

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KUNTIEN LIKELAITOSTEN PERUSPÄÄOMAN TUOTTOTAVOITTEET

Finanss hallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Marraskuu 2013
Ohjaajat: Pertti Ahonen ja Lasse Oulasvirta

Merja Pekkinen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	PEKKINEN, MERJA
Tutkielman nimi:	Kuntien liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet
Pro gradu -tutkielma:	89 sivua
Aika:	Marraskuu 2013
Avainsanat:	Liikelaitos, kuntien liiketoiminta, tuloutus, omistajaohjaus

Kuntien lisääntyneet palvelutehtävät ja kuntatalouden kiristyminen ovat luoneet paineita kuntien toiminnan tehostamiseen. Kuntien toimintaa on pyritty tehostamaan uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti. Uuden julkisjohtamisen myötä julkiselle sektorille on ryhdytty soveltamaan yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä sekä markkinasuuntautuneita toimintamalleja. Kuntien toimintojen liikelaitostaminen on eräs uuden julkisjohtamisen sovellus, jonka avulla kuntien palvelutuotantoa on pyritty tehostamaan. Suomessa etenkin suuret kaupungit ovat organisoineet palvelutuotantaan liikelaitosmuotoon 1990-luvulta lähtien. Kunnan harjoittama liiketoiminta on perinteisesti organisoitu liikelaitosmuotoon, mutta myös muita kunnan palvelutehtäviä voidaan tuottaa liikelaitosmuodossa, kunhan liikelaitoksen toiminnassa toteutuvat liiketaloudelliset periaatteet. Kuntien toimintojen liikelaitostamisella on tavoiteltu taloudellisen tehokkuuden lisäksi toiminnan läpinäkyvyyttä.

Kuntien liikelaitokset tuottavat energia- ja vesihuolto sekä satamapalveluja kuntakonsernin ulkopuolisille asiakkaille. Lisäksi työterveyshuoltopalveluja tuotetaan tyypillisesti liikelaitosmuodossa. Kuntien sisäiset liikelaitokset tuottavat mm. tila-, ateria-, infra- ja kiinteistöhuoltopalveluja. Kunta ohjaa liikelaitoksiaan talousarviossa asetetuilla tavoitteilla. Liikelaitoksille asetetaan sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita, joista merkittävin on kunnan liikelaitokseen sijoittamalle peruspääomalle asetettu tuottotavoite. Kunnan ja liikelaitoksen välistä omistajaohjausta voidaan tarkastella päämies-agenttiteorian näkökulmasta. Päämiehen roolissa toimivat kunnalliset päätöksentekijät delegoivat toimivaltaa agentin roolissa toimiville liikelaitoksille ja liikelaitosten johdolle, joka huolehtii liikelaitosten käytännön toiminnasta. Kunnan talousarvio voidaan nähdä päämies-agenttiteorian mukaisena ohjausvälineenä, jonka avulla päämies ohjaa agentin toimintaa.

Tutkielman empiirisessä osuudessa tarkastellaan 18 Suomen kaupungin liikelaitoksilleen asettamia talousarviotavoitteita. Tutkielman empiirinen osuus on toteutettu asiakirja-analyysinä, jossa on tarkastelu kohdekaupunkien talousarvioita vuodelle 2010. Tutkielman tarkastelun kohteena ovat liikelaitoksille asetetut peruspääoman tuottotavoitteet. Kuntakonsernin ulkopuolelle suuntautuvaa, taloudellisesti kannattavaa liiketoimintaa harjoittavat ulkoiset liikelaitokset maksoivat prosentuaalisesti korkeampaa korvausta peruspääomalle kuin kunnan sisäiset liikelaitokset, jotka tuottivat palveluja kuntakonsernin muille toimintayksiköille. Sisäisille liikelaitoksille asetettu peruspääoman tuottotavoite oli empiirisessä aineistossa yleisimmin 0 - 6 %, kun taas ulkoisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat aineistossa keskimäärin 4 - 10 %. Kuntien liikelaitoksille asetetuissa tuloutustavoitteissa voidaan havaita myös kaupunki ja toimialakohtaista vaihtelua. Euromääräisesti korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet oli asetettu kunnallisille energia-, vesi- ja satamaliikelaitoksille. Myös kunnan sisäisinä liikelaitoksina toimiville tilaliikelaitoksille, joihin on sitoutunut runsaasti peruspääomaa, oli asetettu euromääräisesti korkeita peruspääoman tuottotavoitteita. Tarkastelluista 18 kaupungista merkittävimmät tuloutustavoitteet liikelaitoksille asettivat Oulu, Kuopio, Helsinki ja Tampere, kun taas pienemmät kaupungit asettivat hyvinkin alhaisia tuloutustavoitteita.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Johdatus tutkimuksen aihealueeseen	1
1.2 Aiemmat tutkimukset aihepiiristä.....	3
1.2 Tutkimusongelma.....	4
1.3 Tutkimuksen oletukset ja rajaukset	5
1.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	5
1.5 Tutkimuksen menetelmät ja aineisto.....	6
1.6 Tutkielman rakenne.....	8
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	10
2.1 Uusi julkisjohtaminen.....	10
2.1.1 Uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja näennäismarkkinateoria.....	11
2.1.2 Markkinasuuntautuneiden toimintamallien sovelluksia.....	13
2.1.3 Kritiikki uutta julkisjohtamista kohtaan.....	15
2.2 Agenttiteoriat.....	15
2.2.1 Päämies-agenttisuhteen ongelmat.....	17
2.2.2 Päämies-agenttiteorian soveltaminen kuntasektorille.....	18
3 LIIKELAITOS KUNNAN TOIMINTAYKSIKÖNÄ.....	21
3.1 Kuntien harjoittaman liiketoiminnan organisointi.....	21
3.2 Liikelaitosten toimintaa säätelevä lainsäädäntö vuonna 2010.....	23
3.3 Kunnan liikelaitoksen tehtävät.....	24
3.3.1 Liiketoiminta ja liiketaloudellisin periaattein hoidettavat tehtävät.....	24
3.3.2 Kunnan tukema toiminta.....	25
3.3.3 Liikelaitos kunnan sisäisten palvelujen tuottajana.....	26
3.4 Ohjausjärjestelmät.....	26
3.4.1 Liikelaitosten toimintaa ohjaavat elimet.....	26
3.4.2 Liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman valmistelu.....	27
3.5 Liikelaitoksen rahoitus ja oma pääoma.....	28
3.5.1 Pääomarahoitusta liikelaitoksissa.....	28
3.5.2 Kunnalle maksettava korvaus peruspääomasta.....	29
3.6 Kuntien liikelaitosten toiminta markkinoilla.....	31
3.6.1 Kunnan liikelaitoksen markkinoilla nauttima kilpailuetu.....	31
3.6.2 Kuntien liikelaitosten asema markkinoilla.....	32
4 LIIKELAITOSTEN KAUPUNKIKOHTAINEN TARKASTELU.....	35
4.1 Helsinki.....	35
4.2 Espoo.....	37
4.3 Tampereen kaupunki.....	39
4.4 Vantaa	41
4.5 Turku.....	42
4.6 Oulu.....	45
4.7 Jyväskylä.....	48
4.8 Kuopio.....	50
4.9 Kouvola.....	51
4.10 Pori.....	52
4.11 Joensuu.....	53
4.12 Hämeenlinna.....	55
4.13 Rovaniemi.....	56
4.14 Vaasa.....	57
4.15 Seinäjoki.....	58
4.16 Salo.....	59
4.17 Kotka.....	60
4.18 Mikkeli.....	60

5 LIIKELAITOKSILLE ASETETUT TALOUSARVIOTAVOITTEET.....	62
5.1 Omistajan tuoton tavoittelun näkökulma liikelaitoksille asetetuissa sitovissa talousarviotavoitteissa.....	62
5.2 Liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet.....	66
5.2.1 Sisäiset liikelaitokset.....	67
5.2.2 Ulkoiset liikelaitokset.....	68
5.2.3 Liikelaitosten tuloutustavoitteiden toimialakohtainen vertailu.....	69
6 YHTEENVETO.....	77
LÄHTEET.....	82

TAULUKOT:

Taulukko 1: Sisäisten ja ulkoisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet kaupungeittain	s. 67
Taulukko 2: Liikelaitosten tuloutustavoitteet toimialoittain	s. 69
Taulukko 3: Energialiikelaitosten tuloutustavoitteet	s. 70
Taulukko 4: Vesiliikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010	s. 71
Taulukko 5: Satamien tuloutustavoitteet vuodelle 2010	s. 71
Taulukko 6: Kiinteistön- ja maisemanhoito, yksityiset turvallisuuspalvelut, vuokraus- ja leasingtoiminta sekä moottoriajoneuvojen huolto ja korjaus toimialojen sekä logistiikkapalveluja tuottavien liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010 kaupungeittain	s. 72
Taulukko 7: Terveyspalvelu -liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010	s. 73
Taulukko 8: Tilaliikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010	s. 74
Taulukko 9: Ateria -liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010	s. 75
Taulukko 10: Infra -liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010	s. 76

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimuksen aihealueeseen

Tarkastelen Pro gradu -tutkielmassani kunnallisia liikelaitoksia ja kuntien omistaja-politiikkaa. Tarkastelussa keskitytään kuntien liikelaitosten taloudellisiin tavoitteisiin ja erityisesti kuntien liikelaitoksille asetettuihin tuloutustavoitteisiin, joista keskeisin on kunnan liikelaitokseen sijoittamasta peruspääomasta maksettava korvaus.

Liikelaitos on kuntasektorilla käytössä oleva toimintojen organisointimalli, jossa kuntien palvelutuotantoa hoidetaan erillisen yksikön eli liikelaitoksen kautta. Kuntien liikelaitokset toimivat niin kunnan sisäisinä palveluntuottajina kuin kunnan ulkopuolelle palveluja tarjoavina palveluntuotantoyksiköinä. Kunnallisia liikelaitoksia toimii eniten vesihuollossa. Tämän ohella energiahuolto, toimitila-, palo- ja pelastuspalvelut sekä terveydenhuolto ovat merkittäviä liikelaitosten toimialoja. Myös satamatoimintaa on organisoitu useassa kaupungissa liikelaitos muotoiseksi. (Kuntalehti 3/2008, 5)

Vuoden 2009 alusta lähtien liikelaitosten on tullut täyttää kuntalain 10a luvun säännökset, joiden mukaan kunnallinen liikelaitos on kuntien ja kuntayhtymien liiketoiminnan harjoittamiseen tarkoitettu organisaatio. Varsinaisen liiketoiminnan harjoittamisen ohella liikelaitos voidaan perustaa liiketaloudellisin periaattein hoidettavaa tehtävää varten. (Suomen Kuntaliitto 2007, 10)

Liikelaitos voidaan nähdä ensinnäkin tapana organisoida kunnan liiketoimintaa. Toiseksi liikelaitos muodossa voidaan hoitaa myös muita kunnan tehtäviä taloudellisesti tehokkaalla ja läpinäkyvällä tavalla. (Suomen Kuntaliitto 2008a, 4)

Liiketoiminta on tyypillisesti määritelty ansainta tarkoituksessa harjoitetuksi toiminnaksi, jossa toiminnan tuotoilla katetaan toiminnasta aiheutuneet kulut. Katettaviin toiminnan kuluihin luetaan mukaan myös omistajalle liiketoimintaan

sitoutuneesta pääomasta maksettava korvaus. Kuntien liiketoiminnalla ei yleensä ole pyritty ensisijaisesti ansaitsemaan mahdollisimman suurta voittoa, vaan useimmiten taustalla ovat vaikuttaneet yhteiskunnalliset tarpeet. (Heikkinen ym. 1996, 9)

Liikelaitoksen tulee kuntalain 871 §:n nojalla suorittaa korvausta kunnan sijoittamasta peruspääomasta (Kuntalaki 17.3.1995/365). Korvauksen suuruudesta päättäminen kuuluu kunnan valtuuston tehtäviin. Hallituksen esityksessä olevien lain perustelujen mukaan liikelaitoksen peruspääomasta maksaman korvauksen suuruuden tulisi olla yhteydessä kunta-alan keskimääräiseen pitkäaikaisen rahoituksen hintaan. Liikelaitoksen tulisi tällöin maksaa peruspääomasta korvausta saman verran kuin se joutuisi maksamaan ulkopuolisesta pääomasta. (HE 263/2006 vp, 38)

Käytännössä peruspääomalle asetetun tuottotavoitteen suuruuteen vaikuttaa liikelaitoksen toiminnan luonne. Pääoman tuottotavoitteet ja kunnallistaloudelliset vaikutukset voivat korostua erityisesti asiakasmaksuilla rahoitettavaa liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten osalta. (Paloposki 2003, 18)

Syksyllä 2008 alkanut taloustaantuma on vaikuttanut myös kuntien talouteen. Kuntaliiton mukaan kuntatalous heikkeni voimakkaasti vuoden 2009 aikana ja etenkin suuret kaupungit kärsivät, kun yritysten maksamat yhteisöverotuotot laskivat. Kuntien liikelaitosten kunnalle maksamat tuloutukset ovatkin entistä merkittävämpi tulonlähde etenkin suurissa kaupungeissa. Suurten kaupunkien vuoden 2006 tilinpäätöksiä ja vuosien 2007 ja 2008 talousarviota koskevassa tarkastelussa on koettu ongelmalliseksi se, että vaikka kaupunkien verotulot ja valtionosuudet ovat nousseet, on kunnilla ollut vaikeuksia kattaa menojaan. Tarkastelussa on esimerkiksi havaittu suurista kaupungeista Tampereen, Helsingin ja Turun kattaneen kuntalaisten peruspalveluista syntyneitä kustannuksia liikelaitoksilta saaduilla tuloutuksilla. (Helin 2008, 2; Suomen Kuntaliitto, 2010)

1.2 Aiemmat tutkimukset aihepiiristä

Kuntien liikelaitoksia on käsitelty jonkin verran niin kotimaassa julkaistuissa tieteellisissä tutkimuksissa kuin kansainvälisissä tiedejulkaisuissa ilmestyneissä artikkeleissa. Edellä mainittuja julkaisuja esitellään lyhyesti seuraavissa kappaleissa.

Maanonen Mari on hallintotieteen väitöskirjassaan *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot* tarkastellut teknisen- ja ympäristötoimen liikelaitoksia 31:ssä suurimmassa kaupungissa. Maanosen tutkimuksessa päädytään näkemykseen, että kaupungit uskovat liiketoiminnan lisäävän toiminnallista tehokkuutta. Lisäksi yksiköiden itsenäisyyden kasvattamisen oletetaan lisäävän henkilökunnan vastuuta ja osallistumista. Maanosen tutkimuksen mukaan kaupunkien omistajaohjauksella tavoitellaan parempaa palvelua ja omistajalle syntyvää tuottoa. (Maanonen 2007, 4 – 5)

Kunnallisia liikelaitoksia on käsitelty myös Pekka Valkaman (2004) akateemisessa väitöskirjassa *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntapalveluiden järjestämistä näennäismarkkinoilla sekä eri toimintavaihtoehtojen vaikutusta kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. (Valkama 2002, 4 - 5)

Jan-Erik Johanson on tutkinut Helsingin kaupungin tytäryhteisöjä ja myös kaupungin liikelaitokset ovat sisältyneet Johansonin tarkasteluihin. Johanson on tarkastellut tytäryhteisöjä omistajaohjauksen ja verkostojen näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan kaupungin roolia liiketoiminnan harjoittajana. (Johanson 2006, 55-77)

Myös Salme Näsi ja Eija M. Vinnari ovat tarkastelleet tutkimuksissaan kuntien liikelaitoksia. Heidän tarkasteluissa näkökulma on kirjanpidollinen. Vinnarin ja Näsin mukaan kuntien on mahdollista pitää kunnallisveroprosentti alhaisena liikelaitosten maksamien tuloutusten ansiosta ja tätä voidaan pitää ns. piilo verotuksena, kun liikelaitosten tuotot ovat peräisin kuntalaisten maksamista asiakasmaksuista. (Näsi & Vinnari 2008, 97 – 113)

Lisäksi Eija M. Vinnari on tarkastellut kunnallisia liikelaitoksia väitöskirjassaan *Julkinen palvelu vai sijoituskohte? Tutkimus uuden julkisjohtamisen seurauksista vesihuoltosektorilla*. Tutkimuksessa tarkastellaan millaisia seurauksia uuden julkisjohtamisen hengessä tehdyillä kirjanpito- ja johtamisuudistuksilla on ollut vesihuolto- sektorilla. (Vinnari 2008, 8-9)

Salme Näsi, Pasi Leppänen ja Pentti Meklin ovat artikkelissaan *Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnan sisäisillä markkinoilla* käsitelleet Tampereen tilakeskuksen kaupungille maksamia voitontuloutuksia ja sidotun pääoman korkoja. Artikkelissa asiaa tarkastellaan laskentainformaation ja budjetoinnin näkökulmasta. Kirjoittajien mukaan voimakas omistajaohjausajattelu ja sisäisten markkinamallien käyttö johtaa siihen, että raha kiertää kaupungin sisällä ja budjettirahoitusta käytetään sisäisten korkotuotto- ja tulostavoitteiden täyttämiseen. (Leppänen ym. 2008, 171-179)

1.2 Tutkimusongelma

Pro gradu -tutkielmassani tutkin sitä, millaisia tuloutustavoitteita kunnat ovat asettaneet liikelaitoksilleen. Tutkielmassa tarkastellaan kuntien omistajapolitiikkaa omistajan tuoton näkökulmasta eli kuinka paljon kunnat odottavat saavansa tuottoa liikelaitoksiinsa sijoittamalle pääomalle. Käytännössä tutkielmassa tarkastellaan liikelaitoksille asetettuja peruspääoman tuottotavoitteita.

Tutkielman päätutkimuskysymys on:

- Minkä suuruisia liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet ovat?

Lisäksi tutkielmassa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Korostuuko omistajan tuoton tavoittelu kuntien omistajapolitiikassa liikelaitosten osalta?
- Onko tuloutustavoitteissa kaupunki ja/tai toimialakohtaisia eroja?

1.3 Tutkimuksen oletukset ja rajaukset

Kuntalain 10a luvun mukaisen kunnallinen liikelaitos käsitteen alle sijoittuu kolme eri liikelaitostyyppiä, jotka ovat kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos sekä liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeussubjekteja, vaan ne ovat osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota. Liikelaitoskuntayhtymä puolestaan on itsenäinen oikeussubjekti. Kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä ovat kuntien väliseen yhteistoimintaan tarkoitettuja organisaatioita. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kunnan liikelaitoksia ja kaksi muuta liikelaitostyyppiä rajautuvat tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelun ulkopuolella rajataan myös kuntien tytäryhtiöt ja muut kuntakonserneihin sisältyvät yhtiöt. (Suomen Kuntaliitto 2007, 10)

Tutkimus rajataan koskemaan Suomen 20 suurinta kaupunkia, joilla on liikelaitoksia. Rajaus tähän asukasluvultaan suurimpien kaupunkien joukkoon perustuu seikkaan, että suuremmilla kaupungeilla on luonnollisesti myös useita liikelaitoksia. Alustavan tarkastelun perusteella 20 suurimman joukosta kaupunkeja, joilla on liikelaitoksia vuonna 2010, ovat Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Pori, Joensuu, Hämeenlinna, Rovaniemi, Vaasa, Seinäjoki, Salo, Kotka ja Mikkeli. Lahti ja Lappeenranta rajautuisivat tämän tarkastelun ulkopuolelle, sillä ne eivät ole alustavan tarkastelun perusteella organisoineet toimintojaan liikelaitosmuotoon. Suurimpien kaupunkien omistajapolitiikan ja liikelaitosten tuloutustavoitteiden tarkastelussa keskitytään talousarviovuoteen 2010.

1.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Kunnan liikelaitos on kunnan organisaatioon kuuluva erillinen palveluntuotantoyksikkö, joka toimii liiketaloudellisin periaattein. *Liiketoiminta* on ansainta tarkoituksessa harjoitettua toimintaa, jossa toiminnasta syntyvät kulut katetaan toiminnan tuotoilla ja mahdollisesti saadaan vielä voittoa. *Ohjauksella* tarkoitetaan toimintayksikköön kohdistuvaa ulkopuolelta tulevaa ohjeistusta sekä tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen seuranta. *Markkinoilla* tarkoitetaan tilannetta, jossa palveluntarjoajat joutuvat kilpailemaan asiakkaista ja asiakkaat voivat vapaasti päättää kenen palveluita he ostavat. (Suomen kuntaliitto 2008a, 4; Heikkinen ym. 1996, 6; Paloposki 2003, 17-26)

Julkisen sektorin organisaatioiden kuten kuntien toimintoja arvioidessa, on tapana käyttää termiä *tuloksellisuus*, joka koostuu toiminnan taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Toimiessaan *taloudellisesti* organisaatio tuottaa suoritteet eli palvelunsa tai tuotteensa mahdollisimman pienillä kustannuksilla. Lisäksi organisaatio pyrkii toiminnassaan *tuottavuuteen* eli valmistamaan käytössään olevilla resursseilla mahdollisimman paljon suoritteita. *Vaikuttavuus* puolestaan ilmenee siten, että suoritteilla saadaan aikaiseksi etukäteen asetettuja vaikutuksia. (Anttiroiko ym. 2003, 71)

1.5 Tutkimuksen menetelmät ja aineisto

Pro gradu -tutkielman tutkimusmenetelmä eli metodi kertoo sen, kuinka aineisto on hankittu ja kuinka tutkielma on käytännössä toteutettu. Tämä tutkielma on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus ja tutkielmassa käytetty tutkimusmenetelmä on vertaileva tapaustutkimus. Tapaustutkimuksissa on usein pyrkimyksenä kuvailla tai selittää jotain ilmiötä. Tässä tutkielmassa tapauksina ovat suurimpien kaupunkien liikelaitokset ja tarkastelun kohteena on liikelaitosten peruspääomalle asetetut tuotto tavoitteet. Tarkastelu ajankohtana olisi talousarviovuosi 2010 ja tarkastelun kohteena kaikki relevantit tapaukset, jolloin tarkasteltavasta aiheesta saadaan poikkileikkaus. Tutkielmassa sovellettava metodi on aineistoanalyysi. (Alasuutari 1994, 77 – 89; Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2003, 170; Laine & Bamberg & Jokinen 2007, 31 – 34)

Alasuutarin (1999) mukaan laadullinen tutkimus muodostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa tutkimusaineistoa tarkastellaan tietyllä viitekehyksellä. Tutkimuksen toisessa vaiheessa pyritään yhdistelemään tutkimusaineiston pohjalta tehtyjä havaintoja ja luomaan koko aineistoon sovellettavissa olevia sääntöjä. (Alasuutari 1999, 39-40)

Tapaustutkimus on luonteeltaan monimuotoinen tutkimuksellinen lähestymistapa, jota voidaan määritellä myös tutkimusstrategiaksi. Tapaustutkimuksen keskiössä on yksittäinen tapaus tai useita tapauksia. Tapaustutkimuksen päämääränä on tutkimuksen

keskiössä olevien tapausten määrittely, analysointi ja ratkaisu. Tapaustutkimuksen ratkaisun johtolankana toimii tutkimuskysymys, joka voi olla johdettu niin aineistosta kuin teoriasta. (Eriksson & Koistinen 2005, 4)

Tapaustutkimusta voidaan pitää soveltuvana lähestymistapana, kun tutkimuksessa pyritään vastaamaan ”Mitä-”, ”Miten-” ja ”Miksi-” kysymyksiin. Tapaustutkimuksessa onkin yleensä tarkoituksena kuvailla jotain ilmiötä. Lisäksi tapaustutkimusta voidaan soveltaa tilanteissa, joissa tutkijalla on vain vähän kontrollia tapahtumiin, kyseisestä aihepiiristä on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta tai tutkimuskohteena on jokin todellinen tämän hetken ilmiö. (Eriksson & Koistinen 2005, 4-5; Hirsjärvi ym. 2003, 123)

Tapauksen määrittelyssä on oleellista, että tutkittava tapaus on mahdollista rajata selkeästi tutkimuksen kontekstista, jolla tarkoitetaan toimijoita tai toimintoja, joihin tutkittava tapaus läheisesti liittyy. (Eriksson & Koistinen 2005, 5-7)

Tapaustutkimus on usein monimuotoinen prosessi, joka ei aina etene suoraviivaisesti. Tyypillinen tapaustutkimus alkaa tutkimuskysymysten muotoilulla, tutkimusasetelman jäsentämisellä sekä tapausten määrittelyllä ja valinnalla. Seuraavaksi vuorossa on tutkimuksessa käytettävien teoreettisten näkökulmien ja käsitteiden määrittely. Tapaustutkimuksen laatijan tulee selvittää tutkimusaineiston ja asetettujen tutkimuskysymysten välisen vuoropuhelun logiikka sekä päättää aineiston analyysitapa, tulkintasäännöt ja se kuinka tutkimus raportoidaan. (Eriksson & Koistinen 2005, 19)

Tutkimuskysymysten selkeä määrittely on tärkeää tapaustutkimuksessa, koska hyvät tutkimuskysymykset ohjaavat koko tutkimusprosessia aina aineistokeruusta ja analyysiin tekemisestä tutkimuksen johtopäätöksiin ja raportointiin. Vaikka tutkimuskysymys on tutkimuksen etenemisen kannalta tärkein resurssi, voi se usein muuttua ja tarkentua tutkimusprosessin edetessä. (Eriksson & Koistinen 2005, 20)

Tapaustutkimukselle tyypillisiä aineistolähteitä ovat erilaiset haastattelut, tilastot,

havainnointi sekä erilaiset dokumentit, kuten kokouspöytäkirjat, muistiinpanot ja esitteet (Eriksson & Koistinen 2005, 27). Tämän tutkielman empiirinen aineisto on kerätty suurimpien kaupunkien Internet-kotisivuilla saatavilla olevista virallisista talousasiakirjoista. Keskeisinä tiedonlähteinä ovat kaupunkien talousarviot vuodelle 2010 ja vuoden 2010 tilinpäätökset. Tutkielman teoreettisen osuuden lähdemateriaalina on käytetty alan kirjallisuutta ja tieteellisiä artikkeleita.

Tapaustutkimusprosessin haastavimpia vaiheita on aineiston analysointi. Tutkimusaineiston analyysillä on tyypillisesti kaksi tavoitetta. Etenkin laajaa tutkimusaineisto pitää järjestää yhtenäiseksi kokonaisuudeksi esimerkiksi luokittelemalla tai tyypittelemällä. Toisena tavoitteena on saada aikaiseksi jonkinlainen tulkinta aineiston ja analyysin tulosten perusteella. Tapaustutkimuksessa voidaan soveltaa kaikkia laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmiä. (Alasuutari 1994, 22; Eriksson & Koistinen 2005, 29-30)

1.6 Tutkielman rakenne

Tutkielman ensimmäinen luku alkaa johdannolla tutkielman aihepiiriin sekä lyhyellä katsauksella kuntien liikelaitoksia käsitteleviin tutkimuksiin. Seuraavaksi vuorossa on tutkimusongelman esittely, tutkimuksen oletukset ja rajaukset, tutkielman keskeiset käsitteet sekä käytettävien tutkimusmenetelmien ja aineistojen esittely. Ensimmäisen luvun lopuksi esitellään tutkielman rakenne.

