

Lauri Herva

# **Kuntakonsernin ohjaus ja valvonta**

Pro gradu-tutkielma

Julkisoikeus

Kevät 2014

## Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kuntakonsernin ohjaus ja valvonta

Tekijä: Lauri Herva

Koulutusohjelma/oppiaine: HTM/Julkisoikeus

Työn laji: Pro Gradu-työ x Sivulaudaturtyö\_\_\_ Lisensiaatintyö\_\_\_

Sivumäärä: IX + 95 s.

Vuosi: 2014

### TIIVISTELMÄ

Kuntakonsernien ohjaus perustuu nykyään kuntalain mukaisen hallinnollisen ohjauksen lisäksi myös kunnan muihin ohjauksen keinoihin. Tämä johtuu kuntien toimintaympäristön sekä organisaatorakenteen muutoksesta, jossa kunnallisia palveluja tuottavat yhä useammin sen omistamat tytäryhteisöt. Tällöin hallinnollisen ohjaus, jota kunta voi käyttää kunnanhallituksen alaisten toimielinten ohjaamiseen, ei tule kyseeseen.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntakonsernien ohjausta oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää käyttäen. Tarkoitus on selvittää, miten kunta voi ohjata sen alaisia tytäryhteisöjä osana konserniaan. Kuntakonserneilla on Suomessa pitkät perinteet, mutta kuntakonserni käsitteenä on määritelty kuntalaissa vasta vuonna 2006. Tämä on asettanut omat haasteensa kuntien toimintaan, mutta ei ole kuitenkaan rajoittanut sitä. Kuntakonserni-käsitteen merkitys nykyisessä kuntalaissa on jäänyt vähäiseksi, mikä johtuu kuntakonserni varsin avoimesta sääntelystä kuntalaissa.

Kuntakonserneja koskeva sääntely on avoimempaa kuin kunnan omaan organisaatioon kuuluvien toimielinten. Tämä johtuu siitä, että kunnan tytäryhteisöt toimivat kunnasta irrallisena oikeussubjektina, sekä siitä että niiden toiminta sijoittuu yksityisoikeuden alaan. Avoin sääntely lain tasolla on johtanut siihen, että esimerkiksi Suomen kuntaliitto on antanut ohjeensa kuntakonsernien ohjaukseen liittyen. Kuntaliiton ohjeilla on vahva asema kuntien toiminnassa.

Kunnan tytäryhteisöjen sijoittuminen yksityisoikeuden alueelle jo itsessään aiheuttaa haasteita niiden oikeudelliselle sääntelylle. Kuntien on täytynyt löytää muita keinoja ohjata niiden alaisia tytäryhteisöjä. Nämä keinot perustuvat osakeyhtiölain säännöksiin, joita sovelletaan kunnan julkisoikeudellisessa toimintaympäristössä.

Avainsanat: Kuntakonserni, kuntayhtiö, tytäryhtiö, ohjaus, valvonta

Muita tietoja: Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

## SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	II
SISÄLLYS.....	III
LÄHTEET .....	V
1. Johdanto.....	1
1.1 Taustaa tutkimukselle.....	1
1.1.1 Suomalaiseen kuntaorganisaatioon kohdistuvat muutospainheet.....	1
1.1.2 Kuntien palveluntuotanto murroksessa.....	2
1.1.3 Aikaisempi tutkimus .....	5
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaaminen .....	6
1.3 Tutkimusmenetelmä .....	8
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	10
1.5 Keskeiset käsitteet .....	11
2. Kuntakonserniin ohjausta ja valvontaa sääntelevä normisto .....	16
2.1 Kansainvälinen sääntely.....	16
2.1.1 Kunnallisen itsehallinnon kansainvälinen sääntely.....	16
2.1.2 Konserniyhtiöitä koskeva kansainvälinen sääntely.....	18
2.2 Suomalainen lainsäädäntö .....	19
2.2.1 Perustuslaki.....	19
2.2.2 Hallintolaki.....	20
2.2.3 Kuntalaki.....	23
2.2.3 Muu erityislainsäädäntö .....	24
3. Kuntakonserni organisaatorakenteena ja liiketoimintayksikkönä .....	26
3.1 Konserniajattelun kiinnittyminen kunnallishallintoon .....	26
3.1.1 Konserni vastaa kunnallisen palvelutuotannon tehokkuusvaatimuksiin.....	26
3.1.2 Hallinnon toissijaisuus ja kunnallisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus ....	28
3.1.3 Kunnan omistamat yhtiöt julkisina yrityksiä .....	30
3.1.4 Konserniajattelu osana palveluorganisaation muutosta .....	31
3.1.5 Ruotsin ja Norjan kunnalliset osakeyhtiöt .....	34
3.2 Kuntakonserni organisaationa .....	38
3.2.1 Kunnan organisaatio ja Kuntalain 16a §:n mukainen kuntakonserni .....	38
3.2.2 Liikelaitokset.....	41
3.2.3 Kuntayhtymät.....	44
4. Kuntakonserniin ohjaaminen kunnan näkökulmasta .....	47
4.1 Toimivaltasuhteet konserniin ohjauksessa .....	47

4.1.1 Kunnanvaltuusto ja konsernijohto .....	47
4.1.2 Kunnanhallitus ja sen alaiset toimielimet .....	48
4.1.3 Kuntayhtiön hallitus ja toimitusjohtaja .....	49
4.1.4 Esteellisyysäännökset kunnan ja kuntayhtiön suhteessa .....	50
4.2 Konserniohjauksen lähtökohtana kunnan oikeus järjestää palvelut haluamallaan tavalla .....	53
4.2.1 Omistajapoliittiset valinnat .....	53
4.2.2 Johtosäännöt ja konserniohjeet konserniohjauksen välineenä .....	55
4.2. Tiedonsaanti yhtiöstä ohjauksen edellytyksenä .....	58
4.3 Konserniyhtiöiden omistajaohjauksen keinot.....	61
4.3.1 Yleisesti omistajaohjauksesta ja sen keinoista .....	61
4.3.2 Yhtiön edustajien nimittäminen ja erottaminen .....	63
4.3.3 Kuntayhtiön hallituksen ja kuntaa yhtiössä edustavien henkilöiden ohjeistaminen .....	68
4.3.4 Tytäryhteisöjen neuvotteluelvoitteet .....	72
4.3.5 Yhtiöjärjestys ja yhtiökokous.....	75
5. Kuntakonsernien valvonta .....	78
5.1 Valvonta osana ohjausta .....	78
5.2 Ulkoinen valvonta .....	80
5.2.1 Tilintarkastajat .....	80
5.2.2 Tarkastuslautakunta .....	83
5.3 Sisäinen valvonta.....	85
5.4 Valvontavaltaan liittyvät toimenpiteet .....	86
6. Johtopäätökset .....	89
6.1 Kuntakonserni kuntalain käsitteenä.....	89
6.2. Kuntakonsernien ohjausta koskeva sääntely .....	90
6.3 Kuntayhtiön ohjaamisen keinot.....	91
6.4 Kuntayhtiön valvonta selkeää.....	94

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Werner Söderström osakeyhtiö. Porvoo-Helsinki-Juva 1989.

Airaksinen, Manne & Pulkkinen, Pekka & Rasinaho, Vesa: Osakeyhtiölaki 1. Talentum 2007.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallislaki. 4. korjattu painos. Juva 1987.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki, Taustat ja tulkinnat. Helsinki 2012. Talentum.

Hautamäki, Antti: Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu. Helsinki 1995.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.

Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Vammala 2001.

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus 2013.

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.

Immonen Raimo & Nuolimaa, Risto: Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Talentum. Helsinki 2007.

Kuuskoski, Reino: Uusi kuntalaki. Porvoo 1949.

Kyläkallio, Juhani & Iirola Olli & Kyläkallio, Olli: Osakeyhtiö. Edita Prima oy. Helsinki 2008.

Leppiniemi, Jarmo: Kirjanpitolaki – kommentaari. Juva 2006.

Lähdesmäki, Kirsi: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Vaasa 2003.

Maanonen, Mari: Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot - Tutkimus teknisen ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista (Corporate governance and implementation practices used by local authorities). Acta Universitatis Tamperensis. Tampereen yliopisto. Tampere 2007.

Majoinen, Kaija: Mitä virkaa valtuustolla? Acta Väitöskirjasarja 2/2001. Joensuun yliopisto 2001.

Mattila, Matti: Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Versio 4. Helsinki: fact finding service 2007.

Meklin, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka: Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Helsinki 2003.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Juva 2007.

Myllyntaus, Oiva: Kuntatalouden ohjaus. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Mäntysaari, Petri: Osakeyhtiö toimijana. WSOY lakitieto. Helsinki 2002.

Niskakangas, Heikki & Pönkä, Pasi & Hakulinen, Pentti & Pönkä, Ville: Kuntayhtiöt, Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Helsinki 2011.

Neilimo, Kari: Kunta palveluorganisaationa ja organisaatiokulttuurin muutos – Moderni kunnanjohtaja on asiantunteva, palveleva ja yhteistyökykyinen. Kuntalehti 18/1998.

Porokka-Maunuksela, Raija & Huuskonen, Juha & Koskinen, Outi & Säilä, Esko: Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki 2004. Edita prima oy.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997. Lakimiesliiton kustannus.

Robert, Jaques Frédéric: Law and privatisations – a general presentation of issues s.17-39. Kirjasta Legal aspects of privatisation, XXIst colloquy on European law. Budapest, 15-17 October 1991, Council of Europe Press, 1993.

Ryynänen, Aimo: Konserni – kunta. Laatu- ja menestyssuuntautuneen kunnan toimintamallin perusratkaisuja – vertailu Keski-Euroopan uudistuslinjauksiin. Helsinki 1994.

Ryynänen, Aimo: Kunnallisen liiketoiminnan rajat murroksessa. 2006 Edilex. www.edilex.fi

Ryynänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008.

Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Vammala 2004.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011.

Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.

Villa, Seppo: Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiöt. Talentum. Helsinki 2006.

### **Virallislähteet**

Council of Europe: Privatisation of public undertakings and activities. Recommendation No. R (93) 7 and explanatory memorandum. Council of Europe 1994.

HaVM 18/1994 Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi

HE 192/1994 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi

HE 173/1997 Hallituksen esitys eduskunnalle kirjanpitolaiksi sekä laeiksi osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79c §:n muuttamisesta

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 109/2005 Hallituksen esitys eduskunnalla uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi

HE 263/2006 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

Kauppa- ja teollisuus ministeriö, Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto: Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Helsinki 2007.

Kauppa- ja teollisuus ministeriö, Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Helsinki 2011.

Komiteamietintö 1973: 60: Kunnallishallintokomitean mietintö – Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1973.

Komiteamietintö 1983: 3: Kuntien itsehallintokomitean mietintö. Helsinki 1983.

Komiteamietintö 1989: 61: Kunnan liikelaitostoimikunnan mietintö. Helsinki 1989.

Komiteamietintö 1993: 33: Kuntalaki kunnalliskomitean mietintö. Helsinki 1993.

Sisäasiain ministeriön julkaisuja. Kuntakonserni ja liikelaitostyöryhmän mietintö. 9/2006.

SOU 1990: 24: Ny kommunallag. Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté. Stockholm 1991.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2002. Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus)

Valtiovarain ministeriön kotisivut:

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntauudistus/09\\_kuntalakiuudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/09_kuntalakiuudistus/index.jsp).

Viitattu 26.2.2013

### **Oikeustapaukset ja valvontaratkaisut**

Korkein hallinto-oikeus 1921 I 50.

### **Muut lähteet**

Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa. Turun kaupungin tarkastuslautakunta. Julkaistu 8.6.2005.

Prättälä, Kari: Kuntakonserni – kuntalain tarkistamistarpeita:

[http://hankinnat.fi/k\\_perussivu.asp?path=1;29;66354;66363;67844](http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;66354;66363;67844), luettu 20.3.2012

Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007.

Rovaniemen kaupungin kotisivut. [www.rovaniemi.fi](http://www.rovaniemi.fi), luettu 12.8.2013

Rovaniemen kaupunki: Ulkoinen tarkastus ja arviointi. Luottamushenkilöiden koulutus 28.1.2013. <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=b16290b0-ae7a-4d48-a963-d42072e4501>

Suomen Kuntaliitto. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonsernissa koskevat suositukset 29.10.2009.

Suomen Kuntaliitto: Konserniohje 2005. Sisältö tarkistettu 13.4.2012.



Suomen Kuntaliitto: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta.  
Helsinki 2009.

Suomen kuntaliitto: Yleiskirje 17/80/2006, Salme Sundqvist / aha, 26.10.2006.

[www.nettilaki.com](http://www.nettilaki.com). Luettu 16.1.2014

## 1. Johdanto

### 1.1 Taustaa tutkimukselle

#### 1.1.1 Suomalaiseen kuntaorganisaatioon kohdistuvat muutospaineet

Suomalaisen kunnallishallinnon juuret ovat 1860- ja 1870-luvuilla. Tuolloin muotoutui nykyisen kunnallishallinnon perusta. Suomalaisen kehityksen taustalla ovat olleet vaikuttamassa yleiseurooppalaisen paikallishallintokehityksen lisäksi liberalismiin ja demokratian esiinnousu. Paikallishallinnon uudistuksia tehtiin asetuksella kunnanhallituksesta maalla (4/1965) ja asetuksella kunnanhallituksesta kaupungeissa (40/1873). Asetuksilla kunnista tehtiin julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja niille luotiin demokraattisen hallintojärjestelmän perusteet, jossa luottamushenkilötoimilla oli keskeinen asema.<sup>1</sup>

Nyt yli sadan vuoden jälkeen kunnallishallinnossa on jälleen edessä merkittävät muutokset. Suomalainen kuntarakenne on ollut tarkastelun alla koko 2000-luvun ja siihen kohdistuvat tällä hetkellä voimakkaat muutospaineet. Kuntalain kokonaisuudistus on vireillä, ja sen valmistelu on tällä hetkellä ministeriöissä<sup>2</sup>. Suomalaista kuntarakennetta pyritään muuttamaan yhdistelemällä kuntia ja hakemalla tätä kautta tehokkuutta palvelun tuotantoon.

Kuntajaon muuttaminen ei kuitenkaan ole ainoa muutos, joka ravistelee kuntarakenteita. Kuntakoon muuttamisen lisäksi organisaatorakenteissa tapahtuu muutoksia, jotka tähtäävät säästöihin. Kunnat ovat siirtymässä yhä voimakkaammin pois perinteisestä julkishallinnollisesta virkavastuulla toimivasta organisaatiomallista. Vuonna 2013 voimaan astunut kuntalain muutos (626/2013) kunnallisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta on vain yksi osoitus tästä. Yhä useammin kunta muodostuu useista julkis- ja yksityisoikeudellisista oikeushenkilöistä. Kunta käsittää tällöin perinteisen virkamiesorganisaation lisäksi myös kunnan omistamat tytäryhtiöt, jotka toimivat yksityisoikeudellisen sääntelyn nojalla.

Suomalaisessa julkishallinnossa käydään jatkuvaa keskustelua julkisten organisaatioiden tehokkuudesta. Vaatimukset julkisen sektorin tuottavuutta kohtaa ovat kasvaneet<sup>3</sup>. Yksityiseltä sektorilta tutut erilaiset laskentajärjestelmät ovat jo osa suomalaista julkishallintoa. Kaikkea toimintaa on pystyttävä mittaamaan ja arvioimaan. Organisaatioiden tehokkuusvaatimus on

---

<sup>1</sup> Heuru, 2000 s. 38–39, 45.

<sup>2</sup> Tässä tutkimuksessa huomioidaan voimassa oleva lainsäädäntö. Kuntalain kokonaisuudistuksen osalta asiat eivät ole edenneet vielä hallituksen esityksen tekemiseen, joten näitä aineistoja ei hyödynnetä.

<sup>3</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 9.

pakottanut myös suomalaiset kunnat pohtimaan organisaatorakenteitaan ja palvelunjärjestämismallejaan.

### 1.1.2 Kuntien palveluntuotanto murroksessa

Kunnallisen palvelutuotannon aikakauden voidaan katsoa alkaneen 1910-luvulta. Tuolloin alkoi nousta esiin vaatimuksia, että kunnan olisi tarjottava enemmän yhteiskunnallisia palveluita asukkailleen. Lisäksi vaadittiin, että palveluiden sisältöä tulisi yhtenäistää kuntien välillä.<sup>4</sup>

Kuntien toimiala jaottelu erityis- ja yleiseen toimialaan alkoi 1940-luvulla. Vuoden 1948 kuntalain kommentaarissa Kuuskoski mainitsee kyseisen jaottelun. Erityistoimialalla valvonta oli tiukempaa ja kunnille annettiin sitovia ohjeita tehtävien hoitamiseksi. Yleisellä toimialalla valtion valvonta oli ainoastaan laillisuusvalvontaa.<sup>5</sup> Toimialaa koskevalla jaottelulla on merkitystä vielä tänäkin päivänä. Erityistoimiala on edelleen yleistä toimialaa tarkemmin säännelty, mutta hiljattain myös erityistoimialan tehtävien hoitamiseen liittyvä sääntely on purkautumassa.

Heuru on todennut toimialaa koskevaan jaotteluun, että se on koskenut aina vain julkisoikeudellista toimialaa. Heurun mukaan kunnat eivät ole koskaan kyenneet toimimaan pelkästään julkisoikeudellisin toimin, vaan niiden lisäksi on aina tarvittu yksityisoikeudellisin toimin luotuja oikeussuhteita, kuten rakennusurakkasopimuksia, työsopimuksia ja hankintasopimuksia.<sup>6</sup> Tätä Heurun näkemystä tukee kuntien yhtiöittämiseen ja yksityistämiseen liittyvä pitkä historia. Ensimmäiset yksityistämiseen ja yhtiöittämiseen liittyvät oikeustapaukset ovat 1920-luvulta. Korkein hallinto-oikeus käsitteli vuonna 1921 kunnan liittymistä sähköyhtiöön<sup>7</sup>. Voidaan siis todeta, että kunnallishallintoon liittyvä yhtiöittäminen on pitkäaikainen ilmiö, joka on voimistunut viime vuosikymmeninä.

Kunnallisten toimintojen yhtiöittäminen lähti käyntiin todenteolla 1980-luvulla, mikä ilmenee KHO:n ratkaisujen määrästä. Vielä 1980-luvun alkaessa suomalaiset kunnat tuottivat pääosan palveluistaan itse. Tämän jälkeen toimintoja on alettu yhtiöittää yhä laajemmin. Lainsäädäntö on muuttunut merkittävästi tuosta ajankohdasta mukaan lukien vuonna 2000 tapahtunut Pe-

<sup>4</sup> Ks. esim. Soikkanen 1966 s. 536 ja s. 630–650 ja Heuru 2000 s. 118.

<sup>5</sup> Kuuskoski 1949 s. 27–43.

<sup>6</sup> Heuru 2000 s. 122. Myös Holopainen 1969 s. 32 ja 65.

<sup>7</sup> KHO 1921 I 50.

rustuslain muutos (731/1999). Merkittävin uudistus suomalaisessa kunnallishallinnossa tapahtui kun vuonna 1995 säädettiin voimassa oleva kuntalaki (365/1995). Vuoden 1995 kuntalaisissa kuntien palvelun tuottamisvastuu muuttui palveluiden järjestämisvastuiksi. Tämä oli merkittävä suunnanmuutos kunnallisten palveluiden järjestämisessä. Kunnille annettiin aiempaa enemmän vapauksia kunnallisten palveluiden järjestämiseksi. Kuntalain seurauksena syntyi uusi kunnallinen monituottajamalli. Monituottajamallissa kuntakonserniin kuuluvat perinteisen kuntaorganisaation lisäksi kunnan omat yhtiöt, yksityiset palvelujen tuottajat ja sopimus-kumppanit, sekä kolmas sektori. Nämä toimijat vastaavat palvelujen tuottamisesta.<sup>8</sup>

Kuntalain uudistuksen myötä myös kunnallisten osakeyhtiöiden määrä lähti kasvuun. Vuonna 2004 kuntakonserneihin kuului yli 1200 tytäryhteisöä<sup>9</sup>. Kunnallinen osakeyhtiö on osoittautunut hyvin monikäyttöiseksi kunnallisten palveluiden organisointivaihtoehdoksi. Osakeyhtiömuotoinen palveluiden organisointi nähdään kunnissa potentiaalisena vaihtoehtona, jolla kuntien taloutta pystytään tasapainottamaan ja paikkaamaan kuntataloudessa paljon puhuttua kestävyysvajetta. Tämän vuoksi kunnallisten osakeyhtiöiden kirjo on hyvin laaja ja niitä käytetään useilla kunnallisten palveluiden toimialoilla. Kunnalliset osakeyhtiöt toimivat sekä kuntien sisäisinä palveluntuottajina, että avoimilla kilpailuilla markkinoilla.<sup>10</sup> Kunnallisten osakeyhtiöiden toiminnan laajentuminen kilpailuille markkinoille on tehnyt niistä merkittäviä yksityisen sektorin toimijoita.

Kunnallisen itsehallinnon nojalla tapahtunut kuntaorganisaation monimuotoistuminen on poikkinut erilaisia tehokkaita palveluiden järjestämismalleja. Kuitenkin samalla kun kunnalliseen palvelutuotantoon on haettu tehokkuutta uusilla organisatorisilla ratkaisulla, on esille noussut useita lainsäädännöllisiä kysymyksiä. Esille on noussut mm. kysymys kunnallisen riskiliiketoiminnan hyväksyttävyydestä. Kunnan harjoittaman osakeyhtiön toiminta kun katetaan viime kädessä kuntalaisen maksamilla veroilla. Kunnan yhtiömuotoisen toiminnan hyväksyttävyyden on samalla kasvamassa siinä, missä kuntayhtiöiden määrä. Kehitystä edesauttavat kuntalain viimeisimmät muutokset kunnan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta (625/2013). Yhtiöittämisvelvollisuudella kuntia ohjataan yhä voimakkaammin käyttämään yhtiömuotoista toimintaa kilpailuilla markkinoilla. Säännös pakottaa kuntayhtiöt yhtiöittämään toimintojaan, mikäli toiminta täyttää kuntalain 2a §:n säännökset tai jokin kuntalain 2b §:n vaatimuksista täyttyy.

---

<sup>8</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 9.

<sup>9</sup> HE 263/2006, s. 4.

<sup>10</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 9.

Tämän tutkimuksen taustalla vaikuttaa voimakkaasti keskustelu kunnallisesta liiketoiminnasta ja sen hyväksyttävyydestä. Liiketoiminnallisesti kunnallisten osakeyhtiöiden kohdalla lähde-tään liikkeelle siitä ajatuksesta, että mikäli ne täyttävät kansallisesti säädettyt reunaehdot, voi-vat ne toimia normaaliyritysten tavoin Euroopan yhteisön normien puitteissa. Yhteisöoikeu-den kautta kunnallista liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä kohdellaan samoin kuin muita yksi-tyisiä yrityksiä, mikä johtaa Ryytäsen mukaan voimakkaaseen yksityistämisen paineeseen. Tämä johtuu siitä, että samankaltaisen kohtelun aiheuttamat paineet ovat heikosti yhteensopi-via lainsäädännön asettamien paineiden kanssa. Esimerkiksi oikeusvaltioperiaate ja yleisen edun edistämiskaatimus tai muut kunnallisoikeudesta johtuvat toimintavaatimukset eivät aina kohtaa niitä vaatimuksia joita yksityisen sektorin toimijoille asetetaan eri tahojen toimesta.<sup>11</sup> Nämä kunnallisen liiketoiminnan kannalta merkitykselliset kysymykset vaikuttavat hyvin voimakkaasti tutkimuksen kohteena olevien kunnallisten osakeyhtiöiden toimintaan, sillä kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat yksi keskeisimmistä välineistä kunnallisten palveluiden yksityistämisessä. Tässä yhteydessä ja koko tutkimuksessa yksityistäminen ymmärretään etenkin toiminnan organisaation muuttamiseksi julkisoikeudellisesta yksityisoikeu-delliseksi<sup>12</sup>.

Osakeyhtiön toiminnan perustehtävä poikkeaa perinteisestä kunnan perustehtävästä. Siinä missä kunnan tehtävänä on kuntalain 2 §:n mukaan tuottaa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueelleen, on osakeyhtiön tehtävänä tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen. Tämä osakeyhtiön perustehtävä ei välttämättä ole aina sopuoinnussa kuntalaiselle kuuluvien oikeuksien kanssa. Kuntalaisen vaikuttamismahdollisuudet osakeyhtiön toimintaan ovat huomattavasti rajalli-semmat kuin perinteisissä kunnallisissa toimielimissä. Vaikutusmahdollisuuksien käyttöä ra-joittaa mm. osakeyhtiöiden toiminnan läpinäkymättömyys. Osakeyhtiöissä toiminta ei välttä-mättä ole samalla tavoin julkista kuin kunnan sisäisessä organisaatiossa. Muun muassa tämän vuoksi osakeyhtiömalli ei välttämättä sovellu kaikkeen kunnalliseen palveluntuotantoon. Osakeyhtiön soveltuvuutta tietyn palvelun järjestämiseksi on arvioitava tapauskohtaisesti.<sup>13</sup>

Osakeyhtiömuotoiseen toiminnan järjestämiseen saattaa kunnissa liittyä myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta väärää motiiveja. Osakeyhtiömalli voi houkuttaa kiertämään kun-talain säädöksiä. Osaan kunnallisista osakeyhtiöistä onkin vakiintunut käytäntöjä, jotka ovat kuntalain tai sen hengen vastaisia.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ryytänen 2006, s. 3.

<sup>12</sup> Ryytänen 2008, s. 219.

<sup>13</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä 2011, s. 9-10.

<sup>14</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä 2011, s. 16.

Kunnallinen itsehallinto nojaa viime kädessä kuntalaisten mahdollisuuteen valvoa kunnan toimintaa. Kuntalain 1 luvun 2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto. Kuntalaisen valvonta- ja vaikutusmahdollisuudet konkretisoituvat kuntalaisten valitseman valtuuston kautta. Valtuusto myös käyttää omistajan valtaa kunnallisissa osakeyhtiöissä ja valvoo niiden toimintaa. Valtuuston kautta toimivalta jakaantuu myös muille kunnan toimielimille, lähinnä kunnanhallitukselle ja johtaville virkamiehille. Tämä tutkimus rakentuu kuntalaisten valtuuttaman valtuuston ja sen alaisten toimielinten sekä kuntayhtiöiden välisessä suhteessa ilmeneville toimivalta-, ohjaus- ja valvontakysymyksille.

### 1.1.3 Aikaisempi tutkimus

Kuntakonserneja koskevaa tutkimusta on tehty jonkin verran 2000-luvulla. Kauko Heuru on tutkinut valtuuston asemaa teoksessaan ”Kunnan päätösvaltan siirtyminen”. Teoksessa on tarkastelussa erityisesti valtuuston asema kunnallisen päätösvaltan käyttäjänä.<sup>15</sup> Kuntakonsernien ollessa merkittävä osa nykyaikaista kunnallishallintoa, nousee tutkimuksessa esiin myös kuntakonserneja koskeva tematiikka. Valtuuston näkökulmasta kuntakonsernien toiminta tulee esiin myös Kaija Majoisen väitöskirjassa ”Mitä virkaa valtuustolla?”<sup>16</sup>.

Yksityistämiseen liittyvät kysymykset ovat usein läsnä myös kuntakonsernien tapauksessa, kuten tässäkin tutkimuksessa myöhemmin osoitetaan. Jorma Rasinmäki on tarkastellut yksityistämisen kysymyksiä kunnallishallinnossa vuonna 1997 julkaistussa väitöskirjassaan ”Yksityistäminen kunnallishallinnossa”. Rasinmäki tarkastelee teoksessaan yksityistämiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia, jotka koskettavat myös kuntakonserneja, sekä kuntayhtiöitä.<sup>17</sup>

Johtamisen näkökulmasta kuntakonsernien toimintaa on lähestynyt erityisesti Pentti Meklin useissa teoksissaan, joista mainittakoon erityisesti vuonna 2003 yhdessä Juha-Pekka Martikaisen kanssa julkaistu ”Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – Käytäntöjä ja kehittämistarpeita”.<sup>18</sup>

Pro gradu tutkimuksia kuntakonserneista on useampi 2000-luvulta. Tutkimuksia on tehty johtamisen, politiikan ja lainopin näkökulmista. Tälle tutkimukselle läheisiä tutkimuksia löytyy kolme. Arja Väliahon vuoden 2000 lainopillinen tutkimus ”Kunnallisen toiminnan yhtiöittä-

<sup>15</sup> Heuru 2000.

<sup>16</sup> Majoinen 2001.

<sup>17</sup> Rasinmäki 1997.

<sup>18</sup> Meklin & Martikainen 2003.

minen hallinto-oikeudelliselta kannalta” käsittelee kuntayhtiöiden perustamista. Sirpa Hakalan lainopillinen tutkimus vuodelta 2006 ”Kuntakonsernin konserniohjaus ja valvonta” tarkastelee pitkälti samaa tematiikkaan kuin tämä tutkimus. Hakalan tutkimus painottuu kansanvaltauuden tarkasteluun kuntakonserneissa. Kolmas läheinen tutkimus on Mari Siitosen tutkimus vuodelta 1999 ”Kuntakonsernit ja niiden ohjaus”. Siitosen tutkimuksen keskiössä on konserniohjeiden käyttö kuntakonsernien ohjauksessa. Merkittävää kaikkien edellä mainittujen tutkimuksien suhteessa tähän tutkimukseen on, että ne on tehty ennen kuntalain kuntakonserneja koskevaa muutosta vuonna 2007 (519/2007).

## 1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaaminen

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, miten kuntakonsernien toimintaa on mahdollista ohjata ja valvoa emokunnan näkökulmasta. Kuntakonserni on oikeudellisesti monimuotoinen organisaatorakenne, jonka toiminnassa yhdistyvät perinteiset kunnallisoikeudelliset ohjauskeinot sekä yksityisoikeuden varaan rakentuvat ohjausjärjestelmät. Tutkimuksen päätehtävää lähestytään useista eri näkökulmista, joiden kautta pyritään muodostamaan perusteltu käsitys siitä, miten emokunnan on mahdollista ohjata ja valvoa sen alaista konsernia lainsäädännön puitteissa.

Jotta voidaan esittää perusteltu kannanotto varsinaiseen tutkimuskysymykseen, on tutkimuksessa selvitettävä kuntakonsernien kuuluvan konsernijohdon toimivaltasuhteet. Ennen kuntalain muutosta vuonna 2007 konserniohjauksen ongelmaksi koettiin erityisesti kunnan sisäisen toimivallan jako ja valtuuston sekä muiden toimielinten asema konsernin ohjauksessa. Konsernijohto oli vielä vuonna 2006 määritelty hallituksen esityksen mukaan kunnissa vaihtelevasti. Lisäksi konsernijohdon vastuusta ja tehtävistä ei ollut yhtenäistä käsitystä.<sup>19</sup> Kuntalakiin tehdyllä muutoksella on ollut merkittäviä vaikutuksia juuri konsernijohdon osalta. Kuntakonsernien ohjauksen ongelmaksi koettiin ennen kuntalain 16a §:n ja 13 §:n säätämistä kunnan sisäiset toimivallan jaot sekä valtuuston asema konsernin ohjauksessa<sup>20</sup>.

Varsinaisen tutkimusongelman näkökulmasta on tarpeen tarkastella, millaisen sääntelyn varaan kuntakonsernien ohjaus- ja valvontasuhteet rakentuvat. Tällä tarkoitetaan etenkin kuntakonsernien ohjaukseen vaikuttavien lakien keskinäisten suhteiden hahmottamista. Konser-

<sup>19</sup> HE 236/2006, s. 12–14.

<sup>20</sup> Sisäasiain ministeriön julkaisuja 9/2006, s. 15.

niohjaus on julkisoikeudellisesta kunnallishallinnon ohjauksesta poikkeavaa. Kuntakonsernit ovat kuitenkin kuntalaissa määriteltyjä julkisia orgaaneja, joten niiden ohjauksen lähtökohtana ovat hallintolain ja kuntalain mukaiset ohjauskeinot. Nämä lait asettavat kuntakonsernien toiminnalle erilaisia rajoituksia suhteessa yksityisoikeudellisiin konserneihin. Kuntalaki ja hallintolaki määrittelevät ne keinot ja välineet, joilla kuntakonserneja voidaan lähtökohtaisesti ohjata. Konsernien luonteesta johtuen yksityisoikeuden säännökset tuovat tähän varsinaisen tutkimusongelman näkökulmasta kuitenkin mielenkiintoisen ja merkittävän ulottuvuuden. Keinot ovat tutkimuksen keskiössä, kun tutkimuskysymyksenä on se, miten kuntakonserneja voidaan ohjata.

Kuntakonsernien ohjaamisessa ja valvonnassa ovat läsnä myös vastuukysymykset. Toimivalta ja vastuu ovat käsitepari. Toiminnan ohjaaminen edellyttää toimivaltaa, ja se tuo mukanaan vastuun toiminnan tuloksista. Kunnallishallinnossa vastuukysymykset voivat aktualisoitua sanktioitavina lain rikkomisina tai kunnanvaltuuston tapauksessa poliittisena epäluottamuksena. Yhtäkaikki toimivalta-vastuusuhteen tiedostaminen on omiaan vaikuttamaan siihen, miten kuntakonserneja voidaan ohjata. Jokainen ohjauksesta vastuussa oleva henkilö tiedostaa tai hänen tulisi tiedostaa toimiensa vastuut, jotka sitä kautta vaikuttavat jo ennalta hänen toimintaansa. Viime kädessä luottamushenkilöiden johtaman kunnallishallinnon päätöksiä ei kuntakonsernien osalta ole päätyntä tuomioistuimiin, mikä johtunee pitkälti siitä, että konserniohjaukseen liittyvien kysymysten päätyminen tuomioistuimeen ei ole minkään kunnallisen tahon intressi. Edullisempaa on aina ratkaista ristiriidat konsernin sisällä. Tästä huolimatta vastuun merkitystä ei pidä unohtaa, vaan hahmottaa se taustalla vaikuttavana tekijänä.

Tutkimusongelma sijoittuu lainopillisessa jaottelussa yksityis- ja julkisoikeuden rajapintaan. Tämä asettaa haasteita myös tutkimusaiheen rajaamiselle. Romaanis-germaanisille oikeusperheille, joihin Suomi katsotaan kuuluvaksi, on tyypillistä syvälinen jako julkis- ja yksityisoikeuteen<sup>21</sup>. Tämän jaottelun voi nähdä hämärtyvän niin Suomessa, kuin muissa romaanis-germaanisissa oikeusperheissä julkisten tehtävien ja -palveluiden yksityistämisen seurauksena. Romaanis-germaanisten oikeusjärjestelmien ohella piirteitä yksityisen ja julkisen sektorin sääntelyn sekoittumisesta on havaittavissa myös muissa oikeusjärjestelmissä, kuten Englannissa ja Yhdysvalloissa käytössä olevissa common-law oikeusjärjestelmissä.<sup>22</sup> Kuntakonsernien sääntelyn osalta tarkka rajanveto yksityisoikeuden ja julkisoikeuden on yksittäistapauk-

<sup>21</sup> Husa 1998, s. 151.

<sup>22</sup> Husa 1998, s. 161–162. Common law oikeusjärjestelmissä jakoa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välillä ei lähtökohtaisesti tehdä. Kuitenkin myös common-law maissa on esiintynyt kritiikkiä hallinto-oikeudellisten normien soveltamisalan kaventumisesta kun julkisoikeudellisia toimintoja on myyty yksityiselle sektorille. Ks. accountability-doktriinia koskeva kritiikki.



sisä ongelmallista, mikä on vaikuttaa myös tutkimusaiheen lähestymisnäkökulmaan merkittävästi. Mikäli tutkimusongelmasta pyritään saamaan jäsennetty tulkinta, ei sitä voida lähestyä pelkästään julkis- tai yksityisoikeuden näkökulmasta.

Tämä tutkimus on oikeudellisen rajanvedon vaikeudesta huolimatta näkökulmaltaan ennen kaikkea julkisoikeudellinen tutkimus. Täten tarkastelun pohjana toimivat kuntalain ohella muut keskeiset hallinto- ja valtiosääntöoikeudelliset normit. Mm. sopimusoikeuden, kauppaoikeuden ja muun yksityisoikeuden normistoa tarkastellaan siten julkisoikeudellisten normien rinnalla lähinnä silloin, kun se on tarpeellista kokonaisvaltaisen ja perustellun käsityksen muodostamiseksi yksittäisen tutkimuskysymyksen kohdalla. Muutoin yksityisoikeudellisen sääntelyn tarkastelu rajataan tutkimuksen ulkopuolelle.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä tässä julkisoikeudellisessa tutkimuksessa on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainoppi voidaan määritellä oikeustieteelliseksi tutkimukseksi, joka tutkii oikeusnormeja ajallisina, paikallisina ja eristettyinä normeina<sup>23</sup>. Tavoitteena lainopin tutkimuksessa on oikeusnormien konkreettisen sisällön selvittäminen<sup>24</sup>. Lainopin tutkimusmenetelmän avulla on tarkoitus muodostaa perusteltu käsitys voimassaolevan oikeuden sisällöstä. Lainoppi on sääntötutkimusta. Käsitys voimassaolevan oikeuden sisällöstä muodostuu tutkimalla sääntöjä, jotka kuuluvat voimassaolevaan oikeusjärjestykseen.<sup>25</sup> Tutkimalla voimassaolevaan oikeuteen kuuluvia sääntöjä toteutetaan samalla oikeuden systematisointitehtävää, joka auttaa oikeuteen tutustuvaa hahmottamaan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden<sup>26</sup>. Systematisointitehtävä edellyttää tutkimuskohteeseen vaikuttavien normien sisällöllisen ja temaattisen yhteyden tarkastelemista. Tämä tarkoittaa lakien keskinäissuhteen tarkastelua tutkimuskohteessa, jonka kautta muodostetaan perusteltu tulkintakannanotto tutkimusongelmaan. Tulkinalla ymmärretään tässä yhteydessä, kuten lainopin tutkimuksessa yleensäkin, voimassaolevan lainsäädännön sisällön selvittämistä.<sup>27</sup>

Tutkimustehtävänä on kuntakonsernien toimivalta-, ohjaus- ja valvontasuhteiden tarkasteleminen. Tällöin kunnan konsernirakennetta sääntelevä normisto muodostaa tutkimuksen lain-

---

<sup>23</sup> Husa 1995, s. 134.

