

Kuopion kaupunkikonsernin omistajapolitiikka

1 Johdanto

Kuopion kaupunginvaltuuston 28.6.2010 hyväksymässä strategiassa vuoteen 2020 todetaan omistajaohjauksesta seuraavaa:

Kuopion kaupunki on konserni, jossa osa palvelujen tuottamisesta on siirtynyt liikelaitoksiin sekä tytär- ja osakkuusyhteisöihin. Omistajapolitiikan kautta ohjataan omistamista eli sitä mitä omaisuutta hankitaan, missä tehtävissä, hankkeissa ja yhteisöissä kaupunki on mukana omistajana. Omistajapolitiikan näkökulma on pitkälti taloudellinen ja sen kautta asetetaan myös tuotto- ja muut tavoitteet.

Tytäryhteisöjen kautta kaupunki pyrkii parantamaan palvelutuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta sekä tehtävän työn mielekkyyttä henkilöstölle. Tytäryhteisöt tuottavat kuntalaisten näkökulmasta merkittäviä palveluja. On tärkeää nähdä tytär- ja osakkuusyhteisöt kiinteänä osana kaupunkikonsernia ja sitouttaa ne omalta osaltaan toteuttamaan kaupungin tavoitteita – muitakin kuin vain taloudellisia tavoitteita.

2 Kuopion kaupungin visio ja strategia

Kuopion kaupungin omistajapolitiikan tulee noudattaa kaupungin visiota ja strategiaa. Strategia on tietoinen suunnanvalinta muuttuvassa toimintaympäristössä. Strategia koostuu toimintalinjauksista ja toimenpidekokonaisuuksista, joilla kaupungin kehittämistä ohjataan lähivuosina haluttuun suuntaan.

Kuopion kaupungin strategia ja visio määrittelee neljää strategista päämäärää, kolme näkökulmaa ja kahdeksan kriittistä menestystekijää, joihin kaupungin omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen tulee pohjautua. Kuopion kaupungin strategiset päämäärät ovat:

1. Kuopio on suunnannäyttävä. Kuopio on kärkikaupunkien joukossa rakentamassa kestäväää taloutta ja määrittelemässä kehityksen linjauksia.
2. Kuopiossa on kehittynyt, kansainvälinen ja monipuolinen elinkeinoelämä.
3. Kuopio on korkeatasoisen koulutuksen sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan keskittymä.
4. Kuopiossa on omatoimisuutta ja ennaltaehkäisyä painottavat palvelut. Kuopio on edelläkävijä osallisuuden hyvinvointipalvelujen kehittämisessä.

11.8.2014

Näkökulmat ja kriittiset menestystekijät

Vetovoima, kilpailukyky ja kasvu

1. Vahva ja monipuolinen elinkeinoelämä
2. Innovaatio- ja opiskelukaupunki
3. Kuopio–kuva, paras kaupunkiympäristö.

Asukkaat ja palvelut

4. Tulevaisuuteen suunnattu ja kestävä kaupunkirakenne
5. Asiakaslähtöiset omaleimaisuuteen kannustavat ja ennaltaehkäisevät palvelut.

Resurssit ja johtaminen

6. Riittävä taloudellinen liikkumavara, tasapainoinen talous
7. Liikelaitosten, yhtiöiden ja kuntayhtymien palvelukyky ja kustannustehokkuus
8. Kannustava johtaminen ja elinkeinopolitiikka. Määrätietoinen kokonaisjohtaminen

Kuopion kaupungin omistamalla yhteisöillä on merkittävä asema kaupungin strategian toteuttamisessa. Tulevaisuudessa kaupunki arvioi omistajuuttaan eri yhteisöissä siitä näkökulmasta, kuinka hyvin nämä toteuttavat kaupungin strategiaa.

3 Yleiset periaatteet

Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä vaan väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Omistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja organisoitapaja on säännöllisesti arvioitava toimintaympäristön muuttuessa. Koska omistaminen sitoo huomattavan määrän pääomaa, tulee pääoman tehokkaan käytön ja kohdentamisen olla yhtä tärkeää kuin käyttötalouden hallintaa. Omaisuuden käytön tehokkuutta on arvioitava edullisuusvertailujen ja eri toimintamallien vaihtoehtokustannusten avulla. Tehokkaampi pääoman käyttö johtaa myös käyttökustannusten laskuun. Lisäksi tietyillä toimialoilla kuten asuntovuokrausliiketoiminnassa omistaminen voi sisältää myös muita, kuten sosiaalipoliittisia tavoitteita, liiketaloudellisten tavoitteiden ohella.

Yhtiöomistuksista saatavan ja kaupungille tuloutettavan tuoton tulisi vastata vähintään rahoitusmarkkinoiden riskitöntä tuottoa lisättynä toimialan liiketoimintariskillä. Tuottotavoite ja kaupungille maksettava tuloutus asetetaan vuosittain toiminnoittain talousarviokäsittelyn yhteydessä.

