



LUT School of Business and Management

Kauppätieteiden kandidaatintutkielma

Vuokrataloyhtiö nykytilanteessa ja tulevaisuuden kehityssuunnat kunnan
omistamana kuntapalveluna

Auvo Viiru

Lokakuu 2018

Tekijä: Auvo Viiru

Ohjaaja: Timo Pihkala

TIIVISTELMÄ

Tekijä:	Auvo Viiru
Tutkielman nimi:	Vuokrataloyhtiö nykytilanteessa ja tulevaisuuden kehityssuunnat kunnan omistamana kuntapalveluna
Koulutusohjelma:	Kauppatieteet
Ohjaaja:	Timo Pihkala
Hakusanat:	Vuokrataloyhtiö, ARA-vuokratalot, vuokrataloyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja

Kunnat ovat viime vuosikymmenen aikana yhtiöittäneet toimintojaan kiihtyvällä vauhdilla. Yhtiöittämistä on ohjannut lainsäädäntö, mutta myös tehokkuus- ja tuloksellisuustavoitteiden vuoksi. Perinteisesti kuntien vuokrataloyhtiöt ovat olleet kiinteistöyhtiöitä, mutta niistä on nykyisin muodostettu osakeyhtiöitä. Kuntakonsernin muuttuessa monimutkaisemmaksi kokonaisuudeksi, on myös kuntien omistajaohjauksen merkitys kasvanut.

Tutkimuksia on perinteisesti tehty yksityisen sektorin osakeyhtiöistä ja julkisista pörssiyrityksistä sekä niiden hallinnosta. Ei-kaupallisten ja voittoa tavoittelemattomien ns. kuntaorganisaatioiden organisaatioiden johtamista ja hallintoa sekä päätöksentekoa ei ole tutkittu niin paljon. Tähän kategoriaa luokitellaan myös kuntien vuokrataloyhtiöt.

Tutkimus on laadullinen, kuvaileva ja selittävä tapaustutkimus, jota tarkastellaan sisältöanalyysin avulla teorialähtöisesti, vaikka haastattelutkin ovat melko keskeisessä roolissa. Tutkimusaineistona on vuokrataloyhtiöiden hallinto ja päätöksenteko, vuokrataloyhtiöitä ohjaava lainsäädäntö, Kuntaliiton ohjeistukset ja Kouvolan vuokrataloyhtiön omistaja- ja konserniohjausdokumentit sekä parlamentaariset päätökset.

Tutkimusaineistossa näkyvät agenttiteorian piirteet, sen valvonta ja kontrolli, mutta myös demokratianäkökulman piirteitä on havaittavissa.

Tutkimustulosten perusteella esitettäviä jatkotutkimuskohteena voisi olla Kouvolan vuokrataloyhtiön tulevaisuuden hallintomalli ja sen rooli asuntopolitiikan toteuttajana.

ABSTRACT

Author:	Auvo Viiru
Thesis name:	Current conditions and future development trends for rental housing companies operating as a municipality owned service
Degree program:	Business Administration
Advisor:	Timo Pihkala
Keywords:	Rental housing company, Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA) rental buildings, rental housing company boards and directors

In the past few decades, municipalities have chosen to manage their operations by setting up companies at an accelerating rate. The trend towards incorporation has been encouraged by legislation and by efficiency and profitability targets. Municipal rental housing companies have traditionally been property management companies, but these have recently been converted to limited liability companies. With the transition of municipal corporations to more complex entities, the significance of municipal corporate governance has grown.

Research has traditionally focused on private sector limited liability companies and on publicly traded companies, as well as on their governance. The organizational management and governance of non-commercial and non-profit municipal organizations, as well as on decision making within these organizations, have not been subject to much research. Municipal rental companies can also be placed in this category.

This research is a qualitative, descriptive and interpretative case study that uses a content analysis theory-oriented approach, although interviews also play a quite central role. The material researched includes governance and decision making at rental housing companies, legislation covering rental housing companies, guidance from the Association of Finnish Local and Regional Authorities (Kuntaliitto), ownership and corporate governance documents from the Kouvola city rental housing company, and parliamentary decisions.

The research material shows aspects of agent theory, including the monitoring and control of agents. However, democratic features can also be seen.

On the basis of the research results, there could be further research on the future governance model of the Kouvola rental housing company and its role in implementing housing policy.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Taustaa	2
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet	3
1.3. Tutkimuksen rakenne	3
2. Historiaa, trendejä ja aravan synty	4
2.1. Katsaus historiaan	4
2.2. Vuokrataloyhtiöt	10
2.3. ARA – vuokratalot	13
2.4. Keskeisimmät säädökset	16
2.5. Järjestelmän eri toimijat ja roolit rajoitusten näkökulmasta ARA-järjestelmässä	17
3. Kunta vuokrataloyhtiön omistajana ja kehittäjänä	29
3.1. Omistaja-ohjaus ja omistajapolitiikka	29
3.2. Vuokrataloyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja	33
3.3. Agenttisuhteet, hallituksen tehtävä, roolit ja ohjaus	37
3.4. Päämies-agenttisuhteet kunnassa	38
3.5. Vuokrataloyhtiön johtaminen	41
4. Metodi	46
4.1. Kvalitatiivinen tutkimus	46
4.2. Tutkimusaineiston keruu, analysointi ja tulkinta	49
4.3. Aineiston keruu	49
4.4. Aineiston analysointi	53

5. Yhteenveto ja johtopäätökset	53
5.1. Yhteenveto	53
5.2. Johtopäätökset	56
5.3. Jatkotutkimusehdotukset	57
Lähdeluettelo	59

1. Johdanto

1.1. Taustaa

Kunnalliset vuokrataloyhtiöt ovat muutostrendin keskiössä. Alueelliset erot on suuria ja toimintaympäristö aiheuttaa eri kuntien alueille erilaisia ongelmia. Pääkaupunkiseudulla ja muissa voimakkaissa kasvukeskuksissa keskeinen ongelma on asuntopula. Vastaavasti voimakkaasta muuttotappiosta kärsivien kuntien alueilla on ongelmana aleneva käyttöaste. Kulurakenne ja vuokranmääritys perustuvat aravavuokra-asuntojen vuokrausta määritteleviin lakeihin, joissa keskeisenä tekijänä on ns. omakustannevuokra. Toimintaa on vaikea sopeuttaa alenevien tuottojen suhteessa, koska korko- ja rahoituskulut ovat merkittäviä aravavuokra-asunto tuotannossa. Korkotukilainojen lyhennysohjelmat ovat voimakkaasti takapainotteisia eli usein tuottojen pitäminen budjetoidulla tasolla edellyttäisi voimakasta vuokrien nostoa. Tämä muodostaa vähenevän kysynnän alueilla dilemman, jossa vuokrien nosto aiheuttaisi vain lisää tyhjäkäyntiä.

Aravavuokra-asuntoja koskevaa julkista keskustelua on 2000-luvun ajan dominoinut kaksijakoisuus; liian vähäinen sosiaalisen asumisen tarjonta pääkaupunkiseudulla ja toisaalla kuntien tyhjilleen jääneet, myyntiin tai purettavaksi päätyneet aravavuokra-asunnot. Julkisessa keskustelussa usein sivuutetaan asuntojen tyhjilleen jäämisen taustat viittauksella muuttotappioihin ja keskitytään vaihtamaan tietoja kuntien ratkaisusta ongelmaan. Aravavuokra-asuntojen tyhjenemistä ei ole juurikaan tarkasteltu laajemmin asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismien yhteydessä.

Tarkastelun kohteeksi on valittu kuntien omistamat aravavuokra-asunnot ja yhtiöt. Tyhjiä asuntojen ongelmasta kärsiviä kuntia on paljon ja

vaikutussuhteet aravavuokra-asuntojen vajaakysynnän taustalla ansaitsevat lähemmän tarkastelun. Ongelmat ovat kasaantuneet kuntien omistamille yhtiöille ja kunnille suurten aravaomistusten myötävaikutuksella.

Kunnan rooli asuntopolitiikan toimijana on keskeinen ja tärkeä. Asuminen on hyvinvoinnin tärkeä osa-alue, ja asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen kuuluu kunnan tärkeisiin tehtäviin. Suomessa sosiaalisella asumisella on pitkät perinteet ja kunnalla on velvollisuus luoda alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi. Julkisen vallan velvoitteet kansalaisten asumisen suhteen pohjautuvat Suomen perustuslakiin (731/1999) ja kunnan vastuusta on säädetty laissa asunto-olojen kehittämisestä (919/1985). Myös kuntien oma kiinnostus asuntopolitiikan harjoittamiseen on helppo ymmärtää verotulojen kannalta. Onhan kunnassa asumisella välitön vaikutus kunnan verotulojen kertymiselle. Oletettavasti kunnat harjoittaisivat jonkinlaista asuntopolitiikkaa, vaikka lainsäädäntö ei sitä edellyttäisikään (Mäki-Fränti, P & Laukkanen, T., (2010).

Tyhjiä asuntoja on taustaltaan erilaisissa kunnissa ja maakunnissa. Voidaan näin ollen olettaa ettei ongelmien taustalle ole yleispätevää selittävää seikkaa, vaan myös paikallisia tekijöitä. Monissa kuntien vuokrataloissa tilannetta on pyritty hoitamaan jopa äärimmäisin keinoin. Näistä esimerkkeinä on ns. kiinteistön jättäminen ”koipussiin”. Jättämällä talo tyhjilleen ja peruslämmöt päälle, voidaan saavuttaa hoitomenoissa jopa 40%:n säästö.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen kohteena on kuntien omistamien yhtiöiden tyhjien aravavuokra-asuntojen ongelma ja teemana on nykytilan analysointi. Nämä tekijät pyritään

tunnistamaan tässä laadullisessa tutkimuksessa keskusteluanalyysin kautta, minkä jälkeen osaa niistä verrataan empiirisessä osassa case-tapaukseen. Case tapauksena pohjana on Kouvolan kaupungin omistama vuokrataloyhtiö Kouvolan Asunnot Oy.

Kouvolan kehityspolkua kuvataan empiria osuudessa tarkemmin, samalla pyrkien löytämään selittäviä tekijöitä nykytilalle. Kouvolan Asunnot Oy:n kokonaiskäyttöaste asuntojen osalta on n. 92 %, mikä tarkoittaa liki 350 tyhjillään olevaa asuntoa. Tutkimuksessa halutaan myös löytää eri näkökulmia, miten asuntojen tyhjäkäyntiä voitaisiin tulevaisuudessa vähentää.

Tutkimuskysymykset voidaan esittää seuraavasti:

- miten vuokrataloyhtiöt ovat organisoituneet?
- toteutuuko yhtiön edun ajaminen strategisessa päätöksenteossa?
- millaisena toimijana vuokrataloyhtiöt nähdään tulevaisuudessa?

Tutkimusongelman asettelu johtaa tarkastelemaan asuntomarkkinoita Suomen näkökulmasta, huomioiden maakuntien erot. Käytännössä Suomen asuntomarkkinat ovat jakautuneet kahteen kategoriaan, toisaalla pääkaupunkiseutu ja muut isot kasvukeskukset, toisaalla maakuntakaupungit jotka kärsivät muuttotappiosta. Suomalaisilla asuntomarkkinoilla keskeisiä tekijöitä on arava ja kunnan omistajuus.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus pohjautuu tieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan, klassisen tutkimuksen periaatteita noudattaen. Johdantoluvussa kuvaan mitä ilmiötä

tutkitaan ja pyrin kuvaamaan joitakin taustatekijöitä sekä olosuhteita kunnallisissa vuokrataloyhtiöissä. Pyrin myös kuvaamaan sitä, miten vuosien saatossa vuokrataloyhtiöiden rooli ja toimintatapa on muuttunut, mikä asettaa vuokrataloyhtiöille aivan uuden toimintaympäristön. Luvun lopussa teen lyhyen katsauksen aikaisempiin tutkimuksiin.

2. Historiaa, trendejä ja aravan synty

2.1. Katsaus historiaan

Ennen toista maailmansotaa valtion asuntopolitiikka oli vähäistä, vielä 1930 – luvulla käytännössä olematonta. Suomessa tapahtui teollistumisen myötä suuri muuttoliike kaupunkiin 1800 – luvun loppupuolen ja 1900 – luvun alkupuolen taitteessa. Suomen muuttoliikkeen myöhäisyys käy ilmi siitä, että samaan aikaan Ruotsin kaupunkiväestön osuus oli jo 25 prosenttia, Norjan 29 prosenttia ja Tanskan 40 prosenttia, vaikka niidenkin kaupungistuminen ja teollistuminen kulki kaukana jäljessä, esimerkiksi Englannista ja Saksasta (Puro et al. (2017)).

Suomessa veturina toimi Helsinki. Hiljaisen kehityksen jälkeen Helsingin nousu kiihtyi ja käytännössä se muuttui neljässä kymmenessä vuodessa 22 000 asukkaan kaupungista yli 100 000 tuhannen asukkaan kaupungiksi. Tämä aiheutti valtavan asuntopulan, ja yksityiset ”talonomistajat” alkoivat rakentaa keskustaan suuria kivitaloja paremmalle väestölle ja työväestölle rakennettiin ns. puuparakkeja. Pääasiassa rakennuttamista tekivät liikemiehet, tehtailijat, kauppiat ja ylemmät virkamiehet. Käytännössä vielä 1930 – luvulla dominoi yksityinen yritteliäisyys.

Poikkeukselliset ajat vaativat kuitenkin myös poikkeuksellisia toimia, sillä maaliskuussa 1940 sovitun Moskovan rauhan päätteeksi valtion oli pikapikaa asutettava yli 400 000 evakkoa. Talvisodan hengessä porvaripiiritkin kokivat, että kansakunnan voimat oli yhdistettävä myös asuntopolitiikassa.

Äärimmäisen kireillä rahamarkkinoilla julkisen vallan oli ryhdyttävä lainoittajaksi, muuten rakennustoiminta uhkasi pysähtyä väestökeskuksissa tyystin. Joulukuussa 1940 eduskunta vahvisti kolme lakia, jotka merkitsivät halpakorkoista ja pitkäaikaista valtion lainaa kolmelle eri asuntomuodolle: omakotitaloille, vähävaraisten lapsiperheiden vuokra-asunnoille sekä asunto-osakeyhtiöille. Vuonna 1944 lainoitettaviin kohteisiin lisättiin vielä ns. pienasuntotalot, joiden rakennettavien vuokra-asuntojen pinta-ala ei saanut ylittää 40 neliometriä (Puro et al. (2017)).

Lain mukaan lainoitettavan asunto-osakeyhtiön saattoi perustaa joko asunnontarvitsijoiden joukko, kunta tai yleishyödyllinen yhtymä. Valtio myönsi asunto-osakeyhtiöille toissijaista lainaa enintään 30 prosenttia rakennuskustannuksista, loput taloyhtiön ja osakkaiden oli kerättävä yksityisiltä rahoituslaitoksilta ja omana pääomana. Tässä vaiheessa laki ei edellyttänyt valitsemaan asukkaita sosiaalisin perustein. Ainoa rajoite oli, että asunnontarvitsijalla ei saanut olla entuudestaan omistusasuntoa. Keinottelun estämiseksi sosiaaliministeriö edellytti, että yhtiöjärjestykseen kirjattiin vuokrausta ja myyntiä koskevia rajoituksia. Mikäli asunnonomistaja halusi myöhemmin myydä asuntonsa jollekin muulle kuin lähisukulaiselle, oli hänen tarjottava sitä ensin taloyhtiön hallitukselle lunastettavaksi (ns. etuosto-oikeus), jolloin yhtiön hallitus määräsi asunnolle lunastushinnan (Puro et al. (2017)). Tällä lunastushinnalla, mikä yleensä perustui

toteutuneeseen myyntihintaan, oli taloyhtiöllä tai sen osakkailla mahdollisuus lunastaa asunto myyjältä.