Luvussa kaksi käydään läpi tutkielman aihepiirin taustalla vaikuttavia teorioita. Kuntien toiminnan liikelaitostamisen taustalla vaikuttavana ilmiönä esitellään new public management eli uusi julkisjohtaminen. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan liikelaitosten omistajaohjausta päämies-agenttiteorian näkökulmasta.

Tutkielman luvussa kolme esitellään liikelaitosta kunnan toiminta yksikkönä. Luvussa käydään läpi kunnan harjoittaman liiketoiminnan organisointi, kuntien liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö, kuntien liikelaitosten hoitamat tehtävät, liikelaitosten ohjausjärjestelmät sekä liikelaitosten rahoitus ja pääomat. Lisäksi luvussa käsitellään

lyhyesti kuntien liikelaitosten toimintaa markkinoilla.

Neljännessä luvussa käydään läpi tutkielman empiiristä aineistoa, joka koostuu tarkastelun kohteena olleiden 18 kaupungin liikelaitoksista ja niille asetetuista taloudellisista tavoitteista.

Viidennessä luvussa esitellään empiirisen aineiston pohjalta tehtyjä yhteenvedoja liikelaitoksille asetetuista sitovista talousarviotavoitteista. Lisäksi luvussa tarkastellaan, että korostuuko omistajan tuoton tavoittelu kaupunkien liikelaitoksilleen asettamissa talousarviotavoitteissa. Luvussa viisi on myös tarkasteltu liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteita niin sisäisten kuin ulkoisten liikelaitosten osalta sekä eri toimialoittain.

Tutkielman viimeinen luku koostuu yhteenvedosta, jossa kerrataan tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelma sekä annetaan empiirisen aineiston perusteella vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Lisäksi yhteenvedossa on pyritty pohtimaan ja tulkitsemaan saatuja tuloksia sekä esittämään aineiston perusteella tehdyt johtopäätökset.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Uusi julkisjohtaminen

Kuntien menopaineet ovat Suomessa kasvaneet 1990-luvun alusta lähtien, kun niiden vastuulle on siirretty entistä enemmän yhteiskunnan palvelutehtäviä ja toisaalta kuntien tulot eivät ole kasvaneet samassa suhteessa menojen kanssa. Tästä johtuen kuntien toimintaan on kohdistunut kehittämispaineita, jolloin huomio on suunnattu toiminnan tehostamiseen. Tehokkaamman toiminnan myötä kunnissa olisi mahdollista saada samoilla resursseilla aikaan enemmän palveluita tai pitää yllä entinen palvelutaso resurssien vähentyessä. (Kallio ym. 2006, 11 – 12)

Julkisen hallinnon uudistuksia on toteutettu New Public Management käsitteen alla myös Suomen kuntasektorilla. New Public Management (NPM) on julkisen hallinnon uudistamisen yläkäsite, jonka alla on useita erilaisia malleja johtamisesta, ohjauksesta, budjetoinnista ja toimintojen organisoinnista. NPM eli uutta julkisjohtamista ryhdyttiin ensin soveltamaan Margaret Thatcherin johtamassa Iso-Britanniassa sekä Yhdysvaltojen kuntasektorilla 1970-1980-lukujen vaihteessa, josta malli on myöhemmin levinnyt Australian ja Uuden-Seelannin kautta Manner-Eurooppaan ja Pohjoismaihin. Uusi julkisjohtaminen on tavoitellut julkisen sektorin toiminnan tehostamista. Toiminnan tehostamista on tavoiteltu siten, että julkiselle sektorilla on ryhdytty toteuttamaan yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä sekä soveltamaan markkinasuuntauneita toimintatapoja. Suomessa etenkin suuret kunnat ovat alkaneet soveltamaan toiminnassaan markkinasuuntauneita toimintatapoja. (Kallio ym. 2006, 12 – 14; Myllyntaus 2002, 22; Lane 2000, 3; Greuring 2001, 2)

Lähdesmäen (2003) mukaan uuden julkisjohtamisen taustalla vaikuttavat ns. klassisista johtamisteorioista *Taylorin* tieteellinen liikkeenjohto, *Fayolin* johtamisfunctio sekä *Druckerin* tehokas johtaminen. Uuden julkisjohtamisen taustalla vaikuttavia uudempia teorioita ovat julkisen valinnan teoria eli Public Choice (PC), jonka tavoitteena on tehostaa julkista sektoria sekä managerialismi, joka pyrkii tuomaan yksityisen sektorin johtamismallit julkiselle sektorille. (Lähdesmäki 2003, 36-53; Kähkönen 2007, 12)

Hood (1991) näkee uuden julkisjohtamisen nousun olevan yhteydessä samaan aikaan tapahtuneisiin julkisen hallinnon kehityssuuntiin, joita olivat pyrkimys hillitä julkisen sektorin kasvua, yksityistäminen sekä automaation kehittyminen. Lisäksi julkisessa hallinnossa siirryttiin toimimaan kansainvälisellä tasolla, kun aiemmin oli keskitytty kansallisen tason toimintaan. (Hood 1991, 1)

Gruening (2001) listaa uudelle julkisjohtamiselle tyypillisiksi ilmiöiksi budjettilikkaukset, yksityistämisen sekä tilaajan ja tuottajan eriyttämisen. Lisäksi toimintojen ulkoistaminen, julkisten palveluiden kilpailuttaminen markkinoilla, asiakkuus, käyttäjämaksut sekä palvelusetelit ovat yleisiä ilmiöitä. Uusi julkisjohtaminen muutti tapaa hallinnoida eriyttämällä politiikan ja hallinnon toisistaan, hajauttamalla toimintoja sekä lisäämällä johdon toimintavaltaa. Tehokkuutta tavoitellaan tulosvastuulla, suorituksia mittaamalla ja arvioimalla sekä laskentatoimeja kehittämällä. Uuden julkisjohtamisen myötä ryhdyttiin myös soveltamaan strategista suunnittelua ja uudenlaisia johtamismalleja sekä hyödyntämään informaatioteknologiaa. (Gruening 2001, 4; 16-18)

Uusi julkisjohtaminen lähtee olettamasta, jonka mukaan julkisen palvelutuotannon kustannukset ovat lähtökohtaisesti korkeat. Kustannusten korkean tason nähdään johtuvan markkinaohjauksen puutteesta. Kun palveluntuotantoa ohjaa kysynnän sijasta poliittiset tavoitteet, palveluja tuotetaan usein enemmän ja korkeampaan hintaan mitä kysyntä edellyttäisi. Markkinoilla toimittaessa aiheuttaa palveluntuottajien välinen kilpailu ja uhka uusien tuottajien markkinoille tulosta paineita kustannustason alhaisena tai vähintään kilpailukykyisenä pitämiseen. Kustannustason ohella markkinoilla toimivien palveluntuottajien on kiinnitettävä huomio myös tuotteidensa laatuun. Jos tuotteiden laatu ei vastaa asiakkaiden odotuksia, on uhkana kysynnän väheneminen. (Kettunen 1999, 70 – 71)

2.1.1 Uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja näennäismarkkinateoria

Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käytöllä on tiettyjä rajoitteita, jotka ovat yhteydessä tehtävien luonteeseen. Osa julkisen sektorin tarjoamista palveluista on luon-

teeltaan sellaisia, ettei niitä ole mahdollista siirtää poliittisen ohjauksen alaisuudesta markkinaohjauksen varaan. Julkisen vallan käyttöä sisältävän toiminnan on esimerkiksi katsottu kuuluvan poliittisen ohjauksen alaisuuteen. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käyttöönottoon on nähty vaikuttavan myös toimialalla vallitsevat kilpailuolosuhteet ja palveluntuottajien määrä. (Kiviniemi ym. 1994, 24 -25)

Näennäismarkkinateoria liittyy markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käyttöön julkisella sektorilla. Näennäismarkkinateorian avulla on konkretisoitu sitä, kuinka kilpailua voitaisiin soveltaa julkisen sektorin palvelutuotannossa. Näennäismarkkinateorian taustalla vaikuttaa julkisen valinnan teoria (PC), jonka tavoitteena oli luvun 2.1 mukaisesti tehostaa julkista sektoria. Näennäismarkkinateorian mukaan vastuut palveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä voidaan eriyttää toisistaan ja tämän idean myötä on kehittynyt erilaisia organisointi- ja palveluntuotantotapoja. Näennäismarkkinat ovat julkiselle sektorille perinteisen hierarkkisen ohjausjärjestelmän ja aitojen markkinoiden välimalli, jossa julkinen sektori toimii palvelujen tilaajana ja ohjaajana, ja palvelut tuottaa joko julkinen tai yksityinen tuottaja ainakin näennäisessä kilpailutilanteessa. Näennäismarkkinoilla sovelletaan sopimusohjausta, jossa tuotantoa ohjaa osapuolten väliset sopimukset. (Kähkönen 2007, 11; 20; Lehtonen et al. 2012, 232)

Näennäismarkkinoiden tehokkuus edellyttää aitoa kilpailua, mutta Kähkösen (2007) mukaan on täysin mahdollista muodostaa näennäismarkkinatilanne, jossa ei synny kilpailua. Syynä tähän ovat sekä klassiset markkinoiden epäonnistumiset että erityisesti epätäydellisen kilpailu, jossa on puute vaihtoehtoisista tuottajista. Lisäksi näennäismarkkinoiden tehokkuuteen liittyviä rajoitteita ovat suuret hallinnointi- ja organisointi kustannukset sekä vaikeus arvioida yhteiskunnallista tehokkuutta. Kähkösen mukaan palvelut on tehokkainta tuottaa itse siinä tapauksessa, että näennäismarkkinoiden muodostamisesta ja ylläpidosta aiheutuu tehottomuutta ja kustannuksia enemmän kuin hyötyjä. Kunnan sisäisillä näennäismarkkinoissa ongelmia voi muodostua myös kaksinkertaisen organisaation aiheuttamista kustannuksista. (Kähkönen 2007, 48-51)

2.1.2 Markkinasuuntautuneiden toimintamallien sovelluksia

OECD -maiden julkisilla sektoreilla sovellettavista markkinasuuntautuneista toimintamalleista yleisimmät ovat ulkoistaminen, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö sekä palvelusetelien käyttö. Ulkoistamisella tarkoitetaan toimintamallia, jossa julkisen sektorin organisaatio hankkii yksityisen sektorin toimijalta palvelun, joka on aiemmin tuotettu itse. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö eli public-private partnership (PPP) on toimintamalli, jossa esimerkiksi yksityisen sektorin toimijat rakennuttavat tai ostavat julkisen sektorin tarvitsemää infrastruktuuria ja julkisen sektori toimii näissä vuokralaisena. Palvelusetelien käytöllä tarkoitetaan toimintamallia, jossa julkinen sektori kustantaa, asiakas valitsee ennalta määritellyistä palveluntuottajista haluamansa ja yksityisen sektorin toimija tuottaa palvelun. (OECD 2005, 130-132)

Suomessa sovellettavia markkinasuuntautuneita toimintamalleja ovat erilaiset tilaaja-tuottaja-toimintamallit, liikelaitostaminen, ostopalvelujen käyttöönotto sekä toimintojen yhtiöittäminen. Kunnan siirtyessä käyttämään markkinasuuntautuneita toimintatapoja, muuttuu kunnan rooli palvelujen tuottamisessa. Aiemmin kunta on tuottanut palvelut itse, jolloin kunnan organisaation ylemmillä tasoilla on päätetty miten asiat tehdään ja organisaation alemmilla tasoilla toimivat ovat toimineet päätösten mukaisesti. Tätä kuntien perinteistä toimintatapaa kutsutaan hierarkkiseksi toimintamalliksi, jossa ohjaus tapahtuu resurssiohjauksella. Hierarkkisessa toimintamallissa ohjausvälineinä ovat talousarviot ja -suunnitelmat, ohjeet ja säännökset. Ohjaus tapahtuu siten, että talousarviossa myönnetään tuotantoyksiköille määrärahat resurssien hankkimiseen menolajeittain ja resurssien käyttöä säädellään erilaisin ohjein. Markkinasuuntautuneita toimintamalleja käytettäessä kunnan rooli vaihtuu palveluiden tuottajasta niiden järjestäjäksi ja tilaajaksi. Palveluntuottaja järjestää tuotannolliset seikat sekä huolehtii siitä, että tuote vastaa kunnan määrittelemiä ominaisuuksia. (Kuopila et al. 2007, 12; Kallio ym. 2006, 20 - 21)

Tuloksellisuuden tavoittelun myötä myös kunnissa on ryhdytty soveltamaan tulosohjausmalleja. Tulosoajasta voidaan toteuttaa kunnissa siten, että kunnan keskusjohto tilaa suoritteita palveluntuottajilta kuntalaisten käyttöön. Tulosoajauksessa keskeisenä

kiinnostuksen kohteena ovat tuotetut suoritteet ja niiden aikaansaamat vaikutukset. (Anttiroiko ym. 2003, 72)

Tilaaaja-tuottajamalli on tulosohjauksen sovellutus, jossa julkisten palveluiden tuottajat ja tilaajat erotetaan toisistaan. Tilaaaja-tuottajamallin lähtökohtana on se, että kunnan velvollisuutena on huolehtia lakisääteisten palvelujen saatavuudesta, mutta ei velvollisuutta tuottaa niitä itse. Kunnassa tilaajan rooli on keskushallinnolla ja tuottajina voivat toimia niin kunnan omat toimintayksiköt kuin ulkopuoliset organisaatiot. Kunnissa tilaaaja-tuottajamalliin siirtymisellä on ensisijaisesti tavoiteltu oman tuotannon tehostamista. Malliin siirtymisellä tavoitellaan lisäksi vaikuttavuuden ja asiakassuuntautuneisuuden lisääntymistä. Palveluntuotantoa voidaan ulkoistaa siten, että omaa palveluntuotantoa täydennetään tai korvataan kokonaan ulkopuolisten organisaatioiden palveluilla. Tilaaaja-tuottajamalliin siirryttäessä kunnat voivat erottaa viranomaistoiminnan ja palveluntuotannon toisistaan. (Anttiroiko ym. 2003, 73; Kuopila et al. 2007, 15 – 18; Kallio ym. 2006, 23)

Tilaaaja-tuottajamallissa ohjaaminen tapahtuu toimijoiden välisillä sopimuksilla. Tilaaajan ja tuottajan välisissä sopimuksissa määritellään tuotettavat suoritteet ja niiden ominaisuudet. Tuottajana voi olla kunnan oma tuotantoyksikkö, yksityinen yritys tai kolmatta sektoria edustavat tuottaja, kuten järjestö tai yhdistys. Tuotteiden käyttäjänä voivat olla sekä kunnan yksiköt että kuntalaiset. (Kallio ym. 2006, 23 – 29)

Kunnissa on käytössä sisäisiä ja ulkoisia tilaaaja-tuottajamalleja. Sisäisessä mallissa tuottajina toimivat kunnan omassa budjettitaloudessa toimivat nettoyksiköt ja liikelaitokset. Ulkoisessa mallissa palveluita hankitaan myös kunnan oman organisaation ulkopuolelta. Tilaaaja-tuottajamallissa tuotantoyksiköiden ja tilaajan välille luodaan markkinat, jossa tilaaja ostaa ja tuotantoyksiköt myyvät palveluitaan. Sisäisessä tilaaaja-tuottajamallissa tilaajan ja palveluntuottajien välillä vallitsee ns. näennäismarkkinat eli tilanne, jossa julkisen sektorin sisälle luodaan markkinaolosuhteet. Aidosti markkinoilla toimittaessa kunnan omat palveluntuotantoyksiköt joutuvat kilpailemaan keskenään ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa. (Kallio ym. 2006, 30; Kuopila et al. 2007, 12 – 16)

Tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen kunnassa ei näin ollen välttämättä edellytä kilpailuttamista ja tuo markkinaehtoisuutta palvelutuotantoon. Tilaaajan ja tuottajan välisen sopimisen nähdään kuitenkin lisäävän osapuolien kustannustietoisuutta ja suuntaavan tuotantoa täsmällisemmin tilaaajan tarpeiden mukaisesti, vaikka palveluntuottajia ei kilpailutettaisikaan keskenään. (Myllyntaus 2003, 34 – 35)

2.1.3 Kritiikki uutta julkisjohtamista kohtaan

Uutta julkisjohtamista kohtaan on myös esitetty kritiikkiä. Lane (2000) on koonnut viisi keskeisiä uutta julkisjohtamista kohtaan esitettyä vastaväittämää. Ensimmäisenä Lane mainitsee uuden julkisjohtamisen leimaamisen oikeistolaiseksi politiikaksi. Lisäksi uutta julkisjohtamista on kritisoitu pelkäksi ulkoistamiseksi ilman sisällön uudistamista sekä manipuloivaksi ja epäjohdonmukaiseksi. Viidennen vastaväittämän mukaan uusi julkisjohtaminen on pelkästään yksityisen sektorin toimintamallien laajenemista julkiselle sektorille. (Lane 2000, 6)

2.2 Agenttiteoriat

Agenttiteoria tarkastelee kahden osapuolen keskinäisiä suhteita tilanteessa, jossa yksi osapuoli (päämies) sopii toisen osapuolen (agentti) kanssa jonkin tehtävän hoitamisesta. Päämies-agentti suhteessa agentti tekee päätöksiä päämiehen puolesta. Agenttiteorian päämies on voi esimerkiksi olla yhtiön omistaja ja agentti on kyseisen yhtiön hallinnoinnista vastaava taho kuten yhtiön operatiivinen johto. Agenttiteorian teoria-kenttä on jakautunut kahteen eri koulukuntaan, jotka ovat positivistinen agenttiteoria ja päämies-agenttiteoria. Positivistinen agenttiteoria tarkastelee yrityksiä sopimusten näkökulmasta. Douma & Schreuder (2008) näkevät positivistisen agenttiteorian keskeisenä kysymyksenä sen, kuinka erilaiset sopimukset vaikuttavat päämies-agenttisuhteen osapuolten toimintaan. Lisäksi positivistinen agenttiteoria pyrkii selittämään käytössä olevia organisaatiomuotoja. Päämies-agenttiteorian keskiössä on se, millainen kannustinjärjestelmä saisi agentin toimimaan päämiehen etujen mukaisesti. (Douma & Schreuder 2008, 131; Mayston 1993, 68)

Eisenhartin (1989) mukaan positivistiselle agenttiteorialle ja päämies-agenttiteorialle on yhteistä tarkastella päämiehen ja agentin välisiä sopimuksia. Lisäksi nämä kaksi koulukuntaa jakavat käsityksensä ihmisistä, informaatiosta ja organisaatiosta. Agenttiteorian näkemyksen mukaan ihminen on perusluonteeltaan itsekäs, älyllisesti rajallinen sekä riskejä karttava ja informaatio on ostettavissa oleva hyödyke. Lisäksi yhteistä on näkemys siitä, että päämiehen ja agentin tavoitteet voivat olla keskenään ristiriidassa ja toisella osapuolella on toista enemmän tietoa. Molemmat agenttiteorian koulukunnat arvioivat myös organisaation tehokkuutta. Erot positivistisen agenttiteorian ja päämies-agenttiteorian koulukuntien välillä liittyvät matemaattiseen täsmällisyyteen sekä erilaisiin muuttujiin ja malleihin. (Eisenhartin 1989, 59)

Positivistisen agenttiteorian koulukunnan edustajat pyrkivät Eisenhartin (1989) mukaan määrittelemään tilanteita, joissa agentin ja päämiehen tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia sekä kuvaamaan valvontamekanismeja, joiden avulla agentti saadaan toimimaan päämiehen etujen mukaisesti, eikä agentin omien etujen mukaisesti. Positivistisen agenttiteorian edustajien ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on ollut kuvata hallinnon menetelmiä, joiden avulla agenttiongelmia voidaan ratkaista. (Eisenhart 1989, 59)

Päämies-agenttiteoria tarkastelee omistajan ja toimivan johdon eriyttämisestä syntyneitä ongelmia, joista keskeisiä ovat päämies-agenttisuhteen informaatio-ongelma ja osapuolten välisen riskin ja ongelmat (Valkama 2004, 39-40).

Vaikka positivistinen agenttiteorian ja päämies-agenttiteorian koulukuntien keskeiset kiinnostuksen kohteet eroavat, ovat nämä kaksi suuntausta kuitenkin toisiaan täydentäviä. Kun positivistisen agenttiteoria keskittyy kuvailemaan vaihtoehtoisia sopimusmalleja, voidaan päämies-agenttiteorian avulla määritellä, mikä näistä sopimuksista tuottaisi tehokkaimman lopputuloksen, kun huomioidaan sopimustilanteessa vallitsevat, päämies-agenttisuhteesta johtuvat epävarmuustekijät. (Eisenhartin 1989, 60)

Kun positiivisen agenttiteorian koulukunnan edustajat ovat lähinnä kiinnostuneet tarkastelemaan vain isojen yritysten omistajien ja johtajien välisiä suhteista, ovat

päämies-agentti koulukunnan edustajat tarkastelleet päämies-agentti suhteita laajemmin. (Eisenhartin 1989, 60)

2.2.1 Päämies-agenttisuhteen ongelmat

Agenttiteorian keskiössä on päämiehen ja agentin välinen suhde. Agenttiteoria pyrkii Eisenhardtin (1989) mukaan ratkaisemaan kaksi keskeistä päämies-agentti suhteessa ilmenevää ongelmaa. Ensimmäinen ongelma liittyy siihen, että päämiehen ja agentin tavoitteet ja kiinnostuksen kohteet voivat olla keskenään ristiriidassa ja toisaalta päämiehen on kallista tai vaikeaa selvittää, miten agentti todellisuudessa tekee. Edellä kuvattua kutsutaan ns. agenttiongelmaksi. Toinen päämies-agenttisuhteen ongelma liittyy erilaiseen suhtautumiseen riskeihin. Koska agentti ja päämies suhtautuvat riskiin eri tavalla, eteen voi tulla tilanteita, joissa agentti ja päämies valitsisivat erilaiset tavat toimia. (Eisenhardt 1989, 58; Ferris & Graddy 1998, 228)

Päämiehen ja agentin välinen intressiristiriita voi ilmetä siten, että agentin tavoitteena on viettää helppoa elämää korkealla palkalla, kun taas päämiehen tavoitteena on saada mahdollisimman korkeaa tuottoa pääomalle ja kasvattaa omaa varallisuuttaan. Valvontakustannuksia syntyy, kun päämies pyrkii selvittämään agentin toiminnan ja tavoitteiden yhdenmukaisuutta päämiehen omien tavoitteiden kanssa. Myös agentti pyrkii vakuuttamaan päämiehelle olevansa palkkaamisen arvoinen. Päämies-agenttisuhteessa ilmenevä epätäydellinen informaatio voi johtaa haitalliseen valikoitumiseen (adverse selection), jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa päämies valitsee väärän agentin, koska päämiehellä ei ole riittävästi tietoa potentiaalisten agenttien ominaisuuksista. (Mayston 1993, 68; Ferris & Graddy 1998, 228)

Päämies-agenttisuhteessa voi ilmetä myös ns. moraalikato-ongelma (moral hazard), jolloin agentti toimii tehtyjen sopimusten vastaisesti ja omaa etuaan tavoitellen, koska päämiehen on vaikea saada tietoa agentin todellisista tekemisistä. (Ferris & Graddy 1998, 228)

Päämiehen valvoessa agentin tekemisiä, syntyy valvontakustannuksia eli ns.

agenttikustannuksia, jotka osaltaan heikentävät organisaation tuloksellisuutta. Päämies-agenttisuhteen haasteena onkin pyrkiä valvomaan agentin toimintaa mahdollisimman tehokkaasti mahdollisimman pienillä kustannuksilla. (Selden ym. 1999, 126)

Maystonin (1993) näkemyksen mukaan päämies-agenttisuhteen tavoitteena ei ole ainoastaan päämiehen hyvinvoinnin maksimointi, sillä agenttikustannuksista johtuen tehokkain lopputulos saavutetaan silloin, kun päämiehen ja agentin tavoitteet ovat mahdollisimman yhteneviä (Mayston 1993, 69).

Positivistisen agenttiteorian koulukunnan edustajien mukaan päämies-agenttisuhteen ongelmat voidaan ratkaista tulospalkkioiden ja tietojärjestelmien avulla. Positivistinen agenttiteoria ensimmäisen ratkaisumallin mukaan agentti saadaan toimimaan päämiehen tavoitteiden mukaisesti, kun sovelletaan tulossidonnaista sopimusmallia. Toinen positivistisen agenttiteorian ratkaisumalli agenttiongelmiaan on valvoa agentin toimintaa mahdollisimman tehokkaasti, jolloin agentti todennäköisemmin toimii päämiehen tavoitteiden mukaisesti. (Eisenhardt 1989, 59-60; 68-69)

Päämies-agenttiteoria koulukunnan edustajat pyrkivät ratkaisemaan päämies-agenttisuhteen ongelmat testaamalla, millainen sopimus tuottaisi tehokkaimman lopputuloksen. Määriteltäessä tehokkainta sopimusmallia, huomioi päämies-agenttiteoria muuttujina mm. suoritteisiin liittyvät epävarmuudet, sopimusosapuolten suhtautumisen riskeihin sekä tiedonsaantiin liittyvät tekijät. (Eisenhardt 1989, 60; 68-69)

2.2.2 Päämies-agenttiteorian soveltaminen kuntasektorille

Päämies-agenttiteoriaa voidaan Maystonin (1993) mukaan soveltaa myös julkiselle sektorille, jossa on ryhdytty soveltamaan uuden julkisjohtamisen oppeja. Päämies-agenttiteorian soveltamisen edellytyksenä on, että julkisella sektorilla käytetään taloudelliseen tulokseen liittyvien mittareiden ohella myös ei-taloudellisia laadullisia mittareita, joiden avulla arvioidaan julkisten palvelujen käyttäjien kokemia hyötyjä. (Mayston 1993, 69)

Julkisen sektorin palvelutuotannossa on ilmenee piirteitä, jotka ovat tyypillisiä päämies-agentti-suhteessa. Julkisen sektorin suoritteita ja niiden vaikutuksia on usein vaikeita mitata, palveluiden tuotantoprosessiin liittyy epävarmuustekijöitä ja palveluiden tuotannosta vastaavilla tahoilla voi olla keskushallinnon kanssa ristiriitaiset tavoitteet. (Ferris & Graddy 1998, 229)

Julkisella sektorilla on yksityistä sektoria haastavampi määrittellä, ketkä ovat päämies ja agentti. Päämiehenä voidaan Maystonin (1993) mukaan pitää kolmea eri tahoja. Päämiehenä voidaan ensinnäkin pitää äänestäjää, joka on vaaleissa äänestänyt valtuutetun edustamaan itseään. Toinen mahdollinen päämies on julkisten palvelujen käyttäjä ja kolmas vaihtoehto päämieheksi on keskushallinnon luottamushenkilöt. (Mayston 1993, 76-77)

Sovellettaessa päämies-agenttiteoriaa julkiselle sektorille, voidaan Seldenin, Brewerin ja Brudneyn (1999) mukaan päämiehenä pitää vaaleilla valittua luottamushenkilöä. Agentin rooli on julkisen hallinnon virkamiehillä ja työntekijöillä. Luottamushenkilöt, kuten esimerkiksi kunnanvaltuutetut, valtuuttavat virkamiehet ja työntekijät hoitamaan käytännöntason työtehtäviä ja päätöksentekoa, ja samaan aikaan luottamushenkilöt pyrkivät valvomaan, että virkamiehet ja työntekijät toimivat luottamushenkilöiden asettamien vaatimusten mukaisesti. (Selden ym. 1999, 125-126)

Jos agentin ja päämiehen määrittely on julkisella sektorilla yksityistä sektoria haasteellisempaa, luo päämies-agenttiteorian soveltamiseen haastetta myös se, että organisaation jäsenillä voi esiintyä kaksoisrooleja. Seldenin, Brewerin ja Brudneyn (1999) mukaan esimerkiksi kaupunginjohtajan voidaan nähdä toimivan sekä agentin että päämiehen rooleissa, koska kaupunginjohtaja on tilivelvollinen ja alaisuudessa luottamushenkilöihin ja samanaikaisesti hän toimii kaupungin työntekijöiden esimiehenä. Toimijoiden kaksoisroolien on myös katsottu johtavan ristiriitatilanteisiin. (Selden ym. 1999, 125)

Päämies-agenttiteorian avulla on mahdollista suunnitella julkisen sektorin rakenteet ja sopimusmallit siten, että julkisen hallinnon virkamiehillä ja työntekijöillä eli agenteilla olisi mahdollisimman vähän tarvetta ja tilaisuutta oman edun tavoitteluun, jolloin

julkisen sektorin yhteiseen etuun tähtäävät tavoitteet toteutuvat. (Ferris & Graddy 1998, 229)

Vaikka päämiehen määrittelyminen julkisella sektorilla on haasteellista ja toimijoilla esiintyy kaksoisrooleja, voidaan päämies-agenttiteoriaa Valkaman (2004) mukaan harkiten soveltaa kuntasektorille, etenkin analysoitaessa kunnallisten palvelujen järjestämistä (Valkama 2004, 48).

