

Turun Seudun Vesi Oy – Tekopohjavesihankkeen arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 6.6.2014

TURUN SEUDUN VESI OY

– Tekopohjavesihankkeen arviointi

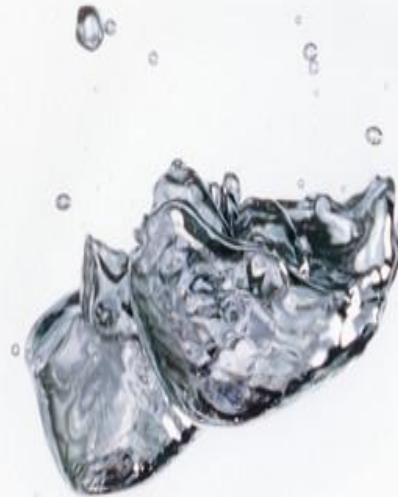
SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto.....	4
1 Tausta, päätökset ja hankkeen eteneminen	6
Kaupungin tavoitteena oli turvata veden laatu ja riittävyys	6
Kaupunginvaltuusto teki päätöksen tekopohjavesijärjestelmän toteuttamisesta joulukuussa 1999	6
Tekopohjavesihankkeen nykytila ei vastaa vuosien 1999 ja 2003 suunnitelmia.....	7
Kokonaiskustannukset ylittyivät reilusti suunnitellusta.....	7
Toteutunut tuotantokapasiteetti jäi suunnitellusta.....	8
Viranomaisten edellyttämän varajärjestelmän toteutus on yhä ratkaisematta	10
Pääomistaja Turun kaupungin reagointi	10
2 Konserniohjaus ja –valvonta sekä omistajaohjauksen keinot.....	14
1) Talousarvion taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen	14
2) Yhtiöiden toimintaa ohjaavat ohjelmat	15
3) Vaikuttaminen yhtiökokouksen päätöksiin	16
4) Konserniohjeet.....	17
5) Valvontavastuuhenkilön toiminta	17
6) Hankkeen rahoituksen takauksista päättäminen	18
7) Hankkeen alussa tehdyt ratkaisut, yhtiöjärjestys, osakassopimus	19
8) Hallituksen jäsenten valinta ja hallitustyöskentely	19

3 Suositukset 24

LIITTEET

Liite 1 Hankkeen eteneminen entisen toimitusjohtajan näkökulmasta..... 25



Johdanto

Arvioinnin kohteena oli Turun seudun **tekopohjavesihanke** ja sen toteuttajana toiminut **Turun Seudun Vesi Oy (TSV Oy)**, joka on Turun kaupungin 64,7 prosenttisesti omistama tytäryhteisö. Tekopohjavesihankkeen toteutus poikkesi alkuperäisistä suunnitelmista huomattavasti investointikustannusten, tuotantokapasiteetin ja aikataulun osalta.

Arvioinnissa on keskitytty kunnan **konserniohjauksen ja -valvonnan keinoihin** ja siihen, miten niitä on sovellettu TSV Oy:n osalta. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja konserniyhteisöjä koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjauksella tarkoitetaan kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista konserniyhtiön toimielimissä. Konsernivalvonta tarkoittaa konserniyhteisön toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia.

Arvioinnin tavoitteena ei ollut tyhjentävästi eritellä aikataulun viivästymiseen, kustannusarvion ylittymiseen tai alhaiseen tuotantokapasiteettiin johtaneita syitä. Pääpaino on vuosien **2000 ja 2012 välisen** ajanjakson **tapahtumissa**, joka kattaa tekopohjavesijärjestelmän rakentamisen ja käyttöönoton. Vuonna 2013 sekä yhtiön toimitusjohtaja että hallitus vaihtuivat, eikä tässä arvioinnissa ole käsitelty yhtiön uuden johdon toimia.

Arvioinnin keskeisimmät havainnot ovat:

- Kunnalla on käytettävissään useita omistajaohjauksen keinoja. Hankkeen merkittävä poikkeaminen suunnitelmista ei kuitenkaan tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan johtanut merkittäviin omistajaohjauksellisiin toimiin tekopohjavesijärjestelmän pääosien rakennusaikana vuosina 2007 - 2011. Vuosien 2012 ja 2013 aikana Turun kaupungin harjoittama konserniohjaus yhtiötä kohtaan aktivoitui.
- Maaliskuussa 2013 pääomistajan yhtiölle antamalla konserniohjeella puututtiin useisiin yhtiön hallinnossa, talousseurannassa, tiedonvälityksessä sekä riskienhallinnassa havaittuihin epäkohtiin.
- Hankkeen toteutukseen on myös vaikuttanut se, että TSV Oy:n osakkaat eivät etukäteen sopineet kaikista asioista, kuten varajärjestelmän toteutuksesta.
- Yhtiön hallituksen ammattitaidon merkitys konserniyhtiön toiminnan johtamisessa ja valvonnassa on keskeinen.

Konserniohjauksen- ja valvonnan merkitys Turun kaupunkikonsernin menestyksen kannalta kasvaa jatkuvasti toimintojen yhtiöittämissä myötä. Vuoden 2014 alussa tytäryhteisöjä on 45 kpl, joista merkittävimmät toimivat keskeisesti kuntalaisten elämään vaikuttavilla toimialoilla kuten infrastruktuurin, sähkönjakelun, veden tai asumispalveluiden tuottajina.

Arviointia varten tarkastuslautakunta on kuullut seuraavia henkilöitä:

Jarkko Virtanen, apulaiskaupunginjohtaja, Turun kaupunki, TSV Oy:n valvontavastuuhenkilö (2010-)

Irina Nordman, Vesiliikelaitoksen liikelaitosjohtaja, Turun kaupunki

Aki Artimo, TSV Oy:n toimitusjohtaja vuodesta 2013 alkaen

Esko Heinonen, entinen TSV Oy:n hallituksen puheenjohtaja

Jyrki Valtonen, entinen TSV Oy:n toimitusjohtaja

Tuomas Heikkinen, konsernihallinnon hallintoryhmän johtaja, Turun kaupunki

Kari Pentti, rahoituspäällikkö, Turun kaupunki

Kim Moisiolinna, controller (rahoitus), Turun kaupunki

Laura Klami, konserniohjausjohtaja, Turun kaupunki

Katri Sarlund, Turun kaupunginhallituksen konsernijaoston puheenjohtaja

Toni Eklund, Turun kaupunginhallituksen konsernijaoston varapuheenjohtaja

Raporttiluonnos on ollut kommentoitavana ja oikeellisuustarkastuksessa Virtasella, Nordmanilla, Heikkisellä, Artimolla ja Klamilla.

Raportin loppuun on liitetty vuoteen 2013 saakka TSV Oy:n toimitusjohtajana toimineen Jyrki Valtosen kirjalliset vastaukset tarkastuslautakunnan esittämiin kysymyksiin. Kuten haastattelusta ilmenee, käsitykset hankkeen etenemisestä vaihtelevat eri osapuolten välillä.



1. Tekopohjavesihankkeen tausta, päätökset ja eteneminen

Kaupungin tavoitteena oli turvata veden laatu ja riittävyys

1990-luvulla tunnistettiin, että Turulla on käsissään neljä vedenhankinnan ongelmaa:

- raakaveden määrän riittämättömyys poikkeuksellisina kuivakausina
- raakaveden leväongelmat
- raakaveden heikko laatu
- ulkopuoliset riskit, kuten öljyvahingot

Ongelmien takia tuli ajankohtaiseksi Halisten vesilaitoksen vedenkäsittelyprosessin korvaaminen uudella järjestelmällä.

Turun kaupunginvaltuusto teki päätöksen tekopohjavesijärjestelmän toteuttamisesta joulukuussa 1999

Ratkaisuna vedenhankinnan ongelmiin Turun kaupunginvaltuusto päätti **13.12.1999**, että Turun Seudun Vesi Oy voi käynnistää Virttaankankaan tekopohjavesihankkeen suunnittelu- ja lupaprosessin siten, että hanke toteutetaan yhtenä kokonaisuutena ja tavoitteena on se, että hanke **valmistuu vuoteen 2007 mennessä**.