Heti lain voimaan astumisen jälkeen ryhtyivät yleishyödylliset yhtymät Sato (Sosiaalinen Asuntotuotanto Oy) ja Haka (Helsingin asuntokeskuskunta) paikallisine organisaatioineen töihin. Alkuvuodesta 1941 ne aloittivat yhteensä 19 asunto-osakeyhtiötalon rakennustyöt Helsingissä ja Tampereella. Jatkosodan sytyttyä 1941 rakennushankkeet saatiin vaivoin viety loppuun, eikä sodan aikana uusia työmaita oleellisesti perustettu. (Puro et al. 2017: 87-91)

Jatkosodan päätyttyä väki alkoi pakkautua kaupunkeihin. Ensimmäiset maaltamuuton kiihtymisestä on nähtävissä 1940 – luvun loppupuolella. Siinä missä maaseudun välikulu kasvoi noin 35 000 asukkaalla, tuli väestökeskuksiin 400 000 asukasta lisää. Asuntokeskusten viranomaisten kortistoissa oli 30 000 asuntoa hakevaa perhettä, todellisuudessa paljon enemmän. Luku on siinä mielessä matala, että sillä muita kuin perheellisiä ei hyväksytty virallisiin asunnon tarvitsijoihin.

1950 – luvun alkuun tultaessa rakennustoiminnan pullonkaulaksi oli muodostunut nimenomaan pääomapula. Niukkojen rahavarojen lisäksi oli kyse myös siitä, että rahalaitokset pitivät asuntorakentamista huonosti tuottavana sijoituskohteena. (Puro et al. 2017: 112 – 119) Pääomien lisäksi valtiolta kaivattiin 1950 – luvulla määrätietoisempaan otetta asuntopoliittista otetta. Vähitellen kokonaisvaltaiselle asuntopoliitiikan kehittämiseksi alkoi löytyä poliittista tahtoa ja Väestöliiton aktiivisuudella, johtajanaan Heikki von Hertzen käänne saatiin aikaiseksi.

Lakien nojalla (aravalait säädettiin 29.3.1949) perustettiin Aravaksi nimetty asuntotuotantotoimikunta, viralliselta nimeltään Asuntorakennustuotannon valtuuskunta. Aravan tehtävänä oli myöntää pitkäaikaisia ja halpakorkoisia lainoja yleishyödyllisiksi määriteltyyn asuntorakentamiseen väestökeskuksissa. Arava aloitti toiminnan 1949 kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisuudessa. Alun perin Aravasta tehtiin väliaikainen toimielin, koska lakia säädettäessä arvioitiin, että asuntopula helpottaisi 1953 ja Arava voitaisiin tarpeettomana lakkauttaa. Koska oli tarve saada kaikki voimat lievittämään asuntopulaa, ei ”yleishyödyllisyyttä” määritelty sen mukaan kuka rakensi, vaan mitä ja kuinka paljon rakennettiin (Puro et al. (2017). Aravalaina saattoi olla maksimissaan 40 prosenttia kiinteistön rakentamiskustannuksista, 40 prosenttia tuli hakea yksityisiltä rahoituslaitoksilta ja loput tuli maksaa omista säästöistä tai otettava henkilökohtaisena pankkilainana. Kivisissä kerrostaloissa laina-aika oli 45 vuotta sen myöntämisestä. Ilman tätä valtion pääomaa olisi rakentamistuotanto jäänyt vaatimattomalle tasolle, sillä vuosikymmenen ajan Aravan lainoittamien asuntojen osuus oli yli puolet asuntokeskusten asuntotuotannosta.

Kuten sodan jälkeen, 1960 – luvulla toi rakennemuutos asuntopolitiikan jälleen puheenaiheeksi valtakunnallisella tasolla, nyt sosiaalipoliittisena kysymyksenä. Etenkin kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista oli huutava pula. Vilkkaasta rakennustoiminnasta huolimatta oli asuntotuotantoa vaikea saada vastaamaan maalta kaupunkiin suuntautuvaa muutto-aaltoa. Tämä heijastui alivuokralaissuhteiden yleistymisenä ja epätyytyttävänä asumisena (vrt. päättäjien ajatusta 1950 – luvulla, että markkinat hoitaisivat

asuntopulan). Asuntokysymystä tarkasteli valtiovallan asettama talousneuvosto. Asuntopoliittiset toimenpiteet olivat neuvoston mielestä avainasemassa, mikäli haluttiin lisätä työvoiman liikkuvuutta. Samaan johtopäätökseen tuli valtioneuvoston asettamat asuntopoliittinen komitea ja Aravan uudistamiskomitea. Kun rakennusteollisuus asettui samalle kannalle, todettiin että paras tae täysimittaiselle tuotannolle oli suhdanteista vapaa ja mahdollisimman pitkäjänteinen valtion rahoitus.

Komiteoiden esitysten pohjalta perustettiin vuonna 1966 asuntohallitus, jonka tehtäviin kuului lainoitustoiminnan lisäksi asuntopoliitiikan pitkántähtäimen suunnittelu ja ohjaus. Samana vuonna säädettiin asuntotuotantolaki, joka muutosten jälkeen astui voimaan 1.7.1968.

Asuntopoliittisen komitean esityksen pohjalta laadittiin kunnianhimoinen tuotanto – ohjelma. Sen pohjalta oli tarkoituksena rakentaa puolen miljoonan uuden asunnon tuotanto seuraavalla kymmenvuotiskaudella 1966 – 1975. Nämä lait ja asuntohallituksen perustaminen merkitsivät tilapäisen valtion lainoitustoiminnan vakinaistamista ja sen laajentamista (Puro et al. (2017). Näin luotiin edellytyksen aravatuotannon kasvattamiseen, huomioiden sosiaaliset tarkoitukset.

Tämä muutti valtion lainoituksen painopistettä arava vuokra-asuntojen puolelle. Niinpä koko arava tuotannosta vuokra-asuntojen osuus nousi 1970 – luvulla 50 prosenttiin, kun se vielä 1960 – luvulla oli 30 prosenttia arava asuntojen kokonaistuotannosta. Tätä oli perusteltu paitsi sosiaalipoliittisista myös työvoimapolitiittisista syistä. Vuokra-asuntojen tarjonta edisti ja mahdollisti tehokkaimmin työvoiman liikkuvuutta.

Huomattava osa 1970 – luvulla rakennetuista aravavuokra-asunnoista oli joko työsuhdeasuntoja (isommat yritykset ja valtion yhtiöt) tai kaupunkien vuokra-asuntoja. Merkittäviksi vuokra-asuntojen rakennuttajiksi nousivat vuonna 1969 perustettu vasemmistotaustainen VVO sekä vastaavasti porvarillisten piirien vuotta myöhemmin perustama Vatro (Puro et al. (2017). Nämä molemmat rakennuttivat vuokra-asuntoja kunnille ja yrityksille, mutta myös omaan omistukseensa. Arava tuotanto voi hyvin ja asuntopolitiikassa ei ollut pulaa rahasta. Kun koko maata koskeva vuokrasäännöstely tuli voimaan 1968, aiheutti se vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen supistumisen. Valtiovallan asettama puolen miljoonan asunnon tuotanto toteutui vuosina 1966 – 1975. Nyanssina voisi todeta 1974 olleen rakentamisen varsinainen hullu vuosi, jolloin valmistui ennätyselliset 73 000 uutta asuntoa. Väestömäärään suhteutettuna tämä oli jopa kansainvälisesti huipputasoa. Näistä asunnoista puolet oli valtion lainoittamia.

Nykyiseen muotoon perustettiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) mikä on Suomen ympäristöministeriön hallintoalaan kuuluva virasto. ARA vastaa valtion asuntopolitiikan toimeenpanosta ja valvonnasta.

ARAN tehtäviin kuuluu asumiseen ja rakentamiseen liittyvien avustuksien, tukien ja takauksien myöntäminen. Lisäksi ARA ohjaa ja valvoo ARA-asuntokannan käyttöä sekä on mukana asumisen kehittämiseen ja asuntomarkkinoiden asiantuntijuuteen liittyvissä hankkeissa. ARAn toiminta-ajatuksena on edistää ekologisesti kestävä, laadukasta ja kohtuuhintaista asumista (www.ara.fi, ARAn strategia).

2.2. Vuokrataloyhtiöt

Alun perin kuntien vuokrataloyhtiöt on perustettu sosiaalista vuokraustoimintaa harjoittaviksi yhtiöiksi, jotka vuokraavat asuntoja arava- ja korkotukilakien edellyttämien käyttö- ja luovutusrajoitusten mukaisesti. Niiden omistajille eli kunnalle maksamaa osinkoa tai muuta tuottoa rajoittavat lakeihin sisältyvät tuoton tuloutusta koskevat rajoitukset. Kunnan omistaman vuokrataloyhtiön tärkeimpiä tavoitteita on tarjota kunnan asukkaille monipuolisesti kohtuuhintaisia asuntoja (ARA 2013a).

Kunnallisen vuokrataloyhtiön tehtäviin kuuluu asuntotuotannon ylläpitäminen, kohtuuhintaisen asumisen edistäminen ja kuntalaisten asunnon tarpeen täyttäminen. Lisäksi kunnan tulee sosiaalihuoltolain nojalla huolehtia palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä niille henkilöille, jotka eivät omin voimin pysty asumistaan järjestämään. Vuokrataloyhtiöt eivät pyri tuottamaan omistajilleen voittoa, vaan tuotot mitoitetaan kiinteistöstä aiheutuvien kulujen mukaan. Tätä kutsutaan ns. omakustannevuokraksi.

(Nieminen, Riikka (2007), Pro Gradu – tutkielma). Vuokratalojen käyttöasteiden aleneminen aiheuttaa omistajille vuokra-tappioita menetettyjen vuokrien muodossa ja ns. korjausvelan kasvua.

Tasaussäännön mukaisesti, vuokrat voidaan tasata ARA-kannan kesken.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tyhjänäolo sisältyy

vuokranmääritykseen eli vuokrattuun kantaan. Sen siirtäminen vuokraan ei matalan käyttöasteen kohteissa ei ole täysin mahdollista, koska se aiheuttaisi vuokrattujen asuntojen vuokraan kohtuuttoman korotuksen.

Näin korjausvelkaa alkaa syntyä, kun kiinteistö tai kiinteistöt eivät pysty

toteuttamaan pitkän tähtäimen korjaussuunnitelmia (Tuomas Hirvonen, Pirstoutuneen organisaation toiminnanohjaus – Kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat johtamisen haasteena, Pro Gradu – tutkielma, 2016) .

Liiketoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden (mitä vuokrataloyhtiötkin pääsääntöisesti ovat nykytilassa) toiminnan onnistumisen mittarina on pidetty sijoitetuille varoille saatua tuottoa. Vuokrataloyhtiöt poikkeavat tästä hyvinkin voimakkaasti, niitä koskevan lainsäädännön ja toiminnan luonteen vuoksi muista osakeyhtiöistä (sosiaalinen asuttaminen). Sen sijaan vuokrataloyhtiöiden toiminnan menestyksellisyyden mittaamista varten on kehitetty toisia mittareita. (Hiltunen 2008: 10) Näitä mittareita ovat muun muassa erilaiset tilinpäätöksen analysointiohjelmat ja raportointisovellukset, mm. SART (Tuomas Hirvonen, (2016) Pro Gradu – tutkielma, 2016).

Kuntaomisteisten yhtiöiden lukumäärä on ollut viime vuosina melkoisessa kasvussa. Niiden toimialat ovat levinneet mm. energiatuotannon, työterveyshuollon, kiinteistöhoidon, turvallisuuden, siivouksen ja ruokahuollon palveluihin. Osaksi ilmiötä selittää EU – tason lakimuutokset, mutta osaksi kuntien halu yhtiöittää toimintojaan. Kuntien vuokrataloyhtiöistä suurin osa on osakeyhtiömuotoisia ja osa on kiinteistöosakeyhtiömuodossa. (Valkama 2009: 50) Vuokra-asuntoja voivat omistaa ja omistavat myös säätiöt, jotka ovat usein erityisryhmille kohdennettuja, esimerkiksi tuki- tai tuettua palveluasuntoja ylläpitäviä

säätiöitä. Näistä suurin ja tunnetuin on Y-säätiö, jolla on omistuksessaan noin 16 650 asuntoa (syyskuu 2018).

Kunnallinen osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain (624/2006) puitteissa erillisenä oikeushenkilönä, näin myös vuokrataloyhtiöt. Juridisesti yhtiön toimiva hallitus tekee päätökset ilman kunnan vahvistusta. Tytäryhtiöiden ohjaus tapahtuu pääosin välillisesti tai kunta voi konserniohjeistuksella halutessaan linjata päätöksentekoa. Yhtiön hallitus valitaan yhtiökokouksessa, mutta käytännössä kunta eli omistaja toimii tässä vahvistajana. Monissa kunnissa hallitus on täysin poliittisin perustein valittu ja joissakin yhtiöissä asiantuntemusta on täydennetty asiantuntijajäsenillä. Tämä on kumminkin vain melko pienessä osassa, mikä ilmeni haastatteluissa. Päätöksenteon kannalta myös ylin päättävä elin on yhtiökokous, missä kunta voi ohjata päätöksentekoa. Yhtiökokouksissa kuntaa edustaa usein talous- ja rahoitusjohtaja tai kunnanjohtaja. (Meklin 2005: 81; Hiltunen 2008: 15)

Tärkeimpiä vuokrataloyhtiöitä koskevia lakeja ovat kuntalaki, osakeyhtiölaki, asunto-osakeyhtiölaki ja rahoitusmuodon mukaan joko aravalaki, aravarajoituslaki sekä korkotulilaki. Kaiken kaikkiaan erilaisia vuokrataloyhtiöiden hallinnossa huomioon otettavia lakeja ja asetuksia on yli 50 kappaletta (Nieminen, Riikka (2007), Pro Gradu – tutkielma).

Vuokrataloyhtiöissä noudatetaan myös lakia yhteishallinnosta vuokrataloissa (649/1990). Sitä sovelletaan kaikissa käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisissa aravavuokrataloissa ja 1.1.2002 jälkeen rahoitetuissa ja rakennetuissa korkotukivuokrataloissa (ARA 2008: 3,5) Yhteishallinto tarkoittaa, että asukkaat pääsevät osallistumaan yhtiön

hallintoon ja yhtiön hallitukseen valitaan jäsen tai jäseniä asukkaiden nimeämistä ehdokkaista (Tuomas Hirvonen, (2016) Pro Gradu – tutkielma).

Osakeyhtiön toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja ja tilintarkastusyhteisö. Suurimmissa yhtiöissä voi olla lisäksi hallintoneuvosto, mikä on melko harvinaista (joissakin energiayhtiöissä näitä on). Ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiökokous jota seuraavat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Juridisesti kunta käyttää omistajan päätösvaltaansa yhtiötä sitovasti vain yhtiökokouksessa. Varsinaisesti yhtiön hallinnosta vastaavat hallitus ja toimitusjohtaja. Hallituksella on ns. yleisvastuu yhtiön hallinnon ja varainhoidon valvonnasta sekä strategian luomisesta (Hiltunen 2008: 10, Osakeyhtiölaki.) Koska tutkin työssäni vuokratotaloyhtiöisen organisoitumista, on syytä tarkastella sen hallinnon toimintaperiaatteita hiukan tarkemmin.

