



SAVONIA

OPINNÄYTETYÖ - AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO
YHTEISKUNTATIETEIDEN, LIIKETALOUDEN JA HALLINNON ALA

LIIKELAITOSKUNTA- YHTYMÄSTÄ OSAKEYHTIÖKSI

Case Servica

TEKIJÄ: Kirsi Happonen

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	
Koulutusohjelma/Tutkinto-ohjelma Liiketalouden tutkinto-ohjelma	
Työn tekijä(t) Kirsi Happonen	
Työn nimi Liikelaitoskuntayhtymästä osakeyhtiöksi, case Servica	
Päiväys	1.4.2019
Sivumäärä/Liitteet	47/2
Ohjaaja(t) Jukka Honkanen, Kaisa Hämäläinen	
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä (Servica)	
<p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli syventää ymmärrystä yhtiöittämisestä kunnallisessa toimintaympäristössä. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten yhtiömuoto vaikuttaa kunnallisen organisaation rakenteeseen ja hallintoon. Tutkimus rajattiin koskemaan kunnallista yhtiömuodoista liikelaitoskuntayhtymää ja osakeyhtiötä. Tutkimuksesta rajattiin pois verotuskohtelu ja tutkimus tehtiin hallinnon näkökulmasta. Opinnäytetyön toimeksiantajana oli Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä, yhtiöittämisen jälkeen Servica Oy. Toimeksiantajan kanssa sovittiin, että Servicassa opinnäytetyön tekemisen aikaan käynnissä olleesta yhtiöittämisprosessista luodaan opinnäytetyössä esimerkinomainen malli, mitä yhtiöittämistä suunnittelevat kunnat voivat hyödyntää.</p> <p>Opinnäytetyössä yhtiöittämistä tutkittiin kirjallisuuden, sähköisen aineiston ja tapaustutkimuksen avulla. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvalitatiivista tutkimusta, koska se sopii hyvin tapaustutkimukseen. Teoriaosuudessa käsiteltiin liikelaitoskuntayhtymää ja osakeyhtiötä kunnallisina yhtiömuotoina. Kunnallisen toimintaympäristön muutoksia ja kuntayhtiön toimintaan vaikuttavia asioita tarkasteltiin kirjallisuuden ja lainsäädännön kautta, koska lainsäädännön muutokset ovat vaikuttaneet paljon kuntien toimintaan. Tiedonkeruumenetelminä käytettiin tilastoja, dokumentteja ja teemahaastattelua. Opinnäytetyön rakenteena käytettiin vetoketjumallia, joten tietoperusta, empiria ja tulokset limittyivät läpi työn ja pääluvut nimettiin asiakokonaisuuksien mukaan. Viimeisessä luvussa esitettiin johtopäätökset ja pohdinta sekä arvioitiin opinnäytetyön luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä.</p> <p>Tutkimuksen tulokset osoittivat, että liikelaitoskuntayhtymä ja kunnallinen osakeyhtiö eroavat toisistaan monella tavalla. Niitä ohjaavat eri lait, mitkä vaikuttavat yritysten rakenteeseen, hallintoon ja toimintaan. Tilastotiedoista kävi ilmi, että kuntayhtiöiden määrä on tuplaantunut kymmenen vuoden aikana ja että lainsäädännön muutokset ovat vaikuttaneet yhtiöittämisen kasvuun kunnissa. Kuntayhtiöiden hallitustyöskentely ja hallituksen jäsenten valinta ja osaaminen korostuivat sekä kirjallisuudessa että haastatteluissa.</p> <p>Tutkimuksessa havaittiin, että yhtiöittämisprosessi on monivaiheinen ja vie aikaa, lisäksi se työllistää paljon hallinnon henkilöstöä. Tärkeä vaihe yhtiöittämisessä on esiselvityksen tekeminen, koska sen perusteella päätetään, kannattaako yhtiöittäminen toteuttaa.</p> <p>Opinnäytetyö antaa laajasti tietoa kuntayhtiöiden toiminnasta sekä yhtiöittämisprosessin valmistelusta ja toteuttamisesta, joten siitä voi olla hyötyä yhtiöittämistä suunnitteleville kunnille.</p> <p>Jatkotutkimus voitaisiin tehdä muutaman vuoden kuluttua siitä, onko case-yritys osakeyhtiönä ollut tehokkaampi ja tuottavampi yhtiömuoto liikelaitoskuntayhtymään verrattuna ja mitä muutoksia toiminnassa havaittiin yhtiöittämisen jälkeen.</p>	
Avainsanat liikelaitoskuntayhtymä, kunta, kuntayhtiö, yhtiöittäminen, osakeyhtiö	

Field of Study Social Sciences, Business and Administration			
Degree Programme Degree Programme in Business Administration			
Author(s) Kirsi Happonen			
Title of Thesis From business-based joint municipal authority to limited company, case Servica			
Date	1.4.2019	Pages/Appendices	47/2
Supervisor(s) Jukka Honkanen, Kaisa Hämäläinen			
Client Organisation /Partners Business-based Joint Municipal Authority for Maintenance Services of Eastern Finland			
<p>Abstract</p> <p>The topic of the thesis is incorporation. The aim of the study was to find out how the company form affects the organisation's structure and management. The thesis was outlined to study a business-based joint municipal authority and a limited company in a municipality. Another aim was to create a model to realize the corporatization process. The principal of the thesis was Business-based Joint Municipal Authority for Maintenance Services of Eastern Finland, after incorporation known as Servica Ltd.</p> <p>Incorporation was studied based on literature, e-material and a case study. The method of the research was qualitative, because it fits well a case study. The theory part concerned a business-based joint municipal authority and a limited company as municipal company forms. Changes in the municipal environment were studied with the help of literature and laws, because changes of legislation have affected to municipal activities greatly. Knowledge and points of view were widened with theme interviews, which were with representatives of the business-based joint municipal authority and owners.</p> <p>The study's results showed that a business-based joint municipal authority and a municipal company are different from each other. Enterprises are guided by different laws, which affects to the structure, management and operation. In statistics it was found out that the amount of municipal companies has doubled in ten years and the changes of legislation have an effect on the rising amount of incorporations in municipalities. Know-how of board members was underlined both in literature and interviews.</p> <p>The results showed that the corporation process is complicated and takes time. The process also kept the HR-department and Accounting and Payment Services busy. It's important to make a feasibility study carefully, because it shows if the decision to start incorporation is a viable option.</p> <p>The thesis provides information about the operations of a municipal company and the process of incorporation. The thesis can be useful to a municipality, which considers incorporation.</p> <p>A follow-up study could be made after few years to see if a limited company is more effective and profitable compared to a business-based joint municipal authority and what changes in operations took place after incorporation.</p>			
<p>Keywords Municipality, business-based joint municipal authority, incorporation, municipal corporation, limited company</p>			

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	5
1.1	Opinnäytetyön tarkoitus ja tausta	5
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja toteuttaminen	6
1.3	Tutkimusmenetelmät	7
1.4	Opinnäytetyön rakenne.....	9
2	LIKELAITOSKUNTAYHTYMÄ JA OSAKEYHTIÖ YHTIÖMUOTOINA	10
2.1	Liikelaitoskuntayhtymä.....	10
2.2	Osakeyhtiö	11
2.3	Liikelaitoskuntayhtymän ja osakeyhtiön eroavaisuuksia.....	13
3	YRITYSESITTELY	14
4	KUNNALLISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS	16
4.1	Toimintaympäristön haasteet	16
4.2	Lainsäädännön muutokset.....	18
4.3	Yhtiöittämisvelvollisuus	22
4.4	Maakunta- ja sote-uudistus	23
5	KUNTAYHTIÖ	25
5.1	Omistaminen	26
5.2	Johtaminen.....	26
5.3	Omistajaohjaus	29
6	YHTIÖITTÄMISPROSESSIN VAIHEET	31
6.1	Esiselvitys.....	31
6.2	Päätöksenteko	33
6.3	Yhtiöittämisen toteuttaminen.....	34
6.4	Servican yhtiöittämisprosessi	35
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	37
7.1	Luotettavuus.....	39
7.2	Pohdinta.....	40
	LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT	41
	LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO	46
	LIITE 2 HANKESUUNNITELMAN ASIAKOKONAISUUDET	47

1 JOHDANTO

1.1 Opinnäytetyön tarkoitus ja tausta

Kuntasektorilla eletään suurten muutosten keskellä. Muuttunut lainsäädäntö ja parhaillaan valmistuksessa olevat uudistukset vaikuttavat merkittävästi kuntien toimintaan. Kuntien toimintaympäristön muuttuessa kuntien rooli on muuttunut yhä enemmän palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi. Kuntalaiset vaativat palveluilta laatua ja samalla toiminnan tulisi olla kustannustehokasta.

Kunnan oman palvelutuotannon riittämättömyyden tai tehottomuuden vuoksi kunnilla on muitakin vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseksi. Liiketaloudellisin periaattein hoidettavaa tehtävää varten voidaan perustaa kuntalain tarkoittama liikelaitos. Kunnan liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon. Kunta ja kuntayhtymä voivat yhdessä perustaa liikelaitoskuntayhtymän. Ylintä päätösvaltaa liikelaitoskuntayhtymässä käyttää yhtymäkokous, mihin jäsenkunnat tai kuntayhtymän hallitus valitsevat edustajansa. Kunta voi myös yhtiöittää toimintaa eli perustaa osakeyhtiön. Kunnan omistama osakeyhtiö on kuitenkin yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, eikä se kuulu kunnan organisaatioon. Kunta voi vaikuttaa yhtiön toimintaan välillisesti yhtiökokouksen ja omistajaohjauksen kautta.

Opinnäytetyön aiheena on yhtiöittäminen ja työ tehdään tapaustutkimuksena. Tarkoituksena on syventää ymmärrystä yhtiöittämisestä kunnallisessa toimintaympäristössä. Opinnäytetyössä perehdytään yhtiöittämisprosessiin sekä teoriassa että case-yrityksen yhtiöittämisen kautta.

Opinnäytetyön toimeksiantajana on Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä, Servica. Olen toiminut Servicassa johdon assistenttina sen perustamisesta eli vuodesta 2012 lähtien. Olen seurannut läheltä liikelaitoskuntayhtymän toiminnan kehittymistä sekä päätöksentekoa johtoryhmän, johtokunnan ja yhtymäkokouksen sihteerinä. Toimeksiantajan kanssa sovittiin, että teen opinnäytetyönä case-yrityksessä käynnissä olleesta yhtiöittämisprosessista mallin, mitä yhtiöittämistä suunnittelevat kunnat voivat hyödyntää.

Servica perustettiin vuonna 2011, kun Kuopion kaupunki ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (myöhemmin PSSHP) päättivät yhdistää tukipalvelunsa. Liikelaitoskuntayhtymän palvelutoiminta alkoi 1.1.2012. Servican perustehtävänä on tuottaa asiakkaidensa ydintoimintoja edistäviä palveluja, joita ovat ruoka-, puhtaus-, väline- ja apuvälinehuolto, kiinteistö- sekä logistiikkapalvelut.

Suomessa kunnat vastaavat julkisista palveluista ja siksi Euroopan unioni (myöhemmin EU) vaikuttaa monella tavalla paikallistasolle asti. EU:n antamat asetukset ja direktiivit vaativat lainsäädännön uudistamista jäsenmaissa. Suomessa hankintalaki uudistettiin laiksi julkisista hankinnoista ja

käyttöoikeussopimuksista vuonna 2016, EU:n vuonna 2014 antaman hankintadirektiivin ja käyttöoikeussopimusdirektiivin vuoksi. Kuntalakeja uudistettiin vuonna 2015. Uudistuksilla on ollut merkittävä vaikutus osakeyhtiöiden määrän kasvuun kunnissa.

Case-yrityksen yhtiöittämisprosessin ovat käynnistäneet kuntalain ja hankintalain muutokset ja mahdollisesti 1.1.2021 voimaan tuleva maakunta- ja sote-uudistus ja sen kautta tulevat muutokset kuntien ja kuntayhtymien toimintaan.

Maakunta- ja sote-uudistuksen tullessa voimaan 1.1.2021 case-yritys ei voi toimia enää liikelaitoskuntayhtymänä, koska toinen omistajista, Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä purkautuu. Liikelaitoskuntayhtymällä tarkoitetaan kuntalain 65 §:n mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamaa kuntayhtymää, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen. Sote-uudistuksessa vastuu erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä siirtyy maakunnalle, jolloin Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toiminta lakkaa. Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa, myös toisen omistajan eli Kuopion kaupungin osalta vastuu sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä siirtyy maakunnalle, mikä aiheuttaa myös muutoksia case-yrityksen toimintaan.

Valitsin aiheen, koska olen kiinnostunut kuntien toimintaympäristöissä tapahtuvista muutoksista ja koska olen mukana Servican yhtiöittämisprosessissa. Yhtiöittäminen ei sinällään ole uusi asia, mutta julkisella sektorilla se on ajankohtainen lainsäädännön muutoksista ja suunnitelluista hallintorakenteiden uudistuksista johtuen. Opinnäytetyön loppuvaiheessa maakunta- ja sote-uudistus raukesi hallituksen 8.3.2019 jättämän eronpyynnön vuoksi, koska eduskunta ei voinut enää jatkaa uudistuksen käsittelyä. Maakuntauudistus olisi toteutuessaan vuonna 2021 ollut itsenäisen Suomen historian suurin hallinnollinen uudistus ja se olisi vaikuttanut olennaisesti kuntien toimintaan, tehtäviin ja rahoitukseen. Vuosien valmistelutyö ei kuitenkaan mennyt hukkaan, sillä valmistelut dokumentoidaan ja niitä voidaan hyödyntää tulevilla uudistusprosesseilla.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja toteuttaminen

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää kunnan järjestämisvastuulla olevien liikelaitoudellisten tehtävien hoitamiseksi perustettavista vaihtoehdoista liikelaitoskuntayhtymän ja osakeyhtiön rakennetta ja hallintomallia sekä niiden eroavaisuuksia. Liikelaitoskuntayhtymän ja osakeyhtiön rakenteeseen ja hallintomalliin sekä yhtiöittämiseen perehdytään kirjallisuuden, lainsäädännön ja sähköisten aineistojen avulla. Sähköisiä aineistoja käytetään, koska tieto on näin helposti saatavissa ja ajan tasalla, esimerkiksi lainsäädännön osalta.

Toisena tavoitteena on kuvata esimerkinomainen malli siitä, kuinka yhtiöittämisprosessi toteutetaan kunnallisessa toimintaympäristössä. Opinnäytetyössä esitellään muutosprosessin vaiheet, miten prosessi etenee ja millaisia toimenpiteitä tarvitaan, että yhtiöittäminen voidaan toteuttaa. Mallia voivat hyödyntää toiminnan yhtiöittämistä suunnittelevat kunnat. Yhtiöittämisprosessiin perehdytään kirjallisuuden avulla ja käytännössä case-yrityksessä tehtävän yhtiöittämisen myötä.

Tutkimuskysymyksinä tarkastellaan miten yhtiömuoto vaikuttaa kunnallisen organisaation rakentamiseen ja hallintoon sekä miten yhtiöittämisprosessi toteutetaan. Opinnäytetyö rajataan koskemaan kunnallisista yhtiömuodoista liikelaitoskuntayhtymää sekä osakeyhtiötä ja yhtiöittämisprosessia tarkastellaan hallinnon näkökulmasta. Verotukseen yhtiömuodon muuttuminen osakeyhtiöksi aiheuttaa merkittäviä muutoksia, mutta verotukseen ei perehdytä tässä opinnäytetyössä tarkemmin.

Luotettavuuden lisäämiseksi teoriaosuuden lähteinä käytetään mahdollisimman uutta kirjallisuutta. Lisäksi käytetään luotettavia internet-lähteitä, tieteellisiä artikkeleita sekä perehdytään muun muassa kuntalakiin, osakeyhtiölakiin ja hankintalakiin. Kuntia ja kuntayhtiöitä koskevien lakien osalta perehdytään myös niissä tapahtuneisiin muutoksiin ja tarvittavilta osin aiempaan lainsäädäntöön sekä EU-lainsäädäntöön. Servican verkkosivuja, omia julkaisuja ja muita dokumentteja käytetään tietolähteinä siltä osin kuin niiden julkisuus sallii.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyössä käytetään tutkimusmenetelmänä kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta. Laadullinen tutkimus voi kohdistua muutamaaan havaintoyksikköön, jotka voidaan tutkia perusteellisesti, mutta tuloksia ei voi yleistää, vaan ne pätevät vain kohdetapauksissa. Laadullinen kuvaus on kuvailevaa ja tutkija on kiinnostunut prosesseista ja ilmiön ymmärtämisestä. (Kananen 2014, 17,19.)

Case-tapauksena tutkitaan Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymän, jäljempänä Servican, yhtiöittämisprosessia. Valitsin laadullisen tutkimuksen, koska se tutkii ilmiöitä ja pyrkii ymmärtämään tutkittavaa kohdetta. Laadullinen tutkimus sopii tapaustutkimukseen hyvin, koska tutkittavana on yksi kohde, tässä tapauksessa Servican yhtiöittämisprosessi ja sitä tarkastellaan luonnollisessa ympäristössä.

Laadullisen tutkimuksen tiedonkeruumenetelmiä ovat havainnointi, haastattelut, kyselyt ja dokumentit. Laadullinen tutkimusprosessi ei ole suoraviivainen kuten kvantitatiivinen tutkimus, mikä etenee vaihe vaiheelta aineiston analyysiin. Laadullisen tutkimuksen analyysivaihe on syklinen. Etukäteen ei voida tarkkaan määritellä paljonko ja mitä tietoa kerätään. Aineistoa kerätään niin paljon, että tutkija ymmärtää ilmiön. (Kananen 2014, 18-19, 27.)

