



OULUN YLIOPISTO  
UNIVERSITY of OULU

OULUN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

**Satu Ylönen**

**YHTIÖITTÄMINEN KUNTATALOUDEN TASAPAINOTTAMISKEINONA – CASE  
KUHMON KAUPUNGIN KIINTEISTÖPALVELUT**

Pro gradu -tutkielma

Laskentatoimi

Lokakuu 2015

OULUN YLIOPISTO  
Oulun yliopiston kauppakorkeakoulu

TIIVISTELMÄ OPINNÄYTETYÖSTÄ

Yksikkö Laskentatoimen yksikkö			
Tekijä Satu Ylönen		Työn valvoja Järvinen J, Professori	
Työn nimi Yhtiöittäminen kuntatalouden tasapainottamiskeinona – Case Kuhmon kaupungin kiinteistöpalvelut			
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu	Aika Lokakuu 2015	Sivumäärä 72 sivua, 4 liitettä
Tiivistelmä <p>Tutkielman tavoitteena on selvittää kunnan toimintojen yhtiöittämisen vaikutus kunnan tilikauden tulokseen. Tarkastelun lähtökohtana on kuntalain 2§:ssä määritelty kunnan talouden tasapainottamisvaatimus taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseksi.</p> <p>Esimerkkitapauksena seurattiin Kuhmon kaupungin kiinteistönhallintapalvelujen yhtiöittämisen valmisteluvaihetta. Valmisteluvaiheen tutkimusaineistona olivat Kuhmon kaupunginhallituksen pöytäkirjat liitteineen. Kirjallisuuslähteiden avulla tutkittiin yhtiöittämisen vaikutuksia kunnan tulokseen myös kunnallisen päätöksenteon, omistajaohjauksen ja kuntalaisten saamien palvelujen laadun näkökulmasta.</p> <p>Yhtiöittämisen vaikutukset kunnan tulokseen voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia. Tulokseen vaikuttavat yhtiötetyn toiminnan luonne, kunnan edustajien liiketoimintaosaamisen ja rahoitusosaamisen taso, omistajaohjauksen onnistuminen, toimintaympäristö sekä markkinoilla vallitsevat kilpailuasetelmat ja kuntien toiminnalle asetetut kilpailuneutraliteettivaatimukset. Kertaluonteista ja merkittävää tuottoa voidaan kunnan tulokseen kirjata yhtiöittämisen yhteydessä kunnalta yhtiölle siirtyvän omaisuuden tasearvojen arvostuskirjausten kautta. Pitkäaikaista hyötyä voidaan saavuttaa toiminnan tehostamisella, mikä voidaan toteuttaa myös ilman yhtiöittämistä.</p>			
Asiasanat johtaminen, omistajaohjaus, kilpailuneutraliteetti, omaisuuden tasearvot			
Muita tietoja			

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>KUNTATALOUDEN ERITYISPIIRTEET</b> .....	<b>8</b>
	<b>2.1 Kunnan tehtävät</b> .....	<b>8</b>
	<b>2.2 Vuosikate</b> .....	<b>8</b>
	2.2.1 Toimintakate	9
	2.2.2 Verotulot	10
	2.2.3 Valtionosuudet	10
	2.2.4 Rahoitustuotot ja -kulut	11
	<b>2.3 Kuntatalouden tasapainottaminen</b> .....	<b>13</b>
	2.3.1 Voimavarojen käytön tehostaminen	16
	2.3.2 Kuntien välinen yhteistyö	17
	2.3.3 Kunta- ja palvelurakennemuutos	18
	<b>2.4 Kunta markkinoiden osana</b> .....	<b>20</b>
	2.4.1 Näennäismarkkinat	21
	2.4.2 Kilpailuneutraliteetti	22
	<b>2.5 Palvelutuotannon organisointitavat kuntakonsernissa</b> .....	<b>24</b>
	2.5.1 Tilaaaja-tuottajamalli	26
	2.5.2 Kunnallinen liikelaitos	29
	2.5.3 Yhtiöittäminen	30
	<b>2.6 Omistajaohjaus</b> .....	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>CASE KUHMON KAUPUNGIN KIINTEISTÖPALVELUIDEN YHTEISTYÖN TIIVISTÄMINEN TALOUDEN TASAPAINOTTAMISEN APUVÄLINEENÄ</b> .....	<b>32</b>
	<b>3.1 Taustaa</b> .....	<b>32</b>
	3.1.1 Taloudellinen tila	32

3.1.2	Voimavarojen käytön tehostaminen	33
3.1.3	Kuntien välinen yhteistyö	35
<b>3.2</b>	<b>Projektin vaiheet .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3</b>	<b>Yhtiöittämisprosessi.....</b>	<b>41</b>
3.3.1	Verotus ja rahavirrat	44
3.3.2	Kilpailun vaikutus kustannuksiin	47
<b>4</b>	<b>POHDINTA.....</b>	<b>49</b>
4.1.1	Taloudelliset vaikutukset	49
4.1.2	Johtaminen	52
4.1.3	Omistajaohjaus	53
4.1.4	Henkilöstön asema	55
<b>5</b>	<b>YHTEENVETO .....</b>	<b>57</b>
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>59</b>
 <b>LIITTEET</b>		
Liite 1.	Valtionosuusrahoituksen kokonaisuus .....	65
Liite 2.	Kuhmon kaupunkikonsernin yhteistyön tiivistäminen kiinteistön-huollossa ja isännöinnissä .....	66
Liite 3.	Kuhmon kaupungin kiinteistönhoidon organisoinnin vaihtoehtojen vertailutaulukko .....	68
Liite 4.	Kuhmon kaupungin osakeyhtiömuotoisen kiinteistöpalvelu- keskuksen valmisteluprosessi .....	69

## 1 JOHDANTO

Työskennellessäni Kuhmon kaupungilla talousjohtajana vuosina 2012–2013 sain selvitettäväksi mahdollisen kiinteistöpalvelujen yhtiöittämisen vaikutuksen kuntatalouden tasapainottamisongelmaan. Vuonna 2011 Suomen 336 kunnasta 37 kunnan vuosikate oli negatiivinen eli tulorahoitus ei riittänyt juokseviin menoihin eikä siten myöskään korvausinvestointien poistoihin eikä lainojen lyhennyksiin. Kuntalain mukaan kuntien on laadittava vuosittainen talousarvio ja taloussuunnitelma siten, että kunta pystyy hoitamaan sille määrättyt tehtävät. ”Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää” (KuntaL 2§). Mikäli alijäämää ei saada katettua suunnittelukauden aikana, kunnan on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä ja aikataulusta alijäämä kattamiseksi. Kunnan toimintojen yhtiöittämistä talouden tasapainottamiskeinona tarkastellaan tässä tutkielmassa. Mitkä ovat yhtiöittämisen vaikutukset tilikauden tulokseen ja siten tasapainottamisvaatimuksen mukaisesti taseen tilikausien kertyneeseen ylijäämään tai alijäämään?

Kuhmon kaupungin talouden tasapainottamissuunnitelmassa yhtenä keinona tuotiin esille kiinteistöhallintapalvelujen yhtiöittämisen positiivinen vaikutus tulokseen. Olisiko yhtiöittämisellä todellakin mahdollista kääntää kaupungin taseeseen kertynyttä tilikausien alijäämää positiiviseen suuntaan? Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää kuntien toimintojen yhtiöittämisen vaikutusta kuntatalouden tasapainottamiseen. Case tapauksena tutkitaan Kuhmon kaupunkikonsernin kiinteistöpalvelujen yhtiöittämisen ennakoituja vaikutuksia kaupunkikonsernin toiminnan tulokseen sekä yhtiöittämisen valmisteluprosessia omistajaohjauksen kannalta. Yhtiöittämiseen liittyen on selvitetty myös yhtiötetyn toiminnon roolia markkinoiden osana ja kuntalain pakottavia määräyksiä tiettyjen toimintojen yhtiöittämiseen.

Sinervo (2011) on väitöskirjassaan tutkinut kunnan talouden tasapainoa. Hänen mukaansa kuntien talouden suunnittelua pitkällä tähtäyksellä vaikeuttaa se, että valtion rahoitus ja kuntien hoidettavaksi määrätyt tehtävät perustuvat poliittisiin päätöksiin, joita on vaikea ennakoida. Kunnan kannalta tytäryhtiöiden omistajaohjaus on ratkaisevassa asemassa omaisuuden tuoton kehittämisessä. Ristiriitaa aiheuttaa Vesterisen (2006) mukaan se, että tytäryhtiön tuoton käyttäminen emokunnan hyväksi voi vaikeuttaa tytäryrityksessä liiketaloudellisten kehittämistoimien läpivientiä. Kuntalain ja osakeyhtiölain hallitusvastuuta, yhtiön itsenäisyyttä ja toisaalta kunnallisdemokraattista julkisuutta koskevat vaatimukset ovat vaikeasti sovittavissa yhteen.

Valkama (2004) on tutkinut kilpailuneutraliteetin toteutumista kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Hänen mukaansa yhtiöittäminen lisää kilpailuneutraliteettia, mutta kunnallispoliittinen kontrolli ja tiukka sääntely aiheuttavat vaikeasti eliminoitavia kilpailuhaittoja. Yhtiöitetty toiminta ei ole enää julkisuusperiaatteen piirissä, yhtiö voi vapaasti päättää maksupolitiikastaan ja rahaprosesseja on helpompi mitata. Toisaalta kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa yhtiöitettyyn toimintaan supistuu. Valkaman (2004) mukaan hallituksen jäsenten tulisi toimia ilman ylimääräistä virkavastuuta kilpailuneutraliteetin takaamiseksi. Aiemmin kunnan omana toimintana olleen palvelun yhtiöittäminen vaikuttaa myös uuden yhtiön rahoituskustannuksiin. Tytäryhtiöt ovat hyötäneet sisäisen pankin rahoitusosaamisesta ja palvelumaksujen ja korkokulujen pienentymisestä volyymin ansiosta. Näin on voitu eliminoida yhtiöittämisen aiheuttama mahdollinen rahoituskustannusten kasvu. Vinnari ja Näsi (2008) ovat tutkineet erään suomalaisen kunnan vesilaitoksen yhtiöittämisen vaikutuksia. Tässä esimerkkitapauksessa voitiin kunnan tulokseen kirjata merkittävä kertaluonteinen tuottoerä, kun kunnan taseessa aliarvostetun omaisuuden arvoa saatiin yhtiöittämisen yhteydessä korotettua. Kuhmon kaupungin tapauksessa kiinteä omaisuus päätettiin lähtökohtaisesti jättää emokunnalle, joten tällaisen tuottoerän tulosvaikutusta ei yhtiöittämisprosessissa arvioitu.

Empiirisenä tutkimuskohteena on Kuhmon kaupungin kiinteistönhallintapalvelujen yhtiöittämisprojektin valmisteluvaihe, jossa pyrittiin ennakoimaan yhtiöittämisen tulevia vaikutuksia kiinteistönhallintapalvelujen toiminnan tulokseen ja sitä kautta kaupungin tulokseen ja taseeseen kertyneeseen alijäämään. Valmisteluvaihe on dokumentoitu Kuhmon kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjoihin liitteineen, joita on käytetty lähdeaineistona empiirisessä osassa. Kuhmon kaupungin yhtiöittämisprosessin lähtökohtana oli voimavarojen käytön tehostaminen organisaatiouudistuksen avulla. Organisoititapojen etujen ja haittojen arviointiprosessissa Kuhmon kaupunki lähestyi ongelmaa ensisijaisesti yhtiöittämistä säätelevän lainsäädännön kautta. Yhtiöittämisprosessi ei edennyt suunnitteluvaihetta pidemmälle, joten empiirinen osa ei tuottanut mitattavissa olevaa aineistoa yhtiöittämisen lopullisista vaikutuksista käytännössä. Tässä opinnäytetyössä tasapainottamisen tutkimusongelmaa tarkastellaan aiempien tutkimusten ja esimerkkitapausten valossa. Johtamisen ja omistajaohjauksen vaikutukset yhtiöitetyn toiminnan tulokseen nousivat korostetusti esille kirjallisissa lähteissä. Tutkimuksen tavoitteena on luoda kattava yleiskuva yhtiöittämisen vaikutuksista kunnan talouteen.

Tutkielman toisessa luvussa tarkastellaan kuntatalouden erityispiirteitä. Ensin määritellään kunnan tehtävät ja kuntien rahoituslähteet. Seuraavaksi tarkastellaan kuntatalouden tasapainottamisvaatimuksia, kuntaa markkinoiden osana ja palvelutuotannon järjestämistapoja kuntakonsernissa. Kolmannessa luvussa kuvataan Kuhmon kaupungin kiinteistöpalvelujen yhtiöittämisprosessia ja peilataan sitä aiempiin tutkimustuloksiin. Neljännessä luvussa pohditaan yhtiöittämisen vaikutuksia laaja-alaisesti kuntakonsernin kannalta.

## **2 KUNTATALOUDEN ERITYISPIIRTEET**

### **2.1 Kunnan tehtävät**

Kuntalain 2§:n mukaan kunnan on hoidettava lakimääräiset sekä itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (KuntaL 1995). Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi tuottaa palvelunsa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös ostaa palvelut ulkopuoliselta tuottajalta tai tarjota palveluseleitä, joiden avulla kuntalainen voi itse valita, keneltä palvelun ostaa. Kunnan tarjoamien palvelujen ostotoimintaan liittyvää kilpailutusta säätelee hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista 2007). Kunta voi antaa kilpailutuksen palvelujen käyttäjien tehtäväksi tarjoamalla palveluseleitä. Käyttäjät valitsevat palvelusetelituottajiksi ilmoittautuneiden yritysten joukosta yrityksen, jonka palveluja he haluavat käyttää. Mikäli palvelusetelin arvo on pienempi kuin yrittäjän määrittämä taksa, käyttäjä maksaa itse erotuksen.

### **2.2 Vuosikate**

Kuntatalouden tasapainottamisessa mittarina käytetään emokunnan taseen omaan pääomaan kertynyttä edellisten tilikausien ja tilikauden yhteenlaskettua yli-/alijäämää. Tilikauden tulos muodostuu vuosikatteesta, josta vähennetään poistot ja arvonalentumiset. Vuosikatteeseen sisältyvä toimintakate on yleensä alijäämäinen ja sitä katetaan verotuloilla, valtionosuuksilla ja rahoitustuotoilla. Kun tilikauden tulokseen vaikuttavat mahdolliset varausten ja rahastojen muutokset huomioidaan, saadaan tilikauden ylijäämä tai alijäämä. Tässä osiossa tarkastellaan toimintakatteen, verotulojen, valtionosuuksien ja rahoitustuottojen ja kulujen vaikutusta vuosikatteeseen.



### 2.2.1 Toimintakate

Kunnan toimintatuotot koostuvat myyntituotoista, maksutuotoista, tuista ja avustuksista sekä muista toimintatuotoista. Myyntituotot ovat kunnan ulkopuolisilta saamia vastikkeet kunnan tuottamista suoritteista. Myyntituottoihin lasketaan tulot tavaroista ja palveluista, jotka myydään pääsääntöisesti tuotantokustannuksia vastaavan hintaan. Myyntituottoihin kirjataan myös kunnan liiketoiminnan suoritteista perimät korvaukset kuten esimerkiksi vesi- ja lämpömaksut, vaikka maksut eivät kattaisikaan kustannuksia. Valtion toimeksiannosta tuotetuista suoritteista saadut korvaukset, joita ovat esimerkiksi lomituspalvelujen korvaukset ja pakolaisten toimeentulokorvaukset, kirjataan myös myyntituottoihin.

Maksutuottoja ovat asiakasmaksut ja sellaiset maksut palveluista ja tuotteista, jotka eivät kata tuotantokustannuksia tai joiden hinta määräytyy asiakkaan maksukyvyn mukaan. Maksujen perusteista säädetään yleensä laissa tai asetuksessa. Näitä maksutuottoja ovat esimerkiksi laitoshoidon maksut ja terveyskeskusmaksut.

Muita käyttötalouteen kirjattavia tulolähteitä ovat tuet ja avustukset, esimerkiksi EU-tuet ja työllistämistuet. Kunnat saavat vuokratulot asuntojen, maa- ja vesialueiden sekä koneiden ja laitteiden vuokrauksesta sekä muut toimintatuotot, kuten esimerkiksi käyttöomaisuuden myyntivoitot kirjataan myös toimintatuottoihin.

Kuntien toimintatuotot eivät kata toimintakuluja. Toimintakatteen alijäämäisyys on leimallista kuntien taloudelle. Toimintakatteen alijäämä pyritään kattamaan verotuloilla, valtionosuuksilla ja rahoitustuotoilla. Toimintakatteen alijäämän pienentämiseksi kunta voi lisätä toimintatuottoja tai pyrkiä karsimaan toimintakuluja. Toimintakulujen pienentämisessä yhtenä keinona on toiminnan tehostaminen konsernirakennetta kehittämällä, esimerkiksi yhtiöittämällä kunnan omia toimintoja.

### 2.2.2 Verotulot

Verotulot koostuvat kunnan tuloverosta, kiinteistöverosta sekä kunnan osuudesta yhteisöveron tuottoon. Kunnanvaltuusto päättää vuosittain kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentit. Verotuloista keskimäärin 85% muodostui vuonna 2010 kunnallisverosta, 6% kiinteistöverosta sekä 8% yhteisöveron osuudesta. Verotulojen osuuden vaihtelu on hyvin suuri kuntien välillä. Esimerkiksi Eurajoella, jossa sijaitsee mm. Olkiluodon ydinvoimala, verotulojen osuus kunnan tuloista vuonna 2010 oli 77%, kun se toisessa ääripäässä, Soinin kunnassa oli ainoastaan 18%. Kunnallisveroprosentti on vuonna 2013 keskimäärin 19,38%. Todellinen maksuunpantava kunnallisvero tulee kuitenkin olemaan tätä huomattavasti pienempi. Keskimääräinen efektiivinen veroaste ansiotulosta oli vuonna 2010 vain hieman yli 14%. Kunnallisveroprosentin ja efektiivisen veroasteen välinen ero johtuu verovelvollisille myönnettyistä ansiotulojen verovähennyksistä, joihin yksittäinen kunta ei pysty vaikuttamaan sekä kuntalaisten tulotasosta. (Vuorento 2013)

### 2.2.3 Valtionosuudet

Kuntien käyttötalouden valtionosuus muodostuu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta sekä muun opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta (Liite 1). Kunnan peruspalveluiden valtionosuuden piiriin kuuluvat sosiaalihuolto, terveydenhuolto, esi- ja perusopetus sekä kirjasto, taiteen perusopetus ja yleinen kulttuuritoimi. Valtionosuus tilitetään kunnille tasasuuruksina kuukausierinä ja kunta itse päättää valtionosuuksien käytöstä. Valtionosuusjärjestelmällä tasataan kuntien välisiä kustannus- ja tarve-eroja sekä tulopohjaa. Tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille voidaan myöntää hakemuksesta harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Laskennallisen verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaukselle tasoitetaan kuntien välisiä eroja. Vuonna 2010 tasauslisää maksettiin 265 kunnalle ja tasausvähennystä perittiin 61 kunnalta. Valtionosuuden osuus kuntien tuloista koko kuntasektorilla vaihteli vuonna 2010 Espoon 1%:sta Ranuan 61%:iin. (Vuorento 2013.)