2.3. ARA – vuokratilat

Yhteiskunnalliset murrokset ja tuotantotuen tarve

Suomessa perustuslaki ei turvaa kansalaisille oikeutta asuntoon eli se ei ole perustuslaillinen oikeus. Kansalaisella ei ole tavallisen lain nojalla yksilöllistä subjektiivista oikeutta asuntoon, mutta eräissä erityislaeissa on kunnalle säädetty velvollisuus järjestää laissa mainittuihin erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asuminen. Julkisen vallan tehtävänä ei ole tuottaa asuntoja eikä harjoittaa asuntojen vuokraustoimintaa. Kuntien tai kuntayhtymien omistamat ARA-talot ja -asunnot ovat kunkin kunnan päättäjien oma arvovalinta ja poliittinen ratkaisu, eikä siis valtion kunnalle säätämä tehtävä. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan *julkisen vallan tehtävänä on*

edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asuntomarkkinoihin valtiovalta on puuttunut yhteiskunnallisissa murroksissa tai poikkeustilanteissa. Edellisen kerran tällainen tilanne on ollut sotien jälkeen, 1940 – luvun loppupuolella. Siirtoväen asuttaminen sekä työvoiman kysyntä asutuskeskuksissa olivat perusteina vuonna 1949 tilapäiseksi luodulle tuotantotuella eli aravalle. Asuntojen tarve ei kuitenkaan kadonnut, joten heti 1950-luvulla arava säädettiin pysyväksi. Suurten ikäluokkien itsenäistyminen ylläpiti asuntojen tarvetta. Aluksi aravalainojen avulla tuotettiin eniten omistusasuntoja, mukaan lukien omakotitalot. Vuokra-aravalainojen tarve kasvoi erityisesti 1960-luvulla, kun elinkeinorakenne muuttui voimakkaasti. Maalta muutettiin isoina massoina kaupunkeihin, joissa oli tarjolla työtä teollisuudessa ja muillakin sektoreilla. Tämä muuttoliike maalta kaupunkeihin oli peruste rakentaa vuokratalovaltaisia kaupunkilähiöitä. (Juntto 1990.)

Aravalaina oli suosittu jopa neljän vuosikymmenen ajan. Suljettujen rahamarkkinoiden vuoksi tämä oli liki ainoa vaihtoehto rahoittaa asuntotuotanto, mikäli omia varoja tai omaisuutta ei ollut. Rahoitusmarkkinoiden vapautuessa 1980-luvulla, alkoi aravalaina vähin erin menettää kilpailuetuaan pitkäaikaisena ja halpakorkoisena rahoitusmuotona. Osasyynä oli myös aravalainoihin liittyvät ehdot, joita oli mm. lainaehtoissa ja rakentamisessa yleensä. Aravalainojen kehitys on kuvattu seuraavassa taulukossa 1, mihin on koottu eri ajanjaksoina aravalainoitettujen, tavallisiin aravavuokrataloihin sisältyneiden asuntojen määrät. Taulukosta ilmenee tuotannon hidas liikkeellelähtö, voimistuminen

1970-luvulla, ja hiipuminen 2000-lukua kohti (Mäki-Fränti, P. & Laukkanen, T., (2010).

Vuokra-aravalainoilla lainoitettut tavalliset vuokra-asunnot vuosina 1949–2006					
Ajanjakso	1949–1970	1971–1980	1981–1990	1991–2000	2001–2006
Asunnot /kpl	66 205	113 960	80 854	55 608	9 730

Mukailtu lähteestä: Sosiaalinen asuntotuotanto 2006... taulukko 3a.

Taulukko 1.

Vuokra-aravalainoilla tuotettut yhteensä 326 357 tavallista vuokra-asuntoa jaksoitettuna aikavälille 1949–2006.

Selkeä piikki tuotannossa on havaittavissa aikajaksolla 1971 – 1980.

1990-luvulla talouslama syveni ja omistusasuntotuotanto hiipui kunnissa.

Tuolloin käytännössä ainoat uudisrakennukset ja peruskorjaukset käynnistyivät valtion tuella. Arava- ja korkotukilainoitettulla vuokra-asuntotuotannolla oli merkitystä myös uusien toimialojen syntymisessä, kun työvoimaa oli saatavilla. Kun talous lähti kasvuun, alkoivat pankit kilpailla lainojen koroissa, mikä laski taas aravalainojen suosiota. Vapaaarahoitteisissa kohteissa ei ollut rakentamiselle rajoituksia, mikä näkyi suunnittelussa.

1980-luvulla luotiin myös vuokra-asuntolainojen korkotuki-järjestelmä, jonka tarkoituksena oli aravalainoitusta täydentävänä tukimuotona lisätä asuntojen saatavuutta ja tehostaa olemassa olevan asuntokannan käyttöä.

Nykyisellään kumotun, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) 10 §:ssä oli käyttörajoitusaika lyhyelle ja pitkälle korkotuella.

Vuosina 1994–2001 nk. pitkällä korkotuella tuotettiin noin 36 000 tavallista vuokra-asuntoa. Nk. lyhyellä korkotuella tuotettiin vuosien 1992–1998 aikana noin 10 000 tavallista vuokra-asuntoa. 1990-luvun alussa

korkotukijärjestelmää kehitettiin paitsi asunto- myös työvoimapolitiittisin tavoittein ja lamassa olleen rakentamisen lisäämiseksi (HE 181/2000). Myös korkotuen käyttäminen on vähentynyt (Mäki-Fränti, P. & Laukkanen, T., (2010). Merkittävää on kumminkin, että kaikkiaan eri erityisryhmille tarkoitettut asunnot mukaan lukien, oli vuoden 2008 loppuun mennessä vuokra-aravalainoilla rakennettu 418 000 ja korkotuella 64 000 asuntoa.

2.4. Keskeisimmät säädökset

Voimassa olevat, käyttöä ja luovutusta koskevien rajoitusten osalta keskeiset lait ovat:

- aravalaki (1189/1993)
- aravarajoituslaki (1190/1993)
- laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001), jota tässä työssä myöhemmin nimitetään lyhyesti korkotukilaksi.
- laki vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitettujen asuntojen vapautumisesta käyttörajoituksista (291/2005).

Rajoitukset koskevat eräin ehdoin myös vanhoja kohteita, jotka ovat saaneet julkista rahoitusta ja tukea seuraavien, jo kumottujen lakien nojalla:

- laki asuntolainoista, -takuista ja avustuksista (224/1949),
- laki asutuskeskusten asuntorakennustuotannon tukemisesta valtion varoilla (226/1949)
- asuntotuotantolaki (488/1953)
- asuntotuotantolaki (247/1966)

- laki asuntojen perusparantamisesta (34/1979)
- laki vuokra-asuntolainojen korkotuesta (867/1980)

(ARA julkaisu, asukasvalintaopas arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin, voimassa 1.7.2018 alkaen)

Jäljempänä kuvataan niitä keskeisiä säädöksiä, jotka on tutkimukseni kannalta oleellisia.

Ns. lyhyellä korkotuella tuotetut asunnot eivät varsinaisesti kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Lyhyen korkotuen kohteisiin kohdistuu rajoitus asuntojen pitämisestä vuokra-asuinkäytössä 10 vuoden ajan. Omistaja sai valita asuntoihinsa asukkaat vapaasti ja mainitun ajan jälkeen ne voidaan myydä vapaasti.

2.5. Järjestelmän eri toimijat ja roolit rajoitusten näkökulmasta ARA-järjestelmässä

Eri toimijoilla, kuten esimerkiksi ARA, Valtiokonttori ja kunnat, on toistensa suhteen oikeuksia ja velvollisuuksia. Näistä on olemassa säännökset edellisessä luvussa mainituissa eri laissa ja niiden nojalla annetuissa asetuksissa sekä ohjeistuksessa. Tutkimukseni aiheen näkökulmasta näitä voidaan tarkastella seuraavasti kategorioituna:

Viranomaistoimijat

Eduskunnan lisäksi toimijoina ovat valtioneuvosto, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, ARA ja Valtiokonttori sekä kunnat. Valtion talousarviossa osoitetaan vuosittain myöntämisvaltuus, joka määrittää nykyisin vain korkotukilainoituksen enimmäismäärän. Valtioneuvosto vahvistaa käyttösuunnitelman, jossa valtuus osoitetaan eri tarkoitukseen ja valtion tuelle asetetaan tavoitteet. Tavoitteet ovat vaihdelleet eri tuotantoryhmien välillä, mukailleen yhteiskunnallista tarvetta. ARA on järjestelmässä keskeisin valvova ja toimeenpaneva viranomainen. Se on myöntää lainat vuokratalojen rakentamiseksi, peruskorjaamiseksi ja/tai hankkimiseksi. Se myös hyväksyy tai hylkää vuokra-asuntolainat korkotukilainoiksi voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. ARA päättää myös mahdollisesta asuntojen ja talojen ennen aikaisesta käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista. Tämä voi realisoitua poikkeustapauksissa, missä esim. kantaa pitää sopeuttaa tai korkotukilaina on jo jokseenkin maksettu. Kohdetta muulle kuin kunnalle luovutettaessa ts. myytäessä ARA nimeää luovutuksen saajan ja määrää luovutuskorvauksen. Kukin kunta vastaa alueensa asuntopolitiikasta, laaditun asuntopolitiikkansa- tai strategian mukaisesti. Talojen käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista koskevissa asioissa kunta antaa lausunnon ARAlle liitteeksi luovutusrajoitushakemukseen. Valtiokonttori valvoo ja hoitaa lainojen maksamista ja takaisinperintää. Vallitsevan käytännön mukaisesti, Valtiokonttorilla on tilaisuus lausua arvionsa esimerkiksi vapautettavaksi haettavan kohteen taloudellisesta tilanteesta. Valtiokonttori valvoo, että vapauttamispäätösten taloudelliset ehdot eli lainojen ja mahdollisten tukien takaisinmaksu sekä valtion vapauttaminen

takausvastuusta tulee hoidetuksi. Useissa tapauksissa Valtiokonttorin lainat ovat konvertoitu esimerkiksi rahoituslaitosten lainalla. Kohde ei vapaudu rajoituksista ennen kuin mainitut ehdot täyttyvät. Ympäristöministeriöllä ja sen alaisella ARAlla, Valtiokonttorilla ja kunnalla on oikeus ohjata ja valvoa lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten noudattamista. Vuokra-aravalainojen ja korkotuen saajat sekä ARA-talojen omistajat aravalainan ja korkotuen saajina ja siten toimijoina ovat

- kunnat ja muut julkisyhteisöt
- ARAn yleishyödyllisiksi nimeämät yhteisöt ja
- sellaiset osakeyhtiöt tai asunto-osakeyhtiöt, joissa jollakin tai joillakin edellisistä on välitön kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettu määräysvalta. (Käsikirja vuokrataloille (2008), Suomen kuntaliitto).

Yleishyödyllisyys kuvataan seuraavassa alaluvussa.

Nykyisin (2018) toimijoina on vielä useita muita ARA-talojen omistajatahoja kun edellisessä luvussa mainitut. Näille myönnetyt päätökset lainasta ja/tai tuesta on tehty aikaisemmin voimassa olleiden säädösten nojalla. Tällaisia omistajia ovat esimerkiksi työsuhdeasuntoja rakennuttaneet yritykset, muut yleishyödyllisiksi hakeutuneet yhtiöt tai laitokset, etujärjestöt, yhdistykset ja säätiöt.

Valtion vuokratalolainan saaja on velkasuhteessa valtioon, kun taas korkotuessa velkasuhde on vuokra-asuntolainan velallisen ja rahoituslaitoksen välinen. Velallinen on velvollinen antamaan edellä mainituille valvojille näiden valvontatehtävässä tarvitsemat tiedot (www.ara.fi, Valtiokonttori)

Korkotukilainan myöntäjät

Korkotukilainojen myöntäjinä toimivat luottolaitokset, vakuutusyhtiöt, eläkelaitokset tai kunnat. Valtion vastuun eli takauksen voimassaolon edellytyksenä on, että lainanmyöntäjä huolehtii lainasta ja sen vakuuksista lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti sekä hyvää pankkitapaa noudattaen. Lainanmyöntäjä on valtion vastuun voimassaoloaikana velvollinen ilmoittamaan lainansaajan maksuviivästyksistä Valtiokonttorille, sen antamien määräysten mukaisesti. Lainanmyöntäjä on velvollinen valvomaan valtion etua ja noudattamaan Valtiokonttorin antamia määräyksiä pakkotäytäntöönpanosta. Akordi tai siihen verrattava muu järjestely taikka korkotukilainan vakuutena olevan omaisuuden vapaaehtoinen rahaksi muuttaminen lainan takaisinperintää vaarantavalla tavalla saadaan tehdä vain Valtiokonttorin suostumuksella. Suunnitteilla on lakimuutos, jolla pyritään ehkäisemään aravalainoitettujen vuokra- ja asumisoikeusyhteisöjen taloudellisia vaikeuksia. Elokuussa 2018 muutos on lausuntokierroksella.

(www.ym.fi)

Yleishyödyllisyys ARA –järjestelmässä

Yleishyödyllisyyden käsite on väljä ja eri alojen säännöksissä yleishyödyllisyys määritellään eri tavoin. Tässä yleishyödyllisyyttä tarkastellaan sellaisena kuin se on ARA -järjestelmässä. Yleishyödyllisyyden edellytykset on kirjattu arava- ja korkotukilakiin. Yhteisön on haettava

yleishyödylliseksi nimeämistä ARAlta, joka päättää asiasta selvitettyään, täyttääkö yhteisö seuraavat yleishyödyllisyyden edellytykset:

- toimialana on rakennuttaa ja hankkia vuokra-asuntoja sekä vuokrata niitä sosiaalisin perustein tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin;
- ilmoittaa asunnot julkisesti haettaviksi;
- omistajalle ei tulouteta muuta kuin sen yhteisöön sijoittamille varoille laskettu kohtuullinen tuotto, jonka laskentaperusteesta ja suuruudesta valtioneuvosto säättää tarkemmin;
- luovuttaa aravarajoituslain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvia asuntoja tai niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita vain asunnossa asuvalle vuokralaiselle taikka yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen; muulle kuin edellä mainituille voidaan asuntoja, osakkeita tai osuuksia luovuttaa, jos kyseisen tyyppisillä vuokra-asunnoilla ei ole kysyntää alueella taikka jos on muu painava syy myydä joitakin niistä;
- järjestää asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden tasaus on mahdollista, eikä järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokraloista vaarantuu;
- ei ota toimialansa ulkopuolisia riskejä;
- sen osakkeet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena. ARA tarkistaa yhteisön taloudellisen tilanteen ja selvittää hakijan mahdollisesti ennestään omistaman ARA-vuokra-asuntokannan, muun varallisuuden ja vastuut. Nimetyn asuntoyhteisön on toimittava yleishyödyllisyyden edellytysten mukaisesti ja ilmoitettava ARAlle etukäteen sellaisista seikoista, joilla

saattaa olla vaikutusta edellytysten täyttymiseen. On hyvä tiedostaa, että yleishyödyllisyysäännökset ovat omistajayhteisöjen koko toimintaa koskevia säännöksiä, toisin kuin kiinteistöjen tai asuntojen kohdekohtaiset rajoitukset. Yleishyödyllisyysvelvoitteet jatkuvat niin kauan, kun yleishyödyllisen yhtiön omistuksessa on kohdekohtaisten rajoitusten alaista omaisuutta. Jonkun kohteen vapautuessa käyttö- ja luovutusrajoituksesta, sitä ei voida luovuttaa ulkopuolisille tai konsernin sisällä toisen yhtiön omistukseen sinä aikana, kun yleishyödyllisen yhtiön omistuksessa on yksikin muu kohde, johon kohdistuu em. rajoituksia. Vuoden 2018 elokuussa yleishyödyllisiksi yhteisöä oli noin 600 kappaletta. ARA ylläpitää rekisteriä yleishyödyllisistä yhteisöistä. (www.ara.fi, Yleishyödylliset yhteisöt)