Kiinteän omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää arviota omaisuuserien kunnosta ja peruskorjaustarpeesta. Kaupungilla on oltava tämän vuoksi ammattitaitoista henkilökuntaa hoitamaan omaisuutta. Asiantuntemusta tarvitaan myös omistuksen hallinnoinnissa ja omistuksesta irtautumisessa/luopumisessa. Asiantuntemusta voidaan tarvittaessa hankkia myös ulkopuolisilta asiantuntijatahoilta. Päätökset maaomaisuuden jalostuksesta, ra-

11.8.2014

kennusten ja verkostojen peruskorjausinvestoinneista ja muusta omaisuuden hoidosta on perustuttava taloudelliseen kustannushyötyarviointiin.

Kaupungin tavoitteena on toiminnoillaan edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Organisoitavasta riippumatta markkinoiden näkökulma on otettava huomioon.

4 Toimintamuodot ja niiden käyttö kaupungin omistajaohjauksessa

Toiminnan luonne määrittelee sen, miten kaupungin palvelutuotanto kannattaa organisoida. Erilaisten juridisten toimintamuotojen ohjaaminen poikkeaa jonkin verran toisistaan. Tästä syystä tulee toimintaa käynnistettäessä harkita, mitä toimintamuotoa kulloinkin käytetään vai toteutetaanko toiminta emokaupungin sisällä. Juridisen toimintamuodon valinta on yksi osa omistajaohjausta. Seuraavassa on esitelty lyhyesti eri toimintamuodot ja mahdollisuudet niiden käyttämiseen.

4.1 Kaupungin suoraan omistama kiinteä ja irtain omaisuus

Lähtökohtana on, että kaupungin palveluverkoston kannalta merkittävä irtain ja kiinteä omaisuus on kaupungin suorassa omistuksessa. Kuopion kaupungin suorassa omistuksessa pidetään tai kaupungin suoraan omistukseen hankitaan pääsääntöisesti seuraavat omaisuuserät:

- omaisuus, joka on välttämättä tarpeen kaupungin omien toimintojen ylläpitämiseksi ja hoitamiseksi
- omaisuus, jonka hankinta ei ole muilla keinoilla taloudellisesti perusteltua
- omaisuus, jota ei voida tai jota ei tulla myymään vaan joka säilyy suurella todennäköisyydellä kaupungin omistuksessa koko taloudellisen ja teknisen käyttöikänsä esim. katualueet ja niillä olevat rakennelmat, puistot ja vastaavat.

4.2 Nettobudjetoitu yksikkö

Kuopion kaupunki käyttää nettobudjetointia niiden yksiköiden kohdalla, joiden toiminta ei ole luonteeltaan liiketoimintaa ja jotka kattavat omin, lähinnä sisäisin veloituksin, pääosan omista kustannuksistaan. Nettobudjetointi on kaupungin sisäistä laskentaa, jossa nettobudjetoidun yksikön omaisuus on kaupungin suorassa omistuksessa ja johon kohdistetaan omaisuuden tuottovaatimus sisäisenä kuluna.

Kuopion kaupunki noudattaa nettobudjetoitujen yksiköiden kohdalla seuraavia periaatteita:

- Nettobudjetointia sovelletaan ainoastaan niihin yksiköihin, joiden taloudellista tulosta halutaan erikseen seurata.

11.8.2014

- Yksiköllä tulee olla mahdollisuus omin toimenpitein vaikuttaa tuloihinsa ja menoihinsa.
- Yksikölle on mahdollista kohdistaa sitä koskevat pääomakustannukset.
- Toiminnan tuotoilla on katettava kaikki tai merkittävä osa syntyvistä kustannuksista.
- Toiminnalle asetetaan mitattavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

4.3 Taseyksikkö

Jos toiminta on luonteeltaan sellaista, että se halutaan eriyttää emokaupungin toiminnasta, niin yksinkertaisin tapa on tehdä se taseyksikön avulla. Taseyksikölle muodostetaan oma tase eli toiminnassa taataan tasejatkuvuus. Muutoin taseyksikön ohjauksessa sovelletaan samoja periaatteita kuin nettobudjetoidussa yksikössä.

4.4 Liikelaitos

Liikelaitos kuuluu kuntalain mukaisesti kaupungin organisaatioon, ja sen hallinto järjestetään johtosäännöin kuten kaupungin muukin hallinto. Kaupunginvaltuusto asettaa liikelaitokselle palvelutavoitteet sekä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Liikelaitos on organisatorisesti kaupungin tulosalue. Liikelaitoksessa noudatetaan samaa sisäistä toimintapolitiikkaa kuin kaupungin muussa hallinnossa.