Tässä tutkielmassa päämiehiä ovat suurten kaupunkien poliittiset päätöksentekijät, kuten kaupunginvaltuusto ja agentteina toimivat kaupunkien liikelaitokset ja niiden toimiva johto. Päämiehinä toimivat poliittiset päätöksentekijät valtuuttavat agentit eli liikelaitoksen johdon hoitamaan liikelaitosten käytännön liiketoimintaa. Päämiehet ja agentit toimivat keskinäisessä sopimussuhteessa, jossa toiminnan tavoitteita ohjataan sääntöjen ja määräysten avulla. Kunnan talousarviota voitaneen pitää ohjausvälineenä, jonka avulla kuntasektorin päämies delegoi toimivaltaa agentin roolissa toimivalle viranhaltijalle.

3 LIIKELAITOS KUNNAN TOIMINTAYKSIKÖNÄ

Kunnan liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisiin periaattein hoidettavaa tehtävää varten (Kuntalaki 17.3.365/1995). Liikelaitos voidaan nähdä ensinnäkin tapana organisoida kunnan liiketoimintaa. Toiseksi liikelaitos muodossa voidaan hoitaa myös muita kunnan tehtäviä taloudellisesti tehokkaalla ja läpinäkyvällä tavalla. (Suomen Kuntaliitto 2008a, 4)

Liiketoiminta on tyypillisesti määritelty ansaintatarkoituksessa harjoitetuksi toiminnaksi, jossa toiminnan tuotoilla katetaan toiminnasta aiheutuneet kulut. Katettaviin toiminnan kuluihin luetaan mukaan myös omistajalle liiketoimintaan sitoutuneesta pääomasta maksettava korvaus. Liiketoiminnan luonteeseen on katsottu lisäksi sisältyvän yrittäjäriski. Kuntien liiketoiminnalla ei yleensä ole pyritty ensisijaisesti ansaitsemaan mahdollisimman suurta voittoa, vaan useimmiten taustalla ovat vaikuttaneet yhteiskunnalliset tarpeet. (Heikkinen ym. 1996, 9)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston (2007) mukaan liiketoiminnalle on ominaista seuraavat tunnusmerkit. Ensinnäkin ulkopuolisille tahoille tapahtuva myynti on merkittävää. Toiseksi liikelaitoksen tulisi pyrkiä toiminnassaan kannattavuuteen eli palveluiden ja tuotteiden myynnistä syntyvien tulojen tulisi kattaa niiden tuottamisesta aiheutuneet kulut. Kolmanneksi liikelaitoksen investoinnit tulisi kyetä rahoittamaan tulorahoituksella ainakin, kun asiaa tarkastellaan pitkällä aikavälillä. Lisäksi liiketoiminnalle on ominaista se, että suhde asiakkaaseen perustuu sopimukseen ja asiakkaalla on vapaus harkita liikelaitokselta tuotteita hankkiessaan. Liikelaitokset voivat soveltaa hinnoittelussaan kustannusvastaavuuden ohella markkinahintaa. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, 7 - 8)

3.1 Kuntien harjoittaman liiketoiminnan organisointi

Kunnat ovat perinteisesti harjoittaneet liiketoiminnan luonteista toimintaa etenkin vesihuollon ja energiantuotannon alueilla. Toimintojen organisoinnin vaihtoehtoina on kunnilla ollut yksityisoikeudellisen yhteisön, kuten osakeyhtiön perustaminen tai

toiminnan harjoittaminen osana kunnan omaa hallintoa. Kuntien toimintaa sääteli aiemmin kunnallislaki, jonka uudistuksella vuonna 1993 pyrittiin tekemään kunnallisesta liikelaitoksesta mahdollisimman tasaveroinen toimintamuoto kunnan omistaman yhtiön kanssa. Vuoden 1993 jälkeen kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidon järjestämiseen oli tarjolla kaksi vaihtoehtoista mallia. Yleiskatteisessa kirjanpitomallissa noudatettiin tulojen ja menojen erotteluun perustuvaa menettelytapaa. Liikekirjanpitomallissa puolestaan noudatettiin liikelaitoksen tuloksen budjetointiin liittyvää menettelytapaa. (Heikkinen ym. 1996, 23 – 24)

Kuntalain tultua voimaan vuonna 1995 ja kuntien siirtyessä noudattaman soveltuvien osin kirjanpitolakia vuonna 1997, koskivat nämä muutokset myös kuntien organisaation osana olevia liikelaitoksia. Kunnan liikelaitoksen talouden eriyttäminen kunnan muusta taloudesta perustui kuntalain 65§:n nettobudjetointia koskevaan säännöksen. Kuntien liikelaitosten talouden ja hallinnon eriyttämisessä on ollut käytössä useita käytäntöjä. Kunnissa on ollut käytössä kolme liikelaitosmallia, jotka ovat laskennallisesti eriytetty liikelaitos, muuna taseyksikkönä toimiva liikelaitos sekä varsinainen liikelaitos. (Sisäasiainministeriö 2006, 11)

Vuoden 2009 alusta lähtien liikelaitosten on tullut täyttää kuntalain 10a luvun säännökset, joiden mukaan kunnallinen liikelaitos on kuntien ja kuntayhtymien liiketoiminnan harjoittamiseen tarkoitettu organisaatio. Varsinaisen liiketoiminnan harjoittamisen ohella liikelaitos voidaan perustaa liiketaloudellisiin periaattein hoidettavaa tehtävää varten. (Suomen Kuntaliitto 2007, 10)

Kuntalain 10a luvun mukaisen kunnallinen liikelaitos käsitteen alle sijoittuu kolme eri liikelaitostyyppiä, jotka ovat kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos sekä liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeussubjekteja, vaan ne ovat osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota. Liikelaitoskuntayhtymä puolestaan on itsenäinen oikeussubjekti. Kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä ovat kuntien väliseen yhteistoimintaan tarkoitettuja organisaatioita. Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan kunnan liikelaitosta.

(Suomen Kuntaliitto 2007, 10)

3.2 Liikelaitosten toimintaa säätelevä lainsäädäntö vuonna 2010

Kunnan liikelaitosten ollessa osa kunnan organisaatiota, säätelee kuntalaki myös liikelaitosten toimintaa. Kuntalakiä muutettiin hallituksen esityksestä keväällä 2007 ja kuntalain muutokset astuivat voimaan 15.5.2007 (Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007). Liikelaitosta koskeva sääntely kuntalaissa oli vähäistä ennen lain uudistusta. Liikelaitos mainittiin vain kuntalain 13 §:ssä, jossa käsitellään kunnan valtuuston tehtäviä sekä 17 §:ssä, jossa säädetään liikelaitosten toimielimistä. Lisäksi liikelaitos mainittiin myös esteellisyyttä käsittelevässä 52§:ssä. (Suomen Kuntaliitto 2007, 9)

Kuntalain uudistaminen nähtiin liikelaitoksen osalta tarpeelliseksi, koska liikelaitosta ei aiemmin määritelty kuntalaissa ja näin kunnallinen liikelaitos ei ollut käsitteenä selkeä. Puutteena nähtiin myös se, ettei liikelaitoksen tehtävää sekä asemaa kunnan hallinnossa ja taloudenohjauksessa ollut aikaisemmin määritelty lainsäädännössä. Tämän seurauksena liikelaitoksen asema kunnan organisaatiossa oli epäselvä. (Sisäasiainministeriö 2006, 16)

Kuntalain uudistuksen tavoitteena oli tehdä liikelaitoksesta entistä varteenotettavampi vaihtoehto, kun kunnat suunnittelevat toimintojensa yhtiöittämistä. Uusilla säännöksillä pyritään järkevöittämään kunnallisten liikelaitosten toimintaa, saamaan liikelaitosten toiminta läpinäkyvämmäksi sekä selkeyttämään liikelaitosten asemaa niiden toimiessa markkinoilla. Liikelaitosten toimintamahdollisuuksia pyritään parantamaan ja liikelaitosten tuotannon kustannusvastaavuutta lisäämään, kun kuntalakiin lisättiin säännökset liikelaitosten talousarvion laadinnasta sekä liikelaitosten tilinpäätöksestä. (HE 263/2006, 15) Kuntalain uudistuksen myötä lakiin on lisätty kunnallisia liikelaitoksia säätelevä 10a luku, jossa määritellään kunnallinen liikelaitos. Lisäksi kuntalain 10a luvussa on säännöksiä kunnallisen liikelaitoksen tehtävistä sekä liikelaitoksen talouden ja hallinnon järjestämisestä. (Kuntalaki 17.3.1995/365)

Kunnan liikelaitoksen ollessa osa kunnan organisaatiota, on sen toiminnassa noudatet-

tava soveltuvin osin kirjanpitolain (1336/1997) säännöksiä. Lisäksi kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamat ohjeet ja lausunnot kirjanpitolain ja kuntalain 68–70§ soveltamisesta sitovat kunnan liikelaitoksia. (Kuntalaki 17.3.1995/365)

Edellisten lisäksi maakaasu- ja sähköliiketoimintaa sekä vesihuoltoa harjoittavien kunnallisten liikelaitosten on noudatettava toiminnassa erityislakeja, joissa on säädetty kunnallisen liiketoiminnan eriyttämisestä. Noudatettavat erityislait ovat sähkömarkkinalaki (386/1996), maakaasumarkkinalaki (508/2000) sekä vesihuoltolaki (119/2001). (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, 5)

3.3 Kunnan liikelaitoksen tehtävät

Kunnan liikelaitosten ensisijaisena tehtävänä on toimia palveluntuottajina. Kunnan liikelaitoksen tehtävien tulisi olla kunnan toimialaan kuuluvia. Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät sekä laissa kunnalle säädettyt tehtävät (Kuntalaki 17.3.1995/365). Kunnat voivatkin muiden kuin lakisääteisten tehtävien osalta varsin vapaasti päättää, mitä ottavat itse hoitaakseen. Etenkin paikalliset olosuhteet vaikuttavat siihen, mitä tehtäviä kunnat ovat hoidattavakseen ottaneet. Koska kunnan vastuulla on huolehtia kuntalaisten peruspalveluista, on kunnan tehtäväkenttä hyvin laaja. Kunnat hoitavat niin hyvinvointipalveluita kuin infrastruktuuriin ja ympäristöön liittyviä tehtäviä. (Anttiroiko 2003, 45 – 48; Myllyntaus 2007, 13)

3.3.1 Liiketoiminta ja liiketaloudellisin periaattein hoidettavat tehtävät

Kunnan liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa. Liiketoiminnan tulisi olla liikelaitoksen näkökulmasta kannattavaa toimintaa, jolloin toiminnan tulot kattaisivat toiminnasta aiheutuneet menot ja investoinnit vähintään pitemmällä ajanjaksolla asiaa tarkasteltaessa. (HE 263/2006 vp, 27) Varsinaisen liiketoiminnan ohella liikelaitoksen hoidettavaksi voidaan kuntalain 87a §:n nojalla antaa tehtäviä, joita hoidetaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti (Kuntalaki 17.3.1995/365). Liikelaitoksen tehtävämäärittelyllä kuntalain 87a §:ssä pyrittiin erityisesti siihen, että liikelaitos olisi toimiva organisointimalli palveluntuotantoyksikölle sekä kunnan sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa että kuntien välisessä yhteistyössä (HE 263/2006 vp, 28).

Liiketaloudelliset periaatteet toteutuvat, kun tehtävän hoitamisesta aiheutuvat menot katetaan siitä saatavilla tuloilla. Liikelaitosten tulee ensisijaisesti noudattaa kustannusvastaavuutta liiketaloudellisin periaattein hoidettavien palvelujen hinnoittelussa. Tällöin hinnan perustana ovat talousarvion mukaiset menot, joihin lasketaan mukaan myös osuus hallinnon välillisistä kustannuksista ja peruspääomalle maksettavasta korvauksesta. Myös kunnan peruspalveluja ja viranomaistehtäviä voidaan hoitaa liiketaloudellisin periaattein, jolloin liikelaitoksen tulot koostuvat asiakasmaksujen ohella kunnalta saaduista korvauksista. (Suomen Kuntaliitto 2007, 13; HE 263/2006 vp, 27 – 28)

Liiketaloudellisin periaattein toimiessaan kunnan liikelaitokset hoitavat usein sellaisia lakisääteisiä peruspalveluja, joita kunnat ovat velvollisia järjestämään. Toinen vaihtoehto liiketaloudellisin periaattein hoidattaville tehtäville ovat kunnan sisäiset palvelut, joiden hoitamista varten kunta voi perustaa liikelaitoksen. (Suomen Kuntaliitto 2008a, 3)

3.3.2 Kunnan tukema toiminta

Liikelaitokset voivat kunnan määräyksestä hoitaa tehtäviä, joista aiheutuvat kustannukset ovat korkeammat kuin toiminnasta saadut asiakasmaksut. Liikelaitos voi harjoittaa kyseisen kaltaista toimintaa, jos kunta osallistuu toiminnasta syntyvien menojen kattamiseen. Kunta osallistuu tällaisten tehtävien rahoittamiseen verovaroin maksamalla suoriteperusteista tariffitukea tai muuta toiminta-avustusta, jolloin ne yhdessä asiakasmaksujen kanssa kattavat liikelaitokselle toiminnasta syntyneet menot. Kunta voi maksaa liikelaitokselle toimintatukea vain kyseistä toiminnasta aiheutuneiden kustannusten ja saatujen asiakasmaksujen välisen erotuksen suuruisen summan. (Suomen Kuntaliitto 2007, 18; HE 263/2006 vp, 28)

Kunnan maksamat tuet ja toiminta-avustukset tulee kuntalain 87g §:n perusteella ilmoittaa erikseen liikelaitoksen tilinpäätöksessä (Kuntalaki 17.3.1995/365). Tämän tavoitteena on lisätä liikelaitosten toiminnan läpinäkyvyyttä ja saada varmistus sille, ettei liikelaitosten harjoittamaa markkinaehtoista liiketoimintaa rahoiteta verovaroin (HE 263/2006 vp, 35). Kaiken liikelaitoksen harjoittaman toiminnan tulee sen omasta

näkökulmasta tarkasteltuna olla kannattavaa. Kunnan tukeman toiminnan harjoittamisessa toteutuvat myös liiketaloudelliset periaatteet, kun maksettu tuki katsotaan osaksi toiminnan tuottoja. (Suomen Kuntaliitto 2007, 13 – 14)

3.3.3 Liikelaitos kunnan sisäisten palvelujen tuottajana

Kunnan liikelaitos voi toimia ns. sisäisenä liikelaitoksena, jolloin sen asiakaskunta koostuu kunnan muista toimintayksiköistä. Kun tietty tehtävä kokonaisuus eriytetään kunnan muusta taloudesta liikelaitokseksi, nähdään tämän lisäävän yksiköiden hinnoittelun läpinäkyvyyttä. (Paloposki 2004, 25)

3.4 Ohjausjärjestelmät

Liiketaloudellisin periaattein toimivaa yksikköä ohjaa markkinamekanismi, jossa suoritteiden kysyntä ohjaa palveluntuotantoa. Markkinaohjauksen ohella kuntien liikelaitosten toimintaa ohjataan omistajaohjauksen keinoin. Kunnan omistajaohjauksen lähtökohtana on kunnan tekemä pääomasijoitus toiseen itsenäiseen yksikköön, kuten kunnan liikelaitokseen, johon kunta on sijoittanut peruspääomaa. Kuntien palvelutuotannon ohjauksen tavoitteena on tehokkaiden toimintatapojen valitseminen ja pääoman tehokas käyttö. Kuntien omistajaohjauksessa ylimmän johdon, kuten kunnan valtuuston ja johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on määritellä kunnan toiminnan tavoitteet ja suuntaviivat sekä valvoa tavoitteiden toteutumista. Käytännön toiminnasta vastaavat kunnan yksiköt puolestaan pyrkivät toimimaan siten, että asetetut tavoitteet täyttyvät. Ohjaukseen liittyen yksiköillä on velvollisuus raportoida toiminnastaan ja tavoitteidensa täyttämisestä säännöllisesti. (Heikkinen ym. 1996, 31; Paloposki 2004, 7 - 10; 17)

3.4.1 Liikelaitosten toimintaa ohjaavat elimet

Kuntalain 13§:n mukaan kunnanvaltuuston tulee päättää liikelaitoksille asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista (Kuntalaki 17.3.1995/365). Valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet voivat liittyä liikelaitoksen asemaan, toiminnan laajuuteen ja edellytyksiin sekä palvelun laatuun. Liikelaitoksen toiminnallisten tavoitteiden määrittelyn lähtökohtana ovat koko kunnan strategiset tavoitteet sekä kunnan eri toimintasektoreille asetetut tavoitteet. Taloudelliset tavoitteet voivat liittyä liikelaitoksen

hinnoitteluperiaatteisiin ja pääoman tuottovaatimuksiin. (HE 263/2006 vp, 33; Paloposki 2004, 7)

Kunnan liikelaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo liikelaitoksen johtokunta, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisuudessa. Johtokunnan vastuulla on liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja sisäisen valvonnan järjestäminen. Johtokunnan tulee huolehtia liikelaitoksen toiminnan ja talouden tasapainosta. Johtokunnan alaisuudessa toimii liikelaitoksen johtaja, jonka tehtävänä on liikelaitoksen toiminnan käytännön johtaminen ja kehittäminen. Johtaja huolehtii liikelaitoksen hallinnosta, taloudenhoidosta, sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä liikelaitoksen johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta. (Suomen Kuntaliitto 2007, 11 – 12; 16)

3.4.2 Liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman valmistelu

Johtokunnan tehtävänä on valmistella esitys liikelaitoksen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Esitys pohjautuu valtuuston asettamiin toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Johtokunnan esitys liitetään osaksi kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, jonka valtuusto hyväksyy. (HE 263/2006 vp, 33; Suomen Kuntaliitto 2007, 14 - 15) Kunnan talousarvoissa liikelaitosta sitovia eriä ovat kuntalain 87e §:n mukaan korvaus kunnan sijoittamalle pääomalle, kunnan maksama tuki tai toiminta-avustus liikelaitokselle, kunnan tekemä pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kuntaan (Kuntalaki 17.3.1995/365). Valtuuston on myös mahdollista määrittellä muitakin eriä liikelaitosta sitoviksi (HE 263/2006 vp, 34).

Jos valtuusto tekee muutoksia liikelaitoksen tavoitteisiin tai sitä sitoviin eriin, on johtokunnan laadittava uusi esitys valtuustolle. Kunnanhallitus voi talousarvion valmistelun yhteydessä esittää muutoksia vain kunnan talousarviossa oleviin liikelaitosta sitoviin eriin. Johtokunta päättää lopullisesti liikelaitoksen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta sen jälkeen, kun liikelaitosta sitovat erät on hyväksytty kunnan talousarviossa. (HE 263/2006 vp, 34; Suomen Kuntaliitto 2007, 15 - 16)

Vaikka liikelaitokset ovat osa kunnan organisaatiota, on liikelaitoksilla myös itsenäistä

päätöksenteko valtaa ja huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia vapauksia. Liikelaitosten on kuitenkin sitouduttava toiminnassaan kunnan valtuuston määrittämiin tavoitteisiin, vaikka tavoitteet olisivat ristiriidassa liikelaitoksen oman edun kanssa. Liikelaitoksen etu on toissijaisessa asemassa verrattuna koko kunnan etuun, joka on valtuuston tavoiteasetannan lähtökohtana. (Johanson 2006, 63; Paloposki 2004, 26)

3.5 Liikelaitoksen rahoitus ja oma pääoma

Liikelaitoksen toiminta rahoitetaan pääasiassa toimintatuloilla, joita saadaan palveluiden myynnistä asiakkaille. Liikelaitoksen kunnan taloudesta eriytetty asema ilmenee siten, ettei kunnan talousarviossa oteta määrärahoja ja tuloarvioita liikelaitoksen käyttötalouteen tai investointeihin. Kunta voi suoraan rahoittaa liikelaitoksen toimintaa niiltä osin, kun kunta myöntää suoriteperusteista tariffitukea tai toiminta-avustusta liikelaitoksen menojen kattamiseen. (Suomen Kuntaliitto 2007, 13 – 14)

3.5.1 Pääomarahoitus liikelaitoksissa

Liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti toimivat liikelaitokset pyrkivät kattamaan toiminnan kulunsa toiminnan tuotoilla. Liikelaitokset voivat joutua turvautumaan myös vieraan pääoman ehtoiseen lainarahoitukseen etenkin investointitilanteissa. Liikelaitoksen hankkiessa lainarahoitusta kunnan ulkopuolelta, on asiasta oltava valtuuston päätös, jollei valtuusto ole siirtänyt päätösvaltaa liikelaitoksen johtokunnalle. Liikelaitosten rahoitus voidaan käytännössä hoitaa kunnan keskushallinnon toimesta myös kunnan ulkopuolisen rahoituksen osalta. Liikelaitos voi saada rahoitusta myös omistajakunnaltaan. Liikelaitos voi saada kunnalta vieraan pääoman ehtoista rahoitusta, joka näkyy liikelaitoksen taseessa velkana kunnalle. (Suomen Kuntaliitto 2007, 22)

Omistajakunta rahoittaa liikelaitosten toimintaa myös myöntämällä oman pääoman ehtoista rahoitusta. Liikelaitoksen peruspääoma on tyyppillinen omistajakunnan tekemä oman pääoman ehtoinen sijoitus. Peruspääoma muodostetaan liikelaitosta perustettaessa ja se vastaa arvoltaan kunnan liikelaitokseen siirtämän nettovarallisuuden määrää. Kunnan pääomana sijoittama varallisuus koostuu useissa tapauksissa liikelaitokselle siirrettävässä palveluntuotannossa tarvittavasta käyttö- ja vaihto-omaisuudesta. Liikelaitoksen nettovarallisuuden arvo muodostuu, kun liikelaitokseen siirretyistä varoista

vähennetään liikelaitokselle siirretyt velat ja pakolliset varaukset. (HE 263/2006 vp, 38; Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, 20; Paloposki 2003, 17)

Kunnan sijoittaman peruspääoman määrää on mahdollista lisätä myös liikelaitoksen perustamisen jälkeen. Tyypillisesti kunta osallistuu liikelaitosten investointien rahoitukseen korottamalla sijoittamaansa peruspääomaa. Peruspääoma on tarkoitettu kunnan tekemäksi pysyväksi sijoitukseksi liikelaitokseen. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, 20; Paloposki 2003, 18)

Peruspääoman lisäksi liikelaitoksen oman pääoman eriä ovat arvonkorotusrahasto, muut omat rahastot sekä edellisten tilikausien yli- tai alijäämä ja tilikauden yli- tai alijäämä. Arvonkorotusrahaston pääoma koostuu pysyvien vastaavien eriin tehdyistä arvonkorotuksista. Kirjanpitolain 5:17 §:n mukaan arvonkorotus voidaan tehdä, kun pysyviin vastaaviin kuuluvan maa- tai vesialueen tai arvopaperin todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä pysyvästi ja olennaisesti alkuperäistä hankintamenoa korkeampi (Kirjanpitolaki 1336/1997). Kunnan liikelaitoksen muu oma rahasto voi olla esimerkiksi vahinkorahasto. Liikelaitoksen edellisten tilikausien ylijäämä voidaan kunnan valtuuston päätöksellä siirtää liikelaitoksen peruspääomaan, rahastoon tai kunnalle. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, 19 - 21)

3.5.2 Kunnalle maksettava korvaus peruspääomasta

Liikelaitoksen tulee kuntalain 871 §:n nojalla suorittaa korvausta kunnan sijoittamasta peruspääomasta (Kuntalaki 17.3.1995/365). Korvauksen suuruudesta päättäminen kuuluu kunnan valtuuston tehtäviin. Hallituksen esityksessä olevien lain perustelujen mukaan liikelaitoksen peruspääomasta maksaman korvauksen suuruuden tulisi olla yhteydessä kunta-alan keskimääräiseen pitkäaikaisen rahoituksen hintaan. Käytännössä liikelaitoksen tulisi maksaa peruspääomasta korvausta saman verran kuin se joutuisi maksamaan ulkopuolisesta pääomasta. (HE 263/2006 vp, 38)

Peruspääomalle asetetun tuottotavoitteen suuruuteen vaikuttaa liikelaitoksen toiminnan luonne. Pääoman tuottotavoitteet ja kunnallistaloudelliset vaikutukset voivat korostua

erityisesti asiakasmaksuilla rahoitettavaa liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten osalta. (Paloposki 2003, 18)

Liikelaitoksen peruspääomasta kunnalle maksama korvaus merkitään liikelaitoksen rahoituskuluihin. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antaman ohjeistuksen mukaan kunnan liikelaitokseen sijoittamalle pääomalle maksettava korvaus on käsiteltävä liikelaitoksen tuloksesta riippumattomana kulueränä. Perusteluna tälle on se, että kunnan tekemä pääomasijoitus voidaan harkinnan mukaan jakaa sisäiseen lainaan ja peruspääomaan. Tällöin korvauksen luonne on sama riippumatta siitä, miten pääomasijoitus on liikelaitoksen taseessa jaoteltu. Kun peruspääomalle maksettava korvaus ja sisäisen lainan korko käsitellään tuloksesta riippumattomina rahoituskuluina, katsotaan tämän tuovan ennustettavuutta ja luotettavuutta liikelaitoksen hinnoitteluun. Tämän on tarpeen etenkin toiminnassa, jossa liikelaitos ei kohtaa kilpailua tai liikelaitoksella on määräävä markkina-asema. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, 15)

Tutkimuksissa on esitetty kritiikkiä käytännölle, että peruspääomasta maksettu korvaus kirjataan rahoituskuluksi. Näsi ja Vinnari (2008) näkevät liikelaitoksen peruspääomasta suorittaman korvauksen olevaan luonteeltaan osingon kaltaista, jolloin se tulisi kirjata tuloslaskelmaan voitonjako eränä vasta liikelaitoksen tuloksen jälkeen. (Vinnari & Näsi, 2008, 104)

Kunnan valtuusto ei voi täysin vapaasti päättää liikelaitoksen peruspääomasta suorittaman korvauksen tasoa. Kuntien liikelaitokset toimivat usein alueellaan monopoli-asemassa, jolloin alueen asukkailla ei ole muuta mahdollisuutta kuin hankkia palvelunsa kyseisiltä palveluntuottajilta. Tämän kaltaisten liikelaitosten on huomioitava hinnoittelussaan kilpailunrajoituslaki, joka kieltää määräävässä markkina-asemassa olevia toimijoita käyttämästä asemaansa väärin. Viranomaiset valvovat määräävässä markkina-asemassa olevien toimijoiden hinnoittelua ja pääoman tuottoa mm. sähköverkko-toiminnassa ja vesihuollossa. Liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoitteen tulee olla kohtuullisella tasolla, jotta liikelaitos voi hinnoitella suoritteensa kohtuullisesti. (Paloposki 2003, 18)

Pääoman tuoton kohtuullisuudelle ei voida asettaa yksiselitteistä rajaa. Kun arvioidaan yksittäisen liikelaitoksen pääoman tuoton kohtuullisuutta, on liikelaitoksen hinnoittelua verrattava muihin saman toimialan laitosten hintatasoon. (Paloposki 2003, 18)

3.6 Kuntien liikelaitosten toiminta markkinoilla

Kunnan liikelaitosten on havaittu toimivan täysin markkinaehtoisesti ja tasa-arvoisessa asemassa muiden alan toimijoiden kanssa. Toisaalta kunnan liikelaitos on voinut toimia markkinoilla osittain kuntalaisten verorahojen turvin, vaikka toimialalla olisi täysin toimivat markkinat. (Johansson 2006, 74) Kuntaliiton 3.6.2008 antaman tiedotteen mukaan suuri osa kuntien liikelaitoksista hoitaa lakisääteisiä tehtäviä tai ne eivät muuten toimineet kilpailuilla markkinoilla (Suomen Kuntaliitto 2008b).

3.6.1 Kunnan liikelaitoksen markkinoilla nauttima kilpailuetu

Kunta ei joudu maksamaan tuloveroa alueellaan harjoittamasta elinkeinotoiminnasta. Koska kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota, on myös liikelaitos vapautettu tuloverosta kunnan alueella harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta. Kunnan liikelaitokset nauttivat tältä osin kilpailuetua verrattuna yksityisiin yrityksiin ja kuntayhtymiin, jotka ovat täysin verovelvollisia harjoittamastaan elinkeinotoiminnastaan. Kunnan alueen ulkopuolella harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta kunta ja sen liikelaitos ovat verovelvollisia. (Engblom & Forsberg 2008, 35; Suomen Kuntaliitto 2008a, 2 -3)

Kunnan liikelaitoksilla on kilpailuetu muihin markkinoilla toimiviin yksiköihin verrattuna myös siinä, että kunta vastaa viime kädessä kaikista liikelaitoksensa sitoumuksista. Näin kunnan liikelaitos ei käytännössä voi mennä konkurssiin, koska kunta on velvollinen hoitamaan esimerkiksi liikelaitoksen velat. Kunta kantaa lopullisen vastuun liikelaitoksen taloudellisista riskeistä niiden toteutuessa. (Paloposki 2004, 21; 24)

On esitetty epäilyjä, että kuntien liikelaitosten verotuskohtelu tulisi muuttumaan tulevaisuudessa. Kyseistä näkemystä on perusteltu EU-komission kielteisellä kannalla valtion liikelaitosten soveltuvuudesta yhteismarkkinoille niiden nauttimien kilpailu- ja

veroetujen vuoksi. EU-komission 11.12.2007 antaman ns. Destia päätöksen seurauksena valtion liikelaitos Destiaan on sovellettu yhteisöverosääntöjä 1.3.2008 alkaen. (Engblom & Forsberg 2008, 35)

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnan liikelaitoksen nauttimasta veroedusta ja konkurssisuojausta voi muodostua kilpailuneutraliteetin kannalta ongelma silloin, kun liikelaitos tarjoaa tuotteitaan markkinoilla kilpailutilanteessa yksityisten toimijoiden kanssa. Kuntaliiton mukaan suurin osa kuntien liikelaitoksista on kilpailuneutraliteetin näkökulmasta sellaisia, että ne voivat vastaisuudessakin toimia liikelaitoksina, joko nykyisin toimintatavoin tai toimintatapojaan hieman tarkastelemalla. Markkinoilla kilpailutilanteessa toimiville liikelaitoksille Kuntaliitto suosittaa toiminnan rajaamista tai suuntaamista siten, että kilpailuneutraliteetti ongelma poistuu. Vaihtoehtoisiksi tarjotaan lisäksi toiminnan yhtiöittämistä tai toiminnasta luopumista. (Suomen Kuntaliitto 2008a, 5)

3.6.2 Kuntien liikelaitosten asema markkinoilla

Suomen Kuntaliiton kriteerien mukaan kunnallisen liikelaitoksen katsotaan toimivan markkinoilla silloin, kun liikelaitos tarjoaa palveluitaan ulkopuolisille asiakkaille, toiminta rahoitetaan tulorahoituksella ja liikelaitoksen hinnoittelu on markkinaehtoista. Lisäksi liikelaitoksen toimialana tulisi olla sellaiset palvelut, joiden hoitamiseen kunnalla ei ole lakisäätöistä perustaa tai yksityiset palveluntuottajat tarjoavat tai voisivat tarjota samoja palveluja. Markkinoilla toimivat liikelaitokset ovat myös vapaita viranomaisten erityissääteystä. (Suomen Kuntaliitto 2008a, 6)

Kunnallisten liikelaitosten markkinoilla toimimisesta on esiintynyt keskusteluissa vastakkaisia näkemyksiä. Etenkin yksityistä sektoria edustavat tahot ovat suhtautuneet kielteisesti kunnallisten liikelaitosten markkinoilla toimimiseen. Suomen Yrittäjät ry:n vuonna 2008 tekemässä selvityksessä pyrittiin selvittämään sitä, kuinka kunnallisten liikelaitosten toiminta vaikuttaa yritysten toimintaedellytyksiin. Selvityksessä keskityttiin erityisesti liikelaitosten omistajaohjaukseen ja johtopäätökseksi muodostui, ettei omistajaohjauksessa huomioida markkinoiden toimivuutta. Liikelaitosten omistaja-

ohjaus keskittyy selvityksen mukaan useimmiten toiminnan tehokkuuteen ja tuottoihin. (Suomen Yrittäjät ry, 2008)

Toisaalta Suomen kuntaliiton helmikuussa 2009 laatiman selvityksen mukaan valtaosa kunnallisista liikelaitoksista toimii joko sisäisinä liikelaitoksina tai kunnan lakisääteisiä tehtäviä toteuttavina liikelaitoksina, jolloin ne eivät kilpaile yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Kuntaliiton päätelmät perustuvat Suomen suurimmille kaupungeille tehtyyn kyselyyn. Kunnallisten liikelaitosten toiminnasta noin puolet kohdistuu omistajakunnan ulkopuolelle. (Suomen Kuntaliitto 2009a)

Energia-alalla toimivien ja satamatoimintaa harjoittavien liikelaitosten liikevaihto koostui Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan lähes täysin omistajakunnan ulkopuolelle tapahtuvasta toiminnasta. Myös vesihuollosta vastaavien liikelaitosten liikevaihto koostui suurimmalta osin ulkoisesta toiminnasta. Toimialoja missä liikelaitosten palveluntuotanto kohdistui lähes täysin omistajakuntaa, olivat etenkin ateriahuolto, tilapalvelu sekä palo- ja pelastustoimi. Talous- ja hallintopalveluja, työterveyshuoltoa, koulutuspalveluita ja kunnallistekniikan ylläpitoa ja rakentamispalveluita tarjoavat liikelaitokset sijoituivat Kuntaliiton selvityksessä kahden edellisen ryhmän välille. (Suomen Kuntaliitto 2009b)

Valtionvarainministeriön 19.11.2009 asettama Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmä esitti toukokuussa 2010 muutoksia kuntalakiin. Kuntalakiin tehtävät muutosehdotukset liittyivät EU-komission näkemykseen siitä, että kunnalliset liikelaitokset saavat EU-valtiontukisäännöksiä vastaan tukea. Kuntalain muutosehdotuksen taustalla vaikuttavat EU-komission antama ns. Destia päätös sekä Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksesta EU-komissiolle tehty kantelu. EU-komissio katsoo kuntien liikelaitosten nauttivan rajoittamatonta valtiontakausta, koska liikelaitokset eivät oikeudellisesta asemastaan johtuen voi joutua konkurssiin. Lisäksi kunnalle myönnetty vapautukset yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta ovat valikoivia ja EU-valtiontukisäännöksiä vastaisiksi katsottavaa tukea. (Valtionvarainministeriö 2010, 13; 15)

Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmän esityksen mukaan kuntalakia tulee muuttaa siten, että kunnan toimiessa kilpailluilla markkinoilla, tulisi kunnan antaa tehtävä pääsääntöisesti yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi kunnille yhtiöittämisvelvollisuutta markkinaehtoisessa toiminnassa. Markkinoilla toimimisen ulkopuolelle rajataan tietyjä tehtäviä, joita ovat kunnan lakisääteiset tehtävät, yhteistoiminta ja kuntien monopoliasemassa hoitamat tehtävät. Kuntien liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuuteen työryhmä esittää muutamia poikkeuksia. Ensinnäkin kunnan olisi edelleen mahdollista toimia vähäisissä määrin markkinoilla. Toiseksi kunta voisi toimia markkinoilla silloin, kun se on erityislainsäädännön mukaan nimenomaisesti mahdollista. Esitetyt poikkeukset koskisivat myös kuntakonsernin tytäryhteisöille tuotettuja tukipalveluja, tytäryhteisöjen palveluksessa oleville henkilöille tuotettuja palvelussuhteeseen liittyviä palveluja sekä laajemminkin sidosryhmille tuotettuja palveluja. Hinnoittelun tulee esityksen mukaan perustua liiketaloudellisiin periaatteisiin, kun kunta tuottaa yhtiöittämispoikkeuksessa tarkoitettuja tavaroita tai palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmä esittää, että kuntalain uudistus tulisi voimaan vuoden 2011 alusta ja uudistuksen siirtymäaika olisi vuoden 2013 loppuun saakka. (Valtionvarainministeriö 2010, 13)

4 LIIKELAITOSTEN KAUPUNKIKOHTAINEN TARKASTELU

Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan Suomen suurimpien kaupunkien liikelaitoksilleen asettamia tuloutustavoitteita. Tutkielman empiirisen aineiston muodostavat Suomen 20 suurimmasta kaupungista ne, joilla on liikelaitoksia vuonna 2010. Tarkastelun kohteena olevat kaupungit ovat Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Pori, Joensuu, Hämeenlinna, Rovaniemi, Vaasa, Seinäjoki, Salo, Kotka ja Mikkeli. Tarkastelussa keskitytään talousarviovuoteen 2010.

4.1. Helsinki

Helsingin kaupungilla on yhteensä 7 liikelaitosta talousarviovuonna 2010. Liikelaitokset ovat Helsingin Energia, Helsingin Satama, HKL, Palmia, MetropoliLab-liikelaitos, Taloushallintopalvelut ja Oiva Akatemia. Helsingin kaupungin tavoitteena on ollut edistää tuottavuutta, kun uusia liikelaitoksia on perustettu 2000-luvulla (Helsinki TA 2010, 68).

Helsingin Energia, Helsingin Satama ja Helsingin taloushallintopalvelut -liikelaitos ovat kaupunginjohtajan toimialaan kuuluvia liikelaitoksia. Vuoden 2010 talousarviossa on tulopuolella liikelaitosten maksamat perustamislainan korot, peruspääoman tuotto ja perustamislainan lyhennykset. Peruspääoman korotus on talousarvoissa menoa. Liikelaitosten perustamislainojen korkokannat ja peruspääomien tuottotavoitteet pohjautuvat liikelaitosten perustamispäätöksiin ja ne ovat liikelaitoksia sitovia. Vuoden 2010 talousarvion mukaan Helsingin Energia, Helsingin Satama ja Helsingin taloushallintopalvelut -liikelaitos tulouttavat kaupungille perustamispäätöksissä määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. (Helsinki TA 2010, 75, 111)

Helsingin Energia on markkinoilla toimiva sähköä ja lämpöä tuottava liikelaitos. Vuoden 2010 talousarviossa Helsingin Energia tulouttaa kaupungille perustamislainan korkoa yhteensä 19 880 000 euroa 10 % korolla ja korvausta peruspääomalle yhteensä 47 400 000 euroa 10 % korolla. Perustamislainalle maksetun koron ja peruspääoman

korvauksen lisäksi, on Helsingin Energian kertyneistä voittovaroista tuloutettu kaupungin omaan pääomaan yhteensä 960 miljoonaa euroa vuosina 2002-2008. Vuoden 2010 talousarviossa Helsingin Energiaa sitovana tavoitteena on, että liikelaitoksen sijoitetun pääoman tuotto on vähintään 18 %. (Helsinki TA 2010, 117-118)

Helsingin Satama on markkinoilla toimiva liikelaitos, joka tarjoaa satamapalveluita ulkoisille asiakkaille. Helsingin Sataman tulouttaa kaupungille vuoden 2010 talousarvion mukaan perustamislainan korkoa yhteensä 169 000 euroa 9 % korolla ja korvausta peruspääomalle yhteensä 6 317 000 euroa 10,5 % korolla. Sijoitetun pääoman tuotto-prosentin tulisi sitovan tavoitteen mukaan olla noin 0,7 %. (Helsinki TA 2010, 123-125)

Helsingin kaupungin taloushallintopalvelut -liikelaitos toimii Helsingin kaupunkikonsernin sisäisenä palveluntuottajana, jolloin sen asiakkaat muodostuvat muista kaupunkikonsernin yksiköistä. Liikelaitoksen tavoitteena on tulouttaa kaupungille vuoden 2010 talousarvion mukaan korvausta peruspääomalle yhteensä 56 000 euroa 8 % korolla. Taloushallintopalvelut -liikelaitoksella ei ole vuoden 2010 talousarvoissa lainoja kaupungilta. Sijoitetun pääoman tuotoksi on talousarvoissa asetettu 8,1 %. (Helsinki TA 2010, 126-129)

HKL-liikelaitos, Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitos ja MetropoliLab-liikelaitos kuuluvat vuoden 2010 talousarviossa kaupungin rakennus- ja ympäristötoimeen. MetropoliLab-liikelaitos on Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien yhdessä perustama liikelaitos, joka kuuluu Helsingin kaupungin organisaatioon. HKL-liikelaitos toimii joukkoliikenteen tuottajaorganisaationa vuoden 2010 alusta alkaen. HKL-liikelaitosta sitovina taloudellisina tavoitteina on vuoden 2010 talousarvossa, ettei liikelaitoksen tilikauden tulos ole alijäämäinen. Liikelaitoksen peruspääoman tuotto on talousarvion 2010 mukaan 9 %, jolloin liikelaitos tulouttaa kaupungille yhteensä 8 442 000 euroa. Hkl-liikelaitoksella ei ole perustamislainaa kaupungilta. (Helsinki TA 2010, 167-171)

Helsingin kaupungin Palmia -liikelaitos tuottaa mm. catering- ja kiinteistöhuolto-

luja kaupungin muille yksiköille. Liikelaitoksen liikevaihdosta alle 10 % suuntautuu kaupungin ulkopuolisille asiakkaille. Talousarvion 2010 mukaan Palmia -liikelaitoksen peruspääoman tuotto on 8 %, jolloin liikelaitos tulouttaa kaupungille yhteensä 168 000 euroa. Palmia -liikelaitoksella ei ole talousarvion 2010 mukaan perustamislainaa kaupungilta. Liikelaitokselle asetettu sijoitetun pääoman tuoton tulisi olla vähintään 12 %. (Helsinki TA 2010, 173-179)

MetropoliLab- liikelaitos tuottaa laboratoriopalveluita Helsingin kaupungin yksiköiden lisäksi muille kunnille, valtion viranomaisille sekä yksityisille tahoille. Vuoden 2010 talousarviossa on varauduttu, että liikelaitos yhtiöitetään tulevaisuudessa, kun kuntalain muutokset ja EU:n yhteismarkkinoita koskevat säädöksen niin vaativat. MetropoliLab -liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoite on 8 % ja talousarviovuonna 2010 liikelaitos tulouttaa kaupungille 94 000 euroa. Talousarvion 2010 mukaan MetropoliLab -liikelaitoksella ei ole perustamislainaa ja liikelaitoksen arvioitu sijoitetun pääoman tuotto on 11 %. (Helsinki TA 2010, 180-183)

Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitos toimii Oiva Akatemia nimellä. Tämä sivistys- ja henkilöstötoimeen kuuluva liikelaitos tuottaa koulutus-, kehittämis- ja konsultointipalveluja lähinnä kaupunkikonsernin sisäisille asiakkaille omakustannusperiaatteella. Liikelaitoksen peruspääoman tuotto on 8 % vuoden 2010 talousarviossa ja liikelaitos tulouttaa kaupungille 12 000 euroa. Liikelaitoksella ei ole perustamislainaa kaupungilta ja sijoitetun pääoman tuotto on 20,6 % talousarviovuonna 2010. (Helsinki TA 2010, 321-326)

4.2 Espoo

Espoon kaupunkikonserniin talousarviovuonna 2010 kuuluvat 5 liikelaitosta ovat Varikko, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, Tilakeskus-liikelaitos, Espoo Catering sekä Kiinteistönhoito-liikelaitos. Espoon Varikko -liikelaitos on kaupungin sisäisille asiakkaille auto- ja kalustopalveluita tuottava yksikkö. Talousarviossa 2010 Espoon Varikko -liikelaitoksen peruspääoman tuottovaatimukseksi on asetettu 6 % sitovana tavoitteena. Euromääräisesti Espoon Varikko -liikelaitos tulouttaa kaupungille 37 000 korvauksena

peruspääomasta. Muina taloudellisina tavoitteina on myös kirjattu vaatimus tilikauden tuloksen alijäämättömyydestä sekä vuokrahintojen pysymisestä ennallaan. (Espoo TA 2010, 216-219)

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos on voittoa tavoittelematon liikelaitos, joka on hallinnollisesti osa Espoon kaupunkia. Liikelaitos huolehtii Länsi-Uudenmaan kunnille asetetuista lakisääteisistä pelastustoimen tehtävistä. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetetut tavoitteet liittyvät palveluiden kustannustasoon ja tuottavuuden kehittämiseen. Liikelaitos ei tulouta talousarviovuonna 2010 Espoon kaupungille korvausta peruspääomasta. Perustamislainasta liikelaitos maksaa 3 % korkoa kaupungille yhteensä 23 000 euroa talousarviovuonna 2010. (Espoo TA 2010, 209; 222-226)

Tilakeskus-liikelaitos huolehtii Espoon kaupungin toimitilojen ja rakennusten ylläpidosta sekä hankkimisesta. Tilakeskus-liikelaitoksen toiminnassa tähdätään taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Talousarviossa 2010 asetetaan liikelaitosta sitoviksi taloudellisiksi tavoitteiksi alijäämätön tilikauden tulos sekä palveluiden hintatason pysyminen edellisvuoden tasolla. Peruspääomalle asetettu sitova tuottovaatimus on 5 % ja liikelaitos tulouttaa kaupungille 28 157 000 euroa. Tilakeskus-liikelaitos maksaa myös 200 000 euroa korkokuluja kaupungin ja liikelaitoksen välisen välitystilin käytöstä. (Espoo TA 2010, 209; 228-232)

Espoo Catering -liikelaitos tuottaa ja järjestää ruokapalveluita kaupungin eri yksiköille ja heidän asiakkailleen. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetetut sitovat tulostavoitteet edellyttävät tilikaudelta nollatulosta ja sisäisen hinnoittelun pysymistä ennallaan. Espoo Caterin -liikelaitokselle asetettu peruspääoman tuottovaatimus on 3 % ja liikelaitos tulouttaa kaupungille 11 000 euroa. Lisäksi liikelaitos maksaa korkokuluja kaupungille välitystilin käytöstä 10 000 euroa. (Espoo TA 2010, 209; 242-245)

Kiinteistöhoito-liikelaitos tuottaa kiinteistöhoito-, siivous- ja korjauspalveluita Espoon kaupungin eri yksiköille ja sen liikevaihto koostuu täysin kaupungin sisäisistä myyntituotoista. Kiinteistöhoito yksikkö aloitti toimintansa liikelaitosmuodossa

vuoden 2010 alusta. Talousarviotavoitteissa tähdätään liikelaitoksen toiminnan vakauttamiseen sekä tuottavuuden parantamiseen. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetettuina taloudellisina tavoitteina on tilikauden tuloksen osalta korkeintaan 2,1 miljoonan euron alijäämä ja hinnoittelun pysyminen edellisvuosien tasolla. Peruspääoman tuottovaatimukseksi on asetettu 3 % ja liikelaitos tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta 4 000 euroa. Kiinteistönhoito-liikelaitoksella ei ole lainkaan omia rahavaroja talousarviovuonna 2010, vaan sen rahoitus hoidetaan kaupungin korollisen välitystilin kautta. (Espoo TA 2010, 250-253)

4.3 Tampereen kaupunki

Tampereen kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 8 liikelaitosta, joista kaupungin sisäisinä liikelaitoksina toimivat Tampereen Infratuotanto, Tampereen Tilakeskus, Tampereen Kaupunkiliikenne, Tampereen Ateria ja Tampereen Logistiikka. Kaupunkikonsernin ulkopuolisille asiakkaille palveluitaan tarjoavat ulkoiset liikelaitokset ovat Tampereen Vesi, Tampereen Tietotekniikka ja Tullinkulman Työterveys. (Tampere TA 2010, 18)

Tampereen kaupungin talousarvoissa määritellään liikelaitoksia sitovat tavoitteet, joita ovat toiminnallisten tavoitteiden lisäksi liikelaitoksen peruspääomasta kaupungille tulouttama korvaus. Liikelaitoksille asetetut omistajapoliittiset tavoitteet pohjautuvat vuonna 2009 hyväksytyyn Tampere virtaa -kaupunkistrategiaan. Kaupungin heikentyneen taloustilanteen vuoksi tuottavuuden lisääminen on keskeisessä asemassa uudistuneessa kaupunkistrategiassa. (Tampere TA 2010, 20; 29)

Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos tuottaa joukkoliikennepalveluja kaupungin alueella. Liikelaitos toimii Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin mukaisena palveluntuottajana, jolta Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikkö tilaa palveluja. Liikelaitokselle talousarviovuonna 2010 asetetuissa taloudellisissa tavoitteissa korostetaan kustannustehokkuutta. Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos ei tulouta kaupungille korvausta peruspääomasta, joka on 31.12.2010 yhteensä n. 15 milj. euroa. Korkoja liikelaitos maksaa kaupungille rahoituskuluina 86 000 euroa. (Tampere TA

2010, 176-177; Tampere TP 2010, 219).

Tampereen Infratuotanto Liikelaitos tuottaa kaupunkiympäristön suunnittelu- rakentamis- ja kunnossapitopalveluita Tampereen kaupungille. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen taloudellisena tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 890 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 11 275 000,00 euroa jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 7,89 % . (Tampere TA 2010, 185-186; Tampere TP 2010, 248)

Tampereen Ateria liikelaitos tuottaa ateriapalveluja kaupungin eri yksiköille. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen taloudellisena tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 222 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman oli 31.12.2010 yhteensä 3 700 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 6 % . (Tampere TA 2010, 188-189; Tampere TP 2010, 259)

Tampereen Logistiikka Liikelaitos tuottaa hankinta-, materiaalihuolto-, henkilöliikenne- ja rakennuskonevuokrauspalveluja kaupungin eri toimintayksiköiden tarpeisiin. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen taloudellisena tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 93 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 1 550 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 6 % . (Tampere TA 2010, 191-192; Tampere TP 2010, 267)

Tampereen Tilakeskus Liikelaitos tarjoaa tila- ja kiinteistöpalveluja kaupungin muiden toimintayksiköiden tarpeisiin. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen taloudellisena tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 24 162 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 358 950 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 6,73 % . (Tampere TA 2010, 194-195; Tampere TP 2010, 280)

Tampereen Vesi liikelaitos tuottaa vesihuoltopalveluja toiminta-alueensa yksityisille ja

julkisille asiakkaille. Tampereen Vesi liikelaitos tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta 10 500 000 euroa talousarviovuonna 2010. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 70 341 207,56 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 14,93 %. (Tampere TA 2010, 173-174; Tampere TP 2010, 209)

Tullinkulman Työterveys Liikelaitos tuottaa työterveys- ja työnhyvinvointipalveluja Tampereen kaupungin henkilökunnalle sekä alueen yrityksille. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen taloudellisena tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 48 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 800 000 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 6 %. (Tampere TA 2010, 179-180; Tampere TP 2010, 229)

Tampereen Tietotekniikkakeskus Liikelaitos tuottaa tietotekniikka- ja viestintäpalveluja Tampereen kaupungin eri yksiköille, Pirkanmaan sairaanhoitopiirille sekä muille kaupungin ulkopuolisille asiakkaille. Liikelaitoksen tuottamat palvelut kilpailutetaan vuonna 2010. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen taloudellisena tavoitteina on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 1 400 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2009 yhteensä 5 988 000,00 euroa ja 31.12.2010 0,00 euroa, koska liikelaitoksen toiminta lakkasi. Tilinpäätöksen mukaan liikelaitos tulouttaa vuonna 2010 kaupungille 1 166 666,68 euron korvauksen peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 19,48 %. Talousarvion 2010 mukainen tavoite on n. 23,38 %. (Tampere TA 2010, 182-183; Tampere TP 2010, 233-237)

4.4 Vantaa

Vantaan kaupungilla on 3 liikelaitosta vuonna 2010. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos liikelaitos on Vantaan kaupungin organisaatioon kuuluva liikelaitos, joka vastaa toiminta-alueensa turvallisuudesta. Liikelaitoksen toiminta-alue kattaa kahdeksan Keski-Uudenmaan kuntaa. Talousarviovuodelle 2010 liikelaitoksen sitovana taloudellisena tavoitteena on tehdä korkeintaan 50 000 euroa liikealijäämää. Liikelaitoksella ei ole peruspääomaa taseessa. (Vantaa TA 2011, 240; Vantaa TP 2010, 219; 228)

Vantaan työterveysliikelaitos tuottaa työterveyshuollon palveluja Vantaan, Kauniaisten, Helsingin ja Espoon kaupunkien alueilla toimiville yrityksille ja yksityisyrittäjille sekä Vantaan kaupungin henkilökunnalle. Talousarviovuonna 2010 liikelaitos maksaa kaupungille korvausta peruspääomasta 2 625 euroa sekä korkokuluja 10 500 euroa. Talousarviossa asetettu pääoman tuottovaatimus on liikelaitosta sitova taloudellinen tavoite. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 37 500,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 7 %. (Vantaa TA 2011, 242; Vantaa TP 2010, 234-239)

Suun terveydenhuollon liikelaitos on vuonna 2010 perustettu Vantaan kaupungin organisaation kuuluva liikelaitos, jonka tehtävänä on tuottaa suun terveydenhuollon palveluja kaupungille. Liikelaitokselle asetetaan talousarviossa 2010 sitova tuottovaatimus pääomalle. Liikelaitos tulouttaa kaupungille 39 789 euroa korvauksena peruspääomasta, joka on 31.12.2010 yhteensä 974 435,00 euroa. Tällöin liikelaitoksen peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 4,08 %. Lisäksi liikelaitos maksoi kaupungille lainoista 7 % korkoa yhteensä 92 842 euroa. (Vantaa TP 2010, 242-247)

4.5 Turku

Turun kaupungin 9 liikelaitosta ovat Turun Vesiliikelaitos, Turun Satamaliikelaitos, Turun Kiinteistöliikelaitos, Turun Tilaliikelaitos, Turun Jätteenpolttoliikelaitos, Turun Kunnallistekniikkaliikelaitos, Turun Viherliikelaitos, Turun Talotoimiliikelaitos sekä Turun Kiinteistöpalveluliikelaitos (Turku TA 2010, 15).

