

TALOUELLINEN RATIONALITEETTI JA JULKINEN  
INTRESSI KUNNALLISESSA LIKETOIMINNASSA

Tutkimus kunnallisen liiketoiminnan liiketaloudellisesta  
ja yhteiskunnallisesta kannattavuudesta

Jarmo Paananen  
Kunnallispolitiikan  
pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto  
Kauppa- ja hallintotieteiden  
tiedekunta  
14.1.2010

Tampereen yliopisto  
Yhdyskuntatieteiden laitos

PAANANEN, JARMO; Taloudellinen rationaliteetti ja julkinen intressi kunnallisessa liiketoiminnassa; Tutkimus kunnallisen liiketoiminnan liiketaloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kannattavuudesta

Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma, 112 sivua

Tammikuu 2010

---

Suomalainen kunnallishallinto on muuttumassa byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvia toimintayksiköitä ja yli rajojensa yhteistyötä tekeviä kuntakonserneja. Muutoksen myötä kunnan toimintoja entistä useammin organisoidaan liikelaitoksiksi ja eriytetään omiksi osakeyhtiöikseen. Liiketoiminnan toimintamalleja otetaan käyttöön myös pääosin verovaroin rahoitetun toiminnan puolella, kuten sosiaali- ja terveystoimessa.

Tutkimus pyrkii valottamaan kunnallisen liiketoiminnan asemaa suhteessa kunnan perinteiseen viranomaistoimintaan sekä toisaalta puhtaasti yksityiseen, voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan nähden. Tavoitteena on nivoa asian tiimoilta käyty teoreettinen keskustelu yhteen kunnallishallinnon johtamisessa tapahtuvan muutoksen kanssa.

Varsinkin kansainvälisessä tutkimuksessa kunnallisen liiketoiminnan kritiikki kohdistuu usein toiminnan tehottomuuteen. Oletuksena on, että suojatuilla monopolimarkkinoilla toimiva organisaatio pöhöttyy ja että ammattijohtajien sijasta päätösvaltaa käyttävät poliitikot. Sen sijaan joskus unohdetaan, että kunnalliseen liiketoimintaan liittyy usein joitain tehokkuutta rajoittavia tekijöitä. Toimiminen monopoliasemassa asettaa haasteita liiketoiminnan johtamiselle ja edellyttää ymmärtämystä vallitsevista olosuhteista.

Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on se, että asetelma kunnallisen liiketoiminnan yhteiskunnallisesta ja liiketaloudellisesta kannattavuudesta sisältää ristiriidan, joka on yhteensovittavissa ainoastaan poliittisen päätöksenteon keinoin. Hajautuvan kuntarakenteen konsernijohtaminen vaatii työkalukseen valtuustotason strategioita ja poliittisia linjauksia toiminnan päämääristä, joissa on otettu huomioon myös kunnallisen liiketoiminnan erityispiirteet.

Avainsanat: kunnallinen liiketoiminta, liiketaloudellinen kannattavuus, yhteiskunnallinen kannattavuus, palveluiden järjestäminen

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat .....	1
1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet.....	5
1.3 Tutkimusmenetelmän esittely .....	6
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	7
2 JULKINEN LIIKETOIMINTA TUTKIMUSKOHTENA.....	9
2.1 Julkisen liiketoiminnan tutkimisesta .....	9
2.2 Tutkimusongelman täsmentäminen ja viitekehys.....	14
2.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet .....	24
3 LIIKETOIMINTA OSANA KUNNAN PALVELUTUOTANTOA.....	27
3.1 Kunnan tehtävät .....	27
3.2 Kunta palveluiden järjestäjänä.....	28
3.3 Kuntien liiketoiminnan organisointi .....	34
3.4 Kunnan omistajapolitiikka ja liiketoiminta .....	38
3.5 Liiketoiminta osana kunnan konsernijohtamista .....	41
3.6 Konserniohje kunnan liiketoiminnan ohjausvälineenä .....	43
3.7 Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä .....	44
3.8 Liiketoiminta ja hallinnon toimintaperiaatteet.....	47
3.9 Liiketoiminta ja tehokkuusvaatimus .....	50
3.10 Liiketoiminnan ohjaus .....	52
3.11 Liikelaitos kunnan talousarviossa .....	57
4 KUNNALLISEN LIIKETOIMINNAN PÄÄMÄÄRÄT JA TOIMINTAPOLITIIKAT	61
4.1 Liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus .....	61
4.1.1 Liiketaloudellinen kannattavuus .....	63
4.1.2. Yhteiskunnallinen kannattavuus .....	66
4.2 Sosiaaliset ja taloudelliset velvoitteet .....	68
4.2.1 Sosiaaliset velvoitteet .....	68
4.2.2 Taloudelliset tavoitteet .....	70
4.3 Kaupallisuuden käsite ja yritysmäisyys .....	71
4.4 Tuotteiden ja palveluiden hinnoittelu.....	73
4.5 Kunnallisen liiketoiminnan tuloksellisuuskäsitteistö.....	77
5 JULKISET HYÖDYKKEET JA MARKKINAMEKANISMI.....	81
5.1 Ulkoiset vaikutukset.....	82
5.1.1 Hyvinvoinnin talousteoria.....	85
5.2 Yhteis- eli kollektiivihyödykkeet.....	89
5.3 Merit-hyödykkeet ja tulonjako.....	91
5.4 Alenevat yksikkökustannukset .....	93
5.5 Markkinamekanismin tehottomuus.....	94
5.5.1 Puutteellinen kilpailu.....	97
5.6 Julkiseen omistamiseen liittyvä problematiikka .....	102
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	105
7 LOPUKSI.....	106
LÄHDELUETTELO .....	107

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tutkimuksen tarkoituksena on käsiteanalyysin avulla selkeyttää kunnallisen liiketoiminnan asemaa suhteessa kunnan perinteiseen viranomaistoimintaan ja toisaalta puhtaasti voitontavoitteluun tähtäävään yksityiseen liiketoimintaan nähden. Tavoitteena on nivoa yhteen asian tiimoilta käyty teoreettinen keskustelu yhteen kunnallishallinnon johtamisessa tapahtuvan muutoksen kanssa.

Kunnallinen liiketoiminta voidaan nähdä eräänlaisena kunnallisen viranomaistoiminnan ja vapailla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan välimuotona. Kunnallisella liiketoiminnalla on, ainakin perinteisesti, nähty olevan voiton tuottamista laajempia tarkoituksiperiä. Laajalle asiakaspiirille tarkoitetun kunnallisen liiketoiminnan ominaispiirteitä ja mekanismeja on pyritty ulottamaan myös kunnan sisäisten markkinoiden luomiseen. Esimerkkinä tästä voidaan mainita viime vuosina yleistynyt tilaaja-tuottaja-malli.

Kunnalliseen liiketoimintaan liittyy ainakin näennäinen asiakkaan valintamahdollisuus, joko käyttää tai olla käyttämättä tarjottuja palveluita. Tällainen kehityssuunta on ollut viime vuosina vallalla mm. sähkömarkkinoilla, jossa asiakkaalle on annettu mahdollisuus valita haluamansa sähköenergian toimittaja, siirtoliiketoiminnan kuitenkin jäätyä edelleen monopolitoiminnaksi. Kunnallista liiketoimintaa tarkasteltaessa voidaan lähtökohtana pitää, että asiakas maksaa ainakin osan palvelun tai hyödykkeen tuotantokustannuksista.

Samoin voidaan ajatella, että toimintaa ohjataan myös muista kuin palvelun maksajan lähtökohdista. Kunnallisen liiketoiminnan rahoituksella on omat ominaispiirteensä verrattuna viranomaistoimintaan tai puhtaasti yksityiseen liiketoimintaan. Kunnalliselle liiketoiminnalle asetetaan useimmiten myös taloudellisia tuottotavoitteita. Kannattavan liiketoiminnan olosuhteissa puhutaan jopa piiloverotuksesta. Taloudellista tulosta korostava ajatusmalli on ulotettu tilaaja-tuottaja mallin mukaisille liiketoimintaa

jäljitteleville markkinoille, esimerkiksi silloin, että kunnan sisäisiä ruokahuoltopalveluja tarjoavalle liikelaitokselle on annettu tavoite tuottaa ylijäämää.

Samoilla markkinoilla yhdessä kunnallisen liiketoiminnan kanssa voi toimia myös yksityisiä yrityksiä. On selvää, että tällaisessa tilanteessa esitetään syytöksiä kunnallisen liiketoiminnan yksityisiä suojatummasta asemasta ja toiminnan subventoimisesta verovaroin. Joskus näihin syytöksiin vastaaminen on ollut vaikeaa johtuen puutteellisesta kustannuslaskennasta ja tuotteistuksen epämääräisyydestä.

Kunnilla voi olla myös omia intressejä pitää hallussaan joitain liiketoiminnan alueita. Esimerkiksi Suomen kuntaliiton hallitus on 6.3.2008 todennut, että ". . . yhdyskuntajätehuolto ei hoidu markkinaehtoisesti eikä jätehuoltoja pidä jättää pelkästään yksityisten yritysten vastuulle." Kuntaliitto perusteli kantaansa jätehuollon kattavuuden ja palvelutason turvaamisella ja sillä, että koko maan kannalta kuntien järjestämä jätehuolto on myös taloudellisin vaihtoehto. Liitto korosti, että kunnilla tulee olla kokonaisvastuu yhdyskuntajätteistä. Jätepalvelujen tuotannossa liiton mukaan voitaisiin entistä enemmän hyödyntää yksityistä palvelutarjontaa.

Kunnallista liiketoimintaa harjoittavat yksiköt toimivat osittain samoilla toimialoilla kuin yksityiset yritykset ja osallistuvat samoihin julkisen vallan järjestämiin tarjouskilpailuihin yksityisten yritysten kanssa. Tämä on omiaan herättämään keskustelua kunnan toimialan rajoista ja ulottaa kilpailulainsäädännön normit kunnallisen liiketoiminnan säätelyyn.

Kunnallisen liiketoiminnan kritiikki kohdistuu usein toiminnan tehottomuuteen. Oletuksena on, että suojatuilla monopolimarkkinoilla toimiva organisaatio pöhöttyy ja että ammattijohtajien sijasta päätösvaltaa käyttävät poliitikot. Sen sijaan joskus unohdetaan, että kunnalliseen liiketoimintaa liittyy usein joitain tehokkuutta rajoittavia tekijöitä.

Yritysmailmassa liiketoiminnan lakkaaminen konkurssin kautta on arkipäiväinen asia. Kunnallisessa osakeyhtiömuotoisessa liiketoiminnassa konkurssi on suhteellisen harvinainen tapa päättää kannattamaton liiketoiminta. Syynä lienevät omistajan suora osakesijoitusta laajemmat kytkennät toiminnan harjoittamiseen. Kunta on saattanut

esimerkiksi antaa tytäryhtiölleen vakuudettomia lainoja, taata rahalaitosten antamina lainoja tai sitoutua pitkäaikaisiin palvelujen ostosopimuksiin. Läheinen suhde omistajaan voi ilmetä esim. palveluiden hankkimisena kilpailuttamatta, mikä voi luoda pohjaa liiketoiminnan tehottomuudelle.

Historiallisesti kunnallinen liiketoiminnan harjoittaminen on usein aloitettu tilanteessa, jossa ei ole ollut toimivia markkinoita. Sittemmin kiinnostus toiminnan harjoittamiseen on virinnyt laajemminkin. Esimerkiksi jätehuollon alalle on tullut lukuista esim. kierrätysliiketoimintaa harjoittavia yrityksiä, joille on lainsäädännön kehityksen myötä avautunut uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

On myös pääomavaltaisia paikkaan sidottuja toimialoja, joissa asiakkaan valintamahdollisuus on rajattu. Esimerkiksi asemakaavamääräyksillä ja tontinluovutusehdoilla on voitu määrittää, että omakotitalon rakentajan tulee liittyä kunnan tai sen tytäryhteisön ylläpitämään vesi-, jätevesi- ja kaukolämpöverkostoon. Näillä aloilla on siten kuluttajan kannalta rajatut markkinat, mikä edellyttää valvontamekanismeja, jotta asiakkaan sidottua asemaa ei liiaksi käytettäisi hyväksi.

Kunnalliseen liiketoimintaan liittyy aina asiakkaan keskeinen rooli palveluiden käyttäjänä ja niiden rahoittajana. Usein unohdetaan, että asiakas on usein myös kuntalaisena toiminnan "omistaja", tosin varsin vähäisellä osuudella mutta niin, hänellä on ainakin teoriassa mahdollisuus kunnallisen itsehallinnon suomia keinoja käyttäen vaikuttaa saamaansa palveluun.

Viime vuosina Paras -hankkeen toteutukseen liittyen kuntien toimintaa on organisoitu uudelleen. Tämä on koskenut myös kunnallista liiketoimintaa. On perustettu uusia liikelaitoksia hoitamaan tehtäviä, jotka aikaisemmin on hoidettu tavanomaisena hallintotoimintana. Esimerkiksi Päijät-Hämeessä perustettiin vuoden 2008 alussa Peruspalvelukeskus Oiva, joka on isäntäkuntamallilla toimiva perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palveluja tuottava kuntalain mukainen liikelaitos.

Kunnallisen liiketoiminnan asemaan on osaltaan vaikuttanut keskustelu ns. kunnan minimiorganisaatiosta, jolla tarkoitetaan sitä, että kunta hoitaisi ainoastaan kaikkein välttämättömimmät palvelut. Ajatus on lähtöisin poliittisen taloustieteen piirissä

syntyneestä minimaalisen valtion (the Minimal State) ihanteesta, jonka eräänä keskeisenä ajatuksena on taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoittelu julkisen hallinnon tehtävien yksityistämisen avulla (Heuru 2003, 91)

Minimikunta -ajattelumallin mukaan suuri osa kunnan toiminnoista järjestettäisiin uudelleen esim. yhtiöittämällä, antamalla ne ulkopuolisten hoidettaviksi tai lopettamalla kokonaan. Taustalla on tällöin prosessinomainen ajattelu kunnan liiketoiminnan muuttamisesta virastomaisesti johdetusta yksiköstä kohti entistä itsenäisempiä organisointimuotoja lopullisena päämääränä toiminnan ulkoistaminen. Liiketoiminnan itsenäisyyden lisääntyminen (edellyttäen, ettei kunta ei ole kokonaan luovuttanut päätäntävaltaansa) tuo mukanaan tarpeen kehittää konsernijohtamista.

Kuntien hallintokoneiston kehitys on osa yhteiskuntien yleistä organisoitumista. Tämä vaikuttaa myös kuntalaisten ja mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Demokratia arvona on jäämässä toisarvoiseksi kysymykseksi vaadittaessa yhä tehokkaammin toimivia, mutta samalla vaikeammin hallittavia organisaatioita (vrt. Temmes 1987, 2). Tämä asettaa vaatimuksia liiketoiminnan ohjausmekanismeille.

Kuntien liiketoiminta on ollut otollinen uudelleenorganisoinnin kohde. Liikelaitokset hoitavat kunnan organisaatioissa usein selvää erillistä tehtäväkokonaisuutta ja niiden tulorahoitus luo yleensä toiminnalle vahvat toimintaedellytykset myös kunnan organisaatiosta erillään.

Kuntien liiketoiminnan erityisluonnetta kunnan palvelutuotannon osana on tutkittu varsin vähän. Kuitenkin kuntien liiketoiminnan asemaa koskevia päätöksiä tehdään kunnissa yhä useammin. Kunnan tuottamien palvelujen laajuutta ja laatua kriittisesti tarkasteltaessa minkään kunnan toimialan palvelun tarjoaminen kunnan itsensä toimesta ei ole enää itseisarvo. *Päätöksenteon pohjana tulee olla riittävä ymmärtämys kunnallisen liiketoiminnan toimintaperiaatteista ja erityisluonteesta.*

Liiketoiminnan aseman hahmottamista kunnan palvelutuotannon järjestelmässä vaikeuttaa se, että toimintaan kohdistetaan osittain ristiriitaisia odotuksia. Liiketoiminnan odotetaan olevan *kannattavaa*, mutta samalla toimintaa harjoittavan yksikön

odotetaan palvelevan *tavoitteita, jotka ovat ristiriidassa liiketaloudellisen kannattavuuden kanssa* ja joiden rahallinen arviointi on vaikeaa.

## 1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Suomalainen kunnallishallinto on muuttumassa byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvia toimintayksiköitä ja yli rajojensa yhteistyötä tekeviä kuntakonserneja. Tämän muutoksen ilmentymiä ovat 1980-luvulla alkaneet uudistushankkeet, kuten vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, valtiosuuslainsäädännön ja aluehallinnon uudelleenorganisointi. (Anttiroiko ym. 2003, 137).

Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa ja analysoida kunnallisen liiketoiminnan päämääriä tavoitteena vastata kysymykseen, mitä hyötyjä kunnat pyrkivät saavuttamaan jäsenilleen harjoittamalla liiketoimintaa joko suoraan tai hallitsemiensa yhteisöjen välityksellä.

Kuntien palvelutuotannon rakenteiden monimutkaistuminen on tuonut mukanaan tarpeen kehittää konsernijohtamista. Liiketoimintaa varten on luotu sille ominaisia johtamisrakenteita, joissa pätevät liiketoiminnalle tyypilliset lainalaisuudet ja jotka ovat osittain samoja kuin puhtaasti yksityisessä liiketoiminnassa.

*Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mikä on kunnallisen liiketoiminnan rooli osana kunnan konsernijohtamista ja miten liiketoiminnan ominaispiirteet tulisi ottaa huomioon kunnan johtamisen muutoksessa.*

Tarkasteltaessa liiketoiminnan vaikutuksia ympäristöönsä käsitellään erityisesti liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen kannattavuuden välistä suhdetta.

Tämä tutkimus pyrkii osaltaan selventämään kunnallisen liikelaitoksen ja osakeyhtiön toiminnan kannattavuus- ja tuloksellisuuskäsitteistöä. Selvityksen sivujuonteena peilataan kuntien liiketoiminnan erityispiirteitä suhteessa kunnan muuhun palvelutuotantoon sekä yksityiseen yritystoimintaan.



Tutkimus on luonteeltaan suunnittelua ja päätöksentekoa pohjustava selvitys, johon liittyy vallitsevan tilanteen tarkastelua sekä erilaisten vaihtoehtoisten toimintamallien esittelyä. Tavoitteena on luoda teoriapohjaa, jota voitaisiin hyödyntää kuntien organisaatioiden, etenkin liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden, uudistustoiminnassa uudelleenjärjestelyissä, kuntien strategisessa johtamisessa ja konsernijohtamisessa.

### 1.3 Tutkimusmenetelmän esittely

Tutkimus perustuu kotimaiseen ja kansainväliseen julkisen liiketoiminnan tutkimusaineistoon. Varsinaisesti kunnallista liiketoimintaa käsittelevää tutkimusaineistoa on varsin rajoitetusti saatavilla.

Tässä tutkimuksessa tukeudutaan julkisen liiketoiminnan teoriapohjaan, joka kattaa sekä valtion että kuntien liiketoiminnan. Varsinkin ulkomaisissa tutkimuksissa on runsaasti huomiota saanut osakeyhtiömuotoinen julkinen liiketoiminta (public enterprise, public corporation). Aihe on ajankohtainen myös Suomessa, missä useat kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet tai siirtämässä toimintojaan omistamiensa osakeyhtiöiden hoidettavaksi.

Peruskysymys ja osakysymykset käydään läpi muodostamalla niistä kehys, jonka avulla tutkimusaluetta jäsennetään. Tällaista teorian muodostamiseen ja käsitteiden välisten suhteiden erittelyyn liittyvää tutkimusmenetelmää voidaan kutsua käsiteanalyysiksi (Eskola 1971, 28-31, Niiniluoto 1984, 156, 157).

Tieteellisen tiedon avulla pyritään saavuttamaan tietoa, jota voidaan käyttää erilaisten ilmiöiden ennustamiseen ja niiden kontrollointiin. Tavoitteena voi olla myös pyrkimys selittää esimerkiksi yhteiskuntaa koskevia säännönmukaisuuksia ja tosiasioita. (Eskola 1971, 28-31, Niiniluoto 1984, 156, 157). Tutkimusta voidaan kuvata eksploraatiiviseksi, koska ainakaan tämän kirjoittajan tiedossa ei ole tiedossa yhtään tutkimusta, jossa kunnallista liiketoimintaa olisi lähestytty esillä olevasta näkökulmasta. Tutkimuksen teoreettinen luonne on perusteltavissa myös tutkimusekonomisilla syillä.

Tieteellisen tiedon välinearvoa voidaan arvioida eri lähtökohdista. Tekninen tiedonintressi korostaa tieteellisen tiedon välinearvoa sekä todellisuuden prosessien ohjailun ja kontrollin merkitystä. Humanistisissa tieteissä yleinen hermeneuttinen eli "praktinen" tiedonintressi liittyy ilmiöiden merkitysten ymmärtämiseen. Kriittistä yhteiskuntatiedettä hallitsee emansipatorinen eli "vapauttava" tiedonintressi, joka liittyy ideologiakritiikin kautta tapahtuvaan yhteiskuntasuhteiden paljastamiseen ja väärästä tietoisuudesta vapautumiseen.

Niiniluoto on erottanut vielä teoreettisen tiedonintressin, johon liittyvänä tehtävänä on selittäminen ja välineenä tieteelliset teoriat. Teoreettinen tiedonintressi palvelee systemaattisen ja kokonaisvaltaisen maailmankuvan rakentamisen päämäärää (Niiniluoto 1984, 71-73).

Käsillä oleva tutkimus suuntautuu viimeksi mainitulle alueelle ja on siten luonteeltaan teoreettinen, eikä sillä ole varsinaista empiiristä kohdetta totunnaisessa merkityksessä. Tarkoituksena ei ole soveltaa mitään tiettyä hallinnon teoriaa tarkasteltavan kohteen erittelyyn, vaan analysoida tätä kohdetta koskevia teorioita ja käytännön ajattelutapoja (vrt. Ahonen 1987, 14).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on erilaisia tutkimustraditioita yhdistämällä analysoida kunnallisen liiketoiminnan luonnetta toisaalta eksaktisti mitattavana liiketoimintana ja toisaalta erilaisten muiden yhteiskunnallisten päämäärien toteuttajana. Käytännössä kyseessä on yhteiskuntatieteellisen ja liiketaloustieteellisen tutkimustradition yhdistäminen sijoitettuna kunnallistieteelliseen tutkimusympäristöön.

#### 1.4 Tutkimuksen rakenne

Käsillä oleva tutkimus on rakennettu siten, että johdannon jälkeen luvussa 2 käsitellään kunnallisen ja muun julkisen liiketoiminnan tutkimuksen ajatusmalleja sekä määritetään tutkimuksen viitekehys, keskeiset käsitteet ja niiden väliset yhteydet.

Luvussa 3 tarkastellaan aluksi kunnan palvelutuotannon rakennetta yleisesti tarkoituksena ymmärtää liiketoiminnan erityisluonnetta osana kunnan palvelutuotantoa.

Samoin käsitellään lyhyesti erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää liiketoiminnan alaan kuuluvat palvelut ja tarkastellaan liiketoiminnan ohjausta.

Luvun 4 keskeinen sisältö on liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen kannattavuuden käsitteiden operationalisoiminen. Tähän liittyen tarkastellaan kaupallisuuden käsitettä, palveluiden hinnoittelua, toimintaan liittyviä taloudellisia odotuksia ja tuloksellisuusvaatimuksia.

Luvussa 5 kartoitetaan taloustieteen käsitteistöä hyväksikäyttäen kunnallisen liiketoiminnan roolia julkisilla hyödykemarkkinoilla huomioiden mm. puutteelliseen kilpailuun ja julkiseen omistamiseen liittyvä problematiikka.

## 2 JULKINEN LIKETOIMINTA TUTKIMUSKOHTENA

### 2.1 Julkisen liiketoiminnan tutkimisesta

Kunnallisen liiketoiminnan tutkimus on osa laajempaa julkisen liiketoiminnan tutkimusta. Varsinaisesti kunnallistieteiden alaan kuuluvaa alan tutkimustietoa on saatavissa suhteellisen niukasti.

Julkisen liiketoiminnan kansainvälisestä tutkimuksesta, ns. public enterprises -tutkimuksista, on havaittu eräitä pääsuuntia. Marchand, Pestieau ja Tulkens erottavat normatiivisen, positiivisen ja empiirisen suunnan. Tutkimusten luokitus on tehty niiden hallitsevan ominaisuuden perusteella. Luokitus koskee ensisijaisesti julkisten yritysten taloudellista tutkimusta.

Normatiivisen suunnan pyrkimyksenä on määrittää käyttäytymisehtoja, joiden puitteissa julkisten yritysten on toimittava päämäärään pyrkiessään. Hyvinvoinnin taloustieteeseen tukeutuva normatiivinen lähestymissuunta pitää päämääränä yhteiskunnan hyvinvointia. Tähän pyrkimiseksi tutkimuksissa kehitellään ohjeita erityisesti hinnoittelua ja investointeja varten. (Meklin I 1987, 4).

Normatiivisen tutkimussuunnan tulokset esitetään muodollisina käyttäytymissääntöinä, joiden mukaan päättäjien oletetaan käyttäytyvän. Käyttäytymissääntöjen realismi on kuitenkin usein asetettu kyseenalaiseksi. Sääntöjen mukainen kalkylointi ja ennen kaikkea tulosten käytännön soveltaminen aiheuttavat vaikeita ongelmia. Vaikeutena on ennustaa, miten johto todella käyttäytyy ja noudattaako se normatiivisia ohjeita (Meklin I 1987, 4).

Normatiivinen tutkimussuunta kiinnittää huomiota kahteen alistussuhteeseen:

- kansalaisten ja poliittisten päättäjien väliseen suhteeseen sekä
- poliittisten päättäjien ja julkisen yrityksen johdon väliseen suhteeseen.

Positiivisessa tutkimussuunnassa ongelmaa lähestytään toiselta suunnalta. Siinä ollaan kiinnostuneita normatiivisen tutkimuksen puutteina esitetyistä täytäntöönpanoon

liittyvistä kysymyksistä. Positiivisessa tutkimussuunnassa on korostettu etujen ristiriitaisuutta sekä tehokkaan valvonnan ja kannustinjärjestelmän luomisen vaikeutta (Meklin I 1987, 4).

Aharioni (1981, 1341) puolestaan toteaa, että suuri osa julkisen liiketoiminnan tutkimuksesta käsittelee kysymystä siitä, *miten* näiden yritysten tulisi toimia ja *mitä* niiden tulisi *tuottaa*. Sitä vastoin ei ole paljoakaan tutkittu *miksi* julkiset yritykset toimivat niin kuin ne toimivat.

Positiivisessa tutkimussuunnassa on erotettu edelleen kaksi suuntaa, Public Choice -suunta ja Incentive Schemes- suunta. Public Choice -suunnalla on oltu kiinnostuneita siitä kuinka päätökset syntyvät vaalien, poliittisten koalitioiden ja lehmänkauppojen sävyttämässä prosessissa. Incentive Schemes -suunnalla on käsitelty poliittisen ja operatiivisen johdon suhdetta. Keskeisenä ongelmana on se, miten operatiivinen johto omine intresseineen saadaan käyttäytymään poliittisen johdon yleiseen hyvinvointiin tähtäävän tahdon mukaan. Julkisen liikeyrityksen johdolla nähdään olevan hallitukseen nähden tiedollinen yliote (Meklin I 1987, 5).

Public Choice – eli ns. julkisen valinnan teorian mukaan poliittisen (= demokraattisen) prosessin kautta tuotettavat yhteiskunnalliset palvelut ovat tehottomia verrattuna markkinaohjautuvaan palvelutuotantoon, jossa palveluiden tuotantoa ohjaa kysyntä ja tarjonta (Heuru 2003, 91).

Empiirisen suunnan keskeisenä sisältönä on ollut mitata julkisten yrityksen suorituksia. Varsinkin eri tavoin määriteltyä yritysten tehokkuutta on pyritty mittaamaan esim. pitkittäis- ja poikittaisanalyysillä sekä vertailemalla julkisten ja yksityisten toimintaa keskenään. Julkisia ja yksityisten omistamia yrityksiä vertaillen on saatu ristiriitaisia tuloksia. Eräiden tulosten mukaan yksityiset ovat julkisia yrityksiä tehokkaampia, toiset taas korostavat tämän johtuvan ympäristöstä (Meklin I 1987, 5).

Huomattava osa tutkimuksista voidaan sijoittaa useampaan kuin yhteen edellä mainituista luokista. Meklin mainitsee vielä yhden, edellisten rajamaille sijoittuvan tutkimussuunnan, jossa pyritään päämäärien operationaalistamiseen. Siinä

pyrkimyksenä on yhteiskunnalliseksi kannattavuudeksi kutsutun päämäärän, jota voidaan kutsua myös hyvinvoinniksi tai yleiseksi eduksi, operationaalistamiseen.

Tutkimuksissa on yritetty käsitteellisesti selvittää liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen päämäärän suhdetta kehittämällä mm. tuloslaskelmia ja taseita, joilla esittää tai ottaa huomioon sekä yrityskohtaiset että laajemmat päämäärät.

Lähtökohdaksi on usein ollut hyvinvoinnin käsitteen operationalisoiminen kustannus-hyötyanalyysin ja yhteiskunnallisen laskentatoimen avulla. Eräissä tapauksissa lähtökohdaksi on otettu liiketaloudellinen kannattavuus, jota on pyritty laajentamaan yhteiskunnalliseen suuntaan (Meklin I 1987, 6).

Päämäärien operationaalistamisessa on kyseessä kahden käytännössä vastakkaisen tutkimustradition yhteensovittamisesta. Liiketaloudellisen kannattavuuden, jota liiketaloustiede kuvaa selkeän, yksiselitteisen ja eksaktin tutkimusaineiston avulla sekä yhteiskunnallisen kannattavuuden, jonka ilmemenemismuotoja yhteiskuntatieteellinen tutkimus on vaikeasti täsmennettävien muuttujien avulla pyrkinyt kuvaamaan (Meklin I 1987, 6).

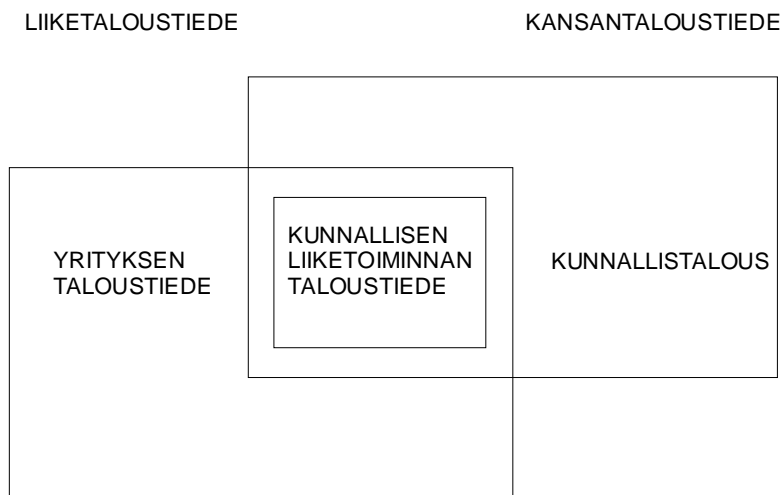
Pitkänen tarkastelee julkista liiketoimintaa liiketaloustieteen ja kansantaloustieteen näkökulmasta (Pitkänen I 1986, 10-12).

Taloustieteen avulla tutkitaan ongelmia, jotka aiheutuvat voimavarojen niukkuudesta tyydytettäviin tarpeisiin nähden. Kyseessä on pohjimmiltaan valinnan ongelma: Kuinka paljon kutakin tarvetta tyydytetään ja mitkä ovat voimavarojen edullisimmat käyttövaihtoehdot kulloistenkin päämäärien savuttamiseksi (Pitkänen I 1986, 10).

Kansantaloustieteen huomion kohteena on koko kansantalous siinä toimivine talousyksikköineen ja sen piirissä esiintyvine ilmiöineen. Julkinen talous on yksi tärkeä kansantaloustieteen tutkimuskohde.

Liiketaloustiede puolestaan keskittyy yksittäisiin talousyksikköihin ja myös niiden sisäisiin tekijöihin. Liiketaloustiede tutkii paitsi yrityksiä, myös niihin verrattavia talousyksiköitä, kuten julkisia virastoja tai laitoksia.

Pitkänen toteaa, että julkiset palvelulaitokset voivat siten olla sekä kansantaloustieteen että liiketaloustieteen tutkimuskohteena. Julkisia laitoksia tutkivaa liiketaloustiedepohjaista tieteenalaa Pitkänen kutsuu julkisen laitoksen taloustieteeksi (Pitkänen I 1986, 10, 12). Vastaavaa kunnallisen liiketoiminnan lähestymistapaa kutsutaan tässä kunnallisen liiketoiminnan taloustieteeksi, jota havainnollistetaan seuraavan kuvion avulla.



KUVIO 1. Kunnallinen liiketoiminta taloustieteiden kentässä (vrt. Pitkänen I 1986, 12)

Salminen on tutkinut julkista liiketoimintaa soveltamalla talousteoriaa poliittologiseen tutkimukseen. Tällaista poliittiseen taloustieteeseen luettavaa lähestymistapaa kutsutaan julkisen valinnan (public choice) opiksi, joka tutkii markkinatoiminnan ulkopuolista, voittoa tavoittelematonta päätöksentekoa (Salminen I 1988, 9).

Poliittisen taloustieteen piirissä julkisen sektorin ja byrokratian kansantaloudellista kehitystä arvioidaan julkisen valinnan ongelmana. Julkisen valinnan taustaoletuksissa korostetaan yksilöiden rationaalista käyttäytymistä ja yksilöiden jatkuvaa pyrkimystä erilaisten hyötyjen maksimointiin (Salminen I 1988, 9).

Tällainen yksilökeskeinen julkisen hallinnon arviointi nojautuu liberaaliseen ja individualistiseen käsitykseen julkisen sektorin roolista yhteiskunnassa ja taloudessa. Liberalistinen perintö edellyttää, että valtiolliseen sääntelyyn ja laajenevaan julkiseen

sektoriin suhtaudutaan kriittisesti. Julkisen valinnan oppirakennelmassa pyritään analysoimaan sitä, miten yksilöt voisivat julkisessa hallinnossa tehdä todellisia ja vapaita valintoja esim. käyttäessään julkisia palveluja (Salminen II 1986, 35-37).

Julkisen valinnan ajattelussa hyväksytään hallinnon demokraattisuutta korostavat elementit markkinataloudessa toimivan julkisen hallintokoneiston piirteinä. Demokratian toteutumisen edellytyksinä nähdään vallankäytön jakaminen ja kontrolli sekä itsehallinnollisten organisaatiomuotojen käyttäminen. Yhden valtakeskuksen hierarkkinen järjestelmä on havaittu tehottomaksi. Hallinnon demokraattisuuden oletetaan lisääntyvän, kun julkisten hyötyjen tuotantopäätökset tehdään useissa päätöksentekopisteissä ja palvelujen tuottamiseen käytetään erilaisia organisatorisia vaihtoehtoja (Salminen I 1988, 9).

Yhdysvalloissa ns. non-profit organisaatioita ja niihin sisältyen myös julkisia laitoksia on tutkittu runsaasti liiketaloustieteelle ominaisilla tavoilla. Esimerkiksi Robert N. Anthony ja David W. Young ovat tarkastelleet voittoa tavoittelemattomia organisaatioita suhteessa yrityksiin. (Pitkänen I 1986, 18-19).