Päätöksen mukaan Virttaankankaan tekopohjavesihankkeen arvioidut kokonaiskustannukset olivat Maa ja Vesi Oy:n laatimaan yleissuunnitelmaan perustuen **450 miljoonaa markkaa (n. 76 milj. €)**. Turun kaupungin osuus yhteisistä investointikustannuksista olisi ollut vesivarauksiin perustuen n. 290 - 300 Mmk (n. 49,5 - 50,5 milj. €). Turun kaupunginvaltuusto päätti toteuttaa tekopohjavesijärjestelmän **93.000 kuutiometriä vuorokaudessa (m³/vrk)** kokoisena, josta Turku varasi vesitarpeisiinsa 60.000 m³/vrk.

Vuonna **2003** hyväksyttiin (kv 15.9.2003 § 195) tarkennettu yleissuunnitelma, jossa laitoksen kooksi tarkentui **83.000 m³/vrk** ja kokonaiskustannuksiksi **98,6 milj. euroa**. Käyttöönoton suunniteltiin tapahtuvan **vuoden 2008 alussa**.

Turun Seudun Vesi Oy:n osakaskuntia ovat Turun lisäksi Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Nousiainen, Paimio, Parainen, ja Raisio.

Tekopohjavesihankkeen nykytila ei vastaa vuosien 1999 ja 2003 suunnitelmia

Tekopohjavesijärjestelmän pääosien rakennustyöt alkoivat elokuussa 2007 ja valmistuivat kesällä 2011. Loppusyksystä 2013 valmistui **TSV Oy:n laatima tekopohjavesihankkeen loppuselvitys** (Khkon 16.12.2013 § 118). Loppuselvityksessä todetaan, että hankkeelle kirjattuja kustannuksia oli heinäkuun 2013 loppuun mennessä kertynyt 188,7 miljoonaa euroa.

Tekopohjavesijärjestelmän varajärjestelmästä ei edelleenkään ole päätöstä. Käytännössä Halisten vesilaitos on jo toiminut varalaitoksena sekä riittävän vedensaannin turvaajana.

	YLEISSUUNNITELMA 1999 (Kv 13.12.1999 § 276)	TARKENNETTU YLEISSUUNNITELMA 2003 (Kv 15.9.2003 § 195)	TOTEUTUNUT 2013 (Tekopohjavesihankkeen loppuselvitys 24.10.2013, tarkastuslautakunnan haastattelut)
Kokonaiskustannukset	76 milj. €	98,6 milj. €	188,7 milj. €
Tuotantokapasiteetti	93.000 m ³ /vrk	83.000 m ³ /vrk	~ 62.000 – 75.000 m ³ /vrk
Varalaitoksen toteuttaminen	hankkeen valmistuttua ¹	hankkeen valmistuttua	päätöstä ei ole tehty
Käyttöönoton ajankohta	2007	1.1.2008	13.12.2011

Taulukko 1. Yhteenveto tekopohjavesihankkeen keskeisistä poikkeamista

Turun kaupunginvaltuustolle esitettiin 13.3.2008 (§52) TSV Oy:n laatima selvitys hankkeesta. Selvityksessä todetaan, että vuonna 2007 laaditun tarkennetun suunnitelman mukaan tuotannon käynnistäminen tulisi tapahtumaan vuoden 2010 lopulla, jolloin arvioidaan kaikkien kertyneiden kustannusten olevan yhteensä noin 170 milj. euroa (investointikustannukset, toimintakulut ja rahoituskulut yhteensä). Tuotantokapasiteettiin tai varajärjestelmään ei tässä selvityksessä otettu kantaa.

Kokonaiskustannukset ylittivät reilusti suunnitellusta

Tekopohjavesihankkeen toteutuneiden investointikustannusten seuranta hankkeen aikana on ollut puutteellista ja jälkikäteistä. Osakaskunnat saivat vasta heinäkuussa 2012, vuosi rakennustöiden päättymisen jälkeen, ensimmäiset selkeät kustannuslaskelmat hankkeen pääomakustannuksista. Hankkeen taloudellinen loppuselvitys valmistui vasta loppuvuodesta 2013, lähes kaksi vuotta tekopohjavesijärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Yhtiö oli ulkoistanut päivittäisen taloushallinnon lisäksi myös laskentainformaation tuottamisen ulkopuolisille konsulteille. Yhtiön toiminnasta ja taloudesta annettu/ saatu tieto ei ole ollut riittävän ajantasaista

¹ Yleissuunnitelman hyväksymisen yhteydessä ei ole mainintaa varalaitoksesta. Varalaitoksen tarve oli kuitenkin tiedossa osakassopimuksen laatimisen yhteydessä vuoden 2000 alkupuoliskolla (Kv 9.10.2000 § 217).

eikä sisällöltään luotettavaa ja riittävää. **Yhtiön valvontavastuuhenkilön mukaan kaiken taloudenpidon ulkoistaminen on ollut keskeinen virhe ottaen huomioon investoinnin kokoluokka.**

Tekopohjavesihankkeen loppuselvityksen mukaan yhtiön toteutuneet investointikustannukset tekopohjavesijärjestelmään heinäkuun 2013 loppuun mennessä ovat 188,7 milj. euroa. Kaupunginvaltuuston päätöksessä 13.12.1999 arvioitiin tekopohjavesijärjestelmän rakentamiskustannuksiksi 450 milj. mk eli noin 76 milj. euroa. Sekä toteutuneista kustannuksista että kustannusarviosta puuttuvat varajärjestelmän investointikustannukset. Järjestelmän käyttökustannukset ja tuotantokapasiteetin nostamiseksi järjestelmän esikäsittelylaitokseen tehtävien muutosten rakennuskustannukset eivät sisälly loppuselvityksessä raportoituihin lukuihin.

Loppuselvityksen perusteella yksittäisiä syitä kustannusarvion ylittymiselle olivat:

- 1) Hankkeen viivästyisestä johtuva hintatason nousu,
- 2) Suunnitelmien tarkentuminen rakenteiden koon, lisääntyneiden toimintojen ja laatutason muutosten suhteen,
- 3) Hallinto-oikeuden päätöksen edellyttämät muutokset esikäsittelylaitokselle ja
- 4) Veden vastaanoton toteutuksesta syntyneet ennakoimattomat kustannukset.

Loppuselvityksessä ei ole eritelty euromääräisesti em. yksittäisten tekijöiden osuutta kustannusylityksestä.

Toteutunut tuotantokapasiteetti jäi suunnitellusta

Tekopohjavesijärjestelmä (TPV-järjestelmä) on tuottanut vuonna 2013 noin 75 prosenttia koko Turun seudun kulutusta vastaavasta määrästä. Turun seudun veden kulutus on noin 61.000 kuutiometriä vuorokaudessa (m³/vrk), eli tekopohjavesilaitoksen toteutunut veden tuotanto on vuonna 2013 ollut noin 46.000 m³/vrk. Kapasiteettivajaus on korvattu veden valmistuksella Turun kaupungin omistamalla Halisten vesilaitoksella.

Loppuselvityksessä todetaan, että tarkoitus on nostaa tekopohjavesijärjestelmän vedentuotanto kaikkien osakaskuntien vedenkulutusta vastaavaan tuotantotehoon (~61.000 m³/vrk) vuoden 2014 alussa. Tätä varten toteutetaan esikäsittelylaitoksella parannustoimenpiteitä esikäsittelyprosessin toimintaan. Yhtiöltä saadun tiedon mukaan **TPV-järjestelmän tuotanto nostettiin 13.12.2013 omistajakuntien kulutusta vastaavalle tasolle**, kun esikäsittelylaitokselle rakennettu suodattimien flotaatio-osa valmistui ja otettiin käyttöön. **Vain muutosten suunnittelukustannukset sisältyvät loppuselvityksessä raportoituihin 188,7 milj. euron kokonaiskustannuksiin.**

Yleissuunnitelmassa, osakassopimuksessa sekä tarkennetussa yleissuunnitelmassa on käytetty toisistaan poikkeavia ilmaisuja kuten "laitoksen koko", "kokonaistuotanto" ja "kokonaisvesimäärä" kuvaamaan tuotantokapasiteettia. Yhtiöltä saadun tiedon mukaan tekopohjavesijärjestelmää ei ole käytetty nykyisessä muodossaan maksimiteholla, joten toteutunutta maksimituotantokapasiteettia ei ole pystytty käyttämään tarkasti toteamaan. Järjestelmästä on vuoden 2014 aikana tuotettu hetkellisesti 75.000 m³/vrk. Esikäsittelylaitoksella tehtyjen muutostöiden jälkeen järjestelmä pystyy yrityksen nykyisen johdon mukaan minimissään 62.000 -65.000 m³/vrk jatkuvaan tuotantoon.