Turun Vesiliikelaitoksen tehtävänä on tuottaa laadukkaita ja varmoja vesihuollon palveluja kaupunkilaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 6 242 000 euroa. Kaupungin omistajapoliittisena tavoitteen on muodostaa Vesiliikelaitoksesta seudullinen yhtiö. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 109 384 140,16 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 5,71 %. (Turku TA 2010, 116; 147-148; Turku TP 2010, 193)

Turun Satamaliikelaitos tuottaa satamapalveluja matkustaja- ja suuryksikköliikenteelle.

Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 8 851 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 59 877 680,85 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 14,78 %. Kaupungin omistajapoliittisena tavoitteena on valmistella Turun Satamaliikelaitoksen yhtiöittäminen vuoden 2010 aikana. (Turku TA 2010, 116; 154; Turku TP 2010, 197)

Turun Kiinteistöliikelaitoksen tehtävät koostuvat verorahoitteisesta julkisen infrastruktuurin ylläpidosta sekä liiketaloudellisesta tonttituotannosta. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 12 724 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 114 740 077,81 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 11,09 %. (Turku TA 2010, 117; 159-161; Turku TP 2010, 201)

Turun Tilaliikelaitos vastaa Turun kaupungin toimitilavarallisuuden kehittamisestä ja hoidosta. Liikelaitos tuottaa palveluja ensisijaisesti kaupunkikonsernin sisäisille asiakkaille ja ulkoisia vuokratuloja on 5,9 % liikevaihdosta. Turun Tilaliikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 13 861 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 167 129 923,64 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 8,29 %. (Turku TA 2010, 120; 169; 171; Turku TP 2010, 206)

Turun Jätteenpolttoliikelaitos toimii yhteistyössä Turun Seudun Jätehuolto Oy:n kanssa tuottamalla jätteistä kaukolämpöä Turku Energia Oy:lle. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 815 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 30.12.2010 yhteensä 2 332 990,71 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 34,93 %. Kaupungin omistajapoliittisena tavoitteena on luopua Turun Jätteenpolttoliikelaitoksen toiminnasta vuoden 2010 aikana. (Turku TA 2010, 127; 180; Turku TP 2010, 210)

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitos tuottaa korjaamo-, varikko- sekä kunnallistekniikan

rakentamis- ja ylläpitopalveluja ensisijaisesti kaupunkikonsernin sisäisille asiakkaille ja toissijaisesti ulkoisille asiakkaille. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 136 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 2 266 259,69 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 6 %. Kaupungin omistajapoliittisena tavoitteena on valmistella liikelaitoksen yhtiöittäminen vuoden 2010 aikana. (Turku TA 2010, 127; 185; Turku TP 2010, 214)

Turun Viherliikelaitos tuottaa katu- ja viheralueiden rakentamis- ja ylläpitopalveluja ensisijaisesti kaupunkikonsernin sisäisille asiakkaille ja toissijaisesti ulkoisille asiakkaille. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 69 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 714 063,68 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 9,66 %. Kaupungin omistajapoliittisena tavoitteena on valmistella liikelaitoksen yhtiöittäminen vuoden 2010 aikana. (Turku TA 2010, 128; 189; Turku TP 2010, 218)

Turun Talotoimiliikelaitos tuottaa rakennuspalveluja Turun Tilaliikelaitokselle (Turku TA 2010, 193). Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 109 000 euroa (Turku TA 2010, 128). Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 723 211,58 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 15,07 % (Turku TP 2010, 223).

Turun Kiinteistöpalveluliikelaitos tuottaa kiinteistöhuolto-, siivous-, aula- ja ruokapalveluja yhteistyössä Turun Tilaliikelaitoksen kanssa. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettuna sitovana tavoitteena on tulouttaa kaupungille korvausta peruspääomasta yhteensä 326 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 591 072,48 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 55,15 %. Kaupungin omistajapoliittisena tavoitteena on valmistella liikelaitoksen yhtiöittäminen vuoden 2010 aikana. (Turku TA 2010, 128; 197; Turku TP 2010, 228)

4.6 Oulu

Oulun kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 14 liikelaitosta. Oulun kaupunkistrategian mukaisena tavoitteena on tehostaa liikelaitosten pääoman tuottavuutta ja kasvattaa liikelaitosten toiminnan taloudellisuutta. Vuonna 2009 vahvistetun Oulun kaupunkistrategian tehtävänä on ohjata kaupungin taloutta ja toimintaa. Talousarviossa on määritelty Oulun kaupungin liikelaitosten tuloutustavoite, joka koostuu kaupungille maksettavasta sijoitetun pääoman korvauksesta. Talousarviovuoden 2010 tavoitteena on, että liikelaitokset maksavat peruskunnalle korvausta sijoitetusta pääomasta yhteensä 33,4 miljoonaa euroa. Liikelaitosten edellisten tilikausien ylijäämästä on myös mahdollista tulouttaa peruskaupungille tasevaikutteisesti talousarviovuoden 2010 aikana. (Oulu TA 2010, 10; 23)

Talousarviossa 2010 määritellään Oulun kaupungin liikelaitosten valtuustoon nähden sitovat tavoitteet. Asetetuissa taloudellisissa tavoitteissa on määritelty liikelaitosten tuloutus-, liikeylijäämä-, tuottavuus- ja hinnankorotustavoitteet sekä liikelaitoksille myönnettävät lainat. (Oulu TA 2010, 11-12)

Oulun kaupungin sisäisinä liikelaitoksina toimivat Oulun Tekninen liikelaitos, Oulun Serviisi, Oulun Tietotekniikka, Oulun Työterveys liikelaitos ja Oulun Konttori. Talousarviossa 2010 tavoitellaan sisäisten liikelaitosten osalta entistä parempaa tuloksellisuutta. (Oulu TA 2010, 11)

Oulun Työterveys liikelaitos tuottaa työterveyshuollon palveluja Oulun kaupungin henkilökunnalle. Oulun Työterveys toimii liikelaitosmuotoisena, koska toimintojen yhtiöittäminen on kesken. Liikelaitokselle asetetaan talousarviossa 2010 tavoitteeksi kattaa omalla liiketoiminnalla toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi liikelaitoksen on tuloutettava kaupungille 30 000 euron korvaus peruspääomasta, joka on 31.12.2010 yhteensä 504 563,78 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 5,95 %. (Oulu TA 2010, 214-217; Oulu TP 2010, 242)

Oulun Tietotekniikka liikelaitos tuottaa tietoteknisiä palveluja Oulun kaupunkikonsernin muille toimintayksiköille. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetetut taloudelliset tavoitteet liittyvät toiminnan kustannustehokkuuteen ja hinnoittelun kilpailukykyisyyteen. Oulun Tietotekniikka liikelaitoksen tulee maksaa kaupungille 98 000 euroa korvauksena peruspääomasta ja 34 000 euroa korkokuluja. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 959 506,46 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 10,21 %. (Oulu TA 2010 218-223; Oulu TP 2010, 252)

Oulun Serviisi liikelaitos tuottaa ruoka- ja puhtauspalveluja Oulun kaupungin muille toimintayksiköille. Oulun Serviisi liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetetut taloudelliset tavoitteet edellyttävät taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamista sekä kustannustason laskemista. Oulun Serviisi liikelaitoksen tuloutustavoite kaupungille on 20 000 euroa, kun pääomavelasta ja peruspääomasta maksettavan korvauksen tasoksi on asetettu 6 %. (Oulu TA 2010, 231-237)

Oulun Tekninen liikelaitos tuottaa kiinteistö-, infra- ja logistiikkapalveluja Oulun kaupunkikonsernille. Talousarviossa 2010 asetetaan liikelaitokselle tavoitteeksi kasvattaa toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta jatkuvasti. Oulun Tekniselle liikelaitokselle asetettu sijoitetun pääoman tuottotavoite on 2,2 % ja peruspääomasta ja pääomavelasta maksettavan korvauksen taso on 6 %. Liikelaitoksen tavoitteena on tulouttaa kaupungille 279 000 euroa. (Oulu TA 2010, 224-230)

Oulun Konttori liikelaitos tuottaa talous- ja henkilöstöhallintopalveluita Oulun kaupungille. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetetuissa taloudellisissa tavoitteissa korostetaan liikelaitoksen toiminnan taloudellisesta kannattavuudesta huolehtimista ja tuloutustavoitteeksi kaupungille on asetettu 33 000 euroa. Sijoitetulle pääomalle asetettu tuottotavoite on 6 %. (Oulu TA 2010, 245-251)

Oulun Energia liikelaitos on osa Oulun Energia -konsernia, johon kuuluvat liikelaitoksen lisäksi Oulun Sähkönmyynti Oy ja Oulun Energia Siirto ja Jakelu Oy. Oulun Energia -konserni tuottaa, myy ja siirtää sähköä sekä kaukolämpöä kaupungin ulko-

puolisille asiakkaille. Talousarviossa 2010 Oulun Energia liikelaitokselle asetetuissa taloudellisissa tavoitteissa määritellään liikelaitoksen sijoitetun pääoman tuotto prosentti sekä peruspääomasta ja pääomavelasta maksettava korvaus. Liikelaitoksen sijoitetun pääoman tuotoksi määritellään 8,4 %. Peruspääomasta ja pääomavelasta maksettavan korvauksen tasoksi määritellään 23 % ja Oulun Energia liikelaitoksen talousarviossa 2010 asetettu sijoitetun pääoman korvaus on yhteensä 20 975 000 euroa. (Oulu TA 2010, 181-191)

Oulun Vesi liikelaitos tuottaa vesihuollon palveluja Oulun kaupungin alueen asukkaille ja yrityksille. Liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetetuissa tavoitteissa tähdätään taloudellisuuden ja tuottavuuden jatkuvaan kasvattamiseen sekä hintatason kohtuullisena pysymiseen. Oulun Vesi liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettu sijoitetun pääoman tuottotavoite on 6,2 % ja peruspääomasta ja pääomavelasta maksettava korvaus on 12 %. Liikelaitos tulouttaa kaupungille yhteensä 4 310 000 euroa. Peruspääomasta maksettavan korvauksen lisäksi liikelaitos maksaa kaupungille korkokuluja yhteensä 170 000 euroa. (Oulu TA 2010, 192-198)

Oulun Satama liikelaitos on markkinoilla toimiva liikelaitos, joka tarjoaa satama-palveluja asiakkailleen. Liikelaitoksen strategisena päämääränä on toimia taloudellisesti ja tehokkaasti. Liikelaitokselle asetetuissa taloudellisissa tavoitteissa vuodelle 2010 määritellään tuloutustavoitteeksi 807 302 euroa. Liikelaitoksen peruspääomasta ja pääomavelasta kaupungille maksama korvaus on 12 %. Oulun Satama liikelaitoksen sijoitetun pääoman tuottotavoite on negatiivinen talousarviovuonna 2010. Korkokuluja liikelaitos maksaa kaupungille yhteensä 280 000 euroa. (Oulu TA 2010, 199-206)

Oulun Jätehuolto liikelaitos tarjoaa jätehuollon palveluita Oulun alueen asukkaille ja yhteisöille. Talousarviossa 2010 Oulun Jätehuolto liikelaitoksen tuloutustavoitteeksi kaupungille on asetettu 275 000 euroa. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 2 018 255,11 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 13,63 %. (Oulu TA 2010, 205-213; Oulu TP 2010, 233)

Markkinoilla toimiva Oulun Nallikari liikelaitos tarjoaa matkailupalveluja. Liikelaitoksen peruspääomasta maksettavan korvauksen tasoksi on asetettu 8 000 euroa talousarviossa 2010. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 320 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 2,5 %. (Oulu TA 2010, 252-257; Oulu TP 2010, 310)

Liikelaitos Oulun Tilakeskus vuokraa toimitiloja sekä Oulun kaupungin toimintayksiköille että muille kaupunkikonsernin ulkopuolisille asiakkaille. Talousarviossa 2010 Liikelaitos Oulun Tilakeskukselle asetettu sijoitetun pääoman tuottoaste on 4 % ja peruspääomasta sekä pääomavelasta maksettavan korvauksen taso on 6 %. Liikelaitos maksaa kaupungille 6 516 000 euroa korkoa pääomavelasta. Pääomavelasta maksettavan koron lisäksi liikelaitoksella on kaupungille maksettavia korkokuluja 1 963 000 euroa investointilainoista. (Oulu TA 2010, 238-244)

Oulu -Koillismaan pelastusliikelaitokselle, Oulun seudun yrityspalvelukeskus liikelaitokselle ja Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitteita talousarviossa 2010. (Oulu TA 2010, 258-277)

4.7 Jyväskylä

Jyväskylän kaupungilla on yhteensä 6 liikelaitosta, jotka ovat Tilapalvelu Liikelaitos, Jyväskylän Seudun Työterveys, Keski-Suomen pelastuslaitos, Kylän Kattaus Liikelaitos, Altek Aluetekniikka ja Talouskeskus Liikelaitos (Jyväskylä TA 2010, 20). Talousarviossa 2010 asetetut, liikelaitoksia sitovat erät ovat kaupungin sijoittamasta pääomasta maksettava korvaus sekä pääoman palautus kaupungille (Jyväskylä TA 2010, 43).

Tilapalvelu Liikelaitos vuokraa tiloja sekä kaupungin sisäiseen käyttöön että kaupungin ulkopuolisille tahoille. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetettuna taloudellisena tavoitteena on, että liikelaitos kattaa kiinteistöjen ylläpidosta aiheutuneet menot saaduilla vuokratuloilla. Liikelaitoksen tuloutustavoite kaupungille on yhteensä 15 679 000 euroa korvauksena peruspääomasta talousarviovuonna 2010. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 353 541 697,13 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi

muodostuu n. 4,43 %. (Jyväskylä TA 2010, 207-210; Jyväskylä TP 2010, 150-151)

Jyväskylän Seudun Työterveys Liikelaitos tuottaa työterveyshuoltopalveluja Jyväskylän kaupungille sekä ulkopuolisille yrityksille ja yhteisöille. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetettuna taloudellisena tavoitteena on saada liikelaitoksen toiminta taloudellisesti kannattavaksi pitemmällä aikavälillä tarkasteltuna. Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta. (Jyväskylä TA 2010, 211-213)

Talouskeskus Liikelaitos tuottaa taloushallinto-, palkanlaskenta-, ja hankintapalveluja Jyväskylän kaupunkikonsernin eri toimintayksiköille. Liikelaitoksen toiminta-ajatuksena on toimia kustannustehokkaasti, ja talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetetaan taloudelliseksi tavoitteeksi alentaa keskeisten palveluiden suoritekohtaisia yksikkökustannuksia. Talouskeskus liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta. (Jyväskylä TA 2010, 214-217)

Altek Aluetekniikka Liikelaitos tuottaa mm. yhdyskuntatekniikka ja viheralueiden kunnossapito palveluja Jyväskylän kaupungille. Talousarviossa 2010 määritellään liikelaitoksen tavoitteiksi toiminnan saaminen pitkällä aikavälillä taloudellisesti tulokselliseksi ja liikelaitoksen hinnoittelun tulee pysyä vuoden 2009 tasolla. Altek Aluetekniikka Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta. (TA 2010, 218-219)

Kylän Kattaus Liikelaitos tuottaa ateria- ja ruokapalveluja ensisijaisesti Jyväskylän kaupunkikonsernin sisäisille asiakkaille. Liikelaitoksen taloudellisena tavoitteena on tuloksellisuus ja toiminnasta aiheutuneet menot pyritään kattamaan toiminnasta saatavilla tuloilla. Kylän Kattaus Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta talousarviovuodelle 2010. (Jyväskylä TA 2010, 221-224)

Keski-Suomen pelastuslaitos Liikelaitos on Jyväskylän kaupungin liikelaitos, joka tuottaa lakisääteisiä pelastustoimen palveluja toiminta-alueensa asukkaille ja yrityksille. Liikelaitos ei maksa korvausta peruspääomasta talousarviovuonna 2010. Kunnalle

maksettuja korkokuluja liikelaitoksella on 28 400 euroa talousarviovuonna 2010. (Jyväskylä TA 2010, 225-230)

4.8 Kuopio

Kuopion kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 4 liikelaitosta, jotka ovat Kuopion Energia liikelaitos, Kuopion Vesi liikelaitos, Kuopion Ateria liikelaitos ja Kallaveden Työterveys liikelaitos. Liikelaitoksille on asetettu talousarviossa 2010 sitovina tavoitteina peruspääomasta kaupungille maksettavat korvaukset. (Kuopio TA 2010, 140)

Kuopion Energia liikelaitoksen liiketoimintoja ovat kaukolämmön myynti, jakelu ja tuotanto lämpökeskuksissa, sekä sähkön siirto ja sähköverkon ylläpito. Sähkönmyynti, sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto sekä turvetuotanto on siirretty Kuopion Energia Oy:n liiketoiminnaksi. Myös Kuopion Energia liikelaitoksen sähkönsiirto liiketoimintatullaan eriyttämään toiminnallisesti. Kuopion Energia liikelaitokselle talousarviossa 2010 asetettu tuloutustavoite on 7 400 000 euroa peruspääoman korkona. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 10 950 844,42 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 67,57 %. (Kuopio TA 2010, 191-194; Kuopio TP 2010, 235).

Kuopion Vesi liikelaitoksen liiketoiminta koostuu talousveden tuottamisesta, vesijohtoja ja viemäriverkon ylläpidosta sekä jäteveden puhdistamisesta. Kuopion Vesi liikelaitokselle talousarviovuodelle 2010 asetetut taloudelliset tavoitteet liittyvät liikevaihtoon, toimintakatteeseen, kaupungille maksettavaan korvaukseen peruspääomasta, investointeihin sekä kaupungille maksettaviin lainanlyhennyksiin ja korkoihin. Liikelaitokselle asetettu tuloutustavoite kaupungille on 3 200 000 euroa korvauksena peruspääomasta sekä 315 000 euroa lainankorkoina. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 22 000 266,28 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 14,55 %. (Kuopio TA 2010, 198-200; Kuopio TP 2010, 252)

Kuopion Ateria liikelaitos tuottaa ravitsemus-, puhtaanapito- ja muita liitännäispalveluja ensisijaisesti Kuopion kaupungin toimintayksiköille. Liikelaitoksen liikevaihdosta 93 %

muodostuu sisäisestä myynnistä ja loput 7 % muodostuu markkinaehtoisesta ulkoisesta myynnistä. Vuodelle 2010 liikelaitokselle asetetaan tavoitteeksi tulouttaa kaupungille 227 000 euroa peruspääoman korkona. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 546 645, 37 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 41,53%. (Kuopio TA 2010, 202-206; Kuopio TP 2010, 265)

Kallaveden Työterveys -liikelaitos tuottaa työterveyshuollon palveluja sekä Kuopion kaupungille että markkinaehtoisesti yksityisille asiakkaille. Liikelaitokselle asetettu tuloutustavoite kaupungille on 212 000,00 euroa talousarviovuonna 2010. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 230 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu n. 92,17 %. (Kuopio TA 2010, 208-210; Kuopio TP 2010, 271)

4.9 Kouvola

Kouvolan kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 4 liikelaitosta. Pohjois-Kymen Tieto liikelaitos, Tekninen tuotanto liikelaitos ja Tilaliikelaitos toimivat kaupungin sisäisinä liikelaitoksena ja tarjoavat palveluitaan pääsääntöisesti kaupungin omalle organisaatiolle. Ulkoisena liikelaitoksena toimii Kouvolan Vesi liikelaitos. (Kouvola TA 2010, 11-12)

Kouvolan Vesi liikelaitos tuottaa vesihuollon palveluja Kouvolan kaupungin alueella. Talousarviovuodelle 2010 liikelaitokselle asetettuna taloudellisena tavoitteena on tulouttaa kaupungille 979 000 euroa peruspääoman korkona. Liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 22 384 928,95 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 4,4 %. Liikelaitos maksaa lainoista kaupungille 4 % korkoa. (Kouvola TA 2010, 114-115; Kouvola TP 2010, 177-182)

Pohjois-Kymen Tieto liikelaitos tuottaa tietotekniikka ja puhelinpalveluita Kouvolan kaupungille. Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta talousarviovuodelle 2010, eikä sillä ole peruspääomaa. (Kouvola TA 2010, 118-119; Kouvola TP 2010, 194)

Tilaliikelaitos huolehtii Kouvolan kaupungin rakennusomaisuuden ylläpidosta, kehittämisestä ja vuokraamisesta. Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta talousarviovuodelle 2010. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 150 000 000,00 euroa. (Kouvola TA 2010, 121-122; Kouvola TP 2010, 208)

Teknisen tuotannon liikelaitos tuottaa ruoka-, puhtaus- vahtimestari- ja logistiikka-palveluja Kouvolan kaupungille. Lisäksi liikelaitoksen toimialaan kuuluvat liikenneväylien, liikuntapaikkojen ja viheralueiden sekä kaupungin omistamien rakennusten rakentamisen ja hoito. Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitetta talousarviovuodelle 2010, eikä sillä ole peruspääomaa. (Kouvola TA 2010, 126-127; Kouvola TP 2010, 229)

4.10 Pori

Porin kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 5 liikelaitosta. Satakunnan Työterveyslaitos on Porin kaupungin organisaatioon kuuluva liikelaitos, joka tarjoaa työhyvinvoinnin palveluja toiminta-alueensa kunnille, yrityksille ja yrittäjille. Talousarviovuonna 2010 Satakunnan Työterveyslaitoksen taloudellisiksi tavoitteiksi asetettiin talouden tasapainottaminen ja tuottavuuden parantaminen. Liikelaitos tuloutti Porin kaupungille 16 400,00 euroa korvauksena peruspääomasta. Liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 410 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostui 4 %. (Pori TP 2010, 198-203)

Porin Palveluliikelaitos on Porin kaupungin organisaatioon kuuluva sisäinen liikelaitos, joka tuottaa ateria-, puhtaus- ja kiinteistöhuoltopalveluja kaupunkikonsernin muille toimintayksiköille. Liikelaitos tuloutti Porin kaupungille 45 043,01 euroa korvauksena peruspääomasta ja peruspääoman tuotoksi muodostui noin 0,7 %, kun liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 6 499 926,44 euroa. (Pori TP 2010, 205-210)

Porin Satama on Porin kaupungin organisaatioon kuuluva ulkoinen liikelaitos, joka tarjoaa satamapalveluja kaupunkikonsernin ulkopuolisille asiakkaille. Talousarviovuodelle 2010 liikelaitokselle asetettuina tavoitteina olivat mm. kustannustehokkuuden ja

tuottavuuden parantaminen. Liikelaitos tuloutti Porin kaupungille 1 660 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta ja peruspääoman tuotoksi muodostui 4 %, kun liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 41 500 000,00 euroa. Peruspääomasta maksettavan korvauksen lisäksi Porin Satama maksoi kaupungin myöntämästä lainasta 3 % korkoa yhteensä 160 312,00 euroa. (Pori TP 2010, 212-219)

Porin Vesi on Porin kaupungin organisaatioon kuuluva ulkoinen liikelaitos, joka tuottaa vesihuoltopalveluja toiminta-alueensa asiakkaille. Liikelaitokselle asetetut tavoitteet talousarviovuodelle 2010 liittyivät mm. tuottavuuden parantamiseen. Liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 43 826 737,10 euroa. Porin Satama tuloutti kaupungille 1 753 069,00 euroa korkoa peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostui 4 %. (Pori TP 2010, 221-228)

Porin Jätehuolto on Porin kaupungin ulkoinen liikelaitos, jonka toimialana on yhdyskuntajätehuolto. Talousarviovuonna 2010 Porin Jätehuollon taloudellisiksi tavoitteiksi asetettiin toiminnan taloudellinen kannattavuus ja tuottavuuden parantaminen. Liikelaitos tuloutti Porin kaupungille 40 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostui 4 %, kun peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 1 000 000,00 euroa. (Pori TP 2010, 231-235)

4.11 Joensuu

Joensuun kaupungin organisaatioon kuuluu talousarviovuonna 2010 yhteensä 5 liikelaitosta, jotka ovat Joensuun Vesi, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu, Joensuun Työterveys, Pohjois-Karjalan pelastuslaitos ja Joensuun Tilakeskus. Talousarviossa 2010 liikelaitoksille asetettuina sitovina tavoitteina on määritelty liikelaitosten peruspääomasta kaupungille maksettava korvaus. (Joensuu TA 2010, 19; 27)

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu on Joensuun kaupungin liikelaitos, joka tuottaa koulutus- ja asiantuntijapalveluja sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Liikelaitokselle ei aseteta tuloutustavoitetta talousarviovuodelle 2010. (Joensuu TA 2010, 101; 113)

Joensuun Vesi -liikelaitos on Joensuun kaupungin ulkoinen liikelaitos, jonka tehtävänä on vesihuolto, jäteveden johtaminen ja puhdistaminen sekä sadevesien poisjohtaminen. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen tuloutustavoitteeksi kaupungille asetetaan peruspääomasta maksettava 6 % korvaus eli yhteensä 818 000,00 euroa. Joensuun Vesi -liikelaitoksen peruspääoma on 31.12.2010 yhteensä 13 628 317,64 euroa. Lisäksi liikelaitos maksaa kaupungille lainankorkoa 355 000,00 euroa. (Joensuu TA 2010, 103-104; 113; Joensuu TP 2010, 150)

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on Joensuun kaupungin liikelaitos, jonka tuottaa mm. pelastustoimen ja sairaankuljetuksen palveluja. Liikelaitokselle ei ole asetettu tuloutustavoitteita talousarviovuodelle 2010. (Joensuu TA 2010, 105; 113)

Joensuun Tilakeskus -liikelaitos vastaa Joensuun kaupunkikonsernin toimitilojen, kiinteistö- ja tilapalvelujen hankinnasta sekä kaupungin rakennusomaisuuden hoidosta. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen tuloutustavoitteeksi kaupungille asetetaan peruspääomasta maksettava 6 % korvaus. Joensuun Tilakeskus -liikelaitoksen kaupungille peruspääomasta maksama korvaus on yhteensä 5 581 000,00 euroa ja lisäksi liikelaitos maksaa kaupungille lainankorkoa 329 000,00 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 92 572 104,79 euroa. (Joensuu TA 2010, 108-109; 113; Joensuu TP 2010, 216)

Joensuun Työterveys on Joensuu kaupungin liikelaitos, joka tuottaa työterveyshuollon palveluja ensisijaisesti Joensuun kaupungille ja Kontiolahden kunnalle. Liikelaitoksen tuloutustavoite talousarviovuodelle 2010 on 24 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 6 %, kun liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 400 000,00 euroa (Joensuu TA 2010, 111-113; Joensuu TP 2010, 235).