Yhteiskunnallisia palveluita esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen alalla on jo pitkään tuotettu kolmannella sektorilla yksityisen ja julkisen sektorin välimaastossa. Kolmannen sektorin toiminta eroaa yritystaloudesta siinä, että voittoa ei tavoitella, mistä juontaa englanninkielinen ilmaus non-profit -organization. Non-profit- periaatteeseen kuuluu se, että jos vuotuista voittoa tulee, sitä ei jaeta, vaan se sijoitetaan takaisin toimintaan. Voittoa tavoittelemattoman toiminnan taustalla ovat organisaatioiden tai ryhmien sosiaaliset tai yhteiskunnalliset tavoitteet. Kolmannen sektorin toimijoita ovat muun muassa yhdistykset, osuuskunnat ja säätiöt. Kolmannen sektorin yleishyödyllinen toiminta perustuu yhteiskunnalliseen tai eettiseen tavoitteeseen ja ainakin jossain määrin demokraattisuuteen eli jäsen/ääni-periaatteeseen eikä omistajuuteen perustuvaan äänivaltaan. Kunnalliseen liiketoimintaan verrattavaa toimintaa on harjoitettu myös edellä kuvatunlaisesti ei-julkisessa mutta samalla ei-kaupallisessa muodossa esimerkiksi yksityisten yksityishenkilöiden perustamissa vesiosuuskunnissa, joissa tosin on voinut olla myös kuntia mukana. Aikaisemmin verottaja tulkitsi vesiosuuskuntien toiminnan tuloverosta vapaaksi yleishyödylliseksi toiminnaksi, mutta ilmeisesti



kilpailuneutraalisista tai fiskaalista syistä johtuen vesiosuuskuntien toimintaa alettiin joitain vuosia sitten verottaa yksityisten yritystoiminnan tapaan.

Kunnallistiede on soveltavaa yhteiskuntatutkimusta, jonka tutkimuskohteena on paikallisyhteisö eli kunta. Poikkitieteellisessä kunnallistieteessä sovelletaan useiden eri tieteenalojen perustutkimuksen teorioita kunnallistutkimuksen kohdealueeseen (Anttiroiko 1992, 9),

Tämä tutkimus pyrkii yhdistämään eri tieteenalojen kunnalliseen liiketoimintaan liittyviä näkökulmia sovellettuna kunnalliseen toimintaympäristöön. Tutkimus kuuluu kunnallispolitiikan tutkimusalaan.

## 2.2 Tutkimusongelman täsmentäminen ja viitekehys

Kuntien toimintaympäristö on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana muuttunut varsin merkittävästi. Kunnista on tullut osa laajempaa vuorovaikutusympäristöä ja entistä alttiimpia ympäristössään tapahtuville muutoksille. Esimerkiksi globaalin talouden muutokset heijastuvat entistä nopeammin kuntien toimintaympäristöön. Globaalin maailman muutoksen hallitsemiseksi ja kilpailukykyä säilyttämiseksi kunnat ovat ryhtyneet kehittämään uudenlaisia johtamisen malleja.

Globalisaation haasteisiin on pyritty vastaamaan mm. alkamalla soveltaa uutta julkisjohtamista, New Public Management, NPM, joka on merkinnyt sääntelyn vähentämistä sekä markkinapohjaisten mekanismien käyttöönottoa julkisella sektorilla. Uusi julkisjohtaminen korostaa hallinnon tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Johtamismallissa korostetaan yksilön valinnan ja asiakasorientaation merkitystä. Keinovalikoimaan kuuluvat taloudellisesti itsenäisten yksiköiden luominen, kilpailun korostaminen ja toimintojen yhtiöittäminen (Haveri, Anttiroiko 2009, 200). Kunnallisesta liiketoiminnasta ennestään tuttuja kehityspiirteitä on uuden julkisjohtamisen myötä otettu käyttöön myös muualla kunnallishallinnossa, esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa.

Kuntien johtamisjärjestelmiä on viime vuosina uudistettu varsin voimakkaasti mitä erilaisimmin keinoin. Muutoksen taustalla ovat toisaalta valtionvallan lainsäätöteitse asettamat palvelujen organisointi- ja tuottamistapaan liittyvät vaatimukset ja toisaalta kuntien omaehtoinen pyrkimys uudistaa johtamisjärjestelmiään, jotta ne entistä paremmin kykenisivät vastaamaan mm. kiristyvän taloustilanteen mukanaan tuomiin haasteisiin sekä kuntalaisten kunnalliselle palvelutuotannolle asettamiin vaatimuksiin.

Johtamisjärjestelmien muutoksessa on havaittavissa kaksi päälinjaa, joista toinen liittyy kunnan sisäisten toimijoiden keskinäisen vallan ja vastuun uudelleen jakamiseen. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita mm. strategisen ja operatiivisen johtamisen erittyttäminen toisistaan sekä tilaaja-tuottaja -mallin käyttö eräänlaisten kunnan sisäisten markkinoiden luomiseksi (Meklin, Martikainen 2003, 5.)

Toinen johtamisjärjestelmien muutoksen päälinja on uusien toiminnan organisointimuotojen kehittäminen ja uudenlaisten palvelujen järjestämistapojen käyttöönotto. Kunnallista johtamisjärjestelmää on uudistettu mm. perustamalla uusia nettobudjetoituja yksiköitä, liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä tuottamaan palveluita joko yhden tai useamman kunnan asukkaiden tarpeisiin. Palvelujen järjestämisen puolella uudenlaiset johtamiskäytännöt ovat merkinneet kilpailuttamisen lisääntymistä, kuntien välisen yhteistyön tiivistymistä ja ostopalvelujen lisääntyvää käyttöä joko suorien ostoin tai esim. palvelusetelijärjestelmää hyödyntäen (Meklin, Martikainen 2003, 5)

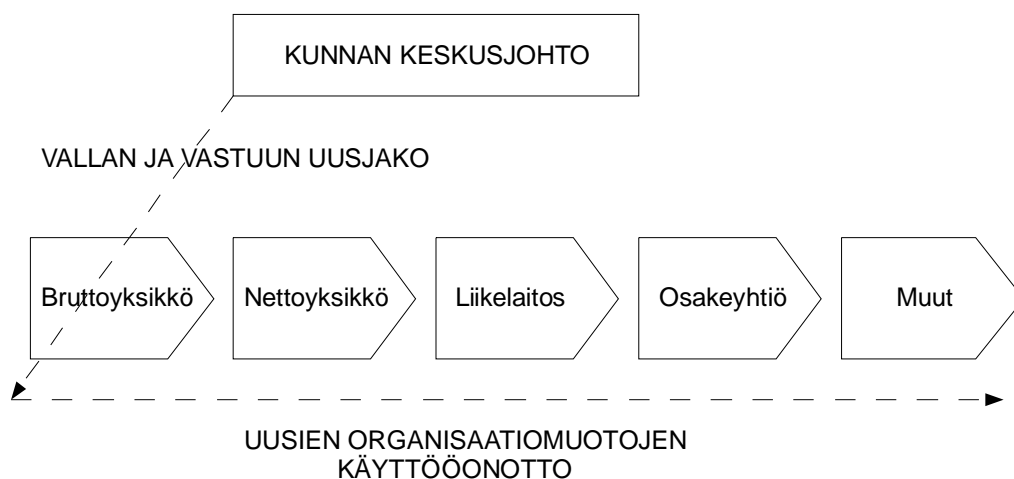
Kunnan palvelutuotannon kokonaisuutta on yhä useammin alettu tarkastella eräänlaisena konsernina, joka koostuu peruskunnan lisäksi tytäryhteisöistä, kuntayhtymistä, säätiöistä ja yhteisöistä, jotka ovat kunnan määräysvallassa tai joiden ohjaamiseen kunta omalla toiminnallaan pyrkii. Kunnalla voi olla huomattava vaikutusvalta kuntalaisille palveluja tuottavaan yhteisöön tai säätiöön, joko sopimusten perusteella tai merkittävänä palveluiden ostajana. Esimerkiksi kuntayhtymien päätöksenteossa suurten jäsenkuntien äänimäärä on usein rajattu alle 50 prosenttiin, vaikka niiden rahoitusosuus kuntayhtymän menoista voi olla paljon suurempi. Tässä mielessä *kuntakonsernilla ei tarkoiteta suppeassa mielessä pelkästään kirjanpitolaian tarkoittamaa kirjanpidollista yksikköä, vaan sitä laajempaa johtamisjärjestelmää.*

Esimerkiksi Tampereen kaupungin konsernihallinnon tehtävät on määritelty seuraavasti: ”Konsernihallinnon tehtävänä on varmistaa kaupungin strategisen johtamisjärjestelmän toiminta. Konsernihallinto keskittyy konsernijohtamisen päätehtäväalueisiin eli strategisiin prosesseihin ja niiden ohjaukseen, palvelutuotannon ohjaukseen sekä liiketoiminnan omistajaohjaukseen” (Stenvall, Airaksinen, 2009, 63).

1980-luvun lopulla alkaneesta vapaakuntakokeilusta lähtien kuntien palvelutuotannon rakenteiden uudistamisen taustalla ovat olleet sekä lainsäädännön muutokset että kuntien omaehtoinen pyrkimys uudistaa palvelutuotantonsa toteutuksen ajattelumalleja ja palvelutuotannon käytäntöjä.

Viimeisimpiä kuntien johtamisjärjestelmän kehittämisen ulkoisia kannustamia on ollut ns. Paras- lainsäädäntö, jonka implementointi on myös tuonut kuntakentälle uudenlaisia palvelutuotannon organisatorisia ratkaisuja.

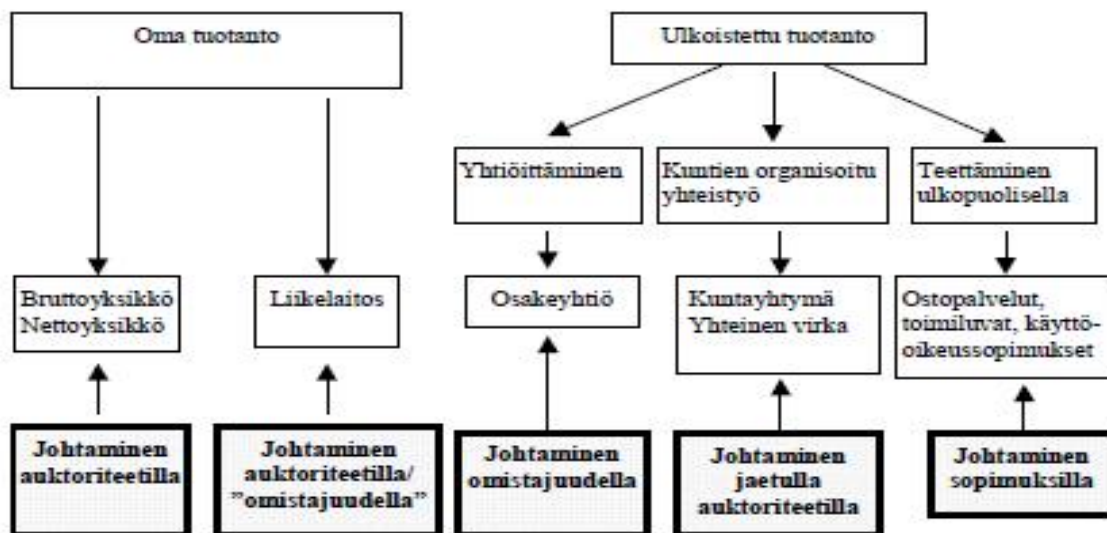
Tavoitteena on usein ollut tehokkuuden lisääminen, mutta samalla on tullut tarve kehittää johtamista. Kunnallisen palvelutuotannon rakenteiden muututtua on tullut tarve kehittää konsernijohtamista. Meklin on kuvannut palvelutuotannon rakenteiden muutosta jatkumona, jossa tuotantoyksiköiden luonteen muuttuessa konsernijohtamisen tarve lisääntyy ja konserniajattelun sisäistäminen on entistä tärkeämpää (Meklin, Martikainen 2003, 14).



KUVIO 2. Konsernijohtamisen tarvetta lisäävät muutokset kuntasektorilla (Meklin, Martikainen 2003, 14).

Kuntien johtamisen uudistusprosessin lähtökohtana voidaan pitää vapaakuntakokeilua, jonka perustella on uudistettu kunnallislakia kuntien valtionosuus- ja kirjanpitojärjestelmää, luotu tulosjohtamisen edellytyksiä ja käynnistetty erilaisia hankkeita tehokkuuden lisäämiseksi. Uudistuskehityksen perimmäisenä ideana on ollut byrokraattisen hallintojärjestelmän muovaaminen kohti orgaanista kunnallishallintoa, joka toimii taloudellisuuden ja tehokkuuden nimissä (Haveri 2002, 222-226).

Muutoksen seurauksena kunnissa on tarvittu uudenlaisia johtamisen malleja (ks. KUVIO 2). Kun aiemmin kuntien johtaminen muiden julkisten organisaatioiden tapaan on perustunut auktoriteettiin ja ylhäältä alaspäin tapahtuvaan johtamiseen, on nyt kuntien palvelutuotannon monimuotoistuttua hierarkkisen johtamisen rinnalle otettu käyttöön yksityisellä sektorilla käytettyjä johtamisen muotoja (Valkama 2002, 242).

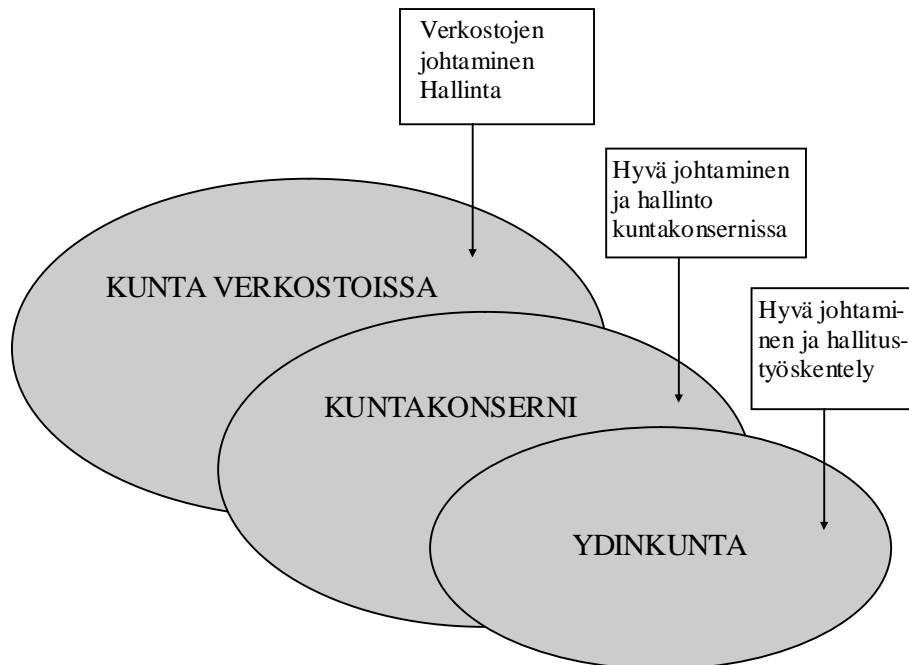


KUVIO 3. Palvelujen erilaiset tuotantovaihtoehdot ja johtaminen (Valkama ym. 2002, 242)

Johtamisen käsite voidaan ulottaa koskemaan myös kunnan roolia ja toimenpiteitä erilaisissa verkostoissa, joissa kunta on osallisena. Kunta voi olla mukana esimerkiksi elinkeinopoliittisessa verkostossa, joissa on kunnan ja yritysten lisäksi on mukana monia muita toimijoita, kuten yritys- ja tiedepuistoja, paikallisia oppilaitoksia ja järjestöjä. Tällöin kunta ei suoraan ohjaa tai kontrolloi näiden toimintaa, vaan muulla tavoin pyrkii toteuttamaan tavoitteitaan paikallisyhteisössä.

Tällaisen verkostostrategiaan perustuvan *johtamisen tavoitteena on hallinta (governance)*, jolla viitataan johtamiseen tilanteessa, jossa kunta ei yksin voi ratkaista ongelmia tai yksin pysty vastaamaan kehittämishaasteisiin. Tavoitteet pyritään saavuttamaan yhdessä sidosryhmien kanssa ja osana erilaisia verkostoja. Institutionaalisten rajojen murros johtaa markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen sekoittumiseen (Haveri, Anttiroiko 2009, 200- 201).

Kunnallishallinnon johtaminen on muuttunut ydinkunnan johtamisesta kunnan ja sitä ympäröivän verkoston hallintaan perustuvaksi verkostojohtamiseksi.



KUVIO 4. Johtamisen muutos kohti verkostojen johtamista

Haveri ja Anttiroiko (Haveri, Anttiroiko 2009, 201) käyttävät termiä uusi hallinta-ajattelu (new public governance), joka voidaan edelleen jakaa

- markkina- ja kilpailuorientoituneisiin hallintasuhteisiin,
- verkostoihin ja kumppanuuteen perustuviin hallintasuhteisiin,
- demokraattiseen hallintaan ja
- kansainvälisiin hallintasuhteisiin.

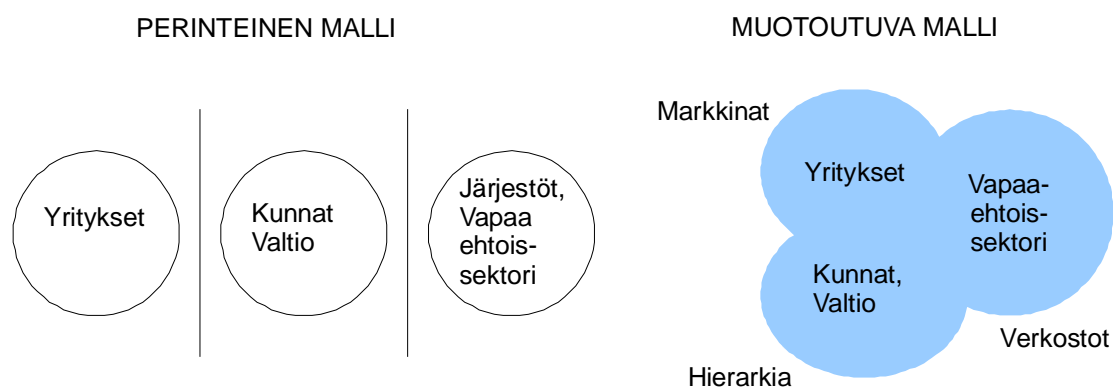
Markkina- ja kilpailuorientoituneet hallintasuhteet liittyvät kuntien käyttämien tavaroiden ja palveluiden hankkimiseen kunnan ulkopuolisilta markkinoilta. Markkinamekanismin hyödyntämiseen liittyy myös verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntäminen esimerkiksi kunnan kehittämistoiminnassa ja investointien rahoittamisessa. Demokraattina hallinta (democratic governance) tai kansalaisten osallistuminen (citizen participation) liittyy kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen. Demokratianäkökulmaan liittyen kunnat nähdään kuntalaisten tahdon toteuttajina, osallistumismahdollisuuksien tarjoajana sekä kuntalaisten ja muiden intressiryhmien tahdon välittäjänä esimerkiksi valtiovallan suuntaan. Kansainvälisillä hallintasuhteilla tarkoitetaan kunnan toimimista osana kansainvälisiä verkostoja. Edellä mainitut neljä hallinta-ajattelun näkökulmaa heijastuvat myös kunnallisen liiketoiminnan johtamiseen.

Lahden kaupungin omistaman Lahti Energia Oy:n kaavailemassa yhdyskuntajätteen polttolaitosinvestoinnissa yhdistyivät mielenkiintoisella tavalla monet hallinta-ajattelun osatekijät. Markkina- ja kilpailuorientaatiota sekä kumppanuutta ja verkostoitumista hankkeessa edusti poltettavan yhdyskuntajätteen keräilystä ja kuljettamisesta huolehtivan yhteistyökumppanin ottaminen mukaan hankkeeseen. Kumppanuuteen luonnollisesti sisältyi sitoutuminen tarvittavan energiamäärän sisältämän jätteen toimittamiseen vuosiksi eteenpäin. Demokraattinen hallinta astui kuvaan, kun omistajakaupungin piti omistajaohjauksen nimissä ottaa kantaa tytäryhtiön kaavailemaan mittavaan investointiin. Kuntalaisten osallistuminen realisoitui mm. siten, että lähialueen asukkaat ryhtyivät vastustamaan polttolaitoshanketta ympäristönäkökohtiin vedoten. Kansainvälisistä hallintasuhteista oli kyse silloin, kun EU-tasolta asti haettiin tulkintaa siihen, onko jätteistä valmistetun tuotekaasun polttaminen jätteenpoltoa vai jotain muuta. Kansainvälisiin tavoitteisiin ja sopimuksiin mm. hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi liittyy myös se seikka, että investoinnilla pyritään vähentämään uusiutumattoman hiilipolttoaineen käyttöä.

Yhteiskunnan toimijoiden, toimijatasojen ja -sektoreiden nähdään toimivan keskinäisriippuvuudessa. Hallintaan perustuvissa toimintaprosesseissa korostuvat erilaiset yhteistyö- ja vuorovaikutusmenettelyt. Tällaisten jatkuvasti käynnissä olevien vuorovaikutusprosessien vaikutuksesta jopa "järjestelmän" tavoitteet ja peruslähtökohdat ovat jatkuvassa muutoksessa. Monista eri toimijoista koostuvaa ja

eriytynyt järjestelmää ei voi ohjata hierarkkisen yksisuuntaisesti. Järjestelmän hallinta edellyttää uudentlaisia hallintakeinoja, joita "governance" -termillä pyritään kuvaamaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2008).

Tällainen monimutkaistuva toimintaympäristö asettaa haasteita kunnallisen liiketoiminnan johtamiselle ja sen aseman arvioinnille osana kunnan verkostoitunutta toimintaympäristöä. Governance -ajattelussa kyse on muutoksesta, jossa hallintojärjestelmä rakentuu uudella tavalla. Kunnasta muotoutuu entistä monimuotoisempi kuntakonserni, joka koostuu itseohjautuvista toimintayksiköistä ja joka tekee laajasti yhteistyötä yli muodollisten rajojensa (kts. Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryytänen, Siitonen 2003, 137).



KUVIO 5. Institutionaalisten rajojen murros (Haveri, Pehk 2008, 22)

Tässä tarkastelussa kunnallinen liiketoiminta sijoittuu kunnallishallinnon muotoutuvassa mallissa markkinaehtoisen ja hierarkkisen ulottuvuuden välimaastoon sisältäen sekä yritystoiminnan että perinteisen kunnallishallinnon piirteitä.

Tutkimuksen avulla pyritään valottamaan kunnallisen liiketoiminnan muusta kunnan johtamisympäristöstä poikkeavia erityispiirteitä sekä selvittämään, mikä on näiden liiketoiminnalle ominaisten piirteiden merkitys osana kuntien muuttuvaa johtamista. Kuntien palvelutuotannon rakenteiden hajautumisen seurauksena konsernijohtamisen merkitys on kasvanut. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mikä on kunnallisen liiketoiminnan rooli osana kunnan konsernijohtamista.

Organisaatio- ja talousteoreettisesti pyritään selvittämään, mitä yksityisiä ja julkisia hyötyjä ja hyödykkeitä kunnan liiketoiminnan odotetaan tuottavan ja *mikä on liiketoiminnan asema kunnan entistä eriytyneemmässä johtamisjärjestelmässä.*

Samoin pyritään vastaamaan kysymykseen miksi eräiden hyödykkeiden tuotanto on voimakkaasti sidoksissa julkiseen tuotantoon eräät toiset hyödykkeet ja palvelut ovat huomattavasti ohuemmin kunnan tehtäväpiiriin kuuluvia.

Koti- ja ulkomaisten teoreettisten ja empiiristen tutkimusten avulla pyritään luomaan kuva siitä, mitä odotuksia eri intressiryhmillä on julkista liiketoimintaa harjoittavan yksikön toiminnasta.

Eräs varsin vähän tutkittu alue on kunnallisen liiketoiminnan asema hyödykemarkkinoilla. Selvitettäväksi jää, millaisia hyödykkeitä kunnat liiketoimintansa muodossa tarjoavat ja millaisissa kilpailuolosuhteissa kuntien liiketoimintaa harjoittavat yksiköt toimivat.

Tutkimuksen perustavoitteena on selvittää *esiintyykö kunnallisessa liiketoiminnassa ristiriitaa julkisen intressin* (liiketaloudellinen kannattavuus) *ja taloudellisen rationaliteetin välillä* (yhteiskunnallinen kannattavuus) ja jos esiintyy, miten se ilmenee.

Tutkimuksen perusolettamuksena on, että kuntien harjoittamalle liiketoiminnalle asetetaan myös muita vaatimuksia kuin pelkkä liiketaloudellinen kannattavuus. Tämän mukaisesti liiketaloudellinen kannattavuus on siten vain yksi, joskin keskeinen, osa julkisen liiketoiminnan olemassaolon oikeutusta.

Hypoteesina jatkotutkimukselle voisi esittää seuraavan: Liiketoimintaa harjoittaessaan kunta ottaa yksityisiä yrityksiä paremmin huomioon toiminnan yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt (Pitkänen II 1971, 44).

Kunnallista toimintaa voidaan tarkastella joko palvelujen tuottamisen näkökulmasta eli eräänlaisena tuotantoprosessina, jonka päällimmäisenä tavoitteena hyödykkeiden



tuottaminen tai niiden järjestäminen kuntalaisille. Toinen näkökulma olisi tarkastella asiaa siten, että päällimmäisenä olisi yhteiskuntaan vaikuttaminen erilaisin keinoin, kuten ohjaamisen, tulonsiirtojen, säätelyn tulonsiirtojen, palvelujen tuottamisen ja perusstruktuurin luomisen kautta (Meklin II 1989, 215).

Kunnallisen liiketoiminnan tutkimisen yhteydessä on hedelmällistä pitää lähtökohtana taloustieteissä yleistä tuotantonäkökulmaa.

Koska kuntien liiketoiminnassa tulevat korostetusti esille taloudelliset suureet, tarkastellaan asiaa pitkälti liiketaloustieteen ja kansantaloustieteen käsitteillä. Kuntien liiketoiminnan kyseessä ollen käsillä on lähellä lähinnä kunnallistalouden alaa oleva tutkimus. Yhtymäkohtia on löydettävissä myös politologiseen ja muuhun yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen.

Liiketoiminnan asemaa kunnan palvelutuotannossa pyritään selventämään mallilla, jossa kunta käsitetään palveluiden järjestäjänä eikä yksinomaan niiden tuottajana. Samassa yhteydessä tarkastellaan myös lyhyesti myös erilaisia palvelutuotannon malleja.

Kunnallishallinnossa onkin vallalla pyrkimys siirtää toimintoja ns. välillisen kunnallishallinnon hoidettavaksi. Välilliseen kunnallishallintoon kuuluvat mm. kuntien määräysvallassa olevat säätiöt, osakeyhtiöt jne., jotka hoitavat perinteisesti kunnan yleistoimialaan kuuluvia tehtäviä.

Tässä esityksessä tarkastellaan rinnan sekä talousarviorahoitteista, kunnan organisaation sisällä tapahtuvaa liiketoimintaa (esim. kunnallinen liikelaitos) että kunnan määräysvallassa olevan organisaation (esim. kunnan osakeyhtiö) harjoittamaa liiketoimintaa.

Kunnallinen liiketoiminta sijoittuu yritystoiminnan ja julkisen hallintotoiminnan, talouden ja politiikan sekä organisaatiotasoisien toiminnan ja yhteiskuntapoliittisen toiminnan väliselle alueelle. Kunnallisen liiketoiminnan moniulotteisuus tekee siitä erityisen kiintoisan tutkimuskohteen, jonka monimääreisyys toisaalta vaikeuttaa erittelyä (vrt. Ahonen 1987, 1).

Yritystoiminta	Talous	Organisaatiotasoinen toiminta
KUNNALLINEN LIIKETOIMINTA		
Julkinen hallinto	Politiikka	Yhteiskuntapoliittinen toiminta

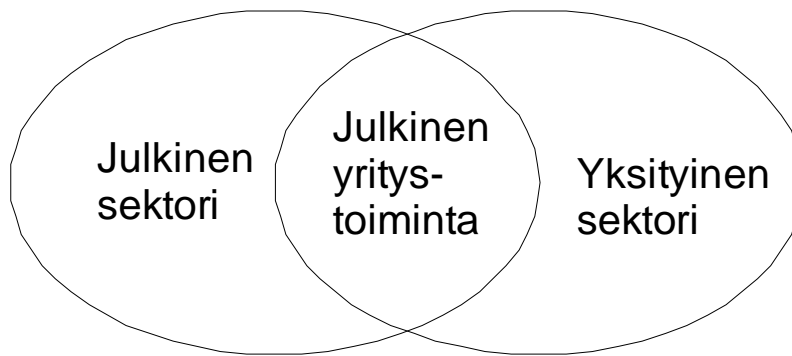
KUVIO 6. Kunnallisen liiketoiminnan moniulotteisuus (vrt. Ahonen 1987, 1)

Kuntien liiketoimintaa, sen kaksijakoisesta luonteesta johtuen, tarkastellaan sekä liiketaloustieteen että yhteiskuntatieteiden käsitteistöä hyväksi käyttäen. Erityisesti kahtiajako korostuu kun julkinen valta harjoittaa toimintaa osakeyhtiömuodossa.

Kuntien johtamisessa viime vuosien aikana tapahtuneet muutokset ja palveluiden tuotantotapojen uudistukset ovat pakottaneet tarkastelemaan uudelleen liiketoiminnan käsitettä. Esimerkiksi voimassa olevan kuntalain mukaan kunnallinen liikelaitos perustetaan ”liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten”. Jälkimmäinen pitää sisällään mm. sen, että tehtävää hoidetaan kannattavuusvaatimusten edellyttämällä tavalla, vaikka kysymys ei ole varsinaisesta liiketoiminnasta. Liikelaitos voidaan perustaa hoitamaan myös kunnan peruspalveluita ja osa sen tehtävistä voi olla myös viranomaistehtäviä, jolloin liikelaitos saa osan tuloistaan kunnan tukena tai avustuksena. Laki mahdollistaa myös kunnan sisäisen liikelaitoksen perustamisen, jolloin kunta on sen ainoa asiakas. Lain sanamuodosta ”liiketaloudellisten periaatteiden mukaan” voidaan siis päätellä, että toiminnan pitää ainakin pidemmällä aikavälillä olla itsensä kannattavaa. Silloin kun toiminta on siirretty osakeyhtiön hoidettavaksi, liiketoiminnan kannattavuusveloitetta tulkitaan viimekädessä osakeyhtiölain oman pääoman riittävyttä koskevien säännösten perusteella. Silloin kun osakeyhtiön hoidettavaksi siirretään kunnallisiin peruspalveluihin luettavaa ja verovaroin rahoitettua toimintaa, yhtiöittämisen jälkeen perustajakunta usein vastaa palveluiden ostoin tällaisen yhtiön talouden tasapainosta samalla ehkä pyrkien saamaan tytäryhtiölleen myös ulkoisia asiakkaita. Silloin kun kunta ostaa tytäryhtiöltään kunnan toimialaan kuuluvia peruspalveluita ja on

käytännössä ainoa asiakas, voidaan osakeyhtiöpuolellakin puhua liiketoiminnan tapaan järjestetystä toiminnasta eikä varsinaisesta liiketoiminnasta.

Julkisen liiketoiminnan luonnetta yksityisen sektorin ja julkisen sektorin välimaastossa on tarkastellut mm. M. Neupert (1984, 23), joka on havainnollistanut asetelmaa seuraavan kuvion avulla.



KUVIO 7. Julkisen yritystoiminnan suhde julkiseen ja yksityiseen sektoriin (vrt. Neupert 1984, 23)

### 2.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Kunnalliselle liiketoiminnalle julkisessa keskustelussa asetetut päämäärät ovat jonkin verran poikenneet muulle kunnallishallinnolle asetetuista päämääristä. Kunnallishallinnon yleisinä toimintaperiaateinahan pidetään kuntalaisten tasavertaista kohtelua, yleistä oikeusvarmuutta, julkisuusperiaatetta jne.

Kunnalliseen liiketoimintaan liitetään edellisten lisäksi korostuneet tehokkuus-, taloudellisuus- ja tuottovaatimukset. Viime aikojen taloudellisesta kehityksestä johtuen varsinkin tuottoon on kiinnitetty runsaasti huomiota.

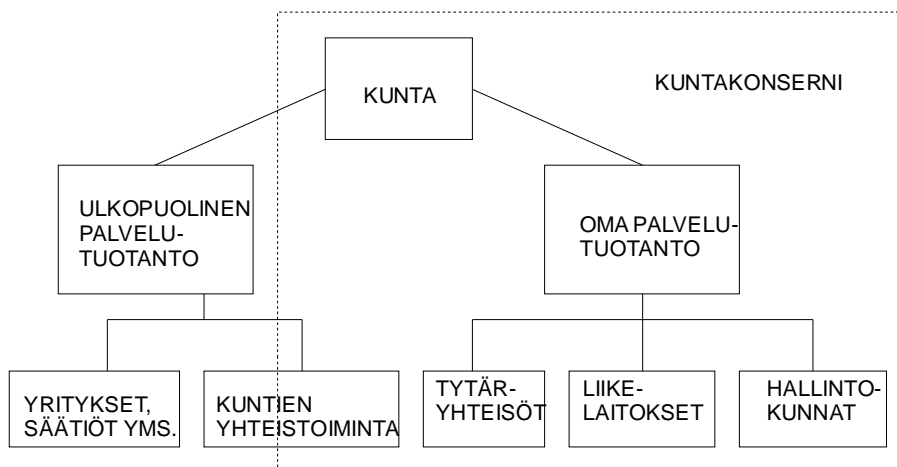
Pelkistetysti päämäärien asettamisessa kysymys on siitä, miten kuntien liikelaitosten ja kuntien osakeyhtiöiden tulisi painottaa liiketaloudellista kannattavuutta ja toisaalta yleistä etua, hyvinvointia jne. Julkisessa keskustelussa nämä päämäärät esiintyvät usein

vastakkaisina ja niiden tulkitaan olevan keskenään yhteensovittamattomia. Liiketaloudellisen kannattavuuden korostamisen epäillään usein merkitsevän palvelutason laskua, työttömyyttä ja muita yhteiskunnallisesti kielteisiä ilmiöitä. (vrt. Meklin I 1987, 1)

Kunnan ja sen hallitsemien osakeyhtiöiden sekä muiden yhteisöjen, kuten kuntayhtymien muodostamaa hallintokokonaisuutta voidaan verrata osakeyhtiölain tarkoittamaan konserniin (Kaasalainen, 97).

Myllymäki (2007, 196) määrittelee välillisen julkisen hallinnon siten, että "kysymys on sellaisen julkisen vallan käytöstä tai sellaisten julkisten asioiden hoidosta, jotka organisatorisesti sijoittuvat perinteisen valtionhallinnon, kunnallishallinnon tai muun itsehallinnon ulkopuolelle". Koska määritelmä kattaa myös kunnallisen hallinnon voidaan puhua myös välillisestä kunnallishallinnosta, joka on osa välillistä julkishallintoa.

Kuntakonserniin kuuluvien, ns. välilliseen kunnallishallintoon luettavien organisaatioiden toimintaperiaatteita ja kunnan harjoittaman ohjauksen sisältöä on tutkittu varsin vähän. Tässä esityksessä kuntaa tarkastellaan poliittisen tahdonmuodostuksen puolella palveluiden järjestäjänä. Tuotantopuolella kunta nähdään kunnan ja sen omistamien tai hallitsemien yhteisöjen muodostamana laaja-alaisena kokonaisuutena.



KUVIO 8. Kunta konsernina

Kunnan toimintojen hajauttaminen eri organisaatioiden hoidettavaksi vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa. Yrity maailmassa konsernien tilintarkastus ja kirjanpito käytännöt ovat lainsäädännöllä ja kirjanpitolausannon yleisohjein varsin yksityiskohtaisesti säänneltyjä (Leppiniemi, 278). Myös kuntakonsernia koskevan kirjanpidon laatuvaatimukset ovat viime vuosina tiukentuneet, mutta pakottavaa normia esimerkiksi kuntakonsernin yhtenäisestä tilintarkastuksesta ei vielä ole. Kuntaa on syytä tarkastella konsernirakenteena samalla painottaen asianmukaisten, muuttuneisiin olosuhteisiin sopivien valvonta- ja ohjauskeinojen luomisen tärkeyttä.