<sup>24</sup> Husa 1995, s. 134.

<sup>25</sup> Aarnio 1989, s. 48.

<sup>26</sup> Aarnio 1989, s. 289.

<sup>27</sup> Husa-Mutanen-Pohjalainen 2001, s. 13.

säädännöllisen ympäristön. Tässä kuntakonserneja sääntelevässä ympäristössä arvioidaan lakien keskinäissuhteita sekä normien sisällöllisiä ja temaattisia yhteyksiä. Näin lainopin menetelmää hyödyntäen pyritään muodostamaan oikeudellisesti peruteltu käsitys siitä, kenellä on toimivalta ohjata sekä valvoa kuntakonserneja ja mitkä ovat toimivaltaisten tahojen keinot ja välineet ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseksi. Tarkasteltaessa näitä kysymyksiä lainopin menetelmän avulla toteutetaan lainopin systematisointi- ja tulkintatehtävää, jonka tavoitteena on lopulta antaa oikeudellisesti perusteltu kannanotto tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin.

Tutkimuksessa hyödynnetään jonkin verran oikeusvertailevaa tutkimusmetodia tarkastelemalla kuntakonsernien sääntelyä Ruotsissa ja Norjassa. Husan mukaan oikeusvertaileva tutkimus voi olla kiinteässä yhteydessä kansalliseen oikeusdogmaattiseen tutkimukseen ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin vieraiden oikeusjärjestysten omaksumista oikeudellisista ratkaisuksista voidaan etsiä tulkinta-apua siihen, miten suomalaisen oikeusjärjestelmän aukkoja paikataan, tai miten oikeuden säännöksiä voidaan tulkita ns. kiperissä tapauksissa. Toinen kiinteä yhteys oikeusvertailun ja oikeusdogmaattisen tutkimuksen välillä voi Husan mukaan tulla esiin kansallisen oikeusjärjestyksen systematisointityön helpottumisena. Tällöin kotimaisen oikeusjärjestyksen systematisoimiseksi tarkastellaan ulkomailla omaksuttuja ratkaisuja.<sup>28</sup>

Oikeusvertailevan- ja oikeusdogmaattisen tutkimuksen suhteen hahmottaminen ei ole kuitenkaan yksiselitteistä. Husa arvioi, että oikeusvertailun suhde oikeusdogmatiikkaan voi olla luonteeltaan ainoastaan ”koristelevaa”, jolloin oikeusdogmaattiseen tutkimukseen otetaan mukaan muiden maiden oikeutta kuvaavia jaksoja. Husan mukaan tällöin ei ole kysymys varsinaisesta oikeusvertailusta siten, kun varsinaisessa oikeusvertailevassa tutkimuksessa vierasta oikeutta tulkitaan kiinnittämällä huomiota tarkasteltavien normien asemaan oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa. Varsinaisessa oikeusvertailussa on myös tarkasteltava normien tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä asenteita sekä oikeuskulttuurisia tekijöitä. Sinällään näiden tutkimusmenetelmien suhteessa ilmenevät aste-erot eivät ole erittäin merkityksellisiä tämän tutkimuksen kannalta. Kuitenkin voidaan sanoa, että tutkimuksessa oikeusvertailun suhde varsinaiseen oikeusdogmaattiseen tutkimukseen lienee lähinnä ”koristelevaa”.<sup>29</sup>

Oikeudellinen normisto tutkimusaineistona on hallitseva läpi tutkimuksen johtuen siitä, että kyseessä on lainopillinen tutkimus. Lainopin menetelmän avulla pystytään muodostamaan ennen kaikkea oikeudellisesti perusteltu käsitys voimassa olevan oikeuden tilasta. Tämä ko-

---

<sup>28</sup> Husa 2013, s. 92.

<sup>29</sup> Husa 1998, s. 49–50.

rosta oikeuslähteiden painoarvoa aineistona. Muodostuvat tulkinnat perustuvat tällöin lähtökohtaisesti oikeudelliseen systematisointiin ja lainsäädännön tulkintaan.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimus rakentuu kuudesta luvusta. Johdanto-osassa taustoitetaan tutkimuskohdetta eli kuntakonserneja ja niiden nykytilaa sekä kehitystä. Siinä esitellään tutkimustehtävä, tutkimuksessa käytetty menetelmä, aihepiirin rajaus ja tutkimuksen rakenne. Lisäksi johdannossa määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet.

Tutkimuksen toinen luku sisältää normiston esittelyn. Normiston esittelyssä esitellään tutkimuksen aihepiirin kannalta merkityksellinen oikeudellinen normisto. Normisto on jaettu kahteen tasoon, jotka ovat EU-lainsäädäntö sekä suomalainen lainsäädäntö. Normiston esittelyssä ei syvennyttä itse tutkielman aiheeseen, vaan tarkastellaan koko lainsäädäntötasolla se oikeudellinen ympäristö, johon tutkimuskohde sijoittuu.

Kolmannessa luvussa taustoitetaan kuntakonsernien kunnallista ja hallinnollista toimintaympäristöä. Luvussa tarkastellaan kuntakonsernia organisaatorakenteena sekä osana kuntaa. Luvun tarkoituksena on hahmottaa se kunnallinen ja hallinnollinen konteksti, jonka osia kuntakonsernit ovat. Luvussa syvennyttään kuntakonsernien rakenteeseen ja toimivaltakysymyksiin erityisesti kuntalain näkökulmasta. Luvussa tarkastellaan myös konsernirakenteen kytkeytymistä ja tuleamista kunnallishallintoon. Tavoitteena on luoda katsaus siihen, miten nykyiseen tilanteeseen on päädytty, ja mitkä syyt ovat kuntien konsernimaisen rakenteen taustalla.

Neljännessä luvussa käsitellään varsinaista kuntakonsernin ohjausta ja valvontaa. Aiempien lukujen avulla pyrittiin taustoittamaan kuntakonsernien asemaa hallinnollisesti, oikeudellisesti ja hieman yhteiskunnallisesti, jotta tässä luvussa voidaan syventyä varsinaiseen ohjausvalvontasuhteeseen. Kuntakonsernien ohjaamista tarkastellaan toimivaltasuhteiden rakentamisen kautta sekä varsinaisten omistajaohjauksen keinojen analysoinnin avulla.

Viidennessä luvussa tarkastellaan ohjausvaltaan kytkeytyvää valvontaa ja vastuita. Valvontaa tarkastellaan sekä ulkoisesta, että sisäisestä näkökulmasta siltä osin kuin sillä on vaikutusta konserni-ohjauksessa. Kuudennessa, tutkimuksen viimeisessä, luvussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset.

## 1.5 Keskeiset käsitteet

Tässä tutkimuksessa tarkoitettu konserni-käsite on määritelty nykyisessä osakeyhtiölaissa (624/2006) yhtenevästi vuoden 1978 osakeyhtiölain (734/1978) kanssa. Konsernikäsitteessä ja sen tulkinnassa ei ole tapahtunut muutosta vuoden 2006 osakeyhtiölain säätämisen yhteydessä. Siten voidaan sanoa, että konserni käsite on tunnettu suomalaisessa lainsäädännössä jo pidemmän aikaa. Kuntakonserni nimitystä käytetään silloin, kun konsernin emoyhtiö on suomalainen kunta.

Konsernikäsitteen määrittely perustuu suomalaisessa lainsäädännössä kirjanpitolain (1336/1997) 5-8 §:n mukaiseen konserni-määritelmään. Voimassa olevan kirjanpitolain esitöissä mainitaan, että konserniyrityksen käsite on lakitekkinen määritelmä, jota käytetään emo- ja tytäryritysten muodostamasta kokonaisuudesta<sup>30</sup>. Osakeyhtiölaissa ja sen esitöissä viitataan kirjanpitolaisissa tehtyyn konserni-määritelmään<sup>31</sup>. Osakeyhtiölain ja kirjanpitolain säännösten yhtenevyydellä on haluttu varmistaa, etteivät yritykset joudu käyttämään kahta toisistaan poikkeavaa konsernikäsitettä. Osakeyhtiölain 12 §:n tarkoituksena on estää osakeyhtiölain konserni- ja muiden säännösten kiertäminen kategorisesti<sup>32</sup>. Tällöin on edullista, että kirjanpitolain ja osakeyhtiölain mukaiset käsitykset konsernista ovat yhtenevät.

Vaikka kirjanpitolaki pitää sisällään täsmällisemmän konsernimääritelmän, lähdetään tässä tutkimuksessa liikkeelle osakeyhtiölain määritelmästä, koska osakeyhtiölailla on suurempi merkitys konserniyhtiöiden varsinaisessa toiminnassa. Kirjanpitolaki sääntelee ainoastaan kirjanpidollisia asioita, joskin se sisältää myös konsernin täsmällisen määrittelyn.

Osakeyhtiölain 12 §:

Jos osakeyhtiöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta toisessa kotimaisessa tai ulkomaisessa yhteisössä tai säätiössä, osakeyhtiö on emoyhtiö ja määräysvallassa oleva on tytäryhteisö. Emoyhtiö tytäryhteisöineen muodostaa konsernin.

Osakeyhtiöllä on määräysvalta toisessa yhteisössä tai säätiössä myös silloin, kun osakeyhtiöllä yhdessä yhden tai useamman tytäryhteisönsä kanssa taikka tytäryhteisöllä yksin tai yhdessä muiden tytäryhteisöjen kanssa on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta siinä.

<sup>30</sup> HE 173/1997, s. 9.

<sup>31</sup> HE 109/2005, s. 98.

<sup>32</sup> Airaksinen, Pulkkinen, Rasinaho 2007 s. 458.

Osakeyhtiölaissa on katsottu tarpeelliseksi määritellä konserniyhtiö lyhyesti ja laissa viitataan kirjanpitolain 1 luvun säännöksiin, joissa konsernisuhteen muodostuminen on määritelty täsmällisesti. Keskeistä konsernikäsitteen määrittelyssä on se, mitä ymmärretään määräysvallalla. Osakeyhtiölaissa määräysvallan sisältöä ei ole katsottu tarpeelliseksi määritellä enää uudelleen, vaan tässä yhteydessä on tyydytty viittaamaan kirjanpitolakiin. Osakeyhtiölaissa on kuitenkin haluttu korostaa konsernirakenteen merkitystä määrittelemällä konserni emoyhtiön ja tytäryhteisöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi. Tämä kuvastaa konsernikäsitteen keskeisyyttä ja konsernirakenteen tärkeyttä liiketoiminnan organisointimallina yhteiskunnassa.

Kirjanpitolain 6 §:n mukainen konsernin määritelmä:

Jos kirjanpitovelvollisella on 5 §:n mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on edellinen emoyritys ja jälkimmäinen tytäryritys. Emoyritys tytäryrityksineen muodostaa konsernin. Emoyritystä ja sen tytäryrityksiä kutsutaan tässä laissa konserniyrityksiksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös, jos kirjanpitovelvollisella on yhdessä yhden tai useamman tytäryrityksensä kanssa taikka kirjanpitovelvollisen tytäryrityksellä yksin tai yhdessä muiden tytäryritysten kanssa määräysvalta kohdeyrityksessä.

Kirjanpitolain mukaan konserniyritys muodostuu siis emoyhtiöstä ja sen tytäryrityksistä. Tällöin tätä kokonaisuutta voidaan kutsua konserniyritykseksi<sup>33</sup>. Kirjanpitolain 6 §:n mukaan emoyrityksen ja tytäryrityksen välille muodostuu konsernisuhteeksi kutsuttava oikeussuhde, kun emoyrityksellä on yksin tai yhdessä vähintään yhden tytäryrityksen kanssa määräysvalta kohdeyrityksessä.

Konsernisuhteen muodostumiselta edellytettävä määräysvalta toisessa yrityksessä määritellään kirjanpitolain 5 §:ssä. Toisella kirjanpitovelvollisella katsotaan kirjanpitolain 5 §:n mukaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä, kun sillä on:

- 1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai
- 2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö.

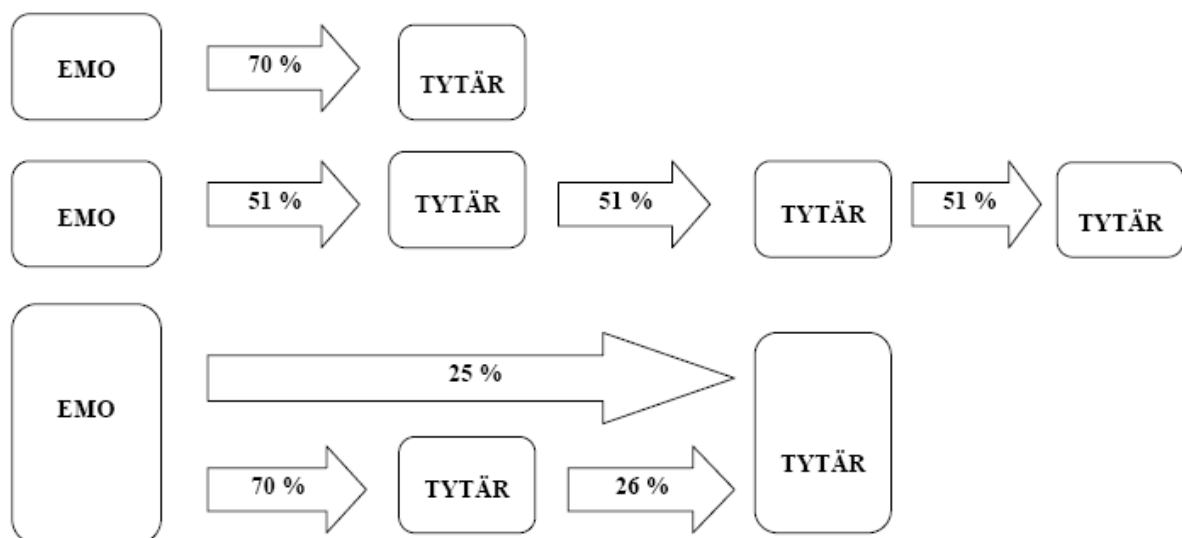
<sup>33</sup> Kun konsernin emoyhtiönä on suomalainen kunta, käytetään tutkimuksessa nimitystä kuntakonserni.

Ensimmäisen kohdan mukaan määräysvalta syntyy omistussuhteen kautta. Yli 50 % omistusosuus tytäryrityksestä merkitsee lähtökohtaisesti määräysvaltaa tässä yrityksessä. Tosiasiassa määräysvalta kohdeyrityksessä voi kuitenkin olla myös muulla kuin yli 50 % omistavalla yrityksellä. Tästä esimerkkinä on samaisen kirjanpitolain 6 §:n 1 momentin toinen kohta. Kirjanpidollisesti yritys katsotaan kuitenkin aina emoyhtiön tytäryhtiöksi, kun emoyhtiö omistaa siitä yli puolet. Tällöin suhteesta aiheutuu kirjanpidollisia velvoitteita, kuten tilinpäätöstiöiden yhdisteleminen. Yhtiön hallinnollisen päätöksenteon kannalta merkitystä on kuitenkin ainoastaan todellisella määräysvallalla.

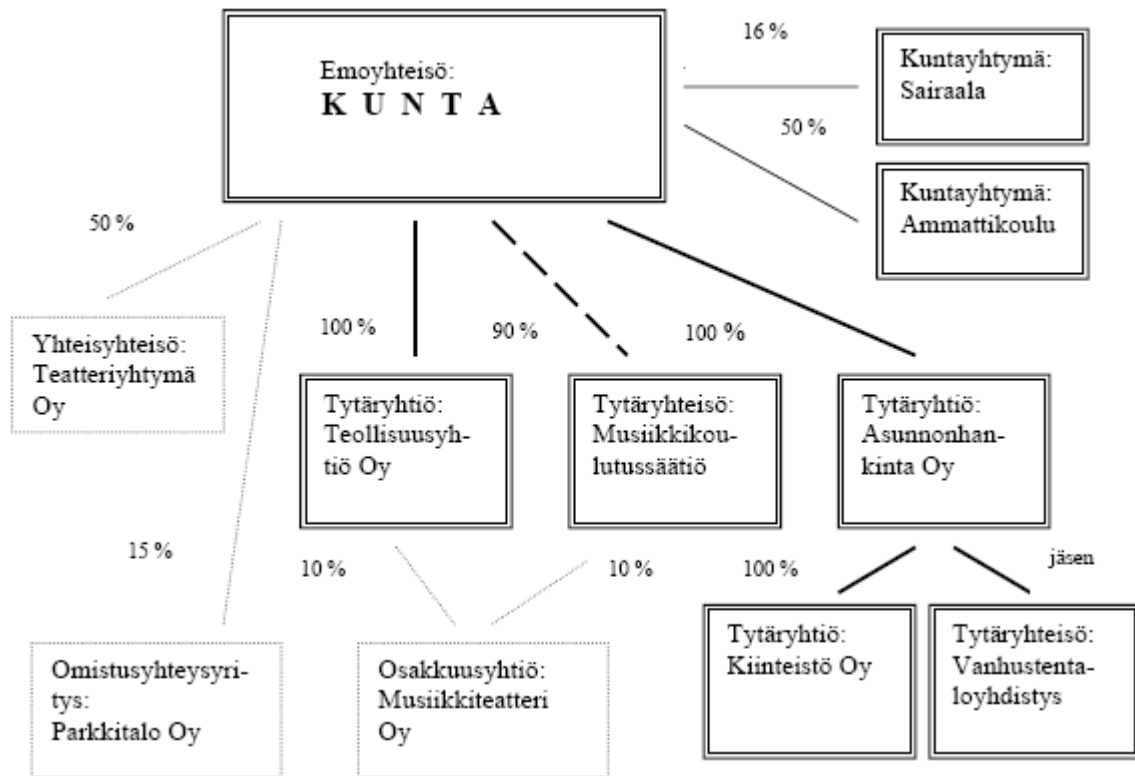
Kirjanpitolain 6.1 §:n toisen kohdan mukaan määräysvalta tytäryrityksessä on myös silloin kun emoyrityksellä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä tytäryrityksen hallituksessa tai siihen verrattavissa olevassa toimielimessä. Tällöin emoyhtiöllä on määräysvalta tytäryrityksessä, vaikka sen omistus osuus ei ylittäisikään ensimmäisen kohdan yli 50 % kriteeriä.

Peruskonsernitilanteet ovat tiivistettynä kuviossa 1. Kuviossa konsernisuhteen edellyttämä määräysvalta muodostuu yleisimmän kriteerin eli yli 50 % omistusosuuden kautta.

Kuvio 1. Peruskonsernitilanteet<sup>34</sup>



<sup>34</sup> Airaksinen & Pulkkinen & Rasinaho, 2007 s. 463.

Kuvio 2. Esimerkki kuntakonsernin rakenteesta<sup>35</sup>

Kuntakonserniin kuulumattomia yhteisöjä ovat nk. *omistusyhteisyhteisöt ja osakkuusyhteisöt*. Omistusyhteisyhteisössä kuntakonsernilla on enintään 20 % omistusosuus yhteisön osakepääomasta. Osakkuusyhteisöksi määritellään puolestaan osakeyhtiölain mukaan sellainen yhteisö, jossa emoyhtiöllä on yksin tai yhdessä muiden samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa huomattava vaikutusvalta (20–50 % omistus osakkeiden tuottamasta äänimäärästä). Huomattava vaikutusvalta voi puuttua tapauskohtaisesti esim. johtuen osakkeiden lyhytaikaisesta omistuksesta. Osakkuusyhteisöjen toiminnalla on kirjanpidollisesti suuri merkitys konsernin kannalta, sillä konserniyhteisöjen omistusosuutta vastaava määrä osakkuusyhteisön voitosta tai tappiosta sekä oman pääoman muutoksista yhdistellään kunnan konsernitilinpäätökseen.<sup>36</sup> Osakkuus- ja omistusyhteisöissä kuntakonserni voi käyttää valtaansa normaalisti yhtiöoikeuden edellyttämällä tavalla. Näiden yhteisöjen toiminnassa ei siten ole käsillä se problematiikka, joka on käsillä kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa.

<sup>35</sup> Meklin-Martikainen 2003, s. 25.

<sup>36</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 8-9.

Kuntakonserneihin kuuluu lisäksi lähes poikkeuksetta myös kunnan omistamia liikelaitoksia ja kuntayhtymiä. Liikelaitokset ovat kokonaan kunnan omistamia ja niitä ei lainsäädännössä katsota kunnasta erillisiksi. Kuntayhtymät puolestaan kuuluvat kuntakonserniin riippumatta kunnan omistuksesta ja äänivallasta kuntayhtymässä<sup>37</sup>. Näiden kuntalain mukaisten oikeussubjektien asemaa osana kuntakonserneja käsitellään tarkemmin tutkimuksen kolmannessa luvussa.

---

<sup>37</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 8.



## 2. Kuntakonsernien ohjausta ja valvontaa sääntelevä normisto

### 2.1 Kansainvälinen sääntely

#### 2.1.1 Kunnallisen itsehallinnon kansainvälinen sääntely

Suomi kuuluu Euroopan unioniin ja on sitä kautta luovuttanut osan lainsäädäntövallastaan EU:n yhteisille toimielimille. Voimassa oleva EU-lainsäädäntö sitoo Suomea ja sitä kautta myös suomalaisia kuntia osana jäsenvaltiota. Toistaiseksi kunnallishallinnon yleislainsäädäntö on kuitenkin ollut korostetusti kansallista. EU-tasolla ei ole pyritty sääntelemään kunnallisen itsehallinnon ydinalueita, joihin kuuluvat kunnan toimivalta, organisaatorakenne ja talous.<sup>38</sup> Tämä pienentää yhteisöoikeuden merkitystä tämän tutkimuksen kannalta.

Euroopan Unionissa alueiden, myös kuntien, itsehallinnollista asemaa on haluttu vahvistaa luomalla Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (Valtiosopimukset 66/1991). Peruskirja on ratifioitu eduskunnan hyväksymällä lailla (1180/1991). Ratifioinnilla itsehallinnon peruskirjasta tuli Suomea ja suomalaisia kuntia velvoittava säännös. Tässä suhteessa se ei poikkea muusta voimassa olevasta Euroopan yhteisön lainsäädännöstä<sup>39</sup>. Itsehallinnon peruskirjan määräykset ovat Suomessa suoraan tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta<sup>40</sup>.

Koska Itsehallinnon peruskirjan säännöksiä on noudatettava tuomioistuintoiminnassa, on niitä noudatettava myös kaikessa muussa kunnallisessa hallintotoiminnassa. Käytännössä peruskirjan, kuten muunkin EU-normiston kohdalla, Peruskirjan määräysten merkittävin vaikutus ilmenee tulkintavaikutuksen kautta. Tulkintavaikutus näkyy siinä, että kunnallishallintoa sääntelevän normiston on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa.<sup>41</sup>

Peruskirjan ensisijainen tavoite on suojata kunnallista itsehallintoa suhteessa valtioon. Tämä tavoite ilmenee peruskirjan toisen artiklan sisällöstä: ”Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa.” Suomessa ensimmäisen artiklan asettama vaatimus toteutuu täsmällisesti, sillä kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty Suomessa perustuslain tasolla.

Peruskirjan kolmannessa artiklassa tunnustetaan valtuustojen asema itsehallintoalueiden valan käyttäjinä. Kolmannen artiklan mukaan valtuustoilla on itsehallinnon tarkoittama kelpoi-

<sup>38</sup> Harjula, Prättälä 2012, s. 87–89.

<sup>39</sup> Harjula, Prättälä 2012, s. 90–92.

<sup>40</sup> HaVM 18/1994, s. 3.

<sup>41</sup> Harjula, Prättälä 2012, s. 90–92.

suus ja oikeus säännellä, sekä hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja väestön etujen mukaisesti.

Paikallisen itsehallinnon laajuudesta säädetään peruskirjan neljännessä artiklassa. Itsehallinnon laajuuteen vaikuttaa erityisesti neljännen artiklan kolmas kohta, jonka mukaan julkisesta tehtävästä tulee ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähellä olevan viranomaisen. Edelleen kolmannen kohdan mukaan tehtävän antaminen muulle viranomaiselle edellyttää taloudellisuuden taikka tehokkuuteen liittyviä perusteluita. Myös tehtävän laajuus tai luonne voi olla perusteena tehtävän antamiseen muulle viranomaiselle. Artiklan sisältö on erityisen kiinnostava tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta.

Peruskirjan kuudennessa artiklassa turvataan kunnallisten viranomaisten tehtävien edellyttämät voimavarat, sekä oikeus järjestää hallinto kunnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Kuudennen artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisesti hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon”. Kuudennessa artiklassa säädetään osittain kunnallisille viranomaisille annettavien voimavarojen riittävydestä. Taloudellisten voimavarojen riittävyys turvataan kuitenkin varsinaisesti peruskirjan yhdeksännessä artiklassa. Yhdeksännessä artiklassa annetaan säännöksiä, jotka edellyttävät taloudellisten voimavarojen riittävyyden turvaamista suhteessa paikallisviranomaisten tehtäviin ja velvoitteisiin.

Kuntakonsernien kannalta viimeinen keskeinen artikla on peruskirjan kahdeksannen artikla. Kahdeksännessä artiklassa säädetään paikallisten viranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta, joka voi tulla kysymykseen myös tämän tutkimuksen tutkimuskohteen eli kuntakonsernien tapauksessa.

Peruskirja velvoittaa kunnallisia viranomaisia, joten siinä on säännöksiä etenkin kunnan sisäisen hallinnon järjestämisessä ja hallinnon järjestämisessä suhteessa valtioon.<sup>42</sup> Peruskirjan artikloita sovelletaan kolmannentoista artiklan mukaan ainoastaan paikallisiin viranomaisiin. Kuntayhtiöt ja niiden johto eivät ole viranomaisia, mutta peruskirjan säännökset voivat tulla sovellettavaksi myös kuntakonsernia ohjattaessa, sikäli kun ohjaava taho on kunnallinen viranomainen, kuten valtuusto tai kunnanhallitus.

---

<sup>42</sup> Harjula, Prättälä 2012, s. 90–92.

## 2.1.2 Konserniyhtiöitä koskeva kansainvälinen sääntely

Konserniyhtiöitä koskevaa kansainvälistä sääntelyä on runsaasti. Konserniyhtiöitä koskevasta sääntelystä voidaan erottaa kirjanpitoon liittyvä sääntely sekä muu konserniyhtiöitä koskeva juridinen sääntely<sup>43</sup>. Erityisesti kirjanpitoon liittyvään kansainvälistä sääntelyä löytyy erialaisten suositusten ja standardien muodossa.

Konserniyhtiön kirjanpitoa ja tilinpäätöstä sääntelevät kansainväliset tilinpäätösstandardit määrittellään kirjanpitolain 7a luvussa. Näitä standardeja ovat International Financial Reporting Standards eli IFRS ja International Accounting Standards eli IAS. Kansainvälisillä tilinpäätösstandardeilla tarkoitetaan kirjanpitolain luvun 7a luvun 1 §:n mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa sovellettavaksi hyväksytyjä standardeja ja niistä annettuja tulkintoja (EY N:o 1606/2002).

Tilinpäätöksestä annettuja standardeja, sekä niistä annettuja tulkintoja sovelletaan asetuksen mukaan Euroopan yhteisön alueella ja siten myös Suomessa. Standardeihin liittyvät viralliset soveltamisohjeet ovat SIC ja IFRIC-tulkinnat<sup>44</sup>. Suomalainen kirjanpitovelvollinen saa soveltaa standardeihin annettuja virallisia tulkintoja vain, jos ne ovat Euroopan yhteisössä hyväksytyjä<sup>45</sup>. Toistaiseksi hyväksymättömistäkin standardeista ja tulkintaohjeista voidaan hakea apua tilinpäätöksen laatimiseen, jos ne eivät ole ristiriidassa hyväksytyjen standardien kanssa<sup>46</sup>.

Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja on kirjanpitolain luvun 7a 2 §:n mukaan pakollista noudattaa vain sellaisten kirjanpitovelvollisten konsernien kohdalla, joiden liikkeeseen laskemat arvopaperit ovat arvopaperimarkkinalain(746/2012) mukaisen julkisen kaupankäynnin kohteena. Siten kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja ei ole pakollista soveltaa kunnan omistamiin osakeyhtiöihin, kun niiden liikkeeseen laskemat arvopaperit eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena. Myös kunnan omistama osakeyhtiö voi halutessaan laatia tilinpäätöksen kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaan. Tämä mahdollisuus on turvattu kirjanpitolain 7a 3§:ssä, jotta kirjanpitovelvollisten tasavertainen asema on voitu varmistaa<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 13.

<sup>44</sup> Leppiniemi, 2006 s.258.

<sup>45</sup> Leppiniemi, 2006 s.258.

<sup>46</sup> Leppiniemi, 2006 s.258.

<sup>47</sup> Leppiniemi, 2006 s.262.

## 2.2 Suomalainen lainsäädäntö

### 2.2.1 Perustuslaki

Suomessa kuntien itsehallinto nojaa perustuslain 121 §:ään, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tällöin kunnan asukkaalla tulee olla mahdollisuus käyttää ylintä päätösvaltaa kunnassa lain asettamissa puitteissa.<sup>48</sup> Tämän tutkimuksen kannalta kysymys kuntalaisen päätösvallan käyttämisestä on erittäin mielenkiintoinen, sillä kunnan toimintojen yhtiöittäminen etäännyttää kunnan toimintoja kuntalaisten päätösvallasta. Kuntayhtiöiden toiminnassa ei ole samanlaista läpinäkyvyyttä kuin esimerkiksi kunnallisten toimielinten päätöksenteossa. Läpinäkyvyyden puuttuminen vaikuttaa kuntalaisen mahdollisuuksiin arvioida ja valvoa toimintaa. Tutkimuksen keskiössä on toimivalta-vastuusuhteen arviointi kuntayhtiöiden toiminnassa. Perustuslain 121 §:n mukaisen asukkaiden itsehallinnon toteuttaminen on vaarassa kunnallisia toimintoja yhtiötettäessä. Tutkimuksessa toimivalta-vastuusuhteen arviointi kunnallisten osakeyhtiöiden ohjauksessa ja valvonnassa keskittyy kunnanvaltuustoon kuntalaisten päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä. Valtuuston toimivallan taustalla vaikuttavat kuitenkin Perustuslain 121 §:n säännökset, jotka ovat lähtökohta valtuuston toiminnalle ja kaikelle muulle kunnalliselle toiminnalle.

Perustuslain 121.2 §:ssä määrätään kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kuntien tehtävistä säädettävän lailla. Tämä säännös vahvistaa kunnallisen itsehallinnon asemaa estämällä lakia alemman asteisten tehtävien siirtämisen esimerkiksi valtiolta kunnille.<sup>49</sup> Viimeinen perustuslain tasolle otettu kunnallista itsehallintoa koskeva säännös on perustuslain 121.3 §:ssä säädetty kunnallinen verotusoikeus. Verotusoikeudella turvataan edellytykset kunnallisen itsehallinnon järjestämiselle, sillä verotusoikeus turvaa kuntien taloudellisen perustan, jonka pohjalta ne voivat käyttää itsehallinto-oikeuttaan<sup>50</sup>. Kaikki suomalaista kunnallishallintoa koskeva sääntely rakentuu edellä esitellyn perustuslain 121 §:n kokonaisuuden päälle.

Kunnallishallintoon vaikuttavat myös perustuslain peruseriaatteet, jotka löytyvät perustuslain 2 §:stä. Nämä periaatteet ovat kansanvaltaisuusperiaate ja oikeusvaltioperiaate. Lisäksi kunnallishallintoon vaikuttavaa sääntelyä löytyy perustuslain 2 luvusta, jossa säädetään ihmisten perusoikeuksista. Kunta on palveluiden järjestäjä, joten perusoikeuksien toteutumisen tur-

---

<sup>48</sup> Harjula, Prättälä 2012, s.111–112.

<sup>49</sup> Saraviita 2012, s. 973–974.

<sup>50</sup> Saraviita 2012, s. 976–977.

vaaminen on usein sen vastuulla. Etenkin taloudellisten-, sosiaalisten- ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen kuuluu laajalti kuntien vastuulle.<sup>51</sup> Tämän tutkimuksen kannalta palveluiden tarjontaan liittyvät kysymykset ovat mielenkiinnon kohteena, sillä kuntayhtiöiden tehtävät ovat hyvin usein kunnalliseen palveluntarjontaan liittyviä.

### 2.2.2 Hallintolaki

Hallintolaki on hallinnon yleislaki, jota sen 2.2 §:n mukaan myös kunnallisten viranomaisten on noudatettava. Kuntalaissa määritellyt kunnan toimielimet noudattavat toiminnassaan hallintolaki eivätkä muodosta ongelmaa konsernin ohjaus- ja valvontasuhteen näkökulmasta, kun kyseessä on kunnan toimielinten hierarkia. Konserneihin kuuluvat kuntayhtiöt sen sijaan muodostavat tässä suhteessa poikkeuksen. Kuntayhtiö ei ole kunnallinen viranomaislainen, vaan se muodostaa itsenäisen ja yksityisen oikeussubjektin. Hallintolain säännökset ja oikeusperiaatteet voivat kuitenkin kuntayhtiön toiminnan luonteesta johtuen tulla sovellettaviksi myös niiden toiminnassa ja etenkin niihin kohdistuvassa ohjauksessa ja valvonnassa, jota suorittavat hallintolain soveltamisalaan kuuluvat kunnalliset viranomaiset.

Hallintolain 2 pykälässä säädetään hyvän hallinnon perusteista, sekä hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Kuntayhtiön toimintaa ja menettelyä säätelee osakeyhtiölaki, joka on kuntayhtiön tapauksessa katsottava erityislaiksi suhteessa hallintolakiin. Tällöin *Lex specialis derogat*-tulkinnan mukaan kuntayhtiöön on ensisijaisesti sovellettava osakeyhtiölakia, mikäli normiristiriita ilmenee. Hallintolain syrjäytyminen osakeyhtiölain suhteen ei kuitenkaan ole ehdoton. Hallintolaki voi saada etusijan esimerkiksi tilanteessa, jossa hallintolaki toteuttaa Perustuslain mukaisia oikeuksia, kuten oikeus asianmukaiseen käsittelyyn<sup>52</sup>. Ristiriidan ilmetessä tilannetta on siten arvioitava tapauskohtaisesti.

Kunnallista osakeyhtiötä ei mainita hallintolain 2 §:n luettelossa niistä toimielimistä, joita hallintolaki koskettaa. Näin ollen kuntayhtiö ei lähtökohtaisesti kuulu Hallintolain 2 §:n mukaan kyseisen lain soveltamisalaan. Tämän perusteella Hallintolaki ei siis velvoita kuntayhtiötä tai sen johtoa taikka työntekijöitä. Tällöin myöskään hallinnon oikeusperiaatteita ei lähtökohtaisesti sovelleta kunnalliseen osakeyhtiöön.

---

<sup>51</sup> Harjula, Prättälä 2012, 33.

<sup>52</sup> Mäenpää 2003, s. 57.

Hallinnon oikeusperiaatteiden sekä hallintolain soveltamiselle kuntayhtiöissä saadaan vastaus hallintolain esitöistä. Hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti: ” Kunnallisen palvelun tuottaminen on voitu järjestää myös yksityisoikeudellisin muodoin, usein osakeyhtiöksi, jossa kunta on osakkaana. Osakeyhtiöt, joissa kunta on osakkaana, jäisivät hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle.”<sup>53</sup> Tämän perusteella hallintolakia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi kunnallisissa osakeyhtiöissä pelkästään kunnan omistajuuden vuoksi. Lain esitöissä ei ole tehty eroa sen suhteen, onko yhtiö kunnan määräysvallassa, vai onko kunta yhtiössä vähemmistöosakkaana.

Hallintolain 2.3 § perusteella kuitenkin myös kuntayhtiöön voidaan joutua soveltamaan hallintolakia. Hallintolakia on lain 2.3 §:n mukaan sovellettava viranomaisten lisäksi myös julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen. Kuntayhtiö on tässä tarkoitettu yksityisoikeudellinen subjekti. Tällöin on tarkasteltava, suorittaako kuntayhtiö julkista hallintotehtävää. Julkinen hallintotehtävä on hallintolain esitöissä määritelty seuraavasti:” Julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon<sup>54</sup>.”

Lain esitöissä määriteltyjen julkisten hallintotehtävien ydintä on nk. julkisen vallan käyttö. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.<sup>55</sup> Kyse on hallintopäätöksen antamisesta. Mikäli tällaisia julkista valtaa sisältäviä tehtäviä kuuluu kuntayhtiölle, velvoittavat hallintolain säännökset myös sitä<sup>56</sup>. Ratkaisevaa ei ole julkista hallintotehtävää hoitavan tahon oikeudellinen asema vaan tehtävien sisältö. Tällöin sekä kunnallinen osakeyhtiö, yksityinen osakeyhtiö tai muu tehtävää hoitava taho ovat samassa asemassa.