Liikelaitos on taloudellisesti eriytetty yksikkö, jolla on oma tuloslaskelma, tase ja rahoituslaskelma. Sen tulee maksutuloillaan kattaa omat kulunsa ja pitkällä aikavälillä myös investointinsa. Liikelaitoksen luonteeseen kuuluu siten tietty taloudellinen itsenäisyys. Kaupunki seuraa liikelaitosten taloudellista tulosta erikseen osana kaupungin kokonaistulosta. Liikelaitoksia seurataan myös tasevaikutusten kautta.

Liikelaitosten tulee olla osa kaupungin palvelutoimintaa tai sitä keskeisesti palvelevaa tukitoimintaa. Kun kaupunki haluaa suoraan ohjata ja seurata toimintaa siten, että syntyvää tulosta voidaan verrata vastaavan toimialan yrityksen toimintaan, mahdollistaa liikelaitos selkeiden taloudellisten tuottovaatimusten asettamisen.

Kuopion kaupunki käyttää liikelaitostamista ensisijaisesti niiden yksikköjen kohdalla, jotka myyvät tuotteitaan ja/tai palveluitaan omille ja ulkopuolisille asiakkaille, mutta joiden tulos halutaan sisällyttää kaupungin omaan vuositulokseen. Sen sijaan yksikköä, jolla ei ole omia myyntituloja, ei pääsääntöisesti muuteta liikelaitokseksi.

11.8.2014

Kuopion kaupunki noudattaa liikelaitosten kohdalla seuraavia periaatteita:

- Liikelaitoksella on sisäisiä ja ulkoisia myyntituloja, joihin se voi itse vaikuttaa.
- Myyntitulojen tulee kattaa toiminnan kustannukset, pitkällä aikavälillä myös investoinnit.
- Emo saa sijoittamalleen pääomalle käyvän tai muutoin määrittämänsä tuoton.
- Liikelaitoksen tulee toimia normaalein liiketoimintaperiaattein.
- Liikelaitoksen kassanhallinta ja sijoitustoiminta hoidetaan keskitetysti kaupungin rahoitustoimessa voimassa olevien johtosääntöjen määräysten mukaan.
- Liikelaitokselle ei myönnetä itsenäistä lainanottovaltuutta eikä se saa pantata omaisuuttaan.

5 Kaupungin organisaation ulkopuolinen toiminta

5.1 Osakeyhtiö

Osakeyhtiömuoto tulee kysymykseen silloin, kun yksikkö toimii selkeästi kilpailuilla markkinoilla ja myy palvelujaan merkittävästi ulkoisille asiakkaille tai kun kysymys on hankintayksiköiden välisestä yhteistyöstä, jolloin pääasiallinen osuus palveluista myydään yhtiön omistajina toimiville hankintayksiköille kuten kunnille, kuntayhtymille tai valtiolle (sidosyhteisö eli ns. in house -yhtiö). Myös lainsäädäntö edellyttää joidenkin kilpailuilla markkinoilla olevien toimintojen yhtiöittämistä.

Kuopion kaupunki noudattaa osakeyhtiöiden kohdalla seuraavia periaatteita:

- Osakeyhtiömuotoista toimintatapaa käytetään silloin, kun toiminta on tarkoituksenmukaista ja taloudellisesti mahdollista hoitaa kunnan hallinnollisen organisaation ulkopuolella tai kun toimintaan osallistuu kaupungin lisäksi ulkopuolisia tahoja.
- Palvelut on tarkoituksenmukaista tuottaa ns. in house -yhtiön toimesta yhteistyössä naapurikuntien tai kuntayhtymien kanssa.
- Toiminnan tuotot kattavat kaikki kustannukset ja ne kertyvät myynti- tai pääomatuloista.
- Kysymyksessä on liiketoiminta, jossa toiminta tapahtuu kilpailuilla markkinoilla ja kilpailuolosuhteissa.

11.8.2014

- Toiminnalle asetetaan selkeät taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä tuottovaatimus sijoitetulle pääomalle.
- Toiminnan tulosta ja kannattavuutta verrataan vastaavien yhtiöiden tuloksiin.
- Kaupunki voi tarvittaessa fuusioida ja tehdä rakenneratkaisuja omistamilleen yhtiöille tai luopua omistuksesta.
- Kassanhallinta voidaan keskittää osaksi kaupungin muuta kassanhallintaa.
- Tytäryhteisöjen rahoitus voidaan hoitaa konsernipankin kautta. Konsernipankki hankkii keskitetysti konsernin tarvitseman vieraan pääoman ja sijoittaa lyhyt- tai pitkäaikaiset ylijäämät mahdollisimman hyvin rahoitusmarkkinoille ottaen huomioon konsernin ennustetut rahantarpeet ja ylijäämät.
- Kaupunki ohjaa tytäryhteisöjä lisäämään keskinäistä toiminnallista ja hallinnollista yhteistyötä yhteishyötyjen saavuttamiseksi.

