

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**KUNNALLISEN LIKELAITOKSEN JA OSAKEYHTIÖN  
TALOUDELLINEN VERTAILU VESILAITOSTOIMINNASSA**

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi  
Pro gradu –tutkielma  
Syyskuu 2012  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Petri Pääkkönen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	PÄÄKKÖNEN, PETRI
Tutkielman nimi:	Kunnallisen liikelaitoksen ja osakeyhtiön taloudellinen vertailu vesilaitostoiminnassa
Pro gradu -tutkielma:	68 sivua, 4 liitesivua
Aika:	Syyskuu 2012
Avainsanat:	Vesihuolto, tuottovaatimus, kohtuullinen tuotto, osakeyhtiö, liikelaitos, tuloutus

---

Vesihuoltotoiminnassa liikelaitos ja osakeyhtiö ovat kaksi yleisintä toiminnan organisointitapaa. Kaksi erilaista organisointitapaa antaa hyvän lähtökohdan vesilaitosten eroavaisuuksien tutkimiseen. Tässä tutkimuksessa selvitetään kahden vesilaitoksen rahoituksellista eroavaisuutta, omistajalle maksettavan tuloutuksen eroavaisuutta lähinnä kohtuullisen tuoton käsitteen avulla sekä vesilaitosten investointien riittävyttä.

Omistajan tuloutus maksetaan osakeyhtiössä osinkojen ja omistajalainojen kautta, kun taas liikelaitos maksaa omistajalle tuloutuksena peruspääomasta kohtuullista korvausta, mikä Tampereen Veden tapauksessa on ollut vuosittain noin 10,5 miljoonaa euroa. Omistajalle maksettavan tuloutuksen suuruutta on pystyttävä perustelemaan, mikäli sitä voidaan pitää kohtuullisena. Kohtuullisen tuoton määritelmä on nykyisin varsin niukka, sillä lainsäädännössä ei ole juuri otettu kantaa vesilaitoksen ja omistajan väliseen tuloutukseen. Kohtuullisuuden mekanismeja tulee jatkossa kehittää erityisten arviointi- ja valvontamekanismien avulla, sillä nykyisin kohtuullisuuden mittareita ovat lähinnä tuottojen historiatieto, laitosten välinen vertailu ja palvelujen haluttu hintataso. Energiamarkkinoilla käytössä olevan kohtuullisuuden arviointi- ja valvontamekanismin liittäminen vesihuoltotoimintaan selkeyttäisi nykyistä kohtuullisuuden määritelmää huomattavasti.

Tutkimuksen mukaan molemmat organisointitavat soveltuvat vesilaitostoimintaan, mutta tulevaisuudessa yhtiöittäminen tulee lisääntymään muun muassa seudullisen yhteistyön, kuntaliitosten sekä vesilaitosten verokohtelun yhdenvertaistamisen takia. Lahdessa yhtiöittäminen on tehostanut toimintaa ja itsenäistänyt päätöksentekoa, minkä takia osakeyhtiötä pidetään vesilaitostoimintaan soveltuvimpana organisaatiomuotona. Muutos kunnallisteknisen viraston alaisesta vesihuolto-osastosta liikelaitokseksi on selkeyttänyt myös Tampereen Veden toimintaa, sillä liikelaitos antaa vapauksia oman toiminnan ja talouden järjestämiseen. Tulevaisuudessa mahdollisen seudullisen yhteistyön tai kuntaliitosten tapauksessa yhtiöittäminen voi olla mahdollista myös Tampereella.

Tutkimuksen mukaan investointivarat ovat nykyisin riittävät, mutta tulevaisuudessa investointeihin tulee suunnata entistä enemmän rahoitusta. Joustava omistajapolitiikka tulee olemaan tulevaisuudessa elinehto, jotta kasvavat tuloutukset eivät ole investointien esteenä. Keskustelua herättänyt piiloverotus eli muiden toimintojen rahoittaminen vesilaitosten tuottovaatimusta lisäämällä on tämänkin tutkimuksen perusteella hyvin todennäköistä. Omistajatuloutuksien voidaan sanoa olleen kohtuuttomia, mikäli tulevaisuuden investoinnit jäävät kattamatta tai niihin ei pystytä varautumaan riittävällä tasolla.

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	5
1.1	Tutkimuksen taustaa.....	5
1.2	Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet .....	6
1.3	Aihepiirin aikaisempi tutkimus .....	9
1.4	Käytettävät tutkimusmenetelmät.....	10
1.5	Tutkimuksen rakenne ja eteneminen.....	13
2	TEOREETTINEN VIIITEKEHYS .....	14
2.1	New public management .....	14
2.2	Päämies-agenttiteoria .....	16
2.3	Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	19
2.3.1	Tuloutusvaihtoehdot ja tuottovaatimus.....	19
2.3.1.1	Peruspääoma liikelaitoksen tuloutuspohjana omistajalle.....	20
2.3.1.2	Kunnallisen osakeyhtiön tuloutus omistajalle.....	21
2.3.2	Rahoitusteorian mukainen pääoman tuottovaatimus ja pääoman kustannus.....	22
2.3.2.1	WACC –malli kohtuullisen tuoton laskennassa.....	23
2.3.2.2	Oman pääoman kustannus.....	24
2.3.2.3	Vieraan pääoman kustannus.....	26
3	LIIKELAITOS JA OSAKEYHTIÖ ORGANISOINTIMUOTOINA .....	27
3.1	Kuntien palvelutuotannon organisointi .....	27
3.2	Liikelaitos organisointimuotona.....	28
3.2.1	Kunnallisen liikelaitoksen talous ja tehtävät.....	29
3.2.2	Liikelaitosta ohjaava lainsäädäntö .....	31
3.3	Kunnallinen osakeyhtiö organisointimuotona.....	31
3.3.1	Kunnallisen osakeyhtiön edut ja haitat .....	35
4	VESILAITOSTOIMINTA.....	38
4.1	Vesilaitosten historia ja luonne .....	38
4.2	Vesihuoltoa ja vesihuoltolaitoksia ohjaava lainsäädäntö .....	40
4.2.1	Vesihuollon käsite vesihuoltolaissa .....	41
4.2.2	Vesihuoltolaitoksen käsite vesihuoltolaissa.....	42

4.3	Vesilaitos luonnollisena monopolina .....	42
4.4	Määrävä markkina-asema ja valvonta .....	44
5	TAMPEREEN VESI LIKELAITOS VESIHUOLTOTOIMINNAN ORGANISOIJANA .....	46
5.1	Tampereen veden peruspääomasta maksama kohtuullinen korvaus .....	46
5.2	Vesiliikelaitoksen rahoitus ja lainanotto .....	47
5.3	Liikelaitos Tampereen Veden organisointimuotona .....	48
5.4	Tampereen Veden investoinnit ja niiden rahoitus .....	49
6	LAHTI AQUA OY VESIHUOLTOTOIMINNAN ORGANISOIJANA.....	51
6.1	Lahti Aqua konsernin historiaa .....	51
6.2	Osingonmaksu ja kohtuullinen tuotto.....	52
6.3	Pääoman keskimääräinen kustannus ja uusi valvontamekanismi .....	53
6.4	Lahti Aqua:n toiminnan rahoitus ja lainanotto.....	55
6.5	Osakeyhtiö organisointimuotona Lahdessa.....	56
6.6	Lahti Aqua Oy:n investoinnit .....	59
7	YHTEENVETO .....	61
	LÄHTEET .....	64
	LIITTEET .....	69

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Pro gradu -tutkielma koskee kunnallista vesihuoltoa ja sen järjestäytymistä. Kunnallisten palvelujen kohdalla mahdollisina järjestäytymisvaihtoehtoina ovat usein liikelaitos, osakeyhtiö ja palvelujen yksityistäminen. Julkista tuotantoa organisoitaessa tärkeimpänä tavoitteena tulee nähdä yhdyskunnan kehittymisen mahdollistavien, laadukkaiden ja hinnaltaan edullisten palvelujen järjestäminen. Kunnan päätös palvelujen organisointitavasta vaikuttaa pitkälti sen mahdollisuuksiin ohjata tuotantoyksikön toimintaa ja taloutta. Siirtyminen virastosta liikelaitokseen ja edelleen osakeyhtiöön merkitsee laitoksen toiminnallisen ja taloudellisen itsenäisyyden lisääntymistä. Toiminnan ohjaus muuttuu täten hallinnollisesta ohjauksesta taloudellisen ohjauksen suuntaan.<sup>1</sup>

Vesihuollon käsitteeseen voidaan liittää vedenhankinnan ja -jakelun, jätevesien kokoamisen, käsittelyn ja johtamisen vesistöön sekä näihin liittyvän ympäristönsuojelun. Vesihuolto on siten yksi keskeinen yhdyskuntien tekninen palvelu. Suomessa vesihuollon järjestämisestä ja usein myös palvelujen tuottamisesta huolehtivat kunnalliset laitokset, liikelaitokset, kunnan omistamat yhtiöt tai ylikunnalliset laitokset. Haja-asutusalueilla vesihuollosta vastaavat yksityisoikeudelliset osuuskunnat, joiden toimintaa kunnat usein tukevat. Suomessa vesihuolto on toteutettu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä siten, että yksityiseltä sektorilta on ostettu usein rakentamis- ja kunnossapito- sekä suunnittelupalveluita. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä käytetään termiä public-private partnership (PPP tai P3).<sup>2</sup>

Kunnan ylin johto tarvitsee liikelaitoksilta oleellista ja helposti tulkittavaa tietoa taloudellisen ja toiminnallisen tuloksen seurantaan varten. Tämän lisäksi liikelaitoksen tulee noudattaa omakustannusperiaatetta maksurahoitteisissa toiminnoissa siten, että maksuilla katetaan toiminnasta

---

<sup>1</sup> Suomen Kuntaliitto 1996, 4

<sup>2</sup> Hukka & Katko 1999, 7-9

aiheutuneet kustannukset. Maksutuloilla on myös pystyttävä kattamaan laitosten saneeraukset ja maksamaan kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle.<sup>3</sup>

Kunnan omistama yhtiö ei poikkea juurikaan muista yhtiöistä. Jatkuvat kunnan antamat toiminta-avustukset ja osakepääoman korotukset eivät ole kestäviä rahoitusmuotoja. Kunnallisena osakeyhtiönä toimivan organisaation tulee pystyä kattamaan menot tuloillaan. Liikelaitokseen verrattuna osakeyhtiö on toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäisempi sekä lisäksi elinkeinoverolain alainen laitos.<sup>4</sup>

Liiketoiminnan yhtiöittäminen tulee perustua ensikädessä toiminnan tehostamiseen. Yhtiön on toimittava ilman kunnan taloudellista tukea ja toisaalta omistajan on kyettävä ohjaamaan yhtiötä tarpeisiin nähden riittävästi. Kunta odottaa liikelaitoksena tai osakeyhtiönä toimivan laitoksen tuottavan taloudellista hyötyä kohtuullisesti. Tuottovaatimuksen tulee olla sellainen, että se ei vaaranna laitoksen mahdollisuutta palvelukyvyyn ylläpitoon pitkällä tähtäimellä. Sidotun pääoman tuoton tulee olla kohtuullinen, vaikka tuottovaatimuksen määräytyminen ei liikelaitoksen ja kunnallisen osakeyhtiön kohdalla ole selkeä. Kunnan tulee harkita tarkoin toiminnan tavoitteisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin liittyviä seikkoja, mikäli se aikoo luopua yhdyskuntateknisestä liiketoiminnasta. Kuntien on määriteltävä tavoitteet laitosten omistamiselle sekä kuntien omistamien laitosten ja yhtiöiden ohjaukselle.<sup>5</sup>

## 1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet

Liikelaitoksen omapääoma muodostuu peruspääomasta, arvonkorotusrahastosta sekä oman pääoman muista eristä. Peruspääoma on kunnan sijoitus liikelaitokseen, jonka perusteella liikelaitoksen tulee suorittaa omistajalle kohtuullinen korvaus. Kunnalle maksettavasta vuotuisesta korvauksesta sekä tuottovaatimuksesta päättää valtuusto, vaikka tuottovaatimuksen perusteista ei ole lainsäädännössä määräyksiä. Yleisesti ottaen vesilaitosten peruspääomasta maksamat korvaukset kunnalle ovat olleet kohtuullisen korkeita verrattuna useiden yhtiöiden maksamiin osinkoihin<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Suomen Kuntaliitto 1996, 4-5

<sup>4</sup> Suomen Kuntaliitto 1996, 5

<sup>5</sup> Suomen Kuntaliitto 1996, 5-6

<sup>6</sup> Hahto 2005, 86

Tampereen Vesi on maksanut viime vuosina 10,5 miljoonan euron korvausta peruspääomasta, mikä on liikevaihtoon ja liikevaihtoon nähden kohtuullisen suuri erä. Prosentuaalisesti tämä korvaus verrattuna liikevaihtoon on noin 26 %, sillä vuonna 2010 Tampereen Veden liikevaihto oli 40,5 miljoonaa euroa.<sup>7</sup> Tampereen Veden peruspääomasta tehtyä korvausta voidaan verrata Lahti Aqua Oy:n maksamiin osinkoihin. Vuonna 2010 Lahti Aqua Oy maksoi osinkoja 0,85 miljoonaa euroa, joka oli noin 3% liikevaihdosta. Liikevaihtoa Lahti Aqua Oy:llä oli samaan aikaan 27,1 miljoonaa euroa.<sup>8</sup>

Tutkimuksen kannalta on olennaista puuttua maksettavan korvauksen suuruuteen ja korvauksen määräytymisperusteisiin. Nykyisessä taloustilanteessa vesihuoltolaitosten omistajapolitiikalla on merkittävä rooli; tulisiko julkisten vesihuoltolaitosten olla palveluntarjoaja vai omistajille tuottava sijoituskohte<sup>9</sup>. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös siihen, onko tarkoituksenmukaista käyttää peruspääomasta saatavia suuria korvauksia muun toiminnan rahoittamiseen ja missä määrin korvauksia ylipäänsä suunnataan vesihuollon ulkopuolelle. Voidaankin kysyä olisiko vesihuoltotoiminnasta saatavat voitot hyvä käyttää vesihuollon oman toiminnan rahoittamiseen kuten investointeihin ja kehittämis- ja tutkimustoimintaan. Yllä mainittu tutkimusongelma on puhuttanut vesihuollon piirissä toimivia henkilöitä jo vuosien ajan. Valtiosihteeri Raimo Sailas toteaa, että vesihuollon infrastruktuurista huolehtiminen on yhteiskunnan toimivuutta ajatellen lähitulevaisuuden tärkeimpiä haasteita, joten siihen tulisi käyttää nykyistä enemmän resursseja. Sailas lisää, että nykyisestä taloustilanteesta huolimatta kuntien ja vesihuoltolaitosten tulee tehdä rohkeasti saneerausinvestointeja, sillä lopullinen euromääräinen kustannus jää näin pienemmäksi kuin tulevaisuudessa pakon edessä tehtyinä akuutteina investointeina.<sup>10</sup>

Tutkimusongelma määrittää olennaisesti käsillä olevan tutkimuksen tutkimuskysymyksiä ja tavoitteita. Tutkimuksen tavoitteena on löytää selkeät ja perustellut vastaukset molemmista tutkittavista kohteista seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitkä ovat peruspääoman tuottotavoitteen ja peruspääomasta maksettavan korvauksen määräytymisperusteet? Miten osakeyhtiömuotoisen vesilaitoksen pääomantuotto määräytyy ja mitkä ovat osingonmaksu periaatteet?

---

<sup>7</sup> Tampereen Veden vuosikertomus 2010, 20.

<sup>8</sup> Lahti Aqua Oy 2010, 2

<sup>9</sup> Vinnari 2006

<sup>10</sup> Vesitalous 3/2010, 59

Tutkimuksen tarkoituksena on löytää vastaukset rahoituksellisiin lähtökohtiin vesiliikelaitoksessa ja osakeyhtiömuotoisessa vesilaitoksessa. Olennaista on saada selville pääomantuottoon liittyvät määräytymisperusteet ja osingonmaksu periaatteet, jotta vertailu kahden organisointitavan välillä olisi mahdollista.

2. Millä perusteella vesihuolto on järjestetty tutkittavissa kaupungeissa liikelaitoksen ja osakeyhtiön muotoon? Millaisia etuja valitusta organisointimuodosta on aiheutunut?

Tutkimus pyrkii saamaan selville perustelut kahdelle eri organisointitavalle myös muista kuin rahoituksellisista lähtökohdista. Tarkoituksena on saada selville kokonaiskuva kahden organisointitavan välillä.

3. Miten liikelaitoksen peruspääomasta maksettava korvaus ja osakeyhtiön osingot käytetään jatkossa? Kuka vastaa pääomien kohdentumisesta ja voittojen jatkokäytöstä sekä missä määrin tulevaisuuden investointien suuruutta on kartoitettu?

Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on kiinnittää huomioita varojen kohdentumiseen ja maksettavien korvausten jatkokäyttöön. Tutkimuksen kannalta on olennaista selvittää, kohdentuvatko vesilaitosten voittovarot niiden omaan käyttöön ja missä määrin korvauksilla rahoitetaan muita toimintoja. Tärkeimpänä taustatekijänä on poliittisen ohjauksen ja laitosten itsenäisen päätöksenteon ristiriita. Oletuksena tutkimuksessa on, että osakeyhtiömuotoisessa vesilaitoksessa päätöksenteko olisi itsenäisempää, mikä osaltaan vaikuttaa harkitumpaan varojen käyttöön ja osinkojen maksamiseen.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella liikelaitoksena toimivan Tampereen Veden ja osakeyhtiönä toimivan Lahti Aqua Oy:n eroavaisuuksia. Tarkastelussa huomio kiinnittyy taloudelliseen näkökulmaan, tuottovaatimuksen perusteisiin ja taloudellisen toiminnan järjestäytymiseen. Tutkimuksessa pyritään ottamaan kantaa siihen, tulisiko yhtiöittämistä harkita Tampereen vesihuollon piirissä vai onko liikelaitos-malli parempi vaihtoehto kunnallisessa vesihuollossa. Onnistuessaan tutkimus tarjoaa läpileikkauksen kahden erilaisen vesihuolto-organisaation taloudellisista ja rahoituksellisista eroista. Eroja on tarkoituksenmukaista pyrkiä selvittämään mahdollisimman laajasti, jotta kokonaisvaltainen vertailu olisi mahdollista.



### 1.3 Aihepiirin aikaisempi tutkimus

Tampereen yliopistossa vesihuoltosektoria koskevia tutkimuksia ei ole juurikaan julkaistu. Historiatieteen laitokselta on julkaistu väitöskirja vuonna 2001 Petri Juutin toimesta koskien Tampereen vesihuoltoa vuosina 1835-1921. Lisäksi Richard Windischhofer on tehnyt väitöskirjan otsikolla ”Municipal entrepreneurialism and the commercialization of the Finnish water sector”. Väitöskirja on julkaistu vuonna 2007 koskien vesilaitosten kaupallistumista ja yksityisen sektorin tapojen käyttöönottoa julkisella sektorilla etenkin vesilaitoksissa. Tutkimuksesta ilmenee, että kunnan omistuksessa olevat vesilaitokset altistuvat kuntien harjoittamalle yritystämismiselle ja sen seurauksille. Yksityistämisen seurauksia ovat muun muassa vesihuollon kaupallistuminen, hitaasti etenevä vesilaitosten yhdistäminen sekä yhdistettyjen vesi- ja sähkölaitosten muodostuminen.

Tampereen teknillisessä yliopistossa on julkaistu useita tutkimuksia koskien vesihuoltoa. Merkittävimpiä vesialan tutkijoita ovat Tampereen teknillisen yliopiston dosentit Tapio S. Katko ja Jarmo Hukka. He ovat julkaisseet useita artikkeleita ja tutkimuksia vesihuoltoa koskien niin kansallisella tasolla kuin kansainvälisestikin. ”Vesihuollon haavoittuvuus” -tutkimus julkaistiin vuonna 2007 Kunnallisalan kehittämissäätiön toimesta tarkoituksenaan selvittää vesihuollon ikääntymisestä aiheutuvia uhkia. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota vesihuollon riskeihin ja riskienhallintaan sekä infrastruktuurin turvaamiseen. Yhtenä lopputuloksena tutkijat mainitsevat, että vesihuollon saneeraukset eivät saa riittävästi huomiota kuntien päätöksenteossa. Tuottovaatimuksen kohtuullistaminen sekä tuottojen kohdistuminen laitosten kunnossapitoon ja investointeihin nähdään erityisinä haasteina suurempien kuntien keskuudessa. Toisena mainitsemisen arvoisena tutkimuksena on Tapio Katkon ja Jarmo Hukan tutkimus vesihuollon yksityistämisestä. Tutkimus julkaistiin Kunnallisalan kehittämissäätiön toimesta vuonna 1999 otsikolla ”Yksityistäminen vesihuollossa?”. Vesihuollossa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö nähdään globaalina ilmiönä, jota edistävät muun muassa kansainväliset rahoittajat. Ranskassa ja Englannissa yksityistetty vesihuolto nähdään vähentävän kilpailua, minkä takia tällaista mallia ei tule soveltaa Suomessa sellaisenaan. Hukka ja Katko kuitenkin mainitsevat, että yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä tulisi olla nykyistä tehokkaampaa myös suomalaisessa vesilaitostoiminnassa. Kyseistä aihepiiriä on tutkinut Ilkka Metsälä vuonna 2001 diplomityössä otsikolla: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö vesihuoltopalveluissa. Yksityistäminen rajataan käsillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle. Ottaen huomioon tutkimuksen laajuuden, sen on tarkoituksenmukaista koskea vain kunnallista liikelaitosta ja osakeyhtiötä.

Maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta julkaistiin vuonna 2005 Suomen vesihuoltolaitosten liiketaloudellinen analyysi nimeä kantava tutkimus. Tutkimuksen tekijöitä olivat Teemu Vehmaskoski, Teemu Heikkinen, Riina Liikanen ja Eeva-Liisa Puhakka. Tarkastelunäkökulmana käytettiin kattavasti vesihuoltolaitosten tuloslaskelmia, joiden pohjalta tutkittiin investointeja, toiminnan tehokkuuta ja pääoman tuottoa. Tutkimuksen mukaan vesilaitokset saavuttavat kustannuskattavuuden tason eli menot saadaan katettua maksuilla. Lisäksi suurten vesihuoltolaitosten todetaan hyötyvän saavutetuista mittakaavaeduista, mitkä eivät ole edes mahdollisia pienemmille vesihuoltolaitoksille. Näkyvin poliittinen elementti vesilaitostoiminnassa on Vehmaskosken ym. mukaan peruspääomalle maksettavat korvaukset, joilla mahdollinen laitokselle kertynyt ylijäämä tuloutetaan kunnalle. Näin ollen kunnallinen laitos voi tehdä tulosta vain harvoin, mikä vaikeuttaa pitkäjänteistä vesihuollon kehittämistä muun muassa heikentyneiden investointimahdollisuuksien takia.

Eija Vinnari on tutkinut uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) vaikutuksia vesihuoltoon vuonna 2008 ilmestyneessä väitöskirjassa. Vinnarin tutkimus osoittaa, kuinka uusi julkisjohtaminen on ollut osaltaan vaikuttamassa yksityissektorin johtamisperiaatteiden ja –käytäntöjen käyttöönottoon julkisissa organisaatioissa. Lisäksi Vinnari toteaa, että uuden julkisjohtamisen kielteiset seuraukset vesihuoltosektorissa liittyvät infrastruktuuriomaisuuden kirjanpidollisen käsittelyn vaikeuteen ja kansallisella tasolla laadittuun liikekirjanpitoterminologiaan sekä edellisten mahdollistamiin investointien lykkäykseen, luovaan laskentaan, piiloverotukseen ja sukupolvien välisen tasa-arvon loukkaamiseen.

## 1.4 Käytettävät tutkimusmenetelmät

Pro gradu -tutkielman tutkimustehtävä ja -ongelmat määrittävät tutkimusstrategian ja yksittäisten metodien valinnan. Tutkimusstrategisena lähestymistapana käytetään laadullista eli kvalitatiivista tapaustutkimusta, jonka tyypillisiä piirteitä tämä tutkimus edustaa. Tapaustutkimus voi yhtäältä sisältää myös kvantitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä ominaisuuksia<sup>11</sup>. Tapaustutkimuksen piirteistä mainitaan: ”valitaan yksittäinen tapaus, tilanne tai joukko tapauksia; kohteena yksilö, ryhmä tai yhteisö; kiinnostuksen kohteena useinkin prosessit, yksittäistapausta tutkitaan yhteydessä

---

<sup>11</sup> Yin 1994, 14

ympäristöönsä (luonnollisissa tilanteissa), josta yksittäistapaus on osa; aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä, mm. havainnoin, haastatteluin ja dokumentteja tutkien. Tavoitteena tyypillisimmin ilmiöiden kuvailu.”<sup>12</sup> Tässä tutkimuksessa tutkittavia tapauksia on kaksi kappaletta, Tampereen Vesi ja Lahti Aqua Oy, joiden eroavaisuutta pyritään lähestymään taloudellisesta, tarkemmin rahoituksellisesta, näkökulmasta.