Yhtiön nykyisen johdon arvion mukaan on kuitenkin todennäköistä, että järjestelmä ei nyky muodossaan pysty alkuperäisen yleissuunnitelman mukaiseen 93.000 m³/vrk tai osakassopimuksessa tarkennettuun 90.500 m³/vrk jatkuvaan kokonaistuotantoon.

**Yhtiön nykyisen johdon mukaan tuotantokapasiteetin nostaminen osakassopimuksessa sovit-
tuun 90.500 m³/vrk edellyttäisi lisäinvestointeja määrättyihin tekopohjavesijärjestelmän osiin.**

Laitoksen maksimituotantokapasiteetin jääminen suunnitellusta (90.500 m³/vrk) on tarkastuslautakunnan mielestä ongelmallista ja vaikuttaa tulevaisuuden vaihtoehtoihin:

Vedenjakeluverkosto on laajennettavissa, mutta osakkaiden määrää ei voida merkittävästi kasvattaa ilman lisäinvestointeja tuotantoprosessiin. Uudet vedenkäyttäjät olisivat osaltaan pienentäneet nykyisten osakaskuntien osuutta käyttö- ja investointikustannuksista.

Saavutettu kapasiteetti ei välttämättä riitä tyydyttämään alueen väestön ja elinkeinoelämän tulevaisuuden vedentarpeita. Esimerkiksi Turun seudun rakennemallissa 2035² on varauduttu 75.000 (23 % kasvu) asukkaan ja 20.000 työpaikan kasvuun vuoteen 2035 mennessä. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tekopohjavesijärjestelmän kaltaisen investoinnin käyttöikä on 100 vuotta.

Eri suunnitelmissa näkemykset seutukunnan tulevaisuuden väestönkasvusta ja vedentarpeista kuitenkin poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi ylikunnallisen vesihuolto-yhtiön selvityksessä kuluksen kasvuksi merkittiin seuraaville vuosille 0 %.

Yhtiön nykyisen johdon mukaan noin 75.000 uuden asukkaan liittyminen TSV:n tuottaman veden kuluttajiksi edellyttäisi laajojen siirtolinjojen rakentamista myös nykyisten omistajakuntien alueiden ulkopuolelle.

² Turun kaupunkiseudulle on laadittu kaupunkirakenteen kestävä kehitystä ja alueen vetovoimaisuutta edistävä rakennemalli 2035, jonka tärkeimpänä tavoitteena ja tuloksena on löydetty yhteinen näkemys kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen pitkän tähtäyksen päälinjoista. Rakennemalli ohjaa kuntien tulevaa maankäytön suunnittelua yleispiirteisesti; sitä on tarkoitus käyttää maakunta- ja yleiskaavoituksen lähtökohtana ja niitä palvelevana maankäytön strategiaa kuvaavana perusselvityksenä.

Kustannukset tuotantokapasiteetin nostamisesta olisivat vain murto-osa verkoston laajentamiskuluista. Kapasiteetin noston edellyttämät toimenpiteet kohdistuvat vain pieniin osiin koko TPV-järjestelmästä. Osa toimenpiteistä kuitenkin edellyttää uusien lupaprosessien käynnistämistä.

Viranomaisten edellyttämän varajärjestelmän toteutus on yhä ratkaisematta

Tekopohjavesihankkeen ympäristöluvassa edellytetään vesihuoltoa turvaavan varalaitoksen toteuttamista. Yhtiön osakkaiden välisessä osakassopimuksessa ei ole mainintaa varalaitoksesta. Osakassopimuksen käsittelyn yhteydessä 9.10.2000 kaupunginvaltuuston esittelyssä kuitenkin mainitaan keskusteluissa esillä olleesta ajatuksesta, että ”*yhtiö ostaisi hankkeen valmistuttua Turun kaupungilta Halisten vedenpuhdistuslaitoksen vesiprosessin, veden tuotantoon tarvittavat rakenteet, koneet ja laitteet varavesilaitokseksi osakkaiden vedensaannin turvaamiseksi. Varavesilaitoksen maininnasta sopimuksessa luovuttiin neuvottelujen aikana muiden kuntien vaatimuksesta*”.

Päätöstä viranomaisten edellyttämästä varavesilaitoksen toteuttamisesta ei ole tehty vielä kukaan. **Varavesijärjestelmän investointikustannukset eivät sisälly loppuselvityksessä raportoituihin 188,7 miljoonan euron kokonaiskustannuksiin.** Varalaitoksen kustannukset saattavat olla useita kymmeniä miljoonia euroja.

Pääomistaja Turun kaupungin reagointi

Haastattelujen mukaan osa Turun kaupungin nykyiseen konsernijohtoon kuuluvista henkilöistä on tuntenut epäluottamusta yhtiön rakennusaikaista johtoa kohtaan. Yhtiön valvontavastuuhenkilön mukaan hankkeessa esiintyneet epäkohdat ovat olleet pääomistajan tiedossa jo pitkään. Pääomistajan taholta ei kuitenkaan ryhdytty rakennusaikana toimenpiteisiin yhtiön toimitusjohtajan tai hallituksen vaihtamiseksi. Yhtiön rakennusaikainen toimitusjohtaja jatkoi tehtävässään eläkkeelle jäämiseensä asti vuoteen 2013. Vuosien 2009 - 2014 Turun kaupunginhallituksen konsernijaoston puheenjohtajan mukaan konsernijaostolle ei ole tuotu ehdotusta yhtiön toimitusjohtajan vaihtamiseksi tekopohjavesijärjestelmän rakennusaikana.

Yhtiön hallitus on vuosina 2005 - 2012 ollut kymmenen jäsenen kokoinen, joista Turku on valinnut viisi edustajaa. Hallituksen jäsenistä 6/10 on toiminut hallituksessa koko ajanjakson 2005 – 2012, joten vaihtuvuus on ollut suhteellisen pientä. Turun kaupungin käytäntönä on ollut, että tytäryhtiöiden hallitukset valitaan valtuustokausiksi neljäksi vuodeksi kerrallaan. Näin on toimittu myös TSV:n kohdalla, sillä kaksi Turun valitsemaa jäsentä viidestä vaihtui vuodeksi 2010.

Vuosien 2012 ja 2013 aikana Turun kaupungin harjoittama konserniohjaus yhtiötä kohtaan aktivoitui. Yhtiön toiminnasta laadittiin sisäisen tarkastuksen toimesta selvitys, yhtiön hallitukselta pyydettiin lisätietoja sekä annettiin konserniohje yhtiölle epäkohtien korjaamiseksi.

Turun kaupunki käynnisti vuonna 2012 Turun Seudun Vesi Oy:n toimintaan liittyneiden epäselvyyksien vuoksi asiaa koskevan sisäisen tarkastuksen ja Turun kaupungin sisäisen tarkastuksen toimisto jätti raporttinsa 28.1.2013. Salassa pidettävässä raportissa arvioitiin yhtiön toimintaympäristö ja operatiivinen toiminta, organisaatorakenne, yhtiön, vesiliikelaitoksen ja konsernihallinnon rajapinnat, raportointi ja seuranta, talouden suunnittelun, seurannan ja tiedonkulun sujuvuus, toiminnasta ja/ tai taloudesta annettun/ saadun tiedon ajantasaisuus ja luotettavuus sekä laajuus ja sisältö, tiedonvälityksen asianmukaisuus (tiedon saantiin oikeutetut ja sitä tarvitsevat henkilöt saavat tiedon, tiedonvälityksen vastuuhenkilöt on nimetty ja aikataulut sovittu jne.), tytäryhtiön toiminnan seuranta-, analysointi- ja raportointijärjestelmien toimivuus sekä yhtiön hallinnointi, hyvän hallinnointitavan määrittely ja noudattaminen.

Turun kaupunginjohtaja pyysi lisäksi 13.2.2013 päivätyllä kirjeellä Turun Seudun Vesi Oy:n hallitukselta selvitystä tekopohjavesihankkeen toteuttamisesta ja siihen liittyvistä epäselvyyksistä.

Selvitystä pyydettiin veloitettarkkailuohjelman noudattamisesta, vedentuotannon toimitushäiriöistä, omistajapoliittisten linjausten toteuttamisesta, hankkeen kokonaiskustannusarvion kasvusta ja toteutettavuudesta, yhtiön omistajille antamien tietojen asianmukaisuudesta, yhtiön kyvystä tuottaa osakkaille sopimusten mukaista määrää vettä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) asettamien lupaehtojen noudattamisesta, varalaitoksen toteuttamisesta, toiminnan käynnistämiseen liittyvistä ongelmista, yhtiön pääomakustannusten laskutuksesta, kuntien johtamissopimusten valmistelusta, dokumentin hallinnasta ja siitä nauttiiko edellä mainittuihin kysymyksiin liittyvistä epäselvyyksistä huolimatta toimitusjohtaja yhtiön hallituksen varauksetonta luottamusta.