5.2 Liikelaitoskuntayhtymä

Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä sovitaan perussopimuksessa.

Kuopion kaupunki noudattaa liikelaitoskuntayhtymän kohdalla soveltuvin osin samoja periaatteita kuin osakeyhtiöissä.

5.3 Kuntayhtymä

Kuopio tuottaa osan peruspalveluistaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetustoimissa kuntayhtymien kautta. Osa kuntayhtymistä perustuu lainsäädäntöön ja osa vapaaehtoisuuteen. Pääpaino kuntayhtymissä on tuotettavissa palveluissa. Omaisuudella luodaan ainoastaan edellytykset palvelutuotannolle.

Kuntayhtymien perustaminen on niihin liittyvän hallinnon moniportaisuuden ja omistajapolitiikan hankalan toteuttamisen vuoksi tarkoituksenmukaista vain poikkeuksellisesti, kun muiden vapaaehtoisten toimintamuotojen käyttö ei ole perusteltua.

Kuntayhtymän rakenne tulee pitää mahdollisimman yksinkertaisena ja sen tulee keskittyä perustehtäväänsä. Kuntayhtymän omistajaohjaus muuttuu erityisen haastavaksi, jos sen alle muodostetaan erillisiä yhtiörakenteita sellaisille toimialoille, jotka eivät ole kuntayhtymän ydintehtävää.

11.8.2014

Kuopion kaupunki noudattaa kuntayhtymien kohdalla seuraavia periaatteita:

- Kuntayhtymiin voidaan organisoida pääsääntöisesti peruspalveluiden toteuttamistehtäviä.
- Liiketoiminnan tai omistamisen luonteista toimintaa ei organisoida kuntayhtymämuotoon.
- Kaupunki edellyttää saavansa kuntayhtymiin sijoittamalleen pääomalle kohtuullisen taloudellisen ja/tai toiminnallisen tuoton. Toiminnallista tuloista verrataan, mikäli se on mahdollista, kunnan oman palvelutuotannon tulokseen.
- Kuntayhtymältä edellytetään selvää taloudellisten ja toiminnallisten tulosten mittausjärjestelmää.
- Kuntayhtymän yhtymäkokouksessa/yhtymävaltuustossa kunnan äänimäärän pitää perustua asukaslukuun tai omistusosuuteen. Kaupunki ei hyväksy äänimäärän rajoittamista, ja pyrkii toimimaan niin, että äänimäärän rajoitus poistetaan niistä kuntayhtymistä, joissa se perussopimuksen mukaan tällä hetkellä on.

5.4 Säätiö

Kuopion kaupunki osallistuu säätiöihin vain poikkeustapauksissa.

Säätiön perustamisen edellytykset:

- toiminnan päätarkoitus on sosiaalinen
- mahdollinen liiketoiminta on säätiötä tukevaa yritystoimintaa
- toiminta perustuu omaan rahoituksen, jota voidaan täydentää julkisella tuella
- tarkoituksena ei ole välittömän taloudellisen edun hankkiminen säätäjälle tai säätiön toimihenkilölle eli voittojen kerääminen on rajoitettua.

Säätiömuotoinen toiminta ei ole omistuksen organisointitapa, sillä säätiömuotoisessa toiminnassa kaupunki luovuttaa sijoituksensa säätiölle mutta voi ainoastaan rajallisesti vaikuttaa säätiön päätöksentekoon. Säätiön tarkoitus on tietyn omaisuusmassan hallinnoiminen sääntöjensä puitteissa.

Näitä omistajaohjausta koskevia linjauksia noudatetaan soveltuvin osin myös säätiöissä. Säätiöitä ohjataan perustamisvaiheessa sääntöjen laatimisen kautta ja hallitustyöskentelyn kautta. Säätiölain rajoituksista johtuen hallituksen kokoonpanon muuttaminen on rajoitettua. Lisäksi säätiön hallituksen toimintaa valvoo viranomainen. Tämän vuoksi säätiöiden hallitusten kokoonpanosta ja toimikaudesta päätettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ohjaustavoite säilytetään.

11.8.2014

5.5 Yhdistys

Kuopion kaupunki voi olla jäsenenä yhdistyksissä silloin, kun kaupungin palvelutuotannolle on jäsenyydestä hyötyä esimerkiksi edunvalvonnan, kehitystyön tai tiedon tuottamisen kannalta.

5.6 Muut yhteisöt ja yhteistyömuodot

Avoimet ja kommandiittiyhtiöt

Kaupunki ei ole pääsääntöisesti mukana avoimissa tai kommandiittiyhtiöissä.

Osuuskunnat

Kuopio ei ole pääsääntöisesti mukana osuuskunnissa.