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimusote soveltuu tutkimukseen hyvin silloin, kun ollaan kiinnostuneita tapahtumien yksityiskohtaisista rakenteista, tai kun ollaan kiinnostuneita tietyissä tapahtumissa mukana olleiden toimijoiden merkitysrakenteista. Kvalitatiivinen tutkimusote on käyttökelpoinen myös silloin, kun halutaan tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää kokeeksi tai joissa kaikkien vaikuttavien tekijöiden kontrolloiminen on mahdotonta. Tiettyihin tapauksiin liittyvät syy-seuraussuhteet tulee kuitenkin saada selville myös ilman kokeellista asettelua.<sup>13</sup>

Tutkimuksen teoreettinen osuus rakentuu lähdekirjallisuuteen nojautuen, kun taas empiirinen aineisto kootaan haastattelujen ja dokumenttien pohjalta. Teoreettinen osuus sisältää tutkimuksen kannalta tärkeimmät teoriat ja käsitteet määritelmineen. Tässä tutkimuksessa on olennaista pureutua kuntien harjoittaman yhtiöittämisen taustalla oleviin teorioihin, sekä määritellä tutkimuksen kannalta keskeiset rahoitusteoriat ja -käsitteet. Näiden avulla lukijan on helppo ymmärtää tutkimuksen kohteena olevan ilmiön taustat ja lähtökohdat. Teoreettinen viitekehys ja käsiteanalyysi nivoutuvat yhteen tutkimuksen empiirisen osuuden kanssa, jonka aineistona toimivat haastattelut ja tutkittavista kohteista saadut dokumentit. Tapaustutkimuksessa on tyypillistä käyttää useita eri aineistoja ja aineistolähteitä rinnakkain. Tällöin puhutaan aineiston triangulaatiosta eli erilaisten aineistojen hyväksikäytöstä samassa tutkimuksessa. Aineiston triangulaation avulla tutkija voi rikastaa kuvaustaan ja tietämystään tapauksista, ja näin ollen tutkijan on mahdollista saavuttaa luotettavampi lopputulos.<sup>14</sup>

Empiirisen aineiston kokoaminen tapahtuu puolistrukturoitujen teemahaastattelujen avulla. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta haastateltavat saavat vastata kysymyksiin omin sanoin. Valmiita vastausvaihtoehtoja ei siten ole tarkoituksenmukaista käyttää tällaisessa haastattelutyypissä.<sup>15</sup> Voidaan sanoa, että puolistrukturoidulle haastattelulle on ominaista, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta yksityiskohdat

<sup>12</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 132-135

<sup>13</sup> Metsämuuronen 2001, 14

<sup>14</sup> Eriksson & Koistinen 2005, 27

<sup>15</sup> Eskola & Suoranta 1998, 87

jäävät määrittämättä. Teemahaastattelua voidaan pitää yhtenä puolistrukturoidun haastattelun muotona siksi, että haastattelun aspektit, aihepiirit ja teema-alueet ovat kaikille samat. Teemahaastattelussa on oleellista, että yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa.<sup>16</sup> Tämän tutkimuksen tärkeimmät teemat rakentuvat tutkimuskysymysten pohjalta, ja ne tulevat ohjaamaan teemahaastattelun rakennetta ja läpivientä.

Teemahaastattelut kohdistetaan Tampereen Veden ja Lahti Aqua:n johdolle. Tampereella haastateltava on Tampereen Veden talouspäällikkö Tuula Mäkelä ja Lahdessa toimitusjohtaja Martti Lipponen. Tutkimuksen empiirinen osuus tehdään siten kahden haastattelun pohjalta. Alunperin tarkoitus oli haastatella myös molempien vesilaitosten omistajaosapuolia. Omistajatahot eivät kuitenkaan olleet halukkaita kommentoimaan vesihuoltolaitosten taloudellista järjestäytymistä, vähiten tuottovaatimuksen kohtuullisuutta. Tutkimuksen kannalta tärkeisiin tutkimuskysymyksiin tulee siten saada vastaus kahden haastattelun pohjalta, mikä toisaalta riittää validin tutkimuksen saavuttamiseksi. Vesihuoltolaitosten johtoporras sopii omistajatahon kanssa yhteisesti taloudellisista tunnusluvuista, joten heidän näkemys esimerkiksi tuoton kohtuullisuudesta toimii perusteena tämän tutkimuksen yhteenvetoa tehtäessä. Tutkimusta voidaan pitää onnistuneena, mikäli lukijalle saadaan luotua selkeä kuva vesilaitosten taloudellisesta järjestäytymisestä.

Haastattelu on tiedonhankinnassa hyvin joustava ja käyttökelpoinen menetelmä, sillä se sopii moniin erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelussa ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa, jolloin tiedonhankintaa on mahdollista suunnata haluttuun suuntaan itse tilanteessa. Lisäksi haastattelu mahdollistaa vastausten taustalla olevien motiivien esiintulon, sekä auttaa ymmärtämään vastauksia ei-kielellisten vihjeiden avulla.<sup>17</sup> Käsillä olevan tutkimuksen kannalta haastattelu on paras mahdollinen tiedonkeruumenetelmä, koska tutkimuksen aihe tuottaa vastauksia monitahoisesti ja moniin suuntiin. Lisäksi kysymyksessä on vähän kartoitettu ja suhteellisen tuntematon aihealue, joten vastauksia on vaikea ennustaa etukäteen.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Hirsjärvi & Hurme 2001, 47-48

<sup>17</sup> Hirsjärvi & Hurme 2001, 34

<sup>18</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 201

## 1.5 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

Tutkielman toinen luku kohdistuu aihepiirin taustalla oleviin teorioihin ja käsitteisiin. Tätä tutkimusta lähimpänä ovat *new public management* sekä päämies-agenttiteoria. Näiden teorioiden pohjalta tutkimus rakentuu isompaan viitekehykseen, jonka avulla tutkittavia kohteita on helpompi ymmärtää. Teoreettinen viitekehys täydentyy tutkimusta kuvaavilla keskeisillä käsitteillä. Lähtökohdiltaan tutkimus on tarkoitettu taloudellisen ja rahoituksellisen ilmiön kuvaamiseen, joten liikelaitoksen ja osakeyhtiön tuloutusvaihtoehdot ja pääomantuoton käsitteet on pyritty kuvaamaan mahdollisimman selkeästi tässä osiossa.

Kolmannessa luvussa huomio kiinnittyy tarkemmin kahteen organisaatiomuotoon, liikelaitokseen ja osakeyhtiöön. Kunnallisessa palvelutuotannossa, myös vesihuoltotoiminnassa, nämä kaksi toisistaan poikkeavaa organisointimuotoa ovat vahvasti läsnä. Molempia on tarkoitettu käsitellä perusteellisesti tyyppillisten haittojen ja etujen kautta, unohtamatta lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Neljäs luku käsittelee tarkemmin kunnallista vesilaitostoimintaa. Tämän luvun tarkoituksena on saada aikaan käsitys vesilaitostoiminnan historiasta ja luonteesta sekä vesilaitostoimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä. Lisäksi huomiota kiinnitetään vesihuoltolaitoksia määrittävään luonnollisen monopolin ja määräävän markkina-aseman käsitteisiin.

Tutkielman viides ja kuudes luku käsittelevät tutkittavia kohteita empiirisen aineiston avulla. Edellisissä luvuissa läpi käydyt teoriat ja taustaoletukset auttavat empiirisen osuuden läpivientiä. Lukujen tarkoituksena on käsitellä tutkittavia kohteita taloudellisin ja rahoituksellisin keinoin, jotta tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset tulisivat selvitettyksi.

Tutkielman lopuksi pyritään tekemään yhteenveto tutkimuksen vaiheista ja lopputuloksista. Tämän luvun tarkoituksena on nivoa tutkimuksen vaiheet yhteen kokonaiskuvan saavuttamiseksi.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 2.1 New public management

New public management (NPM) tunnetaan suomenkielisessä kirjallisuudessa usein nimellä uusi julkisjohtaminen tai uusi julkisjohtamisen oppi. Uusi julkisjohtamisen aalto kehittyi 1970-luvulla ja 1980-luvun alkupuoliskolla pääministeri Margaret Thatcherin aikakautena Iso-Britanniassa, josta se levisi Yhdysvaltoihin, Australiaan, Uuteen-Seelantiin ja edelleen Skandinaviaan sekä Manner-Eurooppaan<sup>19</sup>.

Anttiroiko (2003) toteaa, että uuden julkisjohtamisen mukaiset opit ovat saaneet enemmän huomiota kuntien johtamisessa 1980-luvulta lähtien. Uuden julkisjohtamisen läpimurtoa edesauttoivat 1990-luvulla tehdyt kunnallishallinnon uudistukset, joiden keskeinen tavoite oli kehittää johtamisen välineitä, mahdollisuuksia ja liikkumavaraa. Anttiroikon mukaan uusi julkisjohtaminen on tähdännyt organisaation toiminnan tuloksellisuuden, innovatiivisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen ottamalla käyttöön yksityiseltä sektorilta tuttuja johtamis- ja budjetointimenetelmiä, korostamalla yksilön valinnan ja asiakasorientaation merkitystä sekä luomalla taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. Uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut positiivisesti moniin kuntajohtamisen piirteisiin, mutta sillä on myös omat rajoitteensa, koska kunnat eroavat monin tavoin voittoa tavoittelevista yksityisistä yrityksistä. Yhteiskunnallinen vastuu ei koostu kunnissa ja kuntatalouden organisaatioissa pelkästään taloudellisuudesta ja tehokkuudesta. Kunnallisten organisaatioiden keskeisenä haasteena on löytää tasapaino kunnallishallinnon perinteisten arvojen ja uuden julkisjohtamisen periaatteiden kesken niin, että organisaatiot toimivat kuntalaisten tekemien valintojen mukaisesti tehokkaasti ja vaikuttavasti.<sup>20</sup>

Perinteinen julkisjohtaminen koettiin joustamattomaksi, voimavaroja tuhlaavaksi sekä välinpitämättömäksi palvelujen käyttäjiä kohtaan. Lisäksi liiallinen hierarkia koettiin hyödyttömäksi ja yleisesti ottaen perinteinen julkisjohtaminen ei pystynyt vastaamaan nopeasti muuttuvien julkisten palvelujen vaatimuksiin. Uusi julkisjohtaminen sisältää kuitenkin osittain samoja periaatteita, kun perinteinen julkisjohtaminen. Näitä ovat esimerkiksi ennustettavuus, pysyvyys ja oikeusturva. Tämän

<sup>19</sup> Lane 2000, 3; ks. Myös Gruening 2001, 2-3

<sup>20</sup> Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 63-64

takia uusi julkisjohtaminen on hyvä nähdä vanhan opin lisänä, eikä korvaajana. Uusi julkisjohtaminen on julkista sektoria koskeva uudistus ja yritys modernisoida julkisen sektorin hallintoa tuomalla esiin uusia ideoita ja käytäntöjä.<sup>21</sup>

Christopher Hood (1991) mainitsee, että uuden julkisjohtamisen nousu liittyy yhteen neljän muun hallinnollisen trendin kanssa. Ensinnäkin, pyrkimyksenä on ollut hallinnon kasvun hidastaminen henkilöstöhallinnon ja avoimen julkisen kulutuksen avulla. Lisäksi Hood nostaa esille ”megatrendinä” pyrkimyksen yksityistämiseen ja yksityisen sektorin toimintatapojen käyttöönottoon. Näiden ohella Hood lisää hallinnollisiksi trendeiksi automaation kehittymisen varsinkin informaatioteknologian, tuotannon ja julkisten palvelujen piirissä sekä viimeisenä kansainvälistymisen kansallisen hallinnon ja erikoistumisen sijaan.<sup>22</sup>

Olsonin (1998) mukaan uusi julkisjohtaminen ei olisi kovin merkittävä uudistus ilman finanssihallinnollista uudistusta<sup>23</sup>. Olson käyttää termiä *new public financial management* (NPFM), jolla tarkoitetaan uuteen julkisjohtamiseen liittyviä laskentaperusteisia uudistuksia. New public financial management -ajattelu sisältää viisi uudistusta, jotka voidaan helposti identifioida:

- 1) Suoriteperusteisuuden edistäminen ja laskentastandardien mukaantulo;
- 2) Kaupallisten ja markkinaorientoituneiden järjestelmien mukaantulo hinnoitteluun ja julkisten palvelujen järjestämiseen;
- 3) Tulosjohtamisen kehittyminen rahallisten ja ei-rahallisten mittareiden sekä ohjelmien arvioinnin kautta;
- 4) Budjettien liittäminen osaksi tuloksien raportointia ja laskentajärjestelmiä (rahallisia ja ei-rahallisia);
- 5) Siirtyminen sisäiseen ja ulkoiseen julkisen sektorin tarkastamiseen varsinkin palvelutarjonnan valvonnassa sekä julkisten palvelujen tehokkuuden ja tuottavuuden tarkastelussa.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Batley & Larbi 2004

<sup>22</sup> Hood 1991, 3

<sup>23</sup> Olson, Guthrie & Humphrey 1998, 19

<sup>24</sup> Olson, Guthrie & Humphrey 1998, 18

Kahden vuosikymmenen aikana yksityisen sektorin toimintatavat ja lisääntynyt markkinasääntely ovat syrjäyttäneet puhtaasti julkisesti järjestetyt palvelut monissa OECD -maissa. Julkisen sektorin uudistuksina mainitaan avoin hallinto, julkisen sektorin tuloksellisuuden paraneminen, laskennan ja kontrollin modernisointi, hallinnon uudelleenjärjestely ja –allokointi sekä markkinamekanismien lisääntynyt käyttäminen. Julkisten palvelujen markkinaehtoinen järjestäminen liittyy osaltaan tämän tutkimuksen teemaan. Tärkeimpinä työkaluina palvelujen järjestämisessä ovat voucherit, ulkoistaminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö (PPP). Tämän lisäksi markkinamekanismia edustavat palvelujen käyttäjämaksut sekä helpompi rahavarojen ja resurssien allokatio. Markkinaehtoisten mekanismien käyttäminen on keino lisätä value for money-ajattelua julkisessa toiminnassa. Julkisten palvelujen taso ja kustannussäästöt ovat selkeitä etuja, jotka on saavutettu markkinaehtoisten mekanismien ja instrumenttien käyttöönotolla.<sup>25</sup>

## 2.2 Päämies-agenttiteoria

Päämies-agenttimallin mukaan päämies (esimerkiksi veronmaksajat, osakkeenomistajat, tilaajat) omistaa pääoman, jota agentti (esimerkiksi toimiva johto, palvelun tuottajat) kuitenkin kontrolloi ja hallinnoi muodollisesti päämiehen puolesta. Tässä tutkimuksessa päämiehinä toimivat Lahden ja Tampereen kaupungin poliittiset päätöksentekijät, ja agenttina vesilaitokset sekä niiden johto. Agentin ja päämiehen intressit eroavat usein toisistaan, vaikka lähtökohtaisesti agentin tulisi maksimoida päämiehen hyvinvointi. Agentti voi kuitenkin toimia omien intressiensä mukaisesti, esimerkiksi haluamalla enemmän palkkaa tai helpompaa elämää, mikä taas ei välttämättä edistä päämiehen hyvinvointia. Kaikesta huolimatta agentin päämiehen puolesta hallinnoitun omaisuuden tulee tuottaa päämiehelle kohtuullista tuottoa.<sup>26</sup> Adams (1994) toteaa, että päämiehen ja agentin toiminnan taustalla on heidän rationaalinen pyrkimys oman hyvinvoinnin lisäämiseen. Tämän takia agentilla on omaa etua edistäviä pyrkimyksiä, joita Scapens (1985) kuvaa termillä ”moral hazard” -ongelma.<sup>27</sup>

Mayston (1993) lisää päämiehen rooliin kuuluvaksi agentin hyvinvoinnin lisäämisen päämiehen omien etujen mukaisesti. Päämiehen tulee järjestää agentin toiminnan seuraaminen ja valvonta siten, että

<sup>25</sup> OECD 2005

<sup>26</sup> Mayston 1993, 68

<sup>27</sup> Adams 1994, 8; ks. myös Scapens 1985



molempien osapuolten edut täytyvät. Päämies-agenttimallin kustannuksiksi mainitaan päämiehen ja agentin välisen sopimuksen toteuttamisen kustannukset, valvonnan kustannukset ja jäännöskustannukset. Jäännöskustannukset määritellään siten, että ne ovat agentin tekemien valintojen ja optimaalisten päämiehen hyvinvointia lisäävien valintojen erotuksen kustannuksia. Toisin sanoen agentti ei pysty sopimuksista ja valvonnasta huolimatta tekemään päämiehen kannalta optimaalisia ratkaisuja ja valintoja.<sup>28</sup> Tämän vuoksi päämies-agenttimalli vaatii kannustimien, valvonnan ja sopimuksen toteuttamisen erittelyä, jotta nettokustannukset voitaisiin minimoida. Yksi tapa tehokkaiden kannustimien käytöstä on esimerkiksi optioihin ja yrityksen tulokseen perustuva johdon palkkaus, jolloin yrityksen johto hyötyy päämiehen eli omistajien hyvinvoinnin kasvusta.<sup>29</sup>

Vuorinen (1995) määrittelee agenttiteorian tarkastelevan liiketaloustieteessä taloudellisia suhteita tilanteessa, jossa yksi tai useampi yksilö on palkannut toisen henkilön suorittamaan puolestaan tehtävää. Näin määrittyvät myös päämiehen ja agentin roolit. Vuorisen mukaan agentilla on hallussaan enemmän informaatiota kuin päämiehellä, joten päämiehen on pyrittävä kustannuksia uhraamalla tasapainoiseen tilaan. Agenttiteoriaa käytetään tämän lisäksi riskin jakaantumisen, päätöksenteon ja yrityksen kontrollifunktioiden tutkimiseen.<sup>30</sup>

Agentin antama raportti taloudellisesta tilanteesta on päämiehen tärkein väline organisaatiota koskevan tiedon saamiseksi. Vuorinen toteaa, että agentin antama raportti ei välttämättä kerro johdon toimista tulokseen pääsemiseksi edes siinä tapauksessa, että johdon palkitseminen on tuloksesta riippumatonta. Olettamus siitä, että agentti pyrkii esittämään informaation sellaisessa muodossa, joka maksimoi hänen taloudellisen tuloksensa, on lähtökohtana päämiehen ja agentin välisessä voitonjako-ongelmassa.<sup>31</sup>

Päämies-agentti-suhdetta on lähestytty kolmen vaihtoehdon kautta. Nämä vaihtoehdot selittävät voitontavoittelun ja riskin jakautumisen lähtökohtia. Ensimmäkin voidaan sanoa, että raportoitu informaatio on usein oikeaa, mikäli agentin palkitseminen ei riipu toiminnan tuloksesta. Tässä tapauksessa kaiken toiminnan riskin kantaa päämies. Toinen mahdollinen skenaario on, että päämies vuokraa resurssin agentille, jolloin agentti kantaa kaiken riskin. Tällöin päämiehen on tyydyttävä vähempään informaatioon ja tuottoon. Kolmantena vaihtoehtona on riskinjako päämiehen ja agentin välillä. Tässä tilanteessa agentin palkitseminen riippuu toiminnan tuloksesta ja informaatioon voi

---

<sup>28</sup> Mayston 1993, 69

<sup>29</sup> Kaplan 1982, 567

<sup>30</sup> Vuorinen 1995, 104

<sup>31</sup> Vuorinen 1995, 105

sisältyä tavoitteellisia virheitä. Tilintarkastajan tehtävänä on arvioida raportoinnin oikeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kaikissa kolmessa vaihtoehdossa.<sup>32</sup>

Päämies-agenttiteoriaa voidaan soveltaa myös kunnallishallintoon ja julkiseen sektoriin. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta on tärkeä ymmärtää, kuinka päämies-agenttiteoria kiinnittyy kuntien omistamiin liikelaitoksiin ja osakeyhtiöihin, ja kuinka teoria ylipäättään kuvaa julkisen sektorin toimijoita.

Mayston mainitsee päämies-agenttiteorian soveltuvan julkiseen sektoriin, mikäli rahoituksellisen ja taloudellisen raportoinnin lisänä käytetään ei-rahallisia mittareita koskien suoritteiden tai palvelujen käyttäjien kokemia hyötyjä. Kuntasektorissa voidaan nähdä useita päämies-agentti-suhteita. Maystonin mielestä on syytä pohtia, kuka oikeastaan on päämies julkisella sektorilla, ja kuinka ylipäättään laskennan ja tarkastuksen avulla voidaan parantaa päämiehen hyvinvointia ilman huomattavia residuaali- eli jäännöskustannuksia.<sup>33</sup> Julkisen sektorin päämiehenä voidaan Baileyn (1999) mukaan pitää äänestäjää tai äänestäjien edustajaa, ja agenttina hallintovirkailijaa. Baileyn mielestä agenttiteoria sopii paremmin julkiseen sektoriin, mikäli sopimusperuste ei ole liian suuressa roolissa teorian tulkinnassa.<sup>34</sup> Kunnallishallinnossa voidaan usein myös puhua toimijoiden kaksoisroolista. Tällä tarkoitetaan sitä, että yksittäistä toimijaa voidaan pitää agenttina ja päämiehenä yhtä aikaa, mikä puolestaan mahdollistaa roolikonfliktien esiintymisen<sup>35</sup>. Yksityisestä sektorista poiketen julkisen sektorin kaksoisroolit voivat heikentää informaation jakelua, agenttien kontrollointia ja yleisesti agenttisuhteiden mieltämistä<sup>36</sup>.

Päämies-agenttiteorian soveltaminen julkisen sektorin toimijoihin on edellä mainitulla tavalla hieman ristiriitaista, mutta toimeksiannon idean takia sitä voidaan harkiten soveltaa varsinkin julkisten palvelujen järjestämisen analysoinnissa<sup>37</sup>. Tässä tutkimuksessa päämiehellä tarkoitetaan kaupunkien poliittisia päätöksentekijöitä ja agentilla tutkittavien vesilaitosten johtoporrasta.

---

<sup>32</sup> Vuorinen 1995, 105

<sup>33</sup> Mayston 1993, 69-70

<sup>34</sup> Bailey 1999, 42

<sup>35</sup> Selden, Brewer & Brudney 1999, 125

<sup>36</sup> Valkama 2004, 48; Ks. Myös Selden, Brewer & Brudney 1999, 125; Estrin 1998, 17; Oulasvirta 1994, 158

<sup>37</sup> Valkama 2004, 48

## 2.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Teoreettinen viitekehys koostuu new public management –käsitteen (NPM) ja päämies-agenttiteorian määrittelystä, joiden lisäksi tutkimuksen teoriaa täydennetään tuloutusvaihtoehtojen ja tuottovaatimuksen termien määrittelyllä. Tämän osion tarkoituksena on selventää ja avata tutkimuksen kannalta tärkeitä käsitteitä, jotka ovat osana tutkimusta koko sen läpiviennin ajan. Tuloutusvaihtoehtojen ja tuottovaatimuksen määrittely rahoitusteorian ja -kirjallisuuden pohjalta on olennaista, koska tutkimuksen tarkoituksena on selvittää vesilaitosten rahoituksellisia lähtökohtia juuri tuottovaatimuksen määräytymisen perusteella. Vesilaitosten kohdalla tuottovaatimukset ja tuloutusvaihtoehdot vaihtelevat suuresti organisaatiomuodosta riippuen, joten on tärkeää selventää ja avata käsitteitä lukijalle. Oman ja vieraan pääoman tuottovaatimusta selvennetään puhtaasti rahoitusteorian pohjalta. Rahoitusteoria tarkastelee usein yritykseen sitoutuneen pääoman kohtuullista tuottoastetta *Weighted Average Cost of Capital* –mallin (WACC) eli pääoman painotetun keskikustannusmallin avulla. Pääoman painotettu keskikustannusmalli ja Capital Asset Pricing –malli määrittävät tutkimuksen kannalta tärkeitä oman ja vieraan pääoman tuottoon liittyviä taustaoletuksia. Luvussa 4 on lisäksi käyty läpi luonnollisen monopolin ja määräävän markkina-aseman käsitteitä, jotka nekin määrittävät osaltaan tutkittavien kohteiden toimintaa.

