

# KAUPUNGIN OMISTAJAOHJAUS LIIKETOIMINNASSA

# KAUPUNGIN OMISTAJAOHJAUS LIIKETOIMINNASSA

<b>Tiivistelmä .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Arvioinnin lähtökohdat.....</b>	<b>5</b>
1.1 Arvioinnin tavoitteet .....	5
1.2 Ohjausryhmä .....	5
1.3 Arvioinnissa käytetty aineisto ja menetelmät .....	5
<b>2. Turun kaupungin liiketoiminta.....</b>	<b>6</b>
2.1 Liiketoiminta kunnan toimialaan kuuluvana tehtävänä .....	6
2.2 Kunnallinen liiketoiminta .....	7
2.2.1 Liiketoiminnan määritelmä.....	7
2.2.2 Liikelaitoksen määritelmä ja ominaisuudet .....	7
2.2.3 Kunnan liiketoimintaan vaikuttava lainsäädäntö.....	9
2.3 Liiketoiminnan toimintamallit Turun kaupungissa.....	12
2.3.1 Nettobudjetoidut yksiköt ja muut taseyksiköt .....	13
2.3.2 Kaupungin liikelaitokset .....	14
2.3.3 Kaupungin tai kuntien omistama osakeyhtiö, asunto-osakeyhtiö ja kiinteistöosakeyhtiö .....	18
2.3.4 Turun kaupungin tytäryhteisöt ja osakkuusyhteisöt .....	19
2.3.5 Turku- konserni.....	21
<b>3. Liiketoiminnan omistajaohjaus Turun kaupungissa.....</b>	<b>24</b>
3.1 Omistajaohjaus - ja politiikka Turun kaupungissa.....	24
3.2 Kaupunginvaltuuston rooli omistajaohjauksessa .....	27
3.3 Kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto (ent. liiketoimintajaosto) omistajaohjauksen toteuttajina .....	29
3.4 Kaupungin konsernijohto liiketoimintayksiköiden omistajaohjauksessa .....	33
3.5 Omistajaohjauksen keinoista Turun kaupungin liiketoiminnassa ..	34
3.6 Liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen valvonta.....	37
3.7 Liiketoimintastrategian 2001 - 2004 ohjausvaikutus Turun kaupungin liiketoiminnassa .....	39
3.7.1 Liiketoimintastrategian valmisteluprosessi ja kaupungin harjoittaman liiketoiminnan määrittely.....	39
3.7.2 Liiketoimintastrategian tavoitteiden toteutuminen.....	41
<b>Johtopäätökset ja suositukset.....</b>	<b>49</b>
<b>LIITTEET: .....</b>	<b>51</b>
<b>KIRJALLISUUSLÄHTEET:.....</b>	<b>52</b>
<b>LYHENTEET JA MÄÄRITELMÄT: .....</b>	<b>54</b>

# Tiivistelmä

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 14.5.2001 § 179 liiketoimintastrategian, joka oli voimassa vuoden 2004 loppuun. Liiketoimintastrategian juuret ulottuvat tilaaja-tuottajamallin kehittämisvaiheisiin ja liiketoimintastrategian tavoitteet on asetettu tältä pohjalta. Liiketoimintastrategia 2001 - 2004 oli ensimmäisiä Turun kaupungissa laadittuja ns. ohjausstrategioita, mikä näkyi muun muassa siinä, että liiketoimintastrategia ei ole varsinaisesti ”puhdasrakenteinen” strategia. Liiketoimintastrategia oli rakenteeltaan ja sisällöltään enemmänkin toimenpideohjelma kuin varsinainen strategia, mikä toisaalta on helpottanut strategiassa mainittujen toimenpiteiden toteuttamista.

Kaupunginvaltuusto on jo hyväksynyt 14.6.2004 § 148 uuden liiketoimintastrategian vuosille 2005 - 2008. Tässä arvioinnissa havainnot perustuvat vuosien 2001-2004 liiketoimintastrategiaan.

Liiketoimintastrategia 2001-2004 sisältää toiminta-ajatuksen, vision ja kahdeksan eri liiketoimintaryhmää;

- 1) asuntoliiketoiminta,
- 2) elinkeinopoliittinen liiketoiminta,
- 3) energialiiketoiminta,
- 4) kiinteän omaisuuden hallinta ja
- 5) monopoliluonteiset liiketoiminnat, hoito,
- 6) logistiikkaliiketoiminta,
- 7) sisäiset palvelut ja
- 8) tekniset tuotantopalvelut.

Haastattelujen perusteella Turun kaupungin liiketoiminnan eri osa-alueiden luokittelu edellä mainittuun kahdeksaan eri ryhmään helpotti kaupungin harjoittaman liiketoiminnan kokonaisuuden hahmottamista. Toisaalta liiketoimintastrategiassa oli jo määritelty *strategiset valinnat ja toimenpiteet* eli keinot. Visio-osassa oli myös määritelmiä, jotka voidaan sinällään luokitella tavoitteiksi. Kuitenkin strategiajohtamisen lähtökohdat perustuvat siihen ajatukseen, että johto määrittelee tavoitteet ja operatiivisesta toiminnasta vastuulliset tahot valitsevat keinot päästä tavoitteisiin.

Liiketoimintastrategiassa ei ole selkeästi määritelty kaupungin harjoittaman liiketoiminnan tavoitetilaa eikä toteuttamisesta vastaavia tahoja tai viranhaltijoita. Myöskään strategian toteutumisen seurantajärjestelmää ei ole määritelty. Kaupungin harjoittamalle liiketoiminnalle ei ole strategiassa määritelty selkeää tahtotilaa, joten liiketoimintastrategian tavoitteiden toteutumista suhteessa tavoitetilaan ei ole arvioitu. Strategiassa mainitut toimenpiteet on toteutettu, mutta edellä mainitusta syystä ei voida arvioida, onko Turun kaupunki sen myötä lähempänä tavoiteltua tavoitetilaa.

Turun kaupungilla ei ole omistajapoliittista linjausta eikä omistajastrategiaa, joka määritteli *selkeät päämäärät ja tavoitteet sekä keinot kaupungin harjoittamalle liiketoiminnalle*. Tästä syystä liiketoimintastrategiassa olisi tullut linjata, miksi kaupunki harjoittaa jotakin tiettyä liiketoimintaa, ja mitkä ovat kyseisen liiketoiminnan perusteet ja toimintaedellytykset sekä vaihtoehtoiset tavat organisoida kaupungin liiketoimintaa.

Kaupungin eli omistajan tulisi strategiassa määritellä, miten kaupungin on tarkoituksenmukaisinta järjestää liiketoimintansa - esimerkiksi milloin toimintaa harjoitetaan liikelaitoksena tai milloin on tarkoituksenmukaisinta perustaa osakeyhtiö. Jotta kaupunginvaltuusto olisi voinut ottaa kantaa liiketoimintastrategiassa siihen, onko esimerkiksi kiinteistölaitoksen muuttaminen liikelaitokseksi oikea strateginen valinta, olisi kunnallisen liiketoiminnan edellytykset ja perusteet pitänyt määritellä liiketoimintastrategiassa tai tähän liittyvässä valmisteluaineistossa.

Turun kaupunki tuottaa konsernina kaupunkilaisten tarvitsemia palveluja. Turku-kaupunkikonsernissa peruskaupunki liikelaitoksineen on emoyhteisö ja sen konserniyhteisöt muodostuvat tytäryhteisöistä ja osakkuusyhteisöistä sekä kuntayhtymistä. Turun kaupunkikonserniin kuuluu 31 tytäryhteisöä, 28 osakkuusyhteisöä ja viisi kuntayhtymää. Tytäryhteisöistä kuusi on säätiöitä ja neljällä tytäryhteisöllä on alakonserni. Turku-konsernin ohjausjärjestelmä perustuu pääasiassa kaupunginhallituksen johtosääntöön, kaupunginvaltuuston hyväksymiin konserniohjauksen periaatteisiin ja kaupunginhallituksen antamiin konserniohjeiden ja omistajapolitiikassa noudatettavia menettelytapoja koskevaan päätökseen.

Kaupunginhallitus valvoo tytäryhteisöjen toimintaa ja päätöksentekoa koko konsernin tavoitteita ja etua silmällä pitäen. Turku-konsernin konsernijohtaja on kaupunginjohtaja, joka vastaa Turku-konsernin operatiivisesta johtamisesta ja seurannasta. Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat toimialallaan *seuraavat* konserniyhteisöjen toimintaa, mutta kaupunginhallituksen hyväksymien konserniohjeiden perusteella apulaiskaupunginjohtajien valvontavastuu konserniyhteisöistä ei ole täysin yksiselitteinen. Kaupunginvaltuuston hyväksymien konserniohjauksen periaateohjeiden perusteella apulaiskaupunginjohtajat vastaisivat myös toimialansa konserniyhteisöjen operatiivisesta johtamisesta ja valvonnasta. Apulaiskaupunginjohtajien valvontavastuusta konserniyhteisöistä ei kuitenkaan ole säädetty johtosäännössä. Johtosääntötasolla asiasta määrääminen merkitsisi sitä, että heidän valvontavastuunsa olisi yksiselitteinen.

Turun kaupunki seuraa konsernin toimintaa osana talousarvioprosessia, sillä valtuusto asettaa merkittävimmille tytäryhteisöille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Niiden toteutumista seurataan kolme kertaa (aiemmin 4 krt/v) vuodessa kaupungin oman toiminnan seurannan raportoinnin ja tilinpäätöksen yhteydessä. Kuitenkaan ohjausjärjestelmä ei kata koko konsernin toimintaa eikä kaupunginvaltuustolle läpi vuoden raportointivelvollisia viranhaltijoita tai toimielimiä ole määritelty. **Ohjausjärjestelmän toimivuutta heikentää se, että kaupunginhallituksen ja sen konsernijaoston välistä tehtävien ja toimivallan rajoja ei selkeästi määritelty kaupunginhallituksen johtosäännön uudistamisen yhteydessä, vaikka konsernijaoston roolia haluttiinkin korostaa.**

Saatujen selvitysten mukaan kaupungin keskushallinnossa valmistellaan koko konserniohjeistuksen uudistamista. Asiantuntijoiden<sup>1</sup> selvitysten mukaan pelkällä ohjeistuksella ei voida taata onnistunutta konserniohjausta. Em. asiantuntijoiden selvityksissä on todettu, että konsernin ja peruskaupungin (emon) yhteistyötä hankaloittavat tiedonkulkuongelmat, epäselvät roolit ja edustajien jääviys. **Tämän tarkastuksen aikana on tullut ilmi, että samat ongelmat esiintyvät Turun kaupungissa.** Tieto ei aina kulje konserniyhteisöstä valvontavastuullisiksi erikseen ni-

---

<sup>1</sup> Prof. Meklin, & Martikainen, Juha -Pekka. (2003). Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 153. Helsinki. ss. 34-36 sekä Kuntademokratian vihreä kirja, ss. 29-32.

metyn viranhaltijan ja konserniyhtiöön nimetyn kaupungin edustajan eli luottamus-  
henkilön välillä. Samoin luottamushenkilön rooli toisaalta yhtiön hallitusjäsenenä  
ja toisaalta kaupungin luottamustoimen ja kaupungin edun takaajana on ristiriitai-  
nen.

Kaupungin konserniohjeiden mukaan toimiessaan konserniyhteisöjen hallintoeli-  
missä kaupungin nimeämien edustajien tulee ottaa huomioon Turku-konsernin etu  
ja toimia kaupunginvaltuuston asettamien kokonaistavoitteiden ja saamiensa toi-  
mintaohjeiden mukaisesti. Tässä on kuitenkin lainsäädännöllinen ongelma, koska  
osakeyhtiölaki velvoittaa hallitusten jäsenet toimimaan aina yhtiön edun mukaises-  
ti. Lainsäädännöllinen ongelma on myös se, että tytäryhteisöt lähtökohtaisesti osa-  
keyhtiölain turvin ajattelevat yhtiön etua eivätkä konsernin etua. **Jääviyskysymyk-  
set ovat myös tulleet esille Turun kaupungissa, kun konserniyhtiöiden asioita  
on käsitelty päätöksentekokelimissä.** Esimerkiksi Turku Science Park -konsernia  
muodostettaessa suurin osa kaupunginhallituksen luottamushenkilöistä oli esteelli-  
siä johtuen heidän jäsenyydestä konserniyhtiöiden hallintoelimissä.

**Sen lisäksi konsernin muodostamiseen ei enää tarvittu kaupunginvaltuuston  
päättöstä, koska konsernin muodostavat yhtiöt oli aikanaan perustettu erik-  
seen kaupunginvaltuuston päätöksellä.** Edellä mainittuja ongelmia selvittämään  
on sisäasianministeriö asettanut työryhmän 18.3.2005. Työryhmän tehtäväksi on  
annettu selvittää kuntakonsernin ja kunnallisten liikelaitosten lainsäädännön kehit-  
tämistarpeita. Työryhmässä selvitetään muun muassa sitä, pitäisikö kuntaomistei-  
siin osakeyhtiöihin soveltaa joiltain osin kuntalakia ja tulisiko liikelaitosten maksaa  
osakeyhtiöiden tapaan veroa tuloksesta ja tulisiko kunnallisista liikelaitoksista sää-  
tää lailla niin kuin valtion liikelaitoksista.

Lainsäädäntöuudistuksia odotellessa **Turun kaupungin konserniyhtiöiden ohja-  
usta voidaan parantaa laatimalla konsernille hyvä johtamis- ja hallintotavan  
(Corporate Governance) kuvaus, jolla konserniyhtiöiden johto sitoutetaan  
toimimaan omistajien etujen mukaisesti.** Siinä voidaan sopia kattavasti muun  
muassa hallitusjäsenien riippumattomuudesta ja valinnasta, sisäisestä valvonnasta,  
riskienhallinnasta ja kannustinjärjestelmistä. Valtio on myös valtioneuvoston peria-  
atepäätöksellä tehnyt näkyväksi, mitkä ovat valtion intressit valtion yhtiöissä. Tu-  
run kaupunki on keväällä 2005 käsitellyt konsernijaostossa omistajapolitiikan ja  
omistajaohjauksen suuntaviivoja tilaaja-tuottajamallin ja sopimusohjauksjärjestelmi-  
en avulla. Kaupunginhallituksen konsernijaosto on 22.4.2005 § 49 päättänyt antaa  
tehtäväksi valmistella omistajapolitiikan periaatteet, konserniohjeet ja kilpailutta-  
misohjeet.

# 1. Arvioinnin lähtökohdat

## 1.1 Arvioinnin tavoitteet

Arviointiprojektin tarkoituksena oli selvittää, **miten Turun kaupunki harjoittaa liiketoimintaa ja missä liiketoimintamuodossa**. Projektissa on arvioitu ovatko kaupungin harjoittaman liiketoiminnan organisointitavat tarkoituksenmukaisia ja liiketoimintastrategian mukaisia.

Projektissa on selvitetty harjoittaako Turun kaupunki liiketoimintaa

- nettoyksikkönä,
- muuna taseyksikkönä
- liikelaitoksena vai
- onko palveluja tuottamaan perustettu osakeyhtiö.

Projektissa on tarkasteltu myös eri liiketoimintamuotojen erityispiirteitä, toimintaympäristöä ja niiden toimintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä.

Projektissa on myös arvioitu, **miten Turun kaupunki omistajana ohjaa ja valvoo** kaupunkilaisille palveluja tuottavia **liiketoiminnallisia yksiköitä** ja miten Turun kaupunki konsernina varmistaa kaupunkilaisten edun riippumatta liiketoimintamuodosta.

Arvioinnissa ei ole mukana kaupungin palvelusektorin, kuntayhtymien tai säätiöiden liiketoimintaa. Projektin tekemien selvitysten perusteella asuntoliiketoiminnasta sen laajuuden ja taloudellisen merkittävyyden takia tulisi tehdä erillinen arviointi, mistä syystä asuntoliiketoimintaa on arvioitu tässä projektissa pääasiassa omistajaohjauksen näkökulmasta.

## 1.2 Ohjausryhmä

Arviointiprojektin valmistelu on aloitettu joulukuussa 2004. Tarkastuslautakunnan nimeämässä projektin ohjausryhmässä olivat tarkastuslautakunnan 2001 - 2004 puheenjohtaja Antti Paasio ja jäsenet Hans Johansson, Anu Nummelin ja Pirjo Wallinkoski. Revisiotoimistosta ohjausryhmätyöskentelyyn osallistuivat kaupunginrevisori Kari Koivuluhta ja valmistelijana tarkastuspäällikkö Mervi Raita.

## 1.3 Arvioinnissa käytetty aineisto ja menetelmät

Aineistona on käytetty kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja sen jaostojen, ympäristötoimen lautakuntien ja viranhaltijoiden päätöksiä. Lähdeaineistona on käytetty myös kaupungin johtosääntöjä, sisäisiä ohjeita liikelaitoksista, omistajaohjauksesta ja konserniohjeista sekä alan lainsäädäntöä. Lisäksi on käytetty liiketoimintastrategian 2001-2004 valmisteluaineistoa esimerkiksi työryhmien muistioita, raportteja ja liiketoimintayksiköiden antamia lausuntoja. Arvioinnissa on vertailtu valtionhallinnon liiketoiminta- ja omistajaohjauksikäytäntöjä ja käytetty hyväksi valtakunnallisesti tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä (kuntaliiton, valtion tarkas-

tusviraston tekemiä selvityksiä ja tutkimuksia liikelaitoksista ja omistajaohjauksesta.)

Kirjallisen materiaalin lisäksi tietoja on kerätty haastatteluilla. Haastateltavina ovat olleet seuraavat henkilöt:

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Aleksi Randell  
Liiketoimintajaoston puheenjohtaja 2003 - 2004, valtuutettu, kaupunginhallituksen I varapuheenjohtaja Seppo Lehtinen  
Kaupunginjohtaja Armas Lahoniitty  
Ympäristötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen  
Talousjohtaja Matti Wendelin  
Strategiasuunnittelija Juhani Määttä  
Professori, varatuomari Raimo Immonen  
Vesilaitoksen johtaja Irina Nordman  
Vesilaitoksen hallintopäällikkö Jouko Saari

## 2. Turun kaupungin liiketoiminta

### 2.1 Liiketoiminta kunnan toimialaan kuuluvana tehtävänä

Kuntalain 1,3 §:n mukaan kunnan tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi ei oteta kantaa siihen, millä tavoin hyvinvointipalvelut tulee tuottaa. Lainsäädäntö ei tee selvää eroa kuntien tehtävien järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisen välillä. Kuntalain 2 §:n mainitsema tehtävien hoitaminen viittaa kunnan järjestämisvastuuseen. Kunnan tulee järjestää kunnan palvelut siten, että ne ovat kuntalaisten saatavilla. Järjestämisvastuu voi sisältää viranomaistehtäviä, valvontaa, rahoituksen järjestämistä jne. Kunta voi valita tuottaako palvelut itse vai ostaako ne esimerkiksi yksityisiltä tahoilta.

Kuntalain 2 §:n mukaan

*”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät...Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”*

Kunta voi lakisääteisten tehtävien (**erityistoimiala**) ohella ottaa hoitaakseen muitakin tehtäviä, jotka se katsoo kuuluvan itsehallintonsa piiriin. Tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään itsehallintonsa nojalla on ottanut hoitaakseen, katsotaan kuuluvan kunnan **yleiseen toimialaan**. (Ks. tarkemmin **liite 1**.)

Oikeuskäytäntö on ohjannut käsitystä siitä, mitkä tehtävät kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan. Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että kunnilla on ollut melko vapaa oikeus määritellä itse tehtäväpiirinsä ja se on vaihdellut eri aikoina. Tehtävän yleishyödyllisyys, yhteisyys ja paikallisuus ovat ne tekijät, joilla on arvioitu tehtävien kuulumista kunnan yleiseen toimialaan. Kuitenkaan kunta ei saa väärin kilpailua ja periaatteena on ollut, että mikäli alalla on toimivat markkinat, kunnan ei pidä ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai yksityiset

yritykset voivat hoitaa tehokkaammin kuin kunta.<sup>2</sup> Vakiintuneeksi käytännöksi on muodostunut arvioida onko hyväksyttävää ja asianmukaista, että kunta huolehtii tehtävästä. Kunnan liiketoiminta voi tuottaa voittoa, mutta pelkästään voiton tavoitteluun pyrkivä liiketoiminta ei kuulu kunnan toimialaan.

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaksi tehtäväksi on vakiintuneesti katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luominen. Vaikka kunta voi harjoittaa elinkeinotoimintaa, rajanveto-ongelmia on esiintynyt siinä, milloin kunta voi itse harjoittaa liiketoimintaa tai olla siinä osallisena. *Kunta voi harjoittaa elinkeinotoimintaa liiketoiminnan muodossa, jos vastaavaa yksityistä elinkeinotoimintaa ei ole ja jos toiminta palvelee kuntalaisia yleisesti.* Varsinainen teollinen tai kaupallinen liiketoiminta jää kunnan toimialan ulkopuolelle.<sup>3</sup>

## 2.2 Kunnallinen liiketoiminta

### 2.2.1 Liiketoiminnan määritelmä

Liiketoimintana pidetään toimintaa, joka rahoitetaan kokonaan tai pääosin tavaroiden ja palvelujen myynnistä saatavilla tuloilla. Liiketoiminnan yleiset tunnusmerkit ovat:

- merkittävä ulkopuolinen myynti
- osittainkin kilpailuilla markkinoilla harjoitettava toiminta, joka tavoittelee taloudellista kannattavuutta.
- investoinnit rahoitetaan tulorahoituksella ainakin pitkällä aikavälillä
- tuottajan (liikelaitoksen) ja asiakkaan välinen suhde perustuu sopimukseen
- asiakkaalla on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden hankinnassa.<sup>4</sup>

Suurimpaan osaan kunnan palvelujen tuottamista liittyy liiketoiminnan piirteitä. Liiketoiminnan luonteisia tehtäviä toimialaansa kuuluvina kunta voi hoitaa joka osana omaa hallintoa tai perustamalla liikelaitoksen tai osakeyhtiön. Kunnan sisällä liiketoiminta voidaan kirjanpidollisesti eriyttää liikelaitoksen, muun taseyksikön tai laskennallisesti eriytetyksi liiketoiminnaksi.<sup>5</sup> **Kunnallisen liikelaitoksen kehittäminen lähti siitä, että haluttiin tarjota vaihtoehto yhtiöittämiselle. Yhtiömuotoista toimintaa varten haluttiin luoda organisaatiomuoto, joka kuitenkin on kunnan organisaation sisällä.**

### 2.2.2 Liikelaitoksen määritelmä ja ominaisuudet

Kunnan liikelaitos on osa kunnan hallintoa ja taloutta. Se ei ole kunnasta erillinen oikeushenkilö eikä itsenäinen kirjanpitovelvollinen. Kunnan liikelaitoksesta on säädetty kuntalain (365/1995) 13 §:ssä, jonka mukaan **valtuusto päättää liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista.** Kunnallisista liikelaitoksista ei ole erillistä lakia niin kuin valtion liikelaitoksista on.

---

<sup>2</sup> Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset, 4.6.2002, Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmän taustamuisio ” Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, s.9-10.

<sup>3</sup> Harjula, Prättälä, Kuntalaki - tausta ja tulkinnat, 2004, s. 110 - 111.

<sup>4</sup> Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, KTM, Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä, 2004, s. 5

<sup>5</sup> Ks tarkemmin ”Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen, Suomen Kuntaliitto 2001, Oiva Myllyntaus.



Päätettäessä kunnan hallinnon järjestämisestä valtuusto ratkaisee myös harjoittaako se jotain toimintaansa liikelaitoksen muodossa. Valtuusto antaa kuntalain 50 §:n perusteella tarpeelliset määräykset liikelaitoksen talouden hoidosta hallintosäännössä tai erillisessä taloussäännössä. Liikelaitoksen perustamisen yhteydessä tai em. säännöissä valtuusto päättää myös liikelaitoksen kirjanpidon järjestämisestä Kuntalain 17 §:n mukaan *valtuusto voi asettaa liikelaitokselle johtokunnan*. Johtokunnan asema poikkeaa merkittävästi lautakunnan asemasta, mikä näkyy jäsenten vaalikelpoisuudessa, otto-oikeuden käyttämisessä ja oikaisuvaatimusmenettelyssä. Valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa kuntalain 14 §:n perusteella hallintosäännöllä tai johtosäännöllä liikelaitoksen johtokunnalle. **Vuoden 2004 loppuun asti kiinteistölautakunnan alaisena johtokuntana Turun kaupungissa toimi teknisten palveluiden johtokunta.** Teknisten palveluiden johtokunta muutettiin itsenäiseksi lautakunnaksi 1.1.2005 alkaen.

Kunnan (emon) talousarvioon otetaan vain liikelaitoksen tulos. Liikelaitoksella on taloudellinen itsenäisyys nettobudjetoinnin myötä. Yleensä pidetään lähtölähtökohtana, että liikelaitos kattaa kulunsa maksutuloilla ja pitkällä aikavälillä myös investointinsa. ***Kunnan talousarvion investointiosassa ei siis osoiteta määrärahaa liikelaitoksen investointimenoon***<sup>6</sup>.

Periaatteessa kunnan liikelaitos voi hoitaa jotain tehtäviä muiden kuntien puolesta toimien ns. yhteistyöelimenä. Yhteistyömuotoista liikelaitosmallia ei Turun kaupunki ole käyttänyt.

Liikelaitoksen liikevaihtoon luetaan liikelaitoksen varsinaisen toiminnan myyntituotot, joista on vähennetty myönnettyt alennukset sekä arvonlisävero ja muut välittömästi myynnin määrään perustuvat verot. Varsinainen toiminta on liikelaitoksen tarkoitusta toteuttavaa, jatkuvaa ja suunnitelmallista tavaroiden tai palveluiden yleensä *voitolliseksi tarkoitettua myyntitoimintaa*. Varsinaiseksi toiminnaksi katsotaan myös sellainen toiminta, joka on tosiasiallisesti vakiintunut varsinaiseen toimintaan liittyväksi, vaikka se ei alun pitäen ole ollutkaan liikelaitoksen varsinaista toimintaa. Vakiintunut käytäntö on lukea kaikki vaihto-omaisuudesta saadut vastikkeet liikevaihtoon. Liikevaihto esitetään nettomääräisenä.

Tilikauden aikana liikelaitoksen kirjanpito pidetään erillisenä ja sen perusteella laaditaan *liikelaitoksen tilinpäätös*. Liikelaitoksen omaisuus- ja pääomaerät esitetään *taseessa*. Liikelaitos laatii rahoituslaskelman, jossa esitetään varsinaisen toiminnan ja investointien kassavirta, rahoitustoiminnan kassavirta ja kassavarojen muutos.

Liikelaitoksen oma pääoma on osa kunnan omaa pääomaa, joka ryhmitellään liikelaitoksen taseessa peruspääomaan, arvonkorotusrahastoon, edellisten tilikausien ylijäämiin (tai alijäämiin) ja kuluneen tilikauden ylijäämään. **Peruspääoma on kunnan pysyväisluonteinen pääomasijoitus liikelaitokseen.** Peruspääomalla voidaan kattaa liikelaitoksen alijäämää vain erityisestä syystä. Kunnan pääomasijoituksen jakaminen sisäiseen lainaan kunnalta ja peruspääomaan on kuitenkin harkinnanvarainen. Esimerkiksi Turun kaupungissa Kiinteistölaitosta perustettaessa kaupunginvaltuusto määritteli 12.11.2001 § 311 kiinteistölaitoksen peruspääomaksi

---

<sup>6</sup> Kuntatalouden ohjaus, budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia, Suomen Kuntaliitto 2002, Oiva Myllyntaus, s.170.

670 milj. mk (n.112,6 milj. euroa), josta oli maksettava korvausta 2 %. Vuotta myöhemmin 11.11.2002 § 258 kaupunginvaltuusto myönsi kiinteistölaitokselle sisäisenä lainana kunnalta 70,8 milj. euroa, josta 25 milj. euroa oli korollista (5%) ja loput 35 milj. euroa korotonta.