5.7 Muut tuotantotavat

Uusien toimintatapojen käyttöönotto on tapa tehostaa pääoman käyttöä. Tällaisia kaupungin käytettävissä olevia vaihtoehtoisia toimintamalleja ovat mm. yhteistyö kuntien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa, erityisesti palvelujen yhteiskäyttö, yhteistyö kuntien ja yksityisen sektorin kanssa, erilaiset elinkaarimallit, ostopalvelut, palvelusetelit, käyttöomaisuuden vuokraus, yksityistäminen, kunnan tukema vapaaehtois- tai omaistyö sekä harrastus- ja vapaaehtoisohjaisten toimijoiden tukeminen avustuksin.

Merkittäviä uusia toimitiloja suunniteltaessa selvitetään pitkäaikaisten vuokrasopimusten mm. elinkaarimallin käyttö vaihtoehtona suoralle omistukselle. Uusien toimintatapojen vertailu kaupungin omaan toimintaan edellyttää kattavaa kustannuslaskentaa ja kustannustietoisuutta myös omasta toiminnasta, jolloin on huomioitava sekä aiheutuvat käyttökustannukset että niiden tasevaikutukset ja pääomakustannukset.

Kuopion kaupunki käyttää näitä toimintatapoja

- kuntalaisten palveluja turvaavasti ja/tai täydentävästi
- silloin kun se on henkilöstövaikutukset huomioiden taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista.

6 Omistuksesta luopuminen

Kaupunki käyttää osana omistajapolitiikan toteutustaan myös mahdollisuutta luopua omistuksestaan. Omistuksesta luopumalla kaupunki voi vapauttaa pääomia sekä pienentää kuluja ja riskejä. Kun omaisuudesta luovutaan, on omaisuuden arvo tällöin siitä saatava myyntihinta, joka saattaa poiketa huomattavastikin sen tasearvosta joko ylös- tai alaspäin. Myyntitilanteessa on käytettävä hyväksi mahdollisuudet kehittää toimintoja ja tuotantovälineitä mahdollisia luovutuksensaajia kiinnostavaksi ja näin nostaa niiden arvoa. Kaupungin omaisuudesta valtaosa on sellaista, jonka realisointi edellyttää valmistelu-aikaa.

11.8.2014

Kuopion kaupunki noudattaa omistuksesta luopumisen kohdalla seuraavia periaatteita:

- Omistuksesta luopumisen perusteena ovat toiminnalliset syyt: omistus ei palvele kaupungin perustehtävää eli palvelujen järjestämistä kuntalaisille, kaupungin strategisia tavoitteita tai omaisuudesta luopuminen vähentää kaupungin käyttömenoja tai vapauttaa pääomia tai järkeistää toimintaa tai omistuksesta luopumiselle on joku muu perusteltu syy.
- Omaisuuden realisointi tapahtuu markkinaehtoisesti ja markkinahinnoin.
- Lainsäädännön muuttuessa tai muusta toimintaympäristön muutoksesta johtuvasta syystä kaupungin harjoittama toiminta joutuu siinä määrin taloudellisen riskin alaiseksi, ettei ole järkevää sitoa verovaroja toimintaan.
- Kaupunki voi perustellusta syystä luopua tilojen omistamisesta myös palvelutuotannon osalta ja vuokrata palvelutuotantoon tarvitsemansa tilat.

7 Kuopion kaupungin ja konsernin omistukset

7.1 Kuopion kaupungin omistukset

Kuopio-konsernin omaisuus voidaan jakaa seuraaviin ohjauksen kannalta eri tavalla arvioitaviin kokonaisuuksiin (tilanne 1.1.2014):

- peruskunta (1 kpl)
- liikelaitokset (4 kpl)
- tytäryhtiöt (19 kpl)
- osakkuusyhtiöt (13 kpl)
- liikelaitoskuntayhtymä (1 kpl)
- kuntayhtymät (6 kpl)
- säätiöt (2 kpl)

Konsernin ytimen muodostaa Kuopion kaupunki (peruskunta + liikelaitokset), jonka yhteenlaskettu omaisuus on noin puolet koko konsernin omaisuudesta. Omistajaohjauksen kannalta peruskunta, liikelaitokset ja tytäryhtiöt muodostavat keskeisimmän kokonaisuuden. Näihin omaisuuseriin kaupunki pystyy vaikuttamaan omilla päätöksillään. Kuntayhtymät, osakkuusyhtiöt ja säätiöt ovat omistuksellisia kokonaisuuksia, joissa kaupunki on osaomistaja. Näiden omaisuuserien kohdalla kaupungin vaikutusvalta on rajattu omistuksen suuruuteen. Joidenkin kuntayhtymien kohdalla on perussopimuksella rajattu kaupungin vaikutusvalta (äänimäärä omistusosuutta pienemmäksi, esim. sairaanhoitopiiri, Pohjois-Savon liitto).