Rajoitusten sisältö ja vaikutukset käytännössä

Käyttöä koskeva rajoitus

Aravarajoituslaissa tarkoitettua asuntoa on käytettävä vuokra-asuntona. Kunta voi myöntää määräyksestä poikkeuksen, kun lupa koskee vähäistä määrää vuokratalokohteen asunnoista. Kunnan on ennen muutosta ilmoitettava luvasta ARA:lle. Käyttötarkoitusta koskevan määräyksen painavuus näkyy siinä, että muutoshankkeesta tiedon saatuaan ARA voi määrätä maksettavaksi takaisin luvassa tarkoitettua asuntoa vastaavan osan valtion asuntolainasta tai aravalainasta, tai määrätä valtion vapautettavaksi asuntoa koskevasta valtioneuvoksesta, ei kuitenkaan silloin kun asuintiloja muutetaan asukkaiden yhteistiloiksi tai muuhun asukkaiden asumisolosuhteita parantavaan käyttöön. Säännöksen vastainen käyttö on sanktioitu. Omistaja voidaan lääninoikeuden päätöksellä velvoittaa

maksamaan Valtiokonttorille korvaus ajalta, jolloin asunto oli muussa kuin vuokra-asuntokäytössä. Käyttörajoitukseen liittyy asukasvalinta sosiaalisin perustein ja vuokran määrääminen omakustannusperusteisesti. Kohteen rajoituksista vapautumisen tai vapauttamisen jälkeen asukkaat voidaan valita vapaasti ja vuokrasta voidaan sopia samoin kuin vapaarahoitteisten asuntojen vuokrasta. Korkotukilaissa on vastaava käyttöä koskeva säännös. Kunnan myöntämän käyttötarkoituksen muutoksen seurauksena korkotuki voidaan lakkauttaa. Korkotukilaissa ei ole mainintaa korvauksen maksamisesta säännöksen vastaisesta käytöstä. Vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/80) nojalla ennen 1.1.2002 hyväksytyjä korkotukikohteita on käytettävä vuokra-asuntoina joko 10 tai 20 vuoden ajan. Vain 20 vuoden kohteisiin liittyy asukasvalintaa koskevia määräyksiä. (Aravarajoituslaki 1990/1993, www.finlex.fi)

Luovutusta koskeva rajoitus

Aravarajoituslain mukaisesti aravavuokra-asunto tai tällaisen asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet taikka aravavuokratalo tai aravavuokrataloyhtiön osakkeet saadaan luovuttaa

- kunnalle;
- ARAn nimeämälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää vuokra-aravalaina eli kunnan lisäksi muulle julkisyhteisölle ja yleishyödylliseksi nimetylle yhteisölle sekä niiden määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle ja asunto-osakeyhtiölle;
- muulle ARAn nimeämälle luovutuksensaajalle, jonka voidaan katsoa vastaavan

vuokratalon tai osakkeiden luovuttajaa; tai

- sellaiselle ARAn nimeämälle luovutuksensaajalle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen, kun kysymyksessä on aravavuokra-asunto tai aravavuokratalo, johon kohdistuu 10 vuoden jatkorajoitusaika.

Lisäksi omaisuus voidaan luovuttaa laissa määrätyissä pakkotäytäntöönpanotilanteissa. Kunnalla on omaisuuteen lunastusoikeus tietyissä yksityisoikeudellisissa tilanteissa tai oikeushenkilön lakkaamisen johdosta omaisuuden siirtyessä toiselle. Kunnan tulee ilmoittaa ARAlle tietoonsa tulleet luovutukset. Säännösten vastainen luovutus on mitätön. Korkotukilain mukaan korkotukivuokra-asunto tai tällaisen asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet taikka korkotukivuokratalo tai korkotukivuokrataloyhtiön osakkeet saadaan luovuttaa:

- kunnalle; tai
- ARAn nimeämälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää vuokra-asuntojen korkotukilaina eli kunnan lisäksi muulle julkisyhteisölle ja yleishyödylliseksi nimetylle yhteisölle sekä niiden määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle ja asunto-osakeyhtiölle.

Laissa on vastaavat säännökset pakkotäytäntöönpanotilanteista kuin aravarajoituslaissakin. Säännösten vastainen luovutus on mitätön. Vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) nojalla ennen 1.1.2002 hyväksytyihin korkotukikohteisiin ei liity luovutuksensaajaa ja luovutushintaa koskevia säännöksiä. Pitkäaikaisissa 20 vuoden kohteissa korkotuen maksaminen lakkaa ja jo maksettu korkotuki voidaan periä

takaisin, jos uusi omistaja ei täytä korkotuen saajan edellytyksiä. (Laki vuokra-asuntojen korkotuesta 867/1980)

Vuokra-asunnon omaksi lunastamista koskevat rajoitukset

Aravarajoituslain mukainen kohde perustetaan ja rekisteröidään yleensä kiinteistöosakeyhtiöksi tai vuokrataloyhtiön omaksi kustannuspaikaksi, jolloin vuokra-asunnon lunastaminen ei ole mahdollista. Asunnon lunastaminen on mahdollista vain asunto-osakeyhtiössä, jossa jokainen osake tuottaa yksin tai toisten osakkeiden kanssa oikeuden hallita asunto-osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti huoneistoa.

Kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden omistaja tai omistajat yhdessä voivat hakea Valtiokonttorilta hyväksymistä sille, että alkuperäisten rajoitusten aikana yhtiömuoto muutetaan asunto-osakeyhtiöksi. Asunto-osakeyhtiössä vuokralainen voi määrättyjen ehtojen täytyessä lunastaa vuokraamansa asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet, kun asunto on vielä alkuperäisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen. Lunastaminen on mahdollista, kun talon valmistumisesta on kulunut vähintään kaksi vuotta.

Korkotukilain mukaan, ARA voi omistajan hakemuksesta hyväksyä asunto-osakeyhtiömuotoisen kohteen lunastettavaksi haltijalle hyväksyessään lainan korkotukilainaksi. Tämä on mahdollista 1.12.2009 jälkeen hyväksytyissä kohteissa. Lunastetut asunnot vapautuvat kaikista käyttö- ja luovutusrajoituksista.

Rajoitusten voimassaoloajat

ARA-asuntojen ja -talojen käyttöä, luovutusta ja omaksi lunastamista koskevien rajoitusten voimassaoloajat ovat pääpiirteissään seuraavat:

Rajoitusaika laina-ajan pituinen:

- 1.4.1949–30.9.1971 myönnetyt rakentamislainat, joissa laina-aika on 44 vuotta
- 1.10.1971–31.12.1979 lainoitettut kohteet, joissa laina-aika on 24 vuotta
- 1980-luvulta 1990-luvun alkuun a) perusparannuslain nojalla myönnetyt pitkäaikaiset perusparannuslainat, joissa laina-aika on 20 vuotta ja b) asuntotuotantolain mukaiset peruskorjauslainat, joissa laina-aika vaihtelee, mutta on korkeintaan 27 vuotta.
- laina-ajan päätyttyä vielä 10 vuoden jatkorajoitusaika, jos kohteet eivät olleet vapautuneet rajoituksista ennen 1.9.1997.

Rajoitusaika 45 vuotta:

- 1.1.1980 lähtien asuntotuotantolain nojalla myönnetyt rakentamislainat
- 1.1.1994 lähtien aravalain nojalla myönnetyt lainat
- 1.1.2002 lähtien korkotukilain nojalla hyväksytyt lainat.

Rajoitusaika 40 vuotta:

- 1.9.2004 lähtien aravalain nojalla myönnetyt lainat
- 1.9.2004 lähtien korkotukilain nojalla hyväksytyt lainat

Rajoitusaika 30 vuotta:

- 1.1.2007 lähtien korkotukilain nojalla hyväksytyt vuokra-asumisen perusparannuskorkotukilainat

Rajoitusaika 20 vuotta:

- 1.1.1994–31.12.2001 vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) nojalla hyväksytyt ns. pitkäaikaiset korkotukilainat.

Rajoitusaika 10 vuotta:

- 1.8.1992–31.12.1998 vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) nojalla hyväksytyt ns. lyhytaikaiset korkotukilainat.

(Aravarajoituslaki 1990/1993)

Rajoituksista vapautuminen

Aravarajoitus- ja korkotukilain mukaisesti luovutusta ja käyttöä koskevat rajoitukset päättyvät kun edellisessä luvussa rahoitusmuodon mukaiset laina-ajat ovat päättyneet. Kiinteistöviranomaisen poistaa (tai kirjaa) erillisestä hakemuksesta rajoitusmerkinnät kiinteistörekisteristä, kun rajoitusaika on päättynyt.

Rajoituksista vapauttaminen

ARA voi hakemuksesta ja aravarajoituslain oikeuksilla myöntää asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautuksen rajoituksista, mikäli se edistää alueen asuntomarkkinoiden toimivuutta tai ehkäisee asuntojen tyhjänä oloa. Tällä pyritään ehkäisemään tyhjäkäytöstä aiheutuvia

taloudellisia menetyksiä. Vuonna 2004 tehtiin muutos, jolla lyhennettiin vanhimpien kohteiden rajoitusaikaa. Muutoksen jälkeen ARAn on myönnettävä vapautus rajoituksista, kun lainan myöntämisestä on kulunut 35 tai 40 vuotta. Tämän edellytyksenä on, että valtion velat ja muut saatavat maksetaan kokonaan pois ja näin valtio vapautetaan mahdollisista takauksista. Poikkeuksen muodostaa pakkotäytäntöönpanoon joutuneet tai rajoitusakordin saaneet kohteet (esim. yhteisö maksukyvytön ja vakuutena olevat kiinteistöt siirtyvät Valtionkonttorille tai purkuakordi, millä velkoja anteeksiannetaan ja myönnetään avustus kohteen purkamiseen). Ehtojen täyttymisen jälkeen Valtiokonttori on velvollinen ilmoittamaan kiinteistörekisteriin, että rajoitusmerkinnät tulee poistaa. Myös väestörekisterikeskuksen ylläpitämässä maan koko rakennuskannan kattavassa Rakennus- ja huoneistorekisterissä (RHR) on tieto mahdollisesta valtion rahoituksesta tai korkotuesta. Kun kohde vapautuu rajoituksista, tieto siirretään myös väestötietojärjestelmän (VTJ) tietokantaan.

Korkotukilain mukaisesti ARA voi myöntää hakemuksesta, asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautuksen rajoituksista samoin perustein kuin aravarajoituslaissa säädetään. Tämä edellyttää, että rajoituksista vapautettavan asunnon tai kiinteistön osuus korkotukilainasta maksetaan takaisin, tai lainanmyöntäjä vapauttaa valtion omaisuuteen kohdistuvasta takausvastuusta (esimerkiksi kunnan oma takaus lainojen konvertoinneissa). Vapautus on myönnettävä myös, kun laissa määritellyn kohteen korkotukilainan hyväksymisestä on kulunut 40, 20 tai 10 vuotta. Tällöinkin edellytetään samoja ehtoja lainasta ja takauksesta, kuin rajoituksista vapauduttuessa. Vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitettujen asuntojen

vapautumisesta käyttörajoituksista on annettu laki 13.5.2005/291. Tämä antaa mahdollisuuden myös vanhan korkotukilain (867/1980) nojalla hyväksytyjen kohteiden käyttörajoituksesta vapauttamisen. Lain nojalla ARA voi myös myöntää hakemuksesta, asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautuksen käyttörajoituksista, jos se edistää alueen asuntomarkkinoiden toimivuutta tai ehkäisee asuntojen vajaakäyttöä sekä tästä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä, taikka muusta erityisestä syystä. Korkotukilaina on maksettava takaisin, korkotuki lakkaa ja valtio vapautuu takausvastuusta. Vapautumiselle asetettujen ehtojen täyttymisen jälkeen merkinnät rekistereihin hoituvat kuten edellä aravarajoituslain mukaisten kohteiden osalta. (Laki vuokratalolainojen vuokraehtojen muuttamisesta annetun lain §5:n muuttamisesta, 542/2000)

3. Kunta vuokrataloyhtiön omistajana ja kehittäjänä

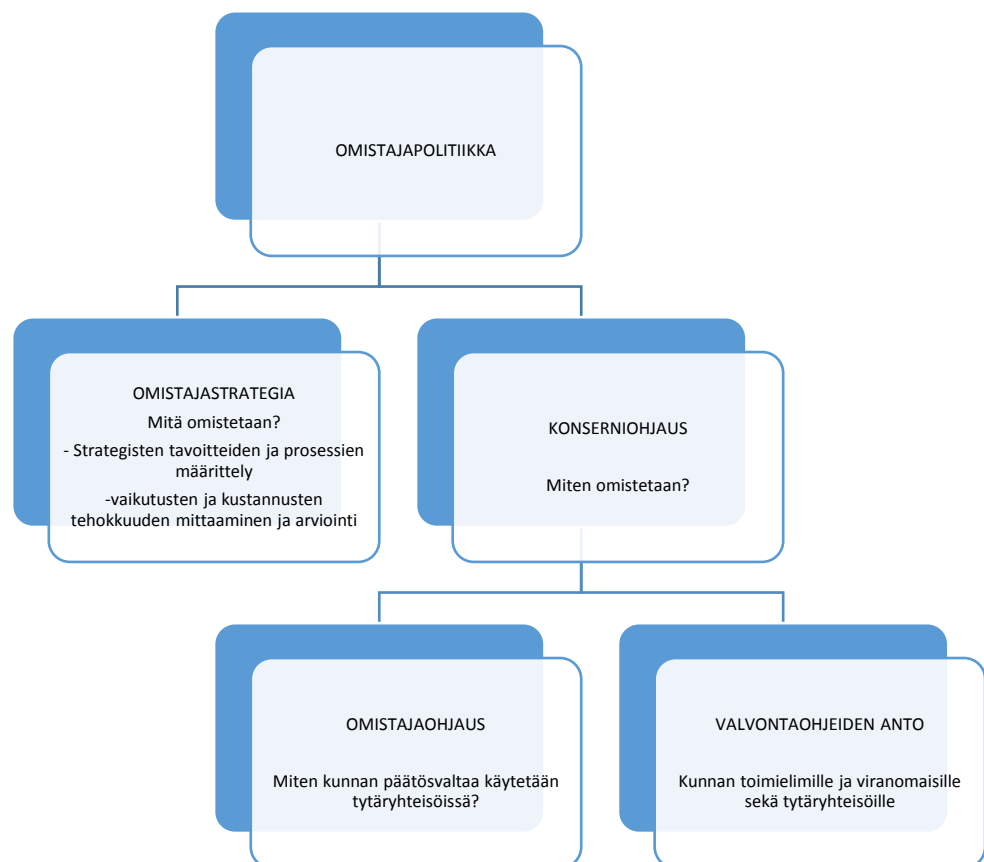
3.1. Omistaja-ohjaus ja omistajapolitiikka

Kuntien omistajapoliittiset linjaukset ohjaavat kuntien omaisuuden käyttöä ja omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa, keskeisempänä konserniohje. Linjaukset on tarkoitettu ohjeiksi kunnan henkilöstölle, luottamushenkilöille sekä tytäryhteisöille päätöksenteon pohjaksi. Linjausten tarkoituksena on taata menestykseläs toiminta, päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja pääoman käytön tehokkuus. Omistajapoliittisen toiminnan lähtökohtina tulisi olla erilaiset kehittämis- ja kehittymistavoitteet, strategiat sekä arviot toimintaympäristön tai megatrendien muutoksista (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma). Strategiat ovat tärkeä osa kuntakonsernin ohjausta ja johtamista. Omistajapoliittisten linjausten tulisi

tukea ja vahvistaa myös laajemman kuntastrategian toteutumista. Kunnan omistajapolitiikka ja sen jatkuva arviointi on osa kunnan strategista johtamista (Meklin & Martikainen 2003: 54, Kuntaliitto)

Kuntien pääoman tehokasta käyttöä varten Kuntaliitto suosittelee, että kunnat vahvistaisivat itsellensä omistajapolitiittiset linjaukset ohjaamaan päätöksentekoa (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma). Näin onkin tehty useissa kunnissa.

