttäjäryhmille
- käyttötarkoituksen muutos
- ei mitään edellä mainituista

2.2 Onko omistamissanne taloyhtiöissä suoritettu asiakaskysely?

säännöllisesti satunnaisesti ei lainkaan

2.3 Toimivatko kunta ja muiden vuokra-asuntojen omistajat yhteistyössä?

erittäin paljon silloin tällöin ei lainkaan

2.4 Onko kuntaomisteisen arava- ja korkotukivuokra-asuntokannan omistamisessa toiminnan painopiste määritelty?

kyllä ei

Jos vastauksenne on **kyllä**, siirtykää kohtaan 2.5. Jos vastauksenne on **ei**, siirtykää kohtaan 2.7.

2.5 Jos kuntaomisteisen arava- ja korkotukiasuntokannan toiminnan painopiste on määritelty omistajapolitiikassa, onko se ensisijaisesti?

- uustuotannossa
- peruskorjauksessa
- ylläpidossa
- omistuksesta luopumisessa

2.6 Jos kuntaomisteisen vapaarahoitteisen asuntokannan toiminnan painopiste on määritelty omistajapolitiikassa, onko se ensisijaisesti?

- uustuotannossa
- peruskorjauksessa
- ylläpidossa
- omistuksesta luopumisessa

2.7 Aravakiinteistörekisterin mukaan kunnassanne vapautuu aravan jatkorajoituksista vv. 2007 - 2017 asuntoja kpl

2.8 Vapautuva asuntokanta on kunnan omistamasta vuokra-asuntokannasta %. _____

2.9 Jos asuntokantaa vapautuu jatkorajoituksista, onko omistajapolitiikkaa määriteltäessä otettu kantaa vapautuneeseen asuntokantaan?

- on ei otetaan myöhemmin

Jos vastasitte kysymykseen **on**, siirtykää kohtaan 2.10., Jos vastasitte **ei** tai **otetaan myöhemmin**, siirtykää kohtaan 2.11.

2.10 Jos on otettu kantaa, mitä asunnoille aiotaan tehdä?

- säilytetään vuokra-asuntoina
- myydään yleishyödyllisille yhteisöille

muutetaan as.oy:ksi ja myydään asukkaille

myydään sitä mukaan kuin asunto vapautuu

myydään sijoittajille

käyttötarkoituksen muutos

muuta, mitä? _____

2.11 Mitä on tähän mennessä tehty kunnan omistamille rajoituksista vapautuneille/vapautetuille arava- ja korkotukivuokra-asunnoille?

3. SEURANTA

3.1 Millä aikavälillä omistajapolitiikkaa tarkistetaan tai arvioidaan uudelleen?

vuosittain

valtuustokausittain

tarvittaessa

3.2 Onko raportointijärjestelmä määritelty?

kyllä

ei

Jos vastasitte **kyllä**, siirrykää kohtaan 3.3. Jos vastasitte **ei**, siirrykää kohtaan 3.4.

3.3 Jos raportointijärjestelmä on määritelty, onko se systemaattinen?

kyllä ei

3.4 Raportoidaanko kunnassanne omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta?

- puolivuositain
- vuosittain
- ei raportoida
- raportoidaan, kun syntyy poikkeamia

3.5 Kenelle tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan?

- kh:lle/lautakunnalle
- johtaville viranhaltijoille
- asuntotyöryhmälle
- muille kenelle _____
- ei kenellekään

3.6 Johtaako raportointi toimenpiteisiin

- usein joskus ei koskaan

3.7 Raportoidaanko tulevaisuuden näkymistä?

- kyllä ei

4. ASUNTOKANTA

4.1 Kuinka kuntaomisteisen asuntokannan organisointi on järjestetty?

- fuusioitu, asuntojen lukumäärä _____
- erillisiä yhtiöitä, asuntojen lukumäärä _____
- kunnan suorassa omistuksessa, asuntojen lukumäärä _____

luovutettu Kunta-Asunnot Oy:lle, asuntojen lukumäärä _____

luovutettu muille (ei koske vapaarahoitteisia), asuntojen lukumäärä _____

4.2 Onko kunnan arava- ja korkotukivuokraloyhtiöissä laadittu PTS-korjaus- ja ylläpitosuunnitelmat?

on ei ollaan laatimassa

4.3 Onko kuntanne varautunut rahoittamaan aravatalojen peruskorjauksia?

on ei asiaa mietitään

4.4 Vuokralaisdemokratia kuntaomisteisissa yhtiöissä/taloissa?

toimii hyvin toimii kohtalaisesti toimii huonosti ei lainkaan

4.5 Kuka kunnassanne kantaa asuttamisvastuun ns. vaikeasti asutettavista?

kunnan omistamat vuokraloyhtiöt

yleishyödylliset yhtiöt

muut aravavuokraloja omistavat tahot

kaikki vuokralojen omistajat

kunnan sosiaalitoimi

5. ASUNTOASIOIDEN ORGANISOINTI

5.1 Kuka vastaa kunnassanne asumiseen liittyvistä viranomaistehtävistä?

asuntotoimi

tekninen toimi

sosiaalitoimi

muu hallintokunta, mikä?

5.2 Onko asuntoasioiden hoito kunnassanne

- keskitetty hajautettu

5.3 Onko kuntaomisteisten asuinkiinteistöjen toiminnoista ulkoistettu

- kiinteistöjen kirjanpito
- kiinteistöjen isännöinti
- kiinteistöjen siivous
- kiinteistöjen huolto
- muuta, mitä? _____

luovuttu arava- ja kirkotukivuokra-asunnoista

ei mitään

5.4 Mitä odotatte Kuntaliitolta, Valtion asuntorahastolta ja Valtiokonttorilta omistajapolitiikan ohjauksessa?

6. VASTAAJAN NÄKEMYKSIÄ

Mitä muuta haluaisitte lisätä tai kertoa omistajapolitiikasta?

Vastaaja: _____

Tämän lomakkeen voit täyttää myös sähköisesti ja palauttaa sähköpostin liitetiedostona.
Lomake on noudettavissa osoitteesta: _____ ja tallennettavissa omalle koneelle
ennen täyttämistä.