Kunnallisella liiketoiminnalla tarkoitetaan tässä sekä kunnan talousarvion alaista liikelaitosmuotoista liiketoimintaa että kunnan omistaman osakeyhtiön tai muun kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön harjoittamaa liiketoimintaa.

Kunnallisella osakeyhtiöllä tarkoitetaan tässä osakeyhtiötä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömään osakeomistukseensa perustuva määräysvalta. Määräysvallalla tarkoitetaan osakeomistusosuutta, joka tuottaa yli puolet yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Osakasvallalla tarkoitetaan kaikkia osakeyhtiölain mukaisia osakeomistukseen liittyviä oikeuksia (vrt. Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä, 740/91).

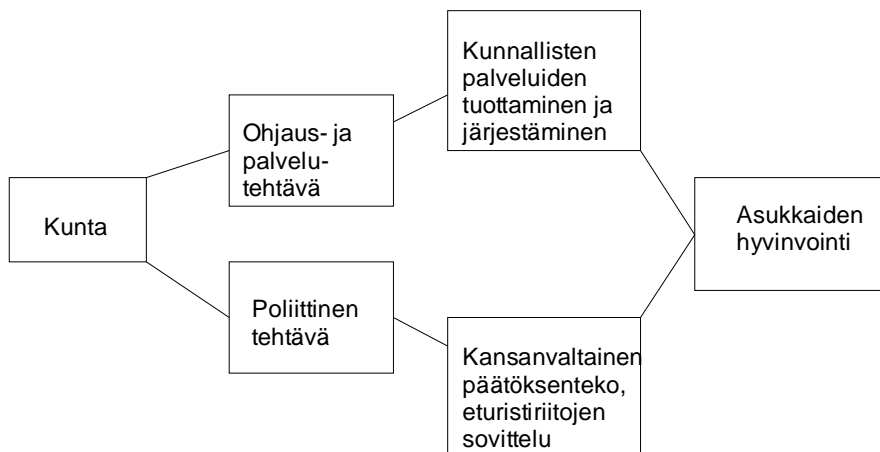
Jäljempänä yritykset jaetaan yksityisiin, voittoa tavoitteleviin sekä julkisiin, kuntien tai muiden julkisyhteisöjen omistamiin yrityksiin.

### 3 LIKETOIMINTA OSANA KUNNAN PALVELUTUOTANTOA

#### 3.1 Kunnan tehtävät

Kunnan päätehtävänä on tuottaa palveluita kuntalaisille. Palvelutehtävä nähdään usein myös koko yhdyskuntaa koskevana kehitystehtävänä, joka tarkoittaa kunnan kokonaisvaltaista elinolosuhteiden kehittämistä, jolloin kunnat vaikuttavat myös yksityisiin palvelutuottajiin ja muihin kunnassa toimiviin yksiköihin. Palvelutehtävän laajentumista voidaan kutsua kunnan kehityksen ja toiminnan ohjaamistehtäväksi (Kuinka kunta toimii 1984, 11).

Toinen päätehtävä on ns. poliittinen tehtävä, johon kuuluu eturistiriitojen selvittely ja kansanvaltaisten päätösten aikaansaaminen välillisen demokratian keinoin. Poliittinen tehtävä liittyy läheisesti palvelutehtävään mm. sen vuoksi, että palvelutoiminnan järjestämistä koskevat valinnat tehdään kunnan poliittisessa edustuksellisessa päätöksenteossa. Kahden edellä mainitun perustehtävän avulla kunta pyrkii ideaaliin päämääräänsä eli lisäämään kuntalaistensa hyvinvointia (Kuinka kunta toimii 1984, 11-12).



KUVIO 9. Kunnan perustehtävät ja tarkoitus (Kuinka kunta toimii 1984, 12).

Liiketaloudellinen toiminta on perinteiselle julkishallinnolle vierasta. Yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena eräitä liiketaloudellisia toimintoja on tuotu julkiseen hallintoon.

Tällöin syynä on ollut jokin julkinen intressi, kuten työllisyyden turvaaminen, yksityisen sektorin haluttomuus hoitaa tiettyä tehtävää tai toiminnan riskialttius. Joissain tapauksissa tällainen liiketoiminta on muodostunut julkiseksi monopoliksi. Valtio on siirtänyt tällaisen toiminnan budjettitalouden ulkopuolelle. Kunnat voivat harjoittaa liiketoimintaa liikelaitosten avulla, jolloin ne kuuluvat organisatorisesti kunnalliseen hallintoon ja niiden talous on kunnan talousarvion piirissä (Heuru 2003, 83). Kunnallinen liiketoiminta voi tuottaa myös voittoa, mutta pelkästään voiton tavoitteluun pyrkivä spekulatiivinen liiketoiminta ei kuulu kunnan toimialaan. Samat rajoitukset koskevat kuntaa silloinkin, kun toimintaa harjoitetaan osakeyhtiömuodossa (Harjula, Prättälä 2007, 118).

Hallinnon toissijaisuus on lähtöisin kunnan toimialakomitean mietinnöstä vuodelta 1964. Sen mukaan kunnan tulisi ottaa tehtäväkseen tehtäviä vain siinä määrin kuin kunnan yleinen etu sitä vaatii. Komitean mielestä kunta ei voi lähteä hoitamaan sellaista toimintaa, jota perinteisesti on hoitanut yksityinen sektori. Komitean mukaan kunta voi ottaa tehtävän hoitaakseen vain poikkeustapauksissa silloin, kun yksityinen sektori ei voi tehtävää hoitaa (Sallinen 2007, 204). Sittemmin kunnan toimialan rajankäyntiä ovat ohjanneet lähinnä KHO:n ratkaisut.

### 3.2 Kunta palveluiden järjestäjänä

Suomalaista julkista hallintoa on pitkän rakennettu pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin periaatteiden mukaisesti. Taustalla oli englantilaisen kansantalousideologin J.M. Keynesin kehittämä yksilökeskeisen hyvinvoinnin järjestämisen mahdollisuutta koskeva kokonaisvaltainen teoria. Teoria korostaa kulutuskysynnän merkitystä. Jotta jatkuvasti kasvavaan kulutuskysyntään päästäisiin, tulisi yksilöiden välisiä sosiaalisia ja ennen kaikkea taloudellisia eroja tasata. Tämä puolestaan edellyttää valtion puuttumista elinkeinoelämän toimintaan ja määrätietoisen sosiaalipolitiikan luomista (Heuru 2003, 37, 47).

1980-luvulle tultaessa keynesiläinen ideologia kohtasi voimakasta kritiikkiä. Vihreä liike kritisoi kulutuksen jatkuvaa kasvua ekologisesti kestäättömänä. Samalla muut puolueet omaksuivat ohjelmiinsa ekologisia painotuksia. Itävallan ja Chicagon

koulukuntien talousoppineiden kehittämä uusliberalismin oppi väitti julkishallinnon tukahduttavan yrittäjyyden ja vievän työnteon motivaation. Kritiikin kohteeksi joutui julkisen talouden paisuminen ja korkea verotus. Julkisen hallinnon ja kansantalouden toimintaa pidettiin tehottomana. Kokonaisvaltainen suunnittelu joutui hyökkäyksen kohteeksi ja sitä pidettiin sosialismia muistuttavana ilmiönä. Uusliberalismin toi julkiseen hallintoon voimakkaan tehokkuuden vaatimuksen. Julkishallintoa alettiin länsimaissa uudistaa New Public Management -ajattelutavan pohjalta. Kansalainen alettiin nähdä pikemminkin asiakkaana kuin hallintoalamaisena (Heuru 2003, 54, 55).

New Public Management (NPM) on oppi julkishallinnon hoitamisesta, joka sisältää yksityisen puolen johtamistekniikoita ja -oppeja julkispuolelle sovellettuna. NPM-ajattelulle ovat keskeisiä palvelu- ja asiakasorientaatio sekä markkinaehtoisien mekanismien, kuten kilpailun hyödyntäminen. Toiminnassa pyritään taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Johtamisen ja palvelutuotannon kehittäminen on nähty myös keinona vahvistaa hyvinvointivaltiota. Käytännössä NPM:n soveltaminen on näkynyt mm. julkisen palvelutuotannon yksityistämisenä ja yhtiöittämisinä (Nyholm 2008, 40).

Monia New Public Management -ajattelun eräitä periaatteita voidaan lähes sellaisenaan soveltaa julkisessa liiketoiminnassa. Julkinen omistus ja toiminta monopolistisissa olosuhteissa tuovat kuitenkin mukaan eräitä rajoitteita yksityissektorin oppien soveltamisessa. Näitä erityispiirteitä tarkastellaan luvuissa 4 ja 5.

Kunnan palvelutehtävän suorittamista varten tarvitaan tietty organisaatio toteuttamaan käytännön palvelutuotanto. Perinteisesti kunnat ovat itse tuottaneet oman organisaationsa toimesta tarvittavat palvelut kuntalaisille. Yleistymässä on kuitenkin käsitys, jossa kuntaa tarkastellaan ennen kaikkea palveluiden järjestäjänä eikä yksinomaan niiden tuottajana.

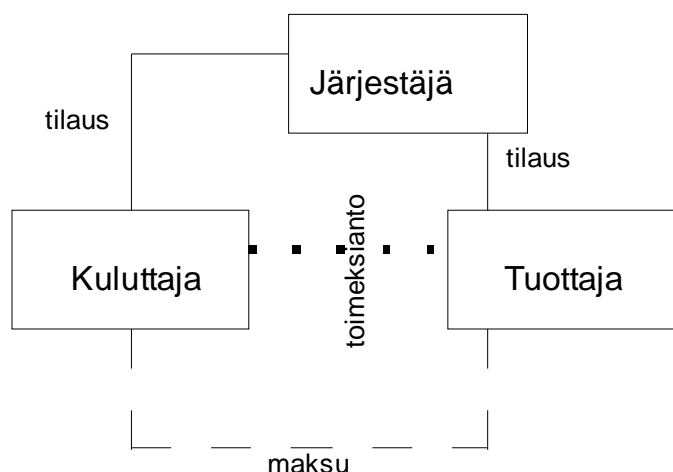
Tarkasteltaessa kuntaa palveluiden järjestäjänä, päähuomio kiinnittyy vaihtoehtoisiin palvelutuotannon institutionaalisiin järjestelyihin. Palvelutapahtuman kannalta mallissa on kolme palvelutuotannon perusaktoria: palvelun kuluttaja, palvelun tuottaja ja palvelun järjestäjä (Savas 1986, 9).



Savasin (1986, 9) mallissa kuluttaja hankkii tai saa tuotetun palvelun. Kuluttaja voi olla yksilö, ruokakunta, tietyllä alueella asuvat tietyn ehdon täyttävät ihmiset, kuten opiskelijat, jne.

Palvelun tuottaja on se, joka varsinaisesti tekee palvelun tai jakaa sen palvelun tarvitsijalle. Tuottaja voi olla valtion hallintoviranomainen, vapaaehtoisorganisaatio, voittoa tuottava yksityinen yritys, yleishyödyllinen instituutio tai joissain tapauksissa kuluttaja itse. Esimerkiksi kuntalainen, joka vie omat roskansa kunnan kaatopaikalle, toimii samanaikaisesti sekä palvelun tuottajana että kuluttajana (Savas 1986, 10).

Palvelun järjestäjä osoittaa tuottajan kuluttajalle tai päinvastoin. Palvelun järjestäjä voi myös valita useampia tuottajia, jotka haluavat palvella kuluttajia. Palvelun järjestäjänäkin voi toimia eri tahoja, kuten kotikunta, valtion viranomainen, vapaaehtoisjärjestö tai kuluttaja itse.



KUVIO 10. Kuluttajan, tuottajan ja järjestäjän välinen suhde (Savas 1986, 10)

Edellä olevassa yhtenäinen viiva kuvaa toimeksiantosuhdetta, katkoviiva palvelun hankintaa tai toimittamista ja pisteiviiva maksun suorittamista. Kun esimerkiksi kunta käyttää urakoitsijaa katujen päällystämässä, kunta on palvelun järjestäjä ja yhteisön jäsenet ovat tämän kollektiivisen hyödykkeen, korjatun kadun, käyttäjiä eli kuluttajia.

Ryynäsen mukaan (Ryynänen 1991, 193) voidaan toiminnan muoto valita tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla. Arvosteltaessa toiminnan järjestämistä ei voida suo-

ralta kädeltä sanoa, että liiketoiminnan harjoittaminen sinänsä olisi kunnan velvollisuus ja itsestäänselvyys. Se miten liiketoiminnan alaan kuuluvat toiminnot järjestetään, ratkaistaan saavutettavien tulosten perusteella.

Kuluttajan, tuottajan ja järjestäjän väliset suhteet voidaan järjestää monella eri tavalla käyttäen hyväksi vaihtoehtoisia palvelutuotannon muotoja. Savas on tunnistanut seuraavanlaisia palvelutuotannon järjestämisen muotoja tai rakenteita (Savas 1986, 17):

1. Kunta tuottaa palvelun itse (esim. terveydenhuolto)
2. Eri julkisyhteisöt yhdessä tuottavat palvelun, esim. kuntayhtymä
3. Sopimukset ja ostopalvelut yksityiseltä sektorilta
4. Toimilupa, erioikeus (franchise)
5. Tuottajan taloudellinen tukeminen (grant)
6. Kuluttajan tietyn tyyppisen kulutuksen taloudellinen tukeminen esim. ostokortteja (voucher) antamalla
7. Vapaat markkinat: kuluttaja itse valitsee palvelut ja julkinen valta ei lainkaan puutu tuotantoprosessiin
8. Vapaaehtoistyö
9. Itsepalvelu eli omaehtoinen palvelujen tuottaminen

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kunta tuottaa palvelun käyttämällä omaa henkilökuntaa ja toimii samalla sekä palvelun järjestäjänä että tuottajana. Eri kunnat tuottavat palveluita myös yhteistyössä keskenään. Tämä voi tapahtua esim. muodostamalla kuntayhtymä tiettyjen palveluiden tuottamista varten tai ostamalla palveluita esim. naapurikunnalta.

Yleistymässä on myös julkisten palveluiden yhteiskäyttö, jossa osapuolina kuntien lisäksi on muita julkisyhteisöjä, kuten valtion organisaatiot, seurakunnat jne.

Ostopalvelusopimuksia ei tehdä ainoastaan muiden kuntien kanssa, vaan kunnan sopijakumppaneina voivat olla myös yksityiset yritykset ja yleishyödylliset (voittoa tavoittelemattomat) organisaatiot, jotka tuottavat hyödykkeitä tai palveluita kuntalaisille. Monet kunnat ovat tehneet sopimuksia esim. jätteenkuljetuksesta, sairaankuljetuksista tai vanhusten tarvitsemien palveluiden, kuten ateriapalveluiden, tuottamisesta. On syytä myös huomata, että monet palvelut jakaantuvat lukuisiin "alapalveluihin", joita puolestaan voidaan tuottaa monilla eri järjestelyillä.

Toimiluvalla tai erioikeudella (franchishes) kunta luovuttaa tuotantomonopolin yksityiselle yritykselle tuottaa palveluita tietylle kuntalaisryhmälle. Erioikeus voi koskea tietyn alueen asukkaita, jolloin palvelun järjestäjä usein sääntelee palvelusta perittävän maksun suuruutta (Savas 1986, 13-15). Julkinen valta voi myöntää erioikeuksia myös useammille palveluiden tuottajille, esim. taksiluvat.

Erioikeuksia hyväksikäyttäen tuotetuissa palveluissa, kuten myös ostopalveluissa, kunta toimii palvelun järjestäjänä ja yksityinen yritys on palvelun tuottaja. Nämä kaksi voidaan kuitenkin erottaa sillä perusteella, kuka maksaa palvelun tuottajalle. Kunta maksaa ostopalveluista mutta erioikeuspalvelut maksaa suoraan kuluttaja.

Erioikeudet sopivat mm. sähkön tuottamiseen, veden jakeluun, puhelinpalveluihin, kaapelitelevisiotoimintaan ja joukkoliikenteen järjestämiseen. Kunnat tuottavat edelleen monia näistä palveluista.

Avustusmenettelyssä julkinen valta tukee taloudellisesti palvelun tuottajaa. Tyypillisesti kyseeseen tulee raha-avustus, mutta se voi olla myös esim. verohelpotus. Esimerkkinä avustusmenettelystä voisi mainita vaikka kunnan tukeman joukkoliikenteen haja-asutusalueella.

Myös kulttuurin alalla avustusmenettely on laajasti käytössä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa eri instituutioiden, kuten teatteriryhmien, sinfoniaorkestereiden, museoiden ja tanssiryhmien tuottamien kulttuuripalveluiden on katsottu hyödyttävän siinä määrin suurta yleisöä että avustusten maksaminen on katsottu perustelluksi. Avustusmenettelyssä, jossa palvelun tuottaja on yksityinen yhteisö (yritys tai yleishyödyllinen yhteisö), sekä kuluttaja että kunta osallistuvat palvelun järjestämiseen. Kunta näet valitsee palveluiden tuottajat, joille se antaa avustusta ja kuluttaja valitsee sopivan palvelun tuottajan. Yleensä sekä kunta että kuluttaja osallistuvat palvelun kustannuksiin. (Savas 1986, 15)

Ostokorttimenettelyssä (voucher) kunta tukee tietyn tyyppistä kulutusta antamalla avustuksia suoraan ko. kuluttajille. Päinvastoin kuin avustusmenettely, jossa tuki suunnataan palvelun tuottajalle ja kuluttajan mahdollisuudet valita palvelun tuottaja on

rajattu, ostokorttijärjestelmällä tuetaan kuluttajaa ja annetaan kuluttajalle suhteellisen vapaat kädet hankkia tarvitsemansa palvelun markkinoilta. (Savas 1986, 15,16). Ostokortti on tietyn rahamäärän arvoinen maksuväline, jonka kuluttaja antaa palvelun tuottajalle maksuksi saamastaan palvelusta. Ostokortti voi kattaa palvelun koko hinnan tai vai osan siitä, jolloin kuluttaja maksaa erotuksen itse. Tuottaja saa tuottamastaan palvelusta rahakorvauksen palauttaessaan saamansa ostokortit palvelun järjestäjälle. Samoin kuin avustusmenettelyssäkin toimii palvelun tuottajana ostokorttijärjestelmässä yksityinen yritys. Palvelun tuottajan valitsee yksin kuluttaja eikä palvelun järjestäjä ja kuluttaja yhdessä kuten avustusmenettelyssä. Tuottajan täytyy olla palvelun järjestäjän hyväksymä.

Vapaassa markkinatilanteessa kuluttaja itse järjestää palvelun ja valitsee tuottajan, jolle hän suoraan maksaa saamastaan palvelusta. Kunta ei ole mitenkään osallinen palvelutapahtumaan, vaikka se eräissä tapauksissa voi määrätä standardeja, joita palveluiden tuottajien tulee noudattaa. Esimerkiksi jäteasiat voidaan määrätä tyhjennettäväksi tietyin väliajoin, vaikka kuntalaiselle muutoin annettaisiinkin vapaat kädet järjestää asia haluamallaan tavalla.

Vapaaehtoistyönä tuotetaan palveluita, joita tuottavat myös monet kunnat. Tällaisia ovat mm. monet vapaa-ajan palvelut, vapaapalokunnat, lähimmäistyö jne. Vapaaehtoisorganisaatio voi toimia palvelun järjestäjänä ja käyttää jäseniään työvoimanaan tai ostaa palvelun yksityiseltä yritykseltä, joka tekee varsinaisen työn.

Yksinkertaisin palvelun muoto on itsensä auttaminen tai itsepalvelu. Tällaista toimintaa on esimerkiksi tarpeettomien tavaroiden kuljettaminen kunnan kierrätyskeskukseen, jätteiden kuljettaminen kaatopaikalle tai yhtä hyvin ammatinvalinnanohjauksen antaminen omalle lapselle. Tyytymättömyys kunnan tarjoamien palveluiden tasoon saattaa joissain tapauksissa tulevaisuudessa lisätä itse tuotettujen palveluiden osuutta (Savas 1986, 17).

Kun kuntien liiketoiminnan järjestämistä tarkastellaan edellä kuvatun viitekehyksen avulla, jossa erilaiset, myös kuntien liiketoimintaan luettavat, palvelut on eriytetty toisistaan, luodaan puitteet vaihtoehtoisten organisatoristen ratkaisujen tarkastelulle.

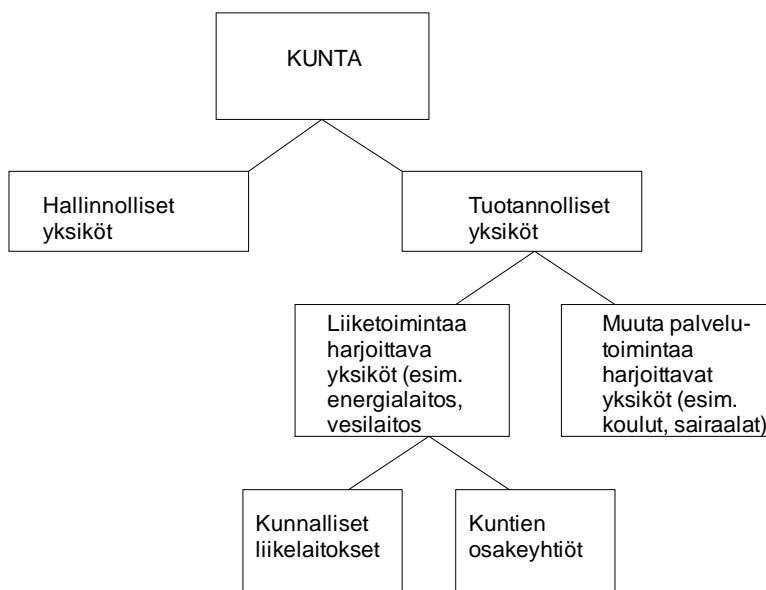
Kunnan, kuntalaisen ja palvelun tuottajan välinen suhde on esitetty seuraavassa kuviossa.



KUVIO 11. Palvelutuotannon tilaajamalli

### 3.3 Kuntien liiketoiminnan organisointi

Kuntien palvelutuotannon järjestäminen edellyttää varsinaisen tuotantotoiminnan lisäksi hallinnollisten yksiköiden panosta. Tuotannollista toimintaa harjoittavat yksiköt voidaan erotella niiden tuottamien palvelujen luonteen perusteella joko liiketoimintaan tai muuhun palvelutoimintaan (vrt. Pystynen, 52). Liiketoimintaa harjoittavat yksiköt voidaan edelleen karkeasti jakaa niiden organisaatiomuodon perusteella kunnallisiksi laitosiksi ja kunnan ulkopuolisiksi organisaatioiksi, jotka useimmiten ovat osakeyhtiöitä. Asiaa on havainnollistettu seuraavassa kuviossa.



KUVIO 12. Palvelutuotannon lajit ja liiketoiminnan organisointi

Kunnat harjoittavat liiketoimintaa siis käytännössä kahden perusorganisaation puitteissa. Liiketoimintaa harjoittaa joko kunnallinen liikelaitos tai kunnan omistama osakeyhtiö. Kyseeseen voisi tulla muunkinlaisia organisaatioita, kuten osuuskunta, säätiö tai yhdistys. Tällaisissa muodoissa liiketoimintaa ei käytännössä kuitenkaan harjoiteta.

Kuntalain muutoksella, joka tuli voimaan 15.5.2007, kuntalakiin otettiin säännökset kunnallisesta liikelaitoksesta. Tuolloin säädettiin liikelaitoksen perustamisesta, tehtävistä, organisaatiosta ja talouden järjestämisestä. Samoin säädettiin liikelaitoksen kirjanpitovelvollisuudesta, tilinpäätöksestä omasta pääomasta ja lainanotosta. Kuntien yhteistoimintana harjoittamaa liiketoimintaa varten lakiin lisättiin säädökset erityisestä liikelaitoskuntayhtymästä (Harjula, Prättälä 2007, 628)

Kuntien yhteistoiminta liiketoiminnan alalla voidaan hoitaa joko liikelaitoskuntayhtymässä, yhteisesti omistetussa osakeyhtiössä taikka kuntien keskinäiseen sopimukseen perustuen. On myös tunnettu tarvetta sellaisen organisaatiomuodon luomiseen kunnalliseen liiketoimintaan, missä yhdistyisivät julkisen hallinnon ja yksityisen yritystoiminnan edut mutta välttyttäisiin molempiin liittyviltä haitoilta. (Hannus 1993, 409-410). Kunnallinen liikelaitos perustetaan aina valtuuston päätöksellä.

Päätösvaltaa kunnan laitoksessa käyttävät kunnanvaltuusto ja -hallitus, johtokunta, jonka alaisena laitos toimii sekä laitoksen viranhaltijat. Viranhaltijoiden tehtävät ja toimivaltarajat on määritetty kuntalaissa ja kunnanvaltuuston hyväksymissä lautakunnan ja laitoksen johtosäännöissä (Hannus 1993, 90-94). Suuntauksena on viime aikoina ollut, että operatiivisen tason päätösvaltaa delegoidaan viranhaltijatasolle.

Kunnallisen laitoksen toimintaan liittyvinä etuina on pidetty päätöksenteon demokraattisuutta, julkisuutta ja palvelujen tasapuolisuutta (Opaskirja energialaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 1989, 5). Kunnallinen laitos on selkeästi kunnan hallintolaitoksen ja tätä kautta kuntalaisten hallinnassa (Kaupunkien liiketoiminnan kehittäminen 1989, 9). Kun ennen liikelaitosten toimintaa ohjattiin ja valvottiin kunnanhallituksen edustuksella lauta- ja johtokunnissa sekä päätösten siirtämismahdollisuudella kunnanhallituksen käsiteltäväksi nykyisin ohjaus tapahtuu etupäässä konsernijohtamisen kautta.

Liikelaitostoimintaa haittaavina piirteinä kunnallisessa laitoksessa on tuotu esiin päätöksenteon hitaus ja sen etäännyminen toimintaa harjoittavasta yksiköstä, kankea henkilöstö- ja palkkapolitiikka, toimintaan huonosti soveltuva kunnanvaltuuston harjoittama resurssiohjaus sekä se, että toimintaa koskevia operatiivisiakin päätöksiä tehdään muualla kuin itse laitoksessa.

Liikelaitostoiminnassa on kunnallishallinnon ominaispiirteiden, toiminnan oikeellisuuden ja tasapuolisuuden, rinnalla on katsottu korostuvan myös toiminnan taloudellisuuden ja tavoitteellisuuden vaatimukset. Kunnallisen liikelaitoksen haittapuolena on edelleen todettu olevan sen, että kilpailtaessa resursseista muiden hallintokuntien kanssa laitoksen toiminnan kehittämisen ja myös kunnan kokonaistalouden kannalta järkevät investoinnit ja saattavat jäädä tekemättä. Huolimatta kunnallisten liikelaitosten viime vuosina tapahtuneesta itsenäisyyden lisääntymisestä tulee myös liiketoiminnan resursoinnissa ottaa huomioon kunnallistalouden realiteetit ja valtuuston tahto ylimpänä kokonaistaloudesta päättävänä elimenä.

Liikelaitosmuotoisen liiketoiminnan kehittämiseksi on asetettu erilaisia tavoitteita. Esimerkiksi energiahuollon neuvottelukunta on asettanut kunnallisille energialaitoksille seuraavia kehittämistavoitteita:

- energialaitosten toimintaedellytysten parantaminen niiden palvelu- ja hintakilpailukyvyyn parantamiseksi
- liiketaloudellisten periaatteiden korostaminen toiminnan kehittämisessä sekä tavoitteenasettelun selkeyttäminen
- laitoksen ulkoisen ohjauksen selkeyttäminen ja täsmentäminen
- energialaitoksen oman taloudellisen vastuun korostaminen tuotanto- ja palvelutoimintansa järjestämisessä
- energialaitoksen johdon mahdollisuuksien parantaminen johtamistehtävässä
- hallinnon keventäminen sekä päätöksenteon yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen
- mahdollisuuksien antaminen nykyaikaisen henkilöstöpolitiikan harjoittamiseen (Energiahuollon neuvottelukunta 1986, 3-5).

Edellä esitetyt tavoitteet ovat suhteellisen yleispiirteisiä ja maltillisia. Niiden toteuttaminen on suurelta osin mahdollista myös kunnallishallinnon sisällä.

Kunnalliseen itsehallintoon on katsottu kuuluvan myös oikeus liiketoiminnan harjoittamiseen osakeyhtiön osakkeenomistajana. Edellytyksenä on, että yhtiön toiminta palvelee kuntalaisia yleisesti. Kuntien on katsottu voivan harjoittaa myös palvelutoimintaa, kuten esim. hotelli-, ravintola-, pesula- ym. liiketoimintaa edellyttäen, että kunnassa on ollut puutetta tällaisista palveluista ja että hankkeella on ollut kunnan kannalta yleistä matkailullista tai muuta merkitystä. Kunta voi yhtiömuodossa harjoittaa liiketoimintaa siinä laajuudessa, kuin olisi mahdollista kunnan omana toimintana. Kunnan osakeyhtiön toimiala ei siis voi olla kunnan toimialaa laajempi (Harjula, Prättälä 2007, 118).

Kunnan toimialaan ei sitä vastoin ole katsottu kuuluvan osallistuminen välittömästi teolliseen tai tuotannolliseen liiketaloudelliseen toimintaan. Kunta ei ole esimerkiksi voinut ostaa mäntyhuonekaluja valmistavaa yksityistä liiketoimintaa harjoittavan yrittäjän osakkeita (KHO 1.8.1986, taltio 2839).



Osakeyhtiö on liiketoiminnan harjoittamiseen kehitetty organisaatiomuoto. Sen on todettu soveltuvan sellaisenaan myös kuntien liikelaitosten organisaatiomuodoksi. Osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa korostuvat toiminnan taloudelliset tavoitteet ja liiketaloudellinen luonne. Vahvoja puolia ovat nopea päätöksenteko ja sopeutuminen nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Toimiminen itsenäisenä taloudellisena yksikkönä helpottaa taloudellisen tuloksen seurantaan ja varojen hankkimista investointeihin. Osakeyhtiön toimiminen itsenäisenä yksikkönä helpottaa taloudellisten ja muidenkin resurssien tehokasta käyttöä (Kaupunkien liiketoiminnan kehittäminen 1989, 11).

Kunnan määräysvallassa olevan osakeyhtiön toimintaan liittyy piirteitä sekä yksityisestä yritysmaailmasta että julkishallinnosta.

Kunnallinen liiketoiminta Ruotsissa on pitkälti samantapaista kuin Suomessa. Toimintaa harjoittavat kunnat, maakunnat ja yksityisoikeudelliset yhteisöt kuten osakeyhtiöt ja säätiöt. Yksityisoikeudellisista yhteisöistä osakeyhtiöitä on 2/3 ja säätiöitä 1/3 (KM 1989:61, 28). Ruotsissa on viime vuosina yhtiötetty lukuisia kunnallisia liikelaitoksia.

### 3.4 Kunnan omistajapolitiikka ja liiketoiminta

Kunnan omistajapolitiikka liittyy toisaalta kunnan liiketoimintaa harjoittavan yksikön omistajana tekemiin strategisiin valintoihin ja valitun strategian onnistumisen arviointiin sekä toisaalta konserniohjaukseen, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön. Omistajastrategian avulla kunta määrittelee, missä tehtävissä ja hankkeissa kunnan on perusteltua olla omistajana tai sijoittajana. Omistajastrategiassa tulisi asettaa kriteerit, joilla omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan arvioida. Omistajastrategian tulisi kattaa sekä kunnan taseessa olevat omaisuushyödykkeet mukaan luettuna omistukset kunnan liikelaitoksissa että kunnan pääomasijoitukset tytäryhteisöissä (Suomen kuntaliitto 2009, 1)

Konserniohjaukseen kuuluu strategisen tason omistajaohjauksen lisäksi myös konkreettisia ohjaustoimia, kuten tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista sekä käytännön valvontatoimia, kuten säännöllistä raportointia omistajalle.

Omistajaohjaus toteutuu käytännössä kunnan edustajien päätösvallan käyttönä yhtiökokouksessa tai vastaavassa ylimmässä päättävässä elimessä tai muina toimenpiteinä, joilla kunta myötävaikuttaa yhteisön tai säätiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin (Suomen kuntaliitto 2009, 1).

Kunta voi antaa omille toimielimilleen ja viranhaltijoilleen tytäryhtiöidensä valvontaa koskevia ohjeita. Lisäksi kunta voi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhtiöille konsernin yhteisiä toimintoja koskevissa asioissa, jotka liittyvät esimerkiksi tilinpäätösraportointiin, tilikauden aikaiseen raportointiin, rahoitukseen tai hankintayhteistyöhön. Konserniohjauksen piiriin on ainakin aikaisemmin katsottu kuuluvan myös kunnan omistajaohjaus liikelaitoksissa ja valvontaohjeiden antaminen liiketoimintaa valvoville kunnan toimielimille ja liikelaitoksen johdolle (Suomen kuntaliitto 2009, 1).

Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on kunnan talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa. Sitä koskevan esityksen valmistelee liikelaitoksen johtokunta. Valmistelun perustana ovat valtuuston tai kuntayhtymäkokouksen liikelaitokselle hyväksymät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tavoitteet tulee pääsääntöisesti olla asetettu voimassa olevassa taloussuunnitelmassa. Valtuuston tai yhtymäkokouksen tavoiteasettelu voi koskea liikelaitoksen asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (mm. investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuottovaatimusta. (Kuntalaki, 13 § 5. kohta, 87 §).

Kuntien omistajapolitiikan eräs tavoite on kunnan pääoman tehokas käyttö, joka tavoite on joskus jäänyt käyttötalousmenojen hallinnan varjoon. Kuntien suositellaan vahvistavan itselleen omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan pääoman käyttöä ja eri omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa.

Omistajapoliittisten linjausten tavoitteena on viitoittaa tietä yksittäisten konserniyhteisöjä koskevien päätösten pohjaksi. Yhteisesti hyväksytyt pelisäännöt ovat päätöksiä tekevien luottamushenkilöiden tukena. Omistajapolitiikka perustuu kunnan yleisiin kehittämistavoitteisiin ja niiden tarkoituksena on tukea kunnan yleisen strategian toteutusta. Omistajapolitiikka määrittää kunnan pääoman ja eri omaisuuserien omistamiseen, hankintaan ja käyttöön liittyvän päätöksenteon periaatteet. Tavoitteena

on turvata päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien käytön tehokkuus (Kuntaliitto 2005, 3).

Kunnan omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline. Omistajapolitiikan avulla voidaan määrittää, missä tehtävissä kunta on mukana omistajana. Omistajapolitiikalla voidaan määrittää omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty (Suomen Kuntaliitto 2005, 3).

Kunnan omistajapoliittisista linjauksista päättää valtuusto. Linjaukset ovat toimintaa suuntaavia ja näin ollen suhteellisen pysyviä. Kunnassa on kuitenkin jatkuvasti etsittäviä mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa ja olosuhteiden muuttuessa myös muuttaa omistajapolitiikkaa. Kun valtuusto on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset, hyväksytyt omistajapolitiikan on konkretisoiduttava kunnan päätöksenteossa kaikilla tasoilla. Linjausten toteutumista on seurattava ja toimialueiden ja yksiköiden on raportoitava linjausten toteutumista niiden omassa toiminnassaan. Omistajapoliittisia linjauksia voidaan täydentää toimialakohtaisissa ohjelmissa ja strategioissa, kuten kunnan maapoliittisessa ohjelmassa, liiketoimintastrategiassa tai asuntostrategiassa. Yksityiskohtaisempia omistajapoliittisia ratkaisuja sisältyy muun muassa kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmaan ja yksittäisiin investointipäätöksiin (Suomen Kuntaliitto 2005, 3).

Kunnan omistajapolitiikka nähdään usein kapea-alaisesti kunnan fyysisen omaisuuden hallintaan ja sen arvon säilyttämiseen liittyvänä toimintana. Tällaisen ajattelun taustalla lienee se, että kunnat ja kuntayhtymät ovat varsin suurten varallisuusmassojen omistajia. Kuntien infrastruktuuri, joka koostuu mm. kaduista, puistoista, rakennuksista sekä vesi-, viemäri-, sähkö-, tietoliikenne- yms. verkostoista, on rakennettu vuosikymmenten aikana. On syytä muistaa, että kunnat omistavat myös omaisuuseriä, joiden kirjanpidollinen arvo on huomattavasti alle niiden käyvän arvon. Esimerkiksi kunnan omistaman energiayhtiön osakkeiden käypä arvo voi poiketa merkittävästikin kunnan tasearvosta. Toisaalta kunnan omaisuuden arvoon voi kohdistua epärealistisiakin odotuksia. Esimerkiksi kunnan aravarajoitusten alaisen kerrostalon myynnistä ei todennäköisesti saada aravalain mukaisista myyntirajoituksista johtuen

lähellekään paikkakunnan asuntojen keskimääräisen myyntihintojen mukaan laskettua kauppahintaa.

Kuntien aineellisen ja aineettoman käyttöomaisuuden hankinta on voitu rahoittaa verovaroin tai liikelaitosten ja osakeyhtiöiden omalla tulorahoituksella. Riippumatta siitä kuinka omaisuus on rahoitettu, tulee kunnan omistajapolitiikan olla yksissä käsissä.

Kunnan omistajapolitiikkaa ja omistajuutta on tarkasteltava koko kuntakonsernin kannalta. Omistajapolitiittisten linjausten toteuttaminen edellyttää vahvaa omistajaohjausta sekä toimivaa johtamisjärjestelmää sekä ymmärrystä konsernin eri osien toiminnasta. Omistajapolitiikassa tulee esimerkiksi ottaa huomioon kunnan liiketoiminnan asema kilpailluilla markkinoilla samoin kuin omistajapolitiikkaan liittyvien linjausten vaikutukset koko palvelutuotantoon.

### 3.5 Liiketoiminta osana kunnan konsernijohtamista

Kuntakonsernin johtamisen keskeinen väline on kuntastrategia. Strategian laadintaan osallistuvat yleensä luottamushenkilöt, viranhaltijat, henkilöstö ja muut sidosryhmät laajalla rintamalla. Laaja osallistuminen strategiatyöhön edesauttaa tavoitteisiin sitoutumista ja parantaa strategian laatua.

Kuntakonsernilla tarkoitetaan sitä monimuotoista julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryvästä, joka on kehittynyt perinteisestä virkavastuulla toimivasta julkishallinnon linjaorganisaatiosta. Myös kuntalakiin on otettu kuntakonsernin määritelmä. Kuntalain mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Laissa kunnan määräysvaltaan kuuluva säätiö rinnastetaan tytäryhteisöön.

Kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa muutakin, esimerkiksi kunnan johtamista silmällä pitäen määriteltyä kokonaisuutta, jonka kunta omistaa tai jossa se käyttää määräysvaltaa. Tämä konserni voi olla yhteneväinen kirjanpidollisen kuntakonsernin kanssa, mutta ei välttämättä (Suomen kuntaliitto, 2007, 3).

Osakeyhtiön tai sen omistajien sitouttaminen konserniin voi tapahtua mm. yhtiöjärjestyksellä konserniohjeella, kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeilla (esimerkiksi yhtiökokousta varten), yhtiökokouksen päätöksillä, hallituksen valinnalla (esim. konsernin edustus yhtiön hallituksessa), sopimuksella koskien hankintoja, rahoitusta tai muuta toimintaa tai osakassopimuksella (silloin kun osakeyhtiössä on myös muita omistajia) (Suomen kuntaliitto, 2007, 4).

Tytäryhteisön hallituksen ja toimitusjohtajan velvoitteet määräytyvät yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tällöin kunta voi osakeyhtiön yhtiökokouksen välityksellä antaa vain sellaisia yhtiön johtoa velvoittavia ohjeita, jota eivät ole osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastaisia.

Kuntakonsernin johtamisjärjestelmä voidaan jakaa kahteen osaan, johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitoon sekä konsernin johtamiseen. Konsernin johtamisjärjestelmän luominen ja ylläpito sisältää konserniorganisaatiosta päättämisen, budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmien luomisen, toimintapolitiikoista hyväksymisen ja keskitettyjen palvelujen järjestämisen. Konsernin johtamiseen kuuluvat kuntaa edustavien henkilöiden valitseminen ja ohjeistaminen, strategioiden laadinta ja vuotuisen talousarvioprosessin hoitaminen. (Meklin & Martikainen 2003: 27–28).

Kuntien organisaatorakenteiden muuttaminen on edellyttänyt muutoksia myös johtamismalleihin. Koska näiden uusien oppien juuret ovat liike-elämässä, ovat ne sovellettavissa varsin hyvin myös kunnallisen liiketoiminnan johtamiseen, edellyttäen, että otetaan huomioon julkisesta omistuksesta ja toimintaympäristöstä johtuvat erityispiirteet. Kuntaorganisaatioon kuuluvien bruttoyksiköiden ja nettoyksiköiden johtaminen on auktoriteetilla johtamista, kun taas kuntien liikelaitoksen johtamisessa voidaan nähdä piirteitä sekä auktoriteetilla että omistajuudella johtamisesta. Omistajuudella johtaminen lisääntyy edelleen, kun liikelaitoksesta siirrytään kunnallisen palvelun tarjoamiseen osakeyhtiömuodossa (Meklin & Martikainen 2003: 14–17).

Kunnanvaltuustolla ja -hallituksella ei ole suoraa käskyvaltaa yhtiöön, vaan käskytyks tapahtuu yhtiöön nimetyn edustajan kautta. Yhtiötä johdetaan kunnanvaltuuston ja

-hallituksen näkökulmasta omistajuudella (Meklin & Martikainen 2003: 14–17). Muodollinen omistajavalta realisoituu käytännössä osakeyhtiön yhtiökokouksessa, jossa kunnanhallituksen nimeämä yhtiökokousedustaja saamaansa toimintaohjeen mukaisesti käyttää kunnan äänivaltaa esimerkiksi silloin, kun kyseessä on osakeyhtiön hallituksen jäsenten valinta.

Silloin kun kunnat harjoittavat liiketoimintaa kuntien välisenä yhteistyönä tai kuntayhtymämuodossa, johtaminen on jaetulla auktoriteetilla johtamista. Ulkopuolisilta ostettujen palvelujen johtaminen on pääasiassa sopimuksilla johtamista (Meklin & Martikainen 2003: 14–17).

### 3.6 Konserniohje kunnan liiketoiminnan ohjausvälineenä

Kuntien liiketoiminnan ohjaus tapahtuu konserniohjauksen menettelytapoja noudattaen. Kuntalaissa on säädetty kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisten tavoitteiden asettamisesta sekä konserniohjauksen periaatteiden hyväksymisestä. Kunnan konsernijohdon tehtävänä on vastata kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset (Kuntalaki 1. luku 13 §; Kuntalaki 3. luku, 25 a §).

Suomen kuntaliitto on laatinut konserniohjeen, jonka pohjalta useimmat kunnat ja kuntayhtymät ovat laatineet omat konserniohjeensa. Konserniohjeessa voidaan päättää kunkin toimielimen ja viranhaltijan tehtävät ja vastuut kuntakonserniin kuuluvien yksityisoikeudellisten yhteisöjen ohjauksessa. Kunta käyttää omassa organisaatiossaan hallinnollista ohjausvaltaa eli ohjaa toimintaa kuntalain mukaisesti. Valtuuston tulee päättää kunnan keskeisimmistä linjauksista, joihin kuuluu myös kunnan omistajapolitiikasta päättäminen. Käytännössä ohjaus tapahtuu talousarvion, johtosääntöjen ja toimintaa koskevien päätösten avulla. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen määräysten mukaan (Suomen kuntaliitto 2007, 4).

Tytäryhtiöiden sitouttaminen konserniin voi tapahtua esimerkiksi yhtiöjärjestyksellä, konserniohjeilla, yhtiökokousten päätöksillä, hallituksen valinnalla, tytäryhteisössä

kuntaa edustaville annetuilla ohjeilla tai erillisillä yhtiön ja kunnan välisillä sopimuksilla. Kunnanvaltuuston ohella kunnanhallitus ohjaa kuntalain mukaista toimintaa. Kuntalaki säätelee kunnan toimielinten välistä toimivallan jakoa niiden ohjatessa kuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä.

Kunnan ja sen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hyväksymällä konserniohjeella voidaan määritellä kunkin toimielimen ja viranhaltijan vastuut ja tehtävät konserniohjauksessa. Kunnan sisäinen toimivallan jako määritellään johtosäännöllä. Kuntalain mukaiset menettelytavat eivät ulotu osakeyhtiöön ja muihin yhteisöihin, vaan kunnan ohjaus ja valvonta kyseisissä yhtiöissä perustuu kunnan määräämisvaltaan. Määräämisvalta puolestaan voi perustua omistajuuteen tai oikeuteen nimittää ja erottaa hallitus tai toimielin tai keskinäiseen sopimukseen.

Kuntalain nojalla kunnanhallitus voi antaa ohjeita kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille. Konserniohjeessa voi olla sellaisia pysyväisluonteisempia ohjeita, joita kunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon. Konserniohjeeseen voidaan ottaa tytäryhteisöille tai sen johdolle suoraan annettavia toimintaohjeita. Tällaisia ohjeita annetaan käytännössä myös ohi tytäryhtiön yhtiökokouksen. Yhtiölainsäädäntö ei oikeuta eikä velvoita yhtiötä noudattamaan tällaisia ohjeita, vaan niiden noudattaminen perustuu siihen, että tytäryhtiön johto toimii emoyhteisön (kunnan) luottamuksen varassa. On huomattava, että tällaisessa tapauksessa tytäryhtiön johdolla on velvollisuus toimia tytäryhtiön edun mukaisesti. Emoyhteisön (kunnan) toimintaohjetta, joka loukkaa tytäryhtiön tai esimerkiksi sen vähemmistöosakkaan tai luotonantajan oikeudellisesti suojattuja etuja, ei voi noudattaa (Suomen kuntaliitto 2007, 5).

### 3.7 Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä

Kunnan toimintakertomukseen sisältyy kattava selvitys kuntakonsernin toiminnasta ja taloudesta. Toimintakertomuksen tulee sisältää mm.

- yhdistelmä konserniyhteisöistä
- selvitys konserniohjauksen järjestämisestä

- olennaiset konsernia koskevat tapahtumat
- selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä
- konsernitilinpäätös tunnuslukuineen ja liitetietoineen
- konsernin henkilöstömäärä
- sekä selvitys konserniyhteisöille asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että

- kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä
- omaisuus ja voimavarat turvataan (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 31, 2008).

Kunnan konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto voi käyttää konsernivalvonnassa apuna toimialajohtoa, kunnan sisäisen tarkastuksen yksikköä tai erikseen konserniyhteisöjen valvontaan valittua henkilöä (controller). Selonteossa käydään läpi konsernivalvonnan kohdealueet. Jos konsernivalvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä lausumassa selkoa ja esitys niiden korjaamisesta (emt. 31).

Kuntalain mukaan toimintakertomuksen antaa hallitus. Toimintakertomuksen konsernivalvontaa koskevaan osiossa on perusteltua antaa selvitys, miten tytäryhteisöjen ohjaus on konserniohjeessa, johtosäännössä tai muussa säännössä vastuutettu konsernijohtolle. Selvityksessä on syytä ottaa kantaa siihen, onko ohjeiden anto tytäryhteisöille ollut riittävää ja onko tiedonkulku järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Samoin selonteossa tulisi selvittää, millainen on ohjeiden antomenettely kunnan edustajille tytäryhteisöissä sekä antaa arvio ohjeiden riittävydestä ja siitä, kuinka hyvin valtuuston vahvistamia omistajapoliittisia linjauksia on tilikaudella noudatettu (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 31, 2008).



Toimintakertomuksessa tulisi omassa luvussaan selvittää konsernitavoitteiden asettamista ja arvioida konsernitavoitteiden toteutumista. Selonteossa tulisi antaa arvio tavoiteasettelun tarkoituksenmukaisuudesta ja riittävydestä. Jos tytäryhteisöille asetettuja tavoitteita ei olennaisilta osin ole toteutettu, on arvioitava, onko konsernijohtoon ohjaus, valvonta ja raportointi ollut asiassa riittävää (emt. 32).

Hallituksen selonteossa tulisi antaa arvio tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannan, analysoinnin ja raportointijärjestelmän toimivuudesta. Arviointikriteerinä voi esimerkiksi käyttää sitä, perustuuko tytäryhteisöjen raportointi standardoituihin tunnuslukuihin ja niiden pohjalta tehtyyn analyysiin.

Kannattavuutta, maksuvalmiutta, vakavaraisuutta ja suhteellisesta velkaantuneisuutta voidaan arvioida erilaisten tunnuslukujen avulla pyrkimyksenä arvioida kuntakonsernin taloudellisia riskejä. Selonteossa voidaan arvioida myös tytäryhteisöjen raportoituja investointitarpeita ja niihin varautumisesta. Selonteossa on syytä selvittää myös kuntakonsernin keskitettyjen konsernitoimintojen käyttöä ja konserniohjeen asianmukaista noudattamista. Keskitetysti järjestettyjä toimintoja kuntakonsernissa voivat olla muun muassa rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat ja riskienhallinta, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 31, 2008).

Konsernivalvontaa koskevassa selonteossa on syytä selvittää keskitettyjen konsernipalvelujen käyttöä. Konsernin yhteisiä palveluita voivat olla toimitila- ja kiinteistöpalvelut, taloushallinnon palvelut, tietohallinnon palvelut ja muut hallinnon palvelut kuten lakipalvelut ja arkistointi sekä monistus- ja painatuspalvelut. Selonteossa on myös arvioitava konserniohjeen asianmukaista noudattamista. Lisäksi selonteossa on tarvittaessa syytä ottaa kantaa siirtohinnoittelun kustannusvastaavuuteen.

Kunta voi päättämällänsä ja tytäryhteisön hyväksymällä konserniohjeella ohjata tytäryhteisöjen riskienhallintaa. Esimerkiksi riskien vakuuttamisessa ja omavastuuosuuksissa voidaan konsernissa noudattaa yhtenäisiä toimintaperiaatteita (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 32, 33 2008)

### 3.8 Liiketoiminta ja hallinnon toimintaperiaatteet

Kuten aikaisemmin todettiin, kuntien on katsottu voivan harjoittaa liiketoimintaa myös osakeyhtiömuodossa edellyttäen, että toiminta luetaan kunnan toimialaan. Tästä voitaneen vetää se johtopäätös, että kuntien osakeyhtiöiden tulee muutoinkin noudattaa toiminnassaan soveltuvin osin samoja toimintaperiaatteita kuin sen omistajakunnan.

Kun kunta käsitetään kuntalaisille palveluja järjestävänä konsernina, voidaan niin ikään olettaa, että "kuntakonsernin" sisällä tulee noudattaa tiettyjä toimintaperiaatteita, jotka voivat olla valtuuston hyväksymät.

Suomen Kuntaliiton hallitus on 29.10.2009 hyväksynyt hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suosituksen kuntakonsernissa (corporate governance) ja suosittelee, että kunnat päättäisivät kehittää suosituksesta tarkemmin ilmenevien suuntaviivojen mukaisesti hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonsernissa ja niihin kuuluvissa tytäryhtiöissä. Suositus on laadittu silmälläpitäen lähinnä sellaisia kuntakonserniin kuuluvia tytäryhtiöitä, joilla on erityistä merkitystä kuntakonsernille tytäryhtiön harjoittaman liiketoiminnan laajuuden tai sen erityisen yhteiskunnallisen perustehtävän vuoksi (Suomen kuntaliitto, 2009).

Hyvälle hallinto- ja johtamistavalle eli corporate governancelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Yleensä sillä tarkoitetaan kuitenkin sellaista yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää, joka määrittelee yritysjohdon eli hallituksen ja palkattujen johtajien roolin, velvollisuudet ja heidän suhteensa osakkeenomistajiin. Yksinkertaistettuna hyvällä hallinto- ja johtamistavalla (corporate governance) tarkoitetaan järjestelmää, jonka avulla yritystoimintaa johdetaan ja kontrolloidaan. Corporate governance –ohjeistuksella luodaan osakeyhtiömuotoisen toiminnan hallintoa johtamista koskevat yhteisesti hyväksytyt hallinnon toimintaperiaatteet (Suomen kuntaliitto, 2009, 12).

Liikelaitosmuotoisessa toiminnassa tulee mm. kuntalaista johtuen soveltaa osakeyhtiömuotoista toimintaa selvemmin hallinnon yleisiä toimintaperiaatteita.

Kuntalain 2 §:n 1 mom. mukaan "Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät". Edellä mainitut tehtävät eli kunnan toimiala voidaan jakaa kahteen toimialaan, erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan. Erityistoimialalla tarkoitetaan kuntien hoidettaviksi eri laeilla säädettyjä tehtäviä. Nämä tehtävät on yleensä säännelty niin tarkasti, ettei kunnilla juurikaan ole harkintavaraa tehtävien järjestämisessä. (Harjula, Prättälä 2007, 105, Hannus 2000, 76).

Yleiseen toimialaan luetaan kunnan itsehallintoon kuuluvat tehtävät, joiden järjestämisessä kunnilla on suhteellisen vapaat kädet. Kunnallinen liiketoiminta luetaan kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaksi riippumatta siitä, missä organisaatiomuodossa sitä harjoitetaan.

Kunnallista liiketoimintaa harjoitettaessa on *otettava huomioon yleiset julkisessa hallinnossa noudatettavat periaatteet*. Sama koskee *soveltuvien osin myös osallistumista toiminnan harjoittamiseen osakeyhtiön osakkeenomistajana* (Harjula, Prättälä 2007, 118, Hannus 2000, 90).

Voimassa olevan yhteiskuntajärjestyksen mukaan yleisenä periaatteena pidetään *hallinnon toissijaisuutta*. Tämän on katsottu tarkoittavan sitä, että julkinen valta ottaa hoitaakseen vain sellaisia tehtäviä, joita yleisen edun voidaan katsoa vaativan. Tämän mukaisesti kunnan ei tule harjoittaa suoraan eikä välillisesti osakkeenomistuksen kautta liiketoimintaa sellaisilla aloilla, jotka perinteisesti ovat kuuluneet yksityiselle sektorille ja jotka yksityinen sektori pystyy tyydyttävästi hoitamaan. Sen sijaan asia on toisin, milloin yksityinen sektori ei pysty tyydyttävästi ja yleisen edun riittävästi huomioon ottaen tehtävästä huolehtimaan. Asennoituminen yleisen edun käsitteen sisältöön ja laajuuteen riippuu luonnollisesti suuressa määrin arvioijan ideologisesta ja yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta. (Hannus 2000, 83).

Toinen hallinnon yleisperiaate on, että "hallinnon täytyy eri aloilla ja eri portaissa *sopeutua yhteiseen kokonaisuuteen ja ottaa huomioon sen edut*". Tällä tarkoitetaan sitä, että kunnan ei tule ilman kunnan erityisolosuhteista johtuvia syitä valita sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka ovat selvästi ristiriidassa yleisesti noudatetun ja oikeaksi koetun käytännön kanssa (Hannus 2000, 84). Määritelmän voidaan tulkita sitovan, ainakin moraalisesti, myös kuntien liiketoimintaa harjoittavia osakeyhtiöitä. Toisen sanoen

niiden tulee toiminnassaan noudattaa samoja periaatteita kuin kuntienkin. Vielä välittömämmin tämä tarkoittaa sitä, että kunnan omistama osakeyhtiön ei saa lyhyelläkään aikavälillä toimia vastoin kunnan tavoitteita. Kunnalla on luonnollisesti ohjaus- ja valvontakeinot, joilla sen omistamien yhtiöiden toimintaa suunnataan. Tämän johdosta sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen ja sen etujen huomioon ottaminen tulee olla sisäistettynä jokapäiväisessä toiminnassa.

Kolmanneksi "hallinnon tulee mahdollisuuksien mukaan *nojautua yleisiin perusteisiin, joita sovelletaan esille tuleviin yksittäistapauksiin*" (Hannus 2000, 84). Esimerkiksi jos kunnan osakeyhtiössä on käytössä jokin hinnasto tai tariffi, ei voida pitää hyväksyttävänä, että niistä ilman perusteltua syytä poikettaisiin. Yksityisissä yrityksissä hinnastoista poikkeaminen yksittäistapauksissa ei liene siinä määrin kyseenalaista kuin julkisyhteisön omistamassa yrityksessä.

Edellä mainittu viittaa myös *tasapuolisuuden vaatimukseen*. Sen mukaan eri asiakasryhmiä, eri alueita jne. ei saa hallinnossa asettaa epäoikeutetusti toisia suositumpaan asemaan. Tiettyjä asiakasryhmiä perusteettomasti suosivat tariffit ja niistä poikkeaminen yksittäistapauksissa ilman erityistä syytä eivät siten ole mahdollisia. Tämän periaatteen mukaisesti kunnassa asuvia ja muualla asuvia tulee kohdella samalla tavoin, samoin fyysisiä ja juridisia henkilöitä (Harjula, Prättälä 2007, 111).

Viidentenä hallinnon yleisenä periaatteena voidaan mainita *yleisen tarkoituksenmukaisuuden* vaatimus, joka voidaan ottaa huomioon harkittaessa kuuluuko jokin toimenpide kunnan yleiseen toimialaan vai ei. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat voivat liittyä toimenpiteen aineelliseen sisältöön tai sen suorittamistapaan. Toimenpiteiden ja päätöksiä yleistä tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tarkastellaan mm. päätöksiin sisältyviä riskejä, kunnan edun turvaamista, suoritettujen harkinnan perusteellisuutta, kunnalle tai sen asukkaille koituvaa taloudellista hyötyä myöhemmin kertyvien säästöjen tai tulojen ansiosta. Kunnallishallinnossa on lähdetty siitä, että taloudellisen edun saaminen ei riitä tekemään oikeutetuksi toimenpidettä, jota sinänsä ei voida pitää kunnan toimialaan kuuluvana (Hannus 2000, 84, 85).

Kunnan omistaman osakeyhtiön toimiala ei voi mennä kunnan toimialaa ulommaksi. Mikäli kunnan katsotaan olevan eräänlainen kuntalaisille palveluja järjestävä konserni,

voidaan sen omistamien osakeyhtiöiden odottaa toimivan samojen toimintaperiaatteiden mukaan kuin itse peruskunnan (Hannus 1993, 88).

### 3.9 Liiketoiminta ja tehokkuusvaatimus

Julkista hallintoa voidaan tarkastella yksilökeskeisestä näkökulmasta, jolloin korostetaan ennen muuta palvelujen edullisuutta, yksinkertaisuutta, nopeutta ja joustavuutta asiakkaan kannalta. Järjestelmäkeskeinen julkisen sektorin arviointi painottaa enemmän peruseriaatteiden tasoa ja ulkoisen tehokkuuden merkitystä (Salminen II 1986, 53).

Yksilökeskeisessä tehokkuus- ja tuottavuuskeskustelussa myönnetään, että julkisen sektorin tehokkuutta ei voida suoraan verrata yksityisen sektorin taloudelliseen tehokkuuteen mm. seuraavista syistä:

- julkisen sektorin kustannuksia ei yksiselitteisesti voida kohdentaa yksilöille
- julkisten palvelujen hankintapäätökset, rahoitus palveluiden jakaminen suoritetaan eri hallintoyksiköiden toimesta
- kollektiivinen päätöksenteko perustuu sekä taloudellisuusvaatimukseen että arvoihin (kuten oikeusturva, tasapuolisuus jne.)
- toiminnan tuloksia ei aina voida suoranaisesti mitata.

Julkisen ja yksityisen liiketoiminnan eroja voidaan tutkia tarkastelemalla erilaisten liiketoimintaa harjoittavien organisaatioiden toiminnan tarkoitusta, toiminnan rajoituksia, taloudellista pohjaa, henkilöstöpolitiikkaa ja tehokkuuden mittaamistapoja, kuten seuraavassa taulukossa on esitetty.

**Julkinen****1. TOIMINNAN TARKOITUS**

- a. Tuottaa palveluita ja hyödykkeitä ilman voittoa.
- b. Yksikön olemassaolo perustuu viranomaisen päätökseen.
- c. Toiminta heijastaa joko asiakkaan tai päätöksentekijän preferenssejä

**2. TOIMINNAN RAJOITUKSET**

- a. Lait ja muut säädökset hallitsevat koko hallinnollista prosessia
- b. Päätöksentekijät ovat alttiita poliittisessa ilmastossa tapahtuville muutoksille. Päätökset ovat yleensä tulosta kompromisseista.

**3. TALOUDELLINEN POHJA**

- a. Resurssit hankitaan yleensä verottamalla tai lainaamalla.
- b. Budjetointikäytäntö on pirstoutunut ja politisoitunut.

**4. HENKILÖSTÖPOLITIikka**

- a. Julkisen hallinnon henkilöstö on valittu ansioituneisuuden tai poliittisen kannan perusteella. Rekrytointista ja ylennyksistä päättää usein luottamushenkilöelin.

- b. Vallalla on käsitys, että julkisessa hallinnossa työskentelee tehotonta henkilöstöä, vaikka näyttö tämän suhteen on rajoitettu

**5. TEHOKKUUDEN MITTAAMINEN**

- a. Lakien ja säännösten noudattaminen on tärkein tehokkuuden mitta. Yhteisymmärryksen rakentaminen ja konfliktien välttäminen ovat tärkeämpää kuin palvelujen tuotantokustannusten alentaminen.

**Yksityinen****1. TOIMINNAN TARKOITUS**

- a. Myy hyödykkeitä ja palveluita saadakseen voittoa.
- b. Menestyminen riippuu sekä toiminnan tuotosta että yrityksen kasvusta.
- c. Päätöksiä ohjaavat ainakin pääosin markkinat ja kuluttajien toiveet.

**2. TOIMINNAN RAJOITUKSET**

- a. Lainsäädäntö asettaa ainoastaan rajat liiketoiminnalle. Pääasia on tuloksen tekeminen
- b. Sopeutuminen tapahtuu ja sen muodot määräytyvät markkinavoimien vaikutuksesta

**3. TALOUDELLINEN POHJA**

- a. Resurssit saadaan tuottoina aikaisemmin tehdyistä investoinneista
- b. Taloudellinen suunnittelu on sidoksissa tulonmuodostukseen

**4. HENKILÖSTÖPOLITIikka**

- a. Yksityinen työvoima on valittu yleensä tehtävään vaadittavien kykyjen perusteella, vaikkakin sukulaisten suosimista esiintyy. Omistuksen vaikutus on vähäistä. Henkilökunnan ottaminen ja erottaminen tapahtuu joustavasti.

- b. Vallalla on käsitys, että yritykset toimivat tehokkaasti ja vapaana poliittisesta vaikutuksesta. Mitä julkisessa hallinnossa kutsutaan tuhlaukseksi, nimetään yksityisellä puolella tutkimukseksi ja kehittämiseksi

**5. TEHOKKUUDEN MITTAAMINEN**

- a. Tehokkuutta mitataan selkeillä rahamääräisillä mittareilla. Voiton tuottamiseen liittyviä sosiaalisia kustannuksia huomioidaan harvoin.

**TAULUKKO 1. Julkishallinnon ja yksityisen yritystoiminnan erot (Neupert 1984, 265)**

Edellä olevasta taulukosta välittyy jossain määrin angloamerikkalaisen hallinnon tutkimuksen perinne eikä sen johtopäätöksiä ei sellaisenaan voida soveltaa suomalaiseen toimintaympäristöön. Kunnallinen liiketoiminta ei pysty pätevien hallitusten tai johtokuntien jäsenten hankkimisessa kilpailemaan osakeyhtiöiden kanssa ainakaan hallitusten jäsenten palkkioiden tai muiden rahanarvoisten etujen suuruudella. Kuntien osakeyhtiöiden hallitusten jäseniltä ei yleensä myöskään edellytetä erityistä

hallitustyöskentelyn tai yhtiön toimialan osaamista. Kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäsenen vastuu on kuitenkin samanlainen kuin yksityisessä yhtiössä. Usein onkin päädytty ottamaan hallituksen jäsenille vastuuvakuutus kolmannelle osapuolella aiheutetun vahingon varalle.

Liberalistisessa julkisen valinnan teoriassa julkishallintoa arvostellaan ankarasti virkamiesten määrän ylimitoituksesta ja julkisten tehtävien määrän paisuttamisesta. Koulukunnan kritiikin kohteena on yleisesti ottaen yhteiskunnan byrokratisoituminen, joka ilmenee hallintovirkamiesten määrän kasvuna, virkamiesten pyrkimyksenä kasvattaa budjetteja sekä virkamiesten oman edun tavoitteluna hallintokoneistossa (Salminen II 1986, 44).

Hallintokoneiston yhteiskunnallista roolia tarkastellaan "suojelevan" ja "tuottavan" käsityksen kautta (Salminen II 1986, 44). Kunnallishallinnossa edellisellä hallintomallilla viitataan suppeaan kuntakäsitykseen, jossa kunnan tehtävänä on normien voimaansaattaminen ja näiden valvonta.

"Tuottava" kuntakäsitys on vastakkainen yksilökesikeskeiselle näkemykselle, koska se perustuu kollektiiviseen toimintaan ja sille on tyypillistä monipuolinen kunnan tehtävien kirjo. "Tuottava" kuntakäsitys liittyy hyvinvointivaltion rakentamisvaiheeseen, jossa palveluja tuotettiin jatkuvasti lisää (Salminen II 1986, 44).

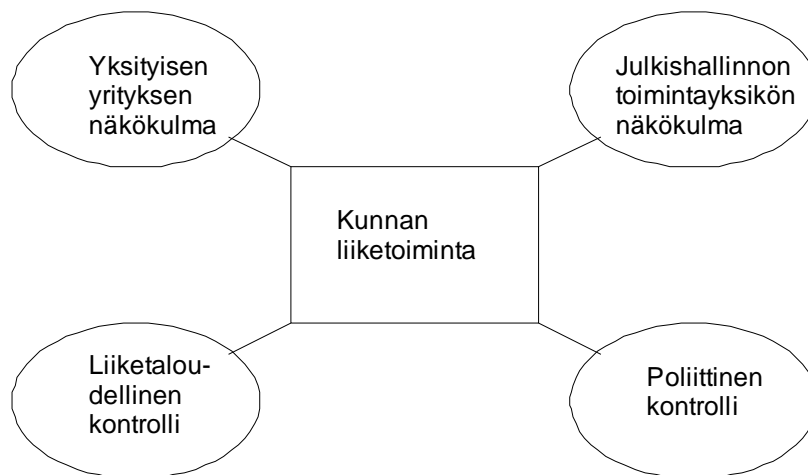
Kuntien liiketoiminnan kriittistä uudelleenarviointia ja uusien toimintamallien etsimistä voidaan tarkastella "suojelevan" kuntakäsityksen soveltamisena.

### 3.10 Liiketoiminnan ohjaus

Ohjauksella tarkoitetaan päätöksentekijän tietoista yritystä vaikuttaa päätöksen toimeenpanoon siten, että tulos olisi halutunlainen. Ohjauksen katsotaan kohdistuvan päätöksentekoprosessin suunnittelu-, varsinaiseen päätöksenteko- ja toimeenpanovaiheeseen (Moilanen 1986, 57).

Coombes (1971, 63) perustelee julkisen liiketoiminnan ohjauksen tarvetta sillä, että markkinavoimat eivät välttämättä johda julkista liiketoimintaa pääomien käytön ja asiakkaiden etujen kannalta suurimpaan mahdolliseen tehokkuuteen. Tämän vuoksi toiminnalle tulee julkisen intressin nimissä asettaa tavoitteita, joiden avulla toimintaa pyritään ohjaamaan ja joiden avulla pyritään varmistamaan tehokas johtaminen. Ongelman muodostaa tällöin tavoitteiden määrittely ja johdon sitoutuminen niihin.

Neupert (1984, 260) on tarkastellut julkisen yrityksen ohjausta toisaalta yksityisen yrityksen näkökulmasta, joka ilmenee taloudellisena kontrollina sekä toisaalta julkishallinnon toimintayksikön näkökulmasta, jonka ilmenemismuoto puolestaan on poliittinen kontrolli. Seuraavassa on kuvattu kunnan liiketoiminnan kontrolliympäristö.



KUVIO 13. Kunnan liiketoiminnan kontrolliympäristö

Lundquist on jaotellut julkisen vallan ohjauskeinoja seuraavasti (Lundquist, 1977, 25-29):

- määrärahaohjaus,
- säädösohjaus,
- rekrytointiohjaus,
- tavoiteohjaus ja
- kertaohjaus

Poliittisilla päättäjillä on käytettävissään periaatteessa runsaasti ohjauskeinoja kunnan toiminnan suuntaamiseksi. Ohjauksen voimakkuudessa saattaa eri toimialojen välillä



kuitenkin esiintyä eroja, jotka vaikuttavat hallintokoneiston eri osien autonomisuuden asteeseen (vrt. Temmes 1987, 177). Kuntalakiin tehdyllä liikelaitosta koskevilla säännöksillä (kuntalain muutos 27.4.2007/519) on lisätty liiketoiminnan liikkumavapautta verrattuna muihin hallintokuntiin, joihin sovelletaan tavanomaista budjetointimenettelyä.

Liiketoiminnan ohjaus voidaan edelleen jaotella viralliseen ja epäviralliseen ohjaukseen. Osakeyhtiömuotoisen toiminnan ohjaaminen on periaatteessa mahdollista sekä virallisen että epävirallisen ohjauksen keinoin. Kunnanhallituksella on esimerkiksi mahdollisuus antaa sitovia ohjeita eri toimielimissä, esimerkiksi yhtiökokouksissa, kuntaa edustaville henkilöille. Sen sijaan kunnan nimeämälle jäsenelle osakeyhtiön hallituksessa ei voida antaa sitovia toimintaohjeita. Osakeyhtiön hallituksessa toimivat kunnan edustajat eivät toimitessaan edusta kuntaa, vaan toimivat täysin itsenäisesti yksityisoikeudellisen yhteisön toimielimen jäsenenä vastaten toimistaan osakeyhtiölle (Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624, 6. luku, 2 §).

Liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen kannattavuuden näkökulmasta on keskeistä minkä verran painotetaan poliittista ohjausta ja minkä verran markkinaohjautuvuutta. Markkinaperusteisella toimintamuodolla tarkoitetaan markkinoista riippuvaa ja perinteisestä julkisesta hallinnosta poikkeavaa ohjausmekanismia. Markkinaohjautuvuuden lisäämisen taustalla on pyrkimys tehostaa toimintoja, parantaa palveluja ja lisätä tuloksellisuutta (Kiviniemi 1994, 13, 17, 24).

Suomessa konserniohjauksen asema on korostunut vasta viime vuosina. Ruotsissa kuntien osakeyhtiöiden ohjausjärjestelmät ovat saaneet virallisempia muotoja jo 1980-luvulla.

Malmön energialaitoksen yhtiöittämissä valmistelussa on tuotu voimakkaasti esille julkisuusperiaatteen ja kunnallisen demokratian ulottaminen myös osakeyhtiömuotoiseen toimintaan. Seuraavien toimenpiteiden on katsottu edistävän kunnallisen demokratian toteutumista:

- Kunnanvaltuusto vahvistaa yhtiöjärjestyksen. Sen muuttaminen vaatii valtuuston suostumuksen
- Kunnanvaltuusto nimittää hallituksen jäsenet ja tilintarkastajat yhtiöön

- Maksuja koskevat periaatekysymykset alistetaan valtuuston hyväksyttäväksi
- Kunnan kehityksen kannalta keskeiset kysymykset alistetaan valtuuston hyväksyttäväksi
- Yhtiön toimitusjohtaja ja hallitus järjestävät ns. kuulemismenettelyn valtuustolle ja kunnanhallitukselle. Menettelyssä toiminnasta vastuussa olevat yhtiön toimielimet vastaavat toimintaa koskeviin kysymyksiin ja selostavat toimintaa
- Yhtiön vuosikertomus ja tilintarkastuskertomus jätetään valtuustolle
- Energiahuollon suunnittelua, rakentamista ja muut pitkäaikaista merkitystä omaavien asioiden käsittely tapahtuu yleisölle avoimena kuten kunnallisten viranomaisten vastaavat käsittelyt. Liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita ei kuitenkaan käsitellä julkisesti.
- Yhtiökokouksessa on läsnäolo-oikeus valtuuston jäsenillä, tiedotusvälineiden edustajilla ja yleisöllä
- (Laitoksesta osakeyhtiöksi, Malmön energialaitoksen yhtiöittämistä koskeva muistio 1988, 56)

Södertäljen energialaitoksen yhtiöittämisen valmistelussa on päädytty sellaiseen ratkaisuun, että valtuusto päättää sähkön ja kaukolämmön tariffirakenteen energiaosakeyhtiön hallituksen aloitteesta. Tariffien vahvistaminen tapahtuu kunnan talousarviokäsittelyn yhteydessä (Ombildning av Södertälje energiverk till aktiebolag 1987, liite 3, s.3).

Arvioitaessa onnistumista liiketoiminnan ohjaustehtävässä tulee pohdittavaksi kysymys siitä, miten ja missä laajuudessa yhteiskuntataloudelliset kysymykset tulisi ottaa huomioon niiden toiminnassa ja miten niiden toteutumista valvotaan. Esimerkiksi liiketoimintaa harjoittavan yksikön taloudellista tulosta arvioitaessa tulee kyetä erittelemään, miten toiminnalle asetetut kustannuksia lisäävät velvoitteet vaikuttavat tulokseen ja toisaalta mikä osuus mahdollisesta ylijäämästä on seurausta ylihinnittelusta. Ylipäänsä ohjauksessa ja seurannassa on kyse toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden varmistamisesta (Coombes 1971, 64).

Markkinataloudessa yritykset toimivat hinta- ja markkinamekanismin ohjaamina. Eri sidosryhmillä, kuten omistajat, luotonantajat, henkilöstö, asiakkaat, julkinen valta jne.,

on jokaisella oma vaikutuksensa yrityksen toimintaa ohjaavana tekijänä (Pitkänen II 1971, 27).

Vastaavasti kunnan liiketoimintayksiköllä on omat sidosryhmänsä, joista keskeisin ulkoisen ohjauksen tekijä on poliittinen päätöksenteko. Luonnollisesti toimintaan vaikuttavat myös muut sidosryhmät, kuten henkilöstö, asiakkaat, hankkijat ja muut yhteistyötahot, jotka tuovat toimintaan oman panoksensa ja saavat siitä vastikkeen (Pitkänen II 1986, 28).

Tällöin herää kysymys siitä, miten hyvin markkinamekanismi ja poliittinen päätöksenteko yhdessä ulkoisen ohjauksen välineinä johtavat hyvinvoinnin maksimointiin (Pitkänen II 1986, 28).

Julkisen valinnan oppirakennelma tarjoaa ratkaisuksi julkisen palvelutuotannon taloudelliseen ohjaukseen ja tehokkuusongelmiin julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välisen kilpailun. Kilpailulla ratkaistaisiin taloudellisin tapa tuottaa palvelut, julkisella vai yksityisellä sektorilla. Mallissa hyödynnettäisiin markkinavoimia ja niiden tehokkuutta lisäävää vaikutusta. Julkisten organisaation joutuessa kilpailemaan samoilla tuoteryhmillä asiakkaista yksityisten tuottajien kanssa olisi seurauksena hallintokoneiston optimikoko (Salminen II 1986, 54). Kilpailun toteutuminen edellyttää useampien tasavertaisten yritysten kilpailuttamista. Sähkön myynnin vapauttaminen kilpailulle on ollut askel tähän suuntaan.

Taloudellisen ohjauksen kannalta on erityisen tärkeää vaikuttaa kunnan liikelaitoksen tai osakeyhtiön investointeihin ja pyrkiä arvioimaan niiden kannattavuutta eri näkökulmista. Rees (1989, 25) on havainnut, että Englannin julkisissa yrityksissä suhtaudutaan investointiohjelmiin usein turhan optimistisesti: Kysynnän kasvua liioitellaan, tuloennusteita kaunistellaan ja hankkeiden kustannuksia aliarvioidaan.

Verrattaessa kuntien osakeyhtiöiden ohjausjärjestelmiä valtionyhtiöiden vastaaviin järjestelmiin on havaittavissa selvä ero. Kuntien osakeyhtiöitä ohjataan paljon kevyemmin kuin valtionyhtiöitä. Kuntien osakeyhtiöiden ohjaus hoidetaan yleensä ilman osakeyhtiölaista poikkeavia menettelytapoja. Käytännössä se merkitsee sitä, että

kunnanjohtaja tai muu henkilö valtuutetaan edustamaan kuntaa yhtiön yhtiökokouksessa, josta eteenpäin asiat etenevät osakeyhtiölain mukaisessa järjestyksessä.

Seuraavassa kuviossa on vertailun vuoksi esitetty valtion liikelaitosten moniportaista ja monimuotoista ohjausta..



KUVIO 14. Valtion liiketoiminnan ohjaus (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2002, 26)

### 3.11 Liikelaitos kunnan talousarviossa

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä. Myös kuntien tai kuntayhtymien on mahdollista yhdessä perustaa liiketoimintaa varten kunnallinen liikelaitos, josta käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Kunnallisen liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on kunnan tai kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa (kuntalaki 27.4.2007/519). Liikelaitoksen talousarvion erillisuus tarkoittaa, ettei liikelaitoksen käyttötalouteen ja investointeihin oteta määrärahaa ja tuloarviota kunnan tai kuntayhtymän talousarvioon (Suomen kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007).

Liikelaitoksen johtokunnan tulee tehdä valtuustolle (tai yhtymäkokoukselle) esitys liikelaitoksen seuraavan kalenterivuoden talousarvioksi sekä taloussuunnitelmaksi kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviossa ja -suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa, kuten peruskunnan talousarviossa. Suunnittelukauden ensimmäinen vuosi on samalla talousarviovuosi.

Kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa asetetaan liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuuston tai yhtymäkokouksen tavoiteasettelu voi koskea liikelaitoksen asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (mm. investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuottovaatimusta. (Suomen kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007). Johtokunnan on päätettävä liikelaitoksen seuraavan vuoden talousarviosta viimeistään vuoden loppuun mennessä kunnan tai kuntayhtymän talousarvion asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti (kuntalaki 27.4.2007/519).

Kuntalain liikelaitoksia koskevat uudet säännökset lisäsivät liikelaitosten itsenäisyyttä ja edellyttivät liikelaitosten johtosääntöjen päivittämistä. Uudistus merkitsi samalla muutoksia johtamiskäytäntöihin.

Esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä valtuusto on vahvistanut kuntalain muutoksen johdosta liikelaitoksia koskevat pelisäännöt. Menettelytapaohjeilla on tarkoitus turvata liikelaitosten ja muun kuntayhtymän riittävä yhtenäisyys toiminta- ja taloussuunnitteluprosessissa ja toiminnan ohjauksessa ja seurannassa.

Sairaanhoitopiirin valtuuston päättämät linjaukset ovat seuraavat:

- Liikelaitosten tulee noudattaa sairaanhoitopiirin suunnittelu-aikataulua ja aikataulua tarkentavia ohjeita.
- Liikelaitosten tulee laatia taloussuunnitelmansa ja kuntatarjouksensa sairaanhoitopiirissä yhteisesti käytettävillä ohjelmistoilla, laatia tuotekuvauksensa, hinnastonsa ja tarjousperustelunsa sairaanhoitopiirin yhteisen prosessin mukaisesti, sekä käyttää sairaanhoitopiirin suunnittelulomakkeita.
- Liikelaitosten tulee osaltaan huolehtia sisäisen kaupan tasapainosta eli sisäiset myynnit tulee budjetoida viime kädessä tilausten mukaan, noudattaen annettuja talousarvio-oletuksia ja -tavoitteita. Liikelaitosten tulee budjetoida ja kattaa sairaanhoitopiirin laskennalliset erät sekä rahoituskulut suunnitteluohjeistuksen mukaisesti.
- Sydänkeskus budjetoit kuntaryynnit sopimusasiakkaiden osalta tilausten mukaisina, sekä neuvottelee ja tekee sopimukset kunta-asiakkaiden kanssa

sairaanhoidopiirin yhteisessä prosessissa. Laboratorio- ja apteekkiliikelaitos sekä Alueellinen kuvantamiskeskus neuvottelevat jäsenkunta- ja muun ulkoisen myyntinsä itsenäisesti.

- Liikelaitokset päättävät poistojensa määrään saakka investoinneistaan itsenäisesti, ottaen kuitenkin huomioon niiden yhteensopivuuden sairaanhoidopiirin muihin teknisiin järjestelmiin. Liikelaitosten investointisuunnitelmat toimitetaan tiedoksi suunnitteluajataulun mukaisesti tila- ja laitehankintaryhmälle sekä tietohallinnon johtoryhmälle kokonaiskuvan muodostamiseksi sairaanhoidopiirin investoinneista.
- Liikelaitosten rahoitus hoidetaan keskitetysti ja laskentapalvelut tuotetaan keskitetysti kuten tähänkin saakka.
- Liikelaitoksille ei haeta erillistä EVO -oikeutta, määräraha kohdistetaan liikelaitoksille piirin yhteisistä EVO -tuotoista kohdentamis päätöksen perusteella.
- Liikelaitokset eivät osallistu työpanosten tasapainottamiseen. Niiden on kuitenkin seurattava työpanostaan ja muita sairaanhoidopiirin yhteiseen BSC-mittaristoon kuuluvia asioita ja raportoitava omista tuloksistaan annettujen ohjeiden mukaisesti, jotta sairaanhoidopiiristä on mahdollista muodostaa kokonaiskuva.
- Liikelaitosten tulee kehittää pysyviksi tarkoitettut mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan välitilinpäätöksissä ja tilinpäätöksessä (Pirkanmaan sairaanhoidopiirin kuntayhtymän valtuuston pöytäkirja 30.5.2008).

Liikelaitosta sitovia erinä kunnan ja kuntayhtymän talousarviossa ovat laissa erikseen määritellyt erät (87 e.3 §). Näitä erinä ovat korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan tai kuntayhtymän tuki tai toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle, kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle. Mainittujen erien lisäksi valtuusto tai yhtymäkokous voi määrittellä sitovaksi myös muun erän. Kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen talousarviovalmistelua ohjaava kehyspäätös voi kohdistua vain mainittuihin eriin.

Kuntalain mukaan liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeriä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa ovat korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan tai kuntayhtymän toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuntatalouden kiristyttyä myös kunnallisille liikelaitoksille on asetettu erilaisia säästö- ja sopeuttamisvelvoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa lain tarkoittaman taloudellisen itsenäisyyden kanssa varsinkin silloin, kun sopeuttamistoimista on päättänyt hallitus eikä valtuusto.

Kunnallisen liikelaitoksen taloudellista itsenäisyyttä korostaa erityisesti se, että liikelaitoksen talousarviosta ja sen muutoksista päättää sen johtokunta, vaikkakin kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien asettamisraameissa (kuntalaki 27.4.2007/519, 87 e §).

Esimerkkitapauksena oleva Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän liikelaitoksille asetettiin seuraavat talousarvio- ja taloussuunnitelmavalmistelua ohjaavat sitovat tavoitteet vuodelle 2009 (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuuston pöytäkirja 30.5.2008)

	Sydänkeskus	Alueellinen kuvantamiskeskus	Laboratorio- apteekki-liikelaitos	ja
Sisäisen peruspääoman korko	5	5	5	
Ylijäämä ennen varausten muutoksia	750 000	200 000	600 000	
Hinnoittelu	Hintojen kilpailukykyisyys	Hintojen kilpailukykyisyys	Hintojen kilpailukykyisyys ja laskeva suunta	
Muu tavoite	sitova - Hoitoon pääsy kiireellisessä ja kiireetömässä hoidossa lain edellyttämällä tasolla. - Palvelujen laatu vastaa asiakkaiden vaatimuksia	- Tuottavuus kasvaa > 2 % - Palvelujen saatavuus ja laatu vastaavat maksavien asiakkaiden vaatimuksia	- Tuottavuus kasvaa > 2 % - Palvelujen saatavuus ja laatu vastaavat maksavien asiakkaiden vaatimuksia.	

## 4 KUNNALLISEN LIKETOIMINNAN PÄÄMÄÄRÄT JA TOIMINTAPOLITIIKAT

Kuten edellä todettiin, asetetaan kunnallisen liiketoiminnalle erilaisia, jopa erisuuntaisia päämääriä. Osa halutuista päämääristä ohjaa toimintaa lähelle perinteistä yritystoimintaa ja osa taas lähellä on julkishallinnon tavoitteita.

Liiketaloudellisen kannattavuuden päämäärää pyritään jäljempänä selventämään kaupallisuuden ja yritysmäisyyden käsitteiden määrittämisellä. Yhteiskunnallinen kannattavuuden käsitettä analysoidaan jakamalla se edelleen sosiaalisiin ja taloudellisiin velvoitteisiin sekä tarkastelemalla julkisten hyödykkeiden hinnoittelua. Julkiselle toiminnalle usein ongelmallista tuloksellisuuden määrittelemistä käsitellään luvussa 4.4.

### 4.1 Liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus

Julkisen liiketoiminnan päämäärät voidaan jakaa kahteen luokkaan, liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus (Meklin I 1987, 17).

Tätä kaksijakoisuutta on tutkittu myös muista näkökulmista ja eri käsitteillä kuten: kaupallinen ja yhteiskunnallinen rooli (Byrnes), taloudelliset ja poliittiset ehdot (Arnfred ja Olsen), yritysorganisaatio ja hallinnon väline (Rees), markkinatekijät ja julkisen vallan ohjaus (Pitkänen), julkinen intressi ja taloudelliseen rationaliteetti (Neupert 1984, 264) sekä julkinen intressi ja liiketaloudellinen kannattavuus (Coombes 1971, 14).

Aharioni erottaa yhteiskunnalliset (social), poliittiset (political) ja taloudelliset (economical) päämäärät. Pitkänen (Pitkänen II 1971, 143) on käsitellyt kannattavuustavoitteita suhteessa yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Samoja termejä esiintyy myös valtion liikelaitostyöryhmän ja kuntien liikelaitoskomitean kannanotoissa (Meklin I 1987, 19). Coombes (1971, 35-41) jakaa julkisen intressin toteuttamisen edelleen sosiaalisiin velvoitteisiin ja taloudellisiin velvoitteisiin.

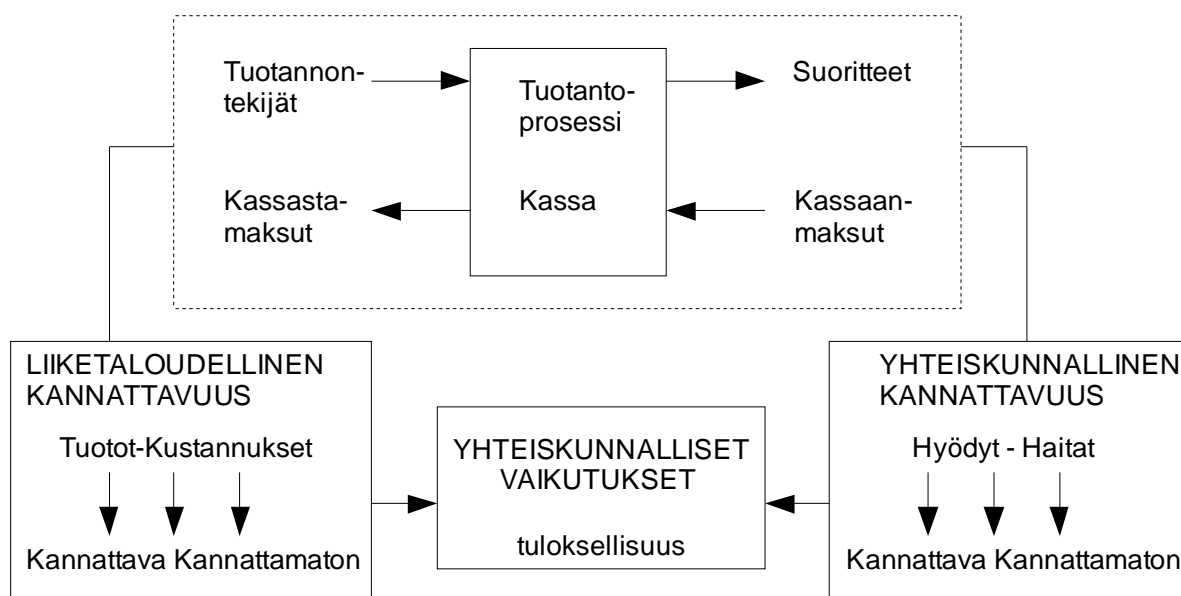
Neupert (1984, 264) on esittänyt vaihtoehtoisia malleja, joiden avulla hän tuo esille julkisen yrityksen kaksijakoista luonnetta: Toimiako *virastomaisesti* (julkinen intressi,



public agency) vai *kuten yksityinen yritys* (taloudellinen rationaliteetti). Eli ottaako julkisen liikeyrityksen johto päätöksenteossaan enemmän huomioon taloudelliset rationaliteetit vai tehdäänkö toimintaa suuntaavat päätökset eristäytyneenä markkinavoimilta ja taloudellisen kontrollin ulottumattomissa (Neupert 1984, 264).

Myös yksityisten yritysten tarkastelussa on havaittu tiettyä kaksijakoisuutta kun on puhuttu esim. perinteisestä ja laajennetusta tuottavuudesta, sisäisestä ja ulkoisesta tehokkuudesta sekä tavanomaisesta ja yhteiskunnallisesta laskentatoimesta (Kettunen 1987, 160-163, Meklin I 1987, 17).

Tässä tarkastelussa julkisen liiketoiminnan päämääriä tarkastellaan lähinnä akselilla liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus, vaikka rajanveto on jossain määrin väkivaltainen. Seuraavassa kuviossa on esitetty suhde, jolla tuotantoyksikkö on vuorovaikutuksessa sitä ympäröivän yhteiskunnan kanssa.



KUVIO 15. Liiketoiminnan ympäristön vuorovaikutus (Meklin I 1987, 18)

Esitetyn mukaisesti liiketaloudellinen kannattavuus on pelkistettynä toiminnan tuottojen ja kulujen erotus. Yhteiskunnallinen kannattavuus on yhteiskuntaan kohdistuvien hyötyjen ja haittojen erotus. Molemmissa tapauksissa kyse on saatujen hyötyjen ja tehtyjen uhrausten erotuksesta, erona on vain niiden kohde. Rajauksia voitaisiin tehdä

mutakin. Voitaisiin esim. tarkastella asiaa valtiontalouden, kansantalouden tai esimerkiksi kilpailevien yritysten näkökulmasta.

Käsitevalintaa yhteiskunnallinen kannattavuus voidaan perustella mm. sillä, että se kattaa myös rahassa mittaamattomat hyödyt toisin kuin esim. yhteiskuntataloudellinen kannattavuus. Lisäksi voidaan todeta, että sanalla kannattavuus tarkoitetaan yleensä myönteisten ja kielteisten ilmiöiden erotusta (Meklin I 1987, 20).

#### 4.1.1 Liiketaloudellinen kannattavuus

Kuntien harjoittaessa liiketoimintaa joko liikelaitosmuodossa tai välillisesti, esim. omistamiensa osakeyhtiöiden välityksellä sisältyy näiden toimintaan päämääriä, jotka ovat yhteisiä myös puhtaasti yksityisille yrityksille. Seuraavassa on käsitelty eräitä yksityisen liiketoiminnan päämääriä, joiden soveltaminen on yleistymässä myös julkisyhteisöjen harjoittamassa liiketoiminnassa.

Ryhdyttäessä tarkastelemaan yksityistä liikeyritystä ja sen toimintaa esim. erilaisten mallien avulla on olennainen merkitys sillä, mikä oletetaan yrityksen *päämääräksi*. Olettamalla yritykselle tietyt päämäärät saadaan pohja mm. eri toimintavaihtoehtojen vertailulle. Erilaisten optimointi- ja maksimointiratkaisujen ymmärtämisen perusedellytyshän on, että tiedetään minkä tekijän optimointiin tai maksimointiin pyritään.

Perinteisessä länsimaisessa liiketaloustieteessä yrityksen päämääräksi on asetettu mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos eli voiton maksimointi.

Voiton maksimointi ei käsitteenä ole aivan yksiselitteinen. On esimerkiksi täsmennettävä pyritäänkö maksimoimaan rahamääräistä tulosta sellaisenaan vai suhteessa johonkin rajoittavaan tekijään. Useimmiten päädytään, ainakin pidemmällä aikavälillä, ensiksi mainittuun olettamukseen.

Voittoa tarkoitettaessa puhutaan usein myös kannattavuudesta, jolla voidaan ilmaista rahamääräistä tulosta suhteessa johonkin rajoittavaan tekijään. Tämä rajoittava tekijä on yrityksen käytössä tai käytettävissä oleva pääoma (Artto 1980, 32)

Täsmennettäessä voiton maksimoinnin sisältöä, tulee ottaa huomioon myös voittoon vaikuttavien suoritusten eriaikaisuus. Tämän mukaisesti tulee suhtautua eri lailla sellaisiin suorituksiin, jotka tapahtuvat tänään kuin sellaisiin, jotka tapahtuvat vasta vuosien kuluttua. Tähän liittyy läheisesti taloustapahtumien toteutumisen todennäköisyys. Ei voida suoraan verrata keskenään sellaisia taloustapahtumia, joiden toteutumisen ajan-kohta ja todennäköisyys poikkeavat merkittävästi toisistaan (Honko, 27).

Esimerkiksi tulkintaero saatavien kertymisen todennäköisyydestä voi aikaansaada eroja arvioitaessa yrityksen taloudellista tulosta. Taloustapahtumien toteutumisen todennäköisyys tulee tiedostaa erityisesti taloudellisesti vaikeina aikoina.

Voiton maksimoimisen rinnalla on esitetty joukko muita päämääriä. Eräs tällainen on yrityksen kasvu, joka saattaa ilmetä taisteluna markkinaosuuksista, jopa kannattavuuden kustannuksella. On myös voitu osoittaa, että suuri paino pannaan toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen, jolloin päämäärinä voivat esiintyä vakavaraisuuden säilyttäminen ja maksuvalmiuden turvaaminen. Yrityksissä on todettu olevan myös erilaisia sosiaalisia päämääriä, kuten työntekijöiden hyvinvoinnin turvaaminen kuten myös yritykseen kohdistuvan arvonnannon ja goodwillin saavuttaminen (vrt. Honko, 27).

Edellä esitetyt päämäärät eivät tavallisesti esiinny erillisinä, vaan usein monin tavoin toisiinsa kietoutuneina.

Eri päämäärät ovat vallitsevia erilaisissa yrityksissä. Joissakin yrityksissä saattaa mahdollisimman hyvän tuloksen saavuttaminen olla hallitseva, kun toisessa näytetään pyrkivän ensi sijassa toiminnan mahdollisen nopeaan laajentamiseen tai aseman vakiinnuttamiseen saavutetulle tasolle ilman, että voiton maksimointi olisi kummassakaan tapauksessa ensisijainen päämäärä.

Myös saman yrityksen tavoitteet saattavat huomattavasti vaihdella eri ajanjaksoina. Varsinkin suurissa yrityksissä voivat eri päämäärät vaihdella tai jopa kilpailla keskenään yrityksen sisällä.

Yrityksen päämääriin ja niiden painotuksiin ja sitä kautta kannattavuuteen voivat vaikuttaa yrityksen ikä, oikeudellinen muoto, koko, saavutettu asema, johdon ikä ja yrityksen omistus pohja (vrt. Honko, 28). Esimerkiksi yleishyödyllisen osuuskunnan tai osakeyhtiön tavoitteet voivat poiketa merkittävästikin puhtaasti kaupallisen liikeyrityksen tavoitteista.

Yrityksen eri päämääriä tarkasteltaessa tulee erityisesti ottaa huomioon tarkasteluajanjakson pituus. Lyhyellä aikavälillä monet päämäärät voivat olla selvästi ristiriidassa voiton maksimoinnin kanssa, mutta pitkällä aikavälillä asiantila on yleensä päinvastainen. Esimerkiksi erilaiset laajentumispyrkimykset ja monet sosiaaliset päämäärät voivat olla lyhyellä aikaperspektiivillä olla ristiriidassa hyvän taloudellisen tuloksen saavuttamisen kanssa, mutta pidemmällä aikavälillä edesauttavat tuloksen aikaansaamista (Honko, 28).

Vaikka liiketoiminnan perustana pidettäisiinkin voiton maksimointia, ei se suinkaan merkitse sitä, ettei katsottaisi tavoiteltavan myös muita päämääriä. Voiton maksimoiminen on ainoastaan pelkistys, jolla kiinnitetään huomio talouden tärkeimpiin komponentteihin, menoihin ja tuloihin. On kuitenkin usein perusteltua pelkistetyksi selvittää ne vaikutukset, joita tietyllä toimenpiteellä tai ratkaisulla on yrityksen taloudelliseen tulokseen. Vasta tämän jälkeen voidaan tarkasteluun ottaa mukaan muut päämäärät, joiden pohjalta voiton maksimoinnin olettamusta arvioidaan (Honko, 29).

Otettaessa voiton maksimointi yrityksen toiminnan päämääräksi oletetaan usein, että yrityksellä on mahdollisuus vaikuttaa sekä tuottoihin että kuluihin, jotka kuten edellä todettiin, ovat tuloksen osatekijöitä. Voidaan myös olettaa, että tuottokomponentti on annettu, jolloin tavoitteena on tietyllä tavalla määritetyn suoritteiden aikaansaaminen mahdollisimman alhaisin kustannuksin ts. kustannuksia minimoimalla (Honko, 29). Tilanne on tyypillinen aloilla, joilla kunnat harjoittavat liiketoimintaa.

Kustannusten minimointi saattaa johtaa palvelutuotannon vääristymiin. Seurauksena voi olla palvelutason pudottaminen ensimmäisenä ryhmiltä, jotka ovat passiivisimpia puolustamaan omia etujaan tai joilla on vähiten vaikutusvaltaa. Vaarana on myös se, että virkamiehet hyvätuloisia äänestäjiä miellyttääkseen pyrkivät toimimaan mahdollisimman pienellä budjetilla säästäten esim. sosiaalimenoissa (Rich 1978, 132-133).

Liiketaloudellinen kannattavuus on tuottojen ja kustannusten erotus, jonka perusteella yrityksen tulos, voitto tai tappio, määräytyy. Tulos voidaan asettaa myös suhteessa johonkin toimintaa rajoittavaan tekijään, jolloin saadaan ns. *suhteellinen kannattavuus* (Honko 1989, 73).

Liiketaloudellisen kannattavuuden käsitteen sisällöstä ei liene suurta epäselvyyttä. Sen sijaan yhteiskunnallinen kannattavuus ei käsitteenä ole yhtä yksiselitteinen.

#### 4.1.2. Yhteiskunnallinen kannattavuus

Yhteiskunnallinen kannattavuus -käsitteelle on lukuisia joukko rinnakkaisia tai lähellä sitä olevia käsitteitä, kuten yleinen etu, kokonaistaloudellinen kannattavuus, kansantaloudellinen kannattavuus, yhteiskuntataloudellinen kannattavuus tai yhteiskunnallinen voitto. Asiayhteyteen läheisesti liittyvät myös termit yhteiskunnalliset vaikutukset, laajennettu tuottavuus, kokonaistehokkuus ja ulkoinen tehokkuus.

Yhteiskunnallinen kannattavuus liiketoiminnalle asetettuna vaatimuksena merkitsee sitä, että toiminnassa tulee edistää yhteiskunnan voimavarojen tehokasta käyttöä. Tällöin liiketaloudellisesta kannattavuusperiaatteesta voidaan ajatella poikettavan yhteiskunnallisen kannattavuuden nimissä (KM 1985:2 s. 24).

Esimerkkinä voidaan mainita verovaroilla tuetut kunnalliset liikennelaitokset, joiden toimintaa on katsottu aiheelliseksi tukea esim. yleiseen liikennepolitiikkaan, palvelutasoon ja ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä. Samoin perimällä mahdollisimman alhaisia energia- ja vesimaksuja voidaan ajatella tuettavan kunnan pidemmän aikavälin tavoitteiden saavuttamista, kuten työllisyyden ylläpitämistä, asukasluvun suotuisaa

kehitystä jne., vaikka lyhyellä aikavälillä, etenkin palvelun tuottavan yksikön näkökulmasta, toiminta saattaa olla liiketaloudellisesti huonosti kannattavaa.

Käytännössä monitahoinen kysymys yhteiskunnallisesta kannattavuudesta on perinteisesti ratkaistu poliittisessa päätöksenteossa.

Julkinen valta, mukaan lukien kunnat, asettaa liikelaitoksilleen ja liiketoimintaa harjoittaville yhtiöilleen erilaisia yhteiskunta- ja talouspoliittisia vaatimuksia, joita voivat olla esim. seuraavat (ks. esim. Rees 1989, 16):

- palvelutaso ja palvelukyisyys
- liiketaloudellinen ja yhteiskuntataloudellinen tehokkuus
- talouspolitiikan ja muun yleisen yhteiskuntapolitiikan tukeminen esim. suhdanne-, työllisyys-, hinta- ja aluepolitiikassa
- tasa-arvon ja julkisuuden ylläpito
- tulonjakoon vaikuttaminen

Riittävän palvelutason ylläpitäminen ja palvelukyvyn jatkuva parantaminen ovat keskeisiä palveluorganisaatiolle asetettavia vaatimuksia riippumatta siitä tapahtuuko palvelujen tuotanto kunnan omassa organisaatiossa vai sen määräysvallassa olevan yhteisön toimesta. Liikeperiaatteella ja kilpailuolosuhteissa toimivalle palvelulaitokselle hyvä toiminnallinen ja tekninen laatu ovat elinehto. Samat periaatteet tulee ulottaa myös toimialoille, joissa kilpailu on rajoitetumpaa (esim. sähkönjakelu) (vrt. KM 1985:2 s. 23). Pelkkä palvelun taso ja laatu eivät kuitenkaan ole itsetarkoitus, vaan ne ovat sidoksissa tuottavuuteen ja tehokkuuteen.

Tasa-arvon ja julkisuuden ylläpito liikelaitoksille annettuina vaatimuksina merkitsevät sitä, että kuntalaisten kysymyksessä olevat intressit katsotaan sellaisiksi, että niitä tulee erityisesti suojella tasa-arvoisen kohtelun ja tiedonsaannin turvaamiseksi (vrt. KM 1985:2 s. 24). Normaalissa kunnallishallinnossa tiedonsaanti ei ole ongelma. Kunnan toimielinten pöytäkirjat ovat julkisia ja tiedotusvälineet antavat kuntalaisille tietoja asioiden eri käsittelyvaiheissa, varsin usein ennen lopullista päätöksentekoa, jolloin yleisellä mielipiteellä on mahdollisuus vaikuttaa asioiden kulkuun.

Kuntalaki (365/1995) velvoittaa kunnan tiedottamaan sopivin tavoin sellaisen yhteisön tai säätiön toiminnasta, jonka hoidettavaksi on annettu kunnan tehtäviä (kuntalaki 29 §). Osakeyhtiön suora tiedottaminen on täysin vapaaehtoista. Myöskään kunnallisvalituksella ei kunnan omistaman osakeyhtiön päätöksiä saada kumottua. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia palvelutuotantoa varten perustettavan yhtiön hallinnolle. Tämän vuoksi tulee kiinnittää huomiota erityistä huomiota osakeyhtiön hallituksen kokoonpanoon ja toimintaedellytyksiin.

Kun pelkkää maksukykyä ei haluta käyttää palveluiden käyttäjäksi valikoitumisen perustana, ollaan tekemisissä tulonjakokysymysten kanssa. Osa tuotetuista palveluista saattaa olla sellaisia, että niistä perittävät maksut eivät kata tuotantokustannuksia. Tällöin kannattamattoman toiminnan rahoittavat joko veronmaksajat tai kannattavia palveluja käyttävät tai molemmat yhdessä. Näin ollen *tulonjako tapahtuu kannattavan palvelun käyttäjän ja kannattamattoman palvelun käyttäjän välillä tai veronmaksajalta kannattamattoman palvelun käyttäjälle*. Tyypillinen esimerkki tästä on joukkoliikenteen kannattamattomien vuorojen tai reittien ylläpito (Rees 1989, 20).

Julkisen intressin toteutumisen tutkimisen lähtökohtana on yksittäisten projektien tai palvelujen sekä niille asetettujen tavoitteiden analysointi (Neupert 1984, 264).

## 4.2 Sosiaaliset ja taloudelliset velvoitteet

Tarkastellessaan julkista liiketoimintaa akselilla liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus, käyttää Coombes jälkimmäisestä osa-alueesta nimitystä julkinen intressi, public interest), jonka hän jakaa sosiaalsiin ja taloudellisiin velvoitteisiin (Coombes 1971, 35).

### 4.2.1 Sosiaaliset velvoitteet

Esimerkkinä Englannin julkisten liikeyritysten (nationalized industries) toimintaa ohjaavista sosiaalisista velvoitteista, joista on mainittu julkista liiketoimintaa koskevissa säädöksissä, Coombes mainitsee eräitä velvoitteita. Nämä koskevat mm.

- työehtoja ja -oloja koskeva neuvottelujärjestelmää,
- velvoitetta informoida ja konsultoida kuluttajajärjestöjä,
- vaatimusta tehokkaasta ja taloudellisesta toiminnasta ja
- kieltoa käyttää hyväksi monopoli-asemaa (Coombes 1971, 35).

Julkisen liiketoiminnan harjoittamisen perusteena voivat olla seuraavat syyt:

1. Tuottaa kannattamattomia hyödykkeitä, jotka hyödyttävät suoraan tiettyä kuluttajaryhmää, tai hyödyttävät suurta yleisöä välillisesti (esimerkiksi rautatiet ja muu joukkoliikenne, lentoliikenteen ylläpito syrjäisille seuduille, maaseudun sähköhuolto)
2. Harjoittaa toimintaa noudattaen tiettyjä rajoituksia, joiden jättäminen huomioimatta saattaisi aiheuttaa vahinkoa tietyille ihmisryhmille (esim. ilmansaasteet, lentokentän melu jne.)
3. Tiettyjen tuotannonalojen tukeminen tai suuren yleisön epäsuora hyödyttäminen (esim. puolustusvoimien kotimaiset lentokonehankinnat) (Coombes 1971, 36).

Kun julkista liiketoimintaa harjoitetaan edellä esitetyillä perusteilla, tulee eteen vastakainasettelu sosiaalisten velvoitteiden täyttämisen ja liiketaloudellisen kannattavuuden välillä. Voidaan esittää myös kysymys siitä, voisivatko vastaavaa toimintaa harjoittaa myös puhtaasti yksityiset yritykset, jotka myös joutuvat toiminnassaan ottavat huomioon erilaisia sosiaalisia velvoitteita (Coombes 1971, 36).

Valtionyhtiöt 1993 -työryhmä on esittänyt valtionyhtiöiltä poistettavaksi niille säilytetyjä alue- ja työvoimapolitiittisia tehtäviä, johon istuva kauppa- ja teollisuusministeri Seppo Kääriäinen on todennut, että tietyillä valtionyhtiöillä on luonteensa puolesta aluepoliittista merkitystä. Esimerkkinä hän on maininnut turve- ja puuteollisuutta harjoittavan Vapo Oy:n (Kauppalehti 12.1.1994).

Lahden kaupungin energialaitoksen yhtiöittäminen yhteydessä yhtiöön perustettavaksi sovittua henkilöstörahastoa voitaneen pitää Coombesin luokituksen mukaisena sosiaalisena velvoitteena (Lahden energialaitoksen osakeyhtiöksi muuttamista selvittävän työryhmän mietintö 1990, 5).



#### 4.2.2 Taloudelliset tavoitteet

Kun kyseessä on julkinen liiketoiminta, pidetään sitä enemmän tai vähemmän "kaupallisena" toimintana. Julkisen intressin kannalta kannattavuuden ja elinkelpoisuuden ylläpitäminen ja kaupallinen menestyksen saavuttaminen on ollut selvästi julkisen intressin mukaista. Toisin sanoen julkisen liiketoiminnan toimintaohjeeksi sosiaalisten ja yleisten talouspoliittisten velvoitteiden lisäksi on asetettu selkeä velvollisuus tuottaa taloudellista tulosta (Coombes 1971, 55).

Kunnan liiketoiminnalle asetettavia taloudellisia tuotto-odotuksia voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavista kolmesta näkökulmasta.

Ensinnäkin omistajan asettama tuotto-odotus voi olla eräänlainen ohjenuora, joka voi toimia sekä *kontrollin välineenä* että *kiihokkeena toiminnan tehostamiselle*. Vaikka toiminnalle olisikin asetettu erilaisia taloudellisia ja sosiaalisia velvoitteita, on usein tarkoituksenmukaista suorittaa toiminnan taloudellinen arviointi käyttäen soveltuvin osin menetelmiä ja lähestymistapaa, jotka ovat käytössä yksityisellä sektorilla (vrt. Coombes 1971, 59-60).

Toiseksi kunnan tuotto-odotuksiin voi vaikuttaa *kunnan asema "pankkiirina"*. Kunta voi myöntää "pitkän rahan markkinoilta" lainaa joskus melko tuhmaavaisellekin asiakkaalleen eli ylläpitämälleen liikelaitokselle tai omistamalleen osakeyhtiölle. Velkasuhde onkin eräs keskeisimpiä kunnan ja sen liiketoimintaa harjoittavan yksikön välisen suhteen komponentteja (vrt. Coombes 1971, 61). OECD:n julkisen liiketoiminnan hyvää hallintatapaa koskeva raportti suosittelee, että julkiseen liiketoiminnan rahoitus tulisi hoitaa kaupallisin periaattein, jotta kilpailun vääristymiä ei pääsisi syntymään (OECD 2005, 12). Kuntien luottokelpoisuus rahoitusmarkkinoilla on yksityisiä yrityksiä parempi, mikä luonnollisesti heijastuu korkomarginaaleihin. Eräillä suuremmilla kaupungeilla on ns. konsernipankkeja, joista ne myöntävät rahoitusta tytäryhteisöilleen ehdoilla, jotka ovat suoria rahalaitoslainoja edullisempia. Kuntakonsernin kokonaisuuden kannalta on tietenkin hyvä, että korkokustannuksia kyetään hillitsemään, mutta mikäli kunnan tytäryhteisö toimii kilpailuilla markkinoilla, vaikuttaa omistajalta saatu edullinen rahoitus jossain määrin vaikuttaa kilpailuasetelmaan. Sama vaikutus syntyy silloin, kun kunta takaa tytäryhtiönsä lainoja.

Kolmanneksi taloudellisiin tuotto-odotuksiin vaikuttaa *kilpailutilanne*, jossa yksikkö toimii. Itsekannattavuus ei aina ole merkki kunnallisen liiketoiminnan kilpailukyvyystä tai kustannustietoisuudesta. Esimerkiksi monopolitilanteessa kysynnän ollessa joustamatonta voidaan hintoja nostamalla saada liiketoiminta itsensä kannattavaksi. Toiminnan usein monopolistisesta luonteesta johtuen kunnan ja sen yhtiöiden toiminnan *tavoitteena ei voi olla voiton maksimointi*. Tämä merkitsee sitä, että hinnat pitää asettaa sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä "kohtuulliselle" tasolle eikä monopoliasemaa saa käyttää hyväksi (Coombes 1971, 62).

Rahallisten tuottojen maksimoinnin sijasta julkishallinnon yksiköiden toiminta perustuu edustuksellisesti asetettuihin tavoitteisiin, joiden toteuttamisessa pyritään mahdollisimman hyvään kustannus-vaikuttavuus -suhteeseen. Tällöin toiminnan tuloksellisuuden arviointi johtaa melko laaja-alaisiin tarkasteluihin ja saa siten melko suuren painoarvon myös julkishallinnon yksiköiden toiminnan valvonnassa. Tarkastelunäkökulman laaja-alaisuus ilmenee esim. julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa määrittelevän suosituksen painotuksista (Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä 1992, 4).

Julkinen liiketoiminta eroaa yksityisestä liiketoiminnasta selkeästi siinä, että toimintaa ohjaavat tuotto-odotusten lisäksi myös muut taloudelliset velvoitteet, joiden tehtävänä on korvata markkinavoimien puuttuva vaikutus (Coombes 1971, 64). Päätäjät tuntuvat tiedostavan tämän tosiseikan varsin hitaasti.

#### 4.3 Kaupallisuuden käsite ja yritysmäisyys

Kunnan liiketoimintaa harjoittavia yksiköitä voidaan tarkastella niiden kaupallisuuden asteen perusteella. Siinä missä kunnan liikelaitoksen voidaan tulkita olevan kunnan hallintokoneiston "laajennus", voidaan kuntien osakeyhtiöitä pitää liikelaitosta enemmän liiketaloudellisin kriteerein arvioitavina kaupallisina eliminä. Kaupallisuuden käsite liitetäänkin usein juuri sellaisiin yksiköihin, joilla on oikeus päättää tuottamiensa hyödykkeiden hinnoista, neuvotella henkilökuntansa palkoista ja tehdä itsenäisesti investointipäätöksiä (Coombes 1971, 56).

Yleisessä kielenkäytössä kaupallisuus ja yritysmäisyys liitetään usein taloudellisten resurssien optimaaliseen kohdentamiseen. Tässä suhteessa julkisen yrityksen kaupallisuus voisi olla osa sen taloudellisia ja yhteiskunnallisia velvoitteita. Kaupallisuuden käsitteeseen sisältyy kuitenkin eräs heikkous. Kaupalliset toiminnot eivät aina ole taloudellisesti tehokkaita. Edes tuottojen maksimoinnilla ei aina päästä parhaaseen lopputulokseen, vaan resurssien optimaalinen kohdentaminen voidaan selvittää ainoastaan monimutkaisilla laskelmilla ja perusteellisella arvioinnilla. Yleensä pyrkimystä taloudelliseen tehokkuuteen ei tulisi kutsua termillä kaupallinen. Varsinkaan silloin kun uuden investoinnin minimituotto on määrätty ja hyödykkeiden hinnoittelujärjestelmä on etukäteen määritetty, ei ole perusteita puhua "kaupallisesta" toiminnasta (Coombes 1971, 57).

Julkisten organisaatioiden tehokkuutta on pyritty tehostamaan markkinaehtoistamalla (marketization) toimintoja. Kyse ei tällöin ole yksityistämisestä, vaan avoimilla markkinoilla toimivien yritysten toimintatapojen ja arvojen omaksumisesta julkiselle sektorille. Julkisella sektorilla pyritään tällöin tuottamaan hyödykkeitä ja palveluja samoin periaattein kuten yksityisessä yrityksessä mm. luomalla erilaisia kannustinjärjestelmiä (Kosar 2006, 24).

Esimerkkinä julkisen toiminnan markkinaehtoistamisesta Kosar mainitsee Yhdysvaltain postin (The U.S. Post Office, USPS) tehokkuusongelmien ratkaisemisen antamalla laitoksen johdolle lisää toimintavapauksia ja lopettamalla laitoksen avustamisen liittovaltion budjetista sekä asettamalla vaatimuksen, että laitoksen tuli jatkossa selvitä omalla tulorahoituksellaan. Uudistuksen seurauksena USA:n postilaitos kykeni parantamaan tuottavuuttaan ja laitosta pidettiin entistä paremmin johdettuna (Kosar 2006, 24).

Toimiakseen kaupallisin periaattein ja yritysmäisesti kuntienkin liiketoiminnassa tulee pohdittavaksi eräitä liiketoiminnan harjoittamisen peruskysymyksiä.

Ensinnäkin kaupalliseen toimintaan liittyy erilaisten tulevaisuuden toimintaa koskevien päätösten tekeminen ja niihin liittyvien riskien arviointi. Käytännössä kyseessä on kysynnän ennustaminen ja päättäminen tämän tarpeen tyydyttämisestä tulevaisuudessa. Toiseksi yleisenä pyrkimyksenä on alentaa kustannuksia ja kohottaa tuottavuutta otta-

malla käyttöön uutta tekniikkaa, ylläpitämällä hyviä suhteita henkilöstöön ja kehittämällä johtamismenetelmiä (Coombes 1971, 58).

Kuntien yritykset eivät aina kilpaile pääomamarkkinoilla yksityisten yritysten kanssa samoin ehdoin. Esimerkiksi kunnat voivat takauksillaan helpottaa osakeyhtiöidensä lainansaantia ja vaikuttaa lainojen korkotasoon. Myöskään hyödykkeiden tuotannossa ja markkinoinnissa kuntien yritykset eivät yleensä joudu kohtaamaan täydellistä kilpailua. Ei myöskään ole kovin tavanomaista, että kunnan omistama osakeyhtiö tekee konkurssin. Voidaan todeta, että sanasta "kaupallinen" tai "yritysmäinen" on tullut käsite, jolla kuvataan tietynlaista käyttäytymistä yksityisellä sektorilla mutta joka soveltuu julkishallintoon vain tietyin rajoituksin (vrt. Coombes 1971, 57).

Tässä kaupallisuuden käsite on hieman lievempi kuin normaalisti puhuttaessa yritystoiminnasta, jonka tavoitteiksi on mainittu voimakas kasvu, voiton maksimointi ja toiminnan laajentaminen myös muille aloille. *Julkisen liiketoiminnan yritysmäisyyden niitä puolia, jotka liittyvät toiminnan laajentamiseen muille aloille ja voiton maksimointiin, ei ole laajalti pidetty hyväksyttävänä.* Voiton maksimointi on yleensä tuomittu sillä perusteella, että toimintaa harjoitetaan usein alalla, jolla vallitsee jonkin asteinen monopolitilanne. Tästä huolimatta julkiseen liiketoimintaan liitetään usein vaatimus "yritysmäisen asenteen omaksumisesta" (Coombes 1971, 58).

#### 4.4 Tuotteiden ja palveluiden hinnoittelu

Tuotteiden ja palveluiden hinnoitteluperiaatteet voidaan jakaa neljään ryhmään:

1. Kustannusperusteinen hinnoittelu
2. Markkinaperusteinen hinnoittelu
3. Aiempiin tuotteisiin tai palveluihin perustuva hinnoittelumenetelmä
4. Lyhyen aikavälin myynti-/tuottotavoitteet turvaava hinnoittelu (Richards, J. D., Reynolds, J., Hammerstein, M 2005, 26-29)

Kustannusperusteisessa hinnoittelussa tuottaja laskee tai arvioi hyödykkeen toimittamisesta itselleen aiheutuvat kustannukset ja lisää näihin kustannuksiin haluamansa voittolisän. Riskinä on se, että toiminta osoittautuu tappiolliseksi liian

alhaisiksi laskettujen kustannusten johdosta tai että hyödyke ei käy kaupaksi liian suuriksi arvioitujen kustannusten vuoksi.

Kustannusperusteisen hinnoittelun toinen mahdollisuus on sitouttaa asiakas maksamaan hyödykkeen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset lisättynä yhdessä sovitulla voittolisällä. Tässä vaihtoehdossa ongelmaksi voi muodostua kustannusten nouseminen liian korkeiksi esim. kehittymättömien työtapojen vuoksi. Mikäli asiakas sitoutetaan maksamaan kaikki kustannukset ja sovittu voitto, tuottajalla ei ole kannusteita pitää kustannuksia mahdollisimman alhaisina tekemällä työtä mahdollisimman tehokkaasti. Tällaista kustannuksiin ja sovittuun voittomarginaaliin perustuvaa hinnoittelua käytetään eräissä kuntien sisäisissä palveluissa, kuten pienissä korjaus- ja muutostöissä.

Markkinaperusteinen hinnoittelussa tuottaja pyrkii selvittämään miten paljon markkinoilla yleensä maksetaan tietystä tuotteesta ja vertaamalla oman tuotteen ominaisuuksia kilpailijoiden tuotteisiin ja sijoittaa oman hintansa yleisen hinta-asteikon sopimaksi katsomalleen tasolle. Markkinaperusteisessa hinnoittelussa tulee erityisen tuntea ostajien hintajousto, jotta kysyntä pysyisi riittävällä tasolla. Silloin kun hintajousto on suuri ja positiivinen, kannattaa hintataso asettaa jonkin verran yleisestä hintatasosta alaspäin ja mikäli se on negatiivinen, kannattaa poiketa ylöspäin. Vastaavasti markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää ymmärrystä ostajien maksukyvyistä ja -halusta. Silloin kun omassa tuotteessa on jotakin erityislaatuista verrattuna kilpailijoiden tuotteisiin ja asiakkaat olisivat halukkaita tästä ominaisuudesta maksamaan, ei kannata myydä ns. yleisellä markkinahinnalla. Toisaalta, maksuhalukkuus ei riitä, mikäli ostajakunnalla ei ole maksukykyä. Markkinaperusteisen hinnoittelun käyttö esimerkiksi kunnan sisäisten vuokrien määrittelyssä voi johtaa kuntien omien tilojen vajaakäyttöön.

Kolmas hinnoittelumenetelmä on aiempiin tuotteisiin tai palveluihin perustuva hinnoittelu, mikä tarkoittaa sitä, että tuottaja pyrkii uuden tuotteen tai palvelun hinnoittelulla säilyttämään markkinan ja asemansa siinä muuttumattomana. Uusi tuote voidaan hinnoitella hieman entistä kalliimmaksi, mutta suhteessa kilpailijoihinsa suurin piirtein samalle tasolle. Tämä on tyypillinen ns. vakiintuneiden markkinoiden hinnoittelumenetelmä.

Neljäs hinnoittelumenetelmä liittyy lyhyen aikavälin myynti- ja tuottotavoitteiden turvaamiseen. Turvaava hinnoittelu tarkoittaa sitä, että tuottaja asettaa absoluuttiset tai suhteelliset myyntimäärätavoitteet tietylle hyödykkeelle, jotta tuottaja voisi saavuttaa muita tarkoituksiaan. Esimerkiksi sähkön myyntiliiketoiminnan vapauduttua eräät sähköyhtiöt ryhtyivät valtaamaan markkinaosuutta myymällä sähköä tappiollisesti tietyn ajan mm. määräaikaisilla toimitussopimuksilla ehkä siinä toivossa, että asiakkuus säilyisi myös määräaikaisen sopimuksen päätyttyä. Vastaavasti ylikapasiteettitilanteessa saattaa olla järkevämpää myydä koko kapasiteetti alemmilla hinnoilla. kuin käyttä koneita alhaisella käyttöasteella ja pitää hinnat korkeina (Richards, J. D., Reynolds, J., Hammerstein, M 2005, 26-29).

Palveluiden hinnoittelun perusmalli on, että kuluttaja tai hyödyn saaja maksaa tuotantokustannukset kattavan hinnan. Tämä ratkaisu ei useinkaan ole tyydyttävä, koska hyödyn saajan osuutta palvelun tuotantokustannuksista voi olla vaikea määrittää. Maksun kohdentamista saattaa vaikeuttaa myös se, että hyödykkeestä hyötyy jokin ryhmä epäsuorasti tai se on tarkoitettu yhteiskunnalle yleensä. Suurimman hyödyn saaja ei useinkaan maksa pääosaa tuotetun hyödykkeen kustannuksista. Alihintaisten hyödykkeiden tuottamisen perusteena voi olla erilaisia syitä. Esimerkiksi kohtuuhintaisen energian tai joukkoliikenteen palveluiden turvaaminen saattaa olla perusteltua myös syrjäisillä seuduilla asuville ihmisille (Coombes 1971, 37).

Julkiseen liiketoimintaan saattaa liittyä epäsuoraa tukea joillekin asiakasryhmille. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että kannattavien perustoimintojen *ylijäämiä käytetään kannattamattomien toimintojen ylläpitämiseen*. Esimerkiksi huonosti kannattavia linja-autovuoroja voidaan ylläpitää kannattavampien kustannuksella. Tällainen "epäoikeudenmukainen" hinnoittelupolitiikka on mahdollista ainoastaan kun näiden muiden "normaalihintaisten" hyödykkeiden kysyntä on tarpeeksi joustamatonta (Coombes 1971, 37). Samoin on laita kun yritysten ja kotitalouksien maksamalla vesi- ja jätevesimaksuilla ylläpidetään sadevesiviemäriverkostoa, jolla ei suoranaisesti ole mitään yhteyttä kotitalouksien tai yritysten vedenkulutukseen. Mikäli kuntien liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden taksapolitiikassa pyritään nykyistä parempaan kustannusvastaavuuteen, tulee sellaisten palveluiden, joiden maksajaa ei voida selkeästi osoittaa, rahoitus järjestää erillään taksaperusteisesta tulonmuodostuksesta.

Tiettyjä hintoja voidaan tukea myös siten, että muut palvelujen käyttäjät eivät joudu niitä kustantamaan. Tämä voi tapahtua siten, että palveluja tuottavan yksikön annetaan tuottaa tappiota (Coombes 1971, 37). Osakeyhtiömuotoon tämä menetelmä ei kuitenkaan sellaisenaan kovin hyvin istu. Sen sijaan kuntien liikelaitosten alijäämät voidaan kattaa tilinpäätöksen yhteydessä kunnan yleisin rahoitusvaroin.

Yhteiskunnallista näkökulmaa ei voi tarkastella irrallaan toiminnan taloudellisista lainalaisuuksista. Kunnan harjoittaman liiketoiminnan kohdalla on erotettava toisistaan markkinoilla toimiminen ja voiton tavoittelu. Kunta toimii liikelaitos- ja yhtiömuotoisessa toiminnassa kilpailunrajoitussäännösten mukaisena elinkeinonharjoittajana, jolloin kunnan on toimittava markkinoiden vaatimusten mukaisesti. Markkinoilla toimiminen voi edellyttää, että esimerkiksi maksut asetetaan liikelatoudellisesti kannattaviksi. Tämä tarkoittaa markkinoilla sopeutumista markkinoilla toimimiseen eikä sinänsä pelkästään taloudellisten voittojen tavoittelua.

Toimiminen yksityisten yritysten kanssa samoilla aloilla toimiminen voi kuitenkin hämärtää kunnallisten liikelaitosten tai osakeyhtiöiden toiminnan tarkoitusta. Motiivina toimintaan ryhtymiselle ei saa olla taloudellisten voittojen tavoittelu, vaan kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunta ei voisi ollenkaan saada taloudellista voittoa toiminnastaan. Kohtuullista voittoa kunta voi toiminnastaan saada. Tätä voidaan perustella myös sillä, että kestävän kehityksen mukaisesti kunnan toiminnan on oltava taloudellisesti kestävä.

Kunnan vapaaehtoiseen toimintaan liittyvät maksut ovat yksityisoikeudellisia maksuja. Ne ovat aina sidoksissa tiettyyn käyttöön tai suoriteperusteeseen. Yleistä lainsäädäntöä tällaisten kuntien maksujen perusteista ei ole olemassa, vaan kuntalaissa kunnille on annettu oikeus itse päättää yksityisoikeudellisista maksuistaan. Julkisoikeudellisia maksuja koskevissa säädöksiin sen sijaan voi sisältyä määräyksiä esimerkiksi omakustannusperiaatteen noudattamisesta. Kunnan voitollisen liiketoiminnan on katsottu merkitsevän sitä, että voiton osuudella katetaan menoja, jotka muutoin katettaisiin verorahoituksella. Kyse on tällöin ns. piiloverotuksesta (Sallinen 2007, 421).

Ruotsissa, samoin kuin Suomessa jossain määrin, on puollettu omakustannushinnoittelua sillä perusteella, että kuntalaisia halutaan suojella kunnan

liiketoiminnan monopolihinnoittelulta. Kuntien liiketoimintaa sovelletaan kilpailunrajoitussäännöksiä, joten kunnan liiketoiminnan maksuja on tarkasteltava myös kilpailunrajoitussäännösten kautta. Silloin kun kunnallista liiketoimintaa harjoitetaan monopolisasemassa, kilpailunrajoitussäännökset asettavat kuntien perimille maksuille alihinnoittelun ja monopolihinnoittelun kiellon. Käytännössä siis kilpailunrajoitussäännökset asettavat katon kunnan liiketoiminnan maksuille (Sallinen 2007, 424-425).

#### 4.5 Kunnallisen liiketoiminnan tuloksellisuuskäsitteistö

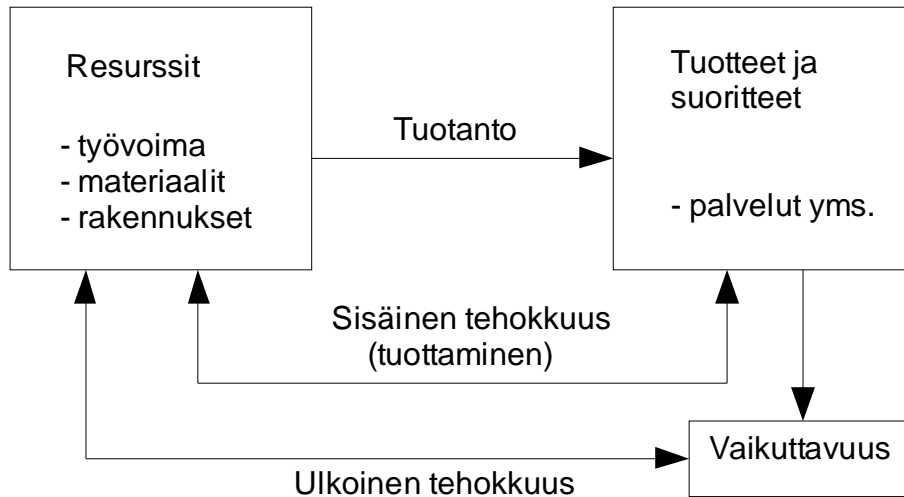
Jotta pystyttäisiin arvioimaan kunnalliselle liiketoiminnalle asettavia tavoitteita ja niissä onnistumista, on aiheellista selventää tarkastelussa käytettäviä käsitteitä.

Kunnallishallinnossa on parhaillaan käynnissä erilaisia kehittämishankkeita tuloksellisuuden kehittämiseksi. Keinoina käytetään tulosjohtamista ja tulohjausta. Liiketoiminnan tuloksellisuutta arvioitaessa keskeinen ongelma on käsitteiden lukuisuus ja jäsentymättömyys. Esimerkiksi laajimmillaan tuloksellisuudella julkishallinnossa viitataan lähes kaikkeen myönteiseen, mitä julkishallinto saa aikaan. Suppeimmillaan sillä saatetaan tarkoittaa esim. tavoitteiden saavuttamisastetta (Meklin II 1989, 213-215).

Tämän vuoksi on tärkeää pyrkiä yhteensovittamaan tuloksellisuuskäsitteistö vastaamaan liiketoiminnan päämääriä.

Tuloksellisuuskeskustelussa kunnallinen toiminta ymmärretään laajassa mielessä tuotantona, jolloin tuloksellisuus palvelujen tuottamisessa on onnistumista tarpeiden tyydyttämismahdollisuuksien luomisessa. Tällöin tuloksellisuuskäsitteistö esitetään yleensä liitettyinä tuotantoprosessiin, joka muodostuu panoksesta (resurssit, tuotantontekijät), prosessista, tuotoksesta (hyödyke, suorite) ja tuloksesta (vaikutukset, kulutus, tarpeiden tyydytys, hyöty).





KUVIO 16. Palvelutuotanto prosessina (Meklin II 1989, 216, Meklin III 1991, 73)

Kunnalliseen liiketoimintaan ja kunnallisten palveluiden tuottamiseen yleisemminkin liittyy *niukkuus*, joka ilmenee kuntalaisten tyydytystä odottavien tarpeiden runsautena tuotannontekijöihin verrattuna. Tuloksellisuuden arviointi liittyykin siihen, miten rajalliset tuotannontekijät käytetään siten, että mahdollisimman suuri osa kuntalaisten tarpeista saadaan tyydytetyiksi (vrt. Meklin II 1989, 215).

Osa tutkijoista pitää kansalaisten tarpeiden tyydytykseen liittyvää tuloksellisuuden tulkintaa vajavaisena, koska siinä eivät kylliksi korostu julkisen vallan muu vaikuttaminen yhteiskuntaan. Varsinaisen palvelutuotannon lisäksi julkinen valta vaikuttaa yhteiskuntaa esim. ohjaamisen, säätelyn, tulonsiirtojen ja perusstruktuurin luomisen kautta (vrt. Meklin II 1989, 215).

Meklin mainitsee tuloksellisuudella olevan kaksi päämerkitystä. Ensinnäkin se voi merkitä *tavoitteen saavuttamisen astetta*, jolloin sen synonyymi on vaikuttavuus. Toiseksi tuloksellisuudella voidaan tarkoittaa *palvelu- ja liiketoiminnassa onnistumista*, jolloin mittareina voidaan käyttää lähinnä taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Jälkimmäisessä merkityksessä synonyymeina on käytetty termejä "yhteiskunnallinen kannattavuus" ja "kokonaistehokkuus" (Meklin II 1989, 216).

Liiketoiminnan keskeinen tunnusmerkki on suoritteiden luovuttaminen maksua vastaan. Tämä mahdollistaa *liiketaloudellisen kannattavuuden* arvioimisen. Kannattavuus puh-

taimillaan on tuottojen ja kulujen erotus. Sitä voidaan kuvata liikelaitoksen tai osakeyhtiön tuloslaskelmassa tai menojen ja tulojen erotusta voidaan verrata johonkin rajoittavaan tekijään, esim. pääomaan (suhteellinen kannattavuus) (Asp 1980, 69).

Perusmuodossaan *tuottavuus* määritellään yleensä panosten ja tuotosten suhteena. Liiketaloustieteessä vakiintuneella käsitteellä *taloudellisuus* tarkoitetaan rahamääräisten panosten ja tuotosten suhdetta. Yleisesti taloudellisuudella tarkoitetaan pyrkimystä tuottaa samoilla kustannuksilla mahdollisimman paljon suoritteita tai samat suoritteet mahdollisimman pienin kustannuksin. Taloudellisuus ja tuottavuus ovat näin määriteltyinä läheisiä käsitteitä, joita yhdistää pyrkimys niukkojen voimavarojen tehokkaaseen käyttöön. Molemmat ovat suhteellisia mittoja ja edellyttävät vertailuasetelmaa (Pitkänen II 1986, 144, Meklin II 1989, 219, Asp 1980, 69).

Toiminta on kannattavaa, jos tuotot ovat kustannuksia suuremmat. Kuten edellä todettiin, on taloudellisuus kustannusten ja aikaansaannosten suhde. Yritys tai sen osa voi olla kannattava, vaikka sen toiminta ei olisikaan taloudellista. Esimerkiksi monopoliasemassa toimivan yrityksen turvin saavutettu hyvä tulos ei todista mitään toiminnan taloudellisuudesta (Asp 1980, 69)

Salminen erottaa toisistaan julkisen palvelutuotannon sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden (Salminen II 1986, 52). Sisäinen tehokkuus käsittää mm. julkisen hallinnon ohjausjärjestelmän, organisaation, päätöksenteko- ja informaatiojärjestelmän (Salminen II 1986, 52). Ulkoinen tehokkuus liittyy toiminnan vaikuttavuuteen tai tuloksellisuuteen. Vaikuttavuus liitetään usein kunnallisen palvelun käyttäjän saamaan hyötyyn, kuten terveydentilan paranemiseen tai koulussa oppimiseen. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että sisäinen tehokkuus kuvaa toiminnan suorituskykyä. Ulkoinen tehokkuus tai vaikuttavuus kuvaa puolestaan tehdäänkö oikeita asioita, eli oppiiko oppilas koulussa ja paraneeko potilaan elämäntilanne annettujen terveystalvelujen seurauksena.

Tehokkuustarkastelu voidaan suorittaa myös erikseen joko suoritetasolla tai periaatetasolla. Julkisten palveluiden yksilökeskeinen tarkastelu painottuu lähinnä suoritetason tehokkuuteen ja siitä johdettuun taloudellisuusvaatimukseen. Periaatetason tehokkuustarkastelu kohdistuu hallinnon toimintaperiaatteiden toteutumisen arviointiin.

Huomiota kiinnitetään tällöin esimerkiksi demokratian, tasa-arvon ynnä muiden hallinnon periaatteiden toteutumiseen, jota on kuvattu edellä (vrt. Salminen II 1986, 52).

Kuntien liiketoiminta muodostaa otollisen maaperän kunnallisten palvelujen suorite-tason tarkastelulle. Liiketoiminnan todelliset kustannukset ja tehokkuus voidaan helposti ilmaista rahamääräisessä muodossa. Ehkä tästä johtuen kuntien liiketoiminnan periaatetason, toiminnan ulkoisiin vaikutuksiin liittyvä tarkastelu on jäänyt vähemmälle huomiolle. Niin sanottua arvokeskustelua onkin käyty koskien lähinnä sellaisia kunnan toimintoja, joiden tuottavuuden mittaaminen on liiketoiminnan tuloksellisuuden arviointia vaikeampaa.

## 5 JULKISET HYÖDYKKEET JA MARKKINAMEKANISMI

Julkisen sektorin yleisenä velvollisuutena pidetään sellaisten tavaroiden ja palveluiden tuottamista, joita markkinat eivät tarjoa tai joiden tuottaminen on hyödykkeiden luonteen vuoksi perusteltua (esim. julkis- eli kollektiivihyödykkeet).

Palvelut on usein järjestetty niin, että julkinen valta kerää resurssit verotuksen kautta, tuottaa palvelut itse ja toimittaa ne kansalaisille ilmaiseksi tai vähintään huomattavan subvention turvin. Tämän on ajateltu samanaikaisesti hoitavan sekä resurssiallokaation että toteuttavan palvelujen saatavuuden.

Edellä esitettyyn tuotantotapaan voi liittyä seuraavia ongelmia:

1. julkisille tuotanto-organisaatioille on järjestetty monopolin tyyppinen toimintaympäristö, minkä seurauksia voidaan ennakoida monopoliteorian perusteella
2. tuotannon järjestämisessä markkinasignaalit voivat jäädä huomaamatta
3. luotu normiperusteisen ja viranomaistyyppisen toimintaorganisaatio voi olla tehoton

Eräänä ratkaisuna julkisen tuotantotavan ongelmiin on nähty markkinoiden laajamittaisempi hyödyntäminen. Markkinoiden katsottu voivan lieventää tai ratkaista esimerkiksi epätäydellisestä informaatiosta johtuvia ongelmia (Kilpailuvirasto 2001, 15).

Läntisissä teollisuusmaissa julkinen tuotantorakenne on kohdannut kritiikkiä ja synnyttänyt talousajattelun, joka tunnetaan nimellä New Public Management (NPM).

Voimakkaasti markkinaehtoisuutta korostavan NPM:n ominaispiirteitä ovat seuraavat:

1. budjetoinnin ja laskentatoimen tulee kehittäminen niin, että ne parantavat resurssien allokaation läpinäkyvyyttä ja tulosorientoituneisuutta
2. laajojen byrokraattisten hallinnonalojen tulee jakaminen tehtävä- ja asiakaskentiltään helpommin hallittaviksi palveluvirastoiksi, liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi

3. managerialistisen toimivallan delegoiminen edellä mainituille palvelu- ja muille yksiköille samalla tavoitellen hierarkian portaiden vähentämistä toiminnan ohjauksessa ja päätöksenteossa
4. palvelusten tuotannon ohjauksen (tilaamisen) erottaminen niiden tuottamisesta
5. markkina- ja kvasimarkkinamekanismien käyttöönotto
6. suoritustavoitteiden ja toiminnan tuloksia seuraavien suoritusindikaattorien sisällyttäminen johtamiseen sekä nykyaikaisen vastuuvollisuuden omaksuminen
7. siirtyminen valtakunnallisesti suojatusta ja keskitetystä virkamiesten palvelussuhdejärjestelmästä järjestelmään, jolle on ominaista tulospalkkaus ja virastokohtainen palvelussuhteista sopiminen sekä
8. palvelujen laadun ja asiakasnäkökulman korostaminen palvelujen suunnittelussa ja standardoinnissa (Kilpailuvirasto 2001, 16)

Pohdittaessa periaatteellisia syitä liiketaloudellisten ja yhteiskunnallisten hyötyjen ja kustannusten eroihin, on liiketaloustieteessä kiinnitetty huomiota

- ulkoisiin vaikutuksiin
- yhteishyödykkeisiin
- aleneviin yksikkökustannuksiin
- ns. luonnolliseen monopoliin
- tuotannontekijöiden vajaakäyttöön
- rahassa mittaamattomiin arvoihin jne.

Jäljempänä tarkastellaan lähinnä neljää ensin mainittua, koska ne ovat ensisijaisia arvioitaessa kunnallisen liiketoiminnan erityisluonnetta ja antavat taustaa julkisten ja yksityisten hyötyjen tarkastelulle. Lopuksi käsitellään julkisen omistuksen vaikutusta hyödykkeiden tuottamiseen.

### 5.1 Ulkoiset vaikutukset

Ulkoisilla vaikutuksilla tarkoitetaan niitä haittoja tai hyötyjä, joita tuotantoyksikön tuotanto tai kulutus aiheuttaa toisen tuotantoyksikön tuotannolle tai kulutukselle, ja joita ei voida periä hyödykkeiden hinnoissa. Ulkoisista vaikutuksista on kyse esimerkiksi

silloin, kun yrityksen perustaminen, investointihankkeen käynnistäminen tms. vaikuttaa elvyttävästi kunnan elinkeinoelämään. Toisaalta saastumisilmiöt ovat ulkoisia vaikutuksia, joita markkinamekanismin välitykseltä yritykseltä ei ole haluttu (Tsupari 1987, 14)

Edellä yhteiskunnallinen kannattavuus määriteltiin yhteiskunnan jäsenten hyötyjen ja haittojen erotukseksi. Yhteiskunnallisesti kannattava toiminta on näin ollen hyvinvoinnin tai yhteisen hyvän ylläpitoa tai lisäystä (Meklin I 1987, 21).

Yhteiskuntaan kohdistuvat hyödyt ja haitat eli *ulkoiset vaikutukset* (=yhteiskunnallinen kannattavuus) välittyvät ilman markkinamekanismin vaikutusta. Jos subjektit jaetaan kuluttajiin ja tuottajiin, voidaan toiminnan hyödyt ja haitat jakaa seuraavasti.

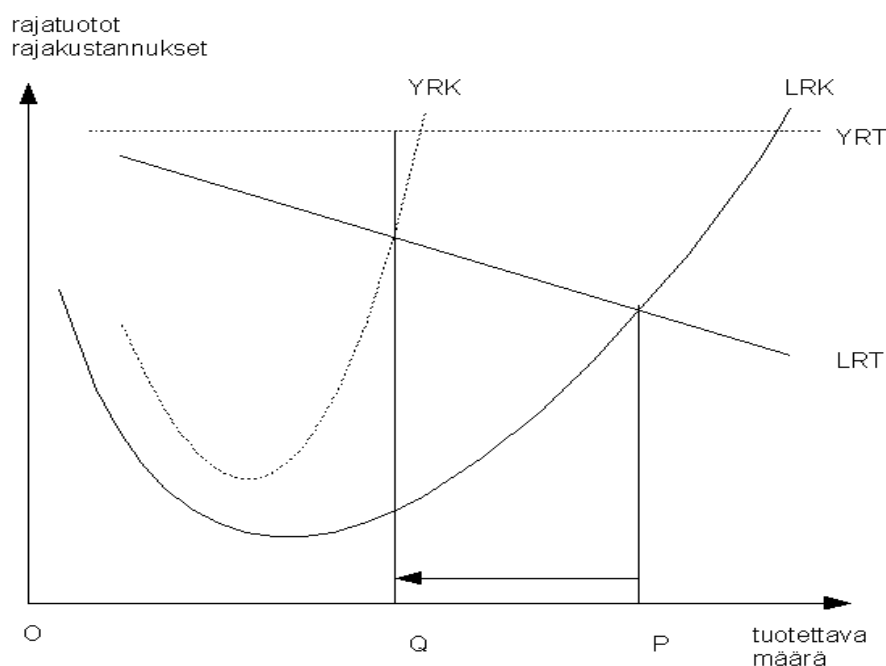
- tuottajien vaikutukset tuottajiin
- tuottajien vaikutukset kuluttajiin
- kuluttajien vaikutukset tuottajiin
- kuluttajien vaikutukset kuluttajiin

Ensimmäiseen ryhmään voidaan laskea kuuluvan esimerkiksi jokin investointi, joka "sivutuotteenaan" vaikuttaa elvyttävästi koko alueen yritystoimintaan. Ulkopuolisille yrityksille aiheutuu näin hyötyä, josta niiden ei tarvitse maksaa mitään. Samoin hyötyä voi koitua myös kuluttajille. Tuottajan toiminnasta voi aiheutua myös haittaa, esimerkiksi kun yritys, vaikkapa kunnan lämpölaite, saastuttaa ympäristöään.

Kuluttajat voivat puolestaan erilaisilla painostustoimenpiteillä pyrkiä vaikuttamaan yritystoiminnan tuotantoprosesseihin. Tavoitteena voi olla esim. painostaa kunnan energiaosakeyhtiötä siirtymään kivihiilen poltosta maakaasun käyttöön, josta aiheutuu toiminnalle lisäkustannuksia.

Kuten edellä olevasta ilmenee, aiheutuu yritystoiminnasta sen toimintaympäristölle erilaisia hyötyjä ja haittoja, joiden mittaaminen rahassa on vaikeaa. Näille ulkoisille vaikutuksille on erilaisissa edullisuusvertailuissa ja kustannus-hyötyanalyysissä pyritty antamaan jokin hinta, sillä on katsottu, että annetut hinnat ovat virheellisinäkin paremmat kuin olemattomina. Ulkoiset vaikutuksethan ovat sellaisia, että niitä vastaavia hintoja ei todellisuudessa suoriteta (Pitkänen I 1986, 47).

Mikäli yritys tekee ratkaisunsa ottamatta huomioon ulkoisia vaikutuksia ja niiden sisältämiä yhteiskunnallisia hyötyjä ja uhrauksia, sen tuotannon taso poikkeaa siitä, mikä se olisi nämä vaikutukset huomioon ottaen. Asiaa on havainnollistettu seuraavassa kuvassa.



KUVIO 17. Liiketaloudelliset ja yhteiskunnalliset perusteet tuotannon laajuuden määräytymisessä (Pitkänen I 1986, 49)

Yhteiskunnan kannalta optimaalinen tilanne saadaan aikaan, kun liiketaloudellisten rajatuottojen (LRT) ja rajakustannusten (LRK) käyriin tehdään ulkoisten vaikutusten edellyttämät muutokset, elleivät muut keinot ole mahdollisia. Tästä ovat seurauksena yhteiskunnallisten rajatuottojen (YRT) ja rajakustannusten (YRK) käyrät. Optimaalisen tuotannon volyyymi laskee tässä tapauksessa OP:sta OQ:hun. Edellä esitetty malli kuvaa ainoastaan rajakustannusten, rajahyötyjen ja tuotettavan määrän välisiä yhteyksiä, eikä näin ollen sisällä kuin osan ulkoisiin vaikutuksiin liittyvistä ongelmista.

Yhteiskunnallisten vaikutusten huomioonottamista voidaan edesauttaa kahdella periaatteellisella tavalla. Ensinnäkin ulkoiset vaikutukset voidaan pyrkiä sisällyttämään

aiheuttajansa tuottoihin ja kustannuksiin ja näin saattamaan ne markkinamekanismin piiriin. Näin yhteiskunnalliset kustannukset itse asiassa muuttuvat liiketaloudellisiksi kustannuksiksi ja tuotoiksi. Pitkänen kutsuu tätä ulkoisten vaikutusten *sisäistämiseksi*. Ulkoisten vaikutusten saattamisesta markkinamekanismin piiriin on kyse esimerkiksi silloin, kun kuntalainen ostamansa energian hinnassa maksaa hiilidioksidiveroa ilman laadulle aiheuttamastaan haitasta. Markkinamekanismia voidaan käyttää myös hintojen alentamisessa. Kuntalainen voi esimerkiksi käyttää sellaista yksityisen tuottamaa palvelua, jonka ostohintaa kunta subventoi.

Oman mielenkiintoisen ryhmän tässä suhteessa muodostavat osakeyhtiöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Voi käydä esimerkiksi niin, että kunta joutuu toistuvasti korottamaan osakeyhtiömuotoisen sinfoniaorkesterinsa osakepääomaa tai antamaan kuntaenemmistöiselle keilataloa ylläpitävälle kiinteistöyhtiölle lainaa huomattavasti alle markkinakoron, jotta kohtuuttomilta maksujen korotuksilta vältyttäisiin. Molemmissa tapauksissa yhteiskunnallisia vaikutuksia aikaansaadaan käytännössä markkinamekanismin välityksellä.

Julkinen valta voi puuttua hyödykkeiden tuotantoon ja kulutukseen yhteiskunnallisten näkökohtien toteuttamiseksi myös lakien, asetusten ja normien avulla, joiden sisältöön kunnilla on suhteellisen vähäiset keinot vaikuttaa, mutta joiden kohteeksi se mm. liiketoimintaa harjoittaessaan joutuu.

Edellä oli kyse siitä, miten ulkoiset vaikutukset voidaan sisäistää ja saattaa päätöksiä ohjaaviksi tekijöiksi markkinoita hyväksikäyttäen ja siitä miten julkinen valta eri säännöksillä vaikuttaa tuottajien ja kansalaisten päätöksiin. Kolmas tapa torjua ulkoisia haittavaikutuksia tai aikaansaada haluttuja hyötyvaikutuksia on se, että julkinen valta itse ryhtyy huolehtimaan ko. hyödykkeen tuotannosta (Pitkänen I 1986, 51).

### 5.1.1 Hyvinvoinnin talousteoria

Yhteiskunnalliseen kannattavuuteen sisältyviä ilmiöitä on tarkasteltu eri tieteenaloilla käyttäen apuna eri käsitteitä ja termejä. Yhdistävänä tekijänä voidaan havaita eri tavoin määritelty yhteiskunnan tai sen jäsenten hyvinvointi. Hyvinvoinnin tutkimuksen



pääsuuntina voidaan erottaa *hyvinvoinnin taloustieteellinen tutkimussuunta ja yleinen yhteiskuntatieteellinen suunta*. Yleinen suunta pyrkii rajautumatta yksinomaan taloudellisiin tekijöihin lähinnä kartoittamaan hyvinvoinnin osatekijöitä (Meklin I 1987, 22).

*Hyvinvoinnin taloustieteen* kohteena on yksi hyvinvoinnin osa-alue, taloudellinen hyvinvointi (Meklin I 1987, 22)

Allardt on todennut, että hyvinvointia yhteiskuntatieteessä on vaikea määritellä ja tutkia. Samoin hän toteaa, että harvoja yhteiskuntatieteellisiä käsitteitä on määritelty niin monella tavallaan kuin hyvinvointi (Allardt, 1976, 9, 17). Julkisen liiketoiminnan hinnoittelu- ja investointipolitiikan tutkimus liittyy voimavarojen mahdollisimman tehokkaaseen allokointiin, jota voidaan pitää osana hyvinvoinnin talusteoriaa (Rees 1989, 29).

Puutteettomia markkinoita kutsutaan sosioekonomisissa teorioissa niin sanotuksi *first best -taloudeksi*, jossa vallitsee seuraavia ominaisuuksia:

- Tuotannolla ei ole ulkoisia vaikutuksia.
- Ei ole kilpailunrajoituksia, kuten laskeviin keskimääräiskustannuksiin tai muihin syihin perustuvia monopoleja
- Kuluttajilla ja tuottajilla on täydellinen tietämys hinnoista, tarjonnasta ja teknologin muutoksista
- Ostajia ja myyjiä on suuri lukumäärä
- Ostajat ja myyjät käyttäytyvät rationaalisesti
- Tuotannontekijät ovat vapaasti liikuteltavissa (Ahonen 1987, 81, Pitkänen I 1986, 43).

Hintojen määräytymisessä täydellisen kilpailun olosuhteissa voidaan havaita eräitä lainalaisuuksia.

- Kysyntä kasvaa, kun hinta laskee ja vastaavasti kysyntä pienenee kun hinta nousee.
- Hinnankorotus houkuttelee lisää tarjontaa ja hinnan alennus supistaa sitä.
- Kun kysyntä on suurempi kuin tarjonta, hinnalla on pyrkimys nousta.
- Tasapaino saavutetaan, kun kysyntä ja tarjonta ovat yhtä suuret.

Näiden ehtojen täyttymisen on katsottu merkitsevän hyödykkeelle sellaista hintaa, joka kuvastaa samalla kertaa sekä yksityistä että yhteiskunnallista arvoa.

Kaikki täydellisen kilpailun edellytykset eivät käytännössä voi olla yhtä aikaa voimassa. Kuitenkin loittoneminen edellä kuvatuista merkitsee, että markkinoilla käytettävät hinnat eivät suinkaan aina ilmaise sekä yksityistä että yhteiskunnallista arvoa. (Pitkänen I 1986, 43, 44).

Kuvattujen first best -ehtojen täyttymisestä on seurauksena sellainen hyödykkeen hinta, joka kuvastaa samalla kertaa sekä yksityistä että yhteiskunnallista arvoa. Tällainen optimitalanne saavutetaan silloin, kun tuottajat asettavat tuotteidensa hinnat samansuuruisiksi rajakustannusten kanssa. Markkinahintojen vastatessa tuotannon rajakustannuksia kuluttajien vapaat valinnat johtavat tehokkuustavoitteen toteutumiseen. Tällöin kokonaistuotantoa ei voi lisätä ilman, että lisätuotoksen vaihtoehtoiskustannukset ovat suuremmat kuin sen antama hyöty kuluttajille. Kyseessä on *pareto-optimaalinen tilanne*, jossa kenenkään hyötyä ei voi lisätä vähentämättä samalla jonkun toisen hyötyä. Tehokkuusoptimi on siis samalla hyvinvointioptimi (Tsupari 1987, 12).

Käytännössä first best -ehdot eivät eri syistä johtuen toteudu. Niinpä julkisten hyödykkeiden hinnoittelussa (esim. rautatiet, sairaanhoito) rajakustannusten mukaista hinnoittelua ei sovelleta. First best -ehdot eivät ole voimassa esim. joukkoliikenteessä mm. siksi, että yhteiskunnallisten ja liiketaloudellisten hyötyjen ja kustannusten on katsottu eroavan niin paljon toisistaan, ettei markkinahinnoittelu toteuta hyvinvointioptimia ko. toiminnassa (Tsupari 1987, 12-13).

Markkinoita, jotka ovat enemmän tai vähemmän puutteellisia kutsutaan *second best -taloudeksi*, jollaisia juuri monet julkisen liiketoiminnan markkinoista ovat. Second best -taloutta pyritään usein korjaamaan sopivasti kohdentuvien maksu- ja vero- ja kilpailun ja monopolihinnoittelun rajoituksin sekä korvaamalla julkisista varoista yhteiskuntataloudellisesti perustellut julkista liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden tappiot (Ahonen 1987, 81).

Talusteoriassa on voitu osoittaa, että tiettyjen ehtojen vallitessa täydellisen kilpailun malli tuottaa koko kansantalouden tasapainotilanteita, jotka ovat pareto-optimaalisia. Pareto-optimaalisessa tilanteessa resurssien allokaatio on sellainen, ettei ole mahdollista parantaa jonkin taloudenpitäjän taloudellista asemaa huonontamatta samalla jonkun toisen taloudenpitäjän asemaa. Täydellisen kilpailun tuottama tasapainotila ei välttämättä merkitse sitä, että markkinamekanismi olisi allokoanut yhteiskunnan resurssit tehokkaasti. (Moilanen 1986, 36).

Hyvinvointiteoriasta käsin tarkasteltuna yhteiskunnallinen optimitilanne toteutuu, kun

- kuluttajat toteuttavat preferenssejään (maksimoivat hyötyjään) tulojensa rajoissa
- yritykset maksimoivat voittojaan (siton, että rajakustannukset = hinta)
- hinnat määräytyvät kysyntä- ja tarjontaolosuhteiden mukaan siton, että yksittäiset subjektit eivät vaikuta niihin, vaan mukautuvat niihin Pitkänen I 1986, 43).

Hyvinvoinnin taloustieteeseen nojautuu myös yhteiskunnallisten vaikutusten analyysimenetelmä, *kustannus-hyötyanalyysi*, jonka avulla saatetaan yhteismitallisiksi rahamääräisiä ja ei-rahassamitattavia suureita. Käytännössä muuntaminen suoritetaan siton arvioidulle hyödyille tai haitalle annetaan rahamääräinen arvo. Kustannus-hyötyanalyysi lähtee usein yksilöiden hyödyistä, jotka pyritään kokoamaan yhteiskunnan kokonaishyödyksi. Tämä menetelmä ei pysty käsittelemään tulonjakovaikutuksia eikä hyötyjen tai haittojen jakautumisvaihtoehtoja, vaan siinä lasketaan hyötyjen ja kustannusten erotus kiinnittämättä huomiota siihen, mille yksilölle tai ryhmälle nämä kertyvät. Tämän yksilöpohjaisen kustannus-hyötyanalyysin vastapainoksi on kehitetty *päätöksentekijöiden arvostuksista lähtevä kustannus-hyötyanalyysi*, jonka avulla päätöksentekijät voivat yksilöiden preferenssien lisäksi tähdätä esim. "oikeudenmukaisiin" jakautumavaikutuksiin. Vielä yhtenä toimintavaihtoehtona voidaan mainita *kustannusvaikuttavuusanalyysi*, eroaa kustannus-hyötyanalyysistä siinä, että hyödyt ja tavoiteltavat vaikutukset ilmaistaan muutoin kuin rahassa (Pitkänen I 1986, 154, 155).

Kunnallisen liiketoiminnan onnistumista ja olemassaolon oikeutusta voidaan lähestyä kahdesta vastakkaisesta teoreettisesta lähtökohdasta: *market failure* -teorian pohjalta tai *public failure* -ilmiön pohjalta. Market failure -teorian olennaisia tuloksia on, että yhteiskunnan tai yksittäisen kunnan kannalta tehokkuusoptimia ei voida saavuttaa jättämällä hyödykkeiden tuotanto ja jakelu ohjautuvaksi markkinavoimien mukaan, koska

markkinamekanismin alaisuudessa toimivat tuottajat eivät ota huomioon esim. tietyn-tyyppisten hyödykkeiden tuotantoon liittyviä ulkoisia vaikutuksia. Ottamalla osaa hyödykkeiden tuotantoon tai jakeluun kunta voi pyrkiä aikaansaamaan kuntalaisille tärkeiksi arvostettuja ja markkinoilla hinnoitteleemattomia sosiaalisia hyötyjä ja näin ollen yhdistämään sekä liiketaloudellisen tehokkuuden että yhteiskunnallisen hyvinvoinnin (vrt. Tsupari 1987, 82).

Public failure -teorian mukaan julkisessa toiminnassa esiintyy tehottomuutta. Teorian mukaan tämä on seurausta mm. siitä, että julkinen valta on laiminlyönyt toiminnassaan kiihokkeet, joilla yksittäisten toimijoiden, kuten henkilöstön, intressit saataisiin vastaamaan julkisen vallan tai vaikkapa kunnan liikelaitoksen tavoitteita (vrt. Tsupari 1987, 82).

*Yhteiskuntapoliittisia tavoitteita* ei useinkaan ole selkeästi julkituotu, vaan liiketoimintaa odotetaan hoidettavan julkisen palvelutoiminnan ja hallinnon yleisten toimintaperiaatteiden mukaisesti. Näitä periaatteita on esitelty edellä luvussa 4.1.2. Julkiselle liiketoiminnalle asetetuista yksityisestä liiketoiminnasta eroavista erityisvelvoitteista ja vastuista tulisi olla omistajan päätökset. Tällaiset velvoitteet ja vastuut olisi myös ilmoitettava suurelle yleisölle ja niihin liittyvät kustannukset olisi käsiteltävä läpinäkyvästi (OECD 2005, 13).

*Taloudelliset tavoitteet* sen sijaan on usein esitetty varsin selkeästi. Kunnan budjettitalouden alaisille laitokselle annetaan valtuuston asettaman tulostavoitteen mukainen talousarvio. Samoin taksapolitiikka on varsin selkeästi kunnan päätöksentekijöiden hallussa. Sen sijaan ns. välillisen kunnallishallinnon yksiköille ei yhteiskuntapoliittisia tavoitteita juuri ole, ainakaan julkisesti asetettu. Taloudelliset velvoitteet hoidetaan usein sopimusteitse, eikä taksapolitiikkaan juuri puututa.

## 5.2 Yhteis- eli kollektiivihyödykkeet

Toinen tekijä, joka vaikuttaa liiketaloudellisten ja yhteiskunnallisten kustannusten ja hyötyjen eroavuuksien syntymiseen ovat yhteishyödykkeet (tai kollektiivihyödykkeet; collective goods; julkishyödykkeet; public goods; common goods). Näillä tarkoitetaan

varsinaisesti julkisen vallan tuottamia "ilmaishyödykkeitä", kuten maanpuolustusta, yleistä hallintoja ja infrastruktuuria, kuten katuvalaistusta, vesi- ja viemäriverkostoa ja erilaisia liikennepalveluksia. Määrittelyn mukaan näiden hyödykkeiden tuottajana ei aina tarvitse olla julkinen valta, vaan tuotannon voi teknisessä mielessä hoitaa myös yksityinen talousyksikkö. Yhteishyödykkeitä tarkastellaan tässä ainoastaan markkinoiden toiminnan kannalta (vrt. Tsupari 1987, 16).

Yhteishyödykkeillä on kaksi ominaispiirrettä, jotka erottavat ne "tavallisista" hyödykkeistä:

1. Kulutuksen ei-kilpailtavuus: Jos esimerkiksi henkilö A kuluttaa tällaista hyödykettä, niin se ei vähennä henkilön B käytettävissä olevaa määrää.
2. Tuotannon ei-poissulkevuus: Jos esimerkiksi yhteishyödykettä tuotetaan A:lle, niin silloin B:tä ei voida estää käyttämästä tätä hyödykettä (Tsupari 1987, 16,17).

Puhtaita yhteishyödykkeitä kulutetaan yhteisesti siten, että yhden kansalaisen kulutus ei vähennä muiden kansalaisten kulutusmahdollisuuksia. Taloustieteellisesti lisäkuluttajasta/-kulutuksesta koituva rajakustannus on siten nolla. Markkinavaihdantaan ja yksilöiden omaan valintaan perustuvaa allokaatiomekanismia ei yleisen talusteorian mukaan pidetä sopivana puhtaiden julkishyödykkeiden tarjonnalle (Kilpailuvirasto 2001, 16).

Ideaalitapauksen mukaisia yhteishyödykkeitä on erittäin vähän. "Epäpuhtaita" yhteishyödykkeitä sen sijaan ovat esim. vesi- ja viemäriverkostot, tiet sekä katuvalaistus. Erona "puhtaisiin" yhteishyödykkeisiin ovat mm. hyödykkeen käytön *määrän rajallisuus*, edellytys kuluttajan *suostumisesta* käyttää hyödykettä. Puhtaan yhteishyödykkeen (esim. poliisitoimi) kyseessä ollessa suostumisella ei ole merkitystä (Tsupari 1987, 16,17). Kollektiivihyödykkeet eivät ole luontevasti siirrettävissä poliittisen ohjauksen piiristä markkinoiden varaan (Kiviniemi 1994, 24).

Yhteishyödykkeen ja edellä käsiteltyjen *ulkoisten vaikutusten* ilmiöt ovat monessa suhteessa lähellä toisiaan. Yhteishyödykkeet liittyvät usein sellaisten tuotannonalojen toimintaan, joilla markkinamekanismin alaisuudessa toimiva yritys ei ilman julkisen vallan tukea voi tuottaa hyödykkeitä. Syynä voivat olla esimerkiksi suuret pe-

rustamiskustannukset (junk costs) tai sellaisten hyödykkeiden tuotanto, joita on saatavissa alle tuotantokustannusten tai ilmaiseksi (ts. ulkoisten vaikutusten runsas esiintyminen) (Tsupari 1987, 18).

### 5.3 Merit -hyödykkeet ja tulonjako

Yhteiskunnallinen hyvinvointioptimi voi jäädä toteutumatta myös

- markkinoiden kilpailun aiheuttaman tulonjaon vääristymisen johdosta
- tai siksi, että tietyn tyyppisiä hyödykkeitä tuotetaan niiden yhteiskunnalliset hyödyt huomioiden liian vähän (Tsupari 1987, 18)

Yksilöiden toimintaa ohjaa pyrkimys oman hyödyn maksimointiin, joka pyritään saavuttamaan vieläpä varsin lyhytnäköisesti. Kuitenkin yksilön käyttäytymisellä on myös laajempaa merkitystä. Esimerkiksi rokotuksella, turvavöiden käyttöpakolla, oppivelvollisuudella jne. pyrkii koko yhteiskunnan preferenssien mukaisiin yhteiskunnallisiin hyötyihin (Tsupari 1987, 18).

Samoin velvollisuus liittyä yleiseen vesi- ja viemäriverkostoon tai uudelle omakotialueelle rakennettavaan kaukolämpöverkostoon rajoittaa yksittäisen kuntalaisen valinnanvapautta, mutta kokonaisuuden kannalta rajoitukset ovat perusteltuja.

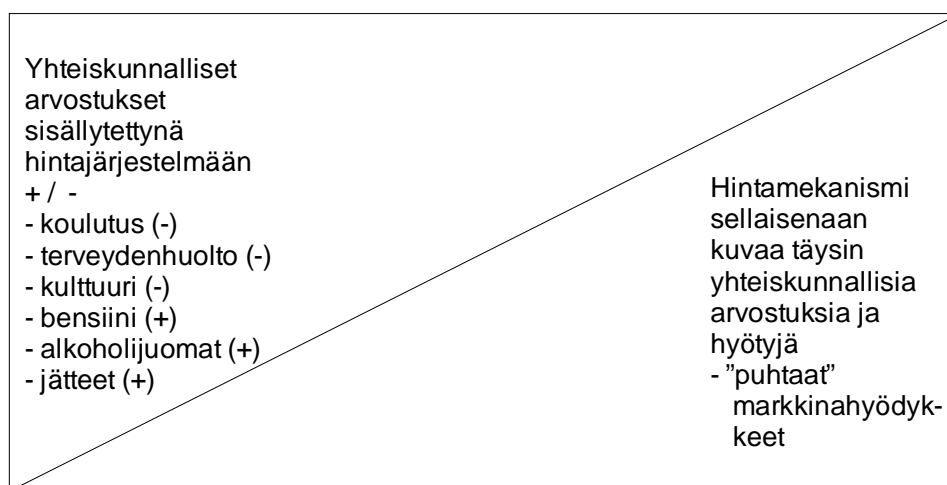
Toivottua käyttäytymistä voidaan aikaansaada myös puuttamalla hyödykkeen hintarakenteeseen. Esimerkiksi runsaasti haitallisia aineita sisältävän jäteveden korotetulla jätevesimaksulla katetaan viemärlaitoksen lisääntyviä puhdistuskustannuksia, mutta samalla ohjataan asiakkaiden käyttäytymistä ympäristöystävällisempään suuntaan.

Hyödykkeitä, joihin liittyvät määreet hyödyllisyys, haluttavuus, suotuisuus (favorable) tai toisaalta määreet haitallisuus, haluamattomuus, epäsuotuisuus (unfavorable) ja joilla pyritään vaikuttamaan suoraan kuluttajien tai päätöksentekoon nimitetään *merit -hyödykkeiksi* (Tsupari 1987, 19).

Merit -hyödykkeet ovat ominaisia julkiselle palvelutuotannolle. Merit -hyödykkeitä tarjoamalla ja kuluttamalla pyritään hyvinvoinnin lisäämiseen toiminnasta aiheutuvien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Meriittihyödykkeiden (mm. koulutus-, sosiaali- ja terveystalvet) kysynnän tukemista vahvasti subventoitujen hintojen tai ilmaisperiaatteen kautta pidetään yleisesti perusteltuna. Meriittihyödykkeitä pidetään usein hyvinvointivaltion ydinpalveluina, jotka ovat eritoten kunnallisessa toiminta- ja tuotantoympäristössä keskeisiä (Kilpailuvirasto 2001, 16).

Yksilöiden, ryhmien tai organisaatioiden käyttöön tarkoitettujen ja kysyntään perustuvien merit- hyödykkeiden voidaan luonteensa nojalla tehdä markkinoista ohjautuviksi (Kiviniemi 1994, 24).

Merit- hyödykkeitä voi tuottaa sekä yksityisesti että julkisesti. Käytännössä suotuisten ja epäsuotuisten vaikutusten arviointi ja niiden huomioonottaminen palvelutuotannossa jää poliittisen prosessin tehtäväksi. Julkisen vallan toimenpitein merit- hyödykkeitä voidaan tehdä käyttäjilleen halvemmiksi tai kalliimmiksi kuin tuotantontekijöiden niukkuussuhteet tai kuluttajien preferenssit edellyttäisivät. Tällöin *hintajärjestelmä edustaa myös muita kuin taloudellisia arvoja*. Vastaavasti kun hintamekanismi kuvaa täysin yhteiskunnallisia arvostuksia ja hyötyjä, voimavarat kohdistuvat ikään kuin itsestään. Mutta sitä mukaa kun hintamekanismin vajavaisuudet lisääntyvät, kasvaa tarve julkisen vallan interventioon. Asetelmaa on havainnollistettu seuraavassa kuviossa (Tsupari 1987, 24).



KUVIO 18. Hintajärjestelmä yhteiskunnallisten arvostusten välittäjänä (Tsupari 1987, 24).

Hyödykkeet, joiden hintaan vaikutetaan julkisen vallan toimenpitein joko alentavasti tai korottavasti sijoittuvat KUVIO 15:n vasempaan reunaan. Oikeanpuoleiseen reunaan puolestaan sijoittuvat hyödykkeet, joiden hinta määräytyy kokonaan markkinoilla. Esimerkkeinä pyrkimyksistä hinnoittelun kautta vaikuttaa kuluttajien käyttäytymisen voi mainita esimerkiksi kaatopaikkajätteille säädetyn jäteveron tai energian hintaan ja eri sen tuotantotapojen kannattavuuteen vaikuttavan päästökauppajärjestelmän. Suurin osa hyödykkeistä sijoittuu em. ulottuvuuksien välimaastoon eli niiden hinta määräytyy osittain markkinaperusteisesti ja osittain julkisen vallan vaikutuksesta.

Verotuksen ja tulonsiirtojen avulla voidaan pyrkiä vaikuttamaan yksittäisiin tuotanto- ja kulutus päätöksiin siten, että niissä tulisivat otetuksi huomioon yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat. Tuottamalla itse julkinen sektori vaikuttaa resurssien käyttöön välittömästi, kun taas tulonsiirrot ja tukipalkkiot jättävät päätösvaltaa tässä suhteessa enemmän yksityisen sektorin käsiin (Tsupari 1987, 19).

#### 5.4 Alenevat yksikkökustannukset

Suuret perusinvestoinnit edellyttävälle tuotannonaloille on ominaista laskevat keskimääräiset kokonaiskustannukset, joita seuraavassa nimitetään aleneviksi yksikkökustannuksiksi. Tyypiesimerkkeinä tällaisista tuotannonaloista voidaan mainita rautatieliikenne, sähköntuotanto, energianjakelu jne.

Aloilla, joille on ominaista alenevat yksikkökustannukset ei yhteiskunnallinen tehokkuusoptimi voi toteutua. Alenevat yksikkökustannukset johtavat monopolitilanteeseen (natural monopoly), johon julkisen vallan puuttuminen on katsottu välttämättömäksi. Yhteiskuntataloudellisten rajakustannusten ylittävä hinnoittelu on mahdollista koska suuri yritys pystyy aina hinnoittelemaan pienet yritykset pois markkinoilta. Yhteiskuntataloudellisen tehokkuusoptimin mukaisen tuotantomäärään turvaaminen edellyttää yhteiskunnan subventiota tai sitä että se itse harjoittaa tuotantoa, koska tehokkuusoptimin mukaisilla hinnoilla toiminta ei ole kannattavaa. Ongelma koskee tuotannonaloja, joille on ominaista suuret perusinvestoinnit ja korkeat kiinteät kustannukset (Pitkänen I 1986, 54).



Alenevat yksikkökustannukset ovat ominaisia julkisille eli kollektiivihyödykkeille, mutta ilmiö esiintyy myös yksityisen liiketoiminnan aloilla, joilla saavutetaan suurtuotannon edut. (Pitkänen I 1986, 54, Kettunen 1987, 69) Kuntien liiketoiminta on usein juuri tällaista erittäin pääomavaltaista toimintaa.

Esimerkkinä kunnallisin liiketoiminnan pääomavaltaisuudesta voidaan käyttää Helsingin seudun vesi- ja jätevesihuoltoa. Vuoden 2010 alussa Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien vesilaitokset yhdistyvät YTV:n jätehuollon ja seutu- ja ympäristötiedon yksikön kanssa Helsingin seudun ympäristöpalveluiksi (HSY). HSY:lle siirrettävän vesi- ja jätevesihuollon omaisuuden arvo on noin 1,7 miljardia euroa. Kun asiaa tarkastellaan Helsingin Vesi –liikelaitoksen tuloslaskelmaan kirjattujen poistojen kautta, voidaan todeta, että poistojen määrä oli vuonna 2008 noin 20 % liikevaihdosta (Helsingin Vesi -liikelaitoksen tilinpäätös 2008).

Vertailutietona voidaan todeta, että niin ikään pääomavaltaisen metsäteollisuuden alalla toimivan Stora Enso oyj:n poistot konsernituloslaskelmassa olivat vuosina 2003- 2006 keskimäärin noin 12 % liikevaihdosta (Stora Enso oyj:n tilinpäätös 2008).

Kuten edellä olevasta vesihuoltoesimerkistä voidaan päätellä, varsin pääomavaltaisen kunnallisen liiketoiminnan alaan kuuluvan toiminnan aloittaminen yrityspohjalta vaatisi varsin huomattavat investoinnit tarvittavan infrastruktuurin luomiseksi ja kannattaakseen suuret volyymit sekä vakaan tulopohjan.

### 5.5 Markkinamekanismin tehottomuus

Täydellisen kilpailun periaate toteutuu kuntien harjoittamasta liiketoiminnassa varsin heikosti. Myyjien lukumäärä on usein pieni. Kunta on usein ainoa tietyn hyödykkeen tuottaja. Myyjän käyttäytymisen rationaalisuus voidaan demokraattisesta kontrollista huolimatta asettaa kyseenalaiseksi. Kunnan tuottamien hyödykkeiden liikuteltavuus ei myöskään täytä täydellisen kilpailun ehtoja.

Yritys joutuu toimintaansa suunnatessaan ottamaan huomioon eräitä ulkopuolisia tekijöitä, joista tärkein on markkinoilla vallitseva kilpailu. Kilpailu vaikuttaa ennen kaikkea siihen hintaan, jolla yritys saa tuotteensa myydyksi. Jos yritys on ainoa alallaan se voi päättää myykö se paljon alhaisella hinnalla vai vähän korkealla. Jos taas alalla vallitsee kilpailu se painaa hinnat mahdollisimman alas. Yrittäjällä ei ole muuta mahdollisuutta kuin tuottaa tai olla tuottamatta markkinoilla vallitsevaan hintaan. Halvemmalla ei kannata tuottaa, korkeammalla hinnalla tuote ei mene kaupaksi (Korpela 1997, 123)

*Täydellinen kilpailu* vallitsee yrittäjien kesken silloin, kun yksittäisellä yrityksellä ei ole mitään vaikutusta tuotteen hintaan. Yrittäjä tietää tällöin saavansa tuotteestaan saman hinnan tuottipa sitä kuinka paljon hyvänsä. Tuotteen hinta muodostuu markkinoilla kokonaiskysynnän ja suuren yrittäjäjoukon tarjonnan yhteisvaikutuksesta. Täydellisessä kilpailussa toimiva yritys etsii itselleen edullisimman tuotannon määrän (Korpela 1997, 124).

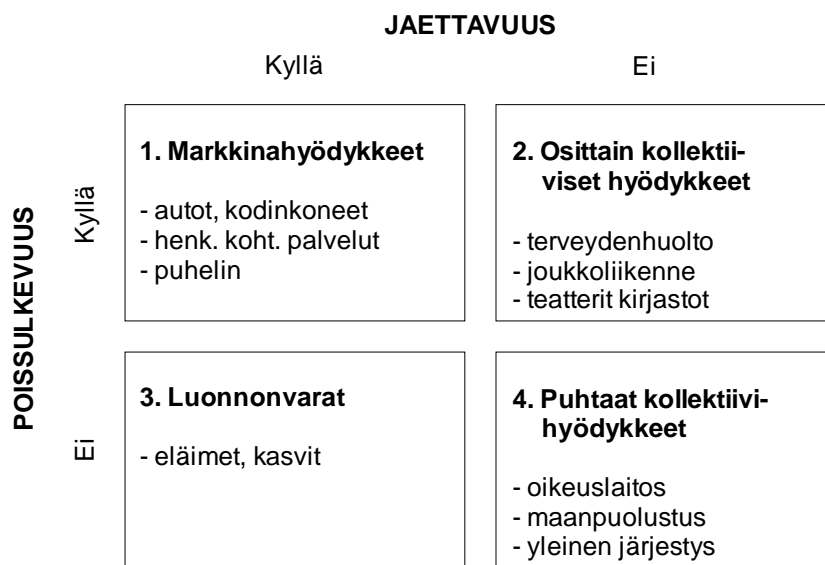
*Epätäydellisessä kilpailussa* toimivan yrittäjän on otettava huomioon myös oman tarjontansa mahdollinen vaikutus hintaan. Kustannukset voivat muodostua samoin kuin täydellisen kilpailun olosuhteissa. erona on kuitenkin se, että yrittäjän on alennettava hyödykkeen hintaa saadakseen voidakseen myydä sitä lisää. Tässäkin tapauksessa yrittäjä yrittää löytää edullisimman tuotannon määrän vertaamalla kokonaiskustannuksia ja myyntituloja toisiinsa.

Julkisten hyödykkeiden tuottamiselle voidaan asettaa seuraavia kriteereitä:

- julkisten palveluiden määrällinen ja laadullinen mittaaminen on vaikeaa
- julkisia hyödykkeitä kuluttavat useat henkilöt
- yksilöä, joka ei maksa hyödykkeestä, on usein kuitenkin vaikea jättää sen käytön ulkopuolelle
- yksilö ei pääsääntöisesti voi valita käyttääkö hän hyödykettä vai ei
- yksilö ei voi valita hyödykkeen lajin ja laadun välillä
- julkisista hyödykkeistä perittävät maksut eivät ole suorassa suhteessa niiden kysyntään tai kulutukseen
- julkisista hyödykkeistä päätetään poliittisessa päätöksentekoprosessissa (Salmi-  
nen I 1988, 27).

Yksityisiä hyödykkeitä tuotetaan periaatteessa vastakkaisella tavalla. Maksamiseen kykenemätön voidaan jättää käytön ulkopuolelle, yksilö voi valita aina hyödykkeet, ja markkinamekanismilla päätetään hyödykkeiden määrästä, laadusta ja kohdentamisesta. Julkisilla ja yksityisillä on kuitenkin käytännössä myös monia yhteisiä piirteitä (Salminen I 1988, 27).

Pitkänen on analysoinut hyödykkeiden tuottamistapaa tarkemmin ryhmittelemällä hyödykkeitä jaettavuuden ja poissulkevuuden perusteella.