4.12 Hämeenlinna

Hämeenlinnan kaupungin organisaatioon kuuluu talousarviovuonna 2010 yhteensä 4 liikelaitosta, jotka ovat Hämeenlinnan Terveyspalvelut -liikelaitos, Linnan Ateria -liikelaitos, Linnan Lomituspalvelut -liikelaitos ja Linnan Tilapalvelut -liikelaitos. Talousarviossa 2010 liikelaitoksille asetetaan sitovaksi tavoitteeksi saavuttaa vähintään nollatulot. (Hämeenlinna TA 2010, 17)

Hämeenlinnan Terveyspalvelut -liikelaitoksen toimialana on avosairaanhoito, suun terveydenhuolto, geriatriset- ja sairaalapalvelut sekä näitä tukevat hallinnolliset ja hoidolliset palvelut. Kaupungin talousarviossa 2010 ei määritellä liikelaitoksen tuloutustavoitteita. Tilinpäätöksen 2010 mukaan liikelaitos tuloutti kaupungille 40 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostui 1,25 %, kun liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 3 200 000,00 euroa. (Hämeenlinna TA 2010, 120-122; Hämeenlinna TP 2010, 248-249)

Linnan Tilapalvelut -liikelaitos hallinnoi Hämeenlinnan kaupungin kiinteistöjä. Liikelaitokselle ei ole määritetty tuloutustavoitetta kaupungin talousarviossa 2010. Tilinpäätöksen 2010 mukaan liikelaitos tuloutti kaupungille 10 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostui 1,25 %, kun liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 800 000,00 euroa. (Hämeenlinna TA 2010, 123-126; Hämeenlinna TP 2010, 261-263)

Linnan Ateria -liikelaitos tuottaa ateriapalveluja Hämeenlinnan kaupungille sekä muille kaupungin palveluja tuottaville organisaatioille. Hämeenlinnan kaupungin talousarviossa ei eritellä Linnan Ateria -liikelaitoksen tuloutustavoitetta vuodelle 2010. Tilinpäätöksen 2010 mukaan liikelaitos tuloutti kaupungille 8 750,00 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostui 1,25 %, kun liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 700 000,00 euroa. Linnan Ateria -liikelaitoksen toiminta päättyi vuoden 2010 lopussa ja liiketoimintaa jatketaan osakeyhtiömuodossa. (Hämeenlinnan TA 2010, 127-128; Hämeenlinna TP 2010, 268-274)

Linnan Lomituspalvelut -liikelaitoksen toimialana on maatalousyrittäjien lakisääteisten lomituspalveluiden tuottaminen sekä lomituspalveluihin liittyvät hallinnolliset toimenpiteet. Liikelaitos toimii Hämeenlinnan kaupungin sekä Hattulan ja Janakkalan kuntien alueilla. Liikelaitokselle ei ole määritelty tuloutustavoitetta kaupungin talousarviossa 2010. Tilinpäätöksen 2010 mukaan liikelaitos tuloutti kaupungille 1 562,50 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 1,25 %, kun liikelaitoksen peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 125 000,00 euroa (Hämeenlinna TA 2010, 129-131; Hämeenlinna TP 2010, 283-284)

4.13 Rovaniemi

Rovaniemen kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 3 liikelaitosta. Napapiirin vesi -liikelaitos on Rovaniemen kaupungin ulkoinen liikelaitos, joka tuottaa vesihuollon palveluja kaupungin asukkaille ja yrityksille. Liikelaitoksen toiminta-ajatuksena on toimia omakustannusperiaatteella huomioiden tulevaisuuden investointi-, korjaus- ja kehittämistarpeet. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen tulostavoitteeksi asetetaan positiivinen tulos. Liikelaitoksen tuloutustavoitteeksi asetetaan 10 %:n korko peruspääomalle ja 6 %:n korko omistajalainalle. Napapiirin vesi -liikelaitoksen kaupungille peruspääomasta maksama korvaus on yhteensä 2 265 000,00 euroa ja kaupungille maksetut lainankorot ovat yhteensä 360 000,00 euroa. Talousarvion mukaan asiakkaiden perus- ja käyttömaksuja joudutaan korottamaan vuonna 2010, jotta liikelaitokselle asetettu tuottotavoite saavutetaan. (Rovaniemi TA 2010, 99-101)

Rovaniemen kaupungin Työterveysliikelaitos tuottaa sopimuksiin perustuvia työterveyshuollon palveluja toiminta-alueensa kuntatyöpaikoille, yrityksille sekä yrittäjille. Liikelaitoksen toiminnan tulee olla kilpailukykyistä, kaupungin kannalta kokonais-taloudellisesti kannattavaa sekä vastata asiakkaiden kassa solmittuja sopimuksia. Talousarviovuodelle 2010 liikelaitokselle asetettuna tavoitteena on saavuttaa positiivinen tulos. Rovaniemen kaupungin Työterveysliikelaitokselle ei aseteta tuloutustavoitetta vuodelle 2010. (Rovaniemi TA 2010, 103-105)

Tilaliikelaitos on Rovaniemen kaupungin liikelaitos, jonka tehtävänä on tarjota toimitilat kaupungin eri toimintayksiköille. Tilaliikelaitos vastaa kaupungin rakennusomaisuuden kehittamisestä, ylläpidosta ja vuokraamisesta. Liikelaitos toimii asiakaslähtöisesti, pitkäjänteisesti ja omakustannusperiaatteella. Talousarviossa 2010 liikelaitoksen tulostavoitteeksi asetetaan positiivinen tulos. Liikelaitoksen tuloutustavoitteeksi asetetaan 4 %:n korko peruspääomalle ja omistajalainalle. Tilaliikelaitoksen kaupungille peruspääomasta maksama korvaus on 2 180 000,00 euroa ja kaupungille maksetut lainankorot ovat yhteensä 931 000,00 euroa. (Rovaniemi TA 2010, 107-109)

4.14 Vaasa

Vaasan kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä viisi liikelaitosta, jotka ovat Vaasan Talotoimi -liikelaitos, Vaasan Vesi -liikelaitos, Vaasan Satama -liikelaitos, Pohjanmaan pelastuslaitos -liikelaitos sekä Vaasan Alueyöterveys -liikelaitos. Talousarviossa asetetaan liikelaitoksille valtuustoon nähden sitovia tavoitteita, joita ovat tuloutus-, ylijäämä- ja investointitavoite. (Vaasa TA 2010, 22; 26)

Vaasan Talotoimi -liikelaitoksen tehtävänä on kaupungin omistamien rakennusten ja tilojen ylläpito, vuokraus, isännöinti sekä rakennuttaminen. Liikelaitos tuottaa palveluja pääosin kaupungin muille organisaatioille ja kaupungille tarpeettomat tilat vuokrataan ulkopuolisille tahoille markkinoilla. Liikelaitoksen tuloutustavoite talousarviovuodelle 2010 on 3 359 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 2,66 %, kun liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 126 400 000,00 euroa. (Vaasa TA 2010, 125-127; Vaasa Talotoimi -liikelaitos TP 2010, 12)

Vaasan Vesi -liikelaitoksen toimialana on vesi- ja viemärlaitostoiminta Vaasan kaupungin alueella. Liikelaitos investoi ja kehittää toimintaansa tulorahoituksella ja sen asiakkaita ovat alueen kotitaloudet ja yhteisöt. Liikelaitoksen tuloutustavoite talousarviovuodelle 2010 on 1 200 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta, joten peruspääoman tuotoksi muodostuu 4,76 %, kun peruspääoman on 31.12.2010: yhteensä 25 222 000,00 euroa. (Vaasa TA 2010, 128-129; Vaasa Vesi -liikelaitos TP 2010, 12)

Vaasan Satama -liikelaitos on markkinoilla toimiva liikelaitos, joka tuottaa satamapalveluja Merenkurkun alueen matkustaja- ja rahtiliikenteelle. Liikelaitos hoitaa investointinsa tulorahoituksella, joka on peräisin satamaa käyttäviltä yrityksiltä. Liikelaitokselle asetettu tuloutustavoite vuodelle 2010 on 350 000,00 euroa peruspääoman korkona. Vaasan Satama -liikelaitoksen peruspääoman oli 31.12.2010 yhteensä 4 960 000,00 euroa, joten peruspääoman tuotoksi muodostuu 7,06 %. (Vaasa TA 2010, 130-131; Vaasa Satama -liikelaitos TP 2010, 13)

Pohjanmaan pelastuslaitos -liikelaitoksen toiminta-ajatuksena on huolehtia alueen pelastustoiminnasta sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisystä. Liikelaitoksen tulot koostuvat sen toiminta-alueen kunnilta keräämistä maksuosuuksista ja lisäksi liikelaitos kehittää maksullista palvelutoimintaa. Vuonna 2010 Pohjanmaan pelastuslaitos -liikelaitokselle ei aseteta tuloutustavoitetta, mutta liikelaitos maksaa kunnalle korkokuluja yhteensä 20 000, 00 euroa. (Vaasa TA 2010, 132-136)

Vaasan Aluetyöterveys -liikelaitoksen toimialana on työterveyshuolto, merimiesterveysdenhuolto sekä toimitila- ja muut tarkastukset. Liikelaitoksen asiakkaita ovat Vaasan kaupunki, Vaasan sairaanhoitopiiri, Laihian ja Vähäkyrön kunnat sekä alueen yrittäjiä ja yrityksiä. Vaasan Aluetyöterveyshuolto-liikelaitokselle asetetaan talousarviossa 2010 sitovana tavoitteena 15 100 euron korvaus peruspääomasta. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 355 000,00 euroa, joten peruspääoman tuotoksi muodostuu 7,06 %. (Vaasa TA 2010, 22; 137-138)

4.15 Seinäjoki

Seinäjoen kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä viisi liikelaitosta, jotka ovat Etelä-Pohjanmaan Pelastuslaitos, Seinäjoen Työterveys, Seinäjoen Vesi, Seinäjoen Seudun Elinkeinokeskus ja Seinäjoen Elintarvike- ja ympäristölaboratorio -liikelaitos. Liikelaitoksille asetetaan tavoitteeksi tasapainoinen talous ja maltillinen menokehitys. Lisäksi kaupunginvaltuusto asettaa Seinäjoen Vesi -liikelaitokselle tuloutustavoitteen. Talouden suunnittelun lähtökohtana on, että liikelaitosten talous on tasapainossa ilman Seinäjoen kaupungin merkittäviä taloudellisia lisäpanostuksia. (Seinäjoki TA 2010, 13;

Seinäjoki TS 2011-2013, 374)

Etelä-Pohjanmaan Pelastuslaitos -liikelaitos tulouttaa kaupungille 9 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta. Seinäjoen Työterveys -liikelaitos tulouttaa kaupungille talousarvion 2010 mukaan 1 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta. Seinäjoen Elintarvike- ja ympäristölaboratorio -liikelaitos tulouttaa kaupungille talousarvion 2010 mukaan 7 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta. (Seinäjoki TA 2010, 30-36)

Seinäjoen Vesi -liikelaitos tuottaa vesihuoltopalveluja Seinäjoen kaupungin asukkaille sekä alueen teollisuudelle. Liikelaitoksen toiminta yhtiötetään vuoden 2010 jälkeen. Liikelaitos tulouttaa kaupungille talousarvion 2010 mukaan yhteensä 520 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta sekä maksaa kaupungille lainan korkoja yhteensä 190 000,00 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 17 304 620,92 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 3 %. (Seinäjoki TA 2010, 32; Seinäjoen Vesi -liikelaitos TP 2010, 1-8)

Seinäjoen Seudun Elinkeinokeskus -liikelaitoksen tehtävänä on edistää ja kehittää elinkeinotoimintaa Seinäjoen kaupunkiseudulla sekä huolehtia maaseutuhallinnon tehtävistä kuntatasolla. Liikelaitos tulouttaa kaupungille talousarvion 2010 mukaan 1 000,00 euroa korvauksena peruspääomasta. Liikelaitoksen peruspääoman on 31.12.2010 yhteensä 50 000,00 euroa, jolloin peruspääoman tuotoksi muodostuu 3 %. (Seinäjoki TA 2010, 35; Seinäjoen Seudun Elinkeinokeskus -liikelaitos TP 2010, 1-12)

4.16 Salo

Salon kaupungilla on kaksi kuntalain mukaista liikelaitosta talousarviovuonna 2010. Liikelaitos Salon Vesi tuottaa vesihuollon palveluja. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetetut taloudelliset tavoitteet ovat muihin vesilaitoksiin vertailukelpoinen hintataso ja 2 %:n sijoitetun pääoman tuotto. Tilinpäätöksen mukaan liikelaitos tuloutti kaupungille 781 402,54 euroa korvauksena peruspääomasta, jolloin 2 %:n sijoitetun pääoman tuottotavoite toteutui peruspääoman osalta, joka oli 31.12.2010 yhteensä 39 070 127,02 euroa. (Salo TA 2010, 76-77; Salo TP 2010, 174; 176)

Liikelaitos Salon Kaukolämpö tuottaa ja toimittaa kaukolämpöä asiakkailleen. Talousarviossa 2010 liikelaitokselle asetettuna taloudellisena tavoitteena on 12 %:n sijoitetun pääoman tuotto ja lisäksi hintatasoa on verrattava vastaaviin laitoksiin. Tilinpäätöksen mukaan liikelaitos tulouttaa kaupungille 630 965,15 euroa korvauksena peruspääomasta. Liikelaitos Salon Kaukolämmön peruspääoma oli 31.12.2010 yhteensä 5 258 042,88 euroa ja 12 %:n tuottotavoite täyttyi peruspääoman osalta. (Salo TA 2010, 78; Salo TP 2010, 193; 197)

4.17 Kotka

Kotkan kaupungilla on kaksi kunnallista liikelaitosta. Kymenlaakson pelastuslaitos -liikelaitos tuottaa pelastustoimen ja sairaankuljetuksen palvelut Kymenlaakson maakunnan alueella. Kymijoen Työterveys -liikelaitos tuottaa ja kehittää työterveydenhuollon palveluja Kotkan, Pyhtään ja Kouvolan alueen kuntatyöntäjille sekä yrityksille. Liikelaitoksille ei aseteta tuloutustavoitteita talousarviossa 2010. (Kotka TA 2010, 32; 111-117)

4.18 Mikkeli

Mikkelin kaupungilla on talousarviovuonna 2010 yhteensä 3 liikelaitosta. Otava Opisto on koulutuspalveluja tuottava kansanopisto, jonka taloudelliseksi tavoitteeksi asetetaan toiminnan tuottavuuden parantaminen. Liikelaitokselle ei aseteta tuloutustavoitetta vuodelle 2010. (Mikkeli TA 2010, 124-126)

Etelä-Savon Työterveys Liikelaitos tuottaa lakisääteisiä työterveyshuollon palveluja 9 kunnan alueella. Liikelaitos tuottaa palveluja ensisijaisesti julkisen sektorin työntäjille ja lisäksi liikelaitos palvelee myös yritysasiakkaita. Liikelaitoksen taloudessa keskitytään talouden hallintaan ja talousarviossa asetetaan sekä liikelaitoskohtainen tulostavoite että henkilökohtaiset tulostavoitteet. Liikelaitos ei tulouta kaupungille vuonna 2010. (Mikkeli TA 2010, 128-131)

Mikkelin Vesiliikelaitoksen toimialana on talousveden toimittaminen, jätevesihuolto ja sadevesijärjestelmien ylläpito Mikkelin kaupungin alueella. Liikelaitoksen asiakkaita ovat kaava-alueen kiinteistöt ja tuotantolaitokset sekä Mikkelin alueen vesiosuuskunnat. Lisäksi liikelaitos tuottaa sopimuspohjaisia palveluja Ristiinan vesihuoltolaitokselle. Liikelaitoksen tavoitteena vuonna 2010 on talouden hallinta, jossa keskeistä on hinnoittelu, investointeihin varautuminen ja toimintakatteen kasvattaminen. Liikelaitoksen taksoja korotetaan 8 % ja toimintakate tavoitteeksi asetetaan 4 604 000 euroa. Mikkelin Vesiliikelaitos tuloutti kaupungille 500 000 euroa korvauksena peruspääomasta, joka on 31.12.2010 yhteensä 27 719 056,48 euroa. Liikelaitoksen peruspääoman tuotto on 1,8 % vuonna 2010. (Mikkeli TA 2010, 132-135; Mikkeli TP 2010, 276-279)

5 LIKELAITOKSILLE ASETETUT TALOUSARVIO-TAVOITTEET

5.1 Omistajan tuoton tavoittelun näkökulma liikelaitoksille asetetuissa sitovissa talousarviotavoitteissa

Tässä luvussa tarkastellaan tutkielman kohdekaupunkien liikelaitoksilleen asettamia sitovia talousarviotavoitteita vuodelle 2010. Liikelaitoksille asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet käydään läpi kaupungeittain. Tarkastelussa keskitytään erityisesti siihen, että korostuuko liikelaitoksille asetetuissa tavoitteissa pääoman tuottotavoitteet.

Helsingin kaupungin tavoitteena on liikelaitoksia perustettaessa ollut edistää tuottavuutta ja tuloksellisuutta. Kaupungin liikelaitoksille asettamat tavoitteet pohjautuvat kaupunkistrategiaan, jonka neljä keskeistä aluetta ovat hyvinvointi ja palvelut, kilpailukyky, kaupunkirakenne ja asuminen sekä johtaminen. Liikelaitoksille asetetuilla tavoitteilla pyritään edistämään kaupunkistrategian toteutumista. Kaupunkistrategian toteuttamiseen liittyvien tavoitteiden ohella liikelaitoksille asetetaan talousarviossa myös tavoitteet peruspääoman tuotolle, perustamislainojen korolle ja sijoitetun pääoman tuotolle. Helsingin kaupungin omistajapolitiikan lähtökohdaksi on kirjattu, että omistamisen tulisi liittyä kaupungin toimialaan ja tehtäviin siten, että kaupungin palvelutavoitteet saavutetaan. (Helsinki TA 2010, 18; 46; 75)

Espoon kaupungin liikelaitoksille asetetaan talousarviossa 2010 toiminnallisia tavoitteita, tulostavoitteita ja Espoo-strategiasta johdettuja valtuustokauden tavoitteita. Liikelaitoksille asetetaan tulostavoitteita peruspääoman tuoton, tilikauden tuloksen sekä kustannus- ja hintatason osalta. Kaupunkistrategiasta liikelaitoksille johdetuissa tavoitteissa keskeisiä seikkoja ovat mm. kustannustehokkuuden parantaminen, henkilöstön kehittäminen, kestävä kehitys ja asiakastyytyväisyys. Toiminnalliset tavoitteet ovat merkittävässä asemassa Espoon kaupungin liikelaitosten talousarviovuoden 2010 tavoitteissa, eikä omistajan tuoton tavoittelu vaikuttaisi korostuvan. (Espoo TA 2010, 8; 216-253)

Tampereen kaupungin liikelaitoksille asetetaan talousarviossa 2010 sitovia tavoitteita, joista enemmistö on toiminnallisia tavoitteita. Liikelaitoksille asetetut tavoitteet pohjautuvat kaupunkistrategiaan, jonka yhtenä keskeisimpänä painopistealueena on tuottavuuden parantaminen. Myös omistajan näkökulma tulee esille keskeisissä liikelaitoksille asetetuissa toiminnallisissa tavoitteissa. Tampereen kaupungin omistajapolitiikan kehittämisen lähtökohdiksi on määritelty kuntalaisten hyvinvointi, kaupunkikonsernin kokonaisedun tavoittelu sekä kaupunkistrategian linjaukset. Liikelaitoksia sitovana taloudellisena tavoitteena on kirjattu peruspääomasta maksettava korvaus. Toiminnan kilpailukyky asiakkaiden näkökulmasta on ollut erityisen huomion kohteena, kun Tampereen kaupungin liikelaitosten vuoden 2010 talousarviotavoitteita on asetettu. (Tampere TA 2010, 20; 29; 172-196)

Vantaan kaupungin liikelaitoksille asetetaan talousarviovuodelle 2010 niin toiminnallisia kuin taloudellisiakin tavoitteita. Vantaan kaupungin liikelaitosten toimialat ovat terveydenhuolto ja palo- ja pelastustoimi, mistä johtuen liikelaitosten toiminnallisissa tavoitteissa korostuivat palvelujen laatu ja saatavuus sekä toiminnan varmuus. Liikelaitosten taloudelliset tavoitteet liittyivät peruspääomasta ja lainoista maksettaviin korvauksiin, joiden yhteismäärä jäi alle 150 000 euron. (Vantaa TP 2010, 219-239)

Turun kaupungin liikelaitoksille talousarviossa 2010 asetetuissa sitovissa tavoitteissa keskitytään lähinnä peruspääomasta maksettavaan korvaukseen. Vesiliikelaitokselle asetetaan myös sitova laadullinen tavoite ja Tilaliikelaitokselle tavoite korjausvelan prosentuaaliselle määrälle. Omistajan tuoton tavoittelu korostui erityisesti Vesiliikelaitoksen kohdalla, jonka omistajapoliittisiin tavoitteisiin oli kirjattu, että kaupungin saama tuotto tulee varmistaa myös liikelaitoksen yhtiöittämisen jälkeen. (Turku TA 2010, 216-129)

Oulun kaupungin liikelaitosten sitovat talousarviotavoitteet pohjautuvat kaupunkistrategiaan, jonka tavoitteena on tehostaa omistajaohjausta, kasvattaa taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä tehostaa pääoman ja omistusten käyttöä. Pääoman tuottavuus ja toiminnan taloudellisuuden kasvattaminen korostuvat liikelaitosten omistajapolitiikassa,

ja liikelaitoksille talousarviossa 2010 asetetuissa sitovissa tavoitteissa keskitytään pääoman tuoton ohella toiminnan tuottavuuden kehittämiseen. (Oulu TA 2010, 10-12; 23)

Jyväskylän kaupungin liikelaitoksille talousarviossa 2010 asetetuissa sitovissa tavoitteissa korostuvat toiminnalliset tavoitteet. Liikelaitosten toiminnallisissa tavoitteissa keskitytään mm. energiatehokkuuteen, palvelun laatuun, asiakastyytyväisyyteen, hinnoitteluun sekä toiminnan tehokkuuteen. Liikelaitosten taloudellisissa tavoitteissa korostetaan toiminnan taloudellista kannattavuutta, ja lisäksi Tilapalvelu Liikelaitokselle on asetettu tuottotavoite peruspääomalle. (Jyväskylä TA 2010, 43; 207-230)

Kuopion liikelaitosten sitovissa talousarviotavoitteissa vuodelle 2010 keskitytään toiminnallisten tavoitteiden osalta kustannustehokkuuteen, asiakastyytyväisyyteen, henkilöstön hyvinvointiin ja osaamiseen sekä palveluiden laatuun ja toimintavarmuuteen. Liikelaitoksille asetettujen peruspääoman tuottotavoitteiden voidaan katsoa olevan merkittäviä ja erityisesti Kuopion Energia Liikelaitoksen talousarviotavoitteissa korostui hinnoittelu ja sähkön siirtohintojen mainittiin olevan niin korkealla tasolla kuin sähkölaitoksia rajoittava kohtuullisen tuoton valvontamalli sallii. (Kuopio TA 2010, 140; 191-210)

Kouvolan kaupungin sisäisille liikelaitoksille ei asetettu lainkaan tuloutustavoitteita vuodelle 2010. Ulkoisena liikelaitoksen toimivaa Kouvola Vesi liikelaitosta sitoo vuotuinen peruspääoman tuottovaatimus, joka oli 4,4 % vuonna 2010. Liikelaitosten toiminnallisissa tavoitteissa keskityttiin liikelaitosten toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen. (Kouvola TA 2010, 11-12; 114-127)

Porin kaupungin liikelaitosten taloudellisissa tavoitteissa vuodelle 2010 määritellään liikelaitosten tulostavoitteet sekä peruspääomasta maksettava korvaus, joka on ulkoisten liikelaitosten osalta 4 %. Liikelaitoksille on asetettu useita toiminnallisia tavoitteita vaikuttavuuden, talouden, prosessien ja osaamisen osa-alueilla. (Pori TP 2010, 198-235)

Joensuun kaupungin liikelaitoksille asetetaan talousarviossa 2010 sitovat tavoitteet tilikauden tuloksesta, talonrakennuksen investoinneista ja liikelaitoksen peruspääomasta maksamasta korvauksesta, joka on ulkoisten liikelaitosten osalta 6 %. Lisäksi liikelaitoksille asetetaan sitovia toiminnallisia tavoitteita, jotka liittyvät mm. toiminnan tehostamiseen, henkilöstön kehittämiseen sekä palveluiden laatuun ja saatavuuteen. (Joensuu TA 2010, 27; 101-113)

Hämeenlinna kaupungin liikelaitokset tuottavat sisäisiä tai lakisääteisiä palveluja, ja talousarvion 2010 mukaan liikelaitosten tulee saavuttaa vähintään nollatulos. Liikelaitoksille on asetettu toiminnallisia tavoitteita, joissa huomioidaan henkilöstön, talouden, asiakkaiden ja toiminta prosessien näkökulmat. Liikelaitoksille asetettu peruspääoman tuottotavoite on 1,25 %. (Hämeenlinna TA 2010, 17; 120-131)

Rovaniemen kaupungin liikelaitosten talousarviovuoden 2010 tavoitteena on saavuttaa positiivinen tilikauden tulos. Lisäksi ulkoisen liikelaitoksena toimivalle Napapiirin Vedelle asetetaan 10 % ja sisäisenä liikelaitoksena toimivalle Tilaliikelaitokselle 4 % tuottotavoite peruspääomalle. Tulostavoitteen lisäksi liikelaitoksille asetetaan talousarviossa tuottavuustavoitteet sekä liikelaitosten toimintaan liittyviä yleistavoitteita. (Rovaniemi TA 2010, 99-109)

Vaasan kaupungin liikelaitoksille asetetaan talousarviossa 2010 sitovia tavoitteita kolmella eri osa-alueella. Liikelaitoksille asetettu tuloutustavoite määrittelee peruspääomasta maksettavan korvauksen. Liikelaitosten toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kasvattamisen tavoite asetetaan liikeylijäämän ja poistojen yhteistavoitteena. Lisäksi liikelaitoksille määritellään investointien kokonaismäärä. (Vaasa TA 2010, 22)

Seinäjoen kaupungin talousarvion laadinnan lähtökohtana on ollut, että liikelaitosten talouden tulee olla tasapainossa ja menojen kehittyä maltillisesti vuonna 2010. Lisäksi kaupunginvaltuusto on asettanut Seinäjoen Vesi -liikelaitokselle tuloutustavoitteen. (Seinäjoki TA 2010, 13; Seinäjoki TS 2011-2013, 374)

Salon kaupungin kahdelle ulkoiselle liikelaitokselle asetetaan vuoden 2010 talousarviossa tavoitteita 4 näkökulmasta, jotka olivat asiakkaat, prosessit, talous sekä johtaminen, osaaminen ja henkilöstö. Taloustavoitteissa asetetaan vesilaitokselle 2 % ja kaukolämpölaitokselle 12 % sijoitetun pääoman tuottotavoite. (Salo TA 2010, 76-78)

Kotkan kaupungin liikelaitoksille asetetaan vuoden 2010 talousarviossa vain toiminnallisia tavoitteita, jotka pohjautuvat tasapainoisen mittariston (Balanced Scorecard) viitekehyksen mukaisesti määriteltyihin strategisiin päämääriin ja kriittisiin menestystekijöihin. Liikelaitosten toiminnallisissa tavoitteissa huomioidaan vaikuttavuus ja palvelukyky, prosessit ja rakenteet, resurssit sekä henkilöstön osaaminen ja uudistuminen. Kotkan kaupunki ei aseta liikelaitoksilleen lainkaan tuloutustavoitteita. (Kotka TA 2010, 21; 111-117)

Mikkelin kaupungin talousarviossa 2010 asetetaan liikelaitoksille tavoitteita talouden, henkilöstön, palveluiden järjestämisen ja tuotantotapojen, asiakkaan ja kuntalaisen sekä elinvoiman ja vetovoimaisuuden näkökulmista. Vain Mikkelin Vesiliikelaitokselle asetetaan 1,8 % tuottotavoite peruspääomalle. (Mikkeli TA 2010, 122-135)

5.2 Liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet

Vuoden 2010 talousarvioissa kuntien liikelaitoksille asetetuissa peruspääoman tuottotavoitteissa voidaan havaita olevan tarkastelun kohteena olleen aineiston osalta kunta ja liikelaitoskohtaista hajontaa. Taulukko 1 havainnollistaa sisäisten ja ulkoisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteiden hajontaa kaupungeittain.