Yhtiön hallitus ilmoitti 18.3.2013 konsernijaostolle jättämässä vastauksessaan toimitusjohtajan nauttivan hallituksen luottamusta.

Saatujen selvitysten perusteella valvontavastuuhenkilönä toimivan apulaiskaupunginjohtajan esityksestä konsernijaosto päätti 25.3.2013 Turun Seudun Vesi Oy:lle annettavana konserniohjeena, että

- yhtiön työjärjestystä tulee täydentää keskuskauppakamarin listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämissuosituksen avulla,
- työjärjestykseen tulee sisällyttää hallintotoimikunnan sekä teknisen toimikunnan vastuut ja tehtävät,
- työjärjestyksen käytännöt tulee jalkauttaa kaikilta osin toimintaan,

- konsernin sisäisen tiedonvälityksen periaatteet tulee määritellä myös muiden kuin talousarvioon merkittyjen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden osalta vähintään esittelyssä mainituilla tavalla,
- seudullisen vesihuoltoyhtiön selvityksen yhteydessä tulee arvioida taloushallinnossa tarvittavat resurssit ja ratkaista seudullisen vesiyhtiön tarpeet kaikkien mukana olevien vesihuoltotoimijoiden näkökulmasta,
- yhtiön tulee mahdollisimman nopeasti täsmentää investointiensa lopulliset kustannukset ja saattaa kokonaisarvio omistajakuntien tietoon,
- yhtiön hallituksen tulee informoida kaupunginhallituksen konsernijaostoa välittömästi, mikäli hankkeen investointikustannukset ylittävät kuntien takausvastuulla olevan 170 miljoonaa euroa,
- yhtiön tulee käynnistää yhteistyössä Turun kaupungin talous- ja strategiaryhmän kanssa suunnittelu tulevien investointiensa rahoituksen järjestelyistä,
- yhtiön tulee käynnistää Turun kaupungin talous- ja strategiaryhmän kanssa selvitys siitä, voidaanko seudun kilpailukyvyn turvaamiseksi käyttöveden asiakashintaa kohtuullistaa nykyisiä rahoitusjärjestelyjä muuttamalla,
- yhtiön hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin yhtiön omistaja- ja asiakasprosessien varmistamiseksi siten, että toimitettavan veden hinnasta, määrästä ja laadusta on saatavilla oikea-aikaisesti riittävät ja kattavat tiedot selkeässä esitysmuodossa omistajakuntien talouden suunnittelun perusteiksi,
- yhtiön tulee esittää omistajakuntien seuraavan vuoden taloussuunnitteluun vaikuttavat talousarvioluvut ennen edellisen vuoden elokuun loppua,
- TSV Oy:n tulee korvata tekopohjavesilaitoksen tuotannon häiriöistä johtuen veden tuotantoprosessin ylläpidosta vesiliikelaitokselle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset tai ne tulee siirtää TSV Oy:n kustannuksiksi, kunnes tekopohjavesijärjestelmä on kokonaisuudessaan toimintakunnossa,
- mikäli 8.2.2000 päivättyä sopimusta veden toimittamisesta poikkeustilanteissa ei voida soveltaa vallitsevassa tilanteessa, tulee asia sopia ja korvauserusteet määritellä erikseen,
- yhtiön hallituksen tulee varmistua siitä, että mahdollisesti tarkennettujen asiakirjojen korjaukset on eritelty ja dokumentoitu selkeästi sekä asiakirjaketjun jäljitettävyyden on varmistettu versioinnilla tai päiväyksillä,

- yhtiön riskienhallinnan vastuut tulee määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin ja varmistaa riskienhallinnan osaaminen,
- yhtiön toimitusjohtajan tulee huolehtia varautumissuunnitelman ja riskienhallinnan muiden käytäntöjen jalkautuksesta,
- yhtiön riskienhallinnan menetelmien toimivuus tulee testata käytännössä,
- yhtiön hallituksen tulee konsernivalvonnan toteuttamiseksi tehdä tarvittavat päätökset Turun kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan osallistumisoikeuden varmistamiseksi yhtiön hallituksessa.



2. Konserniohjaus ja –valvonta sekä omistajaohjauksen keinot

Tyypillisiä kunnan käytettävissä olevia keinoja tytäryhteisön omistajaohjaukseen ovat mm:

- 1) talousarvion taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen
- 2) ohjelmat
- 3) vaikuttaminen yhtiökokouksen päätöksiin
- 4) konserniohjeet
- 5) valvontavastuuhenkilön toiminta
- 6) omistajan ennakkonäkemyksen antaminen (esim. takauskatosta päättäminen)
- 7) osakassopimukset, yhtiöjärjestys
- 8) hallituksen valinta ja hallitustyöskentely

1) Talousarvion taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen

Kaupunginvaltuusto hyväksyy vuosittain peruskaupungin talousarviotavoitteiden yhteydessä myös keskeisimmille konserniyhtiöille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä näille arviointikriteerit ja tavoitearvot (ns. tuloskortti). Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä.

Kaupungin talousarviokirjassa esitettävät konserniyhtiöiden toiminnalliset tavoitteet ja taloudellisten tavoitteiden tavoitearvot tulevat yhtiöiden hallituksilta, jonka jälkeen ne kootaan yhteen talouden vastualueen toimesta. Talousarviotavoitteet ovat lähinnä valtuuston hyväksymiä eivätkä asettamia.

Tarkastuslautakunta on tehnyt seuraavat havainnot Turun Seudun Vesi Oy:lle asetetuista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista tekopohjavesihankkeen pääosien rakennusajalta 2007 - 2011:

Noin puolet *toiminnallisista tavoitteista* on kuvannut jollain tasolla tekopohjavesihankkeen rakennustöiden etenemistä.

Rakennusaikaisten tuloskorttien raportoinnista ei selvinnyt, paljonko tekopohjavesihankkeeseen on kulunut rahaa (kumulatiiviset kustannukset), mitä rahalla on saatu (valmistusaste) ja paljonko hankkeen valmiiksi saattaminen tulee vielä maksamaan (kulloinkin voimassa oleva kustannusarvio).

***Taloudellisia ja tunnuslukutavoitteita* on ollut vuosittain kymmenkunta ja ne ovat kaikille**

konserniyhtiöille samat. Arviointikriteerit eivät kuitenkaan ota huomioon konserniyhtiöiden erilaisia kehitysvaiheita ja ne sopivatkin paremmin liiketoimintansa vakiinnuttaneille yrityksille. Esimerkiksi liikevaihto, tilikauden tulos, pääomien tuotto prosentit tai osinkotuotto kaupungille eivät ole mielekkäitä mittareita suurta investointia toteuttavalle ja liiketoimintaa aloittamattomalle yhtiölle.

Jopa yhtiön rakennusaikainen toimitusjohtaja on vuosittain todennut tuloskortissa, että tunnuslukujen mielekäs arviointi ei ole mahdollista, koska yhtiöllä ei ole liiketoimintaa. Silti taloudelliset- ja tunnuslukutavoitteet ovat olleet tilinpäätöksessä samansisältöisiä vuodesta toiseen.

Tutkittaessa peräkkäisten vuosien tilinpäätöksiä raportoidut luvut tuloskortissa ovat muuttuneet jälkikäteen. Esimerkiksi raportoiduissa investointikustannuksissa on 2-3 miljoonan euron eroja joidenkin vuosien kohdalla.

2) Yhtiöiden toimintaa ohjaavat ohjelmat

Konserniyhteisöjä on mahdollista ohjata myös kaupunginvaltuuston hyväksymien ohjelmien kautta. Suoraan **Turun Seudun Vesi Oy:lle asetettuja tavoitteita on kaksi Omistajapolitiikka 2009-2013 -nimisessä ohjelmassa.** Ohjelmassa yhtiö on jaoteltu monopoliluonteiseen liiketoimintasegmenttiin kuuluvaksi.