KUVIO 19. Hyödykkeiden jaettavuus ja poissulkevuus (Pitkänen I 1986, 57)

Markkinoilla esiintyy lukuisia tilanteita, joissa markkinamekanismi allokoii resursseja tehottomasti ja joissa täydellisen kilpailun periaate ei toteudu. Markkinoiden kannalta ongelmia voivat aiheuttaa esim. julkiset hyödykkeet, alenevat yksikkökustannukset, ulkoiset vaikutukset sekä puutteellinen markkinatietous ja epävarmuus tulevaisuuden näkymistä. Nämä markkinahäiriötilanteet johtavat yhteiskuntataloudelliseen tehokkuusongelmaan ja second best -ratkaisujen etsintään. Niistä on seurauksena markkinahintojen poikkeaminen tehokkuusoptimin mukaisista hinnoista eli rajakustannuksista. Eräissä tapauksissa rajakustannukset voivat olla nolla. Vaihtoehtona voi olla myös sellainen tilanne, jossa hyödykkeen hinta vastaa tosin sen liiketaloudellisia

rajakustannuksia, mutta jossa sen hinta ei sisällä hyödykkeen yhteiskuntataloudellisia haittoja/hyötyjä (Moilanen 1986, 37).

### 5.5.1 Puutteellinen kilpailu

Erilaisia markkinatilanteita voidaan ryhmitellä pitäen perustana tiettyä suoritetta tarjoavien yritysten lukua ja suuruusjakautumaa. Kysymys on niistä suoritteista, jotka ostajan kannalta voivat korvata toisen. Markkinamuotoja voidaan jaotella seuraavasti:

- Yksi tarjoaja: monopoli
- Kaksi tarjoajaa: duopoli
- Harvoja tarjoajia: oligopoli
- Useita tarjoajia: täydellinen kilpailu tai monopolistinen kilpailu

Kun suoritetta tarjoaa markkinoilla vain yksi tuottaja, on kysymyksessä monopoli. Koska markkinoita ja suoritteita on usein vaikea rajata yksiselitteisesti, on monopolitilanteen tunnistaminen usein tulkinnanvaraista. Ei voida esim. selkeästi todeta mitkä yritykset kilpailevat samoista asiakkaista tai määrittää niitä suoritteita, jotka ostajan näkökulmasta voivat korvata toisensa. Monopolin vallitessa monopolin haltijan ei tarvitse markkinoinnissa suoritteiden tuotannossa ottaa huomioon kilpailijoiden toimenpiteitä (Honko, 70).

Tärkeimmiksi monopoleiksi ovat muodostuneet erilaiset valtion monopolit, kuten Itella Oyj, Yleisradio ja Alko. Itella Oyj on luokiteltu markkinaehtoisesti toimivaksi valtionyhtiöksi, jossa omistajalla on strateginen intressi. Omistajan tavoitteena on kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Tätä arvioidaan kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella (Itella 2009). Kuntatasolla monopoleja voivat muodostaa kuntien energia- sekä vesi- ja viemäri-laitokset. Tällaisissa tapauksissa monopoleja perustellaan *yleishyödyllisillä syillä*. Toiminnan yleishyödyllisyydestä johtuen tällaisten monopolin haltijoiden odotetaan käyttäytyvän markkinoilla siten, että monopoliin liittyviä haittavaikutuksia ei pääse syntymään (Honko, 71).

Monopolistisessa kilpailutilanteessa yritys tai kunta voi monopolivoimaansa hyväksi käyttäen hinnoitella tuotteensa yli yhteiskuntataloudellisen optimin mukaisen hinnan eli

yhteiskuntataloudellisia rajakustannuksia korkeammalle. Liiketaloudellisilla rajakustannuksilla tarkoitetaan yhden tuoteyksikön aiheuttamaa kokonaiskustannusten muutosta (Kettunen 1987, 69). Yhteiskunnallisissa rajakustannuksissa otetaan huomioon liiketaloudellisten rajakustannusten lisäksi myös toiminnan muut yhteiskuntataloudelliset vaikutukset. Kustannusoptimilla tarkoitetaan lyhyellä tähtämellä sitä toiminta-astetta, jolla yksikkökustannukset ovat alhaisimmat sekä toiminta-astetta, jolla rajakustannukset ja rajatuotot ovat yhtä suuret (Kettunen 1987, 69).

Epätäydellisessä monopoliasemassa yritys voi asettaa hinnat yhteiskuntataloudellista tehokkuusoptimia korkeammalle mutta kuitenkin alemmaksi kuin täydellisen monopolin vallitessa sekä asettaa tuotantonsa tehokkuusoptimin mukaista tuotantoa alemmaksi.

Monopolihaittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi yhteiskunta voi eri toimenpiteillä pyrkiä estämään monopolien syntymistä esimerkiksi sääntelemällä niiden toimintaa tai ottamalla monopoliyhtiöt yhteiskunnan haltuun (Moilanen 1986, 37, 38). Myös kuntien liiketoiminnalla voidaan katsoa tässä mielessä olevan mahdollisten monopolien haittojen eliminointifunktio. Toisaalta myös julkisyhteisöt voivat liiketoimintaa harjoittaessaan syyllistyä puutteellisen kilpailun epäasialliseen hyödyntämiseen.

Julkinen ja yksityinen liiketoiminta kohtaavat entistä useammin markkinoilla, mistä voi aiheutua erilaisia ristiriitoja. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama JULKI-työryhmä on puuttunut asiaan ja esittää kantanaan, että julkinen liikelaitosmalli on ongelmallinen kilpailuneutraliteetin kannalta eikä sovellu kilpailuille markkinoille. Työryhmän mukaan kilpailutilannetta vääristää mm. liikelaitosten osakeyhtiöitä alhaisempi verotus ja konkurssisuoja. Julkiseen kilpailuneutraliteettiin liittyvät ongelmat ovat nousseet esille useissa maissa siihen on ottanut kantaa mm. OECD (työ- ja elinkeinoministeriö 2009).

Kilpailuvirasto eri tavoin pyrkinyt huolehtimaan siitä, etteivät valtion liiketoimintayksiköt käytä yksinoikeusasemaansa tai julkisiin palvelutehtäviin saamaansa verorahoitusta kilpailtuja markkinoita vääristävästi. Kilpailun edistämisen painopistettä on yhä enemmän siirretty kunnalliseen tuotantotoimintaan. Kilpailuvirasto neuvoo kuntia markkinaehtoisamaan palvelujaan keinona vastata

hyvinvointiyhteiskunnan säilymistä uhkaaviin haasteisiin. Sen myös muistuttanut kuntia siitä, että ne maksuja koskevissa päätöksissään ottaisivat huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain asettamat vaatimukset, jotta kohtuuttomat maksujen korotukset eivät antaisi aihetta ryhtyä lain tarkoittamiin neuvotteluihin vahingollisten vaikutusten poistamiseksi (Kilpailuvirasto 2010).

Viranomaisvalvonnassa on syytä muistaa, että kunnallisen liiketoiminnan maksuista päättäminen on osa kunnallista itsehallintoa eikä siihen valtion viranomaisten tulee ilman painavaa syytä puuttua. Yhtä lailla palveluiden organisointitapa on kuntien päätettävä asia. Kunnille tulee sallia mahdollisuus kohtuullisen liikevoiton tavoitteluun ja toimimiseen terveiden toiminnallisten ja taloudellisten periaatteiden mukaisesti. Samoin liikelaitosten toimintaa on tarkasteltava esim. 10 vuoden ajalta, jolloin suurten investointien aiheuttamat heilahtelut eivät vaikuttaisi tulokseen ja hintojen määrittelyyn.

*Oligopolille* on tunnusomaista se, että markkinoilla on harvoja tarjoajia, joiden toimenpiteillä on suoranaista vaikutusta toisiin oligopolin piiriin kuuluviin tarjoajiin. *Duopolia* voidaan pitää eräänä oligopolin erikoistapauksena.

Julkinen omistus ei sinänsä ole keino ratkaista eri liiketoiminnan alojen yhteiskunnallisia velvoitteita. Vaikka julkisen omistuksen yleisimpiä perusteluita onkin *monopolihaittojen torjuminen*, ei toimintaa ohjaavissa normeissa tai julkisessa keskustelussa tähän asiaan ole juurikaan kiinnitetty huomiota. Tässä valossa näyttääkin siltä, että julkisiin monopoleihin on suhtauduttu eri lailla kuin yksityisiin monopoleihin ja kilpailun rajoituksiin yksityisellä sektorilla (Coombes 1971, 40). Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Esimerkiksi kilpailuvirasto on useaan otteeseen puuttunut kuntien liikelaitosten ja osakeyhtiöiden hinnoitteluun. Onkin ollut havaittavissa selvä kunnallisen itsehallinnon ja kilpailulainsäädännön välinen ristiriita.

Yleisen monopoliteorian mukaan monopolia lähestyvässä kilpailutilanteessa merkittävää markkinavoimaa omaavilla yrityksillä on luontaisia kannusteita toteuttaa monopolihinnoittelua ja toimia muutoinkin tehottomasti. Seurauksena voi olla liian alhainen tuotanto ja tuotteiden tai palveluiden liian korkea hinta. Mitä joustamattomampaa markkinahyödykkeen kysyntä on, sitä korkeampaa hintaa monopoli

voi markkinoilla kannattavasti pyytää. Ei-markkinaehtoisessa ympäristössä julkisen sektorin monopolistinen tuotantomalli johtaa monopoliteorian perusteella ennen muuta vallitsevan kustannustason kohoamiseen. (Kilpailuvirasto 2001, 16). On syytä huomata, että kilpailuvirasto tarkastelee asiaa omasta näkökulmastaan. Liiketoiminta harjoittavilla kunnilla saattaa olla omistajaohjaukseen liittyviä keinoja, eliminoida monopoliasemasta aiheutuvia haittoja. Kunnalla on esimerkiksi mahdollisuus asettaa tytäryhteisöilleen velvoitteen pitää hinnoittelunsa kohtuullisena tuottotavoitteista kuitenkin tinkimättä. Erityisen huomioon ansaitsee liiketoimintaa harjoittavan yksikön laadukas johtaminen. Silloin kun kunnan liiketoimintaa harjoittavan liikelaitoksen tai tytäryhtiön liikelaitoksen johto on tehtävien tasalla, voidaan monopoliasemasta asemasta aiheutuvat lieveilmiöt hallita. Erityisen vaarallinen tilanne on silloin, kun kunta luovuttaa määräysvallassaan olevan liiketoiminnan yksityiseksi monopoliksi.

Julkista liiketoimintaa epäillään usein tehottomaksi. Tilinpäätöksen osoittamaa tappiota pidetään usein osoituksena tehottomuudesta ja voittoa merkinä ylihinnittelusta, joka on mahdollista monopoliasemaa hyväksikäyttämällä (Rees 1989, 10).

Ulkomaisissa tutkimuksissa on havaittu, että yksityinen ja julkinen tuotanto ovat kustannuksiltaan varsin tasaväkisiä, mikäli julkisen vallan omistama yritys joutuu toimimaan kilpailutilanteessa. Kilpailun puute kuitenkin johtaa julkisen liiketoiminnan lisääntyvään tehottomuuteen. Samankaltaista tehottomuuden lisääntymistä on havaittu myös ns. yksityisissä monopoleissa (Rees 1989, 11).

Rees (1989, 11) mainitsee syinä julkisen liiketoiminnan tehottomuuteen monopoli-tilanteessa seuraavat:

- Liiketoiminnalle asetetut tavoitteet on puutteellisesti määritelty, ne ovat monimutkaisia, epävakaita ja niillä on taipumus lisätä kustannuksia ja vähentää tuottoja.
- Puutteet liiketoiminnan tarkkailussa ja ohjauksessa mahdollistavat toimimisen omien intressien mukaisesti, korkein kustannuksin ja alhaisella tuottavuudella.

Uusimpaan kilpailulainsäädännön sisältyy kielto *määräävän markkina-aseman* hyväksikäytöstä. Määräävän markkina-aseman perussisältö on eri maissa hyvin samankaltainen: Yrityksellä on määräävän markkina-asema, jos on mahdollisuus

säädellä koko toimialan hintatasoa ja kyky sulkea pois kilpailevia yrityksiä (joko alalla olevia tai potentiaalisia kilpailijoita) markkinoilta (Virtanen 1992, 195).

Määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten kauppakumppaneille (asiakkaat ja tavarantoimittajat) kilpailukykyisten vaihtoehtojen puute aiheuttaa riippuvuussuhteen. Määräävä markkina-asema mitataan markkinaosuudelle, jonka arviointi edellyttää tuotemarkkinoiden ja maantieteellisten markkinoiden arviointia. Määräävä markkina-asema voi ilmetä

- menettelytapoina, jolla määräävässä markkina-asemassa oleva yritys *sulkee* yhtä tehokaan kilpailevan yrityksen *pois* markkinoilta (tai estää uutta yritystä pääsemästä markkinoille) keinotekoisesti, tarjoamatta liikekumppaneilleen vielä tehokkaampaa vaihtoehtoa
- määräävän markkina-aseman hyväksikäyttämisen *ylihinnoittelun* muodossa
- kauppakumppaneiden (asiakkaat ja tavarantoimittajat) *diskriminoivana kohteluna* (Virtanen 1992, 197).

Keinotekoisien markkinoilta poissulkemisen mahdollisuutta lisää markkina-aseman lähtökohtainen epäsymmetria määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen eduksi. Poissulkemiseen liittyy usein myös tehokkuusetuja, jolloin kilpailuviranomainen joutuu vertaamaan vahingollisia poissulkemisvaikutuksia ja myönteisiä tehostumisvaikutuksia ja päättämään kokonaisvaikutuksen kilpailun kannalta (Virtanen 1992, 197, 198). Tehokkuusedun arviointi saattaa tulla esille alueellisessa puhelin-, vesi-, ja energialaistoinnassa.

Taloustieteen näkökulmasta määräävän markkina-aseman perusseuraamus on hyödykkeiden *ylihinnoittelu*. Estämällä määräävän markkina-aseman hyväksikäyttöä rajoitetaan epäsuorasti myös ylinhinnoittelua, ainakin pitkällä aikavälillä (Virtanen 1992, 198).

Määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen pyrkimyksenä voi olla estää kilpailijoiden tulo alalle tarjoamalla edullisempia ehtoja niille kauppakumppaneille, joille kilpailija muuten olisi kilpailukykyinen vaihtoehto, ja tarjoamalla heikommat ehdot niille kauppakumppaneille, joita kilpailija ei kilpailukykyisin ehdoin kykenisi palvelemaan. Kilpailupolitiikassa onkin yleisesti korostettu määräävässä markkina-



asemassa olevan yrityksen *tasapuolisuusveloitetta* liiketoimissaan (Virtanen 1992, 199). Hallinnon yleisiin toimintaperiaatteisiin kuuluva tasapuolisuusvelvoite saa näin tukea myös kilpailupolitiikan puolelta.

### 5.6 Julkiseen omistamiseen liittyvä problematiikka

Rees (1989, 27) ja Neupert (1984, 94,) ovat tarkastelleet julkista liiketoimintaa liikeloustieteen käsitteistöä hyväksi käyttäen myös julkisen omistamisen näkökulmasta. Heidän mukaansa veronmaksajien voidaan ajatella olevan julkisen liikelaitoksen tai osakeyhtiön osakkeenomistajia.

Kun liiketoimintaa harjoittavan yksikön osakkeenomistaja ja asiakas ovat sama henkilö, voi johdolle syntyä ristiriita siitä, kumpi on tärkeämpi, omistajanäkökulma vai asiakasnäkökulma (Neupert 1984, 94). Tämä ristiriita voi tulla esille esim. päätettäessä hinnoittelupolitiikasta.

Reesin mukaan julkinen omistus on yksi mahdollinen syy siihen, miksi julkista liiketoimintaa pidetään tehottomana yksityiseen toimintaan verrattuna. Ratkaisu hänen mukaansa löytyy verrattaessa yksityisen osakkeenomistajan ja julkisen vallan käyttäytymistä omistajana. Yksityinen osakkeenomistaja voi näet helposti ilmaista tyytymättömyytensä yrityksen toimintaan myymällä hallussaan olevat yrityksen osakkeet ja näin vaikuttaa yrityksen markkina-arvoon ja tätä kautta motivoida yrityksen johtoa työskentelemään tehokkaammin (Rees 1989, 27).

Julkisen yrityksen tai liikelaitoksen "osakkeenomistajat" (= veronmaksajat) eivät tyytymättömyyttään voi yhtä helposti vaihtaa "osakkeitaan" toisen yrityksen osakkeisiin. Poliittinen mekanismi ei kykene vastaamaan veronmaksajien toiveisiin yhtä joustavasti kuin osakemarkkinat. Tosin samaan tapaan ovat myös suuryritysten johtajat pienosakkaan kontrollin ulottumattomissa (Rees 1989, 27).

Ratkaisu julkiseen omistukseen liittyviin ongelmiin ei välttämättä ole omistusmuodon vaihtaminen. Yksityisen omistajan intressien mukaan toimiminen ei sinänsä lisää veronmaksajien hyvinvointia. Jos esimerkiksi monopolioasemassa oleva liiketoiminta

siirretään yksityiseen omistukseen voi seurauksena olla tuoton maksimointi, tarjonnan rajoittaminen ja hintojen kohoaminen. Julkisesta omistuksesta johtuva tehottomuus tuleekin nähdä eräänä toiminnan epäkohtana, johon tulisi pyrkiä vaikuttamaan eikä ohjeena yksityistämislle (Rees 1989, 27).

Liiketoimintaa harjoittavan osakeyhtiön osakkeiden myymisen kansalaisille ei ole todettu lisäävän taloudellista demokratiaa, ei edes siltä osin kun kyse on osakkeenomistajien lukumäärän kasvusta. Esimerkiksi Englannissa yksityistetyn Amersham Internationalin osakkeita merkitsi ensimmäisenä pörssinoteerauspäivänä (25.2.1982) noin 65.000 osakkeenomistajaa. Heinäkuuhun mennessä osakkeita omisti enää 8.600 osakkeenomistajaa. Samansuuntainen kehitys tapahtui British Aerospacen osakkeille. Osakeomistukset kasautuivat esimerkkitapauksissa lähinnä institutionaalisille sijoittajille, josta seurauksena oli pienosakkaiden vaikutusvallan kaventuminen (Tsupari 1987, 77).

1990-luvun puolivälissä monille kunnille tehtiin ostotarjouksia kunnan omistamista sähköyhtiöiden osakkeista. Useat kunnat tarttuivatkin houkutteleviin tarjouksiin kohentaen muhkeilla myyntivoitoilla laman seurauksena riutunutta talouttaan. Toiset kunnat pitivät omistuksestaan kiinni tavoitteena näin turvata kuntien alhainen energian hinta elinkeinoelämän ja asumisen tarpeisiin tinkimättä kuitenkaan tuottotavoitteista. Päätäjien oli pohdittava liittyikö kunnan osakeomistukseen sellaisia yhteiskunnallisia tai pidemmän aikavälin taloudellisia hyötyjä, jotka ovat suurempia kuin kunnan talouden kerralla kuntoon saattava myyntivoitto. Tai toisaalta sisältyisikö osakeomistukseen riskejä esim. tiukentuvien ympäristövaatimusten johdosta. Myyntitapauksissa lienee kuitenkin selvää, että uudet osakkeenomistajat pyrkivät tulevaisuudessa tavalla tai toisella saamaan vastineen panostukselleen joko osinkoina tai osakkeiden arvonnousun tuottamana myyntivoittona, jotka voivat olla seurausta yhtiön toiminnan tehostamisesta tai energian hinnan korotuksesta tai molemmista.

Kunnallisilla osakeyhtiöillä on rasitteenaan yksityisiin yrityksiin verrattuna eräitä kilpailuhaittoja. Kuntayhtiöiden hallitusten osaamisen taso saattaa olla yksipuolinen tai vajavainen, koska hallitusten jäsenet suurelta osin nimitetään poliittisin perustein eikä erityisiä osaamisvaatimuksia yleensä ole asetettu. Kilpailuhaitaksi voi muodostua myös kuntayhtiön rahoituksellinen liikkumavaran kapeus, mikä luonnollisesti rajoittaa

riskinottokykyä. Kunnan toimialasäännösten johdosta kuntayhtiön toimiala on usein yksityistä yritystä rajoitetumpi. Seurauksena voi olla pidättäytyminen kannattavan liiketoiminnan harjoittamisesta. Kilpailuhaitaksi voi muodostua kuntayhtiötä koskeva suurempi julkisuusvaatimus. Kuntalaisilla on taipumus lukea kunnalliset yhtiöt kunnan lähipiiriin kuuluviksi ja vaatia sen vuoksi myös herkemmin erilaisia tietoja yhtiöistä. Kilpailuhaittana voidaan pitää myös yhdenvertaisuusperiaatetta, mikä ilmenee esimerkiksi julkisina taksoina. Omistajavallan käyttöön liittyvä kilpailuhaitta voi realisoitua kunnallisvaalikausien vaihteessa, kun kuntalaisia omistajina edustavat luottamushenkilöt vaihtuvat (Valkama 2004, 30).

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Asetelma kunnallisen liiketoiminnan yhteiskunnallisesta ja liiketaloudellisesta kannattavuudesta sisältää ristiriidan, joka on yhteensovittavissa ainoastaan poliittisen päätöksenteon keinoin. Hajautuvan kuntarakenteen konsernijohtaminen vaatii työkalukseen valtuustotason strategioita ja poliittisia linjauksia toiminnan päämääristä. Kunnan omistajapolitiikassa ei kuitenkaan aina ole kyetty riittävällä tarkkuudella määrittämään kuntien liikelaitosten tai niiden osakeyhtiöiden perimmäistä tarkoitusta tai toiminnan erityisluonnetta suhteessa tavanomaiseen voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan. Toisaalta päätöksiä kunnan omasta liiketoiminnasta luopumisesta tehdään liiketaloudellisin perustein esimerkiksi realisoiden vuosikymmenten kuluessa kerätty varallisuus "ajan hengen mukaisesti" ja erityisemmin perustelematta, miksi kunta on aikanaan ottanut hoitaakseen ko. tehtävän.

Kunnalliseen liiketoimintaan kohdistetaan erilaisia odotuksia, jotka voivat liittyä esimerkiksi jonkin yhteiskunnan kannalta tärkeän veloitteen suorittamiseen. Näitä päämääriä ei ole kuitenkaan päätöksenteossa tai kunnallistieteellisessä tutkimuksessa liiemmästi julkituotu, huolimatta siitä, että ne ohjaavat poliittista päätöksentekoa.

Liiketaloudellisen kannattavuuden korostaminen merkitsee markkinaperusteista toimintaa. Markkinaperusteisen toiminnan edellytyksenä on kilpailun ja kehittyneiden markkinoiden olemassaolo. Kun harkitaan kunnan liiketoiminnan markkinaperustaisuuden astetta, tulee yhteiskunnallisen ja liiketaloudellisen kannattavuuden suhdetta tarkastella tilanne- ja tapauskohtaisesti.

Kuntien talouden kiristyttyä äärimilleen ja erilaisten epävarmuustekijöiden lisääntyttyä taloudellisesti tuottava liiketoiminta voidaan nähdä taloutta vakauttavana tekijänä.

## 7 LOPUKSI

Kunnalliseen liiketoimintaan kohdistuu erilaisia, jopa ristiriitaisia odotuksia. Toisaalta odotetaan kohtuuhintaisia ja laadukkaita palveluita ja toisaalla vaaditaan mahdollisimman suurta tuottoa kunnan talousarvion vajeen paikkaamiseksi. Lainsäädäntö lähtee siitä, että kunnalliselle liikelaitokselle asetetaan toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Samoin konserniohjauksen keinoin kunnan tytäryhtiön toimintaa tulisi ohjata toimimaan omistajansa tahdon mukaisesti. Harvassa kunnassa on kuitenkaan käyty syvällistä keskustelua liiketoiminnan päämääristä sen selvittämiseksi mikä on liiketoiminnan harjoittamisen perimmäinen tarkoitus ja toiminta pysynyt sille annetuissa rajoissa.

Liiketoiminnan päämääriä voidaan tutkia karkeasti kahdesta näkökulmasta. Voidaan tutkia mihin päämääriin poliittinen johto pyrkii ja mihin päämääriin operatiivinen johto pyrkii. Hedelmällinen jatkotutkimuksen aihe olisikin tutkia julkisten yhtiöiden ja niiden omistajatahojen ristiriitaisia tavoitteita. Toinen mielenkiintoinen tutkimusaihe olisi julkisten ja yksityisten yhtiöiden keskinäinen vertailu esim. niiden tehokkuuden, johtamisen, yrityskulttuurin tai toimintaympäristöjen erojen perusteella.

Yritysten yhteiskunnallisen vastuun korostaminen on ollut viime aikoina paljon esillä. Menestymisen edellytyksenä on katsottu olevan, että yritys toimii yhteiskunnallisesti vastuuntuntoisesti ottaen huomioon sekä yksittäisten kansalaisten toiveet ja tarpeet että laajemmat yhteiskunnalliset aspektit, kuten ympäristö-, kehitysmää-, tasa-arvo- yms. asiat. Yritysten toimintojen uudelleensuuntaamista ovat vauhdittaneet mm. erilaiset boikotit ja muut painostustoimenpiteet sekä mielipideilmaston yleinen muutos. Sopeutamalla asiakkaiden arvoympäristöön on samalla edistetty oman liiketoiminnan taloudellisten päämäärien saavuttamista.

Talousvaikeuksien kanssa kamppailevissa kunnissa kehitys näyttää kulkevan päinvastaiseen suuntaan. Toiminnan yhteiskunnallisen vastuun tiedostamisen sijaan näyttää tulleen kovien taloudellisten arvojen korostaminen. Aika näyttää vaaditaanko kunnalliselta liiketoiminnalta nykyistä suurempaa yhteiskunnallista vastuuta.

## LÄHDELUETTELO

Aharoni, Yair (1983) Performance Evaluation of State-Owned Enterprises: A Process Perspective. Management Sciences. 1/1983.

Ahonen, Pertti (1987) Valtion liiketoiminta, hallinnon teorit ja finanssihallinto. Turku.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo. & Siitonen, Pentti. (toim.) (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistutkimuksia. Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko (1992) Kunnallistieteellinen tutkimus I osa, Kunnallistieteen erityispiirteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 29/1992. Tampere

Artto, Eero (1980) Tilinpäätösanalyysit. Artto, E et al. Teoksessa Mitä on laskentatoimi?. Helsinki.

Asp, Kari (1980) Yrityksen kustannusten analysointi. Artto E et al. Teoksessa Mitä on laskentatoimi?. Helsinki.

Coombes, David (1971) State Enterprise, Business or Politics. Oxford.

Energiahuollon neuvottelukunta, sähkölaitosjaosto (1986) Energialaitosten hallinnon kehittäminen.

Eskola, Antti (1971) Sosiologian tutkimusmenetelmät 2. Porvoo.

Grönroos, Christian (1987) Hyvään palveluun, palvelun kehittäminen julkishallinnossa. Helsinki.

Hallipelto, Aatos, Helin, Heikki, Oulasvirta, Lasse & Ruuska Pertti (1992) Kunnallistalouden perusteet. Helsinki.

Hannus, Aarno & Hallberg, Pekka (1993) Kunnallislaki. Juva: Werner Söderström Oy.

Hannus, Aarno & Hallberg, Pekka (2000) Kuntalaki. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Harjula Heikki & Prättälä, Kari (2007) Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.

Haveri, Arto (2002) Kuntien uusi johtaminen - suuntaviivoja tulevaisuuteen. Kunnallistieteen aikakauskirja.

Haveri, Arto & Anttiroiko Ari-Veikko (2009) Kuntajohtaminen; haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi I & Sinervo M-L (toim.) Governance, Uuden hallintavavan jäsentymisen. 191-210.

Haveri Arto & Pehk, Teele (2008) Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Tampere.

Helin, Heikki (1991) Yhtiöittäminen yksi tapa aktivoida maksupolitiikkaa. Suomen kunnallislehti. 3/91.

Helsingin Vesi (2008) Vuosikertomus.

[http://www.helsinginvesi.fi/general/Uploads\\_files/Helsingin\\_Vesi\\_Vuosikertomus\\_2008.pdf](http://www.helsinginvesi.fi/general/Uploads_files/Helsingin_Vesi_Vuosikertomus_2008.pdf).

Luettu 13.12.2009.

Henley, Douglas, Holtham, Clive, Likierman, Andrew & Perrin, John (1987) Public Sector Accounting and Financial Control. Berkshire.

Heuru, Kauko (2003) Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Honko, Jaakko (1989) Liiketaloustiede. Espoo.

Itella Vuosikertomus 2008.

[http://www.itella.fi/group/liitteet/taloustiedot/2008/Itella\\_vuosikertomus\\_2008.pdf](http://www.itella.fi/group/liitteet/taloustiedot/2008/Itella_vuosikertomus_2008.pdf)

luettu 13.12.2009

Julkistalouden tarkastajien yhteistyöryhmä (1992) Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa. Helsinki.

Kettunen, Pertti (1987) Yritys ja yhteiskunta. Jyväskylä.

Kilpailuvirasto (2001) Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Helsinki.

Kilpailuvirasto 2010

<http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=kilpailun-edistaminen&sivu=kilpailun-edistaminen>, luettu 3.1.2010

Kiviniemi, Martti, Oittinen, Raili, Varhe, Seppo, Niskanen, Jouni & Salminen Ari (1994) Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Helsinki.

Korpela, Asko (1977) Kansantaloutemme osat ja kokonaisuus. Tampere.

Kosar, Kevin R. (2006) Privatization and the Federal Government, CRS Report for Congress. The Federation of American Scientists (FAS).

<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33777.pdf>.

Luettu 11.10.2009.

Kunnan liikelaitostoimikunnan mietintö (1989) Komiteamietintö 1989:61.

Kuntalaki (1995) 365/1995.

Lahden energialaitoksen osakeyhtiöksi muuttamista selvittävän työryhmän mietintö

(1990) Lahti.

Laki kilpailun rajoituksista (1988) 29.7.1988/709-HE 148/87.

Laki valtion liikelaitoksista (1987) 10.7.1987/627.

Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (1991) 740/91.

Lammi miettii Hämeen Sähkön Osakkeiden myymistä (1995) Etelä-Suomen Sanomat 16.10.1995.

Lehtinen, Esko (1990) Osakeyhtiö julkisen palvelun veturiksi? Luentomateriaali. Kunnalliset osakeyhtiöt-kurssi 13.-14.3.1990.

Liikelaitostyöryhmän loppuraportti (1982) Kaupunkiliiton julkaisu C 47. Helsinki.

Lott, John (1990) Predation by Public Enterprises, Journal of Public Economics, Volume 43, 2/1990.

Lundquist, Lennart (1977) Förvaltningen i det politiska systemet. Malmö.

Malmön energialaitoksen yhtiöittämistä koskeva muistio (1988) Laitoksesta osakeyhtiöksi. Malmö.

Meklin, Pentti (1987) Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa. Tampereen yliopisto. Akateeminen väitöskirja.

Meklin, Pentti (1989) Tuloksellisuus julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa, perusteluja ja kritiikkiä. Hallinnon tutkimus 3/1989.

Meklin, Pentti (1991) Valtiontalouden perusteet. Valtion painatuskeskus.

Meklin, Pentti & Martikainen Juha-Pekka (2003) Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen Kuntaliitto.

Meklin, Pentti, Rajala Tuija, Sinervo Lotta-Maria & Vakkuri Jarmo (2009). Teoksessa Karppi I & Sinervo M-L (toim.) Governance, Uuden hallintavavan jäsentyminen, 237-271.

Moilanen, Jorma (1986) Valtion teollisuusyhtiöiden ohjaus ja valvonta. Helsinki.

Myllymäki, Arto (2007) Finanssihallinto-oikeus. Helsinki: WSOY.

Neupert, Margaret (1984) Who Benefits, Who Pays, Who Controls? A Study of Public Enterprise Accountability. Washington.

Niiniluoto, Ilkka (1984) Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen ja teorianmuodostus. Keuruu.



Nyholm, Inga (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina keskijohdon näkökulmasta. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise, OECD Publications, France 2005, [www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf)

Ombildning av Södertälje energiverk till aktiebolag (1987) Södertälje kommun.

Opaskirja energialaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (1989) Kaupunkiliiton julkaisu nro 487. Helsinki.

Osakeyhtiölaki (2006) 21.7.2006/624 (734/83).

Pitkänen, Eero (1986) Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous. Helsinki.

Pitkänen, Eero (1971) Kustannus-hyötyanalyysi, yhteiskunnalliset ja liiketaloudelliset näkökohdat päätöksenteossa. Espoo.

Rees, Ray (1989) Public Enterprise Economics. Oxford.

Rich, Richard C. (1978) Equity and Institutional Design in Urban Service Delivery. Teoksessa Robert E. Lineberry (1978) The Politics and Economics of Urban Services. Beverly Hills.

Richards, J. D., Reynolds, J., Hammerstein, M. (2005) The Neglected Art of Strategic Pricing. Financial Executive. Vol 21, 26-29.  
[http://www.virbusgame.eu/virbus/mediawiki/index.php/Pricing\\_Management](http://www.virbusgame.eu/virbus/mediawiki/index.php/Pricing_Management)  
Luettu 11.11.2009.

Ryynänen, Aimo (1991) Kunnan päätöksenteon kehittäminen. Teoksessa Risto Harisalo, Paavo Hoikka & Tuija Rajala (toim.) (1991) Kunnat tienhaarassa. Jyväskylä.

Sallinen, Sini (2007) Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Akateeminen väitöskirja, Tampere.

Salminen, Ari (1988) Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa. Helsinki.

Salminen, Ari, (1986) Yksityinen, julkinen ja markkinatalous. Helsinki.

Savas, E.S. (1986) Alternative Structural Models for Delivering Urban Services. Teoksessa Arthur J. Swersey, Edward J. Ignall (1986) Delivery of Urban Services. Amsterdam.

Seidman, Harold (1983) Public Enterprise Autonomy: Need for a New Theory. International Review of Administrative Sciences 1/1983.

Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni (2009) Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto.

StoraEnso Oyj (2009) Tilinpäätös 2008. Helsinki.

<https://newsclient.omxgroup.com/cds/DisclosureAttachmentServlet?messageAttachmentId=214017>

Luettu 10.1.2010.

Suomen kaupunkiliitto & Suomen kunnallisliitto (1984) Kuinka kunta toimii?. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto (2005) Kuntien omistajapoliittiset linjaukset.

[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;83722](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;83722).

Luettu 11.12.2010.

Suomen Kuntaliitto (2007) Konserniohje.

[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;11443](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;11443).

Luettu 11.12.2009.

Suomen kuntaliitto (2009) Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa. (Corporate Governance)

[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;5648;155710](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;5648;155710)

Luettu 11.12.2010.

Temmes, Markku (1987) Hallintokoneiston autonomisuus. Tampere.

Tsupari, Pekka (1987) Yksityistäminen valtionhallinnossa. Osa I yleiskatsaus. Helsinki.

Valkama, Pekka (2004) Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Akateeminen väitöskirja. Tampere.

Valkama, Pekka–Siitonen, Pentti–Martikainen, Juha-Pekka (2002) Ulkoistaminen on haaste sekä kunnan palveluille että hallinnon tutkimukselle. Teoksessa Ryyänen, Aimo (toim.) (2002) Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Finnpublishers.

Valtion liikelaitoskomitean mietintö (1985) Komiteamietintö 1985:2.

Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus (2001) Tarkastuskertomus 17/2001. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus (2008) 157/2008,T&K – arviointitoiminta. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vesi- ja viemärlaitoksen toimintamuodon muuttaminen osakeyhtiöksi (1993) Selvitystyöryhmän mietintö. Lahti.

Virtanen, Matti (1992) Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kohtelu kilpailupolitiikassa. Kansantaloustieteellinen aikakauskirja 2/1992.

Viteritti, Joseph (1982) Bureaucratic Environments, Efficiency and Equity in Urban-Service-Delivery Systems. Teoksessa Richard C. Rich (toim.) (1982) The Politics of Urban Services. USA.

Viteritti, Joseph (1982) *The Politics of Urban Services*. Teoksessa Richard C. Rich (toim.) (1982) *The Politics of Urban Services*. USA.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (2008) Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Helsinki.