Opinnäytetyössä tiedonkeruumenetelminä käytetään dokumentteja, kuten yhtiön verkkosivuja, omistajaorganisaatioiden pöytäkirjoja, valmiita tilastoja ja tietojen syventämiseksi tehdään teemahaastattelu. Haastattelulla saadaan syvällisempää tietoa tutkittavasta tapauksesta ja pyritään luomaan kokonaiskuva tutkimuksen kohteesta (Kananen 2014, 76-79). Valitsin teemahaastattelun siksi, että se sopii paremmin tutkimustehtävään kuin esimerkiksi kysely. Kyselytutkimuksella saataisiin vastaus kirjallisesti vain esitettyihin kysymyksiin ja vastausten tulkinnaassa olisi väärinkäsityksen vaara. Teemahaastattelun avulla saadaan yksityiskohtaisempaa tietoa kuin strukturoiduilla kysymyksillä. Haastattelun aikana jatkokysymyksillä voidaan tarkentaa aihealuetta. Aineiston litteroinnin jälkeen on myös mahdollista tehdä jatkohaastattelu. Haastattelut nauhoitetaan, koska suorien haastatteluotteiden käyttäminen tutkimuksessa on muuten vaikeaa (Hirsjärvi ja Hurme 2011, 192).

Haastateltaviksi valitaan sekä Servican että omistajien edustaja. Haastateltavat valitaan sillä perusteella, että he ovat olleet yhtiöittämisprosessissa mukana koko ajan ja kuuluneet valmistelutyöryhmään ja näin ollen heillä on eniten tietoa prosessista. Haastattelun teemoina ovat yhtiöittäminen, omistajaohjaus sekä maakunta- ja sote-uudistus. Kysymyksillä yhtiöittämisestä on tarkoitus selvittää, mitä vaikutuksia sillä on liiketoimintaan yrityksen ja omistajatahon näkökulmista. Lisäksi pyritään selvittämään, millaisia tavoitteita yhtiöittämisellä on nyt ja tulevaisuudessa. Omistajaohjausta koskevilla kysymyksillä selvitetään sitä, miten kunta käyttää omistajaohjausta omistamissaan yhtiöissä sekä sitä, millaisia tavoitteita ja haasteita omistajaohjauksella on. Viimeisenä teemana haastattelussa on maakunta- ja sote-uudistus. Tarkoituksena on selkeyttää, mitä vaikutuksilla uudistuksella tulee olemaan kuntayhtiön toimintaan.

Opinnäytetyön teemahaastattelun runko on laadittu mukaillen Jorma Kanasen kirjassaan Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä esittämää mallia (Kananen, 2014, 78). Haastattelut tehtiin Servican ja omistajien edustajille helmikuussa 2019. Haastateltavilta pyydettiin suostumus haastatteluun ja heille kerrottiin keskusteltavat aiheet etukäteen. Haastattelut tehtiin kahden kesken ja nauhoitettiin heidän suostumuksellaan. Haastattelut purettiin tekstimuotoon pian haastattelun jälkeen, siksi että nähtiin, tarvitseeko tehdä jatkokysymyksiä. Lisähaastatteluja ei tehty. Litteroitua aineistoa kertyi noin 10 sivua.

1.4 Opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyön rakenteena käytetään vetoketjumallia. Teoriaa ja empiriaa ei jaeta kokonaan erillisiin lukuihin, joten varsinaista tutkimuslukua ei ole. Teorian avulla selitetään käsitteitä ja luodaan ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä yleensä. Haastattelujen avulla saatua tietoa siteerataan teorian lomassa, näin tietoperusta, empiria ja tulokset limittyvät läpi koko työn. Lopuksi esitetään johtopäätökset ja pohdinta.

Opinnäytetyö jakaantuu 7 päälukuun. Johdannossa kuvataan opinnäytetyön tarkoitus ja tausta sekä käytetyt tutkimusmenetelmät ja kerrotaan tutkimuksen toteuttamisesta. Koska työssä käytetään vetoketjumallia, muut luvut on nimetty pääsääntöisesti asiakokonaisuuksien mukaan. Luvussa 2 kuvataan opinnäytetyön keskeisiä käsitteitä sekä liikelaitoskuntayhtymää ja osakeyhtiötä yhtiömuotoina ja niiden hallinto- ja omistajarakenteita. Lisäksi tarkastellaan yhtiömuotojen eroavaisuuksia. Seuraavassa luvussa tutustutaan kohdeyritykseen. Aluksi kerrotaan kohdeyrityksen historiasta ja sen perustamisen tavoitteista. Lisäksi esitellään nykytilanne sekä kuvataan yrityksen strategia ja visio. Luvussa 4 kuvataan kunnallisessa toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja kuntayhtiön toimintaa koskevia määräyksiä ja velvollisuuksia kirjallisuuden ja sähköisen aineiston avulla. Luvussa 5 perehdytään kuntayhtiön toimintaan johdon ja omistajien näkökulmasta. Yhtiöittämisprosessin vaiheet kuvataan prosessin aluksi tehtävän selvitystyön, päätöksenteon ja tarvittavien käytännön toimenpiteiden kautta osakeyhtiön perustamiseen saakka luvussa 6. Opinnäytetyön lopuksi luvussa 7 kerrotaan tutkimuksesta tehdyt johtopäätökset ja pohditaan työn tuloksia sekä luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä.

2 LIIKELAITOSKUNTAYHTYMÄ JA OSAKEYHTIÖ YHTIÖMUOTOINA

Kunnan tehtävänä on järjestää asukkaalleen lakisääteisiä palveluja, kuten koulutus- ja päiväkotipalvelut, veden- ja energiantuotanto, jätehuolto, sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Kunnat voivat myös ottaa muita tehtäviä, myös niiden osalta kunnan on huolehdittava rahoituksesta itse. Muita tehtäviä voivat olla esimerkiksi elinkeinotoiminnan edistäminen, tietoverkkojen rakentaminen, työllisyyden edistäminen ja pakolaisten vastaanotto. (Kuntaliitto 2012.)

Kunta, useat kunnat tai nämä yhdessä kuntayhtymän kanssa, voivat perustaa liikelaitoksen tai liikelaitoskuntayhtymän liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitosten ja liikelaitoskuntayhtymien toimintaa ohjaa kuntalaki. (Kuntalaki 2015, §65.) Tyypillisiä kunnallisia liikelaitoksia ovat vesihuolto- ja energiahuoltolaitokset. Puhelin- ja energialaitoksia alettiin perustaa kunnallisina investointeina Suomeen jo 1800-luvun lopussa. 1980-luvulla liikelaitoksia alettiin yhtiöittää, koska niille haettiin tehokkaampaa rakennetta ja joustavampaa päätöksentekomallia. (Vesterinen 2006, 10.)

1980-luvulle asti kunnat olivat tuottaneet palvelunsa enimmäkseen itse. Vuonna 1995 tehdyssä kuntalain uudistuksessa kunnan tuottamisvastuu muutettiin järjestämisvastuuksi ja osakeyhtiöiden määrä kunnissa alkoi kasvaa. Osakeyhtiö on nähty hyväksi valinnaksi, kun haetaan tuottavuuden kasvua kunnallisessa palveluntuotannossa. (Niskakangas, Pönkä P, Hakulinen, Pönkä V, 2014, 9.)

2.1 Liikelaitoskuntayhtymä

Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan samoja kuntalain säännöksiä kuin kuntayhtymään. Liikelaitoskuntayhtymä ei kuulu kunnan organisaatioon kuten liikelaitos. Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen, julkisoikeudellinen oikeushenkilö sekä itsenäinen kirjanpitovelvollinen ja laatii oman tilinpäätöksen. Liikelaitoskuntayhtymän toimintaa ohjaa kuntalaki. (Kuntalaki 410/2015, §65.)

Liikelaitoskuntayhtymä perustetaan perussopimuksella, minkä jäsenkunnat hyväksyvät. Kuntalain 56 §:ssä säädetään, mitä perussopimuksessa on ainakin sovittava, kuten liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä, toimielinten tehtävistä ja päätösvallosta sekä taloushallinnon järjestämisestä ja sen tarkastamisesta. Perussopimukseen kirjataan myös määräykset liikelaitoskuntayhtymän purkamisesta ja lopetusveltyksen tekemisestä. (Kuntalaki 410/2015, §56.)

Liikelaitoskuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, mihin jäsenet nimeävät edustajansa. Yhtymäkokouksessa puhevalta on myös liikelaitoskuntayhtymän toimitusjohtajalla. Kuntalain 60 §:n mukaan yhtymäkokous päättää muun muassa talousarviosta, hyväksyy hallintosäännön, valitsee toimielimet sekä tilintarkastajat ja päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta.

Liikelaitoskuntayhtymän muita toimielimiä ovat johtokunta ja tarkastuslautakunta. Jäsenet valitsevat johtokuntaan edustajansa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä. Johtokunnan tehtäviä ovat muun muassa seurata yhtymäkokouksen asettamien tavoitteiden saavuttamista, hyväksyä talousarvio ja -suunnitelma ja laatia tilinpäätös. Johtokunta valitsee ja irtisanoo liikelaitoksen johtajan, päättää nimenkirjoitusoikeudellisista sekä päättää investoinneista. Liikelaitoksen hallintosäännössä voidaan määrätä myös muista tehtävistä tai poiketa osittain kuntalain säädöksistä. (Kuntalaki 410/2015, §60, 66, 67.)

Yhtymäkokous valitsee tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastamista ja arviointia varten. Tarkastuslautakunta seuraa ovatko yhtymäkokouksen asettamat tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella tavalla ja raportoi siitä arviointikertomuksessa vuosittain. Arviointikertomus käsitellään yhtymäkokouksessa tilinpäätöksen yhteydessä. (Kuntalaki 410/2015, §121.)

2.2 Osakeyhtiö

Osakeyhtiön toimintaa säätelee osakeyhtiölaki. Osakeyhtiölain lisäksi keskeisiä lakeja ovat muun muassa kaupparekisterilaki, kirjanpitolaki, tilintarkastuslaki, verolait ja toiminnasta johtuvat erityislait. Osakeyhtiö syntyy rekisteröimisellä kaupparekisteriin, mikä on virallinen ja julkinen rekisteri yrityksistä. Kaupparekisteriä ylläpitää Patentti- ja rekisterihallitus (PRH).

Yhtiöllä on osakepääoma, yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääoma on 2.500 euroa ja julkisen osakeyhtiön 80.000 euroa. Julkisella osakeyhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka osakkeita voidaan ottaa säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi eli ns. pörssiyhtiö. Julkista osakeyhtiötä ei pidä sekoittaa julkisilla varoilla toimivaan kunnalliseen osakeyhtiöön. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 1. luku, §1 ja 3; Erma, Rasila, Virtanen 2017, 11-12.)

Osakeyhtiö on toimiva yritysmuoto, koska se on erillinen oikeushenkilö ja osakkeen omistajilla on rajoitettu vastuu, mikä tarkoittaa sitä, että omistajat eivät ole vastuussa yhtiön velvoitteista. Osakeyhtiön omistuspohjaa on myös helppo muuttaa, koska osakkeet ovat vapaasti luovutettavissa, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Yhtiöjärjestykseen voidaan lisätä lunastus- ja suostumuslaukse, millä rajoitetaan osakkeiden hankkimista. (Ruohonen ym 2017, 8-9.)

Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa, ellei yhtiöjärjestys toisin määrää. Osakeyhtiö perustetaan laatimalla perustamissopimus, minkä osakkeenomistajat allekirjoittavat. Perustamissopimukseen on liitettävä myös yhtiöjärjestys. Pakollisia tietoja yhtiöjärjestyksessä osakeyhtiölain mukaan ovat toiminimi, kotipaikkana oleva Suomen kunta ja toimiala. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 1. luku, §4 ja 2. luku §3.)

Osakeyhtiön ylin päättävä elin on yhtiökokous, missä osakkeenomistajat käyttävät päätöksentekovaltaansa. Yhtiön hallitus kutsuu koolle varsinaisen yhtiökokouksen vuosittain, kuuden kuukauden

kuluessa tilikauden päättymisestä. Osakeyhtiölaissa säädetään yhtiökokouksen päätettävistä asioista. Yhtiökokouksessa kukin osake antaa yhden äänen, jos yhtiöjärjestyksessä ei ole toisin määrätty. (Erma ym, 2017, 14-17, 19.) Yhtiökokous vahvistaa tilinpäätöksen, päättää voiton käyttämisestä sekä myöntää vastuuvapauden hallituksen ja hallintoneuvoksen jäsenille sekä toimitusjohtajalle ja valitsee hallituksen, tilintarkastajan ja tarvittaessa hallintoneuvoston. Lisäksi yhtiökokous päättää asioista, mitkä yhtiöjärjestyksessä on määrätty sen päätettäväksi. Ylimääräinen yhtiökokous pidetään, jos siihen on aihetta tai osakkeenomistajat tai tilintarkastaja sitä vaativat osakeyhtiölain mukaisesti. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 5. luku, §3 ja 4.)

Osakeyhtiön hallitus valitaan yhtiökokouksessa. Lain mukaan hallitukseen valitaan yhdestä viiteen jäsentä, mutta yhtiöjärjestyksellä voidaan poiketa tästä. Hallituksen jäsenten pitää olla täysi-ikäisiä, ns. luonnollisia henkilöitä. Jäsenenä ei voi olla juridinen henkilö, esimerkiksi kunta. Jäsenet eivät saa olla vajaavaltaisia, liiketoimintakiellossa tai henkilökohtaisessa konkurssissa, eikä heillä saa olla omaa intressiristiriitaa asioihin, mistä hallitus päättää. Esimerkiksi yhtiön tilintarkastaja ei voi olla hallituksen jäsen. Osakeyhtiön lain mukaan vähintään yhden jäsenen on asuttava Euroopan talousalueella, ellei rekisteriviranomainen anna poikkeuslupaa. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 6. luku, §8-10; Erma ym 2017, 17-24.)

Yhtiön johdon on toimittava huolellisesti ja yhtiön edun mukaisesti. Osakeyhtiölaissa säädetään yhdenvertaisuusperiaatteesta, mikä tarkoittaa, että kaikki osakkeet tuottavat yhtäläisen oikeudet, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Yhtiössä ei saa tehdä päätöstä, mikä tuottaisi osakkeenomistajalle tai muille epäoikeutettua etua. Osakeyhtiön vastuuhenkilöitä ovat hallituksen puheenjohtaja ja jäsenet sekä toimitusjohtaja. He ovat kollektiivisesti vastuussa yhtiön toiminnoista. Toimintavelvollisuuksien laiminlyönnistä tai hallituksen valvontavelvollisuuden rikkomisesta voi seurata vahingonkorvausvastuu. Hallituksen on tunnettava yhtiön toimintaa sääntelevät lait ja säännöt, kuten osakeyhtiö- ja kaupparekisterilaki ja yhtiöjärjestys, mikä ohjaa myös päätöksentekoa. Kuten aiemmin tässä luvussa todettiin, yhtiöjärjestyksellä voidaan poiketa osakeyhtiölaista tietyissä asioissa. Hallituksen vastuun kannalta muita tärkeitä lakeja ovat vahingonkorvaus- ja kirjanpitolaki, kilpailulaki, verotusta koskevat lait, työsopimus- ja työaikalaki ja työehtosopimukset sekä työturvallisuutta koskeva lainsäädäntö, sekä toimialasta tai muista seikoista johtuvat erityislait. (Hannula ym 2014, 65, 67, 79; Hallipelto ym 2013, 105; osakeyhtiölaki 624/2006, 1. luvun §7, 8 ja 22.)

Osakeyhtiössä hallituksella on yleistoimivalta. Hallituksen keskeinen tehtävä on huolehtia yhtiön hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä. Hallitus voi päättää asioista, mitä ei osakeyhtiölaissa tai yhtiöjärjestyksessä ole määrätty yhtiökokouksen tai hallintoneuvoston päätettäväksi. Hallitus päättää muun muassa toimitusjohtajan valitsemisesta ja erottamisesta, talousarviosta ja tilinpäätöksestä. Hallintoneuvosto ei ole osakeyhtiön pakollinen toimielin, sitä käytetään lähinnä suuryrityksissä, joissa sen tehtävä on valvoa yhtiön hallintoa. Toimitusjohtajan yleistoimivalta liittyy päivittäiseen johtamiseen. Toimitusjohtaja vastaa muun muassa siitä, että kirjanpito ja varainhallinta on asianmukaisesti

järjestetty ja hallitus puolestaan siitä, että kirjanpidon ja varainhallinnan valvonta on järjestetty. Toimitusjohtaja saa osallistua ja käyttää puhevaltaa hallituksen kokouksissa. Toimitusjohtajan on annettava myös hallitukselle tarpeelliset tiedot yhtiön toiminnasta, että hallitus voi hoitaa tehtävänsä. Hallituksen ja toimitusjohtajan työnjakoon vaikuttaa sekin, miten kokenut toimitusjohtaja on. Jos toimitusjohtaja on kokematon, hallitus saattaa joutua ottamaan operatiivisia asioita ja päätöksentekoa hoidettavakseen. Kokematon hallitus puolestaan saattaa antaa toimitusjohtajalle enemmän valtaa kuin pitäisi. Hyvän hallinnointitavan toteuttamiseksi hallituksen ja toimitusjohtajan työnjako voidaan kuvata hallituksen työjärjestyksessä, toimitusjohtajan johtajasopimuksessa tai hallituksen päätöksissä. Työnjaon dokumentointi kannattaa tehdä, koska se selkeyttää vastuunjakoja ja menettelytapoja asioiden valmistelua ja päätöksentekoa varten. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 6. luku §2, 17,18 ja 21; Hannula, Kari ja Mäki 2014, 42-45; Niskakangas ym 2014, 18.)

2.3 Liikelaitoskuntayhtymän ja osakeyhtiön eroavaisuuksia

TAULUKKO 1. Liikelaitoskuntayhtymän ja osakeyhtiön eroavaisuuksia (Kuntalaki 410/2015; osakeyhtiölaki 624/2006 ja verohallinto 2019 a ja b.)