Hallintopäätösten lisäksi julkisiin hallintotehtäviin voidaan kuitenkin lukea myös julkisten palveluiden toteuttaminen ainakin siltä osin, kuin kyseessä on lakisäteisen palvelun toteuttaminen. Kysymys voi esimerkiksi olla hoidosta tai opetuksesta, joka perustuu lakisäteisten palveluiden tarjoamisvelvollisuuteen.<sup>57</sup>

Käytännössä kuntayhtiöiden tehtävät muodostuvat enimmäkseen palveluiden tuottamisesta, kuten esimerkiksi energian-, veden- ja lämmönjakelu. Nämä palvelut eivät ole suoraan erityis-

---

<sup>53</sup> HE 72/2002, s.44–49.

<sup>54</sup> HE 72/2002, s. 44–49.

<sup>55</sup> Mäenpää 2003, s. 66.

<sup>56</sup> Mäenpää, 2003 s. 68–69.

<sup>57</sup> Mäenpää, 2003 s. 66–67.

lain nojalla tuotettuja palveluita, vaan kyseisten palveluiden toteuttaminen tapahtuu toimeksianton nojalla, joka perustuu kuntalain 2 § mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon. Palvelun tuottamiseen ei kuitenkaan sisälly hallintolain esitöissä mainittuja ”palvelun järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä”<sup>58</sup>. Esimerkiksi kunnallisessa energianjakelussa on kyse palvelun tuottamisesta kuntayhtiön toimesta, kun taas palvelun järjestämisvastuu on kuntaorganisaation sisäinen asia. Myös Mäenpää on tulkinnut asian näin: ”Vielä se, että viranomaisen antaa toimeksiantotehtävän yksityiselle palveluntuottajalle ei ilman muuta merkitse, että palvelun tuottaja toimeksiantotehtävästä vastatessaan hoitaa julkista hallintotehtävää”<sup>59</sup>. Kuntalain säätämisen yhteydessä kunnan palveluluiden tuottamisvastuu muutettiin järjestämisvastuuksi juuri siitä syystä, että se mahdollistaisi joustavamman julkisten tehtävien hoitamisen. Julkisen palvelun tuottamisen ei siten katsota olevan julkinen hallintotehtävä<sup>60</sup>.

Kuntayhtiöt voivat tarjota hankintapalveluita kunnallisten hankintojen tekemiseksi<sup>61</sup>. Tällöin kyseessä oleva hankintayhtiö kilpailuttaa kunnan sille antamia julkisia hankintoja toimeksiantona. Kilpailutukset sisältävät julkisen vallan käyttöä ja hallintopäätösten tekoa toisten subjektien eduista. Tällöin kysymyksessä on hallintolain esitöiden mukainen julkinen hallintotehtävä ja sovellettavaksi tulevat hallintolain säännökset<sup>62</sup>. Kunnan hankintatoimesta vastaavia yksityisiä osakeyhtiöitä ei ainakaan toistaiseksi ole, vaan hankintayhtiöt ovat kuntien omistamia. Hankintayhtiö on mielenkiintoinen kuntayhtiö siinä mielessä, että on vaikea hahmottaa, kuinka kuntien hankintoja kilpailuttava yksityinen osakeyhtiö voisi toimia käytännössä niin, ettei sen toiminta herättäisi puolueellisuusepäilyjä ja johtaisi jatkuviin oikeuskäsittelyihin. Lain säädännön puitteissa yksityinen osakeyhtiö olisi myös hankintatoimessa mahdollinen. Toistaiseksi kunnallisesta hankintatoimesta vastaavat yhtiöt kuitenkin ovat kuntayhtiöitä. Tällaiset kuntayhtiöt ovat esimerkki niiden erikoislaatuisuudesta suhteessa yksityisiin osakeyhtiöihin.

Hallintolain ja hallinnon oikeusperiaatteiden soveltuvuutta kuntayhtiöihin arvioidaan hyvin pitkälti samoin kuin hallintolain soveltuvuutta yksityisiin osakeyhtiöihin. Hallintolaki ei lähikohtaisesti tule sovellettavaksi kuntayhtiöön, vaan hallintolain ja hallinnon oikeusperiaatteiden velvoittavuus kuntayhtiön toiminnassa on arvioitava tapauskohtaisesti. Tällöin arviointikriteeri on kuntayhtiön toiminnan liittyminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Hallintolain soveltuminen kuntayhtiön ja omistajakunnan välisessä suhteessa on siten vaihteleva. Hallintolaki voi joissain tapauksissa velvoittaa omistajakunnan lisäksi myös kuntayhtiötä,

---

<sup>58</sup> HE 72/2002, s. 44-49.

<sup>59</sup> Mäenpää, 2003 s. 69.

<sup>60</sup> Mäenpää, 2003 s. 66-69.

<sup>61</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 11.

<sup>62</sup> HE 72/2002, s.44-49.

jolloin hallintolain 2 §:n hyvän hallinnon perusteet toteutuvat saumattomasti. Toisaalta tilanne voi olla päinvastainen, jolloin hallintolain soveltuvuus päättyy kunnan ja kuntayhtiössä ylintä valtaa käyttävän hallituksen kosketuspintaan. Tällöin hyvän hallinnon perusteet voivat vaarantuvat joissain tapauksissa.

Lain systematiikassa hallintolaki on hallinnon yleislaki, joka velvoittaa kuntia julkishallinnollisina yhteisöinä. Hallintolaki on täten yleislaki suhteessa kuntalakiin. Kuntalain säännökset syrjäyttävät tällöin *lex specialis*- tulkinnan mukaan hallintolain säännökset ristiriitatilanteissa. Kuntalaki itsessään on myös yleislain asemassa useampiin muihin kuntia velvoittaviin lakeihin nähden, mistä johtuen sääntely kuntalaissa ei ole kovin yksityiskohtaista. Tämän vuoksi kuntalain ja hallintolain säännökset ovat hyvin poikkeuksellisesti päällekkäisiä, joten tulkintatilanteita ei pitäisi tutkimuksen osalta syntyä ainakaan kovin usein.

### 2.2.3 Kuntalaki

Suomessa kunnallista itsehallintoa sääntelevä yleislaki on kuntalaki. Kunnallishallinto on osa suomalaista julkishallintoa, joten myös kaikessa kuntien toiminnassa on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä. Hallinnon yleissäännökset säätelevät yleisesti kaikkea julkisen vallan käyttöä niin viranomaisten, kuin luottamushenkilöidenkin osalta. Kunnat käyttävät toiminnassaan julkista valtaa ja ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joten yleinen hallinto-oikeuden normisto säätelee myös kuntien toimintaa. Edelleen hallinto-oikeuden normit koskettavat kunnanvaltuustoa kunnan ylimpänä päättävänä elimenä.<sup>63</sup>

Kuntalaissa säädetään kunnan hallinnon järjestämisestä sekä kunnan taloudenpidosta osana kunnallishallintoa. Tutkimuksen aihepiirin kannalta näiden kuntalaissa säänneltyjen kokonaisuuksien merkitys on keskeinen siitakin huolimatta, että kunnallinen osakeyhtiö muodostaa yksityisoikeudellisen oikeushenkilön, joka on erillinen kunnan omasta organisaatiosta. Kunnalliset osakeyhtiöt ovat yksi tapa kuntaorganisaation ja -talouden järjestämiselle. Tämän vuoksi on tarpeen arvioida, millä tavoin kuntalain hallinnon järjestämiseen liittyvät säännökset vaikuttavat kuntayhtiöiden toiminnassa.

Keskeisiä säännöksiä tämän tutkimuksen kannalta ovat kunnanvaltuustoa, sekä kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia sääntelevät kuntalain pykälät. Kuntalain osalta edellä mainitut pykälät nojaavat monelta osin Perustuslain 121 §:ään. Kuntalain 2 §:n mukaan asukkaiden valit-

---

<sup>63</sup> Harjula, Prättälä 2012, 25–26.



sema kunnanvaltuusto käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Valtuusto käyttää siten omistajan valtaansa myös kunnallisissa osakeyhtiöissä. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus kunnallishallinnossa on katsottu kuntalaisia niin keskeiseksi, että siitä on säädetty kuntalain neljännessä luvussa. Kuntalain neljännen luvun säännökset eivät välttämättä ole konkreettisesti käsitellä kuntayhtiöitä tarkasteltaessa, mutta pelkästään jo neljännen luvun sisältö osoittaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien merkityksen kunnallishallinnossa. Tämän vuoksi vaikutusmahdollisuuksien painoarvoa kuntayhtiöiden tapauksessa ei voida sivuuttaa.

Kunnallisten osakeyhtiöiden päätöksistä ei voi valittaa kuntalain 11 luvun valitussäännösten nojalla. Kuntalain valitussäännökset perustuvat viranomaispäätöksistä tehtäviin valituksiin Kuntayhtiöiden toiminta ei ole viranomaistoimintaa, joten siitä ei voida valittaa kuntalain valitussäännösten nojalla. Tilanne on perustuslain 121 §:n, sekä kuntalain 2 §:n suhteen ongelmallinen, sillä valitussäännösten käytön estyminen rajoittaa kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet valitusten osalta rajoittuvat siten valtuuston ja kunnanhallituksen sekä lautakuntien tekemiin päätöksiin, jotka koskevat kunnallista osakeyhtiötä.

Kuntakonsernin käsite on otettu kuntalain 16a §:ään vuonna 2007. Kuntakonsernia sääntelevässä 16a §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöistä. Pykälän merkitys ja tulkinta on tämän tutkimuksen kannalta keskiössä. Kuntakonsernista on pykälässä säädetty varsin suppeasti, ja tämän vuoksi kunnallisten osakeyhtiöiden kannalta merkityksellistä sääntelyä voi tapauskohtaisesti esiintyä myös kuntalain 10 luvussa, jossa säädetään kunnallisesta liikelaitoksesta. Liikelaitokset eroavat monella tapaa kunnan omistamista tytäryhteisöistä, mutta tulkinta-apua on silti mahdollista ja perusteltua hakea kunnallisten liikelaitosten sääntelystä.

### **2.2.3 Muu erityislainsäädäntö**

Kuntakonsernien ohjauksen kannalta keskeisten kunta- ja hallintolain lisäksi merkityksellistä lainsäädäntöä sisältyy muutamiin yksityisoikeudellisiksi lukeutuviin lakeihin. Kunnan tytäryhtiöt muodostavat yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja, joita sääntelee kauppaoikeuden alaan kuuluva osakeyhtiölaki. Osakeyhtiölain merkitys on kunnan omistaman tytäryhtiön kannalta keskeinen. Kunnan ja sen tytäryhtiön välisessä suhteessa voi joissain tapauksissa vaikuttaa sekä kuntalaki että osakeyhtiölaki. Tämä sääntelyjen päällekkäisyys on erityisesti tutkimuksen mielenkiinnon kohteena kunnan ohjatessa konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä.

Lähtökohtana kunnan tytäryhtiön toiminnassa ovat osakeyhtiönlain säädökset, mutta tytäryhtiötä ohjaavien kunnanvaltuuston ja hallituksen toiminnan kautta kuntalain ja hallintolain säännökset vaikuttavat tässä organisatorisessa suhteessa.

Kirjanpitolaki on tutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoinen erityislaki. Kirjanpitolain sisältöön viitataan kuntalaissa useasti, erityisesti konsernia koskevien pykälien yhteydessä. Kuten kansainvälisen sääntelyn yhteydessä todettiin, konserniyhtiötä koskevasta sääntelystä voidaan erottaa kirjanpidollinen sääntely sekä muu juridinen sääntely<sup>64</sup>. Kirjanpitolakia sovelletaan kuntalain 67 §:n mukaan myös kuntakonserneihin. Kirjanpidollisesti kuntakonsernien toiminta on jo ennen 2007 muutosta ollut vähintäänkin kohtuullisesti säädeltyä, sillä jo alkuperäisessä kuntalaissa oli viittaus kirjanpitolakiin, jossa säädettiin konserniyhtiöiden kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Kuntakonsernin käsite sisältyi lisäksi kirjanpidollisena käsitteenä jo alkuperäiseen kuntalakiin<sup>65</sup>. Kirjanpitolain konserni-määritelmästä voidaan hakea tulkinta apua kuntalain mukaiseen kuntakonsernin hallinnolliseen käsitteeseen. Tämä on ollut myös lainsäätäjän tarkoitus, sillä kuntakonsernin määritelmän sisältävän kuntalain 16a §:n hallituksen esityksessä viitataan kirjanpitolain konsernisäännöksiin<sup>66</sup>.

Tilintarkastuslain (194/2006) säännökset vaikuttavat etenkin kuntakonserneihin sovellettavan valvonnan yhteydessä. Tilintarkastuslain säännösten nojalla kuntiin sekä kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin on valittava tilintarkastajat. Lisäksi tilintarkastuslaissa säädetään tilintarkastuksen sisällöstä, joka kuntakonserneissa harjoitettavan ulkoisen valvonnan kivijalka.

---

<sup>64</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 13.

<sup>65</sup> Harjula 2004, Artikkelissa viitataan kuntalaissa säädettyyn juridiseen kuntakonsernin käsitteeseen ennen kuntalain 16a §:n säätämistä.

<sup>66</sup> Muun muassa kohdassa HE 263/2006, s.3-4.

### 3. Kuntakonserni organisaatiorakenteena ja liiketoimintayksikkönä

#### 3.1 Konserniajattelun kiinnittyminen kunnallishallintoon

##### 3.1.1 Konserni vastaa kunnallisen palvelutuotannon tehokkuusvaatimuksiin

Lähtökohtana kuntien konsernirakenteen muodostumiselle on kunnalliseen palvelutuotantoon kohdistuvat tehokkuusvaatimukset. Tehokkuusvaatimus perustuu talouden yleiseen kehitykseen, jossa resurssit ovat entistä niukemmat, mutta palveluiden määrä ja laatu eivät saa ainaakaan heikentyä. Päinvastoin niiltä odotetaan yleisesti jopa parantumista. Tehokkuusvaatimukseen kunnat pyrkivät vastaamaan moninaisilla palveluntuotantomalleilla, joiden keskiössä on kuntakonsernien toiminta. Konsernimaiseen toimintaan ja palveluntuotantoon liittyy läheisesti kilpailuttaminen ja yksityistäminen.<sup>67</sup>

Yksityistämistä kunnissa on vauhdittanut erityisesti nykyisen kuntalain säätäminen, jossa kuntien palveluiden tarjontatehtävä muuttui järjestämisvastuuseen perustuvaksi. Tämä avasi kunnille uusia mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseksi, kun palveluita ei välttämättä tarvinnut enää tuottaa itse. Yleisin yksityistämisen muoto niin kunnallis- kuin valtionhallinnossakin on niiden omistamien yhtiöiden tai omaisuuden siirtäminen yksityiselle sektorille.<sup>68</sup> Kuntien pyrkimystä yksityistää toimintaansa, pääasiassa elinkeinotoimintaansa, edistävät myös kilpailulain säännökset (94/2011).

Rasinmäki esittää väitöskirjassaan useita vaihtoehtoja yksityistämisen määrittelemiseksi. Siivilioikeudessa yksityistäminen määritellään yleisluontoisesti julkisten yritysten omaisuuden siirtämiseksi yksityiselle sektorille. Rasinmäen väitöskirjassaan esittämä kolmeen käsitteeseen perustuvaa yksityistämisen määrittelyä voidaan pitää osittain tämän tutkimuksen perustana. Yksityistäminen jakaantuu Rasinmäen mukaan: 1) yhtiöiden siirroksi julkiselta yksityiselle sektorille, 2) julkisten viranomaistehtävien siirroksi julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille ja 3) yksityissektorin toimintaperiaatteiden ”laillistamiseksi” julkiselle sektorille.<sup>69</sup>

Yksityistämistä voi tapahtua monella tapaa, kuten edellä mainittu kolmijaottelu osoittaa. Kuntayhtiöiden toiminnan kannalta erityisesti kaksi ensimmäistä edellä mainittua yksityistämisen muotoa ovat kiinnostavia. Kuntayhtiön perustamisen yhteydessä tapahtuu ensimmäisen kohdan mukainen yhtiön siirto julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Käytännössä yhtiöittä-

<sup>67</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2012 s. 8-9.

<sup>68</sup> Rasinmäki, 1997 s. 42.

<sup>69</sup> Rasinmäki, 1997 s. 41. Ks. myös Robert 1993, s.20–22.

minen tapahtuu usein liikelaitoksesta kunnalliseksi osakeyhtiöksi. On myös mahdollista, että kunnallisia palveluita yhtiöitetään suoraan ilman liikelaitosvälimuotoa. Esimerkiksi Rovaniemen kaupunki siirsi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelunsa liikkeenluovutuksella alueelliseen tuotantoyhtiöön Polarmon Oy:öön 1.10.2011 alkaen. Rovaniemen kaupunki omistaa yhtiöstä 38 %<sup>70</sup>.

Liikelaitos on kuntalain nojalla kuntaan kuuluva oikeussubjekti. Kun liikelaitos yhtiöitetään, tulee siitä osakeyhtiölain nojalla toimiva yksityinen oikeussubjekti, siitäkkin huolimatta, että emokunnalla olisi uudessa yhtiössä määräysvalta. Julkisyhteisön määräysvallalla ei siten ole merkitystä perustettavan yhtiön oikeudellisen aseman kannalta. Tämän perusteella aina, kun jokin kunnallinen palvelu yhtiöitetään, tapahtuu Rasinmäen määrittelemä yhtiön siirtyminen julkiselta yksityiselle sektorille. Saman siirtymisen katsotaan tapahtuvan silloinkin kun yhtiöittäminen tapahtuu ilman liikelaitosvälimuotoa.<sup>71</sup>

Toiseksi yksityistämisen muodoksi Rasinmäki lukee tilanteet, joissa kunnallisen toiminnon yhtiöittämisessä siirtyy julkisia viranomaistehtäviä yksityiselle sektorille. Rasinmäki ei määrittele, mitä julkisilla tehtävillä ymmärretään tässä yhteydessä.<sup>72</sup> Yleisesti kunnan tehtävillä tarkoitetaan kunnan kuntalain 2 §:n nojalla itselleen ottamia tehtäviä sekä kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Julkisella viranomaistehtävällä ymmärretään tällöin laissa viranomaisen hoidettavaksi säädettyjä tehtäviä eli kunnan niin kutsuttuun erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä<sup>73</sup>. Julkisia viranomaistehtäviä ei siirry läheskään aina yhtiöittämisen yhteydessä. Kuitenkin yksityistämisen yleistyessä kunnan lakisääteisten tehtävien alueella näin voi tapahtua yhä useammin. Viranomaistehtäviä voi siirtyä osana palveluiden yhtiöittämistä tai yhtiöittäminen voi koskea suoraan jotakin tiettyä viranomaistehtävää esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden alaan kuuluvaa tehtävää.

Rasinmäen luettelemat kaksi ensimmäistä yksityistämisen muotoa voivat kuntayhtiöiden kohdalla tapahtua ajallisesti samanaikaisesti. Lisäksi on mahdollista, että yhtiöiden siirtämistä yksityiseltä julkiselle sektorille tapahtuu ilman Rasinmäen julkisten viranomaistehtävien siirtymistä<sup>74</sup>. Kolmas vaihtoehto on, että julkisia viranomaistehtäviä siirtyy kuntayhtiölle ilman, että se tapahtuu samanaikaisesti yhtiöittämisen kanssa. Näin voi olla esimerkiksi tilanteessa,

---

<sup>70</sup> [www.rovaniemi.fi](http://www.rovaniemi.fi)

<sup>71</sup> Rasinmäki 1997, s.40-41.

<sup>72</sup> Rasinmäki, 1997 s. 40.

<sup>73</sup> Harjula & Prättälä 2012 s. 154.

<sup>74</sup> Rasinmäki, 1997 s. 41-42.

jossa kuntayhtiö saa kilpailutuksen seurauksena hoitaakseen jonkin julkisen viranomaistehtävän.

Kolmas Rasinmäen esittämistä yksityistämisen muodoista eli yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden ”laillistaminen” julkiselle sektorille<sup>75</sup>, ei ole ainakaan kuntayhtiöiden tapauksessa niin yksiselitteisesti havaittavissa ja tulkittavissa kuin kaksi aiempaa yksityistämisen muotoa. Laillistamisella ymmärretään tässä yhteydessä jonkin yksityissektorilta omaksutun toimintaperiaatteen hyväksyminen lainmukaisena myös julkisella sektorilla. Yksityisen sektorin toimintaperiaatteita on jouduttu laillistamaan kuntakonsernien kohdalla mm. ohjaukseen liittyvässä sääntelyssä. Kuntaliiton hallituksen 29.10.2009 hyväksymät hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat suositukset kuntakonserneissa (Corporate Governance) ovat hyvä esimerkki yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden laillistamispyrkimyksistä kuntakonserneissa<sup>76</sup>.

### 3.1.2 Hallinnon toissijaisuus ja kunnallisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus

Toissijaisuusajattelun mukaan kunnan ei pidä ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai yhteisöt voivat hoitaa tehokkaammin<sup>77</sup>. Kunnan näkökulmasta toiminnan tavoitteena tulee ensisijaisesti olla elinkeinotoiminnan aukkojen täyttäminen sekä uusien hankkeiden ja projektien käynnistäminen<sup>78</sup>. Näin ollen kuntayhtiön perustaminen sellaiselle toimialalle, jolla on jo kilpailua yksityisten toimijoiden taholta, on lain puitteissa lähtökohtaisesti kielletty. Sitä vastoin hankalampaa on arvioida jo olemassa olevien kuntayhtiöiden toimialan laajentamista uusille toimialoille ja markkinoille. Mikäli laajeneminen jo kilpaillulle toimialalle tai markkinoille on kuntayhtiön kannalta taloudellisesti järkevää, joutuvat yhtiön taloudelliset intressit vastakkain hallinnon toissijaisuuden kanssa. Toinen yksittäinen kysymys toissijaisuusajattelun näkökulmasta on yksityisten toimijoiden tuleminen kuntayhtiön toimialalle. Kun yksityinen yhtiö alkaa tuottaa palvelua, joka on aiemmin hoidettu julkisen edun nimissä kuntayhtiön toimesta, lakkaavat kuntayhtiön kuntalain 2 §:ssä mainitut toimintaedellytykset. Tällöin jää avoimeksi, loppuvatko kuntayhtiön toimintaedellytykset kyseisillä markkinoilla. Tarkkaa vastausta tähän on hankala antaa, sillä toissijaisuusajattelun sisältö ei tässä valossa ole tullut punnittavaksi tuomioistuimessa. Voidaan kuitenkin katsoa, että pidemmällä

<sup>75</sup> Rasinmäki, 1997 s. 41–42.

<sup>76</sup> Suomen kuntaliitto 2009.

<sup>77</sup> Harjula & Prättälä, 2007 s. 113.

<sup>78</sup> Myllymäki, 2007 s.200.

aikavälillä ja useampien yksityisten toimijoiden tullessa samoille markkinoille loppuvat kuntayhtiöiden toimintaedellytykset kyseisillä markkinoilla toissijaisuusajattelun perusteella.

Toissijaisuudesta kunnallisessa palvelunjärjestämisessä on myös vastakkaisia näkemyksiä. Heurun mukaan jotkut julkisen toiminnan yksityistämistä tutkineet ovat sitä mieltä, että subsidiareetti-periaatteen nojalla valtion toimintoja tulisi siirtää kunnille, jotka puolestaan siirtäisivät ne yksityiselle sektorille<sup>79</sup>. Käytännössä kunnallisten tehtävien yksityistäminen lähtee yleensä liikkeelle siitä, että kunta yhtiöittää omia toimintojaan sen sijaan että palvelun tuottaja löydetäisiin suoraan yksityiseltä sektorilta. Monissa tilanteissa ulkopuolisia palveluntarjoajia voi olla hankala ellei jopa mahdoton löytää. Tämän vuoksi kunta saattaa joutua tilanteeseen, jossa sille ei yksityistämisen ensivaiheessa jää muuta vaihtoehtoa kuin kunnallisen palvelun yhtiöittäminen. Kun tilanne on tämä, toissijaisuusajattelu voidaan katsoa jopa vaativan kunnallisten palveluiden yhtiöittämistä sen sijaan, että palvelu tuotettaisiin omassa organisaatiossa. Yhtiöittäminen olisi tällöin signaali yksityiselle sektorille siitä, että julkisen tehtävän markkina on avautumassa, mikä mahdollisesti houkuttelisi markkinoille alan toimijoita ja mahdollistaisi tehtävän siirtämisen kokonaan yksityiselle sektorille tulevaisuudessa. Kunnan voitaisiin tällöin katsoa edistävän toissijaisuusajattelun tarkoitusta, jossa kunnan ei pidä hoitaa tehtävää, jonka kansalaiset tai yhteisöt voivat hoitaa tehokkaammin.

Hallinnon toissijaisuusajattelun kytkeytyy myös kuntalain muutos (626/2013), joka sisältää niin kutsutun kunnallisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuden. Kuntalain 2a §:n mukaan kunta ei saa hoitaa kuntalain 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla muuten kuin yhtiömuotoisen toiminnan kautta. Kuntalain 2a §:ssä on säädetty myös ne tilanteet, joissa yhtiöittämisvelvollisuus ei ainakaan tule kyseeseen. Kuntalain 2b §:ssä säädetään yksittäistilanteissa, joissa kunta voi harjoittaa toimintaa yhtiöittämisvelvollisuudesta huolimatta, jos tietyt ehdot täyttyvät. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kiintoisimmat ehdot liittyvät pykälän kohtiin kolme ja kuusi.

Kolmannessa kohdassa säädetään, että kunta voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä tuottaa palvelun itse, mikäli palvelu on niin kutsuttu tukipalvelu kuntalain 16a §:ssä tarkoitettulle kunnan tytäryhteisölle. Kolmas kohta korostaa samalla näin ollen kunnan tytäryhtiöiden asemaa osana kuntakonsernia, koska niille tuotetut tukipalvelut rinnastetaan oman organisaation toimielimille tuotettuihin palveluihin ainakin tukipalveluiden osalta. Kuntalain 2b §:n kuu-

---

<sup>79</sup> Heuru, 2001 s. 72.

dennessa kohdassa yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle rajataan kunnan tytäryhtiön henkilöstölle tuotettujen palveluiden tuottaminen. Tällä säännöksellä tytäryhtiön henkilöstön asemaa samaistetaan kunnan oman henkilöstön asemaan.

### 3.1.3 Kunnan omistamat yhtiöt julkisina yrityksiä

Euroopan yhteisöjen komissio on antanut direktiivin jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta (723/1980/ETY). Direktiivissä on määritelty julkinen yritys. Sittemmin julkinen yritys on määritelty direktiivin mukaisesti myös laissa eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003). Kyseisen lain 2 § mukaan Julkisella yrityksellä tarkoitetaan: ”sellaista yritystä, jossa julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella; julkisyhteisöjen katsotaan tällöin käyttävän määräysvaltaa yrityksessä, jos niillä on suoraan tai välillisesti;

- enemmistö yrityksen osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta;
- valvonnassaan yrityksen osakkeiden tai osuuksien äänimäärän enemmistö; tai
- mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä”.

Julkisyhteisöillä tarkoitetaan edellä mainitus lainkohdan määritelmän mukaisesti valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seurakuntia, Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia.

Tämän määrittelyn nojalla kuntakonserniin kuuluvat tytäryhtiöt ovat julkisia yrityksiä, sillä kirjanpitolaissa tytäryhtiön määritelmä on yhtenevä edellä kuvatun julkisen yrityksen määritelmän kanssa. Lakien määritelmät eivät täsmää sanasta sanaan, mutta määritelmien sisältö on yhteneväinen.

Kunnan tytäryhtiön määrittelemisen julkiseksi yritykseksi ei sinällään vaikuta kunnan emoytär konsernisuhteeseen. Sen sijaan yksityistämisen määrittelyn kannalta sillä on huomattavaa merkitystä. Euroopan neuvoston suosituksessa No. R (93)7 yksityistäminen jaotellaan kahdella tavalla tapahtuvaksi. Yksityistämiseksi määritellään: 1) julkisen yrityksen siirtäminen kokonaan tai osittain yksityiseen omistukseen tai valvontaan niin, että se lakkaa olemasta

julkinen yritys, tai 2) julkisen yrityksen tai viranomaisen tehtävän siirtäminen yksityiselle oikeushenkilölle riippumatta siitä liittykö siihen omaisuuden siirtoa vai ei<sup>80</sup>.

Euroopan neuvoston suosituksen R(93) 7 sekä eräitä yrityksiä koskevan taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuuslain perusteella kunnan toimintojen yhtiöittäminen ei olisi yksityistämistä, mikäli kunnalla säilyy määräysvalta kunnallisessa osakeyhtiössä. Sen sijaan muut kunnan omistamat yhtiöt eli omistusyhteisyhteisöt ja osakkuusyhteisöt olisivat näiden kriteerien mukaan yksityistettyjä, jos ne hoitavat julkiselle yritykselle tai viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Yksityistämisen määrittelemisen julkisten yritysten kautta johtaa edellä kerrotun perusteella eri lopputulokseen, kuin mihin Rasinmäki on tullut väitöskirjan yksityistämiskäsitteen kolmijaottelussa, jossa yksityistämiseksi katsotaan yhtiön siirtyminen yksityiseltä julkiselle sektorille<sup>81</sup>. Yhtiön siirtyminen tapahtuu väistämättä aina kunnallisen yhtiöittämisen yhteydessä, koska perustettavaan kuntayhtiöön sovelletaan ensisijaisesti osakeyhtiölakia.

Yksityistämiseen liittyvästä rajankäynnistä heijastuu tämän tutkimuksen kannalta se toimintaympäristön ongelmallisuus, jossa kuntayhtiöt tällä hetkellä ovat lähtökohteisesti lainmukaisia osakeyhtiöitä, joita kuitenkin pidetään esim. yksityistämiskysymysten yhteydessä yksityisistä osakeyhtiöistä poikkeavina julkisina yrityksinä. Euroopan komission asettamat direktiivit voidaan tulkita viestiksi siitä, että julkisia yrityksiä, kuten kunnan tytäryhtiöitä tulisi kohdella lainsäädännössä erityisasemassa suhteessa tavallisiin yksityissomesteisiin osakeyhtiöihin.<sup>82</sup>

### 3.1.4 Konserniajattelu osana palveluorganisaation muutosta

Hautamäen mukaan kuntakonsernit pyrkivät vastaamaan markkinoiden ja kilpailun kehitykseen<sup>83</sup>. Kunnallinen palvelutuotanto lähestyy yksityistä liiketoimintaa edellä kuvatun yksityistämisen kautta. Se omaksuu yksityisen sektorin toimintamalleja sekä yksityisen liiketoiminnan piirteitä kuten markkinaorientaisuus, asiakaorientaisuus, palveluorientaisuus ja joustavuus. Hautamäen mukaan konsernit syntyvät tilanteessa, jossa nämä piirteet alkavat hallita

<sup>80</sup> Council of Europe 1994, s.5. Suom. Rasinmäki 1997, s. 40

<sup>81</sup> Rasinmäki 1997, s. 41–42.

<sup>82</sup> Council of Europe 1994, s.5. Suom. Rasinmäki 1997, s. 40

<sup>83</sup> Hautamäki 1995, s. 27.



toimintaa<sup>84</sup>. Kunnallinen palvelutuotanto on ottanut harppauksia näiden liiketoiminnan piirteiden suuntaan, mitä tukee se tosiasia, että konsernien määrä on kasvanut Suomessa viime vuosina. Kokonaisuutena kunnallisen palvelutuotannon muutoksen taustalla vaikuttaa erityisesti New Public Management, sekä siihen liittyvät ideologiat<sup>85</sup>.

Konsernimainen ajattelu ja vastuun hajauttaminen ovat olleet kasvavia trendejä suomalaisissa kunnissa 2000-luvulla. Tästä kertoo yhtiöittämisten määrä. Konsernimalliseksi organisaatioksi järjestymisessä suunnan näyttäjänä on Euroopassa toiminut Alankomaalainen Tilburgin kaupunki. Se järjesti ensimmäisten joukossa koko organisaationsa yksityistaloudellista konsernia vastaavaksi palveluorganisaatioksi.<sup>86</sup>

Nykyaikaisessa ja konsernimaisessa ajattelussa kunta ymmärretään ensisijaisesti palveluntuotanto-organisaationa, jossa hallintobyrokratian leimaama toimintakulttuuri väistyy palvelukulttuuriorganisaation tieltä. Tässä kehityksessä on Neilimon mukaan ennen kaikkea kyse johtamiskulttuurin muutoksesta.<sup>87</sup> Lainsäädäntö laahaa tämän kehityksen perässä, mutta vähitellen se pyrkii sopeutumaan toimintakulttuurin vaatimiin muutoksiin. Johtamis- ja toimintakulttuuria pyritään voimakkaasti ohjaamaan mm. kirjanpitolautakaunan yleisohjeilla ja corporate governance-suosituksilla.

Toimintaa ohjaavien suositusten kautta kuntalakiin sisältyy hiljalleen uutta aineistoa. Näin on käynyt esimerkiksi kuntalain 16a §:n kuntakonsernin käsitteen, sekä kuntalain 13 §:n valtuustoa sääntelevien lainkohtien osalta. Kuntalakiin 2007 tehdyn muutoksen esitöissä todetaan seuraavasti: ”Kunnat ovat yhä useammin siirtäneet palvelutuotantoaan yhteisöille, jotka ne omistavat yksin tai yhdessä toisten kuntien tai muiden tahojen kanssa”. Yleensä kysymys on osakeyhtiöistä tai kuntayhtymistä. Perinteinen, viranomaisille tyypillinen linjaorganisaatio on muuttunut monimuotoisemmaksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kokonaisuudeksi. Muutoksen myötä kunnissa on yleisesti otettu käyttöön kuntakonsernin käsite, ja kuntien palvelutuotanto-organisaatiota tarkastellaan sekä johdetaan konsernina.<sup>88</sup>

Lakimuutoksen edellä kuvattua nykytilan arviointia koskevasta selityksestä heijastuu se kehitys, jonka kautta kuntakonserneja koskeva lainsäädäntö uudistuu. Lainsäädännön sopeuttaminen oli luonnollinen jatke kuntakonsernin käsitteen sisällyttämiseksi lakiin, koska käsite oli jo laajasti käytössä kunnissa. Konsernikäsitteen leviämistä on puolestaan edesauttanut Kuntalii-

<sup>84</sup> Hautamäki 1995, s. 27.

<sup>85</sup> Lähdesmäki 2003, s. 9.

<sup>86</sup> Ryynänen 1994, s. 34–35.

<sup>87</sup> Neilimo 1998, s. 43.

<sup>88</sup> HE 263/2006, s. 12.

ton konserniohjeen laatimista koskevien suositusten antaminen, joista ensimmäinen annettiin 1997 ja joka päivitettiin 2005<sup>89</sup>. Kuntaliitto on ohjeistuksillaan vähintäänkin epäsuorasti vaikuttanut toimintakulttuurin muutoksen ja kuntien konsernirakenteen laajempaan käyttöön. Tämä on tehty nimenomaan julkaisemalla ohjeistuksia, joiden nojalla kuntien oli helppompaa omaksua konsernimainen toimintakulttuuri ja konsernirakenteen hyödyntäminen muodostettaessa palveluntuotanto-organisaatioita. Lopulta lakimuutoksen perusteluina on käytetty sitä, että konsernimainen rakenne on otettu yleisesti käyttöön kunnissa<sup>90</sup>.

Edellä kuvattu kehityskulku nostaa merkittävästi voimassa olevien Kuntaliiton kuntakonserneja koskevien suositusten painoarvoa. Tutkimuksen kannalta keskeisimpinä Kuntaliiton suosituksina mainittakoon Kuntaliiton konserniohjeen laatimista koskeva suositus sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonsernissa koskevat suositukset<sup>91</sup>. Monet kunnat hyväksyvät tai ovat hyväksymässä omia konserniohjeitaan, jotka nojaavat kuntaliiton antamiin suosituksiin. Lainsäädännön lopulta uudistuessa laajasti käytössä olevat suositukset luovat uusien säännösten pohjan.<sup>92</sup>

Kuntaliiton antamien suositusten ja ohjeiden oikeuslähdeopillinen arviointi on merkittävässä roolissa tässä tutkimuksessa. Lähtökohtaisesti kuntaliiton suositukset sijoittuvat oikeuslähteiden jaottelussa sallittujen oikeuslähteiden tasolle. Sallituiksi oikeuslähteiksi katsotaan yleensä muun muassa oikeuskirjallisuus, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin lausunnot. Yhteistä sallituille oikeuslähteille on, että niiden sivuuttaminen oikeudellisia ratkaisuja tehtäessä ei ole sanktioitavaa.<sup>93</sup> Kuntaliiton antamien suositusten sivuuttaminen ei sinällään ole sanktioitavaa kunnan toimielimen tehdessä päätöksiä. Kuntaliiton suositusten asemaa pohdittaessa on kuitenkin pantava merkille, että kuntaliiton suositukset ovat laajalta kuntien hyväksymiä ja useiden kuntien konserniohjeet rakentuvat niiden varaan<sup>94</sup>. Lainsäädännön kehittymisessä on huomioitava ympäröivän yhteiskunnan sekä vallitsevan todellisuuden vaikutus muutokseen. Tällöin kuntalakea uudistettaessa ei voida sivuuttaa sitä todellisuutta, jossa useat kunnat ovat ottaet kuntaliiton suositukset konserniohjeidensa pohjaksi. Tämä nostaa kuntaliiton suositusten painoarvoa lähemmäksi heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.