Ensimmäiseksi ohjelmatason tavoitteeksi Omistajapolitiikassa on asetettu, että **yhtiön aloittaessa tuotantotoimintansa puretaan rakentamisaikainen projektiorganisaatio ja resursoidaan yhtiön organisaatio uudelleen vastaamaan optimaalisesti tuotannollisia tarpeita yhdessä Vesiliikelaitoksen kanssa.**

- Hankkeen viivästymisen seurauksena konsernijaosto päivitti 25.3.2013 yhtiön henkilöstöresursointia koskevaa kaupunginvaltuuston omistajapoliittista linjausta siten, että Turun Seudun Vesi Oy:n tuotantotoiminnan käynnistymisestä huolimatta yhtiön organisaatio arvioidaan uudelleen vastaamaan vesihuollon optimaalista toimintarakennetta seudullisen vesihuolto-yhtiön valmisteluprosessin yhteydessä yhteistyössä Turun vesiliikelaitoksen, Turun Seudun Puhdistamo Oy:n ja muiden selvityksessä mukana olevien kuntien vesihuoltoyksiköiden kanssa.
- Yhtiö on vuoden 2013 lopulla tehnyt muutoksia oman henkilökuntansa toimenkuviin, työtehtäviin ja työsopimukseen tarkoituksenaan luoda yhtiön talouden ja tuotantotoiminnan tavoitteiden toteuttamisesta ja ohjauksesta vastaava ydinorganisaatio. Tähän organisaatioon tullaan vielä liittä-

mään tekopohjaveden tuotannon käytännön tason toteuttamisesta vastaavaa henkilökuntaa, joiden työpanos hankitaan vielä toistaiseksi ostopalvelusopimuksen nojalla.

Toisena tavoitteena Omistajapolitiikka -ohjelmassa on **maininta seudullisen vesihuoltoyhtiön perustamisesta sekä veden hinnan kohtuullisuudesta elinkeinoelämän ja kuluttajien näkökulmasta.**

- Yhtiön toteutuneet tuotantokustannukset ovat noin 0,27 €/ m³, minkä lisäksi laskutetaan pääomakustannukset, jotka ovat noin kaksinkertaiset tuotantokustannuksiin nähden.

Tarkastuslautakunnan mielestä Omistajapolitiikka 2009-2013 –asiakirjassa asetetut tavoitteet ovat osin tulkinnanvaraisia, kuten veden hinnan kohtuullisuus.

3) Vaikuttaminen yhtiökokouksen päätöksiin

Yhtiökokouksen päätöksiin vaikuttaminen on kunnan kannalta erittäin merkittävä omistajaohjauksen keino. Yhtiökokous käyttää osakeyhtiössä ylintä päätösvaltaa. Itse asiassa juridisessa mielessä kunta omistajana voi sitovasti vaikuttaa yhtiön toimintaan vain yhtiökokouksessa.

Yhtiökokous voi päättää vain osakeyhtiölain sille säätämistä ja sallimista asioista. Yhtiökokous kuitenkin voi ottaa ja erottaa hallituksen eli pitkällä aikavälillä päätösvalta on viime kädessä yhtiökokouksella. Hallituksen kokoonpanosta päättämisen lisäksi yhtiökokouksen tehtäviä ovat mm. tilintarkastajan valinta, tilinpäätöksen vahvistaminen, vastuuvapauden myöntäminen, voitonjaosta päättäminen, yhtiöjärjestyksen muuttaminen ja erinäisistä yhtiöjärjestelyistä päättäminen. Yhtiön hallituksen tehtävänä on huolehtia siitä, että omistajien saama informaatio yhtiöstä on oikeaa ja riittävää.

Turun Seudun Vesi on järjestänyt vuosittain kaksi yhtiökokousta; ns. syys- ja kevätyhtiökokouksen. Turun kaupungin osalta käytäntönä on, että kaupunginhallituksen konsernijaosto käsittelee yhtiökokouksen esityslistan kaupunginjohtajan esittelystä. Tarvittaessa konsernijaosto voi antaa Turun kaupunkia yhtiökokouksessa edustavalle konserniohjeen. Todellinen päätävä yhtiökokouksen asioihin on siis kaupunginhallituksen konsernijaostolla. Yhtiökokouksessa Turun edustajan tehtävänä on vain välittää kaupunginhallituksen konsernijaoston kanta yhtiökokouksessa käsiteltäviin asioihin.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto antoi tekopohjavesijärjestelmän pääosien rakennusaikana vuosina 2007-2011 konserniohjeen yhtiökokousedustajalle kaksi kertaa. Ensimmäinen koski yhtiön tilintarkastajan valintaa syksyllä 2008 ja toinen yhtiön hallituksen nimeämistä luottamuselintoimikunnan ehdotuksen mukaisesti valtuustokauden vaihteessa vuonna 2009.

4) Konserniohjeet

Konserniohjeilla (Kh 8.2.2010 § 98) pyritään yhteisöjen ja säätiöiden ohjauksen yhtenäistämiseen, toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen, kaupungin yhteisöistä ja säätiöistä saaman tiedon laadun parantamiseen, tiedonkulun tehostamiseen ja yhteisiin tavoitteisiin sitouttamiseen. Käsitteenä konserniohjeet tarkoittavat kaupunginhallituksen hyväksymiä yleisiä ohjeita. **Konserniohje** taas tarkoittaa kaupunkiemon antamaa yksittäistä ohjetta kaupunkia eri yhteisöjen hallintoelimissä edustaville henkilöille.

Turun kaupungin konserniohjeissa on mm. **määritelty valvontavastuuhenkilön tehtävät ja vastuut** sekä lueteltu tilanteet, jolloin tytäryhteisön on hankittava omistajan ennakonäkemyks merkittävistä toimenpiteistä. Konserniohjeissa on **ohjeistettu myös tytäryhteisöjen hallitustyöskentelyä**.

Konserniohjeet mukailevat monin osin yleisesti omaksuttuja hyvän hallintotavan suosituksia ja ovat varsin kattavat. Keskeisimmät heikkoudet ovat ohjeiden tulkinnanvaraisuudet. Konserniohjeet on tarkoitettu kaikkien konserniyhteisöjen ohjaamiseen, eivätkä ne huomioi eri toimialoilla toimivien yhtiöiden erityispiirteitä.

5) Valvontavastuuhenkilön toiminta

Konserniohjeessa (Kh 8.2.2010 § 98) määritellään valvontavastuuhenkilön tehtävät. Valvontavastuuhenkilöllä tarkoitetaan viranhaltijaa, jonka konsernijaosto, kaupunginjohtaja tai johtokunta on määrännyt

- **valvomaan kaupunkikonserniin kuuluvan yhteisön toimintaa ja taloutta,**
- **vastaanottamaan yhtiön tiedonannot omistajalle ja**
- **raportoimaan yhtiön toiminnasta konsernijohdolle.**

Turun Seudun Veden valvontavastuuhenkilönä rakennusaikana vuodesta 2010 eteenpäin (Kh 8.2.2010 § 98) toimi ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtaja. Konserniohjeiden mukaan apulaiskaupunginjohtajalla valvontavastuuhenkilönä oli siis selkeä valvontavastuu yhtiön toimintaan ja talouteen nähden. Turun Seudun Veden osalta ongelmana on ollut, ettei talouden kehitystä ole seurattu riittävällä tasolla, mistä kertovat mm. epärelevantit arviointikriteerit tuloskortissa, kustannushallinnan ulkoistus yhtiöstä konsulteille ja rakennuskustannusten laskennan valmistuminen vuosia järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että kaupungin ohjeistuksessa ei ole selkeästi määritelty toimintatapaa, miten valvontavastuuhenkilön tulee toimia, jos yhtiöstä valvontatehtävää varten saatava tieto on puutteellista, epäluotettavaa tai epäoleellista ja miten valvontavelvoituksen tulisi varmistua yhtiöstä toimitetun tiedon oikeellisuudesta. Strategisten yhtiöidenkään valvontavastuuhenkilöllä ei ole voimassa olevan säännösten mukaan oikeutta antaa itsenäisesti

yksittäisissä asioissa konserniohjeita tytäryhtiöille, vaan kyseinen oikeus on rajattu kaupunginjohtajalle ja kaupunginhallituksen konsernijaostolle.

6) Hankkeen rahoituksen takauksista päättäminen (Omistajan ennakkonäkemyksen antaminen)

Turun kaupunginvaltuusto käsitteli 10.3.2008 (§52) **tekopohjavesihanketta varten otettavien lainojen takaamista ja tekopohjavesihankkeen toteutuksen tarkennetun aikataulun hyväksymistä**. Kaupunginvaltuusto päätti, että takauspäästösten nojalla voidaan taata yhtiön lainoja ja leasingsopimuksia siten, että yhtiön lainojen ja leasingsopimusten määrä samanaikaisesti on enintään **170 milj. euroa ("takauskatto")**. Haastattelujen mukaan vastaava päätös tehtiin muiden kuntien valtuustoissa.