Yhtiömuoto	Liikelaitoskuntayhtymä	Osakeyhtiö
Toimintaa ohjaa	Kuntalaki	Osakeyhtiölaki
Muita merkittäviä lakeja	Hallintolaki, kirjanpitolaki, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, kilpailulaki, tietosuojalaki, verotusta koskevat lait	Kaupparekisterilaki, kirjanpitolaki, tilintarkastuslaki, vahingonkorvauslaki, laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, konkurssilaki, tietosuojalaki, verotusta koskevat lait
Toimielimet	Yhtymäkokous Johtokunta Tarkastuslautakunta Toimitusjohtaja	Yhtiökokous (Hallintoneuvosto) Hallitus Toimitusjohtaja
Julkisuus	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja kuntalaki velvoittavat	Toiminta ei ole julkista.
Merkittävimmät erot verotuksessa	Tulovero kunnalle 6,47 % (2018)	Yhteisövero 20% (2018)
Muuta	Ei voi mennä konkurssiin	Voi joutua konkurssiin

3 YRITYSESITTELY

Kuopion kaupunki asetti vuonna 2008 työryhmän valmistelemaan hankesuunnitelmaa, missä selvitettiin Kuopion kaupungin ruokahuollon ja KYSin ravintohuollon tarpeita ja mahdollisen yhteisen suurkeittiön toteuttamista. Esiselvityksen perusteella tuke-hankkeeksi kutsuttua tukipalvelujen kehittämishanketta laajennettiin ruoka-, laitos- ja kiinteistöhuollon, logistiikan ja välinehuollon palveluihin. Tavoitteena oli selvittää, kuinka palvelukokonaisuus voidaan tuottaa nykyistä kustannustehokkaammin ja mitä lisäarvoa yhteistyöstä olisi löydettävissä asiakkaille, henkilöstölle ja omistajille, Kuopion kaupungille ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle. Yhteisorganisaation perustamisesta päätettiin molempien valtuustoissa kesäkuussa 2010. (Tuke-projektin loppuraportti 2013.)

Tuke-projektin 1.9.2010-31.12.2011 tavoitteena oli perustaa tukipalvelujen liikelaitoskuntayhtymä Kuopion kaupungin ja PSSHP:n valtuustojen 14.6.2010 tekemien päätösten mukaisesti. Tavoitteena oli myös valmistella liikelaitoskuntayhtymän rakenteet niin, että toiminta voidaan aloittaa 1.1.2012. Yhdistettävät toiminnot olivat laitoshuolto, ruokapalvelut, kiinteistö- ja logistiikkapalvelut. Vuoden 2013 alusta toiminta laajennettiin välinehuollon palveluihin, hajautetun laitoshuollon palveluihin sekä toukokuussa 2013 päiväkotien laitoshuollon palveluihin. Perussopimus hyväksyttiin ja PSSHP:n valtuustossa 13.12.2010 ja Kuopion kaupunginvaltuustossa 20.12.2010. Liikelaitoskuntayhtymän viralliseksi nimeksi päätettiin antaa Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä ja käyttönimeksi Servica. Servica aloitti palveluliiketoimintansa 1.1.2012. Suurimmat investoinnit olivat yhteiskeittiö, Harjula-KYS tunneli kuljetuksia varten sekä välinehuoltokeskus. (Tuke-projektin loppuraportti 2013.)

Servican omistavat Kuopion kaupunki 52 prosentin ja PSSHP 48 prosentin osuuksilla. Vuonna 2017 liikevaihto oli 83,4 M€. Työnantajana Servica on merkittävä toimija, henkilöstöä 31.12.2017 Servicassa oli 1243, joista naisia 955 ja miehiä 288. Servican toimipaikkoja eli vakituisia työpisteitä on Kuopion seudulla yli 100 ja laitoshuollon ja kiinteistönhoidon kohteita on yli 300. Servican toiminta on laajentunut kuntaliitosten myötä, viimeisimpänä Juankosken yhdistyminen Kuopioon vuonna 2017. (Servica 2018.)

Servica on valtakunnallinen vaativissa toimintaympäristöissä menestyvä ja arvostettu kumppani (Servica 2018).

Servican toiminta-ajatuksen mukaisesti yritys tuottaa laadultaan ja hinnaltaan parhaita tukipalveluita asiakkailleen. Palvelut ovat ruoka-, puhtaus-, väline- ja apuvälinehuolto, kiinteistö- sekä logistiikkapalvelut. Ruokapalveluja tuotetaan sairaaloille, kouluille, päiväkodeille ja palvelukeskuksille, lisäksi Kuopion yliopistollisen sairaalan yhteydessä toimii äidinmaitokeskus. Vuonna 2013 valmistui keskuskeittiö Iso-Bertta Kuopion yliopistollisen sairaalan (myöhemmin KYS) viereen. Isosta-Bertasta lähtee päivittäin noin 13.000 aterialla muun muassa sairaaloihin, kouluihin ja päiväkodeihin. Puhtauspalveluja käyttävät eniten sairaalat, koulut ja päiväkodit. Niiden lisäksi tehdään remonttisiivouksia sekä puhdistasiivousta sairaalan tiloissa, esimerkiksi apteekissa. Uusi välinehuoltokeskus on toiminut

KYSillä vuodesta 2015 alkaen. Välinehuoltokeskus huoltaa asiakkaiden hoitovälineet ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä. Kiinteistöpalveluissa vastataan tilojen, laitteiden ja järjestelmien huollosta sekä rakennus- että talotekniikan osalta. Tehtäviin kuuluvat ennakkohuollot, teknisten laitteiden korjaukset, valvomopalvelut sekä jatkuva päivystys. Apuvälinehuollossa huolletaan ja korjataan sairaalalakalustoa sekä apuvälineitä. Kuljetuskeskus tarjoaa muun muassa jätehuolintaa, lähetti- palveluja sekä sisäisen ja ulkoisen postin palveluja. Keskitetty potilaskuljetus toimii kaikilla KYSin osastoilla. Keskusvarastosta toimitetaan sähköisen tilauksen mukaan asiakkaille hoito- ja toimistotarvikkeita sekä muita yleistarvikkeita. Sopimusasiakkaat voivat käyttää myös terminaali- ja varastohotellipalveluja sekä täyttöpalveluja, jolloin tuotteet toimitetaan asiakkaan varastoon asti. (Servica 2018.)

Servica keskittyy palvelemaan omistaja-asiakkaitaan in house -toimijana, joka kehittää palvelujaan, tuottavuuttaan ja tehokkuuttaan vastuullisesti strategiansa mukaisesti (Servica 2018).

Näkisin Servican tulevaisuudessa vahvana maakunnallisena toimijana, joka tuottaa monipuolisia palveluja useille omistajilleen.

4 KUNNALLISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

Kuntien toimintaympäristö on ollut voimakkaassa muutoksessa vuosikymmenten ajan. Suomessa oli 461 kuntaa vuonna 1987, kun niitä vuoden 2019 alussa oli enää 311. Kaupunkeja on 107 ja kuntia 204. Kuntien määrä on vähentynyt kuntaliitosten myötä, joiden määrä on kasvanut voimakkaasti 2000-luvulla. Ennätysmäärä kuntaliitoksia tehtiin vuonna 2009, yhteensä 32. Vuonna 2018 Suomen asukasmäärä oli 5 513 130, joista noin 1 155 000 asuu pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen). (Kuntaliitto 2019.)

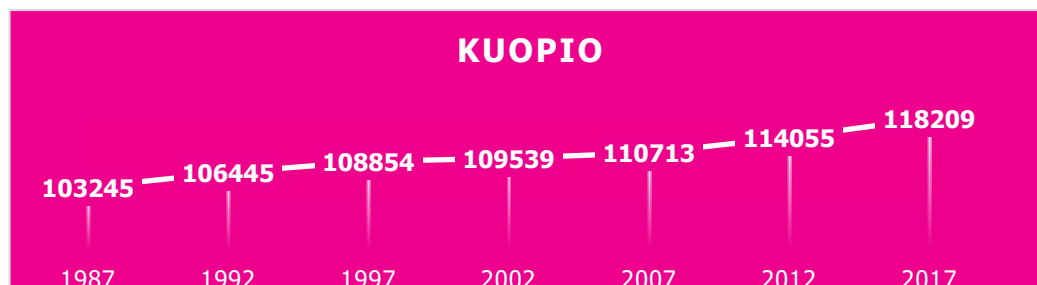
Itsehallinnollisina yksikköinä kunnat ovat vahvassa asemassa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Globaali talous ja luonnonvaroihin ja ilmastomuutokseen liittyvät kriisit, teknologinen muutos, väestönkasvun ja -rakenteen muutokset haastavat kuntia uudistumaan ja muuttamaan toimintatapojaan. Ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuviin megamuutoksiin kunnat eivät voi vaikuttaa, mutta kunnat voivat pyrkiä vähentämään negatiivisia vaikutuksia ja vahvistamaan muutosten positiivisia vaikutuksia. Uudistumiskykyinen kunta voi parantaa elinvoimaansa esimerkiksi kansainvälisten yritysten tai osaavan, ulkomaisen työvoiman avulla. Myös ekologisesti kestävä ratkaisut vahvistavat positiivisia muutoksia. Globalisaatio edellyttää niin valtioiden, alueiden ja paikallishallinnon yhteistyötä. (Valtiovainministeriö 2017, 3, 7.)

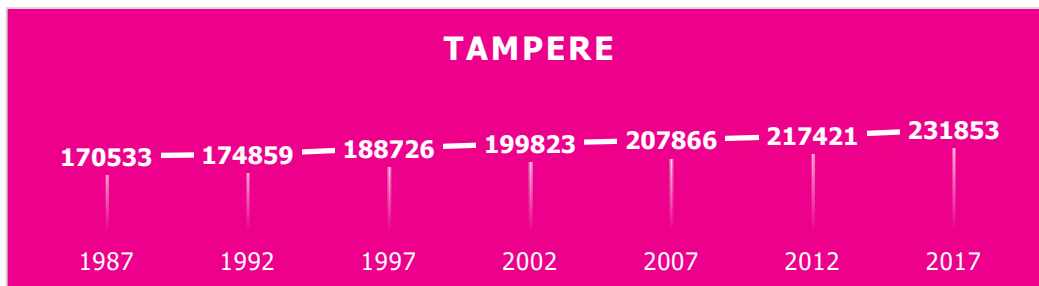
4.1 Toimintaympäristön haasteet

Keskeisimpiä muutoksia kunnissa ovat viime vuosina olleet väestönkehitys, kuntien koon kasvaminen ja erilaistuminen keskenään. Talouden hoitamisessa kunnilla on haasteita, koska väestön ikääntyminen ja muuttoliike vaikuttavat kunnan edellytyksiin järjestää ja rahoittaa tarvittavia palveluja. Muuttoliike suuntautuu maaseudulta kaupunkeihin ja muuttajat ovat yleensä nuoria ja työssäkäyviä, joten ikärakenne vääristyy pienissä maaseutukunnissa. Tulevan rakenneuudistuksen tavoitteena on turvata muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus ja rahoittaminen, kun vastuu niiden järjestämisestä siirtyy maakunnille.

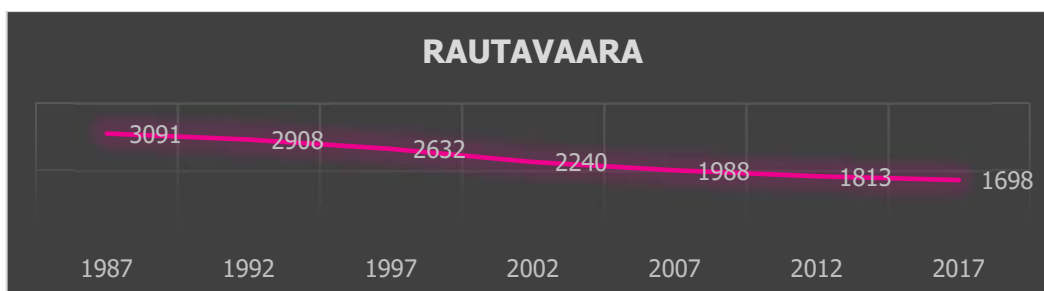
TAULUKKO 2. Kuntien väkimäärä 1987-2017 (Tilastokeskus 2018.)



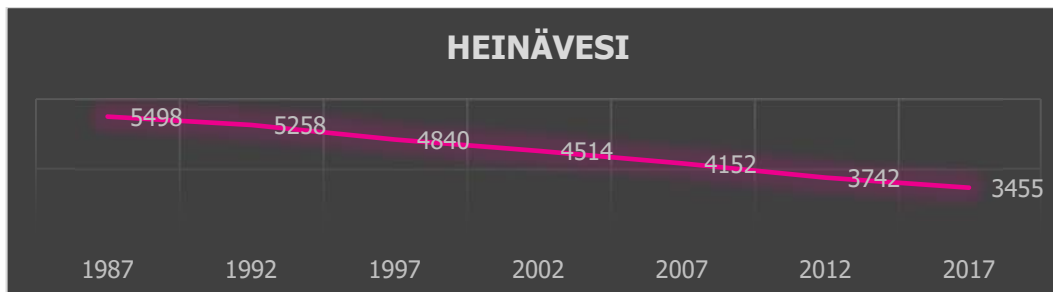
TAULUKKO 3. Kuntien väkimäärä 1987-2017 (Tilastokeskus 2018.)



TAULUKKO 4. Kuntien väkimäärä 1987-2017. (Tilastokeskus 2018.)



TAULUKKO 5. Kuntien väkimäärä 1987-2017. (Tilastokeskus 2018.)



Taulukoista 2 ja 3 nähdään, miten väestö on kolmessakymmenessä vuodessa lisääntynyt esimerkiksi kaupungeissa, Kuopiossa ja Tampereella. Molemmat ovat kasvukeskuksia ja yliopistokaupunkeja, mikä houkuttelee opiskelijoita, perheellisiä ja työssäkäyviä asukkaita. Taulukot 4 ja 5 kuvaavat pienten kuntien tilannetta, esimerkkeinä Rautavaara ja Heinävesi. Vuodesta 1987 vuoteen 2017 niiden asukasmäärä on pudonnut rajusti ja asukkaat ovat ikääntyneet.

EU:n komissio julkaisee joka vuosi työohjelman. Vuoden 2018 työohjelmaan sisältyi suunnitelmia kestävästä kehityksestä, energia- ja ilmastopolitiikan osalta. Euroopan parlamentin vaalit järjestetään kesällä 2019 ja uudella ohjelmakaudella käsiteltäviä asioita tulevat olemaan ilmastonmuutoksen ohella EU:n puolustus- ja maahanmuuttopolitiikka sekä taloudelliset haasteet. Rahoituskehys on tehtävä harkiten ja toimitoista on priorisoitava. Euroopan unionin alueella yhdessä tehtävillä toimenpi-

teillä, joilla edistetään muun muassa kilpailukykyä ja kestäväää kasvua, on tarkoitus vahvistaa paikallistason elinvoimaisuutta ja kansalaisten hyvinvointia jäsenmaissa. Kuntaliiton vuonna 2014 tekemän tutkimuksen mukaan EU vaikuttaa jollain tavalla 60 prosenttiin kuntien tehtävistä tai päätöksistä. (Kuntaliitto 2018, 3-5.)

Kuntaliitto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee olla aktiivisessa roolissa EU:n kilpailukykyyn kehittämisessä myös vuonna 2021 käynnistyvällä kaudella. Koheesiopolitiikan on koskettava koko Eurooppaa. Paikallis- ja aluetasolla on keskeinen rooli koheesiopolitiikan toteutuksessa myös tulevaisuudessa. Pohjoisen harvaan asutun alueen erityisasema, arktisen alueen mahdollisuudet, Itämeren alueen yhteistyö sekä ulkora-jayhteistyö Venäjän suuntaan ovat suomalaisten kuntien ja maakuntien kannalta keskeisiä maantieteellisiä teemoja. (Kuntaliitto 2018, 5-6.)

Myös Kuntaliiton vuonna 2017 julkaisemassa kirjassa Toimiva kunta mainitaan globaaleja ilmiöitä, joilla on vaikutusta kuntatasolla saakka. Ilmastonmuutos, talouskehitys, väestörakenteen muutos ja maahanmuutto ovat asioita, mitkä vaikuttavat maailmanlaajuisesti ja heijastuvat valtioiden ja kuntien toimintaan. Kuntien on kyettävä reagoimaan muutoksiin ja uudistettava sekä rakenteitaan että toimintatapojaan. Sallisen ym (2017, 18-20) mukaan kunnissa kannattaisi tehdä toimintaympäristö-analyysjä yritysvastuun näkökulmasta, jotta ymmärrettäisiin trendejä, mitkä vaikuttavat esimerkiksi sidosryhmien odotuksiin. Asukkaille yhä tärkeämpiä asioita ovat ilmastonmuutoksen ehkäisy ja ekologisuus. Väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen luovat kunnille haasteita, mutta myös mahdollisuuksia uudelle liiketoiminnalle. (Sallinen ym, 2017 18-20.)

Kuopion kaupunginhallitus on hyväksynyt vuonna 2017 Kuopion strategian vuoteen 2030, Kuopio 2030 – Hyvän elämän pääkaupunki. Strategian päätavoitteet ovat kasvava, hyvinvoiva, resurssiviisas ja uudistuva Kuopio. Lisäksi näihin liittyy kolme strategista tavoitetta, kansainvälisyys, digitalisaatio ja kumppanuus. Kansainvälisyydellä tuetaan kasvavan ja hyvinvoivan Kuopion tavoitteita. Kumppaneiden ja asukkaiden kansainvälistyessä on huolehdittava riittävästä valmiuksista. Yksi tärkeä osa-alue on huolehtia myös kunnan kotoutumistehtävästä ja suvaitsevaisesta ilmapiiristä. Palveluja digitalisoimalla voidaan palveluja tarjota asukkaille ajasta ja paikasta riippumatta, se mahdollistaa myös uusia palveluinnovaatiota ja liiketoimintaa. (Kuopion kaupunki 2017.)

4.2 Lainsäädännön muutokset

Euroopan unionin (EU) parlamentti ja neuvosto antavat jäsenilleen asetuksia ja direktiivejä. Asetukset sitovat jäsenmaita suoraan. Direktiiveillä EU:ssa määritellään tavoitteita ja ne vaativat jäsenmaissa implemointia. Implemoinnilla tarkoitetaan kansallista toimeenpanoa, esimerkiksi lain säätämistä direktiivin tavoitteiden mukaisesti. Kuntalaki on yleislaki, jolla säädetään kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä sekä kunnan toiminnasta. Hallitus teki eduskunnalle esityksen kuntalain muuttamiseksi vuonna 2013.