### 2.3.1 Tuloutusvaihtoehdot ja tuottovaatimus

Puhtaasti käsitteellisesti tarkastellen tuotto, tuottovaatimus ja tuloutus ovat eri asioita, joten ne tulee erottaa toisistaan. Tuotolla tarkoitetaan sijoitetulle pääomalle maksettavaa korvausta, joka voi olla rahamääräinen tai prosenttiosuus sijoitetusta pääomasta. Tuottovaatimuksen määritelmän mukaan se on kunnanvaltuuston omalle liikelaitokselle talousarviossa asettama ohje tuottaa tietty tuotto liikelaitokseen sijoitetulle pääomalle. Budjettivuoden tuloslaskelmasta nähdään tuottojen ja kulujen erotuksen avulla, minkä tuloksen liikelaitos on kyseisenä vuonna saavuttanut. Tuotto tuloutetaan kunnan keskuskassaan heti tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Karhu, Nissinen & Valkama 1999, 46

Yleistä tuottovaatimusta ei kunnan toimialasijoituksille voida asettaa, vaan periaatteena on ollut, että tuottotavoite määritellään kohteittain. Kunnan tekemä sijoitus voi olla tyypiltään myös koroton laina tai oman pääomanehtoinen sijoitus yhteisöön, joka ei jaa osinkoa tai muuta voitto-osuutta. Tuottovaatimuksen vähimmäistavoitteena on tavallisesti pidettävä sijoituksen reaaliarvon säilyttämistä.<sup>39</sup>

Omistajapoliittisia valintoja vesilaitosten kohdalla on päättää sijoitustyyppistä, eli tehdäänkö osake- ja osuuspääomasijoituksia vai antolainauksia, sekä millaista tuottoa sijoituksilta odotetaan. Toimialasijoituksia tehdään yhteisöihin, jotka hoitavat kunnan tehtäviä tai kunnan tehtäviin liittyviä päämääriä.<sup>40</sup> Tällaisena yhteisönä voidaan pitää myös kunnallista vesilaitosta.

### **2.3.1.1 Peruspääoma liikelaitoksen tuloutuspohjana omistajalle**

Kunnallisen liikelaitoksen oma pääoma koostuu peruspääomasta, oman pääoman muista eristä ja arvonorotusrahosta. Liikelaitoksen peruspääoma on kunnan oman pääoman ehtoinen sijoitus, jonka tarkoituksena on toimia voiton tuloutuksen perusteena.<sup>41</sup>

Peruspääoma on kunnan liikelaitokseen siirtämää nettovarallisuutta vastaava pääoma. Nettovarallisuus lasketaan siten, että liikelaitosta perustettaessa liikelaitokseen siirretyistä varoista vähennetään liikelaitoksen velat ja pakolliset varaukset. Osa siirrettävästä pääomasta on mahdollista merkitä myös kunnalta saaduksi pitkäaikaiseksi lainaksi. Peruspääoman sijoitus on kunnan pysyväisluonteinen pääomansijoitus liikelaitokseen. Liikelaitoksen alijäämää ei voida kattaa peruspääomalla ilman erityistä syytä. Peruspääomasta kunnalle maksettava korvaus käsitellään liikelaitoksen kirjanpidossa rahoituskuluna ja kunnan kirjanpidossa rahoitustuottona.<sup>42</sup>

Kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättää valtuusto. Valtuuston asettamat tavoitteet voivat liittyä liikelaitoksen asemaan, toiminnan laajuuteen ja toimintaedellytyksiin (esim. investointeihin) tai palvelujen laatuun, hinnoitteluperiaatteisiin sekä

<sup>39</sup> Suomen kuntaliitto 2002, 7

<sup>40</sup> Vinnari 2006; Ks. Myös Suomen kuntaliitto 2002, 5

<sup>41</sup> Kuntalaki 10a:87 l

<sup>42</sup> Suomen kuntaliitto 2007

pääoman tuottovaatimukseen.<sup>43</sup> Liikelaitos maksaa korvausta sijoitetulle pääomalle sekä korkoa mahdollisille lainoille valtuuston tekemien päätösten mukaisesti, mikäli valtuusto on myöntänyt sille itsenäisen lainanotto mahdollisuuden<sup>44</sup>. Peruspääomasta maksetun korvauksen suuruutta ei ole erikseen säädetty, mutta sen tulee lain perustelujen mukaan vastata likimäärin keskimääräistä pitkäaikaisen rahoituksen hintaa kuntasektorilla.

### **2.3.1.2 Kunnallisen osakeyhtiön tuloutus omistajalle**

Kunnallinen osakeyhtiö ei eroa lainsäädännöllisiltä osilta yksityisistä osakeyhtiöistä. Liikelaitokseen verrattuna osakeyhtiöstä tulouttaminen on haasteellisempaa, sillä tulouttaminen synnyttää kunnan johdolle ongelman. Kunnan johdolle syntyy tuloutusongelma silloin, kun se joutuu päättämään yhtiötetyn laitoksen tuloksen perusteella eri tuloutusvaihtoehdoista ja kustannusten minimoimisesta.<sup>45</sup>

Tavanomainen voitonjakomuoto on osingon jakaminen omistajille, mutta se on myös kallis tuloutusmuoto, koska osingoista joudutaan maksamaan veroa. Yhteisövero (26% vuonna 2011) maksetaan valtiolle, joten suurin osa verosummasta siirtyy pois kunnan talousalueelta. Investointien rahoittamiseksi kunta voi myös antaa omistamalleen osakeyhtiölle lainaa, jolloin lainasta maksettavat korot tulevat suoraan kunnalle, eikä yhteisöveroa tule maksettavaksi. Tässä tapauksessa omistajalle tuloutetaan korot ja lainan lyhennykset.<sup>46</sup> Kolmantena tuloutusvaihtoehtona yhtiötetyn vesilaitoksen tapauksessa on pitää vesimaksut alhaisena. Tällöin tuloutus ei kohdistu kunnalle, vaan palvelun käyttäjille eli kuntalaisille. Neljäs tuloutustapa on yhtiön tai tietyn yhtiön osan myyminen. Tämän tuloutustavan heikkous on siinä, että kaupan myötä yhtiö menetetään. Viides tapa on vuokrien ja toimilupamaksujen suorittaminen kunnalle. Kunta voi mahdollisuuksien mukaan vuokrata omistamalleen yhtiölle tontteja ja toimitiloja, jolloin se saa korvauksia jostakin tietyistä oikeudesta. Tämän tuloutusmuodon etuna on se, että tuloutettavat erät sisällytetään yhtiön tulorakenteeseen, ja valtio ei pysty ottamaan omaa osuuttaan yhtiön tuloutuksesta veron muodossa. Viimeisenä kunnan omistaman yhtiön tuloutusmuotona voidaan nähdä yhtiöiden monialaistaminen. Monialaistamisella tarkoitetaan eri toimialojen fuusiota yhdeksi isoksi monitoimialaiseksi yhtiöksi. Tällöin tappiollisesti

<sup>43</sup> Suomen kuntaliitto 2009, 45

<sup>44</sup> Karhu, Nissinen & Valkama 1999, 46

<sup>45</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 46

<sup>46</sup> Pietilä & Katko & Kurki 2010, 52

toimivien yhtiöiden tulosta on mahdollista ristisubventoida voitollisesti toimivien yhtiöiden rahoituksella, jolloin koko yhtiön tulos saadaan tasapainoon.<sup>47</sup> Viime aikoina keskustelua monitoimialaisista yhtiöistä on käyty varsin paljon Jyväskylän kaupungin yhdistäessä vesihuollon ja energiantuotannon yhdeksi isoksi yhtiöksi.

### **2.3.2 Rahoitusteorian mukainen pääoman tuottovaatimus ja pääoman kustannus**

Yrityksen pääoman tuottovaatimus jakaantuu kahteen osaan, vieraan ja oman pääoman tuottovaatimukseen. Molemmat haluavat sijoitetulle pääomalle tuottovaatimuksen mukaista tuottoa. Pääoman kustannuksen voi ajatella sijoittajien tuottovaatimuksena; miksi sijoittajat investoivat yritykseen, mikäli yritys ei olisi halukas maksamaan lainalle vaadittua riskilisää. Sijoittajien tuottovaatimus näkyy myös osakkeisiin sijoittamisessa, sillä miksi sijoittavat investoivat niihin, mikäli yritys ei pystyisi osoittamaan hyviä tulevaisuuden näkymiä. Yrityksen on pystyttävä tarjoamaan sijoitetulle pääomalle kilpailukykyinen tuotto, koska sijoittajilla (pankit, piensijoittajat, sijoitusrahastot, eläkesäätiöt, institutionaaliset sijoittajat yms.) on erilaisia mahdollisuuksia sijoittaa varojaan, joten ne pyrkivät mahdollisimman hyvään vastineeseen sijoittamalleen pääomalle.<sup>48</sup>

Omale pääomalle asetettavat tuotto-odotukset ovat suuremmat kuin vieraan pääoman tuotto-odotukset, ja näin ollen voidaankin sanoa, että oma pääoma on vierasta pääomaa kalliimpaa. Oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen liittyy suuremmat riskit, joten on ymmärrettävää, että sille asetetaan korkeammat tuottovaatimukset. Oman pääoman ehtoinen rahoittaja on esimerkiksi konkurssitilanteessa huonommassa asemassa kuin vieraan pääoman ehtoinen rahoittaja, sillä vieraan pääoman korot maksetaan ennen mahdollisia osinkoja. Osinkoja voidaan maksaa vain silloin, jos yrityksellä on vapaita omia pääomia jäljellä. Yrityksen on lisäksi maksettava velalliselle korkomaksut, vaikka sillä menisi huonosti. Tässä suhteessa on ymmärrettävää, että vieraan pääoman ehtoisen sijoittajan asema on pieniriskisempi, mutta samalla tuotto-odotus sijoitetulle pääomalle pienempi kuin oman pääoman sijoittajalla.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 46-48; Ks. Myös termi ristisubventio esim. Airaksinen 1993, 33

<sup>48</sup> Knüpfer & Puttonen 2007, 30

<sup>49</sup> Knüpfer & Puttonen 2007, 31

Kallunki & Niemelä (2004) toteavat, että pääoman tuottovaatimus on sijoittajan vaihtoehtoiskustannus, jonka perusteella sijoittaja olisi valmis investoimaan varansa johonkin toiseen yhtäläisen riskin sijoituskohteeseen<sup>50</sup>.

### 2.3.2.1 WACC –malli kohtuullisen tuoton laskennassa

Rahoitusteoriassa yrityksen koko pääoman kustannusta lasketaan WACC –mallin eli pääoman painotetun keskikustannusmallin avulla (Weighted Average Cost of Capital). Rahoituskirjallisuudessa tuottovaatimuksen sijaan käytetään pääoman kustannusta, koska näkökulma on nyt enemmän yrityksen kuin sijoittajan. Yritykselle sijoittajien asettama tuottovaatimus ilmenee kustannuksena, jota on pystyttävä arvioimaan.<sup>51</sup>

Koko yrityksen pääoman kustannus voidaan nähdä pääomaerien painotettuna kustannuksena, jossa kunkin pääomaerän kustannus kerrotaan pääoman suhteellisella osuudella koko pääomasta (kaava 1):

$$(1) \quad WACC = r_A = \frac{D}{V} * r_D * (1 - T_C) + \frac{E}{V} * r_E$$

missä  $WACC = r_A$  = pääoman keskimääräinen painotettu kustannus,  $r_E$  on oman pääoman kustannus (return on equity),  $r_D$  on vieraan pääoman kustannus (return on debt),  $E$  on oman pääoman arvo euroissa,  $D$  on vastaava vieraan pääoman määrä,  $V$  on koko yrityksen arvo eli  $V = D + E$  ja  $T_C$  on yritysveroprosentti, mikäli vieraalle pääomalle maksettavat korot ovat verotuksessa vähennyskelpoisia.<sup>52</sup>

Energiamarkkinavirasto valvoo alan kannattavuutta ja kohtuullista pääoman tuottoa juuri WACC –mallin avulla sähkön jakeluverkkotoiminnassa. Pääoman kohtuullista tuottoa arvioidessa tulee oman ja vieraan pääoman kustannukset määritellä erikseen.<sup>53</sup> Piirainen toteaa, että vesilaitostoiminnassa markkinoiden kokonaisvaltainen valvonta ja ohjaus puuttuvat vielä toistaiseksi, mutta tulevaisuudessa tällaiset valvontamekanismit tulevat koskettamaan myös vesilaitosten liiketoimintaa.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Kallunki & Niemelä 2004, 129

<sup>51</sup> Knüpfer & Puttonen 2007, 181-182

<sup>52</sup> Knüpfer & Puttonen 2007, 181-182

<sup>53</sup> Energiamarkkinavirasto 3/2011

<sup>54</sup> Vesitalous 4/2002

Vesilaitostoimintaa voidaan hyvin perustein verrata rakenteeltaan energia-alan toimijoihin, sillä molemmat toimialat ovat hyvin pääomavaltaisia ja investointiedellytyksiä mietittäessä on otettava huomioon pitkät takaisinmaksuajat. Näiden perustelujen valossa energiamarkkinaviraston tapainen valvoja voi hyvinkin tulevaisuudessa säädellä vesilaitostoiminnan kohtuullista tuottoa ja siihen liittyviä parametrejä.

### 2.3.2.2 Oman pääoman kustannus

Kuten seuraavassa kappaleessa todetaan, vieraan pääoman tuottovaatimus on helposti määriteltävissä korkomaksujen avulla. Oman pääoman tuottovaatimuksen yhtenä osana on sijoittajan saama osinkovirta, mutta se on vain yksi osa vaaditusta tuotosta. Oman pääoman tuottovaatimuksen määrittäminen on yksi haasteellisimmista rahoitusteorian osa-alueista, joten aihetta on tarkoituksenmukaista käydä tässä pro gradu –tutkielmassa läpi rajoitetusti.<sup>55</sup>

Oman pääoman ehtoinen rahoitus koostuu osakeanneilla saadusta pääomasta ja tulorahoituksesta, joka on seurausta kannattavasta liiketoiminnasta. Mikäli asiaa tarkastellaan yrityksen näkökulmasta, pääoman tuottovaatimus on nähtävä pääomankustannuksena. Pääoman kustannuksena on pidettävä sitä hintaa, jolla yrityksen on mahdollista hankkia pääomia rahoitusmarkkinoilta investointien ja yritysostojen rahoittamiseen. Tuottovaatimus määräytyy lopulta yrityksen tulevaisuuden tuotto-odotuksien perusteella, ennakoitua riskit huomioon ottaen.<sup>56</sup>

Rahoitusteorian lähtökohtana on, että tuottovaatimus määräytyy aina sijoituskohteen riskin mukaan. Sijoittajat haluavat sitä suuremman tuottovaatimuksen sijoittamalleen pääomalle, mitä suurempi kohteen riski on. Vieraan pääoman sijoittajista poiketen oman pääoman sijoittajat eivät saa ennalta sovittua tuottoa, ja lisäksi oman pääoman ehtoinen rahoitus annetaan ilman määräaika. Jo aiemmin mainittu oman pääoman ehtoisten sijoittajien huono asema konkurssitilanteissa lisää osaltaan tuottovaatimusta, koska konkurssin mahdollisuus lisää riskiä saada sijoitetut varat kohtuullisen tuoton lisäksi takaisin sijoittajalle. Näiden syiden perusteella on selvää, että oman pääoman ehtoisen

---

<sup>55</sup> Kallunki & Niemelä 2004, 133

<sup>56</sup> Kallunki & Niemelä 2004, 133



sijoittamisen riski, ja samalla tuottovaatimus, on huomattavasti suurempi kuin vieraan pääoman ehtoisen sijoittamisen.<sup>57</sup>

Oman pääoman tuottovaatimuksen ja osakkeen riskin välistä riippuvuutta tarkastellaan *Capital Asset Pricing* –mallin (CAPM) avulla. Mallin kehittivät 1960-luvun alkupuolella William Sharpe, John Lintner ja Jan Moss. Capital Asset Pricing –malli on arvopaperimarkkinoita kuvastava tasapainomalli, jossa mallin määrittelemä tuottovaatimus määrää yksittäisten sijoituskohteiden sekä niiden muodostamien portfolioiden hinnat. Mallin perusidean mukaan riskiä sisältävien sijoituskohteiden tuotto-odotuksen on oltava korkeampi kuin riskittömän tuoton, jotta rationaalisesti toimivat ja riskiä karttavat sijoittajat suostuisivat pitämään niitä hallussaan. Capital Asset Pricing –mallissa vaadittu tuotto kasvaa siten riskin kasvaessa.<sup>58</sup> (kaava 2)

$$(2) \quad E(r_i) = r_f + \beta_i[E(r_m) - r_f]$$

Missä  $E(r_i)$  on sijoituskohteelle  $i$  asetettu tuottovaatimus,  $r_f$  on riskittömän sijoituskohteen tuotto,  $\beta_i$  sijoituskohteen  $i$  beta-kerroin ja  $E(r_m)$  markkinaportfolion odotettu tuotto. Kaavan (2) termi  $E(r_m) - r_f$  on yleinen riskipremio, joka kertoo riskiä sisältävien sijoituskohteiden tuottovaatimuksen eron riskittömän sijoituskohteen tuottoon verrattuna. Mallin avulla on mahdollista määrittää osakkeen tuottovaatimus eli oman pääoman kustannus, mikäli mallin kaikki parametrit tiedetään.<sup>59</sup> Kunnallisessa liiketoiminnassa mallia voidaan muokata kunnallisten yhtiöiden tarpeita koskevaksi, näin on esimerkiksi tehty energialaitosten oman pääoman kustannusten määrittämisessä.

Rahoitusteorian mukaan kaikkien osakkeiden tuottovaatimus koostuu kahdesta osasta. CAP -mallin ensimmäinen osa on riskitön tuotto, joka on korvaus viivästetystä kulutuksesta. Toinen osa on riskipremio, joka muodostuu systemaattisen riskin perusteella. Systemaattista riskiä kutsutaan myös markkinariskiksi, ja se on kokonaisriskistä se osa, jota ei voida hajauttaa. Osakkeen systemaattista riskiä mitataan beta-kertoimen ( $\beta$ ) avulla. Osakkeen beta on perusteltu mittari systemaattiselle riskille, koska se mittaa yksittäisen osakkeen herkkyyttä markkinaportfoliossa tapahtuville muutoksille.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Kallunki & Niemelä 2004, 133-134

<sup>58</sup> Niskanen & Niskanen 2002, 216

<sup>59</sup> Knüpfer & Puttonen 2007, 149

<sup>60</sup> Knüpfer & Puttonen 2004, 144-148

### 2.3.2.3 Vieraan pääoman kustannus

Vieraan pääoman kustannus on yritykselle konkreettinen kassastamaksi ja se on usein välittömästi havaittavissa. Vieraan pääoman tuottovaatimus on tuotto, jonka sijoittajat vaativat vastineeksi yrityksen luotoille. Tuottovaatimus lasketaan yleensä joko olemassa olevan vieraan pääoman keskiporkona tai uusien lainojen keskiporkona. Vieraan pääoman rahoitus koostuu usein pankkilainoista, joiden korkoehdot voivat vaihdella hyvinkin paljon, ja joukkolainoista, joiden tuottovaatimus määritellään kyseisten joukkovelkakirjojen todellisena tuottona eli yieldinä. Yrityksen joukkolainojen nimellistuottoa eli kuponkikorkoa ei käytetä vieraan pääoman tuottovaatimuksen arvona, sillä se kertoo ainoastaan tuottovaatimuksen suuruuden hetkellä, kun laina laskettiin liikkeelle. Yrityksen vieraan pääoman tuottovaatimuksen tasoa voidaan verrata riskiltään samanlaisen yrityksen tuottovaatimukseen, mikäli yritys ei ole äskettäin laskenut liikkeelle joukkolainoja.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Kallunki & Niemelä 2004, 130-131

### **3 LIIKELAITOS JA OSAKEYHTIÖ ORGANISOINTIMUOTOINA**

#### **3.1 Kuntien palvelutuotannon organisointi**

Kunnallisen palvelutuotannon organisointi on kokenut merkittäviä muutoksia vuonna 1988 alkaneen vapaakuntakokeilun ja vuoden 1995 kuntalain myötä. Muutokset ovat olleet sidoksissa palvelutuotannon toteutuksen ajattelumalliin sekä palvelutuotannon käytäntöihin. Muutoksilla on yleisesti haettu parannusta kunnallisen palvelutuotannon tehokkuuteen, joskin uudistukset ovat tuoneet mukanaan myös uusia haasteita kuntien johtamiselle.<sup>62</sup>

Konsernijohtamisen ja konserniajattelun sisäistämisen tarvetta kuntaorganisaatiossa on lisännyt kaksi muutossuuntaa. Aiemmin kuntasektori miellettiin palvelujen tuottajaksi oman virasto-organisaationsa puitteissa, mutta uudistukset lainsäädännössä ja kunnallisessa palvelutuotannossa ovat muokanneet kunnan tuottajan sijasta palvelutuotannon järjestäjäksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunta on edelleen vastuussa kuntalaisille lain mukaan kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Voidaan kuitenkin sanoa, että kysymyksillä siitä, kuka palvelut tuottaa tai miten ne tuotetaan, ei nykyisin juurikaan ole enää merkitystä. Tästä on seurannut kuntien vaihtoehtoisten organisaatiomuotojen ja palvelujen tuottamistapojen etsiminen. Kunnallisen palvelutuotannon mahdollisia organisointimuotoja ovat muun muassa perinteinen virasto, liikelaitos, osakeyhtiö, säätiö ja kuntayhtymä. Näiden lisäksi kunnat ovat myös ulkoistaneet osan palvelujen tuotannosta.<sup>63</sup>

Toisena muutoksena voidaan pitää muutosta resurssiohjauksesta kohti tulohajauttamista. Muutoksen voidaan sanoa siten koskeneen kunnan toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmää. Resurssiohjaus oli hierarkiaan perustuva järjestelmä, jossa kunta ohjasi toimintaa osoittamalla rahoitusta menolajeittain palveluja tuottaville organisaatioille. Palveluja tuottavien yksiköiden toimintavapaus oli melko suppea, sillä resurssiohjaukseen kuului, että johto saattoi puuttua tuotantoyksiköiden toiminnan yksityiskohtiin. Tulohajauttamiseen siirtyminen merkitsi muutosta varsinkin vallan ja vastuun jakamiseen. Tulohajauttamismalli jakoi kunnalliset toimijat tilaajiin ja tuottajiin siten, että kunnan keskusjohto toimi palvelujen tilaajana ja strategisen johtamisen piirissä. Tulohajauttaminen on nostanut esille myös

---

<sup>62</sup> Meklin & Martikainen 2003, 14

<sup>63</sup> Meklin & Martikainen 2003, 14-15

yksityiseltä sektorilta tuttuja johtamisen piirteitä, jotka ovat vähentäneet aiemmin voimakkaasti hierarkista johtamiskulttuuria. Liikelaitosmallin ja palvelutoimintojen yhtiöittämisen voidaan katsoa olevan omistajuudella johtamista.<sup>64</sup>

Julkisen liiketoiminnan perusajatuksena on ollut tarjota kaikille kansalaisille, yksityisille ja muille talousyksiköille tasavertaisesti peruspalvelut, minkä vuoksi julkista liiketoimintaa leimaavat yleishyödyllisyyden ja tulojaon tasaamisen lähtökohdat. Tämän lisäksi poliittisen päätöksentekojärjestelmän tuottamat arvot, tavoitteet ja tehtävät toimivat julkisen liiketoiminnan puitteina.<sup>65</sup>

Rees (1989) mainitsee julkisen liiketoimintayksikön perusajatuksen olevan yhtenevä yksityisen sektorin yritysten kanssa. Tämän lisäksi julkinen liiketoimintayksikkö on avoin erilaisille poliittisille vaikutteille julkisen omistajuutensa vuoksi. Julkisen sektorin toiminnan tulee olla kannattavaa, mutta liiketoimintayksikön lähtökohtana on oletamus siitä, että voiton maksimointi ei ole toiminnan itsetarkoitus.<sup>66</sup>

