

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Karoliina Karjalainen

**YHTIÖMUOTO KUNNAN JA KUNTALAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN
KANNALTA**

Pro Gradu- tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2017

TIIVISTELMÄ

Johtamiskorkeakoulu

KARJALAINEN, KAROLIINA: Yhtiömuoto kunnan ja kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksien kannalta

Pro gradu - tutkielma, 70 sivua

Julkisoikeus

marraskuu 2017

Tämä tutkielma keskittyy käsittelemään kuntapalvelujen yhtiöittämistä, sekä ennen kaikkea yhtiöittämisen vaikutusta kunnan toimintaan ja itsehallinnolliseen asemaan. Tutkielmassa keskitytään erityisesti kunnan käytössä oleviin vaikutusmahdollisuuksiin toiminnon yhtiöittämisvaiheessa, sekä myös yhtiöittämisen jälkeen. Uusi kuntalaki (410/2015) sisältää vanhasta laista poiketen sääntelyä esimerkiksi 7 luvun 37 §:ssä kuntastrategiasta, joka mahdollistaa kunnille paremmat edellytykset suunnitella omistajaohjaustaan asukasdemokratiaa tukevaksi ja avoimeksi.

Kunnan yhtiöittäminen voi olla ongelmallista, sillä osakeyhtiömuotoinen toiminta aiheuttaa väistämättä muutoksia perinteisiin valtasuhteisiin. Osakeyhtiölain vuoksi kunta ei siis enää pysty käyttämään ohjausvaltaansa osakeyhtiöön, vaikka se olisikin omistajan roolissa. Kunnan omistuksessa oleva osakeyhtiö ei nimittäin eroa yksityisestä osakeyhtiöstä millään tavalla. Nämä valtasuhteiden muutokset vaikuttavat väistämättä asukasdemokratian ja kuntalaisten tiedonsaantioikeuksien toteutumiseen.

Onnistuneen omistajaohjauksen kannalta olisikin tärkeää, että kunta huolehtii mahdollisimman pitkälle tiedonkulun turvaamisesta osakeyhtiön ja kunnan johdon välillä niillä keinoin, mitä kunnalla on lainsäädännön suomin mahdollisuuksin käytettävänä. Omistajaohjauksessa vaaditaan siis kunnan johdon puolelta aktiivista otetta ja tarpeeksi tietämystä osakeyhtiön toimintaperiaatteista. Kun nämä asiat ovat kunnossa, voi yhtiömuotoinen toiminta kunnassa tarjota mahdollisuuden tuottaa tehokkaita palveluita kuntalaisille.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	i
LÄHTEET.....	iii
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusongelma- ja metodi.....	2
2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA PALVELUTUOTANTO.....	6
2.1 Kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston rooli.....	7
2.2 Kunnan palvelujen järjestämisvelvoite yhtiöittämisen kannalta.....	9
2.3 Itsehallinto ja kilpailunäkökulma.....	11
3 KUNTAYHTIÖ KUNNAN TOIMINNASSA.....	13
3.1 Yhtiöittäminen ja yksityistäminen.....	13
3.2 Osakeyhtiön toimintaperiaate.....	16
3.3 Osakeyhtiön toimitukset.....	18
4 YHTIÖMUOTO KUNNAN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN NÄKÖKULMASTA.....	20
4.1 Kunnan oikeudellisen aseman muuttuminen.....	20
4.2 Yhtiöittämisen toteuttaminen kunnassa.....	22
4.3 Omistajaohjauksen merkitys kuntakonsernissa.....	23
4.3.1 Kuntakonserni.....	24
4.3.2 Omistajaohjauksen keinot.....	28
4.3.3. Konserniohje yhtiöittämisen tukena.....	42
4.4. Yhtiöittämisen ja yhtiömuodon ongelmia kunnan kannalta.....	48
5 YHTIÖMUOTO KUNTALAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN NÄKÖKULMASTA.....	51
5.1 Yhtiömuoto ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet.....	53
5.2 Yhtiömuotoinen palvelutoiminta ja julkisuusperiaate.....	56
5.3 Yhtiöittäminen ja yhtiömuoto kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.....	56
5.4 Yhtiöittämisen vaikutus kuntalaisten oikeuksiin.....	60
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	64

LÄHTEET

AARNIO, A. 1997: *Oikeussäntöjen tulkinta ja systematisointi*. Teoksessa Juha Häyhä (toim.). *Minun metodini*. WSOY Porvoo.

ALENIUS, A. 2008: *Tutkimus kunnallisen luottamushenkilön asemasta julkisuusperiaatteen näkökulmasta*. Pro Gradu- tutkielma. Tampere.

ANTTIROIKO, A.; HAVERI, A.; KARHU, V.; RYYNÄNEN, A., SIITONEN, P.(toim.) 2003: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

ANTTIROIKO, A. 1993: *Systeemiteoria kunnallistieteiden tutkimuksen paradigmaattisena lähtökohdana*. Teoksessa Anttiroiko, Kallio & Rönkkö: *Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1993.

ARVOPAPERIMARKKINAYHDISTYS 2010. *Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate governance)*. Arvopaperimarkkinayhdistys 15.6.2010.

HALLBERG, P. 2011: *Perusoikeusjärjestelmä*, teoksessa Hallberg, Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Talentum media Oy. Helsinki.

HALLIPELTO, A., HIETANEN, M., NARIKKA, J., SALTEVO, A. & SOIKKANEN, K. 2013: *Yhtiöittäminen*. Tietosanoma. Helsinki.

HANNUS, A., HALLBERG, P., NIEMI, A. 2009: *Kuntalaki*. WSOY Pro. Helsinki.

HARJULA, H., PRÄTTÄLÄ, K. 2015: *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Talentum. Helsinki.

HAUTAMÄKI, V-P. 2004: *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita. Helsinki.

HAVERI, A & AIRAKSINEN, J. 2011: *Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana*. teoksessa HAVERI, A., STENVALL, J. & MAJOINEN, K. (toim.) 2011: *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto.

HEURU, K., MENNOLA, E. & RYYNÄNEN, A., 2008: *Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere University Press. Tampere.

HUSA, J.; MUTANEN, A. & POHJALAINEN, T. 2010: *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum. Helsinki.

JÄÄSKELÄINEN, J. 1994: *Kunta, käyttäjä, markkinavoima. Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen*. Kunnallisalan kehittämissäätiö.

KERAVUORI-RUSANEN, M. 2008: *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Painopaikka??

KESKUSKAUPPAKAMARI 2016: *Corporate governance selvitys 2016. Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssi-yhtiöissä*. Keskuskauppakamari.

KESKUSKAUPPAKAMARI, 2006: *Listamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen. Corporate Governance*. Keskuskauppakamari.

- KILPAILUVIRASTO, 2001: *Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa*. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.
- KOIVISTO, I. 2014: *Julkisen vallan rajoilla*. Lakimies 5/2014, s.675-694
- KOLEHMANEN, A., 2016: *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa Miettinen, T. (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy.
- KUNTALIITTO, 2017: *Kunnan konserniohje*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- KUNTALIITTO, 2015: *Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- KUNTAPAMFLETTI – *Kunta ja palveluhankkeen kritiikkiä ja vaihtoehtoja*. Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy. Helsinki.
- MANNINEN, S. 2011: Sananvapaus ja julkisuus, teoksessa Hallberg, Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Talentum media Oy. Helsinki.
- MEKLIN, P., MARTIKAINEN, J-P. 2003: *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita*. Suomen Kuntaliitto.
- MÄENPÄÄ, O. 2016: *Julkisuusperiaate*. Talentum Pro. 3. Uudistettu painos.
- MÄENPÄÄ, O. 2008: *Julkisuusperiaate*. Talentum Media Oy. E- kirja.
- MÖTTÖNEN, S. 2010: *Kuntalaisen muuttuvat roolit*. Kuntaliitto. Helsinki.
- PAJUNEN, H. 2013: *Kuntien liiketoimintojen yhtiöittäminen vero-oikeuden näkökulmasta*. Pro Gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere.
- PENTTILÄ, S., RUOHONEN, J., UOTI, A. & VAHTERA, V. 2015: *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. KAKS -Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino. Sastamala.
- PERHEYRITYSTEN LIITTO, 2009: *Omistajuuden, liiketoiminnan sekä perheen hallinta*. Perheyriyksen liitto 2009.
- PUTTONEN, P., 2002: *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- RASINMÄKI, J., 1997: *Yksityistäminen kunnallishallinnossa*. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- RECOMMENDATION NO. R (93) 7, 1994: *Privatisation of public undertakings and activities*. Council of Europe. Council of Europe Press.
- SILTALA, R., 2003: *Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja*. A sarja n:o 234. Vammalan kirjapaino.
- SUOMEN KUNTALIITTO 2009: *Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa*. 29.10.2009.
- SUOMEN KUNTALIITTO, 1996: *Kunnan liiketoimintojen järjestäminen. Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen?* Suomen kuntaliitto. Helsinki.

TUORI, K. 2011: *Vaali- ja osallistumisoikeudet*, teoksessa Hallberg, Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Talentum media Oy. Helsinki.

TUPAKKA, S. 1992: *Kaupungin toimintojen yhtiöittäminen. Edut, haitat, uhat ja mahdollisuudet*. Suomen Kaupunkiliitto.

VALKAMA, P. 2004: *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Tampere University Press. Tampere.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2010: *Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen*. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2010. Valtiovarainministeriö. www.vm.fi/julkaisut

VESTERINEN, V. 2006: *Kunta ja yhtiöittäminen*. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.

VÄLIAHO, A., 2004: *Kunnallisen toiminnan yhtiöittäminen*.

Virallislähteet

HaVM 11/2000 vp – Uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan

HE 32/2013 – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

HE 109/2005 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi

HE 309/1999 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVL 63/2014 vp – HE 268/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp – HE 22/2010 VP. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta - LUONNOS

Sähköiset lähteet

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/valtioneuvosto/2017>. *Valtioneuvosto*. Viitattu 21.9.2017.

<http://www.pwc.fi/fi/julkinen-sektori/yhtiointaminen.html>, 2016. *Onko aika yhtiöittää?* Viitattu 24.3.2017.

<http://yle.fi/uutiset/3-9386566>, 2017. *Näin helppoa on kilpailutuksen välttäminen Suomessa – kunta saattaa omistaa "yhtiöstään" vain yhden osakkeen*, viitattu 17.5.2017.

<http://yle.fi/uutiset/3-8997093>, 2017. *Länsimetro salaa miljardihankkeen kokousasiakirjat – poliitikot vaitonaisia*. Viitattu 18.5.2017.

Oikeustapaukset

KKO: 2011:43

KHO 14.5.2013. D 1603/1/12.

KHO 29.11.2007. D 2670/1/06

1 JOHDANTO

Kuntalain (410/2015) 126 § säätelee kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan hoitaessa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla tehtävä on annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisen tavoitteena on tällöin yleensä kilpailun edistäminen, markkinaperusteisen hinnoittelun turvaaminen, sekä kustannusrakenteen läpinäkyvyyden, taloudellisen tehokkuuden ja tuloksen vertailtavuuden parantaminen. Yhtiöittäminen voidaan toteuttaa kuitenkin myös verotuksellisista, hankintalainsäädännöllisistä ja liiketaloudellisista syistä.¹

Julkisen toiminnan hajauttaminen ja muuttaminen yhtiömuotoon on johtanut siihen, että kunnalla ei välttämättä ole kannustimia valvoa toiminnan tosiasiallista taloudellisuutta.² Lisäksi toiminnan läpinäkyvyys kärsii helposti. Kun kunnallisia palveluita yhtiötetään, kunnanvaltuuston ja -hallituksen yhteydet yhtiöön muuttuvat samalla myös etäisemmäksi.³ Tällaisia esimerkkejä ovat vaikkapa Helsingin puhtaanapitolaitos, liikennelaitos, bussiliikenne ja kiinteistövirasto (nykyinen Palmia)⁴.

Osakeyhtiömuotoisesta palvelutoiminnasta aiheutuu helposti negatiivisiakin seurauksia. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Espoon Länsimetro Oy:n tapaus, jossa yhtiön hallitus ei suostunut luovuttamaan yhtiön pöytäkirjoja Ylelle. Espoon kaupunki perusteli kieltäytymistään sillä, että hallitustyöskentely Länsimetro Oy:ssä ei ole sen virkamiehille virkatehtävä, ja että pöytäkirjoja ei ole kirjoitettu julkisiksi.⁵ Julkisuuslaki (621/1999) ei nimittäin enää koske osakeyhtiön hallitusta, ja osakeyhtiölaki (624/2006) puolestaan ei velvoita yhtiöitä tiedottamaan esimerkiksi liikesalaisuuksistaan. Tämän seurauksena kunnan avoimuus ja uuden kuntalain (410/2015) 29 §:n mukainen viestinnän periaate kärsii, koska kunta ei pysty tiedottamaan toiminnastaan ja taloudestaan asukkaille.