Esitys liittyi Euroopan komission EU-valtiontukisäännöksiin vastaisten tukien poistamiseen. EU-komissio oli lähettänyt vuonna 2010 Suomelle kirjeen, missä komissio antoi näkemyksensä Suomen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyn tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Komissio katsoi, että konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista kunnallisilta liikelaitoksilta voidaan pitää rajoittamattomana valtiontakauksena. Myös vapautukset yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta ovat EU-valtiontukisäännöksiin vastaisia. Kirjeessään komissio kehotti Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten tilannetta niin, että kilpailuilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei myönnettäisi rajoittamatonta takausta eikä veroetuksia. Lakisääteiset takaukset ja veroetudet voisi säilyttää vain kunnan sisäisten yksiköiden osalta, mitkä eivät harjoita taloudellista toimintaa. (HE 32/2013.)

Suomi liittyi vuonna 1995 EU:hun ja samana vuonna säädettiin kuntalaki, millä kumottiin kuntalaki vuodelta 1976. Kuntalaki uudistettiin 2015, koska vuoden 1995 jälkeen toimintaympäristössä oli tapahtunut merkittäviä muutoksia, kuten kunnan toiminnan markkinaehtoistuminen ja EU-jäsenyys, mikä vaikutti julkisiin hankintoihin, kilpailuoikeuteen sekä valtiontukea koskevaan sääntelyyn. Uuden kuntalain tarkoituksena oli parantaa myös asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä edistää taloudellista kestävyyttä ja toiminnan suunnitelmallisuutta kunnassa. (Kuntaliitto 2015.)

Kuntien toimintaan Suomessa on merkittävästi vaikuttanut julkisia hankintoja koskeva direktiivi ja sen myötä säädetty kansallinen hankintalaki, mikä velvoittaa kuntia ja niiden määräysvallassa olevia yhteisöjä kilpailuttamaan hankintansa. EU:n tuomioistuimen ratkaisut ohjaavat jäsenmaita lainsäädännön tulkinnassa. EU:n komissio asettaa hankinnoille EU-kynnysarvot hankintadirektiivissä ja kansalliset kynnysarvot säädetään laissa. Hankintalaki ei sovelleta hankintoihin, joiden ennakoitu arvo jää alle kynnysarvon. (Harjula ja Prättälä 2015, 118-119; laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016, 1. luku, §26-27; Euroopan unioni, 2014/24/EU, artikla 4.)

Ensimmäinen hankintalaki Suomessa säädettiin vuonna 1994, kun julkiset hankinnat avautuivat vapaasti kilpailtaviksi Euroopan talousalueen perustamista koskevan sopimuksen myötä. Hankinnoista muodostuu kunnissa taloudellisesti merkittävä kokonaisuus, joten hankintatoimen järjestäminen, hankintamenettelyjen yhtenäistäminen ja oikein tehty kilpailuttaminen ovat kunnille talouden ja palveluiden toteuttamisen kannalta tärkeitä. (Oksanen 2010.)

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen uudistetun hankintalain tarkoituksena on varmistaa, ettei markkinoiden kilpailuneutraaliteetti vaarantuisi sidosyksiköiden toiminnan vuoksi. Hankintayksiköllä, mikä käyttää julkisia varoja, tarkoitetaan esimerkiksi valtiota, kuntaa ja kuntayhtymää. Hankintalain 15 §:ssä säädetään, että hankintalaki ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä erillistä ja itsenäisen päätöksenteon omaavaa

yksikköä, esimerkiksi kunnan perustamaa osakeyhtiötä. Kunnan omistamalta sidosyksiköltä hankintayksikkö voi ostaa palveluja ilman kilpailutusta. Tällöin puhutaan in house -järjestelystä. In house -asemassa olevan kuntayhtiön pitää olla kokonaan kuntien omistama, eikä yhtiössä saa olla yksityistä pääomaa. In house-sisters-hankinnalla tarkoitetaan tilannetta, kun saman hankintayksikön määräysvallassa olevat sidosyksiköt tekevät hankintoja toisiltaan kilpailuttamatta. Hankintoja voidaan tehdä kilpailuttamatta myös käänteisellä sidosyksikkösuhteella, mikä tarkoittaa hankintaa, minkä sidosyksikkö tekee hankintayksiköltä, jonka määräysvallassa se on. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöi-keussopimuksista 2016, 1. luvun §5, 15, 16; Ruohonen ym 2018, 18-19.)



KUVIO 1. Sidosyksikköosakeyhtiön ja markkinaehtoisen osakeyhtiön erot (Mukaillen Hallipelto ym 2013, 68.)

Kunnan siirtäessä toimintojaan osakeyhtiöön on samalla pohdittava, mikä hankintalainsäädännöllinen vaikutus yhtiöittämisellä on. Omistajan on päätettävä perustettavan yhtiön osalta, mikä yhtiön toiminnan tarkoitus on. Perustetaanko hankintayksikön määräysvallassa oleva in house -yhtiö vai onko tarkoituksena voiton tuottaminen kilpailemalla avoimilla markkinoilla? Jos tarkoitus on kilpailla avoimilla markkinoilla muiden yksityisten yhtiöiden kanssa ja tuottaa voittoa omistajalle, yhtiö ei ole hankintalain tarkoittama in house -yhtiö. Näin ollen omistaja, joka on samalla hankintaviranomainen, ei voi tehdä hankintoja yhtiöltä kilpailuttamatta. (Hallipelto ym 2013, 67-68; Ruohonen ym 2018, 19.)

1.1.2017 voimaan tulleen uudistetun hankintalain siirtymäsäännösten mukaan, 1.1.2019 alkaen enintään 5 prosenttia ja enintään 500.000 euroa sidosyksikön liikevaihdosta saa suuntautua yhtiön omistamien hankintayksikköjen ulkopuolelle. Suomessa sidosyksiköiden ulosmyynnin raja on EU-maiden tiukimpia. EU:n antama direktiivi antaisi mahdollisuuden 20 prosentin ulosmyyntiin, eikä direktiivillä myöskään määrätty euromääräistä rajaa. Hankintalain siirtymäsäännösten mukaisesti muille kuin sosiaali- ja terveystalouden alalla toimiville prosenttiosuutta ja euromääräistä rajaa alettiin soveltaa vasta 1.1.2019 alkaen, että ulosmyynti ennätettiin sopeuttaa lain mukaiseksi. Ulosmyynnillä tarkoitetaan myyntiä kaikille muille hankintayksiköille, paitsi sidosyksikössä määräysvaltaa käyttäville yksiköille eli omistajille. Mikäli markkinaehtoista toimintaa ei ole, ulosmyyntiä voi olla 10 prosenttia, eikä euromääräistä rajaa ole. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016, §15; Euroopan unioni, 2014/24/EU, artikla 12.)

Lisäksi sidosyksikön toiminnoista on suoritettava 80 prosenttia niiden tehtävien täyttämiseksi, mitä määräysvaltaa käyttävä hankintaviranomainen, kuten kunta, on asettanut tai muiden hankintaviranomaisen määräysvallan alaisten oikeushenkilöiden, esimerkiksi muiden konsernin yhtiöiden asettamia tehtäviä (Euroopan unioni, 2014/24/EU, artikla 12 b).

Kunta, kuntayhtymä tai toinen kunnallinen osakeyhtiö voi hankkia sidosyksikön osakkeita ja pääsee näin ostamaan palveluja kilpailuttamatta. Osakkaalla on oltava myös määräysvaltaa, siksi yksi kunnan virkamies tai osakkeita hankkineen osakeyhtiön edustaja usein valitaan sidosyksikön hallitukseen. Ehdot tulevat EU-direktiivistä ja kansalliset lainsäädännöt ovat muotoutuneet EU-tuomioistuimen antamien tuomioiden perusteella. Markkinaoikeuden (MAO:522/16) ratkaisussa tekstiilihuoltopalvelujen hankkimisesta suorahankinnalla, on tulkittu EU:n tuomioistuimen ratkaisujen perusteella, että hankintayksikön määräysvallan sidosyksikköön nähden on oltava todellista. Yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa määräysvallan on oltava sellainen, että se voi ratkaisevasti vaikuttaa yhtiön päätöksiin. (Euroopan unioni, 2014/24/EU, 12.artikla; MAO:522/16.)

Hyvä tapa on järjestää osakkuuskokouksia, mihin kaikki osakkeenomistajat kutsutaan. Esimerkiksi kun valmistellaan jotain tärkeää asiaa, niin kaikkia osakkaita kuullaan ja kaikki saavat ilmaista mielipiteensä.

Hankintalakia ei sovelleta 25 §:n mukaan hankinta- tai käyttöoikeussopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa alittaa kansalliset kynnsarvot. Hankintalain tavoitteissa mainitaan, että kynnsarvot alittavissa hankinnoissa, niin sanotuissa pienhankinnoissa, huomioitaisiin hankinnan laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys. Kansalliset kynnsarvot Suomessa ovat 1.1.2017 alkaen tavara- ja palveluhankinnoissa sekä suunnittelukilpailuissa 60.000 euroa, käyttöoikeussopimuksissa 500.000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa 400.000 euroa, muissa erityisissä palveluissa 300.000 euroa, rakennusurakoissa 150.000 euroa, käyttöoikeusurakoissa 500.000 euroa. EU-kynnsarvot on määritelty erikseen ja Euroopan unionin komissio tarkastaa ne kahden vuoden välein. Kansalliset kynnsarvot voidaan muuttaa vain kansallisen lainsäädännön

muutoksella. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016, 25-26§; Hankinnat.fi 2018.)

Kuntalaissa annetaan kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) oikeus puuttua kilpailulain (948/2011) vastaiseen menettelyyn kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden osalta (Kuntalaki 410/2015, §132). Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus tutkia hankintamenettelyjä oman toimivaltansa puitteissa oma-aloitteisesti. Lisäksi jokainen, joka katsoo hankintayksikön menettelleen lain vastaisesti, voi tehdä toimenpidepyynnön asian tutkimiseksi. Toimenpidepyyntö on tehtävä hallintolaissa säädetyllä tavalla. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016, §139; hallintolaki 434/2003, 8a, §53.)

4.3 Yhtiöttämisvelvollisuus

Suomen hallitus teki esityksen uudeksi kuntalaiksi vuonna 2013. Esityksen tavoitteena oli muuttaa lakia niin, että se ei vaaranna kilpailuneutraliteettia ja valtiontukiin liittyviä määräyksiä yhtiömuodosta riippumatta silloin, kun kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Markkinoilla toimittaessa myös hinnoittelun on oltava markkinaperusteista eli hinnan pitää vastata yksityisen toimijan hintatasoa. (HE 32/2013.) Kunnan katsotaan toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun se osallistuu tarjouskilpailuun, paitsi jos kyseessä on lupaa edellyttävä koulutus, kuten työvoimakoulutuksen järjestämistä koskevaan tarjouskilpailuun. (Harjula ja Prättälä 2015, 852.)

Vuonna 2015 uudistetussa kuntalaissa määriteltiin ensimmäisen kerran lakisääteinen yhteistoiminta. Yhteistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että kunnat hoitavat tehtäviä yhdessä, esimerkiksi kuntayhtymän tai niiden kanssa yhdessä perustetun liikelaitoskuntayhtymän muodossa. Kunnille pakollisia yhteistoiminnan muotoja ovat esimerkiksi sairaanhoitopiirit. (Kuntalaki 410/2015, 8. luku, §49; Harjula ja Prättälä, 2015, 388-389.)

Kuntalain 15. luvun 126 §:ssä säädetään kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnalla on yhtiöttämisvelvollisuus, jos se hoitaa kilpailutilanteessa markkinoilla itsehallinnon puitteissa ottamiaan tehtäviä tai laissa kunnalle säädettyjä tehtäviä taikka sopimuksen nojalla ottamiaan tehtäviä. Kunnan on annettava mainituissa tilanteissa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta tuottaa omana toimintanaan palveluja, mitkä lain perusteella on järjestettävä, esimerkiksi lupa- ja valvontaviranomaistehtäviä. Kilpailutilanteesta ei ole kyse myöskään silloin, kun palveluja järjestetään kuntalain mukaisena yhteistoimintana, esimerkkinä sairaanhoitopiirit, mitkä järjestävät laissa säädettyjä palveluja yhteistoiminta-alueen asukkaille. Myöskään sellaiseen yhteistoimintaan, mistä kunta siirtää järjestämisvastuun toisella kunnalle tai kuntayhtymälle, ei sovelleta hankintalakia tai jos kyseessä on lain vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista tarkoittamat hankinnat hankintayksikön sidosyrityksiltä. Sidosyrityksellä tarkoitetaan tässä sellaista yritystä, minkä tilinpäätös yhdistetään hankintayksikön tilinpäätökseen ja vähintään 80 prosenttia

sidosyhtymien kolmen viimeisen vuoden tavarantoimitusten, palvelujen tai rakennusurakoiden keskimääräisestä liikevaihdosta muodostuu toimituksista hankintayksikölle, mihin sillä on sidossuhde. (Kuntalaki 410/2015, 8. luku §49-50, 15. luku §126; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016, §10; Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 2007, §19; Harjula ja Prättälä 2015, 848-849.)

Kuntalain mukaan kilpailutilannetta ei synny myöskään viranomaisen järjestämislupaa edellyttävän koulutuksen, kuten ammatillisen peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen tai ammatillisen korkeakouluopetuksen järjestämisestä tai niihin liittyvistä oppilas- tai opiskelijatöinä tuotettavista palveluista. Yhtiöittämisvelvollisuus ei koske palveluja, minkä toiminta perustuu lain mukaiseen tai luonnolliseen monopoliin. Lakiin perustuvia monopoleja ovat esimerkiksi vesihuoltotoiminta ja kaukolämpö, jos kiinteistö on lain mukaan velvollinen liittymään verkkoon. Luonnollinen monopoli tarkoittaa tilannetta, että alalla on vain yksi tuottaja, mutta sen asema ei perustu lakiin. Haja-asutusalueen vesihuollon järjestäminen voi esimerkiksi muodostaa luonnollisen monopolin. (Kuntalaki 410/2015, 15. luku §126; Harjula ja Prättälä, 2015, 849-850.)

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja sitä varten kunta saa ostaa, myydä ja vuokrata kiinteistöjään, eikä kunnan katsota tällöin toimivan kilpailuilla markkinoilla. Rajoituksen turvin kunnalla on mahdollisuus harjoittaa maankäyttöpolitiikkaa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 1. luku, §5a; Harjula ja Prättälä 2015, 851.)

Kuntalaki määrittelee myös yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset eli tilanteet, jolloin toiminnan luonteen takia yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole. Kunta voi hoitaa omana toimintanaan tehtävää, jos toiminta on vähäistä ja luonteeltaan satunnaista ja markkinavaikutus jää pieneksi tai jos erityislaki mahdollistaa palvelun tuottamisen, esimerkiksi puuttuvien palvelujen turvaamiseksi. Kunta voi toimintaa tehostaakseen keskittää konsernipalveluja ja myydä tytäryhteisöille tukipalveluja, kuten kirjanpito ja palkkahallinto, toiminnan hinnoittelun tulee tällöin olla markkinaperusteista. Myöskään sidosyksiköille myyntiä ei katsota toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla, tähän perehdyttiin tarkemmin tämän opinnäytetyön kohdassa 4.1. Ilman yhtiöittämisvelvoitetta kunta voi vuokrata tilojaan pääasiassa omaan tai kuntakonsernin käyttöön tai sellaiseen palveluntuotantoon, minkä kunta on kilpailuttanut sekä tuottaa tavanomaisia palveluja, kuten työpaikkaruokailu, kunnan ja tytäryhteisöjen työntekijöille. Kunnan ei myöskään tarvitse yhtiöittää toimintaa, mikä koskee poikkeusoloihin varautumista. Edellä mainittuihin palveluihin rinnastetaan myös tavaramyynti ja säännöstä sovelletaan myös kuntayhtymiin. (Kuntalaki 410/2015, §127-128; Harjula ja Prättälä 2015, 852-856.)

4.4 Maakunta- ja sote-uudistus

Sote-uudistuksen alkuvaiheet sijoittuvat vuoteen 2005, jolloin silloinen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen esitteli hallitukselle muistion, missä todettiin, etteivät yksittäiset kunnat selviä sote-kulujen jatkuvasta kasvamisesta. Tästä alkoi Paras-hanke, minkä seurauksena kuntien lukumäärä

väheni yhdistämisten myötä, vaikka se ei ollutkaan hankkeen tavoitteena. Hallitusneuvos Auli Lintu-Valli valtiovarainministeriöstä sanoo Aamulehden 10.3.2018 julkaisemassa artikkelissa, että politiikkojen ohjaus on sotkenut lain kirjoittamista kaikissa käännteissä ja että valmisteluja on yritetty tehdä liian kovalla kiireellä. (Mauno 2018.)

Kunnat vastaavat laissa säädettyjen peruspalveluiden järjestämisestä. Kunnilla on itsehallintoon perustuva verotusoikeus. Verotuloja käytetään palvelujen rahoittamiseen ja lisäksi valtio tukee kuntien rahoitusta. Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa rakenteet muuttuvat, kun kuntien tuloista ja menoista puolet siirtyy maakunnille, sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluiden järjestämisvastuun siirtymässä niille. Vuonna 2017 laaditussa kuntatalousohjelmassa vuosille 2018-2021 huomioitiin maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset silloisen suunnitelman mukaisesti eli vuodesta 2019 alkaen. Maakunta- ja sote-uudistuksen oletettiin toteutuessaan vakauttavan kuntataloutta. (Sallinen, Majoinen ja Seppälä 2017, 171-173.)