### **3.2 Liikelaitos organisointimuotona**

Liikelaitosten perustaminen on nähty osana palvelutoiminnan tehostamista, kustannusvastuun lisäämistä ja sisäisen valvonnan edellytysten paranemista. Liikelaitosmuotoinen palveluntuotanto on myös ollut keino kilpailuttaa omaa tuotantoa yhdessä yksityisten palveluntarjoajien kanssa. Liikelaitostaminen on kunnan toimintojen eriyttämistä, jonka on nähty selkeyttävän tuloksen laskentaa, kannattavuuden arviointia ja tulosvastuuta sekä lisäävän kustannustietoisuutta. Näiden lisäksi toimintojen eriyttäminen on vaikuttanut positiivisesti organisaation rakenteiden selkeyteen, minkä avulla on pystytty valmistautumaan organisaatiomuutoksiin, kuten esimerkiksi yhtiöittämiseen.<sup>67</sup>

Liikelaitoksen toimintaa markkinoilla on kritisoitu muun muassa sen vuoksi, että sen toiminta ei ole riittävän läpinäkyvää. Tästä johtuen liiketoiminnan tukeminen verovaroin on mahdollista, ja lisäksi toiminnan riittämätön läpinäkyvyys mahdollistaa monopoliasemassa tai määräävässä markkina-

---

<sup>64</sup> Meklin & Martikainen 2003, 14-15

<sup>65</sup> Mäkelä 1996, 65

<sup>66</sup> Rees 1989

<sup>67</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006, 13

asemassa olevan toimialan voimavarojen käyttämisen kilpailuilla markkinoilla toimivan liiketoiminnan tukemiseen. Toisaalta kritiikkiä ovat saaneet osakseen myös kuntien liikelaitosten kohtuuton hinnoittelu ja määräävässä markkina-asemassa olevan toimialan ylijäämän käyttäminen kunnan muun palveluntuotannon tukemiseen.<sup>68</sup>

Liikelaitosmallin vaihtoehtona on palveluntuotannon hoitaminen kunnallisen osakeyhtiön kautta. Liikelaitostaminen on vaihtoehto yhtiöittämiselle, mutta toisaalta se on nähty myös kunnallisen osakeyhtiön perustamisen välttämättömänä välivaiheena. Kunnallisen osakeyhtiön kautta palveluntuotannossa voidaan tavoitella sellaisia etuja, joita muuten ei kunnalliselle organisaatiolle voida pitää mahdollisina. Tällaisia etuja ovat esimerkiksi joustava ja nopea päätöksenteko sekä vapaa investointi- ja henkilöstöpolitiikka. Liikelaitoksen etuna verrattuna yhtiömuotoiseen toiminnan järjestämiseen on pidetty sitä, että toiminta säilyy demokraattisessa kontrollissa.<sup>69</sup>

### **3.2.1 Kunnallisen liikelaitoksen talous ja tehtävät**

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu perusolettamuksena se, että kunta päättää itse omasta organisaatiostaan, ja että kunnallisten palvelujen organisointi on mahdollista hoitaa usealla tavalla. Kuntaorganisaatioon kuuluva kunnallinen liikelaitos on yksi keino hoitaa palvelu kuntalaisille. Liikelaitos on osa kunnan organisaatiota, koska se on kunnan sisäinen organisaatioyksikkö. Yleisesti liikelaitoksesta voidaan todeta, että se on kunnan toimintayksikkö, joka harjoittaa liiketoimintaa alallaan, ja jolla on itsenäinen asema kunnan talousarviossa. Tämän lisäksi liikelaitoksen taloudesta pidetään erilliskirjanpitoa.<sup>70</sup>

Liikelaitosten toiminnan joustavuuteen pyritään vaikuttamaan nopeuttamalla päätöksentekoa sekä luomalla tulostavoitteita, jotka ohjaavat liikelaitoksen toimintaa. Lisäksi toiminnan joustavuutta lisätään sallimalla liikelaitoksen ottaa vastuuta operatiivisesta toiminnasta ja rahoituksesta. Kunnallisen liikelaitoksen taloudellinen vastuu näkyy myös siinä, että liikelaitos laatii oman tuloslaskelman ja

---

<sup>68</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006, 16

<sup>69</sup> Kähkönen 1996, 46

<sup>70</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 20

taseen. Tämä helpottaa osaltaan tulostavoitteiden seuraamista ja liikelaitoksen toiminnan vertaamista muihin saman alan yrityksiin.<sup>71</sup>

Kunnallisen liikelaitoksen harjoittaman toiminnan tulee olla liiketoimintaa tai muutoin liiketaloudellisten periaatteiden mukaista. Liiketoimintaa liikelaitoksen on pitkällä aikajänteellä kannattavaa tehdä siten, että varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan myynnistä ja maksuista kerätyllä tulorahoituksella. Liiketoiminnan tunnusmerkeiksi luetaan myös kustannusvastaava tai markkinahintoihin perustuva hinnoittelu, sopimukseen perustuvat asiakassuhteet liikelaitoksen ja asiakkaan välillä, liikelaitoksen merkittävä ulkoinen suoritemyynti kunnan ulkopuolisille tehtäväyksiköille sekä asiakkaan harkintavalta liiketoiminnan palveluiden ja tuotteiden hankinnassa. Näiden lisäksi liiketaloudellisten periaatteiden mukaiseksi toiminnaksi luetaan sellainen kunnallisen liikelaitoksen harjoittama toiminta, jossa toiminnan tuloilla on tarkoitus kattaa toiminnasta aiheutuneet menot.<sup>72</sup>

Kunnallisen liikelaitoksen maksupolitiikka lähtee liikkeelle lopputuotteiden ja suoritteiden kustannusten perusteella. Mikäli liikelaitokset kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan eivätkä ole erityistoimialan mukaisia liikelaitoksia, kunnalla on enemmän taloudellista liikkumavaraa maksupolitiikan ja taksojen määrittämisessä. Suomen Kuntaliitto on julkaissut suosituksen Liikelaitosten maksupolitiikan periaatteista. Tämän ohjeen mukaan liikelaitosten maksupolitiikassa tulisi toteutua ainakin seuraavat periaatteet: omakustannusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, aiheuttamisperiaate, yksinkertaisuusperiaate, ohjausperiaate, jatkuvuusperiaate ja vapaavalintaisuusperiaate. Lähtökohtaisesti maksupolitiikan periaatteena on toimintojen täyskattainen maksurahoitus ja kustannusten jakaminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti käyttäjille.<sup>73</sup>

Liikelaitoksen on oltava itsenäinen hinnoittelupäätöksissään, jotta hinnoittelulla voidaan turvata riittävä tulorahoitus kulujen kattamiseksi, investointien tekemiseksi, vieraan pääoman maksujen kattamiseksi ja omistajalle tuloutettavan tuoton maksamiseksi.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Suomen kuntaliitto 1996, 20

<sup>72</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriön yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä 2007, 7-8

<sup>73</sup> Emt., 27

<sup>74</sup> Emt., 28

### 3.2.2 Liikelaitosta ohjaava lainsäädäntö

Kuntalakiin lisättiin maininta liikelaitoksista vasta vuonna 1992, jolloin säädettiin laki kunnallislain muuttamisesta (979/1992). Tätä ennen kuntalaissa ei mainittu käsitettä kunnallinen liikelaitos.<sup>75</sup> Vuonna 2007 kuntalakea muutettiin siten, että siihen lisättiin uusi 10 a luku, jossa säädetään kunnallisesta liikelaitoksesta. Aiemmin liikelaitos mainittiin vain valtuuston tehtäviä, toimielimiä ja esteellisyyttä koskevissa pykälissä, joten säädökset kunnallisesta liikelaitoksesta ovat olleet kohtalaisen niukat.<sup>76</sup> Uudessa 10 a luvussa liikelaitoksen toiminnasta ja tehtävistä on säädetty varsin tarkasti. Liikelaitoksesta on säädetty muun muassa koskien sen johtokuntaa, johtajaa, talousarviota ja -suunnitelmaa, kirjanpitovelvollisuutta sekä liikelaitoksen omaa pääomaa ja lainanottoa.

Kuntalain 2 luvun 13 §:ssä on maininta valtuuston tehtävistä, joihin lukeutuu myös kunnallisten liikelaitosten toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen. Taloudellisiin tavoitteisiin sisältyy myös peruspääomasta maksettavan tuottovaatimuksen määrittely.

### 3.3 Kunnallinen osakeyhtiö organisointimuotona

Kunnat ovat oikeussubjekteja, joilla on itsenäinen yksityisoikeudellinen toimintakyky. Tätä toimintakykyä kunnat käyttävät muun muassa hallinnoidessaan osakeyhtiöitä. Kuntien mahdollisuudet perustaa ja omistaa osakeyhtiöitä ovat rajatut, mutta silti osakeyhtiöt ovat yleisiä kunnallisessa palvelutuotannossa. Kunnallisten palveluiden yhtiöittämistä ovat vauhdittaneet taloudellisen tehokkuuden edistämisyhtymykset ja palveluiden markkinaehtoisten mallien kehittäminen. Tämän lisäksi kunnallishallinnon lisääntyneet tehtävät ja kunnallistalouden rahoitukselliset ongelmat ovat lisänneet toimintojen yhtiöittämistä.<sup>77</sup>

Kunnallisten liikelaitosten muuttaminen osakeyhtiöiksi sai varsinaisesti alkunsa 1980-luvulla, jolloin suurin huomio keskittyi energialaitosten yhtiöittämiseen. Energialaitosten kohdalla sähköjakelutoimintaan haluttiin etsiä tehokkaampia toimintamuotoja. Kuntien elinkeinoelämän

<sup>75</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 20

<sup>76</sup> Suomen Kuntaliiton yleisohje 2007

<sup>77</sup> Anttiroiko & Haveri & Karhu & Ryyänen & Siitonen 2003, 186

kehitysedellytysten paraneminen sekä palvelutarjonnan kehittyminen nähtiin toiminnan lähtökohtana. Tätä tarkoitusta varten kunnissa perustettiin kehitysyhtiöitä ja erilaisia matkailualan yhtiöitä, jotka osaltaan edistivät ja tukivat paikallistalouden kehitystä. Kunnalliset osakeyhtiöt koettiin virastohallintoon verrattuna joustavaksi tavaksi tuottaa kunnalle täysin vapaaehtoisia palveluja.<sup>78</sup> Yhtiöittämisestä tapahtui alkuvaiheessa kahdella tasolla. Ensinnäkin jo vuosisadan alussa perustettuja yhtiöitä siirrettiin kuntien alaisuuteen, ja toisaalta kokonaan uusia yhtiöitä syntyi kunnalliseen palvelutuotantoon.<sup>79</sup>

Kunnallisten osakeyhtiöiden olemassaololle on useita syitä. Hallinnollisista tehtävistä poiketen kunnallista liiketoimintaa hoidettaessa osakeyhtiömuoto on luontainen organisointimuoto. Liiketoiminnan harjoittaminen perustuu niin sanotulle hallinnon toissijaisuuden periaatteelle, jonka mukaan kunnan liiketoiminnan harjoittamisen tulee perustua yleisen edun tavoitteluun. Kunnallisen liiketoiminnan oikeutusta lisäävät muun muassa työttömyys, elinkeinojen häviäminen ja uusien elinkeinojen kehittämistarve. Kunnallisia osakeyhtiötä tarvitaan lisäksi kunnan omaisuuksien hallintaan, sillä esimerkiksi asuntojen hallinnointi on selkeämpää osakeyhtiömuodossa. Liiketoiminnan järjestämisen ja omaisuuden hallinnan ohella yhtiöittäminen on nähty toiminnan luonteen vuoksi joustavampana organisointimuotona kuin kunnallinen hallintokunta. Toiminnan luonne esimerkiksi alueellisen markkinoinnin kehitystoiminnan piirissä voi vaatia osakeyhtiömuotoa, jotta luonteva vuoropuhelu alueella toimivien yritysten kanssa olisi mahdollista. Kuntien keskinäisessä yhteistyössä osakeyhtiömuoto on korvannut perinteikkään kuntayhtymän kautta harjoitetun yhteistyön, sillä kuntayhtymien on sanottu olevan epätaloudellisia. Kuntayhtymämuodon voidaan sanoa kärsineen jonkinlaisesta legitimititeettikriisistä.<sup>80</sup>

Kuntien hallinnoimat osakeyhtiöt syntyvät osaksi siten, että kunnat yhtiöittävät omia toimintojaan, ja toisaalta jotkut palvelut perustetaan suoraan osakeyhtiöiksi. Voidaan sanoa, että yhtiöittämisessä on kyse monesta samanaikaisesta muutoksesta. Yhtiöittämisessä puhutaan juridisesta muutoksesta, organisaatiomuutoksesta, varallisuusmuutoksesta ja rahoituksellisten edellytysten muutoksesta.<sup>81</sup> Yhtiöittämisellä tarkoitetaan määritelmän mukaan kunnallisen toiminnon erottamista erilliseksi hallinnolliseksi yksiköksi, jolla on oma päätösvalta. Tällöin yhtiöitetty toiminta ei ole enää

<sup>78</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 29

<sup>79</sup> Puttonen 2002, 135

<sup>80</sup> Anttiroiko & Haveri & Karhu & Ryyänen & Siitonen 2003, 186-187

<sup>81</sup> Anttiroiko & Haveri & Karhu & Ryyänen & Siitonen 2003, 187-189



osana kunnallista päätöksenteko-organisaatiota eikä täten myöskään kuntalain alaisuudessa, vaan organisaatio muuttuu jonkun erityislain alaiseksi.<sup>82</sup> Yhtiöittämisen voidaan lisäksi luonnehtia tässä tutkimuksessa tarkoittavan kunnan jonkin tehtävä- tai toiminta-alueen uudelleenjärjestelyä siten, että toimintayksikkö tai jokin kunnallinen toiminta siirretään kunnan enemmistövaltaa käyttävän osakeyhtiön piiriin. Yhtiöittämistä ei tule sekoittaa yksityistämiseen, jolla tarkoitetaan kunnan toiminnon myymistä tai luovuttamista luonnolliselle henkilölle tai yksityisten tahojen omistamalle yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Yhtiöittäminen on kuitenkin askel kohti yksityistämistä siinä mielessä, että yhtiöitetty toiminta muuttuu osaksi tai kokonaan vastaamaan yksityisten organisaatioiden käyttämiä toimintatapoja ja -periaatteita.<sup>83</sup>

Kunnan omistamalla osakeyhtiöllä on omat oikeudet ja velvollisuudet, ja se on kunnasta erillinen oikeussubjekti. Osakeyhtiö muodostaa taloudellisesti itsenäisen entiteetin, joka on omistajastaan erillinen varallisuuspiiri. Osakeyhtiö omistaa oman varallisuutensa, mutta samaan aikaan se on omistajansa, eli tässä tapauksessa suurilta osin kaupungin, arvopaperivarallisuutta. Osakeyhtiö on itse vastuussa omista sitoumuksistaan, joten omistajaa ei voida asettaa vastuuseen yhtiön varoista tai veloista. Omistajan vastuu osakeyhtiössä rajoittuu vain osakepääomaan sijoitettuun panokseen. Omistajan on mahdollista poiketa tästä minimiriskistä lainoittamalla yhtiötä ja antamalla takauksia tai pantteja yhtiön ottamille lainoille. Omistajan riskinotosta tunnetuin esimerkki on Karkkilan kaupungin 1990-luvulla harjoittama riskihakuinen lainantakauseräpolitiikka, jonka takia kaupungin asukaskohtainen velkamäärä nousi maan suurimmaksi. Karkkilan kaupunki takasi omistamiensa yhtiöiden valuuttalainoja, jotka kuitenkin lankesivat omistajan vastuulle yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmien epäonnistumisen myötä.<sup>84</sup>

Julkisen sektorin suoraa toimintaa elinkeinoelämässä ei joissain maissa pidetä erityisen suotavana. Pohjoismaissa kuntien kytkeytyminen palveluelinkeinoihin on kuitenkin vakiinnuttanut asemansa, vaikka osakeyhtiömuodon sitoutuminen osaksi kunnallista demokratiaa onkin nähty jossakin määrin keinotekoisena. Kunnallisen osakeyhtiön kontrollivallan ja omistajuuden erottava välimatka on usein nähty osakeyhtiön hallitsemisongelman aiheuttajana. Kunnallisen osakeyhtiön omistajia ovat viime

---

<sup>82</sup> Puttonen 2002, 131

<sup>83</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 29-30

<sup>84</sup> Anttiroiko & Haveri & Karhu & Ryyänen & Siitonen 2003, 189

kädessä kuntalaiset, jotka puolestaan äänestävät valtuuston päättämään kunnanhallituksen kokoonpanosta. Vasta kunnanhallitus päättää kunnan edustamisesta yhtiön hallinnossa.<sup>85</sup>

*Corporate governance* -termillä tarkoitetaan kuntayhtiöiden kohdalla sitä, mitä yhtiö voi tehdä, kuka kontrolloi yhtiötä, kuinka yhtiön kontrollointi suoritetaan ja kuinka yhtiön riskit allokoidaan. Corporate governance -keskustelu on muokannut näkemyksiä kunnallisten osakeyhtiöiden omistamisesta ja hallitsemisesta. Kunnallinen osakeyhtiö eroaa toiminnan luonteen osalta yksityisistä yhtiöistä, vaikka sen organisointimuoto onkin yksityisoikeudellinen. Corporate governance -keskustelu haastaa kunnat ja alan tutkijat kehittämään hyvää hallintaa kuntayhtiöihin, jotta kuntayhtiöiden hallinto ei olisi organisoitu vain lainsäädännön minimivaatimuksia noudattaen. Kunnallisten yhtiöiden tapauksessa yksi hyvän hallinnon peruskysymyksistä liittyy yhtiön tarkoitukseen. Osakeyhtiön tarkoituksena ei välttämättä tarvitse olla voiton tuottaminen omistajalle, vaikka se onkin yleisesti hyväksytty osakeyhtiön lähtökohta. Kunnallisen osakeyhtiön tapauksessa kunta voi sisällyttää yhtiöjärjestykseen muitakin toiminnan päämääriä. Näin osakeyhtiölain mukainen voiton tuottamistarkoitus voidaan osaksi tai kokonaan muuttaa koskemaan esimerkiksi kunnan etujen edistämistä tai jonkun muun kuin omistajan etujen edistämistä.<sup>86</sup>

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluva toiminta on mahdollista muuttaa liikelaitoksesta kunnalliseksi osakeyhtiöksi. Tämän vuoksi yhtiötetyn laitoksen harjoittama toiminta on sidottu kunnan yleiseen toimialaan, joten osakeyhtiö ei voi harjoittaa toimintaa sellaisilla toimialoilla, joille kunta ei muutoinkaan voisi laajentua.<sup>87</sup> Erityistoimialan tehtävät määräytyvät kunnalle lain säännösten perusteella, ja ne kuuluvat kunnan itsehallintotehtäviin. Erityistoimialalla yhtiöittäminen mahdollisuudet ovat rajoittuneemmat, sillä yleensä erityislait rajoittavat yhtiöittämistä koskemaan pelkästään kunnan valvonnan ja rahoitusvastuun alaista toimintaa. Myöskään julkista valtaa käyttävää toimintaa tai luottamushenkilöelinten muodollista päätöksentekoa ei voida yhtiöittää. Kunnan toiminnan yhtiöittäminen edellyttää aina valtuuston päätöstä.<sup>88</sup>

Organisaatiomuutoksen syyt liittyvät usein ongelmaan tai epäkohtaan, joka halutaan poistaa. Yhtiöittäminen on toiminnan strategisen tavoitteenasettelun toteuttamiskeino ja siinä korostuvat

<sup>85</sup> Anttiroiko & Haveri & Karhu & Rynnänen & Siitonen 2003, 190

<sup>86</sup> Anttiroiko & Haveri & karhu & Rynnänen & Siitonen 2003, 193-194

<sup>87</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 30

<sup>88</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 30-31

monimuotoiset liiketaloudelliset tavoitteet. Keskeisinä teeseinä yhtiöittämisen perusteluissa mainitaan usein tehokkuus, joustavuus, toimivuus, tulositsenäisyys ja henkilöstön motivointi.<sup>89</sup>

### 3.3.1 Kunnallisen osakeyhtiön edut ja haitat

Osakeyhtiön vahvoina puolina todetaan olevan kunnallista liikelaitosta nopeampi päätöksenteko ja sopeutuminen muuttuviin olosuhteisiin. Tämän lisäksi osakeyhtiö toimii itsenäisenä taloudellisenä yksikkönä, mikä helpottaa taloudellisen tuloksen seuranta ja varojen kohdentamista investointeihin sekä ylipäättään olemassa olevien resurssien tehokasta käyttöä.<sup>90</sup>

Puttonen (2002) kiistää Paasion (1994) väitteet siitä, että yhtiötetyn laitoksen investointien rahoitus pohja olisi vakaampi kuin kunnallisen liikelaitoksen. Lisäksi Puttonen kiistää Paasion näkemykset siitä, että yhtiöllä olisi mahdollisuus yhdistää joustavasti oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta. Paasio lisää vielä, että laitos voi yhtiöittämissä vaiheissa ottaa kontolleen kohtuullisen vieraan pääoman taakan, mikä taas helpottaa kunnan päätöstä laitosten yhtiöittämisestä. Näihin väitteisiin on syytä suhtautua varauksella, kuten Puttonen väitöskirjassaan on tehnyt. Liikelaitoksen ja osakeyhtiön kirjanpidollisista käsittelyistä johtuen vieraan pääoman erät merkitään osakeyhtiön tapauksessa täysimääräisenä omaan kirjanpitoon, ja liikelaitoksen tapauksessa vieraan pääoman menot kirjautuvat liikelaitoksen oman kirjanpidon sijasta kunnan rahoitusmenoiksi. Tästä huolimatta yhtiöittämissä vaiheissa on kuitenkin pientä kirjanpidollista järjestelymahdollisuutta.<sup>91</sup>

Tupakka (1993) on selvittänyt yhtiöittämisellä saavutettuja etuja ja aiheutuneita haittoja kunnallisessa liiketoiminnassa. Tupakan teettämän kyselyn perusteella yhtiöittämisellä saavutettiin hyvin samankaltaisia positiivisia vaikutuksia kuin Puttosen ja Paasion tutkimuksissa. Päätöksenteon nopeutuminen, joustavuus, rahoitukseen liittyvät edut ja selkeämmät vastuu- ja tulosalueet nousivat päällimmäisenä esille haastattelututkimuksen perusteella. Näiden lisäksi selkeinä etuina nousivat esille muun muassa joustavampi henkilöstöpolitiikka, vähäisempi hallinto, yhtiöiden kautta aikaansaatu uusi toiminta ja yhtiöistä saatujen tulojen käyttäminen toiminnan kehittämiseen muun toiminnan

<sup>89</sup> Puttonen 2002, 136

<sup>90</sup> Puttonen 2002, 136

<sup>91</sup> Puttonen 2002, 136; Ks. Myös Paasio 1994, 75

subventoinnin sijasta.<sup>92</sup> Varsinkin viimeisenä mainittu yhtiöittäminen myötä saavutettu etu on tämän tutkimuksen taustaoletuksena.