Itsenäisellä kuntayhtiöllä on taipumus tietynlaiseen osaoptimointiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että se tekee ratkaisuja omasta näkökulmastaan käsin jättäen huomioimatta kuntakonsernin kokonaisedun.

¹ www.pwc.fi, viitattu 24.3.2017

² Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001, s. 47

³ Martikainen- Meklin 2003, s. 19

⁴ Kuntapamfletti 2006, s. 64

⁵ <http://yle.fi/uutiset/3-8997093>, viitattu 18.5.2017

Kunnan kokonaisedulla tarkoitetaan toimintojen ja palvelujen järjestämistä niin, että se olisi kuntalaisten kannalta mahdollisimman tehokasta ja taloudellista.⁶

Jotta kunnan kokonaisetuli tulisi huomioituksi ja kuntalaisten oikeudet toteutuisivat mahdollisimman hyvin, kunnan tulee käyttää toimintansa organisoimiseen omistajaohjauksen keinoja. Omistajaohjauksen pyrkimyksenä ja tehtävänä on yksinkertaisuudessaan ohjata kuntakonsernin kokonaisedun vastaisia toimintoja kunnan edun mukaisiksi. Kuntakonsernin kokonaisetuli voi olla joko samansuuntainen tai ristiriidassa tulosityksiköiden etujen kanssa.⁷

Kunnan päätöksenteolle on asetettu muitakin vaatimuksia. Yksi tämän tutkimuksen aiheen kannalta keskeinen on julkisten varojen käytön tehokkuusvaatimus. Päätöksentekoon kuuluu siis niin ikään se, että ne ovat huolellisesti valmisteltuja ja perusteltuja. Lisäksi sekä päätös että perustelut ovat julkisia ja niistä on tiedotettava avoimesti.⁸

Suomessa vaaleilla valitut poliittiset päätöksentekijät vastaavat valtion ja kunnan päätöksenteosta, mutta päätösten valmistelu tehdään kuitenkin usein virkavastuulla.

1.1 Tutkimusongelma- ja metodi

Tässä tutkielmassa käsittelen kunnan yhtiöittämistä yhtenä yksityistämisen muotona. Tutkimukseni tavoitteena ja päällimmäisenä kysymyksenä on selvittää, *mitkä ovat kunnan vaikutusmahdollisuudet kunnallisia palveluja yhtiötettäessä ja yhtiöittämisen jälkeen*. Näkökulmana tämän kysymyksen kannalta ovat siis erityisesti kunnan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon käytettävissä olevat vaikutusmahdollisuudet yhtiöittämisprosessissa. Tähän liittyen käsittelen vaikutusmahdollisuuksia erityisesti uuden kuntalain valossa. Keskityn tutkimuksessani käsittelemään ja tarkastelemaan erityisesti kunnan suorassa määräysvallassa olevaa palvelutuotantoa, jonka kunta siirtää osakeyhtiömuotoiseksi. Tarkastelen siis yhtiöitä, joissa kunnan omistusprosentti on vähintään 50%.

Toisena mielenkiinnon kohteena on se, *mitkä ovat kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet kunnallisia palveluja yhtiötettäessä*. Myös tässä yhteydessä yhtiöittämisellä tarkoitetaan sekä itse yhtiöittämisen prosessia, että yhtiömuodossa toimimista. Tarkastelen esimerkiksi sitä, miten kuntalaisten tiedonsaantioikeudet toteutuvat ja millaisilla eri tavoilla kuntalaiset pystyvät vaikuttamaan päätöksentekoon yhtiöittämisprosessissa.

⁶ Martikainen- Meklin 2003, s. 17

⁷ Martikainen- Meklin 2003, s. 19

⁸ Martikainen- Meklin 2003, s. 19

Tutkimus keskittyy kunnan käytössä oleviin vaikutusmahdollisuuksiin sen yhtiöittäessä omia palveluitaan. Käsittelen kuitenkin myös kuntalaisten käytössä olevia vaikuttamisen keinoja. Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin kunnanhallituksen, kunnanvaltuuston ja virkamiehistön vaikuttamisen keinoissa, sillä ne ovat tärkein linkki demokraattisen päätöksenteon ja hallinnon avoimuuden toteutumisessa myös yhtiöittämisprosessissa.

Oikeudenalat ovat perinteisesti jaettu yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Yksityisoikeus voidaan puolestaan jakaa siviilioikeuteen ja erityiseen yksityisoikeuteen. Julkisoikeus koostuu valtiosisäisestä julkisoikeudesta ja kansainvälisestä julkisoikeudesta.⁹ Palvelujen yhtiöittäminen esimerkiksi yhtiömuotoon vaatii myös paneutumista esimerkiksi osakeyhtiölainsäädäntöön. Tässä suhteessa työ tulee siis käsittelemään myös yksityisoikeudellista näkökulmaa. Tämä johtuu siitä, että aihe liikkuu sellaisella oikeudenalalla, jota on mahdotonta rajata vain jompaankumpaan oikeudenalaan kuuluvaksi. Kuten Husa, Mutanen & Pohjalainen (2010) myös toteavat, oikeudellisessa tutkimuksessa tutkittavat yhteiskunnalliset ilmiöt tai ongelmat voivat hyvinkin laadultaan olla sellaisia, että niiden tarkastelu ei ole mahdollista pelkästään jonkin tietyn oikeudenalan näkökulmasta. Tutkimuksen kohde saattaa siis hyvinkin kuulua usean eri oikeudenalan piiriin.¹⁰

Tutkimuksen lähestymistapa on oikeusdogmaattinen. Toiselta nimeltään lainopin keskeisimpänä tehtävänä on selvittää voimassa olevan oikeuden keskeinen sisältö käsiteltävänä olevassa oikeusongelmassa. Sen tärkeä tehtävä on myös jäsentää ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta. Tämän systematisoinnin avulla oikeusdogmatiikka pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Se auttaa myös luomaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista.¹¹ Omassa tutkielmassani tutkin nimenomaan esimerkiksi uutta vasta osittain voimaan tullutta kuntalakia (410/2015), sekä voimassa olevaa julkisuuslakia (621/1999).

Lainopin systematisoinnilla tarkoitetaan järjestyksen luomista, jolla ikään kuin jatketaan lainsäätäjän systematisointityötä. Se on yksi tekijä, joka tekee lainopista tiedettä.¹² Perinteisesti lainopin tehtävänä on systematisoinnin lisäksi pidetty oikeussääntöjen sisällön selvittämistä ja tulkintaa sekä oikeusperiaatteiden punnintaa eli yksittäisen oikeusperiaatteen ratkaisuarvon määrittämistä.¹³

⁹ Husa, Mutanen & Pohjalainen 2010, s. 18

¹⁰ Husa, Mutanen & Pohjalainen 2010, s. 18

¹¹ Husa, Mutanen & Pohjalainen 2010, s. 20

¹² Kolehmainen 2016, s.128

¹³ Kolehmainen 2016, s. 114

Lainopissa eri oikeuslähteillä on erilainen oikeuslähdearvo, ja niille annettu painoarvo vaihtelee oikeudenalojen välillä sen mukaan, minkälainen tulkintaongelma on kyseessä.¹⁴

Juuri eri oikeuslähteiden tuomat painoarvojen vaihtelut jopa oikeudenalojen sisällä voivat tietyllä tavalla luoda tämän työn kannalta myös haasteita, sillä tutkimukseni liikkuu julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnassa. Käyttämieni oikeuslähteiden painoarvo voi siis hieman vaihdella riippuen näkökulmasta. Lainopin vahvuus on kuitenkin se, että oikeuslähteiden käytölle ei ole olemassa selviä lopullisia sääntöjä.¹⁵

Lainopille ominainen tämän hetkisen lainsäädännön systematisointi on tämän työn kannalta myös vahvuus, sillä tavoitteenani on selvittää tutkimuskysymykseni kannalta olennaiset lain pykälät, joita kunta pystyy parhaiten hyödyntämään yhtiöittämisen prosessissaan. Tämän metodin haasteita aiheeni kannalta ovat sen teoriapainotteisuus ja kirjoitetun lain melko tiukka tulkitseminen. Tällöin vaarana on se, että lakia tulkitaan ikään kuin tyhjiössä irrallaan sen kontekstista, eli tässä tapauksessa kunnan demokraattisesta itsehallinnosta. Lainoppi voi siis helposti olla tietyllä tavalla liian kapeakatseista ja tulkintaan keskittyvää, ja se saattaa siten jättää ulkopuolelleen esimerkiksi kuntalaisten omakohtaisen kokemuksen demokratian toteutumisesta.

Oikeustieteen tiedonintressillä tarkoitetaan tutkimuksella tavoiteltavan tiedon luonnetta. Se voi olla esimerkiksi laintulkinnallinen, systematisoiva, sääntelyn vaikutuksia arvioiva tai sääntelyä kehittävä. Lainopin tiedonintressiin kuuluvatkin juuri voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja. Kannanotot kuvaavat sitä, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö sillä hetkellä vallitsevan lainopin mukaisesti.¹⁶

Keskeisimpänä metodina tutkimuksessa on käytetty niin sanottua juridista tulkintahermeneutiikkaa, eli sisällönerittelyä ja tekstianalyysia.¹⁷ Tulkintoja kunnan yhtiöittämisen käsitteistöön liittyen on pyritty yhdistelemään, kokoamaan ja perustelemaan oikeudellisesti. Kiinnostavaa on esimerkiksi se, miten kunnan toiminnassa tulkitaan julkisuuslainsäädäntöä ja uutta kuntalakea yhtiöittämisprosessissa.

Anttiroiko on määritellyt vuonna 1993 kunnallistutkimuksen ja kunnallistieteiden käsitteitä. Hän tiivistää kunnallistieteen olevan poikkitieteellisen tiedon kokonaisuus, jossa paikallisyhteisön

¹⁴ Kolehmainen 2016, s. 116

¹⁵ Aarnio 1997, s. 39

¹⁶ Siltala 2003, s. 60 ja 921

¹⁷ Husa, Mutanen & Pohjalainen 2010, s. 25

poliittis-hallinnollisia käytäntöjä ja niiden itsehallinnollisia puolia tutkitaan. Paikallisuus ja aika-paikka-etäisyyksien vuoksi kunnallistieteelle muodostuu sosiologis-antropologinen perusta, jonka pohjalta tieteenalan tematisaation lähtökohdan muodostava politologinen näkökulma nousee. Kunnallistutkimuksen käsitteellä puolestaan viitataan kaikkeen sellaiseen tutkimukseen, jonka kohteena kunnallishallinto on.¹⁸

Anttiroiko määrittelee kuntaparadigmaksi sellaista yleispiirteistä näkemystä, joka valottaa yhteiskunnallisen luonteen olennaisia puolia siitä, mitä kunta on ja miten sitä tulisi tutkia. Hän ryhmittelee kunnallistutkimuksen kuntaparadigmojen kenttää jakaen ne mikrososiologiseen tasoon ja makrososiologiseen tasoon. Mikrososiologiseen tasoon kuuluvat fenomenologinen, hermeneuttinen, analyttinen mikrososiologinen yhteisökäsitys, liberaali itsehallinnollinen kuntakäsitys sekä institutionaalinen kuntakäsitys. Makrososiologiselle tasolle kuuluvat puolestaan yhteiskuntakriittinen, kontekstuaalinen, sekä ekologinen kuntakäsitys.¹⁹

Oman oikeusdogmaattisen tutkimukseni kannalta relevantteja kuntakäsityksiä edellä mainituista ovat institutionaalinen kuntakäsitys, sekä liberaali itsehallinnollinen kuntakäsitys. Institutionaalisessa kuntakäsityksessä kunta nähdään oikeudellisena, hallinnollisena ja kunnallispoliittisena instituutiona, ja liberaalissa käsityksessä puolestaan yksilöiden synnyttämänä itsehallinnollisena muodosteena²⁰.

Anttiroikon mukaan kuntaparadigmoja tulee tarkastella kolmen määrittämiskriteerin kautta. Näitä ovat vallan lähde, kunnan käsitteen ala ja yhteisömuodon perusta. Edellisten lisäksi on otettava huomioon, mitä kunnan ympäristösuhteita tutkitaan. Kuntien toimintana ilmenevät rakenteet nähdään näissä käsityksissä hieman erilaisina.²¹

Tämä tutkimus rakentuu teoriapohjalta. Empiiriseen osaan kuuluvat haastattelut ovat tästä tutkimuksesta rajattu pois, sillä tässä laajuudessa en koe niiden tuovan tutkimukselleni juurikaan lisäarvoa. Haastatteluilla en todennäköisesti olisi saanut riittävän luotettavaa ja laajaa tutkimusaineistoa liittyen kunnan johdon ja yrityksen johdon välisiin suhteisiin, sekä tiedonkulkuun. Kunnallisoikeudellinen näkökulma yhtiöittämiseen on mielestäni kiinnostava ja vielä jonkin verran tuntematon aihealue. Tämän vuoksi haluan perehtyä siihen tutkimuksessani lisää.