Maakuntavalmisteluissa on perustettu lukuisia työryhmiä ja foorumeita muun muassa vanhusten ja lapsiperheiden palveluihin. Tarkoitus on hakea volyymietuja ja ottaa käyttöön parhaita käytäntöjä. Liikkuvien ja digitaalisten palvelujen kehittäminen on tärkeää etenkin palvelujen turvaamiseksi maaseudulla. Tukipalvelujen yhteisillä ratkaisuilla esimerkiksi siivous- ja ruokahuollon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä hankinta- ja logistiikkapalvelujen osalta voidaan saavuttaa toiminnan tehostumista ja kustannussäästöjä. (Maakunta- ja sote-uudistus 2019.)

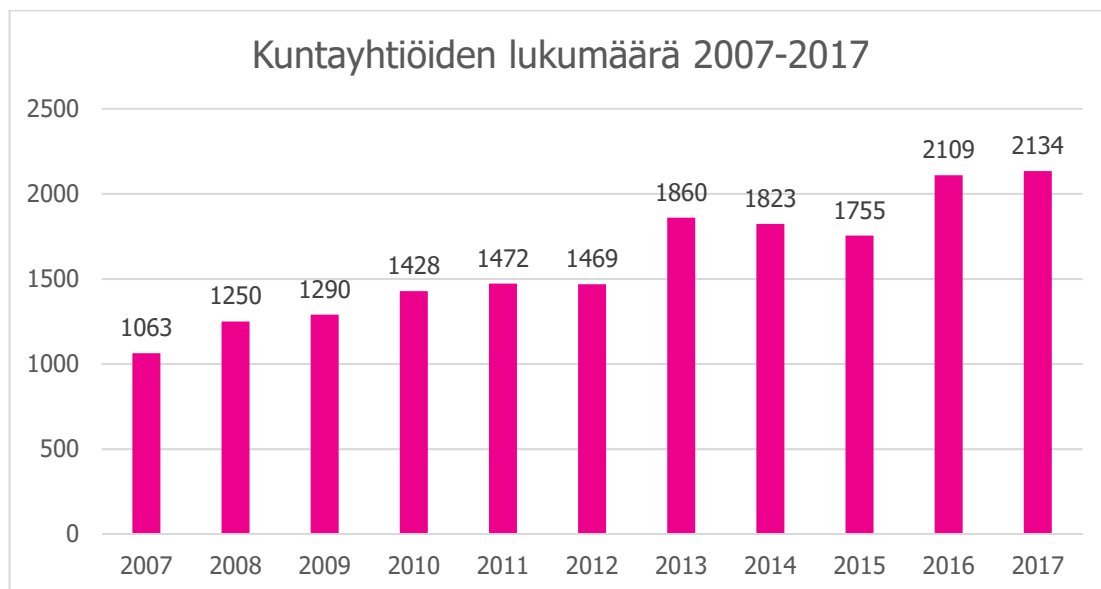
Monissa kaupungeissa maakuntauudistukseen on varauduttu yhtiöittämällä siivous-, ruoka- ja kiinteistöpalveluita, että palveluja voidaan jatkossa myydä myös maakunnalle.

Maakunta- ja sote -uudistus toteutuessaan vaikuttaa kaupungin toimintaan siten, että kaikki sotepalveluihin kohdistuvat ostot siirtyvät kaupungilta maakunnalle. Liikevaihdon pienentyessä kaupunki vähentäisi omistusosuuttaan Servica Oy:ssä ja maakunta ja kunnat voisivat ostaa halutessaan sen osakkeita. Kunnissa ei ole vielä herätty miettimään, miten ratkaistaan ruoka- ja siivouspalvelujen myynti esimerkiksi terveyskeskuksille, koska kuntana näitä palveluja ei uudistuksen jälkeen voi myydä maakunnalle.

Kuntaliiton uudeksi toimitusjohtajaksi 1.3.2019 alkaen valittu Minna Karhunen sanoo Helsingin Sanomien artikkelissa: "Kunnat eivät ole voineet tehdä työtä, joilla olisi voinut tehostaa palveluita, kun kaikki ovat joutuneet odottamaan tietoa sotesta. Valitettavasti se on joissakin paikoissa pysäyttänyt kehityksen." (Sutinen 2019.)

Kunnan hoitaessa tehtäviään markkinoilla kilpailutilanteessa, kuntaa koskee kuntalain mukainen yhtiöittämisvelvollisuus, jolloin kunnan on annettava tehtävä osakeyhtiölle, osuuskunnalle, yhdistykselle tai säätiölle. Kunnan on määriteltävä, mikä tulevan yhtiön tarkoitus on. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön tarkoitus on voiton tuottaminen omistajille. Yhtiöjärjestyksellä voidaan tarvittaessa muuttaa yhtiön tarkoitusta, esimerkiksi siten, että yhtiön tarkoitus on kunnan sisäisten palveluiden järjestäminen tai kunnan elinvoimaisuuden edistäminen. Yhtiö voi toimia myös kunnan sidosyksikkönä, mistä kerrotaan tarkemmin luvussa 4.1. Kuntayhtiö voidaan perustaa myös vapaaehtoisesti, usein näin tehdään toiminnan tehostamiseksi. (Kuntalaki 410/2015, 126§; Ruohonen ym 2018, 11-12.)

Kuntayhtiöiden määrä kasvaa koko ajan. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2017 Suomessa oli 2134 kuntayhtiötä. Kymmenen vuoden aikana määrä on tuplaantunut. (Tilastokeskus 2018.)



KUVIO 2. Kuntayhtiöiden lukumäärä 2007-2017 (Tilastokeskus 2018.)

Uusimman saatavilla olevan Tilastokeskuksen tilaston mukaan vuonna 2017 kuntayhtiöiden toiminta jakaantui seuraavasti: 58,6 % kiinteistöala, 11,9 % energia-ala, 7,7 % vesi ja jätehuolto, 4,5 % ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, 3,7 % taiteet, viihde ja virkistys, 2,8 % hallinto ja tukipalvelutoiminta, 2,1 % kuljetus ja varastointi sekä 2,1 % koulutus. Lisäksi toimintaa on rakentamisessa, majoitus- ja ravitsemistoiminnassa, terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä viestinnässä. (Tilastokeskus 2018.)

5.1 Omistaminen

Omistajanäkökulmasta kuntayhtiön voivat omistaa yksi kunta tai kuntayhtymä, useat kunnat tai kuntayhtymät yhdessä tai kuntaomistajat yhdessä muun toimijan kanssa. Kuntakonserni muodostuu kunnasta ja tytäryhtiöistä. Tytäryhtiöksi kutsutaan osakeyhtiötä, johon yhdellä tai useammalla kunnalla on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Osakeyhtiölain 2. luvun, 1. pykälän mukaan yhtiön perustamista varten on laadittava kirjallinen perustamissopimus, minkä osakkeenomistajat allekirjoittavat. Tämän jälkeen osakkeet merkitään ja maksetaan ja yhtiö ilmoitetaan kaupparekisteriin. Perustamissopimukseen merkitään päivämäärä, osakkeenomistajat ja heidän merkitsemänsä osakkeet sekä niistä maksettava määrä. Mikäli osakkeita halutaan merkitä osittain vapaa pääoman rahastoon, on siitä määrättävä perustamissopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä. Jos merkintähinta maksetaan apporttiomaisuudella, on siitä oltava määräys perustamissopimuksessa. Lisäksi perustamissopimuksessa luetellaan hallituksen jäsenet ja siinä voidaan mainita myös toimitusjohtaja sekä tilintarkastajat. Sopimukseen liitetään myös yhtiöjärjestys. (Ruohonen ym 2018, 2, 155-156; osakeyhtiölaki 624/2006, 2. luku, §1, 2. luku, §4 ja 6.)

5.2 Johtaminen

Kuntayhtiöissä hyvä hallintotapa noudattaa samaa linjaa kuin muissakin osakeyhtiöissä (Erma ym 2017, 85). Kuntaliitto on julkaissut 30.10.2009 hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat suositukset kuntakonsernissa ja se on tarkoitettu kunnalle emoyhteisönä ja sen tytäryhtiöille.

Suosituksessa käydään läpi yhtiökokousta, hallitusta, toimitusjohtajaa, muuta johtoa sekä toiminnan valvontaa koskevia asioita ja annetaan suositus menettelytavoista. Kunnat voivat ohjata ja valvoa tytäryhteisöjään, joihin niillä on määräysvalta omistajana. Suosituksen ohella kunta ohjaa tytäryhteisöjen toimintaa konserniohjeella, missä annetaan toimintaohjeita yhteisöille. Usein konserniohjeessa veloitetaan tytäryhteisöt käsittelemään ohje hallituksen kokouksessa ja hyväksymään se yhteisöä sitovaksi. Osakeyhtiölaki ei määrää yhtiöitä noudattamaan konserniohjeita, mutta ohjeilla pyritään huomioimaan etenkin omistajien yhdenvertaisuuden periaate. (Kuntaliitto 2009.)

Kunnan konserniohjeen vähimmäissisältö määritellään kuntalaissa. Konserniohjeessa on annettava määräykset talouden ja investointien suunnittelusta, konsernivalvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä konsernin sisäisistä palveluista. Lisäksi konserniohjeessa on annettava määräys tiedottamisesta sekä luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta. Myös tytäryhteisöjen velvollisuudesta hankkia kunnan ennakkokäsitys ennen merkittävää päätöksentekoa, tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja määräykset hyvästä hallinto- ja johtamistavasta annetaan konserniohjeessa. (Kuntalaki 2015, 47§.)

Yhtiön ylin päättävä toimielin on yhtiökokous. Yhtiökokouksessa osakkeen omistajat päättävät tillinpäätöksen vahvistamisesta, taseessa olevan voiton käyttämisestä, vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja toimitusjohtajalle sekä muista yhtiöjärjestyksessä yhtiökokoukselle määrättyistä asioista. Yhtiökokous valitsee hallituksen ja tilintarkastajan, ellei valinnasta ole toisin sovittu. Kaikilla

osakasluetteloon merkityillä osakkeenomistajilla on oikeus osallistua yhtiökokoukseen. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 5. luku, §3 ja 6.)

Kuntayhtiön hallitukseen omistajat valitsevat jäsen ehdokkaansa ja yhtiökokous nimittää hallituksen ja valitsee puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kuntayhtiöiden hallitukset valitaan yleensä puoluepoliittisin perustein valtuustokauden ajaksi. Erman mukaan hallitusten kokoonpanoissa painottuu poliittinen edustavuus liikaa asiantuntijuuden sijasta. Puolueet eivät ole halukkaita luopumaan paikoistaan, koska ne saavat osuuden kaikista maksetuista kokouspalkkioista ns. puolueverona. Kuntien maksama matala kokouspalkkio ei myöskään houkuttele asiantuntijajäseniä hallitukseen. (Erma ym 2017, 86-87.)

Ruohosen ym (2018, 65) mukaan kuntayhtiön hallituksessa ja kunnan toimielimessä samaan aikaan jäsenenä olevan henkilön rooli voidaan nähdä sekä myönteisenä että kielteisenä ilmiönä. Jäsen ikään kuin ohjaa ja valvoo omaa toimintaansa, vaikka onkin esteellinen osallistumaan yhtiön asioiden käsittelyyn kunnan toimielimessä. Toisaalta omistajaohjaukselle olisi tärkeää, että hallituksessa olisi henkilöitä, joilla on käsitys siitä, mitä omistaja haluaa, toteaa Ruohonen. (Ruohonen ym 2018, 65.)

Kunnilla on oikeus nimittää hallitukseen jäseniä, mutta on huomioitava, että hallituksen jäsenten tarkoitus on kehittää yhtiön toimintaa ja ajatella yhtiön etua eikä nimittäneen tahon etua.

Kuntalakiin lisättiin vuonna 2015 vaatimus hallituksen riittävästä osaamisesta. Lain 47 §:n 2. momentin mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenillä tulisi olla toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. (Kuntalaki 410/2015, 47§.) Myös osakeyhtiöoikeuden ja omistajaohjauksen menettelytavat tulisi hallita. Hallituksen jäsenten valinnassa tulisi kiinnittää enemmän huomiota kokonaisuuteen, niin että asiantuntijuus ja kuntaomistajien edustus tulevat huomioituiksi, sukupuolten välistä tasa-arvoa unohtamatta. Toimialasta ja toiminnan laajuudesta riippuen tulisi miettiä millaista osaamista hallitukselta vaaditaan, kuten markkinointi, hankinnat tai talous. Riittävä osaamistaso korostuu etenkin silloin, kun toimitaan kilpailluilla markkinoilla. Osakeyhtiöitä koskevan lainsäädännön ja osakeyhtiömuotoisen toiminnan tunteminen on tärkeää etenkin yhtiön kannattavuudelle, joten hallituksen ohella myös toimitusjohtajalla tulee olla riittävä asiantuntemus ja osaaminen. (Ruohonen ym 2017, 6-7, 38, 98-101.)

Osakeyhtiön kannalta ei ole hyvä, että untuvikkoja politiikassa nimetään hallitukseen kasvamaan. Hallituksessa olisi hyvä olla sellaisia jäseniä, jotka tuntevat yrityksen toimialan, ymmärtäisivät liiketoimintaa tai tuntisivat osakeyhtiölain. Heille olisi helpompaa antaa tietoa yrityksen toiminnasta, koska he itse tuntevat liiketoimintaa.

Ruotsissa julkaistiin vuonna 2016 Statsvetenskaplig tidskrift -lehdessä tutkimus kunnallisen liiketoiminnan yhtiöittämisen vaikutuksista osakeyhtiön valvontaan, vastuullisuuteen ja demokratiaan. Tutkimuksen tavoitteena oli herättää keskustelua koskien kuntayhtiöiden johtamista, valvomista ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Empiirinen tapaustutkimus on tehty yhdessä Ruotsin suurimmista kaupungeista, missä kaupunkikonserniin kuului 20 yhtiötä vuonna 2014. Kaupungin nimeä ei mainita tutkimuksessa. Kysely tehtiin kolmelle ryhmälle; kunnanvaltuutetuille, kuntayhtiöiden hallitusten jäsenille sekä niille henkilöille, jotka ovat sekä kunnanvaltuustossa että jonkun kuntayhtiön hallituksessa. Kysymykset koskivat yhtiöiden johtamista ja avoimuutta, kuten kunnan tapaa valita yhtiön hallitus ja järjestää toiminnan valvonta. Kyselyn tuloksena ilmeni, että yhtiöiden valvonta toimii, hallitusten jäsenet saavat tietoa yhtiöiden toiminnasta, mutta kunnanvaltuutettujen ja asukkaiden tiedonsaanti on vaikeampaa, kun toiminta yhtiöitetään. Kyselyyn vastanneista kunnanvaltuutetuista, joilla ei ollut hallituspaikkaa kuntayhtiössä, puolet koki, ettei hallitusten valintaprosessi ole läpinäkyvä ja kolmasosa näki, että hallitukseen ei välttämättä valita parhaita ehdokkaita. Tutkimuksessa todetaan myös, että esimerkkikunnan yhtiöissä oli 123 hallituspaikkaa, joihin oli valittu 94 henkilöä eli osa toimi useamman yhtiön hallituksessa, 3 prosenttia jopa neljässä eri yhtiössä. (Erlingsson, Fogelgren, Olsson, Thomasson ja Öhrvall 2015.)

Erlingsson ym (2015) esittivät tutkimuksen tuloksena kuntasektorille neljä suositusta; kuntien pitäisi kiinnittää huomiota konsernirakenteeseen, lisätä yhtiöidensä toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, yhtiöiden hallitusten valitsemisprosessin tulisi olla läpinäkyvämpi ja poliitikoille tulisi tarjota riittävä tiedotus yhtiön asioista ja järjestää koulutusta sekä lisätä vanhempien poliitikkojen keskuudessa tietoisuutta julkisomisteisiin yhtiöihin liittyvistä demokraattisista ongelmista. (Erlingsson ym 2015.)

Luottamushenkilöt ovat myöntäneet itsekkin, että hallituksessa toimiminen on haasteellista ja se vaatii osaamista, paneutumista ja ajankäyttöä. Luottamushenkilöille tarjotaan Hyvä hallituksen jäsen -kurssia hallitustyöskentelyn kehittämiseksi.

Ruotsissa kunnalliset osakeyhtiöt ja yhdistykset rinnastetaan lain mukaan viranomaisiin ja näin ollen kuntalaisilla on tiedonsaantioikeus koskien kunnallista päätöksentekoa, eikä se riipu yhtiömuodosta (Offetlighets- och säkerhetslagen 2009:400; 2.2-3). Suomessa julkisuuslaki ei koske kuntayhtiöitä, koska ne ovat erillisiä oikeushenkilöitä ja niiden tietojen julkisuudesta määrätään osakeyhtiölaissa. Yhtiön ei tarvitse julkaista hallituksen pöytäkirjoja eikä muita päätöksiään. Kuntayhtiöissä osakkeenomistajillakaan ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada tietoja yhtiön asiakirjoista. Kaikille yhteisiä, julkisia tietoja ovat yhtiökokouksen pöytäkirja, tilinpäätös, toimintakertomus ja tilintarkastajankertomus ja ne on pidettävä nähtävänä tai julkaistava internetissä. Osakeyhtiölain mukaan osakasluettelo on pidettävä nähtävänä yhtiön päätoimipaikassa. (Ruohonen ym 2017, 240-241; osakeyhtiölaki 624/2006, luku 3, §15.)

Ruohosen ym (2017) mukaan yhtiön hallituksella ja toimitusjohtajalla on velvollisuus olla julkaisematta yhtiötä vahingoittavia tietoja. Tästä voi olla kuitenkin seurauksena, että tietoja salataan tarpeettomasti. Kuntia koskeva velvollisuus edistää avoimuutta ja tiedottaa kunnan toiminnasta pitäisi huomioida myös kuntayhtiöiden tiedottamisessa. Avoin tiedottaminen lisää luottamusta yhtiön toimintaan ja johtoon. Yhtiön johdon on arvioitava tapauskohtaisesti mitä tietoa voidaan julkistaa ja milloin tieto on salassapidettävää. Konserniohjeella kunta voi kuntalain perusteella antaa määräyksiä tiedottamisesta sekä luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudesta. Lisäksi on huomattava, että kunnan konsernijohdolle toimitetut asiakirjat tulevat julkisuuslain piiriin. (Ruohonen 2017, 237-242, 259-261.)