Tekopohjavesihankkeen loppuselvityksestä selviää, että yhtiö on nostanut tekopohjavesihankkeen rahoittamiseksi rahoituslaitoksilta yhteensä 170 miljoonan edestä kuntien takaamaa lainaa ja leasingrahoitusta. **Loppuraportista selviää myös, että hankkeen toteutuneet kustannukset ovat ylittäneet kuntien takauskaton 18,7 miljoonalla eurolla (toteutuneet kustannukset 188,7 milj. euroa)**. Rahoituslaitoksilta otetun lainan lisäksi yhtiön kustannuksia on rahoitettu Turun konsernitilille myöntämän limiitin avulla.

Tarkastuslautakunta on tehnyt seuraavat huomiot takauskaton ylimenevien kustannusten rahoittamisesta:

Konsernitilien limiitti on tyypillisesti tarkoitettu lyhytaikaisen maksuvalmiuden turvaamiseen, ei pitkäaikaisten investointien rahoitukseen.

Järjestely lisää Turun kaupungin osuutta investointikustannusten rahoituksessa. Valtuuston päätöksen mukaan kaupungin osuus takausvastuun kokonaismäärästä on enintään 70,17 prosenttia. Nyt Turku toimii sekä rahoituslainojen takaajana 70,17 % osuudella että konsernirahoituksen tarjoajana.

Ylimenevien kustannusten rahoittaminen kuntien takaamalla lainoilla olisi edellyttänyt jälleen takauskaton nostamisesta päättämistä kaikkien osakaskuntien valtuustoissa.

Periaatteellinen kysymys on, asettiko valtuusto takauskatosta päättäessään myös 170 miljoonan euron kustannuskaton hankkeelle?

Konserniohjeiden valossa näin merkittävä ja pitkäaikainen konsernilimiittirahoitus olisi

saattanut edellyttää omistajan ennakkonäkemyksen pyytämistä kaupunginhallituksen konsernijaostolta. Konserniohjeissa on maininta, että ”merkittävä lainanotto ja -anto sekä vakuuksien, takausten taikka muihin yhtiölle merkittäviin rahavelvoitteisiin sitoutuminen tai niiden ehtojen muuttaminen” ovat tilanteita, jolloin ennakkonäkemys tulee pyytää.

7) Hankkeen alussa tehdyt ratkaisut, yhtiöjärjestys, osakassopimus

Osakassopimukset ovat yleinen tapa sopia osakkaiden keskinäisistä suhteista ja asemasta yhtiössä, osakkeisiin liittyvien oikeuksien käytöstä sekä esimerkiksi rahoituksen järjestämisestä. Osakassopimuksella voidaan sopia sellaisista asioista, joihin yhtiöjärjestyksellä ei voida puuttua. Yhtiöjärjestys on julkinen asiakirja, kun taas osakassopimus voi olla salainen.

Turun Seudun Veden osakaskunnat ovat solmineet osakassopimuksen. Osakassopimuksesta puuttuu kuitenkin hankkeen kannalta merkityksellinen asia, eli varajärjestelmästä sopiminen.

8) Hallitusten jäsenten valinta ja hallitustyöskentely

Osakeyhtiön hallituksen tehtävänä on omistajaintressin valvonta. Hallituksen tehtäväkenttään kuuluvat myös yrityksen toiminnan suunnittelu ja suunnitelmien toteutumisen valvonta, sisäinen valvonta sekä riskienhallinnan järjestämisen ohjaus. Hallitus myös valitsee ja erottaa toimitusjohtajan sekä vastaa ylimmän johdon toiminnan valvonnasta ja arvioinnista. Hyvältä hallitukselta vaaditaan myös kykyä puuttua yrityksen menestymisen kannalta kriittisiin asioihin etukäteen sekä kykyä operatiivisen johdon esittämien asioiden kyseenalaistamiseen. Hallituksen tehtäväkenttä on laaja ja vaativa; siksi hallitusten jäsenillä tulisi olla riittävästi johtajakokemusta, toimialatuntemusta, laskentatoimen osaamista, kokemusta riskienhallinnasta sekä koulutus- ja kokemustaustasta syntyvää kykyä tasavertaiseen keskusteluun toimitusjohtajan kanssa liiketoimintapäätöksistä.

Haastatelluilla konsernijohtoon kuuluvilla virkamiehillä oli epäily TSV Oy:n rakennusaikaisen hallituksen ammattitaidon riittävydestä.

Tarkastuslautakunnan mielestä **hallituksella on kolme keskeistä tehtävää:**

Tehtävä 1: Omistajaintressin valvominen

Hallituksen tehtävänä on yrityksen menestymisestä huolehtiminen. Tyypillisesti yritystoiminnassa menestymisen mittarina on se, missä määrin omistajien sijoittamille varoille saadaan tuottoa.

Tarkastuslautakunnan mielestä tekopohjavesihankkeen kaltaisten investointien kohdalla menestyksen mittareina voidaan pitää kustannusarviossa, teknisissä reunaehdoissa ja aikataulussa pysymistä sekä viranomaisten määräysten noudattamista.

Tehtävä 2: Toiminnan suunnittelu ja suunnitelmien toteutumisen valvonta

Hallitus on vastuussa strategian luomisesta ja sen toteuttamiseksi tarvittavien suunnitelmien vahvistamisesta. Hallituksen tulee olla riittävästi perillä yhtiön toiminnan kehityksestä ja keskittyä ennakoivaan vaikuttamiseen johtajavalinnoilla, tavoiteasettelulla sekä tehtyjen ratkaisujen kyseenalaistamisella. Seuraavat havainnot kokonaisuutena tukevat sitä, että hallitus ei ole onnistunut tässä tehtävässä:

- Turun kaupungin tilinpäätöksen yhteydessä raportoiduissa, hallituksen asettamissa toiminnallisissa tavoitteissa oli merkittäviä puutteita (ks. kohta 1. Talousarvion taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen).
- Hallituksen tehtävänä on varmistaa, että yrityksen seurantajärjestelmä on sellainen, että se antaa riittävät tiedot yrityksen talouden kehityksessä. Epätietoisuus hankkeen kokonaiskustannuksista ja taloudellisen loppuselvityksen valmistuminen vasta kaksi vuotta tekopohjavesijärjestelmän käyttöönoton jälkeen, kuvaavat, että yrityksen talouden seuranta on ollut jälkijättöistä ja sen kattavuudessa on ollut puutteita. TSV Oy:n tekopohjavesijärjestelmän rakennusaikaisen hallituksen puheenjohtajan mukaan tekopohjavesihankkeen toteutuneet kokonaiskustannukset selvisivät hallituksellekin vasta loppuselvityksen laadinnan yhteydessä vuoden 2013 aikana. Turun kaupunki määräsi erikseen konserniohjeella 25.3.2013 yhtiötä täsmentämään investointiensa lopulliset kustannukset ja saattamaan kokonaisarvio omistajakuntien tietoon.

Tehtävä 3: Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Osakeyhtiön sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että yhtiön tavoitteet saavutetaan, sen resursseja käytetään taloudellisesti ja tehokkaasti, yhtiön toimintaan liittyviä riskejä hallitaan riittävästi, yhtiön raportointijärjestelmät tuottavat luotettavaa ja oikeaa tietoa ja että yhtiön toiminta on säännösten mukaista. Sisäiseen valvontaan kuuluu, että hallitus ohjaa ja seuraa sekä valvoo, miten toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan toiminnan riskien tunnistamista ja käsittelyä.

- Turun kaupungin 25.3.2013 antamalla konserniohjeella määrättiin yhtiö puuttumaan useisiin riskienhallinnan epäkohtiin. Konserniohjeen perusteella voidaan päätellä, että pääomistaja oli havainnut puutteita riskienhallinnan vastuiden määrittelyssä, riskienhallinnan osaamisen varmistamis-

misessa, varautumissuunnitelman ja riskienhallinnan muiden käytäntöjen jalkautuksessa sekä riskienhallinnan menetelmien käytännön testauksessa.