Valtionosuusjärjestelmää ollaan uudistamassa. Valtionosuuden laskennallinen peruste koostuu noin 50 kriteeristä, jotka ovat osittain päällekkäisiä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisesta perusteesta 82% muodostuu kuntalaisten ikärakenteesta ja 10% sairastuvuudesta. Liitteessä 1 on esitetty nykyisen valtionosuuslaskentajärjestelmän rakenne ja laskennallisten kriteerien osuudet. Selvitysmies Arno Miettinen jättää ehdotuksensa järjestelmän yksinkertaistamiseen tähtäävästä uudistamisesta vuoden 2013 loppuun mennessä. Miettisen alustavan ehdotuksen mukaan kriteerien määrä vähenisi noin kymmeneen (Miettinen 2013).

#### 2.2.4 Rahoitustuotot ja -kulut

Kunta rahoittaa tarjoamansa palvelut verotuloilla, käyttötalouden valtionosuuksilla, toimintatuloilla, lainanotolla ja muilla tuloilla, joita ovat esimerkiksi rahoitus- ja sijoitus- tai käyttöomaisuuden myyntitulot. Verotulojen osuus kunnan kokonaistuloista oli vuonna 2011 koko maassa keskimäärin 46%. Valtionosuuksista kertyi keskimäärin 18% kuntien tuloista ja toimintatuotoista 27%. Lainoilla rahoitettiin keskimäärin 5% toiminnasta. Muista tuotoista kertyi runsaat 3%. Rahoitustuottojen osuus kuntien kokonaistuotoista ei ole prosentuaalisesti suuri. Sijoitusten tuotot voivat kuitenkin olla merkittävä vuosikatteeseen vaikuttava erä. Lainakannan lisääntyminen voi lisätä merkittävästi korkokuluja etenkin, jos korkotasoa kääntyy nousuun.

Kuntien lainakanta on Tilastokeskuksen mukaan lisääntynyt 60% vuodesta 2006 vuoteen 2012. Lainakanta asukasta kohti vuonna 2012 oli keskimäärin 2 282 euroa, kun se vuonna 2006 oli 1 461 euroa. Suomen valtion erinomaisen AAA-luottoluokituksen ansiosta myös kunnilla on korkea luottokelpoisuus. Luottoluokituksen säilymisen edellytyksenä on kuitenkin Standard & Poorsin mukaan kuntien saamien valtionosuuksien, kansallisen takausjärjestelmän ja harkinnanvaraisten valtiontukien jatkuvuus (Kuntatalouden sopeutusohjelma 2013: 16). Kuntien Takauskeskus turvaa ja kehittää perustehtävänsä mukaisesti kuntien varainhankintaa Kuntarahoitus Oyj:n kautta.

Vesterisen (Vesterinen 2006:24) näkemyksen mukaan tytäryhtiön vahvat kassavarat voivat heikentää yhtiön halua toimia konsernin edun mukaisesti. Konsernitilin avulla tytäryhtiöiden kassavarat voidaan kääntää koko konsernin vahvuudeksi. Konsernitilillä voidaan tasata maksuvalmiutta konsernin sisällä ja pienentää koko konsernin käyttöpääoman tarvetta ja siten ulkoisia rahoituskustannuksia. Yhteisen konsernitilin avulla pystytään tarkastelemaan konsernia kokonaisuutena rahoitus- ja sijoitustoimintoja suunniteltaessa ja ylläpitämään ajantasaista kuvaa koko konsernin maksuvalmiustilanteesta. Konsernitilit voivat olla joko emoyrityksen tai erillisen rahoitusyksikön eli sisäisen pankin hallussa ja tytäryhtiöillä on niihin käyttöoikeus. Pankkitilit sisältyvät tilinpäätöksessä emon taseeseen. Tytäryhtiöiden osuudet konsernitilien varoista esitetään tytäryhtiössä saamisena ja emoyhtiössä velkana tytäryhtiölle, mikä pienentää konsernin taseen loppusummaa. Konsernin sisälle voidaan määritellä sisäiset luottorajat, mikä osaltaan järkevöittää maksuvalmiuden hallintaa. Emo voi myös maksaa sisäistä korkoa tytäryhtiöiden talletuksille. Konsernitili toimii konserniohjauksen apuvälineenä rahoituksen osalta. (Hurri 2000)

Sisäisen pankin hyötyjä ja haittoja on vertaillut Rönkkö (2001) Jyväskylän ja Lahden näkökulmasta. Sisäisen pankin rooli konserniohjauksen välineenä on tutkimuksen mukaan tärkeä. Konserniohjauksella tytäryritys sidotaan konsernin toiminta-ajatukseen ja toimintaperiaatteisiin. Konsernin sisäisessä otto- ja antolainauksessa käytetään markkinoiden korkotasoa, mikä on edellytys sille, että tytäryritykset ohjaavat rahoitustoimintansa ulkopuolisten kumppanien sijasta omaan konserniin. Kilpailuilla markkinoilla toimivat tytäryritykset eivät myöskään voi siten saada kiellettyä kilpailuetua markkinoita halvemmän rahoituksen kautta. Jyväskylän kokemuksen mukaan konsernitilin myötä saavutettu rahoituspuskuri on merkityksellinen konsernille. Lahdessa kaupungin rahoituksen päätösvalta siirrettiin sisäisen pankin perustamisen yhteydessä kaupunginhallituksesta ja –valtuustolta kaupunginjohtajalle, mikä on nopeuttanut päätöksentekoa ja mahdollistanut esimerkiksi joustavan korkosuojausinstrumenttien käytön. Voimakkain kritiikki Jyväskylässä on kohdistunut vallanjakoon, korkopolitiikkaan ja vallan käyttöön. Tytäryritykset ovat kokeneet saamansa hyödyn mitättömäksi emokunnan saamaan

hyötyyn verrattuna. Hyvin toimiva rahoitussuunnittelu edellyttää avointa ja oikea-aikaista tiedonkulkua sekä tytäryrityksen että emokunnan investoinneista ja hankinnoista. (Rönkkö 2001:54-56.)

Sisäisen pankin avulla saavutettavia hyötyjä kuntasektorilla Jyväskylässä ja Tampereella tutkinut Huovila (2006) toteaa suurimman hyödyn olevan volyymieduissa, jolloin palvelumaksut ja korkokulut ovat pienentyneet ja sijoitusten korkotuotot kasvaneet. Rahoitusosaamisen keskittyminen sisäiseen pankkiin on vapauttanut tytäryhtiöiden resursseja muuhun toimintaan. Tytäryrityksille asetetut kassaennustevaatimukset on ainakin toiminnan alkuvaiheessa koettu raskaina toteuttaa. Jyväskylässä sisäinen pankkitoiminta oli alkanut vuonna 1996 ja Tampereella vuonna 2004. (Huovila 2006:2.)

### **2.3 Kuntatalouden tasapainottaminen**

Kuntien talous on kiristynyt. Vuonna 2011 Suomessa 36 kunnan vuosikate oli negatiivinen ja vuonna 2012 vuosikate oli negatiivinen jo 84 kunnassa. Näissä kunnissa tulorahoitus ei riittänyt juokseviin menoihin eikä siten myöskään korvausinvestointien poistoihin ja lainojen lyhennyksiin. Kertynyttä alijäämää oli 91 kunnan taseessa vuoden 2012 lopussa. Kahdella kolmasosalla Suomen kunnista vuosikate oli poistoja pienempi. (SVT 2012)

Kuntalain mukaan kuntien on laadittava vuosittainen talousarvio ja taloussuunnitelma siten, että kunta pystyy hoitamaan sille määrätty tehtävät. ”Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää” (Kuntal 2§). Mikäli alijäämää ei saada katettua suunnittelukauden aikana, kunnan on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä ja aikataulusta alijäämä kattamiseksi.

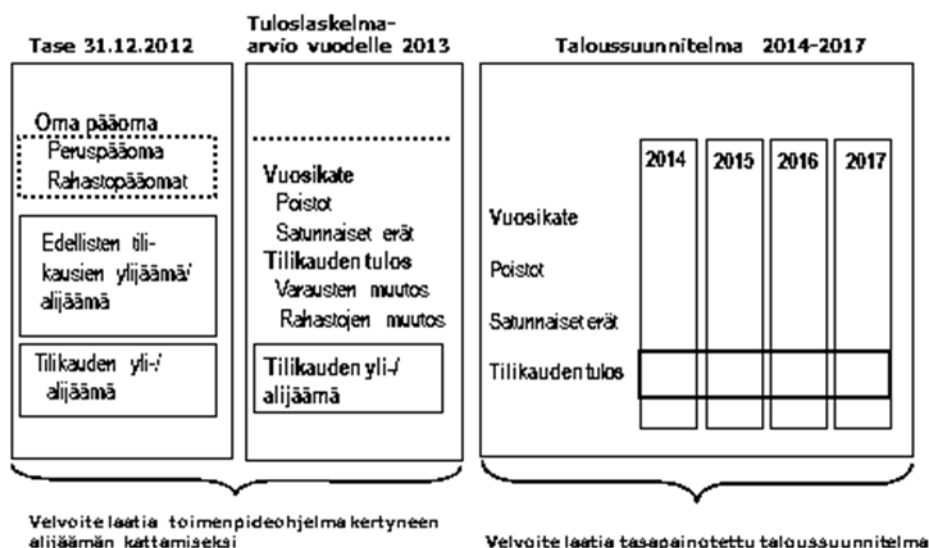
Kuntalain 65 §:ssä (29.6.2006/578) säädetään kuntien talouden tasapainottamisesta talousarvion laatimisen yhteydessä:

”Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).”

#### TASAPAINOTTAVA TALOUSSUUNNITELMA JA TOIMENPIDEOHJELMA (Kuntal 65.3 §:n muutos)



Kuvio 1. Tasapainottava taloussuunnitelma ja toimenpideohjelma (Kuntal 65.3 §).

Kuviossa 1 on havainnollistettu kuntalain mukaisesta tasapainottavan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman laatimisen osatekijöitä laadittaessa

vuonna 2012 talousarviota vuodelle 2013 ja taloussuunnitelmaa vuosille 2014-2017. Kuviossa on merkitty katkoviivoilla omaan pääomaan kuuluvat peruspääoma ja rahastopääomat, joiden käyttö alijäämän kattamiseen on mahdollista rajatusti.

Kuntatalouden tasapainottamismittari on suunniteltu markkinasektorille ja sen lähtökohtana on jakokelpoisen voiton laskeminen. Mittari perustuu konsernin emokunnan tuloslaskelmaan jaksotettuihin tuloihin ja menoihin, mikä voi johtaa lyhytnäköiseen alijäämän välttämiseen esimerkiksi poistoja manipuloimalla tai peruspääomaa tai vapaita omana pääoman rahastoja tulouttamalla. Kunnan taseeseen kertyneeseen yli- tai alijäämään sisältyvät poistot ovat keskimäärin enintään 56 prosenttia kuntien pitkän aikavälin investoinneista (Kallio & al 2012: 39). Kunnalla voi olla rahoitusvajetta, vaikka kunnan taseeseen olisi kertynyt ylijäämiä. Alijäämän kattamiseksi kunta voi myös realisoida käyttöomaisuuttaan ja kirjata myyntivoitot toimintatuottoihin. Kuntatalouden tasapainottamisvaatimus koskee vain emokuntaa, ei kuntakonsernia kokonaisuudessaan. Tasapainottamisvaatimuksen laajentaminen koko konserniin pakottaisi tarkastelemaan jatkuvasti koko konsernin tilaa ja jännevöittäämään siten konsernin johtamista.

Kunnan on mahdollista saada anomuksesta harkinnanvaraista valtionosuutta, mikäli heikko kuntatalouden tila tai erityiset tarpeet sitä vaativat (Laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta 1704/2009 30§). Harkinnanvarainen valtionosuus on osa peruspalveluiden valtionosuutta ja siihen myönnettävä määrä vahvistetaan vuosittain. Tuen saannin ehtona on, että kunnassa on hyväksytty talouden tasapainottamisen toimenpidesuunnitelma, jota kunta on sitoutunut noudattamaan. Valtion rahoitus ja kuntien vastuulle asetettujen tehtävien lukumäärä perustuvat vuosittaisiin, vaikeasti ennakoitaviin poliittisiin päätöksiin. Tämä vaikeuttaa yksittäisen kunnan talouden suunnittelua pitkällä tähtäyksellä. (Sinervo 2011: 125.)

Kuntaliiton laatiman kuntatalouden sopeutusohjelman (2013) mukaan talouden parantamiskeinoina esitetään palvelujärjestelmien uudistamista, kuntaliitoksia, kuntien välistä yhteistyötä sekä voimavarojen käytön tehostamista.

### 2.3.1 Voimavarojen käytön tehostaminen

Kuntien kulurakennetta voidaan parantaa tehostamalla käytettävissä olevien voimavarojen käyttöä. Tehostamistoimissa tärkeää on töiden organisoimien ja johtamisen kehittäminen. Toimintojen kehittäminen kuntaorganisaation sisällä tai kunnan tytäryhtiössä vaatii hyvää johtamista. Vesterinen on määritellyt tehokkuuden kuntakonsernissa päätöksen teon varmistamiseksi siten, että omistajan edut otetaan huomioon (Vesterinen 2006, s.78). Kunnalla tulee tytäryhtiön omistajana olla rohkea ote omistusvallan käyttöön, mikä takaa taloudellisen informaation saannin ja omaisuuden tuoton kehittämisen. Liiketoiminnallisesti johdetun tytäryrityksen intressien sovittaminen kunnallisen demokratian vaatimalla tavalla kunnan intresseihin voi tuoda mukanaan ongelmia. Tytäryhtiön tuoton käyttö emokunnan talouden tasapainottamiseen voi olla ristiriidassa yrityksen johdon liiketaloudellisten kehittämistarpeiden kanssa. Osakeyhtiölain (2006/624) ja kuntalain vaatimukset hallitusvastuiden ja yhtiön itsenäisyyden ja demokraattisesti johdetun kunnan julkisuusvaatimusten osalta eivät aina kohtaa. Yhtiöittämisellä voidaan saavuttaa tehokkuutta, mikäli johtamisen ja rahoitusosaamisen taso nousee ammattitaitoisen yritysjohton ansiosta ja yhtiön tuotto voidaan kanavoida omistajan eli emokunnan käyttöön.

Grossi ja Reichard (2008) tutkivat kunnallisten toimintojen yhtiöittämistä Saksassa ja Italiassa. Molemmassa maissa kunnallisten yhtiöiden määrä on lisääntynyt. Strateginen ja operatiivinen johtaminen vaativat liikkeenjohtotaitoja, joita perinteisesti kunnallisissa toiminnoissa ei ole totuttu painottamaan. Yhtiöittämisen positiivisia vaikutuksia ovat olleet joustavuuden lisääntyminen, yhtiön johdon lisääntynyt toimintavapaus, tehokkuuden kasvu ja läheisemmät suhteet asiakkaisiin. Negatiivisena nähdään julkisen sektorin pirstoutuminen erillisiin yksiköihin, joiden johtaminen ja koordinointi monimutkaistuu, kun yhtiöiden ja kuntien toisistaan poikkeavia intressejä koetetaan sovittaa yhteen. Johtamis- ja valvontamekanismit ovat osoittautuneet tehottomiksi. Grossi ja Reichard kyseenalaistavat kunnallisten yhtiöiden mielekkyyden, jos kunnalliset yhtiöt lähestyvät toimintatavoiltaan



yksityisiä ei-julkisia yhtiöitä, joiden päätavoitteena on tuottavuuden maksimointi eikä kunnallisten palvelujen tasapuolinen tuottaminen kunnan asukkaille. (Grossi Reichard 2008, s 613)

Tehokkuuden arvioinnissa liiketoiminnassa yleisesti käytetty pääoman tuotto - tunnusluku ei kuntaorganisaatiossa yksin riitä, sillä kunnan tehtäviin kuuluu velvoitetoimintoja, kuten esimerkiksi edullisten vuokra-asuntojen tarjoaminen, jossa pääoman tuotto on matalasta vuokrasosta johtuen pieni. Omistajan edun huomioonottamisen toteutumisen mittaaminen kuntasektorilla on haasteellista omistajan etujen monimuotoisuuden vuoksi.

### 2.3.2 Kuntien välinen yhteistyö

Kuntalaki määrittelee kuntien yhteistyön muodot seuraavasti (KuntaL 76§)

”Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen.”

Kuntien yhteistoiminnasta on säädetty myös erillisillä laeilla, joista esimerkkinä on Kainuun maakunta –kuntayhtymän toimintaa 31.12.2012 saakka säädellyt Hallintokokeilu laki. Kokeilussa kunnat oli suljettu kokeilulainsäädännöllä palvelua koskevan päätöksenteon ulkopuolelle. Maakuntavaltuusto valittiin suorallakansanvaalilla. Kokeilussa havaittiin, että kuntien asema kokonaisuuden hallinnassa on sitä vaikeampi, mitä useampi yhteistoimintaorganisaatio niiden alueella toimii. (Kainuun hallintokokeilu 2010.)

### 2.3.3 Kunta- ja palvelurakennemuudistus

Kunta- ja palvelurakennemuudistustyö aloitettiin Suomessa vuonna 2006, jolloin käynnistyi kunta- ja palvelurakennehanke. Kuntarakennemuudistuksen tavoitteena on muodostaa väestöpohjaltaan tarpeeksi suuria yhteistoiminta-alueita lakisääteisten palvelujen saannin turvaamiseksi. Uudistuksen myötä jokaisen kunnan on ratkaistava oma tarpeensa kuntaliitoksille oman taloudellisen tilanteensa perusteella. Suomen kunnat ovat keskimäärin samankokoisia kuin muissa Euroopan maissa. Näissä maissa kuntien vastuulla on kuitenkin yleensä vähemmän lakisääteisiä tehtäviä kuin Suomessa, mikä tekee pienistäkin kunnista toimintakelpoisia (Harjula & Prättälä 2007:4).

Laissa kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta määriteltiin käsite ”erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat” (169/2007 9§). Sama määritelmä löytyy myös laista kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (29.12.2009/1704 63a §).

"Jos kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi."

Lain mukaan vaikeassa asemassa olevien kuntien ja sisäasianministeriön valitsemien edustajien tulee valmistella ehdotus kunnan asukkaiden palvelujen turvaamistoimenpiteistä. Mikäli toimenpiteet eivät ministeriön mielestä ole riittäviä, selvitetään kunnan liittämistä toiseen kuntaan kuntajakolain perusteella.

Kuntajakolaki vaihtui kuntarakennelajiksi vuonna 2009 (29.12.2009/1698). Kumotusta kuntajakolaista poiketen päätösvalta taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien kuntaliitoksista siirtyy kunnalta valtioneuvostolle, mikäli liitos on välttämätön kuntalaisten lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Taloudellisesti heikot kunnat menettävät siis osan itsemääräämisoikeudestaan valtioneuvostolle. Kuntarakennelajissa määritellään ne edellytykset, joiden täytyessä kunnan tulee

tehdä yhdistymisselvitys talousperusteella. Kunnan taloudellisen tilanteen mukaiset arviointikriteerit kuntarakennelain (28.6.2013/478) 4f § mukaan ovat seuraavat.

”Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä talousperusteella, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

- 1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ([1704/2009](#)) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;
- 2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä; tai
- 3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.”

Kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot määritellään valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (205/2011 ). Asetuksen 2§ kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti.

”Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitettut raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Raja-arvot alittuvat myös jos edellä 1 momentissa tarkoitettujen kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat edellytykset:

- 1) kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
- 3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;

- 4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;
- 5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6) kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.”

Mikäli kunta on määritellyt strategiassaan, että se haluaa säilyttää itsenäisen asemansa ja välttyä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat statuksesta, sen tulee saattaa taloutensa tasapainoon. Kunta ei voi enää muuttaa aiempina vuosina kertynyttä alijäämään toiminnallaan, vaan se on keskityttävä nykyisen ja tulevien vuosien tuloksen parantamiseen. Vuosikatteeseen sisältyviin valtionosuuksiin on kunnan vaikea vaikuttaa, ja kunnalle hakemuksesta myönnettyä harkinnanvaraista valtionosuutta ei arviointikriteereissä lasketa mukaan vuosikatteeseen. Sen sijaan toimintakatteeseen, verotuloihin, poistojen määrään sekä rahoitustuottoihin ja -kuluihin kunta voi omilla päätöksillään vaikuttaa. Kunnallisveroprosentin nostaminen voi parantaa kunnan tulosta, mutta toisaalta altistaa sille, että kunnan tuloveroprosenttiin liittyvä raja-arvo ylittyy. Kunnallisverokertymään liittyy kuitenkin muuttujia, joihin kunta ei voi toiminnallaan vaikuttaa.

Kunnan toimintojen yhtiöittämisellä voidaan teoriassa vaikuttaa toimintakatteeseen sekä rahoituksen tuottoihin ja kuluihin. Yhtiöittäminen voi vähentää poistorasitusta, mikäli yhtiöittämisen yhteydessä siirtyy omaisuutta kunnalta yhtiölle ja tulevaisuuden investoinnit jäävät uuden yhtiön vastuulle. Yhtiöittämisen yhteydessä mahdollisesti kirjataan myös kertaluonteista myyntivoittoa tai -tappiota kunnan tilikauden tulokseen.

## **2.4 Kunta markkinoiden osana**

Kuntien harjoittamaa liiketoimintaa rajoittaa Kunnalliskomitean mietinnön (Kunnalliskomitea 1993) mukainen vaatimus pelkän voittoa tavoittelevan, spekulatiivisen liiketoiminnan harjoittamisen ja taloudellisen riskinoton kieltämisestä kunnilta. Hallintolakiin sisältyy lisäksi jääviyssäädöksiä, joissa kielletään

kunnanhallituksen jäseniä, jotka on valittu yhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäseniksi, osallistumasta yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn kunnissa (Hall 6.6.2003/434).

Kuntaliiton mukaan liiketoiminnaksi katsotaan sellainen tehtävä, joka pystytään rahoittamaan pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Liiketoiminnan tunnuspiirteitä ovat lisäksi palvelujen myynti kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle, markkinaehtoisuus siten, että asiakassuhde on sopimusperusteinen ja asiakkaalla tilaajana olisi harkintavaltaa. Oleellista on myös, että suoritehinnoittelussa käytetään markkinahintaa kustannusvastaavuuden lisäksi.

Yhtiöittämiseen ja kuntien ja markkinoiden väliseen suhteeseen on otettu kantaa kuntien toimintaa ohjaavan kuntalain sekä kilpailulain uudistamistyössä. Kuntalain mukaan kuntien tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa toiminta (Hallituksen esitys HE 32/2013 2a§, KuntaL 2a§). Kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa ja kunnan tehtäviä on annettu osittain tai kokonaan ulkopuolisten toimijoiden tuotettaviksi. Verotuksellisesti yhtiöittämistavan valinnalla on merkitystä yhtiötetyn toiminnan voittojen kanavoimisessa emokunnalle. Palvelujen yhtiöittäminen ja ulkoistaminen vaikeuttavat kunnan mahdollisuuksiin ohjata ja valvoa palvelutuotantoa ja sen rahoitusta. Kunta- ja palvelurakenteiden eriytyminen sekä kunnan toiminnan yhtiöittäminen edellyttävät omistajaohjauksen terävöittämistä. Kuntien markkinaehtoistunutta palvelutuotantoa ja kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa sekä tukea yleisen toimialan perusteella yritystoimintaa säätelee ja rajoittaa EU-kilpailuoikeus. (Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011: 15-16)

#### 2.4.1 Näennäismarkkinat

Kuntasektorin sisäiset markkinat ovat vain osittain markkinaohjauksessa. Sisäisillä markkinoilla julkisen vallan omistamat toimijat kilpailevat keskenään. Kuntayhtymät ja kunnat kilpailuttavat tuotantoyksiköitään. Kilpailutuksen tarkoituksena on löytää

edullisimmat kuntalaisia palvelevat palvelut ja siten saavuttaa kustannustehokkuutta yhteisten varojen käytössä.

Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin luomia ja ylläpitämiä ja poikkeavat siinä suhteessa aidosta markkinoista. Näennäismarkkinoilla kauppatavarana ovat muun muassa lakisääteisesti kunnan tehtäviin kuuluvat palvelut kuten hyvinvointipalvelut, jotka ovat kuluttajille ilmaisia tai joiden kustannuksista kuluttajan maksettavaksi jää vain osa. Julkinen sektori toimii palvelun tilaajana, ohjaajana ja rahoittajana.

Kunnat tuottavat lakisääteisten ydinpalvelujen lisäksi myös oheis- tai tukipalveluja. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi siivous, ruokahuolto ja kiinteistönhoito. Kunnallisten tukipalvelujen hinnoittelun vertailtavuus vapailla markkinoilla tuotettuun palveluun on ongelmallista kuntatalouden erityispiirteiden vuoksi. Yleis- ja keskushallinnon kulut puuttuvat yleensä kuntien kustannuslaskennasta, kun taas yritykset sisällyttävät palveluhintoihinsa kaikki yritystä kuormittavat kulut, myös yleishallinnon kulut ja kilpailutusten ja sopimusten laadintaan sekä markkinointiin liittyvät kulut. (Valkama 2004: 311)

#### 2.4.2 Kilpailuneutraliteetti

Jotta kilpailuneutraliteetti toteutuisi kuntapalveluissa, pitäisi institutionaaliset kilpailuhaitat ja edut tunnistaa ja eliminoida. Yhtiöittäminen lisää kilpailuneutraliteettia. Esteenä on kuitenkin se, että kuntayhtiöissä kunnallispoliittinen kontrolli ja ankara sääntely aiheuttavat kilpailuhaittoja, joita on vaikea eliminoida. (Valkama 2004)

Yksityiset yritykset voivat poiketa omakustannuseriaatteesta ja kompensoida ristiinsubventiolla yhden tuotteen omakustannushinnan alittavaa hintaa ja siitä johtuvaa negatiivista katetta korottamalla katetta jossakin muussa tuotteessa. Tämä ei

kunnille ole mahdollista. Kuntien liikelaitokset eivät toisaalta voi mennä konkurssiin, joten niiden taloudessa on enemmän väljyyttä ja riskinottoa kuin vapailla markkinoilla. Valtion liikelaitos Destiaa koskeva prosessi EU-komissiossa on asettanut muutkin valtion liikelaitokset pohtimaan asemaansa markkinoilla. Destian katsottiin saavan kilpailluilla markkinoilla kohtuutonta etua valtion liikelaitoksen konkurssisuojaan takia. Metsähallituksen metsätalous on julkisuudessa tuonut esille metsätaloutensa yhtiöittämissuunnitelman metsähallituslain uudistuksen yhteydessä (Mustonen, 2013).

Kuntapalvelujen näennäismarkkinoiden institutionaalisia kilpailuhaittoja ja kilpailuetuja on tarkasteltu Taulukossa 1 Valkaman (2004:305) mukaan.

*Taulukko 1. Kuntapalvelujen näennäismarkkinoiden institutionaaliset kilpailuhaitat ja kilpailuedut (Valkama 2004: 305)*

Kilpailuhaitat	Kilpailuedut
- kunnan toimialan rajoittunut palvelutuotantoon	- suora kunnallisverosubventio
- kunnan toimialan epätäsmällisyys	- konkurssikelvottomuus
- sidonnaisuus kunnalliseen alueperustaan	- tulovero- ja kiinteistöverovapaus
- raskas minimihallintomalli	- oikeudet alv-palautuksiin
- julkisuusperiaate	- valtionosuudet ja valtiolta saatu omaisuus puuttuvat käyttöomaisuusarvoista
- tiedottamisvelvollisuus	- parempi riskinkanto- ja vahinkorahoituskyky
- hallinto-oikeudellinen muutoksenhakumahdollisuus	- mahdollisuus lainarahoitukseen osana kunnantaloutta
- tasa-arvokiintiö	
- dualistisen tilintarkastusjärjestelmän ylläpito	
- kielivaatimus	
- kunnallistalouden budjettiperiaatteiden rajoittavuus	
- eläkevakuutusjärjestelmän monopolistisuus	

## 2.5 Palvelutuotannon organisointitavat kuntakonsernissa

Kuntien tehtävänä on vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä, mutta palvelujen tuottajana voi olla kunnan ulkopuolinen toimija. Palvelu voidaan tuottaa kunnan omana tuotantona erillisessä taseyksikössä tai liikelaitoksessa. Tulosyksiköllä ei ole omaa hallintoa, mutta sitä käsitellään kirjanpidon sisällä omana yksikkönään, jonka tuottoja ja kustannuksia voidaan seurata erillisenä. Esimerkiksi tilapalvelut tarkoittaa sitä, että kaupunkiorganisaation sisällä on oma tulosyksikkö tilapalveluille. Palvelu voidaan myös ostaa kunnan kokonaan tai osittain omistamalta yhtiöltä tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Ulkoistaminen ei kuitenkaan ole mahdollista tehtävissä, jotka on säädetty tietyille viranomaiselle tai toimielimelle. Palvelujen rahoitusvastuu on kunnalla. Kuntien kulurakennetta voidaan parantaa tehostamalla käytettävissä olevien voimavarojen käyttöä. Tehostamistoimissa tärkeää on töiden organisoinnin ja johtamisen kehittäminen.



Tilaaaja-tuottajamallia voidaan pitää ensimmäisenä askeleena kohti mahdollista toiminnan ulkoistamista. Mallia voidaan soveltaa sekä omaan tuotantoon että osittaisulkoistamiseen, jossa palvelua tuotetaan sekä omana että ostotoimintona (Komulainen 2010: 550).

Auger (1999) kartoitti ulkoistamisen (privatization) muotoja USA:ssa 1990-luvulla (Taulukko 2). Ulkoistamisen toteutuksessa keinovalikoima ulottuu tiukasta standardeihin perustuvasta sopimustoiminnasta vapaaehtoistyöhön.

*Taulukko 2. Ulkoistamisen muodot (Auger 1999:3)*

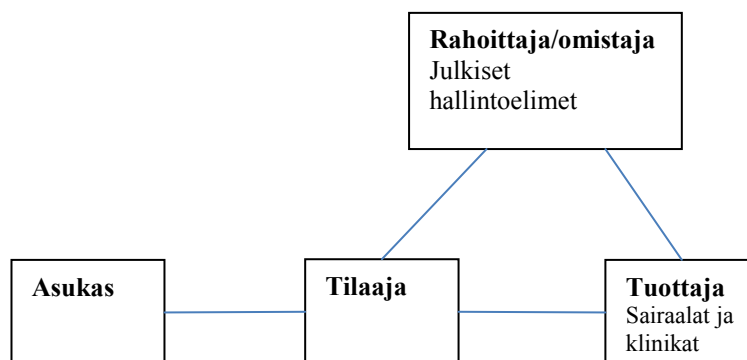
Ulkoistamistapa	Selite
Ostopalvelut (Contracting)	Tilaaaja määrittää standardit ja solmii ostosopimuksen tuottajan kanssa. Tilaaaja maksaa tuottajalle käyttäjän saamista palveluista/tuotteista.
Palvelusetelit (Voucher)	Tilaaaja määrittää palvelustandardit. Käyttäjä voi valita tuottajan avoimilta markkinoilta. Tilaaaja maksaa tuottajalle palvelusetelin arvon.
PPP-malli (Public-private parteneship)	Tilaaaja johtaa projektia yhteistyössä yksityisen tuottajan kanssa.
Edustussopimus (Franchise)	Tilaaaja myöntää tuottajalle yksinoikeuden palvelun tarjoamiseen tietyllä maantieteellisesti rajatulla alueella. Käyttäjä päättää, haluaako ostaa palvelua.
Suora tuki (Grants and subsidies)	Tilaaaja sopii suorasta tuesta yksityiselle tuottajalle
Omaisuuuden myynti (Asset sale)	Myynti yksityiselle taholle ja satunnaisten tuottojen kirjaaminen.
Vapaaehtoistyö	Vapaaehtoisten tuottamat julkiset palvelut.
Yksityiset lahjoitukset	Yksityiset lahjoitukset julkiselle palvelutuotannolle (työvoiman tai kalusto lainaus yms)

PPP-mallissa (Public Private Partnersrship) yksityinen palvelutuottaja vastaa hankkeen suunnittelusta, rahoituksesta, toteutuksesta ja ylläpidosta usean vuoden ajan. Tätä yksityisen ja julkisen tahon kumppanuusmallia kutsutaan myös elinkaarimalliksi. Tilaaaja maksaa palvelumaksuina palveluntuottajan kustannukset pitkällä aikavälillä ja välttyy siten mittavilta alkuinvestoinneilta. Kustannusten

ennakoinnin helpottuminen vähentää budjetointiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Mallin heikkoutena rahoituskustannusten kannalta voi olla kuitenkin se, että julkinen taho voisi saada rahoituksen yksityistä halvemmalla kustannuksella. PPP-mallia käytetään esimerkiksi tie- ja toimitilarakennushankkeissa. Broadbent ja Laughlin (2003) ovat tarkastelleet tutkimuksessaan yksityisen rahoituksen roolia Yhdysvalloissa, Uudessa-Seelannissa ja Australiassa.

### 2.5.1 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottaja -toimintatapa syntyi Ruotsissa 1980-luvulla julkisen terveydenhuollon tarpeisiin (Kuvio 2). Mallissa erotetaan toisistaan tilaajan, tuottajan ja rahoittajan roolit. Tilaajat ovat hankintayksiköjä joissa voi olla poliittisesti valittuja jäseniä. Tuottajaorganisaatiota ovat sairaalat ja yksityiset klinikat, joissa voi myös olla epäsuoraa poliittista valvontaa. Julkisen terveydenhuollon rahoittajana ja omistajana toimivat demokraattisesti valitut poliittiset organisaatiot. (Siverbo 2004)



**Kuvio 2. Tilaaja-tuottaja malli Ruotsin terveydenhuollossa (Siverbo 2004)**

Tämä toimintatapa edellyttää johtamistavan muuttamista perinteisestä hierarkkisesta johtamistavasta sopimusperusteiseen johtamistapaan. Tuottajaorganisaation itsenäisyys ja mahdollisuus vaikuttaa tuotannon käytännön toteutukseen kasvaa ja kunnan rooli keskittyy valvontaan tiukan ohjaamisen sijasta. Ruotsissa on pystytty hyödyntämään tuottajaorganisaation henkilökunnan osaamista ja sitouttamaan

henkilöstö muutosprosessiin siirtämällä vastuuta yksiköihin ja tukemalla henkilökunnan oma-aloitteisuutta (Kuopila et al. 2007:67).

Valtiovarainministeriön 22.3.2010 asettaman tuottavuusohjelman koordinointi- ja seurantaryhmän mukaan tilaaja-tuottaja -toimintatavalla on Suomessa saavutettu positiivisia tuloksia. Sopimus-, tuotteistamis- ja kustannuslaskentamallien käyttö on tuonut palvelujen järjestämisen suunnitteluun ryhtiä. Tuottavuuden parantamisselvityksessä korostetaan julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön merkitystä palvelujen tarjoamisen monipuolistamisessa ja kunnan elinvoiman vahvistamisessa. (Toimintaympäristö muuttuu... 2011: 20-21)

Mielityinen (2011) on Sitran selvityksessä tarkastellut tilaaja-tuottajamallin taloudellista näkökulma Tampereen ja Oulun kaupunkien kokemusten kautta. Stenvalliin ja Airaksisen (2009: 85-86) mukaan mallilla on saatu aikaan vähäisiä säästöjä Tampereella, jossa tuottajana voivat olla muutkin kuin kunnan omat yksiköt. Mallilla he uskovat kuitenkin olevan välillisiä vaikutuksia toimintatavan muutoksen kautta. Tärkeintä toimintatavassa on sopimuksellisuus ja tilaajan ja tuottajan roolien eriyttäminen. Tilaajan roolina on palvelutarpeen arviointi, tuotteistaminen, kokonaisuuden hallinta, hankintaosaaminen, kilpailuttamistaito, tarjousten arviointi ja sopimustekniikan hallinta. Tuottaja keskittyy tuottamaan hyvin ja kilpailukykyisesti sekä kehittämään palveluitaan. Tilaaja-tuottajamallia on tarkasteltu myös päämies-agentti teorian pohjalta, jolloin tuottaja on agentti ja tilaaja päämies. Molemmat osapuolet pyrkivät maksimoimaan toimintansa hyödyt, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia. Tilanne voi siten johtaa epäedulliseen ratkaisuun tilaajan kannalta. Tampereen mallissa tilaaja-tuottajamallia on sopimuksellisuuden ja päämies-agentti –teorian lisäksi tarkasteltu myös kustannussäästöjen, tarvittavan osaamisen, professionaalisuuden ja markkinalähtöisyyden kannalta. (Stenvall & Airaksinen 2009: 85-86)

Oulun ydinkunta-palvelukuntamallissa tilaaja-tuottajamallia sovellettiin siten, että kunnan organisaatio jaettiin kunnan keskushallinnon alaisuudessa ja valvonnassa

olevaan tilaajaorganisaatioon ja itsenäiseen tuottajaorganisaatioon. Tilaaja vastasi päätöksentekijöiden osoittamien linjojen puitteissa palvelujen hankinnasta ja tuottaja päätti, miten tilatut palvelut tuotetaan. Mallin lähtökohtana oli kunnallisen palvelutoiminnan turvaaminen ja kilpailukykyisyyden ylläpitäminen yksityisiin palveluntuottajiin nähden. Taloudellisuuden lisäksi tarkastelun kohteena oli myös palvelun laatu. (Martikainen & Meklin 2003: 4.)

Oulun kokemukset tilaaja-tuottajamallista olivat alkuvaiheessa hyviä. Etenkin uusien liikelaitosten tuottavuus oli parantunut. Tuottavuuden parantamista pyrittiin tukemaan tulospalkkauksella. Kehittämisprosessi on ollut monivaiheinen ja se on alkanut Oulussa jo 1990 luvulla. Ydinkunta-palvelukuntamalli määriteltiin 1998. (Kuopila et al, 2007: 89-99.)