11.8.2014

8 Kuopion kaupungin yksikkökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset

8.1 Liikelaitokset

Kuopion kaupungilla on neljä liikelaitosta: Kuopion Energia Liikelaitos, Kuopion Vesi, Kallaveden työterveyssholto ja Kuopion kuntatekniikkaliikelaitos. Liikelaitosten toiminnoista infrastruktuuriin perustuvia paikallisia ns. luonnollisia monopoleja tai niiden kaltaisia ovat kaukolämpö-, sähkönsiirto-, vesi-johto- ja viemäriverkkotoiminnot sekä talousveden tuotanto ja jäteveden käsittely.

Monopoliluonteiset liikelaitokset edellyttävät omistajaohjaukselta perehtymistä markkinoiden sääntelyyn ja viranomaisen ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin markkinahäiriöiden ehkäisemiseksi. Monopoliluonteisessa liiketoiminnassa tulee omistajaohjauksen kiinnittää erityistä huomioita liikelaitosten sisäisen tehokkuuden mittaamiseen ja varmistamiseen, koska markkinat eivät säätele toimintojen tehokkuutta.

Yhteiskunnallisten tavoitteiden ja markkinoiden säätelyn takia kaupungin erityistehtävää hoitavien liikelaitosten tulee pääsääntöisesti säilyä kaupungin yksinomistuksessa tai määräysvallassa niissäkin tapauksissa, että lainsäädäntö edellyttää niiden yhtiöittämistä.

Kuntalaki tuo kunnalle yhtiöittämisvelvollisuuden kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä lain muutos koskee Kuopion Energian liikelaitosta ja ilmeisesti myös Kallaveden työterveyssholtoa.

Kuopion kaupungin tavoitteena on, että sen liikelaitokset eivät harjoita pitkällä aikavälillä liiketoimintaa sellaisilla toimialoilla, joissa on toimivat markkinat ja palvelua on laajalti saatavana. Kaupunki voi harjoittaa liiketoimintaa kuitenkin sellaisilla toimialoilla, joissa on vaarana yksityisen monopolin muodostuminen.

Kaupungin liikelaitosten toimintaa kehitettäessä seuraavia hallintomuotoon liittyviä vaihtoehtoja on pohdittava:

1. liikelaitoksen säilyttäminen edelleen toimintamallina
2. toiminnan yhdistäminen muiden saman alan toimijoiden kanssa
3. toiminnan yhtiöittäminen Kuopion kaupungin omistukseen
4. toiminnan ulkoistaminen liikkeen luovutuksena
5. toiminta taseyksikkönä.

Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto päivittää tarpeen mukaan Kuopion kaupungin liikelaitoskohtaiset omistajapoliittiset linjaukset.

8.2 Tytäryhtiöt

Tytäryhtiöiden kohdalla toiminta on osakeyhtiölain mukaan järjestettyä. Konsernin ohjausrooli tytäryhtiön toiminnassa on vahva, koska osakeyhtiölaki an-

11.8.2014

taa omistajalle kaikki mahdollisuudet ohjata omistamansa yhtiön toimintaa. Kuopion kaupunki ohjaa tytäryhtiöidensä toimintaa konserniohjeella ja yhtiön hallituksen kautta. Tytäryhtiöt toteuttavat omassa toiminnassaan kaupungin omistajapoliittisia linjauksia.

Kaupungin omistukset tytär- ja osakkuusyhteisöissä voidaan jakaa seuraaviin liiketoimintakokonaisuuksiin:

- asuntoliiketoiminta
- energialiiketoiminta
- elinkeinoliiketoiminta
- kiinteistöliiketoiminta
- muu liiketoiminta.

Asuntoliiketoiminta

Kaupungin kannalta on tärkeää, että Kuopiossa on riittävä ja monipuolinen asuntokanta ja asumisen hinta on kohtuullinen. Kaupungin harjoittaman asuntoliiketoiminnan tavoitteena on huolehtia riittävän vuokra-asuntokannan olemassa olostä Kuopion kaupungin alueella. Asuntojen omistaminen ei ole itseisarvo eikä pääasiallinen keino asuntopolitiikan toteuttamisessa, vaan kaupunki toteuttaa asuntopolitiikkaansa ensisijaisesti kaavoituksen ja markkinatoimijoiden avulla.

Kaupunki osallistuu asuntoliiketoiminnallaan myös sosiaaliseen asuntopolitiikkaan, jolla halutaan turvata erityisryhmien asuminen.

Asuntoliiketoiminnan osalta tavoitteena on, että kaupungin omat yhtiöt eivät pyri markkinaosuuden kasvattamiseen. Kaupunki edellyttää kohtuullista tuottoa sijoittamalleen omalle pääomalle säännökset huomioiden. Asuntoliiketoiminnan tuloutustavoite kaupungille päätetään yhtiöittäin talousarvion yhteydessä.