Omistajapolitiikka voidaan jakaa Kuntaliiton mallin mukaan omistajastrategiaan, konserniohjaukseen ja valvontaohjeiden antoon. Alla olevassa kaaviossa on kuvattu, miten kunta käyttää päätösvaltaa tytäryhtiöissä (kuvio 1, seuraava sivu)

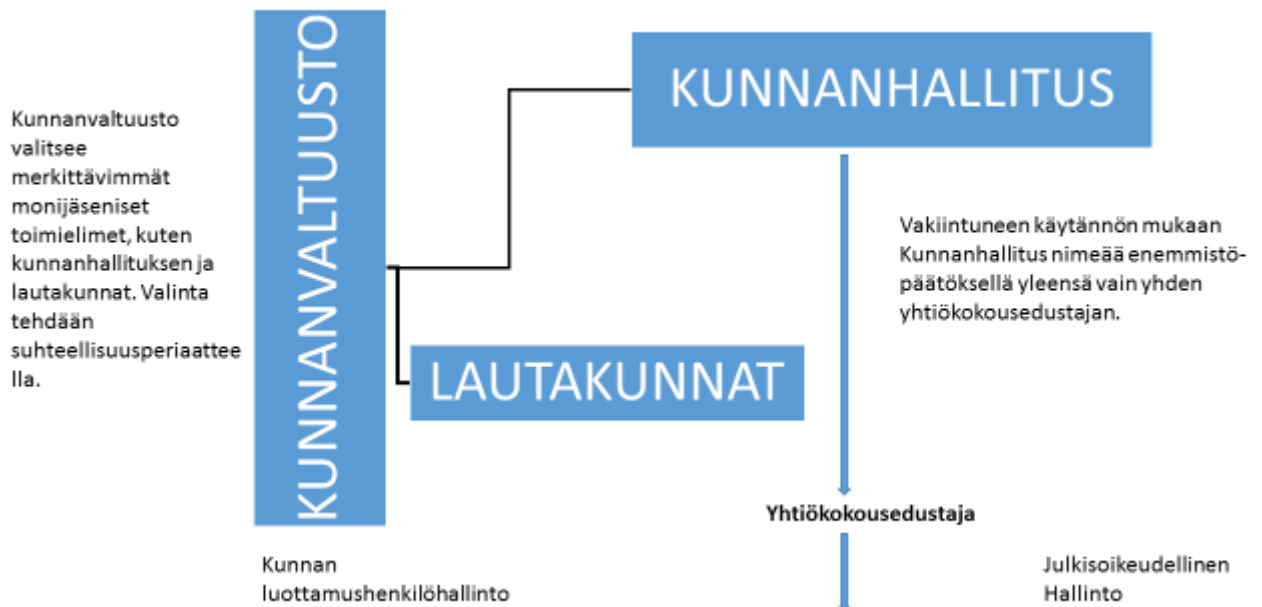


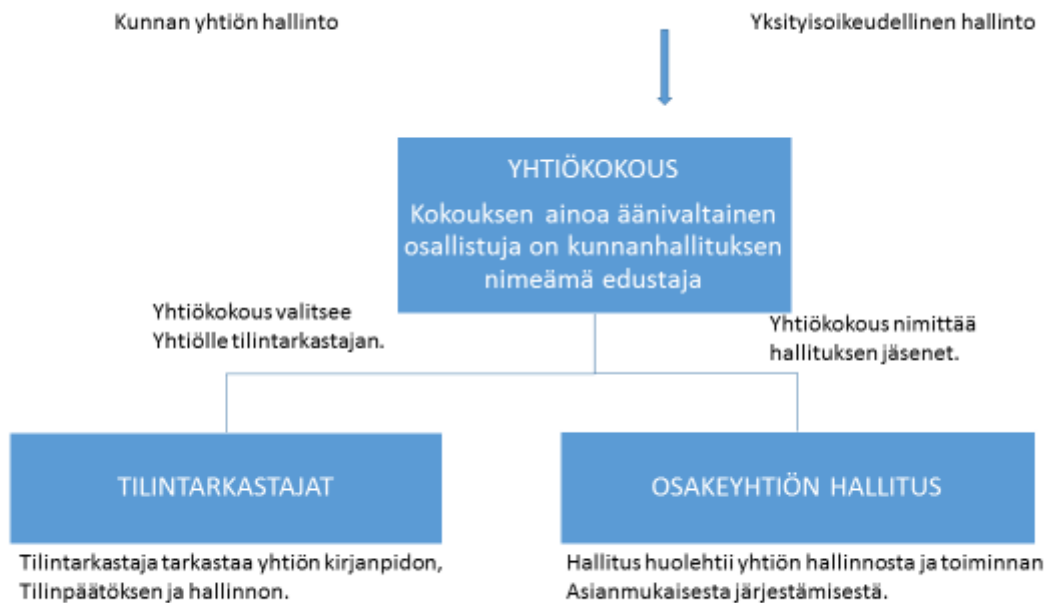
Kuvio 1. Omistajapolitiikka (Kuntaliitto 2005a: 9)

Omistajaohjauksella tarkoitetaan kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Yritysten omistajaohjauksesta on kiinnostuttu viime aikoina niin sanottujen portfolio-omistajien määrän kasvun takia, jolloin yrityksiä yritetään kehittää mahdollisimman paljon voittoa tuottaviksi. Voidaan myös todeta, että julkissektorin näkökulmasta kuntakonsernin toimintaan on etsitty yhä tehokkaampia ja sujuvampia tapoja toimia, niukkenevien resurssien ja lisääntyneiden velvoitteiden myötä. Anttiroiko toteaa, että yritysmäisten ja markkinaehtoisten vaihtoehtoisten palvelutuotantojen, kuten yhtiöittämisen, yleistymisen takana on pyrkimys kustannustehokkuuden lisäämiseen ja palvelun laadun parantamiseen. Myös Kuntalain (410/2015) muutokset ovat osaltaan pakottamaan kunnat yhtiöittämään joitakin tuottamia palvelujaan, jopa vastoin tahtoaan.

Omistajaohjauksella päätetään miten kunnan päätösvaltaa käytetään kuntakonsernin yhtiöissä. Se on yksi tavoista, jolla omistajapolitiikka viedään käytäntöön. Maanoson (2007) mukaan oikealla tavalla toteutettu omistajaohjaus ei puutu operatiiviseen johtamiseen, vaan se tarkoittaa omistajan intressien valvomista strategisella tasolla. Kunnanvaltuusto hyväksyy omistajapoliittiset linjaukset ja kunnan ylin johto eli valtuusto ja hallitus määrittelevät tavoitteet ja valitsevat operatiivisesta toiminnasta vastaavat organisaatioiden toimielimet. Nämä toimielimet, kuten konserniyhtiön toimitusjohtaja, järjestävät käytännön toiminnan siten, että tavoitteet saavutetaan. Omistajaohjaus toteutuu myös yhtiökokouksissa, missä kaupunki ainoana omistajana voi päättää omien intressiensä mukaisesti, joskus jopa vastoin yhtiön etua (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma).

Tytäryhtiöiden hallituksen valinta on kenties näkyvin omistajaohjauksen muoto ja hallitusta valittaessa olisikin suotavaa käyttää valintaperusteen asiantuntevuutta, mitä myös uusi kuntalaki korostaa. Kuitenkin nykykäytännön mukaisesti, hallitukset valitaan usein kuntavaalien jälkeen ja paikat jakautuvat vaalimenestyksen perusteella. Kunnanhallituksen (ja kunnanhallituksen konsernijaoksen) tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen toimintaa ja päätöksentekoa koko konsernin tavoitteita ja etua silmällä pitäen. Kunnanhallituksen tehtävänä on näin ollen ohjeiden antaminen kuntaa yhtiössä edustaville henkilöille (Hiltunen 2008: 11-12). Kunnanvaltuuston tehtävänä on määrittää kuntaomistajan tahto ja omistajapolitiikka. Valtuuston valta onkin luonteeltaan enemmän poliittista kuin juridista (Nieminen, Riikka (2007), Pro Gradu – tutkielma). Alla oleva (kuvio 2) kuvaa kunnan hallinnon ohjausta:





Kuvio 2. Kunnan hallinnon ohjaus (Anttiroiko 2007: 233.)

3.2. Vuokrataloyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja

Osakeyhtiön toimielimiä ovat yhtiökokous, toimitusjohtaja ja tilintarkastaja (tilintarkastusyhteisö). Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa ja vastaa yhtiön kirjanpidon lainmukaisuudesta sekä käytännössä myös henkilöstöstä. Toimitusjohtaja vastaa myös yhtiön operatiivisesta toiminnasta, yleisen toimivaltansa puitteissa. Hallituksen ja toimitusjohtajan nitoutuvat toisiinsa. Osakeyhtiölaki korostaa hallituksen merkitystä vuokrataloyhtiön (ja muiden yhtiöiden) asioiden hoidossa, mutta käytännössä yhtiön menestys ja asioiden hoidon onnistuminen riippuu suuresti toimitusjohtajasta (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma). Onnistunut toimitusjohtajan valinta on edellytys, jotta yhtiön toiminta ja kunnan sekä vuokrataloyhtiön yhteistyö on hedelmällistä.

Vastuun yhtiön toiminnasta kantaa aina toimitusjohtaja ja yhtiön hallitus (ns. yleisvastuu). Hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja eivät vapaudu vastuusta vetoamalla kunnalta saatuihin ohjeisiin, vaan vastaavat päätöksistään osakeyhtiölain mukaisesti viime kädessä omalla omaisuudellaan. Vaikka lait ja ohjeet eivät sido oikeudellisesti yhtiön toimitusjohtajaa ja hallitusta neuvottelemaan kunnan kanssa, on hyvän hallintotavan mukaista, että asioista neuvotellaan ja niihin pyritään löytämään yhteinen ratkaisu. Yleensä hallituksen pääasiallinen velvollisuus on valvoa toimitusjohtajaa.

Hallitus huolehtii yhtiön hallinnon ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Tytäryhtiön hallitus on lisäksi vastuussa yhtiön menestymisestä tai tappiollisesta toiminnasta, koska hallituksen tehtävänä on valvoa, että yhtiön varoja ei menetetä. Hallituksen toimitusjohtajan näkemys on siis oiva tapa saada tietoa, miten yhtiön menestys on pyritty varmistamaan (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma). Hallitus hyväksyy yhtiön budjetin (talousarvion) ja valvoo sen toteutumista. Hyvin toimivan vuokrataloyhtiön hallituksen tulisi osata määritellä yhtiön tarkoitus, arvot ja strategia. (Hiltunen 2008: 10-12).

Hallituksen ja toimitusjohtajan on osattava ennakoida suhdannemuutoksia, kuten kunnan vuokratalojen käyttötarvetta ja mahdollisia muuttoliikeitä. Lisäksi yhtiön strategian tulee tukea kunnan muiden ohjelmia, kuten kuntastrategiaa, asuntostrategiaa ja asunto-ohjelmia. Vuokrataloyhtiön toiminnassa tärkeintä on toimintaan liittyvien riskien hallinta. Tätä tukee asianmukainen ja laadittu riskienhallintasuunnitelma- ja politiikka. (Hiltunen 2008: 11.) Varsinaisesta yhtiön strategian valmistelusta vastaa yhtiön toimiva johto, minkä hyväksyy hallitus.

Toimiessaan tytäryhteisön hallituksessa kunnan edustajina hallituksen jäsenet ovat velvollisia noudattamaan kuntakonsernin määräyksiä ja ovat myös poliittisessa vastuussa konserniohjeiden noudattamisesta.

Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhtiön valvontaa koskevien ohjeiden antamista sekä seurantaa. Kunta nimittää omistajana tytäryhtiönsä hallituksen ja mikäli tytäryhteisö ei noudata konserniohjeita, voi kunta erottaa yhtiön hallituksen ja vaihtaa toimitusjohtajan omistajavaltaa käyttäen, yhtiökokouksen kautta (Tuomas Hirvonen, (2016) Pro Gradu – tutkielma).

Vuokrataloyhtiön on kumminkin noudatettava osakeyhtiölakia (624/2006), jonka perusteella yhtiön hallitus tekee päätökset ilman kunnan erillistä viranhaltija tai toimielinvahvistusta. Toimivaltasuhteet emokunnan ja sen tytäryhtiöiden välillä ovatkin usein vähintäänkin sekavat, eivätkä varmasti johda parhaisiin kahden toimijan välisiin synergiaetuihin. Tämä havainto on havaittavissa kunnan sijainnista tai toimintaympäristöstä riippumatta.

Yleensä hallituksen jäsenet koostuvat kunnan omistamissa vuokrataloyhtiöissä luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista, pääosin kumminkin luottamushenkilöistä. Kokoonpanot vaihtelevat kunnittain ja joissakin kunnissa on pelkästään viranhaltijoita ja joissakin luottamushenkilöitä. Kouvolan vuokrataloyhtiössä hallitus koostuu luottamushenkilöistä kokonaisuudessaan. Laki yhteishallinnosta vuokrataloissa antaa asukkaille oikeuden nimetä asukasedustajansa yhtiön hallitukseen, mutta aina tätä oikeutta ei käytetä. (Hiltunen 2008: 11.)

Tytäryhtiöissä omistajaa edustavien henkilöiden valinta tapahtuu virallisesti ja osakeyhtiölain mukaisesti osakeyhtiön yhtiökokouksessa. Käytännössä järjestöt sopivat kuntavaalien jälkeisissä neuvotteluissaan hallituspaikat ja ne esitetään konserniohjaukselle. Edustajien ohjeistus on konsernin strategian toteutumiseen liittyvää omistajaohjausta tytäryhteisöjen hallinnossa. Paunin mukaan (2012b) kuntien hallintoelinten kokoonpanoja valittaessa tulisi huolehtia siitä, että asianomaisella on riittävä kyseisen toimialan asiantuntemus sekä yleistä talous- ja liiketoimintaosaamista (Tuomas Hirvonen, (2016) Pro Gradu – tutkielma). Tätä on korostettu myös Kuntalaissa (410/2015) ja Kouvolan kohdalla myös uudessa konserniohjeessa. Sinne on kirjattu jopa hallitusehdokkaan velvoite toimittaa esim. Curriculum Vitae (ansioluettelo) riittävästä osaamisesta. On kumminkin vaikeaa arvioida, miten tämmöiset vaatimukset täyttyvät, erityisesti pienissä kunnissa. On myös yleistä, että vuokrataloyhtiöiden hallituspaikat eivät ole kovin haluttuja, mikä voi karsia asiantuntevuutta (Tuomas Hirvonen, (2016) Pro Gradu – tutkielma).

Valitettavan usein tytäryhtiöt koetaan melko kaukaisiksi emokunnasta. Yhtiöt toimivat melko itsenäisesti, tahtomattaan tai omasta halusta. Tämä rajoittaa tehokasta ja avointa strategista viestintä ja vuorovaikutusta omistajaohjauksen kanssa. Kun aina kunnanhallitukseen ei pidä konserniohjeista kiinni kovin tiukasti, muodostuu konsernin eri tahojen välille jännitteitä ja jopa osaoptimoinnin tunnusmerkit täyttyvät. Tytäryhtiöiden johtamista voidaan organisoida monin eri tavoin. Perinteisesti konsernin yhtiöitä ei ole koottu kokonaisuudeksi, vaan jokainen yhtiö on suoraan kunnanhallituksen alainen yksikkö ja vastaa omasta strategiastaan.