- TSV Oy:n hallituksen Turun kaupungin konsernijaostolle toimittaman kirjallisen lausunnon (12.12.2013) mukaan riskienhallintaan liittyvä kehitystyö on edelleen kesken.
- Riskienhallinnan nykytilaa arvioitaessa on syytä huomioida yhtiön toimiala, hankkeen koko, vaikutuspiiriin kuuluva väestön suuruus sekä se, että tuotantotoiminta alkoi jo joulukuussa 2011.

TSV Oy:ssä kuten monissa muissakin Turun konserniyhteisöissä hallituksen jäsenet on valittu käytännössä valtuustokausittain neljäksi vuodeksi luottamuselintoimikunnan ehdotuksesta ja jäsenten valinnassa on painottunut poliittisten puolueiden väliset voimasuhteet. Turku-konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen hallitusten muodostamisessa ja toiminnassa ei kaikilta osin toteudu hyvän hallintotavan suositukset³.

Alla on esitetty keskeisimmät **hyvän hallintotavan suositukset**, jotka koskevat osakeyhtiön hallituksen kokoonpanoa:

Hyvän hallintotavan suositus:

Hallituksen kokoonpanossa tulee ottaa huomioon yhtiön toiminnan tarpeet ja yhtiön kehitysvaihe. Hallituksen tehtävien ja tehokkaan toiminnan kannalta on tärkeää, että hallitus koostuu jäsenistä, joilla on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Hallituksen tulee koostua jäsenistä, joilla on asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen.

Hallituksen jäseneksi valittavalla on oltava tehtävän edellyttämä pätevyys ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseksi. Hallituksen jäsenillä tulee olla tarkoituksenmukainen toimialan, organisaation toiminnan sekä hallinnon ja johtamisen asiantuntemus sekä soveltuva koulutus.

Turun Seudun Veden kohdalla on ilmeistä, että yhtiön toiminnan tarpeet ja yhtiön kehitysvaihe eivät ole olleet ensisijainen lähtökohtia hallitusta koottaessa. Haastateltujen mukaan rakennusaikaiseen hallitukseen olisi kaivattu lisää esimerkiksi talouspuolen osaamista, jota yhtiön operatiiviselta johdolta on puuttanut tai kokemusta suurten monivuotisten investointien rakennuttamisesta.

Hyvän hallintotavan suositus:

Hallituksen jäsenet arvioidaan ja valitaan vuosittain pidettävässä varsinaisessa yhtiökokouksessa.

³ Hyvän hallintotavan suositukset on kerätty Kuntaliiton ”Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kunta-konsernissa” (2009) sekä Keskuskauppakamarin ”Listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämisen Corporate Governance” (2006) nimisistä julkaisuista. Hyvän hallintotavan hallitusta koskevien suositusten tavoitteena on, että konserniyhteisöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Ammattitaitoinen hallitus arvioi omaa toimintaansa vähintään kerran vuodessa. Nykyisissä konserniohjeissa on lisäksi erikseen määritelty, että hallituksen puheenjohtaja huolehtii hallituksen työskentelyn arvioinnista sekä informoi hyvissä ajoin ennen yhtiökokouksen pitämistä valvontavastuuhenkilöä hallituksen työskentelyn arvioinnin tuloksista ja hallituksen kokoonpanon uusimistarpeesta.

Turun Seudun Veden entisen hallituksen puheenjohtajan mukaan hallituksen toiminnan ja kokoonpanon uusimistarpeen arviointia ei ole suoritettu. Vuosittaisessa yhtiökokouksessa hallituksen jäsenten valinta on ollut muodollisuus, koska haastateltujen mukaan käytäntönä ovat neljän vuoden mittaiset hallituskaudet. Yhtiöiden muuttuvat kehitysvaiheet eivät kuitenkaan noudata valtuustokausien rytmiä.

Hyvän hallintotavan suositus:

Hallituksen jäsenen on ensisijaisesti huolehdittava yhtiön edusta ja yhtiön etu on lähtökohtaisesti myös osakkeenomistajan etu.

Osakeyhtiön hallituksella on oikeudellinen vastuu. Yksittäinen hallituksen jäsen voi joutua vastaamaan omilla varoillaan hutiloinnistaan. Vahingonkorvausvelvollisuus syntyy, jos päätöksenteko ei ole pohjautunut yhtiön etuun (lojaliteettivelvollisuus). Poliittiset päämäärät ja yhtiön etu saattavat olla ristiriidassa. Hallitusten vastuu muodostuu helposti poliittiseksi vastuuksi eikä osakeyhtiölain mukaiseksi vastuuksi. Hallituksen jäsenen vastuu on myös henkilökohtaista, eli se taho, jonka ”mandaatilla” henkilö istuu hallituksessa, ei vastaa hänen virheistään.

Hallituksen jäsenen korvausvelvollisuus voi konkretisoitua myös, jos hän ei päätöstä tehdessään selvitä riittävän huolellisesti päätöksenteon perusteita. Maallikkojäsenistä koostuva hallitus ei välttämättä osaa vaatia riittävää dokumentaatiota sen todistamiseksi, että tehdyt ratkaisut perustuvat liiketaloudellisiin faktoihin. Hallituksen jäsen ei vapaudu korvausvastuusta osoittamalla, että häneltä puuttuu kyky tai taito hoitaa kyseistä tehtävää. Ammattitaitonsa liian vähäiseksi kokevan tulee kieltäytyä hallituksen jäsenyydestä.

Erityisesti Turun Seudun Vesi Oy:n kaltaisessa yhtiössä, jossa on useita osakkaita, vahingonkorvausvelvollisuus saattaa syntyä helposti: jos esimerkiksi jokin osakaskunta katsoo, että hallitus on laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa tai riskienhallinnan.

Yhtiökokouksessa hallitukselle ja toimitusjohtajalle myönnetään vastuuvapaus. Vastuuvapauden voi saada kuitenkin vain toimista, joista yhtiökokouksella on riittävä tieto. Hallituksella saattaa olla myös vastuuvakuutus. Vastuuvakuutukset eivät kuitenkaan poista täysin hallitusten jäsenten korvausvelvollisuutta, sillä niissä on lukuisia rajoituksia. Vahinkoa ei yleensä korvata, jos se on aiheutettu tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella. Itse asiassa vakuutuksella voidaan kattaa vain pienehkö osa laissa hallitukselle annetusta vastuusta.

Hyvän hallintotavan suositus:

Hallitukseen valitaan vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä lukuun ottamatta tehtäväalueiltaan suppeita pieniä yhtiöitä, joihin valitaan kolme jäsentä.

TSV Oy:n rakennusaikaisessa hallituksessa oli peräti kymmenen jäsentä. Jokaisella osakkeenomistajalla on nähtävästi ollut tarve saada oma edustaja hallitukseen. Tämä saattaa kertoa hankkeen etenemistä kuvaavan tiedon tarpeesta tai tarpeesta varmistaa kunkin osakaskunnan etujen huomioon ottaminen hankkeessa.

Yritystoiminnan hyvin tuntevat, riippumattomat jäsenet, jotka ajavat kaikkien omistajien etua, varmistavat sen, että myös vähemmistöosakkaat voivat luottaa siihen, että yhtiötä johdetaan hyväksytyjen liiketoimintaperiaatteiden mukaan.



3. Suositukset

Tuloskorttien (valtuuston hyväksymien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden) laadun parantaminen

Investointien suunnittelu realistisemmaksi, budjetoinnissa mm. valitusten, viivytysten ym. huomiointi

Oleellisista asioista sopiminen osakkaiden kesken etukäteen (varalaitos)

Investointien kustannusseurannan ja raportoinnin kehittäminen

Merkittäviin poikkeamiin tulee reagoida ajoissa – ei vasta kun on liian myöhäistä

Konserniohjeiden täsmentäminen

Eri toimijoiden vastuiden, tehtävien ja toimintatapojen selkeyttäminen

Hyvän hallintotavan suositusten käyttöönotto merkittävimpien yhtiöiden hallinnossa

Siirtyminen yhtiön tarpeista lähtevään hallituksen kokoonpanoon

Hallituksen valinnan/ jatkamisen sitominen yhtiön menestykseen

Avoimuuden lisääminen; Esim. konserniyhteisöjen tilinpäätökset internettiin



LIITE 1. Hankkeen eteneminen entisen toimitusjohtajan Jyrki Valtosen näkökulmasta

- kustannukset

Jyrki Valtonen: Hankkeen kustannukset ylittivät vuonna 2007 laaditun viimeisimmän kustannusarvion. Vuoden 2007 kustannusarviossa esitetyt rakennuskustannukset ylittyivät noin 3%. Kun näihin vertailukustannuksiin lasketaan mukaan vuonna 2011 maksetut lainojen korot, ylittyivät kustannukset noin 6%. Rakennusurakoissa urakkasumman muutosten suuruus on yleisesti välissä $\pm 10\%$ ja maanrakennusurakoissa välissä $\pm 20\%$.