Energialiiketoiminta

Energia- ja omistajapoliittisia lähtökohtia energialiiketoiminnan kehittämässä ja toiminnan tavoitteiden määrittelyssä ovat:

- kilpailukykyinen energiayritys
- kilpailukykyinen hinnoittelu
- kilpailukykyinen tuotto sijoitetulle pääomalle
- kohtuullinen ja tasainen tuloutus omistajalle
- sähkön ja lämmön tuotannon riittävä omavaraisuus
- sähkön ja lämmön tehokas yhteistuotanto
- häiriötön sähkön ja lämmön tuotanto
- vastuullisuus ilmaston ja ympäristön suojelussa.

11.8.2014

Elinkeinoliiketoiminta

Kaupunki kehittää elinkeinoja luomalla yritystoiminnan harjoittamiselle hyvät edellytykset. Kaupunki ei itse pääsääntöisesti osallistu kilpailtuun yritys-toimintaan.

Kiinteistöliiketoiminta

Kaupunki voi osallistua toimintaratkaisuihin edistääkseen yritysten sijoittumista ja toimintaa. Kaupunki huolehtii tarkoituksenmukaisista ratkaisuista palvelutuotantonsa ja toimintansa tarpeisiin.

Muu liiketoiminta

Yhtiöitä käytetään palvelutuotannon välineenä. Jos omistuksella ei ole enää merkitystä palvelutuotannon välineenä, omistuksesta luovutaan. Kaupungin tytäryhtiöiden toimintaa kehitettäessä tulee pohtia seuraavia vaihtoehtoja:

- tytäryhtiön toiminnan säilyttäminen edelleen samanlaisena
- tytäryhtiön toiminnan uudelleen suuntaaminen
- omistusohjelman laajentaminen
- tytäryhtiön kehittäminen osakkuusyhtiöksi
- tytäryhtiön omistuksesta luopuminen myymällä tai sulauttamalla toiminta peruskuntaan.

Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto päivittää tarpeen mukaan Kuopion kaupungin tytäryhtiökohtaiset omistajapoliittiset linjaukset.

8.3 Liikelaitoskuntayhtymä

Kuopion kaupunki ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri perustivat tukipalvelujensa (mm. ravintohuolto, siivous, kiinteistöhuolto jne.) tuottamista varten Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymän. Tukipalvelujen yhteisellä organisoinnilla tavoitellaan merkittäviä kustannus- ja laatuhyötyjä. Tukipalvelujen eriyttäminen omaksi ydintoiminnakseen antaa paremmat mahdollisuudet panostaa toiminnan kehittämiseen, vastata asiakastarpeisiin ja tehdä organisaatiosta houkuttelevampi työyhteisön työntekijöiden saatavuudesta kilpailtaessa. Tavoitteena on tukipalveluiden tuottavuuden jatkuva parantaminen.

Liikelaitoskuntayhtymä kuuluu Kuopio-konserniin, koska kaupungin omistusosuus on yli 50 %. Liikelaitoskuntayhtymän toimintaa ohjataan sopimusohjauksella sekä yhtymäkokous- ja hallitustyöskentelyllä.

11.8.2014

Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto päivittää tarpeen mukaan Kuopion kaupungin liikelaitoskuntayhtymää koskevat omistajapoliittiset linjaukset.

8.4 Kuntayhtymät

Kuntayhtymä on kunnallislain uudistamisen yhteydessä 1993 käyttöön otettu kuntien yhteistoimintamuoto. Kuntayhtymiä on lakisääteisiä ja vapaaehtoisia. Lakisääteiseen kuntayhtymään kunnan on pakko kuulua, esimerkiksi sairaanhoitopiiri. Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö eikä se kuulu kaupungin konserniin, mutta se yhdistetään kaupungin konsernitilinpäätökseen kuntayhtymäosuuden mukaisessa suhteessa. Kuntayhtymän taloudesta ovat viime kädessä vastuussa jäsenkunnat. Kuntayhtymiä ohjataan yhtymän hallitus- ja valtuustotyöskentelyn kautta sekä markkinaohjauksen välinein.

Kuntayhtymän rakenne tulee pitää mahdollisimman yksinkertaisena ja sen tulee keskittyä perustehtäväänsä. Kuntayhtymän omistajaohjaus muuttuu erityisen haastavaksi, jos sen alle muodostetaan erillisiä yhtiörakenteita sellaisille toimialoille, jotka eivät ole kuntayhtymän ydintehtävää.