5.3 Omistajaohjaus

Uudessa kuntalaissa vuonna 2015 huomioitiin kuntien toimintaympäristön, hallintorakenteiden ja lainsäädännön muutokset. Lakiuudistuksessa otettiin käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, mikä tarkoittaa, että kuntakonsernin toiminnan lisäksi se käsittää kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Kun yhteistoiminta ja ostopalvelutoiminta kunnissa lisääntyvät ja toimintaa yhtiöitetään yhä enemmän, on kunnilla tarve suunnitella omaa toimintaansa kokonaisuutena sekä vahvistaa omistajaohjausta. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi todettiin, että kunnissa ei osata hyödyntää osakeyhtiölain antamaa mahdollisuutta vaikuttaa yhtiöjärjestyksen kautta omistamiinsa yhtiöihin. Osakkeenomistajat, tässä tapauksessa kunnat ja kuntayhtymät, voisivat lisätä määräyksiä yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain olettam säännösten lisäksi. (HE 268/2014.)

Kuviossa 2 esitetään omistajaohjauksen keskeisimmät tavat. Kunnanvaltuusto asettaa kunnalle ja kuntakonsernille, myös kuntayhtiöille, taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet talousarviossa. Omistajaohjauksen juridisia keinoja yhtiöiden ohjaamiseksi kunnissa ovat, yhtiöjärjestys, osakassopimus, konserniohje ja henkilövalinnat. Ruohonen ym (2017) toteavat, että kunnan omistajaohjauksen on oltava ennakoitavaa ja johdonmukaista, että tytäryhteisöjen hallitukset voivat ottaa huomioon kunnan strategian ja tavoitteet omassa toiminnan suunnittelussaan. (Kuntalaki 2015, 13. luku, §110; Ruohonen ym 2017, 148-150; Kuntaliitto 2016.)



KUVIO 2. Kuntayhtiön keskeiset omistajaohjauksen tavat (Mukaillen Ruohonen ym 2017, 149.)

Osakeyhtiöllä on aina oltava yhtiöjärjestys ja sen määräykset ovat yhtiöoikeudellisesti sitovia eli ne sitovat kaikkia yhtiön toimielimiä. Omistajaohjaus voi ohjata johdon toimintaa yhtiöjärjestyksen kautta ja sitä voidaan muuttaa vain yhtiökokouksessa osakkeenomistajien päätöksellä. Mikäli toiminnan aikana huomataan, että yhtiöjärjestys ei vastaa tavoitteisiin, jotka kunta on asettanut, on yhtiöjärjestystä muutettava. Yhtiöjärjestys on julkinen asiakirja ja sen muutokset on aina ilmoitettava rekisteröitäväksi kaupparekisteriin. Kunnalle yhtiöjärjestyksen merkitys kasvaa, jos se on vähemmistöosakkaana, koska siinä tapauksessa kunnan konserniohjeella ei voida ohjata toimintaa. (Ruohonen ym 2017, 150, 156-159.)

Osakassopimus on yksi omistajaohjauksen ja osakkeenomistajan riskienhallinnan välineistä ja se kannattaa laatia yhtiön perustamisvaiheessa. Kuntayhtiöiden osakassopimusten osapuolina ovat usein kaikki osakkeenomistajat. Osakassopimuksessa sovitaan esimerkiksi hallinnon järjestämisestä, uusien osakkeenomistajien ottamisesta sekä osakkeiden luovuttamisesta ja varojenjaosta. Osakeyhtiölaki ei säädi mitään osakassopimuksesta ja sen laatiminen on vapaaehtoista. Kuntien osakassopimukset ovat julkisia lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta nojalla, ellei se sisällä liike- tai ammattisalaisuuksia tai muuta salassa pidettävää tietoa. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999, 1. luku, §5; Ruohonen ym 2018, 175-177.)

Kuntalain 6 § määrittelee kunnan tytäryhteisöksi yhteisön, jossa kunnalla on kirjanpitolain mukainen määräysvalta. Kunnan on laadittava konserniohje, mitä sovelletaan tytäryhteisöjen omistajaohjaukseen. Kuntalain 47 §:ssä määritellään tytäryhteisöjen toimintaa sekä annetaan vähimmäisvaatimukset konserniohjeen sisällöstä. Konserniohjeen määräykset koskevat myös yhtiökokousedustajia, kun kyseessä on kunnan tytäryhtiö. Kunnan edustajat saavat ohjeita yhtiökokousta varten myös konsernijohtolta. Henkilövalintoihin tai tilinpäätösasioihin liittyvissä asioissa voidaan antaa tarkkojakin määräyksiä. Konserniohje velvoittaa myös toisinpäin, tytäryhteisöjen on hankittava kunnan ennakkokäsitys merkittävässä päätöksissä, esimerkiksi henkilövalinnoissa. (Kuntalaki 410/2015, 1. luku, §6 ja 7. luku, §47.)

Omistajaohjauksella tavoitellaan kuntakonsernin kokonaisuutta, varmistetaan, että yhtiö toimii perustettaessa tarkoitetulla tavalla ja tuottaa palveluja sovitusti.

Ruohosen ym (2017,155) mukaan kuntakonsernin kokonaisuutta voi olla vaikea määrittää. Kunta voi joutua tilanteeseen, että yhtiön omistuksesta luovutaan, jos kuntakonsernin kokonaisuutta ja yhtiön toiminta eivät kohtaa. Kuntayhtiöiden asiantuntemusvaatimuksesta säädetään kuntalaissa ja uusille hallituksen jäsenille on selvitettävä kuntakonsernin kokonaisedun merkitys, mikäli se ei ole heille tuttu. (Ruohonen ym 2018, 155.)

6 YHTIÖITTÄMISPROSESSIN VAIHEET

Lakiuudistusten vuoksi kuntien mahdollisuudet tuottaa palveluja kilpailutilanteessa omana toimintanaan ovat vähentyneet. Kunnalla on erilaisia vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseksi:

1. yhtiöittäminen
2. toiminnan pilkkominen kunnan ja osakeyhtiön toiminnaksi
3. kilpailuttaminen/toiminnan ulkoistaminen
4. peräytyminen markkinoilta
5. toiminnan mukauttaminen

Kuntalain mukaan toiminta on yhtiötettävä silloin, kun tehtävää hoidetaan kilpailutilanteessa markkinoilla (Kuntalaki 410/2015, 15. luku, §126). Tällä tavoitellaan samanlaisia lähtökohtia kunnalliselle ja yksityiselle toiminnalle. Yhtiöittämällä saadaan toimintaa tehostettua ja omistuspohjan laajentaminen on mahdollista. Toiminta voidaan myös pilkkoa kuntayhtiön ja kunnan omaksi toiminnaksi. Toiminnan pilkkomiseen osakeyhtiöksi ja liikelaitokseksi päädyttiin esimerkiksi Helsingin kaupungin palveluliikelaitoksen Palmian osalta vuonna 2014, kun EU:n komissio huomautti liikelaitoksen saamasta merkittävästä edusta sen toimiessa markkinoilla. Liikelaitoksena toimimisen katsottiin vääristävän kilpailua. Suomessa liikelaitosta ei koske esimerkiksi konkurssilainsäädäntö, eivätkä liikelaitokset maksa yhteisöveroja, kuten muut yhtiömuodot. (Ruohonen ym 2018, 20-21, 35.)

Kunnan on mahdollista myös kilpailuttaa toiminta ja antaa se yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Kilpailutilanteesta voidaan myös perääntyä ja keskittyä lakisäätöiseen palvelutuotantoon. Ruohonen mainitsee, että kunnat saattavat jatkossa luopua sellaisista toiminnoista, mitä järjestämisvelvollisuus ei koske tai ne eivät ole asukkaille välttämättömiä. (Ruohonen ym 2018, 20-21, 35-36.)

Tässä opinnäytetyössä perehdytään tarkemmin yhtiöittämiseen, eikä käsitellä muita edellä mainittuja vaihtoehtoja. Yhtiöittämisprosessissa liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus siirtyy perustettavalle osakeyhtiölle.



KUVIO 3: Yhtiöittämisprosessin vaiheet

6.1 Esiselvitys

Yhtiöittämisen suunnitteluvaihe on tehtävä huolellisesti ja avuksi kannattaa laatia hankesuunnitelma, minkä avulla johdetaan yhtiöittämisprojektia ja seurataan sen etenemistä ja valmistumista.

Hankesuunnitelmaan kirjataan yhtiöittämisen vaatimat toimenpiteet, aikataulu ja vastuuhenkilöt. Suunnitelman avulla turvataan myös se, ettei keskeisiä asioita unohdu. Liitteessä 2 esitetyt hankesuunnitelmaan liittyvät asiakokonaisuudet aikataulutetaan ja käytännön tehtävien toteuttamiseksi sovitaan vastuuhenkilöt. (Hallipelto, Hietanen, Narikka, Saltevo ja Soikkanen 2013, 27-28.)

Esiselvitykseen kuuluu lähtötilanneanalyysi, minkä tarkoituksena on selvittää yhtiöitettävän toiminnan taloudellinen ja toiminnallinen tilanne. Analyysissä käydään läpi muun muassa nykyinen organisaatio ja liiketoimintamalli, hintataso, tuotot ja kustannusrakenteet, varat ja velat, käyttöomaisuuserät, nykyinen rahoitusrakenne sekä budjetit ja pitkän aikavälin ennusteet liiketoimintakohtaisesti. Analyysin perusteella arvioidaan, tuleeko yhtiöitettävästä kokonaisuudesta kannattava yritys. (Hallipelto ym 2013, 36.)

Selvitysvaiheessa voidaan tehdä tulevalle yhtiölle taloudellinen mallinnus, mikä tarkoittaa sitä, että laaditaan historiatietoihin ja ennusteisiin perustuva tuloslaskelma ja rahoituslaskelma, mikä sisältää kassavirta-analyysin. Laskelmat kuvaavat yhtiön taloudellista tilannetta ja sen kykyä selviytyä kustannuksista ja investoinneista sekä kannattavuutta ennustekauden aikana. Hyvin tehtyä taloudellista mallinnusta voidaan käyttää pohjana omaisuuden käyvän arvon määrittämiseen. Mallinnus vaatii monia selvityksiä. Liikkeen luovutuksen yhteydessä siirtyvät tase-erät, käyttö- ja vaihto-omaisuus sekä vuokrasopimuksen perusteella yhtiön käyttöön siirtyvät tilat on määriteltävä. Taloudellista mallinnusta varten vastaanottavan yhtiön on laadittava liiketoimintasuunnitelma, mihin tulisi sisällyttää ainakin asiakkaat, kilpailijat, kilpailuanalyysi, rahoitus sekä liikevaihtoa ja kannattavuutta koskevat laskelmat. Yritystoiminnan riskien arvioiminen tässä vaiheessa on tärkeä tieto päätöksentekijöille. Taloudellisen mallinnuksen avulla varmistetaan, että valittu yhtiöittämissmalli on omistajan kannalta taloudellisesti edullisin. (Hallipelto ym 2013, 36, 47-48; Niskakangas ym 2014, 14.)

Avoimesti tehty yhtiöittäminen lisää luottamusta sekä työntekijöiden että kuntalaisten keskuudessa. Usein pelätään kunnan vaikuttamismahdollisuuksien vähenemistä yhtiön liiketoimintaan. (Ruohonen ym 2018, 37.) Esiselvityksen tavoitteena on koota päättäjille tietoa yhtiöittämissprosessin vaikutuksista, jotta päätöksentekoaikoina voidaan arvioida kannattaako yhtiöittäminen toteuttaa (Hallipelto ym 2013, 25).

Yhtiöittämiseen päädyttiin sen takia, että varmistetaan palvelutuotannon jatkuminen omistajille, mikäli sote- ja maakuntauudistus toteutuu.

Kunnan toiminnot voidaan yhtiöittää liiketoimintakaupalla, apportiluovutuksena tai liiketoimintasiirrolla. Käytännössä on mahdollista sekin, että kunta lopettaa tietyn toiminnan ja kunnan osakeyhtiö alkaa harjoittaa toimintaa sen jälkeen. (Ruohonen ym 2018, 281.) Liiketoimintakaupassa myydään yhtiöitettävä liiketoiminta varoineen ja velkoineen perustettavalle osakeyhtiölle. Liiketoimintakaupassa kauppahinta tai sen osa voidaan jättää yhtiön korolliseksi velaksi kunnalle ja näin yhtiön pääomarakenne on mahdollista suunnitella halutunlaiseksi.

Liiketoiminnan siirtäminen apportilla tarkoittaa sitä, että siirtoon ei sijoiteta rahaa vaan omaisuutta. Tilintarkastajan on annettava lausunto siitä, vastaako omaisuuden taloudellinen arvo maksua. Jos maksu suoritetaan apporttiomaisuudella, on siitä määrättävä perustamissopimuksessa. (Ruohonen ym 2018, 285-288); osakeyhtiölaki 624/2006, 2. luku, 6§.)

Liiketoimintasiirto on järjestely, jolla liiketoimintaan kohdistuvat varat ja velat sekä varaukset siirretään toimintaa jatkavalle yhtiölle ja luovuttava yhtiö saa vastikkeeksi joko uusia osakkeita tai yhtiön hallussa olevia omia osakkeita (Laki elinkeinotulon verottamisesta, §52d). Liiketoimintasiirron voi tehdä elinkeinotoimintaa harjoittava yhtiö, mikä ei ole tuloverolain alainen. Liikelaitoskuntayhtymään liiketoimintasiirtoa koskevia säännöksiä voidaan soveltaa, koska se katsotaan EVL:n 52 §:n mukaiseksi kotimaiseksi yhteisöksi. Liiketoimintasiirto sopii hyvin silloin, kun yhtiöllä on suuri kiinteistö- ja osakeomistus, koska siirrosta maksettavan varainsiirtoveron saa hakemuksesta takaisin. (Laki elinkeinotulon verottamisesta §52; Vesterinen 2006, 38,42,44; Ruohonen ym 2018, 289.)

Yhtiöittämisselvityksellä tutkitaan myös, onko kyseessä lainsäädännöstä tuleva yhtiöittämistä tai kilpailuneutraliteettia koskeva velvoite sekä toiminnan yhtiöittämismahdollisuudet ja siitä seuraavat veroseuraamukset (Ruohonen ym 2018, 38). Verovirastolta kannattaa pyytää hakemuksella ennakkotietoa siitä, miten verolakia tullaan soveltamaan kyseisessä asiassa. Ennakkotietopäätöksestä ei voi valittaa. Keskusverolautakunta puolestaan antaa ratkaisuja tulo- ja varallisuusverotusta koskevilla tapauksissa, lautakunnan ratkaisut ovat valituskelpoisia. Veroviranomaisen ennakkopäätöksen haku kannattaa panna vireille nopeasti, koska sen saaminen kestää 1-2 kuukautta. Etenkin julkisella sektorilla tilintarkastaja on hyvä pitää valmisteluissa mukana, ettei kirjanpidossa tulisi yllätyksiä tilintarkastusta jälkikäteen tehtäessä. Tässä opinnäytetyössä verotuskäytäntöihin ei perehdytä tarkemmin. (Hallipelto ym 2013, 30; Ruohonen ym 2018, 278-279; Verohallinto 2019 c.)

Yhtiöittämisvalmisteluihin kuuluu myös henkilöstön aseman selvittäminen. Muutoksia voi tulla työsuhdelaajiin ja työehtosopimukseen. Kun luovutus tehdään osakeyhtiölle, viranhaltijat siirtyvät työsuopimussuhteeseen. Koska työnantajaksi vaihtuu yksityisoikeudellinen osakeyhtiö, kunta-alan työehtosopimusta ei voida enää soveltaa. Yleensä entistä työehtosopimusta noudatetaan kuitenkin sopimuskauden loppuun saakka. Henkilökunta siirtyy uuteen yhtiöön ns. vanhoina työntekijöinä. Henkilökunnan siirto edellyttää yhteistoimintaneuvotteluja, etenkin jos tilanteeseen liittyy henkilöstövähennyksiä. (Hallipelto ym 2013, 55-57.)

6.2 Päätöksenteko

Kuntalain mukaan kunnassa on oltava valtuusto, mikä käyttää kunnan päätösvaltaa ja vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Muita laissa määrättyjä toimielimiä kunnassa ovat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta ja valvoo kunnan etua. Kunnanhallitus vastaa myös kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, omistajaohjauksesta sekä huolehtii kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnan järjestämisestä. (Kuntalaki 410/2015, §14, 39.)

Kunnat päättävät yhtiöittämisestä valtuustossa. Esiselvityksen ja valmisteluvaiheen tavoitteena on saada selville yhtiöittämisen taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset ja valita yhtiöittämissmalli. Omistajille esiselvityksen tarkoituksena on antaa riittävät tiedot päätöksenteon tueksi, että voidaan todeta kannattaako ja halutaanko yhtiöittäminen toteuttaa. (Hallipelto 2013, 25.)

6.3 Yhtiöittämisen toteuttaminen

Kun päätös yhtiöittämisestä on tehty, voidaan aloittaa käytännön toimet yhtiön perustamiseksi. Usein yhtiötettävän toiminnan johto ja avainhenkilöt vastaavat valmistelusta ja toteuttamisesta. Omistajan edustajat valvovat ja ohjaavat suunnittelua ja toteuttamista. Johto ja omistajan edustajat esittelevät valmistelua päätöksentekoeleimille. Perustettavalle yhtiölle valitaan toimitusjohtaja, mikäli valitaan uusi toimitusjohtaja, on hakuprosessille varattava riittävästi aikaa ottaen huomioon rekrytoinnin eri vaiheet. Perustamisvaiheessa valitaan myös yhtiön hallitus ja tilintarkastajat. Kun perustamissopimus on allekirjoitettu, voidaan hakea osakeyhtiön rekisteröintiä Patentti- ja rekisterihallitukselta (PRH). Yhtiön nimeä ei voi varata ennakkoon, vaan sitä haetaan rekisteröitymisen yhteydessä. PRH hyväksyy toiminimen tutkittuaan, ettei nimi ole jo käytössä ja että se erottuu ennestään olemassa olevista nimistä. Nimessä on oltava sana "osakeyhtiö" tai "oy". Rekisteröimisellä yhtiö saa y-tunnuksen. Liiketoimintakauppa voidaan tehdä sen jälkeen, kun yhtiö on merkitty kaupparekisteriin. Rekisteröinnin jälkeen yhtiö voi hakea myös verkkotunnuksia. Fi-päätteiset verkkotunnukset myöntää Viestintävirasto. (Hallipelto 2013, 75-76, 97-98.)