Liikelaitos maksaa yleensä korvausta kunnalle sen liikelaitokseen sijoittamastaan peruspääomasta. Liikelaitoksien korvaus peruspääomasta on vaihdellut Turun kaupungissa 2 %-8 % välillä, ollen yleensä joko 6 % tai 8 %. Turun kaupunki on saanut liikelaitoksista yhteensä korvausta vuonna 2002 noin 28,6 milj. euroa sekä vuosina 2003 ja 2004 noin 26,6 milj. euroa. Liikennelaitos ei maksa korvausta noin 0,5 miljoonan peruspääomasta eikä Tekstiilihuolto 55.875 euron peruspääomasta.

Kaupunginhallitus on 23.11.1998 § 1263 antanut ohjeen liikelaitosten rahoitusperiaatteista, jonka mukaan ”kaupungin liikelaitosten kaupungille maksama säännönmukainen tuloutus lasketaan peruspääomalle määrättävänä korkona”. Korko määritellään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Käytännössä Turun kaupunki on harkinnut tapauskohtaisesti, yleensä liikelaitoksen perustamisvaiheessa, tuottovaatimustasosta peruspääomalle tai erillisellä päätöksellä. Esimerkiksi Turun vesilaitoksen korvausta peruspääomasta eli korkoa alennettiin, jotta vesialan hankkeiden valtionosuudet eivät vaarantuisi.

### 2.2.3 Kunnan liiketoimintaan vaikuttava lainsäädäntö

#### Liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö

**Liikelaitos ei ole erillinen oikeushenkilö, vaan se on osa kunnan hallintoa ja taloutta, mistä syystä kuntien liikelaitoksiin sovelletaan pääasiassa samoja säädöksiä kuin kunnan muihinkin yksiköihin.** Tällä on merkitystä toiminnan hallittavuuden, demokratian toteutumisen ja asukkaiden oikeusturvan kannalta. Liikelaitokset noudattavat *yleislakina* kuntalakia ja sen säädöksiä muutoksenhausta ja asiakirjajulkisuudesta. Lisäksi ne noudattavat hallinnossaan esimerkiksi hallintolakia (434/2003), julkisuuslakia eli lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), henkilötietolakia (523/1999), arkistolakia (831/1994), kielilakia (423/2003), lakia julkisista kuulutuksista (34/1925), lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930), lakia julkisista hankinnoista (1505/1992) ja lakia kilpailunrajoituksista (480/1992).

**Edellä mainitun hallinnollisen lainsäädännön lisäksi kuntien liikelaitosten tulee noudattaa toimialastaan riippuen myös ns. erityislainsäädäntöä** (tai ns. sektorilainsäädäntöä). Esimerkiksi Turun vesilaitoksen tulee noudattaa vesihuoltolakia (119/2001) ja sen toiminnalla on kytkentöjä myös maankäyttö- ja rakennuslakiin, ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin.

Kunnan liikelaitokset noudattavat henkilöstönsä palvelussuhteissa kunta-alan yleisiä virka- ja työehtosopimuksia, kuten kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta, teknisten sopimusta ja tuntipalkkaisten työehtosopimusta. Esimerkiksi Turun kaupungissa kiinteistölaitoksella on huomattava määrä henkilöitä teknisen sopimuksen ja tuntipalkkaisten työehtosopimuksen piirissä. Samoin kuin yleensä kunnan työntekijöihin liikelaitokset noudattavat sekä lakia kunnallisesta viranhaltijasta että työsopimuslakia. Työaikalakia sovelletaan sekä liikelaitosten virka- että työsuhteisiin henkilöihin samoin kuin yksityisten yritysten työntekijöihinkin.

Julkisuuslain 24 § mukaan *kuntien*, mukaan lukien liikelaitosten, *liike- ja ammatillisalaisuudet* on **aina** pidettävä salassa ja *muun vastaavan liiketoiminnan* tiedot on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi julkisyhteisölle taloudellista vahinkoa tai saattaisi kilpailevan yksityisen tai muun julkisyhteisön parempaan kilpailuasemaan. **Kuitenkaan esimerkiksi liikelaitosten tiedot sen taloudellisesta asemasta, varojen käytöstä, sen tekemistä kaupoista tai muista sopimuksista eivät ole kunnan liikesalaisuuksia.**<sup>7</sup>

**Liikelaitokset eivät tällä hetkellä maksa veroa valtiolle tuloksestaan eli liikeylijäämästä**, mikä on liiketoiminnallisesti merkittävin ero yksityisiin liiketoimintaan harjoitaviin yhteisöihin verrattuna. Osakeyhtiöt maksavat veroa tuloksestaan yleisen verokannan mukaan (26 % vuonna 2005), vaikka kunta omistaisi yhtiön 100 %:sti. Lisäksi on huomattava, että jos kunnan omistama yhtiö päättää jakaa osinkoa, kunta osakkeenomistajana maksaa yhteisöveroa osingosta.

Sisäasiainministeriö on asettanut 18.3.2005 työryhmän selvittämään kunnallisten liikelaitosten lainsäädännön kehittämistarpeita. Työryhmän tavoitteena on muun muassa kehittää liikelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä ja selvittää sekä kansallisia että EU- hankinta- ja kilpailulainsäädännön sovittamista kunnallisiin ostopalveluihin. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen yhteydessä on todettu, että kuntakonsernin ja sen vastuu- ja toimivaltasuhteiden puutteellinen määrittely lainsäädännössä haittaa valtuuston ohjausvaltaa ja kunnallista itsehallintoa.

#### *Yhteinen lainsäädäntö sekä kunnallisille että yksityisille toimijoille*

**Kilpailunrajoituslaki eli laki kilpailunrajoituksista (480/1992)** koskee sekä kuntien liikelaitoksia että kuntien määräysvallassa olevia yhtiöitä yhtä lailla kuin muitakin täysin yksityisiä yrityksiä niiden toimiessa kilpailuilla markkinoilla. Kilpailunrajoituslaki on noussut merkittäväksi laiksi siinä mielessä, että se on säännellyt erityisesti kuntien monopoliluonteista liiketoimintaa **kieltämällä käyttämistä hyväksi määräävää markkina-asemaa**. Kilpailunrajoituslaki ei siis kiellä määräävää markkina-asemaa, vaan kieltää liiketoimintayksikköä käyttämästä saamaansa asemaa hyväksi markkinoilla. Yleensäkin kaikki markkinoita säätelevä lainsäädäntö koskettaa yhtä lailla liikelaitoksia, silloin kun ne toimivat kilpailuilla markkinoilla ja jopa kansainvälisillä markkinoilla. Kyseeseen voivat tulla mm. kauppa- ja sopimusoikeudellinen lainsäädäntö, vahingon korvaamista koskeva lainsäädäntö ja kuluttajansuojalainsäädäntö aina EY-lainsäädäntöä myöten.

Liikelaitosten on toiminnassaan noudatettava **lakia julkisista hankinnoista eli hankintalakia** ja kilpailutettava hankintansa laissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja lain edellyttämällä tavalla. Lakia julkisista hankinnoista noudattavat ne toimijat, jotka luokitellaan laissa hankintayksiköiksi. **Hankintalain tarkoittamia hankintayksiköjä julkisyhteisöjen lisäksi ovat oikeushenkilöt, joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon.** Oikeushenkilön katsotaan kuuluvan julkishallintoon silloin, kun se on perustettu huolehtimaan tehtävistä *yleisen edun tarkoituksessa* ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja jos:

- se saa pääasiallisen *rahoituksensa* joltain julkisyhteisöksi luokitellulta yksiköltä;

---

<sup>7</sup> Julkisuuslainsäädäntö, julkisuus ja salassapito kunnassa, Suomen Kuntaliitto 1999, ss. 137 - 139.

- se on jonkin julkisyhteisön *valvonnassa*; tai
- sillä on hallinto-, johto- tai valvontaelin, jonka *jäsenistä yli puolet jokin julkisyhteisö nimittää*.

Lakia julkisista hankinnoista on myös sovellettava, jos hankinnan tekijä saa hankinnan, joka tehdään esimerkiksi kunnalle, tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. Edellä mainituilla **perusteilla kuntien omistamat, rahoittamat ja valvomat yhteisöt kuten kunnan tytäryhteisöt (osakeyhtiöt) soveltavat lakia julkisista hankinnoista.**<sup>8</sup>

Markkinaoikeuden päätöksiin perustuen hankintalain tarkoittamia julkishallintoon kuuluvia oikeushenkilöitä Turku-kaupunkikonsernissa ovat esimerkiksi Turku Energia ja Turku Biolaakso Oy, joka 30.11.2002 on fuusioitu Turku Science Park Oy:öön. Markkinaoikeuden Turku Energiaa koskevassa päätöksessä (182/04) todetaan yksiselitteisesti Turku Energian olevan hankintalain mukainen julkishallintoon kuuluva hankintayksikkö.

**Turun Biolaakso Oy:tä koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä (MAO:66/04) ilmenee, että kuntaomistuspainotteinen osakeyhtiö tulkitaan helposti kuuluvan julkishallintoon.** Turku Biolaakso Oy oli lain tarkoittamassa mielessä hankintayksikkö, vaikka yhtiön muiden tarpeiden kuin teollisten ja kaupallisten tarpeiden tyydyttämisellä oli yhtiön toiminnassa vain vähäinen merkitys. *Markkinaoikeus katsoi, että Turun Biolaakso Oy oli perustettu tyydyttämään osittain myös yleisen edun tarpeita, sillä Turun kaupunginvaltuusto oli yhtiön perustamispäätöksessä 11.9.1999 § 18 todennut yhtiön perustamisen olevan osa ns. Turku-strategiaa, joka tähtää työllisyyden ja elinkeinoelämän edellytysten parantamiseen. Yhtiön esittämää perustetta voiton tavoittelusta markkinaoikeus ei katsonut voitavan pitää yhtiön ensisijaisena tavoitteena, koska yhtiö on Turun kaupungin kokonaan omistama ja kaupungin ensisijaisena tehtävänä on sen asukkaiden yleisen edun turvaaminen. Merkitystä oli myös sillä, että Turun kaupunki oli myöntänyt Turun Biolaakso Oy:lle kaiken kaikkiaan 8,2 milj. euron luottolimiitin ja taannut yhtiön 28 milj. euron lainan Euroopan investointipankilta. Turun kaupungin yhtiötä tukevat rahoitusjärjestelmät olivat omiaan vakuuttamaan markkinaoikeuden siitä, että Turun Biolaakso Oy:n toiminta ”on tyydyttänyt yleisen edun mukaisia tarpeita, jotka ovat olleet ainakin osittain muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.”* Sekä valituksen tehnyt yritys että Turun Biolaakso Oy ovat valittaneet markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Markkinaoikeuden edellä mainitut päätökset ovat merkittäviä siinäkin näkökulmassa, että kuntalain 2 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan kunnan toimialan ulkopuolelle jää puhtaasti varsinainen teollinen tai kaupallinen liiketoiminta. Kunnan toimialasäännöksen perusteella sen on katsottu voivan harjoittaa elinkeinotoimintaa ja muuta liiketoimintaa vain, jos toiminta palvelee kuntalaisia yleisesti. Toisin sanoen kun kunta voi perustaa osakeyhtiön vain sellaisille toimialueille, joilla on kunnan kannalta myös odotettavasti yleistä etua kuntalaisille, niin edellä mainittujen markkinaoikeuden päätösten valossa kunnan perustaman osakeyhtiön tulee aina soveltaa lakia julkisista hankinnoista.

---

<sup>8</sup> ks. tarkemmin kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista, Tietosanoma 2003, Aalto-Setälä, Aine, Lehto, Björklund, Stenborg, Virtanen ss.509-515.

Kunnan liiketoimintaan sovelletaan kuten yksityiseenkin liiketoimintaan **arvonlisäverolakia**. Koska kunta on kokonaisuutena arvonlisäverovelvollinen, kunnan liikelaitos *osana kuntaa* maksaa arvonlisäveroa liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavarain ja palvelun myynnistä. Toisinaan tulee harkittavaksi tapahtuuko toiminta liiketoiminnan muodossa, jolloin arvonlisäverovelvollisuutta arvioidaan sen mukaan onko toiminta viranomaistoimintaa, mikä on arvonlisäverotonta. Kunta voi siirtää sille kuntalailla määrättyjä tehtäviä liikelaitosten tehtäväksi mutta kunta ei voi siirtää kunnan lakiin tai asetukseen perustuvia viranomaistehtäviään osakeyhtiöille. Kunnan sisällä tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä ei peritä arvonlisäveroa.

Yksityiset yritykset noudattavat kirjanpitolakia (1336/1997) ja -asetusta. Liikelaitokset osana kuntaa noudattavat kirjanpitolakia ja -asetusta soveltuvin osin. Sen lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön kirjanpitolautakuntakunnan kuntajaosto antaa kunnille niiden soveltamisohjeita. **Kuntajaos on viranomainen, jonka antamat ohjeet ovat ensisijaisia kirjanpitolakiin ja asetukseen nähden.**

### Kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin sovellettava lainsäädäntö

Kuntien määräysvallassa oleviin osakeyhtiöihin sovelletaan aina osakeyhtiölakia (734/1978) riippumatta siitä, mikä on kunnan/kuntien omistusosuus yhtiössä. Kuntalakia ei sovelleta kunnan omistamiin osakeyhtiöihin.

Yleisiä markkinoita säätelevää lainsäädäntöä soveltavat sekä kuntien liikelaitokset että kuntaomisteiset osakeyhtiöt. Merkittävimmät erot liikelaitoksen ja osakeyhtiöiden välillä on tuloksen verotuksessa ja niiden hallintoa koskevassa lainsäädännössä. Vaikka kunnan järjestämisvastuulle säädetty toiminta tai palvelu päätettäisiin tuottaa osakeyhtiömuodossa, tulee osakeyhtiön noudattaa kyseisen toimialan erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi Turku Energian tulee noudattaa sähköverkon siirto- ja jakelutoiminnassa sähkömarkkinalakia (386/1995).

## **2.3 Liiketoiminnan toimintamallit Turun kaupungissa**

### Taustaa

Turun kaupungin harjoittaman liiketoiminnan toimintamallien lähtökohdat ovat tilaaja- tuottaja- työryhmän 15.6.1999 raportissa, jossa käsiteltiin tilaaja- tuottaja- järjestelmän selkiyttämistä ja liikelaitosluonteisten sisäisten palvelujen järjestämisperiaatteita. Työryhmän yhtenä keskeisenä tavoitteena oli jäsenellä erityyppisten sisäisten palvelujen ominaisuuksia ja suositella käytettävät toimintamallit. Työryhmä raportti jaotteli tuottajat viiteen eri toimintamalliin:

1. toimielimen sisäinen yksikkö
2. kaupungin sisäinen nettoyksikkö
3. sisäinen liikelaitos
4. kunnallinen ulkoinen liikelaitos
5. kaupungin omistama yhtiö tai osakkuus yhtiössä.

Työryhmä ei siis perustanut jaotteluansa edellä mainittuun (2.2.1 luvun) liiketoiminnan määritelmään, vaan näkökulma oli sisäisten palvelujen tilaaja- ja tuottajajaksikoissa. Työryhmän raportissa on muun muassa maininta, että ”lainmukaisia ulkoisia liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä tarkastellaan vain siinä määrin, kuin ne sel-

keyttävät sisäisten palvelujen toimintaperiaatteiden määrittelyä.” Toisin sanoen kunnallisessa lainsäädännössä ei ole käsitettä sisäisestä liikelaitoksesta.

Työryhmän raportissa on myös mainittu, että sisäisenä liikelaitoksena toimimisesta on riittävää hyötyä vain suhteellisen harvoille kaupungin palveluyksiköille ja, että hyötyä saadaan merkittävää investointitoimintaa harjoittavilla toimialoilla. Lisäksi raportissa mainitaan, että sisäinen palvelutoiminta tulee ensisijaisesti järjestää nettobudjetoitujen yksiköiden kautta.

Sisäisiä liikelaitoksia tuli raportin mukaan perustaa vain, jos uudesta talousjärjestelmästä (tuloslaskelma, tase) olisi erityistä hyötyä. Uudesta talousjärjestelmästä oli hyötyä, jos laitoksella oli merkittävästi käyttöomaisuutta, jonka hoito rahoitettaisiin asiakkailta saaduilla tuloilla. **Haastattelujen perusteella sisäisten liikelaitosten perustamisen syynä olivat enemminkin omaisuuden hoidon varmistaminen ja toiminnan johtaminen kuin kaupungin harjoittaman varsinaisen liiketoiminnan järjestäminen.** Turun kaupunkiin määriteltiin tuolloin oma toimintamalli, sisäinen liikelaitos, joka poikkesi lain tuntemasta liikelaitoksesta tulorahoituksen ja markkinoiden kilpailuasemansa osalta. Kyse oli kaupungin omasta luokittelusta, sillä työryhmän raportissa todetaan, että ”kirjanpitolautakunnan kuntajaoksen mukaan ulkoinen tulorahoitus on kunnallisen liikelaitoksen tunnusmerkki, joten nämä liikelaitokset ovat varsinaisia kunnallisia liikelaitoksia”.

Työryhmä esitti raportissaan silloisten toimintojen ryhmittelyä siten, että kaupunginkanslian tietotekniikkaosasto, painatusosasto ja siivoustoimi olisivat sisäisiä nettoyksiköitä ja sisäisiä liikelaitoksina olisivat liikennelaitos ja tilalaitos. Kunnallisina varsinaisina ulkoisina liikelaitoksina mainittiin Turun Satama, Turun vesilaitos ja Jätelaitos. Lisäksi mainittiin suunnitelmat tekstiilihuollon perustamisesta ulkoiseksi liikelaitokseksi yhdistämällä kaupunginpesula ja TYKS:n pesula.

### 2.3.1 Nettobudjetoidut yksiköt ja muut taseyksiköt

Turun kaupungissa kaupunginhallituksen alaisina nettobudjetoituina yksikköinä vuosina 2002 - 2003 on ollut painatusosasto ja tietotekniikkaosasto ja sosiaalilautakunnan alaisina ulkomaalaistoimisto (2003) ja kansainvälinen palvelukeskus (2002).

Kaupungin vuoden 2005 talousarviossa on nettoyksikkönä **ulkomaalaistoimisto** ja teknisten palveluiden lautakunnan alaisina nettoyksikköinä kuusi erillistä tulosaluetta:

- 1) **teknisten palveluiden lautakunta**
- 2) **kunnallistekniikka**
- 3) **kaupungin varikko**
- 4) **talotoimi**
- 5) **kiinteistöjen hoito ja**
- 6) **teknisten palveluiden talous- ja hallintokeskus.**

Teknisten palveluiden lautakunnan alaisessa rakenteessa on yhtenä nettoyksikkönä samanniminen tulosalue eli teknisten palveluiden lautakunta. Pelkästään lautakuntatyöskentelystä ja tilaajan roolissa toimimisesta aiheutuvien menojen merkitseminen erikseen ei ole riittävä peruste eikä lautakunta yksistään ole sellainen organisaatio, joka omalla toiminnallaan voisi tuottaa tuloja. Edellä mainituista kuudesta nettoyksiköstä neljää (2-5) ollaan valmistelemaan liikelaitosmuotoon ja tältä osin

kaupunginvaltuusto on päättänyt 20.12.2004 § 325, että uusien liikelaitosten perustamisesta tulee päättää erillisen valmistelun jälkeen. Asiaa on selostettu tarkemmin luvussa 3.7.2 (ss. 46 - 47).

Turun kaupungin toimintayksiköistä Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta on ainoa yksikkö, joka on ns. **muu taseyksikkö**. Muu taseyksikkö tarkoittaa sitä, että yksikkö omalla tulorahoituksella kattaa menonsa, mutta sen investoinnit toteutetaan kaupungin talousarvion kautta.

Kaupunginhallituksen alaisena nettoyksikkönä on myös **Turun Seudun Kehittämiskeskus TAD Centre**, jolla on kaupungin talousarviossa kaupunginhallituksen osana (alla) oma tulosaluebudjetti. TAD Centre kattaa toimintatuloillaan toimintamenoja omassa tulosaluebudjetissaan. Kuitenkaan sen oman tulosaluebudjetin kohdalla ei näy sitä, että sille on myös myönnetty rahoitusta kaupungin talousarviossa erikseen kaupunginhallituksen elinkeinotoimintojen määrärahoista, vuonna 2005 esimerkiksi yhteensä yli 1,6 M€.

Turun Seudun Kehittämiskeskus TAD Centre on perustettu 1.1.1999 Turun seutukunnan yhteiseksi elinkeinopoliittiseksi organisaatioksi. Yhteistyö perustuu yhteisesti hyväksytyyn sopimukseen Turun seudun elinkeinoyhteistyöstä. Sopimus on tarkistettu 15.12.2004 ja seuraava tarkistus on vuonna 2009. Kehittämiskeskuksen tehtävänä on seudun ja elinkeinon kehittäminen vahvistamalla Turun seudun elinkeinopoliittikkaa, lujittamalla yhteistyötä sekä toimia seudun edunvalvojana. Sopimuksen mukaista ylintä päätösvaltaa käyttää seutuvaltuuskunta, jolle asiat esittelee seudun kunnan- ja kaupunginjohtajista koostuva hallitus. Edustajainkokous valitsee seutukunnan jäsenet, joiden on oltava jäsenkuntien valtuutettuja. Hallituksen puheenjohtajana toimii Turun kaupunginjohtaja. TAD Centre on Turun osaamis- ja elinkeinoalan apulaiskaupunginjohtajan alainen ja sopimuksen mukaan kehittämiskeskuksen johtajana toimii Turun kaupungin elinkeinojohtaja, joka vastaa keskuksen toiminnasta ja sen hallinnollisista tehtävistä. Kehittämiskeskuksen kustannukset jaetaan kuntien kesken asukaslukujen suhteessa. Erillisprojektien hankekohtaiset talousarviot hyväksytään niihin osallistuvien kuntien toimesta asian vaatimalla tavalla ja rahoitetaan kuntien ja muiden rahoituslähteiden toimesta.

### 2.3.2 Kaupungin liikelaitokset

Turun kaupungilla on seitsemän liikelaitosta;

- ÷ **Turun vesilaitos**
- ÷ **Liikennelaitos**
- ÷ **Turun Satama**
- ÷ **Kiinteistölaitos**
- ÷ **Tilalaitos**
- ÷ **Jätelaitos** ja
- ÷ **Tekstiilihuolto.**

Kiinteistölaitos ja Tilalaitos ovat kiinteistölautakunnan alaisuudessa. Jätelaitos, Liikennelaitos ja Tekstiilihuolto ovat vuoden 2005 alusta lähtien teknisten palveluiden lautakunnan alaisena. Turun vesilaitos on vesilaitoslautakunnan alainen ja Turun Satama satamalautakunnan alainen liikelaitos.

### **Turun vesilaitos**

Turun vesilaitos on Turun kaupungin yleinen vesihuoltolaitos. Turun vesilaitos on määritellyt toiminta-ajatuksessa tehtäväkseen:

- toimittaa asiakkailleen jatkuvasti ja riittävästi talousveden laatuvaatimukset ja -tavoitteet täyttävää vettä sekä
- huolehtia asiakkaidensa viemäriverkostoon toimittamien jätevesien johtamisesta ja puhdistamisesta ympäristöviranomaisten edellyttämällä tavalla.
- huolehtia sadevesien johtamisesta vesistöön

Vesilaitoksen toimintasäännössä on vielä mainittu, että vesilaitos rakentaa tai rakennuttaa ja ylläpitää tarvittavat verkostot ja muut rakennelmat. Muuta toimintaa laitos voi harjoittaa kustannusvastaavuus ja tulostavoitteet huomioon ottaen.

Turun vesilaitos harjoittaa seudullista yhteistyötä suurissa hankkeissa. Tekopohjavesihanke on yksi seudullisen yhteistyön suurista hankkeista, jota hallinnoi ja toteuttaa Turun Seudun Vesi Oy. *Turun Seudun Vesi Oy:tä tarkastellaan myöhemmin kuntien osakeyhtiöitä käsittelevässä luvussa.* Turun Vesilaitoksen investointirahastosta otettiin varauksia purkamalla vuonna 2002 varat 2,3 milj. € Turun seudun puhdistamo Oy:n osakkeisiin. Kaiken kaikkiaan Turun seudun puhdistamo Oy:n osakkeisiin kaupunki investoi Turun vesilaitoksen kautta 3,3 milj. €.

Turun vesilaitoksen liikevaihto on vuosittain noin 30 milj. euroa. Vesilaitos saa tuloja veden käyttömaksuista, liittymis- ja perusmaksuista ja asennusmaksuista. Vesilaitoksen tulos on vuosittain noin 2 – 3 milj. euroa ylijäämäinen. Vesilaitos maksaa 127 milj. euron peruspääomasta korvaus kaupungille 6 % eli n. 6,1 milj. € .

### **Turun Liikennelaitos**

Turun liikennelaitoksen toiminta-ajatuksena on hoitaa osuutensa Turun joukkoliikenteestä niin, että asiakkaat, henkilöstö ja omistaja ovat toimintaan tyytyväisiä. Vuoden 2005 alusta lähtien liikennelaitos toimii **teknisten palvelujen lautakunnan** alaisena. Aiemmin liikennelaitos toimi teknisten palveluiden *johtokunnan* alaisena, joka puolestaan oli kiinteistölautakunnan alainen johtokunta.

Liikennelaitoksen liikevaihto oli vuonna 2004 noin 4,3 milj. € ja vuonna 2003 se oli vielä 5,0 milj. €. Liikennelaitos ei maksa kaupungille korvausta (korkoa) peruspääomasta, sillä sen liiketoiminta on ollut viime aikoina vuosittain alijäämäistä noin 0,7 milj. € ja sillä on jo kattamattomia alijäämiä edellisiltä vuosilta noin 4,0 milj. euroa. Kaupunginhallituksen 23.11.1998 hyväksymässä liikelaitosten rahoitusperiaatteita koskevassa ohjeessa todetaan erikseen liikennelaitoksen osalta, että sille ei määritellä korkoa vuosiksi 1999- 2001 ja, että toukokuussa 2001 tilanne arvioidaan laitoksen taloudellisen tilan perusteella.

### **Turun Satama**

Satamalautakunnan alaisena kunnallisena liikelaitoksena toimii Turun Satama, jonka tehtävänä on harjoittaa satamatoimintaa ja muuta siihen liittyvää liiketoimintaa toiminta-alueellaan. Sataman johtosäännön mukaan Turun Sataman tehtävänä on olla lautakunnan apuna alansa liiketoiminnan harjoittamisessa. Sataman toimintasäännössä todetaan, että satama vastaa annettujen tavoitteiden mukaisesti sataman toiminnan, talouden ja organisaation kehittämisestä sekä kilpailukyvyyn ylläpitämisestä.



Sataman liikevaihto on ollut viime vuosina noin 23,0 milj. euroa ja sen liiketoiminta on ollut ylijäämäistä. Vuonna 2004 sataman tilikauden tulos oli 4,0 milj. euroa ylijäämäinen. Satama maksaa kaupungille 59,8 milj. euron peruspääomasta korvausta 4,8 milj. euroa (8%).

### **Kiinteistölaitos**

Kiinteistölaitos aloitti toimintansa liikelaitoksena 1.1.2002 alkaen. **Kiinteistölaitoksen perustamisvaiheita selvitetään myöhemmin tässä raportissa liiketoimintastrategian tavoitteiden toteutumista selittävässä osiossa**, koska kiinteistölaitoksen muuttaminen liikelaitokseksi oli yksi liiketoimintastrategiassa mainittu strateginen valinta.

Kiinteistölaitoksen toiminta-ajatuksen mukaan sen tehtävänä on hyvän toimintaympäristön, toimivan yhdyskuntatekniikan sekä muiden toimialansa palveluiden varmistaminen kaupunkilaisille ja elinkeinoelämälle sekä omistajahallintaansa kuuluvasta kaupungin omaisuudesta huolehtiminen. Edellä mainitusta toiminta-ajatuksesta johdettuna Kiinteistölaitos on määritellyt perustehtäväkseen:

- 1) Kaupungin maa-alueiden ja julkisten rakenteiden omistus,
- 2) Maaomaisuuden hoito ja hyödyntäminen, alueiden luovuttaminen,
- 3) *Tonttituotanto asumista ja yritystoimintaa varten*,
- 4) Asuntopolitiikan valmistelu ja asuntotuotannon ohjaus,
- 5) Katujen ja puistojen pito ja niiden rakennuttaminen,
- 6) Kartta- ja paikkatietotuotanto,
- 7) Kiinteistöinsinööritehtävät,
- 8) Maastonmittauspalvelut,
- 9) Pysäköinninvalvonta,
- 10) Yksityistieasiat ja
- 11) Teknisen sektorin tietojärjestelmäpalvelut.