Kuopion kaupungin kuntayhtymien omistajapoliittiset linjaukset:

- Kuopio suurimpana omistajana on merkittävä toimija toimijana kuntayhtymien strategisessa omistajaohjauksessa ja päätöksenteossa. Omistajaohjausta tehostetaan kuntayhtymän valtuuston-, kuntayhtymäkokouksen- ja hallitustyöskentelyn kautta.
- Kuntayhtymät järjestävät itse investointiensa rahoituksen. Mahdollisille uusille sijoitettaville pääomille asetetaan kohtuullinen tuottotavoite.
- Kuntayhtymien tulee huomioida investointiohjelmien laadinnassa ja hankesuunnittelussa Kuopio-konsernin näkökulma ja synergiaedut. Tätä varten luodaan yhteistyökäytännöt.
- Kuopio pyrkii poistamaan äänimäärärajoitukset Pohjois-Savon liiton ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymien perussopimuksista.

Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto päivittää tarpeen mukaan Kuopion kaupungin kuntayhtymäkohtaiset omistajapoliittiset linjaukset.

8.5 Säätöt

Kuopion seudun päihdepalvelusäätö

Päihdepalvelusäätöön tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää päihde- ja muita riippuvuusongelmia ja niihin liittyvää syrjäytymistä Kuopion seudun alueella.

Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätö tuottaa hoito- ja kuntoutuspalveluja, asiantuntijapalveluja sekä tarkoituksperiään palvelevia kehittämis-, koulutus-,

11.8.2014

tiedotus-, tutkimus- ja valistustoimintaa sekä lisäksi varmistaa päihdepalveluksessa tarvittavan erityisosaamisen.

Kuopion kaupunki odottaa säätiöltä laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja.

Kuopion kaupungilla on oikeus nimetä säätiön valtuuskuntaan kaksi jäsentä ja säätiön hallituksen puheenjohtaja.

Tukeva-työvalmennussäätiö

Tukeva-työvalmennussäätiön ydintoiminta on työvalmennus eli säätiö tarjoaa nuorille ja pitkäaikaistyöttömille oppimis- ja harjoittelupaikkoja. Tukeva tarjoaa monenlaisia palveluita kuluttajille, yrittäjille ja erilaisille organisaatioille. Kuopion kaupunki odottaa säätiöltä laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja.

Kuopion kaupungilla on oikeus nimetä säätiön valtuuskuntaan kaksi jäsentä ja säätiön hallituksen puheenjohtaja ja yksi hallituksen jäsen.

8.6 Osakkuusyhtiöt

Kuopion rooli omistajana osakkuusyhtiöidensä toiminnan ja talouden ohjauksessa on rajoittuneempi kuin tytäryhtiöissä. Osakkaat yhdessä määrittelevät yhtiön omistajapoliittiset ja toiminnalliset linjaukset.

Kuopion kaupunki on osaomistajana vähemmistöosuudella osakeyhtiömuotoon perustetussa toiminnassa seuraavista syistä:

- Kaupunki haluaa käynnistää/olla mukana yhteistyössä muiden omistajien kanssa jossakin sellaisessa toiminnassa, jolla katsotaan olevan positiivinen vaikutus Kuopion kaupunkikehitykseen esim. palvelutuotannon tai elinkeinopolitiikan osalta. Toiminta on myös kaupungin strategisten linjausten mukaista.
- Kaupunki haluaa vauhdittaa jonkin sellaisen edellisessä kohdassa mainitun toiminnan syntymistä Kuopioon, mitä mahdollisesti ei muuten syntyisi, tai ei ainakaan niin nopeasti.
- Osakkuusyhtiön kautta saavutetaan synergiaetuja kaupungin järjestämisvastuulla olevan toiminnan hallinnon, seurannan ja kustannusvastaavuuksien kannalta.
- Osakkuusyhtiön kautta on mahdollista saada ulkopuolista rahoitusta jonkin sellaisen toiminnan käynnistämiseen, jolla katsotaan olevan positiivinen vaikutus Kuopion kaupunkikehitykseen.

11.8.2014

8.7 Muut yhteisöt

Mikäli kaupungin omistusosuus ei ylitä osakkuusyhtiökriteeriä (omistusosuus yli 20 %), yhtiölle tai yhdistykselle tai säätiölle asetetaan yleisellä tasolla yhteisökohtaiset karkeat toiminnan tavoitteet.

Kuopion kaupungilla on oikeus nimetä hallituksen jäsen Savo-Karjalan Ympäristötutkimus Oy:öön, Savon Kuituverkko Oy:öön, Sakupe Oy:öön.

9 Voimassaolo ja asiakirjan päivittäminen

Kaupunginvaltuuston hyväksymät omistajapolitiikan linjaukset ovat voimassa toistaiseksi.

Kuopion kaupungin omistukset ja yhteisökohtaiset toiminnan tavoitteet päivitetään kaupunginhallituksen omistajaohjausjaoston toimesta. Omistajaohjausjaoston tehtävänä on myös arvioida varsinaisen asiakirjan päivitystarvetta.

Kaupunginvaltuusto määrittelee ja hyväksyy kaupungin tavoitteet ja sen mukaiset omistajapolitiikan linjaukset ja omistajapolitiikan.

Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.5.2014.