Yhtiöittäminen voi tuoda mukanaan myös haittoja kunnan ja kunnallisen osakeyhtiön välille. Tupakan tutkimuksessa haittoina pidettiin tavoitteiden ristiriitaisuutta, ohjaus-, koordinointi- ja seurantajärjestelmän puutteellisuutta sekä luottamushenkilöiden pelkoa päätösvallan siirtymisestä. Lisäksi osa vastaajista totesi haittapuolina yhtiöihin liittyvät taloudelliset riskit sekä yhtiöiden itsenäisen aseman haittallisuuden. Yhtiöitetyn toiminnan itsenäinen asema heikentää kieltämättä kunnallista demokratiaa, sillä kuntalaisille jää vain epäsuoran vaikuttamisen mahdollisuus päätöksentekoprosessissa. Mainittavan arvoista on myös se, että osa haastatelluista mainitsi, ettei yhtiöittämisestä aiheudu ollenkaan haittoja.<sup>93</sup>

Yhtiöittäminen valvontaongelmalla tarkoitetaan yhtiöitetyn laitoksen vallan keskittymisestä sekä valitus- ja valvontaoikeuden vähenemisestä johtuvaa ongelmaa. Ottaen huomioon kunnallisten yhtiöiden suosion, voidaan edellä mainitun oikeudellisen tilan saavuttamisen nähdä olevan harkittua joissakin tapauksissa. Valvontaongelman ratkaisemiseksi kunnan on omistajana pystyttävä valvomaan intressejään aiempaa tehokkaammin, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että kunnan on kyettävä organisoimaan konserniin kuuluvia yhtiöitä tarkoituksenmukaisella tavalla. Yhtiömalli edellyttää nopeampaa ja selkeämpää päätöksentekoa, jotta yhtiömallin mukainen parantunut tulosten selvittäminen olisi kuntaorganisaation kannalta hyödyllistä.<sup>94</sup>

Tupakka toteaa tutkimuksensa johtopäätöksissä esille tulleiden yhtiöittämisestä aiheutuvien etujen, haittojen, uhkien ja mahdollisuuksien olevan pitkälti riippuvaista toimialasta. Kuntasektorilla yhtiöiden toimialat vaihtelevat paljon, joten yhtiöittämistä on vaikea suoranaisesti puolustaa tai vastustaa. Tupakan esimerkin mukaan yhtiöittämistä ei ole järkevää verrata esimerkiksi energialaitoksen ja kaupunginorkesterin välillä. Yhtiöittäminen taustalla on oltava toiminnan liiketaloudellisuus, koska ilman tätä yhtiöittämisestä ei aiheudu olennaista hyötyä. Yhtiöittäminen etuna on nähtävä tulosvastuullisemman ajattelun ja toiminnan saavuttaminen, mikä ei kuitenkaan saa olla toiminnan

---

<sup>92</sup> Tupakka 1993, 24

<sup>93</sup> Tupakka 1993, 26-29

<sup>94</sup> Puttonen 2002, 137

yhtiöittämisen ainoa tavoite. Kunnallinen palvelutoiminta voidaan helposti nähdä kovin heikoksi, mikäli yhtiöittäminen on tähännyt vain yllä mainittuun tulosvastuullisuuden lisäämiseen.<sup>95</sup>

Yhtiöittämisen haitat ja uhkakuvat liittyvät Tupakan mukaan usein yhtiön ja kunnan väliseen intressien ristiriitaan. Yhtiösektorin koordinointiin ja ohjaukseen panostamalla uhkakuviin on mahdollista vaikuttaa. Kaupungilla on yhtiön osakkaana hyvät mahdollisuudet ohjata yhtiöidensä toimintaa haluttuun suuntaan muun muassa muuttamalla kaupunginhallituksen roolia yhä enemmän konsernijohtajaksi ja panostamalla juuri koordinointi-, seuranta- ja ohjausjärjestelmiin.<sup>96</sup>

Kunnallisten yhtiöiden toiminnan ohjaukseen tarkoitettavat ohjausinstrumentit voidaan jakaa neljään ryhmään. Yksinkertaisin ohjausinstrumentti on kirjallisten ohjeiden antaminen yhtiökokousedustajille. Toinen tapa yhtiön toiminnan ohjaamiseen ja kaupungin intressien toteutumiseen on sisällyttää yhtiöjärjestykseen niin sanottuja turvaavia määräyksiä. Tällaisia määräyksiä ovat muun muassa osakelajien määrittäminen siten, että kaupungin omistamat osakkeet tuottavat suuremman äänimäärän, osakkeiden hankkimisrajoitukset sekä yhtiön voitontuottamistarkoituksen korvaaminen jollain muulla tarkoituksella. Kolmantena mahdollisuutena ovat kunnan ja yhtiöiden väliset sopimukset, joissa voidaan sopia esimerkiksi yhtiöitetyn laitoksen toiminnan periaatteista ja tavoitteista. Neljäs ohjausinstrumentti on kunnallinen konsernijohtaminen, joka tarkoittaa konsernitilinpäätöksen laatimista, mahdollisesti konsernin yhteistä rahoitus- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä tilintarkastusta. Konserniohjeiden avulla kunta täsmentää asemaansa konsernin johtajana ja antaa konsernitason toimintaohjeet ja –periaatteet tytäryhteisöilleen.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Tupakka 1993, 140

<sup>96</sup> Tupakka 1993, 140-141

<sup>97</sup> Karhu & Nissinen & Valkama 1999, 43-45

## 4 VESILAITOSTOIMINTA

### 4.1 Vesilaitosten historia ja luonne

Suomessa vesihuoltotoiminnan pitkän aikavälin historia jakaantuu viime vuosisadalla alkaneeseen esittelyvaiheeseen, toisen maailmansodan jälkeiseen laajennusvaiheeseen ja 1980-luvun sekä osaksi myös 1990-luvun vakaan toiminnan aikakauteen. Esittelyvaiheessa vesihuoltolaitteita rakennettiin julkisen sektorin toimesta kaupungeissa, ja maaseudulla kuluttajat toimivat itse vesihuollon kehittäjinä. Seuraavassa vaiheessa vesihuollon toteutus siirtyi voimakkaasti kuntien vastuulle. 1970-luvulla tehdyillä suurilla vesihuoltoinvestoinneilla on perusteltu julkisen omistajuuden kasvun lisäystä. Vakaan toiminnan aikakaudelta on siirrytty jo eteenpäin, mahdollisuuksia ja uhkia sisältävään aikakauteen. Vesihuollon perusrakenteet ovat suurilta osin olleet muuttumattomat vakaan toiminnan aikakaudelta lähtien, minkä lisäksi vesihuollon tavoitteet voidaan katsoa saavutetuksi. Toiminnan kokonaisvolyymien kasvu ei nykyisessä muodossa ja vanhoilla tavoitteilla ole suurta, joskin yksittäisillä osa-alueilla kasvua on varmasti tapahtunut aikakausien välillä.<sup>98</sup>

Vesivarojen tehokas, taloudellinen ja kestävä käyttö sekä vesihuollon toiminnan kehittäminen ja suojeleminen kaavoituksen avulla on paljolti kuntien vastuulla. Vesihuoltoon katsotaan kuuluvaksi vesilaitostoiminta, johon sisältyy raakaveden hankinta, käsittely ja jakelu. Tämän lisäksi vesihuoltoon kuuluu viemärlaitostoiminta eli jätevesien keräys ja puhdistus.<sup>99</sup> Varsinaisen toiminnan lisäksi vesihuoltolaitokset ostavat palveluita myös ulkopuolelta. Yksityissektori on usein tarjonnut suunnittelu-, rakentamis- ja ylläpitopalveluita sekä hankkinut tarvittavia materiaaleja vesihuoltolaitoksen tarpeisiin. Tällainen yksityisen sektorin mukaantulo vesihuoltopalveluihin on ollut tyypillistä jo modernien vesihuoltopalvelujen perustamisesta asti. Yleisesti ottaen julkinen sektori tuottaa suurimman osan käyttäjiensä vesihuoltopalveluista, sillä noin 95 % palveluista tuotetaan maailmanlaajuisesti julkisen sektorin toimesta.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Hukka & Katko 1999, 16-17

<sup>99</sup> Oulasvirta 1998, 61

<sup>100</sup> Hukka & Katko 2007, 18

Vesihuollon kehittämisestä ja järjestämisestä sekä usein palvelujen tuottamisesta ovat Suomessa vastuussa kunnat kunnallisen laitoksen, liikelaitoksen, osakeyhtiön tai ylikunnallisen laitoksen kautta. Vesihuoltoa on pidettävä yhtenä keskeisenä yhdyskuntien teknisenä palveluna. Suomessa vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden ulkopuolisilla alueilla yhteishankkeista huolehtivat osuuskunnat, joita tuetaan kuntien ja valtion toimesta. Vesihuolto on kokonaisuudessaan sidottu yhteen paikkaan toisin kuin monet muut hyödykkeet ja palvelut. Tämän vuoksi keskeiset vesihuoltoa koskevat strategiset päätökset ovat hyvin paikallisia ja keskittyneitä, vaikka ne tehdään usein kansallisessa tai kansainvälisessä viitekehysessä. Päätöksiä voivat rajoittaa kansainvälinen taloudellinen ja poliittinen kehitys sekä kansainvälinen lainsäädäntö ja EU-direktiivit. Rajoituksista huolimatta vesihuoltoa koskevassa päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, sidosryhmät sekä paikallispolitiikka.<sup>101</sup>

Vesi- ja viemärlaitostoiminta jakaantuu ydintoimintoihin ja tukitoimintoihin. Ydintoimintoihin luetaan kuuluvaksi päävastuu investointien rahoituksesta tai niiden järjestämisestä, laitoksen omistuksesta, pitkän aikavälin suunnittelusta ja kehitystyöstä. Tukitoimintoja ovat puolestaan muun muassa yksityiskohtainen suunnittelu, rakentaminen, laitesuunnittelu ja laboratoriopalvelut sekä tutkimus. Tehtävien jakaminen ydin- ja tukitoimintoihin on kohdannut myös kritiikkiä. Rosengrén on todennut, että ydintehtävien määrittely ei ole yksiselitteistä, vaan se on usein riippuvaista siitä, kuka tehtävät määrittelee. Ydintehtäviksi lukeutuvia toimintoja ohjailevat esimerkiksi taloudelliset, henkilöstöpoliittiset, puoluepoliittiset sekä ideologiset seikat. Toisistaan poikkeavia määritelmiä ydintoiminnoiksi antavat muun muassa kuntien johtoportaan talousvastuussa olevat henkilöt, vesihuoltolaitosten eri organisaatiotasolla toimivat henkilöt, alalla olevat yrittäjät ja poliittiset päättäjät.<sup>102</sup>

Vesi- ja viemärlaitostoiminta on poikkeuksellisen pääomavaltaista verrattuna useisiin muihin julkisen sektorin toimintoihin ja palveluihin. Pääomakustannukset eli poistot ja korot kattavat 70–75% vuotuisista kokonaiskustannuksista. Tästä osuudesta suurimman osan muodostavat verkostojen kustannukset. Veden ja jäteveden käsittelyn kustannukset vuotuisista käyttömenoista ovat vain 10–15%, mutta vesihuollon terveys- ja ympäristövaikutukset huomioon ottaen veden ja jäteveden käsittelyn tärkeyttä ei voi aliarvioida. Toinen vesihuollon luonnetta kuvaava seikka on kiinteiden eli

<sup>101</sup> Hukka & Katko 2007, 18-19

<sup>102</sup> Hukka & Katko 2007, 19-20; ks. Myös Rosengrén 2004, 45

tuotantomäärästä riippumattomien kustannusten suuri osuus kokonaiskustannuksista. Kiinteät kustannukset voivat olla jopa 80 % kaikista kustannuksista, vaikka laitosten tulot perustuvat usein suurelta osin myydyn veden määrään. Vesihuolto on lisäksi luonteeltaan niin sanottu luonnollinen monopoli, mikä johtaa siihen, että organisointimuoto on valittava yksityisen säännöstelemättömän monopolin, yksityisen valtion säätelemän monopolin ja julkisen monopolin väliltä.<sup>103</sup>

## 4.2 Vesihuoltoa ja vesihuoltolaitoksia ohjaava lainsäädäntö

Vesihuoltolaki säädettiin 2001 tavoitteenaan turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa moitteetonta talousvettä<sup>104</sup>. Vesihuoltolain (119/2001) mukaan kunnilla on vastuu järjestää asianmukainen vesihuolto alueellaan. Vesihuollon järjestämistä ja lain mukaista kehittämisvastuuta voidaan toteuttaa vesihuollon kehittämissuunnitelmalla sekä toiminta-alueääräyksillä. Vesihuoltolaki määrittelee vesihuoltolaitosten ja kiinteistöjen vastuut, ja tämän lisäksi laissa on tavoitteena mainittu vesihuollon välttämättömyyspalveluiden turvaaminen.<sup>105</sup> Laadultaan moitteeton talousvesi ja sen viemärointi sekä jätevesien puhdistus ovat yhteiskunnan ja sen asukkaiden kannalta välttämättömyyksiä, minkä takia lailla on haluttu varmistaa tällaisen välttämättömyyspalvelun saatavuus ja laatu.<sup>106</sup>

Keskeisten uudistuksien tavoitteena on ollut parantaa vesihuoltolaitosten toimintaedellytyksiä. Vesihuoltolakiin mukaan tullut säännös omistajien laitoksille asettaman tuottovaatimuksen kohtuullisuudesta parantaa laitosten mahdollisuuksia huolehtia taloudellisesti vesihuollosta toiminta-alueellaan. Kohtuullisen tuottovaatimuksen lisäksi vesihuoltolakiin on yksinkertaistettu ja yhtenäistetty vesihuollosta perittäviä maksuja. Lain mukaan kaikki vesihuoltoon liittyvät maksut ovat yksityisoikeudellisia, ja uudistuksen myötä hylättiin kankeaksi koettu kunnanvaltuuston hyväksymään taksaan perustuva jätevesimaksun määräämismenettely. Keskeisenä pääsääntönä laissa on mainittu, että maksujen on katettava vesihuoltolaitoksen investoinnit ja ylläpito- sekä käyttökustannukset. Määräävässä markkina-asemassa toimivan vesihuoltolaitoksen on pyrittävä kohtuullisuuteen ja

---

<sup>103</sup> Hukka & Katko 1999, 14-16

<sup>104</sup> Vesihuoltolaki

<sup>105</sup> Tampereen kaupungin vesihuollon kehittämissuunnitelma 2008, 9

<sup>106</sup> MMM 2002, 8



tasapuoliseen hinnoitteluun siten, että maksut perustuvat vesihuollon todellisiin kustannuksiin. Edelleen laissa on maininta, että maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen pääomantuotto.<sup>107</sup> Maksujen tasapuolisuudella tarkoitetaan lain tulkinnassa sitä, että asiakkaita, asiakasryhmiä tai kunnan eri alueita ei saa asettaa toisistaan poikkeavaan asemaan palveluja hinnoiteltaessa<sup>108</sup>.

Vesihuoltolaki antaa hyvät lähtökohdat ymmärtää toimialan kehittämiseen, järjestämiseen, hoitamiseen sekä laitoksen ja asiakkaiden välisiin suhteisiin liittyviä asioita. Tästä huolimatta vesihuoltolakia ei ole tarkoitettu sääntelemään tyhjentävästi koko toimialaa, vaan sen rinnalla tulee soveltaa samanaikaisesti muuta lainsäädäntöä. Tällaisia lakeja ovat erityisesti terveydensuojelulaki ja ympäristönsuojelulaki sekä vesilaki.<sup>109</sup>

#### 4.2.1 Vesihuollon käsite vesihuoltolaissa

Vesihuoltolain 2 §:n mukaan vesihuoltolakia tulee soveltaa ensisijaisesti asutuksen vesihuoltoon, kuitenkin siten, että kotitalouksien lisäksi laki koskee myös asutukseen rinnastuvan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan vesihuoltoa. Rinnastus tapahtuu aina vesihuollon näkökulmasta, joten toiminnan talousveden saannin perusteet ja jätevesihuollon vaatimukset tulee rinnastua asutukseen. Tällaisena toimintana voidaan pitää elinkeinotoimintaa, joka ostaa vetensä pääasiassa vesihuoltolaitokselta ja johtaa jätevetensä laitoksen viemäriin. Elinkeinotoiminta on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli se on vedentarpeen tai jätevesien laadun tai määrän suhteen poikkeava asutuksesta.<sup>110</sup>

Vesihuollon käsitettä on lisäksi tarkennettu vesihuoltolain 3 §:n 1 kohdassa koskemaan vedenhankintaa eli veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi. Tämän lisäksi laki määrittelee vesihuollon velvollisuudeksi viemäroinnin eli jäteveden, huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtamisen ja käsittelyn. Tarkemmin jätevettä ei ole laissa määritelty, vaan sillä ymmärretään käytöstä poistettua tai muuta jätevetenä pidettävää vettä. Hulevesi puolestaan tarkoittaa maan pinnalta, rakennuksen katolta tai muilta pinnoilta pois johdettavaa sade- tai sulamisvettä.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> MMM 2002, 8-9

<sup>108</sup> MMM 2002, 40

<sup>109</sup> MMM 2002, 12

<sup>110</sup> MMM 2002, 10-11

<sup>111</sup> MMM 2002, 11

#### 4.2.2 Vesihuoltolaitoksen käsite vesihuoltolaissa

Vesihuoltolaitoksen käsitettä on vesihuoltolaissa määritelty hyvin suppeasti. Vesihuoltolain 3 §:n 3 kohdassa on mainittu, että laki koskee kaikkia yhdyskunnan vesihuollosta huolehtivia laitoksia. Tämän perusteella vesihuoltolaitosten omistus pohja tai yhtiömuoto ei vaikuta lain määrittelemiin vesihuoltolaitoksiin, vaan siihen kuuluvat kaikki laitokset ilman erillistä päätöstä. Vesihuollon määritelmän mukaan lakia sovelletaan myös pelkästään vedenhankinnasta tai pelkästään viemäroinnistä huolehtiviin laitoksiin. Laissa ei ole mainintaa yhdyskunnan koosta, eli kuinka montaa kiinteistöä yhdyskunnalla tarkoitetaan. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäänee kuitenkin laitokset, joiden tehtävä on huolehtia vain yksittäisten kiinteistöjen vesihuollosta. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi matkailuyritysten tai varuskuntien omia laitoksia.<sup>112</sup>

#### 4.3 Vesilaitos luonnollisena monopolina

Mäkelä (1999) määrittelee luonnollisen monopolin seuraavasti: ”Alalle mahtuu vain yksi tuottaja, koska yksi yritys voi tyydyttää markkinakysynnän alemmalla hinnalla, verrattuna tilanteeseen, jossa markkinoilla olisi useampi yritys.” Monopolia pidetään täydellisen kilpailun vastakohtana, sillä markkinoilla on vain yksi yritys.<sup>113</sup> Täydellinen kilpailu on lähinnä teorettinen malli, joka antaa lähtökohdan hintamekanismin ymmärtämiselle markkinakysynnän ja – tarjonnan avulla. Suurtuotannon edut johtavat epätäydelliseen kilpailuun, ja epätäydellinen kilpailu onkin tästä syystä todellisuudessa yleisempi kilpailun muoto. Tuotannon laajetessa yksikkökustannukset laskevat monilla tuotannonaloilla, jolloin suurilla yrityksillä on kilpailuetua. Tällainen kilpailuetu johtaa puolestaan kilpailun keskittymiseen, ja ääritapauksessa markkinoille jää vain yksi yritys, jolloin voidaan puhua monopolista. Luonnollinen monopoli syntyy juuri suurtuotannon kustannusetujen avulla, tai mahdollisesti yrityksen hallinnoiman patentin tai lakisääteisyyden kautta.<sup>114</sup> Vesilaitosta voi hyvällä syyllä kutsua luonnolliseksi monopoliksi, sillä se ei kohtaa kilpailua, vaan kunnallisten palveluiden tuottajana se toimii epätäydellisen kilpailun piirissä. On myös ilmeistä, että samalle alueelle ei ole järkevää rakentaa päällekkäisiä vesi- ja viemäriverkostoja.

<sup>112</sup> MMM 2002, 11-12

<sup>113</sup> Mäkelä 1999, 71-78

<sup>114</sup> Pekkarinen & Sutela 2002, 82-83

Berg ja Tschirhart (1988) määrittelevät luonnollisen monopolin joko vahvaksi tai heikoksi monopoliksi. Mikäli luonnollisena monopolina toimivan yrityksen kustannusfunktio on tyydyttävä tuotokseen nähden, voidaan sanoa että yritys on vahva luonnollinen monopoli. Heikon luonnollisen monopolin tapauksessa, kustannusfunktio on tyydyttävä, mutta tuotokseen nähden se ei ole riittävä.<sup>115</sup> Toisin sanoen tuotoksen määrä ei ole tyydyttävä, vaikka kiinteiden ja muuttuvien kustannusten määrittämä funktio olisikin hyvällä tasolla.

Luonnollisen monopolin tapauksessa monopolihinnan säätelyyn liittyy ongelma. Luonnollisen monopolin rajakustannukset laskevat tuotannon kasvaessa, joka merkitsee matemaattisesti sitä, että rajakustannukset ovat pienemmät kuin keskimääräiset tuotannonkustannukset. Toisin sanoen rajakustannusten mukainen hinta ei siis kata kuluja. Yleisenä käsityksenä monopolin hinnanmuodostuksessa ja toiminnassa ylipäättään on se, että se saadaan toimimaan mahdollisimman paljon täydellisen kilpailun yrityksen tavoin. Tämä tapahtuu usein siten, että hinnan ja rajakustannusten ero pyritään poistamaan painamalla hintaa alemmas kuin voiton maksimointi edellyttäisi. Mikäli julkinen valta, tässä tapauksessa tutkittavat kunnat, pyrkii rajakustannusten mukaiseen hinnoitteluun, sen tulee subventoida monopoli-asemassa olevaa yritystä. Jatkuvia kunnan antamia toiminta-avustuksia ei voida kuitenkaan pitää kestäväenä kehityksenä vesilaitosten rahoituksessa.<sup>116</sup>

Sharkeyn (1982) tutkimuksen mukaan luonnollisen monopolin kolme erilaista ulottuvuutta voidaan määritellä seuraavasti:

- 1) Luonnollisia monopoleja tavataan sellaisilla toimialoilla, joissa voidaan saavuttaa mittakaavaetuja (economies of scale)<sup>117</sup>. Tämän lisäksi luonnollisia monopoleja voi syntyä sellaisille toimialoille, joilla yritys yksinään pystyy tehokkaampaan tuotantoon kuin useat firmat yhtä aikaa. Tällainen tilanne on mahdollista jopa ilman mittakaavaetujen hankkimista.
- 2) Luonnollisia monopoleja syntyy niille toimialoille, joilla kilpailu ei ole tasapainoista. Toimialan epävakaa kilpailuasetelma johtaa siten monopolien syntymiseen.

<sup>115</sup> Berg & Tschirhart 1988, 24

<sup>116</sup> Pekkarinen & Sutela 2002, 87; Ks. Myös Kuntaliitto 1996

<sup>117</sup> Economies of scale (ES) termi tarkoittaa sitä, että yritys pystyy pienentämään kustannuksiaan silloin, kun yrityksen tuotanto kasvaa.

- 3) Mittakaavaedut eivät ole aina takeena luonnollisen monopolin muodostumiselle ja sen määrittelymiselle. Luonnollista monopolia määriteltäessä tulee ottaa huomioon myös toimialan kysyntä ja markkinoiden luomat lähtökohdat.<sup>118</sup>

#### 4.4 Määräävä markkina-asema ja valvonta

Luonnollisena monopolina toimivan vesilaitoksen voidaan sanoa olevan määräävässä markkina-asemassa alallaan. Lisäksi oikeudellinen monopoli on yksi selkeimmistä määräävän markkina-aseman muodoista, sillä siinä määräävä markkina-asema perustuu lain perusteella saatuun yksinoikeuteen. Määräävä markkina-asema ei kuitenkaan määritelmänsä mukaan edellytä kilpailijoiden puuttumista kokonaan, vaan määräävään markkina-asemaan riittää, että yritys on muihin alalla toimiviin yrityksiin nähden niin vahva, että se pystyy estämään markkinoiden tehokkaan kilpailun, toimimaan muista riippumattomalla tavalla ja vastaamaan tehokkaasti kilpailijoiden käyttämiin kilpailukeinoihin.<sup>119</sup>

Kilpailunrajoituslain 6 pykälän ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklan perusteella määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Määräävästä markkina-asemasta todetaan: ”Määräävä markkina-asema katsotaan kilpailunrajoituslain 3 §:n perusteella olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se tai ne voivat merkittävästi ohjata hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.”<sup>120</sup>

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö tulee erottaa normaalista kilpailukäyttäytymisestä, sillä yrityksellä on oikeus kilpailla omilla ansioillaan, vaikka se olisikin määräävässä markkina-asemassa. Voidaankin sanoa, että määräävä markkina-asema ei lähtökohtaisesti ole kilpailuoikeuden vastainen.