¹⁸ Anttiroiko 1993, s. 2

¹⁹ Anttiroiko 1993, s. 3

²⁰ Anttiroiko 1993, s. 3

²¹ Anttiroiko 1993, s. 4

2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA PALVELUTUOTANTO

Kuntien itsehallinnollinen asema on turvattu perustuslain tasolla asti, ja sen vuoksi sitä on tarpeen tarkastella myös tämän tutkimuksen yhteydessä. Perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaisesti kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi kunnan itsehallinnon määritelmä perustuu myös kuntalain 1 luvun 1 §:ään. Kuntaa voidaan luonnehtia alueyhteisöksi, sillä kunnalla on rajoiltaan määrätty alue ja sen toiminta kohdistuu juuri tähän alueeseen. Sitä voidaan määritellä pakkoyhteisöksi, sillä jokainen kuntalainen on lain nojalla kuntansa jäsen. Tämän pakkoyhteisön voi nähdä myös niin, että jokaisella kuntalaisella on nimenomainen oikeus kunnan jäsenyyteen ja siihen liittyviin etuuksiin.

Kunnan tehtäväkenttään kuuluu laissa säädettyjen velvollisuuksien lisäksi kuntalain 7 §:n 2 momentin mukaisesti oikeus ottaa hoitaakseen muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Kunnan hallinto perustuu näin ollen jäsenten itsehallintoon. Tässä onkin kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus, johon kuuluu olennaisesti kunnallishallinnon hoitaminen demokraattisten perusteiden mukaan.²²

Kunnallisen itsehallinnon voi sanoa olevan oikeudellinen käsite, koska sillä kuvataan tilannetta jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja eri kokoiset alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisällä omista asioistaan.²³ Kunnat ovat sekä alueyhteisöjä, poliittisia yhteisöjä, palvelulaitoksia ja hallintoyksiköitä, sekä oikeusjärjestelmä samaan aikaan. Ne siis huolehtivat monenlaisista tehtävistä, ja pyrkivät omiin tavoitteisiinsa kansanvaltaisen organisaationsa kautta.²⁴

Kunnallisen itsehallinnon ja johtamisen tarkastelu on kunnan yhtiöittämisen sekä kuntalaisten oikeuksien kannalta olennainen asia, jotta voitaisiin ymmärtää niitä lähtökohtia, joita kunnan toimintaan luonnollisesti kuuluu. Kunnat käyttävät itsehallintonsa nojalla alueellaan julkista valtaa osana valtion hallintoa, mutta kuitenkin siitä erillisenä organisaationa²⁵. Sen hallintomalli voidaan ymmärtää dualistiseksi, koska se jakautuu kahtia yleiseen ja erityistoimialaan. Näistä erityistoimialalla tarkoitetaan kunnille laissa säädettyjä tehtäviä, ja yleistoimialalla kunnan itselle itsehallinnon nojalla ottamia tehtäviä.²⁶

²² Hannus ym. 2009, s. 1

²³ Heuru, Mennola & Rynnänen 2008, s. 17

²⁴ Heuru, Mennola & Rynnänen 2008, s. 19

²⁵ Anttiroiko ym. 2003, s. 15

²⁶ Anttiroiko ym. 2003, s. 30

Kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon yksi keskeisistä elementeistä. Siitä on säädetty aina joustavalla yleislausekkeella, jonka sisältö on määräytynyt oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutuneiden periaatteiden pohjalta. Se on myös sopeutunut yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen pohjalta käytännössä. Perinteisesti yleiseen toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminta, joka on kuntalaisia yleisesti palvelevaa. Esimerkiksi energialaitostoiminta on tällaista toimintaa.²⁷

Kuntalain 1 § 2 momentin mukaisesti kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Lisäksi kunnan tulee järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunta voi järjestää lakisäätteiset tehtävänsä itse, tai vastaavasti siirtää järjestämisvastuun sovitusti toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle kuntalain 8 §:n mukaisesti.

Itsehallinnon keskeisimmän idean voi nähdä olevan siinä, että ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä liittyviä asioita. Tietyn alueen asukkailla tulee olla mahdollisuus tehdä valintoja, jotka liittyvät hänen omaan jokapäiväisen elinpiirinsä kehittämiseen. Asioista tulisi myös päättää mahdollisimman lähellä ihmistä sillä tavoin, että asukkailla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon joko suoraan tai välillisesti edustajan välityksellä. Tämä yksinkertaiselta kuulostava idea muuttuu käytännössä äkkiä hyvin sumeaksi, sillä paikallisen ja ei-paikallisen raja on häilyvä ja epäselvä.²⁸

2.1 Kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston rooli

Kuntalaissa puhutaan kunnan toimielimistä ja kunnan viranomaisista. Kunnan toimielimiin kuuluvat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden erilaiset jaostot ja toimikunnat. Kunnan toimielin on aina monijäseninen, ja koostuukin pääsääntöisesti luottamushenkilöistä.²⁹

Kunnan viranomaisen käsite ei puolestaan ole kunnassa niin vakiintunut. Käsite saattaa tarkoittaa nimittäin yhtäkin henkilöä, jolloin käytetään käsitettä yksittäisviranomainen. Kuitenkin kyseessä saattaa olla myös monijäseninen toimielin. Yhteisenä ominaisuutena molemmille on aina lakiin perustuva toimivalta ja toiselta näkökulmalta katsottuna yleensä myös velvollisuus viranomaistehtävien suorittamiseen.³⁰ Tässä tutkimuksessa tulen puhumaan sekä kunnan

²⁷ Valtiovarainministeriö 2010, s. 16

²⁸ Haveri & Airaksinen 2011, s. 51

²⁹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, s. 185

³⁰ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, s. 186

toimielimistä, että viranomaisista. Avaan seuraavaksi kunnan keskeisimpien toimielinten toimintaa, koska ne ovat merkittävässä roolissa myös yhtiöittämisen näkökulmasta.

Jokaisella kunnalla tulee kuntalain 14 §:n mukaisesti olla valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta, sekä käyttää ylintä päätösvaltaa kunnissa. Valtuusto onkin kunnan tärkein viranomainen ja toimielin kahdesta eri syystä. Ensiksikin se on ainoa kunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valittu orgaani, jonka vuoksi se toteuttaa ensisijaisesti kunnallista kansanvaltaa. Toiseksi valtuustolla on yleinen toimivalta käyttää päätösvaltaa kunnassa. Toimivallan yleisyydellä tarkoitetaan sitä, että kunnan päätösvalta kuuluu aina valtuustolle, ellei sitä erikseen nimenomaisesti ole lailla tai kunnallisella johtosäännöllä uskottu millekään muulle taholle.³¹

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n 2 momentin mukaisesti muun muassa kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, sekä kunnan omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Tässä tutkimuksessa käsittelem erityisesti konserniohjetta hieman myöhemmin. Valtuutetut ja varavaltuutetut valitaan kuntavaaleissa neljän vuoden välein kuntavaaleissa, jotka toimitetaan kuntalain 15 §:n mukaisesti välittöminä, salaisina ja suhteellisina.

Vaalikelpoinen valtuustoon on kuntalain 10 luvun 71 §:n yleisen vaalikelpoisuussäädöksen mukaan sellainen henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on, ja jolla on jossakin kunnassa äänioikeus sinä vuonna, kun valtuutetut valitaan. Vaalikelpoinen valtuustoon ei kuitenkaan ole: 1) valtion virkamies, joka hoitaa kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä, 2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä; 3) kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, tai 4) kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, jotka asemaltaan ovat rinnastettavissa kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Kunnanvaltuusto valitsee jäsenet kunnanhallitukseen, joka on kunnan pakollinen toimielin. Valtuusto valitsee myös valituista jäsenistä kunnanhallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Kunnanhallituksen rooli kunnassa on valtuuston ohella erittäin merkittävä. Siinä missä valtuustolla on yleinen kelpoisuus kunnan päätösvallan käyttämiseen, kunnanhallituksella on yleinen kelpoisuus valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Se myös valvoo valtuuston päätösten lainmukaisuutta. Erityisen huomattavaa on se, että koko kunnan valmisteleva ja

³¹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, s. 186

täytäntöönpaneva organisaatio toimielimineen, viranhaltijoiineen ja työntekijöineen on viime kädessä kunnanhallituksen alaisuudessa.³²

Kunnanhallituksen merkitys tulee myös tyhjentävästi esille kuntalain 38 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Sen tulee kuntalain 39 §:n mukaisesti vastata myös valtuuston päätösten valmistelusta, valvoa kunnan etua ja käyttää kunnan puhevaltaa sekä edustaa kuntaa, ellei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, ja huolehtii kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallitus vastaa viime kädessä myös kunnan toiminnan omistajaohjauksesta.

2.2 Kunnan palvelujen järjestämisvelvoite yhtiöittämisen kannalta

Kun arvioidaan yleisesti ottaen kunnan toimialan ulottuvuutta, on otettava huomioon hallinnon yleiset periaatteet. Nämä periaatteet ohjaavat siten myös kunnan toimintaa yhtiöittämissä tilanteissa. Esimerkiksi hallinnon toissijaisuuden periaatteen mukaan julkinen valta ottaa tehtäviä huolehtiakseen vain siinä määrin kuin yleinen etu sitä vaatii. Tämän periaatteen mukaan kunta ei siis voisi laajentaa toimintaansa aloille, jotka perinteisesti ovat olleet yksityiselle sektorille kuuluvia, ellei jostain syystä yksityisen sektorin katsota olevan kyvytön tyydyttävästi ja yleistä etua riittävästi huomioiden huolehtimaan tehtävistä. Asennoituminen hallinnon toissijaisuuden periaatteeseen riippuu kuitenkin ideologisista ja yhteiskuntapoliittisista näkökulmista.³³

Hallinnon toisena yleisenä periaatteena kunnan tehtävien järjestämisen kannalta voidaan mainita se, että hallinnon täytyy eri aloilla ja eri portaissa sopeutua yhteiseen kokonaisuuteen ja ottaa myös huomioon sen edut.³⁴ Tämä periaate onkin erityisen tärkeää huomioida mahdollisimman hyvin juuri kuntapalvelujen yhtiöittämisessä, jossa yhteinen kokonaisuus helposti hajoaa yhtiömuotoisen toiminnan tullessa mukaan.

Muut ns. *harkintavallan rajoitusperiaatteet*³⁵ liittyvät tarkoitussidonnaisuuden, suhteellisuuden, hallintolain 6 luvun 6 §:stä johtuvan luottamuksensuojan, 7 §:n palveluperiaatteen, 8 §:n neuvontavelvollisuuden, 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimuksen 10 §:n viranomaisten yhteistyön, hallintolain 2 luvun säännösten asiakirjan siirrosta ja täydentämisestä, 23 §:n ja 24 §:n käsittelyn viivytyksettömyyden ja julkisuuden, 34 §:n asianosaisen kuulemisen sekä 47 §:n päätöksen

³² Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, s. 189

³³ Hannus ym. 2009, s. 57

³⁴ Hannus ym. 2009, s. 58

³⁵ Hautamäki 2004, s. 76

perustelemisen toteuttamiseen kunnan toiminnassa.³⁶ Nämä periaatteet määrittävät omalta osaltaan paljon kunnan palvelujen ja toiminnan järjestämistä, ja niitä ei yhtiöittämissitilanteessakaan voi unohtaa.

Yleishyödyllisyys kunnan tehtävien kannalta tarkoittaa sitä, että niiden tulee olla edelleen niin sanotusti kuntalaisten yhteisiä asioita. Kaikkien kuntalaisten ei kuitenkaan tarvitse saada hyötyä toimenpiteestä tai tehtävästä. Kunnan huolehtiminen tietyistä tehtävistä tulisi kuitenkin olla yleisesti hyväksyttävää, tarkoituksenmukaista ja sopivaa. Tämän vuoksi toimialaan kuulumisen ratkaiseekin viime kädessä se, onko kuntalaisten edun mukaista ottaa tietty tehtävä hoidettavaksi. Sitä onko kunnan hyväksyttävää ottaa jokin tehtävä hoitaakseen, joudutaan arvioimaan erityisesti silloin, kun kunta ryhtyy harjoittamaan elinkeinotoimintaa.³⁷ Näin ollen yleishyödyllisyyden periaate on merkittävä myös kunnan yhtiöittämisen kannalta, jossa se tulisikin erityisesti ottaa huomioon.