Kansainvälisten tutkimusten perusteella joissakin tapauksissa tilaustoiminnan jäntevöittämisellä on voitu tehostaa palvelun suunnittelua ja toimintaa. Tuottajien kilpailuttaminen on kuitenkin tuottanut taloudellista etua vain lyhytaikaisesti. Yleisin ongelma on tilaajan osaamisvaje. Tilaaja-tuottaja-malli voi johtaa myös transaktiokustannusten eli sopimuskustannusten nousuun. (Kuopila et al. 2007: 66-67.)

Siverbo (2004) on vertaillut kokemuksia tilaaja-tuottajamallista Ruotsin ja Iso-Britannian julkisessa terveydenhuollossa. Britanniassa toimintamallista luovuttiin 1990-luvun lopussa. Markkinaehtoisesta kilpailutuksesta ja tiukan sopimuspolitiikan koettiin synnyttävän epäluottamusta tilaajien ja tuottajien välille. Sopimusten valvontakeinot koettiin vähäisiksi. Sopimukset kehittyivät vapaamuotoisemmiksi, eikä niiden perusteella voinut sopimuskiistoja ratkaista oikeusteitse. Tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot säilytettiin, mutta toiminnassa korostettiin tuottajien yhteistyötä kilpailuasetelman sijasta. Palvelujen hinnan sijasta valintakriteeriksi valikoituivat palvelun laatu, tuottajan maantieteellinen sijainti sekä asiakkaiden odotusaikojen lyhyys. Samansuuntainen kehitys tapahtui myös Ruotsissa, mutta siellä mallista ei sinänsä luovuttu. Kilpailutuksen kautta on Ruotsissa savutettu säästöjä

terveyspalvelujen suorissa kustannuksissa, mutta koska hallintokustannukset ovat samaan aikaan nousseet, kokonaishyöty on ollut vähäinen. (Siverbo 2004)

### 2.5.2 Kunnallinen liikelaitos

Kunnallisia liikelaitoksia ovat kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan liikelaitoksia koskevista asioista säädetään kuntalain 10 a luvussa (KuntaL 1995). Liikelaitosten tarkoituksena on kunnan toimintaan kuuluvien palvelujen tuottaminen. Toiminta voi olla liiketoimintaa tai liiketaloudellisin periaattein hoidettavaa toimintaa. Kuntien vesihuoltolaitokset ja satamat toimivat kunnissa yleensä liikelaitosmuodossa. Liikelaitoskuntayhtymät ovat kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamia kunnallista liikelaitosta ylläpitäviä kuntayhtymiä. Kunnalliselle liikelaitokselle tulee nimetä vastuullinen johtaja, joka toimii virkamiesvastuulla. Liikelaitoksella on oltava johtokunta ja liikelaitoskuntayhtymällä lisäksi myös yhtymäkokous.

Kunnallinen liikelaitos toimii samoilla periaatteilla kuin kunnallinen virasto ja se on osa kunnan organisaatiota. Se ei voi mennä konkurssiin ja sitä voidaan tukea suoralla kunnallisverosubventoinnilla. Liikelaitos on itsenäinen organisaatio, jota ei tarvitse erikseen rekisteröidä. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Oma johtosääntö takaa liikelaitokselle laajat päätöksentekovaltuudet henkilöstö- ja taksapolitiikassa sekä investointikohteista päätettäessä ja budjettiohjaus on virastoa väljempi. Johtosääntö voidaan kuitenkin helposti muuttaa tai lakkauttaa ja siten rajoittaa liikelaitoksen itsenäisyyttä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. Liikelaitos voi olla ensimmäinen vaihe ennen toiminnan yhtiöittämistä. (Valkama 2004: 306-307)

Kunnallinen liikelaitos ei ole tuloverovelvollinen, mikäli se harjoittaa elinkeinotoimintaa vain oman kunnan alueella. Toimiessaan kunnan alueen ulkopuolella se on osittain tuloverovelvollinen samalla tavalla kuin valtion liikelaitokset. Kunnallinen liikelaitos on kuntien tavoin vapautettu kiinteistön

luovutuksen yhteydessä varainsiirtoverosta. Kunnalliset liikelaitokset eivät maksa kiinteistöveroakaan oman kuntansa alueella toisin kuin kuntayhtymä ja kuntayhtymän liikelaitokset. Kuntalain muutoksen 23.8.2013/626 mukaisesti liikelaitoksia koskevaan sääntelyyn muuttui siten, että kilpailutilanteessa markkinoilla ei voi enää pääsääntöisesti toimia liikelaitosmuodossa.

### 2.5.3 Yhtiöittäminen

Suomessa kunnat ovat harjoittaneet liiketoimintaa 1800-luvun lopulta saakka, jolloin perustettiin kunnallisia puhelin- ja energialaitoksia. EU-komission toimenpiteiden johdosta etenkin energia- ja teleliiketoimintoja yksityistettiin 1980-luvulla. Kunnat alkoivat 1990-luvulla etsiä keinoja taloutensa kohentamiseen. Yhtiöittämisen avulla pyrittiin muuttamaan johtamisrakenteita ja välttämään tehottomuutta aiheuttavaa kunnallista byrokratiaa (Vesterinen 2006: 79). Yhtiöittämistä voidaan myös käyttää ensimmäisenä vaiheena toiminnan myymisessä kunnan ulkopuolelle. Vinnari ja Näsi (2008) tutkivat kunnallisen vesilaitoksen myynnin vaikutusta kunnan talouden tasapainottamiseen. Koska esimerkkitapauksessa pysyvien vastaavien tasearvo oli käypää arvoa alempi, vesilaitoksen myynnin kautta kunta pystyi kirjaamaan merkittävän myyntivoiton kunnan tulokseen.

Kunnallisen toiminnan yhtiöittäminen lisää kilpailuneutraliteettia ja kunnallistaloudellisia kilpailuedellytyksiä. Yhtiöittämisen seurauksena yksikkö poistuu emokunnan budjetista eikä ole enää välittömästi kunnallistalouden tasapainottamisvelvoitteiden piirissä. Yhtiön taloudenhoito vaikuttaa kuitenkin konsernitason kuntien talouteen. Yhtiöillä ei ole suoraa kunnallisverosubventiomahdollisuutta, mutta konsernin osana sillä on mahdollisuus taloudelliseen tukeen emokunnalta. Yhtiöittäminen vähentää toiminnan läpinäkyvyyttä, sillä se siirtää toiminnan pois julkisuusperiaatteen piiristä ja supistaa kuntalaisten oikeusturvakeinoja. Yhtiö voi vapaasti päättää maksupolitiikastaan ja siten yhtiön rahaprosessien mittaamedellytykset paranevat kuntaorganisaation verrattuna. (Valkama 2004: 307.)

## 2.6 Omistajaohjaus

Yhtiöittäminen on strateginen päätös, jolla kunnanvaltuusto pystyy ohjaamaan kunnan resurssien käyttöä. Yhtiöittäminen voi toteutua osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön muodossa. Kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä omistajaohjauksella tuodaan poliittinen kontrolli yhtiöön. Se voi monimutkaistaa ja hidastaa kuitenkin päätöksentekoa, mikä puolestaan johtaa taloudellisen tehokkuuden heikkenemiseen. Kilpailuneutraliteetin takaamiseksi hallituksen jäsenten tulisi Valkaman mukaan toimia ilman ylimääräistä virkavastuuta. (Valkama 2004: 308.)

Maanonen (2007) on tutkinut väitöskirjassaan kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteita ja toteuttamiskäytäntöjä teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöissä ja liikelaitoksissa. Strateginen johtaminen edellyttää omistajastrategian eli liiketoimintastrategian laatimista sekä selkeää konserniohjetta, joka antaa suuntaviivat kunnan edustajille yhtiön hallinnossa. Kunnissa on syytä pohtia, miksi kunnan on tärkeä omistaa tietty tytäryhteisö ja miten se palvelee kunnan perustehtävää ja toimintaympäristöä. Tutkimuksessaan Maanonen havaitsi että omistajaohjaus Suomessa on suuria yrityksiä lukuun ottamatta jäsentymätöntä. Tutkimuksen teoreettisena perusteena olevan kontingenssiteorian perusteella strategian toteuttaminen edellyttää rakenteiden muutosta. Omistajaohjausta varten on luotava palautejärjestelmä, joka tuottaa tietoa ympäristön muutosvoimista. Vahvan liiketoimintaosaamisen lisäksi ihmisten väliset suhteet ja vapaamuotoinen yhteydenpito kaupungin edustajien ja tytäryrityksen välillä on tutkimuksen mukaan osoittautunut tärkeäksi omistajaohjauksen onnistumisen edellytykseksi. (Maanonen 2007:19-204)

### **3 CASE KUHMON KAUPUNGIN KIINTEISTÖPALVELUIDEN YHTEISTYÖN TIIVISTÄMINEN TALOUDEN TASAPAINOTTAMISEN APUVÄLINEENÄ**

#### **3.1 Taustaa**

Kuntalakiin kirjattu talouden tasapainottamisvaatimus koskee kaikkia kuntia. Tasapainottamisen ongelmat tulevat esiin silloin, kun tilinpäätös osoittaa alijäämäistä tulosta ja taseeseen on kertynyt alijäämää. Toimintakatetta ja tilikauden tulosta pyritään kohentamaan muun muassa voimavarojen käytön tehostamisella ja kuntien välisellä yhteistyöllä. Seuraavassa tarkastellaan Kuhmon kaupungin taloutta ja erityisesti kiinteistöpalvelujen yhtiöittämistä keinona, joilla taloutta pyritään tasapainottamaan.

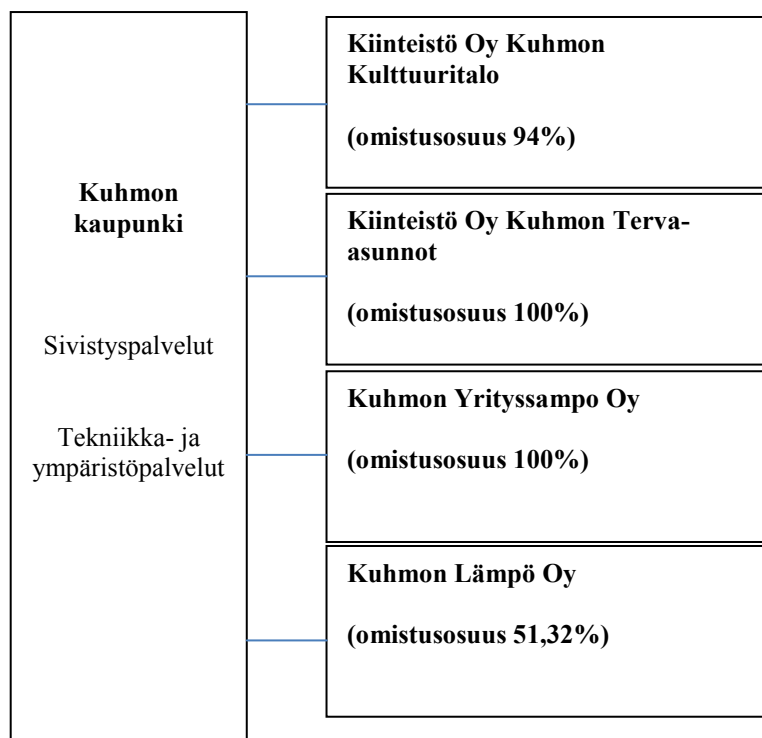
##### **3.1.1 Taloudellinen tila**

Kuhmon kaupungin talous oli vuonna 2013 vahvasti alijäämäinen ja tulevaisuudessa alijäämän ennakoitiin kasvavan edelleen. Vuonna 2011 kaupunki kirjasi 1,9 miljoonan euron alijäämän, minkä seurauksena taseeseen kertyneet alijäämät olivat 1,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2012 alijäämäksi muodostui 3,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 alussa katettava alijäämä oli siten jo 4,8 miljoonaa euroa. Kaupungin tuloksen arvioitiin olevan tappiollinen tulevalla neljän vuoden suunnittelukaudella. Kuhmon kunnallisveroprosentti nostettiin vuoden 2013 alussa 20,25 prosentista 21 prosenttiin, mutta korotus ei ollut riittävä pysäyttämään tappiollista tuloskehitystä. Kaupungin velkamäärä kasvoi alijäämän myötä. Vuoden 2012 lopussa kaupungilla oli velkaa 1612 euroa asukasta kohden, kun vastaava luku edellisellä vuonna oli 1443 euroa.



### 3.1.2 Voimavarojen käytön tehostaminen

Kuhmon kaupunki on talouden tasapainottamissuunnitelmassaan vuodelle 2013-2016 kirjannut yhdeksi kaupungin toimintaa tehostavaksi toimenpiteeksi kiinteistöpalvelujen yhteistyön. Kiinteistöpalveluja, joilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa rakentamispalveluja, kiinteistönhuoltoa ja isännöintiä, toteutetaan useassa eri yksikössä itsenäisesti. Kuhmon kaupunkikonserniin kuuluu neljä tytäryhtiötä, joista kaupungin kokonaan omistamia ovat Kuhmon Yrityssampo Oy ja Kuhmon Terva-asunnot Oy. Kuhmon Lämpö Oy:stä kaupunki omistaa 51,32 % ja Kiinteistö Oy Kuhmon Kulttuuritalosta 94 % . Kaupunkikonsernin rakenne on kuvattu kuviossa 3.



**Kuvio 3. Kuhmon kaupunkikonsernin rakenne (2012).**

Kuhmon kaupunkiorganisaatiossa toimii teknisen lautakunnan alaisen Tekniikka- ja ympäristöpalvelujen sisällä Tilapalvelut, jonka tehtäviin kuuluvat rakennuttamis- ja kiinteistönhuoltopalvelut sekä siivous- ja ravintohuolto. Tilapalvelut perustettiin

vuonna 2000 ja samalla otettiin käyttöön tilaaja-tuottajamallia muistuttava toimintatapa. Tilapalvelujen vastuulla on 60 rakennusta ja kolme osakehuoneistoa, joissa on yhteensä 145 vuokralaista. Liitteessä 2 on kaupunginhallituksen asettaman palvelujen kehittämistyöryhmän tuottama taulukko Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asuntojen, Kuhmon Yrityssampo Oy:n ja kaupungin tilapalvelujen kiinteistötiedoista vuonna 2011.

Yhteistyötä kaupungin ja tytäryhtiöiden kiinteistöpalvelujen välillä tapahtuu satunnaisesti. Kokoamalla kaikki työntekijät yhteen yksikköön tavoitellaan synergiahyötyjä ja kustannussäästöjä. Kaupunki myy vähäisessä määrin kiinteistöpalvelujaan kokonaan omistamalleen tytäryhtiölle Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asunnoille, joka omistaa ja hoitaa Kuhmon aravarahoitteisia vuokra-asuntoja. Kiinteistöjä Terva-asunnoilla on hoidossaan 34. Kiinteistöt koostuvat 91 rakennuksesta ja niissä on vuokralaisia 633. Terva-asunnoilla on oma kiinteistö- ja rakennuspalveluhenkilöstö. Se ostaa kiinteistönhoitopalvelut 15 kiinteistöön. Toinen Kuhmon kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö, Kuhmon Yrityssampo Oy hallinnoi yhdeksää teollisuuskiinteistöä, joissa on 11 rakennusta, yksi osakehuoneisto ja 32 vuokralaista. Yrityssammolla ei ole omaa henkilökuntaa. Se ostaa tarvitsemansa hallinto- ja tukipalvelu Terva-asunnoilta ja yhtiöillä on yhteinen toimitusjohtaja. Kuhmon Lämpö Oy:llä ja Kiinteistö Oy Kuhmon Kulttuuritalolla on oma kiinteistönhoitohenkilökuntansa.

Kaupungin, Terva-asuntojen ja Yrityssammon kiinteistöjen kokonaiskustannukset vuositasona ovat yhteensä noin 5 000 000 euroa. Niiden palveluksessa on yhteensä 21 vakituista työntekijää, joista kuusi työskentelee työnjohto- ja hallintotehtävissä. Kaupungin johto haluaa selvittää, helpottuuko yhteistyön organisointi, jos koko rakennuttamis- ja kiinteistönhoitopalvelu tuotetaan saman työnjohdon alla. Selvitettävä on myös, mikä vaikutus uudelleenorganisoinnilla on kustannustehokkuuteen ja toiminnan laatuun.

### 3.1.3 Kuntien välinen yhteistyö

Kaupungin tytäryhtiöiden perustamisen lisäksi Kuhmon kaupungilla on kokemusta myös muusta toimintojen ulkoistamisesta ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tuottaa sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen lisäksi kirjanpidon, palkanlaskennan ja tietohallinnon tukipalvelut. Kansalaisopiston ja ammattioppilaitoksen palvelut ostetaan Kajaanin kaupungin koulutusliikelaitokselta. Kuhmo on osakkaana myös Kainuun liitto kuntayhtymässä ja Kainuun jätehuollon kuntayhtymässä. Lukiokoulutus siirtyi 31.12.2012 purkautuneesta Kainuun maakunta –kuntayhtymästä takaisin kaupungin omaksi toiminnaksi vuoden 2013 alussa.

Kuhmon kaupungin talouden tasapainottamissuunnitelmassa on otettu kantaa tukipalvelujen tuottamiseen kuntarajat ylittävissä yksiköissä.

”Toimintakatetta kaupunki parantaa vuodesta 2013 alkaen seuraavin keinoin yhteistyössä henkilöstön kanssa: 1. kootaan nykyistä suuremmiksi yksiköiksi tukipalveluita kuten hallinto-, toimisto-, ateria- ja puhtaanapito-, isännöinti- ja kiinteistöhoitopalveluja sekä kaupunkikonsernin sisällä että yli kuntarajojen”

## 3.2 Projektin vaiheet

Kuhmon kaupunki on talouden tasapainottamissuunnitelmassaan vuodelle 2012 kirjannut yhdeksi kaupungin toimintaa tehostavaksi toimenpiteeksi kiinteistöpalvelujen yhteistyömahdollisuuksien selvittämisen ja konserniyhteistyön tiivistämisen kiinteistönhoidossa ja isännöinnissä. Kaupunginhallituksen asettama palvelujen kehittämistyöryhmä, johon kuului neljä kaupunginhallituksen jäsentä sekä kolme johtavaa virkamiestä, aloitti kiinteistöhoitoasian käsittelyn tammikuussa 2012. Henkilökunnan kanssa asiaa käsiteltiin työyksikköpalaverissa.

Vaihtoehtoisten toimintamallien kartoituksesta vastasi alatyöryhmä, johon kuuluivat Kuhmon Yrityssampo Oy:n toimitusjohtaja, kaupungininsinööri,

tilapalvelupäällikkö, kiinteistörakennusmestari sekä kaupunginjohtaja ja hallintojohtaja. Työryhmä rajasi selvittelytyön kohdistumaan rakennusten kunnossapitoon ja kiinteistön hoidon yhteistyöhön toiminnan jatkuvuuden ja muutosten aiheuttamien häiriöiden minimoimiseksi. Tytäryhtiöistä Kiinteistö Oy Kuhmon Kulttuuritalo ja Kuhmon Lämpö Oy päätettiin jättää tarkastelun ulkopuolelle, vaikka synergiahyötyjä olisi mahdollisesti saavutettavissa yhteistyöllä myös niiden kanssa.