Kiinteistölaitoksen liikevaihto on ollut viime vuosina noin 45,5 milj. euroa. Kiinteistölaitoksen liiketoiminnan tulot muodostuvat lähinnä tonttituotannosta. Kiinteistölaitos maksaa 114,7 milj. euron peruspääomasta korvausta kaupungille vuosittain 2,3 milj. euroa (2 %).

### **Tilalaitos**

Kiinteistölautakunnan alaisena liikelaitoksena Tilalaitos hankkii, hallitsee, vuokraa ja kehittää kaupungin toimitiloja. Tilalaitoksen oman toiminta-ajatuksen mukaan se huolehtii Turun kaupungin toimitilakäyttäjien tyytyväisyydestä ja toimitilavarallisuuden suunnitelmallisesta kehittämisestä ja hoidosta.

Tilalaitoksen tehtävänä on muun muassa:

- hallita kaupungin omistamia ja vuokraamia, kaupunginhallituksen erikseen määrittelemiä toimitiloja
- vuokrata asiakkaan tarpeita vastaavat tilat kaupungin eri toimintayksiköille sekä muille tilojen tarvitsijoille
- hankkia toimitilojen vaatimat ylläpitopalvelut palvelujen tuottajilta
- hankkia keskitetysti toimitiloja sekä muita tiloja rakennuttamalla, ostamalla ja vuokraamalla ensi sijassa kaupungin omia tarpeita varten
- vastaa hankesuunnittelusta

- hankkia tilahankkeissa tarvittavia rakennuttamis-, suunnittelu- ja rakentamispalveluja palvelujen tuottajilta
- vastata vuokrattavien tilojen vuokranmäärityksestä kiinteistölautakunnan hyväksymien periaatteiden mukaisesti
- vastata kaupungin omistamien toimitilojen arvonmäärityksestä
- huolehtia hallinnassaan olevien toimitilojen (rakennukset ja osakkeet) kehittämisestä joko kaupungin omaan käyttöön tai ulkopuolisille asiakkaille luovutettaviksi
- huolehtia hallinnassaan olevien kaupungille tarpeettomien toimitilojen (rakennukset ja osakkeet) myymisestä ja rakennusten purkamisesta.

Tilalaitoksen tulot muodostuvat ns. sisäisistä vuokratuloista, koska pääasiassa sen asiakkaita ovat kaupungin muut toimielimet. Tilalaitoksen liikevaihto on ollut noin 83 milj. euroa ja toiminta on ollut ylijäämäistä viime vuosina noin 8-9 milj. euroa. Tilalaitos maksaa 167 milj. euron peruspääomasta korvausta kaupungille vuosittain 13,3 milj. euroa (8%).

Tilalaitos perustettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 12.12.1994 silloisen kunnallislain 7 a) mukaisena liikelaitoksena, ja sille siirrettiin kaupungin omistamat ja hallinnoimat toimitilat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Kaupunginhallitus hyväksyi tuolloin Tilalaitoksen korolliseksi peruspääomaksi n. 2.451,6 milj. mk. **Tilalaitos toimi vuoden 1997 loppuun asti ns. yleiskatteisena liikelaitoksena, koska sen investoinnit rahoitettiin kaupungin talousarvion investointiosasta.** Yleiskatteisuudesta johtuen Tilalaitoksen taseesta puuttui tasejatkuvuus eli edellisten tilikausien yli- tai alijäämät. Vuoden 1997 alussa kuntien kirjanpidossa alettiin soveltaa kirjanpitolakia soveltuvien osin, mikä merkitsi sitä, että kaupungin täytyi määritellä ja vahvistaa kaupungin peruspääoma. Siinä yhteydessä Tilalaitoksen osuudeksi eli tilalaitoksen peruspääomaksi määriteltiin 1.044 milj. mk. Tämän jälkeen tehtiin joitakin omaisuusjärjestelyjä ja todettiin, että Tilalaitoksen peruspääoma on 993,7 milj. mk eli 167, 1 milj. euroa. Koska kaupunginvaltuusto ei ollut siihen mennessä virallisesti hyväksynyt Tilalaitoksen aloittavaa tasetta ja peruspääomaa, niin asia vietiin kaupunginvaltuustolle päätettäväksi. Kaupunginvaltuusto päätti 11.11.2002 § 259, että tilalaitoksen peruspääomaksi vahvistetaan noin 167,1 milj. euroa. Päätöksen esittelytekstissä todetaan, että *tilalaitoksen tulorahoitus perustuu suurimmaksi osaksi sisäisiin vuokratuloihin, mistä johtuen sillä ei ole investointivaltuuksia eikä kaupungin talousarviosta riippumatonta investointiohjelmaa.*

Edelleen tilalaitoksen tuloista suurin osa muodostuu sisäisistä vuokratuloista. Vuonna 2003 tilalaitoksen tulot yhteensä olivat noin 86,6 milj. euroa, josta 76,4 milj. euroa oli sisäisiä vuokratuloja eli noin 88 % tuloista. Vuonna 2004 tilalaitoksen tuloista noin 89 % oli sisäisiä vuokratuloja.

### **Jätelaitos**

Turun jätelaitos on kunnallinen liikelaitos, joka on toiminut teknisten palveluiden johtokunnan alaisena vuoden 2004 loppuun asti. Jätelaitos on hoitanut **jätelaissa** kunnalle määrättyjä jätehuollon järjestämistehtäviä ja se on palvellut Turun kaupungin lisäksi 8 ympäristökuntaa. Vuoden 2004 alkaen jätelaitos vastaa Turun jätteenpolttolaitoksen toiminnasta ja myy kaukolämpöä Turku Energialle. Jätelaitoksen muu liiketoiminta on siirretty Turun seudun jätehuolto Oy:lle, jolle jätelaitos myy edelleen joitakin polttopalveluja. Jätelaitokselta siirtyi 19 henkilöä jätehuolto-yhtiön palvelukseen vuonna 2004.

### **Tekstiilihuolto**

Turun Tekstiilihuolto on tekstiilihuoltopalveluja tarjoava liikelaitos, joka ensisijaisesti tuottaa palveluja Turun kaupungille ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin yksiköille. Kapasiteettinsa rajoissa liikelaitos myy tekstiilihuoltopalveluja myös muille yrityksille ja yhteisöille. Turun tekstiilihuolto on keskittynyt erityisesti laitospyykkiin ja muut pesupalvelut se hoitaa alihankintana.

Tekstiilihuollolla on riittävässä määrin ulkopuolisia asiakkaita verrattuna kaupungin muihin liikelaitoksiin. Sen liikevaihto oli vuonna 2003 noin 3,8 milj. euroa. Se ei ole maksanut korvausta 55.875 euron peruspääomasta, koska sillä on ollut edellisten tilikausien kattamattomia alijäämiä. Tekstiilihuollon tulos on parantunut vuodesta 2002 lähtien. Vuonna 2003 tilikauden ylijäämä oli noin 264.000 euroa, kun se vuonna 2002 oli 76.000 euroa. Vuonna 2004 tekstiilihuollon tilikauden ylijäämä oli noin 329.000 €, joka kattaa kokonaan loput aikaisempien tilikausien alijäämistä ja jäljelle jää ylijäämää yli 284.000 €.

### 2.3.3 Kaupungin tai kuntien omistama osakeyhtiö, asunto-osakeyhtiö ja kiinteistö-osakeyhtiö

Vaikka kunta omistaisi osakeyhtiön kokonaan, **osakeyhtiön on aina noudatettava osakeyhtiölakia**. Kuntaa yleisesti sitovat lait eivät koske suoraan osakeyhtiötä. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jolla on itsenäinen oikeudellinen asema ja sen suhde kuntaan sama kuin muihinkin osakkeiden omistajiin. Merkittävien poikkeus osakeyhtiölain soveltamisesta ovat **asunto-osakeyhtiöt**, joihin sovelletaan *asunto-osakeyhtiölakia*. Asunto-osakeyhtiö on osakeyhtiö,

- jonka tarkoituksena on omistaa ja hallita yhtä tai useampaa rakennusta
- jonka rakennusten huoneistojen lattia-alasta yli puolet on määrätty yhtiöjärjestyksessä osakkeenomistajien hallinnassa oleviksi asuinhuoneistoiksi
- jonka jokainen osake yksin tai yhdessä muiden osakkeiden kanssa tuottaa oikeuden hallita määrättyä huoneistoa tai osaa rakennuksesta tai sen kiinteistöstä.

**Keskinäisiin kiinteistöosakeyhtiöihin** sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia, ellei keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä ole sovittu osakeyhtiölain soveltamisesta. Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö on muuten samanlainen kuin asunto-osakeyhtiö mutta se eroaa siinä, että

- sen huoneistojen yhteenlasketusta lattia-alasta yli puolta ei ole määrätty yhtiöjärjestyksessä osakkeenomistajien hallinnassa oleviksi asuinhuoneistoiksi.

**Tavallinen kiinteistöosakeyhtiö** on yhtiö, jonka osakkeenomistajilla ei ole huoneistojen hallintaoikeutta eivätkä siten maksa myöskään yhtiölle vastiketta. *Tavalliseen kiinteistöosakeyhtiöön sovelletaan osakeyhtiölakia ja sen tulot muodostuvat asukkailta perittävistä vuokratuloista.* (Katso liite 2).

Kunnat ovat perustaneet osakeyhtiöitä niille toimialoille, joilla on yhtiöllä on mahdollisuus harjoittaa kannattavaa maksurahoitteista toimintaa. Yhtiöittämisellä on haluttu yleensä tehostaa kunnan liiketoimintaa. **Ennen yhtiöittämistä tulee var-**

**mistua siitä, että tulevalla yhtiöllä on edellytykset toimia ilman kunnan suoraa tukea ja kunnalla omistajana on riittävät mahdollisuudet ohjata yhtiötä.<sup>9</sup>**

Osakeyhtiöiden yhtiökokouksessa osakkeenomistajat käyttävät ylintä päätösvaltaa. Yhtiökokous valitsee ja tarvittaessa myös erottaa yhtiön hallituksen. Yhtiökokous voi päättää mitkä asiat on tuotava sen päätettäväksi ja se voi ottaa päätettäväkseen yksittäisen hallitukselle kuuluvan asian. Yhtiökokouksessa osakkeenomistajat voivat päättää linjauksista yhtiön toimintaan ja toimintatapoihin, jotka velvoittavat hallitusta. Yhtiön toiminnan ohjauksen ja kunnan omistajaohjauksen kannalta edellä mainituilla asioilla on suuri merkitys. Esimerkiksi yhtiökokous voi tehdä toimintatapapäätöksiä menettelyistä, joita noudatetaan raportoinnissa kunnalle tai etukäteisinformaatiota ennen yhtiön päätöksentekoa. Kuitenkin on muistettava, että ainoastaan yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja voivat tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä ja ne vastaavat yhtiön hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä. ***Kunnan päätöksentekolimiet eivät voi tehdä suoraan sitovia päätöksiä esimerkiksi yhtiön hallinnosta tai toiminnan laajuudesta.***

Turun kaupungin konserniohjeissa (Kh 20.12.1999 § 1393) on niiden velvoittavuudesta todettu, että konserniohjeet tulee saattaa hyväksyttäväksi tytäryhteisöjen yhtiökokouksessa tai vastaavassa hallintoelimessä *silloin, kun yhteisömuoto on muu kuin osakeyhtiö*. Ohjeet suositellaan vietäviksi myös osakkuusyhteisöjen hallintoelinten käsittelyyn. **Turun kaupungin konserniohjeita ei siis velvoiteta hyväksyttäväksi Turku-konsernin osakeyhtiöissä.** Jos konserniyhtiöt hyväksyisivät ohjeet yhtiön yhtiökokouksessa, ne velvoittaisivat yhtiön johtoa. Ohjeiden hyväksyttäminen olisi yksi tapa varmistaa omistajan eli kaupungin tahdon huomioon ottaminen yhtiön toiminnassa. Kuitenkin osakeyhtiölain mukaan yhtiön ei tarvitse hyväksyä kaupungin konserniohjeita, jos yhtiö katsoo, että ne eivät ole yhtiön edun mukaisia. Tästä syystä nykyisen lainsäädännön vallitessa yhtiöiden perustamisvaiheessa yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen merkitys korostuu. Toisien sanoen edellä mainituilla perustamisasiakirjoilla ja sopimuksilla luodaan perusta toimivalle omistajaohjaukselle.

Yleensä yksityisessä liiketoiminnassa yhtiöiden päätehtävänä on tuoton tavoittelu eli tuottaa omistajien yritykseen sijoittamalle pääomalle mahdollisimman hyvä tuotto. **Kunnan ensisijaisena intressinä on usein se, että yhtiö saavuttaa toiminnallaan kunnan sille asettamat yhteiskunnalliset tavoitteet mahdollisimman tehokkaasti.** Tavoitteiden saavuttamista mittaavana tekijänä käytetään esimerkiksi tietoa siitä, miten tehokkaasti ja taloudellisesti yhtiö on palvelut tuottanut. *Voidakseen huolehtia yhtiön menestymisestä yhtiön hallituksen on tiedettävä mitä omistajat yhtiön toiminnalta odottavat ja miten yhtiön menestymistä mitataan.* Samoin kunnan pitää määritellä selkeästi mitä yhtiöiltä halutaan ja mihin toiminnalla pyritään.<sup>10</sup>

### 2.3.4 Turun kaupungin tytäryhteisöt ja osakkuusyhteisöt

Turun kaupungin konserniohjeiden mukaan **tytäryhteisöt** ovat kaupungin kokonaan omistamia yhtiöitä ja yhteisöjä, joissa kaupungilla on määräysvalta. Vuonna

---

<sup>9</sup> Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus, Kuntaliitto 2004, s. 26-27.

<sup>10</sup> Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus, Kuntaliitto 2004, s. 26-27.

2004 Turun kaupungin tytäryhteisöistä oli kiinteistö- ja asuntoyhteisöjä 15 yhtiötä, joista Kiinteistö Oy Lehtolaaksolla on alakonserni. Kiinteistö Oy Lehtolaakson alakonserniin kuului 13 kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiötä. Kaupungin tytäryhteisöistä muita yhtiöitä oli 10 yhtiötä, joista Oy Turku Energialla ja Turku Scienceparkilla on alakonsernit. (Katso liite 2) Kaupunkilaisten palvelujen kannalta tytäryhteisöihin lukeutuvat muut yhtiöt ovat merkittäviä em. konserniyhtiöiden lisäksi. Tytäryhteisöjen muita yhtiöitä ovat esimerkiksi Turun Seudun Vesi Oy ja Turun seudun puhdistamo Oy.

Kaupungin konserniohjeiden mukaan **osakkuusyhteisöjä** ovat yhteisöt, joissa kaupungilla on 20 - 50 % omistusosuus ja enintään puolet osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Kaupungin osakkuusyhteisöt on jaoteltu myös kiinteistö- ja asuntoyhteisöihin (16 kpl) ja muihin yhteisöihin (12 kpl). Kaupunkilaisten kannalta merkittävämpiä osakkuusyhteisöjä ovat seudulliset osakeyhtiöt eli usean Turun seudun kunnan yhteisesti omistamat osakeyhtiöt kuten Turun seudun jätehuolto Oy ja Turun Seudun Maakaasu ja Energiatuotanto Oy.

Seuraavaksi on lyhyesti tarkasteltu kahta Turku-konsernin tytäryhteisöä, Turun Seudun Vesi Oy:tä ja Turun seudun puhdistamo Oy:tä sekä yhtä osakkuusyhteisöihin kuuluvaan Turun seudun jätehuolto Oy:tä.

**Turun Seudun Vesi Oy** on kaupungin tytäryhteisö ja se on jo vuonna 1974 perustettu tutkimaan eri vaihtoehtoja vedenhankintaan. Turun Seudun Vesi Oy on Turun, Kaarinan, Paimion, Naantalın, Raision ja Paraisten kaupunkien sekä Liedon ja Piikkiön kuntien omistama vedenhankintayhtiö. Yhtiö omistaa, suunnittelee ja rakennuttaa vedenhankinta-, vedenpuhdistus- ja vedenjakelulaitoksia. Turun kaupungin omistusosuus on 64,68 % ja osakassopimuksen mukaan kaupungilla on 5 hallituspaikkaa 10 paikasta.

Yhtiön tehtävänä on toteuttaa Turun seudun kattavantekopohjavesihanke, jonka valmistuttua yhtiön on tarkoitus myydä vettä jäsenkuntien vesilaitoksille. Tekopohjavesihankkeeseen kuuluu

- 1) Kokemäenjoen raakaveden otto ja käsittely,
- 2) Virttaankankaan tekopohjavesilaitos,
- 3) Saramäen kalliosäiliö ja
- 4) veden siirtolinjat.

Turun kaupungin talousarvion laatimisen yhteydessä valtuusto on asettanut yhtiölle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. **Vuoden 2004 kaupungin tilinpäätöksen mukaan yhtiön visiona on muun muassa se, että tekopohjavesihanke toteutuu vuoden 2007 loppuun mennessä ja, että ”yhtiön talous on vuoteen 2030 asti velkainen.”** Sen lisäksi yhtiön toimitusjohtajan kuvauksessa yhtiön toiminnan ja talouden toteutumisesta todetaan, että ”yhtiöllä ei ole liiketoimintaa, joten talouden ja toiminnan tunnuslukujen arvioiminen ei ole mahdollista. Tunnusluvut eivät kuvaa yhtiön tulosta”. Kun tekopohjavesihankkeen suunnittelun ja rakentamisen aikana ei ole varsinaista liiketoimintaa, tulee toiminnan harjoittamisella osakeyhtiömuodossa olla omistajien puolelta järkevät perusteet, jotka ovat myös yhtiön johdon tiedossa. Vaikka yhtiöllä ei tällä hetkellä olisikaan vielä riittävästi tulo-rahainnusta, niin yhtiön tahtotilaa eli visiota olla velkainen vuoteen 2030 ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

**Turun seudun puhdistamo Oy** perustettiin 10.6.2002 vastaamaan Kakolanmäen jätevedenpuhdistamon toteuttamisesta. Aiemmin hankkeesta oli vastannut vesilai-

toslautakunta. *Turun seudun puhdistamo Oy:n osakkeet ovat vesilaitoksen taseessa ja vesilaitoksen toimitusjohtajan vuoden 2002 katsauksessa kerrotaan, että vesilaitoksella on omistajan rooli yhtiöön nähden.* Turun kaupunki omistaa yhtiön osakkeista 81,5 %. Yhtiön omistajuus jakaantuu osakaskuntien varaamien jätevesimäärien suhteessa.

Turun seudun puhdistamo Oy:n tehtävänä on toteuttaa seudullisena hankkeena Turun Kakolanmäkeen uusi nykyaikainen jätevedenpuhdistamo ja sen vaatimat siirtolinjat. Puhdistamon suunnittelussa ja rakentamisessa huomioidaan erityisesti puhdistamoalueen välittömässä läheisyydessä oleva tiivis kaupunkiympäristö ja jätevesien purkupisteen sijainti saaristomme sisäosassa. Laitoksen valmistuttua 2009 yhtiö huolehtii osakaskuntien jätevesien puhdistamisesta ympäristöluvan edellyttämällä tavalla.

Turun seudun puhdistamo Oy:n hallituksessa on 10 varsinaista jäsentä ja heidän henkilökohtaiset varajäsenet, joista Turun kaupunki nimeää puolet ja Kaarinan ja Paimion kaupungit sekä Liedon ja Piikkiön kunnat kukin yhden varsinaisen jäsenen ja varajäsenen. Hallituksen puheenjohtajaksi valitaan Turun kaupungin nimeämä hallituksen ehdokasjäsen ja varapuheenjohtajaksi jonkin muun osakkaan nimeämä jäsen ehdokas. Hallituksen päätökseksi tulee se ehdotus, jota on kannattanut vähintään 6/10 annetuista äänistä.

#### **Turun seudun jätehuolto Oy**

Turun jätelaitos, Lounaisrannikon jätehuolto ja Paraisten jätelaitos ovat yhdistyneet Turun seudun jätehuolto Oy:ksi. Yhtiössä on osakkaana kahdeksan kuntaa: Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Parainen, Piikkiö, Raisio ja Turku. Turun seudun jätehuolto Oy on kaupungin osakkuusyhteisö, sillä kaupungin omistusosuus on 34,8 %. Yhtiön omistajien yhteiseksi tavoitteeksi on määritelty puhtaampi elinympäristö kaikille seudun asukkaille nyt ja tulevaisuudessa. Yhtiön tehtävänä on hoitaa seudun jäteasemia, vastaanottopisteitä ja jätteenkuljetusta.

Turun seudun jätehuolto Oy hoitaa kuntien lakisääteisiä jätehuollon organisointi-, käsittely- ja neuvontatehtäviä. Asiakkaina ovat toimialueen yli 310 000 asukasta sekä alueen yritykset. Yhtiö toimii kiinteässä yhteistyössä muiden jätehuollon toimijoiden kanssa.

### 2.3.5 Turku- konserni

Vuonna 1995 säädettäessä kuntalakia, siinä ensimmäisen kerran mainittiin konserni käsitteenä. **Kuntakonserni on hallintokäytännössä luotu käsite**, joka ymmärretään yleisesti kunnissa edelleen kuntalain ja kirjanpitolain mukaisena juridisena käsitteenä. Tästä syystä konsernia ei aina ole kunnissa ymmärretty johtamisjärjestelmänä, jolla on myös oma konsernijohto. **Kuntakonserni voi tarkoittaa myös johtamisen näkökulmasta järjestettyä kokonaisuutta, joka voi olla yhteneväinen kirjanpidollisen kuntakonsernin kanssa, mutta ei välttämättä**<sup>11</sup>. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kuntakonserniin voidaan lukea kuuluvaksi myös kuntayh-

---

<sup>11</sup> Kuntakonserni- kuntalain tarkistamistarpeita?, Lyhennelmä puheenvuorosta Auditiopäivillä Jyväskylässä 22.4.2004, Kuntaliiton lakitiedote 1/2004, s.3.

tymät. Yhteiskunnan muuttuminen on johtanut siihen, että kuntakonserni tullaan tulevaisuudessa ymmärtämään enemmän myös johtamisjärjestelmänä.

Kuntalain ja kirjanpitolain mukainen puhtaasti juridinen konsernikäsite on kunnallistaloudessa ongelmallinen, koska kuntajaoston konserniohje rajaa konsernin ulkopuolelle yhteisön, jos ”kunnalla ei ole siinä muodollista määräysvaltaa, vaikka yhteisö tuottaisi vain kunnan palveluja. Toisaalta konserniohje velvoittaa ottamaan kuntakonserniin asuntoyhtiön, jossa kunnalla on äänivalta, mutta jota se ei käytännössä mitenkään pyri ohjaamaan”<sup>12</sup>.

Kuntalaki asettaa velvollisuuden laatia konsernitase, joka sisältää emokunnan ja sen määräysvallassa olevien yhteisöjen taseet liitetietoineen. Konsernituloslaskelmaa tai konsernin rahoituslaskelmaa ei tarvitse tehdä ja kuntakonsernin tulos osoitetaan nettona oman pääoman erissä ja liitetiedoissa oman pääoman muutoksina. Suppeakin kunnan konsernitilinpäätös on tietolähde tytäryhtiöiden ohjauksessa.

Kuntalaki säätelee kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden välistä toimivallanjakoa silloinkin kun ne **ohjaavat** kuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Tämä tapahtuu Turun kaupungissa annetuilla konserniohjeilla (Kh 20.12.1999 § 1393), konserniohjauksen periaatteilla (Kv 24.8.1998 § 137), ohjeella liiketoimintayhteisöjen omistajapolitiikkaa koskevista menettelytavoista (Kh 3.4.1995 § 445) ja keskitetyn talous- ja rahoitushallinnon periaatteet kaupungin määräysvallassa olevissa yhteisöissä (kv 10.4.1995 § 102), kaupunginhallituksen johtosäännöllä ja tietyissä tapauksissa myös hallintokuntien johtosäännöissä (esim. vesilaitoksen johtosääntö) sekä hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännöllä.

Kaupungin konserniohjeissa **Turku-konserni** on määritelty ”omistus- ja hallintorakenteeksi, joka mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välisen yhteensopivuuden ja yhteistyön ja joista koituu hyötyä kaupungin ja seutukunnan asukkaille ja yrityksille.”

*Turku-konserniin* kuuluvat kaupunki emoyhteisönä sekä tytäryhteisöt ja osakkuusyhteisöt. Tytäryhteisöt ovat kaupungin kokonaan omistamia yhtiöitä tai yhteisöjä ja säätiöitä, joissa kaupungilla on määräysvalta. Osakkuusyhteisöissä kaupungilla on 20 - 50 % omistusosuus ja enintään puolet osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Osakeyhtiöiden lisäksi konserniin voi siis kuulua muitakin eri muodossa olevia oikeudellisia yhteisöjä kuten kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä ja säätiöitä jne. Konsernin tytäryhteisöt voivat omistaa muita yhtiöitä ja konserni voi pitää sisällään muita konserneja (alakonserni). Esimerkiksi vuonna 2004 Turku-konsernin sisällä on Turku Science Park - konserni, jossa Turku Science Park Oy on emoyhtiö ja sen tytäryhteisöjä ovat ICT Turku Oy, Turun Biolaakso Oy, Kiinteistö Oy Focus ja Kiinteistö Oy Biotorni. Lisäksi Turun kaupungin kokonaan omistama Oy Turku Energia- Åbo Energi AB alakonserniin kuuluvat Evanes Oy ja Turun Seudun Kaukolämpö Oy.

Turku- konsernin kokonaisuus vuodelta 2004 on kuvattu **liitteessä 2**.

Koska kunnan ulkopuolelle ei voi siirtää julkisen vallan käyttöä koskevia viranomaistehtäviä, tulisi kunnan palvelujen tuotantokokonaisuus nähdä kuntakonserni-

---

<sup>12</sup> Kuntatalouden ohjaus- budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia, Suomen kuntaliitto 2002, Oiva Myllyntaus, s.172.

na, johon kuuluvat kunnan määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen lisäksi myös kunnan oman organisaation itsenäiset yksiköt, esimerkiksi liikelaitokset. **Kunnissa on oltava selvillä mitä asioita milläkin päätöksentekotasolla ratkaistaan ja miten nämä ratkaisut sitovat muita päätöksentekotasoja ja päätöksentekijöitä.** Konserniajatteluun pohjautuva konserninomainen päätöksenteko edellyttäisi, että tytäryhteisöissä ja muissa tuotantoyksiköissä noudatetaan kunnassa tehtyjä linjauksia ja sitoudutaan niihin, mutta tätä ajattelua haittaa nykyinen omistajia koskeva sääntely<sup>13</sup>. E erityisen ongelmallinen on kuntalain 52 §, jonka mukaan luottamushenkilön ja viranhaltijan esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27-30 §:ssä määrätään. Hallintolain mukaan viranhaltija ja luottamushenkilö ovat esteellisiä kaupungin päätöksentekoelimityissä, jos henkilö on yhtiön hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsen taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että parhaiten kunnallisen konserniyhteisön asioista perillä oleva henkilö ei voi osallistua yhtiötä koskevaan päätöksentekoon kaupungin toimielimissä.

Vuonna 2004 Turun kaupungin 601,9 milj. euron **peruspääomasta** 481,2 milj. euroa oli sidottu liikelaitosten liiketoimintaan ja liiketoiminnan edellisten tilikausien ylijäämät olivat yhteensä 153,3 milj. €. Liiketoiminnan vuoden 2004 tilikauden ylijäämää oli 24,3 milj. €, mikä oli 3,4 milj. € vähemmän kuin vuonna 2003.