---

<sup>118</sup> Sharkey 1982, 20

<sup>119</sup> Kilpailuvirasto 2011

<sup>120</sup> Kilpailuvirasto 2011

Normaalia kilpailukäyttäytymistä on esimerkiksi kilpailijoiden sulkeminen markkinoilta, mikäli se on seurausta yrityksen kilpailijoitaan tehokkaammasta toiminnasta.<sup>121</sup>

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä pidetään ensinnäkin kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen määräämistä tai muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suoraa tai välillistä määräämistä. Tämän lisäksi tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi nähdään erityisenä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Väärinkäyttönä voidaan pitää myös erilaisten ehtojen soveltamista eri kauppakumppaneiden suorituksiin silloin, kun ne asettavat kauppakumppanit epäedulliseen kilpailuasemaan. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä on pidettävä lisäksi sitä, että sopimuksen syntymisen edellytyksenä toisen sopimuspuolen on hyväksyttävä mahdolliset lisäsuoritukset, joilla ei niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.<sup>122</sup>

Kilpailuviraston tehtävä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen<sup>123</sup>. Kilpailuvirasto vastaa myös vesilaitosten hinnoitteluun ja muutenkin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyvistä seikoista. Toisen tutkittavan kohteen, Lahti Aqua Oy:n (entinen Lahti Vesi Oy), hinnoitteluun kilpailuvirasto on antanut selvityksen vuonna 2006. Yksityishenkilö teki kilpailuvirastolle toimenpidepyynnön, jossa pyydettiin selvittämään Lahden vesi- ja kaukolämpömaksujen korotuksien kilpailunrajoituslain mukaisuutta. Käyttövesimaksujen nousu oli vuosina 2003–2006 yhteensä 24 %, joka kuitenkin selvityksen mukaan ei ollut kohtuutonta hinnoittelua. Kilpailuviraston mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelussa kiinnitetään huomiota siihen, mitä hyödykkeen tuottaminen on yritykselle itselleen maksanut tai millaista tuottoa vertailukelpoisessa tilanteessa yleensä pidetään normaalina.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Alkio & Wik 2009, 309

<sup>122</sup> Alkio & Wik 2009, 318

<sup>123</sup> Alkio & Wik 2009, 696

<sup>124</sup> Kilpailuvirasto 2006

## **5 TAMPEREEN VESI LIKELAITOS VESIHUOLTOTOIMINNAN ORGANISOIJANA**

### **5.1 Tampereen veden peruspääomasta maksama kohtuullinen korvaus**

Tampereen veden peruspääoma on muodostunut käyttöomaisuuden pohjalta alkaen vuodesta 1999, jolloin vesiliiketoiminta muuttui virastomuotoisesta organisaatiosta liikelaitokseksi. Tampereen veden taseessa peruspääomaa on noin 70 341 000 euroa. Tämä toimii vuotuisten peruspääomasta tehtyjen korvausten perusteena. Korvauksia on maksettu omistajalle vuodesta 2004 asti 10,5 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoden 2010 liikevaihtoon verrattuna korvauksen prosentuaalinen osuus on 26 %. Korvauksen määrästä päättää Tampereen kunnanvaltuusto. Sijoitetun pääoman tuotto prosentiksi saadaan 14,2 %, mikä lienee yleiseen liikelaitosvertailuun nähden varsin hyvällä tasolla.

Peruspääomasta maksettavan korvauksen ei toivota kasvavan tulevaisuudessa, sillä muutoin kohtuullisuuden rajaa ainakin koetellaan. Liikelaitoksen johdon ja omistajan välisissä keskusteluissa on toisinaan pohdittu korvaukseen suuruutta ja sen liittymistä investointeihin. Tampereen Veden mukaan korvausta voisi harkitusti myös pienentää, jotta liikelaitoksen investointeihin jäisi enemmän rahaa käytettäväksi. Toisaalta omistajalle maksetun korvauksen ei nähdä muuttuvan tulevaisuudessa, koska taloustilanne pakottaa kunnan pitämään korvauksen vähintään samalla tasolla. Mikäli korvausta edelleen nostettaisiin, se vaikuttaisi välittömästi taksoihin. Tampereen veden on liikevaihdollaan katettava laitoksen toiminnasta aiheutuneet menot, sekä maksettava omistajalle kohtuullinen korvaus. Tästä syystä on selvää, että kasvava tuloutus omistajalle vaikuttaa välittömästi taksoihin suurempina vesimaksuina. Tämä puolestaan johtaa vesilaitostoiminnassa niin sanottuun piiloverotukseen eli tuottovaatimuksen kautta tapahtuvaan kuntalaisiin kohdistuvaan rasiin. Omistajan on helpompi nostaa liikelaitoksen tuottovaatimusta kuin korottaa kunnan veroprosenttia. Tampereen Veden mukaan kustannuspaineet kasvaisivat entisestään, mikäli tuloutusta päätettäisiin nostaa nykyisestä. Huomiota herättää myös vuosittain laskeva veden kulutus, joka heijastuu suoraan laitoksen talouteen.

Pitkään samalla tasolla pysynyt korvaus ei häiritse Tampereen veden toimintaa toistaiseksi, sillä korvauksen maksamiseen on rutinoitunut vuosien ajan. Useana vuonna maksettua 10,5 miljoonan euron korvausta voidaan perustella vesilaitostoimintaa kuvaavalla tasaisuudella. Liikelaitoksen vuotuisissa

menoissa ja tuloissa ei tapahdu suurta vaihtelua, joten samansuuruinen korvaus on näin ollen perusteltu. Kohtuullisuuden käsitettä ei ole tarkoin määritelty liikelaitoksen korvauksissa, vaikka siitä on keskusteltu sekä Tampereen Veden johtoryhmässä että omistajan kesken. Tuottovaatimuksen kohtuullisuutta pyritään kartoittamaan vertaamalla sitä muiden toimijoiden tuottovaatimuksiin ja maksettujen korvausten suuruusluokkaan. Tampereen Veden mukaan maksetut korvaukset eivät ole ristiriidassa alan keskiarvoon peilattuna, joten siltä osin peruspääomasta maksettuja korvauksia voidaan pitää kohtuullisina.

Peruspääomasta maksettavaa korvausta ja sen määräytymistä käsitellään kaupunginvaltuustossa. Tampereen Veden mukaan valtuuston liikelaitokselta vaatima tuloutus ei perustu laskelmiin, vaan keväisin korvausta käsitellään erillisissä kehityskeskusteluissa ja tehdään esitalousarvio. Tässä vaiheessa päätetään Tampereen Veden liikeylijäämätavoitteesta ja tuloutuksesta omistajalle. Peruspääomasta maksettava korvaus muotoutuu siten kehityskeskustelujen ja talousarvion pohjalta, eikä siinä Tampereen Veden mukaan käytetä erityisiä laskelmia. Haastattelussa kävi toisaalta ilmi, että mikäli tuloutuksen suuruutta päätettäisiin muuttaa, sen tulisi perustua laskelmiin pelkän arvioinnin sijaan. Vesilaitoksen omistajalle tuloutettava korvaus voidaan mahdollisuuksien mukaan myös kattaa liikeylijäämällä, mikäli korvausta ei saada muutoin katettua. Liikeylijäämästä tehdyt tavoitteet eivät tällöin toteudu, joten liiketoiminta on tältä osin tappiollista. Tampereen Veden tapauksessa liikeylijäämä on vuosittain kuitenkin täyttänyt asetetut tavoitteet, ja sitä on kertynyt noin 2 000 000 € jokaiselta tilikaudelta.

## **5.2 Vesiliikelaitoksen rahoitus ja lainanotto**

Tampereen Vesi pyrkii kattamaan liiketoiminnasta aiheutuvat menot tulorahoituksella eli myynneistä ja maksuista koostuvalla rahoituksella. Tulorahoituksella katetaan menot sekä lisäksi omistajalle maksettava korvaus ja liikeylijäämätavoite. Liikelaitoksen tulorahoitus koostuu vesimaksuista, jätevesimaksuista ja perusmaksuista. Vierasta pääomaa ei Tampereen Veden toiminnassa ole juurikaan käytetty. Tampereen Vesi liikelaitoksen taseesta on helposti nähtävissä, että pitkä- ja lyhytaikaista vierasta pääomaa on vain kunnalta saadun korottoman velan muodossa sekä muun velan eränä. Näiden lisäksi liittymismaksut ovat palautuskelpoisia, ja ne kasvattavat vierasta pääomaa vuosittain. Vesiliikelaitoksen tapauksessa lainanotto on mahdollista järjestää kaupungin sisäisenä lainana, joka

osaltaan turvaa Tampereen Veden toiminnan rahoituksen järjestämistä. Tampereen Veden talouspäällikön mukaan rahoitusta suunniteltaessa tarkoituksena ei ole käydä keskustelua pankinjohtajien kanssa, vaan toiminta rahoitetaan omatoimisesti.

### **5.3 Liikelaitos Tampereen Veden organisointimuotona**

Tampereen Vesi uudisti organisaatiomuotoaan vuonna 1999, jolloin toiminta muutettiin liikelaitokseksi. Aiemmin toimintaa oli harjoitettu kunnallisteknisen viraston alaisena vesihuolto-osastona. Liikelaitoksen myötä toiminta selkeytyi huomattavasti, sillä vesilaitos sai oman johtokunnan, ja omasta toiminnasta ryhdyttiin laatimaan tilinpäätös- ja tase-laskelmat, jotka liitetään osaksi kaupungin tilinpäätöstietoja. Johtokuntaa koskevassa liikelaitoksen johtosäännössä on määräykset niistä asioista, joista johtokunta ja toimitusjohtaja voivat itsenäisesti päättää. Johtokunnan ja johtosääntöjen myötä liikelaitoksen itsenäisyys on kasvanut huomattavasti, sillä se pystyy asettamaan säännökset ja määräykset helpommin omalle toiminnalleen. Toiminnan taustalla on kuitenkin kaupunginhallituksen liikelaitokselle asettamien periaatteiden noudattaminen koskien henkilöstöpolitiikka, vakanssien perustamista ja muita pysyvääsmääräyksiä.

Liikelaitoksen organisaatiota ja sen suhdetta kaupunginhallitukseen kuvaa demokraattinen kontrolli, jolla tarkoitetaan liikelaitoksen raportointivelvollisuutta omistajataholle, eli tässä tapauksessa kaupunginhallitukselle. Demokraattinen kontrolli toimii varsinkin budjettineuvotteluiden taustalla siten, että liikelaitoksen budjettiesitykset lähetetään talous- ja strategiaryhmän käsiteltäväksi, jossa budjettiesitys valmistellaan päätöksentekoa varten. Kaupunginhallituksen suunnittelujaosto koordinoi budjettiasioissa hallitusta, jossa liikelaitosta koskeva päätöksenteko lopullisesti tapahtuu.

Organisaatiomuotona liikelaitos on yleinen vesihuoltotoiminnassa, vaikka yhtiöittämistä on tapahtunut viime vuosina muutamilla paikkakunnilla. Liikelaitos on ollu Tampereen vesihuollon toiminnassa mukana vuodesta 1999 lähtien, eikä organisaatiomuutokselle nähdä tarvetta ainakaan lähivuosina. On kuitenkin mahdollista, että kuntaliitosten myötä yhtiöittäminen tulee kyseeseen myös Pirkanmaan lähikuntien kesken seudullisen osakeyhtiön muodossa. Seudullinen osakeyhtiö nähdään ainoana vaihtoehtona usean kunnan välisessä liiketoiminnassa, sillä kaupungin sisäinen liikelaitos ei sovellu



tällaiseen tarkoitukseen. Tampereen Veden mukaan tällainen yhteistyö voi olla mahdollinen jo viiden vuoden aikajänteellä, mutta toistaiseksi organisaatiomuutoksesta ei ole keskusteltu vakavasti.

#### **5.4 Tampereen Veden investoinnit ja niiden rahoitus**

Tampereen vesilaitostoiminnassa suuntaviivoina tulevaisuuden investointien osalta toimii pitkän tähtäimen suunnitelmat, jotka ulottuvat aina vuoteen 2025 asti. Näissä suunnitelmissa investointeja kartoitetaan varsin laajasti, mutta toisaalta suunnitelmat sisältävät vain viitekehyksen tulevaisuuden investoinneille. Vuosittain Tampereen Veden toiminnasta laaditaan tarkemmat ja yksityiskohtaisemmat investointisuunnitelmat, joita käytetään hyväksi investointivarojen ja –kohteiden kartoittamisessa. Lisäksi vuosittain laadittavat talousarviot sekä seuraaville vuosille tehtävät taloussuunnitelmat ohjaavat investointeihin käytettävissä olevaa varallisuutta.

Tulevaisuudessa investointien nähdään lisääntyvän tasaisesti johtuen uusien asuntoalueiden rakentamisesta, verkostojen saneerauksesta ja tulevasta keskuspuhdistamohankkeesta, jonka on tarkoitus valmistua vuoteen 2020 mennessä. Uudet investointikohteet ja suuret yksittäiset investoinnit näkyvät verkostojen saneerauksessa, sillä käytettävissä olevat verkostojen saneerausvarat koetaan riittämättöminä kasvavien investointimenojen takia. Verkostojen riittämättömät saneeraukset ovat herättäneet keskustelua vesilaitostoiminnassa jo vuosien ajan, eikä nykyiset investointivarat näytä tuovan korjausta tilanteeseen Tampereella. Tulevaisuuden investointeihin ollaan varauduttu kasvattamalla vuosittain vapaaehtoisen varauksen tiliä, mutta muutoin investoinnit rahoitetaan budjetin kautta. Vapaaehtoisia varauksia voidaan tehdä vain silloin, kun liikelaitos tuottaa ylijäämää ja kaupungin tulos on kokonaisuudessaan positiivinen. Vuosittain Tampereen Vesi on tehnyt vapaaehtoisia varauksia noin kahden miljoonan euron suuruudelta, mikäli se on ollut mahdollista edellä mainituista syistä. Vuoden 2010 taseessa varausten yhteenlaskettu summa oli vajaat 12 000 000 €. Vesiverkostoihin varaudutaan investoimaan vuosittain budjetin mukaan noin viiden miljoonan euron summalla. Tulevaisuuden näkymät eivät siten ole kovin valoisat, mikäli saneerausten tarve ja niihin käytettävät varat eivät kohtaa nykyistä paremmin.

Tampereen veden organisaatiossa investoinneista vastaavat verkostopäällikkö ja laitospäällikkö, jotka koordinoivat alansa toiminnasta toimitusjohtajaa. Tampereen Veden toimitusjohtaja vastaa yhdessä

kaupunginhallituksen suunnittelujaoston kanssa lopulta tehdyistä investoinneista ja tulevaisuuden investointisuunnitelmista. Toimitusjohtaja voi joissakin tapauksissa päättää itsenäisesti Tampereen Veden toiminnasta, mutta suurimmat saneeraukset ja kertainvestoinnit tulee kuitenkin tuoda aina kaupunginhallituksen tietoon.

Peruspääomasta omistajalle maksettavan korvauksen voidaan nähdä heikentävän liikelaitoksen investointien rahoitusta. Maksetun korvauksen jatkokäyttöä ei juuri ole mietitty Tampereen Veden johtoryhmässä, koska omistaja voi kohdistaa sen haluamallaan tavalla, eikä yksittäinen liikelaitos voi vaikuttaa päätökseen. Tämän ajatuksen perusteella on selvää, että Tampereen Veden maksamalla korvauksella rahoitetaan muita palveluja, koska korvaus ei automaattisesti kohdistu takaisin vesilaitoksen toimintaan. Tampereen Veden mukaan tulevaisuudessa voitaisiin myös keskustella siitä, tulisiko sen päättää itsenäisemmin korvauksen jatkokäytöstä, koska kasvavat investointitarpeet pakottavat kuitenkin ulkopuolisen rahoituksen järjestämiseen. Tässä tapauksessa olisi turhaa maksaa ensin korvausta omistajalle, ja pyytää vastineeksi rahaa investointeihin. Liikelaitoksen sisällä investointitarpeet on kuitenkin kartoitettu hyvin, ja toistaiseksi niihin osataan kohdistaa itsenäisellä päätöksellä riittävä rahoitus.

## **6 LAHTI AQUA OY VESIHUOLTOTOIMINNAN ORGANISOIJANA**

### **6.1 Lahti Aqua konsernin historiaa**

Lahti Aqua Oy on Lahden kaupungin omistama vesitoiminnasta vastaava organisaatio. Seudullisena vesihuoltoyhtiönä Lahti Aqua tuottaa vesihuoltopalveluita Lahden ja Hollolan asukkaille. Vesihuoltopalvelut pitävät sisällään veden hankinnan ja jakelun, jätevesien johtamisen ja käsittelyn sekä näiden toimintojen yllä- ja kunnossapidon sekä kehittämisen. Alun perin vuonna 1994 yhtiötetty Lahti Vesi Oy muutti nimensä vuonna 2007 Lahti Aqua Oy:ksi, ja nykyisin Lahti Aqua toimii emoyhtiönä konsernissa, johon kuuluvat tytäryhtiöt Aqua palvelu Oy ja Aqua verkko Oy. Lahti Aqua Oy on vastuussa vesihuoltotoiminnasta, sen kehittämisestä ja hoitaa konsernin hallinnon ja asiakaspalvelun sekä tuottaa suunnittelun ja investointien rakennuttamisen.

Vuonna 2007 tehdyssä yhtiöjärjestelyssä Lahti Vesi Oy purettiin kolmeen edellä mainittuun yhtiöön, joista siis Lahti Aqua Oy toimii emoyhtiönä. Uuden yhtiön rakentaminen koettiin tarpeelliseksi, sillä vanhassa yhtiössä kaikki pääomat olivat sidotussa muodossa. Yhtiöjärjestelyissä omaisuus siirrettiin Aqua verkko osakeyhtiöön, jossa omaa pääomaa on 8 miljoonaa euroa ja lainaa 53 miljoonaa euroa. Lainat koostuvat 22 miljoonaa pankkilainasta ja 31 miljoonan pääomalainasta, jotka on otettu kaupungin konsernipankista. Uudelleen rahoituksessa emoyhtiöön ei jäänyt lainkaan lainaa, vaan pelkästään osakepääoma. Kahdesta yhtiöstä maksettava tuloutus omistajalle ei näin ollen ole kokonaan veronalaista, vaan pelkästään emoyhtiöstä maksettavista osingoista maksetaan veroa. Lainat ja lainan korot maksetaan suoraan omistajalle, joten niistä ei makseta veroja kunnan ulkopuolelle. Muussa tapauksessa omistajalle maksettava 4,5 miljoonan kokonaissumma olisi kokonaisuudessaan veronalaista, mikä ei olisi osakeyhtiön ja omistajan kannalta tehokas tuloutusmuoto.

Ennen yhtiöjärjestelyjä Lahti Vesi Oy:stä maksettiin omistajalle vain miljoonan euron tuloutus osingon muodossa. Tämä tarkoitti sitä, että 1990-luvulla vesijohtoverkostoja pystyttiin saneeraamaan hyvin, minkä takia verkostot ovat Lahdessa tällä hetkellä paremmassa kunnossa kuin useilla muilla paikkakunnilla. Yhtiöjärjestelyllä turvattiin Lahti Aqua:n toiminta, koska investointeihin tulee jatkossakin käyttää pääomia, sekä omistajalle maksetaan enemmän korvausta sitoutuneelle pääomalle.

Ennen yhtiöjärjestelyjä oman pääoman tuotto oli vaatimattomasti alle yhden prosentin, joten yhtiöjärjestelyjen myötä omistajalle maksettavaa suurempaa korvausta vastaan myös hintatasoa jouduttiin nostamaan. Viimeisen kuuden vuoden aikana hinnat ovat nousseet 50 prosenttia, mutta silti hintataso vastaa yleistä vesihuollon tasoa.

## **6.2 Osingonmaksu ja kohtuullinen tuotto**

Osinkoa omistajalle maksetaan nykyisin vuosittain 850 000 €, mikä vastaa noin 3% liikevaihdosta. Vuonna 2007 maksettu 2,2 miljoonan euron osinko selittyy poistoeron purkamisella, jolloin vanha yhtiö purettiin ja konserniin perustettiin kaksi tytäryhtiötä. Muutoin osingot ovat pysyneet hyvin pitkälti samassa suuruusluokassa. Omistajalle maksettavaan tuloutukseen tulee ottaa mukaan myös Lahti Aquan maksamat lainat ja lainojen korot, jotka ovat vuosittain noin 3,5 miljoonaa euroa. Yhteensä omistajalle maksettava tuloutus on siten noin 4,5 miljoonaa euroa. Lainoihin ja lainojen korkoihin on tehty verottajan hyväksymä korkokiinnitys, joka toimii korkojen maksamisen perusteena. Toimitusjohtaja Martti Lipponen toteaa, että osakeyhtiössä korkoja ei voida päättää yhtä vapaasti kuin liikelaitoksen tapauksessa. Liikelaitos voi määrittää omistajansa kanssa vapaammin lainojen korot, kun taas osakeyhtiössä ne johdetaan suoraan sen hetken markkinakorkotasosta. Muita liiketoiminnan kuluja ovat esimerkiksi vuokrat, joita ei tule ymmärtää tuloutuksena, koska ne tulisi maksaa liiketoiminnassa joka tapauksessa. Varsinaisena tuloutuksena omistajalle ymmärretään siten vain maksetut osingot ja lainat korkoineen, jotka tuloutetaan omistajalle kahdesta eri yhtiöstä.

Kaupunginvaltuusto päättää Lahdessa osinkojen maksamisesta. Valtuustokausittain käydyissä neuvotteluissa omistajataho ja yhtiön johto pyrkivät löytämään yhteisen linjan osingonmaksuun liittyvissä tavoitteissa. Kohtuullisen tuoton vaatimus tulee ottaa huomioon jo neuvotteluvaiheessa, jotta maksetut osingot pysyvät tämän raamin sisällä. Osingon maksamiseen vaikuttaa myös omistajan ja vesihuoltolaitoksen välinen historia. Osinko on pitkän aikaa pysynyt miltei muuttumattomana noin miljoonassa eurossa, mikä koetaan molempien osapuolten kannalta järkevänä ja kohtuullisena korvauksena. Toimitusjohtaja Martti Lipponen toteaa, että palveluiden hintataso, kohtuullisuus ja historia määrittävät pitkälti omistajalle maksettavan korvauksen suuruuden. Nykyisellä hintatasolla viesti on selvä; suurempaa tuloutusta omistajalle ei voida maksaa ilman, että vesilaitoksen toiminta ja investoinnit olisivat vaarassa. Korkeampi tuloutus on mahdollista hoitaa myös velkaantumisen kautta,

mikä ei toiminnan kannalta ole kuitenkaan järkevää ja tarkoituksenmukaista. Lipponen mielestä palvelujen hintataso on paras mittari kohtuullisen tuoton määrittämiseen. Kohtuullisuutta pystytään siten määrittämään hintatasojen vertailulla muihin alan toimijoihin, koska tarkempaa määritelmää kohtuullisuudesta ei toistaiseksi ole annettu. Näillä mittareilla on siten helppo perustella omistajalle maksettua osinkoa, sillä muutoin palvelujen hintatasoa tulisi nostaa entisestään, jotta pääomia riittäisi saneerauksiin, investointeihin ja muuhun toimintaan. Sijoitetun pääoman tuottoprosentti on Lahti Aqua Oy:ssä pyörinyt 5-10% välillä, jota tulee pitää kohtuullisena pääoman tuottona. Lipponen toteaa, että sijoitetun pääoman tuotto ei välttämättä kerro koko totuutta, sillä laskutavasta riippuen sille voidaan saada erilaisia arvoja. Lahti Aqua:ssa sijoitetun pääoman tuotto on laskettu olemassa olevilla tasearvoilla.

Sijoitetun pääoman tuottoprosenttia voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä tilinpäätösanalyysin perusteella saaduista tunnusluvuista. Sen tehtävänä on mitata yrityksen suhteellista kannattavuutta siten, että yritykseen sijoitetulle korkoa tai muuta tuottoa vaativalle pääomalle saadaan laskettua tuotto. Sijoitetun pääoman tuotossa on pelkistetysti kyse yrityksen tuloksesta suhteutettuna tuloksen saamiseksi tarvittuihin resursseihin eli sidottuun pääomaan. Vähimmäistuottona pidetään usein yrityksen vieraille pääomalle maksamaa korkoa. Rahamarkkinoilla vallitseva korkotaso on puolestaan vähimmäistavoite oman pääoman ja lainapääoman tuotoksi. Todellisuudessa sijoitetun pääoman tuotto tulisi olla kuitenkin lainakorkoja suurempi, koska omalle pääomalle vaaditaan riskilisä, kuten tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä osoitettiin.<sup>125</sup>

### **6.3 Pääoman keskimääräinen kustannus ja uusi valvontamekanismi**

Lipponen muistuttaa, että vesihuoltotoiminta ei ole kilpailtua, joten kilpailuvirasto ei valvo kohtuullisuuden käsitettä. Vesihuoltotoiminnan kohtuullinen hinnoittelu on markkinaoikeuden päätäntävaltaan liittyvä asia. Markkinaoikeuden tehtävänä on siten ottaa kantaa asiakkaiden tutkintapyyntöihin koskien vesilaitosten kohtuutonta hinnoittelua. Lipponen toteaa, että tämän myötä lainsäädäntö ja valvontamekanismit kohtuullisuutta ajatellen ovat jokseenkin puutteelliset ja ohuet. Lipponen lisää, että ainoana tällä hetkellä käytössä olevana keinona on tehdä vertailua

---

<sup>125</sup> Kauppalehti 23.02.2011

sähkömarkkinoilla oleviin mekanismeihin. sähkömarkkinoilla kohtuullisuutta tarkastellaan keskimääräisen pääoman kustannuksen (WACC) avulla. Asiaan liittyvä muistio valmistui vuonna 2003 silloisen kauppaja- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän tuotoksena. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotukset sähkö- ja maakaasumarkkinoiden verkkotoiminnan kohtuullisuusarvioinnin ja –valvonnan uudistamiseksi. Valvontamallin taustalla tulee olla kohtuullisen tuottotason eli pääoman keskikustannuksen laskennallinen määrittely WACC -mallin avulla. Weighted average cost of capital –malli muodostaa yhden osakokonaisuuden valvontamallin sisälle.<sup>126</sup> Lipponen toteaa, että tämän tyyppinen valvontamekanismi voi tulevaisuudessa olla myös osana vesihuoltotoiminnan kohtuullisuuden valvontaa ja arviointia. Haastattelussa kävi ilmi, että tämän tyyppisen valvontamekanismin ottaminen vesihuoltotoimintaan selkeyttäisi huomattavasti nykyistä, hieman ylimalkaista, kohtuullisuuden määritelmää. On kuitenkin selvää, että tällaisenaan valvontamekanismia ei voitane siirtää toimialalta toiseen, vaikka vesihuoltotoiminta onkin hyvin paljon yhtenevä energia-alan toimijoihin verrattuna muun muassa toimialan pääomavaltaisuuden ja investointien takaisinmaksuajan osalta. Rahoitusteorian perusolettamien mukaan on olennaista ymmärtää valvontamallin pääoman keskikustannukselle määriteltävien numeeristen arvojen lähtökohdat ja niiden sovellettavuus käytäntöön<sup>127</sup>.