Hankkeessa syntyi lisäksi rakennusaikaisia kustannuksia (muutos- ja lisätöitä), joita ei ole esitetty vuoden 2007 kustannusarviossa. Hankkeen viivästymisen aikana kustannustaso nousi noin 25%.

Hankkeen kustannukset on tarkemmin esitetty "Tekopohjavesihankkeen loppuraportissa".

- kapasiteetti

Jyrki Valtonen: Hankkeen kapasiteetti rakennettiin ympäristöluvassa esitetyn suurimman kapasiteetin mukaiseksi niiltä osin, joita ei voida laajentaa. Merkittävimmät täyteen kapasiteettiin rakennetut osuudet ovat kaikki siirtolinjat ja Saramäen kalliosäiliö.

Helposti kohtuullisin kustannuksin laajennettavissa ovat esikäsittelylaitos ja tekopohjavesilaitos. Niiden rakennettu kapasiteetti on noin 71% ympäristöluvassa esitetystä suurimmasta kapasiteetista. Laitosten kapasiteetti on noin 20% suurempi kuin nykyinen veden kulutus. Veden kulutus muuttuu noin $\pm 1\%$ vuodessa. Tämän perusteella laitosten kapasiteettia pitää suurentaa aikaisintaan noin 20 vuoden kuluttua. Tätä aikaisempi laajentaminen on tarpeellista vain, jos alueelle tulee yksi tai useampia paljon vettä kuluttavia laitoksia.

- aikataulu

Jyrki Valtonen: Tekopohjavesijärjestelmän käyttöön otto viivästyi noin vuoden. Hankkeen merkittävimmän viivästymisen aiheutti siirtolinjojen putkimateriaalien hankinnan käsittely Markkinaoikeudessa. Markkinaoikeuden asettama toimeenpanokielto esti hankkeen kaikkien rakennustoimenpiteiden aloittamisen. Merkittävästi viivästyivät myös Turun vesilaitoksen eri kohteissa tehdyt rakennustyöt.

Tekopohjavesihankkeen aikataulu on esitetty "Tekopohjavesihankkeen loppuraportin" kohdissa 6 ja 7.

- varajärjestelmä

Jyrki Valtonen: Tekopohjavesijärjestelmän varajärjestelmä on esitetty "Tekopohjavesihankkeen loppuraportin" kohdassa 10.1. Varalaitoksen rakennustyön aikana joudutaan Halisten laitos pitämään ajoittain kokonaan suljettuna. Tämän vuoksi varalaitoksen rakennustyöt voidaan aloittaa vasta, kun tekopohjavesijärjestelmän toiminta on kaikilta osin varmentunut niin, että se varmuudella toimii häiriöttä.

- omistajakuntien toiminta

Jyrki Valtonen: Omistajakunnat toimivat hankkeessa pääosin osakassopimuksessa sovitun mukaisesti. Vaikeuksia oli ainoastaan rakennustöissä Turun vesilaitoksen eri kohteissa.

Turun kaupunginvaltuuston vuosittain asettamat talousarviotavoitteet "tulokortti"

- tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus, kuvasivatko hankkeen etenemistä, kenen asettamia tavoitteet olivat?

Jyrki Valtonen: Tulokortin kirjallista osaa (alkuosaa) muutettiin varsinkin hankkeen alkuvaiheessa yhteistyössä yhtiön ja Turun kaupungin toimihenkilöiden kanssa. Tulokortin taloudellista seurantaosaa ei saanut muuttaa.

Kirjallinen osa kuvasi hanketta yleispiirteisesti. Taloudellinen osa kuvaa liiketoimintaa. Rakennusprojektin seuraamiseen se on täysin soveltumaton.

- miten erosivat yrityksen sisäisistä tavoitteista?

Jyrki Valtonen: Tulokortin kirjallinen osa oli yhtiön tavoitteiden mukainen. Tulokortin taloudellisessa osassa esitettyä seuranta yhtiöllä ei sen soveltumattomuuden vuoksi voinut olla.

Valvontavastuuhenkilön toiminta

- miten näkyi yhtiön suuntaan?

Jyrki Valtonen: Yhtiölle ilmoitettiin, että Turun kaupungin valvontavastuuhenkilö on vesilaitoksen johtaja. Hän osallistui yhtiön hallituksessa käsiteltäviä asioita valmisteleavan hallintotoimikunnan kokouksiin sekä toimi teknisen toimikunnan puheenjohtajana.

Vuonna 2013 vesilaitoksen johtaja totesi, että hän ei ole ollut valvontavastuuhenkilö enää edellisen valtuustokauden aikana (vuoden 2008 alusta). Valvontavastuuhenkilön muutoksesta tai uudesta valvontavastuuhenkilöstä vesilaitoksen johtaja eikä kukaan muukaan kertonut yhtiölle mitään.

- mitä informaatiota pyysi, mitä toimitettiin?

Jyrki Valtonen: Hallituksen pöytäkirjat toimitettiin vesilaitoksen johtajalle. Teknisessä toimikunnassa käsiteltiin kaikki tekopohjavesihankkeen toteuttamiseen liittyvät asiat.

Hankkeen rahoitus

- takauspäättös 170 milj. € 2008

Jyrki Valtonen: Yhtiön kuntien takauspäättösten perusteella ottamat lainat on esitetty "Tekopohjavesihankkeen loppuraportin" liitteessä 4.

- ylimenevien kustannusten rahoittaminen?

Jyrki Valtonen: Turun kaupunki myönsi yhtiölle konsernitilille rakennustöiden ajaksi 60 milj. euron luottolimitin sekä rakennustöiden jälkeen 30 milj. euron luottolimitin. 170 milj. euron ylittävät kustannukset on rahoitettu konsernitilin luottolimitillä.

Hallitustyöskentely, hallituksen kokoonpano

- kausi, vaihtuvuus, koko

Jyrki Valtonen: Osakeyhtiön toimintaa ohjaa parhaiten 3-5 ammattilaisesta koostuva hallitus. Hallituksen tulee olla mahdollisimman pysyvä.

Yhtiön hallituksessa on 10 jäsentä. Jäsenten aktiivisuus vaihtelee. Jonkin verran jäseniä vaihtui. Vaihtuminen aiheutti toisinaan häiriötä hallituksen työskentelyyn.

- osaaminen, mitä oli, kaivattiinko jotain lisää?

Jyrki Valtonen: Tekopohjavesihankkeeseen liittyvää ammatillista osaamista hallituksessa ei ole ollut. Hallinnollista osaamista hallituksessa oli muutamalla henkilöllä.

Seuranta ja raportointijärjestelmä

- antoiko riittävät tiedot rakennuskustannusten kehittymisestä, kustannusarvio, valmistumisasteesta?

Jyrki Valtonen: Yhtiöllä on projektin kustannusten ja toteutumisen seuraamisessa käytössä tietokonejärjestelmät. Projektikustannusten seurantajärjestelmä on reaaliaikainen. Kaikki tiedot reskontrasta siirtyvät suoraan kustannusten seurantajärjestelmään. Valmistumisasteen seuranta päivitetään manuaalisesti.

Lisäksi hallitus seurasi projektin edistymistä mm. kunkin urakan loppuselvitysten perusteella.

- oliko käytössä Turun konserniohjeiden mukainen hallituksen hyväksymä raportointimalli? Minkälaista taloustieto hallitus edellytti?

Jyrki Valtonen: Yhtiöllä on suurten projektien seurannassa laajasti käytettävät seurantamallit.

Riskienhallinta

- oliko riskienhallinnan periaatteet määritelty?

Jyrki Valtonen: Yhtiön kaikista toiminnoista on tehty laaja riskikartoitus ja määritetty kaikkien havaittujen riskien hallinta.

- oliko hallituksen hyväksymät riskienhallintaohjeet?

Jyrki Valtonen: Yhtiön hallitus on käsitellyt kaikki riskien kartoitukseen ja hallintaan liittyvät asiat.

- riskien hallinnan vastuiden määrittely (omistaja kiinnittänyt huomiota)?

Jyrki Valtonen: Riskien hallinnan vastuut on määritetty.