Tehtävän paikallisuuden periaatteen mukaan kunta nähdään alueyhteisöksi, joka toimii lähinnä omalla alueellaan, ja jonka toiminta kohdistuu lähinnä vain kunnan omiin asukkaisiin. Ruotsissa paikallisuusperiaatteesta on säädetty kunnallislaissa, ja sen mukaan kunnan tehtävillä tulisi olla yhteys kunnan alueeseen tai asukkaisiin. Suomessa tämä periaate tulee yleensä huomioiduksi jo kuntalaisten edun mukaisuutta arvioitaessa. Suppeasti ajateltuna tämän periaatteen voisi ymmärtää niin, että kunnan toimet saisivat hyödyttää vain oman alueen asukkaita, tai että kunta voisi toimia vain omalla alueellaan.³⁸ Kunnat kuitenkin ovat mukana alueellisessa yhteistyössä, johon niiden katsotaankin voivan osallistua edelleen niin kauan, kun tehtävään osallistuminen vain hyödyttää kuntaa ja sen asukkaita.³⁹

Yhdenvertaisuuden periaate juontuu perustuslain 6 §:n ja hallintolain 6 luvun 6 §:n mukaisesta yhdenvertaisuuden vaatimuksesta.⁴⁰ Perustuslain 6 § 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen,

³⁶ Hautamäki 2004, s. 76-91

³⁷ Harjula & Prättälä 2015, s. 165

³⁸ Paikallisuuden periaatteen suppea mieltäminen olisi ongelmallista myös yhtiöittämisen kannalta, sillä esimerkiksi osakeyhtiöt voivat kenties toimia helpommin myös muiden kuin kuntalaisten eduksi. Kuntalaisten edun mukaisuutta arvioitaessa kunnan oman toiminnan käsite on mielenkiintoinen. Kuntalain 15 luvun 126 § säätelee kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Esimerkiksi 126 §:n 2 momentin 1. kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se tuottaa palveluja esimerkiksi *omana toimintanaan* kunnan asukkaille ja muille, joille sen on lain perusteella palveluja järjestettävä.

³⁹ Harjula & Prättälä 2015, s. 166

⁴⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 167

terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella eriarvoiseen asemaan. Tällaiseksi henkilöön liittyväksi syyksi voidaan laskea myös asuinpaikka.⁴¹

Kunnallisessa päätöksenteossa yhdenvertaisuussäännöstä tulee sovittaa yhteen kunnan itsehallinnon perustuslainsuojan 121 §:n kanssa. Kunta voi periaatteessa tehtäviä järjestäessään asettaa kunnan jäsenet ja muut kuin kunnan jäsenet eriarvoiseen asemaan hoitaessaan vapaaehtoisia, yleiseen toimialaansa kuuluvia tehtäviä. Näin ei kuitenkaan ole silloin, kun myös yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tulee sovellettavaksi. Kunnan jäseniä on kuitenkin lähtökohtaisesti kohdeltava yhdenvertaisesti.⁴²

Viranomaisen tulisi yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sen edistämiseksi. Viranomaisella tulisi olla myös yhdenvertaisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tästä periaatteesta on johdettavissa myös kunnalle kiello taloudellisen tai muun tuen antamiseen yksityisille ilman erityisiä perusteita⁴³. Kunnan palvelujen yhtiöittäminen saattaaakin vaikuttaa siihen, miten hyvin se kunta pystyy itse vaikuttamaan yhdenvertaisuuden toteutumiseen, ja ennen kaikkea valvomaan sitä.

Hallinnon toissijaisuuden periaatteella viitataan kunnan toiminnassa velvollisuutta olla ottamatta hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka voisivat olla myös kuntalaisten tai asukkaiden muodostamien yhteisöjen hoidossa tehokkaammin. Tähän liittyykin läheisesti kysymys kunnan toimintojen yksityistämisestä. Ongelmallisinta yksityistäminen on nimenomaan kunnan lakisääteisissä tehtävissä, joilla tarkoitetaan kuntalain 8 §:n mukaisia kunnan järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. Kunta ei saa hoitaa pääsääntöisesti myöskään tehtäviä, jotka kuuluvat lain nojalla valtiolle.⁴⁴

2.3 Itsehallinto ja kilpailunäkökulma

Yksi kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia keskeisiä tehtäväalueita on esimerkiksi elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisistä edellytyksistä huolehtiminen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi maankäytön suunnittelua, kunnallistekniikan rakentamista tai vesihuollon järjestämistä.⁴⁵ Yleiseen toimialaan liittyen keskeinen kysymys lieneekin yhtiöittämisen kannalta se, mitä tehtäviä se voi todellisuudessa yhtiöittää.

⁴¹ HE 309/1993 vp., s. 43-44

⁴² Harjula & Prättälä 2015, s. 167

⁴³ Harjula & Prättälä 2015, s. 171

⁴⁴ Harjula & Prättälä 2015, s. 176

⁴⁵ Väliaho 2004, s. 21

Kunnan toimialojen sääntely määrittelee keskeisesti ne toiminnot, joita kunta voi harjoittaa. Se ratkaisee esimerkiksi sen, milloin kunta voi itse harjoittaa elinkeinotoimintaa tai tukea sitä. Elinkeinoharjoittajana kunnan toimintaan sovelletaan normaalisti kilpailulakia (948/2011). Kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on varottava käyttämästä monopolitoiminnoissaan määräävää markkina-asemaansa väärin ja vaarantamasta kilpailun neutraliteettia.

Kunnan täytyy kuntalain 126 §:n yhtiöittämisvelvollisuuden mukaan yhtiöittää toimintansa aina kun se toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Keskeistä tässä onkin kysymys siitä, mitä toimintaa kunnan on mahdollista harjoittaa ja tukea.⁴⁶ Lisäksi kunnan järjestäessä toimintaansa epäselvyyttä voi myös aiheutua siitä, milloin kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain 127 § 2 momentissa on listattu tällaiset tilanteet, jolloin kunnan ei ainakaan katsota hoitavan tehtävää markkinoilla. Yleisesti ottaen toiminta katsotaan tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla hyvin usein, sillä kynnys siihen on matala. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo, että yhtiöittämisvelvollisuus toteutetaan kilpailulain nojalla. Mikäli kunnan taloudellisessa toiminnassa vääristetään kilpailua jollain tavalla, on virastolla mahdollisuus puuttua tilanteeseen.⁴⁷

Yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyy myös EU:n säätelemä valtioneuvoston päätös, josta säädetään tarkemmin Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT). Tämän sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka vääristäisivät kilpailua. Erityisesti kuntalaisten oikeuksien kannalta tämä sääntely on tärkeää kunnan yhtiöittämistä ajatellen, sillä kunnan johto ei siten voi mielivaltaisesti tukea vain tiettyjä yksityisiä toimintoja.

Kunnan palveluilla on tietynlainen erityisluonne, joka vaikuttaa sen yhtiöittämiseen. Esimerkiksi palvelun määrällinen ja laadullinen mittaaminen on vaikeaa, julkisia hyödykkeitä kuluttavat monet, maksamatta jättämisestä huolimatta henkilöä on usein vaikeaa jättää käytön ulkopuolelle. Yksilö ei myöskään voi pääsääntöisesti itse valita, käyttääkö hän hyödykkeitä. Koska kyseessä on julkinen palvelu, sille voidaan asettaa tiettyjä kriteereitä. Kunnan on mahdollista tuottaa liiketoiminnallaan myös voittoa, mutta spekulatiivinen eli ainoastaan voiton tavoitteluun pyrkivä liiketoiminta ei kuulu kunnan toimialaan.

⁴⁶ Harjula & Prättälä 2015, s. 177

⁴⁷ Penttilä ym. 2015, s. 25

3 KUNTAYHTIÖ KUNNAN TOIMINNASSA

3.1 Yhtiöittäminen ja yksityistäminen

Käsitteistön kannalta on oleellista myös erottaa *yhtiöittämisen* ja *yksityistämisen* termit toisistaan, sillä *yhtiöittäminen on yksi yksityistämisen muodoista*. Yhtiöittäminen käsittää minkä tahansa toiminnan siirtämisen osakeyhtiömuotoiseksi, kun taas yksityistämällä tarkoitetaan tavallisesti joko omistuksen siirtämistä yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille, tai julkisten palveluiden tuotannon siirtämistä yksityiseltä sektorilta ostettavaksi. Tämä terminologia ei kuitenkaan ole täysin vakiintunutta ja siinä esiintyy vaihtelua, joka johtuu esimerkiksi ideologisista ja poliittisista näkökulmista.⁴⁸

Kunnan toimintojen yksityistäminen on lisääntynyt runsaasti ja sitä voidaan oikeudellisesti systematisoida monella eri tavalla⁴⁹. Esimerkiksi Euroopan neuvoston suositus No. R (93)7 määrittelee yksityistämisen joko 1) julkisen yrityksen siirtämiseksi kokonaan tai osittain yksityiseen omistukseen ja valvontaan niin, että se lakkaa olemasta julkinen yritys tai 2) julkisen viranomaisen tai yrityksen tehtävän siirtämiseksi yksityiselle oikeushenkilölle riippumatta siitä, kuuluuko siihen omaisuuden siirtoa vai ei.⁵⁰

Yksityistämällä tarkoitetaan ennen kaikkea toiminnan organisaatiomuodon muuttamista julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi, palvelujen hankkimista yksityiseltä sektorilta, ja julkista tehtävää palvelevan kunnan omaisuuden luovuttamista yksityisoikeudelliseen omistukseen. Tällöin myös kunnalle kuuluva tehtävä siirtyy kunnan ulkopuoliselle taholle.⁵¹ Julkisen yrityksen yksityistämisen jälkeen omistajuus siis muuttuu yksityisoikeudelliseksi niin, että julkisyhteisöllä ei enää ole määräysvaltaa yrityksessä.⁵² Toiminnan kohteena yksityistämisessä voivat siis olla toiminnan järjestäminen, rahoitus, tai toiminnan valvonta ja ohjaus.⁵³

Yksityistämisen käsite olisi hyvä kuitenkin käsitellä tapauskohtaisesti joka kerta erikseen, jotta välttyttäisiin epäselvyyksiltä. Kyseessä on aina jonkinlainen muutos julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Yksityistäminen käsitteenä voidaankin jakaa kuuteen eri kohtaan sen laajuuden mukaan:

⁴⁸ Hallipelto ym. 2013, s. 18

⁴⁹ Rasinmäki 1997, s. 40

⁵⁰ Recommendation No. R(93) 7 "Privatization of public undertakings and activities", s. 5

⁵¹ Heuru, Mennola & Rynänen 2008, s. 219

⁵² Rasinmäki 1997, s. 40

⁵³ Väliaho 2004, s. 52

- 1) Julkista omaisuutta myydään yksityiselle pyrkimyksenä kasvattaa julkisen vallan tuloja tai supistaa julkisen vallan osuutta suhteessa yksityiseen sektoriin.
- 2) Vähennetään valtion ja kuntien palveluita, tehtäviä, menotaloutta ja henkilöstöä pyrkimyksenä supistaa julkisen sektorin kansantaloudellista kokoa.
- 3) Yksinkertaistetaan ja vähennetään julkisen vallan sääntelyä, jotta yksityisellä toiminnalla olisi vapaammat toiminnan edellytykset aikaisemmin säännellyillä aloilla.
- 4) Perinteisten yritysten ja yksityisten toimintatapojen käyttöönotto pyrkimyksenä tuoda kilpailua julkiselle sektorille, jotta se saataisiin markkinamyönteisemmäksi.
- 5) Julkiset palvelut yksityistetään osittain tekemällä palvelusopimuksia yksityisen kanssa, valvotaan ja ohjataan yksityisen tuottamia palveluja, avustetaan yksityistä palvelulaitosta ja luovutetaan tuotantomonopoli yksityiselle, jotta julkisen ja yksityisen välinen hallinto saataisiin organisoitua uudelleen.
- 6) Tehtäviä privatisoidaan siten, että julkisesti hoidettujen palvelujen tuotanto palautetaan takaisin esimerkiksi perheille ja erilaisille yhteisöille. Tällöin yksilön, perheen ja yhteisön omavastuu palvelujen tuottamisessa korostuu.⁵⁴

Tässä tutkielmassa yksityistämisestä puhutaan edellä mainitun määritelmän mukaisesti lähinnä neljännen ja viidennen kohdan näkökulmasta käsin.