Sähkönsiirrossa käytettävä kohtuullisuuden mekanismi voi siis lähitulevaisuudessa koskettaa myös vesihuollon toimijoita. Energiamarkkinaviraston käyttämän sähkönsiirron hinnoittelumalli pohjautuu tuloslaskelmassa olevaan liiketoiminnan tuottoon, jota verrataan sidottuun pääomaan. Sidottu pääoma arvostetaan jälleenhankintahintaan, joka on nykyiseen tase-arvoon perustuvaan laskelmaan verrattuna noin 2-3 kertaa suurempi. Tämän tyyppinen kohtuullisuuden mekanismi antaa mahdollisuuden käyttää poistoina jälleenhankintahintaan arvostettua poistoja. Jälleenhankintahinnalla tarkoitetaan omaisuuden nykyhetken hankintahintaa, kun taas nykyisin taseessa olevat omaisuuserät on arvostettu hankintahintaansa. Vuonna 2011 Lahti Aqua Oy:n sijoitetun pääoman tuotto oli 11%, joka on siis laskettu tasearvon mukaan. Uuden mekanismin mukaantulon myötä sijoitetun pääoman tuotto olisi siten pienempi, johtuen erilaisesta omaisuuden arvostusperiaatteesta.

Lipponen toteaa, että vesihuollossa kohtuullisuuden arviointi- ja valvontamekanismi kohtaa suurimmat haasteet tuloslaskelman ja tase-erien arvostamisen myötä. Tullessaan käyttöön uusi mekanismi

<sup>126</sup> Energia-alan Keskusliitto ry Finergy 2004

<sup>127</sup> emt.

muuttaisi arvostusperiaatetta hankintahinnasta jälleenhankintahintaan, mikä tarkoittaa sitä, että poistojen osuus kasvaisi nykyisestä noin kaksinkertaiseksi. Mikäli vesihuoltoa halutaan uudelleenrakentaa ja tehdä tarvittavat investoinnit, kasvaneet poistot pakottavat edelleen hintojen korotuksiin, jotta tuloslaskelma osoittaisi positiivista lopputulosta. Toisin sanoen kasvavat poistot syövät tulosta, ja jotta investoinnit pystytään rahoittamaan, on se hoidettava joko taksoja korottomalla tai velanotolla. Lipposen mielestä investointien uudelleenrahoitus tulee koettelemaan myös kohtuullisuuden rajaa. Lipponen jatkaa edelleen, että vastuu on myös nähtävä lainsäätäjällä, jotta tällainen järjestely olisi mahdollista. Korkeammat hinnat vaativat kohtuullisuuden rajan joustoa, mikä on mahdollista vain järkevällä lainsäädännöllä. Sähkömarkkinoilla oleva kohtuullisuuden arviointi- ja valvontamekanismi kohtaa siten useita haasteita, jotta sitä voitaisiin käyttää tulevaisuudessa vesihuoltotoiminnassa. Lahti Aquan mielestä uudistus olisi kuitenkin kohtuullisuuden käsitteen määrittämisen kannalta myönteinen, vaikkakin se vaatisi monien ongelmien ratkaisemista ennen käyttöönottoa.

## **6.4 Lahti Aqua:n toiminnan rahoitus ja lainanotto**

Osakeyhtiönä toimivan vesilaitoksen toiminta rahoitetaan pääsääntöisesti tulorahoituksella. Myynneistä ja maksuista koostuvalla tulorahoituksella tulee pystyä kattamaan toiminnasta aiheutuvat menot. Lipponen toteaa, että osakeyhtiö on liiketoiminnassa joustavin muoto myös rahoituksellisesti, sillä yhtiömuoto sallii rahoituksen hankkimisen useista eri lähteistä muun muassa asiakkailta tulorahoituksena tai rahamarkkinoilta konsernipankin kautta tai muista rahoitusvälineistä. Lipposen mielestä osakeyhtiömuoto antaa työvälineet toimivan liiketoiminnan järjestämiseen aina päätöksenteosta toiminnan organisointiin, johon rahoitus myös kiinteästi liittyy. Liikelaitoksen tapauksessa omistaja päättää laitoksen rahoituksesta, kun taas osakeyhtiö voi oman hallituksen päätöksenteon mukaan hakea rahoitusta haluamistaan lähteistä. Lipponen näkee osakeyhtiölain olevan tässä tapauksessa joustavampi kuin kuntalaki, jonka mukaan kunnalliset liikelaitokset toimivat.

Osakeyhtiömuotoinen vesilaitos voi kilpailuttaa vieraan pääoman ehtoisen rahoituksensa. Toimitusjohtaja Lipponen kuitenkin toteaa, että lainarahoitus on hoidettu suurelta osin kaupungin konsernipankin kautta, sillä sen tarjoamat lainat ovat kilpailukykyisiä, eikä tarvetta konsernipankin ulkopuolisille lainoille ole vielä tullut.

Lahti Aqua:n liiketoiminta pyörii pääpiirteittäin kassavirtaperiaatteen mukaisesti siten, että kulut maksetaan toiminnasta saaduilla tuloilla. Varsinaista rahoitustarvetta on pääomajärjestelyjen lisäksi varsin vähän. Investoinnit pystytään rahoittamaan pitkälti omalla tulorahoituksella, mikä pitkällä aikavälillä on toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. Haastattelussa kävi ilmi, että vuotuiset investoinnit on mahdollista kattaa omalla tulorahoituksella, mikäli ne eivät ylitä kahdeksaa miljoonaa euroa. Tämän jälkeen yhtiön on haettava rahoitusta investointien kattamiseen.

Toiminnan tulorahoituksesta päällimmäisenä nousivat esille liittymismaksut, jotka voivat olla arvonlisäverollisia tai -verottomia. Liittymismaksuilla tarkoitetaan kiinteistöltä perittävää maksua silloin, kun kiinteistö liittyy vesilaitoksen hallinnoimaan verkkoon. Liittymismaksuilla rahoitetaan osaksi laitoksen investointeja. Verollisena liittymismaksut ovat osa liikevaihtoa ja valuvat näin tuloslaskelmaan. Tällaisenaan liittymismaksujen voidaan ajatella olevan omaa pääomaa. Verottomana liittymismaksut tulee lukea vieraaseen pääomaan. Tässä tapauksessa ne ovat liittymisen sijoitus yhtiöön, joten liittymismaksut lisäävät siten yhtiön velkaa. Taseeseen laskettavien liittymismaksujen tapauksessa niiden siirto- tai palautuskelpoisuus koetaan ristiriitaiseksi. Palautuskelpoisen liittymismaksun tapauksessa maksu tulee maksaa takaisin siinä vaiheessa, kun liittymä puretaan. Korkein hallinto-oikeus ja verohallitus antoivat ohjeet vuonna 2004 koskien vesilaitosten liittymismaksujen verovelvollisuutta. Annettujen ohjeiden myötä suurin osa maamme vesilaitoksista siirtyi käyttämään siirto- ja palautuskelpoisuutta liittymismaksujen yhteydessä. Kaikki laitokset eivät ottaneet käyttöön palautuskelpoisuutta. Tällöin liittymismaksut ovat pelkästään siirtokelpoisia, jolloin vesihuoltolaitokset veloittavat liittymismaksut arvonlisäverollisena.<sup>128</sup>

## 6.5 Osakeyhtiö organisointimuotona Lahdessa

1990-luvun alkupuoliskolla Lahden kaupunki osakeyhtiöitti laajasti kunnallista palvelutuotantaan mukaan lukien myös vesihuoltopalvelunsa. Vuonna 1994 alkunsa saanut Lahti Vesi Oy oli toimialansa ensimmäisiä osakeyhtiömuotoisia vesilaitoksia. Haastattelussa kävi ilmi, että vesihuollon yhtiöittäminen oli kaupunkikonsernin suunnitelman mukainen toimenpide, jossa vesihuoltotoiminta haluttiin irrottaa kaupungin muista rahavirroista. Vesilaitoksen investoinnit haluttiin erilleen konsernin

<sup>128</sup> Vesi- ja viemärlaitosyhdistyksen jäsenkirje 6/2009



investointiohjelmasta vesilaitoksen päätöksentekoa itsenäistämällä. Lisäksi yhtiöittämisen taustalla nähtiin olevan vesihuoltotoiminnan vakaan tuoton ja tuottomekanismin tarpeet sekä palvelujen laadun paraneminen. Yhtiö maksoi omistajalleen osinkoa suunnitelman mukaan, minkä haluttiinkin olevan ainoa kiinnityskohta osakeyhtiön ja kaupunkikonsernin välillä. Lipponen mainitsee Lahti Veden täyttäneen kaikki sille asetetut tavoitteensa, mistä johtuen yhtiömuotoinen vesihuoltotoiminta koettiin Lahdessa onnistuneeksi uudistukseksi.

Nykyisessä muodossaan Lahti Aqua Oy on maamme suurin osakeyhtiönä toimiva vesihuoltolaitos. Osakeyhtiö on Lipposen mukaan toimivin ja joustavin liiketoiminnan harjoittamisen muoto, koska itsenäinen päätöksenteko mahdollistaa toiminnan suunnittelun ja organisoinnin toimivan johdon haluamaan suuntaan. Kunnallisista palveluista puhuttaessa tulee kuitenkin muistaa, että yhtiön ja omistajan välillä on aina neuvotteluyhteys, jonka tulee toimia, jotta vesilaitoksen toiminta olisi tehokasta. Yhtiön johto ja omistaja ovat lipposen mukaan yhteydessä talousarvion ja omistajalle maksettavan tuloutuksen tapauksessa. Yhtiöllä ja omistajalla on yhteisiä intressejä, joita tulee käsitellä neuvotteluissa ja keskustelukumppaneiden välisissä sopimuksissa. Lipponen mainitsee, että kaupungin konserniohje sitoo myös osaltaan yhtiön toimintaa muun muassa siten, että yhtiön solmimiin merkittäviin sopimuksiin tulee saada hyväksyntä myös omistajataholta. Lisäksi omistajaa tulee informoida muun muassa tytäryhtiöiden perustamisesta, lainoista ja niiden koroista sekä pääomajärjestelyjä koskevissa asioissa. Muutoin osakeyhtiönä toimivan Lahti Aqua:n toiminta on itsenäistä niin päätöksenteoltaan kuin operatiivisen toiminnan järjestämisen kannalta.

Puhtaasti organisointimuodon perusteella tehtyjä tehokkuusvertailuja vesihuoltolaitosten välillä ei ole Lipposen mukaan tehty, mutta bechmarking- eli vertailuanalyysijä on laitosten välillä tehty vesilaitosyhdistyksen toimesta. Tämän lisäksi haastattelussa nousi esille taloustutkimuksen teettämä puolueeton asiakastyytyväisyys kysely, jonka voittajana Lahti Aqua Oy on ollut neljä kertaa peräkkäin. Asiakkaan näkökulmasta vesihuoltotoimintaa tarkasteleva kysely ottaa huomioon laitosten palvelujen laadun, veden hinnan ja muutoinkin yleisen näkemyksen toiminnasta ja sen päämääristä. Kyselyyn osallistuu suurimmat vesilaitokset, joten vertailua voidaan pitää kattavana. Lahti Aqua Oy vertailee toimintaansa myös itsenäisesti muihin alan toimijoihin nähden.

Vuonna 2007 Lahti Vesi Oy muutti nimensä Lahti Aqua Oy:ksi ja samalla yhtiön rakennetta hajautettiin muodostamalla emoyhtiö ja kaksi tytäryhtiötä. Lipponen toteaa, että tällainen järjestely on poikkeuksellinen Suomen vesihuollossa, muttei varmasti jää viimeiseksi. Lahdessa yhtiöittäminen ja

myöhemmässä vaiheessa tehty uusi yhtiörakenne koettiin erittäin onnistuneeksi toimenpiteeksi. Yhtiöjärjestelyihin liittyi jo aiemmin mainittu pääomien uudelleenrahoituksen intressi, mutta toisaalta toimintaa haluttiin tehostaa tytäryhtiöiden kautta. Lipposen mukaan yhtiöiden erottaminen on johtanut siihen, että tehokkuustavoitteet ja pääomien hallinta on eroteltu kahdelle yhtiölle, joten toiminta on sitä kautta selkeämpää ja oleellisesti tehokkaampaa. Lipposen mielestä tällainen toiminnan järjestely ei tulisi kuuloonkaan liikelaitoksen tapauksessa, jossa usein yksi yksikkö hoitaa koko toimintaa. Hyvänä esimerkkinä yhtiöjärjestelyn tehokkuudesta on Aqua Palvelu Oy:n kolmessa vuodessa seitsemän prosenttia tippuneet kustannukset. Tällainen toiminnan hajauttaminen oli mahdollista vain osakeyhtiömuotoisessa liiketoiminnassa, sillä liikelaitoksen tapauksessa puhutaan yleensä päinvastaisesta järjestelystä.

Lipponen näkee osakeyhtiömuodon yleistyvän kolmesta eri syystä. Ensinnäkin lainsäädäntö voi muuttua siihen suuntaan, että yhtiöittämistä nähdään yhä enemmän. Lipponen toteaa, että jo kerran unohtunut keskustelu vesihuollon piirissä toimivien toimijoiden erilaisesta verokohtelusta voi tulla uudestaan ajankohtaiseksi. Kuten monesti on jo todettu, liikelaitos ja osakeyhtiö ovat verokohtelultaan erilaisessa asemassa. Tämä voi Lipposen mukaan vaikuttaa osakeyhtiöiden lisääntymiseen tulevaisuudessa, mikäli lainsäätävä pyrkii tasapuolistamaan toimijoiden asemaa. Lisäksi Lipponen mainitsee, että yhtiöittämistä tullaan näkemään seudullisen yhteistyön kautta, sillä osakeyhtiö on seudulliseen yhteistyöhön soveltuvin vaihtoehto. Kolmantena Lipponen mainitsee kuntaliitokset, joiden vaikutus vesihuoltoon on ilmeinen. Kuntaliitosten myötä liiketoimintoja tulee miettiä uudelleen myös toimintojen tehostamisen kannalta, minkä takia yksi yhteinen vesiyhtiö on tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Osakeyhtiömuodon mukaantulo vesihuoltotoimintaan kestää Lipposen mukaan jonkin aikaa, sillä kuntasektorilla muutokset ovat hitaita. Tästä huolimatta hän uskalsi vakuuttaa, että yhtiöittämiä tullaan näkemään vesihuollossa entistä enemmän jo lähitulevaisuudessa.

Vesihuollon statusta tulisi Lipposen mukaan saada nostettua, sillä toimiala on mielenkiintoinen ja uutta osaamista tarvitaan. Lipponen nosti yhtiöittämisen esille tässäkin asiassa, sillä verrattuna liikelaitokseen osakeyhtiö on mielenkiintoisempi ulkopuolisten silmissä. Vesiyhtiöt pystyisivät paremmin rekrytoimaan työvoimaa ja osakeyhtiö on Lipposen mielestä liikelaitokseen verrattuna vaikutusvaltaisempi sopimus Kumppani. Riskien jakaminen kahden yhtiön välillä on luontevampaa niin sopimus Kumppaneiden kuin asiakkaidenkin silmissä.

## 6.6 Lahti Aqua Oy:n investoinnit

1990-luvulla Lahdessa omistajalle maksetut korvaukset sijoitetulle pääomalle olivat sen verran vähäiset, että investointeja pystyttiin tekemään todella kattavasti. Haastattelussa kävi ilmi, että silloin tehdyt investoinnit vaikuttavat edelleen tämän päivän investointitasoon. Lipponen toteaa, että Lahdessa verkostot ovat niin hyvässä kunnossa, että tällä vuosikymmenellä vuosittaiset investoinnit jäävät noin 2,5-3 miljoonaan euroon. Vuosikymmenen lopuksi investointisuunnitelmassa investoinnit nousevat jälleen hieman ylöspäin. Lipponen pitää Suomessa yleisesti hyväksytyä saneeraustason kolminkertaista kasvattamista Lahdessa liioiteltuna, mutta hän toteaa sen olevan verkostojen huonon kunnon takia ajankohtaista muissa kaupungeissa. Vesihuollon saneeraukset tulevat kuitenkin kasvamaan hallitusti myös Lahdessa, sillä verkostoihin on jatkossa tehtävä saneerauksia nykyistä tasoa enemmän. Lipponen kuitenkin kertoo, että Lahdessa investointien äkillistä lisäystä ei ole nähtävissä, koska investointeja on hoidettu historiassa erittäin hyvin ja ne luovat pohjaa tämän päivän saneerausten suunnittelulle. Lahdessa verkostojen keski-ikä on noin 25 vuotta, mikä on poikkeuksellista Suomessa.

Lahti Aqua:n investointien rahoitus on tällä hetkellä hyvin tasapainossa. Lahdessa investoinnit on kartoitettu hyvin, eikä yllättäviä investointeja ole odotettavissa. Rahoitus on suunniteltu vuosittain investointikohteittain siten, että verkostoille, laitoksille ja muille saneerattaville kohteille rahoitus on määritelty erikseen. Uusien asuntoalueiden investoinneista Lahti Aqua Oy ei päätä itse, vaan se on niissä automaattisesti mukana kaupungin teknisen toimen tekemien päätösten mukaisesti.

Lipponen toteaa, että tulevaisuudessa painotukset eri investointikohteiden välillä voivat muuttua. Todennäköistä on, että verkostojen saneeraukset vievät entistä isomman osan investointeihin käytettävissä olevista varoista. Lahti Aqua Oy pyrkii rahoittamaan investoinnit siten, että rahoitusta riittäisi investointitarpeen mukaan ilman lainonottoa tarvetta. Mikäli investointien rahoitusta ei pystytä järjestämään sisäisesti, siirtämällä rahoitusta esimerkiksi laitoksen investoinneista verkostoihin, tulee investointeihin käyttää ulkopuolista velkarahoitusta. Verkostot tulee kuitenkin pitää hyvässä kunnossa, vaikka niiden saneeraukset vaikuttaisivatkin hintoihin. Lipponen nostaa edelleen esille vesihuollon yleisen huolen lisääntyvistä verkostojen saneerauksista. Hän kertoo, että Lahdessa ei ole tarvetta kaksin- tai kolminkertaistaa verkostojen saneerauksia, koska verkostot ovat iältään nuoria ja hyväkuntoisia. Lipponen mainitsee, että useilla muilla paikkakunnilla investointeihin on käytettävä jo

tällä hetkellä huomattavia varoja, kun taas Lahdessa niihin pystytään varautumaan pidemmällä aikajänteellä.

Lipponen näkee kohtuullisen tuoton vaikuttavan myös investoihin, sillä mikäli omistajalle maksetut tuotot eivät täytä kohtuullisuuden rajaa, ne vaikuttavat väistämättä investointeihin jäävään rahoitukseen. Tällaisesta toiminnasta on puhuttu nimellä piiloverotus, jolla siis tarkoitetaan omistajalle maksettavan korvauksen kohtuutonta määrää, ja korvauksen käyttämistä kaupungin muihin toimintoihin. Vesihuollon omistajaohjausta on kritisoitu huomattavasti juuri piiloverotukseen liittyvistä seikoista, sillä vesihuolto on yksi kaupungin tulouttavista toiminnoista. Lahdessa omistajalle maksettavan korvauksen suuruusluokka on pitkään pysynyt samana, joten piiloverotusta on tapahtunut useamman vuoden, mikäli korvaukset sellaiseksi mielletään.

Lipponen haluaa täsmentää, että investointien rahoitus ei saa vaarantua omistajalle maksettavan tuloutuksen takia. Hänen mukaansa osakeyhtiömuotoisessa liiketoiminnassa on selvää, että toiminta järjestetään siten, etteivät osingot vaaranna muun toiminnan rahoitusta. Mikäli omistajan tuloutus on kohtuutonta ja se vaikuttaa selvästi investointien rahoitukseen, tulee syyttävää sormea osoittaa toimitusjohtajaa kohti. Lipponen korostaa, ettei tällainen käytäntö toimi missään organisointimuodossa, vähiten osakeyhtiössä. Lopuksi Lipponen mainitsee investointivarojen riittämättömyyden ratkeavan hintoja korottamalla. On paljon helpompaa puhua kohtuuttomasta korvauksesta, kun nostaa hintoja riittävälle tasolle. Korvauksen tulee tietenkin joustaa tarvittaessa kohtuullisuuden rajan sisällä, mutta hintatason on oltava lopulta investointien perustana. Hintojen korotuksille on tulevaisuudessa painetta useilla paikkakunnilla, sillä investoinnit kasvavat ja omistajan tuloutukset tuskin pienenevät nykyisestä, mikäli tuloutuksia ei tällaisenaan pidetä kohtuuttomina.

## 7 YHTEENVETO

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautui julkisten organisaatioiden tutkimuksissa laajalta käytettyihin new public management –teoriaan ja päämies-agenttiteoriaan. Lisäksi tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä pureuduttiin tutkimuksen kannalta olennaisiin käsitteisiin ja teema-alueisiin. Teema-alueet rakentuivat lähinnä rahoituskirjallisuuteen nojautuen, koska tarkoituksena oli tutkia kahden vesihuoltolaitoksen taloudellista eroavaisuutta, ottaen huomioon tuottovaatimukseen ja pääoman tuottoon liittyvät käsitteet. Lukijan on mahdollista ymmärtää ensinnäkin kunnallisen liikelaitoksen ja osakeyhtiön omistajuuteen liittyvät taustaoletukset päämies-agenttiteorian avustamana, ja toiseksi new public management –teorian kiinnittyminen kunnallisen palvelutuotannon yhtiöittämiseen ja yksityisen sektorin tapojen käyttöönottoon. Yritysrahoituksessa käytetyt käsitteet yhdistettynä tutkittavan ilmiön taustalla oleviin teorioihin saattavat lukijan ymmärrettävällä tavalla vesilaitosten taloudelliseen vertailuun.

Kahden organisointitavan välistä taloudellista eroavaisuutta tarkastellessa huomio kiinnittyy liikelaitoksen omistajalle peruspääomasta maksamaan korvaukseen ja osakeyhtiössä maksettuihin osinkoihin. Mikäli tarkastelua käydään pelkästään näiden tuloutusmuotojen kesken, osingot ovat selkeästi peruspääomasta maksettavia korvauksia pienemmät. Osinkojen vaikutus muun muassa vesimaksuihin ja investointeihin jäävään rahoitukseen on siten huomattavasti pienempi kuin liikelaitoksen tapauksessa vuotuisten korvausten vaikutus maksuihin sekä investointivaroihin. Lahdessa lainat ja lainan korot lisäävät omistajalle maksettavaa tuloutusta yhteensä noin 4,5 miljoonaan euroon, minkä jälkeen kokonaistuloutus on suhteellisesti kutakuinkin yhtä suuri kuin Tampereen Veden maksamat korvaukset omistajataholle. Lainojen koroissa voidaan lisäksi nähdä erona osakeyhtiön tapauksessa korkojen sitominen markkinakorkoihin, kun taas liikelaitoksessa korkoja voidaan vapaammin asettaa omistajan intressien mukaisesti. Tampereella vesiliikelaitoksesta omistajalle maksettava tuloutus on ollut pitkään muuttumaton, joten korvauksen voidaan nähdä perustuvan liikelaitoksen ja omistajan väliseen historiaan. Tämän lisäksi korvausta voidaan perustella vesitoiminnan ennustettavuudella, sillä toiminta on menojen ja tulojen osalta usein hyvin samanlaista eri tilikausien välillä. Lahdessa omistajalle maksetaan osinkoja noin miljoona euroa vuodessa. Osingot

perustuvat osaksi historialliseen osinkojen suuruuteen, haluttuun palvelujen hintatasoon ja kohtuullisen tuoton määräämään tasoon.