---

<sup>89</sup> [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

<sup>90</sup> HE 263/2006, s.12-13.

<sup>91</sup> Suomen kuntaliitto 2005 ja 2009.

<sup>92</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 23.

<sup>93</sup> Laakso 1990, s. 65-71.

<sup>94</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 23.

Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden sivuuttaminen oikeudellisia ratkaisuja tehtäessä ei ole sanktioivaa, mutta niiden sivuuttaminen on pystyttävä perustelemaan<sup>95</sup>. Voidaan perustellusti pohtia, ovatko kuntaliiton antamat suositukset jo lähempänä heikosti velvoittavia kuin sallittuja oikeuslähteitä. Kuntaliiton antamista säännöksistä poikkeaminen oikeudellista ratkaisuvalltaa käytettäessä voidaan joissakin tapauksissa katsoa perusteluvelvollisuuden alaiseksi päätösvallan käyttämiseksi. Tämä perustuu siihen, että kuntaliiton antamien suositusten sisältö nousee usein esiin hallituksen esityksessä kuntalain muuttamiseksi.<sup>96</sup> Kuntaliiton antamat suositukset ovat siten aiemmin ohjanneet kuntalain kehitystä, joten voidaan olettaa, että niillä on sama vaikutus myös tulevaisuudessa. Oikeuslähteopillisesti on kuitenkin muistettava, että kuntien hallinnossa on noudatettava voimassa olevaa lainsäädäntöä, mikä ei voi perustua tulevaisuuden odotuksiin. Tästäkin huolimatta edellä kerrotut tosiseikat korostavat kuntaliiton suositusten asemaa oikeuslähteenä ja nostavat niitä lähemmäksi heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.

### 3.1.5 Ruotsin ja Norjan kunnalliset osakeyhtiöt

Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöihin keskittyvässä tarkastelussa ei ole tarkoitus tehdä oikeusvertailevaa tutkimusta sen laajassa merkityksessä. Tarkastelun tarkoituksena on sen sijaan raottaa muiden pohjoismaiden omaksumia ratkaisuja kunnallisten osakeyhtiöiden sääntelyssä. Tätä voidaan perustella pohjoismaisten lainsäädäntöjen läheisyydellä sekä sillä, että Suomi todellisuudessa omaksuu huomattavan määrän uutta lainsäädäntöään muista pohjoismaista ja etenkin Ruotsista. Muissa pohjoismaissa omaksuttujen ratkaisujen tarkastelu pohjustaa hyvin suomalaisen lainsäädännön analysointia sekä mahdollistaa helpommin sen hyötyjen ja haittojen arvioinnin.

Ruotsissa kunnallisten osakeyhtiöiden erityisasema oli ensimmäisen kerran käsittelyssä vuonna 1965<sup>97</sup>. Myös Suomessa pohdittiin 1960-luvulla kunnallisyhtiö-mallia sekä valtion liikelaitosuudistuksen soveltamista kuntien liiketoimintaan. Suomessa kunnallisyhtiöitä on pohdittu myös myöhemmin komiteamietinnöissä: kunnallishallintokomitean mietinnössä (KM 1973:60), kuntien hallintokomiteassa (KM 1983:3) sekä viimeisimpänä sisäasiainministeriön asettamassa liikelaitostoimikunnassa (KM 1989:61). Näiden komiteamietintöjen pohjalta muodostetut kunnallisyhtiöt olisivat yhdistäneet suomalaisen kunnallishallinnon ja – talouden

<sup>95</sup> Laakso 1990, s. 65–71.

<sup>96</sup> HE 263/2006, s. 5.

<sup>97</sup> KM 1989: 61, s. 70.

sekä osakeyhtiön hyvät puolet ja toisaalta pyrkineet välttämään niihin liittyvät ongelmallisuudet.<sup>98</sup>

Suomessa erityisasemassa olevia kunnallisyhtiöitä ei lopulta koskaan muodostunut. Liikelaitostoimikunta kylläkin laati luonnoksen laiksi kunnallisyhtiöistä, mutta se ei kuitenkaan ehdottanut kunnallisyhtiön perustamista eikä yhtiöitä koskevien lakien säätämistä. Sen sijaan Ruotsissa kunnan omistamat yksityisoikeudelliset yhteisöt muodostavat oman erityisluontoisen oikeussubjektin. Näistä kunnallisista osakeyhtiöistä säädetään Ruotsin kuntalain (Kommunallag, SFS 1991:900) 3 luvun 17 §:ssä<sup>99</sup>.

Ruotsissa kunnallislakiin sisältyy erityissäännöksiä, jotka koskevat valtuuston osakeyhtiöihin kohdistamaa ohjausta. Ruotsissa on pyritty turvaamaan kunnan vaikutusvalta sen omistamissa yksityisoikeudellisissa yhteisöissä sitomalla yhteisön asioiden käsittely kunnan viranomaisessa ehtoihin, jotka turvaavat kunnan kontrollin yhteisössä. Säännökset ulottuvat tytäryhteisöjen lisäksi myös osakkuusyhteisöihin.<sup>100</sup> Säännösten ulottaminen osakkuusyhteisöihin kertoo ruotsalaisen lainsäädännön suhtautumisesta julkisoikeudellisten tehtävien siirtymisestä yksityiselle sektorille. Säännöksen avulla on selvästi haluttu varmistaa, ettei kuntalaisille valtuuston välityksellä kuuluva päätösvalta karkaa kuntayhtiöihin tarkoitettua laajemmin.

Ruotsissa kunnan tai maakäräjien täysin omistamissa osakeyhtiössä valtuusto asettaa lain mukaan toiminnan tavoitteet ja nimeää kaikki hallituksen jäsenet. Kunnan täysin omistamissa yhtiöissä kunnan valtuusto voi myös lausua näkemyksiään merkityksellisistä toimintaa koskevista päätöksistä. Valtuustolla on tällöin suoraan kuntalain nojalla oikeus ilmaista käsityksiään kuntayhtiön päätöksenteosta.<sup>101</sup> Suomessa omistajakunnan asema perustuu osakeyhtiölain mukaiseen omistajuuteen, jolloin muunlaisten käsitysten ilmaisemisella ei ole kuntayhtiötä sitovaa vaikutusta.

Ruotsissa kunnan täysin omistamien yhteisöjen lisäksi kuntalain säännökset velvoittavat myös kunnan osittain omistamia yhtiöitä eli tytär- ja osakkuusyhteisöjä. Nämä yhteisöt on Ruotsin kuntalain mukaan sidottava samoihin ehtoihin kuin kunnan kokonaan omistamat yhteisöt. Tämä on tehtävä kuitenkin vain siinä laajuudessa, kuin se on kohtuullista ottaen huomioon omistussuhteet, toiminnan laatu ja muut olosuhteet.<sup>102</sup> Tässä on nimenomaisesti kyse edellä

<sup>98</sup> Hannus-Hallberg 1987, s. 398.

<sup>99</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

<sup>100</sup> SOU 1990:24, s. 84.

<sup>101</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

<sup>102</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

mainitusta päätösvallan karkaamisen estämisestä. Lainsäädäntö jättää varsin reilusti tulkin-  
nanvaraa käyttäessään esimerkiksi ilmaisua ”siinä laajuudessa kuin se on kohtuullista”<sup>103</sup>.

Kokonaisuudessaan ruotsalainen kuntayhtiöiden sääntely nojaa julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön ja etenkin Ruotsin kuntalakiin. Tämä muodostaa keskeisen eron suhteessa suomalaiseen osakeyhtiölainsäädäntöön, joka on selvästi yksityisoikeudenalaan kuuluva alue. Ruotsissa tehty valinta sijoittaa kuntayhtiöitä koskeva sääntely julkisoikeuden alle osoittaa ainakin sen, kuinka selkeästi kuntayhtiöiden toiminta sijoittuu julkis- ja yksityisoikeuden rajalle. Kuntayhtiöiden sääntely osana kuntalakia mahdollistaa ainakin lähtökohtaisesti paremman julkishallinnon periaatteiden soveltamisen, mutta ei toki poista kaikkia ongelmia.<sup>104</sup>

Norjan kuntalaissa (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 107/1992) todetaan, että kunta voi perustaa sekä yksityisoikeudellisia yhteisöjä sekä kuntaorganisaatioon kuuluvia kunnallisia yhtiöitä. Norjassa on siten mahdollistettu puhtaasti yksityisoikeuden nojalla toimivat kuntaomisteiset yhtiöt kuin myös kunnalliset yhtiöt (kommunale foretak), jotka kuuluvat kunnan organisaatioon ja muistuttavat siten asemaltaan lähinnä suomalaisia liikelaitoksia.<sup>105</sup>

Norjan kuntalain mukainen kunnallinen yhtiö (kommunale foretak) on osa kuntaa. Kunnalliset yhtiöt perustetaan valtuuston päätöksellä, joka hyväksyy perustamiskirjan ja nimeää yhtiön hallituksen. Merkittävin sitovuus kunnallisen yhtiön ja valtuuston välillä perustuu Norjan kuntalain normiin, jonka mukaan yhtiön perustamiskirjassa voidaan määrätä tietyt kunnallisen yhtiön hallituksen päätökset hyväksyttäväksi kunnanvaltuustosta, jotta päätökset sitovat kuntaa. Lisäksi mikäli hallituksen päätöksen hyväksyttämisestä valtuustossa on mainittu yhtiön perustamiskirjassa, niin nämä ehdot sitovat myös kolmansia osapuolia.<sup>106</sup>

Norjan kuntalaki sitouttaa edellä mainitulla tavalla suoraan kunnallisen yhtiön emokuntaan. Suomessa kuntalaki ei sisällä vastaavia suoraan kuntalain nojalla sitouttavia pykäläiä, vaan kuntayhtiön sitoutuminen perustuu pääosin muihin lakeihin. Norjassa kunnanvaltuusto voi suoraan kuntalain nojalla päättää tiettyjen kuntayhtiötä koskevien asioiden hyväksymisestä. Samoin kunnanjohtajalla on lain nojalla säädettyä ohjaus ja neuvontavaltaa kuntayhtiön johon nähden, vaikkakaan kunnanjohtaja ei voi antaa suoria kuntayhtiön hallitusta velvoittavia

---

<sup>103</sup> Sanamuotoa voidaan pitää avoimena siitakin huolimatta, että kyseessä on suomalaisen lainvalmistelijan tekemä käänös.

<sup>104</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

<sup>105</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

<sup>106</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

määräyksiä.<sup>107</sup> Suhteessa suomalaisen kunnanjohtajan tilanteeseen jo pelkkä neuvontaoikeuden määrittelemisen kuntalaissa korostaa kunnanjohtajan asemaa suhteessa kuntayhtiön johtoon nähden.

Edelleen Norjassa kunnanvaltuustolla hyväksyttävien päätösten merkitystä korostaa Norjan kuntalain säännös, jonka mukaan valtuustolla hyväksyttävä päätös on kolmatta osapuolta sitova, jos määräys valtuuston hyväksynnästä on yhtiön perustamiskirjassa.<sup>108</sup> Tällöin kolmas osapuoli on velvollinen ottamaan selvää kunnallisen yhtiön toiminnasta ja sen hallituksen valtuuksista toimia ilman valtuuston hyväksyntää. Lisäksi sääntely korostaa hallituksen vastuuta toimia perustamiskirjassa määriteltyjen ehtojen mukaisesti ja hyväksyttää määrätyt asiat kunnanvaltuustolla. Mikäli se ei näin tee, voitaneen olettaa, että hallituksen voitaisiin katsoa toimineen vilpillisessä mielessä ja olevan mahdollisesti korvausvelvollinen kolmansiin osapuoliin nähden. Suomessahan tällaisia tilanteita ei pääse syntymään, koska osakeyhtiön johdon on osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan toimittava aina yhtiön edun mukaisesti, eli lähtökohtaisesti välittämättä siitä, mikä on pääosakkaan eli emokunnan tahto.

Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamiseksi ei käsitellä yksikohtaisemmin tilanteita, joissa norjalainen kunta voi määrätä kuntayhtiön hallituksen päätökset hyväksyttävän valtuustolla. Keskeisin ero Norjan ja Suomen välillä tulee kuitenkin esille juuri siinä, että norjalaisella kunnalla on lain nojalla mahdollisuus ylipäätään julkishallinnon normin nojalla siirtää ennalta määritelty päätösvalta itselleen. Eroavaisuuksien tarkasteleminen tässä laajuudessa on riittävä tämän tutkimuksen näkökulmasta.

Prättälä ottaa vuonna 2004 julkaistussa artikkelissaan kantaa kunnallisten osakeyhtiöiden erityisasemaan. Prättälän toteaa artikkelissa, ettei Suomessa ole tarvetta erilliselle kunnallisia osakeyhtiöitä koskevalla lailla. Prättälän mukaan kunnan kannattaa organisoida toimintansa liikelaitosmuotoiseksi, mikäli se haluaa säilyttää täyden julkishallinnollisen valvonta- ja ohjausmekanismin toiminnassa.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

<sup>108</sup> HE 263/2006, s. 11-12.

<sup>109</sup> Prättälä 2004. [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

## 3.2 Kuntakonserni organisaationa

### 3.2.1 Kunnan organisaatio ja Kuntalain 16a §:n mukainen kuntakonserni

Kuntakonserni on ainutlaatuinen organisaatorakenne suomalaisessa yhteiskunnassa. Kuntakonsernien toiminnassa vaikuttavat sekä yksityisen- että julkisen sektorin lait. Kunnallishallinnossa perinteinen julkisoikeuden linjaorganisaatio on väistynyt monimuotoisen yksityis- ja julkisoikeuden väliin sijoittuvan konsernirakenteen tieltä<sup>110</sup>. Kehitys on nähtävissä hajautuneessa konsernirakenteessa, johon kuuluu hyvin erilaisia yhteisöjä. Samaan organisaation voi kuulua oikeudellisessa jaottelussa ääripäitä edustavia toimijoita. Osa toimielimistä on järeintä hallinnollista valtaa käyttäviä viranomaisia ja osa on täysin kilpailulainsäädännön puitteissa toimivia voittoa tavoittelevia kuntayhtiöitä. Organisaatorakenteen monimuotoisuus asettaa omat haasteensa kunnan toiminnalle ja kunnan palveluksessa olevalle henkilöstölle.

Kuntien oikeus määrätä hallintonsa järjestämisestä nojaa vahvasti eurooppalaisen itsehallinnon peruskirjan kuudennen artiklan ensimmäiseen kohtaan. Kuudennen artiklan mukaan paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistakseen tehokkaan hallinnon. Peruskirjan kuudes artikla jättää kuntakonsernien kannalta avoimeksi muutamia keskeisiä kysymyksiä. Ensimmäinen niistä liittyy artiklassa mainittuun hallintorakenteesta päättämiseen. Hallintorakenteen käsitteen alaisuuteen kuuluvaksi voidaan ymmärtää myös kuntien omistamat osakeyhtiöt ainakin silloin kun kunnalla on niissä määräysvalta. Näin olisi perustelua toimia ainakin sellaisessa vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa, joissa kuntayhtiöiden käyttö on merkittävä keino kunnallisten palveluiden organisoimiseksi. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että merkittävä osa kuntien hallintorakenteesta on kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden alaisuudessa.

Peruskirjan kuudetta artiklaa ja sen sisältämää hallintorakenteen käsitettä on täsmennetty määritelmällä ”sisäinen”. Siihen, mitä nimenomaisesti sisäisellä hallintorakenteella on tarkoitettu peruskirjan yhteydessä, ei löydy juurikaan kannanottoja. Peruskirjan pohjalta säädetyn suomalaisen lainsäädännön tulkinnassa sisäistä hallintorakennetta ei kuitenkaan ole tulkittu kovin suppeasti, vaan esimerkiksi konsernirakenteesta päättäminen on kuntalain nojalla kunnalle ja etenkin kunnanvaltuustolle kuuluva tehtävä. Kuntakonserneja ei ole hallinnollisena käsitteenä tunnustettu kuntalaissa ennen vuotta 2007.<sup>111</sup> Itsehallinnon peruskirjan ratifiointi vuonna 1991 ei aiheuttanut muutosta tähän, mistä voidaan päätellä, että kuntakonsernin ja

<sup>110</sup> Hannus-Hallberg, 2009, s. 17.

<sup>111</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 206.

erityisesti kunnan omistamien tytäryhteisöjen toiminnasta päättäminen osana sisäistä hallintorakennetta ei ole kiellettyä peruskirjan mukaan. Edelleen sisäisestä hallintorakenteesta päättämällä tarkoitettaneen tällöin nimenomaan kunnan päätösvaltaan kuuluvien tehtävien organisoimista. Merkitystä ei siten liene kunnan ja sen alaisuudessa toimivan subjektin välisellä suhteella. Perustuipa se sitten hierarkkiseen hallintosuhteeseen tai sopimussuhteeseen.

Kunnan oma organisaatio käsittää kunnan viranomaiset, toimielimet sekä kunnan omistamat liikelaitokset. Kunnan toimielimet on mainittu kuntalain 16 §:ssä ja ne ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat. Oman organisaation sisällä kunta voi ohjata toimintaansa kuntalain puitteissa. Ohjaavat toimielimet ovat kuntalain 1 §:ssä mainittu kunnanvaltuusto sekä kuntalain 23 §:n mukainen kunnanhallitus. Oman sisäisen organisaation ohjaamiseen on kuntalaissa sekä muussa viranomaisia koskevassa lainsäädännössä selkeät säännökset. Keskeisin näistä on kuntalain 13 §, jossa säädetään valtuuston tehtävistä. Edellä lueteltujen säännösten puitteissa kunnanvaltuusto sekä kunnanhallitus voivat käyttää hallinnollista ohjausvaltaansa eli ohjata kuntalain mukaisesti kunnan toimintaa. Tärkeimpiä hallinnollisen ohjauksen välineitä ovat talousarvio ja johtosäännöt.<sup>112</sup>

Vuonna 2007 tehdyllä kuntalain muutoksella kunnan organisaatioon luotiin hallinnollisesti uusi oikeussubjekti, kuntakonserni. Konserni-käsitteen lakiin ottamisen puolesta esiintyi ennen lainmuutosta asiantuntijoiden kannanottoja, jotka pitivät hallinnollisen käsitteen puutetta epäkohtana<sup>113</sup>. Vuoden 2007 kuntalain muutoksen yhteydessä kuntalakiin otettiin uusi 16a §, jossa säädetään kuntakonsernista.

Kuntakonserni muodostaa yläkäsitteen kaikille kunnan organisaatioon kuuluville julkisoikeudellisille ja yksityisoikeudellisille toimielimille ja yhteisöille. Kuntakonserniin kuuluvat kuntalain 16a §:n mukaisesti vain emokunta ja sen tytäryhtiöt. Kirjanpidollisesti kuntakonserniin kuuluvat kuitenkin myös muut kunnan omistamat yhteisöt. Lähtökohtaisesti kuntalain 16a § muodostaa perustan sille, mitä kuntakonsernilla ymmärretään. Aina kunnissa ei ole kuitenkaan selvää se, mitä konserniin katsotaan kuuluvaksi ja mitä käsitteellä tarkoitetaan; tämä käy ilmi muun muassa kuntayhtymien tapauksessa. Tutkimuksen kannalta kuntalain 16a § on kuitenkin se perusta, jonka päälle kuntakonsernien ohjaamiseen liittyvä sääntely kokonaisuudessaan rakentuu.

---

<sup>112</sup> Prättälä, 2004 [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net). Jäljempänä luvussa 4.

<sup>113</sup> Mm. Prättälä, 2004 [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net).



## Kuntalain 16a §:

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätöön

Tällä säännöksellä kuntakonserneista tuli kirjanpidollisten yksiköiden lisäksi myös juridisia yksiköitä<sup>114</sup>. Kuntalain muutoksen hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä kunnat käyttivät kuntakonsernin käsitettä jo ennen kuin siitä lain muutoksella tehtiin hallinnollinen käsite<sup>115</sup>. Tässä suhteessa kuntakonsernin määrittelyminen kuntalaissa ei aiheuta muutoksia kuntakonsernien oikeudelliseen asemaan. Kuitenkin kuntakonsernin käsitteen ottaminen kuntalakiin hallinnollisena käsitteenä sekä vahvistaa konsernien oikeudellista asemaa, että selkiyttää vallitsevaa oikeuden tilaa poistamalla tulkinnanvaraisuutta ja sitomalla kuntakonsernin hallinnollisen käsitteen kirjanpitolain määritelmään. Käytännössä muutos paransi huomattavasti myös lainsäädännön koherenssia, mitä tulee kuntakonserneja koskevaan sääntelyyn.

Kuntakonserneja koskevan vuoden 2007 hallituksen esityksessä huomautetaan konsernikäsitteen moninaisuudesta. Hallituksen esityksen mukaan kuntakonsernilla tarkoitetaan yleensä niiden yhteisöjen kokonaisuutta, jotka on sisällytettävä kunnan konsernitaseeseen. Tässäkin yhteydessä hallituksen esityksen konsernikäsitteestä nousee esille vahva sidonnaisuus kirjanpidolliseen käsitteeseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että kuntakonserni voi tarkoittaa muutakin kuin edellä mainittua yhteisöjen kokonaisuutta. Esimerkkinä mainitaan tilanteet, joissa kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa kunnan johtamisjärjestelmää kuvaavaa kokonaisuutta. Tällöin kuntakonsernin käsite ei välttämättä ole yhteneväinen kirjanpidollisen käsitteen kanssa<sup>116</sup>. Kuntakonsernin ymmärtäminen eri tavoin eri yhteyksissä tukee väitettä, että käsitteen sisällyttäminen kuntalakiin myös hallinnollisena käsitteenä selkiyttää voimassa olevaa oikeuden tilaa.

Kuntalain 16a §:n merkitys korostuu, kun tarkasteluun otetaan mukaan valtuuston ja kunnan hallituksen tehtävät. Vuonna 2007 muutettiin kuntalain 13 §:ssä olevia valtuuston tehtäviä siten, että kuntakonsernien toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista päättäminen sekä konserniohjauksen periaatteista päättäminen tuli valtuuston nimenomaiseksi tehtäväksi. Tämä muutos ei olisi ollut mahdollinen ilman kuntakonsernin määrittelemistä kuntalaissa.

---

<sup>114</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä, 2011 s. 13.

<sup>115</sup> HE 263/2006, s. 3.

<sup>116</sup> HE 263/2006, s. 3.

### 3.2.2 Liikelaitokset

Liikelaitokset ovat osa kuntakonserneja. Organisatorisesti ne luetaan osaksi kuntaa tai kuntayhtymää, eivätkä ne siten ole juridisesti itsenäisiä oikeussubjekteja, kuten kuntayhtiöt<sup>117</sup>. Koska liikelaitokset ovat organisatorisesti osa kuntaa, on niiden toimintakin säännelty kattavasti kuntalaissa, toisin kuin kunnan omistamien tytäryhtiöiden kohdalla.

Kunnallisilla liikelaitoksilla on merkittävä rooli kunnallisen liiketoiminnan järjestämisessä ja sitä kautta merkittävä rooli osana kuntaa ja edelleen kuntakonserneja. Kunnallisten liikelaitosten aseman hahmottaminen auttaa ymmärtämään myös itsenäisesti toimivien kuntayhtiöiden asemaa konserneissa. Tarkastelemalla liikelaitoksia osana konsernia voidaan ymmärtää, miksi jokin kunnallinen tehtävä on yhtiöitetty. Näin siksi, että liikelaitos voidaan nähdä välivaiheeksi perinteisen kuntaorganisaatioon kuuluvan tehtävän yhtiöittämisessä. Käytännössä suurin osa kuntien yhtiöittämisistä tapahtuu liikelaitoksista osakeyhtiöiksi. Liikelaitosten hallinnollisesta ohjauksesta on siten mahdollista saada myös tulkinta-apua siihen, miten kuntayhtiöitä tulisi mahdollisesti ohjata lain puitteissa.

Kunnallisista liikelaitoksista säädetään kuntalain 10a luvussa. Liikelaitoksista on siten olemassa paljon yksiselitteisemmät säännökset kuin varsinaisista kuntakonserneista tai kuntayhtiöistä. Tämä selittyy sillä, että liikelaitokset ovat osa kunnan organisaatiota. Kuitenkin myös kunnallisia liikelaitoksia koskevassa lainsäädännössä oli puutteita ennen kuntalain 2007 uudistusta. Kuntalaissa ei määritelty ennen vuotta 2007 kunnallisen liikelaitoksen käsitettä, tehtäviä tai asemaa. Laintasoisen sääntelyn puute oli Hallbergin ja Hannuksen mukaan johtanut tulkinnanvaraisuuteen liikelaitoksen käsitteestä ja asemasta kuntaorganisaatiosta.<sup>118</sup> Nykyisessä kuntalaissa nämä epäselvyydet on poistettu määrittelemällä kunnallinen liikelaitos. Kunnallisia liikelaitoksiakin koskevan kuntalain vuoden 2007 muutoksen tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan jäntevöittää liikelaitosten toimintaa sekä tehdä niistä vartenotettava vaihtoehto yhtiöittämiselle<sup>119</sup>.

Tulkinnanvaraisuudet liikelaitosten asemassa aiheuttivat ennen lainmuutosta myös sen, että liikelaitosten itsenäisyys suhteessa kuntaan vaihteli riippuen kunnasta. Erot itsenäisyydessä näkyivät taloudenpidossa ja päätöksenteossa. Liikelaitosten ohjaus perustui suosituksiin ja yleisohjeisiin, jotka eivät Hannuksen ja Hallbergin mukaan kuitenkaan ohjanneet liikelaitos-

---

<sup>117</sup> HE 263/2006, s 7-8.

<sup>118</sup> HE 263/2006, s. 7-9. Myös Hannus, Halberg, Niemi 2009 s. 499–500.

<sup>119</sup> HE 263/2006, s 15-16.

ten hallinnon järjestämistä.<sup>120</sup> Nykyisin liikelaitosten toimintaa ohjaava yleisohje on Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston 2007 julkaisema Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Se korvasi aiemmin vuonna 2004 julkaistun kuntajaoston yleisohjeen liikelaitoksena ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä.

Liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehityksessä on huomattavissa samoja piirteitä kuin kuntakonserneja ja kunnan tytäryhteisöjä koskevassa sääntelyssä. Kuntakonserneja koskevassa sääntelyssä ollaan nyt tilanteessa, jossa yleisohjeet ja suositukset muodostavat perustan konsernien ohjaukselle. Vaikka erillistä kunnallisia osakeyhtiöitä koskevaa lakia ei ainakaan Harjulan mukaan ole välttämättä tarvetta säätää, on silti perusteltua huomioida se kehitys, jossa liikelaitosten kohdalla lopulta otettiin kuntalakiin täsmälliset säännökset<sup>121</sup>. Tässä yhteydessä on huomioitava liikelaitosten ja kuntayhtiöiden välinen ero organisatorisessa suhteessa emokuntaan sekä se, että osakeyhtiöistä on jo olemassa kattavat säännökset osakeyhtiölaissa.

Kuntalain 87 §:n mukaan: ”Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten”. Säännös on kunnallisen liiketoiminnan harjoittamisen perusta liikelaitoksen muodossa. Säännös on selkeä. Siitä käy ilmi, että liikelaitoksen voi perustaa nimenomaisesti kunta tai kuntayhtymä. Lisäksi säännöksestä käy selkeästi ilmi kunnallisten liikelaitosten käyttötarkoitus liiketoiminnassa tai liiketaloudellisia periaatteita noudattavassa toiminnassa. Liiketoiminta on määritelty sekä hallituksen esityksessä, että kuntaliiton yleisohjeessa ”toiminnaksi, joka liikelaitoksen näkökulmasta on kannattavaa siten, että varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tavaroiden ja palvelujen myynnistä saatavalla tulorahoituksella”<sup>122</sup>.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan liiketoimintaan liitetään lisäksi yleisesti seuraavat tunnuspiirteet: ”

- ulkoinen suoritemyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksiköille on merkittävää
- suoritehinnoittelussa voidaan soveltaa kustannusvastaavuuden lisäksi markkinahintaa
- liikelaitoksen ja asiakkaan välinen suhde perustuu sopimukseen

---

<sup>120</sup> Hannus & Halberg & Niemi 2009, s. 499–500.

<sup>121</sup> Harjula 2004, artikkeli [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net).

<sup>122</sup> KTM:n kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, s. 7.

- asiakkaalla tilaajana on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden tai palveluiden hankinnassa”<sup>123</sup>

Kuntalakiin on tullut muutos 23.8.2013 (626/2013), joka rajoittaa myös kunnallisten liikelaitosten toimintaa kilpailuilla markkinoilla. Säännöksen tarkoituksena on siirtää kunnan kilpailuilla markkinoilla harjoittama toiminta yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuotoiseksi. Säännös koskee siten myös kunnallisia liikelaitoksia osana kuntaa. Kuntalain 2007 muutoksia liikelaitosten osalta perusteltiin sillä, että liikelaitoksista tulisi varteenotettavia vaihtoehtoja kunnallisille osakeyhtiöille<sup>124</sup>. Tämä muutos viittasi siihen, että lainsäädännössä katsottiin tärkeäksi vahvistaa liikelaitosten asemaa suhteessa kunnallisiin osakeyhtiöihin. Vuoden 2013 muutoksella taas liikelaitokset pakotetaan lopettamaan kilpailuilla markkinoilla harjoittama toiminta vuoden 2014 loppuun mennessä. Tämä kielii siitä, ettei lainsäätäjän tahtotila kuntakonsernien osalta ole vielä kukaan selkiytynyt. Tällä hetkellä suunta näyttää kuitenkin suosivan yhtiömuotoista toimintaa, koska liikelaitoksilla on toimintaedellytys ainoastaan kilpailtujen markkinoiden ulkopuolisilla toimialoilla.

Hallinnon toissijaisuuden kohdalla Heuru nosti esiin näkemyksiä, joiden mukaan hallinnon toissijaisuus edellyttäisi lopulta julkisten tehtävien siirtämistä yksityiselle sektorille<sup>125</sup>. Edellisessä kappaleessa esitetyn perusteella lainsäätäjän on tällä hetkellä kallistumassa Heurun näkemykseen.

Valtiovarainvaliokunta on ottanut kuntalakia selkeämmän kannan liikelaitosten asemaan valtion liiketoiminnan harjoittamisessa. Valtiovarainvaliokunta totesi vuonna 2002, että liikelaitosmuoto on onnistunut perustuen asiantuntijalausuntoihin. Valtiovarainvaliokunta katsoi, että liikelaitosmuoto sopi hyvin liiketoimintaa harjoittavan organisaation toimintamalliksi. Lisäksi valiokunta totesi, että liikelaitosta ei tule nähdä ainoastaan välimuotona hallintovirastosta valtionyhtiöksi, vaan myös liikelaitosta tulisi kehittää toimintaorganisaationa.<sup>126</sup> Valtionhallinnossa liikelaitosten kehityssuunta on siten määritelty jo vuonna 2002. Kunnallishallinto näyttää seuraavan liikelaitoksiin liittyvässä sääntelyssä valtionliikelaitoksia, sillä kuntalain 2007 muutoksella kunnallisten liikelaitosten asemaa toimintaorganisaatioina selkiytettiin.

---

<sup>123</sup> KTM kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2007, s. 7-8.

<sup>124</sup> HE 263/2006, s. 15-16.

<sup>125</sup> Heuru 2001, s. 72.

<sup>126</sup> VaVM 9/2002, s. 1-3.

### 3.2.3 Kuntayhtymät

Kuntayhtymät muodostavat oman kokonaisuutensa osana kuntakonserneja. Ne ovat kuntien yhteistoiminnassa käytettäviä julkisoikeudellisia yhteisöjä, ja niiden sääntely pohjautuu hyvin vahvasti niitä edeltäneiden kuntainliittojen sääntelyyn. Kuntayhtymiä voidaan käyttää järjestettäessä kunnan pakollisia tai vapaaehtoisia tehtäviä. Siten kuntayhtymät ovat yksi useista vaihtoehdoista, joiden avulla kunnat voivat yhdessä järjestää palveluitaan. Kuntayhtymissä keskeistä on kuitenkin, että ne ovat kunnista erillisiä itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Edeltävistä kuntainliitoista poiketen kuntayhtymien sääntely on väljempää, ja niissä toiminta perustuu kuntien välisiin sopimuksiin.<sup>127</sup>

Kuntayhtymät perustetaan kuntalain 78 §:ssä määritellyllä kuntien välisellä perussopimuksella. Perussopimuksessa sovitaan mm. kuntayhtymän päätöksenteosta, yhtymäkokousedustajien lukumäärästä ja äänivallan perusteista, kuntayhtymän hallinnosta ja taloudesta, sekä jäsenkuntien vastuista ja velvollisuuksista kuntayhtymän varoihin ja velkoihin. Perussopimuksella määräten jokin kunta voisi saada yli 50 % kuntayhtymän äänivallasta eli tällöin sillä olisi määräysvalta kuntayhtymässä. Kuntayhtymissä jäsenkuntien äänivalta on kuitenkin usein rajattu kuntayhtymän perussopimuksella siten, että millään kunnalla ei voi olla määräysvaltaa kuntayhtymässä.<sup>128</sup> Määräysvallan puuttuminen on merkittävää myös kuntayhtymien ohjaimisen kannalta. Koska kuntayhtymät tulevat rajoituksen vuoksi harvoin käsitellyiksi kunnan tytäryhtiöinä, ei mikään kunta voi yleensä käyttää kuntayhtymässä omistajanvaltaa ilman yhteistyötä muiden jäsenkuntien kanssa.

Kuntayhtymien asemaa osana kuntakonserneja ei ole täsmennetty kuntalaissa. Kirjanpitolaissa ei suoraan mainita konserniin kuuluvissa yhteisöissä sellaista yhteisöä, joka olisi rinnastettavissa kuntayhtymään. Kirjanpitolain 7 §:ssä ja 8 §:ssä säädetään osakkuus- ja omistusyhteisyrityksistä, mutta niiden rinnastaminen kuntayhtymään on ongelmallista. Näin ollen pelkän lainsäädännön perusteella ei siten voida päätellä, katsotaanko kuntayhtymä kuntakonserniin kuuluvaksi.

Kuntayhtymän kirjanpidollisesta käsittelystä tekee selvyttä Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ”Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta”. Kuntajaoston ohjeen mukaan ”kuntayhtymät yhdistellään aina kunnan konsernitilinpäätökseen riippumatta siitä, mikä on kunnan osuus kuntayhtymän varoista ja velvoitteista sekä siitä, miten kunnan

---

<sup>127</sup> Hannus, Halberg, Niemi 2009 s.446.

<sup>128</sup> Sisäasiain ministeriön julkaisu 9/2006. s. 8.

äänivaltaa on sopimuksilla rajoitettu”. Ohjeen mukaan kuntayhtymät ovat siis kirjanpidollisesti aina osa kuntakonserneja riippumatta kunnan omistussuudesta.<sup>129</sup>

Vaikka Kuntajaoston yleisohje on ennen kaikkea kirjanpidollista käsittelyä koskeva ohje, otetaan ohjeessa välttämättä kantaa myös kuntayhtymien hallinnolliseen asemaan konserneissa. Tätä väitettä tukee se, että Kuntalain 16a §:n muutosta koskevassa hallituksen esityksessä viitataan useasti Kirjanpitolautakunnan yleisohjeisiin<sup>130</sup>. Kuntajaoston yleisohjeessa todetaan seuraavasti: ”Kuntayhtymä, joka ei ole kunnan tai kuntayhtymän tytäryhteisö, ei kuulu kuntakonserniin, mutta sen tilinpäätös yhdistellään aina kunnan ja/tai kuntayhtymän konsernitilinpäätökseen”<sup>131</sup>. Näin ollen kuntayhtymät eivät ole osa kuntakonserneja, elleivät ne täytä tytäryhteisölle kuntalaisia asetettavia määräysvallan kriteereitä. Lähtökohtaisesti näin tapahtuu harvoin, koska yksittäisten jäsenten äänivaltaa kuntayhtymissä on usein rajoitettu niin, ettei määräysvalta asemia pääse syntymään<sup>132</sup>.

Määräysvalta-asema kuntayhtymässä on ratkaiseva tytäryhteisösuhteen muodostumisen kannalta. Tästä johtuen Kuntajaoston yleisohjeen lausuma, jonka mukaan kuntayhtymien perussopimuksissa kuntien äänivalta on ”käytännössä...usein” rajoitettu niin, ettei määräysvalta-asemaa synny, on erityisen mielenkiintoinen. Myös hallituksen esityksessä, joka koski kuntalain muuttamista todetaan, että jäsenkuntien äänivaltaa on ”käytännössä” rajoitettu siten, ettei määräysvalta asemia synny<sup>133</sup>. Kuntajaoston ohjeen sekä hallituksen esityksen sanamuotojen perusteella on katsottava, että aina yksittäisten kuntien äänivaltaa kuntayhtymissä ei olisi rajoitettu. Tällaisia poikkeus esimerkkejä löytyy myös käytännöstä<sup>134</sup>.