Merkittävä vaihe yhtiöittämisprosessissa on toimintojen eriyttäminen. Liiketoimintakauppa ei ole juridisesti niin sanottu yleisseuraanto, missä järjestelyyn kuuluvat kaikki oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät suoraan vastaanottavaan yhtiöön, kuten esimerkiksi fuusiossa. Liiketoimintakaupassa kaikki oikeudet, velvollisuudet ja sopimukset joudutaan siirtämään vastaanottavaan yhtiöön. Useimmiten rahoitus- ja vakuussopimukset neuvotellaan uudestaan. Sopimusten, kuten hankinta-, vuokra- tai asiakassopimusten, siirtämiseen tarvitaan sopimuskomppanin suostumus ja ellei sitä saada, laaditaan yhtiölle uusi sopimus. Yhtiöittämisilanteessa myös työsopimukset päivitetään, koska työnantaja vaihtuu. Siirtyvä käyttö ja vaihto-omaisuus luetteloidaan ja liitetään luovutussopimukseen, samoin toimitilat ja maa-alueet käydään läpi. Mikäli toimintaan liittyy lupia, on yhtiölle haettava viranomaisilta uudet luvat. Mikäli yhtiöittämisohjelmalla on menossa oikeudenkäyntejä tai reklamaatioita, on ne huomioitava kauppakirjassa. Luovuttavan organisaation arkisto järjestetään ja lopetetaan ja yhtiö perustaa oman arkiston. (Hallipelto ym 2013, 89-96, osakeyhtiölaki 624/2006, 16. luku, § 16.)

Muutostilanteessa korostuu myös riskien hallinta. Riskit on arvioitava sekä prosessin alussa, toteuttamisen yhteydessä ja yhtiöittämisen jälkeen. Riskien arvioinnissa voidaan käyttää apuna joko luovuttavan tai vastaanottavan yrityksen tilintarkastajaa tai sisäistä tarkastusta, mikäli sellainen on käytettävissä. Riskit voivat liittyä esimerkiksi henkilöstöön tai tietojärjestelmiin tai jopa lainsäädännön muutoksiin. Mikäli ilmenee, että esimerkiksi verotusta koskevat tulkinnat osoittautuvat vääriksi tai liiketoimintaedellytykset muutoin heikkenevät, on valmistelu keskeytettävä ja arvioitava tilanne uudelleen. Yhtiöittäminen saatetaan joutua jopa peruuttamaan kokonaan. (Hallipelto 2013, 98-99.)

Yhtiöittämisprosessin ajan on aktiivisesti tiedotettava henkilöstölle muutoksista. Tiedottaminen vähentää huhuja ja vääriä tulkintoja. Viestintää on tehtävä myös ulkoisesti, asiakkaille ja muille sidosryhmille, tähän voi mediakin osallistua. (Hallipelto ym 2013, 100-101.)

6.4 Servican yhtiöittämisprosessi

Case-yritykselle sote- ja maakuntauudistus aiheuttaa toteutuessaan sen, että liikelaitoskuntayhtymänä toimintaa on mahdotonta jatkaa, koska toinen omistajista, Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, purkautuu ja toiminta siirtyy maakunnalle. Liikelaitoskuntayhtymän voivat omistaa vain kunnat ja kuntayhtymät yhdessä.

Kuopion kaupunki ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä asettivat 13.3.2017 työryhmän valmistelemaan Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymän yhtiöittämistä. Työryhmä selvitti yhteistyössä KPMG Oy Ab:n kanssa yhtiöittämisvaihtoehtoja ja juridisia toteuttamistapoja. Selvitys tehtiin toiminnan, talouden, hankintalainsäädännön, verotuksen ja henkilöstön näkökulmista. Verohallinnolta pyydettiin ennakkoratkaisut tulo- ja varainsiirtoverotuksen osalta sekä arvio arvonlisäverovaikutuksista.

Esiselvityksen mukaan Servican yhtiöittämisen toteuttamisen vaihtoehtoina olivat liiketoimintakauppa, jolloin liikelaitoskuntayhtymän toiminta myydään kokonaisuudessaan perustettavalle osakeyhtiölle, liiketoimintasiirto tai luovuttaminen apporttina. Selvityksen ja verohallinnon ennakkopäätösten perusteella liiketoimintakauppa osoittautui kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi vaihtoehdoksi. Päätöksen teon tueksi liikelaitoskuntayhtymän johto laati yhtiölle strategian vuosille 2018-2022.

Liikelaitoskuntayhtymän omistajien, Kuopion kaupungin ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, valtuustot päättivät kokouksissaan 10.6.2018, että Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymän toiminta yhtiötetään ja että osakeyhtiön toiminta alkaa 1.1.2019 (Kuopion kaupunginvaltuusto 2018; PSSHP kuntayhtymän valtuusto 2018). Valtuustot hyväksyivät perustamissopimuksen, osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen omalta osaltaan. Perustamiskokous pidettiin 26.9.2018 ja yhtiölle valittiin toimitusjohtaja, hallitus ja tilintarkastaja. Perustamiskokouksessa allekirjoitettiin perustamissopimus ja hyväksyttiin yhtiöjärjestys. Servica Oy rekisteröitiin kaupparekisteriin 14.11.2018 ja sille annettiin y-tunnus.

Yhteistoimintaneuvotteluissa todettiin, että vakinainen henkilöstö sekä yhtiöittämisen hetkellä määräaikaisessa työsuhteessa oleva henkilöstö siirtyy ns. vanhoina työntekijöinä uuteen yhtiöön työsopimuslain 1. luvun 10 §:n mukaisesti liikkeenluovutuksessa. Ennen 1.1.2019 alkaneisiin palvelussuhteisiin sovelletaan työehtosopimuksena KVTESiä (kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus) sopimuskauden loppuun ja uusiin, osakeyhtiössä alkaneisiin palvelussuhteisiin AVAINTESiä (Avaintyönantajat Avainta ry:n työehtosopimus). Yhtiöittämisen tilanteesta tiedotettiin henkilöstölle koko prosessin ajan. (Työsopimuslaki, 1. luku §10.)

Liikelaitoskuntayhtymän ja osakeyhtiön toimintojen eriyttäminen työllisti hallintoa, ennen kaikkea talous- ja henkilöstöhallintoa. Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät sekä muut toiminnassa käytettävät järjestelmät päivitettiin vuoden vaihteessa osakeyhtiötä varten. Kaikki liikelaitoskuntayhtymän oikeudet, velvollisuudet ja sopimukset käytiin läpi ja tarvittaessa neuvoteltiin ja laadittiin osakeyhtiölle uudet sopimukset. Liiketoiminnassa tarvittavista luvista tehtiin hakemukset viranomaisille. Asiakkaille ja muille sidosryhmille tiedotettiin yhtiömuodon muutoksesta ja sen vaikutuksista. Operatiivisessa toiminnassa yhtiöittäminen ei juuri näkynyt, koska liiketoiminta myytiin kokonaisuudessaan perustettavalle osakeyhtiölle.

Omistajien valtuustot päättivät lokakuussa 2018 liikelaitoskuntayhtymän purkamisesta ja valtuuttivat johtokunnan laatimaan purkamisen loppuselvityksen. Omistajat allekirjoittivat osakassopimuksen ja purkusopimuksen loppuvuodesta 2018. Osakassopimuksessa sovittiin muun muassa yhtiön rahoituksesta, varojen käytöstä ja jakamisesta. (Kuopion kaupunginvaltuusto2018; PSSHP kuntayhtymän valtuusto 2018.)

Liiketoimintakauppa luovuttavan liikelaitoskuntayhtymän ja vastaanottavan osakeyhtiön välillä tehtiin 31.12.2018. Kaupparin liitteissä lueteltiin luovutushetkellä liiketoimintakauppaan muun muassa kuuluneet aineettomat ja aineelliset hyödykkeet, sijoitukset, vaihto-omaisuus, saamiset ja velat sekä vuokra- ja leasingvastuut. Liitteenä oli myös henkilöstön siirtosopimus ja luettelo siirtyvistä sopimuksista. Lisäksi osapuolet allekirjoittivat velkakirjan, koska kauppahinta jäi osakeyhtiön velaksi liikelaitoskuntayhtymälle. Liikelaitoskuntayhtymän purkaminen tapahtui välittömästi liiketoimintakaupan jälkeen 31.12.2018. Viimeisen tilinpäätöksen per 31.12.2018 hyväksyvät ja vastuuvapauden myöntävät Kuopion kaupungin ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuustot. Servica Oy:n liiketoiminta alkoi 1.1.2019.

Servican tulevaisuus ei ole riippuvainen maakunta- ja sote-uudistuksesta. Servican pitää pystyä olemaan tehokas toimija tulevaisuudessa ja tuottaa etua omistajilleen. Uskon, että Servicalla on mahdollisuudet tulla vähintään Pohjois-Savon alueen palvelun tuottajaksi. Voihan olla niinkin, että maakunnat haudataan. Katsotaan, kenellä on se jytty tällä kertaa ja mitä siitä seuraa.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Opinnäytetyön aiheena oli yhtiöittäminen. Työn tarkoituksena oli syventää ymmärrystä yhtiöittämisestä kunnassa. Tavoitteena oli selvittää, miten yhtiömuoto vaikuttaa yhtiön rakenteeseen ja hallintoon sekä miten yhtiöittämisprosessi toteutetaan kunnallisessa toimintaympäristössä. Opinnäytetyö rajattiin koskemaan kunnallisista yhtiömuodoista liikelaitoskuntayhtymää sekä osakeyhtiötä ja yhtiöittämisprosessia tarkasteltiin hallinnon näkökulmasta. Opinnäytetyöstä rajattiin pois verotuskohtelu eri yhtiömuodoissa.

Opinnäytetyö tehtiin kvalitatiivisena tutkimuksena. Aiheeseen perehdyttiin kirjallisuuden, sähköisen aineiston ja tapaustutkimuksen avulla. Työn toimeksiantajana oli Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä, yhtiöittämisen jälkeen Servica Oy. Tietojenkeruumenetelminä käytettiin valmiita aineistoja, kuten verkkosivuja, tilastoja, dokumentteja ja teemahaastattelua. Haastattelu tehtiin sekä omistajan että case-yrityksen edustajalle. Haastateltavat henkilöt valittiin sillä perusteella, että he toimivat oman organisaationsa johdossa ja ovat olleet mukana yhtiöittämisprosessissa ja tuntevat näin ollen prosessin parhaiten. Haastattelut tehtiin kahden kesken, eikä heidän nimiään julkaistu opinnäytetyössä. Teemahaastattelujen avulla tarkennettiin yhtiöittämisen tavoitteita, omistajaohjauksen roolia sekä sote- ja maakuntauudistuksen mahdollista vaikutusta.

Rakenteena opinnäytetyössä käytettiin vetoketjumallia. Teorian avulla selitettiin käsitteitä ja luotiin ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä yleensä. Opinnäytetyön teoriaosuudessa tarkasteltiin kirjallisuuden ja sähköisen aineiston avulla liikelaitoskuntayhtymää ja osakeyhtiötä yhtiömuotoina, kunnallisessa toimintaympäristössä ja lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia sekä perehdytty kuntayhtiön toimintaan ja yhtiöittämisprosessiin. Haastattelujen avulla saatua tietoa siteerattiin teorian lomassa, näin tietoperusta, empiria ja tulokset limittyivät läpi työn.

Tutkimuksessa havaittiin, että tutkitut yhtiömuodot eroavat toisistaan monella tavalla. Liikelaitoskuntayhtymä on julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja sen toimintaa ohjaa kuntalaki. Osakeyhtiö on omistajistaan erillinen oikeushenkilö, minkä toimintaa säätelee osakeyhtiölaki. Monet kuntaa ja liikelaitoskuntayhtymää koskevat lait eivät koske osakeyhtiötä. Kunnallisia osakeyhtiötä eivät koske muun muassa kuntalaki ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Osakeyhtiön ei tarvitse julkaista hallituksen pöytäkirjoja tai muita päätöksiä, tästä voi olla seurauksena, että tietoja salataan liikaa.

Tilastotietojen perusteella havaittiin, että kuntien lukumäärä on vähentynyt 2000-luvulla paljon ja samaan aikaan kunnallisten palvelujen yhtiöittäminen on kiihtynyt. Osakeyhtiömallilla on tavoiteltu tehokkaampaa toimintaa vähentyvillä resursseilla. Tutkimuksen mukaan kunnallisen toimintaympäristön muutokseen ovat vaikuttaneet väestönkehitys, kuntien koon kasvaminen ja erilaistuminen. Kuntaliiton tilaston mukaan kuntien määrä väheni 150:llä vuodesta 1987 vuoteen 2018 mennessä.

Kuntien koko on kasvanut kuntaliitosten myötä, tarkastelujakson aikana suurin määrä kuntaliitoksia tehtiin vuonna 2009, jolloin niitä tehtiin 32.

Kirjallisuuden ja sähköisen aineiston (Finlex) avulla pyrittiin teoriaosuudessa syventämään ymmärrystä lainsäädännön ja siinä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista kuntien ja kuntayhtiöiden toimintaan. Kuntalaki uusittiin vuonna 2015 ja hankintalaki vuonna 2017. Lait ja niiden muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi kuntien ja kuntayhtiöiden toimintaan. Kuntalakia uudistettiin Euroopan komission antamien suositusten perusteella ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Laissa säädettiin muun muassa kunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta ja toiminnan markkina-perusteisesta hinnoittelusta sekä kunnan mahdollisuuksista antaa laina tai takaus kilpailuilla markkinoilla toimivalle kunnalliselle yhteisölle. Lakiuudistuksen tarkoituksena oli kilpailuneutraaliteetin varmistaminen julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Tutkimuksen tuloksena huomattiin, että kunnan harkitessa toiminnan yhtiöittämistä, on pohdittava, perustetaanko in house -osakeyhtiö vai markkinaehtoinen osakeyhtiö. Hankintayksikkö, kuten kunta, voi ostaa palveluja kilpailuttamatta in-house -asemassa olevalta yhtiöltä. Markkinaehtoiselta osakeyhtiöltä omistaja ei voi tehdä hankintoja suoraan. Kunta- ja hankintalaissa määritellään edellytykset sidosyksikkönä toimimiselle.

Kirjallisuuden ja sähköisen aineiston perusteella havaittiin, että globaalit ilmiöt vaikuttavat Suomesakin kuntatasolle saakka. Ilmaston muutos, väestörakenteen muutos sekä maahanmuutto, ovat asioita, joihin otetaan kantaa niin EU:ssa kuin kunnissakin. Kuntaliiton julkaisussa Kuntaliiton EU-edunvalvonnan tavoitteet ja painopisteet 2018 todetaan, että EU:n tulevilla ohjelmakaudella, mikä alkaa vuonna 2021, yhteisiä haasteita jäsenmaissa ovat ilmastonmuutos, puolustus- ja maahanmuuttopolitiikka. Myös Kuopion kaupungin strategiassa, mikä ulottuu vuoteen 2030, huomioidaan kansainvälisyyden lisääntyessä myös kunnan kotoutumistehtävän ja suvaitsevaisuuden tärkeys.

Tutkimuksessa havaittiin sekä kirjallisuuden että haastattelujen myötä, että kuntayhtiöiden johtamisessa korostuu hallitusten ja yhtiön johdon osaaminen. Vuonna 2015 kuntalakiin lisättiin vaatimus kunnan tytäryhteisöjen hallituksen osaamisesta. Haastatteluissa tuli esille, että luottamushenkilöt ovat itsekin myöntäneet, että hallitustyö vaatii osaamista ja aikaa. Ruohonen ym näkevät, että omistajaohjauksen kannalta ei olisi huono asia, jos kuntayhtiön hallituksessa olisi esimerkiksi sellainen henkilö, joka toimii myös kunnan toimielimessä, näin kuntayhtiöllä olisi parempi käsitys kunnan tahotilasta. Sekä kirjallisuudessa että haastatteluissa tuli esille, että osakeyhtiön hallitus on vastuussa yhtiön toiminnoista ja hallituksen jäsenten on kehitettävä yhtiön toimintaa ja ajateltava yhtiön etua, eikä nimittäneen tahon etua.

Myös Ruotsissa vuonna 2014 Erlingssonin ym kuntapäätäjille tekemän kyselytutkimuksen tulokset osoittivat, että kuntayhtiöiden johtaminen, avoimuus ja hallitustyöskentely kiinnostavat myös naapu

rimaassa ja tehdyn tutkimuksen havainnot olivat samankaltaisia kuin Suomessa. Erlingsson ym suosittelivat tutkimuksen tuloksena, että kuntayhtiöiden toiminnassa samoin kuin hallituksen valitsemisprosessissa lisättäisiin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta ja että hallituksen jäsenille annettaisiin riittävästi tietoa yhtiön toiminnasta ja järjestettäisiin tarvittaessa koulutusta.

Opinnäytetyön toisena tavoitteena oli selvittää kirjallisuuden ja tapaustutkimuksen avulla yhtiöittämisprosessia ja sen toteuttamista. Tutkimustapauksena seurattiin Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymän yhtiöittämistä Servica Oy:ksi.