Vuonna 2004 Turun kaupungin tytäryhteisöjen kiinteistö- ja asuntotoiminnan toimintatuotot olivat noin 223,5 milj. € ja muiden tytäryhteisöjen eli elinkeino- ja liiketoimintayhtiöiden toimintatuotot olivat noin 156 milj. €.

Vuonna 2004 liikelaitokset kattoivat noin 21,9 miljoonalla eurolla kaupungin menoja. Turun kaupungin liikelaitosten asiakkaat ovat pääasiassa kaupungin muita hallintokuntia. Hallintokuntien oma rahoitus perustuu verovaroihin ja valtionosuuksilla saatuihin määrärahoihin, joista ne maksavat sisäisinä maksuina liikelaitoksille palveluista. Toisin sanoen niiden liikelaitosten, joiden tulorahoitus perustuu yksinomaan sisäisiin tuloihin, toiminnan perusta on verorahoituksessa eikä ulkopuolisessa tulorahoituksessa. Kun kaupungin sisällä ei ole sisäistä kilpailua ja sikäli kun sisäiset asiakkaat eli hallintokunnat ovat pakotettuja ostamaan sisäisiltä tuottajilta<sup>14</sup>, taloudellisiin tuottotavoitteisiin pääseminen voi johtaa sisäisten maksujen korottamiseen varsinkin, jos liikelaitosten muita toiminnan sopeuttamistoimenpiteitä on rajattu. Liikelaitosten velvoite tuloslaskelmien ja taseen laatimisesta edesauttaa taloudellisen kannattavuuden seurannassa, mutta se ei vielä kuvasta toimintojen taloudellista tehokkuutta, jos liikelaitoksella ei ole vertailukohtaa ja jos sillä on ”sisäinen monopoli” asiakkaisiin.

---

<sup>13</sup> Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus, Suomen kuntaliitto 2004, s. 10.

<sup>14</sup> Vrt. Khltj:n päätös 16.11.2004 § 95: ” *Konsernijaoston tehtävänä on valvoa konsernietua eli sitä, etteivät tilaajat tai tuottajat sorru osaoptimointiin. Sen vuoksi jaoston on kutsuttava tilaajia ja tuottajia erilaisiin keskustelufoorumeihin. Ainakaan tässä vaiheessa jaoston tehtäviin ei kuulu sopimusohjausjärjestelmän mukaisten tuotantoorganisaatioiden tukeminen ja valvonta. Tarvittaessa sen on konserniedun takaamiseksi tuettava tuotantoorganisaatioita, jos niiden asema tilaajiin nähden heikkenee liikaa. Tilaajaorganisaatiot eivät esim. saa ulkoistaa toimintaa silloin, kun tuottajille tulevat tappiot ovat suuremmat kuin tilaajan saamat säästöt.* ”



### 3. Liiketoiminnan omistajaohjaus Turun kaupungissa

#### 3.1 Omistajaohjaus - ja politiikka Turun kaupungissa

##### Omistajaohjauksen käsite ja omistajapolitiikka

Omistajaohjauksen käsitteelle ei ole vakiintunutta määritelmää. Omistajaohjaus on ainakin lakiin perustuvaa omistajavallan käyttöä, mutta se usein pitää sisällään myös epävirallisen vaikuttamisen. Omistajat ohjaavat vaikuttamalla joko suoraan tai edustajiensa välityksellä yhtiön toimintaan ja jopa sen kehitykseen. **Osakeyhtiöissä omistajavallan käyttö tarkoittaa osakeyhtiölain mukaista puhe- ja ääni-oikeutta yhtiökokouksissa.** Omistajien ja yhtiön johdon väliset keskustelut ovat omistajaohjauksen epävirallista vaikuttamista yhtiöön.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on määritellyt, että valtion omistajapolitiikkaa harjoitetaan hallitusohjelmalla ja **omistajapolitiikkaa koskevalla valtioneuvoston periaatepäätöksellä.** Valtio pyrkii aktiivisella omistajapolitiikalla vahvistamaan yhtiöiden toimintaedellytyksiä ja Suomen elinkeinorakennetta. *Valtio on tehostanut omistajaohjausta kehittämällä yhtiöiden hallintoa, osinkopolitiikkaa ja kannustejärjestelmiä.*

Valtioneuvoston 19.2.2004 tekemän periaatepäätöksen mukaan **valtion omistajapolitiikan tehtävänä on ohjata valtion omistajaohjausta ja siihen liittyvää päätöksentekoa kaikissa valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä.** Periaatepäätöksessä on luokiteltu valtion yhtiöt joko erityistehtävää hoitaviin yhtiöihin tai markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin.

*Valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä* valtiolla omistajana on ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on samalla kannattava toiminta. Valtion periaatepäätöksen mukaan em. yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai ainakin valtion määräysvallassa. Valtio odottaa yhtiöiltä mahdollisimman hyvää yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistulosta ja sitä arvioidaan sen perusteella, miten ja kuinka tehokkaasti yhtiö toteuttaa yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä tavoitteita. Valtio omistajana määrittelee erityistehtävän sisällön ja sen merkityksen yhtiölle asetettaville tavoitteille. Yhtiön itsensä laatiman liiketoimintastrategian yhteensovittaminen valtion asettamaan erityistehtävään edellyttää omistajan ja yhtiön johdon yhteistoimintaa.

*Markkinaehtoiset yhtiöt* ja valtion *osakkuusyhtiöt* on jaettu valtion omistajaintressin näkökulmasta kahteen alaryhmään;

- 1) yhtiöt, joissa valtiolla on lähes ainoastaan *sijoittajaintressi*, ja
- 2) yhtiöt, joissa *sijoittajaintressin* lisäksi valtiolla on jokin *strateginen intressi*.

Markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin voi liittyä infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen liittyviä eli omistajastrategisia intressejä, mutta ne toimivat siitä huolimatta liiketoiminnallisina perustein. *Markkinaehtoisuus merkitsee vertailukelpoisuutta muihin toimialalla toimiviin yhtiöihin nähden.* Strategisesta intressistä huolimatta omistajaohjauksen tavoitteena on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen, jotka arvioidaan kannattavuudella ja omistaja-arvon pitkäjänteisellä kasvulla.

*Omistajan strateginen intressi vaikuttaa kuitenkin silloin, kun markkinaehtoisesti toimivalle yhtiölle asetetaan muita kuin liiketaloudellisia tavoitteita.* Niille on oltava muiden omistajien hyväksyntä ja ne eivät saa vääristää kilpailua ja yhtiölle aiheutuvat lisäkustannukset on korvattava etukäteen. Sen lisäksi valtio myöntää *takauksia* markkinaehtoisille yhtiöille samoin ehdoin kuin muillekin yrityksille, niillä ei ole erityisasemaa tai erioikeuksia valtio-omistuksen perusteella. Toisin sanoen markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa lähtökohtana on *omistajien yhdenvertaisuus*. Koska jo yhden vähemmistöosakkaan tulo osakeyhtiöön muuttaa olennaisesti omistajaohjausta, **valtion periaatepäätöksen toisena yleisperiaatteena on, että valtio toimii osakeyhtiölain mukaisesti eikä edellytä eikä vaadi erivapauksia tai muista omistajista poikkeavia oikeuksia.**

Periaatepäätöksen kolmas yleisperiaate koskee valtioneuvoston ja eduskunnan välistä **selkeää työnjakoa ja toimivaltaa** niissä tapauksissa, kun valtio luopuu yhtiöiden omistuksesta tai muissa vastaavanlaisissa yhtiöjärjestelyissä. Neljäs ja viimeinen periaatepäätöksen yleisperiaate määrittelee, että omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu valtiolle ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiön toimielimille.

Valtio on osallistunut aktiivisesti hyvien hallintokäytäntöjen (Corporate Governance ) kehittämiseen ja edellyttänyt noudatettavan parhaita hallintokäytäntöjä. Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijaisena tavoitteena on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Corporate Governance suosituksen tavoitteena on yhtiöiden toimintatapojen yhtenäistäminen, läpinäkyvyyden parantaminen ja annettavan tiedon yhtenäistäminen.

Turun kaupungin konserniyhtiöitä ajatellen toimintatapojen yhtenäistäminen edesauttaisi konsernin johtamista. *Läpinäkyvyys* yleensäkin kuuluu kiinteästi julkiseen omistukseen ja annettavien tietojen yhtenäistäminen edesauttaisi kaupungin seuranta- ja valvontavastuiden hoitamista kaupunkikonserniin kuuluvissa yhtiöissä. **Corporate Governance sisältää ohjeita keskeisistä periaatteista, jotka koskevat yhtiöiden yhtiökokouksia, hallituksia, niiden valiokuntia, toimitusjohtajia ja muuta johtoa.** Lisäksi suosituksessa on yleensä ohjeita **yhtiöiden sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta, sisäisestä tarkastuksesta, tilintarkastuksesta, henkilöstön ja johdon kannustinjärjestelmistä** sekä periaatteista, joita noudatetaan tiedottamisessa ja tilintarkastustietojen julkistamisessa jne. Suosituksen tärkeimmät ohjeet koskevat yhtiön hallituksen ja sen jäsenten riippumattomuutta.<sup>15</sup> Esimerkiksi Tampereen kaupunki on laatinut sen liiketoiminnalle ja rahoitukselle hyvän hallinto- ja johtamistavan (Corporate Governance) kuvauksen (Ks. liite 4).

Omistajaohjauksen kannalta keskeinen päätöksentekuelin on yhtiön hallitus. Valtiolla omistajana on ollut tärkeätä muun muassa **Corporate Governance –suosituksen mukainen periaate siitä, että enemmistö yhtiön hallituksen jäsenistä on riippumattomia yhtiöstä** ja lisäksi kaksi jäsentä enemmistöstä ovat riippumattomia merkittävistä osakkeenomistajista. Yhtiön hallitukseen valittavien jäsenten tulee olla yhtiöstä riippumattomia asiantuntijoita, joilla on kokemusta, yhteistyökykyä ja monipuolista osaamista. *Periaatepäätöstä valmistelewan selvitysmiehen raportissa on otettu kanta, että virkamiehiä on voitava olla jäseninä valtion yhtiöiden hallituksissa.* Tällöin virkamies toimii hallituksessa samoin periaatein kuin kuka tahansa muu hallituksen jäsen. Valtio ei saa asettaa virkamiehelle sellaisia velvoit-

---

<sup>15</sup> Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti, 2/2004, Matti Vuoria.

teita tai toiminnan rajoitteita, jotka estävät virkamiestä toimimasta yhtiön edun mukaisesti.

**Valtion periaatepäätöksen mukaisesti valtio on järjestänyt omistajaohjauksen yhtiöissä siten, että valtiota edustaa omistajaa koskeissa asioissa muu kuin yhtiön hallituksessa oleva valtion edustaja.** ”Virkamiesten toiminta hallituksissa järjestetään siten, että hallitusjäsenyydet eivät vaaranna omistajaohjaustehtävien tehokasta ja riippumatonta hoitamista ja hallituksen jäsenenä oleva valtion edustaja ei osallistu yhtiön omistajaohjaukseen liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon.”

Valtio on periaatepäätöksessään ottanut kannan, että valtion osakeyhtiömuodossa harjoittama liiketoiminta ei poikkea yksityisen sektorin vastaavasta toiminnasta. *Jos valtion yhtiöille kuitenkin annetaan kannattavuustavoitteiden lisäksi ns. yhteiskunnallisia tavoitteita, on näiden tavoitteiden lisärasitus korvattava yhtiölle.*

Yhtiöittämistä koskevassa valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa vuodelta 1998 on kehoitettu ministeriöitä laatimaan **omistajastrategia**. Omistajastrategiassa olisi määritelty omistajan harkittu näkemys siitä, mihin suuntaan ja miten sen alaisia virastoja ja laitoksia sekä liikelaitoksia on kehitettävä. Omistajastrategia antaa myös tuen tarkastella eri vaihtoehtoja yhtiöittämisessä ja tarkastella eri menetelmiä tavoitteiden saavuttamisessa suhteessa toisiinsa ja strategiaan. **Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todetaan, että omistajastrategia tulisi olla jo ennen yhtiöittämisprosessia, sillä itse yhtiöittäminen on jo strateginen linjanveto.**

Omistajastrategia auttaa toimintaympäristön vaatimien muutosten hallinnassa siinä, että sen pohjalta valmistellaan muutosta esimerkiksi liikelaitokseksi, osakeyhtiöksi tai jopa toiminnan yksityistämiseksi. Lopuksi tarkastuskertomuksessa on tiivistysti todettu omistajastrategian merkitys:

*”Omistajastrategia tarkoittaa, että yhtiöittämisprosessilla on etukäteen harkitut selkeät päämäärät ja tavoitteet sekä keinot niiden toteuttamiseksi. Omistajastrategia on se peruspilari, johon suunnittelu ja sen lähtökohdat ankkuroidaan. Strategian puuttuminen merkitsee mm. sitä, että on enemmän tai vähemmän onnesta ja yhtiöitettävän organisaation taitavuudesta kiinni, mihin yhtiöittämisprosessissa ja sen jälkeisessä omistajaohjaustoiminnassa päädytään.”<sup>16</sup>*

### **Omistajapolitiikka Turun kaupungin liiketoiminnassa**

Kaupunginhallitus on 3.4.1995 § 445 hyväksynyt ohjeen *liiketoimintayhteisöjen omistajapolitiikkaa koskevat menettelytavat*. Ohje alkaa sanoilla ”pätetään periaatteessa hyväksyä ehdotus liiketoimintayhteisöjemme omistajapolitiikassa noudatettavista menettelytavoista seuraavasti:” Ensinnäkin on epäselvää, mitä ilmaisulla ”periaatteessa hyväksytään” tarkoitetaan. Ohjeessa on määritelty kohtana 5.2 *omistajaohjaus ja sen oikeudet ja tehtävät* sekä kohtana 5.3 *omistajavallankäyttö*. Omistajaohjauksen sisältöä on lähdetty määrittelemään osakeyhtiölain asettamien rajojen perusteella ja päädytty 10 asiakohtaan, joissa ohjeen mukaan **omistajaohjauksen päätösvaltaa** käytetään.

---

<sup>16</sup> Ks. tarkemmin Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/98 - ”Yhtiöittäminen - valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtioenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi.” ss.131-132

Toiseksi epäselväksi jää, onko tarkoitettu, että edellä mainituissa 10 kohdassa päätösvaltaa käyttää kaupunginhallitus tai liiketoimintajaosto, koska seuraavaksi ohjeessa todetaan, että ”**kohdan 5.1 mukaan omistajaohjausta harjoittaisi kaupunginhallitus tai liiketoimintajaosto**” ja että ”yhteisömuodon muuttamisen ja rahoitushuollon toimenpiteiden osalta päätösvalta olisi kuitenkin syytä rajata kaupunginvaltuuston asettamiin rajoihin”. Koko ohjeesta ei löydy kohtaa 5.1 ja edelleen epäselväksi jää mikä toimitelmin omistajaohjauksen päätösvaltaa mainituissa 10 kohdassa on tarkoitettu käyttävän.

Ko. menettelytapaohjeen kohdassa 5.3 *omistajavallankäyttö* todetaan, että ”omistajavallankäyttöön määritellään tässä esityksessä ne oikeudet ja tehtävät, jotka jäävät *omistajaohjauksen* ja yhteisön operatiivisen, toimitusjohtajan johtaman toiminnan väliin.” Koska kaupunginvaltuustolle ylimpänä päätöksentekovelimenä kuuluu toimivaltaoikeuksista päättäminen, niin kaupunginhallituksen itsensä hyväksymällä ohjeella ei ole voinut olla käytännössä todellista velvoittavuutta.

Liiketoimintastrategiassa vuosille 2001- 2004 ei ole näkyvästi määritelty minkälaista omistajapolitiikkaa Turun kaupunki toteuttaa liiketoimintaa harjoittaviin yksiköihin nähden. Sen sijaan liiketoimintastrategian valmisteluluonnoksissa (lausuntoluonnos 18.12.2000 ja 3.1.2001) on liiketoimintaryhmittäin otettu kantaa *miksi kaupunki harjoittaa kyseiseen ryhmään luokiteltua liiketoimintaa*. Pohdinta lähtee vallitsevasta tilanteesta, mutta varsinaisia strategisia kannanottoja ei ole strategiaan asti tuotu siitä, mitä palveluja ja toimintoja olisi tarkoituksenmukaista tuottaa nyt ja tulevaisuudessa liiketoiminnan kautta ja minkälaisessa organisaatiomuodossa.

Liiketoimintastrategiassa 2001- 2004 liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden liiketoiminnallisia edellytyksiä ei myöskään ole tarkasteltu, vaan **liiketoimintastrategiassa on kirjattu toteutettavat toimenpiteet ilman, että olisi selkeästi ilmaistu perusteet tai peruseriaatteet asetetuille toimenpiteille**. Esimerkiksi perusteita tai syitä, miksi Kiinteistölaitos tuli muuttaa liikelaitokseksi, ei esitetty eikä myöskään visiossa esitetty, mitä liiketoiminnallista tavoitetta lähempänä kaupunki on kiinteistölaitoksen liikelaitostamisella. Sen sijaan strategiassa on esitetty tavoitteina asioita, joita yleensä liitetään liiketoiminnan tunnusmerkkeihin tai ylipäätään ovat liiketoiminnan edellytyksiä.

Liiketoiminnallisia edellytyksiä ja esimerkiksi liikelaitosmallin ja osakeyhtiömuodon välisiä hyötyjä ja haittoja on kuitenkin jälkikäteen käsitelty liiketoimintajaostossa. Liiketoimintajaosto on esimerkiksi 13.2.2001 § 8 käsitellyt Turun Sataman, Turun Vesilaitoksen ja Turun Jätelaitoksen yhtiöittämisselvityksiä.

*Omistajapolitiikan kehittäminen osana konserniohjausta* on ollut liiketoimintajaoston käsittelyssä 16.11.2004 § 95. Liiketoimintajaosto lähetti asian jatkokäsittelyyn ja seuraavaksi asia oli esillä konsernijaostossa 8.2.2005 § 7 jäädessä silloin pöydälle. Kaupunginhallituksen konsernijaosto on 22.4.2005 § 49 päättänyt antaa tehtäväksi valmistella omistajapolitiikan periaatteet, konserniohjeet ja kilpailuttamisohjeet. **Omistajapolitiikan ja konserniohjauksen välistä suhdetta on kuvattu liitteessä 5.**

### 3.2 Kaupunginvaltuuston rooli omistajaohjauksessa

Kaupunginvaltuuston rooli ja päätäntävallan laajuus liiketoimintaa harjoittaviin yksiköihin on riippuvainen liiketoimintayksikön organisaatiomuodosta. Laajimmillaan kaupunginvaltuusto käyttää valtaansa nettobudjetoiduissa yksiköissä ja sen jälkeen liikelaitoksissa. Liikelaitoksilla on kuitenkin enemmän liikkumavapautta taloutensa järjestämisessä omalla tulo-rahoituksella kuin esimerkiksi virastoilla, jotka saavat valtuuston talousarviopäätöksellä sitovan menomäärärahan talouden järjestämiseksi. **Valtuusto ohjaa liikelaitosten toimintaa päättämällä liikelaitoksen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista talousarviovalmistelun yhteydessä.** Turun kaupungissa liikelaitosten taloudellinen tavoiteluku on yleensä asetettu määrittelemällä tavoiteltava liikeylijäämä, johon on lisätty poistot. Liikelaitosten toimintaan valtuusto vaikuttaa myös hyväksymällä johtosäännöt. Valtuusto on hyväksynyt kaupungin taloudenhoidossa noudatettavan taloussäännön ja liikelaitosten johtosäännöt sekä hyväksynyt muita ohjeita taloudenhoidosta. Esimerkiksi kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 21.3.1994 § 75 *liikelaitosten investointivaltuudet, jonka mukaan kaupunginvaltuuston hyväksyminen edellytetään kaikille strategisille uusinvestoinneille ja tietyille korvaus- ja uusintainvestoinneille.* Lisäksi on edellytetty, että liikelaitosten investointien on perustuttava liikelaitoksen toimintastrategiaan, jonka valtuusto niin ikään hyväksyy.

Kaupunginvaltuusto ohjaa strategioiden kautta Turun kaupungin liikelaitosten toimintaa. Niiden on laadittava oma toimintastrategiansa, joka pohjautuu Turku-strategiaan ja, jonka perusteella yksikkö laatii talousarviovalmistelun yhteydessä kolmelle seuraavalle vuodelle ulottuvan taloussuunnitelman. Taloussuunnitelma sisältää BSC - tulokortiston näkökulmille asetetut kriittiset menestystekijät arviointimittareineen. Valtuusto hyväksyessään talousarvion hyväksyy taloussuunnitelman, jossa ovat sitovat mittareiden tavoitearvot seuraaville vuosille.

Kaupunginvaltuusto vaikuttaa liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden ja yhteisöihin *toimintaan* pääasiassa päättämiensä strategioiden kautta ja niiden vaikutus on riippuvainen kaupungin omistusosuudesta yhtiössä. Kaupungin 100 % omistuksessa olevat osakeyhtiöt ja eräät merkittävimmät seudulliset osakeyhtiöt on otettu kaupungin taloussuunnitelmaan. Kaupungin talousarviossa ja -suunnitelmassa vuosille 2005 - 2007 (eli budjettikirjaan) on otettu kaupungin tytäryhteisöt siten, että kaupunginvaltuusto asettaa mittaritavoitteita BSC- kortiston kriittisille menestystekijöille Kiinteistö Oy Lehtolaakson, Myllykoti Oy:n, Oy Turku Energian, Turku Touring Oy:n, TVT Asunnot Oy, Turun Seudun Vesi Oy:n ja Turun seudun puhdistamo Oy:n taloussuunnitelmissa. **Kaupungin omistamien osakeyhtiöiden talousarvioita ei niiden itsenäisen aseman vuoksi käsitellä kaupungin talousarviossa, mutta niiden taloudelle on asetettu tavoitteita talouden tunnusluvuilla.**

Kaupunginvaltuuston 24.8.1998 § 137 tekemä päätös konserniohjauksen periaatteista merkittävimmin ohjaa kaupungin tytäryhteisöjä ja osakkuusyhteisöjä. Konserniohjauksen periaatteet määrittelevät kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen toimivaltaa suhteessa em. konserniyhteisöihin. Sen lisäksi ne määrittelevät sekä kaupungin ylimmän virkamiesjohdon ja talousasiankeskuksen (nyk. talouskeskuksen) ohjeidenanto-oikeudesta. Konserniohjauksen periaatteiden mukaan **Turku-konsernissa kaupunginvaltuusto päättää yhteisöjen ja säätiöiden perustamisesta. Kaupunginvaltuusto asettaa myös tavoitteet Turku-konsernin toiminnalle ja päättää yhteisöjen ja säätiöiden perustamisesta.**

### 3.3 Kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto (ent. liiketoimintajaosto) omistajaohjauksen toteuttajina

#### *Liiketoimintajaosto ja kaupunginhallitus*

Kaupunginhallituksen aiempi johtosääntö (kv 17.6.2002 § 159), joka astui voimaan 1.7.2002 ja, joka on jo kumottu uudella kaupunginhallituksen johtosäännöllä, määritteli kaupunginhallituksen ja sen jaostojen tehtävät ja toimivaltuudet. Siinä määriteltiin myös kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävät ja toimivaltuudet. Kaupunginhallituksella oli liiketoimintajaosto, jossa oli 7 valtuuston valitsemaa jäsentä henkilökohtaisine varajäsenineen.

Johtosäännön mukaan kaupunginhallitus *vastasi* kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta ja *valvoi* kaupungin etua. Kaupunginhallituksen yleisenä tehtävänä oli muun muassa *vastata* organisaation tuloksellisesta toiminnasta ja seurata tulostavoitteiden toteutumista ja tarvittaessa täsmentää tavoitteiden asettelua. Jos *organisaatiolla* tarkoitettiin kuntaa konsernina, niin kaupunginhallitus vastasi Turun kaupungin koko *kaupunkikonsernin* tuloksellisuudesta.

Lisäksi kaupunginhallituksen aiemmassa johtosäännössä oli määrätty, *että kaupunginhallituksen yleisenä tehtävänä on seurata, ellei tehtävää ole annettu sen liiketoimintajaostolle, hallintoa, toimintaa ja taloudenhoitoa yhtiöissä, säätiöissä, kuntayhtymissä, ja muissa yhteisöissä, jossa kaupungilla on määräysvalta, tai joissa kaupunki on osakkaana tai jäsenenä tai joita kaupunki avustaa tai joiden hallintoon tahi tilintarkastajiksi kaupunki on oikeutettu nimeämään henkilöitä sekä antamaan kaupunkia mainituissa yhteisöissä edustaville henkilöille ohjeita*. Seurantavastuu kuului siis kaupunginhallitukselle niiltä osin, kun sitä ei ollut annettu liiketoimintajaostolle. Huomattavaa on, että ko. säännöksessä ei ollut mainittu kaupungin liikelaitoksia.

Liiketoimintajaosto on liiketoimintastrategian voimassaoloaikana seurannut suhteellisen säännöllisesti kaupungin taloussuunnitelmaan sisältyvien tytäryhtiöiden ja säätiöiden toimintaa ja taloudenhoitoa käsittelemällä niiden tilinpäätösanalyysit ja toiminnan seurannan vuosiraportit (esimerkiksi Khljt 4.3.3003 § 13, 3.6.3003 § 41, 24.2.2004 § 9 ja 25.5.2004 § 50.) Kuitenkaan **edellä mainituista liiketoimintajaoston päätöksistä ei selviä, mihin toimenpiteisiin analyysit ovat johtaneet**.

Kaupunginhallituksen aiemman johtosäännön 8 §:n mukaan liiketoimintajaoston tehtävänä oli *valvoa* kaupungin harjoittamaa liiketoimintaa. **Haastattelujen perustella käytännössä toisinaan oli rajanveto-ongelmia liiketoimintajaostolle kuuluneen valvontatehtävän ja kaupunginhallitukselle kuuluneen seurantatehtävän välillä**. Useimmiten valvontavastuita koskevat päätökset käsiteltiin sekä liiketoimintajaostossa että kaupunginhallituksessa.

Liiketoimintajaostolle oli johtosäännöllä annettu päätösvaltaa kaupungin konsernitaseeseen sisällytettävien liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden ja muiden yhteisöjen osalta. Liiketoimintajaosto **päättyi johtosäännön 8 §:n** mukaan kaupungin **kannanotoista** kaupungin omistamien yhtiöiden ja tytäryhtiöiden yhtiökokouksissa käsiteltäviin **merkittäviin** asioihin sekä **antoi ohjeita** niille henkilöille, jotka edustivat kaupunkia em. yhtiöissä tai yhteisöissä. Toisaalta kaupunginvaltuuston 24.8.1998 § 137 hyväksymien konserniohjauksen periaatteiden mukaan tytäryhteisöille ”Turku-konsernissa ohjeita antaa taloudellisesti merkittävässä tai periaatteellisesti laaja-

kantoisissa asioissa kaupunginhallitus. Muissa asioissa ohjeita antavat kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto ja kaupunginjohtaja.”

*Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan liiketoimintajaoston tuli raportoida toiminnastaan kaupunginhallitukselle. Vuosina 2001 - 2004 liiketoimintajaosto on 24.2.2004 § 4 antanut raportin vuoden 2003 toiminnastaan kaupunginhallitukselle. Raportissa liiketoimintajaosto on todennut, että vuodelta 2002 on käsitelty sekä liikelaitosten että tytäryhtiöiden ja säätiöiden vuosiraportit ja tilinpäätösanalyysit. Vuonna 2003 käsiteltiin myös osavuosisraportteja ja vuoden 2004 talousarviot. Turku Energialle annettiin myös konserniohje, jonka liiketoimintajaosto valmisteli kaupunginhallitukselle hyväksyttäväksi. Konserniohjeessa oli kyse norjalaisen Svartisen Holging A/S:n osakkeiden ostosta ja rahoittamisesta kaupunginhallituksen luvalla. Turku-konsernin omistus em. yhtiöstä on 34,7 %.*

### **Konsernijaoston perustaminen ja sen tehtävät**

Kaupunginvaltuusto päätti 26.4.2004 § 105 kaupungin ylimmän johdon kehittämistä ja järjestämistä koskevassa päätöksessä muun muassa, että

- **liiketoimintajaosto muutetaan konsernijaostoksi ja**
- **konsernijaoston roolia konserniyhtiöiden, seudullisten ja kaupungin joidenkin omien palvelutuottajien omistajaohjauksessa vahvistetaan.**
- **konserniasioiden valmistelua vahvistetaan.**

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 4.10.2004 § 256 uuden kaupunginhallituksen johtosäännön ja konsernijaosto aloitti toimintansa 1.1.2005. Kaupunginhallituksen johtosääntö määrittelee *konsernijaoston tehtäväksi **huolehtia***

- **konserniohjauksen kehittämisestä** sekä
- kaupungin *liikelaitosten* ja niiden *kuntayhtymien*, yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten sekä säätiöiden **omistajaohjauksesta**,
- **toiminnan ohjaamisesta** sekä **valvonnasta**,
  - joiden *osakkaana tai jäsenenä* kaupunki on tai
  - joissa kaupungilla on *määräysvalta* tai
  - yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin perustuva *oikeus nimittää* hallituksen tai muiden toimielimien *jäseniä*.

Edelleen kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan edellä mainittujen yhteisöjen ja säätiöiden osalta **konsernijaosto päättää valtuuston hyväksymiä konserniohjeita noudattaen:**

- 1) kaupungin kannanotoista yhtiökokouksissa tai muissa vastaavissa kokouksissa käsiteltäviin *merkittäviin* asioihin ja *ohjeiden antamisesta* kaupunkia näissä yhtiöissä ja muissa yhteisöissä *edustaville henkilöille*,
- 2) **kaupungin edustajien nimeämistä kaupungin organisaation ulkopuoliseen hallintoon sekä tilintarkastajaksi**,
- 3) vaatimuksen tekemisestä ylimääräisen yhtiökokouksen tai vastaavan kokouksen koollekutsumiseksi.

Sanamuodon ja muiden ohjeiden valossa kaupunginhallituksen johtosäännössä lienee tarkoitettuna, että konsernijaosto päättää valtuuston hyväksymiä konserniohjauksen periaatteita noudattaen edellä luettelossa mainituista asioista, sillä kaupunginhallitus on

hyväksynyt konserniohjeet eikä valtuusto. Kaupunginvaltuustohan oli hyväksynyt konserniohjauksen periaatteet.

*Samoin konsernijaostolle on annettu tehtäväksi huolehtia merkittävistä asiakokonaisuuksista kuten konserniohjauksesta, omistajaohjauksesta ja valvonnasta antamatta kuitenkaan tehtävän hoitamiseen tarvittavaa varsinaista päätösvaltaa. **Kaupunginhallituksen johtosäännön muiden säännösten valossa näyttää siltä, että huolehtimistehtävällä tarkoitetaan ko. asioiden valmisteluvastuuta ja, että kaupunginhallituksella on edelleen lopullinen päätösvalta konserniohjauksesta, omistajaohjauksesta ja valvonnasta.***

Johtosäännön mukaan konsernijaoston on raportoitava toiminnastaan kaupunginhallitukselle ja se voi saattaa asian, joka sillä on oikeus ratkaista, kaupunginhallituksen käsiteltäväksi, mikäli asian merkittävyys sitä edellyttää. Konsernijaostolla on oikeus siirtää päätösvaltaansa muulle toimielimelle tai viranhaltijalle.

**Erityisesti on huomattava, että kaupunginhallituksen uudessa johtosäännössä konsernijaoston tehtävänä on huolehtia myös liikelaitosten ja kuntayhtymien omistajaohjauksesta, toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta.** Tällä hetkellä voimassa olevien konserniohjeissa ja konserniohjauksen periaatteissa ei ole mainittu liikelaitoksia. Konserniohjekokonaisuus on tytäryhteisöpainotteinen ja osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen ja -valvontaan on melko kevyesti otettu kantaa.

## **Kaupunginhallituksen tehtävät**

### *Kaupunginhallituksen seurantatehtävä*

Kaupunginhallituksen uuden johtosäännön 6 §:n mukaan kaupunginhallituksen yleisenä tehtävänä on **seurata, ellei tehtävää ole annettu sen konsernijaostolle, hallintoa, toimintaa ja taloudenhoitoa yhtiöissä, säätiöissä, kuntayhtymissä ja muissa yhteisöissä,**

- joissa kaupungilla on määräysvalta,
- joissa kaupunki on osakkaana tai jäsenenä,
- joita kaupunki avustaa tai
- joiden hallintoon tahi tilintarkastajiksi kaupunki on oikeutettu nimeämään henkilöitä sekä antaa kaupunkia mainituissa yhteisöissä edustaville henkilöille ohjeita.

### *Kaupunginhallituksen suostumus*

Konserniohjauksen periaatteiden (kv 24.8.1998 § 137) mukaan tytäryhteisöjen tulee ennalta hankkia **kaupunginhallituksen suostumus** seuraavissa asioissa:

1. yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen
2. taloudellisesti merkittäviin tai periaatteellisesti laajakantoisiin toiminnan muutokset
3. merkittävän omaisuuden luovuttaminen, sekä
4. merkittävien investointikohteiden toteuttaminen.

### *Kaupunginhallituksen ohjeiden antaminen*

Konserniohjauksen periaatteiden (kv 24.8.1998 § 137) mukaan Turku-konsernissa kaupunginhallitus antaa ohjeita taloudellisesti merkittävissä ja periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa.

### *Kaupunginhallituksen valvontatehtävä*



Konserniohjeiden (Kh 20.12.1999 § 1393) mukaan **kaupunginhallitus ohjaa ja valvoo Turku-konsernia**. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on taasen annettu konsernijaostolle tehtäväksi **huolehtia** kaupungin liikelaitosten ja kuntayhtymien, yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten sekä säätiöiden **valvonnasta**. Koska kaupunginhallituksen johtosääntö velvoittavuudessaan menee konserniohjeiden edelle ja kun konsernijaoston valvonnan huolehtimisvelvoitetta ei ole tarkemmin määritelty, tarkoittanee se sitä, että kaupunginhallitus valvoo kokonaisuutta ja konsernijaoston tehtävänä on käytännössä valmistella miten valvonta tapahtuu yhteisöihin nähden. Ellei näin ole tarkoitettu, säännöksiensä välillä on tällä hetkellä ristiriita. Kaupungin konserniohjeita ollaan päivittämässä ja asia on ollut vuonna 2004 liikeyhteistyötoimintajaoston valmistelussa.

#### *Kaupunginhallitus nimeää kaupungin edustajat*

Konserniohjeiden mukaan kaupunginhallitus nimeää kaupungin ehdokkaat konserniyhteisöjen hallintoelimiin ja tilintarkastajiksi. Nimettäessä ehdokkaita hallintoelimien jäseniksi sen tulee huolehtia siitä, että hallintoelimiin saadaan riittävästi yhteisön toimialaa tuntevia ja taloudellista asiantuntemusta omaavia henkilöitä. **Tässä kohdin konserniohjeet ovat ristiriidassa tällä hetkellä voimassa olevan kaupunginhallituksen johtosäännön kanssa, sillä konsernijaosto päättää kaupungin edustajien nimeämisestä kaupungin organisaation ulkopuoliseen hallintoon sekä tilintarkastajaksi.** Niin kuin edellä on jo mainittu konserniohjeita ollaan päivittämässä.

Turun kaupungissa on ollut käytäntö, että kaupunginhallitus on kuntalain 17 §:n perusteella asettanut toimikuntia tiettyjä tehtäviä hoitamaan. **Kaupunginhallitus on viimeksi 27.1.2003 § 103 päätöksellään nimennyt muun muassa luottamuselintoimikunnan vuosille 2003 - 2004. Sen tehtävänä on ollut esittää henkilöitä yhtiöiden hallitukseen kaupungin edustajina, vaikka kaupunginhallituksen asettamispäätöksessä ei toimikunnan tehtävää ole varsinaisesti mainittu.** Saatujen selvitysten mukaan käytäntö on ollut pitkään sama, ainoastaan toimikunnan nimi on vaihdellut aikojen saatossa. Kaupunginhallitus on käytännössä päättänyt, ketkä henkilöt ovat yhtiökokouksissa omistajien edustajia. Kaupungin yhtiökokousedustajien on tullut yhtiökokouksissa esittää yhtiöiden hallitukseen kaupungin edustajiksi henkilöitä, jotka kaupunginhallitus on etukäteen nimennyt. Kaupunginhallitus ei siis ole voinut varsinaisesti suoraan valita yhtiöiden hallitusedustajia, sillä yhtiökokouksella yksistään on valta valita hallituksen jäsenet.

Kaupunginhallitus on siten nimennyt 18.10.2004 § 889 kaupungin edustajat yhtiöiden, säätiöiden ja yhdistysten hallintoelimiin luottamuselintoimikunnan 8.10.2004 tekemän ehdotuksen pohjalta. *Edustukset ovat olleet pääasiassa yhtiöiden hallituksen jäsenedustuksia ja saatujen selvitysten mukaan ehdotettujen edustajien riippumattomuutta ei ole selvitetty etukäteen luottamuselintoimikunnan toimesta eikä jälkikäteen kaupunginhallituksen toimesta ennen päätöksentekoa.* Edustajien riippumattomuudella tarkoitetaan tässä, etteivät ehdotettavat henkilöt tai heidän perhepiiriinsä kuuluvat läheiset ole edustettuina esimerkiksi kilpailevissa yrityksissä tai ettei heillä ole odotettavissa esimerkiksi taloudellista hyötyä osakeomistusten tms. kautta. **Toisin sanoen hallituksen riippumattomalla jäsenellä ei ole taloudellisia, ammatillisia tai henkilökohtaisia siteitä organisaatioon tai sen johtoon.** Kaupunginhallituksen päätöksen liitteestä ilmenee, että joitakin hallituksen edustajia on valittu myös erillisillä päätöksillä samalla kun yhtiöiden muita asioita on ollut käsiteltävänä. Edellä mainitusta kaupunginhallituksen 18.10.2004 § 889 päätöksestä ilmenee, että joidenkin edustajien nimeäminen on jätetty kaupunginjohtajalle.

Yhtiökokouksessa omistajat valitsevat haluamansa jäsenensä hallitukseen, mitä kautta kunnan omistajaohjaus käytännössä toteutuu. Niin kuin edellä on todettu Corporate Governance tarkoittaa yrityksen vastuiden ja velvollisuuksien tasapainottamista yrityksen hallinnossa, jonka muodostaa omistajat, hallitus ja johto. Vaikka yhtiökokouksessa omistajat valitsevat yhtiön hallituksen jäsenet, niin eri maiden suosituksissa on eroja siinä, **minkälaisen valmistelun pohjalta yhtiön hallituksen jäsenet valitaan**. Suomessa hallituksen niin kuin tilintarkastajien valintojen valmistelu kuuluvat lähinnä yrityksen hallitukselle. Ruotsissa valintojen valmistelu katsotaan kuuluvan omistajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tästä näkökulmasta katsottuna, edustajien valinnan valmistelu voisi olla Turun kaupungilla omistajana eli käytännössä virkakoneistolla, jonka tehtävänä olisi varmistaa edustajien riippumattomuus ja asiantuntemus.<sup>17</sup>

### 3.4 Kaupungin konsernijohto liiketoimintayksiköiden omistajaohjauksessa

#### *Kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien konsernin operatiivinen johto- ja valvontatehtävä*

Kaupunginhallituksen johtosäännön (Kv 4.10.2004 § 256) 11 §:n mukaan **kaupunginjohtaja johtaa ja valvoo kaupungin hallintoa ja taloutta**. Johtosäännössä ei ole määritelty tarkoitetaanko kaupungilla tässä Turku- kaupunkikonsernia. Muiden ohjeiden valossa tässä tarkoitettaneen, että kaupunginjohtaja johtaa ja valvoo koko kaupunkikonsernia, sillä sekä konserniohjauksen periaatteissa (Kv 24.8.1998 § 137) että liiketoimintayksiköiden omistajapolitiikkaa koskevien menettelytapaohjeissa (Kh 3.4.1995 § 445) on tätä käsitystä vahvistavia säännöksiä. Liiketoimintayhteisöjen omistajapolitiikkaa koskevien menettelytapaohjeiden lopussa on lisäksi todettu, että **kaupunginjohtaja on konsernin toimitusjohtaja osakeyhtiölain tarkoittamassa mielessä** ja kaupunginhallitus kaupunkikonsernin konsernihallitus.

Kaupunginvaltuuston hyväksymissä konserniohjauksen periaatteissa (Kv 24.8.1998 § 137) on todettu, että ”**vastuu konsernin operatiivisesta johtamisesta on kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajilla**”. Sen sijaan kaupunginhallituksen hyväksymien konserniohjeiden mukaan *vain kaupunginjohtaja* vastaa Turku-konsernin operatiivisesta johtamisesta ja seurannasta. Konserniohjeiden perusteella kaupunginjohtaja voi myös määrätä henkilön raportoimaan konserniyhteisöjen toiminnasta ja tuloksesta. Sekä konserniohjauksen periaatteiden että konserniohjeiden mukaan **kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien** tehtävänä on

- avustaa kaupunginhallitusta sen tehtävissä
- seurata konserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa
- huolehtia toiminnan yhteensovittamisesta
- arvioida konsernirakenteen kehittämistarpeita ja
- kehittää konsernirakennetta.

Vaikka kaupunginhallituksen hyväksymien konserniohjeiden on katsottu perustuvan valtuuston hyväksymiin konserniohjauksen periaatteisiin, niiden välillä on epätarkkuutta esimerkiksi siinä, mitä katsotaan kuuluvaksi konsernijohtoon ja ovatko apulaiskaupunginjohtajat operatiivisessa vastuussa konserniyhtiöihin nähden. *Valtuuston hyväksyminen konserniohjauksen periaatteiden mukaan apulais-*

---

<sup>17</sup> Ks. tarkemmin esimerkiksi Sisäiset tarkastajat ry:n lausunto 11.4.2003 organisaatioiden johtamis- ja hallintojärjestelmän (Corporate Governance) periaatteiden uudistamiseksi ja ajanmukaistamiseksi Suomessa.

*kaupunginjohtajien voidaan katsoa olevan **operatiivisessa** johtamisvastuussa, mutta useimmiten apulaiskaupunginjohtajat katsovat olevansa enemmän **seuranta-velvollisia** ns. strategisina johtajina kuin **valvontavastuullisia toimialansa liikelaitosten ja konserniyhtiöiden operatiivisesta toiminnasta**.*

#### *Kaupunginjohtajan suostumus*

Tytäryhteisöjen tulee pyytää ennakolta tietyissä johtosäännön määrittelemissä asioissa kaupunginjohtajan suostumus. Kaupunginjohtajan suostumusta tarvitaan asioissa, jotka koskevat pääomarakennetta, henkilöstöpolitiikkaa, osakesijoituksia, sitoumuksia ja raha- tai pääomamarkkinoiden johdannaisinstrumentteja.

#### *Kaupunginjohtajan ohjeidenanto-oikeus*

Turku-konsernissa kaupunginjohtajalla ja konsernijaostolla (ent. liiketoimintajaostolla) molemmilla on oikeus antaa ohjeita muissa kuin taloudellisesti merkittävässä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa. Merkittävässä tai periaatteellisesti laajakantoisissa asioissa ohjeiden anto-oikeus on kaupunginhallituksella.

#### *Kaupunginjohtajan lainojen myöntämisoikeus*

Kaupunginjohtajalla on erityinen ratkaisuvallta kaupunginhallituksen johtosäännön 12 §:n perusteella kaupunginvaltuuston hyväksymissä rajoissa myöntää lyhyt- tai pitkäaikaisia lainoja kaupungin määräysvallassa oleville yhteisöille.

Kaupungin kaupunkikonsernia ohjaus - ja valvontajärjestelmää on pyritty **kuvaamaan liitteessä 3**. Kuvio kaupunkikonsernin ohjauksesta perustuu tällä hetkellä voimassa olevaan ohjeistukseen eli konserniohjauksen periaatteisiin ja konserniohjeisiin. Kuvion vasemmassa reunassa on pelkistetysti peruskaupungin ohjausjärjestelmä osana koko kaupunkikonsernin ohjausta. Pilvet kuvastavat tällä hetkellä olevia ”ohjauspuutteita”.

### **3.5 Omistajaohjauksen keinoista Turun kaupungin liiketoiminnassa**

#### *Kaupunginvaltuuston keinot ja omistajaohjauksen varmistaminen yhtiön perustamisvaiheessa*

Ensinnäkin **kaupunginvaltuuston** perustaessa yhtiön, kaupungin omistusosuudella on merkitystä omistajan tahdon toteutumisen kannalta. Jos kaupungilla on 100 %:n omistus yhtiöissä, se selkeyttää ja keskittää omistajavallan käyttöä. Silloin kun on muitakin osakkaita kaikkien omistajaosakkaiden intressit tulee ottaa *yhdenvertaisesti* huomioon. Osakeyhtiölaki suojaa ns. vähemmistöosakkaita, sillä yhtiön hallituksessa ei voi tehdä päätöksiä, jotka olisivat pelkästään kaupungin edun mukaisia, mutta vähemmistöosakkaiden edun vastaisia. Kunnan omistajaohjauksen keinovälikoima pienenee, sillä epävirallisia neuvonpitoja ei ehkä voida samalla lailla pitää, koska osakkaiden yhdenvertainen tiedonsaanti tulee turvata ja kaupunki edustaa vain yhtä kantaa omistajien joukossa.

Kaupunki voi osakeyhtiöitä perustettaessa tehdä ns. pääomasijoituksen yhtiöihin eli sijoittaa joko käyttöomaisuutta tai vaihto-omaisuutta. Yhtiön hallintaan siirrettävä omaisuus voi olla verkostoja, koneita tai kiinteistöjä, mutta myös rahaa tai saatavia. Jos kunta merkitsee eli ostaa osakeyhtiön osakkeita muulla omaisuudella kuin rahalla, sitä kutsutaan apportiksi ja omaisuutta, joka tällä tavalla saadaan kutsutaan

apportti-omaisuudeksi. Turun kaupunki on esimerkiksi sijoittanut Pilot Turku Oy:öön apporttiomaisuutena ns. Hillwood - selvityksen, jonka arvo oli 84.000 euroa.

Kun kaupunginvaltuusto päättää perustaa yhtiön, omistajan ja omistajaohjauksen kannalta tärkeitä asiakirjoja ovat yhtiön **yhtiöjärjestys**, omistajan tai omistajien välinen **yhteistoimintasopimus** ja **osakassopimus**. Osakassopimus on erityisen tärkeä seudullisia yhtiöitä perustettaessa. Yhtiöjärjestyksessä määritellään yhtiön omistajat, yhtiön toimiala, toimintaperiaatteet ja yhtiön toiminnan tavoitteet. Osakas- ja yhteistyösopimuksissa omistajat täsmentävät yhtiöjärjestyksessä määriteltyä yhtiön tehtävää. Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan omistajakuntien ja yhtiön välisistä suhteista. Sopimuksella voidaan sopia monista eri asioista ja se sitoo kaikkia sopijaosapuolia. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia mm. yleisesti kuntien ja yhtiön välisestä työnjaosta, kuntien osuudesta investointirahoituksesta ja yhtiön toiminnan raportoinnista kunnille. Periaatteessa sopimuksella voidaan sopia mistä tahansa asiasta, jota osakkaat pitävät tarpeellisena.

Esimerkiksi Turun kaupunki on 10.6.2002 allekirjoittanut viiden muun Turun seudun kunnan kanssa osakassopimuksen Turun seudun puhdistamo Oy perustamisesta. Osakassopimuksen mukaan sopijaosapuolet perustavat osakeyhtiön, jonka toimialana on jätevesien siirto ja puhdistus, syntyneen jätteen käsittely, jalostus sekä myynti. Lisäksi yhtiö rakennuttaa ja ylläpitää Turun Kakolanmäkeen rakennettavan kalliopuhdistamon.

Osakassopimuksessa voidaan sopia periaatteessa samoista asioista kuin edellä yhteistoimintasopimuksessa, mutta osakassopimuksessa sopijaosapuolina ovat osakkaat ja sopimuksessa sovitaan heidän välisistä suhteista ja heidän yhteisistä linjauksista suhteessa yhtiöön. **Silloin kun osakassopimuksen yhdeksi sopijaosapuoleksi otetaan myös perustettava yhtiö, saadaan varmistettua yhtiön sitoutuminen kaupungin tavoitteisiin ja linjauksiin.** Osakassopimus tehdään yleensä yhtiön perustamisvaiheessa ja siinä sovitaan yleensä ”perustamiseen liittyvistä yksityiskohdista, kuntien edustuksesta yhtiön hallintoelimissä, yhtiön toiminnan tavoitteista ja päämääristä sekä niistä linjauksista, joita kunnat omistajina tulevat noudattamaan yhtiön hallinnossa”<sup>18</sup>.

Kunnan sijoitus vieraan pääoman ehdoilla voi tapahtua myös antolainana. Yhtiölle annettu laina voi olla ainakin osittain pääomallainaa, jolle yhtiö voi maksaa korkoa. Yhtiö voi lyhentää lainaa vain yhtiön voitontakausprovisiosta vapaasta omasta pääomasta. Yhtiön lainoille tulee sopia normaalisti lainaehdot, takaisinmaksuaika ja korko. Lainaehdot on oltava samat kuin yleisillä lainamarkkinoilla. Kunta voi ja sen tuleekin saada tuottoa sijoittamalleen yhtiön osakepääomalle. Turun kaupunginvaltuusto on esimerkiksi myöntänyt 28.10.2002 § 238 omavelkaisen takauksen Turun Biolaakso Oy:lle ja päättänyt mm. että yhtiöltä veloitetaan takauksesta vuosittainen 0,15 prosenttiyksikön takausprovisio jäljellä olevasta lainasummasta, koska omalle pääomalle ei ollut vielä määritelty tuottovaatimusta ja yhtiö toimi yleisesti kilpailuilla kiinteistömarkkinoilla.

Takaukset ja vakuudet ovat erityisiä omistajaohjauksen välineitä, mutta kunnan tulisi antaa niitä erityisen harkiten. Jos kunta takaa osakeyhtiön lainoja, on kunta ot-

---

<sup>18</sup> Kuntien teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus, Kuntaliitto 2004, ss.27 -28.

tanut kantaakseen yhtiön riskejä lainojen määrällä. **Lainoja taatessaan kunnan on arvioitava minkälaisia riskejä takaukseen liittyy ja onko tarkoituksenmukaista, että yhtiöitettyjen toimintojen riskejä siirretään kunnalle.** Toisaalta voidaan kysyä, onko tarkoituksenmukaista yhtiöittää toimintoja, joiden riskejä pitää takausten muodossa siirtää merkittävästi kunnalle. Erityisesti tällä on merkitystä silloin kun kyseessä on tytäryhtiö. Turun kaupunki on antanut **takauksia** konserniyhteisöjen veloista yhteensä 76,7 milj. euroa.

Koko Turku-konsernin **vieras pääoma** (lainat) oli vuoden 2004 tilinpäätöksessä **1.076,1 milj. euroa**, josta pitkäaikaista velkaa oli 812,2 milj. euroa ja lyhytaikaista 254, 9 milj. euroa. Pitkäaikainen vieras pääoma eli 812,2 milj. euroa jakaantui seuraavasti:

÷ Kiinteistö- ja asuntoyhteisöt	624,4 milj. €	(76,9 %)
÷ Muut yhtiöt (liiketoiminta)	63,5 milj. €	(7,8 %)
÷ Kuntayhtymät	18,0 milj. €	(2,2 %)
÷ Turun kaupunki /eli emo	106,3 milj. €	(13,1 %).

Turun peruskaupungin mukaan lukien liikelaitokset pitkäaikaisen velan osuus oli 13,1 % koko Turku-konsernin velasta. Kaupunkiorganisaation ulkopuolella toimivien yhteisöjen liiketoimintaa varten on otettu velkaa lähes 688 milj. euroa eli noin 85 %.

#### Osakeyhtiöiden ohjauskeinoista

Käytännössä omistajaohjausta hankaloittaa se, että yhtiön hallituksen jäsenten ensisijainen tehtävä osakeyhtiölain mukaan on **aina** olla lojaali yhtiötä kohtaan ja toimia nimenomaan yhtiön parhaaksi. **Vaikka hallituksen jäsen olisi kaupungin nimeämä edustaja, hän ei saa ajaa hallituksessa kaupungin etua vaan aina yhtiön etua. Silloin kun yhtiön etu ja kaupungin etu ovat ristiriitatilanteessa, yhtiön etu osakeyhtiölain mukaan syrjäyttää kaupungin edun.** Kaupungin edustaja hallituksessa ei myöskään saa paljastaa omistajalle eli kaupungille mitään sellaista yhtiön hallituksessa saamaansa tietoa, joka voisi olla haitallista yhtiölle.

Luottamushenkilö, joka on nimetty kaupungin edustajaksi hallintoelimiin, ei edusta poliittista taustaryhmäänsä alkaessaan toimia yhtiön hallintoelimissä. Kaupungin edustajien kaksinaisen roolin vaikeutta kuvastaa myös liiketoimintajaoston 27.11.2001 § 74 päätös yhteisöissä toimivien kaupungin edustajien ohjeistuksesta: *”kaupungin edustajat eri yhtiöissä ja yhteisöissä eivät välttämättä tunne kaupungin strategiaa eivätkä muutenkaan miellä olevansa nimenomaan kaupungin edustajia tehtävässään”*. Kaupungin konserniohjeissa on myös määrätty, että toimiessaan konserniyhteisöjen hallintoelimissä kaupungin nimeämien edustajien tulee kuitenkin myös ottaa huomioon Turku-konsernin etu ja toimia kaupunginvaltuuston konsernille asettamien kokonaistavoitteiden sekä konsernijohdolta mahdollisesti saamiensa toimintaohjeiden mukaisesti.

Kun luottamushenkilöitä on valittu yhtiöiden hallitukseen, on esiintynyt tilanteita, että **kaupungin toimielimessä yhtiötä koskevia asioita päätettäessä luottamushenkilöiden on täytynyt jäädä itsensä esteellisenä päätöksenteosta.** Toiseksi konserniyhtiöistä valvontavastuulliseksi nimetyt viranhaltijat kokevat valvontatehtävänsä mahdottomaksi, jos hallitukseen on nimetty vain luottamushenkilöitä. **Haastattelujen perusteella on pidetty hankalana käytännössä varmistaa se, että luottamushenkilö tiedottaa valvontavastuulliselle viranhaltijalle yhtiön toi-**

**minnasta. Osakeyhtiölain mukaan se ei ole aina edes sallittua.** Jos yhtiöiden hallitukseen valitaan kaupungin ylimpiä viranhaltijoita, niin kuin toisinaan on ehdotettu yhtiön toimialan asiantuntemuksen varmistamiseksi, ongelmaksi nousee taas viranhaltijan asema omistajan palveluksessa ja toisaalta osakeyhtiölain edellyttämä ehdoton lojaalius yhtiön edulle. Vielä vaikeammaksi hallita ristiriitaisia etuja on tilanne, jos viranhaltija on sekä nimetty omistajan taholta valvontavastuuliseksi että hallituksen edustajaksi.