Mikäli yksittäisen kunnan äänivaltaa kuntayhtymässä ei ole rajoitettu, niin kuntayhtymä erillisenä oikeushenkilönä ei poikkea sinällään muista kunnan tytäryhteisöistä. Merkittävin ero näissä tilanteissa on toimintaa sääntelevissä laeissa. Siinä missä kunnallisissa osakeyhtiöissä on noudatettava osakeyhtiölakia, on kuntayhtymiä säätelevä ensisijainen laki kuntalaki. Tämä mahdollistaa lähtökohtaisesti selkeämmän ja laajemman hallinnollisen ohjauksen suhteessa osakeyhtiölain sääntelyyn. Toinen erityispiirre kuntayhtymissä on poikkeustilanteissa se, että julkisoikeudellisena yhteisönä muut vähemmistöosakkaat kuntayhtymässä ovat kuntia. Myös vähemmistöosakkaina olevien kuntien näkemykset voivat poiketa osakkeenomistajien näkemysten tapaan määräävän kunnan näkemyksistä, mikä sinällään monimutkaistaa entisestään

---

<sup>129</sup> TEM kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011, s. 8.

<sup>130</sup> HE 263/2006, s. 12–13.

<sup>131</sup> TEM kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011, s. 8.

<sup>132</sup> TEM kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011, s. 8.

<sup>133</sup> HE 263/2006, s. 3-6.

<sup>134</sup> TEM Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011, s. 102.

kuntakonsernien toimintaa. Kuntalaissa kuntayhtymän vähemmistöosakkaiden asemasta ei lausuta mitään toisin kuin osakeyhtiölaissa, joka sisältää selkeät säännökset vähemmistöosakkaiden asemasta. Vaikka analogista tulkintaa ei tässä tilanteessa liene tarpeellista hyödyntää, niin herättää asetelma vähintäänkin kysymyksen sääntelyn tarpeellisuudesta. Kuntayhtymien määräysvaltatilanteissa ollaan tällä hetkellä lainsäädännön osalta avoimessa tilassa. Kuntayhtymien vähemmistöosakkaiden oikeusaseman turvaamista ei kuitenkaan ole ilmeisesti katsottu niin tärkeäksi kuin yksityisten osakkeenomistajien kohdalla osakeyhtiöissä. Tämä johtunee muun muassa siitä, että kuntayhtymien katsotaan pystyvän paremmin ajamaan omaa etuaan yhtymissä vähemmistöosakkuudesta huolimatta.

## 4. Kuntakonsernin ohjaaminen kunnan näkökulmasta

### 4.1 Toimivaltasuhteet konsernin ohjauksessa

#### 4.1.1 Kunnanvaltuusto ja konsernijohto

Toimivaltasuhteet määrittävät perustan kunnan konserniohjaukselle. Kaiken ohjaamisen lähtökohtana on kunnan sisäisten toimivaltasuhteiden määrittäminen, jonka pohjalta kullakin kunnan toimielimellä on tai ei ole toimivaltaa toteuttaa omistajaohjausta. Kuntalain 25 a §:n toisen momentin mukaan ”kunnan konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä”. Täten toimivaltasuhteiden ymmärtämiseksi on avattava, ketkä konsernijohtoon kuuluvat. Konsernijohtoon kuuluvat kuntalain 25 a §:n ensimmäisen momentin mukaan kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut johtavat virkamiehet. Konsernijohtoa koskevan pykälän mukaan kunnan päätösvaltaa käyttävä valtuusto ei siten kuulu konsernijohtoon. Konsernijohtamista koskevassa sääntelyssä ei eroteta kunnan oman organisaation ulkopuolelle ulottuvaa tytäryhtiöiden ohjausta, vaan yleisesti konsernijohton vastuulle kuuluu sen oma organisaatio sekä kunnan omistamat yhteisöt.

Kunnanvaltuuston puuttuminen konsernijohtoa koskevasta pykälästä johtuu kuntalain systematiikasta, jossa valtuusto on kuntalain 1 §:n mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä elin. Valtuuston tehtävistä on säädetty kuntalain 13 §:ssä, jonka mukaan: ”Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista”. Tämä tapahtuu valtuuston hallinnollisen ohjauksen välineenä toimivien johtosääntöjen avulla. Valtuusto voi johtosäännöillä antaa tarkempia määräyksiä toimielimille ja viranhaltijoille siitä, miten se haluaa konsernia ohjattavan<sup>135</sup>. Valtuusto siis päättää keskeiset linjaukset, jotka koskevat kuntakonsernin ohjaamista, jolloin lain säätäjä on mitä ilmeisimmin katsonut tarpeettomaksi määritellä valtuustoa enää erikseen konsernijohtoon kuuluvaksi konsernijohtoa koskevassa pykälässä.

Johtosäännöissä kunnanvaltuuston on mahdollista määritellä, mitkä kunnalliset toimielimet konsernijohton tehtäviä hoitavat<sup>136</sup>. Konsernijohtoa koskevassa kuntalain pykälässä näiksi toimielimiksi on määritelty kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut johtosäännöissä määrätyt viranomaiset. Määriteltäessä konsernijohton tehtäviä johtosäännöillä, on noudatettava kuntalain 25 a §:ssä selostettua luetteloa niistä tahoista, joille konsernijohton

---

<sup>135</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 290–291.

<sup>136</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 290–291.



tehtäviä voidaan antaa. Konsernijohtoa koskeva 25 a § jättää selostetut toimielimet hyvin avoimeksi. Siinä viitataan kunnanvaltuuston antamiin johtosääntöihin, joissa sanamuodon mukaisesti tulkiten konsernijohtoon voidaan sisällyttää mikä tahansa kunnallinen viranomainen. Viranomainen voi tällöin olla viranhaltija, luottamushenkilö tai jokin muu kunnallinen toimielin kuin kunnanhallitus<sup>137</sup>. Kunnalliset toimielimet puolestaan ovat kuntalain 17 §:n mukaan kunnanvaltuuston ja -hallituksen lisäksi lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat.

Kuntalain 25 a §:ssä valtuustolle jätetty mahdollisuus nimetä konsernijohtoon kuuluvat toimielimet osoittaa kunnanvaltuuston määräysvallan myös konsernijohtamista koskevassa päätöksenteossa, huolimatta siitä, että valtuusto ei itse suoraan kuntalain 25 a § nojalla kuulu konsernijohtoon. Valtuustolla on konsernijohdosta päättämisen lisäksi mahdollisuus ja velvollisuus kuntalain nojalla päättää konserniohjauksen periaatteista. Kun vielä huomioidaan, että myös kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja pormestari ovat kuntalain 17 ja 24 §:n nojalla kunnanvaltuuston asettamia, niin voidaan perustellusti todeta, että valtuustolla on viime kädessä määräysvalta ja vastuu kuntakonsernin johtamisesta.

#### **4.1.2 Kunnanhallitus ja sen alaiset toimielimet**

Huolimatta kuntalaissa säädetystä järjestyksestä, jossa kunnanvaltuustolla on viime kädessä määräysvalta kuntakonsernien ohjauksesta, on kunnanhallituksen rooli hyvin keskeinen konserniohjauksen kannalta. Kunnanhallituksen rooli konsernijohdossa käy ilmi kuntalain 25 a §:stä. Kuntalain 25 a §:ssa määritellyistä toimielimistä kunnanhallitus on hierarkkisesti korkeimmalla.

Kunnanhallituksen asema konsernijohdossa noudattaa kuntalain mukaiseen päätöksen liittyvää systematiikkaa samoin kuin valtuuston kohdalla. Kunnanhallitus toimii siten konserniohjauksen tapauksessa kuten muussakin kunnallisessa päätöksenteossa kunnanvaltuuston alaisena muita kunnan toimielimiä ylempänä toimielimenä<sup>138</sup>. Kunnanhallituksen toiminta suoraan valtuuston alaisena korostaa hallituksen vastuuta valtuustolle sen päätöksenteossa. Lisäksi nykyisen kuntalain mukaisesti hallitukseen voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutet-

---

<sup>137</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 290–291.

<sup>138</sup> Hannus, Hallberg, Niemi 2009, s. 148.

tuja, mikä vahvistaa valtuuston asemaa poliittisesti suhteessa hallitukseen<sup>139</sup>. Kuitenkin tällöin kun hallitus heijastelee valtuuston poliittista kokoonpanoa, voidaan olettaa että hallituksen toiminta lähtökohtaisesti nauttii suurempaa valtuuston luottamusta kuin jos hallitus koostuisi muista kuin valtuutetuista ja/tai varavaltuutetuista. Tällöin voidaan olettaa myös, ettei valtuuston olisi tarpeen valvoa sen asettaman hallituksen toimia niin tarkasti, vaan se voisi delegoida vähäisempää päätösvallan käyttöä sisältäviä asioita hallitukselle.<sup>140</sup>

Konsernijohton tehtävien määrittely ja jaottelu jää kuntalain nojalla avoimeksi, mikä ei sikäli poikkea kuntalain yleisestä systematiikasta. Kunnille on jätetty runsaasti vapauksia päättää hallintonsa järjestämisestä. Näin on myös konsernijohton kohdalla, jossa yksityiskohtaiset säännökset puuttuvat täysin. Tällöin on tapauskohtaisesti tai kuntakohtaisesti tehtävä se arviointi, mikä on kuntalain 13 §:n nojalla valtuustolle kuuluvien keskeisten tavoitteiden ja konserniohjauksen periaatteiden sisältö. Muu keskeiselle sisällölle alisteinen päätöksenteko kuuluu sitten kunnanhallitukselle tai valtuuston päätöksen nojalla jollekin muulle toimielimelle. Sisältö voi vaihdella kunnittain merkittävästi, mutta kaikesta huolimatta sen määrittely tapahtuu kuntalain 16 §:n mukaisilla johtosäännöillä, joiksi myös kuntien antamat konserniohjeet lasketaan.

#### 4.1.3 Kuntayhtiön hallitus ja toimitusjohtaja

Kunnan määräysvallassa olevat tytäryhtiöt ja niiden hallitukset muodostavat kunnan omasta organisaatiosta erillisen yksityisoikeudellisen oikeussubjektin. Kuntayhtiön hallitus tai johto ei siten ole kuntalain 17 §:ssä mainittu toimielin. Täten kuntayhtiön hallitus tai muu johto ei voi kuulua kuntalain 25 §:n mukaiseen konsernijohtoon yhtiöissä olevan asemansa puolesta.

Kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten, toimitusjohtajan tai muun johdon kuuluminen konsernijohtoon voi olla käsillä tilanteissa, joissa kuntayhtiössä vaikuttava henkilö kuuluu lisäksi johonkin kuntalain 17 §:ssä mainittuun toimielimeen. Tällaiset tilanteet ovat yleisiä johtuen vallitsevasta käytännöstä, jossa kunnan tytäryhteisöjen toimielimiin nimitetään kuntien luottamushenkilöitä tai kuntien viranhaltijoita<sup>141</sup>. Osakeyhtiötä perustettaessa menetellään usein niin, että poliittiset ryhmät päättävät myös osakeyhtiön hallituksen jäsenten valinnasta<sup>142</sup>. Kri-

<sup>139</sup> Hannus, Hallberg, Niemi 2009, s. 148.

<sup>140</sup> Hannus, Hallberg, Niemi 2009, s. 148.

<sup>141</sup> HE 263/2006, s. 12–14.

<sup>142</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä 2011, s. 15.

tiikkiä on saanut etenkin se, että kaikki kunnallisen osakeyhtiön hallituspaikat on miehitetty kunnallispolitiikassa meritoituneilla poliitikoilla, vaikka käytännössä hallituksen jäsenten valinnassa liiketoimintaosaamisen tulisi olla tärkein kriteeri<sup>143</sup>.

Kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten ja muun johdon kuulumista kunnallisiin toimielimiin rajoittaa kuntalain esteellisyysäännökset. Hallintolain yhteisöjäävisäännöksen nojalla tytäryhtiöiden hallitusten jäsenet eivät voi ottaa osaa yhteisöä koskevan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa. Yhteisöjäävisäännös on rajoittanut kunnanhallituksen tai sen alaisten lautakuntien jäsenten nimittämistä tytäryhteisöjen hallituksiin. Tytäryhteisöjen hallitusten tai hallintoneuvostojen jäseniä, sekä yhtiöiden toimitusjohtajia on kuitenkin voitu kuulla asiantuntijoina kunnallisten toimielinten kokouksissa<sup>144</sup>.

Kuntayhtiöiden hallitukset eivät kuulu kunnan konsernijohtoon eivätkä myöskään kunnanhallituksen alaisiin toimielimiin. Kuntayhtiön hallitus ja muu johto ovat siten kuntalain nojalla kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston ulottumattomissa. Tässä yhteydessä tullaan tutkimusongelman keskeisimpään kysymykseen, miten kunnan konsernijohtosta vastaavat toimielimet sitten kykenevät ohjaamaan ja valvomaan konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Tutkimuksen neljännessä luvussa syvennyttään näiden toimielinten välisen ohjaus-valvontasuhteen problematiikkaan sekä tarkastellaan, miten ongelma on pyritty lainsäädännössä ratkaisemaan.

#### **4.1.4 Esteellisyysäännökset kunnan ja kuntayhtiön suhteessa**

Kuntakonsernien toiminnassa esteellisyysäännökset asettavat tiettyjä rajoituksia toiminnalle kunnan ja sen omistaman yhtiön välillä. Kunnan virkamiesten esteellisyydestä säädetään hallintolain 28 §:ssä ja kuntalain 52 §:ssä. Näiden säännösten mukaan kunnan tytäryhteisöjen toimielimissä istuvat henkilöt voivat olla esteellisiä osallistumaan päätöksen tekoon kunnan viranomaisissa yhteisöjääviyssäännöksen nojalla. Kuntalain perustelujen mukaan tämä on merkinnyt sitä, ettei kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksiin ole voitu valita kunnanhallituksen tai yhtiön asioita käsittelevän lautakunnan jäseniä.<sup>145</sup>

Kuntalain esteellisyyttä koskevia säännöksiä muutettiin vuonna 2007 annetulla kuntalain muutoksella. Kuntalain muutoksen hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa selvityksestä

---

<sup>143</sup> Niskakangas & Pönkä & Hakulinen & Pönkä 2011, s. 15.

<sup>144</sup> HE 263/2006, s. 12-14.

<sup>145</sup> HE 263/2006, s. 13-14.

käy ilmi lainsäädännön sisältämä ongelmallisuus ennen lain muutosta. Esteellisyyssäännöksiä koskevan poikkeuksen yhteydessä todetaan ensin seuraavasti: ”Kuntien tytäryhteisöjen toimielimiin nimitetään jäseniksi usein kuntien luottamushenkilöitä tai kuntien viranhaltijoita”. Tämän jälkeen nykytilan arvioinnissa on mainittu, että kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksiin ei kuitenkaan käytännössä ole voitu valita kyseisiä henkilöitä.<sup>146</sup> Tämä kuvastaa hyvin vallinnutta epäselvää tilaa, jossa kunnat katsoivat tärkeämmäksi virkamies- ja luottamushenkilöedustuksen kunnan tytäryhteisöissä siitakin huolimatta, että nämä henkilöt tulivat esteellisiksi yhtiöiden asioiden käsittelyssä kunnan toimielimissä pl. valtuusto. Toisaalta kunnat ottivat riskin, että kuntayhtiöiden hallituksissa istuvat henkilöt saattaisivat esteellisinä osallistua joidenkin asioiden käsittelyyn.

Hallintolain 28 §:n yhteisöjääviyden aiheuttava säännös:

Virkamies on esteellinen:

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

Hallintolain 28 §:stä tehtävä kuntalain 52.4 §:n mukainen poikkeus:

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Poikkeamista hallintolain 28 §:n yhteisöjääviyttä koskevasta säännöksestä perustellaan kuntalain esitöissä konserniohjauksen tehostamispyrkimyksellä. Lain perusteluissa nähdään ongelmaksi se etteivät kunnanhallituksen tai muiden toimielinten jäsenet sekä johtavat viranhaltijat ole voineet aiemmin osallistua kunnan tytäryhteisöjen tai kuntayhtymien työskentelyyn<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> HE 263/2006, s. 13-14.

<sup>147</sup> HE 263/2006, s. 13-14

Myös kunnalliskomitea oli aiemmin todennut tämän olevan epäkohta<sup>148</sup>. Kuntakonserneja koskevan yhteisöjäävisäännöksen poikkeuksella on lain perusteluiden mukaan mahdollista hyödyntää tytäryhteisöjen hallinnossa kertynyt asiantuntemus paremmin kunnan omassa päätöksenteossa.<sup>149</sup>

Hallintolain yhteisöjääviyttä koskeva poikkeus edellyttää, että kuntakonsernin omistama yhteisö on nimenomaisesti tytäryhteisö. Tällöin kunnalla on oltava määräysvalta yhteisössä, joten osakkuusyhteisöt tai muut eivät tule poikkeuksessa kyseeseen. Kuntayhtymien hallituksen ja niihin rinnastettavien toimielinten osalta yhteisöjääviyttä koskeva poikkeus on kuitenkin voimassa riippumatta kunnan määräysvallasta yhteisössä.<sup>150</sup>

Kuntayhtymien kohdalla tehtävää poikkeusta perustellaan sillä, että kuntayhtymät tuottavat merkittävän osan kuntasektorin palveluista. Tärkeimpinä palveluina mainitaan mm. erikoissairaanhoito, perusterveydenhuolto ja ammatillinen koulutus. Myös merkittävä osa kuntien menoista syntyy niiden kuntayhtymiltä hankkimistaan palveluista. Kuitenkaan kunnan luottamushenkilöt, jotka kantavat suurimman poliittisen vastuun, eivät ilman poikkeusta voisi osallistua kuntayhtymien päätöksentekoon. Päätöksenteon eriytyminen on lain perusteluiden mukaan koettu ongelmaksi.<sup>151</sup> Lainsäätäjä on katsonut, että tämä on mitä ilmeisimmin riittävä peruste ulottamaan yhteisöjääviyttä koskevat poikkeukset kuntayhtymien kohdalla myös muihin yhteisöihin kuin kunnan määräysvallassa oleviin. Poikkeusta tukee myös se, että käytännössä kunnilla on harvoin määräysvalta-asemaa niiden omistamissa kuntayhtymissä.

Yhteisöjääviyttä koskevien perusteluiden yhteydessä ei huomauteta, että kuntayhtymät ovat usein pääasiassa kuntien omistamia, jolloin niissä harvoin on mukana muuta omistusta. Tällöin yhteisöjääviyttä koskevien säännösten laajentaminen koskemaan myös muita kuin tytäryhteisöjä on kivuttomampaa. Tilanne on eri kuin osakeyhtiöiden tapauksessa, jossa voi olla mukana myös yksityisomistusta. Kun kaikki kuntayhtymän jäsenet ovat kuntia, koskevat jääviyttä koskevat säännökset samalla tavoin kaikkia kuntayhtymän jäseniä.

Kuntalain 52 §:ssä todetaan, että kunnan edustaja on esteellinen päättämään kuntayhtymän asioista kunnan viranomaisessa, mikäli kunnan ja kuntayhtymän etu ovat ristiriidassa. Tältä osin esteellisyysäännökset kuntayhtymissä ovat hallituksen perustelujen mukaan jopa tiuken-

---

<sup>148</sup> Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, s.254.

<sup>149</sup> HE 263/2006, s. 22–23.

<sup>150</sup> HE 263/2006, s. 13–14.

<sup>151</sup> HE 263/2006, s. 13–14.

tuneet, sillä ennen kuntalain muutosta (1375/2007) yhteisöjääviyttä ei sovellettu kuntayhtymiin lainkaan.<sup>152</sup>

Kuntalain 52 §:n säännös estää kunnan luottamushenkilön, viranhaltijan tai työntekijän osallistumisen päätöksentekoon kuntayhtymien lisäksi myös kunnallisessa liikelaitoksessa ja kuntakonserniin kuuluvassa tytäryhteisössä, silloin kun kunnan ja liikelaitoksen tai kunnan ja sen tytäryhteisön väliset edut ovat ristiriidassa. Lain esitöissä annetaan esimerkki tällaisesta tilanteesta: ” Esimerkiksi kunnassa, jossa palvelutuotanto on järjestetty tilaaja - tuottaja -mallin mukaisesti, eturistiriita voi syntyä myös kunnan ja liikelaitoksen tai tytäryhteisön välille. Tuottajaorganisaation edun mukaista voi olla esimerkiksi sen toimialaan kuuluvien palvelujen lisääminen tai tilausten keskittäminen yhdelle tuottajalle”.<sup>153</sup>

Kunnan ja kuntayhtiön välisessä suhteessa esteellisyysäännökset voivat vaikuttaa yhtiön johdon lisäksi myös yhtiön palveluksessa olevien vaalikelpoisuuteen. Kuntalain 35 §:n 3 kohdan mukaan vaalikelpoisia valtuustoon eivät ole kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevat henkilöt, jos heidän asemansa voidaan rinnastaa 35 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön. 35 §:n 2 kohdan mukaan vaalikelpoisia valtuustoon eivät ole kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueiden johtavat tai vastuullisessa tehtävässä olevat virkamiehet. Näin ollen kunnan omistamassa yhtiössä johtavassa tai vastuullisessa asemassa olevat henkilöt voivat myös olla esteellisiä kunnanvaltuuston vaalissa. Rasinmäki kritisoi yhtiön tehtävien rinnastamista kunnan lautakunnan hoitamaan tehtäväkokonaisuuteen, koska yhtiöiden hoitamat tehtävät saattavat vastata vain osaa lautakunnan hoitamista tehtävistä<sup>154</sup>. Tämä tuskin muodostaa kuitenkaan merkittävää ongelmaa, sillä 35 §:n 2 kohdassa viitataan myös kunnanhallituksen tehtäväalueisiin, jolloin kunnanhallituksen tehtäväalueeseen voidaan katsoa kuuluvan kaikki kunnan hoitamat tehtävät.

## **4.2 Konserniohjauksen lähtökohtana kunnan oikeus järjestää palvelut haluamallaan tavalla**

### **4.2.1 Omistajapoliittiset valinnat**

Kunnan hallinnon ohjaus sekä konserniohjaus lähtevät liikkeelle omistajapoliittisista valinnoista. Omistajapolitiikassa on kyse omistajastrategian valinnasta. Omistajastrategiassa mää-

<sup>152</sup> HE 263/2006, s. 13–14.

<sup>153</sup> HE 263/2006, s. 13–14.

<sup>154</sup> Rasinmäki 1997, s. 342.

ritellään ne hankkeet ja tehtävät, joissa kunta katsoo perustelluksi olla osallisena (mitä omistetaan). Edelleen omistajapolitiikkaan kuuluu arvioida omistajastrategian onnistumista ja konserniohjausta, jossa käytetään omistajastrategian mukaista määräysvaltaa kunnan omistamissa yhteisöissä (miten omistetaan). Konserniohjaus voidaan ajatella omistajastrategian toimenpiteenä omistajapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>155</sup>

Kunnan harjoittaman konserniohjauksen lähtökohtana on kunnan oma tahto varmistaa konserniyhtiöiden ja – yhteisöjen hyvä hallintotapa. Tämä ilmenee esimerkiksi Rovaniemen kaupungin konserniohjeesta.<sup>156</sup> Laki ei velvoita kuntaa luomaan konserniohjeita, vaan tässä yhteydessä kuntalain systematiikassa halutaan turvata kuntalain 2 §:n kunnan oikeus hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat ja sille laissa säädetyt tehtävät. Sama tulkinta ilmenee myös kuntaliiton konserniohjeesta, jossa todetaan että yleistä mallia konserniohjeeksi ei haluta esittää, vaan jokainen kunta luo konserniohjeensa omista lähtökohdistaan<sup>157</sup>.

Kuntalain asettamat rajoitukset konsernioiden ohjauksessa liittyvät hyvän hallinnon turvaamiseen ja erityisesti hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamiseen. Nämä rajoituksen ilmenevät hallintolaissa sekä kuntalaissa lähinnä oikeusperiaatteiden muodossa, erityisesti hallinnon oikeusperiaatteina. Sen sijaan kunnan omistamille yhteisöille annettujen tehtävien hoitoa ja näiden yhteisöjen toimivallan rajoja ohjaavat yhtiölainsäädännön normit. Omistajapolitiikan näkökulmasta kunnan on siis ensin huomioitava hallintonsa järjestämisessä hyvän hallinnon toteutuminen, jonka perusteella kunta voi omistaa yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja siirtää näille kunnan viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvia tehtäviä ja toimivaltaa. Tässä vaiheessa ylitetään kuitenkin samalla myös raja, jossa kunnan hallinnollinen ohjausvalta supistuu merkittävästi. Tämä seikka on nimenomaan huomioitava pohdittaessa omistajastrategiaa. Kun kunta ei voi enää yksityiskohtaisesti kuntalain nojalla ohjata yhtiön toimintaa, tulee sen arvioida ennen toimivallan siirtämistä sen omistamille yhtiöille, täyttyvätkö hyvän hallinnon takeet yhtiön toiminnassa kunnan rajoittuneesta ohjausvallasta huolimatta. Kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen ohjaus ei perustu enää kuntalain systematiikkaan vaan kuntayhtiön toimintaan kunnan luottamuksen varassa.<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 9.

<sup>156</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 3.

<sup>157</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s.3.

<sup>158</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

#### 4.2.2 Johtosäännöt ja konserniohjeet konserniohjauksen välineenä

Kunnallishallinnon merkittävä organisoinnin väline on kunnanvaltuuston antamat johtosäännöt. Johtosäännöt muodostavat yhdessä talousarvion ja taloussuunnitelmien kanssa puitteet, joiden varassa kunnallista toimintaa ohjataan. Johtosääntö on kuntalaissa määritelty hallinnollisen ohjauksen väline, joka asettaa rajat myös varsinaiselle konserniohjaukselle. Kuntain 16 §:n mukaan kunnanvaltuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisten toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Johtosääntö on näin ollen se väline, jonka avulla kunta käyttää sille itsehallinnon nojalla annettua valtaa järjestää hallintonsa. Johtosäännöissä määrätään kunnallisen itsehallinnon perusrakenne. Johtosääntöjä laatiessaan kunta tekee valinnat, mitä asioita se katsoo tarpeelliseksi ohjata sääntöjen avulla ja missä kohdin hallinnon ohjaus voi tapahtua suunnittelun ja johtamisen kautta.<sup>159</sup>

Kuntalain hallituksen esityksessä (192/1994) korostetaan sanan ”tarpeelliset” merkitystä puhuttaessa eri johtosäännöistä. Lain esitöissä on haluttu korostaa johtosääntöjärjestelmän joustavuutta osana hallinnon järjestämistä. Johtosäännöillä on lain esitöiden mukaan tarkoitus ainoastaan turvata tiedon saatavuus ja hallittavuus, joka toteutuu johtosäännöillä paremmin kuin yksittäisillä valtuuston päätöksillä.<sup>160</sup>

Hallituksen esityksen mukaan johtosääntöjen tarkoitus on määritellä kunnan eri viranomaisten välisestä toimivallan jaosta. Tässä on sanamuodon mukaisesti tulkiten kyse eri viranomaisten välisistä toimivaltasuhteista, jolloin kunnan määräysvaltaan kuuluvat tytäryhteisöt rajautuvat sääntelyn ulkopuolelle. Johtosäännöillä ei siten voida Kuntalain 16 §:n tai sen esitöiden perusteella säännellä kunnan omistamien yhtiöiden toimivallan jaosta. Tällöin kyseeseen ei voi myöskään tulla suoraan 16 §:n nojalla tapahtuva kuntayhtiöiden toiminnasta määrääminen. Myös Harjula & Prättälä katsoo, että johtosäännöillä järjestetään ennen kaikkea kunnan sisäistä hallintoa<sup>161</sup>. Näin ollen voidaan kyseenalaistaa kunnan tehtävien siirtäminen kunnan oman organisaation ulkopuolelle, mikäli se tapahtuu johtosäännön avulla. Mikäli kunnan tehtävän siirtämien kunnan määräysvallassa olevalle yhtiölle tapahtuu valtuuston päätöksellä, on tapauskohtaisesti arvioitava, onko kyseessä kuntalain 16 §:n mukainen valtuuston ohjausvallan kannalta tarpeellinen asia. Lähtökohtaisesti näin ei ole, sillä ohjausvallan kannalta tarpeelliset

<sup>159</sup> Harjula, Prättälä 2012, s. 232.

<sup>160</sup> HE 192/1994, s. 82–83.

<sup>161</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 234.



asiat tulisi säännellä nimenomaan johtosäännöissä. Tässä suhteessa laki on ristiriitainen, eikä huomioi nykytilanteessa kuntayhtiöille kuuluvien tehtävien laajuutta.

Johtosääntöjen yksityiskohtaisuus riippuu siis säänneltävien toimintojen luonteesta. Laissa ei ole säännelty, kuinka yksityiskohtaisesti viranomaisten tehtävistä ja toimivallanjaosta tulisi säännellä johtosäännössä. Harjula & Prättälä kuitenkin korostavat, että kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista päättävien viranomaisten toimivallan tulisi ilmetä riittävän selkeästi johtosäännöistä.<sup>162</sup> Tämän toimivallan riittävän selkeän ilmenemisvaatimuksen voidaan olettaa ulottuvan myös viranomais-käsitteen ulkopuolelle tilanteissa, joissa kunnalle kuuluvia tehtäviä on siirretty esimerkiksi kunnallisille osakeyhtiöille. Tällöin toimivallan määrittelyn keskeisin väline ovat konserniohjeet, joissa kunnat ovat yleisesti säädelleet konserniohjauksen rajoista<sup>163</sup>.

Kunnissa johtosääntöjen riittämättömyys kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen ohjaukseen liittyen on ratkaistu antamalla konserniohjeita. Kunnissa on tiedostettu kunnan omistamien yhtiöiden toiminnan merkittävyys ja niiden vaikutus aina yksityisen kansalaisen oikeusasemaan. Näin ollen kunnat ovat halunneet antaa johtosääntöjen tapaisia konserniohjeita. Näissä konserniohjeissa määrätään toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallasta konserniohjauksessa.<sup>164</sup> Konserniohjeet voidaan nähdä ennen kaikkea kuntien hallinto- ja johtosääntöjä täydentävinä ohjeina, kuten esimerkiksi Rovaniemen kaupungin konserniohje osoittaa<sup>165</sup>. Täten ne täydentävät lakisääteisiä menettelytapoja ja sitovat lähtökohtaisesti ainakin kunnan sisäisiä toimielimiä. Lisäksi niitä on noudatettava konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, ellei tytäryhteisöjä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu<sup>166</sup>.

Konserniohjeet laaditaan aina kunkin konsernin omista tarpeista lähtien, mistä johtuen yleistä mallia konserniohjeeksi ei ole esitetty. Tämä heikentää merkittävästi niiden sovellettavuutta oikeuslähteenä<sup>167</sup>. Rovaniemen kaupunki on katsonut konserniohjeen keskeiseksi tavoitteeksi yhtenäistää yhtiöiden ja yhteisöjen johtamis- ja hallintokäytäntöjä. Tavoitteen avulla yritetään varmistaa mm. riittävä avoimuus, tiedonkulku, tulostietojen oikeellisuus, sisäisen ja ulkoisen valvonnan riittävyys ja toimivuus, riskien hallinta sekä hyvä laskenta- ja kirjanpito tapa. Rovaniemen kaupungin konserniohjeet velvoittavat sen määräysvallassa olevien yhtiöiden joh-

<sup>162</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 233.

<sup>163</sup> HE263/2006 s. 5.

<sup>164</sup> HE263/2006 s. 5.

<sup>165</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s.3.

<sup>166</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 11–12.

<sup>167</sup> Konserniohjeet voisivat muutoinkin tulla sovellettaviksi lähinnä sallittuina oikeuslähteinä, vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden ohella.

toa, jollei yhtiöiden johtoa tai yhtiöjärjestystä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu. Tämä lakivaraus on oleellinen, koska muuten konserniohje olisi ristiriidassa osakeyhtiölain kanssa, jota ensisijaisesti sovelletaan kuntayhtiöihin.<sup>168</sup>

Konserniohjeiden ongelma on, että niistä ei vuoden 2006 lainmuutoksen jälkeenkään ole mainintaa kuntalaissa. Konserniohjeita ei siis laissa arvoteta samanarvoisiksi johtosääntöjen kanssa, vaikka käytännössä niiden avulla hallinnoidaan merkittävää määrää kunnan ohjausvaltaa. Konsernijohdosta on säännelty kuntalain 25 a §:ssä, mutta muuten konserniohjeiden asemasta ei ole mainintaa. Käytännössä konserniohjeet ovat johtosääntöihin verrannollisia, koska niiden antaminen on yleistä ja tapahtuu kuntaliiton suositusten pohjalta. Voidaankin perustellusti kysyä, miksi tästä merkittävästä ohjeesta ei ole katsottu tarpeelliseksi säännellä tarkemmin kuntalaissa.

Kuntaliiton antaman konserniohjeen laatimista koskevan suosituksen mukaan konserniohjeella voidaan ohjeistaa kunnan niitä toimielimiä ja viranhaltijoita, jotka valvovat kunnan omistamien tytäryhteisöjen toimintaa. Tällöin kysymyksessä on nimenomaisesti sisäisen toimivallan jaosta kunnallisten toimielinten välillä. Kuntaliiton suosituksen mukaan toimivallan jakoa koskevat määräykset on syytä ottaa myös johtosääntöihin.<sup>169</sup> Tämä menettely vaikuttaa turhan monimutkaiselta.<sup>170</sup> Herää kysymys, mikä on konserniohjeiden merkitys, jos joka tapauksessa toimivaltakysymyksistä on säädettävä erillisissä johtosäännöissä. Loogisemmalta tuntuisi vaihtoehto, jossa konserniohje vahvistettaisiin lain tasolla yhdeksi johtosäännöksi, joka kunnan on laadittava, mikäli sen katsotaan olevan kuntalain 16 a §:n mukainen kuntakonserni.

Konserniohjeilla on tiivistetysti kolme tehtävää. Ensimmäinen tehtävä on määritellä kunnan sisäisessä organisaatiossa ne toimielimet ja viranhaltijat, jotka ohjaavat ja valvovat tytäryhteisöjen toimintaa. Toiseksi kuntaliiton konserniohjeissa voidaan antaa ohjeita kuntaa tytäryhteisöjen hallituksissa tai muissa toimielimissä edustavilla henkilöille. Näillä ohjeistuksilla turvataan yhtenäistä hallintokäytäntöä tytäryhteisöjen toiminnanohjauksessa, niin pitkälle kuin sen on mahdollista ohjeluontoisen sääntelyn varassa.<sup>171</sup> Kolmanneksi konserniohjeisiin voidaan ottaa kunnan tytäryhteisöä tai sen johtoa suoraan velvoittavia toimintaohjeita. Käytännössä tällaisia ohjeita annetaan ohi tytäryhtiön yhtiökokouksen. Ohjeiden velvoittavuus ei kuitenkaan voi olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa. Mikäli näin on, yhtiölainsäädäntö velvoittaa kunnan edustajia toimimaan yhtiön edun mukaisesti, vaikka se olisi ristiriidassa konsernioh-

<sup>168</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s.3.

<sup>169</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>170</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>171</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4-5.

jeiden velvoitteiden kanssa.<sup>172</sup> Tämä seikka heikentää merkittävästi konserniohjeiden asemaa toimintaa ohjaavana välineenä ja myös puoltaa näkemystä, että konserniohjeet eivät ole rinnastettavissa johtosääntöihin. Konserniohjeet eivät näytä saavuttavan samanlaista asemaa toimintaa ohjaavana välineenä, mikä johtosäännöillä on kunnallishallinnon järjestämisen kannalta. Tämä voidaan tulkita sekä syyksi että seuraukseksi sille, että konserniohjeista ei toistaiseksi löydy mainintaa kuntalaista.

#### 4.2. Tiedonsaanti yhtiöstä ohjauksen edellytyksenä

Tiedonsaantiin liittyvät kysymykset vaikuttavat keskeisesti kunnan mahdollisuuksiin ohjata sen alaisia tytäryhteisöjä. Kunnalla on kuntalain 70 §:n nojalla oikeus saada tytäryhteisöiltään kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseksi välttämättömät tiedot, sekä toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Tämä säännös on kuntalain vastine osakeyhtiölain 8 luvun 7 §:n mukaiselle tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudelle. Konsernin taloudellisen aseman arvioimiseksi sovelletaan hallituksen esityksen mukaan nk. laajennettua tiedonantovelvollisuutta. Tällöin kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseksi kunnan tytäryhteisön on ensisijaisesti annettava tilinpäätöstä, tilinpäätösasiakirjoja ja tasetta koskevia tietoja. Hallituksen esityksen mukaisesti tiedonantovelvollisuus ulottuu nykyään myös muihin tietoihin, joilla voi olla merkitystä konsernin taloudellista asemaa laskettaessa. Tällaisiksi on ensisijaisesti mainittu erilaiset tilinpäätöslaskelmat sekä niihin liittyvät liitetiedot. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole haluttu sulkea mitään tietoja säännöksen ulkopuolelle, vaan siinä korostetaan tietojen luonteen arvioimista siten, onko tiedoilla vaikutusta kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimisessa ja toiminnan tuloksen laskemisessa.<sup>173</sup> Kuntalain 70 §:n tiedonantovelvollisuudet rajoittuvat näin taloudellisten tietojen antamiseen, joskin niitä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä tiedoista konserniyhtiön toiminnassa.