Yhtiöittämisen suunnitteluvaiheen aluksi kannattaa laatia hankesuunnitelma, mihin kirjataan yhtiöittämisen vaiheet sekä tarvittavat toimenpiteet, niiden aikataulu ja vastuuhenkilöt. Yhtiöittämistä harmitessa on ensin tehtävä esiselvitys. Kirjallisuuden ja tapaustutkimuksen myötä havaittiin, että esiselvitys kannattaa tehdä huolellisesti. Tulevan yhtiön taloudellinen ja rahoituksellinen rakenne kannattaa mallintaa ja verotuskäytännöt on syytä selvittää, ettei niistä aiheudu yllätyksiä jälkikäteen. Esiselvityksen tavoitteena on koota riittävästi tietoa päättäjille, että he kykenevät arvioimaan kannattaako yhtiöittäminen toteuttaa ja mikä toteuttamismalli valitaan. Tutkimuksessa todettiin, että yhtiöittäminen saatetaan joutua perumaan, mikäli huomataan, että taloudellinen tilanne ei ole kestävä. Riskejä kannattaa arvioida koko yhtiöittämisprosessin ajan ja vielä sen jälkeenkin.

Tutkimuksen ja omien havaintojen perusteella voidaan todeta, että yhtiöittämisprosessi on monivaiheinen ja vie aikaa sekä vaatii monenlaisia selvityksiä ja toimenpiteitä ennen kuin osakeyhtiön liiketoiminta voidaan aloittaa. Luovuttavan ja vastaanottavan organisaation toimintojen eriyttäminen työllistää etenkin talous- ja henkilöstöhallintoa. Yhtiöittämiseen liittyvistä toimenpiteistä päätetään sekä luovuttavan organisaation että vastaanottavan yhtiön päätöksentekoaikavälissä, kun osakeyhtiön hallitus on valittu ja se aloittaa työskentelynsä. Lopullisen päätöksen yhtiöittämisestä ja luovuttavan organisaation purkamisesta tekee kunnanvaltuusto. Tiedottamisesta on huolehdittava koko prosessin ajan sekä henkilöstölle että sidosryhmille. Ruohosen ym mukaan avoin valmistelu ja tiedottaminen lisäävät luottamusta yhtiön toimintaan ja johtoon.

7.1 Luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuuden arviointi on vaikeaa, koska haastatteluja tehtiin vain kaksi ja haastateltujen näkökulmat olivat erilaiset. Haastateltavat henkilöt valittiin sekä perustettavasta yhtiöstä että omistajan taholta. Haastateltujen vastaukset olivat kuitenkin yhteneväiset ja tukivat kirjallisuudesta ja muista lähteistä esille tulleita asioita. Aineiston saturaation parantamiseksi haastatteluja olisi voitu tehdä enemmän, mutta ajankäytön rajallisuuden vuoksi päädyttiin kahteen. Haastatellut henkilöt lukivat valmiin opinnäytetyön ja vahvistivat tulkin. Luotettavuuden parantamiseksi käytettiin teoriaosuuden lähteinä mahdollisimman uusia kirjoja, artikkeleita sekä luotettavia internetlähteitä, koska kuntaympäristössä on tapahtunut ja tapahtuu koko ajan muutoksia ja tieto vanhenee nopeasti.

7.2 Pohdinta

Tutkimus oli ajankohtainen, sillä maakunta- ja sote-uudistuksen odotettiin toteutuvan 1.1.2021. Toteutuessaan se olisi aiheuttanut sen, että case-yritys ei olisi voinut toimia enää liikelaitoskuntayhtymänä, koska sen toinen omistaja, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri olisi purkautunut. Lain mukaan maakunta ei voi omistaa liikelaitoskuntayhtymää. Yhtiöittämisprosessi aloitettiin Servicassa vuonna 2017 siksi, että turvataan asiakkaille häiriötön palvelutuotannon jatkuminen rakenneuudistuksen toteutuessa. Opinnäytetyön loppuvaiheen aikana maakunta- ja sote-uudistus raukesi hallituksen erotua 8.3.2019.

Tein opinnäytetyötä samalla, kun yhtiöittämisprosessi oli käynnissä case-yrityksessä, missä työskentelen johdon assistenttina. Yhtiöittäminen työllistää paljon hallinnon henkilöstöä ja loppuvuodesta paine kasvoi yhtiöittämisvalmisteluissa. Opinnäytetyön riskinä oli aikataulussa pysyminen, koska tein pitkiä työpäiviä, mutta pysyin täsmälleen asetetussa aikataulussa. Mielenkiinto aihetta kohtaan ja Servican yhtiöittämisprosessi lisäsivät motivaatiota opinnäytetyön tekemisessä. Opinnäytetyöni kautta opin itse paljon tulevaisuutta varten osakeyhtiöiden toiminnasta kunnissa, koska perehdyin toimintaa ohjaaviin lakeihin ja kirjallisuuteen. Opinnäytetyötäni voidaan hyödyntää mallina, kun suunnitellaan kunnan järjestämisvastuulla olevien tehtävien yhtiöittämistä.

Jatkotutkimus aiheesta voitaisiin tehdä case-yrityksen kannalta siitä, miten toiminta on kehittynyt ja onko osakeyhtiö muutaman vuoden tarkastelujakson jälkeen ollut tehokkaampi ja tuottavampi yhtiömuoto liikelaitoskuntayhtymään verrattuna. Mikäli rakenneuudistus toteutuu tulevaisuudessa, voisi tehdä tutkimuksen sen vaikutuksista kunnan toimintaympäristöön ja kuntayhtiöihin.

Opinnäytetyön aihe oli mielenkiintoinen, koska olen työskennellyt kunnallisten organisaatioiden palveluksessa pitkään. Kunnallinen toimintaympäristö on muuttunut tuona aikana paljon ja on ollut mielenkiintoista olla mukana toiminnan kehittämisessä ja uudelleenjärjestämisessä. Opinnäytetyön tekeminen ja yhtiöittämisprosessi Servicassa olivat mielenkiintoisia ja opettavaisia kokemuksia ja sain molemmista valmiuksia tulevaisuutta varten. Yhtiöittämisen myötä toimeksiantajani ja työnantajani Servica Oy on valmis kohtaamaan tulevaisuuden haasteet muuttuvassa toimintaympäristössä, vaikka maakunta- ja sote-uudistus jäikin tällä kertaa toteutumatta.

LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT

ERLINGSSON, Gissur Ó., FOGELGREN, Mattias, OLSSON, Fredrik, THOMASSON, Anna JA ÖHRVALL, Richard 2015. Att bolagisera kommunal verksamhet. Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati? Statsvetenskaplig Tidskrift. [Viitattu: 2018-11-10]. Saatavissa: <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/15577/14069>

ERMA, Juhani, RASILA, Tommi ja VIRTANEN, Olli V. 2017. Hyvä hallitustyö. 6. uudistettu painos. Viro: Meedia Zone OÜ

EUROOPAN UNIONI 2014. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU. [Viitattu: 2019-09-01]. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=FI>

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNTALAIN MUUTTAMISESTA 2013. HE 32/2013. Finlex. Hallituksen esitykset. Viitattu: [2019-09-01]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130032>

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KUNTALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI 2014. HE 268/2014. Finlex. Hallituksen esitykset. Viitattu: [2019-06-01]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268>

HALLINTOLAKI 2003. L 2003/434. Finlex. Lainsäädäntö. Viitattu: [2019-23-02]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

HANKINNAT.FI 2018. Mikä on julkinen hankinta, kynnysarvot. Viitattu: [2019-03-06]. Saatavissa: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>

HANNULA, Antti, KARI, Matti ja MÄKI, Tia 2014. Osakeyhtiön hallituksen ja johdon vastuu. Viro: Print Best.

HARJULA, Heikki 2015. Kuntaliitto. Yleiskirje 6/2015. Viitattu: [2018-09-10]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-kuntalaki>

HARJULA, Heikki ja PRÄTTÄLÄ, Kari 2015. Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Lietua: BALTO Print.

HIRSJÄRVI, Sirkka ja HURME, Helena 2011. Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Viro: Raamatutrukikoda.

KANANEN, Jorma 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu, liiketoiminta ja palvelut -yksikkö. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja-sarja.

KIRJANPITOLAKI. L 1336/1997. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2018-10-09]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS. KHO:2012:61. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2019-01-09]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201202102>

KUNTALAKI. L 410/2015. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2018-10-09]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Oidp445751200>

KUNTALIITTO 2009. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance). Viitattu: [2019-01-25]. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa_hallinto-_ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonserinissa_30.10.2009.pdf

KUNTALIITTO 2012. Kunta asukkaan hyvinvoinnin turvaajana. Viitattu: [2019-02-06] Saatavissa: [file:///C:/Users/Salla%20Happonen/Downloads/asukkaanhyvinvointiebook%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Salla%20Happonen/Downloads/asukkaanhyvinvointiebook%20(1).pdf)

KUNTALIITTO 2015. Yleiskirje 6/2015. Viitattu: [2019-01-26]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-kuntalaki>

KUNTALIITTO 2016. Lakiasiat. Kunnat, yhtiöt ja markkinat. Viitattu: [2019-03-06]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat>

KUNTALIITTO 2018. Kuntaliiton EU-edunvalvonnan tavoitteet ja painopisteet 2018. Viitattu: [2019-01-10]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/EU%20edunvalvonnan%20tavoitteet%20ja%20painopisteet%202018.pdf>

KUNTALIITTO 2019. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Viitattu. [2019-02-06]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat>

KUOPION KAUPUNKI 2017. Kuopion strategia vuoteen 2030. [Viitattu 2019-11-01]. Saatavissa: <https://www.kuopio.fi/strategia>

KUOPION KAUPUNKI 2019. Kaupunginvaltuusto. Pöytäkirja 11.6.2018. [Viitattu: 2019-03-06]. Saatavissa: <http://publish.kuopio.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2018492060-10>

KUOPION KAUPUNKI 2019. Kaupunginvaltuusto. Pöytäkirja 22.10.2018. [Viitattu: 2019-03-06] Saatavissa: <http://publish.kuopio.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2018521179-9>

KUOPIOIN KAUPUNKI 2013. Tuke-projekti tukipalvelujen liikelaitoskuntayhtymän perustamiseksi. Loppuraportti 17.6.2013. Sijainti: Kuopion kaupunginarkisto.

LAKI ELINKEINOTULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA 2008. L1077/2008. Finlex. Lainsäädäntö. Viitattu: [2019-02-10]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2008/20081077#Pidp446544096>

LAKI VESI- JA ENERGIAHUOLLON, LIIKENTEEN JA POSTIPALVELUJEN ALALLA TOIMIVIEN YKSIKÖIDEN HANKINNOISTA 2007. L 349/2007. Finlex. Lainsäädäntö. Viitattu: [2019-02-10]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070349#Pidp447027904>

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS 2017. Valtioneuvosto. Hallituksen reformi. [Viitattu: 2018-10-05] Saatavissa: https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/ministeri-vehvilainen-maakunta-uudistus-on-satavuotiaan-suomen-mittavin-reformi

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS 2019. Sote- ja digiloikka on syntymässä maakunnissa. [Viitattu: 2018-10-05] Saatavissa: https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sote-ja-digiloikka-on-syntymassa-maakunnissa

MAUNO, Pekka 2018. Sote-uudistusten historia yltää 12 vuoden taa. Aamulehti [digilehti]. Viitattu: [2019-02-10]. Saatavissa: <https://www.aamulehti.fi/uutiset/sote-uudistuksen-historia-yltaa-12-vuoden-taa-viranhaltijan-arvio-soten-karikoista-normaali-lainkirjoitus-on-ollut-lahes-mahdotonta-200802000>

NISKAKANGAS, Heikki, PÖNKÄ, Pasi, HAKULINEN, Pentti ja PÖNKÄ, Ville 2014. Kuntayhtiöt, kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto, omistajan ja päättäjän käsikirja. 4. painos. Helsinki: Hakapaino.

OKSANEN, Antero 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen Kuntaliitto. [Viitattu: 2019-02-10]. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Oksanen_kuntien_yleiset_hankintaohjeet_alkuosa_v_23.8.2010.pdf

OSAKEYHTIÖLAKI. L 2006/624. Finlex. Lainsäädäntö. Viitattu: [2018-10-02] Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>

PENTTILÄ, Seppo, RUOHONEN, Janne, UOTI, Asko ja VAHTERA, Veikko 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. [Viitattu: 2018-10-05]. Saatavissa: <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2015/05/Kuntayhti%C3%B6t-lains%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n-ristiaallokossa.pdf>

POHJOIS-SAVON SAIRAANHOITOPUOLUSTUKUN KUNTAYHTYMÄN VALTUUSTO 2018. Pöytäkirja 11.6.2018. [Viitattu: 2019-03-06]. Saatavissa: <http://publish.psshp.fi/kokous/2018282647-10.PDF>

POHJOIS-SAVON SAIRAANHOITOPUOLUSTUKUN KUNTAYHTYMÄN VALTUUSTO 2018. Pöytäkirja 4.10.2018. [Viitattu: 2019-03-06]. Saatavissa: <http://publish.psshp.fi/kokous/2018299089-7.HTM>

SALLINEN, Sini, MAJOINEN, Kaija ja SEPPÄLÄ, Jari (toim.) 2017. Toimiva kunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Grano Oy.

SERVICA 2018. Verkkosivut. [Viitattu: 2018-09-30]. Saatavissa: <https://www.servica.fi/>

SUTINEN, T. 2019. Poliitikka. Lauantaivieras. Helsingin Sanomat [digilehti]. Viitattu: [2019-23-02]. Saatavissa: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006011391.html>

SVERIGES RIKSDAG 2018. Offentlighets- och sekretesslag 2009:400. [Viitattu: 2019-02-05]. Saatavissa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets-och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400

TILASTOKESKUS 2018. Väkiluku 1987-2017. Heinävesi. [Viitattu: 2019-02-06] Saatavissa: https://vertinet2.stat.fi/verti/graph/viewpage.aspx?ifile=quicktables/kuntien_avainluvut_2018/avainluku_m411&isext=true&lang=3&x=800&y=800&rind=34

TILASTOKESKUS 2018. Väkiluku 1987-2017. Kuopio. [Viitattu: 2019-02-06] Saatavissa: https://vertinet2.stat.fi/verti/graph/viewpage.aspx?ifile=quicktables/kuntien_avainluvut_2018/avainluku_m411&isext=true&lang=3&x=800&y=800&rind=116

TILASTOKESKUS 2018. Väkiluku 1987-2017. Rautavaara. [Viitattu: 2019-02-06]. Saatavissa: https://vertinet2.stat.fi/verti/graph/viewpage.aspx?ifile=quicktables/kuntien_avainluvut_2018/avainluku_m411&isext=true&lang=3&x=800&y=800&rind=226

TILASTOKESKUS 2018. Väkiluku 1987-2017. Tampere. [Viitattu: 2019-02-06]. Saatavissa: https://vertinet2.stat.fi/verti/graph/viewpage.aspx?ifile=quicktables/kuntien_avainluvut_2018/avainluku_m411&isext=true&lang=3&x=800&y=800&rind=270

TILASTOKESKUS 2018. Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan 2013-2017. [Viitattu: 2019-02-10] Saatavissa: http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yri__yrti__oik/statfin_yrti_pxt_006.px/?rxid=8fd72013-3cd8-4ad2-8a86-99502264bafc

VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2017. Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Viitattu: [2019-30-03]. Saatavissa:

<https://vm.fi/documents/10623/2287526/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+vi-siot+2030/5aa03723-ae3-42fc-868f-3dea3b53c8a9/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+vi-siot+2030.pdf>

VEROHALLINTO 2019 a. Julkisyhteisöt. Viitattu: [2019-02-10] Saatavissa: <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/tuloverotus/julkisyhteisot/>

VEROHALLINTO 2019 b. Yritykset ja yhteisöt. Viitattu: [2019-02-10]. Saatavissa: <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/>

VEROHALLINTO 2019 c. Ennakkoratkaisun hakeminen keskusverolautakunnalta. Viitattu: [2019-26-02]. Saatavissa: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/yksikot-ja-hallinto/ennakkoratkaisun-hakeminen-keskusverolautakunnalta/>

VESTERINEN, Vesa 2006. Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 56. Vammala, Vammalan Kirjapaino Oy

LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Teemat

Teema 1

Yhtiöittäminen

- Miksi Servica yhtiöitetään?
- Millaisia tavoitteita yhtiöittämisellä on?
- Millaisena näet Servican tulevaisuuden?

Teema 2

Omistajaohjaus

- Miten kunta käyttää omistaja-ohjausta tytäryhtiöihinsä?
- Omistajaohjaukset tavoitteet ja haasteet?

Teema 3

Sote- ja maakuntauudistus

- Mitä vaikutuksia sote- ja maakuntauudistuksella on yhtiön toimintaan?

LIITE 2 HANKESUUNNITELMAN ASIAKOKONAISUUDET

Talous	kirjanpito verotus	varat velat	omistaja- tuloutus	aloittava tase	talous- hallinto	järjestel- mät	tilin- tarkastus
Rahoitus	taloudellinen mallinnus	omaisuuden arvo	yhtiön pääoma	käyttö- pääoma	rahoitus	apportti	tuloutus
Hankinta- toimi	ohjaus	organisaatio	työnjako				
Strategia- ja liiketoiminta	kilpailu- strategia	asiakkuudet	seudullinen toiminta	hinnoittelu	tarjonta ja palvelut	liiketoim. kehittä- minen	
Muutoksen hallinta	henkilökunta	toiminta- tavat	tiedottaminen	muutoksen johtaminen			
Henkilöstö	koulutus	osaaminen	palkkaus palkitseminen	muut työehdot	eläkkeet	YT	työ- sopimukset
Organisaatio	johtamis- järjestelmä	omistaja- ohjaus	toimitusjohtaja ja hallitus	hyvä hallinto- ja johtotapa			
Riskien- hallinta	vakuutukset	rahoitusriskit	sijoitusriskit	riskien- hallinta			
Juridiikka	lainsäädäntö	kilpailuoikeus ja valtioneuvosto	sopimukset	immateriaali- oikeudet	yhtiö- juridiikka	verotus	kirjanpito
Sisäinen tarkastus	organisointi	toimintaohje	sisäinen valvonta	raportointi	järjestelmät	valvonta	
Viestintä	sisäinen viestintä	ulkoinen viestintä	brändi				
Poliittinen päättökseen- teko	päätös- materiaalit	aikataulu	päätökset	valitukset	täytäntöön- pano		
Muut selvitettävät	palveluiden ostot						

(Mukaillen Hallipelto ym 2013, 28)