Yksityistäminen voi tapahtua esimerkiksi antamalla tehtävät järjestöille tai yritykselle tiettyjä ehtoja noudattaen. Lisäksi kunnan on osallistuttava niiden hoidosta aiheutuviin kustannuksiin. Tehtävien hoidosta voidaan luopua, ja antaa ne esimerkiksi kolmannen sektorin hoidettavaksi. Taustalla on ajatus siitä, että yksityinen sektori hoitaa tehtävät jopa kuntaa itseään paremmin. Näin on usein esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä liikunta ja vapaa-ajantoimen aloilla. Vastaavasti asuntotuotannon ja yhdyskuntateknisen huollon, sekä elinkeinotoiminnan edistämisen aloilla yleisiksi ovat vuorostaan tulleet osakeyhtiöt. Yhtiöiden osakekanta saattaa jakautua niin, että osa kuuluu kunnalle. Näiltä osin toiminnassaan ne siis palvelevat kunnallishallinnon tarkoitusperiä.⁵⁵

Yhtiöittäminen on käsitteenä hyvin monitulkintainen. Sillä voidaan tarkoittaa sellaista järjestelyä, jossa osakeyhtiömuodossa toimivan omistajan hallintaan ja omistukseen luovutetaan toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisuus. Yhtiö käsitteenä tarkoittaa useimmiten osakeyhtiömuotoista yhtiötä, sillä usein toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja toimintaympäristöön ei muu yhtiömuoto sovi. Kuitenkin myös muut yhtiömuodot saattavat joskus tulla kyseeseen.⁵⁶ Yhtiöittämisestä aiheutuvat muutokset johtuvat esimerkiksi lainsäädännöllisen perustan vaihtumisesta julkisoikeudesta

⁵⁴ Salminen 1995, s.156-157

⁵⁵ Hannus ym. 2009, s. 58

⁵⁶ Hallipelto ym. 2013, s. 15

yksityisoikeuden puolelle. Toiminnan yhtiöittämisen jälkeen kunnalliset osakeyhtiöt eivät enää samalla tavalla ole velvollisia raportoimaan toiminnastaan kunnalle.

Yhtiöittäminen voi tarkoittaa toiminnan harjoittamista alusta alkaen yhtiömuodossa tai jo pitkään harjoitetun, laajempaan kokonaisuuteen liittyvän toiminnallisen kokonaisuuden luovuttamista vastaanottavan osakeyhtiön hallintaan ja omistukseen. Tämä vastaanottava yhtiö voi niin ikään olla uusi, tätä tarkoitusta varten perustettu tai jo olemassa oleva yhtiö.⁵⁷

Kunta voi kuitenkin yhtiöittää toimintansa myös niin, että sen määräysvalta säilyy yhtiöittämisen jälkeenkin. Tässä mielessä julkisella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, johon julkisyhteisöt käyttävät määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisensa tai yrityksen sääntöjen perusteella suoraan tai välillisesti. Kunnalla on siis määräysvalta yrityksessä, jos sillä on suoraan tai välillisesti joko 1) enemmistö yrityksen osakepääomasta, 2) se pystyy valvomaan osakkeiden äänimäärän enemmistöä tai 3) se kykenee asettamaan enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.⁵⁸

Kunnan kannalta nimenomaan yksityisoikeuden tietyt alueet, etenkin yhtiöoikeus ja sopimusoikeus ovat nousseet käytännön elämässä erittäin tärkeiksi tekijöiksi. Kuntien yksityisoikeudellisen toiminnan laajentuessa esille nousee täysin uudentyyppisiä ongelmia. Nämä ongelmat johtuvat siitä, että kunnalla on itsehallinnollisena yhteisönä muista organisaatioista poikkeavia ominaispiirteitä. Juuri tämä aihepiiri ei ole ollut kovin paljon tutkimuksen kohteena julkisoikeuden tai yksityisoikeuden piirissä. Kunnallisesta itsehallinnosta johtuvia yksityisoikeudellisia ongelmia tulisi tutkia ja käsitellä omana erityisalueenaan paljon nykyistä laajemmin ja nimenomaan kunnallisoikeuden yhteydessä.⁵⁹

Yhtiöittämisen taustalla on usein tilanne, jossa jonkin palvelun järjestämisen arvioidaan olevan tarkoituksenmukaisempaa yhtiömuodossa. Yhtiöittämisellä tavoitellaankin sellaisia hyötyjä, joiden arvioidaan olevan niin merkittäviä, että yhtiöittäminen on järkevää toteuttaa. Yhtiöittämisen perimmäiset syyt voivat olla taloudellisia, toiminnallisia tai laadullisia, tai ne voivat liittyä lainsäädännöllisiin muutoksiin, kuten esimerkiksi kuntalakiin tulleeseen 126 §:n mukaiseen yhtiöittämisvelvollisuuteen.⁶⁰

⁵⁷ Hallipelto ym. 2013, s. 16

⁵⁸ Rasinmäki 1997, s. 41

⁵⁹ Heuru, Mennola & Rynänen 2008, s. 32- 33

⁶⁰ Hallipelto ym. 2013, s. 19

Yhtiöittämisen ja *ulkoistamisen* käsitteet puolestaan eroavat toisistaan siten, että ulkoistamisessa toiminta on siirretty kokonaan ulkopuoliselle toimijalle, joka jatkaa toiminnan harjoittamista siitä eteenpäin. Tällöin luovuttava organisaatio lopettaa tämän kyseisen toiminnan harjoittamisen omassa organisaatiossaan. Vastaanottavana yhteisönä voi toimia hanketta varten perustettu uusi osakeyhtiö, mutta tavallisesti vastaanottava yhteisö on jo aikaisemmin harjoittanut samaa tai jotakin muuta toimintaa. Toimintoja ulkoistettaessa tavoitteena on useimmiten hankkia samat palvelut ulkopuolisilta tuottajilta halvemmalla kilpailuttamisen avulla. Vastaanottavaa yhtiötä ei siten usein ole tarkoitettu perustettavaksi konserniyhtiöksi, toisin kuin tämän tutkielman painopisteinä olevat kunnan määränemmistöllä omistamat yhtiöt.⁶¹

3.2 Osakeyhtiön toimintaperiaate

Kunnan omistuksessa oleva osakeyhtiö ei lainsäädännöllisesti eroa yksityisistä osakeyhtiöistä millään tavalla. Yhtiön toiminnasta säädetään edelleen osakeyhtiölaissa (624/2006) ja kuntalaki vaikuttaa yhtiön toimintaan ainoastaan lähinnä valittaessa kunnan edustajia yhtiön hallintoon, tai edustajien vastuukysymyksissä sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä.⁶²

Osakeyhtiö on yritystoimintaa varten luotu organisaatio, jonka kaksi tärkeintä ominaispiirrettä ovat voiton tuottaminen omistajille ja omistajien taloudellisen vastuun rajaaminen taloudellisesti yritystoiminnassa ainoastaan heidän sijoittamaansa pääomaan. Nämä tekijät ovat usein kuitenkin ristiriidassa kunnan toiminnan yhtiöittämisen kanssa. Kunnat nimittäin käytännössä vastaavat omistamansa yhtiön sitoumuksista paljon laajemmin, kuin osakepääoman määrällä tavallisten osakkeenomistajien tavoin. Tämä johtuu osittain siitä, että kunnat toimivat takaajina yhtiöidensä veloista ja ne haluavat varmistaa palvelujen tarjoamisen kuntalaisille, vaikka se ei olisikaan liiketaloudellisessa mielessä kannattavaa.⁶³

Kunnan omistaman yhtiön tulee toimia samoista lähtökohdista kuin muiden yhtiöiden; sen on katettava toiminnasta aiheutuneet menot tuloillaan. Kunta ei siis voi rahoittaa yhtiötään esimerkiksi jatkuvilla toiminta-avustuksilla tai toistuvilla osakepääoman korotuksilla. Kunnallinen yhtiö on esimerkiksi kunnan liikelaitosta huomattavasti itsenäisempi sekä toiminnallisesti että taloudellisesti. Siksi kunnan liiketoiminnan yhtiöittämisellä tulee olla ensisijaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät perusteet. Omistajien on niin ikään yhtiöittäessä myös varmistuttava siitä, että yhtiö voi toimia

⁶¹ Hallipelto ym. 2013, s. 18

⁶² Suomen Kuntaliitto 1996, s. 13

⁶³ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 23

ilman taloudellista tukea, ja että kunnalla itsellään on omistajana mahdollisuus ohjata yhtiötä tarpeeseen nähden riittävästi.⁶⁴

Osakeyhtiön päällimmäinen tavoite on osakeyhtiölain 5 §:n mukaan tuottaa omistajilleen voittoa. Tämän vuoksi onkin luonnollista, että kunta odottaa esimerkiksi osakeyhtiömuodossa toimivan laitoksensa tuottavan taloudellista hyötyä, joka on suhteessa siihen toimintaan sidottuun pääomaan. Tuottovaatimukset eivät kuitenkaan saisi vaarantaa laitoksen mahdollisuutta palvelukyvyn ylläpitoon pitkällä aikavälillä. Yhtiön onkin toimittava kunnan ohjauksessa, sillä kunnan omistajaohjaus liittyy olennaisesti riskien hallintaan ja rahoitushuoltoon.⁶⁵ Kuitenkin vaikka osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan yhtiön päällimmäinen tavoite onkin voiton tuottaminen, siitä voidaan myös määrätä toisin yhtiöjärjestyksessä.

Osakeyhtiön päättävä elin on sen yhtiökokous, jonka käsiteltäväksi osakkeenomistajan on mahdollista saada mikä tahansa asia ilmoittamalla tästä osakeyhtiön hallitukselle osakeyhtiölain 5 luvun 5 §:n mukaisesti. Lisäksi 5 luvun 4 §:n mukaan osakkeenomistajilla, joilla on vähintään kymmenesosa kaikista yhtiön osakkeista, on oikeus vaatia yhtiökokouksen kutsumista koolle tietyn asian käsittelyä varten. Näin ollen kunta voi yhtiön ainoana tai pääomistajana vaatia ylimääräisen yhtiökokouksen kutsumista koolle haluamansa asian käsittelyyn saattamiseksi. Osakkeenomistajat käyttävät osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n mukaan päätäntävaltaa yhtiökokouksessa. Kunnan edustajan osallistumisesta yhtiökokoukseen päättää kunnanhallitus valtuuttamalla.⁶⁶

Huomattavaa on se, että osakkeenomistajan on yhtiössä äänestettävä koko osakemäärällään samalla tavalla. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta ei voi jakaa äänivaltaansa niin, että se äänestäisi osalla osakkeitaan toisella tavalla ja osalla eri tavalla. Yhtiökokouksen edustajien kunnallisessa osakeyhtiössä tulisi siis olla mahdollisimman yksimielisiä päätettävistä asioista. Muutoin vaarana on se, että kunnan äänivalta yhtiökokouksessa jää käyttämättä, mikäli osallistujien välillä ei ole yksimielisyyttä.⁶⁷

Yleensä osakeyhtiössä kuntaa edustaa kunnanhallitus tehdessään kunnan puolesta muutkin oikeustoimet. Käytännössä ei ole kuitenkaan järkevää, että kunnan edustajana sen omistaman yhtiön yhtiökokouksessa toimisi koko kunnanhallitus. Tämän vuoksi kunnanhallituksen onkin hyvä nimetä yksi henkilö edustamaan kuntaa osakeyhtiön hallitukseen. Kunnan, ja tarkemmin sanottuna

⁶⁴ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 5

⁶⁵ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 5

⁶⁶ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 14

⁶⁷ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 15

kunnanhallituksen on mahdollista antaa kuntaa edustavalle henkilölle sitovia ohjeita.⁶⁸ Tällä tavoin kunnan on jollakin tavalla mahdollista vaikuttaa omistamansa osakeyhtiön päätöksiin.