Kaupunki	Sisäiset liikelaitokset	Ulkoiset liikelaitokset
Helsinki	8 %	9 - 10,5 %
Espoo	3 - 6 %	-
Tampere	0 - 7,89 %	6 - 23,38 %
Vantaa	4,08%	7,06 %
Turku	6 - 55,5 %	5,71 - 34,93 %
Oulu	0 - 6 %	2,5 - 23 %
Jyväskylä	0 - 4,43 %	-
Kuopio	41, 53 %	14,55 - 92,17 %
Kouvola	0 %	4,4 %
Pori	0,7 %	4 %
Joensuu	0 - 6 %	6 %
Hämeenlinna	1,25 %	-
Rovaniemi	4 %	0 - 10%
Vaasa	-	2,66 - 7,06 %
Seinäjoki	-	-
Salo	-	2 - 12 %
Kotka	-	0 %
Mikkeli	-	0 - 1,8%

Taulukko 1: Sisäisten ja ulkoisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet kaupungeittain (pl. pelastustoimen liikelaitokset).

5.2.1 Sisäiset liikelaitokset

Kaupunkien sisäisille liikelaitoksille asetetut peruspääoman tuottotavoitteet olivat pääsääntöisesti prosentuaalisesti alemmalla tasolla kuin ulkoisille liikelaitoksille asetetut tavoitteet. Selkeän poikkeuksen tästä säännöstä muodostivat Turun ja Kuopion liikelaitokset.

Prosentuaalisesti korkein sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoite oli Turun Kiinteistöpalveluliikelaitoksen 55,15 %, joka todennäköisesti johtui kaupungin suunnitelmista yhtiöittä liikelaitos vuoden 2010 aikana. Myös sisäisenä liikelaitoksen toimivalle Kuopion Ateria liikelaitokselle oli asetettu 41,53 % peruspääoman tuottotavoite. Myös Helsingin kaupungin sisäisten liikelaitosten 8 % peruspääoman tuottotavoitteet olivat vain hieman alhaisemmat kuin ulkoisille liikelaitoksille asetetut tuottotavoitteet.

Tampereen kaupungin sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet vaihtelivat Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitoksen 0 % ja Tampereen Infratuotanto Liikelaitoksen 7,89 % välillä. Myös Oulun ja Joensuun kaupunkien sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet vaihtelivat 0 % ja 6 % välillä. Espoossa hajontaa oli 3 % ja 6 % välillä. Jyväskylän kaupunki asetti sisäisistä liikelaitoksista tuloutustavoitteen vain Tilapalvelu Liikelaitokselle, joka tuloutti kaupungille 4,43 % korvauksen peruspääomasta. Vaasan Talotoimi -liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoite oli 2,66 %.

Sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat Vantaalla ja Rovaniemellä 4 % ja Seinäjoella 3 % tuntumassa. Hämeenlinnan sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat 1,25 %. Kouvolan kaupunki ei asettanut sisäisille liikelaitoksille lainkaan tuloutustavoitteita.

5.2.2 Ulkoiset liikelaitokset

Ulkoisille liikelaitoksille asetettiin pääsääntöisesti tuloutustavoitteita vuoden 2010 talousarvioissa ja peruspääoman tuottotavoitteet vaihtelivat 1,8 % ja 92,17 % välillä. Keskimääräinen tuloutustavoite oli 4 - 10 %. Poikkeustapauksia olivat Kotkan, Rovaniemen ja Mikkelin työterveyspalveluja tuottavat liikelaitokset, joille ei asetettu lainkaan tuloutustavoitteita.

Prosentuaalisesti korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet olivat Kuopion kaupungin ulkoisilla liikelaitoksilla. Peruspääoman tuottotavoitteeksi muodostui Kallaveden Työterveys -liikelaitoksella 92,17 %, Kuopion Energia liikelaitoksella 67,57 % ja Kuopion Vesi -liikelaitoksella 14,55 %. Kuopion Energia liikelaitoksen 7 400 000 euron tuloutusta kaupungille voidaan pitää myös euromääräisesti huomattavana.

Myös Turun Jätteenpolttoliikelaitoksen 34,93 % ja Turun Satamaliikelaitoksen 14,78 % peruspääoman tuottotavoitteet olivat prosentuaalisesti keskimääräistä korkeammalla tasolla. Edellä mainittujen liikelaitosten toiminta oli tosin päätymässä liikelaitosmuotoisena vuoden 2010 aikana. Korkeat tuloutustavoitteet vaikuttaisivat olevan yhteydessä liikelaitoksen toiminnan lopettamiseen tai yhtiöittämiseen, sillä vuoden 2010 lopussa

lakkautetun Tampereen Tietotekniikka Liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoitteeksi oli asetettu 23,38 %, joka oli korkeammalla tasolla kuin toimintaansa myös vuoden 2010 jälkeen jatkavien Tullinkulman Työterveys Liikelaitoksen 6 % ja Tampereen Vesi Liikelaitoksen 14,95 %. Toisaalta Tampereen Vesi Liikelaitoksen tuloutustavoite oli keskimääräistä korkeammalla tasolla.

Oulun kaupungin ulkoisista liikelaitoksista prosentuaalisesti korkein tuloutustavoite oli Oulun Energia liikelaitoksen 23 %. Liikelaitos maksoi kaupungille korvauksia peruspääomasta ja pääomavelasta yhteensä 20 975 000 euroa. Erityisen matalat tuloutustavoitteet oli asetettu Mikkelin Vesiliikelaitokselle, jonka peruspääoman tuottotavoite oli 1,8 %. Myös Oulun Nallikari liikelaitoksen tuloutustavoite oli vain 2,5 %.

5.2.3 Liikelaitosten tuloutustavoitteiden toimialakohtainen vertailu

Liikelaitosten tuloutustavoitteissa oli myös toimialakohtaista hajontaa, jota taulukko 2 havainnollistaa. Liikelaitosten toimialajaottelun perustana on käytetty vuodesta 2009 alkaen sovellettavaa tilastokeskuksen *toimialaluokitus 2008* (Tilastokeskus).

Liikelaitosten toimiala	Tuloutustavoite (%)
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	10 - 67,57
Veden otto, puhdistus ja jakelu sekä viemäri- ja jätevesihuolto	1,8 - 14,93
Liikennettä palveleva toiminta (satamat)	4 - 14,70
Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys	4 - 13,63
Kiinteistön- ja maisemanhoito, yksityiset turvallisuuspalvelut, vuokraus- ja leasingtoiminta, moottoriajoneuvojen huolto ja korjaus (sekä logistiikka)	3 - 55,15
Majoitus	2,5
Terveyspalvelut	0 - 92,17
Tietojenkäsittely ja laitteistojen käyttö- ja hallintapalvelut	0 - 19
Paikallisliikenne	0 - 9
Kiinteistöalan toiminta	0 - 8,29
Henkilöstö- ja laitospalvelut	0 - 8
Hallinto- ja toimistopalvelu	0 - 8
Terveystieteiden ja sosiaaliturvan hallinto, Eläinlääkintäpalvelut	0 - 8
Maa- ja vesirakentaminen	0 - 6
Työvoima- ja elinkeinoasiain hallinto	0
Palo- ja pelastustoimi	0

Taulukko 2: Liikelaitosten tuloutustavoitteet toimialoittain

Tutkielman tarkastelun kohteena olleista liikelaitoksista prosentuaalisesti korkeimmat tuloutustavoitteet oli asetettu *sähkö- , kaasu- ja lämpöhuolto* -toimialan liikelaitoksille. Tätä toimialaa edustavat kaupunkien energialiikelaitokset, joita vuonna 2010 oli Helsingissä, Oulussa, Kuopiossa ja Salossa. Myös kaukolämpö tuottava Turun Jätteenpolttoliikelaitos voidaan luokitella ko. toimialan liikelaitokseksi. Energialiikelaitokset tulouttivat kaupungeille peruspääomasta maksettavana korkona ja Helsingissä ja Oulussa lisäksi pääomalinasta maksettavana korkona. Taulukko 3 havainnollistaa energialiikelaitosten tuloutustavoitteita. Prosentuaalisesti korkeimmat tuloutustavoitteet olivat Kuopion Energia liikelaitoksella ja Turun Jätteenpolttoliikelaitoksella, kun taas euromääräisesti korkeimmat tuloutustavoitteet olivat Helsingin Energia ja Oulun Energia -liikelaitoksilla.

Liikelaitoksen nimi	Tuloutustavoite (%)	Tuloutustavoite (€)
Kuopion Energia liikelaitos	67,57	7 400 000
Turun Jätteenpolttoliikelaitos	34,93	815 000
Oulun Energia liikelaitos	23	20 975 000
Liikelaitos Salon Kaukolämpö	12	630 965
Helsingin Energia liikelaitos	10	67 280 000

Taulukko 3: Energialiikelaitosten tuloutustavoitteet

Prosentuaalisesti toiseksi korkeimmat tuloutustavoitteet olivat *veden otto, puhdistus ja jakelu sekä viemäri- ja jätevesihuolto* -toimialan liikelaitoksilla. Vesiliikelaitoksille vuodelle 2010 asetettuja tuloutustavoitteita havainnollistaa taulukko 4. Prosentuaalisesti korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet olivat Kuopiossa, Tampereella, Oulussa ja Rovaniemellä. Euromääräisesti korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet olivat Tampereella, Turussa ja Oulussa. Alhaisimmat tuloutustavoitteet vesiliikelaitoksilleen asettivat Mikkeli, Seinäjoki ja Salo. Tutkielman aineiston perusteella voidaan havaita, että vesiliikelaitosten maksamat tuloutukset ovat merkittäviä etenkin suurissa kaupungeissa.

Liikelaitoksen nimi	Peruspääoman korko		korkokulut kaupungille	
	%	€	%	€
Kuopion Vesi liikelaitos	14,55	3 200 000	5,25	315 000
Tampereen Vesi liikelaitos	14,93	10 500 000	-	
Oulun Vesi liikelaitos	12	4 310 000	12	170 000
Napapiirin vesi -liikelaitos	10	2 265 000	6	360 000
Joensuun vesi -liikelaitos	6	818 000	3,9	355 000
Turun Vesiliikelaitos	5,71	6 242 000	-	-
Vaasan Vesi -liikelaitos	4,76	1 200 000	-	-
Kouvolan Vesi liikelaitos	4,4	979 000	4	-
Porin Vesi -liikelaitos	4	1 753 069	-	-
Seinäjoen Vesi -liikelaitos	3	520 000	-	190 000
Liikelaitos Salon Vesi	2	781 403	-	-
Mikkelin Vesiliikelaitos	1,8	500 000	-	-

Taulukko 4: Vesiliikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010.

Myös liikennettä palveleva toiminta -toimialan liikelaitoksille eli satamille oli vuonna 2010 asetettu prosentuaalisesti merkittäviä tuloutustavoitteita, joita on eritelty taulukossa 5. Korkein tuloutustavoite oli asetettu Turun Satamaliikelaitokselle, jonka toiminnan yhtiöittämistä valmistellaan vuoden 2010 aikana. Myös Helsingin Satama -liikelaitos tulouttaa Helsingin kaupungille merkittävästi peruspääoman korkona.

Liikelaitoksen nimi	Peruspääoman korko		korkokulut kaupungille	
	%	€	%	€
Turun Satamaliikelaitos	14,78	8 851 000	-	-
Oulun Satama liikelaitos	12	807 302	12	280 000
Helsingin Satama -liikelaitos	10,5	6 317 000	9	169 000
Vaasan Satama -liikelaitos	7,06	350 000	-	-
Porin Satama -liikelaitos	4	1 660 000	3	160 312

Taulukko 5: Satamien tuloutustavoitteet vuodelle 2010.

Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys -toimialaa edustivat Oulun Jätehuolto liikelaitos, jolle asetettiin 13,63 % eli 275 000 euron tuloutustavoite ja Porin Jätehuolto, joka tuloutti kaupungille 4 % koron peruspääomalle eli yhteensä 40 000 euroa.

Tutkielmassa tarkastelluilla kaupungeilla oli myös liikelaitoksia, jotka toimivat usealla eri toimialalla. Tällaisia liikelaitoksia olivat mm. Oulun Serviisi liikelaitos, Oulun Tekninen liikelaitos, Kouvolan kaupungin Teknisen tuotannon liikelaitos, Turun Kiinteistöpalveluliikelaitos sekä Porin Palveluliikelaitos. Usean toimialan liikelaitokset ovat tyypillisesti kaupunkien sisäisiä liikelaitoksia, jotka tuottavat mm. kiinteistönhuolto-, siivous-, aula-, infra-, logistiikka- ja ateriapalveluja. *Kiinteistön- ja maisemanhoito, yksityiset turvallisuuspalvelut, vuokraus- ja leasingtoiminta sekä moottoriajoneuvojen huolto ja korjaus* -toimialojen sekä logistiikkapalveluja tuottavien liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010 vaihtelivat 0 % ja 55,15 % välillä. Taulukossa 6 on eritelty ko. toimialojen liikelaitoksille asetettuja tuloutustavoitteita kaupungeittain. Suuremmat kaupungit asettivat ko. toimialojen sisäisille liikelaitoksille 3 - 6 % tuloutustavoitteet, kun taas pienemmissä kaupungeissa tuloutustavoitetta ei välttämättä asetettu lainkaan. Yhtiötettävän Turun Kiinteistöpalveluliikelaitoksen 55,15 % peruspääoman tuotto-tavoite oli poikkeuksellisen suuri.

Kaupunki	Tuloutustavoitteet (%)
Turku	6 - 55,15
Tampere	6
Espoo	3 - 6
Oulu	6
Jyväskylä	0
Kouvola	0
Pori	0,7

Taulukko 6: Kiinteistön- ja maisemanhoito, yksityiset turvallisuuspalvelut, vuokraus- ja leasingtoiminta sekä moottoriajoneuvojen huolto ja korjaus toimialojen sekä logistiikkapalveluja tuottavien liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010 kaupungeittain.

Oulun Nallikari liikelaitos oli tutkielmassa tarkasteltujen kaupunkien liikelaitoksista ainoa, jonka toimialana oli *majoitus*. Tälle markkinoilla toimivalle Oulun kaupungin ulkoiselle liikelaitokselle asetettiin 2,5 % peruspääoman tuottotavoite ja liikelaitos tuloutti kaupungille 8000 euroa vuonna 2010.

Lähes kaikilla tutkielmassa tarkastelluilla kaupungeilla oli *terveyspalvelut* -toimialan liikelaitos, joka toimi joko täysin kaupungin sisäisenä liikelaitoksena tai osittain

kaupungin ulkopuolisille tahoille palveluja tuottavana liikelaitoksena. Toimialan liikelaitokset tuottivat yleensä työterveyshuollon palveluja. Lisäksi Vantaalla ja Hämeenlinnassa tuotettiin muitakin terveydenhuollon palveluja liikelaitosmuodossa. Taulukossa 7 on eritelty toimialan liikelaitosten tuloutustavoitteita. Terveydenhuollon liikelaitoksille asetettu peruspääoman tuottotavoite oli keskimäärin 4 - 6 %. Kallaveden Työterveys -liikelaitoksen maksama 92,17 % korvaus peruspääomasta oli keskimääräistä korkeampi ja poikkesi myös liikelaitokselle vuonna 2009 asetetusta 5,22 % korvauksesta peruspääomalle. Rovaniemi, Kotka, Mikkeli ja Jyväskylä eivät asettaneet työterveysliikelaitoksilleen lainkaan tuloutustavoitteita.

Liikelaitoksen nimi	Peruspääoman korko		korkokulut kaupungille	
	%	€	%	€
Kallaveden Työterveys -liikelaitos (Kuopio)	92,17	212 000	-	-
Vantaan työterveysliikelaitos	7,06	2 625	1,75	10 500
Tullinkulman Työterveys Liikelaitos (TRE)	6	48 000	-	-
Joensuun Työterveys -liikelaitos	6	24 000	-	-
Oulun Työterveys liikelaitos	5,95	30 000	-	-
Vaasan Aluetyöterveys -liikelaitos	4,25	15 100	-	-
Suun terveydenhuollon liikelaitos (Vantaa)	4,08	39 789	7	92 842
Satakunnan Työterveyslaitos (Pori)	4	16 400	-	-
Hämeenlinnan Terveyspalvelut -liikelaitos	1,25	40 000	-	-
Vaasan Aluetyöterveys -liikelaitos	-	-	-	15 100
Seinäjoen Työterveys -liikelaitos	-	1 000	-	-

Taulukko 7: Terveyspalvelu -liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010.

Tietojenkäsittely ja laitteistojen käyttö- ja hallintapalvelut -toimialaa edustivat kaupunkien tietotekniikka -liikelaitokset. Kouvolan kaupungin sisäisenä liikelaitoksena toimivalle Pohjois-Kymen Tieto liikelaitokselle ei asetettu lainkaan tuloutustavoitetta talousarviossa 2010, kun taas Oulun Tietotekniikka liikelaitokselle, joka on myös sisäinen liikelaitos, asetettiin 10,21 % tuottotavoite peruspääomalle. Tampereen kaupungin ulkoisena liikelaitoksena toimivalle Tampereen Tietotekniikkakeskus Liikelaitokselle, jonka toiminta päättyi vuoden 2010 lopussa, asetetaan talousarviossa 23,38 % peruspääoman tuottotavoite, jolloin liikelaitos tulouttaa kaupungille yhteensä 1 400 000 euroa.

Paikallisliikenne -toimialan liikelaitoksia on vuonna 2010 Tampereella ja Helsingissä. Sisäisenä liikelaitoksena toimiva Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos ei tulouta kaupungille korvausta peruspääomasta, kun taas ulkoisen liikelaitoksena toimivalle HKL-liikelaitokselle asetetaan 9 % peruspääoman tuottotavoite, jolloin liikelaitos tulouttaa kaupungille yhteensä 8 442 000 euroa.

Enemmistöllä tutkielmassa tarkastelluista kaupungeista oli vuonna 2010 *Kiinteistöalan toiminta* -toimialaa edustava liikelaitos. Tyypillinen toimialan liikelaitos on kaupungin tilaliikelaitos, joka tuottaa palveluja ensisijaisesti kaupunkikonsernin sisäisille asiakkaille ja vain vähäisessä määrin ulkoisille asiakkaille. Taulukossa 8 on eritelty toimialan liikelaitosten tuloutustavoitteita vuodelle 2010. Tilaliikelaitosten peruspääomasta maksama korko oli keskimäärin 4 - 6 %. Liikelaitos Oulun Tilakeskuksen kaupungille maksama tuloutus oli pääomalainan korkoa. Euromääräisesti merkittävimmät tuloutustavoitteet tilaliikelaitoksille oli asetettu Espoossa, Tampereella, Jyväskylässä ja Turussa, kun taas Kouvolan kaupunki ei asettanut Tilaliikelaitokselle lainkaan tuloutustavoitetta.

Liikelaitoksen nimi	Peruspääoman korko		korkokulut kaupungille	
	%	€	%	€
Turun Talotoimiliikelaitos	15,07	109 000	-	-
Turun Tilaliikelaitos	8,29	13 861 000	-	-
Tampereen Tilakeskus Liikelaitos	6,73	24 162 000	-	-
Liikelaitos Oulun Tilakeskus	-	-	6	6 516 000
Joensuun Tilakeskus -liikelaitos	6	5 581 000	2,98	329 000
Tilakeskus -liikelaitos (Espoo)	5	28 157 000	-	200 000
Tilapalvelu Liikelaitos (Jyväskylä)	4,43	15 679 000		
Tilaliikelaitos (Rovaniemi)	4	2 180 000	4	931 000
Vaasan Talotoimi -liikelaitos	2,66	3 359 000	-	-
Linnan Tilapalvelut -liikelaitos (HL)	1,25	10 000	-	-
Tilaliikelaitos (Kouvola)	0	-	-	-

Taulukko 8: Tilaliikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010.

Henkilöstö ja laitosruokat -toimialaa edustavat ateriapalveluja tuottavat kaupunkien sisäiset liikelaitokset. Taulukossa 9 on eritelty aterialiikelaitosten tuloutustavoitteita vuodelle 2010. Prosentuaalisesti korkein peruspääoman tuottotavoite oli asetettu Kuopion Ateria Liikelaitokselle. Muiden aterialiikelaitosten tuloutustavoitteet vaihtelivat 8 %:sta 0,7%:iin. Jyväskylän kaupungin Kylän Kattaus Liikelaitokselle ja Kouvolan kaupungin, myös ateriapalveluita tuottavalle, Teknisen tuotannon liikelaitokselle ei asetettu lainkaan tuloutustavoitteita.

Liikelaitoksen nimi	Peruspääoman korko		korkokulut kaupungille	
	%	€	%	€
Kuopion Ateria Liikelaitos	41,53	227 000	-	-
Palmia -liikelaitos (Helsinki)	8	168 000	-	-
Tampereen Ateria Liikelaitos	6	222 000	-	-
Oulun Serviisi	6	20 000	-	-
Espoo Catering -liikelaitos	3	11 000	-	10 000
Linna Ateria -liikelaitos (Hämeenlinna)	1,25	8 750	-	-
Porin Palveluliikelaitos	0,7	45 043	-	-
Kylän Kattaus Liikelaitos (Jyväskylä)	0	-	-	-
Teknisen tuotannon liikelaitos (Kouvola)	0	-	-	-

Taulukko 9: Ateria -liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010.

Hallinto- ja toimistopalvelut -toimialan liikelaitokset toimivat kaupunkikonsernien sisäisinä palveluntuottajina. Helsingin kaupungin taloushallintopalvelut -liikelaitokselle asetetaan talousarviossa 2010 tavoitteeksi tulouttaa korvausta peruspääomalle yhteensä 56 000 euroa 8 % korolla. Oulun Konttori liikelaitoksen tuloutustavoite on 33 000 euron korvaus peruspääomalle 6 % korkotasolla. Jyväskylän kaupungin Talouskeskus -liikelaitokselle ei aseteta lainkaan tuloutustavoitetta.

Maa- ja vesirakentaminen -toimialan liikelaitoksia oli vuonna 2010 Turussa, Oulussa ja Tampereella. Toimialan liikelaitosten tuloutustavoitteita esitellään taulukossa 10. Toimialan liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat vähintään 6 %. Turun Kiinteistöliikelaitoksen korkea tuloutustavoitteen taustalla voi vaikuttaa se, että liikelaitoksen tehtävät koostuvat julkisen infrastruktuurin ylläpidon lisäksi liiketaloudellisesta tonttutuotannosta.

Liikelaitoksen nimi	Peruspääoman korko	
	%	€
Turun Kiinteistöliikelaitos	11,09	12 724 000
Turun Viherliikelaitos	9,66	69 000
Tampereen Infratuotanti Liikelaitos	7,89	890 000
Oulun Tekninen liikelaitos	6	279 000
Turun Kunnallistekniikka	6	136 000

Taulukko 10: Infra -liikelaitosten tuloutustavoitteet vuodelle 2010.

Tutkielmassa tarkastellut kaupungit eivät asettaneet tuloutustavoitteita liikelaitoksille, joiden toimialoja olivat *terveydenhuollon ja sosiaaliturvan hallinto, eläinlääkintäpalvelut, työvoima- ja elinkeinoasiain hallinto sekä palo- ja pelastustoimi.*

6 YHTEENVETO

Pro gradu- tutkielmassani tarkastellaan kuntien liikelaitoksia. Tutkielmani teoreettisen viitekehyksen muodostavat new public management ja päämies-agenttiteoria. Tutkielmassa tarkastellaan kuntien toimintojen liikelaitostamista new public management -teorian eli uuden julkisjohtamisen näkökulmasta. Uuden julkisjohtamisen tavoitteena on ollut julkisen sektorin toiminnan tehostaminen, ja tähän tavoitteeseen on pyritty siten, että julkisella sektorilla on ryhdytty soveltamaan yksityisen sektorin johtamis-malleja ja markkinasuuntautuneita toimintatapoja. Uuden julkisjohtamisen opit ovat olleet keskeisenä vaikuttimena, kun Suomen kuntasektoria on lähdetty uudistamaan ja toimintoja on markkinaehtoistettu. Kunnan toimintojen organisointi liikelaitosmuotoon on yksi markkinaehtoisten toimintamallien sovelluksista.

Liikelaitosten omistajaohjauksen teoreettisena viitekehyksenä sovelletaan päämies-agenttiteoriaa, jonka avulla kuvataan keskuskaupungin ja liikelaitoksen edustajien välistä roolijakoa. Tutkielman lähdekirjallisuuden mukaan päämies-agenttiteoriaa voidaan soveltaa yksityisen sektorin ohella myös julkiselle sektorille. Julkisella sektorilla on kuitenkin yksityistä sektoria haasteellisempaa määritellä se, ketkä ovat päämies ja agentti. Lisäksi julkisella sektorilla esiintyy kaksoisrooleja, eli sama henkilö voi toimia sekä päämiehen että agentin roolissa. Päämies-agenttiteoriaa voidaan lähdekirjallisuuden mukaan soveltaa myös silloin, kun tarkastellaan kuntien palvelutuotantoa. Tässä tutkielmassa päämiehiä ovat suurten kaupunkien poliittiset päätöksentekijät ja agenteja ovat kaupunkien liikelaitokset ja niiden toimiva johto. Päämiehen roolissa olevat kunnalliset päätöksentekijät valtuuttavat agentin roolissa toimivat liikelaitosten johtohenkilöt hoitamaan liikelaitosten käytännön toimintaa. Päämiehen ja agentin välisessä keskinäisessä sopimussuhteessa toiminnantavoitteita ohjataan sääntöjen ja määräysten avulla. Kuntien liikelaitosten toimintaa ohjataan talousarviotavoitteiden kautta ja kunnan talousarvio voidaan nähdä päämies-agenttiteorian mukaisena ohjauksena, jonka avulla kunnalliset päätöksentekijät delegoivat toimivaltaa liikelaitosten edustajille.