3.3. Agenttisuhteet, hallituksen tehtävä, roolit ja ohjaus

Päämies-agenttiteoria on yksi taloustieteen sovelletuimmista teorioista organisaation toimivalta- ja vastuusuhteiden tutkimiseen. Päämiehen ja agentin välinen suhde on yleensä sopimusperusteinen, missä päämies (esim. kunta tai yhtiö) valitsee agentin (viranhaltija tai toimi) ja antaa tälle tehtävän korvausta vastaan (Suomen Kuntaliitto 1993, 13;25). Agentti on toiminnastaan tilivelvollinen päämiehelle ja agentin odotetaan toimivan päämiehen edun mukaisesti.

Päämies-agenttiteorian kolme yleistä ominaispiirrettä on tiedon epätäydellisyys, tavoitteiden ristiriitaisuus agentin ja päämiehen välillä ja päämiehen rajoittunut tai puutteellinen tietoisuus agentin toiminnasta ja niiden perusteista. Informaation epätäydellisyydellä tarkoitetaan tilannetta, missä päämiehen ja agentin tietoisuus asiasta tai asioista ei ole yhdenmukaista. Tämä voi selittyä jommankumman puutteellisesta tiedottamisesta tai eri tarkoitusperistä. Eri tarkoitusperistä tapahtuvaa toimintaa nimitetään moraalikadon tilanteeksi eli moral hazard.

Moraalikadolla tarkoitetaan tilannetta, missä agentin toiminta muuttuu kun sopimus on tehty, eikä päämies pysty puutteellisen informaation vuoksi valvomaan agentin toimintaa. Agentilta puuttuu moraalikadon tilanteessa kannustin toimia tehokkaasti (Nieminen, Riikka (2007), Pro Gradu – tutkielma). Yleisimmin moraalikadolla tarkoitetaan taloustieteissä mitä tahansa tilannetta, mikä syntyy osapuolten intressien ristiriitaisuudesta.

Wiberg & Salosen mukaan (Wiberg & Salonen 1991) ja Rossin (Ross 1973, 138) tutkimuksissa nousee se, että päämiehen ja agentin välinen

informaatio ei ole täydellistä (Nieminen, Riikka (2007), Pro Gradu – tutkielma). Täydellisen informaation tilanteessa vallitsisi pareto – tehokkuus eli kenenkään asemaa ei voida parantaa, huonontamatta jonkun muun asemaa. Ross nostaa esiin seikan, että päämiehen ongelmaksi usein nouseekin agentin valvonta. Päämies pyrkii valvomaan toimintakykynsä rajoissa agentin toimintaa, mutta käytännössä esim. kuntasektorilla kuntalaisen valvontamahdollisuudet on rajalliset. Tässä korostuukin kuntakonsernien sisäisten prosessien hyvä hallinnointitapa, sekä valvonta ja riskienhallinta.

Valtion laitosten ja virastojen sekä kuntien tehtävänä on hoitaa yhteiskunnan kannalta tärkeitä tehtäviä. Ongelmaksi saattaa muodostua omistamisen ja vallan pirstoutumisen tilanteessa se, miten johto saadaan sitoutettua asiakkaiden tai kuntalaisten etujen edistämiseen. Johdon ja omistajien välille voi syntyä eturistiriitoja eli tavoitteiden ainakin osittainen eroaminen, mikä onkin päämies-agenttiteorian ydin (Mattila 2006, 1).

3.4. Päämies-agenttisuhteet kunnassa

Julkishallinnon toiminta voidaan määrittää päämies-agenttisuhteiden ketjuksi (Wieberg & Salonen 1991, 152). Kuntien hallinnossa ja demokraattisessa päätöksenteossa kuntalaiset toimivat eräänlaisina päämiehinä kun he äänestävät edustajansa kunnanvaltuustoon. Tässä luottamustoimessa valtuutetut toimivat agentin roolissa ja äänestäjät päämiehen roolissa. Kunnanvaltuuston edustajat agentteina ovat tilivelvollisia kuntalaisille eli päämiehilleen. Tämä voidaankin rinnastaa eräänlaiseksi valtapeliksi, jossa poliitikot kilpailevat vallastaan ja äänestäjät

puolestaan pystyvät vaikuttamaan uudelleenvalintaan. Onnistuessaan pelin, valtuutettu tulee valituksi uudelleen valtuustoon.

Kunnallishallinnon toimijoiden ja muidenkin poliittisten toimijoiden välisille vuorovaikutussuhteille on ominaista ainakin osittain toisistaan poikkeavat edut, tavoitteet tai mielenkiinnon kohteet, sekä ainakin osittainen tiedon epätäydellisyys. Kunnallishallinnon päämies-agenttisuhteissa esiintyykin teorian edellä esitetyt ominaispiirteet eli ainakin osittainen tiedon epätäydellisyys, osittaiset ristiriidat ja tavoitteet päämiehen ja agentin välillä sekä päämiehen rajoittunut tietoisuus agentin toiminnasta ja perusteista (Tanttari, Kati (2017) Pro Gradu - tutkielma)

Kunnanhallinnossa omistaja on kuntalaiset eli he ovat myös kunnan järjestämien palveluiden asiakkaita, joiden valvonta – ja osallistumismahdollisuudet kunnanvaltuustoon nähden ovat melko pienet. Kunnan johtamisessa onkin olennaista toimintaympäristön tilan, sen muutoksien ja asiakkaiden tarpeiden tulkitseminen oikein. Kuntalaisen yhtenä vaikuttamis- ja osallistumiskanavana toimii nykyisin erilaiset kuntalais- ja asiakaspalautejärjestelmät sekä keskustelutilaisuudet. Kunnanvaltuuston tulee kuntalain 27 § mukaan huolehtia siitä, että *kunnan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan* (Kuntalaki 410/2015).

Besley on tutkinut julkisen sektorin poliittisia päämies-agenttisuhteita ja hänen mukaansa näiden suhteiden avainpiirteitä ovat epävarmuus, äänestyksellä saavutetun tehtävän säilyttämisen motiivit, tilivelvollisuus sekä menneisyyteen perustuva äänestäminen. Epävarmuudella Besley tarkoittaa, että äänestäjille kohdennettu tiedottaminen voi olla puutteellista

ja näin ollen epätäydellisen tai ristiriitaisen informaation tilanne syntyy. Agenttisuhteen ongelmallisuutta kuvaa äänestyksen avulla valittujen edustajien saavuttama asema ja heidän intressinä saavutetun aseman säilyttäminen. Tämä voi johtaa poikkeamiin päämiehen ja agentin välisissä tavoitteissa. Valtuuston edustajien tavoittellessa uudelleen valintaa, voi tällaisessa tilanteessa päämiehen ja agentin tavoitteet poiketa toisistaan (Nieminen, Riikka (2007), Pro Gradu – tutkielma).

Tilivelvollisuus ei julkisella sektorilla agenttisuhteissa ei aina toimi täydellisesti, sillä sitä mahdollisesti rajoittaa valtuutetun sitoutuminen poliittiseen puolueensa tai muuhun hänen sidosryhmään. Tämä voi rajoittaa valtuutetun toimintaa ja samalla tilivelvollisuutta. Hän ei toimi oman asemansa ja tahtonsa tavalla, vaan sitä rajoittaa puolueen tai sidosryhmän tavoitteisiin sitoutuminen. Menneisyyteen perustuvan äänestyksen ydin on se, että äänestäjät asettavat vallanhaltijat tilille toimistaan. Tämä edellyttää tiedonjakamista äänestäjille, jotka antavat äänensä menneistä tapahtumista perustuvaan tietoon perustuen ja tulevaisuudessa toivotun käyttäytymisen valossa (Besley 2006, 102-108).

Tutkimuskohteen näkökulmasta tarkasteltuna voidaan päämies-agenttisuhteena tarkastella kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen (sekä sen jaostojen) välistä suhdetta. Kunnanvaltuusto voi ja pystyy kuntalain 14§:n mukaisesti siirtämään kuntalaisilta saamaa valtaa muille toimielimille ja viranhaltijoille kaupungin johtosäännön avulla.

Kaupunginvaltuusto on siirtänyt kaupunginhallitukselle (ja sen konsernijaostolle) vastuun omistajaohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä sen osana myös riskienhallinnasta. Kaupunginhallitus on agenttina

tiedonantovelvollinen päämiehelleen eli valtuustolle annetun toimivallan toteutumisesta. Kaupunginhallitus on kaupunginvaltuuston alainen ja velvollinen raportoimaan valtuustolle.

3.5. Vuokrataloyhtiön johtaminen

Strategiassa ja strategisessa johtamisessa on kyse organisaation menestymisen ja selviytymisen kannalta olennaisista asioista ja valinnoista sekä tulevaisuudenkuvasta. Strategisen johtamisen tulisi tarjota kokonaisnäkemys ja työkalut, miten toiminnot pidetään ja pysyvät koordinoituina. Ympäristöministeriön (2011: 3) mukaan vuokrataloyhtiöiden toiminnan kannalta on olennaista, että suunnitelmallista omistajuutta ja kuntien asuntostrategioita kehitetään. Haastatteluissa sain selville, mitä keinoja hyväksikäyttäen vuokrataloyhtiöiden toiminnanohjausta ja hallintoa on käytetty päämäärän saavuttamiseksi. Näiden avulla uskon löytäväni vastauksen, millaisilla strategioilla vuokrataloyhtiöt ovat pyrkineet varmistamaan selviytymisensä.

Käsitteenä strategia määrittelee tavoitteet, suunnan ja tahtotilan johon organisaatio pyrkii (visio). Strategia sisältää ne valinnat, päätökset ja toimenpiteet, joilla varmistetaan voimavarojen hankinta, kehittäminen tai muuttaminen. (Hannus 2004: 9-14;). Kamenskyn (2008: 19) mukaan strategia on organisaation tietoisesti muotoiltu päätös keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valinnasta muuttuvassa maailmassa. Strategian avulla organisaatio pyrkii hallitsemaan ympäristöään, tai sopeutumaan siihen. Strategian avulla hallitaan ulkoisia ja

sisäisiä tekijöitä sekä niiden välisiä vuorovaikutussuhteita, jotta organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Toisin sanoen strategian avulla pyritään varmistamaan organisaation menestyminen (Tanttari 2017).

Strateginen johtamisen ja laaditun strategian myötävaikutuksella voidaan tehdä päätelmiä ja erilaisia valintoja, millaiset tehtävät ovat organisaation menestymisen kannalta oleellisia ja kriittisiä menestystekijöitä. Erityisen tärkeäksi tämä nousee silloin, kun asiat tai olosuhteet riippuvat monista ja toisiinsa vaikuttavista osista (esim. kuntakonserni). Tällöin strategisen suunnittelun olisi suotavaa olla kommunikoivaa ja kokonaisuuden huomioivaa. (Ansoff 1984: 57)

Strategisesti johdettu organisaatio kykenee muita organisaatioita paremmin koordinoimaan toimintojaan ja samalla rikkomaan raja-aitoja toimijoiden välisessä kanssakäymisessä (Kaplan & Norton 2002: 11-13). Strateginen johtaminen on nähty ainoana vaihtoehtona ohjata kuntakonsernin hallintokuntaorganisaation ulkopuolisia yksiköitä, esimerkiksi yhtiöitä, toimimaan omistajan haluamalla tavalla tai sen asettamien päämäärien saavuttamiseksi. Ohjauksen avulla voidaan ohjata niin poliittisten päämäärien kuin markkinaintressien toteutumista (Maanonen 2007: 82).

Kunnissa strategisen johtamisen merkityksen on nähty lisääntyvän merkittävästi uusien haasteiden, kuten väestössä tapahtuvien muutosten, julkisten palvelujen yksityistämisen ja maailmantalouden muutosten johdosta. Kuntien on pystyttävä reagoimaan näihin haasteisiin nopeasti ja

fokusoitumaan selkeämmin. (Maanonen 2007: 80.) Näin on myös vuokrataloyhtiöiden tapauksissa. Suomen aluepolitiikan perusongelmana on nähty strategioiden pirstoutuminen ja toimenpiteiden huono koordinointi alue- sekä paikallistasolla. Alueellisen toiminnan onnistuminen edellyttää erilaisten intressien nitoutumista yhteisen strategian ympärille. (Sotarauta 1996b: 2). Anttiroiko (2001) on nähnyt kuntien johtamisen haasteiden löytyvän nimenomaan kuntakonsernin strategisesta johtamisesta, osaamisen johtamisesta sekä erilaisten hallintasuhteiden toteuttamisesta. Strategiaa on pidetty toiminnanohjauksen ja sitä kautta myös omistajaohjauksen arvioinnin ytimenä kahdesta näkökulmasta: 1) suorituksen ohjaus- ja arviointijärjestelmät toimivat keskeisessä asemassa kommunikaatio- ja analyysityökaluina strategiaa kehittäessä, 2) järjestelmät ovat olennainen osa strategian toteutuksessa ja seurannassa. (Simons 2000: 16.) Keinot ja toimenpiteet ovat toiminnanohjausta, millä pyritään varmistamaan mahdollisimman hyvin organisaation strategisten tavoitteiden saavuttaminen (Merchant ym. 2003: 4). Omistaja- ja toiminnanohjauksella pyritään siis jalkauttamaan ja ohjaamaan strategiaa kokonaisvaltaisesti (eli holistisesti) kuntakonsernin sisällä. Kuntien erittäin pirstoutunut organisaatio- ja hallintorakenne aiheuttaa strategian ohjaukselle useita haasteita ja käytännön ongelmia.

Strategisen johtamisen on nähty kuitenkin helpottavan organisaatioiden kommunikaatiota, osallistumista, niiden etujen ja arvojen yhteensovittamista. Strategisessa johtamisessa on tärkeää, että organisaatio mukautuu strategiaan ja eri aspektien sekä tulosten seuraaminen sekä niiden yhteensovittaminen (Toikka 2002: 187.) Strategisen johtamisen avulla

voidaan saavuttaa parhaat mahdolliset käytännöt tehdä valintoja, minkä avulla eriytyneistä osista luodaan hallittu kokonaisuus. Haastattelujen avulla pyrin selvittämään niitä omistajaohjauksen seikkoja, jotka ovat ristiriidassa keskenään ja estävät tai jopa vaikeuttavat päätösten ja strategioiden toteuttamisen organisaatiossa.

Strateginen johtaminen liittyy vahvasti kokonaisvaltaisen hallinnan teoriaan, jonka pyrkimyksenä on luoda vahvempaa koherenssia (yhteensopivuutta) hallinnon eri tasojen välille koordinaation avulla. Kommunikaatio, osallistuminen ja toimintojen yhteensovittaminen organisaation eri osien välillä ovat pehmeitä työkaluja, jotka tukevat koordinaation syntymistä (Nieminen Riikka (2007) Pro Gradu – tutkielma). Tässä on kyse pohjimmiltaan siitä, miten tieto saadaan parhaiten kulkemaan kuntakonsernin eri organisaatioiden välillä. Tämä parhaimmillaan tarkoittaa, että vältetään päällekkäisyydet ja intressiristiriidat, minimoidaan konfliktit, jaetaan riskienhallinta ja maksimoidaan tiedonkulku.