Ohjeet voivat kuitenkin edellä mainitussa tilanteessa olla hyvinkin yksityiskohtaisia. Yksi mahdollisuus olisikin sisällyttää ne yhtiökokouksessa kuntaa edustavalle henkilölle annettavaan valtakirjaan. Tämä on hyvä keino, sillä jos valtuutettu toimii vastoin näitä valtakirjaan kirjattuja rajoituksia, eivät yhtiökokouksen päätökset näiltä osin sido häntä. Valtakirjaan merkityt rajoitukset ovat samalla koko yhtiökokouksen tiedossa.⁶⁹

Osakeyhtiön hallituksessa ja hallintoneuvostossa toimivat kunnan edustajat eivät edusta tästäkään huolimatta kuntaa niin, että kunnan johdolla olisi mahdollisuutta antaa heille sitovia ohjeita. Kunnan edustajiin sovelletaan osakeyhtiölain mukaista vastuuvollisuutta. Kunnan hallintoelimiä valittaessa on otettava huomioon myös se, että yhtiön hallituksen jäsenet ovat kuitenkin jäävejä käsittelemään yhtiötä koskevia asioita näissä hallintoelimissä. Siksi esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsenten valinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota jäsenten asiantuntemukseen yhtiön toimialalla, niin taloudellisesti kuin yleisestikin. Kunnan jäsen toimii virkavastuulla yhtiön hallituksessa.⁷⁰

Puttonen (2002) on kuitenkin esittänyt, että kunnallinen yhtiö muodostaa kunnan lautakunnan kanssa hyvin samankaltaisen tarkastelukohteen, sillä se muodostaa samalla tavalla pienistä poliittisista ryhmistä koostuvan isomman ryhmän. Myös kunnalliset päätökset tehdään juuri ryhmissä, joissa mikään yksittäinen ryhmä ei voi saada omaa tahtoaan läpi *sopimatta* siitä ensin toisen ryhmän kanssa. Sopiminen voi tapahtua monilla eri tavoilla, ja kuntayhtiöt tarjoavatkin tähän erinomaisen ympäristön.⁷¹

3.3 Osakeyhtiön toimitukset

Osakeyhtiöön sovelletaan yksityisoikeudellisia lakeja ja säännöksiä, koska se on yksityisoikeudellinen yhteisö. Tällaisessa muodossa harjoitettavalla toiminnalla päätöksenteko on keskittynyt yhtiön toimivaan johtoon, eli hallitukseen ja toimitusjohtajaan, sekä yhtiökokoukselle. Osakkeenomistajat nimittävät hallituksen jäsenet osakeyhtiölain 6 luvun 9 §:n mukaisesti yhtiökokouksessa, ja käyttävät näin päätöksentekovaltaansa. Hallitus ja toimitusjohtaja ovat velvollisia ensisijaisesti noudattamaan toiminnassaan osakeyhtiölakia. On myös huomattava se

⁶⁸ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 15

⁶⁹ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 15-16

⁷⁰ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 15-16

⁷¹ Puttonen 2002, s. 101

tosiasia, että osakeyhtiö on omistajastaan erillinen oikeushenkilö, joka kantaa ja vastaa sitoumuksista itsenäisesti. Osakkeenomistaja ei siis näin ollen vastaa yhtiön velvoitteista.⁷²

Päätökset yhtiökokouksessa tehdään enemmistäänillä, jollei osakeyhtiölaista tai yhtiöjärjestyksestä muuta johdu. Osakkeenomistaja ei voi osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n mukaisesti käyttää yhtiön hallituksen tai toimitusjohtajan toimivaltaa, ellei tästä erikseen ole otettu määräyksiä yhtiöjärjestykseen.⁷³

Yhtiökokous, hallitus tai toimitusjohtaja eivät saa tehdä päätöksiä tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin, jonka seurauksena osakkeenomistajille tai muulle taholle aiheutuisi epäoikeutettua etua yhtiön tai toisten osakkeenomistajien kustannuksella.⁷⁴

Osakkeenomistaja ei voi ilman yhtiökokouksen päätöstä tehdä sopimuksia tai muita velvoittavia päätöksiä, jotka sitovat yhtiötä. Osakkeenomistajan mahdollisuus tehdä sopimuksia ja oikeustoimia rajoittuukin hänen itse omistamiinsa yhtiön osakkeisiin. Osakeyhtiön ylimpänä päättävänä elimenä yhtiökokouksella on mahdollisuus päättää osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen määrittelemistä asioista. Mikäli kaikki osakkeenomistajat ovat yksimielisiä, ne voivat tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen ja toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa.⁷⁵

Hallitus muodostaa osakeyhtiön tärkeimmän toimielimen. Osakeyhtiölain 6 luvun 2 § on määrittänyt hallituksen tehtäväksi yhtiön hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä huolehtiminen. Sille siis kuuluu osakeyhtiössä yleistoimivalta, ja se toimii myös yhtiön ensisijaisena päätöksentekuelimenä. Näin ollen hallitus on kollektiivisesti vastuussa yhtiön kaikista toiminnoista. Kunnan omistaman osakeyhtiön kannalta on erityisen huomattavaa se, että osakeyhtiölain 1 luvun 8 § mukaisesti yhtiön johdon, eli hallitusten jäsenten on aina ensisijaisesti noudatettava yhtiön etua.

Hallituksen tehtäviin kuuluvat 8§:n lisäksi muun muassa vastata yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja yhtiön strategisten tavoitteiden asettaminen. Hallituksen tehtävänä on myös varmistaa, että yhtiöllä on riittävästi taloudellisia resursseja ja henkilöstöä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallitus ei ainoastaan siis valvo yhtiön toimintaa,

⁷² Hallipelto ym. 2013, s. 102-103

⁷³ Hallipelto ym. 2013, s. 103

⁷⁴ Hallipelto ym. 2013, s. 103

⁷⁵ Hallipelto ym. 2013, s. 104

vaan sillä on merkittävä rooli sen määrittämisessä, mihin päin yhtiön on kuljettava. Siksi yksi kunnan yhtiöittämisen tärkeimmistä vaiheista voikin sanoa olevan oikeanlaisen hallituksen kokoaminen.⁷⁶

4 YHTIÖMUOTO KUNNAN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN NÄKÖKULMASTA

4.1 Kunnan oikeudellisen aseman muuttuminen

Kunnan yhtiöittäessä sen toimintoon, syntyy perustettavan yhtiön yhteydessä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 §:n tarkoittama konsernisuhde. Tämän suhteen syntyminen vaikuttaa moniin kirjanpidollisiin, verotuksellisiin ja omistajaohjaukseen liittyviin asioihin.⁷⁷ Kirjanpitolain 6 §:n mukaan konsernisuhde syntyy, mikäli kirjanpitovelvollisella on määräysvalta kohdeyrityksessä. Tällöin edellinen on emoyritys, ja jälkimmäinen tytäryritys. Yhdessä ne siis muodostavat konsernin.

Yhtiöittämisen seurauksena kunnan asema muuttuu julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi. Kuten tässä tutkimuksessa aiemmin totesin, pääsääntöisesti yksityiseen osakeyhtiöön ei sovelleta kunta-, hallinto-, julkisuus tai hankintalainsäädäntöä. Yksityisen osakeyhtiön päätöksistä ei ole mahdollista siten esimerkiksi tehdä kunta- tai hallintovalitusta. Samoin yhtiön asiakirjat tai päätökset eivät ole julkisia, koska ne eivät kuulu julkisuuslainsäädännön piiriin. Yhtiö ei tavallisesti myöskään sovelta hankintalainsäädäntöä yksityiseen avoimilla markkinoilla toimivaan ja kilpailevaan osakeyhtiöön. Sen ei siis tarvitse noudattaa hankintalainsäädäntöä eikä kilpailuttaa hankintojaan julkisesti hankintalain asettamien vaatimusten mukaisesti.⁷⁸

Kuitenkin kunnan on julkisena tahona noudatettava lakia julkisista hankinnoista (1397/2016), sillä se hankkii tavaroita ja palveluita julkisilla varoilla toimiessaan ostajana eli hankkijana. Hankintalainsäädännön tavoitteena on julkisten varojen käyttämisen tehokkuuden, avoimuuden ja tasapuolisuuden turvaaminen. Muun muassa kuntien viranomaiset, kuten lautakunnat, kunnanhallitus ja valtuusto ovat hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä.

Kun hankintaviranomainen luovuttaa osan omasta toiminastaan osakeyhtiölle, tulisi miettiä mikä hankintalainsäädännöllinen vaikutus yhtiöittämisellä on. Omistajana toimivan hankintaviranomaisen, eli kunnan on siis tehtävä merkittävä strateginen päätös tulevan yhtiön toiminnan tarkoituksesta. Omistajan päätöksessä tulisi ottaa kantaa esimerkiksi siihen, muodostetaanko perustettavasta yhtiöstä hankintaviranomaisen määräysvallassa toimiva in house -yhtiö vai onko yhtiön toiminnan tarkoitus

⁷⁶ Hallipelto ym. 2013, s. 105-106

⁷⁷ Hallipelto ym. 2013, s. 62

⁷⁸ Hallipelto ym. 2013, s. 66

kilpaileminen markkinoilla, ja sitä kautta voiton tuottaminen.⁷⁹ Yhtiöittämisen jälkeen kunnan yhtiön on täytettävä sidosyksikköhankinnan määritelmä, jotta kunta voi hankkia palveluja tältä toiminnalta ilman kilpailutusta⁸⁰.

Kunnan tekemiin hankintoihin ja kappaleessa 2.3 mainittuun yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyy niin ikään myös kilpailuneutraliteetin käsite. Valtiovarainministeriö on asettanut vuonna 2009 erillisen kunnat ja kilpailuneutraliteetti- työryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa määritellä mitä tarkoitetaan kilpailutilanteella markkinoilla.⁸¹ Kilpailuneutraliteettiin liittyy olennaisena osana valtioneuvoston sääntely, josta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT). Euroopan tasolla tämä sääntely on tärkeä osa yhteismarkkinoiden toimintaa. Sen tarkoituksena on estää jäsenvaltioiden viranomaisia myöntämästä valtiontukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua. Viranomaiset voivat siis myöntää vain sellaisia yritystukia, jotka komissio on hyväksynyt yhteismarkkinoille soveltuviksi.⁸²

Tämä kilpailuneutraliteettiin kuuluva periaate on osaltaan hyvin tärkeä osa kunnan yhdenvertaista toimintaa. Tämän vuoksi kuntalain 15 luvun säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla ovatkin poikkeuksellisen yksityiskohtaisia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kuluttajien, eli tässä yleensä kuntalaisten edun nimissä kunnan toimintaa, sekä kunnan hinnoittelua markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa, jos toimintaa ei ole poikkeustapauksessa yhtiöitetty. Kilpailun vääristyminen selvitetään tällaisissa tapauksissa yksityiskohtaisesti.⁸³ Jo yhtiöitetyn toiminnon osalta valvonta kuitenkin vaikeutuu huomattavasti.

Kunnan yhtiöittämisellä on myös verotuksellisia seurauksia, joiden vuoksi kunta menettää osan verotuksellisista eduistaan. Verotukselliset seuraamukset vaikuttavat kilpailuneutraliteetin näkökulmasta osaltaan myös kilpailuun⁸⁴. Esimerkiksi varainsiirtoverolain (931/1996) 10 §:n mukaan kunnan ei tarvitse maksaa veroa kiinteistön luovutuksensaajana. Ennen yhtiöittämistä kunnalla on osakeyhtiötä huomattavasti edullisempi verotusasema. Kuntakonsernin liikelaitosten ei tarvitse maksaa liiketulostaan lainkaan veroja, toisin kuin osakeyhtiön.⁸⁵

⁷⁹ Hallipelto ym. 2013, s. 67

⁸⁰ HE 32/2013, s. 26

⁸¹ Valtiovarainministeriö 2010, s.

⁸² Valtiovarainministeriö 2010, s. 21

⁸³ Harjula & Prättälä 2015, s. 173

⁸⁴ Pajunen 2013, s. 30

⁸⁵ Pajunen 2013, s. 14

Jos kunta käyttää kaikessa toiminnassaan hyväkseen olemassa olevat kilpailumahdollisuudet, voidaan kilpailun sanoa olevan aitoa. Kunnan oman yksikön osallistuessa kilpailuttamiseen on hinnoitteluun erityisesti kiinnitettävä huomiota. Keskeisimpänä kysymyksenä tässä onkin kustannuslaskennan luotettavuus, ja se että kohdistuvatko kulut oikein.⁸⁶

4.2 Yhtiöittämisen toteuttaminen kunnassa

Mitä suurempi, vaikeampi ja monimutkaisempi yhtiöittämisshanke kunnassa on, sen kannattavampaa olisi jakaa päätöksentekoprosessi kahteen eri vaiheeseen. Nämä vaiheet ovat 1) esiselvitys päätöksenteon tueksi, ja 2) yhtiöittämisspätös sekä täytäntöönpano. Esiselvityksen tarkoituksena on antaa päätöksentekijälle riittävät ja oikeat tiedot yhtiöittämissprosessin vaikutuksista sen arvioimiseksi, onko yhtiöittämistä mahdollista toteuttaa. Tässä selvityksessä tulisi arvioida ainakin yhtiöittämisen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia, sekä otettava huomioon myös sen vaikutukset omistajaan, eli kuntaan. Yhtiöittämisspätös sekä sen täytäntöönpano puolestaan voidaan jakaa kahteen eri kokonaisuuteen: 1) tekniseen toteutukseen ja 2) toimintojen eriyttämiseen.⁸⁷

Yhtiöittämisen jälkeen palvelu vastaa itse varainhankinnastaan ja tilinpäätöksestään, toimintojensa organisoinnista, hinnoittelusta, investoinneista ja tuloksenjaosta. Investointien arvioinnit ja investointilaskelmat muuttuvat *yritysmäisiksi*, koska kuntien laskentatoimen jako käyttötalouteen ja pääomatalouteen poistuu. Lisäksi kunnan arvopainotteinen päätöksenteko yleensä väistyy liiketaloudellisen arvioinnin tieltä.⁸⁸