Edellä mainitun perusteella kaupungin omistajavallan järkevältä käytöltä puuttuu osittain juridinen velvoittavuus ja niin sanottu epävirallinen omistajaohjaus korostuu. Haastattelussa ilmeni, että hyvin paljon kaupungin omistajaohjaus näyttää riippuvan perustettavan yhtiöiden johtohenkilöstön rekrytoinnin onnistumisesta ja jo perustettujen yhtiöiden johtohenkilöiden halukkuudesta sitoutua kaupungin strategiaan tavoitteisiin. Vaikka konserniyhtiöitä velvoitettaisiin hyväksymään kaupungin konserniohjeet, yhtiön ei tarvitse yhtiökokouksessa hyväksyä kaupungin konserniohjeita, mikäli se katsoo ne yhtiön edun vastaisiksi. **Kaupungin konserniohjeiden hyväksyminen yhtiön hallintoelimissä merkitsisi ohjeiden velvoittavuutta ja niiden huomioon ottamista yhtiötä toiminnassa.**

Koska yhtiöillä on osakeyhtiölakiin perustava oikeus olla hyväksymättä ohjeistusta, tällä hetkellä **omistajaohjauksen onnistuminen voidaan parhaiten varmistaa perustamisvaiheessa ja pätevillä henkilövalinnoilla.** Yhtiökokouksella eli omistajilla on kyllä oikeus erottaa yhtiön hallitus, mutta käytännössä yhtiöjärjestys ja perustamissopimukset luovat juridisesti sitovan pohjan muun muassa sille, mitkä ovat yhtiön perustehtävät ja miten yhtiön liiketoimintaa halutaan ohjata. *Tästä syystä yhtiöiden sopimukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota jo perustamisvaiheessa ja liiketoiminnallisen ympäristön nopea muuttuminen korostaa mahdollisuutta tehdä muutoksia sopimukseen.*

### 3.6 Liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen valvonta

Kaupunginhallituksen aiemman johtosäännön 8 §:n mukaan liiketoimintajaoston tehtävänä oli **valvoa** kaupungin harjoittamaa liiketoimintaa. Käytännöksi muodostui se, että kaupunginjohtaja päätöspöytäkirjallaan (13.6.2000 § 381 ja 28.12.2000 § 782) määräsi yksittäisten kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden seurantavastuusta kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien kesken. **Kaupunginjohtaja oli päätöksellään 13.6.2000 § 381 päättänyt yksittäisten kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden valvontavastuun siirtämisestä apulaiskaupunginjohtajien toimialaan.** Edelleen kaupunginjohtaja oli päätöksellään 28.12.2000 § 782 tarkistanut 13.6.2000 tekemänsä päätöstä siten, että hän päätti siirtää Turun Biolaakso Oy, Turun Teknologiakeskus Oy ja Turun Puheelin Oy sekä Oy Turkuhalli Ab ja Koy Turun Monitoimihallin takaisin kaupunginjohtajan toimialaan kuuluviksi ja loput liitteessä mainitut yhteisöt puolestaan ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajan toimialaan kuuluviksi.

Ympäristötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja jakoi 7.2.2001 § 5 päätöksellä hänelle annettua seurantavastuuta edelleen ympäristötoimen yksiköiden johtajille, mikä oli tarkoituksenmukaista ottaen huomioon yhteisöjen varsin suuri määrä. Apulaiskaupunginjohtajan päätöksessä oli myös määritelty mitä seurantavastuuseen kuului. Seurantavastuullisen kuului 1) osallistua yhtiökokouksiin, 2) seurata yhtiön hallituksen kokouksia, 3) huolehtia esityslistojen ja kokouspöytäkirjojen arkistoinnista, 4) raportoida tarvittaessa toiminnasta ja taloudesta. Edellä mainitut

kaupunginjohtajan päätökset ja apulaiskaupunginjohtajan päätös tuotiin liiketoimintajaostolle tiedoksi.

Seuraavan kerran valvontavastuukysymykset olivat liiketoimintajaoston listalla sisäisen tarkastuksen konsernivalvontaa koskevan tarkastuksen johdosta, vaikkakin lähes kaksi vuotta raportin antamisen jälkeen. Liiketoimintajaosto merkitsi 4.3.2003 § 12 tiedoksi, että kaupunginjohtaja oli päätöspöytäkirjallaan 10.2.2003 § 28 päättänyt määrätä ympäristöintä johtavan apulaiskaupunginjohtajan, kiinteistötoimenjohtajan, tilalaitoksen johtajan, vesilaitoksen toimitusjohtajan, sataman toimitusjohtajan, *TVT Asunnot Oy:n toimitusjohtajan ja Turku Energian toimitusjohtajan* tai heidän määräämänsä henkilöt edustamaan kaupunkia ympäristötoimen sektorin seurantavastuulla olevien yhtiöiden yhtiökokouksissa. Kaupunginhallitus 31.3.2003 § 310 päätti ympäristötoimen sektorille kuuluvien yhtiöiden valvontavastuiden jakamisesta em. viranhaltijoiden, liikelaitosten ja yhtiöiden toimitusjohtajien välillä. Samalla kaupunginhallitus hyväksyi liiketoimintajaoston ehdotuksen siitä, että esitettäessä edustajia ympäristötoimen sektorille kuuluvien yhtiöiden toimielimiin tulisi valinnat kohdentaa siten, että yhtiöiden hallituksiin esitetään yhdeksi edustajaksi valvontavastuulliseksi määrätyn viranhaltijan nimeämä muu virkavastuulla toimiva henkilö ja, että ainakin osan nimitettävistä luottamushenkilöedustajista tulisi toimia samanaikaisesti yhtiön omistavan hallintokunnan monijäsenisessä toimielimessä. Kaupunginhallitus totesi, että mainittuun järjestelyyn siirytään vuoden 2005 alusta lukien.

**Edellä mainitulla päätöksellä valvontavastuulliseksi on nimetty muitakin kuin kaupungin viranhaltijoita.** Lähtökohtaisesti valvontavastuullisten tulee olla kaupungin johtavia viranhaltijoita, sillä omistajan valvontavastuu ja valvontatarve kohdistuu nimenomaan oikeudellisesti itsenäisiin kaupungin ulkopuolisiin organisaatioihin. Omistajavaltaa ei voi käyttää kaupungista erillinen itsenäinen yhtiö, vaikka kaupungin omistaisi yhtiön 100 % ja, vaikka se muuten käytännöllisyys ja valvontavastuulliseksi nimetyn henkilön asiantuntemus huomioon ottaen olisi sinänsä perusteltua. Edellä mainittu päätös johti myös siihen, että yksi valvontavastuulliseksi nimetty oli samaan aikaan myös valvontavastuunsa alaisen yhtiön hallituksessa ja yhtiökokouksessa.

Edellä mainittu kaupunginhallituksen päätös (31.3.2003 § 310) on epäselvä siinä suhteessa, että antaako se oikeuden valvontavastuulliselle *nimetä* yhtiön hallitukseen edustajan vai päättäkö asiasta edelleen kaupunginhallitus vai nykyisen kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan konsernijaosto. Tehtyjen kyselyjen perusteella kaikki valvontavastuulliset olivat tulkinneet päätöstä niin, että kaupunginhallitus edelleen päättää hallitusten edustajat. Kaupunginhallitus ei ollut ainakaan vielä kevään 2005 aikana kysellyt valvontavastuullisilta heidän ”ehdotuksiaan” hallitusedustajista. Valvontavastuulliset ovat joissakin tapauksissa, varsinkin kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden kohdalla valtakirjalla valtuuttaneet jonkun muun edustamaan yhtiökokouksissa.

Kyselyjen perusteella valvontavastuulliset seurasivat ja raportoivat ympäristöintä johtavalle apulaiskaupunginjohtajalle valvontavastuullisten yhtiöiden toiminnasta ja parhaiten se toteutui niiden valvontavastuullisten kohdalla, jotka kuuluivat ympäristötoimen johtoryhmään. Valvontavastuullisten antamien vastausten perusteella eniten eroja oli siinä, mitä asioita he katsoivat kuuluvan valvoa. Parhaimmillaan valvontavastuulliset seurasivat toimintaa ja taloutta mukaan lukien valvottavan yhtiön kilpailutilannetta ja yleisiä kehitysmahdollisuuksia, osa katsoi valvontavastuun

piirin kuuluvaksi yhtiökokouksissa käsiteltävät asiat. Valvontavastuullisista kaksi henkilöä tarkisti nimettäväksi ehdotettujen henkilöiden riippumattomuuden.

Kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto aikanaan käsitteli eräiden merkittävimpien yhteisöjen toiminnan seurantaraportit neljännesvuosittain ja tilinpäätökset sekä analyysit niistä yhteisöistä, joille kaupunginvaltuusto on talousarviossa asettanut tavoitteita. Yhteisöjen hallinnossa kaupungin edustajina toimiville järjestettiin vuosittain konsernijohtajan toimesta yhdestä kahteen ohjaus- ja perehdyttämistilaisuutta. Tällä hetkellä apulaiskaupunginjohtajat saavat myös käyttöönsä valvottavien yhtiöiden talousarviot, toimintasuunnitelmat ja tilinpäätökset. Ympäristötoimen johtoryhmään osallistuvat myös Oy Turku Energian, Kiinteistö Oy Lehtolaakson ja TVT Asunnot Oy:n toimitusjohtajat. Johtoryhmä kokoontuu kerran kuukaudessa ja kokouksissa yhtiöiden toimitusjohtajat mm. raportoivat yhtiönsä toiminnasta ympäristötoimintaa johtavalle apulaiskaupunginjohtajalle.

Kaupunginhallituksen hyväksymän konserniohjeen mukaan myös **lautakuntien** tulee seurata toimialaansa kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaa ja ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista kaupunginhallitukselle. Tätä seurantatehtävää ei kuitenkaan aiemmin ole kirjattu lautakuntien johtosääntöihin ennen kuin kaupunginvaltuuston 20.12.2004 § 328 hyväksymässä vesilaitoksen johtosäännössä. Vesilaitoksen johtosäännön 5 §:n mukaan **vesilaitoslautakunnan** toimivaltaan kuuluu vesilaitoksen taseeseen merkittyjen konserniyhtiöiden (TSV Oy ja TSP Oy) omistajavalvonta kaupunginhallituksen konsernijaoston määäämissä rajoissa ja jaoston antamien ohjeiden mukaisesti. Tehtyjen haastattelujen perusteella ilmeni, että käytännössä on epäselvyyttä siitä, miten johtosäännön määräys toteutetaan suhteessa kaupunginhallituksen 31.3.2003 § 310 päätökseen vesilaitoksen toimitusjohtajan valvontavastuusta vesialan konserniyhtiöiden nähden. Lisäksi ei myöskään ole selvää, mitä vesilaitoslautakunnan omistajavalvonnan toimivalta käsittää, koska sillä ei ole esimerkiksi oikeutta nimittää konserniyhtiöihin edustajia.

### **3.7 Liiketoimintastrategian 2001 - 2004 ohjausvaikutus Turun kaupungin liiketoiminnassa**

#### **3.7.1 Liiketoimintastrategian valmisteluprosessi ja kaupungin harjoittaman liiketoiminnan määrittely**

Liiketoimintastrategian juuret ulottuvat tilaaja-tuottajajärjestelmän kehittämissä vaiheisiin vuosille 1998 - 1999. Kaupunginjohtajan asettaman tilaaja-tuottajatyöryhmän raportissa oli alustavia pohdintoja kaupungin toiminnasta liikelaitoksina ja/tai yhtiöinä. Liiketoimintastrategian valmistelu lähti silloisen ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajan aloitteesta. Ympäristötoimenjohtaja avustajineen myös johti liiketoimintastrategian valmistelua ja kävi vuoropuhelua sekä kaupunginjohtajan että eri kaupungin ylempien vastuullisten viranhaltijoiden välillä. Ympäristötoimen johtoryhmä koordinoi vahvasti prosessia. Kaupunginjohtaja vastasi kahden liiketoimintaryhmän, elinkeinopoliittisen liiketoiminnan ja sisäisten tukipalvelujen, valmistelusta.

Kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto hyväksyi jo vuoden 1999 syyskuussa Turun kaupungin liiketoimintastrategian rungon, jonka pohjalta kaupunginkanslia valmisteli liiketoimintastrategian kehittämissuunnitelman 15.11.1999. Tämän jälkeen kaupunginjohtajan päätöksellä 14.2.2000 § 93 kaupunki tilasi Oy Yritysval-



mennus Group Ltd:ltä liiketoimintastrategian kehittämistä koskevan konsultoinnin ja yhtiö avusti tämän jälkeen strategian laadinnassa.

Liiketoimintastrategian valmistelu jatkui siten, että liiketoimintajaosto piti kolme seminaaria 10.5.2000, 14.9.2000 ja 29.11.2000. Liiketoimintajaosto päätti 29.12.2000 § 176 lähettää strategialuonnoksen lausuntokierrokselle asianomaisiin hallintokuntiin ja yksiköihin. Turun ylioppilaskyläsäätiö, Kiinteistö Oy Lehtolaakso, TVT Asunnot Oy, Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy, Oy Turkuhalli - Åbohallen Ab, Kiinteistö Oy Turun Monitoimihalli, Turku Touring Oy, kiinteistölautakunta, vesilaitoslautakunta, teknisten palveluiden johtokunta, satamalautakunta ja kaupunginkanslia antoivat lausuntonsa luonnokseen, jossa kaupungin liiketoimintot oli luokiteltu *8 toimialakohtaiseen ryhmään*. Lisäksi luonnoksessa oli jokaisesta liiketoimintaryhmästä sanallinen kuvaus. **Strategialuonnoksessa** oli lisäksi käsitelty sitä,

- *miksi kaupunki harjoittaa ko. liiketoimintaa, ja*
- *mitä tuloksia ja tuottoja toiminnalta odotetaan,*
- *liiketoimintayksiköiden ja yhteisöjen rooleja ja vastuita, synergiaetujen saavuttamista sekä*
- *ohjauksen, seurannan ja hallinnon järjestämisen periaatteita.*

Luonnoksessa jokaiselle liiketoimintaryhmälle oli toimialan apulaiskaupunginjohtaja tehnyt omat ehdotukset strategisista linjauksista.

Pääasiassa hallintokuntien ja yksiköiden lausunnoista kävi ilmi, että liiketoimintastrategian laatimista pidettiin tarpeellisena, vaikka liiketoiminnallisista tavoitteista ja tuottotavoitteista esitettiin eriäviä näkemyksiä. Kaiken kaikkiaan lausunnot eivät näytä suuresti vaikuttaneen strategian lopulliseen sisältöön.

Tämän jälkeen liiketoimintajaosto käsiteli 20.3.2001 § 18 kokouksessaan 3.1.2001 laadittua strategialuonnosta ja siihen mennessä annettuja lausuntoja, mutta asia jäi vielä tuolloin pöydälle odottamaan kaupunginkanslian ja sen talousasiainkeskuksen lausuntoja. Vaikka asia oli jäänyt pöydälle liiketoimintajaostossa, liiketoimintastrategia oli seuraavaksi kaupunginhallituksen käsittelyssä 9.4.2001 § 381 ehdotuksella, että kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi esitetyn ehdotuksen Turun kaupungin liiketoimintastrategiaksi. Kaupunginhallitus päätti kuitenkin panna asian pöydälle yksimielisesti otettavaksi esille käsiteltäessä kaupunginvaltuuston kokoukseen valmisteltavia asioita. Seuraavana päivänä 10.4.2001 § 23 liiketoimintajaosto käsiteli liiketoimintastrategiaa tehden useita muutoksia aikaisempaan luonnokseen. Tämän jälkeen liiketoimintastrategiaa ei enää käsitelty kaupunginhallituksessa vaan se meni suoraan kaupunginvaltuuston käsittelyyn 14.5.2001 § 179. Asian esittelyssä valtuustolle kaupunginjohtaja ilmoitti, että ehdotus on liiketoimintajaoston 10.4.2001 hyväksymän luonnoksen mukainen eikä siihen ole esittelijän toimesta tehty muutoksia ja esitti liiketoimintastrategian hyväksymistä liiketoimintajaoston lausunnon mukaisena. Asian esittelytekstistä ilmenee, että ”kaupunginhallitus ilmoittaa puoltavansa kaupunginjohtajan ehdottaman liiketoimintastrategian hyväksymistä”. *Kaupunginvaltuusto hyväksyi liiketoimintastrategian tässä kokouksessa 14.5.2001, vaikka kaupunginhallituksen valmistelu jäikin em. ilmoituksen varaan, sillä varsinaista päätöstä kaupunginhallituksessa ei asiasta ollut vielä tehty, koska asia oli jätetty pöydälle.*

Liiketoimintastrategia, jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi 14.5.2001, oli voimassa vuoden 2004 loppuun. Liiketoiminnan strategian rakenne ei varsinaisesti sisällä niitä elementtejä mitä strategiassa yleisten teorioiden mukaan yleensä on. **Liiketoimintastrategia 2001-2004 on sisällöltään enemmänkin ohjelma toimenpi-**

**teistä kuin ”puhdas” strategia.** Toisaalta strategioiden laatimista vasta opeteltiin tekemään ja strategian ohjelmaluonteisuus edesauttoi sen toteuttamista. Liiketoimintastrategia sisältää toiminta-ajatuksen, mutta siinä ei ole määritelty, minkälainen toiminta on liiketoimintaa ja mitä se on nimenomaan Turun kaupungissa. Toiminta-ajatuksessa olisi voinut esittää lähtökohdat sille, mitä toimintoja ja palveluja on tarkoituksenmukaista harjoittaa liiketoiminnan muodossa ja myös mistä syystä. Erityisen perusteltua se olisi ollut siitäkin syystä, että kaupungin harjoittamalla liiketoiminnalla tulee olla erityisiä yhteiskunnallisia perusteita kuuluakseen kaupungin toimialaan.

Liiketoimintastrategia lähti vallitsevasta tilanteesta kyseenalaistamatta esimerkiksi yksiköiden liiketoiminnallisia edellytyksiä tai niiden organisaatiomuotoa. Liiketoimintastrategian valmisteluluonnoksissa oli runsaasti pohdintoja siitä, miksi kaupunki tiettyä liiketoimintaa harjoittaa, mutta niitä ei ole lopullisessa liiketoimintastrategiassa. Liiketoimintastrategiassa ei ole esitetty vaihtoehtoisia organisointitapoja järjestää kaupungin liiketoimintaa. Liiketoimintastrategian toiminta-ajatuksessa on vain maininta siitä, että *liikelaitoksia voidaan yhtiöittää eri syistä* kuitenkin erittelemättä tarkemmin näitä syitä. **Kun kaupunginvaltuusto hyväksyi liiketoimintastrategian, sillä olisi tullut olla tietoa siitä, mistä syystä ja millä perusteilla ja miksi juuri tällä organisointimallilla liiketoimintaa kaupungissa harjoitetaan.**

Toiminta-ajatuksessa on selventävä kohta se, että kaupungin liiketoiminnot on jaettu eri *liiketoimintaryhmiin*. Selkeyttä olisi tuonut lisää luettelo siitä, mitkä yksiköt kuuluvat mihinkin ryhmään, sillä toisinaan itse strategiassa ei ole kerrottu, mille yksikölle tavoite on osoitettu. Valmisteluvaiheen strategialuonnoksissa yksiköt tavoitteineen oli todettu. Esimerkiksi logistiikkaliiketoimintaryhmän ensimmäisestä strategisesta valinnasta todetaan strategiassa seuraavaa:

*”Perustetaan koko toimintaa varten kehitys- ja markkinointiyhtiö. Yhtiön tarkoituksena on tuottaa elinkeinoelämälle lisäarvoa logistisia palveluja kehittämällä ja sen toiminta keskittyy alussa lentokentän ympäristöön.”*

Valmisteluasiakirjoista selviää, että tässä tarkoitettiin Pilot Turku Oy:tä. Toiseksi elinkeinopoliittisen liiketoimintaryhmän kohdalla todetaan, että *”Turku Touring Oy:n ja matkailutoimen kehittämistä jatketaan”*. Vaikka vastuulliset toimijat on tässä kohdassa mainittu, niin siinä olisi voinut myös mainita strategisena valintana, *mihin suuntaan tai miten* matkailutoimintaa kehitetään. Samalla tavalla liiketoimintastrategiassa on todettu, että *”virtuaalinen logistiikkakeskus-projektia jatketaan”*.

Liiketoimintastrategiassa ei ole tavoitteiden toteutumista kuvaavia mittareita. Mittarien puuttuminen ei ole estänyt liiketoimintastrategiassa mainittujen toimenpiteiden toteuttamista. Liiketoimintayksiköille ei ole aina asetettu niiden varsinaiselle liiketoiminnalle laadullisia tai kuntalaisten palveluiden saatavuuteen liittyviä mittareita, vaan liiketoimintastrategian tavoitteet ovat olleet pääsääntöisesti taloudellisia.

### 3.7.2 Liiketoimintastrategian tavoitteiden toteutuminen

Liiketoimintastrategian osio ”strategiset valinnat ja toimenpiteet” sisältää enemmänkin luettelon toimenpiteistä kuin tavoitteista. Liiketoimintastrategiassa mainitut toimenpiteet on pääasiassa toteutettu, mikä kuvastaa strategian toimintaohjelmallista luonnetta. Kaupunginvaltuuston hyväksyessä liiketoimintastrategian se päätti-kin jo keinoista. Varsinaisille liiketoimintayksiköille jäi tehtäväksi strategian toi-

menpiteiden toteuttaminen. Yleensä strategiaohjaukseen kuuluu se, että valtuusto asettaa tavoitteet ja toimintayksiköt valitsevat keinot tavoitteisiin pääsemiseksi.

Koska liiketoimintastrategiassa määritellyt strategiset toimenpiteet toteutettiin enakoitua nopeammassa aikataulussa, uutta liiketoimintastrategiaa alettiin valmistelemaan ennen valtuustokauden loppua. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 14.6.2004 § 148 uuden liiketoimintastrategian vuosille 2005 - 2008, joka astui voimaan heti vuoden 2005 alusta Nyt arvioinnin kohteena oleva liiketoimintastrategia ehti olla voimassa runsaat 3 vuotta.

Seuraavaksi tarkastellaan liiketoimintastrategiassa asetettujen strategisten valintojen toimenpiteiden (tavoitteiden) toteutumista liiketoimintaryhmittäin. Liiketoimintaryhmäkohtaisia toimenpiteitä on useita, mistä syystä tarkasteluun on otettu joko liiketoiminnallisesti tai muilta vaikutuksiltaan merkittävimmiksi arvioidut toimenpiteet.

### **Asuntoliiketoiminnan tavoitteiden toteutuminen**

Liiketoimintastrategiassa on asetettu tavoitteeksi harjoittaa kaupungin asuntoliiketoimintaa **asuntostrategiassa ja vuosittaisissa asunto- ja maankäyttöohjelmissa** päätettävällä tavalla. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 2.4.2001 § 156 asuntostrategian. **Asuntostrategian 2001 - 2010** strategisissa valinnoissa on todettu, että asuntotuotanto- ja maankäyttöohjelman (AMO) tarkoitus on turvata asuntomarkkinoiden toimivuus. Asunto- ja maankäyttöohjelmassa määritetään vuosittain asuntotuotanto ja sen jakautuma siten, ettei asuntoja jää tyhjäksi, asuntomarkkinat toimivat ja vuokra-asuntojen saanti säilyy nykyisellä tasolla. Lisäksi omakotitonttien ja pientalotonttien osuutta tulee lisätä asuntotonttitarjonnassa. **Asunto- ja maankäyttöohjelma vuosille 2002 - 2006** hyväksyttiin ensimmäisen kerran 11.2.2002 § 23. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 5.5.2003 § 89 asunto- ja maankäyttöohjelman vuosille 2003 - 2007 ja päätti samalla ohjelman uusimisesta joka toinen vuosi.

*Tässä arvioinnissa ei ole arvioitu yksityiskohtaisesti asuntostrategian ja asunto- ja maankäyttöohjelman toteutumista. Ympäristöstrategia on korvannut ainakin sisällöllisesti asuntostrategian vuonna 2003, ja asunto- ja maankäyttöohjelma vuosille 2003 - 2007 on varsin yksityiskohtainen ja kattava. Kaupunginvaltuuston 10.2.2003 § 26 hyväksymällä ympäristöstrategialla korvattiin aiemmin ympäristötoimen neljä erillistä valtuuston hyväksymää osastrategiaa; maankäyttö-, asunto-, lähiö- ja liiketoimintastrategiat sekä strategian luonteinen kestävä kehityksen ohjelma. Ympäristöstrategia on yhtenäinen Turku-strategiaan perustuva kokonaisuus, jossa määritellään suunta kaupungin ympäristö-, maa-, asunto- ja kaavoituspolitiikalle, joita kaupunginhallitus ohjaa ja valvoo yleisellä tasolla.*

Liiketoimintastrategian tavoitteen mukaisesti suunnitteluasiakirjat - asuntostrategia ja asunto- ja maankäyttöohjelmat - on laadittu. Sen selvittämiseksi, onko niiden mukaisesti käytännössä toimittu, olisi tarkoituksenmukaista tehdä erillinen tarkastus. Kaupungin harjoittama asuntoliiketoiminta on laajaa ja sillä on suuri merkitys kaupungin kokonaistalouteen. Kaupungin kiinteistö- ja asuntoliiketoimintaan on sidottuna vuonna 2004 noin 624 milj. euroa eli lähes 76,9 % koko kaupunkikonsernin vieraasta pääomasta.

Asuntoliiketoimintastrategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa noin kuukautta aiemmin kuin liiketoimintastrategia. Asuntostrategiassa todetaan, että ”kaupungin asuntoliiketoiminnalle laaditaan strategia osana liiketoimintastrategiaa” ja puolestaan liiketoimintastrategiassa todetaan asuntoliiketoimintaa harjoitettavan asuntostrategiassa päätettävällä tavalla. **Strategian perimmäisen tarkoituksen ja todellisen selkeän ohjausvaikutuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista todeta, että strategiset valinnat määrätään toisessa strategiassa.** Edellä mainitut maininnat kuvastavat myös sitä, että eri strategioiden välistä suhdetta ei tuolloin vielä hallittu.

Mikäli ympäristöstrategian tarkoitus oli korvata asuntostrategia, niin sitä ei ole erillisellä päätöksellä kumottu ja vuosien 2003- 2007 asunto- ja maankäyttöohjelman strategisissa toimenpiteissä edelleen mainitaan, että ”kaavoitus nopeutetaan kaupunginhallituksen kaavoitusohjelman mukaisesti niin, että *asuntostrategia* ja AMO voivat toteutua.” Selkeän ohjauksen ja yleisen hallittavuuden kannalta olisi tärkeää, että strategiset valinnat tehdään, mikäli mahdollista, ainoastaan yhdessä strategiassa. Jos strategioita on kuitenkin useampia, tulisi määritellä niiden välinen suhde ja ns. alisteisuus toisiinsa nähden. *Asuntostrategian lisäksi esimerkiksi elinkeinostrategian suhdetta liiketoimintastrategiaan ja sen elinkeinopoliittiseen liiketoimintaan ei ole määritelty.*

Liiketoimintastrategian strategiset valinnat kohdassa todetaan, että kaupungin asuntoliiketoimintaa harjoitetaan TVT - Asunnot Oy:n, Kiinteistö Oy Lehtolaakson, Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy:n (VASO) ja Turun Ylioppilaskyläsäätiön (TYS) toimesta ja että niiden roolit määritellään asuntostrategiassa. Liiketoimintastrategian ohjelmallinen rakenne on saattanut vaikuttaa siihen, että edellä mainittua toteamusta asuntoliiketoimintaa harjoittavista yksiköistä ei voi puhtaasti pitää strategisena valintana, sillä se on strategiaa laadittaessa ollut vallitseva tilanne. Asuntostrategiassa on määritelty asuntoliiketoimintayksiköiden roolit, joten tavoite on tältä osin toteutunut. Roolit on määritelty sekä asuntostrategiassa että vuosien 2003 - 2007 asunto- ja maankäyttöohjelman strategisissa toimenpiteissä ja saatujen selvitysten mukaan ne ovat selkiytyneet myös kaupunginhallituksen päätettyä pienten- ja kiinteistöosakeyhtiöiden järjestelyistä.

### **Elinkeinopoliittisen liiketoiminnan tavoitteiden toteutuminen**

Liiketoimintastrategian elinkeinoliiketoiminnan visiossa oli todettu, että kaupunki kehittää edelleen Turun elinkeinoja pääosin yhtiömuotoisesti. Tavoitteet ovat Turun elinvoimaa kasvattavia ja työllisyyttä parantavia. Strategisina valintoina oli Turun teknologiakeskus Oy:n muuttaminen Turku Science Park Oy:ksi ja ICT-alalle klusteriyhtiön ja mahdollisesti muiden yhtiöiden perustaminen sekä Biolaakso Oy:n toiminnan laajentaminen.