Kunnan tiedonsaantioikeudesta suhteessa kuntayhtiöön korostuvat kunnan ja yhtiön omistussuhteet, joita käsiteltiin kappaleessa 1.5. Omistaessaan yhtiön kokonaan on kunnan tiedonsaanti yhtiöstä turvattu, koska tällöin ei voi tulla kyseeseen osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaatteen rikkominen. Yhdenvertaisuusperiaate ilmenee osakeyhtiölain säännöksistä, vaikka sitä ei sinne olekaan kirjoitettu<sup>174</sup>. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että omistajaohjausta ei

<sup>172</sup> HE263/2006, s. 5. Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>173</sup> HE 263/2006, s. 26.

<sup>174</sup> Mäntysaari 2002, s. 76.

käytetä siten, että: ”yhteisön päätös tai toimenpide on omiaan tuottamaan yhteisön toiselle omistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhteisön tai toisen omistajan kustannuksella”<sup>175</sup>. Näin ollen kunnan tiedonsaantia yhtiöstä ei rajoita osakeyhtiölain yhdenvertaisuus silloin, kun kunta on ainoa omistaja. Tällöin kunnalla voidaan katsoa olevan rajaton tiedonsaantioikeus omistamastaan yhtiöstä, joskin saatavien tietojen on jollakin tavalla liityttävä kuntalain 70 §:n mukaiseen taloudellisen aseman arvioimiseen. Kuntakonserneihin kuuluvista osakkuusyhteisöistä kunnalla puolestaan on mahdollisuus saada tietoa vain kirjanpitolain säännösten perusteella, koska niihin ei sovelleta kuntalain 70 §:ää<sup>176</sup>.

Kunnan määräysvallassa oleviin yhtiöihin voi kuulua vähemmistöosakkaita. Vähemmistöosakkaat voivat olla yksityisiä taikka julkisia oikeussubjekteja. Vähemmistöosakkaan aseman turvaamiseksi osakeyhtiölain 7 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa rajoittavan kunnan tiedonsaantia yhtiöstä. Yhtiö ei voi luovuttaa kunnalle sellaisia tietoja, jotka vaarantaisivat yhtiön edun, koska tällöin siitä saattaisi aiheutua epäoikeutta yhtiön muille omistajille. Kuitenkin yhtiön on tästäkin huolimatta annettava kunnalle kuntalain 70 §:n mukaiset taloudellisen aseman laskemiseksi tarpeelliset tiedot sekä kirjanpitolaisissa määrätyt tiedot. Taloudellisen aseman arvioimisen ja yhtiön taikka sen vähemmistöosakkaan eturistiriidan punninta jää yksittäistapauksellisesti arvioitavaksi. Kirjanpitolain 6 luvun 14 §:n mukaan tytäryhteisöillä ja osakkuusyhteisöillä on velvollisuus antaa emoyhtiölle konsernitilinpäätöksen laatimista varten tarpeelliset tiedot. Kuntaliiton konserniohjeen laatimista koskevan suosituksen mukaan konserniohjeissa voidaan sitovasti ohjata tietojen antamisen aikataulua, mutta annettavien tietojen sisällön on perustuttava lakiin<sup>177</sup>.

Kunnalla sekä muilla osakkeenomistajilla on usein intressi saada tietoa yhtiön toiminnasta enemmän kuin yhtiön tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta ilmenee<sup>178</sup>. Muiden kuin kirjanpidollisten tai konsernin taloudellisen aseman arvioimiseksi annettavien tietojen saaminen kunnan omistamasta tytäryhtiöstä, jossa on vähemmistöosakkaita, ei ole mahdollista kuntalain nojalla. Kunnan kokonaan omistamissa yhteisöissä tietojen antamista rajoittaa ainoastaan yhtiön etu. Toisaalta yhtiön etu lienee usein yhtäläinen omistajien edun kanssa ja omistajan ollessa yksin kunta on tiedonsaantimahdollisuus laajempi.

<sup>175</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>176</sup> HE 263/2006, s. 26.

<sup>177</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4-5.

<sup>178</sup> Immonen & Nuolimaa 2007, s.110.

Osakeyhtiölain nojalla kunnalla yhtiön osakkeenomistajana ei ole oikeutta saada tietoa yhtiön hallitukselta taikka johdolta muualla kuin yhtiökokouksessa<sup>179</sup>. Osakkeenomistajien oikeus saada tietoja yhtiön toiminnasta yhtiökokouksessa perustuu osakeyhtiölain 5 luvun 25 §:ään, jonka mukaan yhtiön hallituksen tai toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa annettava osakkeenomistajien pyynnöstä tarkempia tietoja sellaisista seikoista, jotka voivat vaikuttaa yhtiökokouksen käsiteltävänä oleviin asioihin. Velvollisuus antaa tietoja koskee tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä myös tietoja yhtiön suhteesta samaan konserniin kuuluviin muihin yhteisöihin.

Yhtiön hallituksen tietojen luovuttamista osakeyhtiölain 5 luvun 25 §:n nojalla osakkeenomistajille rajoittaa osakeyhtiölain 8 §:n yhtiön edun turvaamisvelvoite. Osakkeenomistajille annettavat tietoja saa osakeyhtiölain 5 luvun 25 §:n mukaan antaa vain, jos niiden antamisesta ei aiheudu yhtiölle olennaista haittaa. Tietojen antamisen haitallisuuden arvioi yhtiön hallitus.<sup>180</sup> Vähäisen haitan aiheutuminen ei kuntaliiton suositusten mukaan ole kieltäytymisperuste<sup>181</sup>. Yhdenvertaisuuteen liittyvät säännökset aiheuttavat sen, että yhtiön enemmistöomistajilla ei ole laajempaa tiedonsaantioikeutta kuin vähemmistöosakkailta, joten myös vähemmistöosakkaille on annettava samat tiedot kuin enemmistöosakkaille<sup>182</sup>.

Kuntayhtiön toiminnassa voi muodostua tietoa, joka on kriittistä yhtiön toimiessa yksityisillä markkinoilla. Tällaisen tiedon säilyttäminen yhtiöllä itsellään on yhtiön intressi. Tietoja, joita yhtiö ei halua markkinoilla kilpailevien yritysten tietoon, voidaan yleisesti kutsua liikesalaisuuksiksi. Liikesalaisuuksia ovat esimerkiksi yhtiön taloudelliset tiedot, markkinointia ja hinnoittelua koskevat tiedot ja yhtiön käyttämien koneiden tekniset tiedot. Kaikkia liikesalaisuuksiksi luokiteltua tietoa voidaan pitää yhtiön kannalta arkaluontoisena ja sen leviäminen voi aiheuttaa yhtiölle taloudellista tappiota.<sup>183</sup> Liikesalaisuudeksi määriteltävän tiedon leviämisen voidaan siten katsoa aina olevan yhtiön edun vastaista.

Kuntalain näkökulmasta nimenomaan liikesalaisuudeksi luokiteltu tieto on ongelmallista, koska yhtiön johto ei voi toimia vastoin osakeyhtiölain 8 §:ää ja luovuttaa tietoja, jotka ovat yhtiön edun vastaisia. Yhtiön johtoa sitoo tässä kohtaa osakeyhtiölaki, mutta kuntalain 70 § nojaa kirjanpitolakiin, joka syrjäyttää myös osakeyhtiölain säännökset. Kuntalain 70 §:n nojalla emokunnalla on siis oikeus myös liikesalaisuuksiksi määriteltyihin tietoihin, mutta vain

---

<sup>179</sup> Kyläkallio & Kyläkallio & Irola 2008, s. 516.

<sup>180</sup> Immonen & Nuolimaa 2007, s. 110.

<sup>181</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>182</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>183</sup> [www.nettilaki.com](http://www.nettilaki.com)

konsernin taloudellisen aseman ja toiminnan tuloksen laskemiseksi. Ongelmaksi muodostuu tällöin asioiden valvontamahdollisuus tilanteissa, joissa yhtiön johto ei yhtiön edun nimissä tahdo luovuttaa tietoa eikä sillä ole siihen kuntalain 70 §:n mukaista velvollisuutta. Yhtiön edun kannalta haitallisen tiedon määrittelyminen jää tapauskohtaisesti yhtiön johdon eli lähinnä hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulle<sup>184</sup>.

Tytäryhteisöjen luovuttamiin tietoihin ja asiakirjoihin sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sen jälkeen, kun asiakirjat ja tiedot ovat kunnan hallussa<sup>185</sup>. Tällöin yhtiön luovuttamat asiakirjat ovat julkisia julkisuuslain nojalla. Yhtiön tietojen luovuttamisessa on huomioitava, että ne ovat lähtökohtaisesti julkisia julkisuuslain 7 §:n nojalla, kun viranomainen on saanut ne haltuunsa, ja mikäli luovutetut tiedot täyttävät julkisuuslain määritelmän viranomaisen asiakirjasta. Yhtiön luovuttamien tietojen julkitulo voi tällöin vaarantaa yhtiön edun, mikä on huomioitava yhtiötä koskevien tietojen luovutuksen yhteydessä. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista. Lain 24.2 § kohta 20. sääntelee salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoa yksityisestä liike- ja ammattisalaisuudesta. Tällöin ainakin selkeästi kuntayhtiön liikesalaisuuksia sisältävät tiedot eivät voi tulla julkiseksi viranomaisten toiminnan julkisuutta säätelevän lain nojalla. Täten voidaan pohtia kuinka haitalliseksi edellä tarkasteltujen kuntayhtiön liikesalaisuuksien luovuttaminen emokunnalle oikeastaan on, koska liikesalaisuuksia suojaavat julkisuuslain säännökset.

Tiedonsaanti yhtiöstä jää osakeyhtiölain nojalla tulkittavaksi yksittäistapauksellisesti. Sovellettavat säännökset ovat kuntalain 70 §:ssä, jossa viitataan kirjanpitolakiin, sekä osakeyhtiölain 8:7 §:ssä ja 25:2 §:ssä. Sovellettavat säännökset riippuvat paljolti yhtiön ja kunnan välisestä omistussuhteesta. Annettavien tietojen sisältöä rajoittavat ensisijaisesti osakeyhtiölain yhtiön etua koskevat säännökset.

### **4.3 Konserniyhtiöiden omistajaohjauksen keinot**

#### **4.3.1 Yleisesti omistajaohjauksesta ja sen keinoista**

Kuntakonserniin kuuluviin tytäryhteisöihin ei voida käyttää samanlaisia hallinnollisen ohjauksen keinoja kuin kunnanhallituksen alaisiin toimielimiin. Tämän vuoksi kunnan omistamien tytäryhteisöjen ohjauksesta käytetäänkin ilmaisua omistajaohjaus. Omistajaohjauksella tarkoi-

<sup>184</sup> Immonen & Nuolimaa, 2007 s.110.

<sup>185</sup> Jäljempänä julkisuuslaki. Suomen kuntaliitto 2009, s. 58.

tetaan kunnan päätösvallan käytön ohjaamista tytäryhteisön toimielimissä. Omistajaohjauksen ja hallinnollisen ohjauksen keskeisin ero käy ilmi hallituksen esityksen määritelmästä, jossa omistajaohjaus on ainoastaan päätösvallan käytön ohjaamista, kun taas hallinnolliseen ohjaukseen liittyy viime kädessä kunnanhallituksen oikeus päätösvallan käyttämiseen kuntalain säännösten rajoissa.<sup>186</sup>

Omistajaohjauksesta tai konserniohjeiden antamisesta ei säädellä kuntalaissa, minkä vuoksi kuntaliitto ja kunnat ovat joutuneet ratkaisemaan konserniohjauksen ongelman pitkälti johtamisen keinoin. Kuntaliiton suositusten mukaan kunnan konsernijohto ei tulisi osallistua konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnalliseen päätöksentekoon taikka päivittäiseen johtamiseen muutoin kuin yhtiökokouksessa<sup>187</sup>. Tähän suositukseen liittyy kuitenkin vahvasti myös tapauskohtainen tulkinta siitä, mitä toiminnalliseen päätöksentekoon osallistuminen pitää sisällään, sillä ohjeistaminen ja epäviralliset keskustelut on käytännössä nähty merkittävänä keinona ohjata kuntayhtiöiden toimintaa<sup>188</sup>. Hallituksen esityksessä kuntalain muutoksen yhteydessä merkittävimmiksi omistajaohjauksen ja sitouttamisen keinoksi on mainittu yhtiöjärjestys, yhtiökokous, konserniohjeet, hallituksen valinta ja kunnanhallituksen antamat ohjeet<sup>189</sup>.

Kunnan tytäryhteisöön kohdistama ohjaus- ja valvontavalta perustuvat viime kädessä kunnan määräysvaltaan tytäryhteisössä. Määräysvalta toisessa yhteisössä määräytyy kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n säännösten mukaan. Täten määräysvalta tytäryhteisössä voi perustua kunnan asemaan enemmistöomistajana tai oikeuteen nimittää ja erottaa tytäryhteisön hallitus.<sup>190</sup> Nämä ovat merkittävimmät määräysvallan syntymisen edellytykset<sup>191</sup>. Määräysvallan avulla emoyhtiöllä on oikeus nimittää ja erottaa hallitus tai toimielimin, joka vastaa tytäryhteisönhallituksen nimittämisestä. Yhtiön hallituksen erottaminen on viime kädessä keino, jolla emokunta voi varmistaa, että yhtiö toimii emokunnan haluamalla tavalla. Käytännössä tämän viimekätisen oikeuden nojalla, kunta pyrkii hyödyntämään muita ohjauksen ja valvonnan keinoja, joiden noudattamatta jättäminen voi pahimmassa tapauksessa realisoitua yhtiön hallituksen erottamisena. Tällöin omistajaohjaus on ennen kaikkea erilaisten lain sallimien keinojen käyttämistä, joilla konserniyhtiöiden toimintaa pyritään ohjaamaan haluttuun suuntaan ilman pakottavia määräyksiä.

<sup>186</sup> HE 263/2006, s. 5.

<sup>187</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 49.

<sup>188</sup> Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2005, s. 24.

<sup>189</sup> HE 263/2006, s. 3.

<sup>190</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>191</sup> Määräysvallan muodostumista käsiteltiin tarkemmin kappaleessa 1.5.

Kunnan näkökulmasta omistajaohjaukseen liittyy aina merkittävä riski verrattuna perinteisiin johtosääntöjen avulla tapahtuvaan hallinnolliseen ohjaukseen. Riski muodostuu siitä, että kunnan omistama yhtiö toimii kunnan luottamuksen varassa.<sup>192</sup> Kunnalla ei luottamuksenvaraisessa toiminnassa ole täydellistä varmuutta siitä, että yhtiö toimii ennakoidulla tavalla, saati sitten kunnan etujen mukaisesti. Lisäksi kuten konserniohjeen laatimisohjeesta käy ilmi, kuntayhtiö ei aina edes voi toimia kunnan etujen mukaisesti, vaan lähtökohtaisesti sen on toimitava omien etujensa mukaisesti<sup>193</sup>.

Luottamuksen varassa toimimisen riskit ovat monenlaisia. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonserneissa koskevalla suosituksella nk. corporate governance-ohjeilla pyritään Kuntaliiton suosituksen mukaan yhtenäistämään mm. riskienhallintaa<sup>194</sup>. Corporate governance-ohjeet kytkeytyvät vahvasti kuntaliiton konserniohjeiden laatimista koskevaan suositukseen. Corporate governance-ohjeiden riskien hallinnassa painotetaan erityisesti taloudellisten riskien hallintaa, mutta kunnan näkökulmasta toimintaan saattaa liittyä riskejä, jotka vaarantavat myös hyvän hallinnon periaatteet ja kuntalaisten oikeudet. Kunnan harjoittama konserniyhtiöiden ohjaus nojaa tällöin ainoastaan luottamukseen, että yhtiön hallitus ja johto noudattavat annettuja ohjeita viime kädessä erottamisen uhalla<sup>195</sup>.

#### 4.3.2 Yhtiön edustajien nimittäminen ja erottaminen

Kuten edellä todettiin, kunnan määräysvalta tytäryhteisössä nojaa oikeuteen viime kädessä erottaa kuntayhtiön hallitus. Hallituksen nimittämistä ja erottamista pidetään käsiteparina puhuttaessa määräysvallasta kuntayhtiössä<sup>196</sup>. Kuitenkin hallituksen erottaminen on nähtävä keinona, ikään kuin sanktiona siinä vaiheessa, kun muuta ei ole enää tehtävissä, jotta kunta kykenee turvaamaan tarkoituksensa yhtiön toiminnassa. Kunnan edustajien nimittäminen yhtiön hallitukseen puolestaan on ennakoivaa toimintaa, jossa suunnitellaan tulevia tavoitteita. Tällöin kunnan edustajien nimittäminen voidaan nähdä osittain alisteisena kunnan oikeudelle erottaa kuntayhtiön hallitus. Yhtiön edustajien nimittäminen on kuitenkin merkittävä keino vaikuttaa yhtiön toimintaan, ja todellisuudessa se voi olla jopa merkittävämpi keino operatiivisen omistajaohjauksen näkökulmasta kuin yhtiön hallituksen erottaminen.

<sup>192</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>193</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>194</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 6.

<sup>195</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>196</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.



Esimerkkinä kunnan oikeudesta viimekädessä erottaa määräysvallassa olevan yhtiönsä edustajat voidaan mainita Kittilän kunnan tapaus maaliskuulta 2014. Tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa Kittilän kunnan omistaman yhtiön hallitus erotti yhtiön toimitusjohtajan. Tämän jälkeen Kittilän kunta katsoi tarpeelliseksi erottaa yhtiön hallitus ja palauttaa sen jälkeen vanha toimitusjohtaja tehtävänsä. Yhtiössä vähemmistöosakkaana olleen Levin matkailukeskus Oy:n edustajia ei nimitetty yhtiön hallitukseen, jotta kunta sai palautettua haluamansa toimitusjohtajan tehtävänsä.<sup>197</sup> Tapaus on esimerkki siitä, miten kunta voi viime kädessä käyttää omistajan valtaansa lähes yksipuolisesti. Se, miten tällainen toiminta vaikuttaa yhtiön toimintaan jatkoon kannalta on aina tapauskohtaista. Kyseisessä tapauksessa nousee esille myös osakeyhtiölain 7 §:n yhdenvertaisuussäännöksen rikkominen. Levin matkailukeskuksen edustajien mukaan tapauksessa rikottiin osakeyhtiölain 7 §:n yhdenvertaisuussäännöstä<sup>198</sup>, jonka mukaan yhtiökokous ei saa tehdä päästöstä, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajille tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen omistajan kustannuksella. Tapaus ei ole ainaakaan toistaiseksi edennyt tuomioistuimeen, joten ei ole selvää onko näin tapahtunut tässä tapauksessa. Joka tapauksessa on selvää, että tapaus on heikentänyt Levin matkailukeskus Oy:n ja Kittilän kunnan välisiä yhteistyöedellytyksiä, jotka ovat keskeisiä osakeyhtiön toiminnan kannalta.

Kunnan edustajien nimittäminen kuntayhtiöiden hallitukseen nojaa kuntalain 25 a §:n mukaan tapahtuvaan konsernijohtoon määrittelyyn. Konsernijohtoon kuuluvat 25 a §:n mukaan kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännöissä määrätyt toimitukset. Muiden konsernijohtoon kuuluvien toimielinten lisäksi johtosäännöissä sekä kuntayhtiön konserniohjeessa määrätään ne edustajat, jotka edustavat kunta yhtiökokouksessa ja yhtiön hallituksessa. Kuntayhtiön hallitus puolestaan valitsee yhtiön johdon, joka johtaa kuntayhtiölle annettuja tehtäviä. Tästä kokonaisuudesta muodostuu niin sanottu omistajaohjauksen ketju, joka on sovellettavissa niin tytä-, yhteis- kuin osakkuusyhteisöihin. Ketjun toiminnan varmistamiseksi kunta ja mahdolliset vähemmistöosakkaat valitsevat tilintarkastajat, jotka valvovat ketjun toimintaa.<sup>199</sup>

Kunnanhallituksen oikeus nimittää kuntayhtiön edustajat voidaan nähdä positiivisena asiana kunnan vaikuttamisen näkökulmasta. Toisaalta nimitysoikeus voidaan nähdä negatiivisena sen suhteen, että edustajien nimittämisen yhteydessä päätösvaltaa siirtyy kunnalta edustajalle käytännössä rajoittamattomasti, ja motiivit ovat mahdollisesti usein näkymättömissä. Kun-

<sup>197</sup> Lapin Kansa 26.3.2014, s. A8.

<sup>198</sup> Lapin Kansa 26.3.2014, s. A8.

<sup>199</sup> Meklin & Martikainen 2003, s. 48.

tayhtiöiden hallituspaikkojen täyttämistä onkin kritisoitu useiden asiantuntijoiden tasolta. Useissa kunnissa yhtiöiden hallituspaikat on annettu kunnallispolitiikassa meritoituneille henkilöille tai muulla perusteella, kuin mikä olisi kunnan ja siiten kuntalaisten etu.<sup>200</sup> Ratkaisuna edellä kerrottuun ongelmaan Meklin ja Martikainen ovat esittäneet, että kunnat määrittelisivät nimeämispolitiikkansa konserniohjeissa<sup>201</sup>. Tämä olisi luonteva tapa tuoda läpinäkyväksi edustajien valintaan vaikuttavat prosessit. Edustajien nimeäminen on merkittävä kunnallisen viranomaisen toimivaltaan kuuluva tehtävä. Kuntalain 14 § ja 16 § edellyttävät, että kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista päättävän viranomaisen toimivalta on ilmentävä johtosäännöistä<sup>202</sup>. Näin ollen voidaan pitää perusteltuna, että vähintään konserniohjeissa määriteltäisiin nimeämispolitiikat, joiden perusteella kuntayhtiöiden edustajia valitaan<sup>203</sup>.

Huolta kuntien omistajaohjauksessa on herättänyt myös se, että kuntaa edustavien henkilöiden asialliseen kelpoisuuteen ja liiketoimintaosaamiseen ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota edustajia nimitettäessä. Asiantuntijat ovat myös kiinnittäneet huomiota kunnalliseen lainsäädäntöön, jossa kuntayhtiöiden edustajien liiketoimintaosaamiselle ja kelpoisuudelle ei ole asetettu vaatimuksia.<sup>204</sup> Kunnallislainsäädännössä olevat vaatimukset liittyvät ainoastaan henkilöiden esteellisyyteen ja vaalikelpoisuuteen. Vaikka kunnallishallinto nojaa vahvaan autonomiseen asemaan, voidaan perustellusti kysyä, olisivatko erityiset kelpoisuusvaatimukset tarpeellista sisällyttää lakiin.

Kuntayhtiön edustajan kelpoisuusvaatimusten sisällyttämisellä lakiin olisi todennäköisesti sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Negatiivisena voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon kaventuminen. Kelpoisuusvaatimusten säätäminen kuntalaissa kaventaisi kunnallisen itsehallinnon alaa, sillä perustuslain ja kuntalain 1 ja 2 §:n lähtökohtana on kuntien laaja itsemääräämisoikeus. Täten lakiin sisällytetyt kelpoisuusvaatimukset kuntayhtiön edustajien nimittämisen suhteen kaventaisivat kunnallisen itsehallinnon alaa ja olisivat siten vastoin kuntalain 1 §:ssä määriteltyjä itsehallinnon keskeisiä periaatteita<sup>205</sup>. Kuitenkin laissa asetetut kelpoisuusvaatimukset olisivat täysin kuntalain mukaisia eivätkä siis ristiriidassa kuntalain kanssa. Kunnallisen itsehallinnon periaatetta voidaan pitää suhteellisen vahvana periaatteena suo-

<sup>200</sup> Niskakangas ym. 2012, s. 15.

<sup>201</sup> Meklin & Martikainen, 2003 s.49.

<sup>202</sup> Harjula & Prättälä, 2012 s. 233.

<sup>203</sup> Ajatellaan, että konserniohjeet eivät ole johtosääntöjä, vaikka ne luonteensa puolesta voitaisiinkin niihin rinnastaa. Tätä on perusteltu edellä kappaleessa 4.2.2. Tällöin vähintään konserniohjeen tasolla läpinäkyväksi tuodun menettelyn voitaisiin katsoa parantavan kuntalaisten oikeuksia ja hallinnon läpinäkyvyyttä.

<sup>204</sup> Niskakangas ym. 2012, s. 14–15.

<sup>205</sup> HE 192/1994, s. 73.

malaisessa julkishallinnossa, minkä vuoksi kunnan itsemääräämisoikeutta kaventavan sääntelyn sisällyttäminen kuntalakiin on aina oltava hyvin perusteltua.

Jos itsehallinnon kaventuminen nähdään kuntayhtiön edustajan kelpoisuusvaatimuksia säädetäessä negatiivisena asiana, on positiivisena asiana nähtävä kunnallisen demokratian vahvistuminen. Kelpoisuusvaatimukset asettaisivat standardin kuntayhtiön edustajien valintaan. Kuntayhtiöön valittavien edustajien valintaprosessi ja -perusteet tulisivat lähemmäksi virkamiesten valitsemista kunnallishallinnossa. Tämä korostaisi tehtävän julkishallinnollista asemaa, jonka puolestaan voidaan nähdä edistävän kunnallisen hallintohierarkian ja demokratian vahvistumisena monella tavalla, kuten valintaprosessin läpinäkyvyytenä. Kuntalaisen olisi helpompi nähdä perusteet eri edustajien nimityksille. Kokonaisuutena kuntayhtiön edustajien kelpoisuusvaatimusten määrittelyssä voidaan nähdä julkishallinnossa tyypillinen tilanne, jossa sääntelyn lisääminen edistää hyvän hallinnon perusteiden toteutumista, mutta samalla kaventaa laissa määritellyn oikeussubjektin itsemääräämisoikeutta. Kysymys on tällöin siitä, katsotaanko kuntayhtiön edustajan kelpoisuusvaatimusten määrittely laissa riittävän tarkoituksenmukaiseksi, jotta kunnan oikeutta määrätä asioistaan voitaisiin kaventaa hyvän hallinnon perusteisiin vedoten. Toistaiseksi näin ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä, minkä vuoksi kelpoisuusvaatimuksia on määritelty muun muassa kuntien konserniohjeissa<sup>206</sup>.

Rovaniemen kaupunki on määritellyt konserniohjeessaan, että sitä konserniyhteisön hallituksissa edustavilla jäsenillä tulee yhteisön toiminnan luonteen ja laajuuden edellyttämä asiantuntijuus, sekä riippumattomuus.<sup>207</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohjeeseen on otettu kuntaa edustavien jäsenten asiantuntijuus- sekä riippumattomuusvaatimus, mitä lainsäädäntö ei suoraan edellytä, mutta minkä voidaan katsoa olevan kuntalain 14 ja 16 §:n nojalla perusteltua ainakin silloin, kun kuntayhtiön toiminnassa päätetään kuntalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Sen sijaan asiantuntijuutta ei tarkemmin määritellä, mutta se ei liene tarpeellista, koska jo asiantuntijuusvaatimus estää nimeämistä tytäryhteisöihin täysin pätemättömiä henkilöitä. Rovaniemellä tytäryhteisöjen edustajien nimeäminen on konserniohjeen mukaan kaupunginhallituksen tehtävä<sup>208</sup>.

Kunnalla tulisi olla täysi luottamus kuntayhtiöön nimitettävää edustajaa kohtaan. Lisäksi osakeyhtiöiden hallitustyöskentely vaatii kuitenkin myös ammattitaitoa. Nämä kaksi vaatimusta muodostavat perustan yhtiön edustajan toiminnalle yhtiössä. Yksityisoikeudellisissa yhteisöissä hallitustusten jäsenten ammattitaitoon kiinnitetään runsaasti huomiota ja vaatimukset

<sup>206</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 4.

<sup>207</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 4.

<sup>208</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 4.

hallitusten jäsenten pätevyyttä kohtaan tulevat luontevasti omistajilta, koska osakeyhtiön hallitus ja johto huolehtivat omistajien henkilökohtaisesta varallisuudesta. Tällöin huomio kiinnittyy luonnostaan hallitusten jäsenten liiketoimintaosaamiseen. Kunnissa näin ei lähestulkoon aina ole ja kunnan edustajien liiketoimintaosaamisen heikkous voi vaikeuttaa omistajaohjauksen tavoitteissa onnistumista<sup>209</sup>.

Kunnan edustajien ensisijainen tehtävä tytäryhteisön hallituksissa on tuoda esiin kunnan näkökulma, koska edustaja edustaa nimenomaan kuntaa ja kunnan intressejä. Kunnan näkemysten esiintuomisella kuntayhtiön toimielimissä on merkittävä rooli osana kuntakonsernin ohjauksessa, koska edustajien valitsemisoikeus muodostaa laajan kokonaisuuden omistajapoliittisessa ohjauksessa. Tämä johtuu siitä, että hallinnolliset ohjaukseen, kuten esimerkiksi kuntalain 51 §:n mukainen kunnanhallituksen otto-oikeus, on poissuljettu vaihtoehto. Kunnan vaikuttamismahdollisuus nojaa tällöin ensisijaisesti oikeanlaisen henkilön asettamiseen yhtiön hallitukseen ja sitä kautta johtoon. Tämän luottamuksen merkitys saattaa helposti saada liikaa painoarvoa liiketoimintaosaamisen kustannuksella<sup>210</sup>.

Vaikka kuntayhtiöiden johtoon asetettävien henkilöiden kohdalla liiketoimintaosaamisella on suuri painoarvo, niin ei voida unohtaa kuntalaisen roolia kuntalain mukaisen itsehallintovallan käyttäjänä. Valtuuston ja sen alaisten toimielinten tehtävänä on kuntalain 1 §:n mukaan ensisijassa toteuttaa kuntalaisille kuuluvaa itsehallintoa. Tämä systematiikan avulla voidaan johtaa, että myös kuntayhtiöiden johdon tehtävänä on edustaa kuntaa sen jäsenten parhaaksi katsomalla tavalla. Täten vaikka yhtiöiden toimihenkilöitä nimitettäessä tulisi painottaa henkilön liiketoimintaosaamista ja välttää kunnallispoliittisia arvotuksia, niin voidaan kysyä, miten kuntalaisten käyttämä valta näkyy yhtiön edustajien asettamisessa. Kunnan sisäistenkin toimielinten, kuten kunnanhallituksen ja lautakuntien, paikat jaetaan poliittisin perustein. Tällöin ei liene täysin väärin ajatella, että poliittiset voimasuhteet näkyvät ja niiden tulisikin näkyä myös merkittävää valtaa käyttävissä kuntayhtiöissä. Siitä huolimatta edustuksellisuuden tulisi toteutua ensisijaisesti kunnan sisäisessä organisaatiossa, joka ohjaa kuntayhtiöitä. Käytännössä lautakuntien tehtäviä on kuitenkin siirtynyt runsaasti kuntayhtiöiden hoidettavaksi, joten myös edustuksellisuuden voidaan jossain määrin hyväksyä niin tekevän. Ellei näin ole, on uhkana virkamieshallinto, jossa merkittävät kunnalliset tehtävät hoidetaan kuntayhtiöissä liiketoiminnan ammattilaisten avulla, ilman edustuksellisuutta ja poliittisia näkökulmia.

---

<sup>209</sup> Maanonen 2007, s. 5.

<sup>210</sup> Niskakangas ym. 2012, s. 15.

### 4.3.3 Kuntayhtiön hallituksen ja kuntaa yhtiössä edustavien henkilöiden ohjeistaminen

Kuntayhtiöiden edustajien ohjeistaminen tapahtuu lähtökohtaisesti kunnan määrittelemien konserniohjeiden kautta. Konserniohje ei ole lakisääteinen johtosääntö, joten on mahdollista, että ohjeistaminen tapahtuu myös ilman konserniohjetta esimerkiksi kuntalain 25a §:n mukaisesti konsernijohdon antamalla ohjeilla. Mikäli kunnalla ei ole käytössä konserniohjetta, voi kunnan yhtenäinen konserniohjaus helposti vaarantua, koska kuntalaissa ei ole menettelysäännöksiä koskien konsernien ohjausta.

Pysyväisluontoiset ohjeet kuntakonsernien toiminnalle on kuntaliiton suosituksen mukaan tarkoitus määritellä kuntien omissa konserniohjeissa<sup>211</sup>. Konserniohjeiden lisäksi kunnan omistamaa tytäryhtiön johtoa tai kuntaa yhtiössä edustavia voidaan ohjeistaa suoraan kuntalain 25a §:ssä mainitun konsernijohdon yksittäisillä päätöksillä. Konsernijohdon antamien yksittäisten ohjeiden antaminen perustuu kuntalain 23.2 §:ään. Kuntalain 23.2 §:n mukaan kunnanhallituksella tai johtosäännössä määrättyllä kunnan muulla viranomaisella on oikeus antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöissä edustaville. Kuntalaki viittaa jälleen johtosääntöön, vaikka kuntakonsernien osalta nämä viranomaiset määrittellään yleensä konserniohjeen konsernijohtoa koskevassa osiossa<sup>212</sup>. Kuntalain esitöissä ei oteta kantaa siihen, mitä yhteisöllä tarkoitetaan kunnanhallituksen ohjeistamisoikeuden yhteydessä, mutta sen on yleisesti tulkittu koskevan myös kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen edustajia.

Kunnan konsernijohdon erikseen antamat tai konserniohjeissa mainitut ohjeet voivat käytännössä olla minkälaisia tahansa. Ne voivat olla hyvinkin yleisluontoisia tai mahdollisesti epäselviä, mikä voi olla osoitus yhtiön merkityksestä kuntakonsernin kokonaisuuden kannalta. Tätä merkittävämpää on kuitenkin se, että konserniohjeessa voidaan antaa tytäryhteisölle tai sen johdolle suoria toimintaohjeita. Kuntaliiton mukaan tällaisia ohjeita annetaan käytännössä myös ohi yhtiökokouksen, jonka pitäisi osakeyhtiölain nojalla käyttää osakkeenomistajien päätösvaltaa. Yhtiölainsäädäntö ei velvoita noudattamaan yhtiön hallitukselle tai johdolle ohi yhtiökokouksen annettuja toimintaohjeita, mutta niiden noudattaminen perustuu tytäryhtiön johdon toimimiseen omistajakunnan luottamuksen varassa.<sup>213</sup>

Kuntaa tytäryhteisön hallituksessa tai muussa toimielimessä, kuten yhtiökokouksessa, edustavien, tulee noudattaa kunnan konserniohjeita tai konsernijohdon antamia yksittäisiä ohjeita

<sup>211</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>212</sup> Esimerkki Rovaniemen kaupungin konserniohjeesta 2007, s. 3-4

<sup>213</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

sillä edellytyksellä, että ne eivät ole ristiriidassa osakeyhtiölain taikka muun lain kanssa tai yhtiön toimielinten lakisääteisten velvoitteiden kanssa.<sup>214</sup> Tämä edellytys koskee niin konserniohjeita, kuin myös kuntalain 25a §:n mukaisen konsernijohdon antamia ohjeita. Tämä kuntaliiton esittämä tulkinta perustuu osakeyhtiölain erityislain asemaan suhteessa kuntalakiin. Tällöin kuntalain säännökset väistyvät osakeyhtiölain säännösten tieltä. Lisäksi konserniohjeet eivät ole laintasoisia säännöksiä, joten ristiriitatilanteissa lain säännösten etusija on ilmeinen.

Merkittävin osakeyhtiölain normi, joka rajoittaa konserniohjeissa tai konsernijohdon antamien ohjeiden noudattamista, on osakeyhtiölain 1 luvun 7 §:n yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan: ”Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella”. Yhtiön omistajaohjausta ei siis saa käyttää siten, että se aiheuttaa toiselle yhtiön jäsenelle epäoikeutettua etua toisen kustannuksella.<sup>215</sup> Se, milloin jokin kunnan yhtiöön kohdistama ohjeistus olisi omiaan aiheuttamaan yhtiön vähemmistöosakkaalle haittaa, arvioidaan tapauskohtaisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomistapaus oli mahdollisesti käsillä aiemmin esitetystä Kittilän kunnan tapauksessa<sup>216</sup>.

Kuntaa yhtiöissä edustavien on kaikissa tapauksissa noudatettava osakeyhtiölain säännöksiä, eivätkä sen edustajat yhtiössä voi noudattaa osakeyhtiölain vastaisia ohjeita joutumatta vastuuseen osakeyhtiölain rikkomisesta. Keskeistä on huomata myös, että tällaisissa tilanteissa ohjaava taho, eli tässä tapauksessa kunta, voi myös joutua vahingonkorvausvelvolliseksi osakeyhtiölain 22 luvun 2 §:n nojalla. Osakeyhtiölain 22:2 § mukaan: ”Osakkeenomistajan on korvattava vahinko, jonka hän on myötävaikuttamalla tämän lain tai yhtiöjärjestyksen rikkomiseen tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, toiselle osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle”. Vahingonkorvausvastuu rajoittuu kuntaan, eikä sitä näin ollen voida osakeyhtiölain perusteella suoraan johtaa kunnan virkamieheen tai luottamushenkilöön. Vastuu voi yksittäisten virkamiesten tai luottamushenkilöiden tapauksessa aktualisoitua vain jos virkamiehen tai luottamushenkilön toiminta täyttää rikoslain (39/1889) 40 luvussa määritellyt ehdot virkarikoksesta tai rikkoo viranhaltijalain (HE 44/2003) säännöksiä.