Kun kunnan johtavat toimielimet ovat tehneet esiselvityksen ja sitä seuraavan yhtiöittämisspätöksen, seuraa tämän jälkeen täytäntöönpanovaihe. Siinä suunnitellaan, vaiheistetaan ja roolitetaan yhtiöittämissprosessi. Hankkeen täytäntöönpanoa varten kunnan tulisi siis laatia erityinen hankesuunnitelma, jolla voidaan koordinoida, vastuullistaa ja aikatauluttaa hankkeen eteneminen. Yhtiöittämisen täytäntöönpanoon kuuluvia vaiheita ovat muun muassa vastaanottavan yhtiön perustaminen, hallituksen ja tilintarkastajan valinta, omaisuuden ja toimintojen eriyttämisen valmistelu, taloudellisen mallinnuksen päivittäminen ja luovutettavien toimintojen analyysin viimeistely, sekä liiketoimintasiirron tai kaupan toteuttaminen kauppakirjojen viimeistelyn muodossa.⁸⁹

⁸⁶ Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001, 59

⁸⁷ Hallipelto ym. 2013, s. 25-26

⁸⁸ Jääskeläinen 1994, s. 105

⁸⁹ Hallipelto ym. 2013, s. 75

Yhtiöittämissankkeissa useimmiten yhtiöitettävän toiminnallisen kokonaisuuden johto ja avainhenkilöt vastaavat yhtiöittämissprossin suunnittelusta, valmistelusta ja toteuttamisesta. Kanssakäyminen toiminnan johdon ja avainhenkilöiden välillä onkin ensiarvoisen tärkeää, jotta yhtiöittämissprossi tulisi suunniteltua mahdollisimman hyvin. Yhtiön perustaminen on vaiheittain tapahtuva prosessi ja useissa yhtiöittämissankkeissa toimitusjohtaja valitaankin jo hyvissä ajoin ennen yhtiön varsinaista perustamista.⁹⁰

Osakeyhtiön perustaminen aloitetaan siis laatimalla osakeyhtiölain 2 luvun 1 §:n mukainen perustamissopimus ja 3 §:n mukainen yhtiöjärjestys, sekä maksamalla rahalla maksettava osakepääoma yhtiön pankkitilille sekä ilmoittamalla yhtiö kaupparekisteriin rekisteröitäväksi. Perustamissopimuksen allekirjoittavat kaikki osakkeenomistajat, jotka tulevat mukaan yhtiön perustamissvaiheeseen. Samalla he merkitsevät perustamissopimuksessa mainitun määrän osakkeita itselleen.⁹¹

Kunnan johdon olisi tärkeää myös huomata riskienhallinnan liittyminen osaksi liiketoimintaa. Siksi yhtiöittämissilanteessa olisi erityisen tärkeää arvioida etukäteen yhtiöittämiss valmisteluvaiheeseen, toteuttamiseen ja sen jälkeiseen aikaan liittyvät riskit. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnan tuloksellisuuden vaarantuminen. Yhtiöittämiss toteutumisedellytysten jatkuva seuranta ja arviointi ovat yksiä keskeisimpiä tekijöitä riskienhallintaan liittyen. Riskienhallinnasta vastaa organisaation ylin johto, eli tässä tapauksessa kunnanhallitus ja kunnan viranhaltijat. Yhtiöittämiss valmisteluun voi jo itsessään liittyä paljon riskejä, koska se on usein varsin pitkä prosessi jonka aikana voi tapahtua ulkoisia tai sisäisiä muutoksia.⁹²

Oleellista muutosten ja riskien hallinnassa olisikin hyvin toteutettu muutosjohtaminen, jonka oleellisena osana on sisäinen ja ulkoinen viestintä. Sen tavoitteena on selventää miksi muutos on välttämätön ja millä tavoin se aiotaan toteuttaa. Huomattavaa on se, että keskeinen sanoma tulisi viestiä onnistuneesti myös henkilöstölle ja esimerkiksi kuntalaisille, jotta organisaation toiminta ja legitimitetti eivät tarpeettomasti häiriinny.⁹³

4.3 Omistajaohjauksen merkitys kuntakonsernissa

Omistajaohjauksella kunta voi merkittävästi vaikuttaa yhtiöittämissään toimintoon vielä yhtiöittämiss jälkeenkin. Kunnan omistajastrategia konkretisoituu kunnan omistajapolitiikassa.

⁹⁰ Hallipelto ym. 2013, s. 76

⁹¹ Hallipelto ym. 2013, 77

⁹² Hallipelto ym. 2013, s. 100

⁹³ Hallipelto ym. 2013, s.100

Omistajapolitiikassa on kyse omistajastrategian mukaisista valinnoista, sekä myös konserniohjauksesta joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön. Kunta myötävaikuttaa omistajana omistusyhtiöön sen hallinnon ja toimintaperiaatteiden kautta edustajansa kautta, joka käyttää päätösvaltaa yhtiökokouksissa. Konserniohjeella puolestaan luodaan puitteet omistajaohjaukselle yhteisöjen ohjauksen yhtenäistämisen, toiminnan läpinäkyvyyden lisäämisen, sekä tiedonkulun tehostamisen vuoksi.⁹⁴ Tässä luvussa tarkastelen lähemmin uuden kuntalain määrittelemiä kuntakonsernin sekä omistajaohjauksen käsitteitä, sekä niiden merkitystä yhtiöittämisessä.

4.3.1 Kuntakonserni

Julkissektorilla ja kunnissa toiminnan ja toimivallan lisäksi myös johtaminen perustuu virallisiin ja kirjallisiin päätöksiin sekä lakeihin. Lähtökohdan tulee siis olla se, että kunnan viranhaltijan tai toimielimen toimivalta saa oikeutuksensa virallisesta normista tai päätöksestä, jolla hänelle on annettu nimenomainen valtaa toimia tietyllä rajatulla alueella.⁹⁵

Kuntakonserni-käsitettä käytetään kunnassa kahdessa eri merkityksessä. Se voidaan nähdä juridisesti kirjanpidollisena yksikkönä, tai johtamisjärjestelmänä. Juridisesti konsernin käsite tulee alun perin kirjanpitolaista (1336/1997), jonka 1 luvun 6 §:n mukaan konserni muodostuu emoyhteisöstä ja sen tytäryhteisöstä. Tytäryhteisö on sellainen yhteisö, jossa emoyhteisöllä on joko yksin tai yhdessä muiden tytäryhteisöjen kanssa määräämisvalta.⁹⁶

Johtamisjärjestelmänä nähtävä kuntakonserni on mahdollista markkinasektorilla määritellä usealla eri toimialalla toimivaksi tuotanto-organisaatioksi, joka on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Nämä tulosityksiköt voivat olla sisäisiä tulosityksiköitä, tai erillisiä juridisia yksiköitä, kuten esimerkiksi juuri osakeyhtiöitä.⁹⁷

Kaksi erilaista kuntakonsernin rakennetta aiheuttavat sen, että johtamisjärjestelmän näkökulmasta kuntakonserni rakentuu teoreettisesti hieman eri tavalla kuin kirjanpidollisesti. Kirjanpidossa emokunta nähdään vain yhtenä konserniin kuuluvana yksikkönä, kun taas johtamisen näkökulmasta emokunta on nähtävä monesta eri osasta muodostuvana kokonaisuutena. Näin ollen konserni voidaan

⁹⁴ Hallipelto ym. 2013, s. 133-134

⁹⁵ Martikainen- Meklin 2003, s. 37

⁹⁶ Martikainen- Meklin 2003, s. 25

⁹⁷ Martikainen- Meklin 2003, s. 26

nähdä sisäisenä konsernina ja ulkoisena konsernina.⁹⁸ Tarkastelen tässä tutkimuksessa konsernia ennen kaikkea johtamisjärjestelmänä.

Konsernin johtamisjärjestelmä voidaan jakaa kahteen osaan: 1) johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen ja 2) kuntakonsernin toiminnan ohjaamiseen järjestelmää hyväksikäyttäen. Luomis- ja ylläpitovaiheeseen kuuluvat organisaatiosta päättäminen, budjetointi- mittausta-, ja seurantajärjestelmien luominen, toimintapoliittikkojen hyväksyntä sekä keskitettyjen palvelujen järjestäminen. Kuntakonsernin toiminnan ohjaus puolestaan käsittää edustajien valitsemisen ja ohjeistamisen, strategioiden luomisen sekä vuotuisen talousarvioprosessin tekemisen.⁹⁹

Kun kunta yhtiöittää toimintansa, sen aikaisemmin itse hoitama liiketoiminta siirtyy uuden, juridisesti itsenäisen oikeushenkilön, eli osakeyhtiön hoidettavaksi. Samalla luonnollisesti hallintoa ja päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö muuttuu. Aikaisemmin liiketoimintaa koskeneet hallintolaki (434/2003), julkisuuslaki (621/1999) ja kuntalaki eivät enää koskekaan uutta yhtiötä, vaan nyt sen toimintaa ohjaa osakeyhtiölaki. Lopullisesti kunta ei kuitenkaan menetä päätösvaltaansa uuden yhtiön astuessa mukaan, vaan ainoastaan päätösvalan välineet ja luonne muuttuvat toisenlaisiksi. Siinä missä aikaisemmin päätösvalta oli kunnalla suoraa hallinnollista valtaa, nyt tilalle tulevat esimerkiksi kunnan omistajaohjaus ja sen välineet. Ne muotoutuvat täysin omistajan omistajastrategisista periaatteista lähtien, jotka puolestaan määrittellään kunnan omistajapolitiikassa.¹⁰⁰

Kunnan konserniohjauksessa olisi tärkeää myös ottaa huomioon konsernivalvonnan ja raportoinnin, sekä riskienhallinnan järjestäminen. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaan, analysointiin ja raportointiin liittyviä toimia. Konsernijohdon tehtävänä on järjestää tytäryhteisöjen toiminnan aktiivinen omistajaohjaus, toiminnan ja talouden seuranta sekä niihin liittyvien riskien arviointi. Nämä konsernijohdolle raportoitavat tiedot määrittellään konserniohjeessa, jota käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa lisää.¹⁰¹

Tytäryhteisön tavoitteet asetetaan myös kuntastrategiassa, omistajaohjauksen periaatteissa ja talousarviossa. Näiden tavoitteiden toteutumisen seurannan mahdollistamiseksi tulee määrittellä tarvittavat tunnusluvut ja muu raportointitieto, jonka perusteella konsernijohdon on mahdollista seurata ja arvioida yhtiön toiminnan vaikuttavuutta, kannattavuutta ja taloudellisen aseman

⁹⁸ Martikainen- Meklin 2003, s. 27

⁹⁹ Martikainen- Meklin 2003, s. 27

¹⁰⁰ Hallipelto ym., s.127

¹⁰¹ Kuntaliitto 2017, s. 19

kehittymistä. Tärkeää on, että seurattavat tunnusluvut raportoidaan yhtiön liiketoimintaan ja toimialaan perustuen. Raportoinnin yhteydessä myös markkinoilla toimivien yhtiöiden toimintaa tulisi verrata muihin vastaaviin yhtiöihin, sekä niiden toimintaan ja kannattavuuteen.¹⁰²

Kunnan konsernivalvonta käsittää myös konserniohjeen noudattamisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurannan. Konserniohjeessa tytäryhteisön hallitusta ohjeistetaan hyväksymään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet sekä seuraamaan ja arvioimaan valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti niiden tuloksellisuutta. Myös riskeistä on raportoitava konsernijohdolle. Konserniohjeessa on niin ikään ohjeistettu raportointia myös kokonaisuudessaan. Kunnan konsernijohdon on myös mahdollista käyttää myös muuta kunnan johdon apua, riippumatonta sisäisen tarkastuksen yksikköä tai esimerkiksi controlleria apuna konsernivalvonnassaan.¹⁰³

Kuntayhtiön velvoite raportoida kunnanhallitukselle on kirjattu myös kuntalain 116 §:ään, jonka mukaan kunnan tytäryhteisön on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Lähtökohtana tälle sääntelylle on ennen kaikkea luottamushenkilöiden tiedonsaannin turvaaminen, sillä heidän tulisi kuntalain 83 §:n mukaan saada kaikki se tieto mitä he toiminnassaan pitävät tarpeellisena. Tämä ei koske salassa pidettäviä tietoja, sillä niiden osalta luottamushenkilöt ovat luonnollisesti salassapito- ja vaihtolovelvollisia.¹⁰⁴ Kuntalain 47 § 3 momentin 3. kohdan mukaan konserniohjeella on huolehdittava kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta.