Kohtuullisen tuoton käsitettä ei ole juuri määritelty kuntalaissa. Vesihuoltotoiminnan yleisenä linjana on ollut laitosten vertaaminen hinnoittelun ja tuottovaatimuksen osalta toisiinsa. Tätä kautta kohtuullisuuden määrittäminen on jokseenkin mahdollista. Kohtuullisuuden arviointi- ja valvontamekanismien mukaantulo vesihuoltotoimintaan on tulevaisuudessa mahdollista, sillä nykyisin kohtuullisuuden käsite on liian ylimalkainen. Sähkömarkkinoilla on ollut käytössä pääoman keskimääräiseen kustannukseen eli weighted average cost of capital –malliin perustuva kohtuullisuuden mekanismi. Tämän tyyppisten mekanismien mukaantulo vesihuoltotoimintaan selkeyttäisi laitosten toimintaa, sillä kohtuullisuus olisi uuden arviointi- ja valvontamekanismin myötä paremmin määritelty. Ensimmäisiä kannanottoja vesihuoltotoiminnan kohtuullisuuden arviointi- ja valvontamekanismien uusimiseksi on tehty jo 2000-luvun alkuvuosina, minkä jälkeen keskustelua on käyty tasaisesti aina näihin päiviin asti. Vesihuoltotoiminnassa niin kuin muussakin kunnallisessa palvelutuotannossa muutokset ovat usein hitaita, mutta tulevaisuudessa muutokset koskien vesihuoltotoiminnan hinnoittelua ja tuottojen kohtuullisuutta ovat varmasti mahdollisia.

Kohtuullisuuden käsitteeseen liittyy vahvasti piiloverotus, jota on pidetty pitkään yhtenä vesihuoltotoiminnan epäkohtana. Piiloverotuksella tarkoitetaan tässä tapauksessa omistajan kohtuutonta tuottovaatimusta tulouttavalta vesihuoltolaitokselta, ja tämän kohtuuttoman tuoton jatkokäyttöä muuhun kuin vesihuollon tarpeisiin. Piiloverotus on hyvin todennäköistä tämänkin tutkimuksen perusteella, sillä vesihuoltotoiminnasta maksetut korvaukset ovat olleet huomattavia. Varsinkin liikelaitoksen tapauksessa omistajalle maksettua korvausta ei juuri ole pystytty perustelemaan muuten kuin laitoksen ja omistajan välisellä historialla, mikä ei riitä vielä perusteeksi piiloverotusta vastaan. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää myös omistajatahon näkemys vesihuoltolaitosten tuottovaatimuksesta ja tuoton kohtuullisuudesta. Mahdollisuutta haastatteluihin ei kuitenkaan järjestynyt, mikä tarkoitti tutkimuksen kannalta sitä, että empiirisen osion materiaali koostui Tampereen Veden ja Lahti Aqua Oy:n toimivan johdon haastatteluista. Tutkimuksen lopputulokseen tämä ei kuitenkaan vaikuttanut, sillä vesilaitosten toimiva johto käy tuottovaatimuksesta ja tuloutuksesta keskustelua omistajatahon kanssa, ja näin ollen haastattelujen tuloksena saatua informaatiota voidaan pitää tutkimuksen kannalta riittävänä.

Vesilaitosten maksamia tuloutuksia omistajalle voidaan verrata vesihuoltosektorin muiden toimijoiden maksamiin tuloutuksiin. Tällaisessa vertailussa tuottojen voidaan sanoa olevan kohtuullisia, sillä sekä Tampereen Veden että Lahti Aqua Oy:n maksamat tuloutukset eivät poikkea alan keskiarvosta. Mikäli asiaa tarkastellaan juuri piiloverotuksen näkökulmasta, voidaan olla hyvinkin varmoja siitä, että vesilaitosten omistajalle maksamalla tuloutuksilla tuetaan kaupunkien muuta palvelutuotantoa. Omistajatuloutusten voidaan joissain tapauksissa nähdä saavuttaneen kipurajansa, jos otetaan huomioon vesihuoltotoiminnan tulevaisuudessa lisääntyvät investointitarpeet, ja vuosien ajan käydyn keskustelun rapautuvasta vesihuollon infrastruktuurista. Molemmissa haastatteluissa kävi ilmi, että saneeraukset kasvavat tulevaisuudessa tasaisesti, mutta hyvin tehdyt investointisuunnitelmat takaavat sen, ettei yllättäviä suuria investointeja pitäisi ilmetä.

Tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyi kahteen kunnalliseen palveluorganisaatioon, joita tarkasteltiin taloudellisesta näkökulmasta. Organisoitavasta johtuvat eroavaisuudet antavat hyvän lähtökohdan tutkia toistaiseksi varsin vähän kiinnostusta herättänyttä tutkimusaluetta. Jatkotutkimuksessa olisi syytä pureutua tarkemmin kohtuullisen tuoton määritelmään, ja siihen, miten kohtuullisuutta tulisi selventää kunnallisten organisaatioiden tuottovaatimuksissa. Lisäksi tämän tutkimuksen jatkumona olisi mielenkiintoista selvittää vesihuoltolaitosten taloudellista tilaa laajemmin sekä tehdä taloudellista analyysiä useamman tutkittavan kohteen välillä.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus:

- Adams, Michael B. 1994. Agency Theory and The Internal Audit. *Managerial Auditing Journal*, Vol 9 No. 8, s. 8-12. MCB University Press.
- Alkio, Mikko & Wik, Christian 2009. *Kilpailuoikeus*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti 2003. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Bailey, Stephen J. 1999. *Local Government Economics. Principles and Practice*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Batley, Richard & Larbi, George 2004. *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan
- Berg, Sanford V. & Tschirhart, John 1988. *Natural monopoly regulation. Principles and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. *Monenlainen tapaustutkimus*. Kerava: Savion Kirjapaino.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Estrin, Saul 1998. *State ownership, corporate governance and privatisation*. OECD, Pariisi.
- Gruening, Gernod 2001. *Origin and theoretical basis of the New Public Management*. *International Public Management Journal* 4/2001. Hampuri.
- Hahto, Milja 2005. *Vesihuollon toimintaympäristön tulevaisuus-luovien muutosten virrassa*. Vaasa: Länsi-Suomen ympäristökeskus.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2001. *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 1997. *Tutki ja Kirjoita*. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. *Tutki ja Kirjoita*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Hood, Christopher 1991. *A Public Management For All Seasons?* *Public Administration* Vol. 69(1), 3-19.



- Hukka, Jarmo & Katko, Tapio S. 1999. Yksityistäminen vesihuollossa?. Vammala: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Hukka, Jarmo & Katko, Tapio S. Vesihuollon haavoittuvuus. Vammala: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Kallunki, Juha-Pekka & Niemelä, Jaakko 2004. Uusi yrityksen arvonmääritys. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kaplan, Robert S. 1982. Advanced management accounting. New Jersey: Prentice-Hall International.
- Karhu, Veli, Nissinen, Tero & Valkama, Pekka 1999. Energialaitosten toiminta ja tuotot puntarissa. Tutkimus kuntien liiketoiminnan perusteista ja energialaitosten tuottojen kohtuullisuudesta. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007. Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Knüpfer, Samuli & Puttonen, Vesa 2004. Moderni rahoitus. Helsinki: WSOYpro.
- Kähkönen, Liisa 1996. Liikelaitos organisaatiomuotona kunnallisessa palvelutuotannossa. Turenki: Jaarli Oy.
- Lane, Jan-Erik 2000. New Public Management. Lontoo: Routledge
- Mayston, David 1993. Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector. Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 6 (3), s. 68-96.
- Meklin, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Metsämuuronen, Jari 2001. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia – Sarja 4. Viro: International Methelp Ky.
- Mäkelä, Antero 1996. Liiketoimintalogiikka ja julkisen liiketoiminnan uudistaminen. Raahe: Raahen kirjatyö.
- Mäkelä, Vilho 1999. Käytännön kansantaloustiede: Teoria ja käytäntö. Keuruu: Painopaikka Otavan Kirjapaino Oy.
- Niskanen, Jyrki & Niskanen, Mervi 2002. Yritysrahoitus. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Norri, Matti 2006. Osakeyhtiö – Käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- OECD 2005. Modernising Government: The Way Forward. Pariisi: OECD.
- Olson, Olov, Guthrie, James & Humphrey, Christopher 1998. Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Oulasvirta, Lasse 1994. Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) Kunnallishallinto & Poliitiikan taloustiede. Julkaisusarja 1/1994. Tampere: Tampereen Yliopisto.

- Oulasvirta, Lasse 1998. Jätehuolto ja vesihuolto kunnissa. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Paasio, Antti & Heinonen, Jarna 1994. Kunnan uusi toimintamalli. Helsinki: Siniprint Oy.
- Puttonen, Pauli 2002. Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Rees, Ray 1989. Public enterprise economics. 2nd edition. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Rosengrén, Reijo 2004. Vesilaitosorganisaatiot muutosten paineissa. Kuka vastaa kunnossapidosta? Kunnossapito 5, 44-45.
- Scapens, Richard W. 1985. Management accounting: A review of recent developments. Lontoo: Macmillan Press.
- Selden, Sally C., Brewer, Gene A. & Brudney, Jeffrey L. 1999. The Role of City Managers – Are They Principals, Agents or Both? The American Review of Public Administration, Vol. 29, No. 2, s. 124-148. Sage Publications.
- Sharkey, William W. 1982. The theory of natural monopoly. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sisäasiainministeriö 2006. Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Suomen kuntaliitto 1996. Kunnan liiketoimintojen järjestäminen – Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen? Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Suomen kuntaliitto 2002. Kunnan ja kuntayhtymän sijoitustoiminnan perusteista päättäminen. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Suomen kuntaliitto 2007. Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Suomen kuntaliitto 2009. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Timonen, Pekka 2000. Corporate governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tupakka, Sari 1993. Kaupungin toimintojen yhtiöittäminen – Edut, haitat, uhat ja mahdollisuudet. Suomen kaupunkiliitto.
- Valkama, Pekka 2004. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Vuorinen, Erkki 1995. Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa. Turku: Oy Turun Sanomat, Painopalvelut.
- Yin, Robert K 1994. Case study research. Design and methods. Applied social research methods series volume 5. Lontoo: Sage Publications Ltd.

## Muut lähteet:

Energiamarkkinavirasto. Lausunto koskien sähkön jakeluverkkotoiminnan pääoman keskikustannusta 2004.

[http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/Lahde\\_24\\_PWC\\_P%C3%A4%C3%A4oman\\_keskikustannus\\_2004.pdf](http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/Lahde_24_PWC_P%C3%A4%C3%A4oman_keskikustannus_2004.pdf), 8.5.2012

Energiamarkkinavirasto. WACC-malli ja sen parametrien taso kohtuullisen tuoton laskennassa – Suuntaviivat vuosille 2012–2015, Nro. 3/2011.

[http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/Lahde\\_20\\_EMV\\_Perustelumuistio\\_3\\_%28versio\\_3%29\\_2011.pdf](http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/Lahde_20_EMV_Perustelumuistio_3_%28versio_3%29_2011.pdf), 29.11.2011

Kilpailuvirasto 2001. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa.

<http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/markkinat-ja-kilpailu-kuntien-tuotantotoiminnassa.pdf>  
2.9.2012

Kilpailuvirasto 2006. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöepäily Lahti Energia Oy:n ja LV Lahti Vesi Oy:n hinnoittelussa. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=ratkaisut/muut-ratkaisut&sivu=ratk/r-2006-61-0064> 2.9.2012

Kilpailuvirasto 2011. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=maaraava-markkina-asema> 2.9.2012

Kunnat.net Internet-sivu:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/kunnanjohtajienkehittaminen/Documents/Kuntajohtaminen%202015.pdf> 2.9.2012

Kuntalaki 17.3.1995/365. Finlex:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> 25.5.2012

Lahti Aqua vuosikertomus 2010:

<http://www.lahtiaqua.fi/Yritys/Esitteet/Vuosikertomukset> 25.5.2012

Maa- ja metsätalousministeriö 2002. Vesihuoltolakiopas.

[http://www.mmm.fi/attachments/vesivarat/5fD9RLuw1/MMMjulkaisu2002\\_1.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/vesivarat/5fD9RLuw1/MMMjulkaisu2002_1.pdf) 2.9.2012

Pietilä, Pekka & Katko, Tapio & Kurki, Vuokko 2010. Vesi kuntayhteistyön voiteluaineena. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 62.

[http://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/20573/pietila\\_vesihuolto\\_kuntayhteistyon\\_voiteluaineena.pdf?sequence=1](http://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/20573/pietila_vesihuolto_kuntayhteistyon_voiteluaineena.pdf?sequence=1) 29.11.2011

Piirainen, Harry 2002. Vesilaitosten 2000-luvun taloudelliset haasteet. Vesitalous 4/6, 22-23.

Ympäristöviestintä Oy. [http://www.vesitalous.fi/upload/lehtiarkisto/2002/4\\_2002.pdf](http://www.vesitalous.fi/upload/lehtiarkisto/2002/4_2002.pdf) 2.9.2012

Sijoitetun pääoman tuotto-%. 2011. Kauppalehti 23.02.2011.

<http://www.kauppalehti.fi/balance/tulkintaohjeet/index.jsp?oid=20110261955>

Suomen Kuntaliitto 2007. Kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskeva sääntely kuntalaissa 15.5.2007 alkaen.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2007/Sivut/Yleiskirje-19-80-2007-Kuntakonsernia-ja-kunnallista-liikelaitosta-koskeva-saantely-kuntalaissa-15.5.2007-alkaen.aspx> 25.5.2012

Tampereen kaupungin vesihuollon kehittämissuunnitelma 2008:

<http://www.tampere.fi/tiedostot/51n3WjwdX/Vesihuollonkehittamissuunnitelma.pdf> 2.9.2012

Tampereen kaupunki 2010:

[http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5uHRqYmhY/ta2011\\_15112010.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5uHRqYmhY/ta2011_15112010.pdf) 2.9.2012

Tampereen Vesi 2010. Vuosikertomus ja ympäristöraportti.

[http://www.tampere.fi/material/attachments/v/5xwBgPvbo/Vuosikertomus\\_2010.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/v/5xwBgPvbo/Vuosikertomus_2010.pdf) 25.5.2012

Vesilaitosyhdistys. Jäsenkirje liittymismaksun verotuksesta 6/2009.

[http://www.vvy.fi/files/638/0609\\_Liittymismaksun\\_verotus.doc](http://www.vvy.fi/files/638/0609_Liittymismaksun_verotus.doc) 2.9.2012

Vesitalous 3/2010. Vesihuoltoverkostojen kunnan turvaaminen on kansallinen etumme.

<http://www.vesitalous.fi/upload/lehtiarkisto/2010/3-2010.pdf> 25.5.2012

Vinnari Eija 2006. Vesihuoltolaitosten omistajapolitiikka. Turun Kauppakorkeakoulu.

[http://www.vvy.fi/files/708/6\\_Omistajapolitiikka.pdf](http://www.vvy.fi/files/708/6_Omistajapolitiikka.pdf) 25.5.2012

# LIITTEET

Liite 1. Lahti Aqua Oy:n haastattelu

Haastattelija: Petri Pääkkönen

## 1. Osakepääoma ja osingon maksu omistajalle

- Miten pääomantuotto määräytyy kunnallisessa vesiyhtiössä. Millä perusteilla osinkoa maksetaan omistajalle ja miten osakepääoma muodostuu?
- Kuka päättää osinkojen suuruudesta?
- Maksetaan osinkoja tietty summa joka vuosi vai vaihtelevatko osinkojen suuruudet vuosittain? Eli miten osingon maksua säädellään.
- Mihin edellä mainitut osingonmaksut perustuvat? (laskelmia, omistajan vaatimus?)
- Miten Lahti Aquassa nähdään maksettujen osinkojen suuruusluokka? Ovatko maksetut osingot kohtuullisia?
- Tulisiko omistajalle maksettavan osingon olla pienempi/suurempi? Mistä syystä?
- Kohtuullisen tuottovaatimuksen käsitettä ei juuri ole määritetty. Miten tuoton kohtuullisuutta tulisi Lahti Aquan mielestä täsmentää? Miten kehitetään mahdollisesti tulevaisuudessa?
- Mikä on Lahti Aquan näkemys osinkojen ja liikelaitoksen tapauksessa peruspääomasta maksettavan korvauksen eroavaisuuteen (Lahti Aqua Oy maksaa osinkoja/liikevaihto noin 8 %, kun Tampereen Veden peruspääomasta tehtävä korvaus on 25 % liikevaihdosta)?
- Voidaanko molemmissa tapauksissa puhua kohtuullisesta tuotosta?

Kunnallisen osakeyhtiön rahoituksesta:

- Mitä rahoitusmahdollisuuksia on käytettävissä?
- Onko mahdollisuus vieraan pääoman rahoitukseen?
- Miten riittävä ja edullinen rahoitus turvataan?
- Onko osakeyhtiössä rahoitus mahdollista järjestää joustavammin? Näkemyksiä rahoituksellisista eduista / haitoista verrattuna liikelaitokseen?

## 2. Kunnallisen osakeyhtiön erot liikelaitokseen verrattuna vesilaitostoiminnassa

- Millaisia hyötyjä osakeyhtiömuodosta nähdään olevan Lahden vesihuoltotoiminnassa? (taloudellisia ja muita hyötyjä?)
- Miten osakeyhtiömuotoinen vesilaitos nähdään liikelaitokseen verrattuna? (Onko eroista käsitystä?)

- Onko vesilaitostoiminnassa tehty tehokkuusvertailuja laitosten välillä? Miten Lahti Aqua sijoittuu vertailussa? (Esim. Tuotos/Panos-vertailu)
- Voidaanko osakeyhtiötä pitää liikelaitosta tehokkaampana toiminnan organisointimuotona?
- Minkä takia vesihuoltotoiminnassa nähdään vielä liikelaitoksia verrattain paljon? Minkä takia yhtiöittäminen ei ole levinnyt muutamaa suuriin vesilaitoksiin (esim. Tampere ja Helsinki)?
- Uskotteko, että osakeyhtiö tulee olemaan tulevaisuudessa hallitseva (jopa ainut) toimintojen organisointimuoto?
- Minkä takia Lahdessa aikoinaan yhtiöitettiin vesilaitostoiminta? Aiheutuiko yhtiöittämisestä selkeitä etuja ja kenties haittoja?
- Onko harkittu paluuta liikelaitokseen? Olisiko ylipäätään mahdollista muuttaa organisaatiomuotoa osakeyhtiöstä liikelaitokseen?

### 3. Tulevaisuuden investoinnit ja omistajan tuottovaatimus

- Missä määrin tulevaisuuden investointeja on kartoitettu? (Onko tehty esim. pitkän tähtäimen suunnitelmia yms.?)
- Kuinka yllättäviin investointeihin varaudutaan?
- Kuinka hyvin investointien tarve ja mahdolliset siihen kohdistetut varat kohtaavat?
- Nähdäänkö tulevaisuudessa investointien lisääntyvän / vähentyvän? Mistä syystä?
- Kuka vastaa Lahti Aquan investoinneista ja voittojen jatkokäytöstä?
- Nähdäänkö nykyiset investointivarat riittävinä? Onko tulevaisuuden kasvaviin investointitarpeisiin varauduttu? Miten on varauduttu / Miksi ei olla varauduttu?
- Lahti Aquan maksamat osingot ovat huomattavasti pienemmät verrattuna liikevaihtoon kuin esimerkiksi Tampereen Veden maksamat korvaukset peruspääomasta. Onko tällä vaikutusta investointeihin? Jääkö vesilaitokselle täten enemmän rahaa oman harkinnan mukaiseen rahojen jatkokäyttöön?
- Vesilaitostoiminnassa on paljon puhuttu ns. piiloverotuksesta. Tulisiko vesilaitoksen pystyä itsenäisempään päätöksentekoon koskien omia investointeja vai onko vesilaitoksen maksamalla voitonjaolla oikein rahoittaa myös muita toimintoja?
- Mikäli tulevaisuudessa saneerausbuumi nostaa päätään, voidaanko sanoa, että nykyiset tuottovaatimukset ovat olleet liian suuria, jolloin riittäviä saneerausvaroja ei ole säästetty tulevaisuuteen?

Liite 2. Haastattelu Tampereen Vesi

Haastattelija: Petri Pääkkönen

#### 1. Peruspääoma ja siitä tehtävä korvaus omistajalle liikelaitoksessa

- Miten liikelaitoksen peruspääoma muodostuu? Onko vuosittaista vaihtelua vai jokin ”könttäsumma”.

- Miten liikelaitoksessa nähdään peruspääomasta maksettavan korvauksen suuruusluokka (10,5 milj. useana vuonna, noin 25% liikevaihdosta)?
- Tulisiko omistajalle maksettavan korvauksen olla pienempi/suurempi? Mistä syystä?
- Miten peruspääomasta maksettavan korvauksen suuruus selittyy Tampereen Veden näkemyksen mukaan osakeyhtiömuotoisen vesilaitoksen maksamiin osinkoihin verrattuna? (osingot/liikevaihto huomattavasti pienemmät kuin korvauksen suuruus liikevaihtoon verrattuna)
- Voidaanko korvauksen määrää pitää kohtuullisena? (osakeyhtiön tapauksessa verotuksen voidaan nähdä kohtuullistavan tuottoa) (peruspalvelu ajattelu vs ”laitoksilla on oikeus tehdä tuottoa”-ajattelu)
- Kohtuullisen korvauksen käsitettä, ei juuri ole määritelty. Miten korvauksen kohtuullisuutta tulisi Tampereen Veden mukaan täsmentää? Miten kehitetään mahdollisesti tulevaisuudessa?

#### Liikelaitoksen rahoituksesta:

- Mitä keinoja vesiliikelaitoksella on kerätä rahoitusta peruspääoman sijoitusta lukuunottamatta?
  - Onko lainanotto mahdollisuutta?
  - Kuinka järkevä ja halpa rahoitus turvataan?
2. Liikelaitoksen erot osakeyhtiömuotoiseen vesilaitokseen organisointimuotona
- Millaisia etuja/hyötyjä liikelaitoksesta nähdään olevan organisointimuotona Tampereen Veden toiminnassa? (Taloudellisia hyötyjä + muut hyödyt)
  - Miten liikelaitosmuotoinen organisaatio nähdään kunnalliseen osakeyhtiöön peilattuna? (Onko eroista käsitystä / onko kunnallisen osakeyhtiön etuja ja haittoja kartoitettu)
  - **Onko Vesilaitostoiminnassa tehty tehokkuusvertailuja eri toimijoiden kesken (esim. Tuotos/panos-vertailuja samankokoisten laitosten välillä)?**
  - **Jos on, mihin Tampereen Vesi sijoittuu tässä vertailussa.**
  - Vesihuollossa kunnallisia osakeyhtiöitä verrattain vähän, onko liikelaitos parempi organisointimuoto vesihuollossa? Jos on, niin miksi?
  - Onko Tampereella harkittu yhtiöittämistä ja sen tuomia etuja? Miksi / Miksi ei olla harkittu?
  - Liikelaitos muodon on nähty useissa tapauksissa olevan välivaihe yhtiöittämiseen; Onko yhtiöittäminen mahdollista tulevaisuudessa myös Tampereen vesilaitoksen kohdalla?
3. Peruspääomasta maksettavan korvauksen suuruus ja tulevaisuuden investoinnit
- Missä määrin tulevaisuuden investointeja on kartoitettu? (investointi suunnitelmia tms?)
  - Nähdäänkö tulevaisuudessa investointien lisääntyvän/vähentyvän?
  - Kuka vastaa voittojen jatkokäytöstä ja investoinneista?
  - Nähdäänkö nykyiset investointivarat riittävinä? Onko tulevaisuuden kasvaviin investointitarpeisiin varauduttu? Miten on varauduttu / Miksi ei olla varauduttu?
  - Miten peruspääomasta maksettava korvaus (kohtuullisen suuri verrattuna esim. Lahti Aquan maksamiin osinkoihin) ja sen jatkokäyttö koetaan Tampereen Vedessä.

- Tulisiko vesilaitoksen korvauksen kohdistua vesilaitoksen omiin investointeihin vai onko oikein rahoittaa muita toimintoja (ns. piiloverotus)?
- Mikäli tulevaisuudessa saneerausbuumi nostaa päätään, voidaanko sanoa, että nykyiset tuottovaatimukset ovat olleet liian suuria, jolloin riittäviä saneerausvaroja ei ole säästetty tulevaisuuteen?