Vuokrataloyhtiön sisäiset johtamisjärjestelmät luonnollisesti tukevat sen omaa toimintaa ja strategiaa, mutta ne tulisi olla yhdenmukaisia kaupungin konsernin (emokunnan) strategian kanssa. Yhtiön oma keskipitkätähden strategia arvioidaan yleensä kahden vuoden välein. Aikasykli tuntuu pitkältä, mutta tällä toimialalla nopeat muutokset ovat melko harvinaisia ja vaikuttavat trendit realisoituvat todella hitaasti. Poikkeuksena esim. 2015 turvapaikanhakijoiden suuri määrä, mikä aiheutti monilla alueilla hetkellisen strategisen muutoksen joissakin operaatioissa (esim. kiinteistökannan sopeuttamisessa). Hallinto- ja johtamisjärjestelmät muuttuvat, vastatakseen kuhunkin vallitsevaan tilanteeseen parhaiten sopivalla tavalla. Yleisesti hallinnon uudistaminen ja kehittyminen nähdään

keinona, jolla haetaan vastausta johonkin ongelmaan (Pollitt & Bouckaert 2004: 8). Tutkijat ovat luonnehtineet kunnallishallinnon kehitystä siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvien toimintayksikköjen muodostamia kuntakonserneja (Anttiroiko ym. 2007).

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

Anttiroiko ym. (2007: 164-165) erottavat kunnallishallinnon uudistusten joukosta kolme pääsuuntaa: *deregulation*, eli sääntelyn purkamisen, *desentralisaation* eli hallinnon hajauttamisen sekä *markkinaohjautuvuuden* eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksumisen.

Uudistukset ovat aiheuttaneet, että nykymuotoinen kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei enää perustu ylemmiltä taholta tulevaan suoraan resurssiohjaukseen. Nykyisen ohjauksen sanotaan perustuvan uuteen hallinta-ajatteluun, missä muodostuu erilaisia yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteita eri yhteistyötahojen kanssa. Kuntien vuokrataloyhtiöiden toiminnan ohjauksesta voidaan löytää kaikki kolme edellä mainittua ilmiötä, sillä ne käyttävät osakeyhtiölain mukaisesti itsenäistä päätösvaltaa, toimivat

erillisenä oikeushenkilöinä ja hallinto on hajautettu kuntaemon hallinnosta. Kuten aiemmin on havaittu, vuokrataloyhtiöt eivät ole kuntaemosta täysin itsenäisiä toimijoita (konserniohjaus), mutta niiden toiminnasta on havaittavissa hallinnon uudistuksen vaikutusten pääpiirteet (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma).

4. Metodi

Tutkimustapa

Kuvaan tässä luvussa niitä metodologisia asioita, joiden avulla tutkimus on toteutettu. Metodologialla tarkoitetaan oppijärjestelmää tutkimuksen työvälineistä ja keinoista eli metodeista. Metodeja voivat olla teoria, tutkimusmenetelmät, mallit, keskeiset käsitteet, aineiston keruu- ja analyysitavat sekä argumentointi (Vilkkä 2005: 27.). Voidaankin todeta, että metodi perustelee tutkimuksessa syntynyttä tietoa, kun taas metodologia kysyy, onko tämä perusteluna käytetty menetelmä järkevä (Tuomi & Sarajärvi 2009: 12). Tarkastelen tässä luvussa myös kvalitatiivisen tutkimuksen pääpiirteitä ja kerron miten aineisto on kerätty sekä analysointityön eri vaiheista (Tuomas Hirvonen, Pirstoutuneen organisaation toiminnanohjaus – Kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat johtamisen haasteena, Pro Gradu – tutkielma, 2016).

4.1 Kvalitatiivinen tutkimus

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen avulla pyritään kuvaamaan ilmiötä tai tapahtumaa,

ymmärtämään määrättyjä toimintoja tai antamaan käsiteltävälle ilmiölle teoreettisesti osuva tulkinta (Tuomi & Sarajärvi 2009: 85). Laadullista tutkimusta kuvataan myös kokonaisvaltaiseksi tiedonkeruumenetelmäksi, jossa aineisto kootaan luonnollisista ja todellisista tilanteista. Laadullinen tutkimus suosii ihmistä tiedonkeruun osana sekä laadullisten metodien käyttöä aineiston keräämisessä. Tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä ja tapauksia käsitellään ainutlaatuisina (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 164). Kvalitatiiviset eli laadulliset tutkimustyytit voidaan ryhmitellä tutkimuksen mielenkiinnon kohteen mukaan. Mielenkiinnon kohteena voivat olla Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009: 166) mukaan säännönmukaisuuksien etsiminen, määrättyt kielen piirteet, tekstin ja toiminnan merkityksen havainnoiminen tai reflektio eli asian jäsentäminen tai pohdinta. Tavoitteena on saada läpileikkauskuva vuokrataloyhtiöiden johtamisesta osana kuntakonsernia ja siitä, millä valinnoilla tai eri toimenpiteillä vuokrataloyhtiöiden ydintehtävää on hoidettu. Tutkimuksessa on myös tavoitteena ymmärtää tutkimuskohdetta ja tutkimalla tapauksia saada selville se, mikä kussakin ilmiössä on merkittävää ja mikä toistuu usein tarkasteltaessa ilmiötä yleisemmällä tasolla (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma).

Tutkimus on toteutettu case- eli tapaustutkimuksena, jossa yksittäisestä tapauksesta pyritään tuottamaan yksityiskohtaista tietoa (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007: 185). Tapaustutkimuksen käyttäminen on nähty hyvänä keinona tuottaa tietoisuutta eri ihmisistä, ryhmistä ja organisaatioista. Tapaustutkimuksen avulla voidaan tutkia kokonaisvaltaisesti tosielämän tapahtumia, esimerkiksi organisaation ja johtamisen prosesseja. (Yin 2009: 4.) Tämän tapaustutkimuksen kohteena ovat neljän kunnan

vuokrataloyhtiöt ja niiden rooli palveluntuottajina kaupunkikonsernissa. Tutkimukseen mukaan johtamisen strategiat ilmentävät varsinaista tutkimuskohdetta, eli strategista johtamista vuokrataloyhtiöissä (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu – tutkielma).

Tutkimukseen kuuluu myös teoreettisen tutkimuksen piirteitä. Teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen rajaus ei ole tutkimuksessa selkeä, vaan teoreettisen tutkimuksen aineisto voi olla usein ainakin osittain empiirinen. Teoreettinen tutkimus käsittelee ongelmia, jotka liittyvät tieteenalan teorioihin, näkökulmiin tai käsitteistöön (Uusitalo: 1991: 60). Lähtökohtana on tällöin teoreettinen havaintoni siitä, että kunnan hallintorakenne ja päätöksenteko vaikuttavat keskeisesti vuokrataloyhtiöiden toimintaan ja sen johtamiseen. Analysoin tätä teoriaa aikaisemman saatavilla olleen tutkimuskirjallisuuden avulla, haastatteluilla sekä hyödyntämällä kunnan virallisia ja julkisia aineistoja.

Omassa tutkimuksessani jännitteitä tarjoavat vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat, päätöksenteon moninaisuus ja kunnan sekä tytäryhtiön väliset omistajaohjaussuhteet. Tutkimuksen avulla on mahdollista luoda uusia ideoita tai havaintoja ja teoreettisia mallinnuksia tutkittavasta ilmiöstä. Keskeistä on tehdä tapauksesta ymmärrettävä Tuomas Hirvonen (2016), Pro Gradu - tutkielma). Edellä mainitut seikat puoltavat omaa tutkimustavan valintaani, sillä tarkastelun kohteena olevan ilmiön tutkimisen voi olettaa lisäävän kuntien ymmärrystä vuokrataloyhtiöiden toiminnoista ja tuottavan uutta tietoa siitä, millä tavalla vuokrataloyhtiöiden menestymistä on pyritty varmistamaan, vai onko sitä?

4.2 Tutkimusaineiston keruu, analysointi ja tulkinta

Tutkimus on toteutettu kahden tapauksen tapaustutkimuksena, jossa on käytetty erilaisia tiedonhankintamenetelmiä, kuten kuntien ja vuokrataloyhtiöiden käytettävissä olevia asiakirjoja, tilastoja, virallisia aineistoja, sekä eri organisaatioiden edustajien haastatteluja. Kyse on siis myös pohjimmiltaan teoreettisesta tutkimuksesta ja analysoin sitä, miten vuokrataloyhtiöiden asema ja johtamiskäytännöt sijoittuvat osaksi kuntakonsernin ja yhteiskunnallisten muutosten toimintakenttää. Tutkimuksen analyysivaiheessa on yhdistelty teoreettista viitekehystä ja empiiristä aineistoa toisiinsa abduktiivisen päättelyn kautta eli parhaan mahdollisen saatavilla olevan selityksen menetelmällä (Tuomas Hirvonen (2016), Pro Gradu – tutkielma). Tämän käsitteen loi tieteen filosofi C.S. Peirce 1800 – luvun loppupuolella.

4.3. Aineiston keruu

Laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistoa voidaan kerätä usealla eri tavalla. Yleisimmät aineiston-keruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi sekä dokumentteihin sisältyvän tiedon tutkiminen (Tuomi & Sarajärvi 2009: 71). Yhdeksi case-tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi olen valinnut eri yhtiöiden ja toimijoiden teemahaastattelut, koska sen avulla on mahdollista tutkia kokonaisvaltaisesti yksilön ajatuksia, kokemuksia, tunteita ja uskomuksia (Hirsjärvi & Hume 2011: 48). Haastattelututkimus on hyvä valinta menetelmäksi, koska se on usein ainut keino kerätä merkityksiä ja tulkintoja, joita ihmiset ovat antaneet ilmiöille (Koskinen ym. 2005: 106). Useat tapaustutkimukset käyttävät tietolähteenä

haastattelua, sillä tavallisesti tässä tutkimustavassa keskitytään ihmisiä koskevien asioiden ja käyttäytymisen tutkimiseen (Yin 2009: 108). Hirsjärven ja Hurmeen (2011: 35) mukaan tutkimusmenetelmän valinnassa tulisi kiinnittää huomiota menetelmän tehokkuuteen, tarkkuuteen ja luotettavuuteen. Puolistrukturoidussa haastattelussa kaikille haastateltaville esitetään samat tai melko samat kysymykset samassa järjestyksessä, mutta haastateltavalle ei tarjota valmiita vastausvaihtoja. Teemahaastattelussa haastattelijalla on valmiit aihealueet, joista haastatteluissa keskustellaan. Malli tarjoaa joustavuutta sekä tutkijalle että haastateltavalle (Tuomas Hirvonen (2016) Pro Gradu - tutkielma).

Haastattelumetodin etuna on pidetty erityisesti sen joustavuutta ja monipuolisuutta tiedonkeruussa, sillä haastattelijan on mahdollista esittää kysymyksiä uudelleen, haluamassa järjestyksessä ja oikaista mahdollisia väärinkäsityksiä tai asiavirheitä. On myös todettu haastattelun olevan kallis ja melkoisesti aikaa vaativa aineistonkeruumuoto. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 72-73). Haastattelun negatiivisena puolena on nähty virheet tai erheelliset tiedonlähteet, mitä voi aiheutua haastattelijan tai haastateltavan toimesta (Hirsjärvi & Hume 2011: 35). Lisäksi aineistonkeruuta määrittelee myös tutkimuksen osittain teoreettiset ja empiiriset luonteenpiirteet. Aineistoa kerätään eri tietolähteistä (triangulaatio), kuten esimerkiksi kirjallisuudesta, eri tilastoista, jo tehdyistä tutkimuksista ja kuntien sekä niiden omistamien vuokrataloyhtiöiden haastatteluaineistosta.

Triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten tietolähteiden, menetelmien tai teorioiden yhdistämistä tieteellisessä tutkimuksessa.

Tutkimuksen haastatteluaineisto koostuu omistajan eri organisaatioiden johtohenkilöistä saaduilla aineistolla haastatteluista, mutta myös eri vuokrataloyhtiön toimitusjohtajien haastattelusta.

Haastattelut on toteutettu yksilöhaastatteluina loppuvuodesta 2018. Haastattelun teema-alueet on määritelty etukäteen ja ne on käyty läpi kaikkien haastateltavien kanssa. Luottamuksella on haastattelutilanteessa tärkeä merkitys osana haastattelijan ja haastateltavan välistä vuorovaikutussuhdetta. Luottamukselliseen suhteeseen kuuluu se, että haastateltava tietää haastattelun tarkoituksen ja että haastattelusta saatuja tietoja säilytetään luottamuksellisena. (Ruusuvuori & Tiitula 2005: 41). Lisäksi haastatteluaineiston tärkeitä normeja ovat tunnistettavuuden estäminen (Kuula 2006: 200-201). Haastattelut on nauhoitettu haastateltavien luvalla ja nauhoitukset litteroitu eli kirjoitettu tekstimuotoon aineiston analyysia varten. Aineiston litteroinnissa on huomioitu, että ne vastaavat haastateltavien suullisia lausuntoja tai niitä merkityksiä, joita haastateltavat vastauksissaan antavat (Vilkka 2005: 116).

Tähän tutkimukseen olen haastatellut neljää vuokrataloyhtiön toimitusjohtajaa ja eri kolmea muiden eri organisaatioiden edustajia. He edustavat läpileikkausta Suomesta eli haastateltavat koostuivat eri maakuntien kaupunkien vuokrataloyhtiöiden toimitusjohtajista. Yhteisenä nimittäjänä on pitkä kokemus toimialasta, kahden kohdalla jopa vuosikymmenten ajalta.

4.4. Aineiston analysointi

Tutkimuksen tekoon liittyy kuitenkin myös aineiston analyysi eli löydösten liittäminen aikaisempaan ilmiötä kuvaavaan tietoon. Sisällönanalyysissä kerättyä aineistoa tarkastellaan erotellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien sekä tiivistäen. Sisällönanalyysissä teorian merkitys ja paikka voivat vaihdella tutkimuksen sisällä. Teoria voi toimia tutkimusta ohjaavana tekijänä tai teoriaa itsessään voidaan muodostaa aineistoa analysoimalla.

Sisällönanalyysin avulla pyrin muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyn kuvauksen, jonka avulla tutkimustulokset voidaan kytkeä ilmiön laajempaan kontekstiin ja muihin aihetta käsitteleviin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2004: 97).

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

Tutkimustehtävän kysymyksillä on tarkoitus ohjata tutkimusta olennaisten tietojen löytämiseksi. Tämän jälkeen aineisto klusteroidaan eli ryhmitellään. Sisällöltään samankaltaiset pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään eri alakategorioihin asiakokonaisuutta kuvaavilla käsitteillä. Lopuksi aineisto käsitteellistetään. Näin muodostetut alakategoriat yhdistetään vielä

yläkategorioksi ja niitä kuvaaviksi teoreettisiksi käsitteiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 108- 112, 118).

Tutkimuksessani haastateltavien määrä ei ole lukumääräisesti suuri, mutta uskon sen antavan riittävän tiedon vuokrataloyhtiöiden tutkimuksestani.

4.5. tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa, tulee huomioida kirjallisuuden ja aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen. Haastatteluja on hyödynnetty melko vähäisen asiantuntijamäärän osalta. Haastateltavien valintaan on kumminkin kiinnitetty huomiota ja harkintaa. Haastateltavat edustavat pitkää kokemusta vuokrataloyhtiöiden johtamisesta, jopa useiden vuosikymmenten ajalta. Kirjallisuutta ja aikaisempia tutkimuksia on pyritty hyödyntämään mahdollisimman laaja-alaisesti, jotta tutkimus ei jäisi liian rajalliseksi tai kapea-alaiseksi.

5. Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1. Yhteenveto

Tutkimuksesta käy ilmi, että kuntien vuokratalot toimivat hiukan erikoisessa roolissa markkinoilla. Ne toimivat markkinoilla ja markkinoiden ehdoilla, mutta ARA-asuntojen vuokrataso ja toimintaa säätelevät melko tarkasti useat eri lait. Vuokranmääritys perustuu tarkkaan omakustannevuokraan, mikä aiheuttaa vuokrien joustamattomuuden. Kun lisäksi korkotukilainojen maksusuunnitelmat ovat erittäin takapainoitteisia, muodostuu usein vuokra yli

15 - 20 – vuotta vanhoilla taloilla markkinavuokria korkeammiksi. Tuossa vaiheessa talot alkavat vaatia ensimmäisiä korjaustoimenpiteitä, mutta rahoitusmenot alkavat vasta kulminoitua vuokriin. Tämä ilmiö korostuu maakunnissa, jossa markkinavuokra on huomattavasti matalampi kuin esim. pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudulla ei ongelmaa ole, koska yhtiöt voivat varautua tuleviin korjauksiin ja pääomamenoihin keräämällä ensimmäisenä 10 vuotena 1 euron per neliö kuukaudessa ns. varautumisrahaa (yli 10 vuotta sitten rakennetuilla kiinteistöillä varautuminen saa olla maksimissaan 2 euroa per neliö kuukaudessa).

Korkotukilainoissa on tämän hetken lainsäädännön mukaisesti pohjakorko, joka on suuruudeltaan 2%. Nyt on valmisteilla lakimuutos (HE:n esitys loppuvuonna 2018) on olemassa, jossa pohjakorosta luovuttaisiin. Tuo pohjakorko on huomattavasti korkeampi, kuin mitä lainaa saa vapailta markkinoilta. Niinpä korkotukilainojen kysyntä on romahtanut, pl. erityiskohteet joihin ARA myötää investointiavustusta. Investointiavustus voi kohteen käyttötarkoituksesta riippuen olla 10 – 40%. Asuin talojen osalta avustusta ei myönnetä, mikä yhdessä ARA-säätelyn kanssa on aiheuttanut ARA-kannan voimakkaan pientymisen (vuokrat eivät jousa ja myyntirajoitukset ovat pitkäaikaisia).

Omistajuus ja päätöksenteko

Tutkimuksesta on myös havaittavissa, että vuokrataloyhtiöiden päätöksenteko ja ohjaus on varsin riippuvainen poliittisesta ohjauksesta. Hallitus valitaan käytännössä kaikissa yhtiöissä vaalikaudeksi, poliittisen portfolion mukaisesti. Usein myös puheenjohtajuus siirtyy vaalivoiton saaneelle puolueelle. Tämä voi aiheuttaa yhtiön strategiseen työskentelyyn isojakin muutoksia, koska usein

yhtiöt tahtomattaan joutuvat toteuttamaan vallitsevan ideologian mukaista strategiaa. Omistajaohjaus antaa ja vahvistaa vuotuiset tavoitteet, jotka asetetaan kaupunginhallituksen konsernijaoksessa. Kun poliittiset paikat jakautuvat kaikissa päätäntäelimissä poliittisesti, heijastuu se eittämättä vuokrataloyhtiön hallituksen linjauksiin. Tästä on empiriisessä mielessä monia esimerkkejä, eri puolilta maata. Vuokrataloyhtiöstä tulee osa kaupungin sen hetkistä strategiaa tai taktiikkaa tukeva osatekijä, jossa yhtiön oma etu kärsii tai yhtiölle aiheutuu taloudellisia riskejä. Omistajuus siis toteutuu äänestyskäyttäytymisen mukaisesti, mutta se voi aiheuttaa pitkäjännitteiseen yhtiön kehittymiseen häiriötekijöitä. Myös tästä ilmiöstä on ikäviä esimerkkejä, jopa tapauksia jossa yhtiö on käytännössä jouduttu purkamaan taloudellisesti toimintakyvyttömänä.

Suomessa on käynnissä historian suurin muutos kuntasektorilla, sosiaali—ja terveystalouden SoTe-uudistus. Tämä pienentää emokunnan verotuloja ja toimintaa merkittävästi, mikä on selkeästi luonut jännitteitä koko kuntakonsernin toimintaan. Kunta hakee toimintamallia, mikä on sille täysin uusi. Tässä korostuvat konserniyhtiöiden rooli tulouttaa emokunnalle mahdollisimman paljon tuloja, jotta kunnan oma talous saadaan tasapainoon. Usein se myös aiheuttaa uusia paineita vuokrataloyhtiöille, jotka ovat ajateltu toimimaan 0 – tulosperiaatteella toteuttamassa ainoastaan asuntopolitiikkaa. Tämä voi näkyä jopa vuokrataloyhtiöiden tulevaisissa hallintomalleissa, esim. konsernien muodostamisen muodossa. Jos vuokrataloyhtiöt pilkotaan kannan mukaisesti, rajoituksista vapaisiin ja rajoituksen alaisiin, mahdollistaa se osingonjaon markkinaehtoisien kannan osalta. Tosin, se edellyttää alueen kysynnän ja tarjonnan tasapainoa, jopa tarjonnan pientä puutteellisuutta. Mäin

vuokrataso pystytään pitämään tasolla, mikä mahdollistaa osingonjaon.

Maakunnissa tämä toteutuu erittäin harvoilla alueilla.

5.2. Johtopäätökset

Tutkimuksessa tarkastelin Kouvolan vuokrataloyhtiötä tarkemmin. Kouvolassa yhtiö on saanut toteuttaa omaa strategiaansa melko pitkäjännitteisesti. Koska alue on kärsinyt voimakkaasta muuttotappiosta, on yhtiö valinnut kiinteistökannan sopeuttamisen keskeiseksi etenemistavaksi. Epäkuranttia ja matalan kysynnän alueiden kiinteistöjä on lähdetty purkamaan ja sitä kautta hakemaan kysynnän ja tarjonnan tasapainoa. Strategisesti näin on edetty, mutta vuonna 2016 ja 2018 on havaittavissa voimakasta omistajaohjausta, mikä ei ole tukenut yhtiön strategiaa. Toimenpiteet jotka on omistajaohjauksen kautta tehty, ovat olleet strategisesti yhtiölle riskejä ja taloudellisesti kannattamattomia. Lyhyellä aikavälillä nämä eivät ole aiheuttaneet yhtiölle ylitsepääsemättömiä hankaluuksia, mutta pidemmällä tähtäimellä ne kumuloituvat kassavirtaan ja kannan sopeuttamiseen. Se mitä yhtiö on purkanut, on omistajaohjauksen päätöksenteon kautta jouduttu ostamaan tai rakentamaan lisää. Yhtiön aspektista sopeuttamistoimet eivät ole olleet strategian mukaisia, kunnan konsernin aspektista lainataakka on kasvanut ja emokunnan aspektista hetkellinen alijäämä on saatu tasapainoon. Kokonaisuuden kannalta on vaikea löytää mitään strategisia etuja, mitä kukaan mainittu osapuoli savuttaisi em. toimenpiteillä.

Tutkimuksen aineistoon perehtyessä, havaitsin mielenkiintoisen ilmiön.

Vuokrataloyhtiöiden taseet muodostavat merkittävän osan kuntakonsernin taseesta, mutta sitä ei nähdä varallisuutena. Pikemminkin, se nähdään isona

velkataakan omaavana yksikkönä, jonka varallisuuden kehittymisestä ei oikein pidetä huolta. Tämä ilmiö on epäsuorasti havaittavissa Kouvolassa, mutta myös muissa kunnissa eri puolella Suomea. Haastattelin eri yhtiöiden toimitusjohtajia eri puolelta Suomea ja kaikki vahvistivat ilmiön olemassaolon. Se on todettavissa myös julkisista asiakirjoista, mitä on nähtävissä kunnan kirjaamoissa ja internet – sivuilla.

Vuokrataloyhtiöt ovat siirtyneet vahvasti ammattijohtajien palkkaamiseen yhtiöihin. Tämä siirtää kontrollia enemmän yhtiöiden suuntaan omistajilta, mutta taloudenhoitajateorian mielessä tämä on positiivinen asia.

Kompleksisten yritysten johtaminen vaatii johdolta ammattimaista otetta, poliittisen ohjauksen sijaan. Julkisen sektorin ollessa kyseessä, on tärkeää maksimoida sosiaalinen hyöty ja ammattitaitoinen ja asiantunteva yritysjohto on tässä toimintaa helpottava rakenne. Johtajien nähdään taloudenhoitajateoriassa toimivan organisaation hallituksen kanssa yhteenliittymän, jotta koko organisaation intressit ja pääoma turvataan. Julkisella sektorilla tämä näkemys korostuu, koska puhtaasti taloudelliset seikat eivät ole ainoana ohjaavana toimintaperiaatteena.

5.3. Jatkotutkimusehdotukset

Tutkimus nosti esiin, että yleisellä tasolla vuokrataloyhtiöiden päätöksentekoprosesseja ja niiden toimintaperiaatteita on tutkittu suhteellisen paljon. Tutkimusta olisi tarkoituksenmukaista kohdentaa tätä tutkielmaa tarkemmalle tasolle ja syventyä yhden case toimijan päätöksentekoon ja vuokrataloyhtiön rooliin tulevaisuudessa. Tätä olisi hyvä tarkastella empiiriosuudessa eri aspekteista. Olisi mielenkiintoista nähdä eri

hallintokuntien näkemykset ja odotukset vuokrataloyhtiöille. Nämä hallintokunnat voisivat edustaa kaupunginjohtoa (ylin strateginen ohjaus), omistajaohjausta (talous), kehitysjohtoa elinvoiman strategisesta näkökulmasta ja asumista sekä ympäristöä. Oletamus on, että vuokrataloyhtiön kehittyminen ja rooli näyttäytyy hyvinkin erilaisena, erityisesti poliittisesti.

LÄHTEET

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

Ansoff I. (1984). Strategisen johtamisen käsikirja. Otava. Keuruu.

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

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

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

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

ARA julkaisu, asukasvalintaopas arava- ja kerkotukivuokra-asuntoihin, voimassa 1.7.2018 alkaen. www.ara.fi

Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus (2018). Asuntomarkkinakatsaus, 2014 – 2017. www.ara.fi

Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus. Tietopankki, julkaisut. <http://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Julkaisut>

Bamberg, [Jarkko & Laine, Markus & Jokinen, Pekka](#) (toim.) [2008](#). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus.

Besley, Timothy (2006). Principled Agents? The Political Economy of Good Government. Oxford University Press. Oxford.

Bryson, J.M., (1995). Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. San Francisco. Jossey Bass.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere. Vastapaino.

Hirvonen, Tuomas (2016) Pirstoutuneen organisaation toiminnanohjaus – Kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat johtamisen haasteena, Pro Gradu – tutkielma.

Finlex (2018).

Aravalaki (1189/1993).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931189?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=aravalaki>

Aravarajoituslaki (1190/1993).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931190?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=aravarajoituslaki>

Kirjanpitolaki (1336/1997).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kirjanpitolaki>

Kuntalaki (410/2015).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>

Laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1985/19850919?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20asunto-olojen%20kehitt%C3%A4misest%C3%A4>

Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010604?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20vuokra-asuntojen%20korkotuesta>

Laki vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitettujen asuntojen vapautumisesta käyttörajoituksista (291/2005).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050291?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20vuokra-asuntojen%20korkotuesta>

Laki yhteishallinnosta vuokrataloissa (649/1990)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900649?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20yhteishallinnosta%20vuokrataloissa>

Osakeyhtiölaki (625/2006)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>

Suomen perustuslaki (731/1999).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=suomen%20perustuslaki>

Hannus, J. (2004) Strategisen menestyksen avaimet: tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toiminta-mallit. Protalent Oy, Jyväskylä

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004). Tutki ja kirjoita. 10. painos. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Hiltunen, E: Mynttinen, M. (2005) Kysely asuntoasioista 2005. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2005

Hiltunen, E. (2008) Käsikirja vuokrataloille. Tietoja arava- ja korkotukivuokratalon taloudesta, hallinnosta ja ylläpidosta isännöitsijän ja vuokratalon omistajan käyttöön. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2008.

Hirvonen, Tuomas (2016) Pirstoutuneen organisaation toiminnaohjaus – Kuntien vuokrataloyhtiöiden käyttöasteongelmat johtamisen haasteena. Pro Gradu – tutkielma.

Hjerppe, Reino (1998). Keskustelu julkisen ja yksityisen sektorin työnjaosta. Teoksessa Hjerppe, Reino & Mäkelä, Pekka (toim.) Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT-vuosikirja 1998. J-Paino Oy. Helsinki

Juntto, Anneli: Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja no 50. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1990

Kamensky, M. (2008). Strateginen johtaminen: menestyksen timantti. Helsinki. Talentum. Hämeenlinna. Kariston Kirjapaino.

Karlöf, Bengt (2004). Strategian rakentaminen sisältö ja välineet. Helsinki. Edita Prima Oy.

Kaplan, R., Norton, D. (2002). Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaproessin toteutus. Jyväskylä. Talentum Oy. Gummerrus kirjapaino Oy.

Keskuskauppakamari (2018). Hyvä Hallinnointi ja Corporate Governance.

<https://kauppakamari.fi/markkinat-ja-pelisaannot/hyva-hallinnointi-ja-corporate-governance/>

Kuntaliitto (2015a) Asuntopolitiikka luo asumisen edellytykset – Kuntaliiton asuntopoliittiset linjaukset, taustamuistio.

Kuntaliitto (2015) Uuden sukupolven kuntaliitto 2020 –strategia. Tarkistus vuosille 2015-2016. Kuntaliitto 2015.

Käsikirja vuokrataloille, Suomen kuntaliitto, Multiprint, Helsinki, 2008

Laukkanen, Tuula & Mäki-Fränti, Petri (2010) ARA – vuokratalokanta murroksessa, Ympäristöministeriö

Mattila, Matti (2004). Tehtävänä valvonta. Vapaakappalekirjaston aineisto.

Maanonen, Mari (2007) Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot – tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2007.

Meklin, Pentti (2005) Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamiseen 1996-2003. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 53. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2005.

Meklin, Pentti; Martikainen, Juha-Pekka (2003) Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2003

Meklin, P; Rajala, T; Sinervo, L; Vakkuri, J (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi & Sinervo: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.

Nieminen, Riikka (2007) Kunnallisen liikelaitoksen riskienhallinta case: Tampereen kaupunki. Pro Gradu – tutkielma.

- Nyholm, I; Hollo, H; Cay, S. (2006) Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäministeriön julkaisuja 56/2006. Helsinki, 2006.
- Paloposki, J. (2008) Kunnan vuokratalojen omistajapoliittiset linjaukset. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2008.
- Pauku, O. (2012) Väestöltään vähenevän kunnan asuntokannan tukitoimenpiteiden toimivuus, esimerkkinä Savonlinna. Ympäristöministeriön tutkimuksia 2012.
- Pauni, Markus, Kuntaliiton julkaisut
- Puro, Laura & Nurmi, Esko & Lujanen, Esko (2017). Kansan osake. Suomalaisen asunto-osakeyhtiön vaiheet.
- Saaranen - Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV. Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Verkkojulkaisu
- Tanttari, Kati (2017) Corporate Governance – teoriat kuntien omistajaohjausdokumenteissa. Pro Gradu - tutkielma
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki. Tammi.
- Tuuri, Antti (1998) Linnuille pesänsä, ketuille kolonsa. Salpausselän kirjapaino: Suomen Rakennus-lehti Oy
- Valkama, P. (2009) Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena. Työ- ja elinkeino-ministeriön julkaisuja 12/2009. Helsinki 2009
- Wiberg, Matti & Salonen, Hannu (1991). Poliittiset päämies-agentti vuorovaikutustilanteet. Poliitika vol. 33 nro. 3 - 4 1991 s. 149 – 162.
- Vilka, Hanna. 2005. Tutki ja kehitä. Helsinki. Tammi.
- http://fi.wikipedia.org/wiki/Valtion_asuntorahasto
- Yin, Robert K. 1994: Case study research - design and methods. Thousand Oaks. International Education and Professional Publisher.

Ympäristöministeriö, Internet-sivujen julkaisut. <http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/>