Lisäksi tutkielmassani havainnollistetaan liikelaitosta kunnan toimintayksikkönä lähdekirjallisuuden kautta. Kunnan liikelaitosta käsittelevässä teoreettisessa osuudessa tarkastellaan liikelaitosten toimintaa ja tehtäviä, liikelaitoksia säätelevää lainsäädäntöä sekä liikelaitosten ohjausjärjestelmiä ja rahoitusta. Lisäksi osuudessa käydään lyhyesti läpi kunnallisten liikelaitosten toimintaa markkinoilla.

Tutkimuksellisenä tavoitteena oli tarkastella Suomen suurimpien kaupunkien liikelaitoksilleen vuodelle 2010 asettamia talousarviotavoitteita. Tarkastelun kohteeksi valikoituivat Suomen 20 suurimmasta kaupungista ne 18 kaupunkia, jotka olivat organisoineet toimintaansa liikelaitosmuotoon. Liikelaitosten talousarviotavoitteiden tarkastelussa keskityttiin erityisesti liikelaitoksille asetettuihin tuloutustavoitteisiin, joista merkittävin on kaupungin liikelaitokseensa sijoittamasta peruspääomasta vaatima korvaus. Tutkielman ensisijaisena tavoitteena oli selvittää, minkä suuruisia peruspääoman tuottotavoitteita liikelaitoksille oli asetettu vuoden 2010 talousarvioissa. Lisäksi pyrittiin selvittämään se, korostuuko omistajan tuoton tavoittelu kuntien omistajapolitiikassa liikelaitosten osalta, eli korostuivatko liikelaitosten talousarviotavoitteissa kaupunkien asettamat tuloutustavoitteet vai jotkin muut tavoitteet. Lopuksi tarkasteltiin sitä, onko liikelaitosten tuloutustavoitteissa kaupunki tai toimialakohtaisia eroja.

Tutkielmassa tarkasteltujen kaupunkien liikelaitoksilleen asettamissa peruspääoman tuottotavoitteissa oli runsaasti hajontaa. Osalle liikelaitoksista ei asetettu lainkaan peruspääoman tuottotavoitetta ja toista ääripäätä edusti Kallaveden Työterveys -liikelaitoksen 92,17 % peruspääoman tuottotavoite. Kaupunkien sisäisille liikelaitoksille asetettu peruspääoman tuottotavoite oli yleisimmin 0 - 6 %. Sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat yleensä prosentuaalisesti ja euromääräisesti alemmalla tasolla kuin ulkoisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet. Poikkeuksen tästä muodostivat Turun ja Kuopion kaupunkien sisäiset liikelaitokset, joissa peruspääoman tuottotavoitteet olivat prosentuaalisesti korkeita. Myös Helsingin kaupungin sisäisten liikelaitosten 8 % peruspääoman tuottotavoitteet olivat vain hieman alhaisemmat, kuin ulkoisille liikelaitoksille asetetut 9 - 10,5 % peruspääoman tuottotavoitteet.

Sisäisistä liikelaitoksista euromääräisesti korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet oli asetettu kaupunkien tilaliikelaitoksille, joiden peruspääomat olivat suuria. Tilaliikelaitosten peruspääomasta maksama korko oli Espoossa 28 milj. euroa ja Tampereella 24 milj. euroa. Kouvolaa ja Hämeenlinnaa lukuun ottamatta kaikkien kohdekaupunkien tilaliikelaitoksille asetettiin usean miljoonien euron peruspääoman tuottotavoite. Muiden toimialojen sisäisten liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat korkeintaan noin 200 000 euroa ja useimmat sisäiset liikelaitokset maksoivat peruspääoman korkoa vain tuhansia tai kymmeniä tuhansia euroja.

Ulkoisille liikelaitoksille asetetut peruspääoman tuottotavoitteet vaihtelivat 1,8 % ja 92,17 % välillä. Keskimäärin ulkoisille liikelaitoksille asetettiin talousarviossa 4 - 10 % peruspääoman tuottotavoite. Osalle työterveysliikelaitoksista, jotka tuottavat palveluja myös ulkoisille asiakkaille, ei asetettu lainkaan peruspääoman tuottotavoitteita. Ulkoisista liikelaitoksista prosentuaalisesti korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet olivat Kuopiossa ja myös osittain Turussa. Myös liikelaitoksen toiminnan lopettaminen tai yhtiöittäminen vaikuttaisi tutkielman aineiston perusteella mahdollisesti olevan yhteydessä liikelaitokselle asetettuihin korkeisiin peruspääoman tuottotavoitteisiin. Myös Oulun ja Tampereen kaupungit asettivat ulkoisille liikelaitoksilleen jopa yli 20 % peruspääoman tuottotavoitteita.

Suurimpien kaupunkien liikelaitosten talousarviotavoitteet pohjautuivat ainakin osittain kaupunkistrategioihin. Lisäksi liikelaitoksille oli asetettu myös muita toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Osassa tutkimuskaupungeissa liikelaitosten talousarviotavoitteet oli asetettu tasapainotetun mittariston (BSC) viitekehyksen mukaisesti määriteltyjen strategisten päämäärien ja kriittisten menestystekijöiden pohjalta. Pääsääntöisesti liikelaitoksille asetetuissa talousarviotavoitteissa korostuivat toiminnalliset tavoitteet. Selkeimmin omistajan tuoton tavoittelun näkökulma vaikuttaisi korostuvan Oulun kaupungin liikelaitosten talousarviotavoitteissa. Myös Kuopion kaupunki asetti liikelaitoksilleen merkittävän suuruisia peruspääoman tuottotavoitteita. Omistajan tuoton tavoittelu vaikuttaisi korostuvan myös Helsingin Energia liikelaitokselle asetetussa yli 67 milj. euron tuloutustavoitteessa. Myös Tampereen Vesi liikelaitokselle asetettu 10,5 milj. euron tuloutustavoitetta voitaneen pitää merkittävänä. Toisaalta taas tutkielmassa

tarkastelluista kaupungeista asukasluvultaan pienimmät eivät asettaneet liikelaitoksilleen lainkaan tuloutustavoitteita tai tuloutustavoitteet olivat euromääräisesti alhaisia.

Toimialoittain tarkasteltuna korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet asetettiin kunnallisille energialiikelaitoksille, jotka tulouttivat peruskaupungin kassaan Helsingissä yli 67 milj. euroa ja Oulussa yli 20 milj. euroa. Myös Kuopion Energia liikelaitoksen tuloutus oli yli 7 milj. euroa. Seuraavaksi korkeimmat peruspääoman tuottotavoitteet oli asetettu kunnallisille vesiliikelaitoksille. Vesiliikelaitosten peruskaupungille maksamat tuloutukset olivat Tampereella 10,5 milj. euroa, Turussa 6,2 milj. euroa, Oulussa 4,3 milj. euroa, Kuopiossa 3,2 milj. euroa, Rovaniemellä 2,3 milj. euroa sekä Porissa ja Vaasassa yli 1 milj. euroa. Muiden kaupunkien vesiliikelaitosten tuloutuksen jäivät alle 1 milj. euron

Kaupunkien ulkoisista liikelaitoksista merkittäviä peruspääoman tuottotavoitteita asetettiin myös satamatoimintaa harjoittaville liikelaitoksille. Euromääräisesti korkeimmat tuloutustavoitteet olivat Turun Satamaliikelaitoksen 8,9 milj. euroa ja Helsingin Satamaliikelaitoksen 6,3 milj. euroa. Myös sisäisinä liikelaitoksina toimivien kaupunkien tilaliikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet olivat miljoonia euroja. Vaikka tilaliikelaitosten tuloutustavoitteet eivät olleet prosentuaalisesti korkeimpia, olivat tuloutukset euromääräisesti merkittäviä. Myös liiketaloudellista tonttituotantoa harjoittava Turun Kiinteistöliikelaitos tuloutti peruspääoman korkoa 12,7 milj. euroa. Muiden toimialojen liikelaitosten peruspääoman tuottotavoitteet jäivät alle 1 milj. euroa ja esimerkiksi palo- ja pelastustoimen liikelaitoksille ei asetettu lainkaan peruspääoman tuottotavoitetta.

Liikelaitosten peruskaupungeilla maksamat tuloutukset vaikuttaisivat tutkielman aineiston perusteella olevan merkittävimpiä kunnallisten energia-, vesi-, satama-, ja tilaliikelaitosten osalta. Kunnallisille energia- ja vesiliikelaitoksille asetetaan euromääräisesti korkeita tuloutustavoitteita todennäköisesti siksi, että liikelaitoksiin on sitoutunut merkittävästi pääomia ja ne toimivat monopoliasemassa toiminta-alueellaan. Vaikka viranomaiset valvovat monopoliasemassa olevien liikelaitosten hinnoittelun kohtuullisuutta, ovat energia- ja vesiliikelaitosten kunnalle maksamat tuloutukset olleet

perinteisesti merkittäviä. Osaltaan tähän voi vaikuttaa se, että liikelaitoksen hinnoittelun kohtuullisuutta arvioitaessa, hintatasoa verrataan saman toimialan laitosten hintatasoon. Jos toimialan hintataso on perinteisesti ollut tietyllä tasolla ja sitä on vuosittain nostettu, voi korkeakin hintataso vaikuttaa kohtuulliselta, jos kaikilla toimialan laitoksilla on lähes yhtä korkeat hinnat. Myös satamaliikelaitosten voidaan nähdä toimivat monopoliasemassa omalla alueellaan, vaikka satamat kilpailevatkin keskenään.

Ulkoisille liikelaitoksille asetetaan sisäisiä liikelaitoksia korkeampia peruspääoman tuottotavoitteita, koska ulkoisten liikelaitosten kaupungille maksamat tuloutukset ovat todellista tuloa kaupungille, sillä liiketoiminnan tuotot ovat peräisin kaupunkikonsernin ulkopuolisilta asiakkailta. Sisäisten liikelaitosten kaupungille maksamat tuloutukset eivät ole todellista tuloa, kun asiaa tarkastellaan kaupunkikonsernin tasolla, sillä sisäisten liikelaitosten toiminnan tuotot ovat peräisin kaupunkikonsernin muilta toimintayksiköiltä. Käytännössä kaupunki itse kustantaa sisäisten liikelaitosten peruspääomasta maksaman korvauksen muiden toimintayksikköjen korkeampina toimintamäärärahoina. Kaupunkien tilaliikelaitoksilleen asettamia euromääräisesti korkeita peruspääoman tuottotavoitteita voidaankin tästä näkökulmasta tarkasteltuna kyseenalaistaa. Kaupunkien sisäisille liikelaitoksilleen asettamalla peruspääoman tuottotavoitteilla tavoitellaankin todennäköisesti pääomien tehokkaampaa käyttöä, kun taas ulkoisten liikelaitosten maksamat tuloutukset voidaan nähdä todellisena tulona kaupungille.

Tarkastelluista kaupungeista merkittävimmät tuloutustavoitteet liikelaitoksilleen asettivat Oulu, Kuopio, Helsinki ja Tampere, kun taas asukasluvultaan pienemmät kaupungit asettivat liikelaitoksilleen hyvinkin alhaisia tuloutustavoitteita. Kaupunkikohtaiset vaihtelut tuloutustavoitteissa johtunevat todennäköisesti eroista poliittisissa linjauksissa ja johtamiskäytännöissä. Etenkin suurissa kaupungeissa, joissa on myös useita liikelaitoksia, on enemmän tarvetta ja resursseja panostaa liikelaitosten omistajaohjaukseen, sillä liikelaitoksiin on sitoutunut merkittävästi pääomia. Suurten kaupunkien liikelaitosten maksamilla tuloutuksilla on myös taloudellista merkitystä kaupunkitasolla tarkasteltuna, kun taas pienemmissä kaupungeissa liikelaitosten maksamilla tuloutuksilla on vähäisempi taloudellinen merkitys. Tutkielman aihepiiristä voisi tehdä lisätutkimusta kartoittamalla syvällisemmin kaupunkien omistajapolitiikkaa.

LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Alasuutari, Pertti 1995 *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Jyväskylä: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti 1999 *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti, (toim.) 2003. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 3. uudistettu painos. Tampere: Tampere University Press.
- Douma, S. W & Schreuder, Hein 2008. *Economic Approaches to Organizations*. Fourth edition. Harlow: Prentice Hall.
- Heikkinen, Marja & Tapio, Markku & Haikko, Markku & Paloposki, Jaakko 1996. *Hallitusti kohti markkinoita. Julkisen liiketoiminnan ohjaus*. Helsinki: Edita.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkka & Sajavaara, Paula 2003. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Kallio, Olavi & Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari 2006. *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampere: Tampere University Press.
- Kettunen, Pekka 1999. Vaihtoehtoisen palveluntuotannon arviointia. Teoksessa Valanta, José (toim.) *Yhteisvoimin tulevaisuuteen -Kuntien muuttuvat toimintatavat*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 67 – 79.
- Kiviniemi, Markku & Oittinen, Raili & Varhe, Seppo & Niskanen, Jouni & Salminen, Ari 1994. *Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Kuopila, Antti et al. 2007. *Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa – Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kähkönen, Liisa 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Acta Universitatis Tamperensis 1277. Tampere:

Tampere University Press.

- Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Lehtonen, Annina & Valkama, Pekka & Pohjola, Mikko & Saari, Jouko & Koponen, Aki 2012. *Näennäismarkkinainnovaatioiden omaksumisprosessit hallintokunnissa*. Teoksessa Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuuseriaaiteista, julkisesta yrittäjyydestä sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia No 11, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Maanonen, Mari 2007. *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot*. Acta Universitas Tamperensis 1232. Tampere: Tampere University Press.
- Myllyntaus, Oiva 2002. *Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Myllyntaus, Oiva 2003. *Palveluiden järjestämistapa ja talouden ohjaus*. Teoksessa Lundström, Ilona (toim.) *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- OECD 2005. *Modernising Government. The Way Forward*. Pariisi: OECD.
- Paloposki, Jaakko 2004. *Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valkama, Pekka 2004. *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Universitas Tamperensis 1039. Tampere: Tampere University Press.
- Vinnari, Eija M. 2008. *Public Service or Public Investment? An Assessment of the Consequences of New Public Management in the Water Sector*. Publication 726. Tampere: Tampere University of Technology.
- Artikkelit:*
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. *Agency Theory. An Assessment and Review*. Academy of Management Review, Vol. 14 (1) , 57 – 74.

- Engblom, Ari & Forsberg Leif-Erik 2008. Muuttuuko kuntien ja kunnan liikelaitosten verokohtelu? 4/2008, kuntatalous, 35.
- Ferris, James M. & Graddy, Elizabeth A. 1998. *A Contractual Framework for New Public Management Theory*. International Public Management Journal, Vol. 1, No. 2, 225 - 240.
- Gruening, Gernod 2001. *Origin and theoretical basis of New Public Management*. International Public Management Journal, 4 (2001), 1-25.
- Hood, Christopher 1991. *A Public Management For All Seasons?* Public Administration Vol. 69 (Spring), 3-19.
- Johanson, Jan-Erik 2006. *Business in Metropolis: Local Governance of for-Profit Organisations in Finland*. Public Organization Review, 6 (2006), 57 – 77.
- Mayston, David 1993. *Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector*. Accounting, Auditing & Accountability Journal Vol. 6 (3), 68-96.
- Näsi, Salme & Leppänen, Pasi & Meklin, Pentti 2008. *Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnan sisäisillä markkinoilla*. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 2:2008, 171-179.
- Selden, Sally Coleman & Brewer, Gene J. & 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, 124 - 148.
- Vinnari, Eija M & Näsi, Salme 2008. Creative Accrual Accounting in the Public Sector: "Milking" Water Utilities to Balance Municipal Budgets and Accounts. Financial Accountability & Management. 24:2 (May), 97 – 116.

Lainsäädäntö:

- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 263/2006 vp.
Kirjanpitolaki 1336/1997
Kuntalaki 17.3.365/1995
Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007

Www-aineistot:

- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 4:2005. Pdf-tiedosto verkossa.
<http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/files/4957/2005_04_verkkajulkaisu_tapaustutkimus.pdf>

3.10.2013.

Espoon kaupunki. Vuoden 2010 talousarvio sekä taloussuunnitelma.

Kaupunginvaltuusto 4.12.2009. <<http://www.espoo.fi/download/noname/%7A297EDE25-F779-48E1-B401-110E5C119006%7D/33117>> 16.3.2010.

Helin, Heikki 2008. Suurten kaupunkien talous 2000-2006: Verorahoitus ei riitä.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2008:2. Pdf-tiedosto verkossa. <http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/08_01_15_Tutkkats_2_Helin.pdf> 19.3.2010.

Helsingin kaupunki 2009. Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka.

<[http://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kh2009/Esityslista42/liitteet/Helsingin_kaupunkikonsernin_omistajapolitiikka_\(esitys\).pdf?Action=sd&id=%7BEDF79BE4-3A8C-4E37-B579-ED32026686A6%7D](http://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kh2009/Esityslista42/liitteet/Helsingin_kaupunkikonsernin_omistajapolitiikka_(esitys).pdf?Action=sd&id=%7BEDF79BE4-3A8C-4E37-B579-ED32026686A6%7D)> 16.3.2010.

Helsingin kaupunki talousarvio vuodeksi 2010 ja taloussuunnitelma vuosiksi 2010-2012. Kaupunginvaltuuston vahvistama 11.11.2009.

<<http://www.hel.fi/hel2/taske/julkaisut/talousarvio2010/talousarvio/koko-talousarvio/liitteet/ta-2010-kokonaan.pdf>> 16.3.2010.

Hämeenlinnan kaupunki. Tilaussubjetti 2010. Taloussuunnitelma 2011-2012.

Kaupunginvaltuusto 19.11.2009.
<http://www.hameenlinna.fi/pages/43039/Hml_talousarvio_2010.pdf> 20.3.2010.

Hämeenlinnan kaupunki. Tilinpäätös 2010. Osa 3.

<http://www.hameenlinna.fi/pages/43041/2010_tilinpäätöskirja_3.pdf> 3.7.2013.

Joensuun kaupunki. Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2010-2012.

Kaupunginvaltuusto 16.11.2009 § 223.
<<http://www.joensuu.fi/documents/11127/241491/Talousarvio+2010/07ded37f-1757-47fc-9510-44c5c4dc2e40>> 20.3.2010.

Joensuun kaupunki. Tilinpäätös 2010.

<<http://www.joensuu.fi/documents/11127/241491/Tilinpäätös+2010/70650516-4004-4a70-817f-aca7b807a92e>> 3.7.2013.

Jyväskylän kaupunki. Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2010-2012.

Kaupunginvaltuuston hyväksymä 30.11.2009.
<http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/35236_ta2010.pdf> 20.3.2010.

Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 2010. Kaupunginhallitus 28.3.2011.

<http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/44755_tilinpaaotos_2010_nettiin_korjattu.pdf> 8.5.2013.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007. Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/liikelaitos-taseyksikko-taloudenohjaus/kunta-kuntayhtyma-liikelaitos-kirjanpidollinen-kasittely/Documents/Yleisohje_kunnallisen_liikelaitoksen_kirjanpidollisesta_kasittelysta.pdf> 11.11.2008.

Kotka merikaupunki. Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2010-2014.

<<http://www.kotka.fi/showattachment.asp?ID=17423&DocID=427>> 20.3.2010.

Kouvola Kymijoen kaupunki. Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2011-2012.

<http://www.kouvola.fi/material/attachments/talousjastrategia/5m5ZxAIKF/Talousarvio_2010_KV_14122009.pdf> 20.3.2010.

Kouvolan kaupungin tilinpäätös 2010. Kaupunginvaltuusto 13.6.2011 § 61.

<http://www.kouvola.fi/material/attachments/talousjastrategia/6BHmYJIow/Tilinpaaotos_2010.KV_13.6.2011.pdf> 3.7.2013.

Kuopion kaupungin talousarvio 2010, toiminta- ja taloussuunnitelma 2010-2013.

Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 23.11.2009.

<http://www.kuopio.fi/c/document_library/get_file?uuid=0326fd07-0020-4595-a159-f6f3a35ca008&groupId=12167> 20.3.2010.

Kuopion kaupunki. Tilinpäätös 2010. <http://www.kuopio.fi/c/document_library/get_file?uuid=367bb071-746e-48c3-96b0-1d14b5b0dcc9&groupId=12167> 3.7.2013.

Mikkelin kaupungin talousarvio 2010 ja taloussuunnitelma 2010-2013.

Kaupunginvaltuusto 16.11.2009. <http://www.mikkeli.fi/en/liitteet/03_mikkeli-tieto/03_julkaisut/kaupunginjohtajan_talousarvioesitys_2010.pdf> 20.3.2010.

Mikkelin kaupungin toimintakertomus ja tilinpäätös 2010. Kaupunginhallitus 28.3.2011.

<http://www.mikkeli.fi/fi/liitteet/03_mikkeli-tieto/03_julkaisut/mikkelin_kaupungin_tilinpaaotos_2010_www.pdf> 3.7.2013.

Oulun kaupungin talousarvio 2010 ja taloussuunnitelma 2011-2012. Oulun

kaupunginvaltuusto 25.11.2009. <http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=9708d8b2-1e16-48d0-9ff7-68b78c65fbed&groupId=52058> 16.3.2010.

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2010.

<http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=22376fec-53f5-469a-a58c-

c9b0ebfc3a07&groupId=52058> 8.5.2013.

Porin kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2010. Porin kaupunginhallitus 28.03.2011. <<http://www.pori.fi/material/attachments/hallintokunnat/hallintopalvelut/julkaisut/5z5dWksZF/tp2010.pdf>> 3.7.2013.

Rovaniemen kaupunki talousrvio 2010 ja taloussuunnitelma 2011-2013. Kaupunginvaltuusto 16.11.2009. <<https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=253faf70-f660-4e03-96f4-e51fbd4ed10f>> 20.3.2010.

Salon kaupungin talousarvio vuodelle 2010. Taloussuunnitelma vuosille 2010-2013. Investointiohjelma vuosille 2010-2014. <<http://www.salo.fi/attachements/2010-11-21T10-22-1686.pdf>> 20.3.2010.

Salon kaupunki. Tilinpäätös 2010. Kaupunginhallitus 4.4.2011. <<http://www.salo.fi/attachements/2011-06-29T15-42-4686.pdf>> 3.7.2013.

Seinäjoen kaupunki. Talousarvioesitys 2010. <<http://www2.seinajoki.fi/hallinto/julkaisut.html/31605.pdf>> 20.3.2010.

Seinäjoen kaupunki. Taloussuunnitelma 2011-2013. <<http://www2.seinajoki.fi/hallinto/julkaisut.html/32775.pdf>> 20.3.2010.

Sisäasiainministeriö 2006. *Kuntakonserni ja liikelaitostyöryhmän mietintö.* Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö. <<http://www.intermin.fi/julkaisu/092006?docID=24978>> 11.11.2008.

Suomen Kuntaliitto 2007. *Kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskeva sääntely kuntalaissa 15.5.2007 alkaen.* Kuntaliiton yleiskirje 21.8.2007. Pdf-tiedosto [kunnat.net](http://www.kunnat.net)-sivustolla. <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;63;375;114584;125845;125846;125854&field=FileAttachment&version=2>> 11.11.2008.

Suomen Kuntaliitto 2008a. *Kunnallisten liikelaitosten asema markkinoilla – kriteereitä kuntien oman arvioinnin tueksi.* Pdf-tiedosto [kunnat.net](http://www.kunnat.net)-sivustolla. <<http://www.kunnat.net/binary.asp?Path=1;29;63;375;132839;139364;139506;139507&field=FileAttachment&version=6>> 11.11.2008.

Suomen Kuntaliitto 2008b. *Kuntaliitto antoi kriteerit liikelaitoksille.* Kuntaliiton 3.6.2008 antama tiedote. <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;132449;139049;139150> 7.4.2009.

Suomen Kuntaliitto 2009a. *Kunnalliset liikelaitokset eivät toimi avoimilla markkinoilla.* Kuntaliiton 15.4.2009 antama tiedote. <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?Path=1;29;60;498;145752;148599;148989> 20.4.2009.

Suomen Kuntaliitto 2009b. *Yli 40 000 asukkaan kaupunkien kunnalliset liikelaitokset toimialoittain.* Kyselyn tulokset. <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;60;498;145752;148599;148989;149011&field=File Attachment&version=2>> 20.4.2009.

Suomen Yrittäjät ry. 2008. *Selvitys kuntien ja kuntayhtymien liikelaitostoiminnasta 2008.* Pdf-tiedosto. <<http://www.yrittajat.fi/File/b2e8facf-5f33-4e01-8afd-a76958a980e0/Selvitys%20kuntien%20liikelaitostoiminnasta%202008.pdf>> 20.11.2008.

Suomen Kuntaliitto 2010. *Ennakkotiedote kuntien tilinpäätöksistä miinuksella – Suurten kaupunkien talous romahti.* Kuntaliiton 10.2.2010 antama tiedote. <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;158321;159020;159253> 20.3.2010.

Tampereen kaupunki. Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2010-2012. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 16.11.2009. <http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5m5RXZbki/Talousarvio_2010.pdf> 16.3.2010.

Tampereen kaupunki. Tilinpäätös vuodelta 2010. Kaupunginhallitus 28.3.2011. <http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5yTIVQ3ZM/TP2010-kirja_lopullinen_versio_PAINOON.pdf> 8.5.2013.

Tilastokeskus. *Toimialaluokitus 2008.* <<http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/toimiala/910-2008/index.html>> 3.7.2013.

Turun kaupungin vuoden 2010 talousarvio ja vuosien 2010-2012 taloussuunnitelma. Kaupunginvaltuuston vahvistama marraskuun 30. päivänä 2009. <<http://www.turku.fi/public/download.aspx?ID=99473&GUID={DFFF272D-2252-4087-B2B3-B14DC7DC5710}>> 16.3.2010.

Turun kaupungin tilinpäätös 2010. Kaupunginhallitus 28.3.2011 § 155. <<http://www.turku.fi/public/download.aspx?ID=129003&GUID={9ADBB747-F387-4795-BF1E-141D7D0E2B04}>> 8.5.2013.

Vaasan kaupunki. Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2011-2012. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 14.12.2009. <<http://www.vaasa.fi/Link.aspx?id=1151047>> 20.3.2010.

Vaasan Satama -liikelaitos. Tilinpäätös 2010. Vaasan Satama -liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä 24.2.2011 § 4. <<http://ktweb.vaasa.fi/ktweb/>> 3.7.2013.

Vaasan Talotoimi -liikelaitos. Tilinpäätös 2010. Vaasan Talotoimi -liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä 22.3.2011. <<http://ktweb.vaasa.fi/ktweb/>> 3.7.2013.

Vaasan kaupunki. Vaasan Vesi -liikelaitos. Tilinpäätös 2010. Vaasan Vesi -liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä 8.3.2011. <<http://ktweb.vaasa.fi/ktweb/>> 3.7.2013.

Valtionvarainministeriö 2010. Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. Valtionvarainministeriön julkaisuja 33/2010. Helsinki: Valtionvarainministeriö. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20100608_Kunnan/kunnat_ja_kilpailun_finaali.pdf> 25.10.2011.

Vantaan kaupunki. Talousarvio 2011. Liikelaitososa. <http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/72058_Liikelaitokset.pdf> 24.3.2011.

Vantaan kaupunki. Tilinpäätös 2010. Kaupunginvaltuusto 23.5.2011. <http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/68466_Tilinpaaotos_2010_KV23052011_1_.pdf> 8.5.2013.

Muut lähteet:

Pääkirjoitukset - Jäitä hattuun liikelaitoskohussa. Kuntalehti 3/2008, 5.