Turku Science Park Oy konserni perustettiin kaupunginhallituksen päätöksellä 29.4.2002 § 476. Turun kaupunginvaltuusto oli aiemmin 18.6.2001 päätöksellä perustanut Turku Science Park Oy:n ja ICT Turku Oy:n teknologiakeskustoimintojen ja elinkeinopoliittikan terävöittämiseksi. Yhtiöiden perustamisen yhteydessä oli jo ollut selvää, että kaikkien Turun elinkeinopoliittisten yhtiöiden (Turun Biolaakso Oy, Turku Science Park, ICT Turku Oy) tiivis yhteistyö on välttämätöntä ja niiden omistajaohjaus on oltava tehokasta. *Turku Science Park Oy:n ja ICT Turku Oy:n toiminnan aloittamisen valmistelun yhteydessä oli käynyt selväksi, että paras omistajaohjaus ja toiminnan koordinointi saavutetaan muodostamalla konserni,*

*jonka emona on Turku Science Park Oy ja operatiivisina tytäryhtiöinä Turun Biolaakso Oy ja ICT Turku Oy. Muutoksen tavoitteena oli elinkeinopoliittisen toiminnan tehostaminen, Turun seudun vahvuuksien parempi hyödyntäminen, parempi yhteistyötä ja selkeämpi riskien hallintaa.*

Operaatiossa Turun teknologiakeskus ja Turun Biolaakso Oy sulautuivat Turku Science Park Oy:öön. ICT Turku Oy:stä ja uudelleen perustettavasta Turun Biolaakso Oy:stä tuli Turku Science Park Oy:n tytäryhtiöitä. Erityisesti on huomattava, että kaupunginhallituksen päätös kuului sanatarkasti seuraavasti:

**”Kaupunginhallitus päätti periaatteessa hyväksyä esitetyn Turku Science Park Oy:n konsernin muodostamisen liitteenä olevien muistioiden pohjalta.”**

Samalla kaupunginhallitus päätti ilmoittaa asiasta kaupunginvaltuustolle. **Kaupungin sääntöjen mukaan kaupunginvaltuuston päätöstä konsernin perustamisesta ei tarvittu. Kaupunginhallituksen päätöksen katsottiin riittävän konsernin perustamiseen, kun kaupunginvaltuusto oli aikanaan päättänyt yksittäisten yhtiöiden perustamisesta.** Turku Science Park - konsernin muodostamista koskevassa päätöksenteossa konkretisoitui myös edellä selostettu ns. *jääviysongelma*, sillä kuusi kaupunginhallituksen jäsentä oli kyseisestä asiasta päätettäessä esteellisiä osallistumaan käsittelyyn.

### **Kiinteän omaisuuden hallintaa ja hoitoa koskevien tavoitteiden toteutuminen**

Liiketoimintastrategian visio kiinteän omaisuuden hallinnan ja hoidon osalta linjaa, että se on järjestetty *liikelaitos- ja yhtiömuotoisena tilaajatoimintona* ja sen tuotoilla katetaan omien investointien lisäksi ympäristön parantamisen ja lainojen hoidon kustannuksia aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Lisäksi visiossa todetaan, että korjausvelkaa vähennetään suunnitelmien mukaan. Varsinaisena strategisena toimenpiteenä on todettu kiinteistölaitoksen muuttuminen vuoden 2002 alusta liikelaitokseksi, jolle määritellään tuottotavoite ja/tai sille siirretään osa kaupungin lainoista.

Turun kaupungissa kiinteän omaisuuden hallinta on kolmella toimijalla; kiinteistölaitoksella, Tilalaitoksella ja Turun Satamalla, jotka kaikki ovat tällä hetkellä liikelaitoksia. Yksiköitä ei ole yhtiöitetty, vaikkakin selvityksiä on ainakin sataman osalta tehty. Vaikka tuotot ovat kattaneet investoinnit, lainoja ei ole ympäristötoimintaa johtavan apulaiskaupunginjohtajan antaman selvityksen mukaan kohdistettu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Tilalaitoksen korjausvelkaa on vähennetty suunniteltua nopeammin ja kiinteistölaitoksen korjausvelan määrittäminen on kesken.

Kaupunginvaltuusto päätti jo 18.12.2000 § 283 ns. hallinnon järjestämispäätöksessä ja hyväksyessään kiinteistölautakunnan johtosäännön, että kiinteistölautakunnan alainen **Kiinteistölaitos** aloittaa toimintansa liikelaitosmallin mukaisena liikelaitoksena vasta 1.1.2002 lukien. Sen jälkeen kaupunginvaltuusto käsitteli kiinteistölaitoksen perustamiseen liittyviä toimenpiteitä 29.10.2001 § 297 ja 12.11.2001 § 311.

*Kaupunginvaltuustolle asiassa tehdyssä valmistelussa talousasiainkeskus oli kiinnittänyt huomiota kiinteistölaitoksen liiketoiminnallisiin edellytyksiin todeten muun muassa, että Kiinteistölaitos oli käytännössä alijäämäinen ja sen ulkopuolinen tuorahoitus ei riitä kattamaan investointeja.* Lisäksi valmistelussa todettiin, että osa

kiinteistölaitoksen ulkopuolisista tuloista tulee viranomaistehtävien hoitamisesta, mitä ei voida katsoa varsinaiseen liikelaitostoimintaan kuuluviksi. **Jotta kiinteistölaitoksen tuloarvio olisi toteutunut, täytyi kaupunginhallituksen tehdä sopimus kiinteistölaitokselle luovutetun omaisuuden ylläpidosta noin 137 milj. markan edestä.** Itse asiassa kyseessä oli vuosittainen sitova käyttötalouden määräraha. Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti kiinteistölaitoksen noin 670 milj. markan peruspääoman vuotuiseksi tuottovaatimukseksi 2 %. Kiinteistölaitos oli esittänyt, että se maksaisi 2 % vain osasta peruspääomaa eli 500 milj. markan osalta.

Vaikka talousasiainkeskus oli asian valmisteluun 8.10.2001 antamassaan selvityksessä todennut tarpeen selvittää yhtenä vaihtoehtona sen, käsitelläänkö Kiinteistölaitosta Kuntaliiton tulevan suosituksen mukaisena ns. *muuna taseyksikkönä*, sitä ei tehty. Jälkikäteen tarkasteltuna Kiinteistölaitoksen toiminta täytti silloin kaikki ns. *muulle taseyksikölle* määritellyt ominaisuudet. Muu taseyksikkö soveltuu kunnan liiketoiminnan eriyttämistavaksi silloin, kun edellytetään toiminnan eriyttämistä kirjanpidollisesti ja halutaan tasejatkuvuutta, mutta investointien takia edellytetään kunnan talousarviositovuutta. Toisin sanoen kunnan talousarviossa voidaan myöntää muulle taseyksikölle määräraha investointeihin, vaikka muuten pitkällä aikavälillä pyrittäisiinkin kannattavuuteen. Muita syitä järjestää liiketoiminta ns. muuksi taseyksiköksi voi olla halu pitää maksupolitiikka poliittisessa valvonnassa. *Muu taseyksikkö tekee niin kuin liikelaitoskin tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen.*

### **Logistiikkaliiketoiminnan ja elinkeinopoliittisen liiketoiminnan tavoitteiden toteutuminen**

Sekä elinkeinoliiketoiminnan että logistiikkaliiketoiminnan yhteisenä tavoitteena liiketoimintastrategiassa oli perustaa kehitys- ja markkinointiyhtiö. Liiketoimintastrategiassa todetaan, että perustettavan yhtiön tarkoituksena on tuottaa elinkeinoelämälle lisäarvoa kehittämällä logistisia palveluja ja sen toiminta suunniteltiin keskittyvän alussa lentokentän ympäristöön. Tavoite toteutui perustamalla Pilot Turku - niminen yhtiö.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 25.6.2001 §244 perustettavalle Pilot -kehitysyhtiölle osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen. Samalla kaupunginvaltuusto päätti, että vuonna 2001 kaupungin osuutena Pilot - yhtiön osakepääomasta merkitään 666.000 euroa. Samalla kaupunginvaltuusto päätti oikeuttaa kaupunginhallituksen tekemään vähäisiä muutoksia osakassopimukseen ja yhtiöjärjestykseen. Osakassopimus oli tarkoitus solmia Hartela Oy:n kanssa. Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti varautua osakemerkintään yhtiöstä vuoden 2002 talousarvion valmistelussa 168.000 eurolla, jolloin kaupungin osuus yhtiössä olisi 834.000 euroa eli vähintään puolet yhtiöjärjestyksen mukaisesta enimmäisosakepääomamäärästä. Pilot Turku Oy:n tarkoituksena on kehittää ja vahvistaa Turun alueen asemaa pohjoisen Euroopan logistisena keskuksena.

Koska päätöksestä valitettiin, kaupunginhallitus päätti 24.9.2001 perustaa Pilot-Turku projektin luomaan valmiuksia Turun alueen logistisen aseman kehittämiseksi Pohjoismaiden johtavaksi logistiseksi keskuksiksi. Projekti sai olla voimassa em. päätöksellä enintään 31.12.2002 ja hanke odotti siihen asti kun korkein hallinto-oikeus antoi asiassa päätöksen 25.3.2003. Tämän jälkeen kaupunginhallitus käsiteli 13.10.2003, § 845 kaupunginvaltuuston Pilot - Turku yhtiön perustamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. Osakassopimus oli allekirjoitettu jo 29.10.2001. Kaupunginhallitus 13.10.2003 tekemällä päätöksellä Pilot Turku Oy:n nimi muut-

tui Oy Promoting Intermodal Logistics Operations in Turku LTD yhtiöksi. Samalla kaupunginhallitus muun muassa päätti, että osakkeiden merkintähinta 288.000 € maksetaan yhtiölle osakassopimuksen mukaisesti, ja että Turun kaupunki luovuttaa perustettavalle yhtiölle 29.10.2001 päivätyssä osakassopimuksessa mainittuna apportiomaisuutena osuutensa Hillwood raportista 84.000 €:n merkintäoikeutta vastaan. Yhtiö siis perustettiin aiemmin suunniteltua pienemmällä omalla pääomalla, mutta tehdyistä päätöksistä ei selviä mistä syystä näin tehtiin. Turun kaupunki omistaa 66,7 % Pilot Turku Oy:stä.

### **Monopoliluonteisten liiketoimintojen tavoitteiden toteutuminen**

Liiketoimintastrategian vision mukaan monopoliluonteiset liiketoiminnot hoidetaan seudullisesti, mutta verkostot (vesi- ja jätevesi) ovat kuntien omistuksessa. Visiointi jatkuu toteamalla, että *”laitostoimintojen seudullisesta kuntaomisteisesta yhtiöittämisestä osin kumppanuusperiaatteella on tehty päätös suurten investointien valmistuessa”* ja, että yhtiöt ja laitokset kattaisivat pääosin tulo-rahoituksella myös investoinneista aiheutuvat menot. Strategisena toimenpiteenä visiolle on määritelty, että

- vesialan suuret hankkeet toteutetaan yhtiömuotoisina ja
- vesi- ja viemäriverkostot jäävät suoraan kuntien omistukseen ja,
- on varauduttava yhtiöiden fuusioimiseen investointien valmistuttua.

Tällä hetkellä Turun vesihuoltoa hoitaa kolme eri toimijaa; Turun vesilaitos, Turun Seudun Vesi Oy (TSV oy) ja Turun seudun puhdistamo Oy (TSP oy). Turun vesilaitos hoitaa toistaiseksi vedenhankinnan, vesijohto- ja jätevesiviemärit sekä jäteveden puhdistamisen ja lietteen käsittelyn. Lietteen käsittelypalvelut vesilaitos ostaa ulkoa. Alkuperäiset suunnitelmat lähtivät siitä, että Turun Seudun Vesi Oy hoitaa tulevaisuudessa vedenhankinnan ja Turun seudun puhdistamo Oy jätevesien puhdistamisen. Verkostot eli vesijohtoverkostot ja jätevesiviemärit mukaan lukien hule- ja sekavesiviemärit jäisivät vesilaitoksen omaisuudeksi ja hoidettavaksi. Sekä TSV Oy ja TSP Oy ovat luonteeltaan tällä hetkellä ns. projektiyhtiöitä, joiden tehtävänä on niille annettujen hankkeiden toteuttaminen. Turun seudun puhdistamo suunnittelee ja rakennuttaa jätevedenpuhdistamon Kakolanmäen kallioon (Kakolahanke). Yhtiön tarkoituksena on puhdistamon valmistuttua tulevaisuudessa puhdistaa Turun seudun kuntien jätevedet.

Jätehuollon seutustrategiaan perustuen oletettiin, että Turun seudun jätehuolto Oy hoitaisi jätevesilietteen käsittelyn. Jätehuolto-yhtiö ei ottanut hoitaakseen lietettä, vaan käsittely on edelleen vesilaitoksen vastuulla ja tulevaisuudessa Turun seudun puhdistamo Oy:n. Tämän vuoksi kaupunki joutui jättämään lietteenkäsittelyä varten aluevarauksen kaatopaikalle, jonka vuokran vesilaitos maksaa kiinteistölaitokselle.

Turun Seudun Vesi Oy vastaa tällä hetkellä tekopohjavesihankkeesta, jonka käynnisti Turun vesilaitos. TSV Oy:llä on vähäistä vedentuotantoa ja vedenmyyntiä nk. Virttaa - Littoinen järjestelmästä. Kun tekopohjavesihanke valmistuu, vesilaitoksen vedensaanti on riippuvainen TSV Oy:n vedentuotannosta. *Osakassopimukseen perustuen TSV Oy laskuttaa vedestä kunta-osakkaiden tekemän vesivarauksen perusteella ja se ottaa huomioon veden hinnassa tekopohjavesihankkeen kustannukset, sillä yhtiö alkaa saada varsinaisia tuloja vasta hankkeen valmistuttua eli tällä hetkellä arvioituna aikaisintaan vuonna 2008-2009.* Toisin sanoen Turun vesilaitos yhdessä muiden osakkaiden kanssa maksaa tekopohjavesihankkeen aikaiset kus-

tannukset vesivaraukseen perustuvan maksun välityksellä. Samalla periaatteella ja-  
kautuvat myös Turun seudun puhdistamo Oy:n kustannukset. Puhdistamoprojektin  
lyhyemmän keston vuoksi Kakola - hankkeen aikaiset kustannukset jäävät vähäi-  
semmiksi. Turun vesivarausta ja palveluvarausta molemmissa yhtiöissä perustuvat  
Turku-strategian visiossa mainittuun väestön kasvuennusteeseen.

Tekopohjavesihankkeen kustannukset vuosina 2004 - 2007 on arvioitu 98,6  
M€:ksi. Hanke rahoitetaan pääasiassa Euroopan investointipankin lainalla (n.50  
M€), valtion vesihuoltotyöavustuksella (n.10-17 M€) ja yksityisten rahoituslaitok-  
sien rahoituksella (n.33-40 M€). Valtaosa kustannuksista aiheutuu siirtolinjojen ra-  
kentamisesta. Kaupunginvaltuusto on antanut 15.9.2003 § 195 omavelkaisen taka-  
uksen hankeosuutensa 70,17 %:a 100 miljoonan euron lainasta eli kaupunki on  
taannut 70,17 milj. eurolla tekopohjavesihanketta.

Liiketoimintastrategian mukaisesti vesialan suuret hankkeet, tekopohjavesihanke ja  
Kakola - hanke on toteutettu yhtiömuotoisina. Molempien hankkeiden toteutus on  
kesken. Kuitenkin kaupungin vesihuollon kokonaisuuden hallinnan kannalta yhti-  
öiden toiminnasta ei ole tehty liiketoimintaselvityksiä eikä vesilaitoksen ja yhtiöi-  
den väliset toimialueet ole vielä selkiytyneet johtuen osittain hankkeiden kesken-  
eräisyydestä.

### **Sisäisiä palveluita koskevien tavoitteiden toteutuminen**

*Liiketoimintastrategian visio sisäisille palveluille oli, että sisäiset palvelut toimisi-  
vat yhä enemmän liikelaitosmuotoisina. Kuitenkin visiossa todettiin myös, että si-  
säisiin palveluihin kuuluvista toiminnoista ei odoteta tuottoa. Sisäisten palveluiden  
katsottiin avustavan koko kaupunkikonsernia ja olevan tarpeellisia strategisista,  
asiantuntija- tai markkinasyistä. Tämän vision pohjalta strategiseksi toimenpiteeksi  
asetettiin, että kaupunginkanslian palvelut tuotteistetaan ja koko palvelutuotanto  
käydään palvelu-palvelulta läpi sekä pohditaan kunkin yksikön osalta pitääkö ohja-  
us muuttaa tilaaja-tuottaja-malliin perustuvaksi liiketoiminnalliseksi ohjaukseksi.*

Talusojohtaja esitti 3.9.2004 kaupunginjohtajalle työryhmän nimeämistä käynnis-  
tämään **taloushallinnon palvelukeskuksen** suunnitteluhankkeen. Talusojohtaja  
esitti perusteluissaan seuraavaa:

*”Hankkeen lähtökohdat perustuvat Turku-strategian ja Turun kau-  
pungin liiketoimintastrategian mukaisista linjauksista, joista yksi on  
ollut sisäisten palveluiden keskittäminen siten, että niiden palvelut  
tuotteistetaan ja niihin kohdistetaan kaikki asiaankuuluvat kustannuk-  
set läpinäkyvällä tavalla. Näin mahdollistetaan myös kaupungin vi-  
rastojen ja laitosten keskittyminen ja osaaminen pätehtäviinsä. Tur-  
ku-strategian seurantavälineeseen, kaupungin tasapainotettuun tulos-  
kortistoon, on kirjattu lisäksi tavoitteet kaupungin palveluprosessien  
tehokkuudelle ja taloudellisuudelle. Myös tuloskortistosta löytyy ta-  
voitteet sopimusohjaus ja tilaaja-tuottaja järjestelmien käyttöönotol-  
le.”*

Asiaa käsiteltiin myös konsernijohtoryhmässä ja se piti talusojohtajan esittämiä ke-  
hittämisehdotuksia kannatettavina. Lisäksi konsernijohtoryhmä päätti, että kau-  
punginjohtaja asettaisi suppean työryhmän laatimaan projektisuunnitelman koko kau-  
punkia koskevan taloushallinnon palvelukeskus-mallin luomiseksi ja projektin  
käynnistämiseksi. Kaupunginjohtaja nimesi 6.9.2004 § 317 seitsenhenkisen työ-  
ryhmän ja edellytti projektisuunnitelman valmistumista 10.12.2004 mennessä



Projektisuunnitelman valmistuttua kaupunginhallitus päätti 20.12.2004 § 1106 lähettää suunnitelman lausuntokierrokselle. Lausunnoissa on tuotu esille huoli siitä, että tilaaja- tuottaja- mallin mukaiseen toimintaan siirtyminen tässä tapauksessa voi tuottaa ongelmia, jos tuottaja eli tuleva palvelukeskus yksin määrittelee hinnan palvelulle ja tilaajalle eli hallintokunnille ei jää tosiasiallista vaihtoehtoa ostaa palvelua muualta.

Kaupunginhallitus päätti 14.03.2005 § 227 hyväksyä projektisuunnitelman ja sen tavoitteet sekä antaa kaupunginjohtajan tehtäväksi käynnistää projekti ja asettaa projektille ohjausryhmä ja osoittaa tarvittavat resurssit. Samalla kaupunginhallitus velvoitti kaupunginjohtajan asettaman ohjausryhmän tiedottamaan kaupunginhallitukselle hankkeen valmistelun etenemisestä. Järjestelmän käyttöönotosta päättää myöhemmin kaupunginhallituksen hallintojaosto ohjausryhmän esityksen perusteella. Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että koulutoimintakeskuksen ja ammatti-instituutin talouspalvelukeskusta ei nyt perusteta vaan taloushallinnon päivittäistehtävät keskitetään koko kaupunkia koskevaan taloushallinnon palvelukeskukseen sen toiminnan alkaessa.

### **Teknisiä tuotantopalveluja koskevien tavoitteiden toteutuminen**

*Liiketoimintastrategian visiossa todetaan, että tekniset tuotantopalvelut toimisivat tilaaja-tuottajaperiaatteella itsenäisesti liikelaitosmuotoisina ja oman lautakunnan alaisina.* Lisäksi on visioitu, että ne myisivät palvelujaan rajoitetusti ulkopuolisille asiakkaille ja niiden toiminnot olisivat kilpailukykyisiä ja niiden tuotot olisivat kohtuullisia. Varsinaisessa strategisissa valintoja ja toimenpiteitä koskevassa osiossa todetaan samat asiat kuin mitä edellä visiossakin oli todettu.

Liiketoimintastrategian 2001-2004 voimassaoloajan viime hetkillä kaupunginvaltuusto päätti 20.12.2004, § 325 hyväksyä teknisten palveluiden johtosäännön ja samalla edellytti kaupunginhallituksen esityksestä, että **teknisten palveluiden lautakunnan alaisiksi suunnitelluista uusista liikelaitoksista päätetään erillisen valmistelun jälkeen.** Verrattuna kiinteistölaitoksen liikelaitos- vaiheisiin kaupunginvaltuusto hyväksyi kiinteistölautakunnan johtosäännön, jossa oli mainittu Kiinteistölaitos liikelaitoksena. Erillistä päätöstä kiinteistölaitoksen perustamisesta ei enää tarvittu ja seuraavat päätökset koskivat niitä toimenpiteitä, joita tarvittiin varsinaisen toiminnan aloittamiseksi liikelaitosmuodossa.

#### **Teknisten palveluiden johtosäännössä mainitaan uusina perustettavina liikelaitoksina**

- 1) *kunnallistekniikka,*
- 2) *talotoimi,*
- 3) *kiinteistöjen hoito,*
- 4) *kaupungin varikko ja*
- 5) *viherlaitos.*

**Asiaa koskevien valmistelu- ja päätöstekstien perusteella uusien perustettavien liikelaitosten liiketoiminnallisia edellytyksiä ei ole selvitetty ja valmisteluun ei ole osallistunut teknisten palveluiden johtokunta eikä liiketoimintajaosto.** Teknisten palveluiden johtokunta on kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen jälkeen todennut 16.12.2004 § 158, että se paheksuu johtosäännön valmistelussa noudatettavaa menettelyä, jossa johtokuntaa ja kaikkia asianomaisia viranhaltijoita ei ole lainkaan kuultu.

Teknisten palveluiden johtokunnan alaiset yksiköt ovat nettoyksiköitä ja vuoden 2004 tulosityksikkökohtaiset toteutumatietojen mukaan yksiköiden tulot kattavat menot. Esimerkiksi vuonna 2003 teknisten palveluiden johtokunnan noin 87,8 miljoonan euron tuloista oli noin 55,5 miljoonaa euroa sisäisiä tuloja eli kaupungin muilta toimintayksiköiltä perittyjä tuloja. ***Johtosäännön valmistelusta tai päätöksistä ei ilmene, että olisi selvitetty, pystyvätkö yksiköt kattamaan tulorahoituksella pitkällä aikavälillä investointinsa. Investointien kattaminen omalla tulorahoituksella on yksi liiketoiminnan edellytyksistä.*** Valmistelusta ei ilmene, että olisi selvitettävä, onko uusilla yksiköillä realistisia mahdollisuuksia toimia kilpailuilla markkinoilla ja, onko odotettavissa tulevaisuudessa ulkopuolista myynnin kasvua.

Kaupungin kokonaisedun mukaista ei ole, että uusien yksiköiden toiminnan kannattavuus olisi riippuvainen sisäisestä tulorahoituksesta. Sisäisessä tulorahoituksessa on ongelmia sekä tuottajan että tilaajan näkökulmasta. Toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta ei palvele se, että tuottajayksiköt tuottavat vain kaupungin sisäisille asiakkaille, jotka puolestaan joutuvat ostamaan sisäiseltä tuotantoyksiköltä. Sen lisäksi kaupungin liikelaitosten investointivaltuuksia koskevan ohjeen mukaan, liikelaitos voi investoida vain ulkopuolisella tulorahoituksella. Toisaalta jos sisäiset asiakkaat eivät ostaisi palveluja kaupungin liikelaitokselta ja jos liikelaitoksella ei ole muita asiakkaita, se ei saavuta suunniteltua tulotasoa edes sisäisellä tulorahoituksella.

Esimerkiksi kiinteistön hoito sisältää siivousyksikön, joka perinteisesti on tuottanut siivouspalveluja kaupungin muille yksiköille. Kuitenkin kaupunginhallitus on päättänyt 1.12.2003 § 995 muun muassa siivoustyöryhmän ehdotusten sekä kaupunginvaltuuston hyväksymien kilpailuttamisen periaatteiden pohjalta, että siivottavasta kokonaisalasta 20 % oli kilpailutettava ja 80 % kaupungin omatoimisesti siivottava. Johtosäännön valmisteluasiakirjoista ei selviä, kuuluuko siivousyksikkö perustettavaan *kiinteistön hoito* - nimiseen liikelaitokseen.

**Asian merkittävyyden ja tarkoituksenmukaisimman organisointimuodon varmistamiseksi, tulee uusien liikelaitosten perustaminen valmistella ja käsitellä sekä teknisten palveluiden lautakunnassa että konsernijaostossa.** Asia olisi tullut viedä ennen johtosäännön hyväksymistä sekä teknisten palveluiden johtokuntaa että konsernijaostolle.

## Johtopäätökset ja suositukset

- Liiketoimintastrategia 2001 - 2004 oli nk. ohjausstrategia, jonka olisi tullut ohjata kaupungin harjoittamaa liiketoimintaa. *Siinä ei kuitenkaan ole tuotu esille perusteita liikelaitostamiselle tai yhtiöittämiselle.* Esimerkiksi Kiinteistölaitos perustettiin vetoamalla liiketoimintastrategiaan ilman, että liiketoimintaselvityksiä tai liiketoiminnallisia edellytyksiä olisi etukäteen selvitetty.
- **Turun kaupungin tulee määritellä omistajapolitiikkansa.** Siinä on täsmennettävä
  - millä ohjausjärjestelmällä kaupunki johtaa ja valvoo konserniyhtiöitä ja
  - miten konserniyhteisöjen johto sitoutetaan toimimaan omistajan eli Turun kaupungin etujen mukaisesti.

Yksi tapa luoda järjestelmä on laatia kaupunginkonsernille ns. hyvä hallinto- ja johtamistavan - kuvaus (Corporate Governance), jossa on huomioitu muun muassa yhtiöiden hallitusjäsenien asianmukainen valinta, riskienhallinta, sisäinen valvonta ja raportointi. Corporate Governance voi olla osa konserniohjeistusta. (Katso liite 5.)