Huolimatta siitä, että kunta voi joutua vastuuseen osakeyhtiölainsäädännön rikkomisesta, kantaa yhtiön hallitus oikeudellisen vastuun yhtiön johtamisesta. Yhtiön hallitusten jäseniltä edel-

<sup>214</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>215</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>216</sup> Lapin Kansa 26.3.2014, s. A8.

lytetään erityistä huolellisuutta osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaisesti. Huolellisuusvelvoitetta rikkomalla hallituksen jäsen tai yhtiön toimitusjohtaja saattaa joutua korvaamaan yhtiölle tai toiselle osakkeenomistajalle aiheutetun edun. Tämä tosiseikka korostaa yhtiön hallitukseen ja johtoon valittavien henkilöiden liiketoimintaosaamisen tarvetta ja asiaankuuluvaa pätevyyttä. Kunta voi ajaa hallituksen jäsenen kautta omia intressejään, vaikka ne olisivatkin yhtiöjärjestyksen tai osakeyhtiölain vastaisia. Tällöin taitamaton kunnan edustaja yhtiön hallituksessa voi joutua henkilökohtaiseen vastuuseen, vaikka kunnan samanaikainen korvausvastuu ei poistuisikaan.

Yleensä konserniohjeessa vahvistetaan kunnan konsernijohtoon oikeus antaa tapauskohtaisia toimintaohjeita kunnan tytäryhteisöille. Näin on toiminut myös Rovaniemen kaupunki. Rovaniemen kaupunginvaltuusto hyväksyy konserniohjeet, mutta muutoin kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunginhallitus antaa yksittäiset ohjeet muun muassa seuraavista asioista:”

1. Kaupunkia yhtiöissä ja yhteisöissä edustaville henkilöille kuntalain 23 §:n mukaisesti kannanottamiseksi konserniyhteisöjen yhtiö tai vuosikokouksissa sekä kuntayhtymien yhtymäkoko-  
uksissa tai valtuustossa käsiteltävänä oleviin asioihin.
2. Konserniyhteisön hallituksessa toimiville kaupungin edustajille merkittävistä taloudellisista ja toiminnallisista linjaratkaisuista.
3. Konserniyhteisöille niiden osallistumisesta Rovaniemen kaupunkikonsernin keskitettyyn sijoitus ja rahoitustoimintaan.
4. Rovaniemen kaupunkikonsernissa sovellettavan hyvän hallintotavan ja riskienhallintapolitiikan ja – menettelyiden noudattamisesta.
5. Konserniyhteisöjen raportointivelvoitteista ja menettelyistä sekä antaa konsernitilinpäätök-  
senyhteydessä tiedot kaupunginvaltuustolle konserniyhteisöjen toiminnasta ja taloudesta.
6. Kaupungin edustajan nimeämisestä konserniyhteisöjen hallintoelimiin.
7. Tilintarkastajan nimeämisestä. Tilintarkastajista yhden tulee olla, ellei erityisestä syystä muuta johdu, saman tilintarkastusyhtiön nimeämä, minkä valtuusto on valinnut kaupungin tilintarkastajaksi toimikaudekseen.”<sup>217</sup>

Rovaniemen kaupungin konserniohjeessa esitettyjen yksittäisten ohjeiden luettelossa on kaupungin mielestä keskeisimmät yksittäiset asiat, joissa kaupunginhallitus antaa ohjeita konserniin kuuluvalla tytäryhteisölle. Luettelo voidaan nähdä tyhjentyneenä, sillä luettelon ensimmäinen kohta kattaa kaikki yksittäiset tilanteet, joissa yhtiön edustajia on tarpeen ohjeistaa konsernijohtoon toimesta.<sup>218</sup> Ensimmäisessä kohdassa kerrottua tarkemmin yhtiön edustajia lienee

<sup>217</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 4.

<sup>218</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 4.

mahdoton ohjeistaa konserniohjeen tasolla. Tästä yksityiskohtaisemmat ohjeet tapahtuvat kunnanhallituksen tai muun konsernijohtoon nimetyn toimielimen hallintopäätöksellä.

Konserniohjeissa tai konsernijohtoon erikseen antamien toimintaohjeiden ollessa ristiriidassa yhtiölainsäädännön kanssa noudatetaan ensisijaisesti yhtiölainsäädännön säännöksiä. Asia ei kuitenkaan käytännön tasolla ratkea yhtä yksinkertaisesti kuin lain systematiikasta voisi kuvitella. Kuntayhtiölle annettujen ohjeiden jäädessä soveltamatta ristiriidan takia, täytyy kuntayhtiön toimia muulla tavoin. Laki jättää tältä osin avoimeksi, miten ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi tulisi toimia, muuten kuin jättämällä ristiriitainen säännös soveltamatta.

Kuntaliiton suosituksissa konserniohjeen laatimiseksi todetaan, että konserniohjeisiin voidaan ottaa menettelytapaohjeita konserniohjeen tai konsernijohtoon antaman yksittäisen ohjeen ja lain ristiriidan ratkaisemiseksi.<sup>219</sup> Menettelytapaohjeita voidaan pitää perusteltuina, koska kuntayhtiölle annettu ohje voi merkittäväällä tavalla liittyä esimerkiksi yhtiön toiminnan turvaamiseen tai toimintaedellytysten säilyttämiseen. Tällöin ohjeen huomioimatta jättäminen voi vaikuttaa merkittävästi yhtiön tulevaisuuteen, vaikka se lieneekin harvinaisempaa. On kuitenkin mahdollista, että ohjeen huomioimatta jättämisellä on radikaaleja seurauksia. Tällöin etenkin kuntalain ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on tärkeää, että tytäryhteisöllä on menettelytapasäännökset ristiriitatilanteiden varalle. Rovaniemen kaupungin konserniohjeen mukaan ristiriitatilanteissa tytäryhteisön johdon on syytä välittömästi ja kirjallisesti ilmoittaa ilmenneestä ristiriidasta konserniohjeessa mainitulla taholle<sup>220</sup>. Kirjallisuus ja välittömyys painottavat asian tärkeyttä, jolloin esimerkiksi konsernijohtoon ja kuntaa yhtiössä edustavien välisessä tapaamisessa asiasta huomauttaminen ei riitä.

Huonosti johdetussa konsernissa tai puutteellisten konserniohjeiden ollessa käytössä voivat edellä kerrotut ristiriitatilanteet aiheuttaa riskejä kunnan toiminnan kannalta ja siten viime kädessä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kuntalain näkökulmasta ei pitäisi olla mahdollista, että kunnan tahto jää täysin huomioitta sen takia, että ristiriitatilanteissa se väistyy osakeyhtiölain tieltä. Kuntayhtiöllä on oltava selkeät menettelytapaohjeet ristiriitatilanteiden varalle, jotta kunnan omistajaohjaus ja sitä kautta omistajapoliittiset tavoitteet yhtiössä eivät vaarannu.

---

<sup>219</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>220</sup> Rovaniemen kaupungin konserniohje 2007, s. 4.



#### 4.3.4 Tytäryhteisöjen neuvotteluelvoitteet

Ennakkokäsitysmenettely on kuntaliiton konserniohjeen laatimista koskevaan suositukseen otettu menettelytapa, jossa kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön on selvitettävä kunnan, tavallisesti konsernijohdon, ennakkokäsitys asiaan, joka vaikuttaa merkittävästi yhteisön tai kunnan toimintaan ja/tai taloudellisiin vastuisiin.<sup>221</sup> Kuntayhtiön velvollisuudesta hankkia emokunnan ennakkokäsitys säädetään kunnan omassa konserniohjeessa. Ennakkokäsityksen hankkimisvelvollisuus on kunnan keskeinen keino ohjata ja valvoa sen alaisten yhtiöiden toimintaa. Ennakkokäsitystä hankittaessa on huomioitava osakeyhtiölain säännökset, jotka koskevat tytäryhteisön omistajien yhdenvertaisuutta ja tytäryhteisön etua. Myöskään ennakkokäsitysmenettelyssä ei täten saa toimia vastoin osakeyhtiölain periaatteita.<sup>222</sup>

Ennakkokäsityksen hankkimisvelvollisuus ei siis perustu lakiin, vaan kuntaliiton antamaan suositukseen konserniohjeen laatimiseksi.<sup>223</sup> Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä olisiko tällaisen säännöksen ottaminen osaksi kuntalakia tarpeellinen. Säännöksellä voitaisiin vahvistaa yhtiötä koskevan päätösvallan säilymistä kunnalla ja sitä kautta estää kunnallisen itsehallintovallan karkaaminen liian kauaksi kunnalta ja sen asukkailta. Lisäksi nykytilanteessa ennakkokäsitysmenettely on hyväksytty laajasti osaksi kuntien konserniohjeita, joiden kautta se vaikuttaa kuntayhtiöiden päätöksenteossa. Täten säännösten ottaminen lakiin vahvistaisi valitsevaa nykytilaa.

Kuntaliiton hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevassa suosituksessa ennakkokäsitysmenettelyn piiriin suositellaan otettavaksi sellaiset tytäryhteisön päätöksentekoa koskevat asiat, jotka vaikuttavat merkittävästi tytäryhteisön tai kunnan taloudelliseen vastuuseen<sup>224</sup>. Lisäksi suosituksessa ennakkokäsitysmenettelyn piiriin suositellaan otettavaksi muun muassa seuraavia toimenpiteitä koskevat päätökset: ”

- tytäryhteisöjen perustaminen,
- yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen muuttaminen, ellei muutos ole tekninen tai muutoin vähäinen,
- periaatteellisesti laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä toiminnan muutos,
- toiminta-ajatuksen olennainen muuttuminen,
- pääomarakenteen merkittävä muuttaminen,
- toimintaan nähden merkittävät investoinnit,

<sup>221</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 22.

<sup>222</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 49.

<sup>223</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 49.

<sup>224</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 49.

- kiinteistö- ja yrityskaupat,
- merkittävä lainanotto ja – anto sekä vakuuksien, takausten taikka muiden yhtiötä sitovien merkittävien rahavelvoitteiden antaminen tai niiden ehtojen olennainen muuttaminen.”<sup>225</sup>

Luettelossa on vain osa kuntaliiton mainitsemista ennakkokäsitysmenettelyn piiriin otettavista toimista eli se ei ole tyhjentävä. Kuitenkin tässäkin luettelossa on mukana merkittäviä kuntayhtiötä koskevia päätöksiä. Kunnalla on painava intressi päästä vaikuttamaan näihin asioihin kuntayhtiön toiminnassa. Kunnan konsernijohto ei lähtökohtaisesti osallistu tytäryhteisöjen toiminnalliseen päätöksentekoon tai päivittäiseen johtamiseen muutoin kuin yhtiökokouksissa, mikä on kuntaliiton suositus kuntakonsernin toimintatavaksi<sup>226</sup>. Täten ennakkokäsitysmenettelyn luominen mahdollistaa yhtiökokouksen ulkopuolelle kuuluvien asioiden hallinnoimisen kunnan näkökulmasta.

Koska ennakkokäsitysmenettely ei perustu lakiin, ei se ole hallintolain mukainen hallintotoimi. Näin ollen ennakkokäsitysmenettelystä poikkeamisestakaan ei ole hallintolaissa säädetty hallinnollisia sanktioita. Ennakkokäsitysmenettelystä tytäryhteisö voi poiketa jättämällä ennakkopäätöksen hankkimatta tai päättämällä vastoin kunnan antamaa ennakkokäsitystä. Kuntakonsernissa tapahtuva omistajaohjaus perustuu siihen, että tytäryhteisöjen hallitukset toimivat emoyhteisön luottamuksen varassa<sup>227</sup>. Ennakkokäsitysmenettelystä poikkeaminen voi siten vaarantaa tai jopa tuhota luottamuksen, jolloin käytännössä sanktiona on kuntayhtiön hallituksen erottaminen.

Kuntaliiton suosituksen mukaan annetusta ennakkokäsityksestä poikkeaminen voi aiheuttaa myös mahdollisia jatkotoimenpiteitä, jotka ovat kunnan itsensä harkittavissa. Kuntalaki ei kuitenkaan mahdollista tässä tapauksessa rankaisumielessä muita jatkotoimenpiteitä kuin hallituksen erottamisen. Osakeyhtiölain näkökulmasta tarkastelun alla ovat yhtiön johdon velvollisuus toimia osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaisesti huolellisesti yhtiön etua edistäen. Yhtiön etua tarkastellaan huomioon ottaen osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukainen yhtiön tarkoitus. Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun yhtiön johtoon katsotaan kuuluvaksi yhtiön hallitus, toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto<sup>228</sup>.

Huolellisen toiminnan velvoite edellyttää, että yhtiön johto päätöksissään ja toiminnassaan toimii huolellisesti ja objektiivisesti arvioiden. Huolellisuusvelvoite katsotaan täytetyksi, kun

<sup>225</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 50.

<sup>226</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 49.

<sup>227</sup> HE 263/2006, s. 6.

<sup>228</sup> Villa 2006, s.200.

asian taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto.<sup>229</sup> On epäselvää voidaanko kunnan antama ennakkokäsitys katsoa tällaiseksi tiedoksi<sup>230</sup>. Mikäli näin on, ennakkokäsityksen noudattamista tytäryhteisössä rajoittavat osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaate ja osakeyhtiölain yhtiön etua koskevat näkökohdat. Tytäryhteisön noudattaessa ennakkokäsitystä se ei saa toimia vastoin osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaatetta taikka yhtiön etua. Yhtiön etu on vaikeasti määriteltävissä, mutta siksi on katsottu esimerkiksi velvollisuus toimia lojaalisti kaikkia osakkeenomistajia kohtaan, sekä velvollisuus edistää kaikkien osakkeenomistajien etua<sup>231</sup>. Lisäksi yhtiön edun edistämiseksi on huomioitava osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:ssä määritelty yhtiön tarkoitus<sup>232</sup>.

Kunnan antamien ennakkokäsitysten noudattamiseen tytäryhteisöissä vaikuttaa edellä kerrotun perusteella merkittävästi kunnan ja tytäryhteisön omistussuhde. Kunnan omistaessa kokonaan tytäryhteisön ei yhtiön edun edistäminen muodostu ongelmaksi ennakkokäsityksen näkökulmasta. Muissa tapauksissa, eli jos tytäryhteisössä on yksikin vähemmistöosakas tai yhteisö on kunnan osakkuusyhteisö, tytäryhteisöllä on velvollisuus edistää kaikkien osakkeenomistajien etua. Tämä voi aiheuttaa jonkin ennakkokäsityksen lainvastaisuuden, mikäli ennakkokäsitys ei edistä samalla muidenkin osakkeenomistajien etua.

Kuten edellä tässä kappaleessa todettiin, lainsäädännön tasolta on epäselvää, voidaanko kunnan antamat ennakkokäsitykset katsoa sellaisiksi asianmukaisiksi tiedoiksi, joiden hankkiminen on katsottava osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n nojalla huolellisuusvelvoitteeseen kuuluvaksi<sup>233</sup>. Ennakkokäsityksen alaiset asiat on katsottava konserniohjeissa tytäryhteisöille annettuina suorina toimintaohjeina, jotka on annettu ohi yhtiökokouksen<sup>234</sup>. Yhtiölainsäädäntö ei velvoita noudattamaan tällaisia ohjeita<sup>235</sup>. Täten on perusteltua tulkita, että yhtiöjärjestykseen on sisällyttävä säännökset, joiden nojalla yhtiön johto on velvollinen hankkimaan ennakkokäsityksen ennalta yhtiöjärjestyksessä määräytyistä asioista, jotka olisivat siis samat kuin kunnan omissa konserniohjeissa<sup>236</sup>. Tällöin osakeyhtiölain rikkominen voisi tulla kysymykseen. Kun yhtiöjärjestyksessä on edellä mainittu säännös, voi yhtiön johto syyllistyä osakeyhtiölain 1

<sup>229</sup> HE 109/2005, s.195. Sekä Villa 2006, s.201.

<sup>230</sup> Katso seuraava kappale.

<sup>231</sup> Villa 2006, s.201.

<sup>232</sup> Villa 2006, s.201.

<sup>233</sup> HE 109/2005, s.195. Huolellisuusvelvoitteen sisältö on kerrottu hallituksen esityksessä.

<sup>234</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>235</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.

<sup>236</sup> Tässä kohtaa näkyy kuntien laatimien konserniohjeiden sitovuus. Ne eivät viime kädessä sido kuin kuntaa itseään, minkä vuoksi aukottoman sääntelyn vuoksi ennakkokäsitysten kirjaaminen myös yhtiöjärjestykseen olisi välttämätöntä.

luvun 8 §:n mukaiseen johdon tehtävien vastaiseen toimintaan, jolloin myös osakeyhtiölain korvaussäännökset voivat tulla sovellettavaksi.

#### 4.3.5 Yhtiöjärjestys ja yhtiökokous

Yhtiöjärjestys on kuntayhtiöissä tärkeä sitouttamisen väline, eikä sen sijoittaminen Kuntaliiton ohjeessa kohtaan ”muut sitouttamisen keinot” liene kannanotto sen tärkeydestä omistajaohjauksen käyttämisen yhteydessä.<sup>237</sup> Jokaisella osakeyhtiöllä on oltava yhtiöjärjestys, joka on osakeyhtiölain 2 luvun 2:§n mukaan sisällytettävä perustamissopimukseen tai sen liitteisiin. Yhtiöjärjestyksen tulee sisältää kaikki osakeyhtiölain edellyttämät määräykset. Osakeyhtiölain 1 luvun 9 §:n mukaan yhtiöjärjestys ei saa olla osakeyhtiölain, muun pakottavan lain tai hyvän tavan vastainen. Edeltävät säännökset ovat osakeyhtiölain yhtiöjärjestyksestä koskevat tärkeimmät pakottavat määräykset. Näiden pakottavien määräysten lisäksi yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa nk. vapaaehtoisia määräyksiä, jotka kumoavat osakeyhtiölain tahdonvaltaisia säännöksiä tai antavat muuten informaatiota yhtiön toiminnasta.<sup>238</sup>

Yhtiöjärjestyksen määräyksillä, etenkin vapaaehtoisilla määräyksillä, on keskeinen funktio yhtiön toiminnan säätelyssä. Yhtiöjärjestyksen kautta säätelyä harjoittavat nimenomaan osakkeenomistaja, ja heillä on yhtiöjärjestyksessä verraten suurivapaus määrätä yhtiöjärjestyksen sisällöstä. Ainoat selkeät rajoitukset ovat osakeyhtiölain pakottavat säännökset ja hyvän tavan vastaisuus.<sup>239</sup> Kunnan näkökulmasta yhtiöjärjestyksellä voidaan sitouttaa kuntayhtiö toimimaan halutulla tavalla ottamalla säännöksiä yhtiöjärjestykseen<sup>240</sup>. Käytännössä yhtiöjärjestykseen voidaan sisällyttää toimintavelvoitteita, kuten esimerkiksi edellä kerrottu ennakkokäsittelymenettely, kunhan velvoitteet eivät ole ristiriidassa osakeyhtiölain säännösten tai muun lain säännösten kanssa.

Yhtiöjärjestyksessä määrätään osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukainen toiminnan tarkoitus. Mikäli kuntayhtiöllä on jokin muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, on siitä otettava osakeyhtiölain 13 luvun 9 §:n mukaan säännös yhtiöjärjestykseen. Toiminnan tarkoitus voi siten olla myös jokin muu kuin voiton tuottaminen, mikä on käytännössä kunnallisten osakeyhtiöiden kohdalla yleistä. Yhtiöjärjestyksen kautta kunnan on siis mahdollista asettaa yhtiölle erilaisia tavoitteita, ja näitä tavoitteita on mahdollista muuttaa myös jälkeen-

<sup>237</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>238</sup> Kyläkallio & Kyläkallio & Irola 2008, s.156–157.

<sup>239</sup> Kyläkallio & Kyläkallio & Irola 2008, s. 157.

<sup>240</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

päin. Tämä edellyttää kuitenkin kunnalta osakeyhtiölain 5 luvun 27 §:n mukaista kahden kolmasosan määräenemmistöä kuntayhtiössä. Tällöin kunnalla on omistajan ominaisuudessa mahdollisuus muuttaa yhtiöjärjestystä, joka sisältää osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaisen toiminnan tavoitteen. Mikäli kunnalla ei ole kahden kolmasosan määräenemmistöä, ei se voi yksinään muuttaa yhtiöjärjestystä sen hyväksymisen jälkeen, mikä puolestaan rajoittaa omistajaohjauksen toteuttamismahdollisuuksia.

Yhtiöjärjestys muodostaa perustan kunnan omistajaohjaukselle kuntayhtiöissä. Yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa yksityiskohtaisia säännöksiä yhtiön toiminnasta, eikä tämä ole osakeyhtiölain mukaan yhtiöjärjestyksen tarkoituksena. Yhtiöjärjestys voidaankin nähdä konserniohjeiden jatkeena kuntayhtiöiden puolella. Yhtiöjärjestyksessä on hyvä määritellä yhtiön toiminnan keskeiset periaatteet ja muut sellaiset toimintaan liittyvät erityispiirteet, jotka liittyvät kuntaan omistajana. Kun yhtiöjärjestys on laadittu huolellisesti, on sen pohjalta vaivattomampi toteuttaa omistajaohjausta yhtiössä. Yhtiöjärjestyksen kaikista käyttömahdollisuuksista konserniohjauksessa ei liene vielä täydellistä selvyttä, koska kuntaliiton konserniohjeen laatimista koskevassa suosituksessa yhtiöjärjestys mainitaan sitouttamisen välineenä erittelemättä tarkemmin miten se voisi käytännössä tapahtua<sup>241</sup>.

Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin päättävä elin. Yhtiökokouksessa osakkeenomistajat käyttävät osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n mukaista päätösvaltaansa yhtiön asioista päättämiseen. Osakeyhtiön hallinnoinnin kannalta on keskeistä, että yhtiökokous ei osallistu yhtiön asioista päättämiseen muutoin kuin yhtiökokouksissa tai osakeyhtiölain 5 luvun 2.2 §:ssä säädettyssä menettelyssä.<sup>242</sup> Osakeyhtiössä noudatettava menettely perustuu yhtiön osakkeenomistajien rajoitettuun vastuuseen yhtiön varoista ja veloista. Koska osakkeenomistajat eivät osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n mukaan vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista, on heidän päätösvaltaansa tarpeen rajata.

Kunnan omistajuuden näkökulmasta yhtiökokous on siis se keskeinen arena, jossa kunnan omistajaohjausta harjoitetaan. Yhtiökokouksessa kuntaa edustavat sen nimeämät edustajat, joita sitovat konserniohjeet. Konserniohjeissa voidaan siten antaa toimintaohjeita yhtiökokouksen edustajille. Yhtiökokousedustajien nimittäminen on jo sinällään omistajaohjauksen toteuttamista, kuten aiemmin kävi ilmi edustajien nimittämistä koskevan tarkastelun yhteydessä. Tätä taustaa vasten varsinainen yhtiökokouksen järjestäminen ei sinällään ole omistajaohjauksen keinona erityisen merkittävä, sillä yhtiökokouksessa paljon riippuu sinne nimettävistä

<sup>241</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>242</sup> Villa 2006, s. 240. Osakkeenomistajat voivat yksittäistapauksessa tehdä yksimielisenä päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan päätösvaltaan kuuluvasta asiasta.

henkilöistä, heidän taidoistaan ja ominaisuuksistaan. Yhtiökokousedustajien tehtäväksi jää varmistaa, että konserniohjeessa annetut tai konsernijohtoon erikseen antamat asiat päätetään yhtiökokouksessa. Tytäryhteisöjen määräysvaltaisena omistajana kunnan konsernijohtoon pitäisi pystyä määrittelemään yhtiökokouksessa päätettävät asiat melko tarkasti, jolloin vastuu omistajaohjauksen toteutumisesta jää ennen kaikkea kunnan edustajien harteille.

## 5. Kuntakonsernien valvonta

### 5.1 Valvonta osana ohjausta

Edellä kuntakonsernien ohjauksen yhteydessä tarkasteltiin niitä keinoja, joilla kunta pyrkii ohjaamaan sen alaisia tytäryhteisöjä. Ohjaus voidaan määritellä sen osoittamiseksi, mitä organisaation odotetaan tekevän. Tällöin valvonnan pyrkimyksenä on yleisesti pitää organisaatiossa tapahtuvat teot, toiminta ja asiantila odotusten mukaisina.<sup>243</sup> Konsernivalvonnassa on kyse kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannasta sekä niiden analysoinnista ja raportoinnista. Tätä valvontatehtävää varten kuntien konserniohjeissa on vahvistettava tunnusluvut ja mittarit, joilla konsernin tytäryhteisöjen talouden tilaa ja tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida.<sup>244</sup> Valvonta kuntakonserneissa tapahtuu kunnanvaltuuston asettaman tarkastuslautakunnan sekä tilintarkastajien raportointien tietojen pohjalta. Valvonnan aiheuttamat toimenpiteet hoidetaan kuitenkin valtuuston toimesta. Tässä yhteydessä valvonta nähdään raportointina, kun taas toimenpiteet liittyvät konserniohjaukseen.

Kuntakonsernien toiminnan valvonta jaetaan yleensä ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Jaottelu perustuu kirjallisuudessa tehtyyn kategorisointiin eli kuntalaki ei varsinaisesti erottele sisäistä ja ulkoista valvontaa. Kuntalaissa kuntien hallinnon ja talouden tarkastamisesta säädetään luvussa 9. Kuntalain 9. luvun säännökset luovat täten perustan myös kunnissa harjoitettavalle konsernivalvonnalle. Tämän tutkimuksen näkökulmasta ei ole perusteltua antaa liian suurta painoarvoa sisäisen ja ulkoisen valvonnan erottamiselle toisistaan, sillä siinä missä ulkoinen valvonta tuottaa tietoa organisaation ulkopuolisille, kuten kuntalaisille ja valtionviranomaisille, tuottaa se samalla sisäisen valvonnan ja johtamisjärjestelmän tukena olevaa tietoa.

Ulkoinen valvonta käsittää kunnan toimivasta johdosta sekä organisaatiosta riippumattoman valvonnan eli käytännössä tilintarkastuksen. Tilintarkastuksessa on kyse kunnan talouden ja hallinnon tarkastuksesta ulkopuolisen ja tilintarkastukseen auktorisoidun tahon toimesta. Tilintarkastuksen tehtävänä on tuottaa järjestelmällistä, asiantuntevaa, riippumatonta ja eri intressitahojen edut huomioivaa tarkastusinformaatiota. Ulkoista valvontaa toteuttavat tilintar-

---

<sup>243</sup> Mattila 2007, s. 7.

<sup>244</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 20.

kastajien lisäksi myös kunnan asukkaat kunnallisvalituksen ja julkisuusperiaatteen avulla sekä valtionviranomaiset, kuten aluehallintovirasto ja Valvira.<sup>245</sup>

Kunnan sisäinen valvonta käsittää organisaation ja sen johdon oman näkökulman. Sisäinen valvonta luetaan yleensä osaksi johtamisjärjestelmää, jonka avulla arvioidaan organisaation toimintaprosesseja, riskejä sekä asetettujen tavoitteiden toteutumista. Sisäistä valvontaa toteutetaan sisäisen tarkastuksen ja seurannan avulla. Tällöin tarkastusta suorittavat muut tahot kuin ulkoista tarkastusta suorittavat tilintarkastajat.<sup>246</sup>

Kuntakonsernien valvontakokonaisuuteen kuuluvat osat ja karkeat tehtävänjaot käyvät ilmi seuraavasta kuvioista 3, jossa on hahmoteltu kunnan valvonta- sekä tarkastusjärjestelmää. Kuvioista ilmenevää kokonaisuutta käsitellään jäljempänä siltä osin kuin se on kuntakonsernien valvonnan ja tämän tutkimuksen kannalta relevanttia.

<p><b><u>Kunnanvaltuusto</u></b></p> <p><b>TARKASTUSLAUTAKUNTA</b> Poliittisen ohjauksen toteutuminen ja tuloksellisuuden arviointi</p> <p><b>TILINTARKASTAJAT</b> Valtuustolle ja sidosryhmille annetun informaation oikeellisuuden ja laillisuuden tarkastus tilintarkastuskertomuksessa</p>	<p><b><u>Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja</u></b></p> <p><b>SISÄINEN VALVONTA</b> Sisäisen valvonnan selonteko toimintakertomuksessa</p>
--	---

Kuvio 3. Kunnan ulkoinen ja sisäinen tarkastus.<sup>247</sup>

<sup>245</sup> Harjula & Prättälä, 2012 s. 593–594.

<sup>246</sup> Harjula & Prättälä, 2012 s. 593–594.

<sup>247</sup> Suomen kuntaliitto 2006 ja Rovaniemen kaupunki 2013. Kuvio muokattu lähteiden pohjalta.



## 5.2 Ulkoinen valvonta

### 5.2.1 Tilintarkastajat

Vaikka kuntakonsernien valvonnan katsotaan vastaavan luonteeltaan kunnan sisäistä valvontaa, niin tästä huolimatta ulkoisen valvonnan roolia valvonnassa ei voida sivuuttaa<sup>248</sup>. Ulkoinen valvonta tuottaa paljon informaatiota, jota voidaan hyödyntää kuntayhtiöiden ohjauksessa. Ulkoinen valvonta rakentuu kahden tahon toimivaltaisuudelle. Nämä ovat kuntalain 71 §:n mukainen tarkastuslautakunta, sekä kuntalain 72 ja 73 §:ssä säädetty tilintarkastajat. Ulkoista valvontaa harjoittavien toimielinten suhteesta voidaan huomata valvonnan jaottelun päällekkäisyys, sillä vaikka tarkastuslautakunta on kuntalain 17 §:n mukaan valtuuston alainen toimielin, niin sen katsotaan suorittavan ulkoista valvontaa. Riippumattomuus on yksi määritelmä ulkoiselle valvonnalle ja tarkastuslautakunnan alisteisuus kunnanvaltuustolle tekee tarkastuslautakunnan riippumattomuuden vähintäänkin kyseenalaiseksi.

Tilintarkastustoiminta on selkeästi kuntakonsernin ulkopuolisten tahojen harjoittamaa toimintaa. Tilintarkastuslaissa, sekä kuntalaissa asetetaan tiukat ja selkeät ehdot, sille miten tilintarkastustoiminta on kunnissa ja kuntakonserneissa järjestettävä ja ketkä ovat toimivaltaisia tätä toimintaa harjoittamaan. Kuntien tilintarkastustoimintaa ohjaa lisäksi hyvä tilintarkistustapa, jonka puitteissa tilintarkastustoimintaa on harjoitettava<sup>249</sup>. Hyvä tilintarkastustapa määrittelee ensisijaisesti tilintarkastajien tehtävien sisällön, jota on sitten kunnallisen tilintarkastuksen osalta täsmennetty kuntalaissa<sup>250</sup>.

Kuntalain 72 §:ssä säädetään, että kunnanvaltuusto valitsee tilintarkastajat suorittamaan kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen. Tilintarkastajan on oltava julkishallinnon tilintarkastuslautakunnan hyväksymä JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. Lisäksi tilintarkastajaksi valittavalla henkilöllä on kuntalain 72 §:n oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Kunnan omistamiin tytäryhteisöihin on tilintarkastuslain 4-6 §:ien nojalla lähtökohtaisesti valittava HTM- tai KHT-tilintarkastaja tai HTM- tai KHT-yhteisö. Tämä johtuu siitä, että kunnan omistamat tytäryhteisöt ovat kunnasta irrallisia yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja. Suhde kuntaan näkyy kuitenkin myös tilintarkastuslaissa, jonka 7 §:n mukaan kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin voidaan valita JHTT-tilintarkastaja sen esitämättä, mitä tilintarkastuslain 4-6 §:ssä säädetään. JHTT-tilintarkastajan valitsemisesta kun-

---

<sup>248</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 20.

<sup>249</sup> Porokka-Maunuksela ym. 2004, s. 40.

<sup>250</sup> Harjula & Prättälä, 2012 s. 614.

nan tytäryhteisön tilintarkastajaksi voidaan ottaa suositus konserniohjeeseen<sup>251</sup>. Tämä suositus mahdollistaa laajemman konserniohjauksen emokunnan näkökulmasta, koska tilintarkastajilla on mahdollisuus arvioida myös tytäryhteisön antamien tietojen luotettavuutta<sup>252</sup>.

Kuntalain 73 §:ssä määritellään tilintarkastajien tehtävät. Tilintarkastajien tehtävä on kuntalain 73 §:n mukaan hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien tarkastusoikeuden kannalta sekä kuntakonserniin tytäryhteisöihin kohdistaman valvonnan kannalta on merkittävää huomata, että kunnan tilintarkastajien tarkastusoikeus ei ulotu tytäryhteisön tilintarkastustietojen luotettavuuden arviointiin, ellei tilintarkastaja ole samanaikaisesti tytäryhteisön tilintarkastaja. Kunnan tilintarkastajalla on siten kuntalain 70 §:n nojalla oikeus saada konsernin taloudellisen aseman laskemiseksi tarpeelliset tiedot, mutta oikeutta näiden tietojen luotettavuuden arvioimiseksi ei ole.<sup>253</sup>

Kunnan talouden ja hallinnon tarkastaminen pitää sisällään monia yksityiskohtaisia tarkastuksen kohteita, jotka ilmenevät tai ainakin niiden tulisi ilmetä kunnan tilinpäätöstiedoista. Tällaisia tarkastuskohteita ovat mm. taloudellisten vastuiden, kuten lainojen takausten ja vakuuksien tarkastamisen, sekä kunnan rahavarojen, omaisuuden, arvopapereiden, velkakirjojen ja erilaisten tilitysten tarkastaminen<sup>254</sup>. Tilintarkastajien on kuntalain 73 §:n mukaan tarkastettava: ”

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. ”

Tilintarkastuksessa on siis kyse hallinnon ja talouden tarkastamisesta, joista edellä kerrottiin lähinnä talouden tarkastamisesta. Hallinnon tarkastaminen keskittyy Harjulan ja Prättälän mukaan etenkin toiminnan laillisuuden tarkastamiseen. Hallinnon tarkastaminen kytkeytyy luonnollisesti talouden tarkastamiseen, mikä ilmenee myös kuntalain 73 §:ssä esitetystä luet-

<sup>251</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 21.

<sup>252</sup> HE 192/1994, s. 116–117.

<sup>253</sup> HE 192/1994, s. 116–117. Harjula & Prättälä, 2012 s. 614.

<sup>254</sup> Myllymäki 2007, s. 319.

telosta.<sup>255</sup> Luettelon kohdista etenkin ensimmäinen ja neljäs kohta liittyvät vahvasti hallinnon tarkastamiseen.

Tilintarkastajien on kuntalain 73.2 §:n ensimmäisen kohdan mukaan varmistuttava siitä, että kunnan hallintoa on hoidettu lain ja kunnanvaltuuston päätösten mukaisesti. Tämän säännöksen sisältö on hyvin laaja ja sen voidaan katsoa tulleen yhä vain työläämmäksi kuntakonsernien toiminnan monimuotoistuesssa. Hallinnon lainmukaisuuden tarkastaminen kohdistuu organisaation toimivuuteen, päätösten ja lakisääteisten velvoitteiden asianmukaiseen täytäntöönpanoon sekä riskienhallintaan ja asiakirjojen säilyttämiseen<sup>256</sup>. Vaikka tilintarkastajien tehtävänä on ensisijaisesti arvioida toiminnan lainmukaisuutta, niin edellä kerrotut tarkastuksen kohteet liittyvät myös tarkoituksenmukaisuuteen. Esimerkkinä mainittakoon riskienhallintaan liittyvä arviointi. Lisäksi on huomioitava, että tarkoituksenmukaisuuden rikkominen eli harjontavallan väärinkäyttö on aina myös laillisuuskyseminen<sup>257</sup>, joihin liittyvistä epäkohdista tilintarkastaja on kuntalain 73 §:n nojalla velvollinen ilmoittamaan tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen valvonta on kuntalain 73.2 §:n ensimmäisen kohdan nojalla mahdollista rajoitetusti. Kuten kuntayhtiöiden ohjauksessa, ei myöskään niiden valvonnassa voida tunkeutua liiaksi osakeyhtiölainsäännösten alueelle. Kun tarkastellaan kunnan organisaation toimivuutta, rajautuu tarkastelu kuntayhtiöitä ohjaaviin kunnallisiin toimielimiin. Kunnan tytäryhteisöjen organisaatioiden toimivuutta tai päätösten ja lakisääteisten velvoitteiden asianmukaista täytäntöönpanoa ei ole mahdollista arvioida kuntalain 73.2 §:n nojalla. Tässä päättelyketjussa voidaan pohtia sitä, milloin tytäryhteisön organisaation toiminnassa ilmenneet ongelmat johtuvat emokunnan organisaation toimimattomuudesta. Huonosti organisoidun emokunnan organisaatio saattaa heijastella toimivuuteen liittyviä ongelmia myös kuntayhtiöön ja toisinpäin, mutta tilintarkastustoiminnan yhteydessä tätä ei ole mahdollista todentaa. Lain systematiikka on myös ongelmallinen sanamuodossaan, sillä kun puhutaan organisaation toimivuudesta, on mahdotonta erottaa konsernin organisaatiosta niinkin merkittävä osa kuin kunnan tytäryhteisöt, jotka vastaavat paljolti mm. kunnallisesta palvelutuotannosta. Taloudellisesti tytäryhteisöjen merkitys on tunnustettu lainsäädännössä, mistä kertovat esimerkiksi kirjanpitolain konsernisäännökset. Hallinnollisessa sääntelyssä ollaan kuntalain osalta tässä suhteessa ongelmallisessa tilanteessa.

---

<sup>255</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 614.

<sup>256</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 614.

<sup>257</sup> Porokka-Maunuksela ym. 2004, s. 40–41.

Organisaation toimivuuden arvioinnin lisäksi myös riskien hallinnan arviointi on keskeistä kunnan tytäryhteisöjen kannalta. Riskien hallinta on yksi lainmukaisen toiminnan tarkastamisen kohteista<sup>258</sup>. Hallituksen esityksen mukaan tilintarkastuksen tehtävänä on tarkastaa, ovatko kunnan sitoumukset ja muut riskit arvioitu asianmukaisesti. Sitoumuksilla, joihin liittyy riski, tarkoitetaan lainantakauksia ja muiden vakuuksien antamista yhteisöille, jotka eivät ole kunnan määräysvallassa.<sup>259</sup> Kuntalaki siis katsoo, että kunnan tytäryhteisöjen puolesta annettuihin vakuuksiin tai takauksiin ei liity riskiä. Kuitenkin Hallituksen esityksen mukaan kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toimintaan tulee kiinnittää huomiota ja mahdollisuuksien mukaan valita sama tilintarkastaja kuin emokunnalle, jotta tilintarkastaja voi arvioida tilinpäätöstietojen luotettavuuden, mikä pienentää toimintaan liittyvää riskiä<sup>260</sup>.

Kuntalain 73.2 §:n neljännen kohdan mukaan tilintarkastajien on arvioitava, onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisella tavalla. Sisäisen valvonnan asianmukaisuuden arviointiin oikeuttava säännös tekee sisäisen valvonnan säännökset jossakin määrin alisteisiksi ulkoiselle valvonnalle, mikä sumentaa valvontamuotojen välisen erotte- lun merkitystä. Kuntakonsernien valvonnan kannalta keskeisintä on kuitenkin säännöksen sisältämä vaatimus konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä

### 5.2.2 Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan toiminnasta säädetään kuntalain 71 §:ssä. Tarkastuslautakunnan tehtävä on kuntalain 71.2 §:n mukaan arvioida toteutuvatko valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa. Tarkastuslautakunnan tehtävät eroavat kunnan tilintarkastajien tehtävissä siinä, että tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuulu toiminnan ja talouden tarkastaminen, vaan nimenomaan asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi. Konsernien toiminnan näkökulmasta tarkastuslautakunnan tärkein tehtävä on kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittaminen, mikä mainitaan myös kuntalain 71 §:ssä<sup>261</sup>.

Voimassa oleva kunnallisjohtamisen malli perustuu tavoitteiden kautta ohjaamiseen, mikä todettiin edellä tämän tutkimuksen yhteydessä. Kuntakonsernien ohjauksen käsittelyn yhteydessä kävi puolestaan ilmi, että kunnan merkittävin keino ohjata sen määräysvallassa olevia

<sup>258</sup> HE 192/1994, s.116–117. Lisäksi Harjula & Prättälä, 2012 s. 614.

<sup>259</sup> HE 192/1994, s.116–117.

<sup>260</sup> HE 192/1994, s.116–117.

<sup>261</sup> HE 263/2006, s. 15–16.

tytäryhteisöjä perustuu tavoitteiden kautta ohjaamiseen. Tämä siitakin huolimatta, että tavoitteiden sitovuuteen liittyi ongelmia. Kun kunnan tytäryhteisöjen ohjaaminen perustuu tavoitteiden kautta ohjaamiseen, on kuntalain 71 §:n valossa ilmeistä, että tarkastuslautakunnalla on verrattain suuri valvontavalta suorittaessaan kuntalain 71.2 §:n mukaista tavoitteiden toteutumisen arviointia. Tarkastuslautakunta muodostaa tällöin kuntakonsernin tehokkaan ohjaamisen kannalta välttämättömän valvojan toimielimen.

Kuntalain 71.2 §:ssä todetaan selkeästi, että tarkastuslautakunta arvioi ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Säännös antaa ehdottoman valvontavallan tarkastuslautakunnalle. Tosin tämä valta koskee vain tavoitteiden toteutumisen arviointia, eli käytännössä tarkastuslautakunnalla ei ole mahdollisuutta ryhtyä itse toimenpiteisiin arvioinnin perusteella, vaan ainoastaan saattaa tavoitteiden toteutumisessa ilmenneet puutteet kunnanvaltuuston tietoon vuosittain annettavassa arviointikertomuksessa. Arviointikertomus sisältää tarkastuslautakunnan käsityksen siitä, kuinka valtuuston alaiset toimielimet sekä kunnan tytäryhteisöt ovat suoriutuneet niille asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa.<sup>262</sup> Tämä ilmentää tarkastuslautakunnan roolia arvioijana valtuuston toimeksiannosta, mikä ilmenee kuntalain 71.1 §:stä. Viime kädessä valtuusto on se valvova taho, joka voi toimia tarkastuslautakunnan esiintuomien puutteiden johdosta. Arviointikertomuksen sisältöä ei määritellä laissa, mutta käytännössä se on arvio toteutuneista ja toteutumattomista tavoitteista<sup>263</sup>. Arvio voi perustua erilaisten mittareiden ja mittaristojen käyttöön, jotka on kuntaliiton suosituksen mukaan syytä määritellä konserniohjeessa<sup>264</sup>.

Kuntakonsernien kohdalla tullaan tässä vaiheessa jälleen rajankäyntitilanteeseen. Tarkastuslautakunnan toimivalta ylettyy kuntalain soveltamisalan vuoksi vain kunnan konserniyhteisöjen valvontaan nimettyjen vastuuhenkilöiden toiminnan tarkastamiseen<sup>265</sup>. Kuntakonsernissa arviointi kohdistuu tällöin valtuuston tai muun konserniyhtiöstä vastaavan viranomaisen asettamien tavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteet, joita voidaan arvioida, on asetettava kunnan talousarviossa, -suunnitelmassa tai konserniohjeessa.<sup>266</sup> Tällöin liikutaan vielä melko yleisellä tasolla ohjeistuksen suhteen, sillä esimerkiksi kunnan tytäryhteisöjä koskevia yhtiökohtaisia tavoitteita tai toimintaohjeita ei yksityiskohtaisesti määritellä konserniohjeissa<sup>267</sup>. Talousarvi-

<sup>262</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 600.

<sup>263</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 600.

<sup>264</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 20.

<sup>265</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 20.

<sup>266</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 600.

<sup>267</sup> Näin ei ole menetelty esimerkiksi Rovaniemen kaupungin konserniohjeessa 2007.

ossa sen sijaan yhtiöille asetetaan yleensä omat tavoitteensa, joista vastuu on yhtiötä valvovalta viranomaisella, jota puolestaan tarkastuslautakunta valvoo.

Konsernijohtoon kuuluvien viranomaisten tavoitteiden saavuttaminen voi siis liittyä keskeisesti niiden valvonnassa ja ohjauksessa olevien tytäryhtiöiden tuloksellisuuteen. Tästä huolimatta tytäryhteisöjen tavoitteiden saavuttamisen arviointi tarkastuslautakunnan osalta rajautuu kuitenkin ohjaavan/valvovan viranomaisen tasolle, joten esimerkiksi kuntayhtiön hallituksen toimien tarkastaminen ei ole mahdollista. Tämä voidaan nähdä ongelmallisena. Tilanne voi joissain tapauksissa olla se, että huolimatta siitä, että viranomainen on käyttänyt kaikkia sillä käytössä olevia ohjauskeinoja, ei yhtiötä, tarkemmin sen hallitusta ja johtoa, ole saatu toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tällöin voidaan kysyä, onko vastuu ohjaavan viranomaisen? Tilanne on monimutkainen, sillä siihen voivat vaikuttaa esimerkiksi huonosti valmisteltu yhtiöittäminen tai aiempina vuosina tapahtunut huolimattomuus yhtiön toimintaa ohjattaessa. Täten on vaikea nähdä, että kunnallinen viranomainen ei olisi vastuussa tavoitteiden saavuttamattomuudesta, vaikka ongelman taustat voivat olla vuotuista arviointia kaukaisempia.

### 5.3 Sisäinen valvonta

Kunnan sisäisellä tarkastuksella pyritään ensisijaisesti tehostamaan kunnanhallitukselle kuuluvan valvontavelvollisuuden toteutumista<sup>268</sup>. Kunnan sisäisessä valvonnassa näkökulma on organisaation sisäinen ja erityisesti sen johdon näkökulma. Kuntakonsernissa tämä johto koostuu kuntalain 25a §:n konsernijohtosta, vaikka kunnanhallituksella onkin lähtökohtaisesti vastuu kuntalain 23 §:n nojalla valvoa kunnan etua.

Sisäisen valvonnan järjestämisestä ei säädetä laissa, mutta sen asema kunnanhallituksen valvontavelvollisuuden hoitamisessa on verrattain merkittävä, minkä vuoksi se voidaan nähdä keskeisenä osana myös kuntakonsernien toiminnan valvontaa. Sisäinen valvonta luetaan yleensä osaksi kunnan johtamisjärjestelmää, jossa se on johdon työväline arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä toimintaprosesseja<sup>269</sup>. Sisäisestä tarkastuksesta on olemassa omat kansainväliset standardit<sup>270</sup>. Muun muassa näiden standardien mukaan sisäisessä tarkas-

---

<sup>268</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 41.

<sup>269</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 594.

<sup>270</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 594.

tuksessa on kyse tarkastuskohteesta riippumattomasta arviointitoiminnasta, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen laatua<sup>271</sup>.

Holopaisen ym. mukaan sisäisellä valvonnalla pyritään varmistamaan toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus, taloudellisen raportoinnin luotettavuus ja organisaatioon sovellettavien lakien ja sääntöjen mukainen toiminta.<sup>272</sup> Kuntakonsernien näkökulmasta näillä kaikilla on paikkansa konserniohjaamisjärjestelmissä. Näiden sisäisen valvonnan päämäärien voidaan kuitenkin katsoa lainsäädännöllisesti ilmenevän myös kuntakonsernien toimintaa ohjaavista laeista, kuten kuntalaista ja hallintolaista. Täten sisäisen valvonnan päämäärät eivät sinällään tuo mitään uutta kuntakonsernien ohjausta koskevaan normistoon, vaan ne ainoastaan tukevat normien päämääriä. Nämä päämäärät puolestaan liittyvät vahvasti Myllyntauksen määrittelemään informatiivisen ohjauksen ulottuvuuteen, jossa tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä raportoinnin luotettavuus ovat keskeisiä osasia<sup>273</sup>. Organisaatioon sovellettavien lakien ja sääntöjen mukainen toiminta puolestaan on lainopillisessa tutkimuksessa otettava lähtökohdaksi, mikäli perusteltu ja kokonaisvaltainen käsitys lain systematiikasta halutaan muodostaa.

Kuntakonsernien toiminnan valvonnan näkökulmasta sisäisen valvonnan keinot mahdollistavat johtamisjärjestelmien parantamisen ja konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnasta saatavan tiedon lisääntymisen sekä mahdollisesti tiedon paremman hyödynnettävyyden. Tutkimusongelman näkökulmasta sisäiseen tarkastukseen ei liity sellaista valvontaelementtiä, joka olisi tutkimusongelman näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen. Tiedonsaantia yhtiöstä rajoittavat myös sisäisen tarkastuksen osalta samat säännökset, jotka nostettiin esiin kuntakonsernien ohjaamista koskevan käsittelyn yhteydessä. Kuntakonserneja koskevien valvontakeinojen tarkastelu täsmentyikin lainopillisen tutkimuksen näkökulmasta erityisesti ulkoisiin, kuntalaissa säädelyihin, valvontakeinoihin.

#### **5.4 Valvontavaltaan liittyvät toimenpiteet**

Kunnallishallinnon systematiikassa kaikki valvontavalta on lopulta kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttävän kunnanvaltuuston alaista. Tämä tarkoittaa, että valvonnan kautta ilmenneisiin epäkohtiin puuttuminen on valtuuston päätettävissä. Tilintarkastajat toimessaan ovat ulkopuolisen arvioijan asemassa, mutta viime kädessä myös tilintarkastajat tuottavat tietoa valtuuston

<sup>271</sup> Suomen kuntaliitto 2009, s. 41. Lisäksi Harjula & Prättälä 2012, s. 594.

<sup>272</sup> Holopainen ym. 2006, s. 45.

<sup>273</sup> Myllyntaus 2002, s. 20.

päätöksenteon tueksi sekä kuntalaisten valvontaoikeuden toteuttamiseksi. Tähän tiedontuottamisprosessiin ei vaikuta se, että tilintarkastajat tarkastavat samalla kunnan toiminnan kirjanpitolainmukaisuutta.

Tarkastuslautakunta on jo kuntalain 71.1 §:n nojalla alisteinen valtuustolle, koska se on valtuuston asettama. Tarkastuslautakunnan tehtävä voidaan tiivistää tavoitteiden toteutumista arvioivan tiedon tuottamiseksi valtuustolle. Tarkastuslautakunnan kiinteää yhteyttä valtuustoon korostaakin se, että tarkastuslautakunta valmistelee kunnanhallituksen sijasta talouden tarkastamista koskevat asiat valtuustolle<sup>274</sup>. Tarkastuslautakunnalla ei ole mahdollisuutta itsenäisesti ryhtyä toimenpiteisiin tekemiensä havaintojen pohjalta, vaan sen tehtävä on ensisijaisesti tiedon tuottaminen valtuustolle. Nämä tiedot ilmenevät pääsääntöisesti tarkastuslautakunnan antamasta arviointikertomuksesta, joiden pohjalta kunnanvaltuusto päättää toimenpiteistä.

Kunnanvaltuuston toimenpiteet valvontainformaation perusteella riippuvat keskeisesti organisaatiosuhteesta. Kunnanvaltuuston alaisen organisaation osalta valtuustolla on käytössä hallinnolliset ohjauskeinot. Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteen eli kuntakonsernien tytäryhteisöjen osalta valtuuston toimenpiteet puolestaan ovat hyvin rajalliset. Lähtökohtaisesti kuntalaki ei tunne toimenpiteitä, joita valtuuston olisi mahdollista käyttää havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi kuntayhtiöissä.

Yhtiön ylimmälle päättävälle elimelle eli yhtiökokoukselle ohjeita voidaan antaa sitovasti vain kuntaa edustavien henkilöiden kautta. Tällöinkään yhtiön edustajat eivät saa noudattaa ohjeita, jos ne ovat vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestyä. Kuntaa yhtiökokouksessa edustavien virkamiesten toiminta voisi teoriassa aiheuttaa virkavirheen, jos kuntaa yhtiössä edustava toimisi vastoin kunnan asettamia ohjeita, eivätkä ohjeet olisi samanaikaisesti ristiriidassa osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen kanssa. Tällöin virkavirhe voisi syntyä viranhaltijalain 17 §:ssä mainitusta viranhaltijan yleisten velvollisuuksien rikkomisesta. Viranhaltijan on viranhaltijalain 17 §:n mukaan noudatettava asianmukaisesti ja viivytyksettä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Tällaisia tapauksia ei ole kuitenkaan toistaiseksi päätynyt tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Suoranaiset toimintaohjeet yhtiöhallitukselle tai – johdolle eivät ole osakeyhtiölain nojalla sitovia siitäkään huolimatta, että käytännössä tällaisia ohjeita annetaan ohi yhtiökokousten<sup>275</sup>. Annettavat ohjeet eivät ole kuntalain mukaisia, vaan epävirallisia toimintaohjeita, joiden nou-

---

<sup>274</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 597.

<sup>275</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 5.



dattamatta jättäminen ei voimassa olevan lainsäädännön perusteella aiheuta sanktioita. Ohjeiden vastainen toiminta voi tosin aiheuttaa luottamuksen menettämisen yhtiön johtoa tai hallitusta kohtaan, mutta tällaisissa tapauksissa kunnalla on yhtiökokouksen kautta mahdollisuus ainoastaan erottaa yhtiön hallitus ja valita tilalle uusi. Tämä menettely mahdollisesti ainakin useamman kerran tehtynä auttaa löytämään johdon, joka on halukas toimimaan kunnan antamien ohjeiden mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan ole kunnallisen demokratian valossa perusteltu oikeudentila, koska tällainen ohjausmenetelmä ei ole tehokas, ja lisäksi se perustuu epäviralliseen ulospäin näkymättömään toimintaan.

## 6. Johtopäätökset

### 6.1 Kuntakonserni kuntalain käsitteenä

Kuntakonserneja koskevassa tarkastelussa lähdettiin liikkeelle siitä, että kuntakonserni käsite on määritelty kuntalain 16 §:ssä. Kuntakonserni käsitteen määrittelemisen laissa asetti tutkijalle perustellun oletuksen siitä, että kuntakonsernien toimintaan liittyvä ohjaus olisi kuntalain 2006 tapahtuneessa muutoksessa huomioitu aiempaa paremmin. Kuitenkin tutkimuksessa kävi ilmi, että kuntakonsernikäsitteen määrittelyn vaikutus vallitsevaan oikeudentilaan jäi vähäiseksi. Kuntakonsernin määrittely kuntalain 16 §:ssä ei nähtävästi sisällöllisen niukkuutensa vuoksi ole saanut juurikaan merkityssisältöä kuntakonsernien ohjaustoiminnassa. Kirjanpidollisesti kuntakonsernien määrittely on selkeyttänyt kirjanpitolain ja kuntalain suhdetta, sekä edesauttanut kirjanpitolain konsernisäännösten sovellettavuutta kuntakonserneihin. Tämä on selkiyttänyt tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tarkastusmahdollisuuksia ja tiedonsaantioikeutta tytäryhteisöistä.

Kuntakonsernikäsitteen määrittely ei ole merkinnyt suurta muutosta kunnan omistamien tytäryhteisöjen ohjaukseen, koska kunnan ja sen omistaman tytäryhteisön suhteesta määrätään ensisijaisesti osakeyhtiölaissa. Tästä johtuen konsernikäsitteen määrittelyn vaikutukset ovat jääneet tai vaihtoehtoisesti ne on haluttu jättää vähäisiksi, jotta kuntalaki ei joutuisi ristiriitaan osakeyhtiölain tai muun yhtiöitä velvoittavan lainsäädännön kanssa.

Kuntakonsernien ohjauksen selkiyttäminen on asetettu kuntalain 2006 lakimuutoksen tavoitteeksi, ja yhdeksi toimenpiteeksi tämän tavoitteen saavuttamiseksi on mainittu kuntalaissa tapahtuva kuntakonsernin sekä konsernijohdon määrittely.<sup>276</sup> Varsinaisesti kuntakonsernikäsitteen määrittelyllä ei ole juurikaan selkiytetty kuntakonsernien ohjaukseen liittyvää normistoa, mutta toisaalta konsernin määrittelyn pohjalta keskeistä konsernia koskevaa ilmaisua voidaan paremmin rakentaa ja hahmottaa. Esimerkiksi kuntakonsernin määrittelyn kautta on mahdollista määritellä kunnan konsernijohto, jonka määrittely kuntalaissa on selkeä ja perusteltu valinta määrittelyn tapahtuessa aiemmin kuntien johtosäännöissä.

Kunnan konsernijohdon määrittely vahvistaa kuntalaissa yleisesti tunnustettua valtuuston asemaa konsernijohdossa, mutta se lisäksi määrittelee selkeästi vastuutahot konserniohjauksessa, jolloin esim. kunnanhallituksen on tunnettava vastuunsa konsernien toiminnan ohjauksessa. Tässä on huomioitava, että vastuu tarkoittaa lähinnä kuntalain nojalla kunnanhallituk-

---

<sup>276</sup> HE 263/2006, s. 15.

selle kuuluvia vastuita kuten kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen kuntakonsernien ohjauksessa. Osakeyhtiölain mukaiset vastuut eivät ole millään tavalla riippuvaisia kuntakonsernin tai konsernijohdon määrittelystä. Kunta on viime kädessä vahingonkorvausvastuussa osakkeenomistajan asemassa osakeyhtiölain nojalla siinä missä yksityinenkin osakkeenomistaja. Täten vastuu on viime kädessä kunnan eikä hallituksen tai valtuuston. Edelleen kunnalle kuuluvan vastuun voi siirtää kunnan virkamiehelle toimivallan väärinkäyttö, joka täyttää virkavirheen tai virkarikoksen tunnusmerkit, mutta tätä toimivallan käyttöä puolestaan arvioidaan kuntalain konsernijohtokysymysten ja toimivallan jaon lisäksi hallintolain ja kunnallisen viranhaltijalain valossa.

## 6.2. Kuntakonsernien ohjausta koskeva sääntely

Kuntakonsernien ohjaus on tutkimuksessa osoittautunut jopa oletettuakin monimuotoisemmaksi toiminnaksi. Kuntakonsernien ja erityisesti niiden tytäryhteisöjen ohjaaminen on lainsäädännön tasolla kokonaisuudessaan hyvin avoimesti säänneltyä. Kuntalaissa määritellään konserniohjauksen osalta ainoastaan hallinnollisen ohjauksen keinot. Toteutettaessa hallinnollista ohjausta valtuuston alaisiin toimielimiin tai kunnan omistamiin liikelaitoksiin on kuntalain ja kuntalaisen näkökulmasta selvää miten menetellään.

Kunnan tytäryhteisöjen ohjauksessa lain tasoista sääntelyä ei kuntalaissa juurikaan ole. Kuntalaissa on säädetty ainoastaan konsernijohdon tehtävistä, sekä kunnan tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudesta. Konsernijohdon osalta sääntely rajoittuu kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien väliseen toimivallan jakoon. Tällöin kunnan tytäryhteisöjen ohjaaminen tapahtuu pitkälti osakeyhtiönlain periaatteita ja säännöksiä noudattaen. Yhtenä tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena oli arvioida, miten osakeyhtiönlain säännösten pohjalta voidaan ohjata kunnan omistamaa tytäryhteisöä kunnan näkökulmasta. Kunnalla on kuntalain pohjalta julkisena organisaationa velvoite toimia tietyllä tavalla vaarantamatta kuntalaisten oikeusturvaa ja kuntalain 1 §:n kunnan asukkaille kuuluvaa itsehallintoa.

Kunnan mahdollisuuksista ohjata sen alaisia yhtiöitä kävi ilmi, että sääntely kokonaisuudessa on tällä hetkellä hajanaista, ja se tapahtuu pitkälti lakia alemmanasteisella tasolla kuten kuntien konserniohjeissa<sup>277</sup>. Sääntelyn avoimuus laissa on johtanut siihen, että kuntien toiminta perustuu pitkälti suosituksiin ja ohjeisiin. Näistä ovat esimerkkinä muun muassa Suomen kun-

---

<sup>277</sup> Suomen kuntaliitto 2005 ja 2009.

taliiton laajat suositukset, jotka koskevat konserniohjeen luomista ja omistajapolitiikan toteuttamista kuntakonserneissa. Näiden ohjeiden kautta kuntien tulisi löytää paras ratkaisu ohjata niiden omistamia tytäryhteisöjä rikkomatta samalla osakeyhtiölakia.

Kuten tutkimuksen johdanto-osassa kävi ilmi, yhä suurempi määrä kunnallisesta palvelutuotannosta tapahtuu kuntayhtiöissä. Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa, jossa legaliteettiperiaatteella on vahva jalansija, on ristiriitaista, että näinkin merkittävä julkisen palvelutuotannon kokonaisuus on monin paikoin suositusten varaan perustuvan sääntelyn varassa. Vaikka Suomessa lainsäädäntöä ei ehkä ole perusteltua viedä Ruotsin suuntaan, jossa kunnanvaltuustolla on selkeästi Ruotsin kuntalain nojalla mahdollisuus ilmaista käsityksensä kuntayhtiötä koskevassa merkittävässä päätöksenteossa<sup>278</sup>, niin on kuitenkin syytä pohtia millä tavalla kunnallisen itsehallinnon asemaa voitaisiin vahvistaa tulevaisuudessa monimuotoistuvassa kuntaorganisaatiossa.

Kuntayhtiöiden ohjauksen tila näyttää kuntalain näkökulmasta sääntelemättömämmältä, kuin mitä se ehkä todellisuudessa on. Tämä johtunee siitä, että kuntayhtiöiden ohjaus tapahtuu osakeyhtiölain nojalla, jonka säännöksillä on alun perin tavoiteltu toisenlaisia tarkoituksia kuin kunnallisen palvelutuotannon järjestämistä. Tilanne on kuitenkin se, että hyvällä yhtiöittämisen valmistelulla kunta voi ohjata sen alaisia yhtiöitä ilman ongelmia ja voimassa olevien lakien puitteissa. Tämä edellyttää kuitenkin kuntapäätäjiltä myös osakeyhtiölain tuntemusta yhtiöittämisspäätöksiä tehtäessä. Riski piilee siinä, että yhtiöittäminen tehdään hätiköiden tai osaamattomasti, jolloin esimerkiksi jätetään yhtiöjärjestykseen kirjaamatta tarpeellisia kohtia, joiden pohjalta kuntayhtiötä saattaa lähteä elämään omaa elämäänsä. Tällaisissa tapauksissa Ruotsin mallin kaltainen kuntalakiin kirjattu velvollisuus selvittää emokunnan tahto merkittävässä asioissa voisi estää ongelmia syntymisen. Tällä hetkellä Suomessa nojataan kuntaliiton suosituksiin.

### **6.3 Kuntayhtiön ohjaamisen keinot**

Kaiken kunnan suorittaman kuntayhtiön ohjaamisen lähtökohtana on tiedonsaanti tytäryhtiöstä. Ilman tietoa kunta ei voi ohjata tytäryhtiötään haluamaansa suuntaan. Kunnalla on lähtökohtaisesti tiedonsaantioikeus omistamastaan yhtiöstä kuntalain 70 §:n nojalla taloudellisen aseman arvioimiseksi ja tuloksen laskemiseksi. Tätä tiedonsaantioikeutta ei voitu katsoa si-

---

<sup>278</sup> HE 263/2006, s. 11–12.

vuutettavan vetoamalla siihen, että näiden tietojensaannista aiheutuisi yhtiölle haittaa, jolloin yhtiön johto rikkoisi osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n velvoitettaan edistää yhtiön etua. Kun kyseessä on muiden kuin kunnan taloudellisen aseman arvioimiseksi käytettävistä tiedoista, on kunnalla ainakin osakeyhtiölain 5 luvun 25 §:n kyselyoikeuden mukaisesti oikeus saada tietoja yhtiöstä. Muiden tietojen saamisessa arvioinnin lähtökohtana on siten kuntayhtiön johdon arvio luovutettavan tiedon haitallisuudesta yhtiön toiminnalle. Tällaisena haitallisena tietona voidaan pitää ainakin liikesalaisuuksiksi määriteltyjen tietojen luovuttamista. Tietojensaannin ongelman kompleksisuutta lisää se, että todellisuudessa emokunnan ja tytäryhteisön etu voivat joissakin tilanteissa olla vastakkaisia ja joissakin tilanteissa ne voivat olla yhtenevät. Tällöin yhtiön johdon on edistettävä aina yhtiön etua. Tällöin herää kysymys, kuka todellisuudessa määrittelee yhtiön edun ja sen, onko tiedonanto emokunnalle yhtiön edun mukaista.

Kuntalain menettelytavat eivät ulotu kunnan omistamien tytäryhtiöiden sisälle<sup>279</sup>. Kunnan harjoittama tytäryhteisöjen ohjaus tapahtuu pitkälti omistajaohjauksena informatiivisen ohjauksen keinoihin, joissa sääntely ei ole keskeisessä asemassa vaan tavoitteisiin pääseminen. Informatiivinen ohjaus on niin sanottua markkinaohjausta, joka perustuu toimielinten itseohjautuvuuteen.<sup>280</sup> Tämänkin tutkimuksen tulosten valossa tulosohtaus on kunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta ja keveintä käyttää myös tytäryhteisöjen ohjauksessa. Tämän tutkimuksen tehtävänä oli kuitenkin myös selvittää, miten kunta voi ohjata alaisiaan yhtiöitä tilanteissa, joissa pelkkä tulosohtaus on riittämätöntä tai joissa kunnan ja yhtiön intressit ovat ristiriidassa. Tällaisten keinojen käyttämisen on perustuttava lakiin tai lain nojalla annettuun säännökseen.

Kun kunnalla on määräysvalta tytäryhteisössä, niin sen ohjaus- ja valvontavalta perustuvat viime kädessä yhtiön hallituksen tai sen jäsenen erottamisen.<sup>281</sup> Osakeyhtiölain 6 luvun 12 §:n mukaan yhtiön hallituksen jäsenen voi ennen toimikauden päättymistä erottaa se, joka hänet on tehtävään valinnut. Täten kunnalla on määräysvallassa olevissa yhtiöissään mahdollisuus erottaa hallitukseen valitsemansa henkilöt aina niin halutessaan. Keskeisintä hallituksen erottamismenettelyssä on nimenomaan se, että kunnanvaltuustolla on viime kädessä keino ratkaista ristiriita omistamansa yhtiön hallituksen kanssa ja nimenomaisesti kunnan eduksi. Menettelyn käyttäminen on toki raskas eikä todellakaan taloudellisesti tehokas. Tässä yhteydessä voidaan jälleen pohtia Ruotsin valitseman tien soveltuvuutta, jossa kunnalla on kuntayhtiön halli-

<sup>279</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>280</sup> Myllyntaus 2002, s. 17. Kunnan informatiivinen ja normatiivinen ohjaus.

<sup>281</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

tuksen erottamisen lisäksi mahdollisuus tietyissä asioissa sanella tahtonsa kuntayhtiön hallitusta sitovalla tavalla.

Kunnilla on tytäryhteisön hallituksen erottamisen lisäksi käytössään muutamia muita menettelytapoja, joilla se voi pyrkiä ohjaamaan ja sitouttamaan tytäryhtiötään konsernin tavoitteisiin.<sup>282</sup> On kuitenkin korostettava, että kaikki muut ohjauksen keinot perustuvat viime kädessä siihen, että emokunta voi ristiriitatilanteessa erottaa tytäryhtiön hallituksen. Täten kaikki muut keinot perustuvat kunnan luottamuksen varassa toimimiseen. Luottamuksen menettäminen aiheuttaa hallituksen erottamiseen.

Hallituksen erottamisen ohella myös kuntayhtiön hallituksen nimittäminen on merkittävä vaikuttamisen keino, mutta nimittämisoikeus on nähtävä enemmän sitouttamisen keinona kuin viimekätisenä vaikuttamisen keinona siinä vaiheessa, kun asiat eivät suju toivotulla tavalla. Yhtiön hallitusta nimitettäessä kunta valitsee mihin suuntaan se haluaa yhtiötään ohjata. Tämän jälkeen kunnan vaikuttamismahdollisuudet eivät ole enää suoraan nimittämisoikeudesta riippuvaisia. Hallituksen erottaminen ja nimittäminen liittyvät luonnollisesti toisiinsa ja kunnan oikeus molempiin tytäryhteisössä takaa kunnan mahdollisuuden vaikuttaa asioihin, kuten esimerkiksi Kittilän kunnan tapaus osoitti luvussa 4.3.2<sup>283</sup>. Tarkasteltaessa ohjaamisen ja vaikuttamisen keinoja on nämä kaksi kuitenkin voitava nähdä myös erillisinä keinoina. Siinä, missä hallituksen erottamisella kunta saa aina vähintään jonkinlaisen muutoksen aikaan tytäryhtiössä, ei uuden hallituksen nimittämisoikeus ilman erottamismahdollisuutta luo samanlaisia absoluuttista keinoa puuttua kuntayhtiön asioihin.

Kuntaliiton suositusten pohjalta kunnan tytäryhteisöillä on niin kutsuttuja neuvotteluelvoitteita. Lisäksi kunnat antavat usein konserniohjeissaan suoria toimintaohjeita<sup>284</sup>, jotka eivät ole lain nojalla kuntayhtiön hallitusta sitovia. Koska kunnalla on kuitenkin viime kädessä oikeus erottaa hallitus, on myös näiden ohjauskeinojen kautta ilmaistua kunnan tahtoa noudatettava kuntayhtiön johdossa, jotta luottamus kuntayhtiön ja kunnan välillä säilyy.

---

<sup>282</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

<sup>283</sup> Lapin Kansa 26.3.2014, s. A8.

<sup>284</sup> Suomen kuntaliitto 2005, s. 4.

## 6.4 Kuntayhtiön valvonta selkeää

Kuntakonsernien valvontaa koskevaan sääntelyyn ei liity niin suurta problematiikkaa, kuin varsinaisia ohjauskeinoja koskevaan tarkasteluun. Tämä perustuu siihen, että valvonta on kunnan omien viranomaisten tai lainsäädännössä auktorisoidun ulkoisen valvoja suorittamaa tietyn kokonaisuuden valvontaa kuten tilintarkastajien tai tarkastuslautakunnan suorittamaa valvontaa. Valvonta perustuu tällöin kuntalain mukaisiin menettelytapoihin. Tällaisen valvonnan ulkopuolelle jää niin sanottu kunnan suorittama sisäinen valvonta, jota suorittaa lähinnä kunnan johto.<sup>285</sup> Sisäistä valvontaa ei liene mahdollisuutta tuoda esiin kokonaisuudessaan, koska se kytkeytyy vahvasti kuntakonsernin ohjaamisen toimenpiteisiin ja paljolti myös siihen, kuinka aktiivisesti esimerkiksi kunnan edustajat seuraavat kuntayhtiön toimintaa. Vastuualueita on varmasti määritelty jokaisessa kunnassa, mutta todellisuudessa valvonta voi olla paljon monitasoisempaa ja kytkeytyä kuntayhtiön ohjaamisen keinoihin ja tiedonsaantiin.

Kuntalakiin perustuva kuntakonsernin valvonta tapahtuu valtuuston alaisen tarkastuslautakunnan taholta sekä tarkastuslautakunnan valvomien tilintarkastajien toimesta<sup>286</sup>. Ohjaamisessa on kyse toimivallan käyttämisestä, joka edellyttää oikeutta valvoa jonkin tahon toimia. Täten kunnan omistamien tytäryhteisöjen tapauksessa on luontevaa, että valtuuston alainen tarkastuslautakunta hoitaa myös kunnan omistamien tytäryhteisöjen valvonnan. Koska ohjaus kunnan tytäryhteisöissä tapahtuu pitkälti tulosohjauksen ja informatiivisten ohjauskeinojen kautta, on luontevaa, että myös valvonta painottuu näihin keinoihin. Viime kädessä valvontavalta on yksiselitteisesti valtuustolla, joka päättää toimenpiteistä, mikäli valvonnassa havaitaan puutteita. Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat ovat valtuuston väline, jonka avulla oikeutta ja velvollisuutta valvontaan käytetään.

Kuntakonsernien ohjausta koskevan sääntelyn tarkastelu osoittautui haastavaksi sääntelyn hajanaisuuden sekä julkis- ja yksityisoikeuden rajankäynnin vuoksi. Lisäksi kuntakonsernien ohjaamista koskeva lainsäädäntö on kuntalain osalta tällä hetkellä repaleinen. Kuntakonserneja koskevaa sääntelyä on lisätty tarpeen vaatiessa erityisesti vuonna 2006 tehdyllä lainmuutoksella. Kuntalakiä ollaankin uudistamassa ja uuden kuntalain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alusta<sup>287</sup>. Konserneihin liittyvää sääntelyä tultaneen todennäköisesti uudistamaan merkittävästi, mikä olisi perusteltua tässä tutkimuksessa ilmi nousseiden huomioiden pohjalta. Lisäksi konserniohjeiden asemaa tulisi vahvistaa ja/tai mahdollisesti ottaa kuntala-

---

<sup>285</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 594.

<sup>286</sup> Ks. edellä kuvio 3.

<sup>287</sup> [www.vm.fi](http://www.vm.fi), Viitattu 26.2.2013

kiin säännöksiä, jotka on tällä hetkellä jätetty konserniohjeissa säädettäväksi. Esimerkki tällaisesta säännöksestä voisi olla Ruotsissa käytössä oleva valtuuston tahdon selvittämisvelvollisuus ainakin tietyissä tilanteissa<sup>288</sup>. Tällainen säännös ei sinällään suoraan vaikuta tytäryhtiön ohjaamiseen, mutta edistäisi keskustelua yhtiön johdon ja kunnan välillä. Demokratia on pohjimmiltaan keskustelua myös kunnallishallinnossa.

Kuntakonsernien ohjausta on aiemmin tutkittu kansanvaltaisuuden sekä omistajapolitiikan näköyökulmasta. Konserniyhtiöitä tarkasteltaessa kunnallishallinnon perinteinen tavoitteellinen ohjaus ilmenee täysin eritavoin kuin perinteisessä kunnan hallinnollisessa ohjauksessa johtuen osakeyhtiölain vaikutuksesta. Vaikka kunnallishallinnossa on pitkät perinteet vahvasta itsemääräämisoikeudesta, niin tästäkin huolimatta muun muassa omistajapoliittiset valinnat näyttävät kuntayhtiöiden tapauksessa muusta kunnallishallinnosta poikkeavalla tavalla. Näiden seikkojen valossa oikeusdogmaattiselle tutkimukselle aiheesta on tilausta jatkossakin, ja tätä näkökantaa tukee myös valmisteilla oleva kuntalain muutos<sup>289</sup>. Mielenkiintoisia kuntakonserneja koskevia lainopillisia tutkimuskohteita voisivat olla mm. kunnan tiedonsaantiin yhtiöstä liittyvät kysymykset, joita tässä tutkimuksessa käsiteltiin vain siltä osin kuin niiden ymmärtäminen on tarpeellista ohjaamisen kokonaisuuden hahmottamiseksi. Lisäksi valmisteilla olevalla kuntalain muutoksella on varmasti vaikutusta myös kuntakonsernien ohjaamiseen. Aika näyttää kuinka paljon.

---

<sup>288</sup> SOU 1990:24, s.84.

<sup>289</sup> [www.vm.fi](http://www.vm.fi), viitattu 26.3.2014