Työryhmän asettamat päätavoitteet olivat

- kiinteistönhoidon toimintavarmuus
- asiakaspalvelun parantaminen
- hyvä työnjako
- investointien suunnittelun voimavarojen parantaminen
- osaamisen parantaminen
- kustannustehokkuus

Tavoitteet olivat samansuuntaiset kuin Kähkösen (2007:9-10) tutkimuksessa kuntasektorin palvelujen kilpailutuksesta ja ne tukevat myös kilpailuille markkinoille mahdollista siirtymistä yhtiöittämissä kautta. Kähkönen on määritellyt ulkoistusstrategian pääkohdiksi palvelujen saatavuuden, jatkuvuuden, korkealaatuisen ja tehokkaan tuotannon sekä markkinoiden syntyminen ja säilyminen. Kähkösen mukaan erityisesti harvaan asutuilla alueilla yritysten mukaan tuleminen kilpailutukseen vaikuttaa positiivisesti alueen elinvoimaan. Oman tuotannon yhtiöittämisellä avataan mahdollisuus avoimeen kilpailutukseen ja siten voidaan saavuttaa etuja, joita omana tuotantona ei voida saavuttaa.

Työryhmä ehdotti viittä vaihtoehtoista muutospolkua:

1. Toiminnan jatkaminen ennallaan
2. Perustetaan yhtiömuotoinen kiinteistöpalvelukeskus liikkeenluovutusperiaatteella
3. Keskitetään kunnossapito ja investointirakentaminen kaupungin tilapalveluille
4. Perustetaan kunnallinen liikelaitos

## 5. Ulkoistetaan rakennusten kunnossapito

Toiminnan jatkaminen entiseen tapaan johtaisi siihen, että Terva-asuntojen 0,4 henkilön akuutin työvoimatarpeen tyydyttämiseksi jouduttaisiin rekrytoimaan yksi lisähenkilö. Tilapalvelujen kahden esimiehen voimavarat koettiin riittämättömiksi, joten myös tilapalveluilla olisi lisärekrytoinnin tarvetta. Voimavarojen riittämättömyys oli ilmennyt etenkin investointien suunnittelussa ja toteutuksessa aikataulujen venymisenä. Nykyisen käytännön jatkamisella välttyttäisiin organisaatiomuutoksen aiheuttamalta lisätyöltä, mutta synergiahyötyjä ei saavutettaisi. Kustannukset tulisivat kasvamaan välttämättömien rekrytointien vuoksi.

Toinen vaihtoehto olisi perustaa osakeyhtiömuotoinen kiinteistöpalvelukeskus liikkeenluovutusperiaatteella siten, että jo olemassa olevan Kuhmon Yrityssampo Oy muutettaisiin yhtiöjärjestysmuutoksella kiinteistöpalvelukeskukseksi. Tilapalveluiden ja Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asuntojen henkilökunta siirtyisi kiinteistöpalvelukeskukseen kolmessa vaiheessa. Vuoden 2013 alussa siirtyisivät rakennusten kunnossapidon työnjohtaja ja kuusi vakituista työntekijää. Kiinteistönhoidon työnjohtaja ja yhdeksän vakituista työntekijää siirtyisivät vuoden 2014 alussa, jolloin kiinteistöpalvelukeskus olisi ehtinyt sopeutua uuteen työyhteisöön. Kaupungin tilapalveluihin jäisi kiinteistörakennusmestari vastaamaan kaupungin kiinteistöjen isännöinnistä.

Kolmannen toimintavaihtoehdon mukaan kaupungin tilapalvelut hoitaisi kunnossapidon ja investointirakentamisen palvelut koko kaupunkiorganisaatiolle. Kaupungin tilapalvelut palkkaisi yhden henkilön työnjohtotehtäviin ja kaksi työntekijätehtäviin.

Neljännän vaihtoehdon mukaan kuntaan perustettaisiin kunnallinen liikelaitos. Liikelaitosmallissa hallinnolliset tehtävät lisääntyisivät, kun liikelaitokselle jouduttaisiin valitsemaan virkavastuulla toimiva johtaja ja johtokunta.

Kustannusvaikutukseksi arvioitiin 70 000 euroa vuodessa. Henkilöstöressurssien riittävyys epäilytti työryhmää tässä vaihtoehdossa. Toisaalta riskinä koettiin se, että mikäli liikelaitos ei menestyisi tytäryhtiön palvelujen kilpailuttamisessa, palvelut jouduttaisiin ulkoistamaan ja liikelaitos menettäisi asiakkaansa. Markkinariski toteutuisi ja liikelaitos jouduttaisiin purkamaan tai toimintaa supistamaan. Kaupunkikonsernin kannalta ulkoistaminen voisi siinä tapauksessa olla omaa tuotantoa kustannustehokkaampi toimintatapa ja sillä olisi siten positiivinen tulosvaikutus. Ulkoistamisessa huolestuttavaksi koettiin palvelujen saatavuuden epävarmuus ja kustannusten mahdollisen nousun aiheuttamat riskit.

Jatkovalmistelussa keskityttiin kolmeen vaihtoehtoon, jotka on kuvattu liitteessä 3. Vaihtoehdot olivat kaupungin emo-organisaation tilapalvelut, uusi perustettava liikelaitos ja toiminnan keskittäminen Kuhmon Yrityssampoon. Vaihtoehtoja vertailtiin lainsäädännön, talouden, rakenteiden, henkilöstön ja tulevaisuudennäkymien kannalta.

Palvelujen kehittämistyöryhmä ehdotti maaliskuun 2012 kokouksessaan osakeyhtiömuotoista kiinteistöpalvelukeskusmallia jatkovalmistelun pohjaksi. Lisäksi se ehdotti, että henkilökunnan asema turvattaisiin muutoksessa. Kaupungin Yrityssammolle myöntämän 1,4 miljoonan euron pääomalinan, jonka sovittu takaisinmaksuaika oli 30.11.2030, ei annettaisi vaikuttaa kiinteistöpalvelukeskuksen palvelumaksuihin, eikä kaupungin kiinteistömässä siirtyisi yhtiölle. Prosessin aikana päädyttiin myöntämään akordi Yrityssammon pääomalinalle. Yrityssampo alensi osakepääomaansa ja Kuhmon kaupunki kirjasi vastaavasti osakkeiden arvonalennuksen kirjanpitoonsa vuodelle 2012. Työryhmän ehdotuksen mukaan yhtiö ei tarjoaisi palvelujaan kaupunkikonsernin ulkopuolelle.

Prosessin etenemisaikataulu kuvataan Liitteessä 4. Kuhmon kaupunginhallitus käsitteli kaupungin kiinteistönhallintapalvelujen kokoamista ensimmäisen kerran kokouksessaan 21.8.2012. Kokouksessa kaupunginhallitus päätti konsultoida kaupungin tilintarkastajaa ja pyytää lausunnot Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-

asunnoilta, Kuhmon Yrityssampo Oy:ltä sekä tekniseltä lautakunnalta valmistelutyön tueksi ennen asian viemistä kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Yhteistyön tiivistämisen yhteydessä ehdotettiin ateria- ja puhtaanapitopalvelujen siirtämistä kaupungininsinöörin välittömään alaisuuteen ateria- ja puhtaanapitopalvelun yksiköksi. Ennen vuotta 2016 eläkkeelle siirtyville annetaan mahdollisuus jatkaa kaupungin palveluksessa eläkkeelle siirtymiseen saakka. Kaupunki pyrkii yhdistämään myös yleisten alueiden ja vapaa-ajan liikuntapaikkojen hoidon yhteen yksikköön 2014 vuodesta alkaen.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 10.9.2012 § 322 saatettiin tiedoksi tytäryhtiöiden ja teknisen lautakunnan kannanottojen lisäksi myös ammattijärjestöjen kannanotot. Kaupungin tilintarkastaja esitti lausunnossaan, että syntyvän kiinteistöpalvelukeskuksen tiliöinti-, tarkastus ja hyväksymisprosesseissa määräys ja valvontavalta on syytä säilyttää Kuhmon kaupungilla. Tilintarkastaja korosti osapuolten välisen palvelusopimuksen merkitystä vastuurajojen määrittäjänä ja valvonnan apuvälineenä. Henkilöstön asema turvataan siten, että siirto tapahtuu liikkeenluovutuksena. Kiinteistöomaisuus jää Kuhmon kaupungin suoraan omistukseen. Neljä kaupunginhallituksen jäsentä todettiin esteellisiksi asian käsittelyyn hallintolain 28 § 1 mom 5. kohdan perusteella eivätkä he siten olleet läsnä asian käsittelyn aikana. Kaupunginhallitus päätti siirtää asian käsittelyn myöhempään kaupunginhallituksen kokoukseen.

Kolmannen kerran kaupunginhallitus käsitteli asiaa 17.10.2012 § 371. Kokouksessa otettiin uudelleen tarkasteluun kaupungin omat tilapalvelut ja liikelaitosvaihtoehto kiinteistöpalveluosakeyhtiön rinnalle. Vaihtoehtoja vertailtiin lainsäädännön, talouden, rakenteiden, henkilöstön ja tulevaisuuden kannalta. Kunnallisen liikelaitoksen rooli kunnallisten palvelujen kuten esimerkiksi vesihuollon tuottajana katsottiin poikkeavan kiinteistöpalvelujen tuottamisesta siinä suhteessa, että kiinteistöpalveluja tuotetaan myös markkinaehtoisesti. Liikelaitos olisi uusi yksikkö kuntaorganisaatiossa, mikä paisuttaisi entisestään kunnan organisaatiota ja lisäisi hallinnon kustannuksia. Hankintalain 10§:n mukaan kunnan ei tarvitsisi tietyn

edellytyksin kilpailuttaa tytäryhtiöltä hankkimiaan palveluja, ns. in-house palveluja. Tytäryhtiöt joutuisivat kilpailuttamaan tarvitsemansa palvelut, joten olisi mahdollista, että kilpailutuksessa huonosti menestyneen liikelaitoksen sijasta tytäryhtiö ostaisi tarvittavat palvelut kaupunkikonsernin ulkopuolelta. Palvelujen kehittämistyöryhmässä oli tuotu esille myös sellainen vaihtoehto, että Terva-asunnot ostaisivat kiinteistöpalveluyhtiönä toimivan Kuhmon Yrityssampo Oy:n, jolloin Terva-asunnot välttyisi kilpailutukselta tarvitsemiensa kiinteistöpalvelujen osalta. Kaupunginhallitukselle tuotiin myös esille, että jos jatketaan tilapalvelujen ja kahden tytäryhtiön mallilla, menetetään synergiahyödyt ja joudutaan palkkaamaan yksi lisähenkilö työnjohtotehtäviin. Tältä rekrytoinnilta välttyttäisiin kiinteistöpalveluyhtiöratkaisussa. Esittelytekstissä mainitaan lisäksi, että mikään tarkastelluista vaihtoehdoista ei ole peruuttamaton. Mikäli kiinteistöpalveluyhtiön tai liikelaitosvaihtoehdon toteuttamisen jälkeen ratkaisu osoittautuu kannattamattomaksi, järjestely voidaan purkaa ilman veroseuraamuksia. Neljä kaupunginhallituksen jäsentä todettiin esteellisiksi asian käsittelyyn hallintolain 28 § 1 mom 5. kohdan perusteella eivätkä he olleet läsnä asian käsittelyn aikana. Kaupunginhallitus päätti siirtää asian käsittelyn seuraavaan kaupunginhallituksen kokoukseen.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 5.11.2012 § 382 asia oli esillä neljännen kerran. Kokouksessa todettiin, että mikäli tytäryhtiö tuottaa kaupungin isännöinnin, se joutuu maksamaan vuodessa 2500 euroa arvonnalisäveroä. Kyseessä ei kuitenkaan olisi lisäkustannus, sillä myös kaupunkiorganisaatio on arvonnalisäverovelvollinen osasta kiinteistötoimintaansa. Uudelleenorganisoinnin välittömien taloudellisten säästöjen oletetaan näkyvän vasta tulevina vuosina kustannusten kasvun hillitsemisen kautta. Esittelytekstissä tuodaan esille uudelleenorganisoinnin rooli talouden tasapainottamissuunnitelman osana. Koska kaupunginhallituksesta nousi kaupunginjohtajan päätösesityksestä poikkeava esitys, jonka mukaan kiinteistöpalvelujen tuottaminen säilytetään ennallaan, suoritettiin äänestys. Kaupunginhallitus hyväksyi äänin 4-4 puheenjohtajan äänen ratkaistessa esittää kaupunginvaltuustolle kiinteistöpalvelukeskuksen perustamista. Neljä



kaupunginhallituksen jäsentä todettiin esteellisiksi asian käsittelyyn hallintolain 28 § 1 mom 5. kohdan perusteella, eivätkä he olleet läsnä asian käsittelyn aikana.

Kaupunginhallitus käsitteli asiaa kokouksessa 22.4.2013 § 184 viidennen kerran. Todettiin, että asiaa ei ollut vielä kukaan esitelty kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Todettiin myös, että kaupunginvaltuusto oli akordoinut Kuhmon Yrityssampo Oy:n 1,4 miljoonan euron pääomallainaan vuonna 2012, joten sillä ei enää ollut vaikutusta yhtiöittämis pohdinnoissa. Kaupunginvaltuusto oli aloittanut palveluohjelman laatimisen konsernistrategiatyön osana. Kiinteistöpalveluiden yhteistyötä oli tiivistetty käytännön tasolla vanhan organisaatorakenteen sisällä. Kaupunginhallitus päätti että ”kaupunkikonsernin kiinteistöpalvelujen tiivistäminen ja yhteistyön tiivistäminen liikenneväylien ja yleisten alueiden sekä vapaa-ajan toimen yleisten maa-alueiden hoidossa tutkitaan uuden palveluohjelman teon yhteydessä. Kaupunginhallitus päätti siirtää kaupunkikonsernin yhteistyön tiivistämisen sekä yhteistyön tiivistämisen liikenneväylien ja yleisten alueiden sekä vapaa-ajan toimen yleisten maa-alueiden hoidossa käsittelyn toistaiseksi.”

### **3.3 Yhtiöittämisprosessi**

Yhtiöittäminen voidaan toteuttaa liiketoimintasiirtona tai liiketoimintakauppana. Liiketoimintasiirrosta voidaan perustaa uusi osakeyhtiö, johon omaisuus luovutetaan apporttina eli ei rahana (apporttiperustamismenettely). Liiketoimintasiirto voidaan tehdä myös siten, että liiketoiminta siirretään jo toimivaan osakeyhtiöön suunnatulla uusmerkinnällä. Tällöin osakepääomaa korotetaan apporttina yhtiöön siirtyvää omaisuutta vastaan. Liiketoimintakaupassa omaisuus ja liiketoiminta myydään käypään hintaan. (Vesterinen 2006: 37-38.)

Kuntalain muutos, joka koskee kunnan toimintaa markkinoilla (23.8.2013/626), tuli voimaan 1.9.2013. Kuntalain 2 a §:n mukaan kuntien tulee yhtiöittää kilpailuilla markkinoilla tapahtuva toimintansa osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön muotoon (yhtiöittämisvelvollisuus). Muutoksen taustalla on Euroopan

komission EU-valtiontukisäännösten vaatimukset konkurssisuojan ja kilpailuneutraliteettia vaarantavan veroetuuden poistamisesta kunnallisilta toimijoilta. Kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla hoitaessaan kunnan lakisääteisiä tehtäviä sekä yhteistoimintana hoidettuja ja monopolin muodostavia tehtäviä. Kilpailtujen markkinoiden ulkopuolelle katsotaan jäävän myös sellaiset sidosyksiköt ja sidosyritykset, joista säädetään julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 19 §:ssä sekä sellainen yhteistoiminta, johon ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta. Kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaksi ei katsota myöskään kiinteistöjen ostamista, myyntiä tai vuokraamista, mikäli toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon. Hankintalain (HankL 348/2007) mukaan hankintayksikkö voi ostaa palveluja kilpailuttamatta sidosyksiköltään (In house – yksikkö). Hankintalain 10§ hankinnoista hankintayksikön sidosyksiköiltä kuuluu seuraavasti.

” Tätä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.”

Kuntalain 2 b §:ssä määritellään yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset. Poikkeustapauksissakin palvelut ja tavarat tulee kuntalain 66 §:n mukaan hinnoitella markkinaperusteisesti, mikäli kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain 2 b § kuuluu seuraavasti:

”Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 2 a §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

- 2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
- 3) kunta tuottaa tukipalveluja 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle;
- 4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai yhteisyritykselle;
- 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;
- 6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai 16 a §:ssä tarkoitettun kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
- 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa ([1552/2011](#)) tarkoitettun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.”

Yhtiöittämisen tulee tapahtua viimeistään 31.12.2014 tai tietyissä erityistapauksissa vuoden 2016 loppuun mennessä. Kunnan on huolehdittava siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä niiden henkilöiden osalta, jotka ovat olleet kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. Jos yhtiöittämiseen liittyy kyseessä olevan toiminnon käytössä olevan kiinteistön, käyttöomaisuusarvopapereiden tai kiinteistön hallintaan harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutus vastaanottavan yrityksen osakkeita vastaan, luovutus on tietyin edellytyksin verovapaata vuoden 2014 loppuun saakka. (KunL 23.8.2013/626)

Laki elinkeinotulon verottamisesta (EVL 52 d § 29.12.1995/1733) määrittelee liiketoimintasiirron järjestelyksi, jossa ”siirtävä yhtiö luovuttaa joko kaikki taikka yhteen tai useampaan liiketoimintakokonaisuuteensa kohdistuvat varat, siirtyviin varoihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirtyvää

toimintaa jatkavalle osakeyhtiölle (vastaanottava yhtiö) saaden vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita tai sen hallussa olevia omia osakkeita.” Siirrossa käytetään kirjanpidossa poistamatta olevia arvoja toisin kuin liiketoimintakaupassa, jossa käytetään käypiä arvoja. Tästä johtuen liiketoimintasiirrossa poistopohja on matala, mikä kasvattaa tulosta ja lisää maksettavien verojen määrää.

Liiketoimintakaupassa poistopohja voi olla myytävän omaisuuden kirjanpitoarvoa korkeampi ja siten voidaan tilinpäätöksessä tehdä suuremmat poistot kuin liiketoimintasiirron kautta yhtiötetyssä toiminnassa. Vastaanottavan yrityksen osakkeiden myöhemmin mahdollisesti tapahtuvan myynnin myyntivoitto ei ole kunnalle veronalaista tuloa.

Kuhmon kaupungin kiinteistöpalveluihin ei kohdistu kuntalain kannalta pakottavaa yhtiöittämisvaatimusta, sillä palvelujen ulosmyynti on vähäistä. Kiinteistöpalveluja paikkakunnalla on kuitenkin saatavissa myös yksityisten yritysten tuottamina, joten asian valmistelussa on huomioitava myös kilpailulainsäädännön näkökohdat. Yhtiöittämistavaksi valmistelussa valittiin työsopimuslain kannalta liikkeenluovutus henkilökunnan aseman turvaamiseksi. Yhtiöittämisen yhteydessä ei omaisuusmassa siirtyisi kaupungilta yhtiölle. Kiinteistöpalveluja ei myöskään myytäisi kaupunkikonsernin ulkopuolelle.

### 3.3.1 Verotus ja rahavirrat

Yhtiöittäminen vaikuttaa oleellisesti kaupungin rahavirtoihin ja toiminnan tuloksen verokohteluun. Vesterinen (2006: 74) on vertaillut Joroisten Energialaitoksen ja Kokkolan Energian yhtiöittämisprosessin verovaikutuksia vapaan kassavirran jakaantumiseen emokunnan ja verottajan välille. Kuntaomistajan saamat tuloutukset tytäryhtiöllä olivat laskelmissa osinkoa, pääomalainan pääoman palautuksia, korkoja tai vuokria. Verotuksellisesti osinkoihin kohdistuu yhteisöverotus, sillä tytäryhtiö maksoi näyttämästään voitosta 24,5 prosentin veroa vuonna 2013. Yhteisövero laski

20 prosenttiin vuonna 2014. Pääomituksessa pääomalainalle maksetut korot ovat verovapaita emokunnalle. Pääomalainan palautukset puolestaan kasvattavat omavaraisuutta. Vesterisen (2006) laskemien mukaan energiayhtiöt maksaisivat veroja tuloutuksesta liiketoimintasiirrossa 28–29%, kun taas liiketoimintakaupassa, jossa tytär maksaisi vuokraa emokunnalle, verovaikutus olisi vain 5–8%. Kunnalle jäävä osuus tuloutuksista vaihtelisi siten vuoden 2005 veroprosenteilla laskettuna yhtiöittämistavasta riippuen 71 prosentista 95 prosenttiin. (Vesterinen 2006:42, 74-78.)

Vinnari ja Näsi (2008) tutkivat erään suomalaisen kunnan vesilaitoksen yhtiöittämisen vaikutuksia kunnan tulokseen. Vesilaitoksen tasearvo oli kunnan kirjanpidossa aliarvostettu. Tasearvon määrittäminen sellaisen omaisuuden osalta, jolla ei ole toimivia markkinoita, on vaikeaa. Yhtiöittämisen ansiosta kunta pystyi kirjaamaan tulokseensa merkittävän tuottoerän, jonka ansiosta kuntatalous pysyi ylijäämäisenä arviolta 15 vuoden ajan. Kunnan rahataloutta kauppa ei kuitenkaan parantanut vaan velkamäärä jatkoi kasvuaan. Kunta myönsi vesiyhtiölle lainan, jonka korkotuottojen kautta yhtiön tulos hyödytti kuntaa. Toisaalta yhtiölle jäi vähemmän verotettavaa tulosta rahoituskulujen ansiosta, joten verohyöty saavutettiin. Yhtiöittämisen vaikutus kunnan tulokseen on kuvattu taulukossa 3.

Kauppa vaikeutti kuntalaisten mahdollisuutta seurata vesiyhtiön tulosta, koska osa tuloksesta siirtyi rahoituskulujen kautta kunnalle. Vesiyhtiö joutui nostamaan perimiään maksuja, jolloin vesiyhtiön palveluja käyttävät kuntalaiset maksoivat enemmän saamistaan palveluista. Yhtiöittämisen myötä kunta muuttui tuottajasta sijoittajaksi. (Vinnari & Näsi 2008: 104-108)

*Taulukko 3. Vesilaitoksen yhtiöittämisen vaikutus esimerkkikunnan tuloslaskelmaan 2004 – 2007(Vinnari & Näsi 2008)*

	2004	2005	2006*	2007*
Toimintatuotot	96,48	100,55	171,69	172,95
Tuotanto omaan käyttöön	14,46	14,24	0,00	0,00
Toimintakulut	-374,37	-378,16	-460,77	-462,80
<b>Toimintakate</b>	<b>-263,43</b>	<b>-263,37</b>	<b>-289,08</b>	<b>-289,85</b>
Verotulot	220,29	227,09	238,10	246,89
Valtionosuudet	43,05	47,04	53,66	55,54
Rahoitustuotot ja- kulut (netto)	5,19	4,52	8,36	7,95
<b>Vuosikate</b>	<b>5,10</b>	<b>15,28</b>	<b>11,04</b>	<b>20,53</b>
Poistot	-22,72	-31,74	-20,02	-20,48
Satunnaiset tuotot	0,14	116,92	0,00	0,00
<b>Tilikauden tulos</b>	<b>-17,48</b>	<b>100,46</b>	<b>-8,98</b>	<b>0,05</b>
Varausten ja rahastojen muutos	0,60	2,23	0,54	0,55
Tilikauden ylijäämä/alijäämä	-16,88	102,69	-8,44	0,60
(Ilman vesilaitoksen myyntiä)		(-9,69)		

\*Vuoden 2006 ja 2007 luvut ovat ennusteita

Verotuksellisesti edullisin tapa on jättää kiinteä omaisuus emokunnan omistukseen ja vuokrata sitä tytäryhtiön käyttöön. Kuhmon kaupungin yhtiöittämisprosessissa ehdotettiin että omaisuusmassa jää edelleen kaupungille eikä siirry uuteen yhtiöön. Tuloutusmahdollisuuksien kannalta on tärkeää tarkastella yhtiön pääomitustapaa ja omavaraisuusastetta. Pääomalainan käyttö on verotuksellisesti edullista osakepääoman ja ylikurssin rinnalla. Pääomituksen tulee tapahtua liiketoiminnan kehittämiseksi, joten pääomitus heti yhtiöittämisen yhteydessä voi johtaa siihen, että elinkeinoverolain liiketoimintasiirtoa koskeva pykälää ei voitaisi soveltaa. Osakepääoman korotus sopii paremmin liiketoimintasiirron yhteyteen, mutta se johtaa mahdollisesti verorasituksen kasvamiseen osinkojen maksun kautta. (Vesterinen 2006:42, 74-78.)

### 3.3.2 Kilpailun vaikutus kustannuksiin

Valkama et al. (2008: 44-45) mukaan markkinamekanismien vaikutus on voimakkainta suurissa keskuksissa, joissa myös ulkoistaminen on voimakkainta. Suurten kuntien hankintatoimi kykenee erikoistumaan ja vahvistamaan osto-osaamistaan. Valkaman mukaan on oletettavaa, joskaan ei vielä tutkimuksin osoitettua, että palvelujen kilpailuttamien ja ulkoistaminen lisääntyvät kuntakoon kasvaessa.

Kuntien talousjohtajille suunnatun kyselyn mukaan kunnilla on enemmän kokemusta palvelujen ostotoiminnasta kuin palvelujen myynnistä kunnan ulkopuolelle (Valkama et al. 2008: 48). Mikäli kunnan toimintojen yhtiöittäminen ja palvelujen tarjoaminen lisääntyvät, myös tarjousten tekemiseen ja palvelusopimusten laadintaan vaadittavan osaamisen on lisääntyttävä.

Terveys- ja sosiaalihuollon kilpailutuksella ei ole kansainvälisissä tutkimuksissa saatu hyviä tuloksia kilpailun aikaansaamiseen, toiminnan tehostamiseen, laadun parantamiseen tai kustannusten hallintaan. Kilpailutuksen myötä valvontaan ja hallinnon säätelyyn on lisättävä resursseja, mikä lisää tilaajan kustannuksia. Terveys- ja sosiaalihuollossa kilpailutuksen hyödyt tilaajalle tulevat esiin materiaalien ja lääkkeiden hankintakustannusten pienenemisenä. (Koivusalo 2003: 31-32)

Pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoilla kilpailutuksella vuodesta 1994 alkaen oli tilaajahintoja alentava vaikutus. Tilajahinnat alkoivat laskea jo ennen kilpailutusta, mikä voidaan tulkita Valkama et al. (2008:146) mukaan johtuvaksi siitä, että tilaaja käytti neuvotteluissa hyväkseen mahdollisen tulevan kilpailuttamisen uhkaa. Kilpailuttamisen seurauksena tapahtui myös yritysjärjestelyjä, joissa Helsingin kaupunki yhtiöitti Helsingin kaupungin liikennelaitoksen bussiliikennepäätöksen ja fuusioi sen kaupungin omistamaan bussioperaattoriosakeyhtiöön. Kilpailutuksen vaikutuksesta kolmen suurimman liikennöitsijän sopimusliikenteen käyttökatteet alenivat 25 - 40%:sta noin 4%:in

vuoden 2005 loppuun mennessä. Liiketulo prosentit ja pääoman tuotto olivat painuneet negatiivisiksi jo vuonna 2000. Liiketoiminnat tuotoilla ei siten ole voitu kattaa vieraan pääoman kustannuksia ja liikennöitsijöiden on täytynyt vahvistaa omia pääomia esimerkiksi osakeannilla tai pääomalainoilla. Tilaajahintojen alentumisen ja kannattavuuden alenemisen myötä pienet liikennöitsijät ovat jättäytyneet pois kilpailutuksista. Kustannussäästöjä liikennöitsijät ovat saaneet tuotantoresurssien käytön tehostamisella. Tämä on tarkoittanut etenkin henkilöstövähennyksiä. (Valkama et al. 2008a:146-161, Valkama et al. 2008b)



## 4 POHDINTA

Kunnan omana toimintana tuotetun kiinteistöpalvelun tulosvaikutus tulee pääsääntöisesti toimintakatteen kautta, jolloin oleellista on toiminnan kustannustehokkuus. Kiinteistöjen poistojen sekä myyntien ja ostojen avulla voidaan myös vaikuttaa merkittävästi tilikauden tulokseen. Verotulojen tai valtionosuuksien tilikauden tulosta parantava vaikutus ei ole riippuvainen kiinteistönhallintapalvelujen organisointitavasta, joten niiden tarkastelu ei ole tasapainottamisen kannalta oleellista, ja ne voidaan jättää tämän pohdinnan ulkopuolelle.

Yhtiöittämisessä palvelut muuttuvat kunnan kannalta katsottuna ostopalveluiksi, jolloin tulosvaikutuksen ennakointiin tulee uusia elementtejä. Yhtiötetyn toiminnan vaikutus emokuntaan tulee kustannuksina tytäryrityksen palvelujen hinnoittelun kautta sekä tuottoina mahdollisten rahoitustuottojen ja yrityksen voitonjaon muodossa. Etenkin mikäli yritys myy palveluitaan kunnan ulkopuolelle, on otettava huomioon kilpailutussäännökset sekä markkinoiden hinnoittelulle asettamat rajoitukset. Kustannustehokkuuden kannalta oleellista on henkilöstöressurssien optimointi sekä tuotannontekijä- ja rahoituskustannusten minimointi. Kuhmon kaupungin projektissa lähdettiin tarkastelemaan ensisijassa kiinteistöpalvelujen kustannustehokkuutta henkilöstöressurssien optimoinnin kautta. Kunnan vaikutusmahdollisuudet tytäryrityksen toimintaan ovat rajalliset. Omistajaohjauksella voidaan vaikuttaa strategiseen johtamiseen, mutta tytäryrityksen operatiivinen johtaminen on toimivan johdon vastuulla.

### 4.1.1 Taloudelliset vaikutukset

Ferreira da Cruz ja Marques (2011) ovat tutkineet kuntaomisteisten yhtiöiden kannattavuutta ja verranneet sitä kunnan omana tuotantona tuotettuihin palveluihin. Tutkimuskohteena olivat Portugalin yhtiötetyt vesilaitokset. Kannattavuutta tarkasteltiin sekä tuloksen muodostumisen että alueellisen kehityksen tukemisen kannalta. Tutkimustulokset osoittivat, että yhtiötetty toiminta oli

kokonaistaloudelliselta kannattavuudeltaan ja tuottavuudeltaan heikompaa kuin kunnan omana tuotantona. Suurimpina tekijöinä kannattavuuden heikkouteen olivat vahvat siteet poliittisiin vaikuttajiin yhtiön johdossa ja teknisen osaamisen puute.

Kuhmon tapauksessa ei voitu osoittaa ennakkolaskelmien perusteella täsmällisiä kustannussäästöä ja kannattavuuden paranemista. Verotuksellisesti lisäkustannuksia aiheuttaa se, että yhtiön positiivisesta tuloksesta on maksettava veroa, jolta vältytään, mikäli palvelu on kunnan liikelaitoksen tai oman tilapalvelun tuottamaa. Kiinteistönhallintapalvelun oman käytön arvonlisäveroa ei arvonlisäverolain mukaan tarvitse tilittää, jos kiinteistönhallintapalvelujen verottomaan myyntiin kohdistuvat henkilöstökulut eivät ylitä 50 000 euroa vuodessa (AVL 32§). Lisäedellytyksenä on kuitenkin, että yksikkö ei myy kiinteistönhallintapalveluja ulkopuolisille. Kiinteistönhallintapalveluihin luetaan tässä rakentamispalvelut, kiinteistön puhtaanapito ja muu kiinteistönhoito sekä kiinteistön talous- ja hallintopalvelut. Kuhmon kaupunki myy kiinteistönhallintapalveluja Kuhmon Terva-asunnoille eli kunnan ulkopuolelle ja tilittää tilapalveluissa kiinteistönhallintapalvelujen oman käytön veroa, joten mahdollinen yhtiöittäminen ei lisää Kuhmon kaupungin arvonlisäverorasitetta. Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asunnot kannatta säilyttää itsenäisenä tytäryhtiönä verotuksellisista syistä, sillä mm. arvonlisäveroa ei tarvitse tilittää Terva-asuntojen vuokraustoimintaan liittyvästä toiminnasta (AVL 27§)

Selkein kustannussäästö on saavutettavissa rekrytoinneissa. Mikäli toiminta tapahtuu yhdessä organisaatiossa, lisärekrytoinnin tarve voi pienentyä yhdellä henkilötyövuodella. Oletuksena on, että työvoimavajaus on 0,4 henkilötyövuotta ja Kuhmossa ei ole mahdollista saada rekrytoitua ammattitaitoista työvoimaa osaaikaiseen työsuhteeseen.

Kuntalain määrittämä talouden tasapainottamisvaatimus koskee ainoastaan emokunnan taloutta. Yhtiöittämisen avulla pyritään pienentämään kiinteistönhoidon kustannuksia. Agentti-päämies teorian mukaan kunnan ja tytäryhtiöiden väliset eturistiriidat voivat ilmetä palvelujen hinnannousuna. Tytäryhtiö voi kanavoida

toiminnan tuottoja konsernin edun kannalta ylisuuriin investointeihin, jotka poistojen kautta nostavat yhtiön tuottamien palvelujen hintaa. Tytäryhtiöt voivat käyttää tulostaan myös henkilökuntansa tulospalkkaukseen, mikä voi olla ristiriidassa kunnan palkkapolitiikan kanssa. Tuottojen kanavoituminen tytäryhtiöön heikentää emokunnan tulosta tasapainottamispyrkimysten vastaisesti. Taustalla täytyy olla vahva konserniohjaus, jotta yhtiöittämisen tulokset heijastuisivat positiivisena tuloskehityksenä emokunnan talouteen.

Kuntalain mukaan kilpailluilla markkinoilla toimittaessa palvelut on hinnoiteltava markkinahintaan. Kähkösen (2007) mukaan kilpailutuksen avulla tuetaan harvaan asuttujen alueiden elinvoimaisuutta, mikä on myös kunnan edun mukaista. Kuhmon tapauksessa kiinteistöpalveluyrityksen on tarkoitus tuottaa palveluja ainoastaan oman konsernin jäsenille, joten kuntalain mukaan yhtiöittäminen ei ole pakollista. Vähäinen toiminta kilpailluilla markkinoillakin on kuntalain mukaan mahdollista ilman yhtiöittämistä. Tytäryritysten väliset palveluostot joudutaan kilpailuttamaan. Tämä koskisi Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asuntojen palveluostoja Kuhmon Yrityssampo Oy:ltä. Hinnoittelu- ja kilpailutusosaamisen varmistamisen kautta kiinteistöpalvelukeskus ei hinnoittele itseään taitamattomuuttaan ulos kuntakonsernin sisäisiltä markkinoilta. Mikäli Terva-asunnot omistaisi Kuhmon Yrityssampo Oy:n, Terva-asuntojen hankinnat tytäryritykseltään katsottaisiin in-house hankinnaksi ja kilpailutus ei olisi välttämätöntä. Sama koskee myös tytäryrityksen hankintoja kunnan liikelaitokselta. Kansallinen hankintaraja palveluissa on 30 000 euroa ja rakennusurakoissa 150 000 euroa. Vuoden 2013 tasolla Terva-asunnoilla hankintaraja ylittyy kiinteistönhoidossa, mutta kunnossapidon hankinnat jäävät raja-arvon alle.

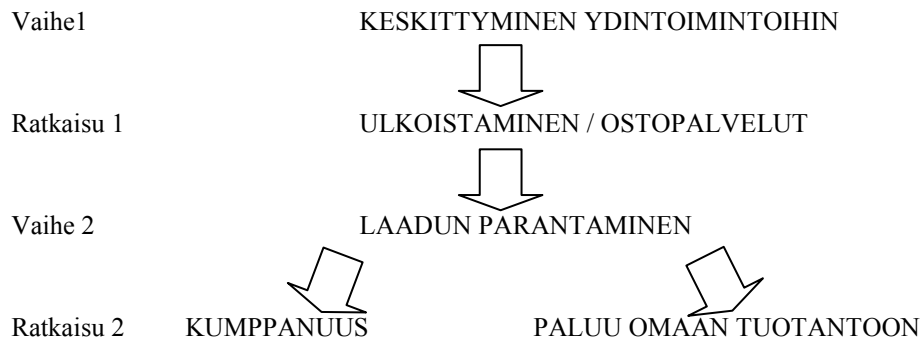
Tutkimusongelman kannalta kilpailuttamisen avulla voidaan mitata oman toiminnan ja yhtiötetyn toiminnan välinen kustannustehokkuusero. Mikäli markkinaehtoisesti toimiva tytäryritys toimisi kunnan omaa tuotantoa tehokkaammin ja kunnan kustannuksia vähentäen, oman tuotannon loppuminen ja tuotannon keskittäminen

tytäryritykseen voisi olla kunnan talouden tasapainottamisen kannalta positiivinen rakenteellinen muutos.

#### 4.1.2 Johtaminen

Kiinteistötoiminnan tuottavuuden parantaminen yhtiöittämisen kautta on saavutettavissa lisääntyvän liiketaloudellisen osaamisen ja johtamistaidon sekä resurssien tehokkaamman käytön avulla. Edellytyksenä on kuitenkin johtamisen jännevöityminen, mikä voitaisiin saavuttaa ilman yhtiöittämisjärjestelyäkin. Yhtiöittämisprosessi sinänsä aktivoi uusien toimintatapojen ja yhteistyömuotojen havaitsemista ja omaksumista. Tämä on ollut havaittavissa jo tämän prosessin aikana. Kuhmon kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjassa 22.4.2013 on todettu, että kiinteistöpalveluiden yhteistyötä on tiivistetty käytännön tasolla vanhan organisaatorakenteen sisällä.

Paikallishallinnon tilapalvelujen kansainvälisiä kokemuksia on analysoitu TEKESin ”Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa”- tutkimuksessa. Kaikkien Pohjoismaiden ja Iso-Britannian kiinteistöjohtamisessa oli havaittavissa samansuuntainen kehitys (Kuvio2). Ensimmäisessä vaiheessa kunnat pyrkivät keskittymään ydintoimintoihinsa ja kiinteistöpalvelut hankitaan ostopalveluina joko omasta tytäryrityksestä tai ulkopuoliselta toimijalta. Ulkoistamisen suurimpana ongelmana Tuomela & al (2001:55) pitää ulkoistamisen seurauksena syntyviä laatuongelmia. Laatua pyritään seuraavassa vaiheessa parantamaan palaamalla omaan tuotantoon tai kehittämällä ostoprosessia kumppanuuden suuntaan. Kumppanuudella pyritään lisäämään luottamusta ostajan ja tuottajan välillä. Loppupäätelmänä tutkimuksessa oli, ettei ”mikään organisaatiomalli sinällään takaa tehokkuuden paranemista, vaan antaa siihen ainoastaan mahdollisuuden”. (Sarasoja 2004: 35)



**Kuvio 2. Toimitilajohtamisen kehitysvaiheet (Tuomela 2001:56)**

Kuhmon kaupungin tapauksessa kumppanuussuhteen muodostuminen kaupungin ja tytäryhtiön välillä tuntuu luontevalta. Tälläkin hetkellä Kiinteistö Oy Kuhmon Tervasaunton ja kaupungin välinen yhteistyö on toimivaa ja keskusteluyhteys on jatkuvaa.

#### 4.1.3 Omistajaohjaus

Kunta määrittelee strategiset linjaukset palvelujen tuottamiselle eli omistajapolitiikan. Keskeistä on, mitä kunta omistaa ja miksi, missä tehtävissä kunta toimii omistajana ja sijoittajana sekä mitkä ovat kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kunnan johdon tulisi myös miettiä, miten tytäryhteisö palvelee toimintaympäristöä ja kunnan perustehtävää. Omistajapolitiikka määrittää vastuu- ja raportointisuhteet sekä konserniohjauksen toimintamallit. (Maanonen 2007: 18, 202)

Kuhmon kaupunginvaltuuston 18.3.2014 hyväksymän konserniohjeen mukaan ”konsernijohtolla tarkoitetaan kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtajaa sekä niitä kaupungin johtavia viranhaltijoita, jotka toimivat liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä koskevien asioiden valmistelijoina kaupungin hallituksessa. Konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä”. Kaupunginvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Kaupunginhallitus valitsee edustajansa tytäryritysten hallintoon ja antaa ohjeet kaupungin edustajille

yhtiökokouskohtaisesti. Viranhaltijoiden tehtäväkuvauksissa kaupunginjohtajan tehtäväalueeseen kuuluu operatiivinen konsernijohtaminen. Hallintojohtajan tehtävänä on konsernin lakiasioden huomioiminen konserniohjauksessa sekä kaupunkikonsernin henkilöstöpolitiikan ja ohjeiden noudattamisen valvonta myös tytäryhtiöissä. Talusjohtajan vastuulla on muun muassa tytäryhtiöiden taloudenpitoa ja konsernitilinpäätöstä koskevien ohjeiden antaminen.

Yhtiöittämisen valmistelutyö on erittäin hidasta ja resursseja vaativaa. Asiaa oli lokakuun 2013 loppuun mennessä käsitelty viidessä kaupunginhallituksen kokouksessa, joissa kussakin on ollut läsnä kymmenjäseninen kaupunginhallitus, valtuuston kolme puheenjohtajaa sekä kaksi virkamiestä. Lisäksi valmisteluun ovat osallistuneet tekninen lautakunta, valvontalautakunta, palvelujen kehittämistyöryhmä, kahden tytäryhtiön hallitukset ja toimitusjohtaja sekä tilintarkastaja. Jokaisessa kolmessa yhteistoimintamenettelyn mukaisessa yhteistoimintaneuvottelussa on ollut mukana keskimäärin 20 kaupungin työntekijää. Lisäksi asiaa on pohdittu yksiköiden palavereissa. Neuvottelut on pääsääntöisesti käyty henkilökunnan työajalla. Kun otetaan lukuun vielä kaupungin muun henkilökunnan suorittama taustatyö, suunnittelupanos on ollut mittava. Asian käsittelyyn on vaikuttanut myös tytäryhtiöiden hallitukseen kuuluvien neljän kaupunginhallituksen jäsenen jääviys osallistua yhtiöitä koskevaan päätöksentekoon. Päätöksenteon ulkopuolelle joudutaan siten jättämään ne henkilöt, joiden voidaan katsoa olevan hyvin perehtyneitä tytäryhtiöiden toimintaan.

Yhtiöittäminen vaatii vahvaa sopimusoosaamista toiminnan joustavuuden takaamiseksi etenkin muutosvaiheessa. Ulkoistamissopimuksessa on otettava huomioon yleiset kunnallishallinnon säännökset sekä kilpailutussäännösten ja sopimusoikeuden säännösten asettamat rajoitukset. Yhtiöittämisessä operatiivinen päätöksenteko siirtyy kunnalta tytäryhtiön vastuulle eli tuottajalle. Kuntalaiset yksityisten palvelujen käyttäjinä voivat joutua erilaiseen oikeudelliseen asemaan kuin silloin, jos palvelu tuotetaan kunnan omana tuotantona. Sopimuksessa on määritettävä, onko mahdollisessa vahingonkorvausvastuussa palveluntuottaja,

viranhaltija, työntekijä vai kunta kollektiivisesti palvelun tilaajana. (Komulainen 2010: 10, 431-562)

Yhtiöittämisen etuna on mahdollisuus myydä toiminto, mikäli kunta joutuu luopumaan ei-lakisääteisistä toiminnoistaan taloudellisista syistä. Kannattamaton yhtiö voidaan menettää myös konkurssin kautta, mikäli kaupunki ei halua sitä taloudellisilla tukitoimilla pelastaa. Kunnallinen liikelaitos sen sijaan on kuntaorganisaation osana suojassa konkurssilta.

#### 4.1.4 Henkilöstön asema

Henkilöstön asema yhtiöittämisessä on keskeinen neuvottelukysymys. Oman henkilökunnan vastustus rajoittaa ostopalvelujen käyttöä (Augur 1999). Sama ilmiö on vahvasti esillä yhtiöittämisessä, ja henkilökunnan vastustus voi kaataa yhtiöittämishankkeen. Vireillä oleva kuntarakenneuudistus voi tuoda mukanaan kuntaliitoksia, jolloin yhtiöitetyn toiminnon henkilökunnan asema ei ole samalla tavalla turvattu irtisanomisilta kuin kuntien oman henkilökunnan. Kaupungin työntekijöille taataan viiden vuoden irtisanomissuoja kuntien fuusiotilanteessa. Sama koskee myös kunnan liikelaitosten henkilökuntaa. Osakeyhtiömallissa sellaista ei tarvitse luvata. Mikäli kuntaliitos tapahtuu, tytäryrityksillä on enemmän välitöntä sopeuttamisvaraa henkilökunnan määrässä kuin emokunnalla. Toisaalta osakeyhtiössä uusien vakanssien perustaminen on joustavammin ja nopeammin toteutettavissa kuin hitaassa kuntaorganisaatiossa.

Kiinteistöpalvelujen yhteistyön tiivistämistä käsiteltiin Kuhmon kaupungin YT-neuvotteluryhmässä kesäkuulla 2012. Sen jälkeen järjestettiin yhteistoimintamenettelyn mukaiset yhteistoimintaneuvottelut tila- ja ateriapalveluiden, kunnossapito- ja rakennuttaminen-palveluyksikön sekä kiinteistöjen hoito- ja talouspalveluyksikön henkilöstölle kesäkuussa ja elokuussa. Koko sille henkilöstölle, jota muutos koskee, järjestettiin yhteinen palaveri elokuussa 2012.

Kuhmon kaupungin työntekijät kuuluvat KVTES:n piiriin, mutta osakeyhtiömallissa he siirtyvät Palvelutyönantajien työehtosopimuksen piiriin. Muutoksella ei ole suurta taloudellista merkitystä kunnan tulokseen. Kuntalain mukaan kunnan on huolehdittava siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä niiden henkilöiden osalta, jotka ovat olleet kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja joiden palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. Kuhmon tapauksessa eläketurva on ehdotettu säilytettäväksi kaikissa ratkaisuisissa kunnallisalan KEVA:n piirissä.

Mikäli yhteistyö Kuhmon kaupungissa toteutetaan siten, että yhtiöittämisestä luovutaan ja sekä tytäryhtiöiden että emokunnan kiinteistöpalvelutoiminta keskitetään kaupunkiorganisaation tilapalveluihin, kiinteistöpalveluhenkilökunta siirtyy tytäryhtiöistä Kuhmon kaupungin työntekijöiksi. Tällöin tapahtuu aiemmin ulkoistettujen toimintojen sisäistäminen takaisin kunnan toiminnaksi tytäryhtiöistä. Mikäli päätetään perustaa tilapalveluiden toiminnan sijasta kunnallinen liikelaitos, sille valitaan virkasuhteessa oleva toimitusjohtaja ja johtokunta. Kaupunkiorganisaatioon tulee siis uusi elin, mikä lisää hallinnollista työtä ja hallinnon kustannuksia. Mikäli liikelaitos toimii kilpailuilla markkinoilla ja myy palveluitaan kaupungin ulkopuolelle, joudutaan miettimään toiminnan yhtiöittämistä kilpailuneutraliteettikysymysten vuoksi.

Osakeyhtiömallissa uutta osakeyhtiötä ei tarvitse perustaa, vaan toiminta voidaan keskittää Kuhmon Yrityssampo Oy:ön, joka hallinnoi teollisuushalleja. Yrityssammolla ei ole lainkaan henkilökuntaa ja se ostaa hallintopalvelut Terva-asunnoilta. Terva-asuntojen toimitusjohtaja toimii myös Yrityssammon toimitusjohtajana. Osakeyhtiömallissa kiinteistörakennusmestari, jonka tehtäviinsä kuuluvat kaupungin omistuksessa olevien kiinteistöjen isännöinti ja osa rakennuttamispalveluista, sekä siivous- ja ravintohuolto, jäävät Kuhmon kaupungin organisaatioon ja muu tilapalvelujen henkilöstö siirtyy Kiinteistöpalvelukeskus osakeyhtiöön.



## 5 YHTEENVETO

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin kuntatalouden tasapainottamisongelmaa yhtiöittämisen näkökulmasta. Tasapainottamiskäsite liittyy paljon julkisuudessa herättäneeseen kunta- ja palvelurakennemuutostyöhön, joka aloitettiin Suomessa vuonna 2006. Kuntalain 2§:ssä on esitetty kuntatalouden tasapainottamisvaatimus taseeseen kertyneen alijäämän kattamisen kautta. Tämän pro gradu-tutkimuksen toimeksiantajana oli Kuhmon kaupunki, jonka kiinteistöpalvelujen yhtiöittämisprosessia vuosina 2012-2013 tarkasteltiin case-tapauksena. Tutkimusaineistona olivat Kuhmon kaupunginhallituksen pöytäkirjat liitteineen. Taloudellisen näkökulmaan liittyen pohdittiin yhtiöittämistä kunnallisen päätöksenteon, omistajaohjauksen ja kuntalaisten saamien palvelujen laadun kannalta. Tutkimuskysymyksenä oli, voiko yhtiöittämisellä olla positiivinen vaikutus kunnan tulokseen ja sen kautta talouden tasapainottamiseen.

Kunnan toimintojen yhtiöittämisellä ei voida ratkaista pitkällä tähtäyksellä koko kuntatalouden tasapainottamisongelmaa. Yhtiöittämisellä voidaan vaikuttaa kunnan toimintakatteeseen sekä rahoitustuottoihin ja -kuluihin. Ratkaisevaa on omistajaohjauksen onnistuminen ja yhtiöitetyn toiminnan johtaminen liiketaloudellisin perustein. Tuottoja on saavutettavissa yhtiöitetyn toiminnan tehostumisella. Toisaalta kuluja voi aiheuttaa rahoituksen kallistuminen kunnan rahoitusvolyymien pienentyessä. Yhtiöittämisellä voidaan saavuttaa kunnan taloutta tasapainottavia tulosvaikutuksia, mikäli johtamisen ja rahoitusosaamisen taso nousee ammattitaitoisen yritysjohton ansiosta ja yhtiön tuotto voidaan kanavoida omistajan eli emokunnan käyttöön. Merkittävä kunnan tulosta parantava vaikutus voidaan saavuttaa, mikäli yhtiöittämisen yhteydessä tytäryhtiölle siirtyvän omaisuuden tasearvot ovat olleet kunnan taseessa aliarvostettuja ja kunta voi kirjata yhtiöittämisen yhteydessä kertaluontoista tuottoa tulokseensa.

Kilpailuneutraaliteettivaatimukset voivat rajoittaa tytäryrityksen tuloksentelemahdollisuuksia. Yhtiöitetyn toiminnan mahdollinen avaaminen

vapaalle kilpailulle tuo mukanaan markkinariskin. Toimiminen avoimilla markkinoilla mittaa yrityksen markkinakestävyyden ja toiminnan tuloksen seuraaminen on elintärkeää. Avoimilla markkinoilla toimittaessa on luontevaa kiinnittää huomiota toiminnan tehostamiseen ja yrityksen tuottavuuden parantamiseen. Toiminnan tehostaminen kuntaorganisaation sisällä ei sisällä konkurssiuhkan kaltaista kannustinta. Asiakkaiden saaman palvelun laatu voi kärsiä tehostamistoimista.

Tämä tutkimus ei antanut yleispätevää vastausta siihen, miten paljon euromääräisesti yhtiöittäminen vaikuttaa kunnan tilikauden tulokseen. Kirjallisuuslähteiden perusteella vaikutus voi olla joko positiivinen tai negatiivinen. Tulos riippuu toiminnan luonteesta, siitä voidaanko yhtiöittämisen yhteydessä kirjata kunnalle tuottoa tytäryritykselle siirtyvästä omaisuudesta, tytäryrityksen ja kaupungin edustajien sekä virkamiesten liiketoimintaosaamisesta, omistajaohjauksen onnistumisesta sekä tytäryhtiön toimintaympäristöstä ja markkinavoimista. Yhtiöittämisprosessin merkittävin vaikutus on toiminnan tehostamispyrkimys toimintatapoja muuttamalla, vaikka yhtiöittäminen ei toteutuisikaan.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on antaa vastaus yhtiöittämisen eduista ja haitoista yhden kunnan kiinteistöhallinnan yhtiöittämisprosessissa. Pyrkimyksenä on myös ollut antaa yleiskuva ja tuoda esille kokemuksia ja näkemyksiä yhtiöittämisestä eri toimialoilla ja eri maissa. Yhtiöittäminen on strateginen päätös, jolla voidaan vaikuttaa koko kuntakonsernin tulokseen. Vaikka lainsäädännössä määritelty talouden tasapainottamisvaatimus koskeekin vain emokuntaa, olisi tärkeä tutkia koko kuntakonsernia kokonaisuutena, jotta saataisiin kokonaiskuva kunnan taloudesta myös rahoituksen ja vakavaraisuuden kannalta. Kuhmon kaupungin konsernistrategia on uudistettu tämän opinnäytetyön tekoprosessin aikana. Olisi mielenkiintoista jatkotutkimuksena tarkastella konsernistrategian täytäntöönpanoa ja sitä, millä tavalla sen toteuttaminen vaikuttaa kunnan tulokseen konsernitasolla.

## LÄHTEET

Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501

Auger DA (1999) Privatization, Contracting and the States. Lessons from State Government Experience. Public Productivity & Management Review. Vol 22. No.4. 1999

Broadbent J & Laughlin R (2003) Public private partnerships: an introduction, Accounting, Auditing & Accountability Journal 16 (3): 332 - 341

Cruz N.F & Marques (2011) Viability of Municipal Companies in the Provision of Urban Infrastructure Services. Local Government Studies, 37 (1): 93-110

Grossi, G & Reichard, C (2008) Municipal Corporatization in Germany and Italy. Public Management Review, 10 (5):597-617

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta HE 32/2013

Harjula, H & Prättälä, K 2007.Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki, Talentum.

Hurri, J (2000) Konsernitili keskittää yrityksen rahaliikenteen. Taloussanomat 24.5.2000. <http://www.taloussanomat.fi/arkisto/2000/05/24/konsernitili-keskittaa-yrityksen-rahaliikenteen/200030366/12>

Huovila, P (2006) Sisäisen pankin avulla saavutettavat hyödyt kuntasektorilla. Case kuntina Jyväskylä ja Tampere. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustiede, laskentatoimi.

Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmä. (2010) Maakunnan päätöksentekoa ja tehtäviä selvittävän alatyöryhmän raportti, Hallinnon kehittäminen. Valtionvarainministeriön julkaisuja 9/2010.

Kallio, O., Meklin, P., Tammi, J. & Vakkuri, J. 2012 Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta- ja palvelurakennemuutos talouden näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Koivusalo, M. (2003) Terveyspalvelut ja kilpailuttamisen kansainväliset ulottuvuudet. Teoksessa Kilpailuttaminen Sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Toim, Ollila, E., Ilva, M. & Koivusalo, M. Stakes, Raportteja 276. Saarijärvi.

Komulainen, M (2010) Ulkoistaminen kunnissa. Kuntaliitto Acta 222, Acta väitöskirja.

Kunnalliskomitean mietintö, Kommunkomitténs betänkande. Kuntalaki. Komiteamietintö 33:1993 (1993) Helsinki, Valtion Painatuskeskus.

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntatalouden sopeutusohjelma. 2013. Helsinki Suomen kuntaliitto.

Kuntarakennelaki 29.12.2009/1698

Kuopila et al. (2007) Tilaaja-tuottaja-toimintatapa-Ideasta käytäntöön, Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Kuntaliitto. Helsinki.

Kähkönen, L (2007) Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita. Nro 98 (kesäkuu 2007)

Laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta 1704/2009

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 30.3.20017/349

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132

Maanonen M (2007) Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Tampereen yliopisto. Väitöskirja 4.6.2007.

Martikainen J-P & Meklin P (2003) Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli – Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen. Oulun kaupunkisuunnittelusarja B 41. Raportti sähköisenä osoitteessa: <http://www.ouka.fi/talous/julkaisut/YPK-raportti.pdf>  
Luettu 14.1.2013

Mielityinen, M (2011) Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa. Sitran selvityksiä 40. Helsinki

Miettinen, A (2013) Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen – selvitysmiehen alustavat linjaukset 12.2.2013. Valtiovarainministeriö / Kunta- ja aluehallinto-osasto. Saantitapa:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130212Selvit/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130212Selvit/name.jsp)

Mustonen, H (2013) Suomen esimerkki huolestuttaa. Metsähallitus: Metsätalouden yhtiöittämisestä ehkä mallia koko EU:lle. Kainuun Sanomat 287:A2

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Rönkkö, M (2001) Sisäinen pankki kuntakonsernin rahoitushallinnossa. Laskentatoimen pro gradu –tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Sarasoja A-L (2004) Paikallishallinnon tilapalvelut – kansainvälisiä kokemuksia. Espoo. Teknillinen korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja

Selvitys kuntalain uudistustarpeista (2011) Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. 147 s.

Sinervo, L-M (2011) Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ongelmana. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis : <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8490-2>

Siverbo, S (2004) The Purchaser provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden. Financial Accountability and Management. Vol.20, Issue 4: 401-420

Stenvall, J & Airaksinen, J (2009) Manse mallillaan - Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Kuntatalon paino.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot [verkkajulkaisu].

ISSN=1797-4305. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 28.9.2013].

Saantitapa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/kttp/index.html>

Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi. (2011) Valtiovarainministeriön kuntaosaston julkaisu.

Tuomela A., Ventovuori T. & Puhto J. (2000) Toimitilajohtamispalvelujen kehittyminen Pohjois-Euroopassa. Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion raportteja 197. Espoo

Valkama P (2004) Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis : 1039, Tampereen yliopisto, Tampere. <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-6108-8>

Valkama P, Kallio O , Haatainen J, Laurila H & Siitonen (2008a) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Vammala. Kunnallisan kehittämissäitiö.

Valkama P, Kallio O & Kankaanpää J. (2008b) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa: Empiiriset tulokset. Vammala. Kunnallisan kehittämissäitiö.

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista Annettu Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2007

Vesterinen V (2006) Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisan kehittämissäitiön tutkimusjulkaisut, nro 56. Vammala. 144 s.

Vinnari E & Näsi S. (2008) Creative accrual accounting in the public sector: ‘Milking’ water utilities to balance municipal budgets and accounts. Financial Accountability & Management, 24(2), May 2008, 0267-4424

Vuorento, R (2013) Kuntatalouden tila – taloudenohjaus ja kunnan budjetointiprosessi. Kuntaliiton luottamushenkilökoulutus 28.2.2013. Kuhmo-talo, Kuhmo.



## Liite 1. Valtionosuusrahoituksen kokonaisuus (Miettinen 2013, Vuorento 2013)

<p><b>Kunnan peruspalvelujen valtionosuus</b> (Valtiovarainministeriö)</p> <p><b>Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallinen peruste</b></p> <table border="1"> <tr> <td> <p><b>Sosiaalihuolto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul> </td> <td> <p><b>Terveystenhoolto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td> <p><b>Esi- ja perusopetus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul> </td> <td> <p><b>Kirjasto, taiteen perusopetus ja yleinen kulttuuritoimi</b></p> </td> </tr> </table> <p><b>Kunnan omarahoitusosuus</b> (Vähennetään laskennallisesta perusteesta)</p>		<p><b>Sosiaalihuolto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul>	<p><b>Terveystenhoolto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul>	<p><b>Esi- ja perusopetus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul>	<p><b>Kirjasto, taiteen perusopetus ja yleinen kulttuuritoimi</b></p>
<p><b>Sosiaalihuolto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul>	<p><b>Terveystenhoolto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul>				
<p><b>Esi- ja perusopetus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ikärakenne</li> <li>• olosuhdetekijät</li> </ul>	<p><b>Kirjasto, taiteen perusopetus ja yleinen kulttuuritoimi</b></p>				
<p>+/- Yleinen osa, lisäosat, vähennykset ja lisäykset ym. erät</p>					
<p>+/- Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus</p>					
<p>+/- Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausmenot ja -tulot</p>					
<p><b>Muut opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet</b> (Opetus- ja kulttuuriministeriö)</p> <table border="1"> <tr> <td> <p><b>Ylläpitäjän yksikköhintarahoitus</b> Rahoituksen laskennallinen peruste</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lukio</li> <li>• Ammatillinen koulutus</li> <li>• Ammattikorkeakoulu</li> </ul> <p><b>Kunnan omarahoitusosuus</b> (Vähennetään laskennallisesta perusteesta)</p> </td> </tr> <tr> <td> <p><b>Esi- ja perusopetuksen oppilaskohtainen lisärahoitus</b></p> </td> </tr> <tr> <td> <p><b>Muu opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aamu- ja iltapäivätoiminta</li> <li>• Vapaa sivistystyö</li> <li>• Museot, teatteri, orkesterit</li> <li>• Nuoriso ja liikunta</li> </ul> </td> </tr> </table>		<p><b>Ylläpitäjän yksikköhintarahoitus</b> Rahoituksen laskennallinen peruste</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lukio</li> <li>• Ammatillinen koulutus</li> <li>• Ammattikorkeakoulu</li> </ul> <p><b>Kunnan omarahoitusosuus</b> (Vähennetään laskennallisesta perusteesta)</p>	<p><b>Esi- ja perusopetuksen oppilaskohtainen lisärahoitus</b></p>	<p><b>Muu opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aamu- ja iltapäivätoiminta</li> <li>• Vapaa sivistystyö</li> <li>• Museot, teatteri, orkesterit</li> <li>• Nuoriso ja liikunta</li> </ul>	
<p><b>Ylläpitäjän yksikköhintarahoitus</b> Rahoituksen laskennallinen peruste</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lukio</li> <li>• Ammatillinen koulutus</li> <li>• Ammattikorkeakoulu</li> </ul> <p><b>Kunnan omarahoitusosuus</b> (Vähennetään laskennallisesta perusteesta)</p>					
<p><b>Esi- ja perusopetuksen oppilaskohtainen lisärahoitus</b></p>					
<p><b>Muu opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aamu- ja iltapäivätoiminta</li> <li>• Vapaa sivistystyö</li> <li>• Museot, teatteri, orkesterit</li> <li>• Nuoriso ja liikunta</li> </ul>					

**Liite 2. Kuhmon kaupunkikonsernin yhteistyön tiivistäminen kiinteistön-  
huollossa ja isännöinnissä. Kiinteistötiedot (2011)**

	Kiinteistö Oy Kuhmon Terva- asunnot	Kuhmon Yrityssampo Oy	Kaupungin tilapalvelut	Yhteensä
<b>Kiinteistö / kustannuspaikat kpl</b>	34	9	48	91
Rakennukset kpl	91	11	60	162
Osakehuoneistot kpl		1	3	4
<b>Huoneistoala m2</b>	37 000	1 200	65 000	103 200
<b>Tilavuus m3</b>	149 000		260 000	409 000
<b>Vuokrasopimukset kpl</b>	633	32	145	810
<b>Kokonaiskustannukset €/v</b>	2 170 000	315 000	2 504 000	4 989 000
Vakituiset työntekijät	7		15	22
<b>Kiinteistöjen kunnossapito</b>				0
Vakituiset työntekijät	1,5		4,0	5,5
Määräaikaiset työntekijät	2		8	10
<b>Palkat yhteensä €/v</b>				0
Käyttötalouspuoli	77 000		60 500	137 500
Investointikohteet			69 700	69 700
				0
<b>Kiinteistönhoito</b>				0
Vakituiset työntekijät	1,5		8,0	9,5
<b>Kiinteistöjen lukumäärä kpl</b>				
Oma kiinteistönhoito	13		34	47
Ostettu kiinteistöhoito	15	9		24
Vain päivitys			5	5
Ei kiinteistönhoitoa	6		9	15
Kiinteistönhoidon myynti			3	3
<b>Työnjohto ja hallinto</b>				
Vakituiset työntekijät	4		2	6

	Kaupungin emo-organisaation tilapalvelut	Uusi perustettava liikelaitos	Kuhmon Yrityssampo Oy (uusi yhtiöjärjestys)
<b>Lainsäädäntö</b>			
<b>Kuntalaki</b>		Liikelaitoksella pitää olla kaupunkiin virkasuhteessa oleva johtaja. Uusi virka tulee perustaa.	
<b>Hankintalaki</b>			
Emo voi ostaa tytäryhtiöltä in-house -ostoja sidosyksikköhankintana, kun sillä säilyy valvontavalta tuottajaan			Kaupungin ohjauksessa oleva yhtiö voi tuottaa isännöintipalveluja in-house -periaatteella emolle. Kaupungin tytäryhtiön (Terva-asunnot) on kilpailutettava hankintarajan ylittävät kiinteistöpalvelut.
Tytäryhtiön on kilpailutettava hankintarajan ylittävät ostot emolta -kansallinen hankintaraja palveluissa 30 000€, rakennusurakoissa 150 000€"	Tytäryhtiön on kilpailutettava tilapalvelu ja muut palveluntuottajaryitykset	Emo (kaupunki) voi ostaa palveluja liikelaitokselta kilpailuttamatta. Tytäryhtiön on kilpailutettava hankintansa.	Terva-asuntojen on kilpailutettava kiinteistöpalvelut (mutta ei kunnossapitoa v 2013, sillä hankintaraja ei ylity). Jos Kiinteistö Oy Terva-asunnot ostaa Kuhmon Yrityssampo Oyn, se voi tehdä in-house hankintoja tytäryhtiöltään.
<b>Talous/hallinto</b>			
	Taloushallinnon organisointi entisellään. Suunnittelu/esimiesvaje syntyy ja vaatii lisäresursseja kaupungille.	Perustettava uusi, ei-kirjanpitovelvollinen yksikkö kaupunkiorganisaatioon.	Taloushallinnon käytännöt sovittava uudelleen. Kaupungin tilaaja- ja valvontatehtäviin varattava henkilöstöresurssi.
HUOM: 0-vaihtoehto eli ei uudistuksia: Tytäryhtiölle rekrytoitava työnjohtaja, kustannusarvio 60 000€/v			
<b>Rakenteet</b>			
	Kiinteistö Oy Terva-asunnot ja Kuhmon Yrityssampo Oy säilyvät.	Kiinteistö Oy Terva-asunnot ja Kuhmon Yrityssampo Oy säilyvät. Perustetaan uusi yksikkö entisten lisäksi ja siihen siirtyy osa tekniikka- ja ympäristöpalvelujen henkilöstöstä.	
	Hallintoas kolmessa yksikössä	Hallintoa neljässä yksikössä.	Hallintoa kahdessa yksikössä
	Selkiytyykö vastuu?	Selkiytyykö vastuu, kun joudutaan kilpailuttamaan tytäryhtiöiden työt?	Selkein vastuutus näistä vaihtoehtoista. Kiinteistöpalveluista vastaa yksi tytäryhtiö, jota ohjataan konserniohjella ja jonka hallinnon emo nimittää.
		Ei-juridinen oikeushenkilö. Perustetaan johtokunta ei hallitus - pitää perustaa uusi lisäinstanssi konserniin.	Tarvitaan yhtiöjärjestyksen tarkistus. Ei synny uusia yksiköitä. In-house hankinnat mahdollisia emolle, joka valvoo tytäryhtiötä. Mittarit luotava valvontaan.

**Liite 3. Kuhmon kaupungin kiinteistönhoidon organisoinnin vaihtoehtojen vertailutaulukko 17.10.2012**

	Kaupungin emo-organisaation tilapalvelut	Uusi perustettava liikelaitos	Kuhmon Yrityssampo Oy (uusi yhtiöjärjestys)
<b>Henkilöstö</b>			
	Nykytilannetta vahvempi organisaatio. Isännöintiyhtiö jäisi oy-vaihtoehtoa pienemmäksi.	Nykytilannetta vahvempi organisaatio. Isännöintiyhtiö jäisi oy-vaihtoehtoa pienemmäksi.	Nykytilannetta vahvempi organisaatio. Suurin isännöintiyhtiö esillä olevista vaihtoehdoista.
	Rekrytointitarve esimiesportaassa	Välitön rekrytointitarve: toimitusjohtaja ja työnjohto	Esimiesportaan henkilöstö jo olemassa. Lisätarvetta lomien ajaksi? Yrityssammolla on jo toimitusjohtaja. Tilapalvelujen esimies siirtyisi uuden keskuksen työnjohtoon.
	Työntekijöitä tarvitaan tulevaisuudessa lisää eläköityvien tilalle. Synergiahyötyjä tulee.	Työntekijöitä tarvitaan tulevaisuudessa lisää eläköityvien tilalle. Synergiahyötyjä tulee.	Työntekijöitä tarvitaan tulevaisuudessa lisää eläköityvien tilalle. Synergiahyötyjä tulee.
	Kuntaliitostilanteessa kunnan työntekijöillä viiden vuoden irtisanomissuoja.	Kuntaliitostilanteessa kunnan työntekijöillä viiden vuoden irtisanomissuoja.	Kuntaliitostilanteessa ei irtisanomissuojaa.
	KVTES	KVTES	PTYTES , ei muutoksia työehtoihin.
<b>Tulevaisuus</b>			
	Yhteistyö koskee vain remontteja. Huolto ja isännöinti jäävät nykyiselleen. Pienimmät saavutettavat synergiahyödyt.	Yhtiöittäminen voi olla edessä, jos kiinteisöpalvelukeskus joutuu myymään palveluja myös ulos. Hallitusohjelmassa merkintä liikelaitosten aseman selvittämisestä.	Osakeyhtiölaainsäädäntö säilyy ja sitä kehitetään. Osakeyhtiö voidaan muutosten tullessa myös purkaa ja toiminto sisäistää takaisin kunnan omaksi tuotannoksi.
		Kunnan liikelaitosten normistoa ollaan muuttamassa niissä liikelaitoksissa, joille on markkinaehtoisia vaihtoehtoja (koskee kiinteistöpalvelua) vrt. vesihuolto - kunnan monopoli	

#### **Liite 4. Kuhmon kaupungin osakeyhtiömuotoisen kiinteistöpalvelukeskuksen valmisteluprosessi**

**Tammikuu 2012.** Palvelujen kehittämistyöryhmä perustetaan. Jäseninä kaupunginhallituksen puheenjohtajisto (3) sekä yksi kaupunginhallituksen jäsen, kaupunginjohtaja, hallintojohtaja, ja talousjohtaja.

Alatyöryhmän perustaminen. Jäseninä Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asuntojen ja Kuhmon Yrityssampo Oy:n toimitusjohtaja, kaupungininsinööri, tilapalvelupäällikkö, kiinteistörakennusmestari, kaupunginjohtaja ja hallintojohtaja.

- 1. vaihe: Rakennuksen ja kiinteistönhuollon yhteistyö kaupunki – Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asunnot – Kuhmon Yrityssampo Oy.

- 2. vaihe: Kiinteistöpalvelujen synergiahyödyt Kuhmon Lämpö Oy:n ja Kiinteistö Oy Kuhmon kulttuuritalon kanssa

Vaihtoehtoiset muutospolut:

1. Toiminnan jatkaminen ennallaan
2. Perustetaan yhtiömuotoinen kiinteistöpalvelukeskus liikkeenluovutusperiaatteella
3. Keskitetään kunnossapito ja investointirakentaminen kaupungin tilapalveluille
4. Perustetaan kunnallinen liikelaitos
5. Ulkoistetaan rakennusten kunnossapito

Yhtiömuotoinen kiinteistöpalvelukeskus valitaan valmistelun pohjaksi

1. Tukee parhaiten synergiahyötyjen syntymistä (työntekijä- ja esimiesresurssien optimointi)
2. Toimintavarmuuden parantaminen
3. Kustannustehokkuus
4. Konsernirakenteen yksinkertaistaminen
5. Konsernin sisäisen yhteistyön lisääminen
6. Henkilöstön kannalta turvallinen vaihtoehto
7. Palveluja tuotetaan vain kaupunkikonsernille

**2012** kevätalvi Työyksikköpalaveri

**26.6.2012** Kuhmon kaupungin YT-neuvotteluryhmän kokous

**29.6.2012 ja 17.8.2012** Yhteistyömenettelyn mukainen yhteistoimintaneuvottelu henkilökunnalle

- Tila- ja ateriapalvelut,
- kunnossapito- ja rakennuttaminen -palveluyksikkö,
- kiinteistöjen hoito -palveluyksikkö
- talous -palveluyksikkö

**21.8.2012** kaupunginhallituksen kokous

- aikataulutetaan henkilöstön siirtyminen yhtiöön vuosille 2013-2014. Henkilöstön asema turvataan muutoksessa, yhtiöittäminen toteutetaan liikkeenluovutuksena.
- ennen vuotta 2016 eläkkeelle siirtyville annetaan mahdollisuus jatkaa työsuhdetta kaupungin palveluksessa eläköitymiseen saakka
- pyydetään kannanotto Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asunnoilta ja Kuhmon Yrityssampo Oy:ltä sekä kaupungin tekniseltä lautakunnalta 6.9.2012 mennessä
- kiinteistömassa ei siirry muutoksessa yhtiölle
- valmisteluun liitetään kysymys yleisten alueiden ja vapaa-ajan liikuntapalvelujen hoidon organisoinnista - jatketaan yleisten alueiden ja vapaa-ajan liikuntapaikkojen hoidon valmistelua siten, että se tuotetaan 2014 alkaen yhdessä yksikössä
- esitetään että kaupungin kiinteistörakennusmestari ei siirry yhtiömuotoisen kiinteistöpalvelukeskuksen palvelukseen 2014

**27.8.2012** Neuvottelu kaupunkikonsernin tilintarkastajan kanssa

- millä menettelyllä kaupunki voi ulkoistaa aiemmin kaupungin viranhaltijan tekemän tiliöinti – tarkastus – hyväksymisprosessin tytäryhtiön vastuuhenkilölle?
- Mitkä ovat arvonlisäverovaikutukset muutoksessa?

**29.8.2012** Yhteinen palaveri asianosaiselle konsernin henkilöstölle

**10.9.2012** Kaupunginhallituksen kokous

- Tilintarkastajan kannanotto. Kiinteistöpalvelukeskuksen määräys- ja valvontavalta tiliöinti-tarkastus-hyväksymisprosessiin liittyen on syytä säilyttää Kuhmon kaupungilla. Kannanotto alv-vaikutuksiin.
- Asianosaisten kannanotot tiedoksi (Kiinteistö Oy Kuhmon Terva-asunnot, Kuhmon Yrityssampo Oy, tekninen lautakunta, Kuhmon JHL ry.655, Tekniikka- ja terveys KTN Kuhmo ry)

**17.10.2012** Kaupunginhallituksen kokous

Vaihtoehtojen vertailu (emokaupungin oma tuotanto, liikelaitos, tytäryhtiö)

- lainsäädäntö (Kuntalaki, Laki julkisista hankinnoista)
- talous (taloussuunnitelma)
- rakenteet
- henkilöstö (rekrytointitarpeet)
- tulevaisuus
- riskien kartoitus

**15.11.2012** Kaupunginhallituksen kokous

- veroseuraamusten analysointi
- taloudellinen tilanne edellyttää rakenteiden yksinkertaistamista
- päätösesitys hyväksyttiin äänestyspäätöksellä 4-4 esitettäväksi kaupunginvaltuustolle

**22.4.2013** Kaupunginhallituksen kokous

- asiaa ei ole esitetty kaupunginvaltuustolle
- Kaupunginvaltuusto on akordoinut Kuhmon Yrityssampo Oy:n pääomallainan
- Kaupunginvaltuusto on käynnistänyt konsernistrategian uudistamisen. Strategian pohjalta laaditaan uusi palveluohjelma
- Yhteistyötä kiinteistöpalveluissa on tiivistetty käytännön töiden tasolla

Kaupunginhallitus päätti siirtää sekä kaupunkikonsernin kiinteistöpalvelujen yhteistyön tiivistämisen sekä yhteistyön tiivistämisen liikenneväylien ja yleisten alueiden sekä vapaa-ajantoimen yleisien maa-alueiden hoidossa käsittelyn toistaiseksi.