- Turun kaupungin tulee päivittää liiketoimintaa säätelevä **ohjeistus** siten, että kaupunginhallituksen johtosäännön, kaupungin konserniohjauksen periaatteiden ja konserniohjeiden **epätäsmällisyydet ja ristiriitaisuudet poistetaan sekä valvontavastuun piiriin kuuluvat asiat määritellään**. Ohjeistuksen tulee kokonaisuutena tukea konserniohjausta ja varmistettava omistajaohjauksen eli kaupungin päätösvallan tarkoituksenmukaisuus konsernissa.
- Edellä mainitussa ohjausjärjestelmässä, kaupungin sisäisissä ohjeissa ja johtosäännöissä tulee yksiselitteisesti ja selkeästi määritellä **konsernijohto** ja omistajalle **valvontavastuulliset** viranhaltijat sekä liikelaitosten että konserniyhteisöjen osalta mukaan lukien **operatiiviset vastuut**. Tällä hetkellä voimassa olevien määräysten perusteella millään taholla ei ole selonteko- ja raportointivelvollisuutta **kaupunginvaltuustolle** *koko kaupunkikonsernin* taloudellisesta tai toiminnallisesta tilanteesta. Kaupungin talousarvion ja tilinpäätöksen yhteydessä valtuustokäsittelyssä on vain osa konserniyhteisöistä.
- **Kaupunginhallituksen ja konsernijaoston välistä roolia tulee selkiyttää**. Konsernijaoston valmistelu- ja päätösvaltaa konserniasioista ei ole riittävän selkeästi määritely. Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan sekä kaupunginhallitukselle että konsernijaostolle on annettu yleiseksi tehtäväksi seurata konsernin hallintoa, toimintaa ja taloutta, mutta konsernijaostolle se kuuluu erikseen annettuna. Käytännössä kyseistä määräystä on hankala hallita, mikä hämärtää kaupunginhallituksen ja konsernijaoston välistä toimivaltaa. Konsernin omistajaohjauksen ja valvonnan toimivuus edellyttävät selkeitä toimivaltasuhteita.
- Kaupungin tulee joko omistajapoliittisissa linjauksissa tai erillisessä omistajastrategiassa määritellä, mitä omistetaan ja miten tiettyjä liiketoiminnan muodossa tuotettavia palveluja tai seudullista yhteistyötä olisi tarkoituksenmukaisinta hoitaa. **Ennen liikelaitostamista tai toimintojen yhtiöittämistä on selvitettävä perustettavien liikelaitosten tai yhtiöiden liiketoiminnalliset edellytykset, niiden toimintaympäristö ja kaupungin mahdolliset omistajariskit, jotta ne voidaan omistajaohjauksessa ottaa huomioon.**

## **LIITTEET:**

Liite1

Kuntapalvelujen kokonaisuus ja palvelujen järjestämismallit

Liite 2

Konserniyhteisöt

Liite 3

Konserniohjaus

Liite 4

CORPORATE GOVERNANCE\_TRE

Liite 5

OMISTAJAPOLITIIKKA JA KONSERNIOHJAUS

## KIRJALLISUUSLÄHTEET:

Aalto-Setälä, Ilkka - Aine, Antti - Lehto, Petri - Petäjaniemi- Björklund, Anne - Stenborg, Markku, Virtanen, Pertti: **Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista**. Pieksämäki 2003.

Halla, Ilona - Hättinen, Raija - Grönfors-Kallio, Anneli - Malm, Saara - Kaisanlahti, Timo - Kontula, Lisbet - Väisänen, Heljä: **Corporate Governance Suomessa**. Helsinki 2003.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: **Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat**. Jyväskylä 2004.

**Julkisuuslainsäädäntö, julkisuus ja salassapito kunnassa**. Suomen Kuntaliitto 1999.

Kauppa- ja teollisuusministeriö, Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto: **Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä**. Suomen Kuntaliitto 2004.

**Kilpailupoliittinen toimintaympäristö**, Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmän taustamuistio. Kuntaliitto 2002.

**Kilpailupolitiikan strategiset linjaukset**, Kuntaliiton hallitus 4.6.2002, Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmä. Suomen Kuntaliitto

**Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus**, Kuntaliitto 2004.

**Kunta omistajana - Miten kunnassa tulisi arvioida omistamista ja omaisuuden tehokasta käyttöä sekä uudistaa kunnan omistajastrategiaa**, Suomen kuntaliitto. Helsinki 1998.

**Kuntakonserni - kuntalain tarkistamistarpeita?**, Kuntaliiton lakitiedote 1/2004.

**Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita**. Suomen Kuntaliitto. Acta 153. Helsinki 2003. Meklin, Pentti - Martikainen Juha -Pekka.

Leppänen, Pasi: **Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös**. Helsinki 2001.

Majoinen, Kaija - Mäki, Janne ja Tammi, Terhi (toim.): **Seutujohtamisen vaihtoehdot**. Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.

Myllyntaus, Oiva: **Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen**. Suomen Kuntaliitto 2001.

Myllyntaus, Oiva: **Kuntatalouden ohjaus, budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia**. Suomen Kuntaliitto 2002.

**Omistajaohjaustyöryhmän raportti**, Kauppa- ja teollisuusministeriö 18.12.2003.

**Organisaatioiden johtamis- ja hallintojärjestelmän (Corporate Governance) periaatteiden uudistaminen ja ajanmukaistaminen Suomessa**, Sisäiset tarkastajat ry:n lausunto 11.4.2003.

Palokoski, Jaakko - Tahvanainen Reima (toim.): **Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus**. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.

Pönkä, Pasi: **Pieni osakeyhtiökirja - Osakeyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja**. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005: **Kuntademokratian vihreä kirja - Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti**.

**Tilaaaja-tuottaja - työryhmän raportti 15.6.1999**. Turun kaupunki

**Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle**. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 83/2004.

**Valtion omistajaohjauksen keskittäminen 15.6.2004** (liite 1). Kauppa - ja teollisuusministeriö

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 16/98: **Yhtiöittäminen- valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtioonemmistöisiksi osakeyhtiöiksi**.

Vuoria, Matti: **Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti**. Kauppa- ja teollisuusministeriö, tutkimuksia ja raportteja 2/2004, omistajapolitiikan yksikkö.

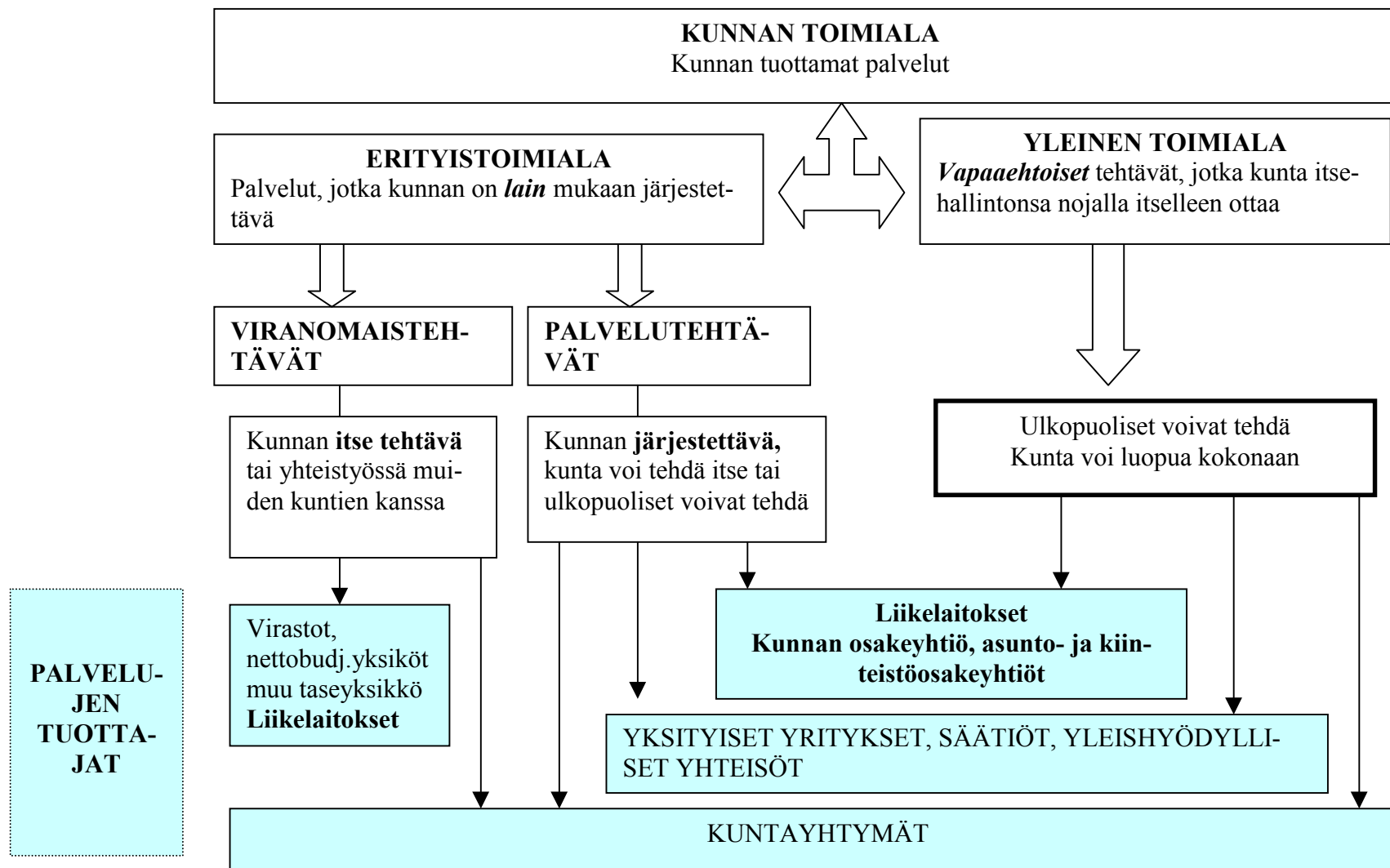
## LYHENTEET JA MÄÄRITELMÄT:

<b>AMO</b>	<b>Turun kaupungin</b> asunto(tuotanto)- ja maankäyttöohjelma, joka laaditaan useammalle (viidelle) vuodelle.
<b>Corporate Governance</b>	Hyvä johtamis- ja hallintojärjestelmä. Järjestelmä, joka kuvaa oikeuksia, velvollisuuksia, sääntöjä ja menettelytapoja organisaatiossa (konsernissa). Ts. järjestelmä, jolla yhtiöitä ja muita organisaatioita johdetaan ja valvotaan, sekä sitä, miten ja millaista tietoa eri sidosryhmille annetaan.
<b>Jääviys</b>	Henkilö on esteellinen osallistumaan joko kuntalain tai hallintolain mukaan kunnalliseen päätöksentekoon, silloin kun hänelle itselleen tai lähipiiriinsä kuuluvalla on oletettavassa etua tai hyötyä asiassa.
<b>Konserniyhteisöt</b>	Turku-konserniin kuuluvat tytäryhteisöt ja osakkuusyhteisöt. (Ks. myös liite 2).
<b>Kunnan liikelaitos</b>	Valtuuston erikseen päättämä kunnan toimintayksikkö, joka harjoittaa liiketoimintaa ja jolla on <i>itsenäinen asema kunnan talousarviossa</i> . Sen tulorahoitus muodostuu ulkoisista tuloista eli kaupungin ulkopuolisilta asiakkailta ja se rahoittaa investointinsa omalla tulorahoituksella ainakin pitkällä aikavälillä. (Turun kaupungissa käytetty tilaaja - tuottajaraportissa määrittelyä ”ulkoinen liikelaitos”).
<b>Kuntakonserni - kaupunkikonserni</b>	Organisaatio, joka muodostuu kaupungin hallintokunnista, kunnallisista liikelaitoksista ja kaupungin määräysvallassa olevista yhteisöistä.
<b>MAO</b>	<b>Markkinaoikeus</b> on erityistuomioistuin, joka on aloittanut toimintansa 1.3.2002 (ent. kilpailuneuvosto). Markkinaoikeus käsittelee kilpailunrajoitusasioita, hankinta-asioita ja markkinaoikeudellisia asioita.
<b>Muu taseyksikkö</b>	Toimintamalli, jossa <i>liiketoiminnan</i> kannattavuutta ja taseasemaa seurataan kunnan liikelaitoksen tapaan, mutta jossa liiketoiminnan menot ja tulot otetaan kunnan talousarvioon. Muulle taseyksikölle voidaan osoittaa määräraha investointeihin, vaikka se muuten tulorahoituksella kattaa menonsa. Toisin sanoen muun taseyksikön talousarvio on osa kaupungin talousarviota. Sillä ei ole itsenäistä asemaa talousarviossa niin kuin liikelaitoksella.
<b>Nettobudjetointi</b>	Budjetointitapa, jossa toimintayksikölle osoitetaan menona tai tulona kaupungin talousarviossa valtuuston päätöksellä rajatun tehtäväalueen hoitamista varten menojen ja tulojen <i>erotus</i> (= <i>netto, netto-ohjeluku Turun kaupungissa</i> ) tai liikelaitoksen <i>tulos</i> .
<b>Nettoyksikkö</b>	toimintayksikkö, jolle kaupunki osoittaa määrärahat nettobudjetoinnilla.

<b>Osakeyhtiö</b>	Itsenäinen oikeushenkilö, jonka yksi tai useampi henkilö tai juridinen henkilö (= esimerkiksi useampi kunta) ovat perustaneet tiettyä yhteistä tehtävää tai tarkoitusta varten. Vrt. <i>seudullinen osakeyhtiö</i> = useamman Turun seudun kunnan yhdessä perustama yhtiö. <i>Kuntaomisteinen yhtiö</i> = yhdellä kunnalla tai kunnilla yhteensä omistavat enemmistöosuuden yhtiöstä.
<b>Osakkuusyhteisöt</b>	yhteisöt, joissa kaupungilla on 20 - 50 % omistusosuus ja enintään puolet osakkaiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. (Tässä raportissa käytetty, Turun Kaupungin konserniohjeiden mukainen määritelmä. Ks liite 2.)
<b>Peruskaupunki</b>	Turun kaupunki ilman liikelaitoksia ja konserniyhteisöjä.
<b>Sisäinen liikelaitos</b>	toimintayksikkö, joka toimii liikelaitosmuodossa, mutta sen asiakkaat ovat pääosin kaupungin muita hallintokuntia ja sen tulot kertyvät pääosin kaupungin sisäisistä tuloista. Periaatteessa sillä on kunnallisen liikelaitoksen ( <i>ulkoisen liikelaitoksen</i> ) investointivaltuudet edellyttäen sen tulorahoituksen riittävän investointeihin. Käytännössä Turun kaupungissa sisäisten liikelaitosten investointivaltuuksia rajoitettu. ↳ <b>sisältää peruskaupungin, liikelaitokset, tytä- ja osakkuusyhteisöt, kuntayhtymät ja säätiöt.</b>
<b>TSP Oy</b>	Turun seudun puhdistamo Oy.
<b>TSV Oy</b>	Turun Seudun Vesi Oy.
<b>Turku-konserni</b>	Turku-konserni on omistus- ja hallintorakenne, joka mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välisen yhteensopivuuden ja yhteistyön ja joista koituu hyötyä kaupungin ja seutukunnan asukkaille ja yrityksille. (Tässä raportissa käytetty, Turun Kaupungin konserniohjeiden mukainen määritelmä. Ks myös liite 2.)
<b>Tytäryhteisöt</b>	Kaupungin kokonaan omistamia yhtiöitä ja yhteisöjä, joissa kaupungilla on määräysvalta. (Tässä raportissa käytetty, Turun Kaupungin konserniohjeiden mukainen määritelmä. Ks. liite 2.)



## KUNTAPALVELUJEN KOKONAISSUUS JA PALVELUJEN JÄRJESTÄMISVAIHTOEHDOT



**TURUN KAUPUNKI**

**KONSERNIYHTEISÖT**

TYTÄRYHTEISÖT			OSAKKUUSYHTEISÖT		
<b><u>KIINTEISTÖ- JA ASUNTOYHTEISÖT</u></b>			<b><u>KIINTEISTÖ- JA ASUNTOYHTEISÖT</u></b>		
Kiinteistö Oy Ajurinranta	100 %	<b><u>MUUT YHTIÖT</u></b> Myllykoti Oy	100 %	Kiinteistö Oy Datacity	23,5 %
Kiinteistö Oy Asemanvieri	100 %	Pilot Turku Oy	66,7 %	Kiinteistö Oy Ilpoisten liikekeskus	35,1 %
Kiinteistö Oy Kupittaaan Asemakulma	100 %	Oy Turku Energia – Åbo Energi Ab ja sen alakonserni	100 %	Kiinteistö Oy Jyrkkälänpolku	42,4 %
Kiinteistö Oy Lausteenpuisto	100 %	1) <i>Evanes Oy</i>	100 %	Kiinteistö Oy Kiikun	23,6 %
Kiinteistö Oy Lehtolaakso ja Sen alakonserni	100 %	2) <i>Turun Seudun Kaukolämpö Oy</i>	60,8 %	Monitoimitalo	
1) <i>Asunto Oy Amiraalistonkatu 9</i>		Oy Turkuhalli Ab	67,3 %	As Oy Turun Ilpoistenaho Bostads Ab	27,1 %
2) <i>Asunto Oy Pakkarinrinne</i>	93,2 %	Turku Touring Oy	84,4 %	As Oy Turun Karjakuja 56	38,3 %
3) <i>As Oy Ristisompa</i>	100 %	Turku Science Park ja sen alakonserni	96,1 %	Kiinteistö Oy Myllysarka	47,5 %
4) <i>As Oy Turun Siilinkatu 4-20</i>	51 %	1) <i>ICT Turku Oy Ab</i>	96,1 %	Kiinteistö Oy Turun Lintula	46,0 %
5) <i>Kiinteistö Oy Jyrkkälän Martti 4</i>	100 %	2) <i>Turun Biolaakso Oy</i>	96,1 %	Kiinteistö Oy Pernonpuisto	40,0 %
6) <i>Kiinteistö Oy Kärpännousu</i>	100 %	3) <i>Kiinteistö Oy Focus</i>	96,1 %	Asunto Oy Poseidon	38,6 %
7) <i>Kiinteistö Oy Mäntysola</i>	100 %	4) <i>Kiinteistö Oy Biotorni</i>	96,1 %	Asunto Oy Talolankatu 6	28,6%
8) <i>Kiinteistö Oy Paasmaja</i>	100 %	Turun Seudun Puhdistamo Oy	81,5 %	As Oy Tornikartio	31,4 %
9) <i>Kiinteistö Oy Rukki</i>	100 %	Turun Seudun Vesi Oy	64,7 %	Asunto Oy Yliopistonkatu 25	27,6 %
10) <i>Kiinteistö Oy Turun Lumikontie</i>	51,9 %	Koneteknologiakeskus Oy	60,0 %	As Oy Turun Auranranta	36,9 %
11) <i>Kiinteistö Oy Turun Rauhankatu 14 B</i>	100 %	Kupittaaan Jäähalli Oy	100 %	As Oy Kehrämaari	29,5 %
12) <i>Kiinteistö Oy Turun Vähäheikki 13</i>	99,9 %			Kiinteistö Oy ICT	44,5 %
13) <i>Paakarlan Huolto Oy</i>	99,9 %	<b><u>SÄÄTIÖT</u></b>		<b><u>Muut Yhteisöt</u></b>	
Kiinteistö Oy Paakarlanpuisto	66,7 %	Forum Marinum Säätiö		Haritun Huolto Oy	35,3 %
Kiinteistö Oy Teollisuuskatu 20	100 %	Museoalus Sigynin Säätiö		Jäkärän Huolto Oy	25,5 %
Kiinteistö Oy Turun Autopiha	57,3 %	Pro Cultura Säätiö		Varissuon Huolto Oy	23,5 %
Kiinteistö Oy Turun Monitoimihalli	80,9 %	Turun Aikuiskoulutussäätiö		Kiikun Huolto Oy	22,0 %
Kiinteistö Oy Puistovalkama	100 %	Turun Musiikkijuhlasäätiö		Pernon Huolto Oy	20,1 %
Kiinteistö Oy Turun Puutarhakatu 14	67,8 %	Turun Ylioppilaskyläsäätiö		Turun Seudun Maakaasu ja Energiatuotanto Oy	42,5 %
Kiinteistö Oy Paashuolto	75,4 %			Turun Vapaavarasto Oy	33,3 %
TVT Asumnot Oy	100 %			Mesipolun Autokatos Oy	23,5 %
Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy	56,7 %			Turun Seudun Jätehuolto Oy	34,8 %
Eskelin pysäköintilaitos	99,8 %			Aboa Animation Studio AAS Oy	
				Svartisen Holging A/S	33,3 %
					34,7 %
<b><u>KUNTAYHTYMÄT</u></b>					
Kärkulla Samkommun			3,05 %		
Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymä			39,15 %		
Varsinais-Suomen Liitto			41,15 %		
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä			30,44 %		
Åbolands Yrkesskola			21,17 %		

# TURKU KAUPUNKIKONSERNI

## KONSERNIOHJAUS JA -JOHTAMINEN (konserniohjeet + konserniohjauksen periaatteet)

**KAUPUNGINVALTUUSTO**  
 - konsernitavoitteiden asettaminen  
 - yhtiöiden ja säätiöiden perustaminen

raportointi koko kaupunkikonsernista valtuustolle

Operatiivinen johto ja seuranta

### KONSERNIJOHTO

#### KAUPUNGIN HALLITUS

- konserniyhteisöjen seuranta
- konserniyhteisöjen **valvonta**
- suostumuksen antaminen
- ehdokkaiden nimeäminen konserniyhteisöjen hallintoelimiin ja tilintarkastajiksi

#### KAUPUNGIN JOHTAJA konsernijohtaja

- \* operatiivinen johtamisvastuu
- \* operatiivinen seurantavastuu
- \* konsernirakenteen kehittäminen
- \* avustettava kh:ta
- \* suostumuksen antaminen **tytäryhteisöille**
- \* lainojen myöntämisoikeus -"-

#### APULAISKAUPUNGINJOHTAJAT

- avustettava Kh:ta,
- seurata konserniyhteisöjä
- toiminnan yht.sovittaminen
- konsernirakenteen kehittäminen

operatiivinen johto ja vastuu?

### KONSERNIJAOSTO (Kh:n johtosääntö)

huolehtia

- konserniohjauksen kehittämisestä
- omistajaohjauksesta, toiminnan ohjaamisesta ja **valvonnasta** sekä konserniyhteisöissä että **liikelaitoksissa ja kuntayhtymissä**

konserniyhteisöjen osalta päättää

- kannanotoista
- **nimeää edustajat yhteisöjen hallintoelimiin ja tilintarkastajiksi**

TYTÄRYHTEISÖT JA KAUPUNGIN MÄÄRÄYSVALLASSA OLEVAT YHTEISÖT

OSAKKUUSYHTEISÖT  
KONSERNIYHTEISÖT

KUNTAYHTYMÄT

## PERINTEINEN TALOUS-ARVIO- JA NORMIOHJAUS

KAUPUNGINVALTUUSTO

KAUPUNGINJOHTAJA

KAUPUNGINHALLITUS

APULAISKAUPUNGINJOHTAJAT

LAUTAKUNNAT

LIIKELAITOKSET  
Virastot, laitokset

# CORPORATE GOVERNANCE

Hyvä hallinto- ja johtamistapa  
Tampereen kaupunki  
 Liiketoiminta ja rahoitus

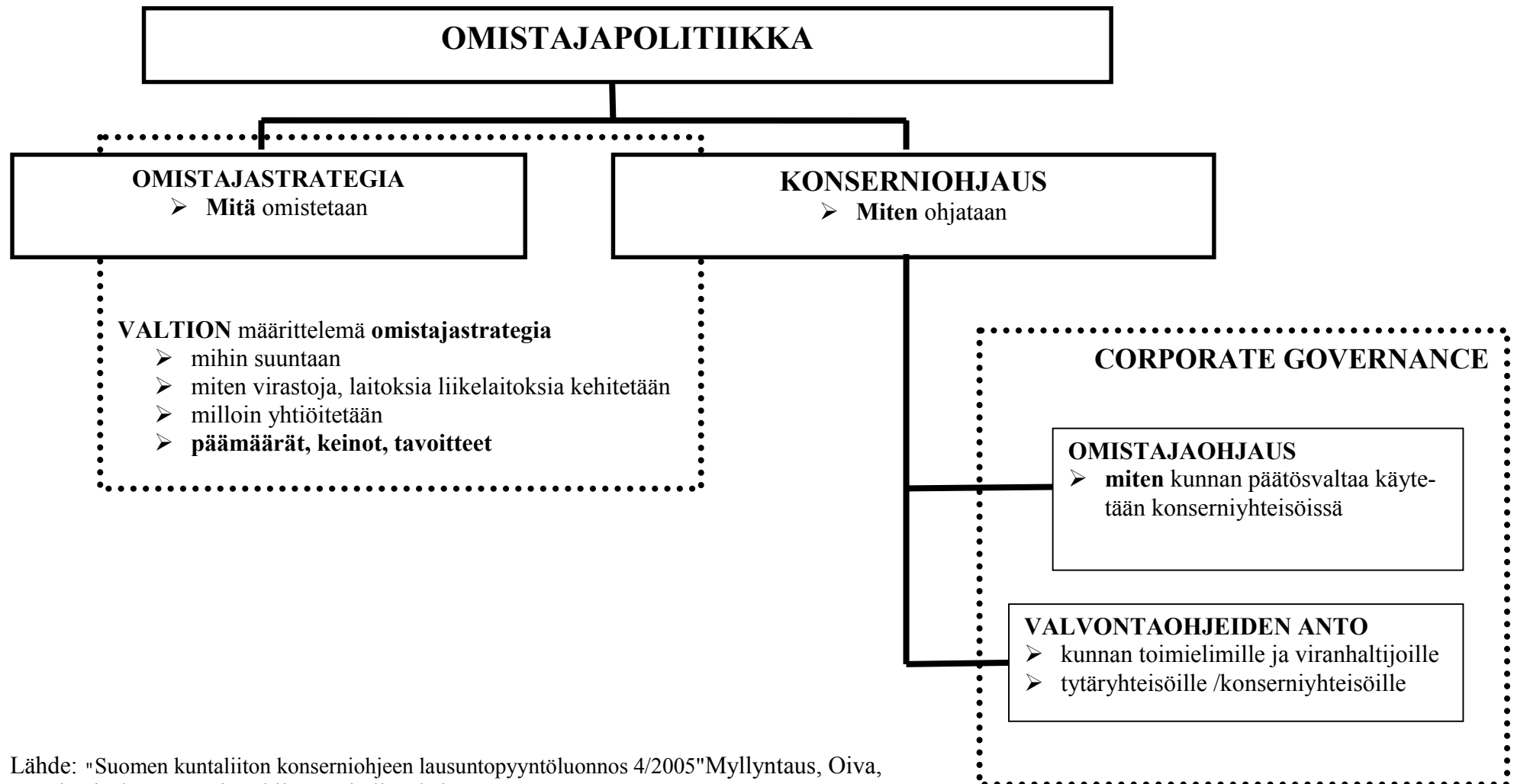


Järjestelmä, jolla yhtiötä  
**johdetaan ja valvotaan**  
*ja,*  
 jolla johto sitoutetaan  
 toimimaan **omistajien**  
**etujen** mukaisesti

## AVAINASIAT

<b>YHTIÖKOKOUS</b> ➤ OMISTAJAT ➤ (Hallintoneuvosto)	<b>HALLITUS</b> ➤ hallitusjäsenen riippumattomuus, pätevyys jne. ➤ jäsenen asettaminen ja tiedon-saanti	<b>TOIMITUSJOHTAJA</b>
<b>ORGANISAATIO</b> ➤ YHTIÖN MUU JOHTO	<b>TILINTARKASTUS</b> (=ULKOINEN TARKASTUS)	<b>PALKKIOT JA PAL-KITSEMINEN</b>
<b>TIEDOTTAMINEN</b>	<b>KONSERNIHALLINTO</b> (henkilöstö, omistajapol., lait ja viran-omaisohjeet yms.	<b>SISÄINEN VALVONTA, RISKIEN HALLINTA, SISÄINEN TARKASTUS</b>
<b>LAHJOMAN VAS-TAISSET PERIAAT-TEET</b>	<b>VAITIOLOVELVOLLISUUS JA ASIAKIRJAJULKISUUS</b>	<b>VASTUUVAKUUTUK-SET</b>

## OMISTAJAPOLITIikka JA KONSERNIOHJAUS



Lähde: "Suomen kuntaliiton konserniohjeen lausuntopyyntöluonnos 4/2005" Myllyntaus, Oiva,  
Kuvio sisältää raportin tekijän omia lisäyksiä.

## **Turun kaupungin tarkastuslautakunnan julkaisuja**

- 1:2003 Kuntalais-, osallisuus- ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä
- 2: 2003 Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2002
- 3:2003 Turku-strategiasta opetustoimen strategiaan
- 4:2003 Tuloksellisuuden seuranta kaupungin toimintaorganisaatiossa
- 1:2004 Kaupungin kansainvälistymisstrategia, toimeenpano ja seuranta
- 2: 2004 Joukkoliikennepoliittisen ohjelman 1998 - 2005 toteutuminen
- 3:2004 Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2003
- 4:2004 Erikoissairaanhoidon kehittämistoimenpiteiden tarkastelu
- 1:2005 Toimitilahallinnon organisointi sekä toimitilahankkeiden suunnittelu ja toteutus
- 2:2005 Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa