

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu: Yritysjuridiikka

Anna Tapio

**Tutkimus kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn tarpeesta sähköntuotantoalan
kuntayhtiöiden taloudellisen tilan ja tilinpäätöstiетоjen tarkastelun avulla**

Pro gradu -tutkielma

Yritysjuridiikka

Tampere 2015

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Tapio, Anna: Tutkimus kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn tarpeesta sähköntuotantoalan kuntayhtiöiden taloudellisen tilan ja tilinpäätöstietojen tarkastelun avulla

Pro gradu -tutkielma, IX + 78 sivua, 7 liitesivua

Yritysjuridiikka

Huhtikuu 2015

Kunnallisia toimintoja on viime vuosina useista syistä yhtiöitetty enenevässä määrin. Kuntayhtiöiden toimintaan vaikuttavat sekä osakeyhtiö- että kuntalaki, joiden määrittelemät perustehtävät eroavat toisistaan olennaisesti, mikä muodostaa kuntayhtiöiden toimintaan eräänlaisen ongelmakohdan. Tutkimuksessa selvitetään kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn tarvetta, sillä nykytilan mukaan kuntayhtiöt toimivat julkis- ja yksityisoikeudellisen sääntelyn välimaastossa.

Tutkimuksessa syvennytään tutkimaan kuntayhtiöiden roolia ja asemaa kilpailullisilla markkinoilla ja verrataan niitä yksityisomisteisiin osakeyhtiöihin. Tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastellaan Tilastokeskuksen yritystietokannan tilinpäätöstilastoja sähkön tuotannon toimialalta. Empiirisessä tutkimusosiossa on muodostettu omistustyyppin perusteella kaksi vertailuryhmää – kuntayhtiöt ja yksityisomisteiset yhtiöt – ja tilinpäätösanalyysin kautta vertailuryhmistä saatuja tietoja vertaillaan keskenään ja pyritään tekemään johtopäätöksiä niiden taloudellisesta tilasta ja kehityksestä sekä omistustyyppin vaikutuksesta näihin seikkoihin. Tilinpäätösaineistojen tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös kilpailuneutraliteetin täyttymiseen.

Tutkimuksessa tehdyn tilinpäätöstietoja koskevan vertailun perusteella pystytään havaitsemaan joitakin selkeitä eroavaisuuksia kunta- ja yksityisomisteisten yhtiöiden välillä. Näiden eroavaisuuksien selittäminen oikeudellisten tekijöiden kautta ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä niiden tulkinnassa on otettava huomioon myös useita toimialakohtaisia seikkoja. Lisäksi joihinkin havaintoihin on löydettävissä useita tulkintavaihtoehtoja.

Tutkimuksessa keskeisenä tarkastelun kohteena ovat myös kuntaomisteisten osakeyhtiöiden omistus- ja hallintorakenteet sekä omistajaohjauksen ilmeneminen ja vaikutus kuntayhtiöiden toiminnassa. Lähtökohtana tarkastelussa on selvittää, miten kuntayhtiöiden yksityisistä osakeyhtiöistä poikkeavat omistus- ja hallintoperusteiset ominaisuudet vaikuttavat kuntayhtiöiden toimintaan, ja mikä niiden oikeudellinen vaikutus on.

Kuntayhtiöitä koskien on huomattavissa tietynlaisia niin ulkoisia kuin sisäisiäkin odotuksia ja olettamia, joiden lähtökohdat ovat kunnallispolitiikassa tai kunnalta perityistä toimintatavoista. Tutkimuksessa pyritään kartoittamaan näiden olettamien oikeudellisia taustoja ja perusteita. Kuntayhtiöissä on lisäksi havaittavissa poliittisten ja liiketaloudellisten päätösten ja johtamiskäytäntöjen sekoittumista, mikä luo puitteet tietynlaiselle problematiikalle, jota tarkastellaan tutkimuksessa erityissääntelyn tarpeen näkökulmasta.

Asiasanat: kuntayhtiö, kuntakonserni, kuntalakiuudistus, kuntien liiketoiminta, kuntien toimintojen yhtiöittäminen, kuntayhtiöiden omistajaohjaus

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	I
LÄHTEET	III
LYHENTEET.....	IX
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Kuntayhtiöihin liittyvä problematiikka ja aiheen aiempi tutkimus.....	3
1.3 Tutkimuskysymys, tutkielman rajaus ja metodi.....	6
2. Kuntayhtiöt kilpailullisilla markkinoilla	11
2.1 Kunnan ja kuntayhtiöiden oikeudellinen ympäristö	11
2.2 Kuntayhtiön liiketoiminta ja liikeriski kilpailullisilla markkinoilla.....	14
2.3 Kuntayhtiöiden omistus, hallinto ja päätöksenteko	18
2.4 Kunnallinen liiketoiminta ja kuntayhtiöt Pohjoismaissa.....	23
2.5 Kunta liiketoiminnan harjoittajana sähkömarkkinoilla.....	26
3. Kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden väliset erot tilinpäätöstietojen valossa: tarkastelussa sähköntuotantoala.....	29
3.1 Yritysten taloudellisen tilan tarkastelu tilinpäätösanalyysin kautta	29
3.2 Kunta- ja yksityisomisteisten sähköntuotantoalan osakeyhtiöiden taloudellinen tila ja kehitys tilinpäätösanalyysin kautta.....	33
3.2.1. <i>Huomioita aineistossa olevien yhtiöiden tilinpäätöstietojen luvuista.....</i>	<i>33</i>
3.2.2. <i>Havainnot tarkasteltavien yhtiöiden tehokkuudesta ja kannattavuudesta</i>	<i>37</i>
3.2.3. <i>Havainnot tarkasteltavien yhtiöiden vakavaraisuudesta.....</i>	<i>43</i>
3.2.4. <i>Havainnot tarkasteltavien yhtiöiden kasvusta.....</i>	<i>46</i>
3.3 Yksityis- ja kuntaomisteisten osakeyhtiöiden välisten erojen merkitys ja vaikutus kuntayhtiöiden kannalta	50
3.3.1 <i>Tarkastelussa havaittujen erojen tulkinta ja niiden merkitys.....</i>	<i>50</i>
3.3.2 <i>Omistusrakenteen vaikutus kuntayhtiöiden menestymiseen</i>	<i>61</i>
3.3.3 <i>Kuntayhtiön johtamisongelmat ja niiden vaikutus yhtiön menestymiseen</i>	<i>63</i>
4. Kuntayhtiöiden toiminnan selkeyttäminen erityissääntelyn tai muun ohjeistuksen avulla.....	67

4.1 Kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn mahdollisuus	67
4.2 Omistajaohjauksen merkitys kuntayhtiöiden toiminnassa	72
5. Johtopäätökset	76
Liitteet	79

LÄHTEET

Virallislähteet

Lait

Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501

Hallintolaki 6.6.2003/434

Kilpailulaki 12.8.2011/948

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336

Konkurssilaki 20.2.2004/120

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta 24.1.2003/19

Laki elinkeinotulon verottamisesta 26.6.1968/360

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki konserniavustuksessa verotuksessa 21.11.1986/825

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Sähkömarkkinalaki 9.3.2013/588

Hallituksen esitykset

HE 268/2014 vp. Hallituksen editys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 32/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

HE 263/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

HE 215/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta

HE 114/1978 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa ja markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta

Oikeustapaukset

Euroopan unionin komission päätös C 7/2006, valtiontuki – Suomi

KHO 2013:63	Vähennettävä vero - Vähennysoikeuden rajoitukset - Edustuskulut - Markkinointikulut
KHO 2013:64	Arvonlisävero - Vähennettävä vero - Vähennysoikeuden rajoitukset - Edustuskulut - Markkinointikulut - Rajoitettu kohderyhmä
KHO 2013:65	Menon vähennyskelpoisuus - Vähennysoikeuden rajoitukset - Edustuskulut - Markkinointikulut - Rajoitettu kohderyhmä
KHO 26.07.2006/1820	Kunnan toimiala - Elinkeinon harjoittaminen - Omakotitalojen rakennuttaminen myyntiä varten - Kunnanvaltuusto - Toimivallan ylittäminen
KHO 1989 B 506	Menon vähennyskelpoisuus - Edustusmenot - Markkinointimenot

Ennakkotapaukset

KKV 1335/14.00.00/2009 ja 588/KKV14.00.40/2013 - Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n menettely elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteen käsittelypalvelujen hinnoittelussa

KVL:010/2014 Elinkeinotulon verotus - Korkovähennysrajoitussäännösten soveltaminen – Tasevertailu - Kuntakonserni

Muut virallislähteet

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus sähköliiketoimintojen eriyttämisestä (79/2005)

The Nordic competition authorities: A Vision for Competition – Competition Policy towards 2020, 1/2013. Saatavilla: <http://www.kapping.fo/get.file?ID=10327> Viitattu 3.1.2015

Verohallinnon ohje: diaarinumero A198/200/2013, annettu 22.4.2014

Kirjallisuuslähteet

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siironen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007.

Engblom, Janne: Liikeriskit - Luonne, lajit ja riskikentän mallintaminen. Turun kauppakorkean julkaisuja. Turku 2003.

Harisalo, Risto: Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät kunnallishallinnossa. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 2/1986. Tampere 1986.

Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryyänen, Aimo: Kunnan itsehallinnon perusteet. Tampere 2011.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2014.

Jääskeläinen, Jukka: Kunta, käyttäjä, markkinavoima - Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen. Jyväskylä 1994.

Kinnunen, Juha - Laitinen, Erkki - Laitinen, Teija - Leppiniemi, Jarmo - Puttonen, Vesa: Avain laskentatoimeen ja rahoitukseen. Keuruu 2009.

Kotila, Olli: Strateginen henkilöstöjohtaminen ja yrityksen tuloksellisuus. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja. Helsinki 2005.

Kähkönen, Liisa: Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampere 2007.

Mehtonen, Pekka: Siirtohinnoittelu, tuloverotus ja konsernistrategiat – erityisesti strategisen suunnittelun dokumentoinnista ja reaaliargumentaatiosta. Helsinki 2005.

Meklin, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka: Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen Kuntaliitto 2003.

Mähönen Jukka & Villa Seppo: Osakeyhtiö II: pääomarakenne ja rahoitus. Porvoo 2006.

Niskakangas, Heikki - Pönkä, Pasi - Hakulinen, Pentti - Pönkä, Ville: Kuntayhtiöt - kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Omistajan ja päättäjän käsikirja. Helsinki 2011.

Rajala, Ari: Terve pääomarakenne – yritystoiminnan perustukset. Luottolinkki 2/2012, s. 22-23.

Rantakari, Heidi: Osakeyhtiön toiminnan tarkoitus ja sen suhde yhteiskuntavastuuseen. Helsinki Law Review 2012/1, s. 145-172.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus ykistyistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki 1997.

Ruohonen, Janne: Osakeyhtiön voitonjaon maksukykytesti ja vastuu maksukyvyyn säilymisestä. Tampere 2012.

Ryynänen, Aimo: Kunnallisen liiketoiminnan rajat murroksessa. Julkaistu Edilexissä 28.4.2006. Saatavilla osoitteessa: <http://helios.uta.fi:2204/artikkelit/3229.pdf> Viitattu 29.12.2014

Pohjola, Matti: Taloustieteen oppikirja. Helsinki 2008.

Prokopczuk, M. - Rachev, S.- Trück, S.: Quantifying risk in the electricity business. A RAROC based approach. Karlsruhe, 2004. Saatavilla osoitteessa: http://www.pstat.ucsb.edu/research/papers/report10_2004%5B1%5D.pdf Viitattu 4.1.2015

Suomen Kuntaliitto: Kunta – kahden johtajuuden areena. Helsinki 2001.

Suomen Kuntaliitto: Kunta muuttuvassa maailmassa. Helsinki 2008.

Tilastokeskus: Toimialaluokitus TOL 2008. Helsinki 2008.

Toiviainen, Heikki: Yrityksen yhteiskuntavastuu ja corporate governance. Business Law Forum 2004, s. 389-435. Julkaistu Edilexissä 28.3.2005, saatavilla osoitteessa: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3076.pdf> Viitattu 29.12.2014

Vesterinen, Vesa: Kunta ja yhtiöittäminen. Vammala 2006.

Valkama, Pekka: Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere 2004.

Yritystutkimus ry: Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi. Helsinki 2011.

Muut lähteet

Aamulehti 10.4.2012: Puheenaihe: Edustuskulut liiton piikkiin. Saatavilla osoitteessa: <http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194737297335/artikkeli/puheenaihe+edustuskulut+liiton+piikkiin.html> Viitattu 24.1.2015

Barck, Merja – Nieminen, Karri: Edustusmenot palaamassa verovähennyksiin. Tilisanomat 6/2014. Helsinki.

Helsingin Sanomat (HS) 29.1.2015: Salainen raportti: Vantaan kiinteistö-yhtiöissä satojen tuhansien eurojen epäselvyydet. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kaupunki/a1422425855058> Viitattu 4.2.2015

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto 4.5.2014: JHL:n puheenjohtaja Jarkko Eloranta: Helsingissä tarvitaan kuntapalveluita, ei uusia konsulttivetoisia virheitä. Saatavilla: <http://www.jhl.fi/portal/fi/jhl-tieto/tiedotteet/?bid=4157> Viitattu 5.2.2015

Kauppalehti 23.9.2014: Lakko alkaa Helsingissä, varaudu poikkeuksiin. Saatavilla: <http://www.kauppalehti.fi/uutiset/lakko-alkaa-helsingissa--varaudu-poikkeuksiin/7tMPtDq7> Viitattu 5.2.2015

Kilpailuvirasto: Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Kilpailukatsaus-2.pdf> Viitattu 26.1.2015

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailuneutraliteetti, 18.5.2014. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasias/kilpailuneutraliteetti/> Viitattu 22.1.2015

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Pohjoismainen yhteistyö, 16.5.2014. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kkv.fi/Tietoa-KKVsta/tehtavat/kansainvalinen-yhteistyö/kansainvalinen-yhteistyö-kilpailuasioissa/pohjoismaat/> Viitattu 19.1.2015

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailuvalvonta ja kilpailun edistäminen, 18.5.2014. Saatavilla osoitteessa: www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasias/ Viitattu 19.1.2015

Koistinen-Jokiniemi, Paula - Hytönen, Jukka: Julkisen talouden tarkasteluun vaihtoehtoja ja tarkkuutta. Tieto&trendit 6/2014. Saatavilla osoitteessa: <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/94/#sthash.kuCD8J1o.dpuf> Viitattu 4.1.2015

Kuntaliitto: Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa, 29.10.2009. Saatavilla osoitteessa: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/yhtiot/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa/Documents/Hyvaa_hallinto-ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonsernissa_30.10.2009.pdf#page=9&zoom=auto,-107,83 Viitattu 29.12.2014

Lahti Energia Oy: Tilinpäätös 2013. Saatavilla: <http://www.lahtienergia.fi/lahti-energia/julkaisut/tilinpaeatoes-2013-le> Viitattu 4.1.2015.

Pajarinen, Mika & Ylä-Anttila, Pekka: Omistajuus ja yritysten menestyminen: analyysia suomalaisella aineistolla. Helsinki 2006. Saatavilla osoitteessa <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/63720/1/510026710.pdf> Viitattu 20.10.2014.

Savon-Sanomat 26.2.2014: Näköalaton hallitus on riski kuntayhtiöille. Saatavilla osoitteessa: <http://www.savonsanomat.fi/uutiset/talous/nakoalaton-hallitus-on-riski-kuntayhtiöille/1775727> Viitattu 22.1.2015

Talouselämä 13.5.2014: Kuntayhtiöt ajalehtivät ilman omistajaohjausta. Saatavilla: <http://www.talouselama.fi/Tebatti/kysymykset/kuntayhtiöt+ajalehtivät+ilman+omistajaohjausta/a2247497> Viitattu 2.2.2015

Tampereen kaupunki: Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus. Tampere 2010. Saatavilla osoitteessa: http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5vjFZWwqC/Konserniohjaus_netiversio.pdf Viitattu 29.1.2015

Tampereen sähkölaitos: Tampereen sähkölaitos -yhtiöt. Saatavilla osoitteessa: <https://www.tampereensahkolaitos.fi/yritysjaymparisto/Sivut/default.aspx#.VRbkf-EqJ6Y> Viitattu 19.1.2015

Tilastokeskus: Teollisuuden liikevaihtokuvaaja 2014, lokakuu. Helsinki 2014. Saatavilla osoitteessa: http://stat.fi/til/tlv/2014/10/tlv_2014_10_2015-01-15_fi.pdf Viitattu 15.1.2015

Tilastokeskus: Suuret ikäluokat eläkeiässä, 12.3.2012. Saatavilla: http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-03-12_001.html?s=6 Viitattu 29.1.2015

Vaasan kaupunki: Vaasan kaupungin konserniohje. Vaasa 2001. Saatavilla osoitteessa: http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Hallinto_ja_talous/Hallinnon_saannot/Vaasan_kaupungin_konserniohje Viitattu 29.1.2015

Valtioneuvoston kanslia: Valtion omistajaohjaus. Saatavilla osoitteessa: <http://vnk.fi/omistajaohjaus> Viitattu 29.1.2015

Valtiovarainministerö: Elinkeinoverotus. Saatavilla osoitteessa: <http://vm.fi/verotus/elinkeinoverotus> Viitattu 26.3.2015

Vantaan kaupunki: Tytäryhtiöiden tarkastuksessa ilmeni epäselvyyksiä, 26.1.2015. Saatavilla osoitteessa: http://www.vantaa.fi/ajankohtaista-arkisto/vantaa_fi/101/0/tytaryhtioiden_tarkastuksessa_ilmeni_epaselvyyksia Viitattu 5.2.2015

Vantaan Energia: Vantaa Energia - energiaa elämään. Saatavilla osoitteessa: <http://www.vantaanenergia.fi/fi/TietoaKonsernista/Sivut/default.aspx> Viitattu 19.1.2015

Vatajankosken Sähkö Oy: Vuosikertomus 2013. Saatavilla osoitteessa http://www.vatajankoski.fi/upload/ajankohtaista/uutiset-ja-tapahtumat/2014/vuosikertomus_2013.pdf Viitattu 4.1.2015

Yle uutiset 29.1.2015: Vantaa vei kiinteistöyhtiöiden epäselvyydet poliisiin syyniin. Saatavilla: http://yle.fi/uutiset/vantaa_vei_kiinteistoyhtioiden_epaselvyydet_poliisiin_syyniin/7767776 Viitattu 4.2.2015

Yle Uutiset 23.6.2014: Kuntayhtiöiden johdon palkat yhä piilossa - katso 20 suurimman kaupungin tiedot. Saatavilla osoitteessa: http://yle.fi/uutiset/kuntayhtioiden_johdon_palkat_yha_piilossa__katso_20_suurimman_kaupungin_tiedot/7313921 Viitattu 23.1.2015

Yle Uutiset 12.9.2012: Kuntayhtiöiden tietoihin on vaikea päästä käsiksi. Saatavilla osoitteessa: http://yle.fi/uutiset/kuntayhtioiden_tietoihin_on_vaikea_paasta_kasiksi/6292355 Viitattu 24.1.2015

LYHENTEET

ALVL	Arvonlisäverolaki
AvoimL	Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta
Bkt	Bruttokansantuote
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
JHL	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KilpL	Kilpailulaki
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KPL	Kirjanpitolaki
KVL	Keskusverolautakunta
KonsAvL	Laki konserniavustuksessa verotuksessa
KuntaL	Kuntalaki
OYL	Osakeyhtiölaki
PeL	Suomen perustuslaki
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SähkömarkkinaL	Sähkömarkkinalaki
TOL 2008	Toimialaluokitus 2008

1. Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Viime vuosikymmeninä kuntien toiminta on kokenut monia muutoksia – tai ainakin siihen on kohdistunut suuria muutospaineita. Muun muassa lisääntynyt liikkuvuus, talouselämään liittyvät kasvavat epävarmuudet ja Euroopan unionin pyrkimykset kilpailun lisäämiseen ovat lisänneet kunnallisen toimintamallin uudistuspaineita.¹ Lisääntyneet vaatimukset julkisen sektorin tehokkaammasta tuottavuudesta ovat pakottaneet kuntia etsimään uusia ohjaus- ja organisointimalleja, jotka parhaiten vaikuttavat tuottavuuden kasvuun.² Oikeudellisesta näkökulmasta erityisesti kuntien yksityisoikeudellisen toiminnan laajeneminen tuo esiin uudenlaisia oikeudellisia kysymyksiä.

Kuntien rooli ja tehtävät ovat muotoutuneet tämänhetkiseen muotoonsa pitkän historiallisen kehityksen myötä. Suomen vallitsevan kunnallisen itsehallintojärjestelmän katsotaan syntyneen vuosien 1865 ja 1873 kunnallislakien myötä.³ Tähän päivään mennessä kuntia koskeva lainsäädäntö on kokenut lukuisia muutosvaiheita⁴ ja tälläkin hetkellä se käy läpi suurta murrosta: marraskuussa 2014 hallitus antoi esityksensä uudeksi kuntalaiksi, jonka tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti kehittää kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa.⁵

Nykyisistä yksityisoikeudellista toimintaa kohti vievistä toimenpiteistä huolimatta suomalaisessa kunnallisoikeudessa on ollut periaatteellinen ajattelutapa, ettei voittoa tavoittelevan liiketoiminnan harjoittaminen ole kunnilta hyväksyttävää.⁶ Vuonna 1984 Suomen kunnallisliiton virallinen suosituskinn oli, että kuntien tulisi lähtökohtaisesti *suhtautua pidättyvästi* yksityistä elinkeinotoimintaa harjoittavien yhtiöiden osakkuuteen.⁷ Nykyisin kuntien osakkuus osakeyhtiöissä tai sataprosenttinen omistaminen on yleistynyt. Viime vuosina kuntien suurempaan osakeyhtiöiden omistukseen on osaltaan

¹ Heuru, ym. 2011, 42–45.

² Niskakangas 2011, 9.

³ Heuru, ym. 2011, 25, 27.

⁴ Ks. tarkemmin kunnallisen itsehallinnon historiasta Heuru, ym. 2011, 27–32.

⁵ Ks. HE 268/2014 vp.

⁶ Heuru, ym. 2011, 186.

⁷ Heuru, ym. 2011, 187.

vaikuttanut myös kuntalakiin (KuntaL 17.3.1995/365) tehty lisäys kuntien yhtiöittämisvelvollisuudesta.

Aiemmin vallinneista kuntien elinkeinotoiminnan hillitsemiseen kehottavista näkökannoista huolimatta kunnat ovat olleet aktiivisesti mukana elinkeinopolitiikan harjoittamisessa 1960-luvulta lähtien.⁸ Nykyisin osakeyhtiömuotoinen toiminnanjärjestämistapa on havaittu kunnissa hyvin toimivaksi palvelujen organisointimalliksi, ja kunnallisten osakeyhtiöiden toimialat ja tehtäväkuvaukset ovatkin muodostuneet hyvin laajoiksi. Tällä hetkellä kuntayhtiöitä toimii monipuolisesti sekä kilpailullisilla markkinoilla kuin myös kuntakonsernin sisäisinä palvelujen tuottajina.⁹ Parin viime vuoden aikana kunnat ovat muuttaneet toimintojaan osakeyhtiömuotoiseksi – eli *yhtiöittäneet* toimintojaan – erityisesti lakisääteisistä syistä. Kuntaperusteisen liiketoiminnan kilpailullisilla markkinoilla on nähty joissain tapauksissa vääristävän markkinoiden toimintaa, jolloin siihen on katsottu parhaaksi kohdistaa erityistä oikeudellista sääntelyä.

Yhtiöittämisvelvollisuuspykälän eli syyskuun 1. päivänä 2013 voimaan tulleen kuntalain 2 a.1 §:n mukaisesti kunnan tulee antaa taloudellinen tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan tai säätiön hoidettavaksi, jos se hoitaa kyseistä tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Eräitä tehtäviä on 2 a.2 §:ssä rajattu yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle, kuten kunnan lakisääteisiä tai yhteistoimintana hoidettuja tehtäviä. Tavoitteena tämän yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva kohdan lisäämisessä kuntalakiin on ollut kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmien poistaminen niissä tapauksissa, kun kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.¹⁰

Lakimuutoksen taustalla on EU-komission Suomelle osoittama osittain kielteinen päätös C 7/2006¹¹, joka perustuu komission näkemykseen EU-valtiontukisäännösten vastaisista tuista, eli konkurssisuojausta ja veroeduista, jotka estävät kilpailuneutraliteetin toteutumisen kilpailullisilla markkinoilla. Komissio on katsonut tekemässään päätöksessä, että Suomen valtion Tielikelaitokselle oli myönnetty tiettyjä kilpailua vääristäviä etuja, jotka voitiin katsoa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan (nykyisen

⁸ Esim. Tampereen kaupungin Särkänniemi Oy ja Oulun kaupungin Technopolis Oyj. Ks. Niskakangas, ym. 2011, 10.

⁹ Niskakangas, ym. 2011, 9.

¹⁰ HE 32/2013, 20.

¹¹ Euroopan unionin komission päätös C 7/2006, valtiontuki - Suomi.

SEUT 107 artiklan) 1 kohdassa tarkoitetuiksi valtiontuiksi. Päätöksessä on tuotu esiin, että liikelaitosmallia ei voida pitää soveliaana toimintamallina Euroopan yhteismarkkinoille.

Artiklan 87 mukaan jäsenvaltion antama tuki valtion varoista muodossa tai toisessa, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tavaroiden tuotantoa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei sovellu yhteismarkkinoille. Komission päätöstä voidaan pitää ennakkoratkaisuna, jonka perusteella liikelaitostoiminta kilpailullisilla markkinoilla ylipäätään on sellaista EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan (nykyisen SEUT 101 artiklan) mukaista yhteismarkkinoille soveltumaton toimintaa, joka aiheuttaa sen, että kilpailu yhteismarkkinoilla estyy, rajoittuu tai vääristyy. Kuntalakiin lisätty yhtiöittämisvelvollisuus perustuu siis EU:n lainsäädäntöön ja tavoitteeseen toimivista yhteismarkkinoista.

1.2 Kuntayhtiöihin liittyvä problematiikka ja aiheen aiempi tutkimus

Kaikkien osakeyhtiöiden toimintaa säätelee osakeyhtiölaki (OYL 21.7.2006/624). Osakeyhtiölaissa ei ole mainintaa osakeyhtiön omistuspohjan vaikutuksesta määräysten noudattamiseen. Kunnan, valtion tai muun tahon omistamista osakeyhtiöistä ei ole olemassa myöskään omaa erityissääntelyä. Tällöin yhtiön omistuspohjalla eli sillä, onko yhtiön omistajana yksityinen taho, kunta tai valtio, ei ole vaikutusta, kun sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä. Kunnallisten toimintojen yhtiöittämisellä lienee viime vuosina tähdätty lähinnä kilpailuneutraliteetin toteutumiseen kuntalakiin kohdistuneiden muutosten vuoksi, mutta esimerkiksi kunnallisessa sähköliiketoiminnassa toiminta osakeyhtiömuodossa on ollut jo hyvin pitkään tyyppillistä.¹²

Kuntien yhtiöittäminen on yksi *yksityistämisen* muoto. Se on organisatorista yksityistämistä, jolla tarkoitetaan kunnallisten tehtävien ja palvelutuotannon siirtämistä yksityisoikeudellisille yhteisöille, joissa kunnalla säilyy kuitenkin omistusasema.

¹²Esimerkiksi Tilastokeskuksen yritysrekisterin yhtiöiden toiminnan aloituspäivämäärien perusteella suurin osa sähkön ja kaukolämmön yhteistuotantoa harjoittavista kuntayhtiöistä on yhtiöitetty ennen 2000-lukua. Vuonna 2012 kyseisellä sähkön tuotannon alalla on ollut 26 kuntayhtiötä, joista yhdeksän on aloittanut toimintansa 2000-luvulla, kahdeksan 1990-luvulla, neljä 1980-luvulla, kolme 1970-luvulla ja yksi sekä 1960- että 1950-luvulla.

Taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen vahvistamiseksi kuntia on alettu käsittelemään konsernina 1990-luvulta lähtien,¹³ ja kuntakonsernia koskevat säännökset on lisätty kuntalakiin 15.5.2007. Kuntalain 16 a §:n mukaan kunta muodostaa tytäryhteisöineen kuntakonsernin. Tytäryhteisöksi saman lainkohdan mukaan katsotaan sellainen yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (KPL 30.12.1997/1336) 1:5 §:n mukainen määräysvalta. Kunnan omistama osakeyhtiö kuuluu siis automaattisesti kuntakonserniin, ja sen tase, tuloslaskelma ja liitetiedot kunnan konsernitilinpäätökseen KuntaL:n 68 a §:n mukaisesti.¹⁴

Kuntaomisteinen osakeyhtiö on täysin rinnastettavissa yksityisomisteiseen osakeyhtiöön osakeyhtiölain näkökulmasta. Problematiikka kuntayhtiön kohdalla kiteytyy siihen, että kunta- ja osakeyhtiölain määrittelemät perustehtävät eroavat toisistaan olennaisella tavalla.¹⁵ OYL 1:5 §:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on lähtökohtaisesti tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Kunnan tehtävänä on kuitenkin KuntaL 1:1 §:n mukaan pyrkiä edistämään asukkaiden hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kuntayhtiöiden toimintaa on kritisoitu muun muassa siitä, että kuntayhtiöiden asiat eivät ole julkisia samalla tavalla kuin esimerkiksi kuntien liikelaitosten,¹⁶ minkä perusteella kuntaomisteinen osakeyhtiötoiminta voidaan nähdä mahdollistavan liiketoimintaan ja päätöksentekoon liittyvän salailun, jolloin se voitaisiin tulkita kuntademokratiaa rapauttavaksi. Lisäksi kritiikin kohteena on ollut poliitikoista koostuvien kuntayhtiöiden hallitusten liiketoimintaosaamisen puute, joka voi aiheuttaa taloudellisia riskejä kuntien omistamille yhtiölle.¹⁷

¹³ Rasinmäki 1997, 49.

¹⁴ Huom. KuntaL:n tarkoitamaan konserniin ei sovelleta samoja säännöksiä esim. verotuksellisesti kuin KPL:n tai OYL:n tarkoitamaan konserniin. OYL 8:12.1 §:n mukaan emoyhtiö tytäryhteisöineen muodostaa konsernin silloin, kun emoyhtiönä toimivalla osakeyhtiöllä on määräysvalta tytäryhteisöihin. Koska kunta ei ole osakeyhtiö, se ei kuulu OYL:n määrittelemään konsernin piiriin. Kunta ei ole myöskään KPL 1:2 §:n mukaan kirjanpitovelvollinen, eikä sillä tällöin ole KPL 6:1 §:n mukaan konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuutta. Ks. myös KVL: 010/2014, jonka mukaan kunta ei ole sellainen emoyritys, jolla olisi velvollisuus laatia KPL:n mukainen konsernitilinpäätös, eikä sen tasetta voida pitää konsernitaseena.

¹⁵ Niskakangas, ym. 2011, 9.

¹⁶ Kuntaorganisaatioihin kuuluvien kunnallisten liikelaitosten asioiden julkisuudesta säädetään muun muassa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 1.1 § ja 1.4 § kohdassa 4.

¹⁷ Niskakangas ym. 2011, 15. Ks. myös Vesterinen 2006, 13. Vesterisen mukaan kuntien yhtiöittämissä toimenpiteet toisinaan jopa johtuisivat *halusta välttää demokraattinen päätöksenteko*.

Kuntakonsernien ja -yhtiöiden toiminnasta on tehty monipuolisesti tutkimusta 1990- ja 2000-luvuilla.¹⁸ Oikeustieteellinen tutkimus on kohdistunut pääasiassa kunnan toimintojen ja päätösvallan suhteisiin ja kuntayhtiöiden hallinnon järjestämiseen kunnan edut huomioimalla. Kauko Heuru on väitöskirjassaan¹⁹ tutkinut kunnanvaltuuston asemaa demokratian ja tehokkuuden luomassa ristipaineessa. Demokratian ja tehokkuuden välinen jännite kuntaorganisaatiossa on tässäkin tutkimuksessa luomassa eräänlaisia raameja. Julkiseen sektoriin on liitetty perinteisesti näkemyksiä tehottomuudesta. Tällä hetkellä meneillään olevan kuntalakiuudistuksen yhdeksi tavoitteeksi onkin mainittu juuri kuntien toiminnan *tehostaminen*.²⁰

Koska kunnan toiminnan lähtökohdat ovat kuntalaisten hyvinvoinnissa, mutta kunnan omistaman osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on lähtökohtaisesti voiton tuottaminen, on perusteltua tutkia, miten nämä kaksi periaatetta kohtaavat kuntayhtiössä käytännössä. Tehokkuus- ja kilpailuneutraliteettivaatimusten valossa kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden tilinpäätöstietoja ja niistä johdettuja tunnuslukuja tutkimalla ja vertailemalla voidaan tarkastella, vastaavatko samoilla markkinoilla toimivien yksityisten ja kuntaomisteisten osakeyhtiöiden toiminta ja esimerkiksi tehokkuus toisiaan, ja tuleeko esiin sellaisia liiketoimintaeriä, joiden voitaisiin jollain tavalla katsoa vaikuttavan toimintaedellytyksien tasapuolisuuteen.

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksien tasapuolisuudesta puhuttaessa käytetään yleensä ilmaisua kilpailuneutraliteetti.²¹ Kilpailuneutraliteettia on enemmän tutkinut Pekka Valkama väitöskirjassaan *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Valkaman mukaan yhtiöittämisellä on kilpailuneutraliteettia lisäävä vaikutus, mutta sen avulla ei saavuteta kokonaisvaltaista neutraliteettia, koska kuntayhtiössä vaikuttaa kunnallispoliittinen kontrolli ja ankarampi sääntely.²² Lisäksi Valkaman mukaan yhtiöittämisen kilpailuneutraliteettia lisäävänä

¹⁸ Ks. Valkama 2004, 27. Taulukko 1: *Yhtiöittämistä ja kunnallisia osakeyhtiöitä koskevat tutkimukset ryhmiteltynä neljään tutkimustyyppiin*.

¹⁹ Ks. Heuru 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa.

²⁰ HE 268/2014 vp, 96.

²¹ KKV, 18.5.2014.

²² Valkama 2004, 5.

vaikutuksena voitaisiin pitää nimenomaan toiminnan läpinäkyvyyden vähenemistä,²³ mikä taas voidaan pitää kuntademokratian kannalta arveluttavana.

Viime vuosina kuntakonserneja ja -yhtiöitä koskien on tehty oikeustieteellisiä pro gradu -tutkielmia erityisesti johtamisen, vero-oikeuden, julkisoikeuden ja kunnallisoikeuden opintosuunnista. Tutkielmissa on tehty tarkastelua muun muassa kuntakonsernin ohjauksen, valvonnan ja verosuunnittelun näkökulmasta sekä kunnan asemasta palveluiden järjestäjänä.²⁴ Vero-oikeudellinen tutkimus on keskittynyt lähinnä yhtiöittämisprosessiin ja julkis- ja kunnallisoikeudellinen kunnallishallintoon ja konserniohjaukseen. Kuntayhtiöiden rooliin kunta- ja osakeyhtiölakien välisessä ristipaineessa ei kuitenkaan tiettävästi ole keskitytty erityisemmin pro gradu -tutkimusta. Tästä tutkimuksesta myös erityisen tekee sitä varten käytössä oleva Tilastokeskukselta käyttöön saatu laaja yritysaineisto, jonka avulla voidaan tarkastella konkreettisia eroja kuntaomisteisten ja yksityisomisteisten osakeyhtiöiden välillä.

1.3 Tutkimuskysymys, tutkielman rajaus ja metodi

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden välisiä eroja yhtiöiden oman taloudellisen toiminnan kautta huomioiden niiden oikeudellinen ympäristö, erityisesti kunta- ja osakeyhtiölaeista lähtöisin oleva sääntely. Tutkimus on tehty osittain de lege ferenda -näkökulmasta kiinnittäen huomiota siihen, tulisiko julkis- ja yksityisoikeudellisen oikeussääntelyn välimaastoon jäävien kuntayhtiöiden osalta olla olemassa erityistä lainsäädäntöä. Tällä hetkellä kuntayhtiöt ovat monen eri lainsäädännön vaikutuksen piirissä, mikä toisinaan saattaa aiheuttaa epäselvyyttä ja ristiriitaisia tulkintoja kuntayhtiöiden toimintaa koskien. Esimerkiksi kuntayhtiöiltä saatetaan edellyttää toiminnan läpinäkyvyyttä ja erityistä avoimuutta, vaikka osakeyhtiölaki ei sitä edellytä.²⁵ Myös kuntayhtiöiden hallinnon järjestely poikkeaa yksityisestä osakeyhtiöstä omistajaroolin hallinnoinin jakaantuessa kuntapoliitikkojen keskuuteen. Lisäksi kuntien konserniohjeet saattavat olla ristiriidassa osakeyhtiölain kanssa, jolloin kuntayhtiöiden

²³ Valkama 2004, 307.

²⁴ Ks. esim. pro gradu -työt Herva 2014: Kuntakonsernin ohjaus ja valvonta, Flittner 2014: Kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittäminen - veroseuraamukset ja verosuunnittelun mahdollisuudet, Pajunen 2013: Kuntien liiketoimintojen yhtiöittäminen vero-oikeuden näkökulmasta ja Helenius 2006: Sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen kunnassa.

²⁵ Niskakangas ym. 2011, 9–10.

noudattaessa lainsäädäntöä ne eivät välttämättä toimi konserniohjeen mukaisesti, mikä saattaa aiheuttaa osaltaan epäselvyyttä.²⁶

Kuntayhtiöiden tilannetta eri sääntelyiden ristipaineessa lähdetään tässä tutkimuksessa tutkimaan hyvin perustavalta tasolta: kuntayhtiöiden tilinpäätöstiedoista.²⁷ Tällöin päästään tarkastelemaan sitä, vaikuttaako kuntayhtiöiden liiketoimintaan se, että ne pyrkivät noudattamaan sekä julkis- että yksityisoikeudellisia normeja. Tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastellaan kuntaomisteisten ja yksityisten osakeyhtiöiden liiketoiminnan taloudellisen tilan ja tilinpäätöserien eroja tilinpäätöstietojen perusteella sähkön ja kaukolämmön yhteistuotannon toimialalla²⁸. Sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto on valittu tarkastelun kohde-toimialaksi, koska sähköliiketoimintojen yhtiöittäminen on ollut yleinen käytäntö monissa kunnissa jo vuosien ajan, jolloin toimialalta on mahdollisuus saada tarpeeksi kattava aineisto tarkastelun tekemiseksi. Tutkimuksessa käytetään pääasiassa vuoden 2012 tietoja, joka on tutkimuksen tekohetkellä ensimmäinen vuosi, jolta on saatavissa Tilastokeskuksen vahvistamat tiedot yhtiöiden tilinpäätöstietoja koskien. Tarkasteltaessa yhtiöiden liiketoiminnan kehitystä käytetään lisäksi myös vuosien 2009–2011 tietoja.

Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta on toimialaluokituksessa TOL 2008²⁹ jaettu sähkön tuotantoon, siirtoon, jakeluun ja kauppaan. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi on rajattu vain yksi sähköliiketoiminnan osa-alue, koska eri osa-alueiden varsinaiset toiminnan luonteet ja sitä kautta myös esimerkiksi kulurakenteet eroavat merkittävästi toisistaan, jolloin kaikkien sähköliiketoiminnan yhtiöiden tilinpäätöstietojen vertailu keskenään ei olisi mielekästä. Sähkön ja kaukolämmön yhteistuotannon ala (myöhemmin *sähkön tuotanto*) on siinä mielessä sopiva tarkastelun kohde tälle tutkimukselle, että toiminta on hyvin samantyyppistä jokaisella yhtiöllä, ja lisäksi kyseisen toimialan yhtiöt ovat jakautuneet puoliksi pääasiassa kuntaomisteisiin ja

²⁶ Niskakangas ym. 2011, 23–24.

²⁷ Tilinpäätöstiedot tässä tutkimuksessa ovat paljon laajemmat kuin pelkästään julkisesti saatavilla olevien tilinpäätöksien sisältämät tiedot. Käytössä on Tilastokeskuksen laaja yritysaineisto, josta on saatavilla hyvin yksityiskohtaisia erittelyjä esimerkiksi liiketoiminnan kuluista

²⁸ Tilastokeskus 2008, 185. Toimialaluokka 35113 *sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto*, johon kuuluu sähkön ja lämmön yhteistuotanto laitoksissa, joissa suurin osa tuotetusta lämmöstä on kaukolämpöä.

²⁹ TOL 2008 on EU:n toimialaluokituksen NACE:n perustuva Suomen kansallinen versio. EU:n jäsenmaiden tulee tilastotoimessa käyttää joko NACEa tai siihen perustuvaa kansallista versiota Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1893/2006 mukaisesti.

yksityisomisteisiin yhtiöihin.³⁰ Toimialarajauksen perusteella tehdyssä tutkimusaineistossa on ollut 44 yhtiötä, mutta aineistosta on poistettu yhdeksän yhtiötä sen perusteella, että niiden toiminta on poikennut liikaa joiltakin osin toimialan keskimääräisestä toiminnasta.³¹ Lopullisessa aineistossa, jota empiirisessä tutkimusosiossa on käytetty, on siis 35 yhtiötä, joista 21 on kuntaomisteisia ja 14 yksityisomisteisia.

Tutkimuksen tehtävä on kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden taloudelliseen toimintaan liittyvien erojen tarkastelun kautta selvittää tarvetta mahdolliselle kuntayhtiöitä koskevalle erityissääntelylle. Tutkimuksen pääasiallisena tutkimuskysymyksenä on:

- Onko yksityisten ja kuntaomisteisten yhtiöiden välillä havaittavissa eroja menestymisessä ja taloudellisessa tilassa sähkön tuotannon alalla, ja missä määrin oikeudelliset tekijät selittävät mahdollisia eroavaisuuksia?

Avustavana tutkimuskysymyksenä, jolla lähestytään varsinaista tutkimuskysymystä, on lisäksi:

- Tuleeko tilinpäätösaineistosta esiin sellaisia liiketoimintaeriä, joiden voitaisiin jollain tavalla katsoa vaikuttavan kilpailuneutraliteetin täyttymiseen?

Tutkimuksen lopuksi saatuja tuloksia lähestytään pääasiallisen tutkimuskysymyksen rinnalla seuraavan tutkimuskysymyksen avulla:

- Tulisiko kuntayhtiötä varten olla omaa erityissääntelyä sen sijaan, että kuntayhtiöt toimivat julkis- ja yksityisoikeudellisen sääntelyn välimaastossa?

Tutkimus toteutetaan osittain empiirisesti tarkastelemalla Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston³² tilinpäätöstietoja yrityskohtaisesti rajatulta toimialalta.

³⁰ Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterin mukaan vuonna 2012 sähkön jakelu -toimialalla toimi Suomessa 38 yksityistä osakeyhtiötä, 49 kuntayhtiötä ja 3 valtionyhtiötä.

³¹ Esim. joidenkin yhtiöiden toimintaa on oltu lopettamassa, jolloin esimerkiksi liikevaihtoa ei ole ollut lainkaan. Lisäksi joidenkin yhtiöiden sähkön tuotanto on koskenut vain yhtä tiettyä rakennelmaa, jolloin yhtiön toiminta on ollut poikkeuksellisen pientä ja esimerkiksi kulurakenne on tällöin ollut muusta aineistosta poikkeava.

³² Rakenne- ja tilinpäätöstilasto sisältää tiedot kaikista liikeyrityksistä lähes kaikilta toimialoilta (tietoja ei saada kattavasti maatilataloudesta ja rahoitus- ja vakuutustoiminnasta). Aineiston laatu tarkistetaan ja korjataan manuaalisesti ja osittain myös ohjelmallisesti. Aineiston puuttuvat arvot korvataan ensisijaisesti yrityksen aikaisempien vuosien tiedoilla ja toiseksi liikevaihdoltaan ja henkilöstömäärältään vastaavanlaisen yrityksen tiedoilla. Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston aineisto perustuu verohallinnon elinkeinoveroaineistoon ja Tilastokeskuksen yritystiedusteluihin. Elinkeinoveroaineisto sisältää kaikkien elinkeinoverolain alaisten yritysten ja ammatinharjoittajien tilinpäätöstiedot.

Tutkimuksessa on lisäksi useimpien yritysten osalta tarkasteltu yhtiöiden tasekirjoja, jotta on saatu kattavampi kuva yrityksen liiketoiminnasta. Tietojen perusteella on tehty tilinpäätösanalyysia yrityksen taloudellisen tilan tutkimiseksi ja kartoitettu mahdollisia säännönmukaisia eroja kunta- ja yksityisomisteisten yhtiöiden tilinpäätöstietojen välillä. Tilinpäätösanalyysiin ei ole olemassa mitään tiettyä mallia, jota tulisi noudattaa, mutta tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi on valittu hyvin perustavaa laatua olevat mittarit: yhtiöiden kannattavuus, vakavaraisuus ja kasvu. Näiden avulla voidaan tämän tutkimuksen puitteissa saada riittävä kuva yritysten menestymisen tasosta ja taloudellisesta tilanteesta.³³

Empiirisessä tutkimusosiossa yritykset on jaettu kahteen ryhmään omistuspohjan perusteella: yksityis- ja kuntaomisteisiin. Näiden kahden ryhmän kesken on tehty vertailua tilinpäätösanalyysissä käytettävien tunnuslukujen avulla, sekä tarkasteltu muita esiin nousevia eroja tilinpäätöstiedoissa. Tutkimus on tehty niin, ettei siitä ole tunnistettavissa aineistoon rajattuja yksittäisiä yrityksiä, koska tutkimuksessa noudatetaan Tilastokeskuksen toimintaperiaatteita, joiden mukaan tilastoitavien yksiköiden anonymiteetti tulee säilyä.

Tutkimus on monitieteellinen siinä mielessä, että siinä yhdistellään oikeustieteellistä tutkimusta tilastotieteellisiin menetelmiin ja laskentatoimen tilinpäätösanalyysiin. Tutkimuksessa tarkastellaan julkis- ja yksityisoikeudellisen rajanvetokysymysten lisäksi jonkin verran myös vero-oikeudellisia kysymyksiä. Oikeustieteellinen lähestymistapa on oikeusdogmaattinen, jolloin tulkitaan voimassa olevia oikeussääntöjä kuntayhtiöiden oikeudellisessä ympäristössä huomioiden parhaillaan käynnissä oleva kuntalakiuudistusprosessi. De lege ferenda -näkökulma on läsnä koko tutkimuksessa, mutta painottuu erityisesti tilinpäätöstarkastelussa tehtyjen havaintojen tulkinnassa.

Lainsäädännön ohella myös lakien esityöt ovat tutkimuksen tärkeimpiä lähteitä. Kunnallis- ja yhtiöoikeuteen keskittyvä oikeustieteellinen kirjallisuus ja tutkimukset sekä tuomioistuin- ja ennakkoratkaisut ovat myös tutkimuksessa keskeistä lähdemateriaalia. Lisäksi lähdeaineistona käytetään julkisoikeudellista ja osakeyhtiöiden toimintaa

³³ Ks. esim. Pajarinen & Ylä-Anttila 2006, jotka ovat perustaneet yritysten menestymistä koskevan tutkimuksensa näitä ominaisuuksia kuvaaville tunnusluvuille. Yritystutkimuksen julkaiseman teoksen mukaan tilinpäätösanalyysin avulla voidaan tehdä kannanotto tilinpäätöksen eriin esimerkiksi yrityksen kannattavuutta koskien. Lähtökohdana analyysissä on jalostaa tilinpäätösinformaatiota siten, että se palvelee analyysin tekijän tarkoitusta parhaiten. Ks. Yritystutkimus 2011, 7.

koskevaa kirjallisuutta ja artikkeleita. Tutkimuksessa käytetään lähdemateriaalina myös muutamia kuntayhtiöitä koskevia uutisartikkeleita, joilla halutaan tuoda esiin kuntayhtiöiden ympärillä käytävää keskustelua ja kuntayhtiöiden kohtaamia eri tahoilta tulevia odotuksia ja kritiikkiä.

2. Kuntayhtiöt kilpailullisilla markkinoilla

2.1 Kunnan ja kuntayhtiöiden oikeudellinen ympäristö

Julkishallinto kohtaa nykyisin jatkuvasti tehokkuus- ja yksityistämiskaavoja sekä vertailua yksityisen sektorin tuloksellisuuden kanssa. Kuntaorganisaatioiden tehottomuuteen viittaavat piirteet lienevät seurausta muun muassa kuntien itsehallinnollisesta asemasta ja asiakasmarkkinoiden ohjauspaineen puutteesta. Kuntien erityisaseman poistuminen palveluntuottajina, kilpailullisten markkinoiden merkitys ja kilpailun kasvaneet edellytykset ovat kuitenkin seikkoja, jotka nykyään vaikuttavat kuntien toimintaan yhä enenevässä määrin.³⁴ Markkinaorientoituneen ajattelutavan lisääntymisestä huolimatta hyvinvointivaltion tulevaisuus ei voine kuitenkaan nojautua pääasiassa markkinatalouden ratkaisujen varaan. Oikeudellisen sääntelyn merkitystä julkishallinnon kehityksessä kohti markkinaorientoituneempaa hallintoa voidaankin pitää tärkeänä ohjaavana ja ylläpitävänä tekijänä.³⁵ Oikeudellisen sääntelyn merkitystä painottaessa on kuitenkin syytä huomioda, että kunnallisten palvelujen yksityistämisen myötä kunnallisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen raja on osittain hämärtynt.³⁶

Kunnallishallinnon yksityistämistoimenpiteiden, kuten yhtiöittämisten myötä, vastaan tulee väistämättä julkis- ja yksityisoikeuden kohtaaminen tavalla tai toisella. Tarkan oikeudellisen rajanvedon puuttuminen eri oikeudenalojen välillä voi aiheuttaa ongelmia oikeuden soveltamisen ennakoinnissa, ja sitä kautta sillä saattaa olla olennainen merkitys jopa kuntalaisen oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi erimielisyystilanteissa lopputuloksen kannalta saattaa olla ratkaisevaa, sovelletaanko julkis- vai yksityisoikeudellisia säännöksiä.³⁷

Harisalo on julkisten palveluiden järjestämistä käsittelevässä julkaisussaan todennut, että koska varsinaista teoriaa yksityisen ja julkisen oikeudenalan selvään erottamiseen ei ole, tulisi niiden *olla jatkuvan arvioinnin ja kritiikin kehittelyn kohteina*.³⁸ Hyvä kysymys lieneekin, tulisiko julkisen ja yksityisen oikeudenalan yleisimpiä kohtaamistilanteita –

³⁴ Jääskeläinen 1994, 14–15.

³⁵ Rasinmäki 1997, 1-2.

³⁶ Husa & Pohjolainen 2014, 277.

³⁷ Rasinmäki 1997, 76–77.

³⁸ Harisalo 1986, 11.

kuten kuntaomisteisia osakeyhtiöitä – varten kuitenkin olla olemassa erityistä lainsäädäntöä jatkuvan arvioinnin ja kritiikin kehittelyn sijaan. Tällainen vaihtoehto voitaisiin kenties nähdä nykyiseen tilanteeseen verrattuna yksinkertaisempana ja selkeämpänä ratkaisuna.

Arvioitaessa sitä, toimitaanko julkis- vai yksityisoikeuden asettamissa rajoissa, voidaan löytää erilaisia perusteita asian ratkaisemiseksi. Arviointi kiteytyy kysymykseen siitä, onko merkitystä toiminnan laadulla vai oikeussubjektin statuksella.³⁹ Kuntayhtiö voidaan esimerkiksi subjektiteorian perusteella katsoa yksityisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi, johon sovelletaan yksityisoikeudellisia säännöksiä. Toisaalta kuntayhtiön tapauksessa yhtiö harjoittaa liiketoimintaa kunnan omistuksessa ja määräysvallan alaisena, jolloin toiminta voi olla laadultaan sellaista, että sitä voitaisiin arvioida julkisoikeudellisten säännösten mukaisesti.

Julkis- ja yksityisoikeuden perustilanteita voidaan kunnan toimintaa tarkasteltaessa lähestyä nelikenttämallin kautta. Mallin muodostamat vaihtoehdot ovat: 1.) kunta toimii julkisoikeuden asettamissa rajoissa, 2.) kunta toimii yksityisoikeuden asettamissa rajoissa, 3.) yksityinen toimii julkisoikeuden asettamissa rajoissa ja 4.) yksityinen toimii yksityisoikeuden asettamissa rajoissa. Vaihtoehtojen 2 ja 3 voidaan katsoa edustavan seka-oikeutta, jossa oikeussubjekti tunkeutuu oikeudelliselle alueelle, joka ei ole sille luontainen. Nelikenttämallin avulla voidaan havainnollistaa kuntayhtiön oikeudellista toimintaympäristöä. Yksinkertaisuudessaan malli voidaan nähdä kuitenkin melko kankeana ja kahden oikeudenalan välisiä eroja korostavana. Julkinen ja yksityinen toiminta ovat lähentyneet toisiaan, ja yksityiselle sektorille tyypilliset toimintatavat ovat levittyneet julkishallinnon puolelle, jolloin oikeudenalojen välisen rajanvedon tekeminen muuttuu haastavammaksi.⁴⁰

Kunnallisoikeudellisia teemoja voidaan tarkastella jakamalla ne viiteen eri osa-alueeseen. Ensinnäkin kunnallisoikeus voidaan nähdä osana *valtiojärjestykseen* liittyviä kysymyksiä ja toiseksi kuntaan suoraan kohdistuvien säännösten kautta *varsinaisena kuntaoikeutena*. *Kunnallisia palveluita* koskevat oikeudelliset kysymykset muodostavat lisäksi oman osa-alueensa, sekä omansa myös jatkuvasti merkitystään kasvattava *kansainvälinen*

³⁹ Rasinmäki 1997, 78.

⁴⁰ Rasinmäki 1997, 78–79.

kunnallisoikeus. Lisäksi kunnan toimintaan liittyvät yksityisoikeudelliset teemat koskien esimerkiksi yhtiö- ja sopimusoikeutta muodostavat oman ajankohtaisen osa-alueensa, johon kuuluu myös kuntayhtiöitä koskeva oikeudellinen problematiikka.⁴¹

Kunnallinen hallinnon lainsäädännöllinen perusta löytyy perustuslain (PeL 11.6.1999/731) 121.1. §:stä, jossa säädetään kunnan hallinnon perustumisesta asukkaiden itsehallintoon. Kunta on siis valtionhallinnosta eriytetty kokonaisuus, joka myös hoitaa tehtäviään taloudellisesti itsenäisenä toimijana⁴². Aiemmin yleisesti vallalla ollut ajattelutapa on ollut, että kunnan toimivalta on annettu valtionhallinnosta käsin,⁴³ mutta nykyisin on tieteellisesti perusteltua tulkita asiaa myös siten, että valtion ja kunnan välinen toimivaltajako on tehty yksinkertaisesti lainsäädäntömenettelyllä, eikä kunnan osuudelle ole enempää mitään erityistä lähtökohtaa kuin valtionkaan osuudelle.⁴⁴ Kunnan kuten valtionkin tulee toiminnassaan noudattaa hallintolakia (HL 6.6.2003/434) ja sen 6 §:ä hallinnon oikeusperiaatteista, jonka mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti ja toimivaltaa tulee käyttää yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin puolueettomasti ja suojaten oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kunnan toimintaan vaikuttaa hankintalaki (JulkHankL 30.3.2007/348), jonka mukaan kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa. Hankintalaki ei kuitenkaan vaikuta suoraan kuntayhtiöiden toimintaan, jos niiden hankinnat eivät ole JulkHankL 1.3 § mukaisia *julkisia* hankintoja. Kuntayhtiöiden toimintaan vaikuttaa suoraan sen sijaan kilpailulain (KilpL 12.8.2011/948) 4 a luku (9.8.2013/595) kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Luvussa säädetään muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toimivallasta kunnan määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen menettelyyn. Kunnan tulee toiminnassaan noudattaa myös lakia eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (AvoimL 24.1.2003/19), jonka mukaan kunnalla muiden julkisyhteisöjen ohella on avoimuusvelvoite sellaisista toimista, joilla se esimerkiksi kattaa julkisessa omistuksessa

⁴¹ Heuru, ym. 2011, 37–39.

⁴² Husa & Pohjolainen 2014, 279.

⁴³ Ns. delegaatiokonstruktio. Oikeustieteellisessä tiedeyhteisössä esiintyy näkemyksiä niin perinteisen delegaatiokonstruktio-ajattelutavan puolesta, kuin sitä vastaanakin. Ks. aiheesta tarkemmin esim. Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta 1968, 98–105 (kriittinen kanta) tai Niemi-Iilahti, Anita: Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma 1992, 70–74, 75–76, 83 ja 225 (puoltava kanta).

⁴⁴ Heuru ym. 2011, 94–95.

olevien yritysten tappioita, antaa avustuksia, joita ei tarvitse maksaa takaisin tai myöntää erityisen edullisin ehdoin lainaa (AvoimL 5.1 §). Avoimuuslain säätämisen lähtökohdat ovat EU:n komission avoimussdirektiivissä (80/723/ETY), jonka tavoitteena on ollut kilpailu- ja valtiontukisääntöjen tasapuolinen soveltaminen julkis- ja yksityisomisteisiin yrityksiin.⁴⁵

Kuntien toimintaan vaikuttavat lainsäädännön lisäksi myös KHO:n ratkaisut, kommentaarien tulkinnat ja Suomen kuntaliiton antama oikeudellinen ohjaus ja suositukset.⁴⁶ Esimerkiksi kunnan yleistoimialaan liittyvä oikeudellinen sääntely on tarkoituksenmukaisesti jätetty hyvin väljäksi, jolloin helposti saatetaan joutua tukeutumaan tulkinta-apuun. Siten esimerkiksi kunnan yleistoimialaan kuuluvien alojen määräytymisperiaatteet ovatkin muodostuneet lähinnä oikeuskäytännön kautta.⁴⁷

2.2 Kuntayhtiön liiketoiminta ja liikeriski kilpailullisilla markkinoilla

Kunnan perinteisinä pidettyjä rooleja ovat yleensä olleet esimerkiksi hyvinvointipalvelujen turvaaja tai yhteisö, joka tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa tietyllä tasolla.⁴⁸ Kunnan rooli liiketoiminnan harjoittajana aiheuttaa kuitenkin rajanveto-ongelmia. Toisaalta elinkeinonharjoittaminen on kunnalta periaatteessa sallittua, mutta harjoittamisen keinot ovat monella tapaa rajoitettuja.⁴⁹ Ongelman ydin kumpuaa EU:n monitasoisen hallintojärjestelmän sisäisten toimintalogiikkojen kohtaamisesta. Suomen kuntien toimintaa määrittelevän lainsäädännön mukaan (KuntaL 1.3 §) kunnan toiminta-ajatus perustuu kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi, ja kunnan valtiosisäisen toiminta-ajatuksen voidaankin nähdä käsittävän julkisen vallan nimenomaan hyvinvointipalvelujen turvaajana. Euroopan unionista lähtevä toimintalogiikka perustuu taas taloudelliselle ajattelulle ja kilpailullisille sisämarkkinoille. Sen mukaan juuri markkinat ovat se vaikuttavuuden lähde, joka luo yleistä hyvää ja etua.⁵⁰ Näistä erilaisista ajattelutavoista ja toimintalogiikoista johtuen hyvinvoinnin erilaiset määritelmät aiheuttavat ristiriitoja EU:n sisäisen hallintojärjestelmän eri tasoilla.

⁴⁵ HE 215/2002 vp.

⁴⁶ Heuru, ym. 2011, 181.

⁴⁷ Valkama 2004, 87.

⁴⁸ Heuru ym. 2011, 175, 178.

⁴⁹ Heuru ym. 2011, 183–184.

⁵⁰ Heuru ym. 2011, 179–180.

Taloudelliset voimavarat ja erityisesti omat varat ovat kunnan tai minkä tahansa muunkin yhteisön perusta. Kuntien laajan tehtäväkentän ja tuloperustan välillä voidaan joissakin tapauksissa nähdä selkeää epätasapainoa, jonka korjaamiseksi on esitetty muun muassa kuntien maksutulojen kasvattamista. Tämä ajattelutapa on saanut asenteen kuntien asemasta liiketoiminnan harjoittajina muotoutumaan aiempaa myönteisemmäksi. Liiketoiminnan harjoittajana kilpailullisilla markkinoilla kunta kohtaa kuitenkin samankaltaisuuskohtelun vaatimukset yksityisten yritysten kanssa, mikä taas tuo esiin ristiriidan kunnan toiminta-ajatuksen kanssa, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä.⁵¹

Kuntien mahdollisuutta liiketoiminnan harjoittamiseen voidaan pitää edellä esiin tuotujen seikkojen johdosta perusteltuna ja toisaalta jopa suositeltavana vaihtoehtona. Lähtökohtana kuntayhtiön toiminnalle voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei sen tulisi tarvita veronmaksajien tukea liiketoimintaansa tai pysyäkseen kannattavana.⁵² Ongelmallisena voidaan sen sijaan nähdä liiketoimintaan liittyvät riskit, jotka kunta ottaa lähtiessään kilpailemaan markkinoille muiden yritysten kanssa. Liiketoimintariskin käsitteen voidaan yleisesti katsoa liittyvän liiketoiminnan tuotantoprosessien epäonnistumiseen tai onnistumiseen.⁵³ Liiketoimintaan liittyy aina riskejä, ja voiton tuottamisen edellytyksenä onkin aina tietynasteinen riskinotto. Kuntayhtiölle hyväksyttävää riskinottoa teoreettisesti ajateltuna voitaneen se määritellä siten, että yhtiö voisi perustellusti ryhtyä sellaiseen toimintaan, jossa onnistumisen odotusarvo on suurempi kuin epäonnistumisen.⁵⁴

Esimerkki oikeuskäytännöstä, jossa kunnan taloudellisten riskien ottamista elinkeinonharjoittamisessa on jouduttu arvioimaan, löytyy korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 26.07.2006/1820. Kunnanvaltuusto oli talousarviossaan varannut määrärahan myytäväksi tarkoitettujen omakotitalojen rakennuttamista varten. KHO ei ratkaisussaan katsonut tätä hyväksyttäväksi toiminnaksi kunnalle. Ratkaisun perusteissa mainittiin muun muassa toimintaan liittyvät taloudelliset riskit sekä se, että kyseinen toiminta on elinkeinotoimintaa, joka kilpailee yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa, eikä kuulu kunnan yleiseen toimialaan. Kunnanvaltuuston katsottiin ylittäneen toimivaltansa, ja päätös sen tekemä päätös omakotitalojen rakennuttamisesta kumottiin.

⁵¹ Ryynänen 2006, 3–4.

⁵² Heuru ym. 2011, 187.

⁵³ Engblom 2003, 24.

⁵⁴ Rantakari 2013, 155.

KHO:n ratkaisua voidaan pitää mielenkiintoisena. Kunnathan ovat kuitenkin mukana elinkeinotoiminnassa monella tavalla esimerkiksi kuntayhtiöiden ja liikelaitosten omistajina. KHO:n ratkaisun perusteella voitaisiinkin päätellä, ettei kunta kuitenkaan suoraan voisi harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, johon liittyy liikeriski ja joka ei varsinaisesti kuulu sen toimialaan. Jos kunta sen sijaan olisi perustanut osakeyhtiön, jonka toimialana on omakotitalojen rakennuttaminen ja myynti, olisi toiminta mahdollisesti katsottu hyväksyttäväksi.

Loppujen lopuksi riskinoton osakeyhtiössä voidaan katsoa koskevan osakkeenomistajia, jotka omistaja-asemansa puolesta kantavat vastuun yrityksen menestyksestä tai menestymättömyydestä⁵⁵ osakeyhtiölaissa säädetyn rajoitetun vastuun puitteissa (OYL 1:2.2 §). Liikeriskin negatiivisen toteutumisen ääripäänä voidaan pitää sellaista maksukyvyttömyyttä, jolloin yhtiö ei enää kykene vastaamaan veloistaan ja se joudutaan asettamaan konkurssiin konkurssilain (20.2.2004/120) mukaisesti. Osakeyhtiölain 20 luvun 7.1 §:n ja 15.1 §:n mukaisesti velkojien maksunsaantiasema niin sanotun maksunsaantijärjestyksen mukaan on osakkeenomistajaa parempi, jolloin osakkeenomistajan on velkojaa todennäköisemmin mahdollista menettää koko yhtiöön sijoitettu pääoma, mikä kuntayhtiön tapauksessa tarkoittaisi kunnan sijoitusta.

Kunnallisen liikelaitoksen taas ei ole mahdollista mennä konkurssiin samalla tavalla kuin osakeyhtiön. Kuntalain 87 g §:n mukaan kunnan on mahdollista maksaa liikelaitokselle tukea tai toiminta-avustusta määrätyn tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tämän perusteella voidaan päätellä, ettei liikelaitos periaatteessa koskaan voi joutuakaan vararikoon, koska se saa kunnalta aina tarvittaessa taloudellista tukea. Kuntayhtiöllä on sen sijaan mahdollisuus joutua asetettavaksi konkurssiin, mikäli se ei enää kykene vastaamaan veloistaan. Kunnan omistaman osakeyhtiön konkurssi voisi olla kunnalle merkittävä taloudellinen tappio, sillä ensinnäkin se menettäisi yhtiöön sijoittamansa pääoman sekä toiseksi osinkovirtana toimivan tulonlähteen. Lisäksi kunta on usein kuntakonserniin kuuluvien kuntayhtiöiden lainojen takaajana tai lainan antajana.⁵⁶ Kunta voi siis myös pahimmassa tapauksessa menettää lisäksi maksamatta olevan lainan tai joutua takaajana maksamaan takaamansa lainasumman. Tällä olisi todennäköisesti suora vaikutus kuntalaisiin, sillä kunta joutuisi paikkaamaan konkurssin

⁵⁵ Rantakari 2013, 162.

⁵⁶ HE 268/2014, 45–47.

aiheuttaman loven esimerkiksi veronkorotuksilla tai muilla mahdollisilla säästötoimenpiteillä.

Liiketoimintariskin rajoittamisen yhtenä keinona on perinteisesti pidetty osakeyhtiömuotoista toimintaa,⁵⁷ jolloin riski jakaantuu useamman osakkeenomistajan kesken. Kunnan riskinkantokykyä voidaan pitää verotulojen vuoksi hyvänä, vaikkakaan liiketaloudellinen riskihakuisuus ei ole kunnallistalouden ominaispiirre.⁵⁸ Riskin rajoittaminen toimintojen yhtiöittämisellä ei kuitenkaan siinä tapauksessa toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, jos kyseessä on ns. yhdenyhtiö, jossa kunta omistaa sataprosenttisesti kaikki osakkeet, mikä monen kunnan kohdalla näyttää olevan tavanomaista.⁵⁹

Kuntayhtiöiden osakkeilla ei myöskään yleensä käydä kauppaa muuta kuin erittäin satunnaisesti, mikä toisaalta voidaan nähdä johtuvan kuntaomisteisten yhtiöiden pienuudesta ja toisaalta vaatimattomista kasvunäkymistä, mutta myös kuntien itseriittoisuutta tavoittelevasta omistajuuspolitiikasta.⁶⁰ Toisaalta kunta voi rajoittaa riskiä osakeyhtiön kautta siinä mielessä, että osakeyhtiön riskinotto kyky on kuntaan verrattuna paljon rajallisempi.⁶¹ Konkurssitapauksessa kunta ei voi lähtökohtaisesti menettää enempää kuin sijoittamansa pääoman edellyttäen, että kunta ei esimerkiksi ole takaajana osakeyhtiön veloissa tai vahingonkorvausvastuussa osakeyhtiölle aiheutuneesta vahingosta. Mikäli kunnalla olisi takausvastuu yhtiön veloista, sen realisoituminen voisi vaarantaa kunnan toiminnan. Huomattavia takausvastuita onkin haluttu rajoittaa marraskuussa 2014 tehdyssä hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi juuri tämän vuoksi.⁶²

Liikeriskiä kilpailullisilla markkinoilla voidaan pitää myös elintärkeänä ohjausvoimana, sillä se pakottaa yritykset ponnistelemaan olemassaolonsa säilyttämiseksi. Markkinakilpailun suurimpana hyötynä voidaankin pitää sitä, että markkinamekanismi poistaa markkinoilta huonosti hoidetut yritykset tai pakottaa yritykset tappiutilanteessa

⁵⁷ Mähönen & Villa 2006, 9.

⁵⁸ Valkama 2004, 170.

⁵⁹ Esim. Kuntien omien kotisivujen perusteella Jämsän kaupungin yhdestätoista kuntayhtiöistä kahdeksan on kunnan sataprosenttisessa omistuksessa. Oulun kaupungin sataprosenttisessa omistuksessa taas on 11 kuntayhtiötä 17:sta ja Seinäjoen kaupungilla kymmenen kahdestakymmenestäkolmesta kuntayhtiöstä (asunto-osakeyhtiöitä ei ole tässä huomioitu ja konserneista on huomioitu vain emoyhtiö).

⁶⁰ Valkama 2004, 173.

⁶¹ Valkama 2004, 170–171.

⁶² Ks. HE 268/2014 vp, esim. 92 ja 288–287.

liiketoiminnan korjaustoimenpiteisiin. Julkisesta palvelutuotannosta on perinteisesti puuttunut todellinen liikeriski, mikä on mahdollistanut pitkäkestoisen tehottoman tai jopa tappiollisen toiminnan.⁶³ Näin ollen jo pelkkä liikeriskin teoreettinen tuleminen mukaan yrityksen toimintaan esimerkiksi yhtiöittämisen kautta voi vaikuttaa kunnan toiminnon tehokkuuteen edistävästi.

Yhtiöittäminen ei kuitenkaan automaattisesti poista kunnallisen toiminnon tehottomuutta tai muita kunnalliselle organisaatiolle tyypillisiä raskaita ja toimintaa hidastavia piirteitä. Toisinaan kuntien yhtiöittämistoimet luovat suhteettoman suuria odotuksia toiminnan muuttumisesta tehokkaammaksi.⁶⁴ Tärkeää olisikin oivaltaa, ettei yhtiöittäminen itsessään ole avain kannattavaan liiketoimintaan ja menestyksekkäästi toimivaan organisaatioon. Yhtiöittämisspätös vaatii perusteellista valmistelua ja erityisesti huolellisesti laadittua liiketoimintasuunnitelmaa, jossa tunnistetaan kilpailijat ja asiakkaat sekä tehdään kilpailu- ja riskianalyysi. Lisäksi rahoitusta, liikevaihtoa ja kannattavuutta koskevat peruslaskelmat ovat olennaisia yhtiön liiketoiminnan suunnittelun ja koko tulevaisuuden menestymisen kannalta.⁶⁵

2.3 Kuntayhtiöiden omistus, hallinto ja päätöksenteko

Kuten edellä on mainittu, kuntayhtiöiden ei tulisi tarvita veronmaksajien tukea kannattavaan liiketoimintaan.⁶⁶ Kuitenkin kuntaomisteisten osakeyhtiöiden toimintaa voidaan tulkita siten, että kuntalaiset määrätään toimimaan välillisenä omistajana ja ottamaan yritystaloudellisia riskejä.⁶⁷ Omistussuhteen määritelmää voidaan kuntalaisen ja kuntayhtiön välisestä suhteesta pitää kuitenkin melko laveana tulkintana.⁶⁸ Kuntalaisten määrittely kuntayhtiön sidosryhmänä voisi olla myös osuva ajattelutapa, sillä kuntalaisen roolin kuntayhtiön osakkeenomistajana on hankala nähdä toteutuvan osakeyhtiölain

⁶³ Jääskeläinen 1994, 68.

⁶⁴ Jääskeläinen 1994, 104.

⁶⁵ Niskakangas 2011, 14.

⁶⁶ Heuru ym. 2011, 187.

⁶⁷ Valkama 2004, 170.

⁶⁸ Huom. Ks. Ryynänen 2006, 12. Ryynänen arvioi *kunnan asukkaan oikeutta kunnalliseen omaisuuteensa* pohtiessaan liikelaitoksen siirtymistä uuden kunnan omistukseen kuntaliitostilanteessa. Tämän ajattelutavan perusteella, missä kuntalaisella on kunnan omistuksessa olevaan liikelaitokseen oikeus kunnallisena omistajana, yksittäinen kunnan asukas voitaisiin mieltää myös kuntayhtiön osakkeenomistajaksi. Kuitenkaan kuntalaisella ei ole osakkeenomistajan asemaa OYL:n mukaisessa tarkoituksessa, sillä kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet kunnan omistamaan yhtiöön kulkevat valtuuston ja kunnanhallituksen kautta, ja silloinkin ne ovat käytännössä olemattomat. Kuntalainen ei voi myöskään halutessaan luopua ns. omistuksestaan. Valkama (ks. Valkama 2004, 170) taas käsittää kuntalaiset *välikäsiomistajiksi*, joilla on vain etäinen suhde yhtiöön, mutta jotka on pakotettu ottamaan yritystaloudellisia riskejä. Vesterinen (ks. Vesterinen 2006, 18) taas tulkitsee kuntayhtiön omistajuuden *kasvottomaksi*.

tarkoittamalla tavalla.⁶⁹ Kuntayhtiön osakkeenomistajan roolia voisikin ajatella edustavan kunnan toimielimistä lähinnä kunnanvaltuuston,⁷⁰ joka KuntaL:n 1.1 §:n mukaan kuntalaisten valitsemana käyttää kunnan päätösvaltaa.

Kuntayhtiön mieltäminen tavallisena osakeyhtiölain tarkoittamana osakeyhtiönä tuo esiin kysymyksiä kuntayhtiön toimintatavoista, joilla se toteuttaa toimintaa osakeyhtiölain säännösten mukaan. Millainen on esimerkiksi kuntaomisteisen yhdenyhtiön yhtiökokous ja miten toteutuu OYL 5:6.1 §, jonka mukaan jokaisella osakkeenomistajalla on oikeus osallistua yhtiökokoukseen? Yhtiökokous on kuitenkin osakeyhtiön ylin päättävä elin, jonka kautta ainakin teoriassa merkittävin ohjaus tapahtuu.⁷¹ Kuntaliiton suositusten⁷² mukaan kuntaa osakkeenomistajana tulisi edustaa yhtiökokouksessa kunnanhallituksen tai kunnanjohtajan päättämän viranhaltijan eli niin sanotun yhtiökokousedustajan.⁷³ Yhtiökokouskutsu liitteineen tulisi suosituksen mukaan ennen kokousta toimittaa yhtiökokousedustajalle sekä lisäksi kunnanhallitukselle, jotta yhtiökokousasiat voidaan käsitellä kunnanhallituksen kokouksessa.⁷⁴

Edellä mainitun ohjeistuksen perusteella on mahdollista tulkita, että itse asiassa kunnanhallitus varsinaisesti edustaisi kuntayhtiön osakkeenomistajia käsittelemällä yhtiökokousasiat omassa kokouksessaan ja antaessaan tämän jälkeen toimintaohjeet yhtiökokousedustajalle yhtiökokousta varten. Kunnanhallitus on toki valtuuston valitsema toimielin, jolloin sen siinä tapauksessa voidaan katsoa edustavan myös valtuustoa ja sitä kautta kuntalaisia. Kunnan kokonaan omistaman yhtiön yhtiökokous sekä päätöksenteko sen taustalla muodostuisivat edellisen perusteella siis seuraavan kuvion kaltaisesti:

⁶⁹ Kuntalainen voidaan mieltää kuntayhtiön sidosryhmänä lähinnä siinä mielessä, että kuntayhtiön on tarkoitus ajaa kunnan etua ja sitä kautta kunnan asukkaiden etua. Toisaalta kunnan asukkaita voi olla vaikea nähdä sidosryhmänäkään, sillä varsinainen vuorovaikutussuhde kuntayhtiön ja kunnan asukkaan välillä usein puuttuu.

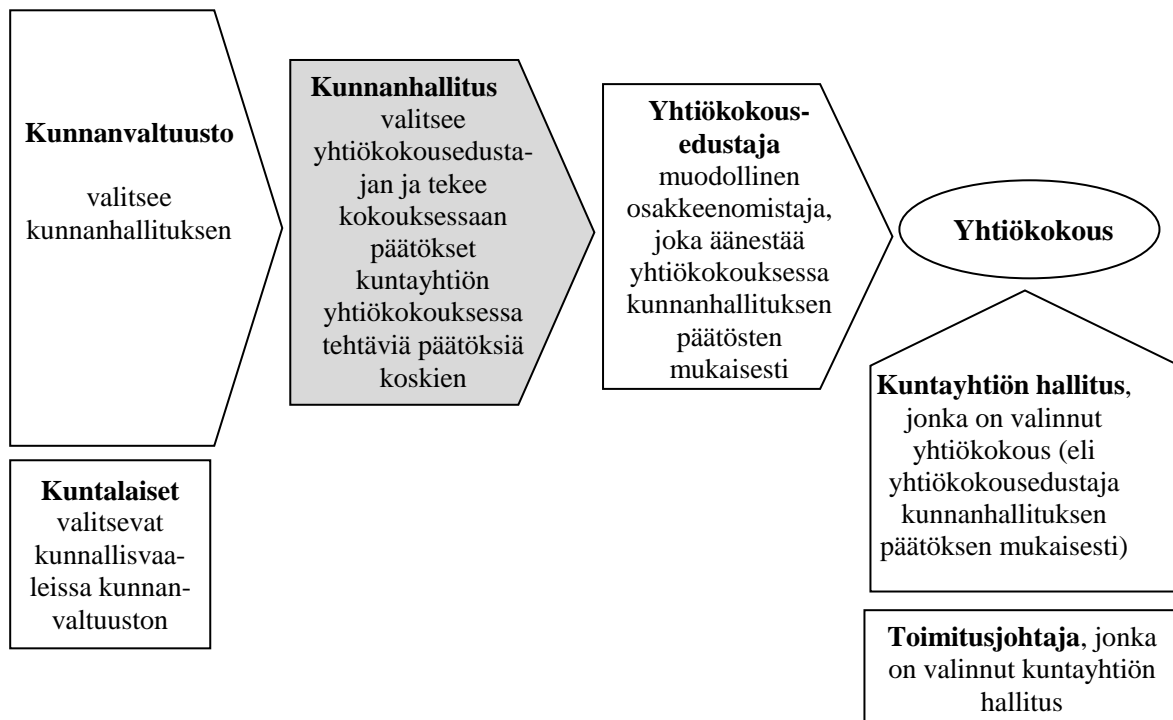
⁷⁰ Kunta voi suhteellisen vapaasti järjestää organisaationsa haluamallaan tavalla (ks. esim. Heuru ym. 2011, 215), mutta kuitenkin kuntalain mukaan kunnassa tulee olla valtuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, tilintarkastaja sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

⁷¹ Niskakangas ym. 13.

⁷² Kuntaliiton hyvää hallinto- ja johtamistapaa (eli ns. corporate governancea) koskevalla suosituksella on pyritty täydentämään muun muassa kuntalakiin ja osakeyhtiölakiin perustuvia menettelytapoja sekä yhtenäistämään konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä.

⁷³ Kuntaliitto 2009, 52.

⁷⁴ Kuntaliitto 2009, 53.

Kuvio 1. Kuntayhtiön päätöksenteko

Yhtiökokousedustajan ei ole tarkoitus kuitenkaan toimia pelkän anonyymin virkamiehen ja viestinviejän roolissa, vaan edustajalla voi olla tärkeä merkitys kunnan näkemysten esiin tuomisessa.⁷⁵ Mikäli yhtiöllä on muitakin osakkeenomistajia kunnan lisäksi, on yhtiökokous tietysti toisenlainen, sillä siellä on kaikkien osakkaiden edustus paikalla, eikä kunnanhallituksen tekemät päätökset ole silloin automaattisesti yhtiökokouksen päätöksiä. Kunnan sataprosenttisesti omistaman yhtiön hallitus ja yhtiökokousedustaja ovat kuitenkin kunnanhallituksen valitsemia, mikä tarkoittaa, että kunnanhallituksen hallussa on sekä yhtiön ylintä toimivaltaa edustavan yhtiökokouksen päätökset, sekä yhtiön toiminnan järjestämisestä vastaava johdon valitseminen. Lieneekin siis perusteltua todeta, että kunnanhallituksella on huomattava valta-asema ja vastuu kuntayhtiön koko toiminnan onnistumisen kannalta.⁷⁶

Edellä olevasta kuviosta voidaan myös päätellä, että kunnasta lähtevä kunnallispoliittinen tuntemus on kuntayhtiön rakenteissa vahvasti läsnä, sillä kunnanvaltuuston ja erityisesti kunnanhallituksen päätöksillä on kuntayhtiön oma vaikutuksensa. Missä vaiheessa sen sijaan kuntayhtiön tulee mukaan liiketoimintaosaaminen, jota voidaan osakeyhtiön

⁷⁵ Meklin & Martikainen 2003, 48.

⁷⁶ Omistaja voi käydä yhtiön hallituksen ja toimitusjohtaja kanssa toki keskusteluja yhtiön asioista halutessaan ja tuoda esiin näkemyksiään yhtiön liiketoimintaan liittyen, mutta tällaisia keskusteluja on pidettävä luonteeltaan lähinnä suosituksina. Ks. Niskakangas ym. 2011, 24–25.

toiminnan kannalta pitää elintärkeänä? Erityisesti kuntayhtiön hallituksen valinnassa liiketoimintaosaamisen tulisi olla tärkeimpänä kriteerinä. Yhtiön hallitus päättää yhtiön toimitusjohtajan valinnasta sekä toimitusjohtajan vaihtamisesta tarvittaessa, mitä voidaan pitää hallituksen tärkeimpänä yksittäisenä päätöksenä.⁷⁷ Tässä voidaan liiketoimintaosaamisen katsoa olevan ratkaisevassa asemassa. Liiketoimintaa koskevan asiantuntemuksen pitäisi siis tulla mukaan kuntayhtiöön siinä vaiheessa, kun kunnanhallitus tekee päätöksiä yhtiön hallituksen kokoonpanosta. Joidenkin väitteiden mukaan hallitusjäsenten liiketoimintaosaamisella ei kuitenkaan kunnanhallituksen päätöksissä olisi merkitystä, vaan jäsenet kuntakonsernin yhtiöiden hallituksiin valittaisiin pelkästään poliittisen taustan perusteella.⁷⁸

Mikäli edellä mainittu väite pitää paikkaansa, voidaan sen katsoa aiheuttavan monenlaisia ongelmia. Yhtiön hallituksen jäsenet eivät esimerkiksi välttämättä tunne tehtävän tuomia vastuita tai esimerkiksi sitä, että jokainen hallituksen jäsen vastaa yhtiön omistajille aiheuttamistaan vahingoista koko omaisuudellaan OYL 22:1 §:n mukaisesti. Lisäksi osakeyhtiötä saatetaan käyttää poliittisen vallankäytön välineenä, mitä voidaan pitää kyseenalaisena, koska osakeyhtiön toiminta ei ole julkista siinä määrin kuin julkishallinnollisten organisaatioiden. Kuntayhtiön hallituksen liiketoimintaosaamisen puute aiheuttaa myös lisäksi sen, ettei yhtiön toimitusjohtajalla ole yhtiön sisällä välttämättä tukeaan yhtiön liiketoiminnan kannalta asiantuntevaa verkostoa, joka antaisi sille tukea ja tarvittaessa kyseenalaistaisi sen tekemiä päätöksiä. Erityisesti kilpailullisilla markkinoilla toimittaessa yhtiön hallituksen osaamista voidaan pitää ensiarvoisen tärkeänä yhtiön menestymisen ja kilpailukyvyn kannalta.⁷⁹

Kuntaliiton antaman hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan suosituksen mukaan kuntayhtiön hallitukseen valittavan jäsenen vaatimuksiksi on mainittu ainoastaan tehtävän edellyttämä pätevyys sekä mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen.⁸⁰ Pätevyyttä ei ole tarkemmin vaatimuksena avattu, joten sen tarkempi määrittely jäänee aina yhtiökohtaisesti kunnanhallituksen arvioitavaksi. Kuntaliiton ohjeistuksessa on kuitenkin myös mainittu, että vastuu yhtiön riskien hallinnasta on yhtiön hallituksella, ja hallituksen on huolehdittava siitä, että riskit tunnistetaan,

⁷⁷ Vesterinen 2006, 22.

⁷⁸ Niskakangas ym. 2011, 15.

⁷⁹ Niskakangas ym. 2011, 15–17.

⁸⁰ Kuntaliitto 2009, 25.

arvioidaan ja niiden hallinnan tehokkuutta seurataan.⁸¹ Tämän perusteella lienee perusteltua päätellä, että yhtiön hallituksessa tulisi myös Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan olla asiantuntemusta yhtiön toimialasta sekä liiketoiminnasta ylipäättään, jotta menestyksekkäs riskienhallinta olisi mahdollista.

Lisäulottuvuuden yhtiön hallitukseen jäsenen roolin tarkasteluun tuo se, miten tulkitaan hallituksen jäsenen asemaa. Onko kyseessä itsenäinen ja riippumaton jäsen, jonka ensisijainen intressi on ajaa yhtiön etua, vai kunnan edustajana toimiva luottamushenkilö? Valkama käsittelee asiaa tutkimuksessaan ja viittaa Kuntaliiton julkaisuun, jossa on tulkittu asiaa siten, että hallituksen jäsen voitaisiin käsittää kunnan viranhaltijana, joka hoitaisi tehtävänsä hallituksen jäsenenä nimenomaan virkatehtävänä ja valvoisi näin kunnan etua.⁸² Yhtiöoikeudellisesta näkökulmasta tällainen ajattelutapa ei kuitenkaan ole millään tavoin relevantti. OYL 1:8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti edistettävä yhtiön etua, minkä perusteella voidaan jo hyvin yksiselitteisesti päätellä, että johdon tehtävä ei ole minkään muun tahon – kuten kunnan – etujen valvominen. Lisäksi OYL 1:7 §:n mukaan hallitus ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä toimenpiteeseen, joka voisi tuottaa osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

Kuntayhtiöiden ulkoinen kontrolli voidaan nähdä melko vaatimattomana verrattuna esimerkiksi pörssiyhtiöihin.⁸³ Kuntaliiton corporate governance -ohjeita voidaan kuitenkin kenties pitää sellaisena ulkoisena toimenpiteenä, joka edistää ulkoisen kontrollin määrän kasvua kuntayhtiöissä – joskaan ei merkittävästi, koska kyseessä on kuitenkin pelkkä suositus, joka on lisäksi osittain melko yleisluonteinen. Kontrollin kasvattamista voitaisiin tehdä esimerkiksi yhtiön omistuspohjaa laajentamalla, jolloin kunta säilyttäisi asemansa pääomistajana, mutta mukaan saataisiin vähemmistöosakkaita. Kuntayhtiöillä voidaan toisaalta katsoa olevan myös etu sen suhteen, että sillä on vain yksi suuri omistaja. Kunta on omistajana sitoutunut yhtiöön pitkäaikaisella omistuksellaan, eikä sillä näin ollen ole intressiä tavoitella lyhyen aikavälin voiton maksimointia siinä mielessä kuin esimerkiksi ammattimaiseen sijoittamiseen keskittyneillä omistajilla voisi olla. Rationaalisesti ajateltuna kunnan tavoite onkin

⁸¹ Kuntaliitto 2009, 41.

⁸² Ks. Valkama 2004, 182–185.

⁸³ Valkama 2004, 194.

nimenomaan pyrkiä saamaan tuottoa sijoitukselleen pitkällä aikavälillä, ja näin ollen sillä on intressi sitoutua yritykseen ja vaikuttaa sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.⁸⁴

2.4 Kunnallinen liiketoiminta ja kuntayhtiöt Pohjoismaissa

Euroopan integraatio on osaltaan vaikuttanut kuntien asemaan hallinnollisina toimijoina. Valtioiden merkityksen väheneminen näyttää joidenkin tulkintojen mukaan vahvistavan kuntien ja muiden itsehallintoyhteisöjen asemaa. Monet yhteismarkkinoiden toteuttamiseksi annetuista EU:n säännöksistä vaikuttavat kuntien toimintaan joko suoraan tai välillisesti.⁸⁵ EU:n myötä kunnille on tullut myös suurempi rooli kansainvälisenä toimijana, ja esimerkiksi Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnat toimivat nykyisin kansainvälisellä kentällä, mikä edellyttää kunnilta kansainvälistä yhteistyötä.⁸⁶

Euroopan sisällä kunnallisoikeudelliset periaatteet vaihtelevat valtioiden välillä suurestikin. Eurooppalaisittain jako mannermaiseen ja anglosaksiseen oikeuskulttuurin on keskeinen, jonka lisäksi mannermainen oikeusajattelu jakautuu germaanis-pohjoismaiseen ja latinalaiseen kulttuuriin. Esimerkkinä merkittävästi pohjoismaisesta poikkeavasta oikeuskulttuurista voidaan mainita anglosaksinen, jossa ei tunnusteta lainkaan erillistä julkisoikeutta, jolloin kunnat mielletään lähinnä sellaisiksi kokonaisuuksiksi, jotka pohjoismaisessa oikeuskulttuurissa mielletään yksityisoikeudellisiksi yhteisöiksi.⁸⁷

Pohjois-Euroopassa kunnallisoikeudellinen ajattelumalli on kehittynyt melko yhteneväiseksi. Pohjoismaisiin valtioihin on toisen maailmansodan jälkeen muodostunut malli, jossa kunnat ovat hyvinvointipalvelujen tuotannosta huolehtivia laitoksia.⁸⁸ Suomi on sitoutunut vahvasti pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin, mikä on havaittavissa niin sen periaatekannanotoista kuin hallitusohjelmistakin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion erityisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että julkinen vallan katsotaan perinteisesti tietävän, mikä on kansalaisen parhaaksi. Esimerkiksi

⁸⁴ Toiviainen 2004, 430–431.

⁸⁵ Heuru ym. 2011, 372–376.

⁸⁶ Suomen Kuntaliitto 2008, 82–83.

⁸⁷ Heuru, ym. 2011, 372–376.

⁸⁸ Heuru, ym. 2011, 372–376.

mannereurooppalaisessa ajattelussa korostuu taas kansalaisen oma vastuu ja valtion rooli kansalaisia aktivoivana osapuolena.⁸⁹

Suomessa on vallinnut kunnallisoikeudellinen periaate, jonka mukaan kunnan ei ole hyväksyttävää harjoittaa voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa. Kyseessä on kuitenkin traditionaalinen tulkinta, joka ei perustu mihinkään tiettyyn säännökseen. Kunnan voittoa tuottavaa toimintaa ei myöskään ole tulkittu esteeksi toiminnan kuulumiselle kunnan toimialaan.⁹⁰ Osassa Pohjoismaissa kunnan harjoittamalle liiketoiminnalle on hieman rajoittavampia lähestymistapoja. Esimerkiksi Ruotsissa kuntalaissa (Kommunallag 1991:900) on säädetty erikseen kunnan liiketoiminnan voitontavoittelusta. Ruotsin kuntalain 2:7 §:n mukaan kunta voi harjoittaa liiketoimintaa silloin, jos sen tavoitteena ei ole voitontuottaminen, vaan yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen kunnan jäsenille.⁹¹ Erityislakien mukaan kunnan toimialaan voi kuulua myös esimerkiksi energia- tai satamatoimintaa. Ruotsin lainsäädännössä ei erikseen säännellä kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän organisaatorakennetta, mutta Ruotsin kilpailuviranomainen (Konkurrensverket) valvoo muun ohella julkisen ja yksityisen välisiä kilpailuneutraliteettikysymyksiä ja voi myös tapauskohtaisesti arvioida sitä, voidaanko toiminnan tavoitteet saavuttaa sellaisella tavalla, jossa kilpailuneutraliteetti voitaisiin huomioida paremmin.⁹²

Tanskassa kuntien elinkeinotoiminnan harjoittaminen voidaan tulkita sekä Suomen että Ruotsin kunnallisoikeudellista ajattelutapaa rajoitetummaksi. Tanskan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muotoutuneiden periaatteiden mukaisesti kunnat eivät saa harjoittaa kauppaa, käsityötoimintaa, teollisuutta tai taloudellista toimintaa ilman lakisäätteistä oikeusperustaa, muuta kuin omaan käyttöön. Poikkeuksellisesti kunta tai kuntayhtiö voi kuitenkin rajoitetusti myydä kunnallisesta toiminnasta syntyviä sivutuotteita esimerkiksi hävikin välttämiseksi. Kilpailuneutraliteettia säännellään muun muassa kunnan toimivaltaa koskevien yleisten periaatteiden (kommunalfuldmagtsregler) lisäksi lailla elinkeinotoiminnan edistämiseksi (Lov om erhvervsfremme, 602/2005). Lisäksi erikseen säädetään kilpailuneutraliteetin ja valtiontukivalvonnasta (Konkurrenanceloven 1027/2007).

⁸⁹ Heuru, ym. 2011, 76–77.

⁹⁰ Ryyänen 2006, 4.

⁹¹ Kommunallag (1991:900), 2:7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

⁹² HE 32/2013, 16.

Tanskan kilpailuviranomainen (Konkurrencestyrelsen) valvoo kilpailuneutraliteettia ja voi esimerkiksi kieltää tuen, jonka seurauksena kilpailu vääristyy.⁹³

Norjassa kunnallisoikeudellinen suhtautuminen kunnan harjoittamaan liiketoimintaan voidaan tulkita muita Pohjoismaita suopeammaksi. Lähtökohtaisesti kunnan toimialaan katsotaan kuuluvan myös elinkeinotoiminnan harjoittaminen. Kunnan omistamien yhtiöiden tulee toimia kyseisiä markkinoita koskevien säännösten mukaan, samoin kuin kaikkien muidenkin markkinoilla toimijoiden. Norjassa kuntayhtiöitä toimii laajasti eri toimialoilla, ja niihin sovelletaan samoja säännöksiä kuin yksityisomisteisiin osakeyhtiöihin. Norjan kilpailuviranomainen (Konkurransetilsynet) valvoo Norjassa kilpailulain noudattamista. Norjan kilpailulainsäädäntö perustuu pitkälti samoihin periaatteisiin kuin EU:n lainsäädännön kilpailua koskevat SEUT 101 ja 102 artiklat. Norja ei kuitenkaan Suomesta, Ruotsista ja Tanskasta poiketen ole EU:n jäsenvaltio, joten EU:n lainsäädäntö ei suoraan vaikuta Norjan kansalliseen lainsäädäntöön. Norjan kilpailuviranomainen on käsitellyt julkisen ja yksityisen toimijan markkinoilla kohtaamisesta johtuneita kilpailuneutraliteettiongelmia rinnastaen ne mahdolliseen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.⁹⁴

Suomen kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii hyvin samoin periaattein kuin muut pohjoismaiset kilpailuvirastot. Kilpailu- ja kuluttajavirasto turvaa taloudellisen kilpailun toimivuutta valvomalla kilpailunrajoituksia kilpailulain ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklojen perusteella, jolloin se myös valvoo kilpailuneutraliteetin toteutumista.⁹⁵ KKV on ottanut viimeksi kantaa kuntayhtiön toimintaan markkinoilla joulukuussa 2014 ratkaisussaan, jossa se katsoi, että kuntayhtiön hinnoittelukäytäntö saattoi heikentää yksityisten palveluntarjoajien mahdollisuuksia kilpailla yritysasiakkaista jätehuoltomarkkinoilla.⁹⁶

Pohjoismaiset kilpailuvirastot tekevät yhteistyötä keskenään ja esimerkiksi julkaisevat yhteistyönä erilaisia raportteja. Lisäksi Pohjoismaiden kilpailuviranomaiset kokoontuvat säännöllisesti eri työryhmien kokoonpanoissa koordinoimaan pohjoismaista yhteistyötä.⁹⁷

⁹³ HE 32/2013, 16–18.

⁹⁴ HE 32/2013, 18–19.

⁹⁵ KKV 18.5.2014.

⁹⁶ KKV 15.12.2014, 1335/14.00.00/2009 ja 588/KKV14.00.40/2013 - Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n menettely elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteen käsittelypalvelujen hinnoittelussa

⁹⁷ KKV 16.5.2014.

Viimeksi julkaistussa kilpailupolitiikkaa koskevassa yhteisraportissa kilpailuneutraliteetin toteutuminen mainittiin erikseen tärkeänä. Erityiseksi haasteeksi koettiin sellaisten sopivien palkitsemisjärjestelmien löytäminen, jotka eivät vääristä kilpailua julkis- ja yksityisomisteisten yritysten välillä.⁹⁸

2.5 Kunta liiketoiminnan harjoittajana sähkömarkkinoilla⁹⁹

Kuntalakiin lisättiin vuonna 2007 säännökset koskien kuntakonsernia, jonka KuntaL:n 16 a §:n mukaan muodostavat emoyhteisönä toimiva kunta ja sen tytäryhteisöt. Kuntien energiatoiminnot muodostavat kuntakonsernin sisällä usein vielä oman kirjanpitolain 1:6 §:n tarkoittaman konsernin. Esimerkiksi Tampereen kunnan sataprosenttisesti omistama Tampereen Sähkölaitos Oy muodostaa konsernin omistamalla viisi tytäryhtiötä: Tampereen Energiantuotanto Oy:n, Tampereen Kaukolämpö Oy:n, Tampereen Sähkönmyynti Oy:n, Tampereen Sähköverkko Oy:n ja Tampereen Vera Oy:n.¹⁰⁰ Tällainen konsernirakenne vaikuttaa olevan tyypillinen energiatoiminnoille erityisesti suurimmilla kunnilla.

Usein kunnan sähköliiketoiminnassa on ainakin verkkotoiminta eriytetty muusta sähkötoiminnasta omaksi oikeudelliseksi yksikökseen. Esimerkiksi Lahti Energia Oy muodostaa konsernin omistamalla tytäryhtiön LE-Sähköverkko Oy, johon on eriytetty sähköverkkotoiminta.¹⁰¹ Tällä eriyttämisellä on myös lainsäädännöllinen perusta, sillä sähkömarkkinalain (SähkömarkkinaL 9.8.2013/588) 77 §:n mukaan sähkömarkkinoilla toimivan yrityksen on eriytettävä sähköverkkotoiminta muista sähköliiketoiminnoista sekä sähköliiketoiminnot muista yrityksen harjoittamista liiketoiminnoista. Sähköliiketoimintoja ei lainkohdan mukaan tarvitse erottaa toisistaan ja muista liiketoiminnoista siinä tapauksessa, jos liiketoiminta on määrältään tai suhteessa yrityksen harjoittamiin muihin liiketoimintoihin verrattuna vähäistä. Vähäinen liiketoiminta määritellään kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa sähköliiketoimintojen eriyttämisestä (79/2005) 3 §:ssä.

⁹⁸ The Nordic competition authorities 2013, 123.

⁹⁹ Tässä luvussa mainitut yhtiöt ja niitä koskeva tieto on haettu yhtiöiden verkkosivuilta, eivätkä mainitut yhtiöt siis koske käytettävissä olevaa Tilastokeskuksen aineistoa.

¹⁰⁰Tampereen Sähkölaitos Oy.

¹⁰¹Lahti Energia Oy 2013, 11.

Kuntaperusteiset yhteisöt jakautuvat sähköliiketoiminnan toimialalla oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiöihin, liikelaitoksiin ja kuntayhtymiin. Tilastokeskuksen aineiston perusteella suurin osa kunnan harjoittamasta sähköliiketoiminnasta on osakeyhtiömuotoista. Kunnalliset liikelaitokset ovat perinteisesti edustaneet omalla pienellä osuudellaan energia-alan yhtenä oikeudellisena yhtiömuotona. Liikelaitosten osuus kuitenkin esimerkiksi sähkön tuotannon toimialalla on jatkuvasti vähentynyt, mikä johtuu yhtiöiden kokonaismäärän kasvusta sekä liikelaitosten määrän supistumisesta.¹⁰² Yksi syy liikelaitosten katoamiseen lienee niille tehdyt yhtiöittämissuunnitelmat.

Kunnallisten liikelaitosten toiminnasta säädetään kuntalain luvussa 10 a, joka sisältää säädökset kunnallisen liikelaitoksen tehtävistä, hallinnosta, talousarviosta ja suunnitelmasta, tuki tai toiminta-avustuksista, kirjanpitovelvollisuudesta, tilinpäätöksestä, tilikauden tuloksesta, omasta pääomasta ja lainanotosta ja takauksista. Luvussa ei erikseen säädetä liikelaitoksen toiminnan tarkoituksesta,¹⁰³ mutta 87 a.4 §:n mukaan kunnan liikelaitoksen tehtävistä määrätään sen johtosäännössä. Liikelaitokset eroavat osakeyhtiöistä merkittäväällä tavalla siinä mielessä, että ne eivät ole varsinaisia oikeushenkilöitä, vaan ne ovat osa kuntaa palveluja tuottavana toimintona, eikä niillä ole kirjanpitovelvollisuutta. Liikelaitokseen ja sen toimintaan sovelletaan sanoja säännöksiä kuin kunnan tai kuntayhtymän muuhunkin toimintaan.¹⁰⁴

Sähköliiketoiminnan kuntaperusteisissa toimijoissa on Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan ollut pieni edustuksensa myös kuntayhtymillä. Kuntayhtymästä säädetään KuntaL:n luvussa 10. Kunnat voivat perustaa kuntayhtymän hoitamaan tiettyä tehtävää KuntaL:n 78 §:n mukaisesti. Nykyisin yhtiöittämissuunnitelman myötä myös kuntayhtymän tulee yhtiöittää toimintansa, mikäli toimintaan kilpailullisilla markkinoilla. Esimerkiksi Vatajankosken Sähkö Oy:n pääomistajana on kahden kunnan muodostama kuntayhtymä.¹⁰⁵ Kunnat voivat myös perustaa osakeyhtiön ilman kuntayhtymääkin ja jakaa osakeomistuksen päättämällään tavalla. Esimerkiksi Vantaan Energia Oy:n

¹⁰² Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan vuonna 1999 sähkön tuotannon toimialalla (TOL 2008: 3511) oli kokonaisuudessaan 99 oikeudellista yksikköä, joista liikelaitoksia oli kuusi. Vuonna 2012 vastaavat määrät olivat 175 ja kolme.

¹⁰³ Vrt. OYL, jossa määrätään osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen.

¹⁰⁴ HE 263/2006 vp, 7.

¹⁰⁵ Vatajankosken Sähkö Oy 2013, 16.

kohdalla osakkaina on suoraan kaksi kuntaa: Vantaa 60 prosentin omistuksella ja Helsinki 40 prosentin omistuksella.¹⁰⁶

Sillä, järjestävätkö kunnat osakeyhtiön omistuksen kuntayhtymän kautta vai suoralla osakeomistuksella, ei ole yhdentekevää juridisen vaikutuksen kannalta. Mikäli yhtiöllä on ainoana omistajana kuntayhtymä, tulee esimerkiksi siinä tilanteessa, että joku kuntayhtymän kunnista erota yhtymästä, soveltaa Kuntal:n 84 §:ää kuntayhtymästä eroamisesta. Jos kunta taas on osakkaana yhtiössä ja haluaa luopua omistuksestaan, on sillä mahdollisuus myydä osakkeensa, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä.

Monet kuntaomisteiset energiayhtiöt toimivat kansallisen tason lisäksi nykyisin myös kansainvälisesti, minkä yhtenä taustatekijänä ovat kuntien omat tavoitteet hakeutua kansainvälisille markkinoille.¹⁰⁷ Energia- ja lämpölaitostoimialaa voidaan pitää yhtenä taloudellisesti riskialteimmista niistä toimialoista, joilla kunnat harjoittavat liiketoimintaa,¹⁰⁸ jolloin aiemmin mainitut riskienhallinnan ja liiketoimintaosaamisen merkitykset korostuvat. EU-lainsäädännön ja sähkömarkkinoiden deregulaation voidaan katsoa lisänneen sähköliiketoimintaan liittyviä riskejä ja niiden tunnistamisen ja hallitsemisen merkitystä. Deregulaatio alkoi varsinaisesti EU:n vuonna 1997 antaman direktiivin 96/92/EC perusteella, jonka tarkoituksena on ollut pyrkiä saavuttamaan entistä tehokkaampi sähköntoimitus kilpailullisilla markkinoilla.¹⁰⁹ Sähköliiketoimintaan ja erityisesti sähkön tuotantoon liittyy varsinaisen liikeriskin lisäksi myös monia muita riskejä, kuten voimalaitosten rakentamiseen liittyviä riskejä ja onnettomuusriskejä, jotka toteutuessaan voivat aiheuttaa huomattavaa vahinkoa ja jotka viime kädessä realisoituvat taloudellisesti ja voivat aiheuttaa pitkänkin tuotantokatkoksen.

Aineiston sähköntuotantoyhtiöt itse mainitsevat toimintakertomuksissaan suurimmiksi riskeikseen ja epävarmuustekijöikseen muun muassa sähkön markkinahinnan vaihtelun aiheuttaman hintariskin ja polttoaineen saannin turvaamisen esimerkiksi kuljetushäiriöiden vuoksi. Lisäksi päästöoikeuksien hintatason vaihtelua pidetään tekijänä, joka vaikuttaa suoraan yhtiöiden tuloksentekomahdollisuuksiin.

¹⁰⁶ Vantaan Energia Oy.

¹⁰⁷ HE 268/2014 vp, 62.

¹⁰⁸ Niskakangas, ym. 2009, 15.

¹⁰⁹ Prokopczuk, ym. 2004, 1–2.

3. Kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden väliset erot tilinpäätöstietojen valossa: tarkastelussa sähköntuotantoala

3.1 Yritysten taloudellisen tilan tarkastelu tilinpäätösanalyysin kautta

Tilinpäätösanalyysissä voidaan erilaisten mittareiden avulla tehdä havaintoja yrityksen taloudellisesta menestymisestä. Yleensä yrityksen menestymisen mittareina pidetään kokoa ja kasvua, joiden mittaamiseen löytyy useita käyttökelpoisia indikaattoreita. Useimmiten yrityksen kokoa mitataan liikevaihtoon, henkilöstöön ja pääoman määrään perustuvien mittareiden avulla.¹¹⁰ Yrityksen kasvun tarkastelussa keskitytään taas tiettyjen muuttujien tai tunnuslukujen kehitykseen, jolloin tarkastelussa on käytettävä vertailuvuosia. Tarkasteluajanjakso, jonka vuositietoja tässä tutkimuksessa käytetään vertailuun ja kehityksen tarkasteluun, koskee vuosia 2009–2012.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) on teettänyt vuonna 2006 tutkimuksen omistuspohjan vaikutuksesta yrityksen menestymiseen.¹¹¹ Tarkastelussa on ollut mukana perheyrietykset, valtionyritykset, hajautetusti omistetut pörssiyritykset ja ulkomaalaisomisteiset yritykset. Kuntaomisteisiä yhtiöitä tarkastelussa ei siis ole otettu huomioon, mutta tutkimuksen fokus ja perusidea on samantyyppinen kuin tässäkin tutkimuksessa. Kyseisessä tutkimuksessa on keskitytty kolmeen yrityksen kannattavuutta kuvaavaan ominaisuuteen: kannattavuuteen, vakavaraisuuteen ja kasvuun. Näiden ominaisuuksien voidaan katsoa olevan relevantit myös tähän tutkimukseen, vaikkakin niitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa paljon suppeammassa mittakaavassa¹¹².

Tässä tutkimuksessa olennainen yritysten toiminnan tarkasteluun liittyvä osa-alue kolmen edellä mainitun lisäksi on toiminnan tehokkuus. Kunnallisiin toimintoihin liitettyjen tehottomuusväitteiden ja toisaalta yksityiseen sektoriin liitettyjen tehokkuusväitteiden toteutumista voidaan tarkastella aineiston perusteella sopivan tehokkuutta kuvaavan tunnusluvun avulla.

¹¹⁰ Kinnunnen, ym. 2009, 53.

¹¹¹ Ks. Pajarinen & Ylä-Anttila 2006.

¹¹² Pajarisen ja Ylä-Anttilan tutkimuksessa on tarkasteltu yritysten menestystä neljän eri tunnusluvun kautta, jotka ovat kokonaispääoman tuottoaste, omavaraisuusaste, liikevaihdon muutos ja henkilöstömäärän muutos. Lisäksi on tarkasteltu näiden kaikkien tunnuslukujen variaatiokertoimia. Tässä tutkimuksessa variaatiokertoimien tarkastelua tai muuta ekonometrista analyysia ei tehdä, koska tutkimuksen laajuuteen ja tutkimustehtävään nähden pelkkien tunnuslukujen tarkastelu voidaan katsoa riittäväksi. Tutkimusaineisto Pajarisen ja Ylä-Anttilan tutkimuksessa on ollut myös hyvin laaja, sillä se on sisältänyt 1060 yrityksen tiedot vuosilta 1986–2004.

Tehokkuus ja kannattavuus

Yrityksen tehokas toiminta voidaan määritellä siten, että mahdollisimman tehokkaasti toimiva yritys tuottaa mahdollisimman paljon hyödyntämällä ne resurssit, jotka sillä on käytettävissään.¹¹³ Tehokkuus voidaan nähdä myös optimitilana, erityisesti silloin, jos puhutaan yhteiskunnallisesta tehokkuudesta.¹¹⁴ Koska tehokkuus on suhdekäsite, sen tulkinta on mahdollista vain vertaamalla muihin.¹¹⁵ Tehokkuutta voidaan mitata suhteuttamalla tuottavuudesta kertovaa lukua käytettävissä oleviin resursseihin. Yksi yleisesti käytetyistä reaalitytuottavuutta kuvaavista tehokkuusmittareista on jalostusarvo/henkilöstökulut, joka kuvaa henkilöstölle maksettavaa osuutta jalostusarvosta. Tunnusluku lasketaan seuraavasti:

Jalostusarvo / henkilöstökulut =

$$\frac{\text{liiketulos} - \text{käyttöomaisuuden myyntivoitot} + \text{poistot} + \text{henkilöstökulut}}{\text{henkilöstökulut}}$$

Tunnusluvun ollessa yksi on koko tuotantoprosessissa tuotettu lisäarvo käytetty kokonaan henkilöstökuluihin. Mitä suurempi tunnusluku on, sitä tehokkaampi on työn tuottavuus.

Tehokkuuden voidaan katsoa olevan edellytys kannattavalle liiketoiminnalle. Kannattavuudella yleisesti ottaen edellytetään sitä, etteivät yrityksen toimintaan kuluneet menot ole suuremmat kuin toiminnasta saadut tulot.¹¹⁶ Kannattavuutta voidaan tyypillisesti mitata kokonaispääoman tuottoasteella (ROA), joka kertoo yrityksen kyvystä tuottaa tulosta toimintaan sitoutuneelle kokonaispääomalle¹¹⁷.

Kokonaispääoman tuottoaste =

$$\frac{\text{Nettotulos} + \text{rahoituskulut} + \text{verot (12kk)}}{\text{Oikaistu taseen loppusumma tilikauden lopulla}} \times 100$$

Tätä yleisesti käytettyä kannattavuusmittaria voidaan pitää sopivana välineenä myös tässä tutkimuksessa. Osaan kannattavuusmittareista edellytetään tietoa korollisen ja

¹¹³ Pohjola 2008, 255.

¹¹⁴ Yhteiskunnallisella tehokkuudella tarkoitetaan usein ns. Paretotehokkuutta, jolloin optimitilassa kenenkään asemaa ei voida parantaa ilman että jonkun toisen asema huononee. Ks. esim. Kähkönen 2007, 29.

¹¹⁵ Kähkönen 2007, 28–29.

¹¹⁶ Kinnunen, ym. 2009, 55.

¹¹⁷ Yritystutkimus 2011, 64.

korottoman pääoman osuuksista yritysten taseesta, mitä on Tilastokeskuksen rakenne- ja tilinpäätöstilaston aineiston perusteella mahdotonta selvittää tieteellisen tutkimuksen vaatimalla tarkkuudella, jolloin näitä tietoja edellyttävät kannattavuusmittarit¹¹⁸ eivät ole tässä tutkimuksessa käyttökelpoisia. Kokonaispääoman tuottoaste kuvaa tuottoa, jonka yritys on saanut aikaan sitomalleen pääomalleen.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi yhtiöiden kannattavuutta tuloksen rakennetta kuvaavalla liiketulosprosentilla. Liiketulosprosentin avulla voidaan tehdä toimialan sisäistä vertailua yritysten kannattavuuden suhteen tarkastelemalla operatiivista kannattavuutta¹¹⁹, koska rahoituskuluja tai pääomarakennetta ei oteta tunnusluvussa huomioon. Liiketulosprosentin avulla voidaan nähdä, kuinka suuri osa yrityksen liikevaihdosta jää voitoksi operatiivisten kulujen jälkeen.

$$\text{Liiketulos-\%} = \frac{\text{Liiketulos}}{\text{Liiketoiminnan tuotot}} \times 100$$

Kannattavuutta voidaan yleisesti arvioida niin liiketulosprosentin kuin kokonaispääoman tuottoasteenkin avulla seuraavien ohjearvojen avulla:

yli 10 %	hyvä
5 - 10 %	tydyttävä
alle 5 %	heikko ¹²⁰

Vakavaraisuus

Vakavaraisuusmittareilla tarkastellaan yrityksen pääomarakennetta, jonka vahvuudesta voidaan tehdä päätelmiä yrityksen asemasta ja toiminnan jatkuvuudesta.¹²¹ Vakavaraisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi omavaraisuusasteen kautta. Omavaraisuusaste kuvaa myös yhtiön tappionsietokykyä sekä selviytymiskykyä pitkän aikavälin sitoumuksia kohtaan, ja se lasketaan seuraavalla kaavalla:¹²²

$$\text{Omavaraisuusaste, \%} = \frac{\text{Oikaistu oma pääoma}}{\text{Oikaistun taseen loppusumma – saadut ennakot}} \times 100$$

¹¹⁸ Esim. sijoitetun pääoman tuottoaste (ROI) ja oman pääoman tuottoaste (ROE). Ks. esim. Yritystutkimus 2011, 64-65.

¹¹⁹ Yritystutkimus 2011, 61.

¹²⁰ Yritystutkimus 2011, 62.

¹²¹ Kinnunen, ym. 2009, 62.

¹²² Yritystutkimus 2011, 66.

Omavaraisuusasteen yleiset ohjearvot ovat

yli 40 %	hyvä
20 - 40 %	tydyttävä
alle 20 %	heikko ¹²³

Toinen vakavaraisuutta kuvaava tunnusluku on suhteellinen velkaantuneisuus, joka sopii erityisesti toimialan sisäiseen tarkasteluun. Tunnusluvussa velkojen määrää verrataan toiminnan volyymiin seuraavalla kaavalla:

$$\text{Suhteellinen velkaantuneisuus} = \frac{\text{Oikaistun taseen velat} - \text{saadut ennakot}}{\text{Liikevaihto (12kk)}} \times 100$$

Tuotannollisissa yrityksissä koskevat suhteellisen velkaantuneisuuden yleiset ohjearvot ovat

alle 40 %	hyvä
40 - 80 %	tydyttävä
yli 80 %	heikko ¹²⁴

Kasvu

Kasvu osoittaa jotakin muuttujaa koskevan kehityksen, joka voi olla positiivista tai negatiivista. Oletettavasti yrityksen kannattaa pyrkiä positiiviseen kasvuun, jolloin se lujittaa asemaansa markkinoilla. Analyysia tehdessä kasvua määrittelevien muuttujien valintaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota, jotta saadaan mahdollisimman todenmukainen kuva yrityksen kehityksestä. Tyypillisesti kasvun mittaamiseen käytetään henkilöstön määrän tai liikevaihdon muutosta. Kehityslukujen tarkastelu vaatii perusteellisuutta ja syvempää katsantokantaa, sillä esimerkiksi ulkoistamiset saattavat aiheuttaa negatiivisen muutoksen henkilöstön määrässä, mitä ei välttämättä kuitenkaan ole syytä tulkita huonoksi asiaksi yrityksen kasvun kannalta.¹²⁵ Henkilöstön määrän kehityksestä voidaan kuitenkin tehdä monenlaisia johtopäätöksiä, joten se on tässä tutkimuksessa otettu mukaan kasvu-ulottuvuuden tarkasteluun.

Kasvua kuvaaviksi muuttujiksi on syytä valita useampi tilinpäätöksen komponentti, jotta saadaan mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva yrityksen liiketoiminnan kehityksestä.

¹²³ Kinnunen, ym. 2009, 63.

¹²⁴ Yritystutkimus 2011, 67.

¹²⁵ Kinnunen, ym. 2009, 54–55.

Tähän tutkimukseen kasvusta kertoviksi luvuiksi on valittu liikevaihto, henkilöstön määrä ja jalostusarvo. Jalostusarvo kuvaa lisäarvoa, jonka yritys on aikaansaanut tuotantoprosessissaan. Jalostusarvo lasketaan seuraavalla kaavalla:

$$\text{Jalostusarvo} = \text{liiketulos} - \text{käyttöomaisuuden myyntivoitot} + \text{poistot} + \text{henkilöstökulut}$$

Jalostusarvo on euromääräinen tunnusluku. Mitä suurempi on yrityksen jalostusarvo, sitä enemmän yritys on toiminnallaan lisännyt ostettujen aineiden ja ulkopuolisten palveluiden arvoa. Jalostusarvon kehityksen voidaan suoraan katsoa olevan yhteydessä yrityksen kannattavuuteen ja tehokkuuteen.

3.2 Kunta- ja yksityisomisteisten sähköntuotantoalan osakeyhtiöiden taloudellinen tila ja kehitys tilinpäätösanalyysin kautta

3.2.1. Huomioita aineistossa olevien yhtiöiden tilinpäätöstietojen luvuista

*Yksi luku antaa tarkasteltavasta ilmiöstä vääjäämättä rajallisen kuvan ja etenkin väärintulkittuna johtaa helposti harhaan.*¹²⁶

Yllä oleva ajatus on esitetty julkista taloutta käsittelevässä artikkelissa, mutta sitä voidaan pitää kuitenkin hyvin tärkeänä minkä tahansa lukujen tarkastelussa. Ajatus halutaan tuoda tässä erikseen esiin, jotta voidaan painottaa sitä, että tutkimus on tehty pyrkimyksessä saada selville yritysten toimintojen todellinen luonne ja tiedostaen se, että tutkimuksen puitteissa saatavilla olevien lukujen avulla sitä ei välttämättä ole mahdollista täydellisesti tehdä. Tässä tutkimuksessa on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että lukuja tarkastellaan kokonaisuutena, eikä luvuista välttämättä yksioikoisesti voida tehdä suoria johtopäätöksiä. Vaikka tunnuslukujen määritelmät ovatkin hyvin yksiselitteisiä, voidaan niiden tulkinnan katsoa vaativan syvällistä ja kokonaisvaltaista tarkastelua.

Tarkastelussa olevien kuntayhtiöiden liikevaihdon mediaani jää vain hieman yksityisten osakeyhtiöiden mediaanista, vaikka kuntayhtiöiden liikevaihdon keskiarvo onkin lähes kaksinkertainen yksityisiin osakeyhtiöihin nähden. Tämän perusteella voidaan päätellä, että kuntaomisteisten osakeyhtiöiden liikevaihto liikkuu keskimääräisesti samoissa

¹²⁶ Koistinen-Jokiniemi & Hytönen, 2014.

miljoonaluokissa kuin yksityisten osakeyhtiöiden, mutta muutamat volyymiltaan suuremmat kuntayhtiöt nostavat keskiarvoa korkeammaksi. Keskimääräisesti vertailuryhmien yhtiöitä voidaan pitää siis kooltaan melko saman suuruisina.

Tilinpäätöstietojen yleisen tarkastelun perusteella yksityisten kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden tilinpäätöserissä näkyy monia sellaisia eroavaisuuksia, joita voisi kuvailla säännönmukaisiksi, eli kahden tarkasteluryhmän välillä vaikuttaa olevan säännönmukainen omistuspohjaan perustuva ero. Tämän tutkimuksen puitteissa on kuitenkin mahdotonta käydä läpi kaikkia tilinpäätöserien eroja kunta- ja yksityisomisteisten yhtiöiden välillä. Tutkimukseen voidaan kuitenkin poimia muutamia sellaisia eroja vertailuryhmien tilinpäätöstiedoissa, jotka ovat huomattavia ja jotka nousevat selkeästi esiin tarkastelussa. Yksi tällainen kuluera on paljon keskusteluakin herättänyt edustuskulut,¹²⁷ jossa voidaan havaita selvä ero kahden tarkasteluryhmän välillä.

Edustusmenot ovat siitä kiinnostava menoera, että elinkeinoverolain (EVL 1968/360) 8 §:n 8 kohdan mukaan se on vain 50-prosenttisesti vähennyskelpoinen tuloverotuksessa ja arvonlisäverolain (ALVL 1993/1501) 114.1 §:n 3 kohdan mukaan vähennyskelpoton arvonlisäverotuksessa, toisin kuin esimerkiksi markkinointimenot, jotka voidaan vähentää verotuksessa kokonaan. Edustusmenoiksi määritellään menot, jotka ovat aiheutuneet elinkeinotoimintaan liittyvästä, yrityksen ulkopuolisiin henkilöihin, kuten asiakkaisiin tai liiketuttaviin, kohdistuvasta vieraanvaraisuudesta tai muusta *huomaavaisuudesta*.¹²⁸ Markkinointimenoiksi taas määritellään menot, jotka ovat aiheutuneet esimerkiksi mainostilaisuudesta, johon asiakkailta on vapaa pääsy tai jonka tarkoituksena on yrityksen ja sen tuotteiden tekeminen laajalti tunnetuiksi ja johon liittyy vähäistä tarjoilua.¹²⁹

Edustus- ja markkinointimenojen määritelmän eroa voidaan pitää melko hienona, sillä edustusmenot ovat luonteeltaan lähellä erilaisia markkinointi-, mainos- ja PR-menoja sekä neuvotteluiden yhteydessä syntyneitä menoja. Verotusmenettelyn vuoksi edustuskulut ovat kuitenkin yritykselle suhteellisesti huomattavasti epäedullisempia kuin

¹²⁷ Keskustelua on herättänyt edustuskulun määritelmän lisäksi osittaisen vähennysoikeuden poisto vuoden 2014 alkaen. Vuoden 2015 alusta 50 prosenttinen vähennysoikeus tuloverotuksessa palautettiin EVL:in.

¹²⁸ HE 185/2013 vp

¹²⁹ Verohallinnon ohje: diaarinumero A198/200/2013, annettu 22.4.2014.

markkinointikulut.¹³⁰ Siitä, onko kyseessä vähennyskelpoisen markkinointimenon sijaan vain osittain vähennyskelpoinen edustusmeno, löytyy muutamia tuoreita KHO:n ratkaisuja.¹³¹ KHO:n ratkaisujen perusteella voidaan päätellä, että epäselvyystilanteita menojen luokittelusta edustus- tai markkinointimenoiksi todella ilmenee. Yrityksellä lienee ensisijaisesti motivaatio saada meno mieluummin markkinointi- kuin edustusmenoksi, sillä se on yritykselle verotuksessa suotuisampaa. Koska edustus- ja markkinointimenot eroavat toisistaan vaan tietyiltä osin, voi edustustilaisuus olla pienilläkin muutoksilla muutettavissa markkinointitilaisuudeksi vaikuttamalla esimerkiksi siihen, onko tilaisuus tarkoitettu vain tietyille kutsutuille asiakkaille vai onko se avoin koko asiakasryhmälle.¹³²

Tarkastelussa olevilla yksityisillä yhtiöillä edustuskuluja on huomattavan vähän. Ainoastaan kahdella yksityisellä yrityksellä on pieni summa ilmoitettuna edustuskuluiksi: toisella yrityksellä tasan 3 000 euroa ja toisella tasan 200 euroa. Kuntayhtiöillä edustuskuluja sen sijaan on yli puolella vertailuryhmän yrityksistä, joista monilla useita kymmeniä tuhansia euroja.¹³³ Yksityisillä yhtiöillä edustuskuluja on siis huomattavan vähän verrattuna kuntayhtiöihin. Markkinointikuluja löytyy taas molemmista tarkasteluryhmistä tasaisemmin. Yksityisomisteisilla yhtiöillä markkinointikulujen mediaani on 13 776 euroa ja keskiarvo 146 885 euroa ja kuntaomisteisilla yhtiöillä mediaani on 8 848 euroa ja keskiarvo 191 663 euroa.

Selityksiä tähän havaintoon voidaan löytää useitakin erilaisia. Koska voittoa tavoittelevalla yrityksellä lienee motivaatio menojen saamiseksi kokonaan verotuksessa vähennyskelpoisiksi, se halunnee tehdä mahdollisuuksien rajoissa järjestämästään tilaisuudesta sellaisen, että se voi kirjata aiheutuneet menot markkinointimenoiksi ja tarvittaessa perustella tilaisuuden markkinointitilaisuudeksi. Yksi mahdollinen selitys siis tälle erolle olisikin se, että kuntayhtiöt eivät koe yhtä suurta motivaatiota menojen kirjaamisesta markkinointimenoiksi, vaan tekevät tilaisuuksista yksityisiä yhtiöitä herkemmin EVL:n tarkoittamia edustustilaisuuksia, jolloin tapahtuman menot ovat vain osittain vähennyskelpoisia.

¹³⁰ Barck & Nieminen 2014, 35.

¹³¹ KHO 2013:63, KHO 2013:64, KHO 2013:65

¹³² Ks. esim. KHO 1989 B 506. Jos tilaisuuteen on kutsuttu vain tietyllä tavalla valikoitu kohderyhmä, ei kuluja voida katsoa markkinointikululuiksi.

¹³³ Edustuskulujen mediaani- ja keskiarvolukuja ei ole tässä mielekäästä laskea ja vertailla, koska yksityisomisteisista lähes kaikilla yhtiöillä kahta lukuun ottamatta on edustuskuluja 0 euroa.

Voi olla myös mahdollista, että kuntayhtiöt kokevat kunnan omistamana yhtiönä verojen maksun kunnalle verotulojen kautta kuntaa hyödyttävänä seikkana, jolloin ne eivät edes pyri tavoittelemaan vähennyskelpoisempia menoja.¹³⁴ Verosuunnittelu ja edustustilaisuuksien viilaaminen markkinointitilaisuuksiksi voidaan kuntayhtiössä kenties nähdä jossain määrin sopimattomana kunnan omistuksessa olevalle yhtiölle, jolloin sellaista ei haluta tehdä. Myös liiketoiminnan suunnitelmallisuus ja verosuunnittelu voi vaikuttaa edustus- ja markkinointimenoihin, jolloin yrityksen liiketoimintaosaamisesta riippuneen paljon se, millaisia erilaisia menoja yritykselle aiheutuu. Jos kuntayhtiöllä on epävarmuutta menojen vähennysoikeudesta, voisi olla myöskin mahdollista, että ne vähennetään varmuuden vuoksi epäedullisemmalla tavalla, jotta ei syntyisi tilannetta, jossa kuntayhtiö olisi syyllistynyt veronkiertoon.

Yksi selitys on tietysti myös se, että kuntayhtiöillä todellakin vain on enemmän edustusmenoja, jotka yksinkertaisesti täyttävät täysin edustusmenojen määritelmän, eikä niitä ole mitenkään mahdollista muuttaa tai luokitella markkinointityyppisiksi menoiksi. Tällaisen päätelmän johdosta voitaisiin todeta, että kuntayhtiöt näyttävät osoittavan ulkopuolisille tahoille huomattavan paljon enemmän vieraanvaraisuutta ja muuta huomaavaisuutta yksityisiin yhtiöihin verrattuna.

Selkeä eroavaisuus vertailuryhmien välillä löytyy myös tuloslaskelman satunnaisista eristä (ks. Taulukko 1). Tarkasteltavien yhtiöiden satunnaisista eristä kaikki yhtä lukuun ottamatta ovat konserniavustuksia.¹³⁵ Mukana tarkastelussa olevilla kuntayhtiöillä suurtenkin konserniavustusten saaminen ja joidenkin kohdalla myös maksaminen näyttää olevan vuosittaista. Tilinpäätöstietojen perusteella tällaista tulontasaustoimintaa ei kuitenkaan ole havaittavissa yhdelläkään aineiston yksityistellä yhtiöllä, vaikka suurin osa tarkastelun yksityisistä osakeyhtiöistäkin on konserniyhtiöitä. Konserniavustuksesta säädetään konserniavustuslaissa (KonsAvL 21.11.1986/825)¹³⁶, joka antaa kotimaisille konserneille mahdollisuuden avoimeen tulontasaukseen konserniavustusta käyttämällä. *Konsernitukea* olisi esimerkiksi samaan konserniin kuuluvan yhtiön avustaminen yli- tai

¹³⁴ Tosin kunnan jako-osuus yhteisöverosta on vain 30,34%, kun valtion ja seurakunnan osuudet ovat 67,39% ja 2,27%. Ks. Valtionvarainministeriö 28.3.2015

¹³⁵ Satunnaiset erät voivat konserniavustuksen lisäksi olla esimerkiksi toimialasta luopumisen yhteydessä syntyneitä myyntivoittoa tai -tappiota. Satunnaiset erät syntyvät muuten kuin varsinaisesta toiminnasta, ja ne ovat luonteeltaan kertaluonteisia. Ks. esim. Yritystutkimus 2011, 26.

¹³⁶ Laissa konserniavustuksessa verotuksessa (21.11.1986/825) 2 §:ssä säädetään konserniavustuksesta seuraavasti: *Konserniavustuksella tarkoitetaan liiketoimintaa harjoittavan osakeyhtiön tai osuuskunnan toiselle osakeyhtiölle tai osuuskunnalle sen harjoittamaa liiketoimintaa varten muuna kuin pääomansijoituksena suorittamaa avustusta, jota ei elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/68) mukaan saa vähentää tulosta.*

alihinnoittelun avulla, mikä on lähtökohtaisesti katsottu olevan verotuksessa vähennyskelvotonta menoa eikä sitä ole pidetty hyväksyttävänä silloin, kun se annetaan tuloksentasaustarkoituksessa.¹³⁷

Havainto näin selkeästä kahden tarkasteluryhmän välisestä erosta herättää kysymyksen esimerkiksi siitä, jakautuuko näiden kahden tarkasteluryhmän välille kaksi jonkinlaista erityyppistä konsernikäytäntöä. Yksi mahdollinen selitys havainnolle olisi tietysti se, että yksityisten yritysten kohdalla ei ole tarvetta tulontasaukselle konserniavustuksen keinoin. Vaikka konserniavustuksella onkin tuloja tasaava tarkoitus, ei sillä kuitenkaan suoraan voida nähdä olevan tarkoitusta paikkailla konsernin huonosti menestyneen yhtiön tulosta. Joillakin aloilla konsernien liiketoiminnassa konserniavustukset kuuluvat olennaisena konsernistrategiaan ja ne ovat tarpeellisia, jotta liiketoiminta voidaan järjestää onnistuneella tavalla.¹³⁸ Konserniavustuksen tarkoitus voi kuitenkin hyvin myös olla tahattomasti tappiollisen konserniyhtiön tuloksen tasaaminen. Seuraavan kappaleen kannattavuuslaskelmilla on mahdollista tarkastella yhtiöiden toiminnan kannattavuutta, joka ainakin teoriassa on yhteydessä yhtiöiden tuloksen tasauksen tarpeeseen.

3.2.2. Havainnot tarkasteltavien yhtiöiden tehokkuudesta ja kannattavuudesta

Vertailuryhmien välillä on henkilöstön suhteen selviä eroja. Mukana tarkastelussa olevista yhtiöistä 64 prosenttia yksityisomisteisista ja 29 prosenttia kuntaomisteisista on sellaisia, joilla ei ole lähes laisinkaan omaa henkilöstöä, jolloin työvoima ostetaan ulkopuolisina palveluina. Aineistoon kuuluvista yrityksistä lähes kaikki yhtiöt käyttävät toiminnassaan ainakin jonkin verran ulkopuolista työvoimaa tai alihankintatyötä. Ainoastaan kaksi kuntaomisteista ja kaksi yksityistä yhtiötä ei ole maksanut työvoiman vuokrauksesta tai alihankintatöistä vuoden 2012 aikana. Henkilöstön määrä yrityksillä on ylipäätään melko pientä, sillä sähkön tuotanto on toiminnan luonteelta sellaista, että henkilöstöpanos varsinaiseen sähkön tuotantoprosessiin ei ole kovin merkittävä vaan henkilöstön työpanoksella on tuotannossa lähinnä välillinen vaikutus.

¹³⁷ Mehtonen 2005, 202-203, 207. Ks. tarkemmin konsernituesta ja siihen liittyvästä sääntelystä Mehtonen 2005 s.201-209.

¹³⁸ Esim. samaan konserniin kuuluvat lentoyhtiöt ja matkatoimistot toimivat usein siten, että matkatoimistoyhtiöt myyvät lentoyhtiön lentoja sisältäviä matkoja lentoyhtiön hyödyksi ja tekisivät muuten poikkeuksetta tappiollisen tuloksen, ellei lentoyhtiö tekisi tulostasauksia antamalla konserniavustusta matkatoimistoille.

Jotta tässä tarkastelussa voidaan mitata kaikkien yhtiöiden tehokkuutta vertailukelpoisella tavalla, tehdään tehokkuuslaskelmat siten, että huomioidaan henkilöstökulujen lisäksi yhtiöiden työvoiman vuokraus- ja alihankintatyökulut. Tässä tarkastelussa ei käytetä siis tavallisesti käytettyä jalostusarvo/henkilöstökulut -tunnuslukua, vaan tehokkuusarvo lasketaan lisättyjen kuluerien perusteella käyttäen *laajennettua henkilöstökulua*¹³⁹ seuraavasti:

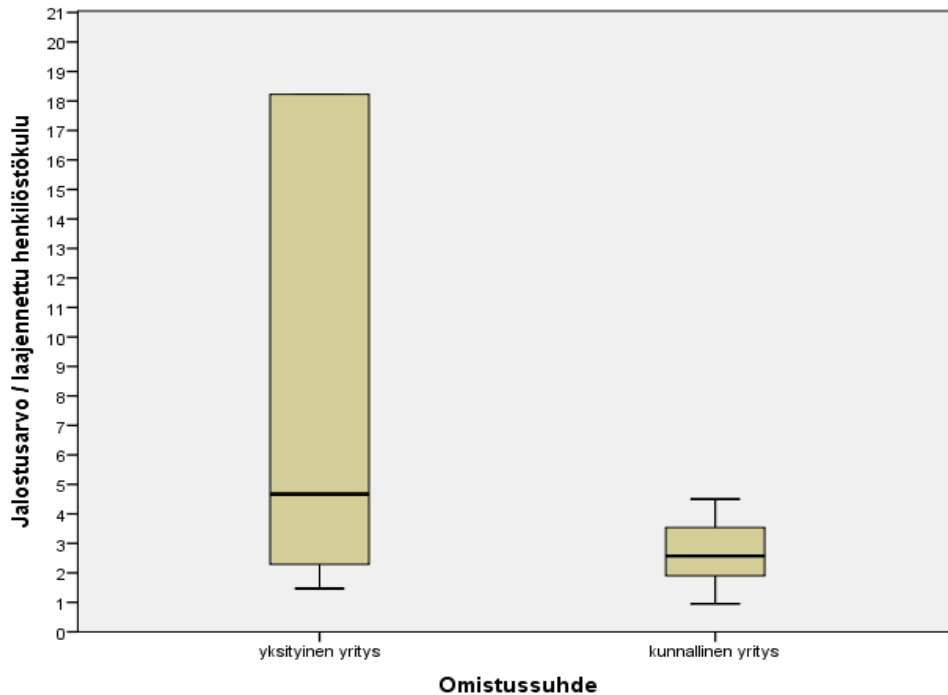
$$\frac{\text{liiketulos} + \text{työvoiman vuokrauskulut} + \text{alihankintatyökulut} + \text{poistot} + \text{henkilöstökulut}}{\text{työvoiman vuokrauskulut} + \text{alihankintatyökulut} + \text{henkilöstökulut}}$$

Kuten tavallisesti käytetyssä jalostusarvo per henkilöstökulut -tunnusluvussa, laajennetussa henkilöstökulussakin työn tuottavuus on sitä korkeampi, mitä korkeampi tunnusluku on. Taulukossa 2 (liitteenä) on laskettu aineiston perusteella tunnusluvusta kahden eri vertailuryhmän mediaanit, ylä- ja alakvartiilit sekä ylä- ja ala-arvot.

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu vertailuryhmien eroja laatikkokaaviona. Kuviossa on kummankin vertailuryhmän osalta ns. laatikko ja viikset -esitys, jota tulee tulkita siten, että laatikon keskellä oleva poikkiviiva kuvaa mediaania, viivan yläpuoli yläkvartiilia, alapuoli alakvartiilia ja ”viikset” pienintä ja suurinta havaintoa. Laatikon sisällä on siis puolet havainnoista, ja sen keskellä on mediaani. Mediaani on keskiluku, joka ilmoittaa kohdan, jossa jakauma jakautuu kahtia siten, että molemmissa osissa on puolet havainnoista. Siten mediaani on tässä tutkimuksessa kenties keskiarvoa kuvaavampi keskiluku, sillä se ei ole niin herkkä poikkeaville ääriarvoille, joita aineiston perusteella tehdyissä havainnoissa esiintyy. Kuviosta on poistettu poikkeavat havainnot, sillä sen on tarkoitus toimia vain havainnollistavana välineenä. Liitteenä olevista taulukoissa on huomioitu myös poikkeavat havainnot.

¹³⁹ *Laajennettu henkilöstökulu* ei ole varsinainen yleisesti käytössä oleva tilinpäätöstermi tai -tunnusluku, vaan se on tässä tutkimuksessa katsottu sellaiseksi luvuksi, joka kuvaa yhtiöiden tehokkuutta realistisimmalla tavalla ja varsinaisia normaalisti käytettyjä tehokkuustunnuslukuja paremmin.

Kuvio 2. Vertailuryhmien jalostusarvo per laajennettu henkilöstökulu -arvojen jakaumat laatikkokaavioina



Edellä olevan kuvion perusteella voidaan todeta, että yksityiset osakeyhtiöt näyttävät keskimääräisesti olevan tehokkaampia kuin kuntaomisteiset yhtiöt. Kuntaomisteisten yhtiöiden mediaanin ollessa 2,57 ja yksityisten 4,67 on vertailuryhmien ero 2,10 yksikköä. Yksityisten yhtiöiden laatikkokaaviosta voidaan nähdä, että laatikko ei ole symmetrinen vaan se on painottunut mediaanin yläpuolelle. Tästä voitaisiin päätellä, että vertailuryhmien kesken yksityiset yhtiöt pystyisivät pääsemään keskimääräisesti korkeampiin tehokkuusarvoihin, ja lisäksi osa yksityisistä yhtiöistä ylittää vielä huomattavasti korkeampiin tehokkuusarvoihin.

Näin yksioikoista päätelmää ei kuitenkaan voida edellä mainittujen havaintojen perusteella suoraan tehdä, sillä jalostusarvo/laajennettu henkilöstökulu -tunnusluvun avulla ei voida välttämättä saada täysin realistista kuvaa tehokkuuden todellisesta luonteesta. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että laajennetussa henkilöstökulussa mukana oleva alihankintatyö on sellaista yrityksen ulkopuolisen työvoiman suorittamaa työtä, joka myös suoritetaan yrityksen ulkopuolella. Tässä se on huomioitu mukana laskelmassa, koska osalla aineiston yrityksistä ei ole omaa henkilöstöä eikä vuokratyövoiman käyttöä, jolloin ainoa työkustannus, joka tilinpäätöstiedoista näkyy, on alihankintatyöstä aiheutuneet kulut. Alihankintatyö on siis otettu laskelmaan mukaan, jotta yritysten kaikille aineiston yrityksille voitaisiin laskea tehokkuusarvo. Tunnusluvun

ongelma on kuitenkin se, että isot hankinnat kuten laitosten rakentaminen tehdään yleensä alihankintatyönä, jolloin myös tällainen työ tulee huomioiduksi tunnusluvussa. Alihankintana tuotetut investoinnit eivät kuitenkaan koske yrityksen omaa tehokkuutta, joten mikäli yritysten alihankintakuluissa on edellä mainitun kaltaista alihankintatyötä, vääristää se tunnuslukua tehokkuuden mittarina. Edellä olevaa laskelmaa ja havaintoa vertailurymien tehokkuudesta voidaan siis pitää korkeintaan suuntaa antavana.

Tämän tunnusluvun tai lähinnä sen komponenttien perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että yksityiset ja kuntaomisteiset yritykset organisoivat toimintaansa eri tavoin henkilöstöressurssien kannalta. Kuntaomisteisillä yhtiöillä näyttää pääsääntöisesti olevan omaa henkilöstöä, kun taas yksityisomisteiset yhtiöt suosivat enemmän ulkopuolisen työvoiman käyttöä. Henkilöstökustannukset ovat monesti yksi yritysten suurimmista kulueristä,¹⁴⁰ ja usein työvoiman ulkoistamisella tavoitellaankin toiminnan kustannustehokkuutta. Edellä tehtyjen havaintojen perusteella on siis mahdollista päätellä, että yksityiset yhtiöt saattavat pyrkiä tehokkuuteen kuntayhtiöitä enemmän henkilöstöön liittyvien ratkaisujen kautta.

Tehokasta henkilöstöressurssien johtamista voidaan pitää yrityksen menestymisen edellytyksenä.¹⁴¹ Koska tarkasteltavan aineiston yksityiset yhtiöt käyttävät huomattavasti kuntayhtiöitä enemmän ulkopuolista työvoimaa, niiden johdettavana ei ole samassa määrin henkilöstöä kuin kuntayhtiöillä. Tästä voidaan päätellä, ettei niiden tarvitse panostaa henkilöstöjohtamiseen yhtä paljon kuin kuntayhtiöiden. Pelkästään ulkopuolista työvoimaa käyttävän yrityksen ei myöskään tarvitse huolehtia esimerkiksi työntekijöiden työterveyshuollosta tai sairauslomista, mikä tuo yritykselle kustannussäästöjä. Toisaalta ilman omaa henkilöstöä toimiva yritys ei voi pyrkiä saavuttamaan parempia tuloksia strategisesti tehokkaamman henkilöstöjohtamisen kautta, joten se tätä kautta menettää yhden käytettävissä olevan kilpailuedun.¹⁴²

Koska tehokkuuden määrittely ei ole aivan yksiselitteistä,¹⁴³ ei sen mittaaminenkaan ole. Liiketaloudellisesti tehokkaan yrityksen toimintaa on kuvattu laajemmin muun muassa myös siten, että tällainen yritys huomioi päätöksenteossaan omistaja-arvon lisäksi muut

¹⁴⁰ Kotila 2007, 7.

¹⁴¹ Kotila 2005, 6-8.

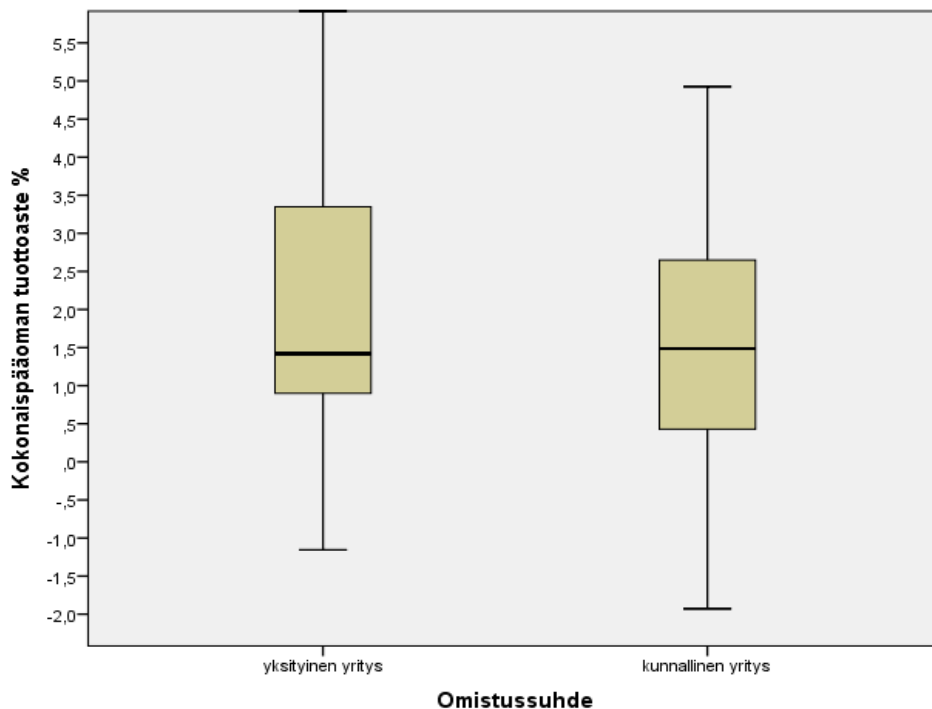
¹⁴² Kotila 2005, 24.

¹⁴³ Kähkönen 2007, 29.

sidosryhmänsä sekä pyrkii henkilöstöään kohtaan olemaan oikeudenmukainen ja luotettava ja huomioimaan laajasti toimintansa vaikutukset toimintaympäristöönsä.¹⁴⁴ Edellä olevan tarkastelun perusteella ei tieteellisesti voida tehdä johtopäätöstä siitä, että aineiston kuntayhtiöt olisivat huomattavasti tehottomampia kuin yksityiset yhtiöt. Sen sijaan voidaan todeta, että resurssien organisointitavat eroavat vertailuryhmien välillä työvoiman käytön osalta.

Taulukossa 3. (liitteenä) näkyy laskettuna kahden vertailuryhmän kokonaispääoman tuottoaste -tunnuslukujen arvot. Seuraavassa kuviossa (Kuvio 3.) on havainnollistettu jakaumaa. Kokonaispääoman tuottoasteita tarkasteltaessa voidaan havaita, että molemmissa ryhmissä hajonta ulottuu melko samanlaajuiselle alueelle. Mediaanien ero ryhmien välillä on vain 0,07 prosenttiyksikköä ja keskiarvojen ero vain 1,3 prosenttiyksikköä. Keskiarvojen¹⁴⁵ ja mediaanien suhteellinen vähäinen eroavaisuus kummassakin vertailuryhmässä kertoo myös siitä, että jakaumat ovat melko symmetrisiä.

Kuvio 3. Vertailuryhmien kokonaispääoman tuottoasteen jakaumat laatikkokaaviona

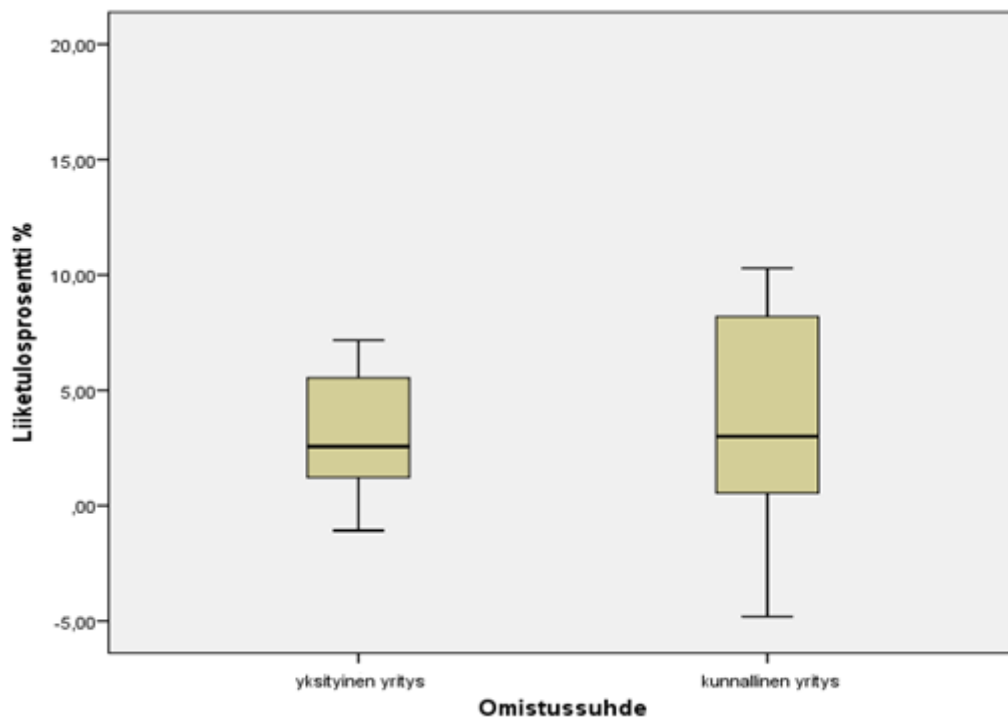


¹⁴⁴ Neilimo 2004, 126.

¹⁴⁵ Tutkimuksessa on käytetty tunnuslukujen keskiarvona painotettua keskiarvoa, joka kuvaa vertailuryhmien keskimääräistä tilannetta ja on laskettu vertailuryhmän yhteenlasketuista luvuista. Painotetun keskiarvon käyttäminen on tyyppillistä, kun tilastoidaan toimialakohtaista tilannetta.

Molempien ryhmien kokonaispääoman tuottoasteiden mediaaneja tarkasteltaessa voidaan huomata, että tunnuslukujen arvot ovat melko heikkoja, sillä ne jäävät jopa alle viiden prosentin tyydyttävästä kannattavuudesta kertovan viitearvon (Taulukko 2.). Osa arvoista on jopa negatiivisia. Kuten kuviosta voi nähdä, kuntayhtiöiden kannattavuus kokonaispääoman tuottoasteella on mediaanilla mitattuna yksityisiä yhtiöitä hieman parempi. Tällöin aineiston kuntayhtiöt pystyvät tuottamaan pääomalleen hieman parempaa tuottoa kuin yksityiset yhtiöt. Kun kannattavuutta tarkastellaan taas liike-tulosprosentin avulla, tilanne näyttää hyvin samankaltaiselta (Ks. Kuvio 4.). Kuntayhtiöt vaikuttavat liike-tulosprosentilla pääsevän korkeampaan kannattavuuteen, mutta hajonta kuntayhtiöillä näyttää olevan suurempaa kuin yksityisillä yrityksillä.

Kuvio 4. Vertailuryhmien liike-tulosprosenttien jakaumat laatikkokaaviona



Koska kokonaispääoman tuottoasteessa tulosta verrataan kokonaispääomaan, mutta liike-tulosprosentissa taas liikevaihtoon, kannattavuutta tulee tulkita eri tavoin riippuen siitä, kumpaa tunnuslukua katsotaan. Jos yrityksellä on omaisuutta periaatteessa enemmän kuin olisi liiketoiminnan kannalta tarpeen, voi kokonaispääoman tuottoaste näyttää pieneltä. Aineistoa tutkiessa voidaan havaita, että kuntayhtiöiden oman ja vieraan pääomien yhteenlasketut summat ovat keskiarvoltaan yli kaksi kertaa suuremmat kuin

yksityisten yhtiöiden. Kokonaispääomien mediaaniluku on kuntayhtiöillä noin 21 prosenttia suurempi kuin yksityisillä yhtiöillä.¹⁴⁶

Kokonaispääoman tuottoasteen perusteella voitaneen siis päätellä, että kuntayhtiöillä näyttää olevan hallussaan suurempi omaisuus, mutta ne kuitenkin pääsevät keskimäärin samoihin kannattavuuslukemiin kuin yksityisiä yhtiöt. Kun tarkastellaan vertailuryhmien välisiä liiketulosprosentteja, jolloin ei huomioida rahoituskuluja, veroja ja satunnaisia eriä, voidaan huomata, että kuntayhtiöt pääsevät aavistuksen verran paremmasta menestyksestä kertoviin arvoihin verrattuna yksityisiin yhtiöihin.¹⁴⁷ Liikevoiton tosin tulee kattaa rahoituskulut, joita pääomavaltaisemmalla yrityksellä on yleensä enemmän, jolloin liikevoittoprosentin tulisi kuntayhtiöillä tästä syystä ollakin hieman suurempi. Rahoituskulujen suuruus riippuu kuitenkin pitkälti siitä, kuinka paljon yrityksellä on taseessaan vierasta pääomaa. Tätä voidaan tarkastella seuraavan kappaleen vakavaraisuuslaskelmien kautta.

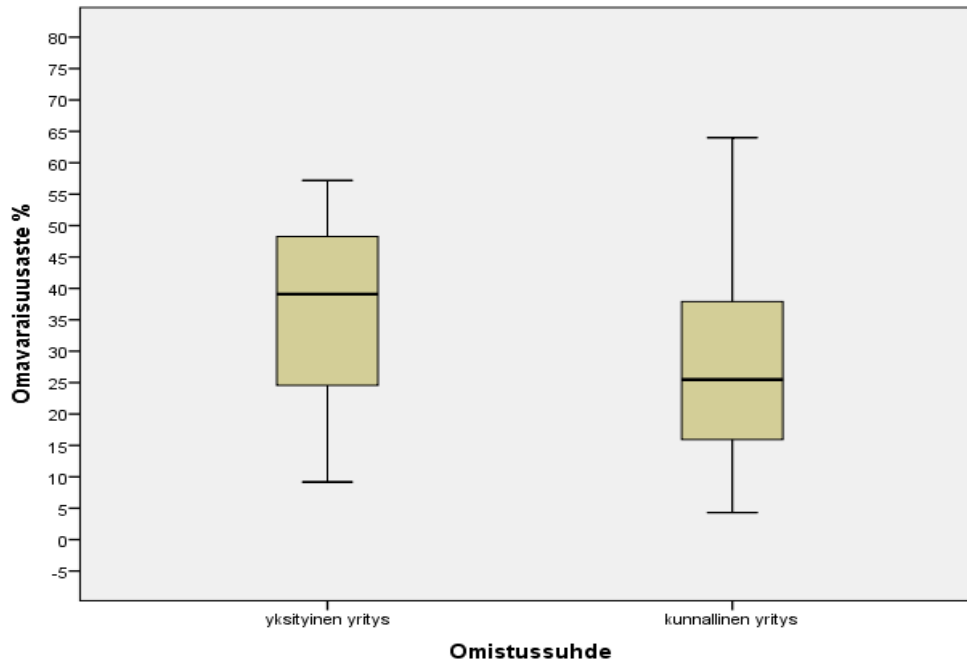
3.2.3. Havainnot tarkasteltavien yhtiöiden vakavaraisuudesta

Vertailuryhmien vakavaraisuutta tarkasteltaessa omavaraisuusasteiden avulla voidaan huomata, että yksityisomisteiset yhtiöt ovat selvästi kuntaomisteisia vakavaraisempia (Taulukko 5.).

¹⁴⁶ Yksityisten yhtiöiden kokonaispääoman keskiarvo on 34 276 366 € ja kuntayhtiöiden 86 315 604 €. Yksityisten yhtiöiden mediaani taas on 20 855 136 € ja kuntaomisteisten 24 452 712 €.

¹⁴⁷ Ks. Taulukko 3. Liiketulosprosentin mediaani on kuntayhtiöillä 3,00% ja yksityisillä yhtiöillä 2,56%. Keskiarvo sen sijaan kuntayhtiöillä 3,50% ja yksityisillä 7,10%. Maksimiarvoista voidaan nähdä, että yksityisillä yrityksillä hyvin suuriin arvoihin pääsevät yksittäiset yritykset nostavat keskiarvoa. Mediaania voidaan siis tässäkin kohtaa pitää kuvaavampana keskilukuna.

Kuvio 5. Vertailuryhmien omavaraisuusasteen jakaumat laatikkokaavioina



Yksityiset yritykset yltävät omavaraisuusasteessa keskilukujen valossa jopa hyvän viitearvon puolelle,¹⁴⁸ kun taas kuntayhtiöt ovat tyydyttävän alarajan tuntumassa sekä keskiarvolla että mediaanilla tarkasteltuna.¹⁴⁹ Mitä vakavaraempi yritys on, sitä parempi tappionsietokyky sillä on, ja sitä kautta myös sen toiminnan jatkuvuus on myös turvatumpi.¹⁵⁰ Omavaraisuusasteita verrattaessa voidaan siis päätellä, että vaikka edellisten havaintojen perusteella kuntaomisteisillä yhtiöillä on keskimääräisesti suuremmat kokonaispääomat, on niillä toisaalta taseessaan suhteellisesti enemmän vierasta pääomaa.

Vakavaraisuutta tarkasteltaessa suhteellisella velkaantuneisuudella edellä tehty havainto vahvistuu. Tarkasteltaessa aineiston yhtiöiden velkaantuneisuutta voidaan huomata, että toimialan yrityksiä kokonaisuudessaan voidaan pitää melko velkaantuneina yleisten ohjearvon perusteella. Kuten seuraavasta kuvaajasta voidaan kuitenkin päätellä, kuntaomisteiset yhtiöt ovat selvästi kahdesta vertailuryhmästä velkaantuneempia.¹⁵¹

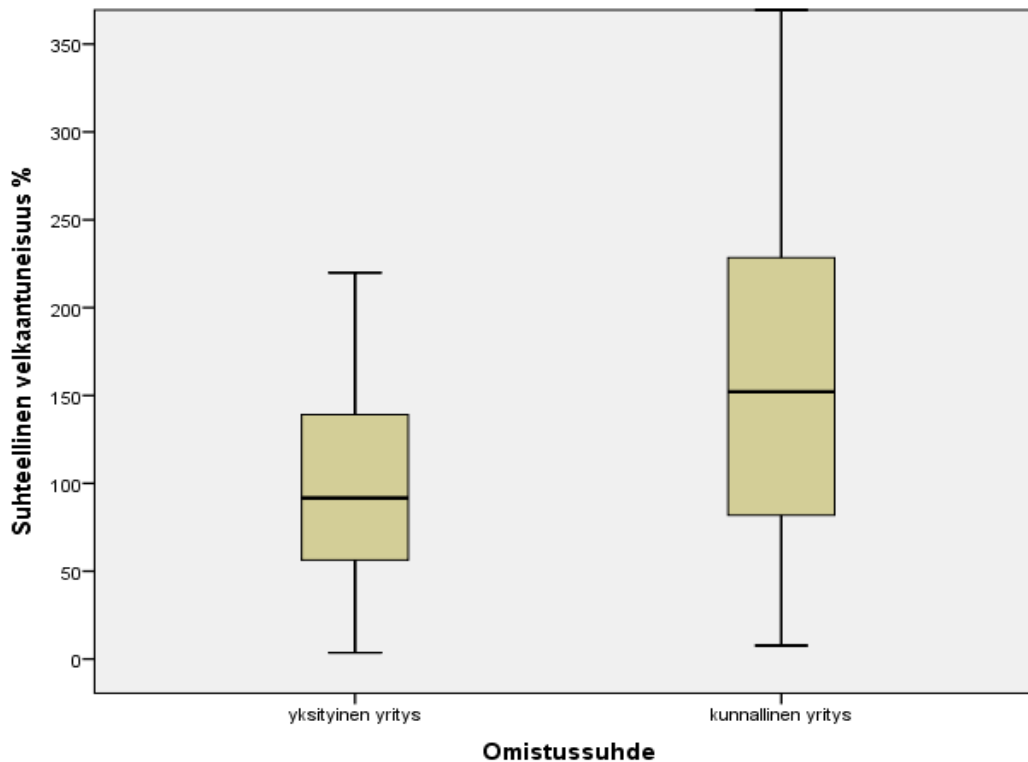
¹⁴⁸ Siitä huolimatta, että yhdellä yrityksellä yksityisomisteisesta vertailuryhmästä on omavaraisuusaste jopa -17,33 %, mikä vaikuttaa vertailuryhmän keskilukuihin laskevasti.

¹⁴⁹ Omavaraisuusasteen mediaani kuntayhtiöillä 25,49% ja yksityisillä yhtiöillä 39,08%. Keskiarvo kuntayhtiöillä 28,17% ja yksityisillä yhtiöillä 43,19%.

¹⁵⁰ Kinnunen, ym. 2009, 62.

¹⁵¹ Ks. Taulukko 6. Mediaani kuntayhtiöillä 152,10% ja yksityisillä yhtiöillä 91,72%. Keskiarvo kuntayhtiöillä 126,32% ja yksityisillä yhtiöillä 90,87%.

Kuvio 6. Vertailuryhmien suhteellinen velkaantuneisuus -tunnuslukujen jakaumat laatikkokaavioina



Kuntayhtiöillä molemmat keskiluvut - sekä mediaani että keskiarvo - ovat yli selvästi yli 100 prosenttia. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että velkoja on enemmän kuin liikevaihtoa, mitä voidaan pitää yrityksen toiminnan kannalta huolestuttavana.¹⁵² Yksityiset yhtiöiden velkaantuneisuusasteet keskiluvuilla mitattuna ovat 90 prosentin luokkaa, joten niitäkin voidaan hyvin melko velkaantuneina, mutta vakavaraisuus on kuitenkin selvästi parempi kuin kuntayhtiöillä.

Selitystä yritysten suuresta velkaantuneisuudesta vakavaraisuus-tunnusluvuilla mitattuna voitaneen etsiä yritysten toiminnan pääomavaltaisesta luonteesta, joka esimerkiksi uusia investointeja tehtäessä saattaa vaatia paljonkin vierasta pääomaa. On lisäksi mahdollista, että omavaraisuusasteeseen liittyy tunnuslukuna jonkinasteista epätarkkuutta, sillä siihen voivat vaikuttaa esimerkiksi yrityksen arvonkorotukset.¹⁵³ Ero kunta- ja yksityisomisteisten yhtiöiden vakavaraisuudessa omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden perusteella on kuitenkin selkeä.

¹⁵² Kinnunen, ym. 2009, 63.

¹⁵³ Vesterinen 2006, 55. Vesterisen mukaan arvonmäärittäykseen liittyy tietynasteista epämääräisyyttä ja teoreettisuutta.

Suurin osa tarkasteltavista yhtiöistä on konserniyrityksiä, ja yhtiöiden taseissa näyttää olevan paljon konsernin sisäisiä velkoja sekä myös konsernin sisäisiä saamisia. Konsernikäytäntönä voi joidenkin konsernien kohdalla olla, että yksi yhtiö ottaa lainan, josta se lainaa osuuksia muille konsernin yhtiöille.¹⁵⁴ Tällöin lainan ottavan yrityksen taseeseen tulee paljon velkaa, vaikka se jakaakin sen eteenpäin konsernin sisällä. Tämä saattaa tunnusluvuilla mitattuna näyttää yrityksen velkaantuneempuna kuin se teoriassa on. Yhtiöiden velkaantuneisuusastetta voidaankin tarkastella lähemmin vähentämällä konsernin sisäiset saamiset yhtiön veloista, ja huomioimalla tämä laskettaessa suhteellista velkaantuneisuutta. Tällä tavalla lasketun tunnusluvun avulla ei voida pelkästään arvioida yrityksen velkaantuneisuutta, vaan sitä kautta voidaan saada selville myös konsernin sisäisten velkojen vaikutus yrityksen suhteelliseen velkaantuneisuuteen. Vertaamalla siis yhtiöiden suhteellista velkaantuneisuutta tunnuslukuun, joka on laskettu muuten samalla tavalla, mutta siitä on vähennetty konsernin sisäiset saamiset, voidaan tarkastella, miten konsernivetelä vaikuttavat yrityksen suhteellisen velkaantuneisuuteen.

Näitä lukuja vertailtaessa (ks. Taulukko 7. ja liitekuvio 1.) voidaan huomata, että konsernivetelä eliminoitaessa suhteellisen velkaantuneisuuden mediaani laskee yksityisillä yhtiöillä 20,0 prosenttia, mutta kuntayhtiöillä pysyy samana. Toimialan painotettu keskiarvo taas laskee yksityisillä yhtiöillä 6,3 prosenttia ja kuntayhtiöillä 9,0 prosenttia. Molemmilla vertailuryhmillä on siis jonkin verran konsernin sisäisiä velkoja ja niillä on myös oma vaikutuksensa suhteelliseen velkaantuneisuuteen. Tämän perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ne eivät kuitenkaan ole syynä sille, miksi kuntayhtiöt näyttävät olevan hyvin velkaantuneita.

3.2.4. Havainnot tarkasteltavien yhtiöiden kasvusta

Vertailuryhmien välisiä eroja kasvun suhteen tarkastellaan tässä tutkimuksessa seuraamalla vertailuryhmien yhteenlaskettuja lukuja¹⁵⁵. Tällöin voidaan tarkastella koko toimialan kehitystä. Tarkasteluaika koskee vuosia 2009–2012, jonka aikana kuntayhtiöiden määrä on lisääntynyt 18 kappaleesta 21 kappaleeseen ja yksityisten yhtiöiden määrä on pysynyt 14 kappaleessa lukuun ottamatta vuotta 2010, jolloin

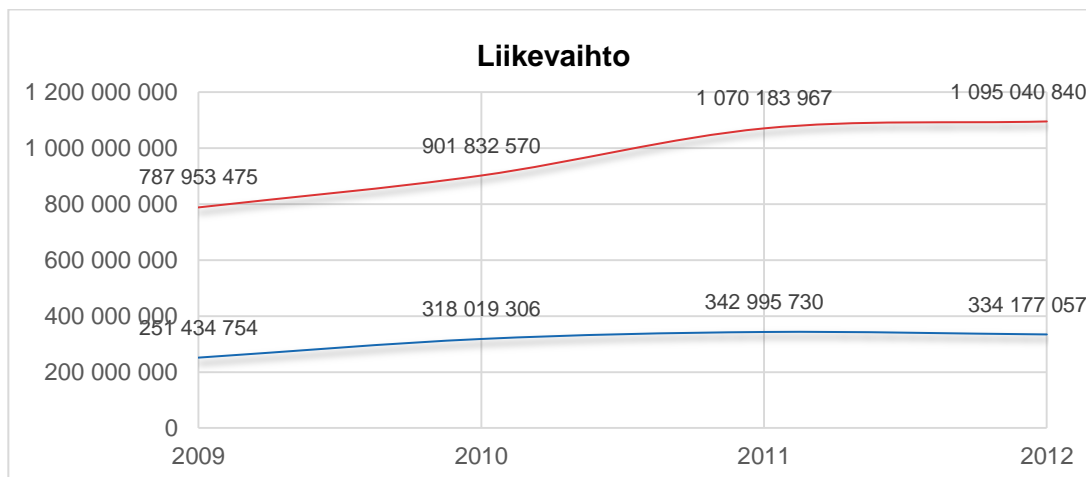
¹⁵⁴ Tilastokeskuksen tietokannoissa ei ole tietoa, kuinka suuri osa konserniveleista ja -saamisista on lyhyt- tai pitkäaikaisia, joten pitkäaikaisten velkojen määrää ei pystytä tässä päättelemään.

¹⁵⁵ Tämä on myös Tilastokeskuksen tilastoinnissa käytetty tapa tarkastella toimialan sisäistä kehitystä.

yksityisiä yhtiöitä on ollut vain 13. Yhtiöiden määrän muutoksiin eivät kuitenkaan tarkastelujaksolla ole vaikuttaneet yhtiöittämissuhteet, vaan muun muassa omistusrakenteen muutokset¹⁵⁶ ja uusien yhtiöiden perustamiset.

Seuraavasta kolmesta kuvaajasta on nähtävissä yritysryhmien liikevaihdon, jalostusarvon ja henkilöstömäärän kehitys. Kuntayhtiöitä kuvaa ylempi punainen käyrä ja yksityisiä yhtiöitä alempi sininen. Yksityisten yhtiöiden käyrä kulkee luonnollisesti alempana kuin kuntayhtiöiden, sillä kuntayhtiöitä on tarkastelussa mukana suurempi määrä kuin yksityisiä yhtiöitä. Tässä tarkastelussa merkitystä onkin lähinnä käyrien trendeillä ja sillä, miten ne vertailuryhmien välillä eroavat toisistaan.

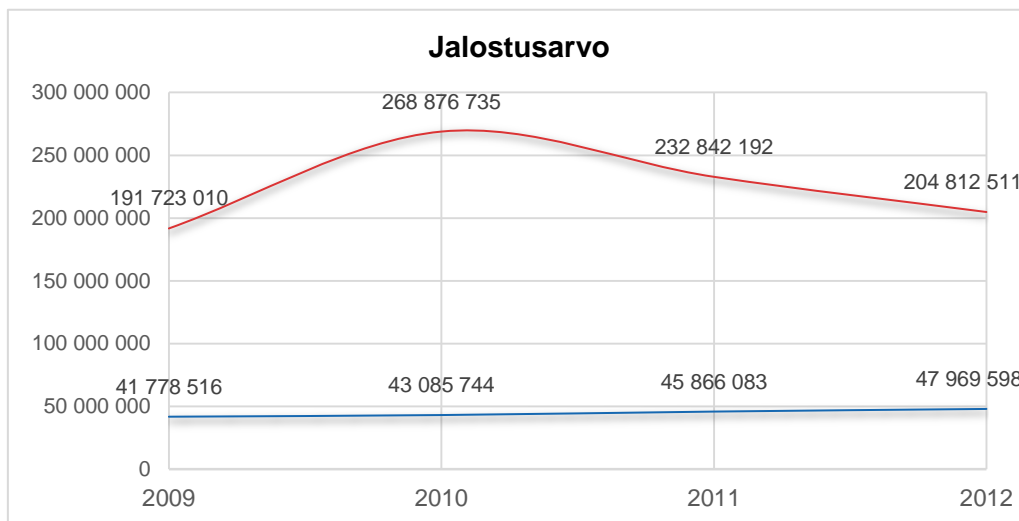
Kuvio 7. Liikevaihdon kehitys yhteenlaskettuna vertailuryhmien kesken



Liikevaihtokuvaajaa tarkasteltaessa voidaan huomata, että molempien vertailuryhmien liikevaihtoon kokonaisuudessaan kasvusuuntainen, joskin kuntayhtiöiden kasvu on yksityisiä hieman suurempaa. Molemmilla vertailuryhmillä liikevaihdon kasvu on kuitenkin hiipunut vuonna 2012 ja yksityisillä yhtiöillä aavistuksen jopa laskenut. Kuntayhtiöiden liikevaihdon kasvua selittää osaltaan yhtiöiden määrän kasvu tarkastelujaksolla. Liikevaihdon yhtenevästä hiipumisesta voidaan selittää yleisen taloustilanteen kiristymisellä ja koko teollisuuden liikevaihdon supistumisella¹⁵⁷. Yleinen taloustilanteen kiristyminen voidaan nähdä Suomen bruttokansantuotteen ja teollisuustuotannon kehityksestä, joka on ollut laskeva vuodesta 2010 lähtien (Ks. Liitekuvio 1.). Seuraavan jalostusarvokuvaajassa on havaittavissa liikevaihtoa suurempaa poikkeamaa vertailuryhmien välillä.

¹⁵⁶ Esim. yhden yhtiön kohdalla kunnasta on kesken tarkastelujakson tullut pääomistaja, jolloin sen on siirtynyt yksityisten yhtiöiden vertailuryhmästä kuntayhtiöihin.

¹⁵⁷ Tilastokeskus 2014, 5.

Kuvio 8. Jalostusarvon kehitys yhteenlaskettuna vertailuryhmien kesken

Jalostusarvon kehityskuvaajasta on havaittavissa, että kuntayhtiöiden kehitys on ollut vuodesta 2010 alkaen selkeästi laskusuuntaista. Kuntayhtiöt ovat pystyneet kasvattamaan euromääräistä liikevaihtoaan, mutta niiden tuottama lisäarvo on siitä huolimatta laskenut. Kuntayhtiöt ovat siis toiminnallaan ja resursseillaan pystyneet saamaan aikaan aiempaa pienempää lisäarvoa ostetuille raaka-aineille ja palveluille, vaikka liiketoiminnasta saadut tulot ovatkin nousseet. Toisaalta jalostusarvo on kuitenkin noussut vuoden 2009 ja 2012 välillä lähes seitsemän prosenttia, ja vuoden 2010 nousu voidaan nähdä ns. piikkinä jalostusarvon kehityksessä. Siitä huolimatta jalostusarvon lasku ylipäätään voidaan nähdä kannattavuuden laskuna, sillä lisäarvoa ei ole pystytty tuottamaan enää yhtä suurella menestyksellä kuin aiemmin, mikä viittaa myös tehokkuuden laskuun.

Yksityisten yhtiöiden jalostusarvon kehitys on sen sijaan ollut tasaisesti maltillisen nousujohteista. Kasvutrendi on pysynyt yksityisillä jopa vuonna 2012 huolimatta siitä, että liikevaihdon kehitys on kääntynyt pieneen laskuun. Yksityiset yhtiöt ovat siis pystyneet tuottamaan tuotantoprosessissa enemmän euromääräistä lisäarvoa, vaikka liiketoiminnasta saadut tulot ovat pienentyneet.

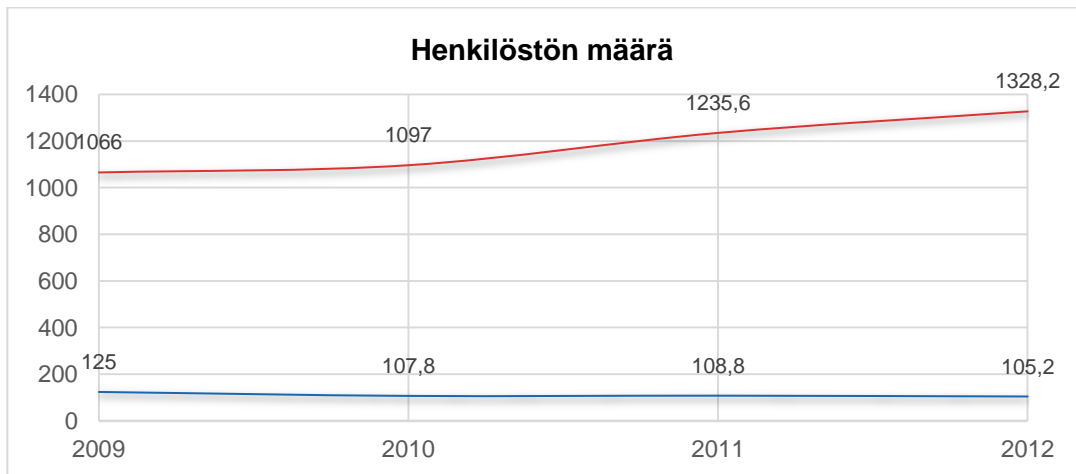
Jalostusarvokuvaajaa tarkastelemalla voidaan myös tehdä havainto siitä, että kuntayhtiöiden jalostusarvokäyrä on hyvin yhteneväinen bkt-käyrän kanssa (Ks. Liitekuvio 1.), kun taas yksityisten yhtiöiden käyrä on tasaisen nouseva suhdannevaihteluista huolimatta. Lisäksi kun katsotaan sähkön hankinta ja

kulutus -käyrää vuosilta 2009–2012 (Ks. Liitekuvio 2.) voidaan huomata, että kuntayhtiöiden jalostusarvokäyrä mukaillee selvästi myös sähkönkulutusta.

Jalostusarvon huomattavan laskun selittäminen vaatii väistämättä tunnusluvun purkamista eri komponentteihin. Tällöin voidaan tarkastella yksittäisten tilinpäätöserien muutoksen vaikutusta jalostusarvoon. Selvä muutos näkyy ostokuluissa, jotka kuntayhtiöillä ovat nousseet tarkastelujaksolla 540 miljoonasta 800 miljoonaan. Yksityisillä yhtiöillä ostokulujen nousua on myös tapahtunut, mutta selvästi maltillisemmin: ostokulut ovat nousseet 160 miljoonasta hieman alle 190 miljoonaan. Jonkinasteinen ostokulujen nousu onkin odotettavaa liikevaihdon nousun perusteella, mutta kuntayhtiöiden kohdalla nousu on huomattava.

Yrityksistä riippumattomana tekijänä päästöoikeuksien hinnat vaikuttavat toimialaan kuuluvien yhtiöiden ostokuluihin, mutta kuten liitekuviosta 3. voidaan nähdä, on päästöoikeuksien hintakehitys ollut tarkastelujaksolla laskeva, joten ne eivät ole vaikuttaneet yhtiöiden kustannusten kohoamiseen. Sen sijaan voimalaitospolttoaineiden hinnat lämmöntuotannossa ovat nousseet tarkastelujaksolla, joidenkin polttoaineiden hinnat jopa merkittävästi (Ks. Liitekuvio 5.). Tällä voidaan selittää ostokulujen nousu. Selvitettäväksi tämän havainnon jälkeen kuitenkin vielä jää, miksi vain kuntayhtiöiden jalostusarvo on laskenut, mutta yksityisten yhtiöiden ei, ja miksi kuntayhtiöiden ostokulut ovat nousseet tarkastelujaksolla suhteessa huomattavasti enemmän kuin yksityisillä yhtiöillä.

Seuraavasta kuvaajasta voidaan tarkastella henkilöstömäärän kehitystä, joka myöskin eroaa selkeästi vertailuryhmien kesken. Kuten aiemmista tehokkuuslaskelmista kävi ilmi, kuntayhtiöillä on omaa henkilöstöä huomattavasti enemmän kuin ulkopuolista työvoimaa suosivilla yksityisillä yhtiöillä, joten tässäkin kuvaajassa on tarkoitus kiinnittää huomiota vain käyrien kehitykseen, eikä niinkään arvojen eroavaisuuksiin.

Kuvio 9. Henkilöstömäärän kehitys yhteenlaskettuna vertailuryhmien kesken

Kuntayhtiöt ovat kasvattaneet henkilöstön määräänsä tarkastelujakson aikana 25 prosenttia, kun taas yksityiset yhtiöt ovat vähentäneet henkilöstöään 16 prosenttia.¹⁵⁸ Yhdistettynä tämä havainto aiempiin havaintoihin yritysten kehityksestä voidaan siis todeta, että kuntayhtiöt ovat kasvattaneet sekä henkilöstön määräänsä että liikevaihtoaan, mutta jalostusarvolla mitattuna tuotantoprosessissa aikaan saatu lisäarvo on näistä huolimatta laskenut. Yksityiset yhtiöt taas ovat pystyneet kasvattamaan maltillisesti sekä liikevaihtoaan, että jalostusarvoaan, mutta samalla ne ovat vähentäneet omaa henkilöstömääräänsä. Koska vuoden 2012 tietojen perusteella yksityisistä yhtiöistä 64 prosenttia käyttää lähes pelkästään ulkopuolista työvoimaa, voidaan päätellä, että yksityisten henkilöstön vähentäminen voi mahdollisesti liittyä työvoiman ulkoistamistoimenpiteisiin.

3.3 Yksityis- ja kuntaomisteisten osakeyhtiöiden välisten erojen merkitys ja vaikutus kuntayhtiöiden kannalta

3.3.1 Tarkastelussa havaittujen erojen tulkinta ja niiden merkitys

Edellä tehdyn tarkastelun perusteella saadut havainnot rajatulla aineistolla tehdyistä vertailuista kunta- ja yksityisomisteisten osakeyhtiöiden välisistä eroista voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin:

¹⁵⁸ Kuntayhtiöiden määrä on kasvanut kolmella yrityksellä tarkastelujakson aikana, mutta se ei ole vaikuttanut juurikaan henkilöstön kasvuun, sillä kaikkien näiden yritysten henkilöstömäärä muutettuna kokoaikaisiksi on <1.

- kuntayhtiöille näyttää muodostuvan edustuskuluja huomattavasti yksityisiä yhtiöitä enemmän
- kuntayhtiöissä tapahtuu yksityisiä yhtiöitä enemmän tuloksentasausta konserniavustuksilla
- kuntayhtiöiden ja yksityisten osakeyhtiöiden kannattavuuden välillä ei näytä olevan merkittävää eroa, kun kannattavuutta mitataan kokonaispääoman tai liiketoiminnan tuottoihin perustuvilla tunnusluvuilla
- kuntayhtiöt eivät ole yhtä vakavaraisia kuin yksityiset yhtiöt, vaan sen sijaan ne ovat hyvin velkaantuneita
- kuntayhtiöiden taseet ovat keskimäärin suurempia kuin yksityisten yhtiöiden
- yksityiset yhtiöt käyttävät kuntayhtiöitä enemmän ulkopuolista työvoimaa
- kuntayhtiöiden jalostusarvoon näyttää vaikuttavan herkästi yrityksen ulkopuoliset muutokset toisin kuin yksityisillä yhtiöillä¹⁵⁹

Edellä tehdyn tarkastelun ja mainittujen havaintojen perusteella voidaan todeta, että vertailuryhmien välillä tarkastelun perusteella on mahdollista havaita joitakin *selkeitä eroavaisuuksia* tilinpäätöstietoja tutkimalla. Seuraavassa käydään havainnot läpi siten, että edustuskuluja ja konserniavustusta koskevat havainnot nostetaan kannattavuus-, vakavaraisuus- ja kasvunäkökulmien rinnalle ja tulkitaan erikseen havaintojen taustalla olevia tekijöitä. Tällä tavoin pyritään selvittämään havaintojen taustalla olevat syy-seuraussuhteet.

Edustuskulut

Ensimmäinen havainto tehtiin kuntayhtiöiden suuresta yritykselle suhteellisen epäedullisesta edustuskuluerästä verrattuna yksityisiin yhtiöihin. Sen selittämiseen pystyttiin löytämään viisi erilaista syytä: 1.) kuntayhtiöillä ei ole yhtä suurta motivaatiota pyrkiä mahdollisimman taloudelliseen toimintaan ja saada järjestämiään tilaisuuksia täyttämään markkinointimenojen kriteereitä kuin yksityisillä yhtiöillä, 2.) kuntayhtiöt kokevat verojenmaksun positiivisena asiana, ja siksi eivät pyri minimoimaan veronmaksuansa, 3.) kuntayhtiöiden vero- ja liiketoiminnan suunnittelussa ei osata hallita

¹⁵⁹ Varsinaisen tehokkuus-tunnusluvun ero vertailuryhmien välillä on jätetty pois listauksesta, koska tarkastelussa ei voitu tarpeeksi pätevällä tavalla varmistaa tutkimustulosta eli sitä, että kuntayhtiöt todella olisivat huomattavasti tehottomampia kuin yksityiset yhtiöt. Jalostusarvo-tunnusluku sen sijaan on myös niin tehokkuudesta kuin kannattavuudestakin kertova tunnusluku, ja sen laskemiseen ei tässä tutkimuksessa liity tulkinnanvaraisuuksia, joten sitä voidaan käyttää tässä tutkimuksessa vertailuarvona tarkasteluryhmien välillä.

ja huomioida riittävästi edustusmenojen syntymistä, 4.) kuntayhtiöt vähentävät epävarmuutta aiheuttavat markkinointi- tai edustusmenot ”varmuuden vuoksi” epäedullisemmalla tavalla, jotta vältetään syylistymistä verojenkiertoon, 5.) kuntayhtiöt toimivat siten, että niille syntyy huomattava määrä selkeästi edustusmenoiksi luokiteltavia menoja.

Listan ensimmäiset kaksi kohtaa viittaisivat tietynlaiseen epätaloudelliseen toimintaan ja löyhään suhtautumiseen liiketoiminnan kannattavuuden maksimoinnin kannalta. Kohta kaksi herättää myös ajatuksen siitä, voisiko kunnan osakeyhtiö kokea verosuunnittelun epäsopivaksi, kun se toimii kunnan omistuksessa, joka taas on veronkerääjän asemassa. Kohdat kolme ja neljä taas viittaisivat osaamisen puutteeseen. Välittömästi havainto kuntayhtiöiden edustuskulujen suuresta määrästä luo luonnollisesti kuvan suuresta määrästä todellisia edustusmenoja edellä esitetyn listan viidennen vaihtoehdon mukaan. Voidaanko havaintoa kuitenkin tulkita näin suoraan?

Jos kunnan omistamat osakeyhtiöt käyttäisivät huomattavasti yksityisiä yhtiöitä enemmän varoja yrityksen ulkopuolisiin henkilöihin kohdistuvalla vieraanvaraisuudella ja huomaavaisuudella, voitaisiin sitä pitää kyseenalaisena. Verohallinnon ohjeen mukaan edustusmenoja ovat muun muassa edustamisesta aiheutuneet ravintolamenot, edustuslahjojen antamisesta aiheutuneet menot ja edustusmatkoista aiheutuneet matka- ja majoituskulut.¹⁶⁰ Mikäli havaintoa suurista edustuskuluista lähdetään tulkitsemaan näin välittömästi, ydinkysymys sen tarkastelussa lienee, onko kuntayhtiön sopivaa käyttää useita kymmeniä tuhansia tai jopa satatuhatta euroa vuodessa edustusmenoihin, kun yksityiset yhtiöt eivät niitä näytä tarvitsevan kannattavan ja kasvujohteisen liiketoiminnan saavuttamiseen. Todellista syytä tähän kuntayhtiöiden suureen edustuskulumäärään voitaisiin lähteä tutkimaan edustusmenoista aiheutuneiden kuittien avulla. Silloin voitaisiin selvittää menojen luonne sekä se, olisiko osa niistä niistä luokiteltavissa markkinointikuluiksi. Mikäli edustusmenot koostuisivat ylenpalttisesta vieraanvaraisuudesta, johon liittyisi löyhää rahankäyttöä, voisi sekin olla nähtävissä tällaisen tarkastelun avulla.

Edustuskulujen ongelmallinen piirre on niiden osittainen vähennyskelvottomuus verotuksessa, mutta muuten niitä voidaan pitää täysin hyväksyttävänä menoina, sillä

¹⁶⁰ Verohallinnon ohje: diaarinumero A96/200/2014, annettu 18.8.2014.

liittyväthän ne suoraan yhtiön harjoittamaan elinkeinotoimintaan¹⁶¹. Kuntayhtiötä voidaan tässä kohtaa pitää kuitenkin kenties erilaisessa asemassa yksityisiin osakeyhtiöiden rinnalla. Kysymys siitä, onko jonkin yhtiön sopivaa käyttää edustusmenoihin lähes satatuhatta euroa, on relevanttia esittää lähinnä omistajien taholta, jotka ovat rahoittamassa yhtiön toimintaa ja joilla oletettavasti on tuotto-odotuksia sijoitukselleen. Edustuskulujen määrää ei tarvitse esittää tilinpäätöstiedoissa omana eräänään, joten se ei ole siinä mielessä julkinen tieto, vaikka yhtiön tilinpäätöstiedot olisikin julkisesti saatavilla.¹⁶² Edustuskulut harvoin siis lienevät nousevan erityiseksi keskustelun aiheeksi.

Kuntayhtiöiden ollessa kunnan omistuksessa, lienee erityisesti kuntalaisilla kuitenkin kiinnostusta tällaisiin kulueriin samoin kuin kuntayhtiöiden kannattavuuteen ja toimintaan ylipäätään. Oletusarvoista lieneekin se, että kuntayhtiön toiminnan ja muun muassa tilinpäätöstietojen tulisi kestää julkinen tarkastelu siinä missä esimerkiksi kunnan tai kunnan liikelaitostenkin kohdalla ilman, että joudutaan selvittämään syitä suhteellisen suuriin tai muuten poikkeuksellisiin kulueriin. Tässä yksityinen yhtiö on kenties suotuisammassa asemassa, sillä sen runsastakaan rahallista panostusta ulkoisten suhteiden ylläpitoon liiketoiminnan edistämiseksi ei todennäköisesti katsota pahalla. Liike-elämässä rahallisia panostuksia, riskien ottamista ja liikesuhteiden ylläpitoa voidaan pitää kannattavan liiketoiminnan edellytyksenä, mutta näitä samoja asioita ei välttämättä haluta nähdä kunnan omistamien yhtiöiden toiminnassa.¹⁶³

Kuntayhtiöiden toiminta on ollut viime aikoina paljon sanomalehtien palstoilla ja julkisessa keskustelussa erityisesti sen vuoksi, että osakeyhtiömuotoisen toiminnan pelätään mahdollistavan salailun kuntayhtiöissä päätöksentekoa ja rahavirtoja koskien, mitä voitaisiin pitää eräänlaisena kuntademokratiaa rapauttavana demokratiavajeena.¹⁶⁴ Kuntayhtiöiden toiminta halutaan siis monien tahojen osalta pitää mahdollisimman läpinäkyvänä ja avoimena. OYL ei sitä kuitenkaan edellytä, ja osa kuntayhtiöistä voi myös pitää yleisessä keskustelussa julkisiksi vaadittuja asioita sellaisina, joiden voitaisiin

¹⁶¹ Edustuskulut ovat EVL 8 § kohdan 8 mukaan EVL 7 § tarkoittamia elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot.

¹⁶² Alman maakuntalehtien edustuskulukyselyssä vuonna 2012 yli kolmannes etujärjestöistä ei kyennyt tai halunnut vastata tiedusteluun edustuskuluista, ja osa piti kyselyä lisäksi ikävänä tai salaliitomaisena. Yhteisö ei siis välttämättä halua syystä taikka toisesta edes kysyttyä kertoa edustuskuluistaan julkisuuteen. Ks. Aamulehti 10.4.2012.

¹⁶³ Eivätkä nämä panostukset edustustapahtumiin näytä kuitenkaan erityisesti nostavan kuntayhtiöitä merkittävään kannattavuuteen.

¹⁶⁴ Ks. esim. Yle uutiset 12.9.2012. ja Savon-Sanomat 26.2.2014.

katsoa kuuluvan liikesalaisuuden piiriin, eivätkä kuntayhtiöissä tästäkään syystä halua täydellistä avoimuutta.¹⁶⁵

Ymmärrettävänä voidaan toki pitää sitä, jos kilpailullisilla markkinoilla toimiva osakeyhtiö ei halua julkisesti avata kaikkea liiketoimintaansa koskevia seikkoja, erityisesti jos ne yrityksen puolesta voidaan katsoa luokiteltavan liikesalaisuuksiksi. Liikesalaisuudet sisältävät sellaista informaatiota, joka liittyy yrityksen taloudellisiin tai teknisiin tietoihin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yrityksen organisaatiota tai suhteita ja sopimuksia koskeviin tiedot. Liikesalaisuuden piiriin kuluvat tiedot voivat koskea myös esimerkiksi yrityksen tuotantoa, markkinointia, hintapolitiikkaa tai hankintoja.¹⁶⁶ Miltä osin kuntayhtiöiltä voidaan siis vaatia avoimuutta ja läpinäkyvyyttä? Liiallinen läpinäkyvyys voisi vaikuttaa merkittävästi yrityksen asemaan markkinoilla. Jos kuntayhtiö joutuisi yksityisiin osakeyhtiöihin verrattuna paljastamaan enemmän liiketoimintaansa liittyviä tietoja, voisi tämä saattaa kuntayhtiöt eriarvoiseen asemaan.

Konserniavustukset

Toinen kiinnostava havainto tilinpäätöstietojen tarkastelussa tehtiin konserniavuksiin liittyvästä erosta kunta- ja yksityisomisteisten yhtiöiden kesken. Kuntayhtiöillä näyttää olevan tyypillistä käyttää konserniavustusta tulontasauskeinona, mutta yksityisillä yhtiöillä tällaista käytäntöä ei vaikuta olevan. Kun asiaa katsotaan vielä vertailuvuosilta 2009–2011, voidaan huomata, että tänä ajanjaksona yksityiset yhtiöt eivät ole saaneet lainkaan konserniavustusta, mutta joillakin kuntayhtiöillä konserniavustusten saaminen näyttää olevan säännönmukainen ja vuosittainen tapahtuma. Tuloksentasaukselle voidaan tässä tutkimuksessa löytää kaksi pääsyitä. Konserniavustusta saadaan: 1.) jotta voidaan tasata suunniteltu tappiollinen tulos, joka on seurausta konsernirakenteen aiheuttamasta järjestelystä tai 2.) jotta voitaisiin välttää suunnittelematon tappiollinen tulos.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti kunta- ja yksityisomisteisten yhtiöiden välistä eroa konserniavustuksissa selittäisi erilainen tapa järjestää konsernin sisäinen toiminta ja rakenne. Tappiollinen tulos olisi joidenkin yhtiöiden kohdalla siis suunniteltu, ja se ikään kuin oikaistaisiin toisen yhtiön voitollisella tuloksella. Toisessa vaihtoehdossa yhtiön

¹⁶⁵ Ks. esim. Yle Uutiset 23.6.2014. Esimerkiksi Turun kaupunginjohtaja Aleksis Randell on Ylen haastattelussa sanonut johtajasopimukseen liittyen, että kuntayhtiöiden sopimusten tiedot sisältävät liikesalaisuuden piiriin kuuluva tietoa, eikä niiden sisältöä ole tarkoituksenmukaista julkistaa.

¹⁶⁶ HE 114/1978, 14.

tulos olisi valitettavasti ja suunnittelematta jäänyt tappiolliseksi, ja tulosta paikattaisiin paremmin menestyneen yhtiön tuloksella. Se kumpi vaihtoehdoista vastaa todellisuutta kuntayhtiöiden kohdalla, edellyttäisi syvällisempää perehtymistä konsernien strategioihin, ja todennäköisesti jonkintasoista yhtiöiden hallinnossa olevien henkilöiden haastattelua. Se, onko konserniavustus strateginen toimenpide vai ikään kuin välttämättämyys, jotta yhtiön tulos saadaan positiiviseksi, ei näytä selviävän yhtiöiden toimintakertomuksistakaan.

Mikäli konserniavustuksissa ei ole kyse strategisesta ratkaisusta, herää kysymys siitä, miksi osa kuntayhtiöistä tekee vuosittain tappiollisen tuloksen. Yhden aineistossa olevan yhtiön kohdalla tappiollisen tuloksen konsernistrategian kuulumattomuuteen viittaisi ainakin se, että kunnan tarkastuslautakunta moittii raportissaan kyseisen yhtiön tappiollisuutta ja sitä, että sitä joudutaan paikkailemaan toisten yhtiöiden tuloksilla. Joidenkin kuntayhtiöiden kohdalla konserniavustusten tarkoitus lienee juuri tahattoman tappiollisen tuloksen korjaaminen. Tällaisen ilmiön yleisyyttä ei kuitenkaan ilman tarkempaa tutkimusta voida tässä tutkimuksessa varmuudella todeta.

Kannattavuus

Tilinpäätöstarkastelun perusteella kunta- ja yksityisomisteiset yhtiöt näyttivät pääsevän keskimäärin samanlaisiin kannattavuuslukemiin. Tätä tunnuslukua tulkitessa on syytä tutustua yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin ja katsoa, mitä siellä sanotaan yhtiöiden toiminnan tarkoituksesta. Osakeyhtiön lähtökohtainen tarkoitus on OYL 1:5 §:n mukaan tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Aineiston yritysten yhtiöjärjestyksistä selviää, että kaksi yksityistä on sellaisia, joiden toiminnan tarkoitus ei ole voiton tuottaminen ja lisäksi yksi kuntayhtiö toimii omakustannusperiaatteella. Suurin osa tarkastelussa mukana olevista yhtiöistä siis toimii OYL:n mukaisessa voitontuottamistarkoituksessa. Hieman yllättävää havainnossa lienee se, että kaikki yhtä lukuun ottamatta tarkastelussa mukana olevista kuntayhtiöistä toimii tarkoituksenaan tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Kunnan omistuksessa olevan osakeyhtiön voisi yksityistä useammin kuvitella toimivan omakustannusperiaatteella tai yleishyödyllisesti

kunnan toimintaperiaatteita mukailleen, mutta tässä tarkastelussa olevien yhtiöiden osalta näin ei näytä olevan.¹⁶⁷

Vakavaraisuus

Vertailuryhmien vakavaraisuudessa voitiin havaintojen perusteella todeta olevan huomattavaa eroa. Kuntayhtiöillä havaittiin olevan omaa pääomaa suhteessa vieraaseen pääomaan yleisten ohjeiden mukaan tyydyttävän alarajan tuntumassa. Lisäksi kuntayhtiöiden suhteellinen velkaantuneisuuden todettiin keskimäärin olevan tasolla, jota voidaan pitää huolestuttavana. Yksityisillä yhtiöillä vakavaraisuus näytti molempien tunnuslukujen osalta paremmalta. Kuntayhtiöiden suuri velkaantuneisuus herättää kysymyksen yhtiöiden ”hyvinvoinnista”, sillä suuri velkaantuneisuus ja pieni omavaraisuusaste kertovat epäterveestä pääomarakenteesta.¹⁶⁸ Huomattava velkaantuneisuus on yrityksen kannalta ongelmallista myös siinä mielessä, että tällainen yritys voi helposti kaatua yllättäviin likviditeettiongelmiin.¹⁶⁹

Usealla kuntayhtiöllä velkaantuneisuusaste on yli 200 prosenttia. Suuri velkaantuneisuusaste ei ole kuitenkaan estänyt joitakin velkaantuneimmista kuntayhtiöistä ehdottamasta osingonjakoa tarkasteluvuonna 2012.¹⁷⁰ Yhtiön varojen jakamisen tulee OYL:n 13:3 §:n mukaisesti perustua viimeksi vahvistettuun tilinpäätökseen. OYL:n 13:2 §:n mukaan varoja ei saa jakaa, jos jaosta päätettäessä tiedetään tai pitäisi tietää yhtiön olevan maksukyvytön tai jaon aiheuttavan maksukyvyttömyyden. Suuren velkaantuneisuusasteen ei ole siis osinkoa jakaneiden yhtiöiden hallitusten osalta katsottu aiheuttavan yhtiölle lähitulevaisuudessakaan maksukyvyttömyyttä. Yhden erittäin velkaantuneen kuntayhtiön toimintakertomuksessa maksukyky on jopa hallituksen puolesta todettu *hyväksi*, ja muiden kohdalla on muuten mainittu, että hallituksen näkemyksen mukaan osingonjako ei vaaranna yhtiön

¹⁶⁷ Mikäli siis oletetaan, että kuntayhtiöt todella ovat sisäistäneet, että niiden tulisi toimia voitontuottamistarkoituksessa, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin ole määrätty.

¹⁶⁸ Rajala 2012, 22.

¹⁶⁹ Rajala 2012, 23.

¹⁷⁰ Tilastokeskuksen yritysrekisterissä on osingonjaosta ainoastaan tieto ”ehdotettu osinko”, joka on hallituksen jaettavaksi ehdottaman osingon määrä. Aineiston yksityisissä yhtiöissä ei ole tarkasteluvuonna 2012 ehdotettu osingonjakoa yhdessäkään yhtiössä.

maksukykyä. Yhtiöiden hallitukset ovat siis jollakin tavalla todentaneet maksukykyisyyden säilymisen varojen jakamisen jälkeen.¹⁷¹

Suhteellinen velkaantuneisuus ei yksin kerro yhtiön maksukyvyistä. Niin sanotun maksukykytestin tarkempaa sisältöä ei ole OYL:ssä määritelty, mutta siihen vaikuttaa tilinpäätösanalyysistä johdettujen tunnuslukujen lisäksi myös kaikenlainen liiketoimintaan liittyvä muukin merkittävä tieto, minkä yhtiön johdolla voidaan katsoa olevan hallussaan. Sitä, millä tavoin kuntayhtiöt ovat varmistuneet yhtiön nykyisestä ja tulevasta maksukykyisyydestä ennen ehdotusta osingonjaosta, ei voi varsinaisesti nähdä mistään, ellei yhtiö ole tuonut tätä erikseen esimerkiksi toimintakertomuksessa osingonjakoehdotuksen yhteydessä. Yhtiön maksukykyä voidaan arvioida useilla eri mittareilla, taloudellisilla tunnusluvuilla, sekä näiden yhdistelmillä, joista liiketaloudellisesti tarkasteltuna tärkeimpinä voidaan pitää kannattavuutta ja vakavaraisuutta. Maksukykyä säännöksestä on tulkittavissa myös tulevaisuuteen suuntautuva ennustamista edellyttävä piirre, minkä vuoksi sen arvioinnissa voidaan katsoa tarvittavan analyttistä tulevaisuuteen suuntautuvaa arviointia yrityksen taloudellisesta tilasta.¹⁷²

Pääoman hallinta ja siihen liittyvä osingonjako voidaan nähdä taitolajina, jossa hallituksella on tärkeä rooli.¹⁷³ Kunnalle sen omistamilta yhtiöiltä saadut osingot voivat olla merkittävän tulonlähteen roolissa, joten sen on perusteltua osakkeenomistajan roolissa vaatia yhtiökokouksessa osinkoa jaettavaksi. Siitä, onko yhtiö tarpeeksi maksukykyinen tai jääkö se osingonjaon jälkeen tarpeeksi maksukykyiseksi, vastannee kuitenkin ensisijaisesti yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja.¹⁷⁴ Tässäkin kohtaa korostuu siis hallituksen liiketoimintaosaamisen tärkeys. Hallituksen ja toimitusjohtajan on pystyttävä hallussaan olevien tietojen perusteella arvioimaan yhtiön maksukykyä osingonjakohetkellä sekä sen jälkeen. Mikäli yhtiön hallituspaikat on jaettu ainoastaan

¹⁷¹ OYL ei velvoita yhtiön johtoa dokumentoimaan perustelujaan tai tekemiään laskelmia yhtiön maksukyvyistä tai esittämään niitä esimerkiksi tilinpäätöstietojen yhteydessä. Jokaisen yhtiön hallituksen kannattaneen kuitenkin tehdä ja säilyttää jonkinlainen dokumentaatio tekemästään maksukykytestistä, jolloin se voi tarvittaessa todistaa hoitaneensa velvollisuutensa maksukyvyyn varmistamisesta ennen varojenjakoa, mikäli yhtiö esimerkiksi myöhemmin ajautuisi maksukyvyttömyyteen.

¹⁷² Ruohonen 2012, 145.

¹⁷³ Niskakangas ym. 2011, 75.

¹⁷⁴ Ruohonen 2012, 201.

sellaisille henkilöille, joilla ei ole varsinaista liiketoimintaa koskevaa asiantuntemusta,¹⁷⁵ voi se yhtiön toiminnan jatkuvuuden kannalta olla kohtalosta.

Kasvu

Tarkastelujakson aikana kuntayhtiöillä näytti olevan ongelmia toiminnan kannattavuuden säilyttämisessä jalostusarvolla mitattuna toisin kuin yksityisillä yhtiöillä. Jalostusarvon määrään havaittiin olevan laskeva, vaikka henkilöstön määrä ja liikevaihto olivat kasvaneet tasaisesti. Lisäksi jalostusarvon havaittiin mukailevan yleisen taloustilanteen ja sähkön kulutuksen kehitystä. Kuten tarkastelussa todettiin, tarkastelujakson aikana yleisessä taloustilanteessa ja sähkönkulutuksessa voitiin nähdä heikentymistä, mikä mukailee suoraan kuntayhtiöiden jalostusarvon kehityskäyriä. Polttoaineiden hinnoissa oli taas havaittavissa nousua, mikä osaltaan selittäisi ostokulujen hinnan nousua. Yksityiset yhtiöt eivät vaikuttaneen reagoivan vastaaviin muutoksiin toimintaympäristössä samalla tavalla. Tämä voitaisiin tulkita siten, että kuntayhtiöillä olisi jonkinlaisia vaikeutta reagoida nopeasti ympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Tähän seikkaan vaikuttanee myös se, minkälaisia sopimuksia yritykset ovat laatineet sopimuskumppaneidensa kanssa. Yhden tarkastelussa mukana oleva yhtiön toimintakertomuksessa mainitaan yhtiön vastuusitoumuksina pitkäaikaiset sopimukset, joiden yhtiö epäilee aiheuttavan lähivuosina miljoonaluokan tappioita. Mikäli kuntayhtiöillä on enemmänkin pitkäaikaisia sopimuksia, jotka estävät esimerkiksi reagoimisen raaka-aineiden hinnannousuun, vaikuttaisi se todennäköisesti suoraan niiden jalostusarvoon. Jos yritys on esimerkiksi tehnyt ostovelvoitteen sisältävän sopimuksen polttoöljystä, ei se välttämättä polttoöllyn hinnan noustessa pysty siirtymään edullisempaan turpeeseen. Tällöin myös myyntiä koskevat sopimukset voivat aiheuttaa ongelmia hintojen noustessa, jos yritys on tehnyt esimerkiksi sopimuksia, jotka sisältävät myyntivelvoitteen tietynsuuruuisella hinnalla.

Sopimukset voivat siis olla yksi syy kuntayhtiöiden hitaaseen reagointiin. Pitkäaikaiset sopimukset, joihin sisältyy osto- tai myyntivelvoitteita, voivat aiheuttaa helposti kulujen kasvamista hintakehitysten vaihdella. Toisaalta yhtiöiden on myös perusteltua tehdä pitkäaikaisia sopimuksia turvatakseen toimintansa jatkuvuuden. Yhtiöiden

¹⁷⁵ Ks. esim. Niskakangas 2011, 15, jonka mukaan näin saatetaan tyypillisesti kuntayhtiöissä tehdä.

sopimuskäytännöistä ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista saada selvyttä, mutta tutkimuksen puitteissa voidaan kuitenkin todeta, että sopimukseen liittyvät velvoitteet voivat olla taustalla kuntayhtiöiden jalostusarvon laskussa ja ostokulujen suuressa nousussa.

Kuntiin niin kuin julkiseen sektoriin ylipäättään yhdistetään tyypillisesti byrokraattiset ja hitaat toimintatavat. Vaikka tällainen toiminta ei kuulosta ihanteelliselta, se lienee kunnallishallinnossa jossain määrin perusteltua, koska periaatteessa byrokratia luo lähtökohdat ennakoitavissa olevalle toiminnalle. Byrokratia näkyy kuntakonsernin rakenteissa toimeenpano- ja käskyvallan edellyttäminä ylimmän päättävän elimen kirjallisina päätöksinä, hierarkisuutena ja normeihin perustuvana viranomaistoimintana.¹⁷⁶ Vaikka toimintojen yhtiöittämisellä haetaan kunnissa usein tehokkuutta, ei ole itsestään selvää, että byrokraattiset ja raskaat piirteet häviävät toiminnoista yhtiöittämisen kautta.¹⁷⁷ Mikäli kuntayhtiöt ovat omaksuneet kuntaomistajansa byrokraattisia toimintatapoja, voi myös tämä näkyä hitaana reagointikykyinä yhtiön toiminnassa. Toisaalta myös väitetyn kuntayhtiöiden hallituksissa vallitsevan heikon liiketoimintaosaamisen voidaan katsoa selittävän reagoinnin puutetta liiketoimintaympäristön muutoksiin.

Toisaalta syy tuottavuuden kehityksen laskusuuntaisuuteen ei välttämättä ole kokonaan kuntayhtiöiden reagoinnin puutteessa. Osassa tarkastelussa olevien yhtiöiden toimintakertomuksissa puhutaan tavallista suuremmasta määrästä eläköitymisiä, jonka vuoksi on jouduttu palkkaamaan uutta henkilöstöä. Joillakin yhtiöillä saattaa samaan aikaan olla töissä sekä eläkkeelle lähdössä olevia sekä vasta palkattuja työntekijöitä, mikä voi näyttää henkilöstön määrän kasvulta, mikä on kuitenkin vain tilapäistä.¹⁷⁸ Kuten aiemmin todettiin yksityiset yhtiöt käyttävät huomattavasti kuntayhtiöitä enemmän yrityksen ulkopuolista työvoimaa. Tällöin niille ei aiheudu huolta eläköitymisiäkään. 2010-luvulle tultaessa suurten ikäluokkien eläköityminen on siinä määrin suurta, että se on nähty jopa ongelmana,¹⁷⁹ joten lienee mahdollista, että kuntayhtiöt ovat tarkastelujaksolla kohdanneet juuri tämän henkilöstöresursseihin liittyvän haasteen.

¹⁷⁶ Meklin & Martikainen 2003, 37–38.

¹⁷⁷ Jääskeläinen 1994, 104.

¹⁷⁸ Tämä pystytään päättelemään joidenkin yhtiöiden toimintakertomuksista. Muutamat yhtiöt kertovat henkilöstön tulevista eläköitymisistä ja uuden henkilöstön palkkaamisesta eläköitymisiä ennakoiden.

¹⁷⁹ Tilastokeskus 2012.

Meklin ja Martikainen ovat kuntakonsernin henkilöstöpolitiikkaa koskevassa tarkastelussaan havainneet, että kuntien konserniohjeissa voidaan ohjeistaa kuntaa ja sen tytäryhtiöitä tarvittaessa hyödyntämään toistensa henkilöstöjä. Kunta voi esimerkiksi saavuttaa säästöjä siirtämällä henkilöstöä sellaisiin kuntayhtiöihin, joissa henkilöstölle on tarvetta ja jättämällä avoimeksi jääneet virat täyttämättä.¹⁸⁰ Tällaisen henkilöstöjärjestelyn mahdollisuus on olemassa tässäkin tarkastelussa ja se selittäisi kuntayhtiöiden henkilöstön määrän kasvun. Kuntien voisi nyt hankalahkossa taloustilanteessaan kuvitellakin hyödyntävän mahdollisimman laajasti käytettävissä olevia mahdollisuuksia erilaisiin säästötoimenpiteisiin.¹⁸¹ Mikäli kunnilta olisi todellisuudessa siitynyt henkilöstöä kuntayhtiöille kunnan säästötoimenpiteiden vuoksi, herättäisi tällainen menettely joitakin kysymyksiä. Voitaisiin esimerkiksi pohtia, meneekö kunnan taloudellinen etu tässä kuntayhtiöiden edelle, tai onko kuntayhtiöissä todellista tarvetta sinne siirrettävälle henkilöstölle, mikäli kunnan taholta tällaisia henkilöstösiirtoja tehtäisiin.

Mikäli kunta julkishallinnon organisaationa on omistamiinsa osakeyhtiöihin näin välittömässä suhteessa henkilöstöresurssien osalta, lienee perusteltua pohtia, käytetäänkö samanlaista toimintapolitiikkaa muidenkin toimintojen osa-alueilla. Kunnallistalouden perusluonteeseen kuuluu, että se on tasapainotalous, jonka tulot koostuvat pääasiassa verotuloista, valtionosuuksista ja valtionavustuksista.¹⁸² Tällöin yleinen taloustilanne vaikuttaa suoraan kunnan talouteen esimerkiksi verotulojen vähenemisen seurauksena. Jos kunnalla on kuntakonsernisuhteen kautta kuntayhtiöihin joidenkin toimintojen osalta jonkinlaisia hyvin välittömiä suhteita kuten esitetystä henkilöstö-esimerkissä, lienee mahdollista että kuntaan vaikuttavat suhdannevaihtelut vaikuttavat tätä kautta myös kuntayhtiöihin. Tämä voisi selittää havainnon kuntayhtiöiden kehityksen mukailusta toimintaympäristön muutoksien kanssa.

Se, vaikuttaako kuntayhtiöiden kehitykseen 1.) pitkäaikaiset sopimukset, jotka estävät hintakehitykseen reagoinnin 2.) hidas reagointi kunnan byrokraattisesta organisointimallista vaikutteita saaneen rakenteen vuoksi 3.) liiketoimintaosaamisen

¹⁸⁰ Meklin & Martikainen 2003, 41.

¹⁸¹ Tässä tutkimuksessa saatavilla olevan aineiston perusteella kuntayhtiöiden kasvaneelle henkilöstömäärälle ei pystytä selvittämään todellisia syitä varmuudella. Käytettävissä on yhtiöiden toimintakertomukset, mutta kaikki yhtiöt eivät erityisemmin kerro toimintakertomuksessaan perusteluita sille, miksi ne ovat rekrytoineet tilikauden aikana uutta henkilöstöä.

¹⁸² Heuru ym. 2011, 330–335.

puute ja kykenemättömyys reagoida tehokkaalla tavalla 4.) kuntaorganisaation kohdistuvien kunnallistaloudellisten muutosten välillinen vaikutus kuntayhtiöön vai 5.) jokin muu asia, vaatisi tarkan analyysin yhtiöiden kaikkien kulujen muutoksista verrattuna toimintaympäristön muutoksiin. Joka tapauksessa havainto herättää kysymyksen siitä, onko osakeyhtiömuotoisen toiminnan nopeaa päätöksentekoa edistävät ominaisuudet pystytty hyödyntämään kuntayhtiöissä parhaalla mahdollisella tavalla, jos toimintaympäristön epäsuotuisten muutosten vaikutus on nähtävissä suoraan yhtiön kannattavuudessa.

3.3.2 Omistusrakenteen vaikutus kuntayhtiöiden menestymiseen

Omistusrakenteen vaikutusta yrityksen menestymiseen on tutkittu jonkin verran julkis- ja yksityisomisteisten yritysten välillä. Tutkimustuloksista on tehty havaintoja, joiden mukaan omistusrakenne ei niinkään vaikuta yhtiön tuottavuuteen, vaan tärkeämpi tuottavuuden edistäjä on kilpailun olemassaolo. Tutkimusten perusteella on myös havaittu, että kilpailutilanteen luominen tai jo pelkästään sen uhka pakottaa kunnalliset toimijat markkinoilla kustannustehokkuuteen.¹⁸³ Kilpailulain 4 a luku kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä ja kuntalain 2 a.1 §:n yhtiöittämisvelvollisuudesta ovat vieneet kuntien toimintaa juuri tällaista tasapuolista kilpailutilannetta kohti, missä kuntien on pakko kiinnittää huomiota tehokkuus- ja kannattavuusnäkökohtiin.

Koska kunnan omistussuhdetta voidaan kuvata hyvin sitoutuneeksi, voitaisiin kuntien ajatella toimivan sillä tavalla vastuullisesti, etteivät ne päästäisi omistamiaan yhtiöitään ajautumaan konkurssiin.¹⁸⁴ Kunnan toimintojen yhtiöittämisestä aiheutuvan konkurssin mahdollisuuden voidaankin ensisijaisesti katsoa toimivan tehokkuuteen ja kannattavuuteen ohjaavana tekijänä. On kuitenkin täysin mahdollista, että kunnan yhtiö ajautuu konkurssiin. Teoriassa kunnan on periaatteessa myös mahdollista ikään kuin yksityistää tappionsa omistamansa osakeyhtiön kautta konkurssilla¹⁸⁵. Tämä tietysti edellyttäisi, ettei kunta itse ole yhtiön velkojen takaajana. Tällaista toimintaa voidaan

¹⁸³ Jääskeläinen 1994, 68.

¹⁸⁴ Valkama 2004, 175.

¹⁸⁵ Valkama kertoo tutkimuksessaan tapauksesta, jossa Jyväskylän kaupunki antoi omistamansa osakeyhtiön ajautua konkurssiin, eikä kaupunki itse ollut velkojen takaajana. Valkama viittaa tapauksessa kaupungin tahtotilaan, johon liittyi halu olla pitämättä yhtiötä elinkelpoisena. Ks. Valkama 2004, 175.

kuitenkin lähtökohtaisesti pitää hyvin moitittavana, ja oletusarvoista lieneekin, ettei kunta lähtisi yhtiöittämään toimintojaan sen vuoksi, että voisi yksityistää tappionsa osakeyhtiömuotoisen toiminnan avulla.

Yhtä sitoutunutta omistajaa, jolla on hallussaan suuri määrä resursseja, voidaan teoriassa pitää hyvin ideaalisena omistusrakenteena. Yhden omistajan intressinä on todennäköisemmin saada yritys menestymään pitkällä aikavälillä, toisin kuin esimerkiksi pörssiosakkeita omistavan lyhyen tähtäimen voittoihin tähtäävän sijoittajan. Kuntayhtiöiden tilanteessa tämä ei kuitenkaan näytä toimivan parhaalla mahdollisella tavalla, kun otetaan huomioon tehdyt havainnot kannattavuuden ylläpidossa ilmenevistä haasteista, suuresta velkaantuneisuudesta ja mahdollisesta tehokkuusvajeesta.

Kuntayhtiön tapauksessa omistus ei kuitenkaan kohdistu suoraan yhdelle tai useammalle henkilölle tai esimerkiksi yritykselle, vaan julkishallinnon organisaatiolle, jonka hahmottaminen omistajana vaatii hieman abstraktimpaa ajattelutapaa, kuten luvussa 2.3 todettiin. Kunnan omistus ei varsinaisesti henkilöidy kehenkään. Kuntaorganisaation taustalta voidaan erottaa ryhmiä kuten päättäjät, kunnan työntekijät ja kuntalaiset, jotka usein edustavat useampaa sidosryhmää samaan aikaan. Esimerkiksi kuntalainen voi samaan aikaan edustaa sekä omistajaa että asiakasta. Aiheuttaako tämä omistajan hahmottamisen hankaluus sen, että kunnan on vaikea käyttää vahvaa ja tarkoituksenmukaista omistajaohjausta, joka olisi kuntayhtiöiden tukena ja taustalla asettamassa tarkoituksenmukaisia tavoitteita ja auttaisi yhtiöitä menestymään.

Kuntayhtiöön niin kuin mihin tahansa osakeyhtiöön vaikuttaa omistajan omistajapolitiikka, jonka lähtökohdat kunnan tilanteessa ovat kunnan kehittämistavoitteissa. Pajarinen ja Ylä-Anttila mainitsevat omistajuuden ja yritysten menestymisen välistä suhdetta käsittelevässä tutkimuksessaan, että yksi yrityksen omistusta määrittävä seikka on se, miten omistajat pystyvät valvomaan johtoa ja yrityksen toimintaa. Pajarisen ja Ylä-Anttilan mukaan keskittyneessä omistuksessa ei johdon ja omistajien intressien välillä periaatteessa ole eroja.¹⁸⁶ Pitääkö tämä paikkansa myös kuntayhtiöiden kohdalla? Haasteen asian selvittämiseksi tuo jälleen omistajan määrittämisen vaikeus ja sitä kautta omistajien intressien määrittelemisen vaikeus. Kun yhtiön omistaja on kunta, voi kuntaorganisaation sisältä olla haastavaa löytää yhtä selkeää kuntayhtiöitä koskevaa intressiä. Tällaista voitaisiin kuitenkin edellyttää, jotta

¹⁸⁶ Ks. Pajarinen & Ylä-Anttila 2006, 3.

yhtiö voisi toimia menestyksekkäästi. Kunnan intressissä on toki saada yhtiö menestymään, mutta ilman tarkempaa määrittelyä tarkoituksiperiaatteista ja tavoitteista toiminta lienee vaarassa jäädä vaille konkreettisia suuntaviivoja, ja sitä kautta koko toiminnan on mahdollisuus ajautua epämääräiseksi.

3.3.3 Kuntayhtiön johtamisongelmat ja niiden vaikutus yhtiön menestymiseen

Julkisissa organisaatioissa on yksityisistä poiketen strategisen ja operatiivisen johtamisen lisäksi eroteltavissa myös kaksi muuta johtamissuuntaa: poliittinen ja ammatillinen johtaminen. Perinteisesti johtamistapa kunnissa on jaettu kunnan toimielinten ja muiden yksiköiden välille siten, että toimielimiä johdetaan poliittisten ideologioiden ja yksiköitä ammatillisten periaatteiden mukaisesti. Käytännössä kuitenkin poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat sekoittuneet kunnan organisaatiossa toisiinsa.¹⁸⁷ Kuntakonserneissa voidaan nähdä sisäistä ristiriitaa johtamisperiaatteita koskien, sillä kunnanhallituksen rooli ja auktoriteetti vaihtelee kunnissa eri ohjeiden mukaan. Tulkinnanvaraiset ja epäselvät ohjeistukset voivat johtaa epämääräiseen johtamisotteeseen saaden aikaan kuntayhtiöissä valtatyhjiön, joka aiheuttaa ongelmia kuntayhtiöiden päätöksenteossa ja tavoitteiden asettelussa.¹⁸⁸

Tällaisen ristiriitaisen ohjaustavan voidaan katsoa aiheuttavan sekaannusta ja epävarmuutta ja edellyttävän organisaation sisäistä muutosta, jotta voidaan ylipäättään tavoitella menestyksekkästä toimintaa. Organisaatioiden uudistamistyö on yleisesti kuitenkin koettu haastavaksi prosessiksi. Todellisin muutos organisaatiossa on lähtökohtaisesti mahdollista vasta silloin, kun sen ulkopuolelta kohdistuu organisaatioon riittävä tulosaine tai esimerkiksi kilpailutilanteen syntymisestä aiheutunut selviytymispaine. Todelliseen uudistumiseen voidaan katsoa johtavan vain kokonaisvaltaiset toimintamallien ja asenteiden muutokset.¹⁸⁹ Tällaiset muutokset

¹⁸⁷ Anttiroiko ym. 2007, 71.

¹⁸⁸ Vesterinen 2006, 21-22. Huom. Konsernijohdon kokoonpanosta ei ole ollut säännöstä kuntalaissa vielä vuonna 2006, kun Vesterisen teos on julkaistu. Vesterinen viittaa ohjeiden ristiriitaisuudella kuntien konserniohjeisiin, joissa hänen mukaansa on ristiriitaisia ilmaisuja kunnanhallituksen asemasta kuntakonsernin johdossa. Joidenkin suurimpien kuntien konserniohjeita tarkasteltaessa on edelleen havaittavissa, että kunnanhallituksen asemasta puhutaan vaihtelevin ilmaisin. Esim. Tampereen kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunginhallitus *vastaa* yhdessä pormestarin, konsernihallinnon hallinto- ja henkilöstöryhmän, kaupunkikehitysryhmän ja talous- ja strategiaryhmien johtajien kanssa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 12.) Kuopion konserniohjeen mukaan kaupunginhallitus *johtaa* kaupunkikonsernia. (Kuopion kaupungin konserniohje 2012, 3.) Vaasan konserniohjeessä ilmoitetaan, että kaupunginhallitus *seuraa ja valvoo* konserniyhteisöjä (Vaasan kaupungin konserniohje 2001).

¹⁸⁹ Jääskeläinen 1994, 173.

lienevät tarpeellisia monen kunnan kohdalla niin kuntatasolla kuin kuntakonsernin tasolla, jotta voitaisiin odottaa muutoksia kuntayhtiöiden toiminnassa kohti selkeämpää ja tuloksellisempaa toimintaa.

Suomen Kuntaliiton mukaan kunnista on selkeästi löydettävissä kaksi selkeästi erilaista johtamisprofiilia: toinen ketterämpi, tehokkaaseen päätöksentekoon pyrkivä kunta, sekä toinen hitaampi, päätöksiä pitkään ja perusteellisesti kysyttelevä kunta. Se, millainen johtamisilmapiiri kunnassa on vallallaan, vaikuttaa koko kunnan tulevaisuuteen ja toimintaan.¹⁹⁰ Ketterän johtamisprofiilin voidaan luonnollisesti nähdä olevan eduksi kuntayhtiöiden toiminnalle, sillä tehokasta päätöksentekoa noudattava kunta todennäköisemmin pystyy jalkauttamaan tällaisen toimintaperiaatteen helpommin yhtiöihinsä. Lisäksi nopeasti reagoiva kunta kykenee paremmin ryhtymään toimenpiteisiin yhtiöissään mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin.

Kunnan hyvää johtamista voitaisiin edistää myös niin sanotun *kasvullisuuden* lisäämisellä. Tätä voitaisiin lähestyä esimerkiksi yritysmaailmasta tutulla hyvin yksinkertaisella tavalla pitää keskeisten päätöksenteköön liittyvien henkilöiden nimiä, kuvia, yhteystietoja ja esimerkiksi kuvausta aiemmasta kokemuksesta ja osaamisesta organisaation verkkosivuilla.¹⁹¹ Tällainen toiminta voitaisiin nähdä yhtä perustelluksi niin kunnissa kuin kuntayhtiöissäkin. Tämä voisi toimia myös ensiaskeleena kuntayhtiöiden kasvottomasta omistajaprofiilista¹⁹² irti pääsemiseen.

Kuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat voivat joutua kunnan päätöksenteossa tekemään hankaliakin strategisia valintoja kuten esimerkiksi henkilöstösaneerauksia koskien, jotka saattavat aiheuttaa päätöksentekijän joutumisen kovien ristipaineiden alle. Toisaalta pitäisi löytää paras käytettävissä oleva ratkaisu, mutta usein ollaan siten kompromissihakuisia, ettei haluttaisi suututtaa ketään.¹⁹³ Tämä on jossain määrin ymmärrettävää kunnan asioita koskevassa päätöksenteossa kuntapäättäjän kohdalla, joka haluaa pitää kuntalaiset tyytyväisinä ja säilyttää oman maineensa hyvänä päätöksentekijänä.

Kuntayhtiön tilanteessa asia on toisin. Strategisessa päätöksenteossa osakeyhtiössä lähtökohtaisesti ajatellaan ensisijaisesti omistajan etua, ja yhtiön päätöksenteko jää

¹⁹⁰ Suomen Kuntaliitto 2001, 10.

¹⁹¹ Suomen Kuntaliitto 2001, 34.

¹⁹² Ks. Vestreinen 2006, 18.

¹⁹³ Suomen Kuntaliitto 2001, 37.

lähtökohtaisesti yhtiön sisäiseen tietoon. Kun osakeyhtiössä tavoitellaan tehokkuuden ja kannattavuuden optimointia, ei yhtiön päätöksentekijöiden ole tarkoituksenmukaista erityisesti pohtia sitä, aiheutuuko jollekin sidosryhmälle päätöksestä mielipahaa. Toki yritysten yhteiskuntavastuu on nykyisin korostunut, jolloin ajatellaan yrityksen olevan osa yhteiskuntaa siinä mielessä, että se huomioi toiminnassaan ja päätöksenteossaan koko yhteiskunnan jäsenet.¹⁹⁴ Tästä huolimatta osakeyhtiön lähtökohtainen tarkoitus on kuitenkin OYL 1:5 §:n mukaisesti voiton tuottaminen omistajilleen, ja sitä kautta sen ensisijaiset intressit liittyvät tavalla tai toisella liiketoiminnan kannattavuuteen ja toimivuuteen.

Jos samat henkilöt ovat mukana sekä kuntapäätöksenteossa esimerkiksi valtuuston jäsenenä, että kuntayhtiöiden päätöksenteossa esimerkiksi yhtiöiden hallitusten jäsenenä, kykenevätkö he noudattamaan hyvin erilaisia päätöksentekoperiaatteita riippuen siitä, kummassa organisaatiossa he sillä hetkellä ovat täyttämässä tehtäväänsä? Osakeyhtiötä johdetaan lähtökohtaisesti tehokkuus- ja kannattavuusnäkökohdista, mutta kuntatasolla päätöksentekoa ei voida eikä ole mielekäästäkään lähteä tekemään samoilla periaatteilla. Taustalla kunnan johtamisperiaatteissa on myös kunnan toiminnan tarkoitus, joka Kuntal. 1.3 §:n mukaan on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.

Tämän lisäksi päätöksenteon kohteena olevat joko kunnallistaloudelliset tai yhtiötaloudelliset kysymykset poikkeavat toisistaan monessa suhteessa. Esimerkiksi kunnassa talousarvion sisällöllä ja tehtävällä on täysin erilainen merkitys kuin osakeyhtiössä. Kunnassa budjetti on poliittisen tahdonmuodostuksen allokoinnin väline, jossa menot ja tulot asetetaan yhtä suuriksi, kun yrityksessä taas lähtökohtaisesti pyritään mahdollisimman suureen tulokseen, ja talousarviota voidaan näin ollen käyttää motivoinnin välineenä. Kunnan virastojen ja liikelaitosten talousarviot ja tiedot niiden toteutumisesta ovat lisäksi julkisia, jolloin esimerkiksi kilpailijat voivat seurata niiden tuloksenteokyvyn kehitystä.¹⁹⁵ Onko kuntapäättäjillä ymmärrys ja taito käsitellä talousasioita eri tavoin riippuen siitä, tehdäänkö päätöksiä kunnassa vai kuntayhtiössä?

¹⁹⁴ Aihetta on tutkinut mm. Heikki Toiviainen tutkimuksessaan *Yrityksen yhteiskuntavastuu ja corporate governance*. Helsinki 2004.

¹⁹⁵ Valkama 2004, 111–112.

Kuntien toimintojen ja yksiköiden johtamisessa kuntakonserni on suhteellinen uusi käsite.¹⁹⁶ Huhtikuussa 2007 tuli voimaan kunnan konsernijohtoa koskeva säännös Kuntal 25a §, jonka ensimmäisen momentin mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Kuntal 25a.2 §:n mukaan konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Roolien takempaa määrittelyä kunnan johdossa ei lainkohdassa mainittujen elimien tai henkilöiden välillä ratkaisevasti eritellä, joten se jäänee aina kunnan itsensä päätettäväksi. Pääasiassa kuntien konserniohjeissa määrätään kunnan sisäisten toimielimien rooleista kunnan johdossa, mutta kuten edellä havaittiin, ne voivat olla tulkinnanvaraisia.

Kuntakonsernien tytäryhteisöjen ohjaukskeinot poikkeavat kunnan omassa ohjauksessa käytetyistä ohjaukskeinoista, sillä kunnanvaltuusto tai -hallitus eivät voi kuntayhtiön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Kunnan omistajaohjaus kuntayhtiössä on periaatteessa kunnan edustajien päätösvallan käyttöä lähinnä yhtiökokouksessa. Kunnan konserniohje velvoittaa kuitenkin kuntayhtiön johtoa, mikäli sen suositukset eivät ole OYL:n tai yhtiöjärjestyksen vastaisia.¹⁹⁷

Ihanteellisena kuntayhtiöiden johtamista ajatellen voitaisiin pitää tilannetta, jossa poliittiset intressit olisi selkeästi jätetty pois yhtiön sisäisestä päätöksenteosta, ellei niistä erikseen olisi määrätty yhtiöjärjestyksessä.¹⁹⁸ Tavoiteltavaksi voitaisiin nähdä sellainen hallitus, johon jäsenet on valittu asiantuntijuuden ja osaamisen perusteella, eikä niinkään poliittisin perustein. Kunnan tulisi lisäksi omistajana tarvittaessa kyetä reagoimaan nopeasti, mikäli kuntayhtiön hallitus näyttäisi olevan kykenemätön hoitamaan yhtiön asioita odotetulla tavalla. Kunnan olisi täten myös toivottavaa noudattaa selkeää omistajapolitiikkaa, jonka se pystyisi esittämään mahdollisimman yksiselitteisesti omistamilleen yhtiöilleen kuin myös sidosryhmilleen.

¹⁹⁶ Vesterinen 2006, 21.

¹⁹⁷ HE 263/2006 vp, 5–6.

¹⁹⁸ Yhtiöjärjestyksessä voitaisiin määrätä esimerkiksi, että yhtiön toiminnan tarkoituksena on työttömyyden vähentäminen, mikä toisi yhtiön johtamiseen poliittisen intressin.

4. Kuntayhtiöiden toiminnan selkeyttäminen erityissääntelyn tai muun ohjeistuksen avulla

4.1 Kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn mahdollisuus

Tässä tutkimuksessa on kuntayhtiöiden menestymisen ja kannattavuuden tarkastelun ja kilpailuneutraliteetin täyttymisen avulla lähestytty kysymystä siitä, tulisiko kuntayhtiötä varten olla omaa erityissääntelyä sen sijaan, että kuntayhtiöt toimivat julkis- ja yksityisoikeudellisen sääntelyn välimaastossa. Marraskuussa 2014 tehdyssä hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi on kiinnitetty huomiota myös kilpailuneutraliteetin toteutumiseen, mutta mitään varsinaisesti uutta esimerkiksi yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyen ei ole esitetty, kuin mitä nyt kuntalaissa jo yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään. Yhtiöittämiskehityksen katsotaan hallituksen esityksessä vaativan tulevaisuudessa kuitenkin vahvempaa toiminnan koordinointia ja yhteensovittamista palvelujen järjestämisen ja rahoituksen turvaamisen kannalta.¹⁹⁹

Kuten edellä on todettu, kuntayhtiöiden menestymisessä voidaan nähdä joitakin sellaisia piirteitä, jotka osoittavat, että niiden taloudelliseen tila ja toiminta eivät välttämättä ole parhaalla mahdollisella tasolla. Kilpailuneutraliteettiin eli julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksien tasapuolisuuteen ei suoraan näytä vaikuttavan mikään tilinpäätöstarkastelussa tehty havainto. Tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin tehdä havaintoja, jotka viittaavat tietynlaisiin eroihin, joiden kilpailuneutraliteettivaikutusta voidaan pohtia. Tällainen on esimerkiksi kuntayhtiöiden suuri velkaantuneisuus, joka herättää kysymyksen siitä, voivatko kuntayhtiöt velkaantua enemmän ja huolettomammin, koska niiden omistajana on suuri kuntaorganisaatio. Toimintaedellytyksien tasapuolisuuteen viitaten voidaan pohtia myös sitä, ovatko kuntayhtiöiden toimintaedellytykset samat kuin yksityisten yhtiöiden, jos kuntayhtiöiden omistajana toimiva kuntaorganisaatio vaikuttaa toiminnallaan siihen, että yhtiöistä jää uupumaan liiketoimintaosaaminen, joka saattaa viedä yhtiöiltä mahdollisuuden pärjätä markkinoilla. Tämä on kuitenkin omistajan itse aiheuttama tilanne, joka luo kuntayhtiöille huonomman aseman markkinoilla oleviin yksityisiin toimijoihin

¹⁹⁹ Ks. HE 268/2014 vp, 66.

verrattuna. Edellytykset valita yhtiöön osaava ja asiantunteva hallitus on kuitenkin yhtä lailla kunnalla kuin yksityisellä omistajallakin.

Sekä kuntayhtiöillä että muillakin tahoilla vaikuttaa olevan epävarmuutta siitä, mitä kuntayhtiöiltä odotetaan. Joiltakin tahoilta kuntayhtiöiltä odotetaan esimerkiksi erityistä avoimuutta ja yhtiön asioiden julkiseksi tuomista.²⁰⁰ Kuntayhtiöiden hallinnossa vaikuttavat mahdollisesti myös poliittiset intressit, jolloin niiden toiminnan tarkoitukseen ja tavoitteisiin voi sekoittua ideologisia tavoitteita.²⁰¹ OYL 1:5 §:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jos yhtiöjärjestyksessä ei toisin määrätä. Kuten tässä tutkimuksessa aiemmin havaittiin, tarkastelussa mukana oleville kuntayhtiöille ei yhtä yhtiötä lukuunottamatta ollut yhtiöjärjestyksessä asetettu muita tarkoituksia. Voiko kuntayhtiön sisällä tästä huolimatta kuitenkin olla keskenään ristiriitaisia ajatuksia siitä, millaisia tavoitteita yhtiöllä on? Jos yhtiön hallitus on valittu poliittisin perustein, onko mahdollista, että hallituksen keskuudessa vallitsee samoja tavoiteperiaatteita kuin esimerkiksi kunnanhallituksessa tai -valtuustossa? Juridisesti ajateltuna tällaiset tavoiteperiaatteet eivät kuitenkaan ole päteviä, jos niitä ei ole mainittu yhtiön yhtiöjärjestyksessä. Mikäli kuntayhtiön johto toimii joidenkin ideologisten periaatteiden mukaan, voi tämä myös olla ristiriitaista kunnan odotuksiin nähden.

Pitäisikö siis olla olemassa sääntelyä, joka selkeyttäisi kuntayhtiöiden toiminnan tarkoitusta? Kysymyksen voi asettaa toisin päinkin: tulisiko kuntayhtiöille säätää lailla jokin muu tarkoitus kuin OYL 1:5 §:ssä säädetty? Muunkin tarkoituksen määrittämiseen kuntayhtiöillä on tämänhetkisen lainsäädännön perusteella täysi mahdollisuus. Toiminnan muusta tarkoituksesta voidaan säätää yhtiöjärjestyksessä. Mikäli lakiin lisättäisiin erillinen kuntayhtiöitä koskeva säännös, joka esimerkiksi määräisi, että kuntayhtiöt eivät saa toimia voitontuottamistarkoituksessa, vaikuttaisi tämä muun muassa yhtiön hinnoittelukäytäntöön. Tällöin kuntayhtiöiden tulisi käytännössä hinnoitella tuotteensa ja palvelunsa omakustannushintaan, mikä toisi niille selkeän kilpailuedun markkinoilla. Tällaista sääntelyä ei varsinaisesti voisi pitää kilpailuneutraliteettia edistävänä.

²⁰⁰ Ks. esim. Yle uutiset 23.6.2014

²⁰¹ Talouselämä 13.5.2014

Kunnissa kilpailuneutraliteetin heikentymiseen voidaan nähdä vaikuttettavan jossain määrin sisäsyntyisesti, millä tarkoitetaan kunnallispoliittista päätöksentekoa kuntayhtiöissä.²⁰² Kuntayhtiöt voisivat siis mahdollisesti olla yksityisiin yhtiöihin nähden epäsuotuisammassa asemassa, koska ne joutuvat kilpailemaan muiden yhtiöiden kanssa markkinaehtoisesti toimivilla markkinoilla, mutta lisäksi niiden toimintaa ohjaa yhtiön sisältäpäin tuleva poliittinen päätöksenteko. Ne siis ovat markkinoilla asemassa, jossa ne joutuvat noudattamaan kysynnän ja tarjonnan lakien ja muiden normien lisäksi myös poliittisin perustein tapahtuvaa ohjausta. Tällaiset olosuhteet on kuitenkin luotu kuntayhtiöissä sisäsyntyisesti, eikä niillä ole oikeusjärjestyksestä lähtöisin olevaa perustaa.

Lahden kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta on Ylen haastattelussa todennut, että kuntayhtiöiden julkinen omistus tarkoittaa sitä, että ne ovat toiminnastaan suuremmin vastuussa kansalaisille kuin yksityiset yhtiöt. Myllyvirran mukaan kuntayhtiöiden toimitusjohtajien tulisi hyväksyä se, että kunnan omistaman yhtiön johdossa tulee kestää enemmän julkisuutta kuin yksityisen osakeyhtiön johdossa, ja esimerkiksi kuntayhtiön johdon palkkatietojen tulisi olla julkisia.²⁰³ Oikeudellisista lähtökohdista tällaiselle vaatimukselle palkkatietojen julkisuudesta ei löydy perusteita, ja Kuntaliiton suosituksenkin mukaan kuntayhtiön hallituksen jäsenille sekä toimitusjohtajalle ja toimitusjohtajan sijaiselle tilikauden aikana maksetuista palkoista ja palkkioista sekä luontaiseduista on ilmoitettava vain *yhteismäärä* yhtiön tilinpäätöksessä.²⁰⁴

Osa kuntayhtiöiden kohtaamista eriarvoisuutta yksityisiin yhtiöihin nähden aiheuttavista vaatimuksista näyttää siis olevan ikään kuin ulkoista tai sisäistä painetta ilman oikeudellista perustaa. Juridisista lähtökohdista tarkasteltuna kuntayhtiön ei tarvitse tämänhetkisen lainsäädännön perusteella noudattaa mitään muuta tavoiteperiaatetta OYL:n asettamien lisäksi. Kuntayhtiöllä ei siis ole syytä toimia yksityisiä yhtiöitä yleishyödyllisemmin, avoimemmin tai julkisemmin, jollei yhtiö katso niille jotakin liiketoiminnallista perustetta. Voidaanko tätä vallitsevaa oikeustilaa kuitenkaan pitää ideaalisena tämänhetkisessä toimintaympäristössä? Tulisiko kuntayhtiöitä varten kenties olla olemassa sellaista erityissääntelyä, joissa kuntayhtiöille määrätään erityisiä velvollisuuksia esimerkiksi liiketoimintojen julkisuudesta, koska ne ovat julkishallintoon

²⁰² Valkama 2004, 306.

²⁰³ Yle uutiset 23.6.2014.

²⁰⁴ Kuntaliitto 2009, 38.

kuuluvan organisaation omistuksessa? Tällainenhan ei ainakaan edistäisi kilpailuneutraliteettia, jota nykyinen lainsäädäntö edellyttää, vaan asettaisi kuntayhtiön erilaiseen asemaan suhteessa kilpailijoihin.

Kunnan ja kuntayhtiön välisessä suhteessa vaikuttaa sekä kunta- että osakeyhtiölaki. Tähän päällekkäisyyteen voidaan nähdä kiteytyvän kysymys erityislainsäädännön tarpeesta. Julkisen ja yksityisen tahon tasavertaisiin kilpailuedellytyksiin on alun perin reagoitu lainsäädännöllä tai tuomioistuinratkaisulla²⁰⁵ siksi, koska julkisilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä on katsottu olevan erilaisia kilpailuetuja. Huomiota on kiinnitetty erityisesti kuntien ja valtion omistamiin liikelaitoksiin.²⁰⁶ Tavoiteltua neutraalia kilpailutilannetta voidaan kuvailla sellaiseksi, jossa yhtäkään markkinatoimijaa ei syrjitä tai suosita eikä kenelläkään ole ylimääräisiä velvoitteita toisiin verrattuna.²⁰⁷ Missä määrin viime aikoina lainsäädäntöön tehdyillä muutoksilla²⁰⁸ on saavutettu tätä tavoitetta?

Aiemmin kunnallisella palveluntuotannolla saattoi olla syrjäyttävä vaikutus yksityisiä yrityksiä kohtaan. Kilpailuneutraliteettia tavoittelevien lakimuutosten lähtökohtana on ollut pyrkiä poistamaan tätä epäkohtaa. Voidaanko tehtyjen lakimuutosten vaikutukset nähdä kuitenkin siten, että kunnallinen liiketoiminta on joutunut yksityistä hankalampaan asemaan? Edellä tehdyn tarkastelun ja tutkimustyön perusteella kuntayhtiöillä vaikuttaisi olevan haasteita usean asian suhteen: yhtiöiden johtamisessa, tavoitteiden määrittelyssä, vakavaraisuuden ja kannattavuuskehityksen hallinnassa ja lisäksi yhtiöiden johdossa saattaa olla huolestuttavaa liiketoimintaosaamattomuutta ja ymmärtämättömyyttä yhtiön johdon vastuista. Kuntayhtiöihin vaikuttaa siis kumuloituvan huomattava määrä erilaisia ongelmia.

Kuntayhtiöiden ongelmat tuskin kuitenkaan suoraan kumpuavat kilpailuneutraliteettivaatimuksista, vaan kuntayhtiöiden ongelmavyyhdit lienevät nousseen esiin kunnallisten toimintojen yhtiöittämisvaatimusten myötä. Poliittisten ja liiketoiminnallisten intressien ristikkäisyys kuntayhtiöissä tuskin on millään tavalla uusi asia. Kunnan omistamia osakeyhtiöitä on ollut jo vuosikymmenien ajan, mutta nykyisin

²⁰⁵ Esim. KuntaL:n 2 a.1 § ja Euroopan unionin komission päätös C 7/2006, valtioneuvosto – Suomi.

²⁰⁶ Kilpailuvirasto 2011, 151.

²⁰⁷ Kilpailuvirasto 2011, 152.

²⁰⁸ KilpL 4 a luku (9.8.2013/595) ja KuntaL 2 a § (23.8.2013/626).

kaikki kunnallinen liiketoiminta kilpailullisilla markkinoilla tulee yhtiöittää. Jotkut tahot näkevät yhtiöittämisen ongelmana, ja yhtiöittämiä vastaan on joiltakin tahoilta noussut jopa poikkeuksellisen suurta vastustusta. Esimerkiksi syyskuussa 2014 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL vastusti laajasti Helsingin alueella vaikuttaneella työnseisauksella Helsingin kaupungin liikelaitos Palmian yhtiöittämistä.²⁰⁹ JHL:n puheenjohtajan Jarkko Elorannan mukaan yhtiöittäminen ei olisi taloudellisesti tai toiminnallisesti järkevää ja sen lisäksi, että se lisäisi byrokratiaa ja kustannuksia, se myös heikentäisi työntekijöiden työehtoja. Eloranta paheksui myös yhtiöittämisselvitykseen käytettyjä suuria konsulttipalkkioita.²¹⁰

Eloranta viittaa JHL:n tiedotteessa siihen, ettei yhtiöittämisellä ole taloudellisia tai toiminnallisia perusteita. Yhtiöittämisen taustalla on kuitenkin ilmeinen oikeudellinen peruste, mikä lienee ehdottomasti ensisijainen kahteen edellä mainittuun verrattuna. Tämän vuoksi Elorannan lausuntoa voidaankin pitää erikoisena. Kunnallisia liiketoimintoja koskevat yhtiöittämisvaatimukset lähtevät oikeudellisista lähtökohdista ja niillä tavoitellaan tasapuolista kohtelua ja kilpailuvääristymien poistumista, jolloin yksittäisen organisaation taloudellisilla ja toiminnallisilla hyödyillä ei liene vaikutusta siihen, lähdetäänkö sen toimintoja yhtiöittämään.

Kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn mahdollisuutta on myös pohtinut Valkama kilpailuneutraliteettia koskevassa tutkimuksessaan. Valkaman mukaan joissakin maissa osakeyhtiölaissa on olemassa erityissäännökset pelkästään julkisessa omistuksessa oleville yhtiöille.²¹¹ Sitä, pitäisikö Suomenkin lainsäädännössä olla erillisiä säännöksiä kuntayhtiöitä koskien, kannattanee lähteä pohtimaan niistä lähtökohdista, mitä tällaisella lainsäädännöllä haluttaisiin saavuttaa. Pääpaino tällaisessa pohdinnassa liittyyneen kuntakonserni sisäisten suhteiden ja kuntayhtiöiden tavoitteiden selkiyttämisen tarpeeseen. Kuntayhtiöihin kohdistuvat ristiriitaiset käsitykset ja odotukset kuntakonsernissa ja sekä poliittisten ja liiketaloudellisten päätösten että johtamiskäytäntöjen sekoittuminen antavat lähtökohdat epämääräiselle toiminnalle.

²⁰⁹ Ks. Kauppalehti 23.9.2014.

²¹⁰ JHL:n tiedote 4.5.2014.

²¹¹ Valkama 2004, 175. Valkama ei eritele, minkä maan lainsäädännöstä tai minkälaisista säännöksistä on kyse.

4.2 Omistajaohjauksen merkitys kuntayhtiöiden toiminnassa

Kuntayhtiöiden mahdollisia lähtökohtia epämääräiselle toiminnalle voidaan lähestyä konkreettisella ja ajankohtaisella esimerkillä Vantaan kaupungin osakeyhtiöistä. Syksyllä 2014 Vantaalla tehdyssä sisäisessä tarkastuksessa ilmeni kuntayhtiöiden kohdalla epäselvyyksiä, jotka ovat johtaneet muun muassa yhtiöiden koko hallitusten vaihtamiseen.²¹² Sisäisessä tarkastuksessa on ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka ovat antaneet aiheita epäillä kuntayhtiöissä tapahtuneen perusteettomia tulonsiirtoja, yksityisen liiketoiminnan tukemista, epäselvää laskuttamista ja kilpailuttamisen laiminlyöntejä.²¹³ Vantaan kaupunki on tehnyt tammikuussa päätöksen tutkintapyynnön jättämisestä asiasta poliisille.²¹⁴ Vantaan kaupunginhallituksen puheenjohtajalta Tapani Mäkiseltä on Yle Uutisten haastattelussa kysytty asian johdosta, johtaako hänen mielestään kuntayhtiöiden hallinnossa oleminen kuntapäätäjien kontrollin karkaamiseen käsistä. Mäkisen mukaan tältä saattaa vaikuttaa, vaikka se ei hänen mielestään pidäkään paikkaansa. Hänen mukaansa kaikki kuntayhtiössä on hallittavissa, jos omistajaohjaus viedään riittävälle tasolle.²¹⁵

Mäkisen kommentti vaikuttaisi viittaavan siihen, että kyseisten kuntayhtiöiden kohdalla omistajaohjaus ei välttämättä olisi ”riittävällä tasolla”, mikä olisi saattanut aiheuttaa epäilyllä kontrollin käsistäkarkaamisen. Omistajaohjaus voidaan määritellä ohjaukseksi, jonka yhtiön omistaja kohdistaa yhtiön johtoon saavuttaakseen yritykseen kohdistamia tavoitteita.²¹⁶ Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan kuntakonsernin omistajaohjaus kuuluu kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle, sekä mahdollisesti muille johtosäännössä määrätyille viranomaisille.²¹⁷ Tämän perusteella voitaisiin päätellä, että Vantaan kaupungin kohdalla kaupunginhallitus ja -johtaja eivät olisi pystyneet onnistuneesti viemään kunnan omistajaohjauksen periaatteita käytäntöön kaikkien yhtiöiden toimintaan. Toki tällaisessa tilanteessa, mikäli näiden kolmen Vantaan kaupungin kuntayhtiön kohdalla esitetyt väitteet todettaisiin paikansa pitäviksi, olisi kyseessä paljon omistajaohjauksen puuttumista vakavammat asiat, kuten mahdollisesti esimerkiksi OYL 1:8 §:n johdon huolellisuusvelvoitteen rikkominen.

²¹² Yle uutiset 29.1.2015

²¹³ HS 29.1.2015

²¹⁴ Vantaan kaupunki, 26.1.2015. Vantaan kaupungin kotisivujen mukaan epäselvyyksiä on ilmennyt Kiinteistö Oy Kehäsuoran, Kiinteistö Oy Itäkehän ja Kiinteistö Oy Kehäportin hallinnossa ja kirjanpidossa.

²¹⁵ Yle uutiset 29.1.2015

²¹⁶ HE 268/2014 vp, 71.

²¹⁷ Kuntaliitto 2009, 4.

Vantaan kaupungin konsernistrategian mukaan sen omistajapolitiikan perusteena on laadukkaiden ja edullisten palvelujen tuottamisedellytysten luominen *tai* riittävän tuoton saaminen pääomasijoitukselleen.²¹⁸ Lisäksi ohjeen mukaan halutaan varmistaa, että kaupunginvaltuuston asettamat tavoitteet ja voimavarojen tehokas käyttö toteutuu tytäryhteisöjen toiminnassa.²¹⁹ Muita varsinaisesti omistajapolitiikasta kertovia seikkoja konsernistrategiasta ei nouse esiin, eikä muuta asiasta mainita erikseen Vantaan kaupungin verkkosivuillakaan. Näitä konsernistrategian omistajapolitiikan lähtökohdiksi mainittuja seikkoja ei voine pitää erityisen selkeyttävinä tai täsmällisinä, vaan sitä vastoin hyvin yleispätevinä, vaikka sinänsä niitä voitaneenkin pitää kyllä perusteltuina *lähtökohtina* omistajapolitiikalle. Huomion kiinnittää omistajapolitiikassa perusteista puhutteassa *tai*-sana, joka viittaisi siihen, että omistajapolitiikka voi konsernin sisällä perustua eri asioille. Voi tietysti olla niin, että kaupunki on suoraan kuntayhtiöille valottanut omistajapolitiikkaansa ja sitä, mihin suuntaan haluaa yhtiöiden toimintaa viedä. Yhtä hyvin on kuitenkin mahdollista, että itse asiassa sen enempää kunnan toimielimillä kuin sen yhtiöilläkään ei ole selkeää käsitystä siitä, millaisille konkreettisille kunnan asettamille toimintaperiaatteille ja tavoitteille kuntakonsernin yhtiöiden toiminta perustuu.

Vantaan kaupungin konsernistrategiaa voitaisiin yksinkertaisillakin toimenpiteillä kehittää sellaiseen suuntaan, että konsernin toimintaperiaatteet tulisivat esiin konkretisoituina. Muun muassa toiminnan perustana olevat toiminta- ja johtamisperiaatteet, tavoitteet, arvot ja strategia olisi varmasti omistajapolitiikkaan liittyvinä seikkoina hyvä selventää niin kunnalle itselleen kuin kunnan omistuksessa oleville yhtiöillekin. Julkishallinnon organisaatioista valtio on järjestänyt yhtiöidensä omistajaohjauksen siten, että se on nimittänyt omistajaohjaukselle oman ministerin. Tulisiko kunnillakin olla erikseen oma kuntaviranomainen, jonka ensisijainen tehtävä olisi keskittyä kunnan tytäryhtiöiden ja myös osakkuusyhtiöiden omistajaohjaukseen? Tällaisella ratkaisulla voitaisiin mahdollisesti saada omistajaohjaus kunnissa paremmin haltuun.

KuntaL:n 25 a §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja *muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset*. Olisiko

²¹⁸ Vantaan kaupungin konsernistrategia 2012, 7. Vantaan kaupungilta ei löydy varsinaista *konserniohjeeksi* nimettyä asiakirjaa.

²¹⁹ Vantaan kaupungin konsernistrategia 2012, 22.

kunnan johtosäännössä syytä määrätä kuntakonsernin johtoon KuntaL:n 25 a §:n muuna viranomaisena omistajaohjausviranomainen? Valtiolla omistajapolitiikkaa valmistelee ja toimeenpanee omistajaohjausosasto omistajaohjausministerin johdolla.²²⁰ Tulisiko tällaista keskitettyä ohjausta, missä omistajaohjaus on kohdennettu tietyille taholle tai tiettyyn virkaan, soveltaa myös kunnissa? Se voisi ainakin selkeyttää ja viedä kuntien omistajaohjausta kohti konkreettisempaa ja järjestelmällisempää kokonaisuutta, ja helpottaisi myös omistajaohjauksen toteuttamista.

Parhaillaan meneillään olevaa kuntalakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on muun muassa haluttu tehostaa kuntakonsernien toimintaa vaikuttamalla kuntien omistajaohjaukseen.²²¹ Hallituksen esityksessä on ehdotettu omistajaohjausta selkeyttäviä lainkohtia tuotavaksi kuntalakiin ja muun muassa eritelty seitsemän eri kohtaa, joiden tulisi ainakin sisältyä kunnan konserniohjeeseen omistajaohjauksen välineenä.²²² Nykyisessä kuntalaissa ei ole laisinkaan mainintaa omistajaohjauksesta, joten tätä uudistusta voidaan pitää tarpeellisena, erityisesti kun edellä on havaittu omistajaohjauksen puuttumiseen viittaavia seikkoja. Kuntakonsernien omistajaohjauksen puutteeseen on voinut osaltaan vaikuttaa se, että sitä koskien ei ole ollut varsinaista oikeudellista sääntelyä, vaan ohjeistus omistajaohjauksesta on tullut suositusluonteisena lähinnä Kuntaliitolta.

Valtuuston ja kunnanhallituksen määräykset kuntayhtiölle eivät ole oikeudellisesti sitovia, sillä niillä ei ole lainsäädännöllistä perustaa. Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksellä voidaan kuitenkin määrätä laajastikin yhtiön asioista ja ohjata sitä kautta yhtiön toimintaa, mitä mahdollisuutta kuntayhtiöissä ei välttämättä ole osattu hyödyntää. Osakassopimuksia kunnat ovat alkaneet hiljalleen jonkin verran hyödyntää osakkuusyhtiöissään,²²³ mitä voidaan pitää edistyksellisenä kehityssuuntana kuntien omistajaohjausta ajatellen.

Välineitä menestyksekkääseen kuntayhtiön johtamiseen on siis jo nykyisen lainsäädännön puitteissa olemassa, mutta näyttää siltä, että niitä ei välttämättä osata hyödyntää. Kysymykseen siitä, pitäisikö kuntayhtiöitä koskien olla erityissääntelyä,

²²⁰ Ks. Valtioneuvoston kanslia.

²²¹ HE 268/2014 vp, 120.

²²² HE 268/2014 vp, 267: 46 §–48 §.

²²³ HE 268/2014 vp, 72.

voitaisiinkin vastata siten, että se ei ainakaan näytä olevan välttämättömän tarpeellista, koska kaikki ainekset tasapuolisille toimintaedellytyksille ja kuntayhtiöiden selkeälle ja menestykselliselle toiminnalle on jo olemassa – erityisesti mikäli marraskuussa 2014 tehty hallituksen esitys uudeksi kuntalaiksi tulee voimaan.

Kuntayhtiöiden toiminnan valvonnan tarvetta voidaan sen sijaan pohtia erikseen. Kuten edellä esitetystä Vantaan kaupunkia koskeneesta esimerkistä huomattiin, viitteitä epämääräisestä toiminnasta tuli ilmi sisäisessä tarkastuksessa havaittujen tietojen perusteella. Olisiko siis syytä kohdistaa kuntayhtiöihin jonkinlaista säänneltyä valvontaa? Kuntalaisten mielestä erityinen valvonta voisi olla perusteltuakin. Tällainen toisaalta ei edistäisi yhtiöiden tasapuolista kohtelua omistuspohjasta riippumatta. Ensisijainen vastuu valvonnasta lieneekin omistajalla, eli kuntayhtiön tapauksessa kunnalla. Kunnan itsensä järjestämät sisäiset tarkastukset lienevätkin tehokkain keino huolehtia siitä, ettei kuntayhtiöihin eksy epämääräistä toimintaa.

Kuntayhtiöiden ongelma näyttää kiteytyvän omistajaohjauksen puutteen lisäksi jämähtäneisiin toimintatapoihin ja toimintakulttuuriin, joka perustuu kunnallispoliittisen kontrollin läsnäoloon²²⁴ ja mahdollisesti myös kunnan byrokraattisista rakenteista periytyneisiin tahmeisiin prosesseihin. Toimintakulttuurin muutokseen tarvittaisiin ensisijaisesti kunnista lähtöisin olevaa muutoshalua ja ymmärrystä sekä tavoitteet poliittisten ja liiketoiminnallisten tai ammatillisten tarkoituserien erottamiseen, eikä niinkään lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Muutoshalua voidaan nähdä edistävän kuntayhtiöiden ulkoiset paineet, jotka muodostuvat esimerkiksi markkinaehtoisin perustein – huonosti toimiva yhtiö kun tuskin pystyy säilyttämään asemaansa markkinoilla.

²²⁴ Valkama 2004, 5.

5. Johtopäätökset

Tutkimuksessa selvitettiin kuntayhtiöitä koskevan erityissääntelyn tarvetta empiirisen tutkimuksen avulla. Empiirisen tarkastelun kohteena olivat kuntayhtiöiden tilinpäätöstiedot ja niistä johdetut tunnusluvut, joita verrattiin saman toimialan yksityisten toimijoiden lukuihin. Tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää, millainen on kuntayhtiöiden tilanne kilpailullisilla markkinoilla yksityisiin yhtiöihin nähden tehokkuus-, kannattavuus-, vakavaraisuus- ja kasvunäkökulmista. Tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi valittiin sähkön tuotannon toimiala, jolta saatiin riittävä aineisto yksityisiä yhtiöitä ja kuntayhtiöitä vertailevan tarkastelun tekemiseen. Empiirisessä tutkimusosiossa tehtiin laskelmia eri tilinpäätösanalyysissa käytettävistä tunnusluvuista sekä huomioita muutamista tilinpäätöseristä ja pystyttiin tällä tavoin löytämään monia eroja vertailuryhmien välillä. Näitä eroja reflektointiin yhtiöiden oikeudelliseen ympäristöön, ja tätä kautta pyrittiin tulkitsemaan niiden taustalla olevia syitä.

Kuntien elinkeinonharjoittamista on pohdittu laajasti oikeuskirjallisuudessa, jota tässäkin tutkimuksessa hyödynnettiin monipuolisesti. EU-lainsäädännöstä tuleva sääntely ja Euroopan unionin komission Suomen Tieliikelaitosta koskevasta päätöksestä kielletyistä valtiontuista alun perin lähtenyt yhtiöittämisvelvollisuussäännöksen lisääminen Suomen lainsäädäntöön on ensinnäkin pakottanut kunnat muuttamaan toimintatapojaan, mutta tuonut aiheen myös keskeiseksi osaksi yhteiskunnallista keskustelua. Kuntien yhtiömuotoista toimintaa on pidetty kuntademokratian vastaisena, mutta toisaalta yhtiöittämisen on nähty vievän kuntia kohti tehokkaampaa toimintaa. Kuntayhtiöiltä on toisinaan myös odotettu sellaista erityistä avoimuutta ja julkisuutta, joka on ominaista kunnalle, mutta ei kuitenkaan osakeyhtiölle. Näiden ristikkäisyyksien avaamisen kautta tässä tutkimuksessa pyrittiin selvittämään kuntayhtiöiden nykytilannetta ja asemaa kilpailullisilla markkinoilla, sekä vastaamaan kysymykseen siitä, olisiko kuntayhtiöitä varten tarpeellista olla erityissääntelyä.

Empiirisessä tutkimusosiossa huomattiin kuntayhtiöiden olevan hyvin velkaantuneita ja toimintaympäristön muutosten havaittiin vaikuttavan välittömästi samassa suhteessa kuntayhtiöiden kannattavuuskehitykseen. Tehokkuslaskelmien perusteella oli pääteltävissä, että kuntayhtiöiden toiminnassa olisi jonkinlaista tehokkuusvajetta, mutta tähän tutkimustuloksen paikkansapitävyyteen sisältyi epävarmuutta, joten sen

syvällisempi analysointi jätettiin tutkimuksessa tekemättä. Konserniavustusten huomattiin olevan kuntayhtiöillä selvästi yleisempiä kuin yksityisillä yhtiöillä, ja edustuskulujen määrä oli kuntayhtiöillä huomattavasti suurempi, kuin mitä yksityisillä yhtiöillä. Lisäksi havaittiin, että kuntayhtiöiden toiminnan tarkoituksen ja tavoitteiden määrittelyssä oli nähtävissä epätarkkuutta. Kuntayhtiöiden toimintaan vaikutti myös kohdistuvan ristiriitaisia odotuksia.

Havaintoja pystyttiin tulkitsemaan usealla eri tavalla. Niille oli löydettävissä selkeitä ja yksinkertaisia syitä, mutta tarkemmalla pohdinnalla pystyttiin löytämään selityksiä, joita ei välttämättä voisi kuvata täysin itsestään selviksi, mutta yhtä hyvin mahdollisiksi ja perustelluiksi. Joka tapauksessa tarkastelussa tehtiin huomioita ja havaintoja, joiden voisi kuvata olevan *selityksen tarpeessa*. Kuntayhtiöt ovat kuitenkin olennainen osa kuntien toimintoja, ja kunnat taas ovat niin keskeinen osa eurooppalaista yhteiskuntaa ja esimerkiksi jokaisen suomalaisen arkipäivää, että mahdolliset epäselvyydet tai kummallisuudet kuntayhtiöiden toiminnassa olisi perusteltua selvittää.

Empiirisen tutkimusosion kohteeksi tutkimuksessa valittiin sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto. Toimiala havaittiin hyväksi tutkimuksen kohteeksi, koska sieltä löytyi sopivasti sekä kunta- että yksityisomisteisia yhtiöitä. Yhtiöiden toiminta oli myös hyvin yhtenäistä, mikä teki vertailevasta tarkastelusta mielekäästä. Jälkikäteen ajateltuna toimialaksi olisi voitu valita jokin sellainen toimiala, johon eivät vaikuttaisi niin paljon suhdanteet ja yhtiön ulkopuoliset seikat kuten päästöoikeudet ja polttoaineen hinnan vaihtelu, sillä nämä tuovat tarkasteluun huomattavan määrän lisäulottuvuuksia, joiden todellisten kokonaisvaikutuksien hamottaminen voi olla haastavaa kuin myös niihin liittyvien ilmiöiden selittäminen. Toisaalta voidaan pitää hyvänäkin asiana, että tutkimuksessa on päästy tarkastelemaan myös sitä puolta, miten vertailuryhmät reagoivat yrityksen ulkopuolisiin muutoksiin.

Tutkimuksessa tehdyssä tilinpäätöstarkastelussa tehtiin monia kiinnostavia havaintoja. Havaintojen tulkinnoille löytyi monessa kohtaa kuitenkin useita mahdollisia selityksiä, joista ei pystytty saatavilla olevien tietojen perusteella valitsemaan yhtä ylitse muiden. Tällöin tämän tutkimuksen ensisijainen arvo onkin lähinnä siinä, että siinä on havainnoitu ja tuotu esiin kuntayhtiöihin liittyviä huomiota herättäviä seikkoja ja esitetty niihin tulkintavaihtoehtoja. Tutkimus jättää jälkeensä siis paljon jatkotutkimusmahdollisuuksia. Se voi myös toimia eräänlaisena keskustelunavauksena esimerkiksi kuntayhtiöiden

edustuskuluista, velkaantuneisuudesta tai kannattavuuskehityksestä. Tutkimuksesta on saatavilla myös sellaista tietoa, joka kiinnostanee myös monia kuntia, jotka pohtivat omien kuntayhtiöidensä toimintaa.

Tässä tutkimuksessa on päästy tekemään vain pintaraapaisu kunta- ja yksityisten yhtiöiden tilinpäätöstiedoista löytyviin eroihin. Tilastokeskuksella on hallussaan massiivinen määrä dataa yrityksistä ja niiden vero- ja tilinpäätöstiedoista. Eri tietokannoista olisi saatavilla aineistoa, mikäli haluttaisiin tehdä kuntayhtiöiden kannattavuudesta ja tilinpäätöstiedoista laajempaa tutkimusta. Tilinpäätösanalyysi olisi mahdollista saatavilla olevalla aineistolla toteuttaa hyvinkin syväluotaavasti laajemmassa tutkimuksessa. Kiinnostavaa – kuin myös hyödyllistä ja tarpeellista kuntien toimintaa ja kuntayhtiöiden tulevaisuutta ajatellen – olisi myös nähdä, miltä tässä tutkimuksessa tutkitut tunnusluvut ja kehityskäyrät näyttäisivät, jos aineistoon ja tarkasteluun olisi otettu mukaan kaikki toimialat. Mielenkiintoista olisi tulevaisuudessa myös tarkastella kuntien tehokkuutta ja kannattavuutta vuodesta 2015 eteenpäin, kun kuntien kilpailullisilla markkinoilla olevat toiminnot on täytynyt yhtiöittää. Tällöin voitaisiin nähdä, kuinka menestyneesti yhtiötetyt toiminnot ovat alkaneet toimia, ja nousevatko esiin erityisesti jotkut tietyt tilinpäätösanalyysin osa-alueet.

Liitteet

Taulukko 1. Satunnaiset erät

Satunnaiset erät (€)	yksityiset	kuntayhtiöt
keskiarvo	0	1 439 863
maksimi	0	24 431 812
yläkvartiili	0	254 209
mediaani	0	0
alakvartiili	0	0
minimi	0	-1 500 000

Taulukko 2. Jalostusarvo per laajennettu henkilöstökulu -arvo

Jalostusarvo/ laajennettu henkilöstökulu	yksityiset	kuntaomisteiset
keskiarvo	56,48	3,59
maksimi	577,38	22,70
yläkvartiili	46,61	3,84
mediaani	4,67	2,57
alakvartiili	2,29	1,82
minimi	1,47	0,71

Taulukko 3. Kokonaispääoman tuottoaste

Kokonaispääoman tuottoaste	yksityiset	kuntaomisteiset
keskiarvo	1,58	2,88
maksimi	15,16	6,02
yläkvartiili	3,35	2,65
mediaani	1,42	1,49
alakvartiili	0,90	0,43
minimi	-1,15	-20,53

Taulukko 4. Liiketulosprosentti

Liikevoittoprosentti	yksityiset	kuntaomisteiset
keskiarvo	7,10	3,50
maksimi	46,93	10,29
yläkvartiili	5,54	8,20
mediaani	2,56	3,00
alakvartiili	1,22	0,55
minimi	-1,08	-4,81

Taulukko 5. Omavaraisuusaste

Omavaraisuusaste %	yksityiset	kuntaomisteiset
keskiarvo	43,19	28,17
maksimi	97,81	63,99
yläkvartiili	48,26	37,91
mediaani	39,08	25,49
alakvartiili	24,56	16,94
minimi	-17,33	4,29

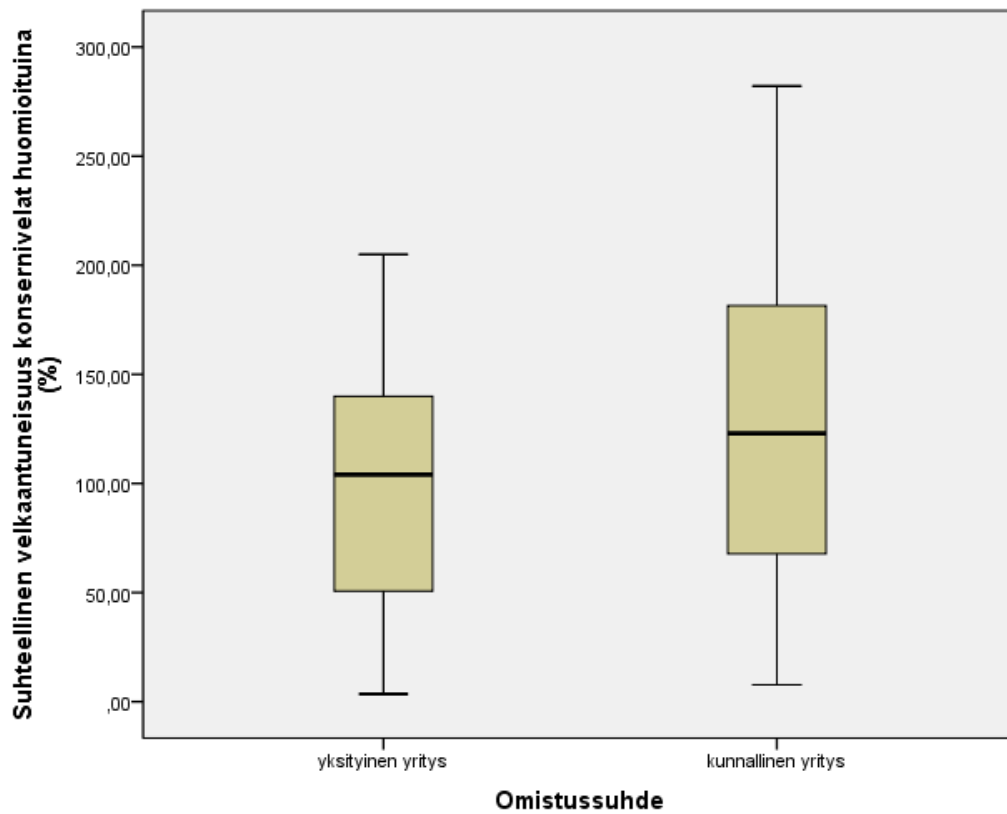
Taulukko 6. Suhteellinen velkaantuneisuus

Suhteellinen velkaantuneisuus %	yksityiset	kuntaomisteiset
keskiarvo	90,87	126,32
maksimi	406,15	534,16
yläkvartiili	139,11	228,38
mediaani	91,72	152,1
alakvartiili	56,31	81,83
minimi	3,51	7,73

Taulukko 7.

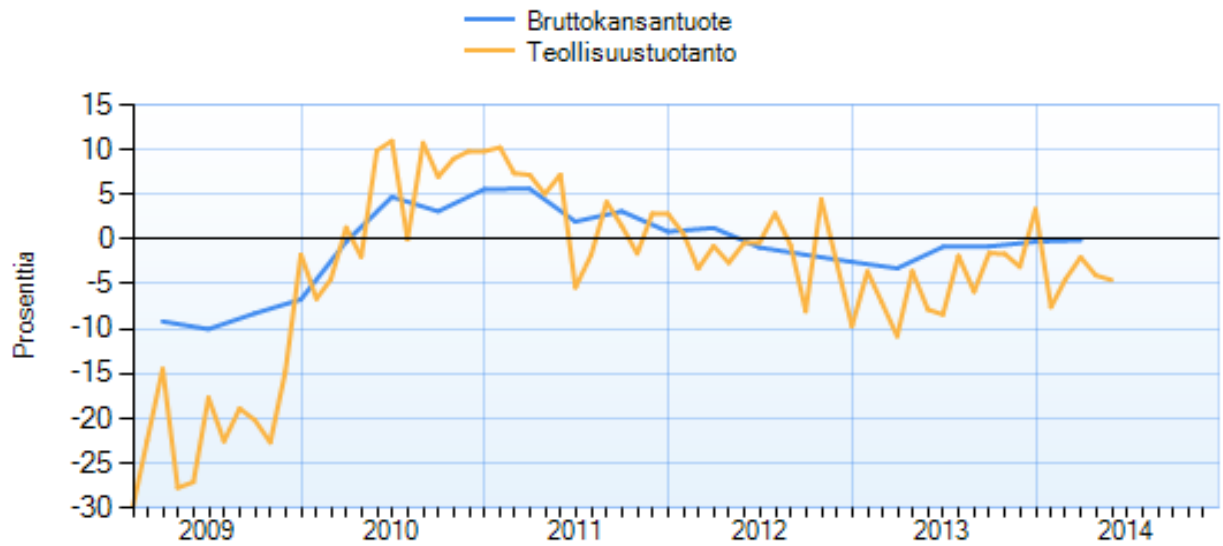
Suhteellinen velkaantuneisuus vähennettynä velat ja saamiset muille konserniyhtiöille %	yksityiset	kuntaomisteiset
keskiarvo	85,11	114,92
maksimi	406,15	528,08
yläkvartiili	139,11	203,77
mediaani	73,65	152,10
alakvartiili	52,28	68,73
minimi	3,51	7,73

Liitekuvio 1.



Liitekuvio 2.

Bkt ja teollisuustuotanto, %-muutos edellisestä vuodesta



Lähteet: Tilastokeskus ja Elinkeinoelämän keskusliitto.

© Suomen Pankki

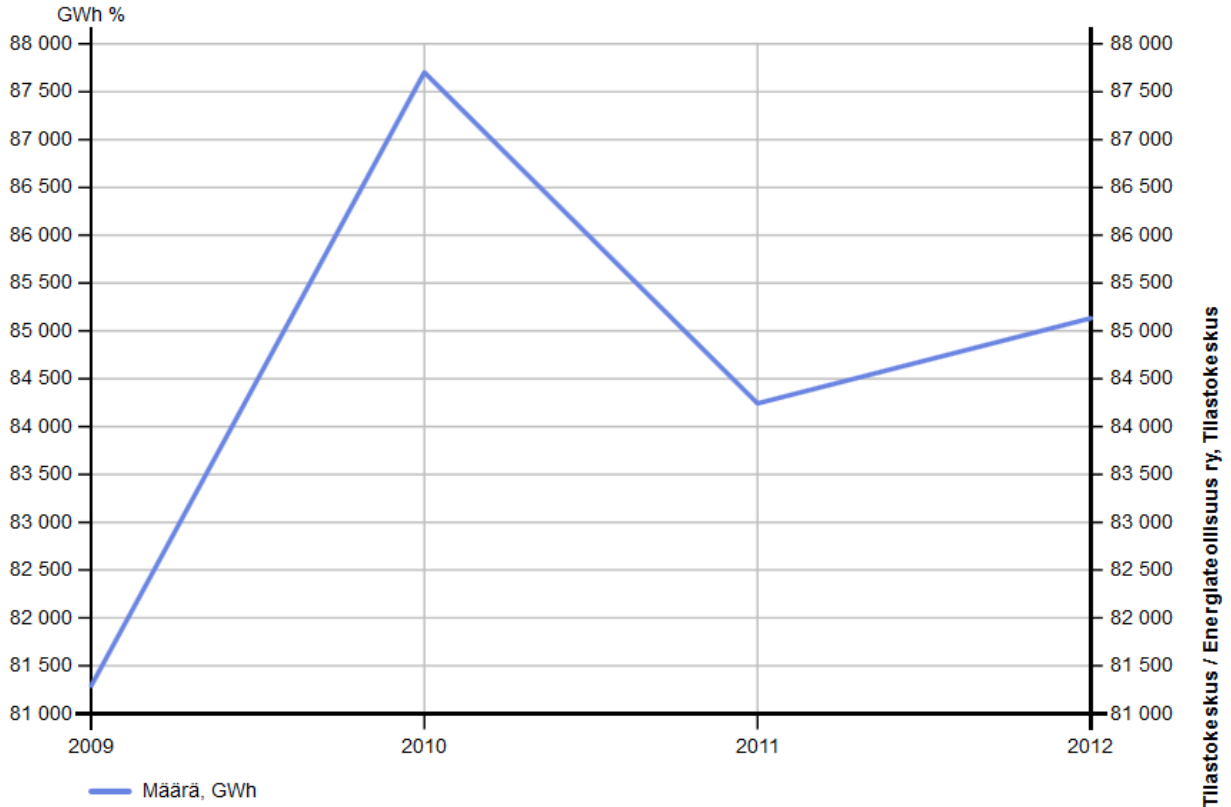
10.7.2014

Lähde:

http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/indikaattorit/pages/tilastot_indikaattorit_bkt_ja_ttuotanto_amuutos_chrt_fi.aspx Viitattu 15.1.2015

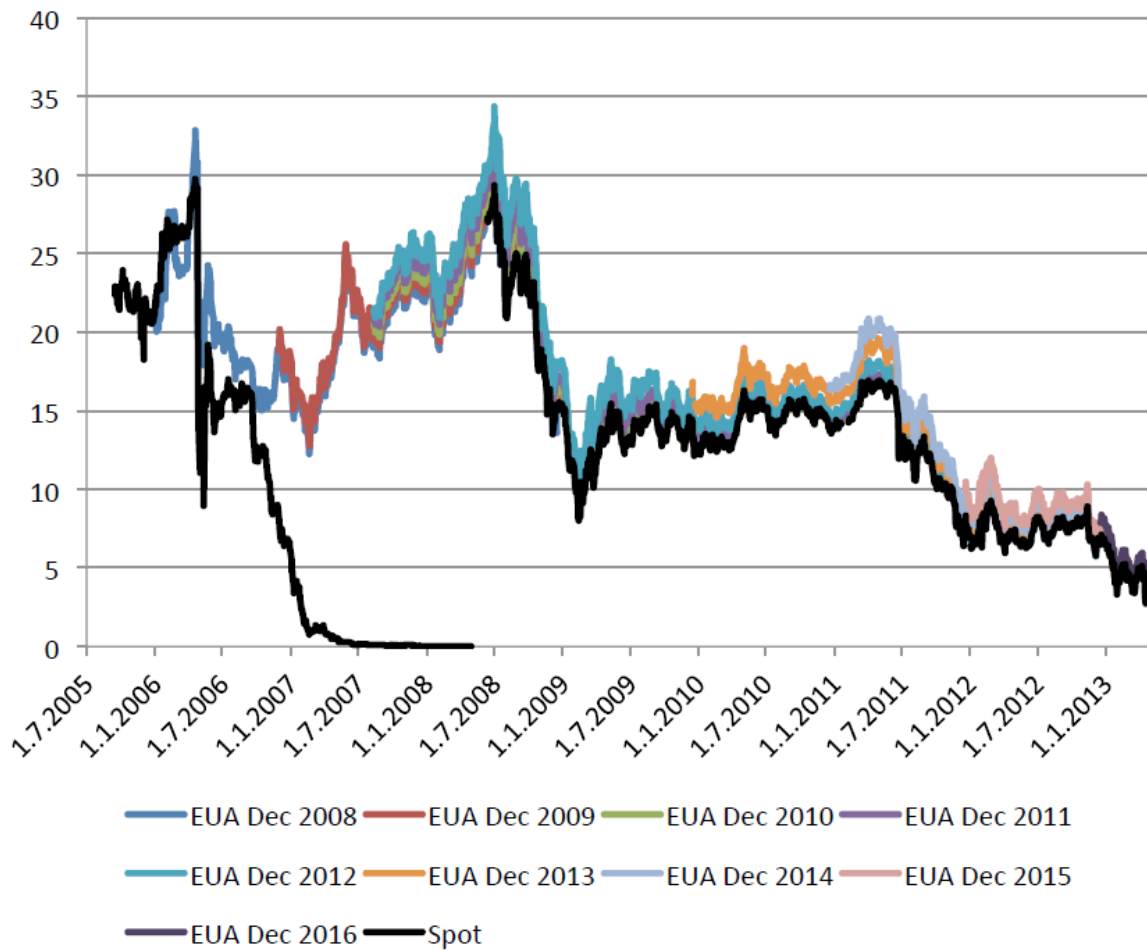
Liitekuvio 3.

Sähkön hankinta ja kokonaiskulutus, GWh



Lähde: PX-Web Statfin Tilastotietokanta

Liitekuvio 4.

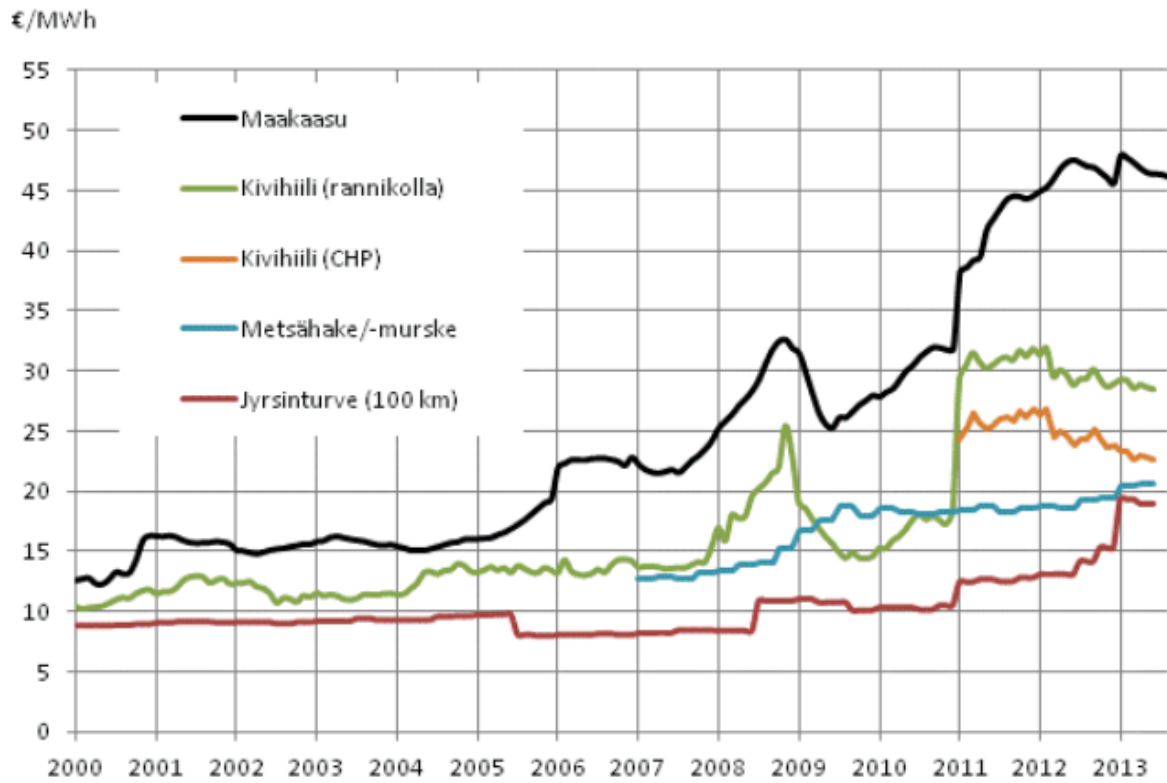


Kuva 2. EU ETS:n päästöoikeuksien futuuri- ja spot-hinnat (€) 2.5.2013 asti [20]

Lähde: Energiateollisuus: Selvitys EU:n päästökauppajärjestelmästä, päästöoikeuden hinnasta ja päästökauppajärjestelmään puuttumisesta. Helsinki 2013. Saatavilla osoitteessa: http://energia.fi/sites/default/files/eun_paastokauppa_vedos.pdf Viitattu 16.1.2015

Liitekuvio 5.

Voimalaitospolttoaineiden hinnat lämmöntuotannossa



Lähde: Tilastokeskus: Kivihiilen ja maakaasun hinnat laskivat toidella vuosineljänneksellä, 18.9.2013. Saatavilla: http://tilastokeskus.fi/til/ehi/2013/02/ehi_2013_02_2013-09-18_tie_001_fi.html Viitattu 16.1.2015