Kunnan päätösvallassa on antaa konserniyhteisölle tarpeen vaatiessa sitovia ohjeita myös sisäisten palvelujen käytöstä, jos se katsoo tämän tarpeelliseksi. Hankintalain (1397/2016) uudistuksen myötä kunnalle tuli mahdolliseksi sidosyksiköiden väliset hankinnat, sekä myös sidosyksikölle mahdollisuus tehdä hankintoja emokunnaltaan. Tämä tarkoittaa sitä, että omistajakunnan lisäksi palveluita voi nyt myös tuottaa joku kunnan omistamista yhtiöistä. Uuden hankintalain mukaan nyt myös kuntien määräysvallassa oleva yhteisö voidaan katsoa hankintalain mukaiseksi hankintayksiköksi. Sen täytyy siis kilpailuttaa hankintansa hankintalain mukaisesti samalla tavalla kuin kunnan. Kuntien omistajaohjauksen ja kuntalaisten kannalta on olennaista, että myös

¹⁰² Kuntaliitto 2017, s. 19

¹⁰³ Kuntaliitto 2017, s. 19

¹⁰⁴ Kuntaliitto 2017, s. 20

määräysvallan lisäksi edellytyksenä on se, että yhtiön perustamisen tarkoitus on huolehtia yleisen edun mukaisista tarpeista, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.¹⁰⁵

Hankinnoissa on kuitenkin huomattavaa se, että kuntayhtiön toiminta voi alakohtaisesti olla siinä määrin kaupallista, että perustetta pitää yhtiötä kunnan hankintayksikkönä ei enää ole. Tämä tarkoittaa automaattisesti sitä, että yhtiön ei tarvitse myöskään noudattaa hankintalakia hankinnoissaan.¹⁰⁶

Kunnan tuloksellinen johtaminen kuntakonsernissa perustuu järkevän päätöksenteon lisäksi huolelliseen harkintaan. Tuloksellinen konsernijohtaminen edellyttää kuntakonsernin rakenteen jatkuvaa arvioimista suhteessa kunnan tehtäviin ja rooliin. Kuntien tuleekin luonnollisesti harkita, milloin ja miksi se harjoittaa yhtiömuotoista toimintaa, sekä minkälaisia tuloksia yhtiömuotoisella toiminnalla on mahdollista saavuttaa.¹⁰⁷

Kunnan luottamushenkilöt vastaavat siitä, että kunnassa tehdään oikeita asioita oikein ja lain mukaisesti. Kuntalain 69 § säätelee kuntalaisten velvollisuutta edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Luottamushenkilöillä on myös valvonta- ja seurantavastuu siitä, että kunnan toiminta on asianmukaista ja tuloksellista. Seurannalla varmistetaan myös toiminnan jatkuvuuden turvaaminen, kirjanpidon ja muiden järjestelmien luotettavuuden varmistaminen sekä taloudellisen hoidon ja varojen turvaaminen.¹⁰⁸

Luottamushenkilöt arvioivat tehtyjen päätösten ja suunnitelmien toimeenpanoa ja tuloksia saamansa raportointiedon perusteella. Kuntalain 125 §:n mukaan kaikkien toimielinten jäsenet ja niiden tehtäväalueen johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia kunnan luottamushenkilöille. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus on laaja, sillä se kattaa johtamis-, ohjaus-, valvonta-, ja tulosvastuun. Lisäksi jäsenillä on myös oikeudellinen vastuu. Tulosvastuu tarkoittaa toiminnan tuloksellista järjestämistä, jonka seurauksena toiminta on tavoitteiden mukaista ja vastaa tarpeisiin. Oikeudellinen vastuunalaisuus puolestaan tarkoittaa hyvän hallintotavan ja voimassa olevan lainsäädännön noudattamista kaikessa kunnan toiminnassa.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Kuntaliitto 2017, s. 23

¹⁰⁶ Kuntaliitto 2017, s. 24

¹⁰⁷ Kuntaliitto 2015, s. 8

¹⁰⁸ Kuntaliitto 2015, s. 8

¹⁰⁹ Kuntaliitto 2015, s. 9

4.3.2 Omistajaohjauksen keinot

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnassa omistajaohjauksesta ja toimintojen yhteen sovittamisesta. Kuntalain 7 luvun 46 § säätelee tarkemmin kunnan omistajaohjausta. Sen mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta pystyy omistajana ja jäsenenä vaikuttamaan yhtiön sekä muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Nämä toimenpiteet voivat 46 §:n 2 momentin mukaan liittyä esimerkiksi perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa todettiin, kunta ei voi omistajaohjauksenkeinoin tehdä päätöksiä yhtiön puolesta, tai puuttua sen yksittäiseen päätökseen. Erityislainsäädännössä ei kuitenkaan ole mitään esteitä kunnan vahvan ja aktiivisen omistajuuden tavoittelemiselle. Kunnan osakeyhtiö voi siis lainsäädännöllisesti aivan hyvin toimia kunnan strategisten tavoitteiden mukaisesti.¹¹⁰

Valtion omistajaohjauspolitiikkaa ohjaa laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007), eli lyhyemmin omistajaohjauslaki. Tämä laki koskee valtion toimintaa omistajana kaikissa sen yhtiöissä, eikä se sisällä poikkeuksia osakeyhtiölaista. Valtio käyttää muodollisesti äänivaltaansa ainoastaan yhtiökokouksissa, mutta käytännössä se selvittää ennalta suurimpien omistajien suhtautumista esimerkiksi investointeihin. Valtion keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat siis hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiön johtamisresursseihin sekä johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä yritysvastuun huomioiminen jo omistajastrategiassa.¹¹¹ Kunnan olisi hyvä noudattaa omassa omistajaohjauksessaan näitä samankaltaisia periaatteita.

Kunnan omistajapolitiikka puolestaan määrittellään valtuuston linjaamassa kuntalain 7 luvun 37 §:n tarkoittamassa kuntastrategiassa. Siinä on esimerkiksi eritelty, millaista omaisuutta kunta hankkii, sekä missä tehtävissä kunta on mukana omistajan ja sijoittajan roolissa. Omistajapolitiikka määrittelee myös omistuksen tarkoituksen ja tavoitteet. Konserniyhtiö toteuttaa tuloksellisesti omistajan asettamia tavoitteita kunnan kokonaisedun hyväksi.¹¹²

¹¹⁰ HE 268/2014 vp., s. 171

¹¹¹ HE 268/2014 vp., s. 172

¹¹² Harjula & Prättälä 2015, s. 370

Myös muut kuin edellä mainitut keinot ohjata yhtiötä ovat mahdollisia. Omistajaohjauksen toimenpiteet riippuvat täysin tilanteesta, ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä ja sitä koskevasta osakeyhtiölainsäädännöstä. Jotta kunnan omistajaohjauksella saavutettaisiin sille säädettyjä perimmäisiä tavoitteita, pelkästään kokouksiin osallistuminen ja muut muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä. Kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta sekä keskustelua niistä odotuksista ja tavoitteista, joita yhteisöön kohdistuu. Tietoinen tarkoitus ja tavoite ovat siis hyvin tärkeitä kunnan osallistumisessa yhteisönsä toimintaan niin perustajan, omistajan tai jäsenen roolissa. Niiden on lisäksi perustuttava kuntastrategiaan.¹¹³

Jotta uusi perustettu osakeyhtiö toimisi mahdollisimman ihanteellisesti, olisi perusteltua ottaa kunnan tavoitteita ja sen toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä mukaan myös esimerkiksi yhtiöjärjestykseen tai perustamissopimukseen. Vaikka näitä tavoitteita ei olisi kirjattu mukaan yhtiötä perustettaessa, ne on myös mahdollista ottaa mukaan yhtiöjärjestykseen perustamisvaiheen jälkeenkin.¹¹⁴ Kunnan on siis mahdollista vaikuttaa yhtiönsä toimintaan missä vaiheessa yhtiön elinkaarta tahansa.

Yhtiöjärjestykseen voidaan esimerkiksi ottaa määräyksiä, jossa yhtiön toiminnan tarkoituksiksi on määrätty muu kuin taloudellisen voiton tuottaminen. Esimerkiksi kunta saattaa haluta yhtiöltään määrättyjen palvelujen tarjoamista kuntalaisille ainoastaan omakustannushinnalla. Yhtiön toimiala voidaan myöskin niin ikään määritellä tarkasti rajatuksi haluttua toimintaa silmällä pitäen. Yhtiöjärjestyksessä voidaan myös määrätä siitä, että erityisesti kunnalle yhtiön omistajan roolissa tärkeitä asioista päättäminen tapahtuu vain yhtiökokouksessa.¹¹⁵

Osakeyhtiölaissa on säädetty 2 luvun 3 §:ssä siitä vähimmäisisällöstä, jota yhtiön täytyy yhtiöjärjestykseensä kirjata. Näitä asioita ovat siis yhtiön toiminimi, kotipaikkana oleva Suomen kunta, sekä yhtiön toimiala. Osakkeenomistajat voivat kuitenkin täydentää yhtiöjärjestystä sellaisilla määräyksillä, joiden lähtökohtana ovat osakkeenomistajien omat tarpeet.

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 § säätelee yhtiön johdon yleisestä huolellisuusveloitteesta, sekä veloitteesta edistää yhtiön etua. Yhtiön johdon on siis toimittava lojaalisti osakkeenomistajia kohtaan. Toimiminen yhtiön edun mukaisesti kuuluu samalla luonnollisesti yhtiön tarkoituksen ja toimialan mukaisesti toimimiseen. Tämän veloitteen vuoksi on myös perusteltua

¹¹³ Harjula & Prättälä 2015, s. 371

¹¹⁴ Harjula & Prättälä 2015, s. 371

¹¹⁵ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 16

osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta ilmaista jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä kunnan yhtiön johdolle asettamat tavoitteet ja toimintaperiaatteet.¹¹⁶ Tämä on ainoa keino kunnalle välttää osakeyhtiöoikeudellisten velvoitteiden laiminlyönti niin, että johto ei riko huolellisuusvelvoitettaan.

Lähtökohtana edellä mainittujen huolellisuusvelvoitteen ja lojaliteettivelvoitteen arvioinnissa ovat aina osakeyhtiölain säännökset. Osakeyhtiölain näkökulmasta riittävänä huolellisuutena yhtiön päätöksenteossa voidaan pitää sitä, että ratkaistaessa asiaa taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, jonka perusteella on tehty johdonmukainen päätös tai muu toimi, eivätkä johdon jäsenten eturistiriidat ole vaikuttaneet päätöksen tai muun toimen tekoon.¹¹⁷

Lojaliteettivelvollisuus puolestaan täytetään osakeyhtiölain puolesta sillä, että yhtiön johto toimii yhtiön tarkoituksen mukaisesti. Osakeyhtiölaki ei aseta mitään rajoitteita kunnan lakia paremmalle omistajaohjaukselle, sillä sen esitöissäkin lukee vain että: ”Jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, tarkoituksena on, että yhtiön liiketoiminta tuottaa osakkeenomistajille etua yhtiön välityksellä.”¹¹⁸ Tämä lause antaa ymmärtää, että kunnan on mahdollista yhtiöjärjestykseen kirjaamalla määrätä yhtiölleen toisen tavoitteen kuin voiton tavoittelemisen.

Näin ollen kunta voi sopia hyvinkin vapaasti yhtiöjärjestyksen määräyksistä lainsäädännön sitä estämättä. Toiminnan tarkoituksiksi voidaan voiton tavoittelun sijaan esimerkiksi määrätä, että sen tavoitteena on olla yleishyödyllinen yhteisö ja tuottaa kuntalaisille jotakin tiettyä palvelua. Yhtiön toimintaa tulisi tarkastella aina kuntaomistajan lähtökohdista käsin ja varmistaa se, että yhtiö palvelee kuntastrategian tavoitteita.¹¹⁹ Kuntastrategiasta päättämällä luodaan ne linjat, joilla konserni kulkee kohti päämääräänsä. Tässä kunnan päämäärän saavuttamisessa strategia toimii tietyntyyppisenä ennalta suunniteltuna toimintalinjana, jonka avulla päämäärää kohti kuljetaan.¹²⁰

Kuitenkin on huomattava, että toimiminen ainoastaan yhden tietyn omistajan tai omistajaryhmän välittömien etujen mukaisesti on osakeyhtiölain esitöiden mukaan kiellettyä.¹²¹ Tämä ilmaisu on kunnan yhtiöittämisen kannalta kiinnostavaa, sillä kunta enemmistöomistajana luonnollisesti pyrkii

¹¹⁶ HE 268/ 2014 vp., s. 174

¹¹⁷ HE 109/2005 vp., s. 41

¹¹⁸ HE 109/2005 vp., s. 41

¹¹⁹ Harjula & Prättälä 2015, s. 372

¹²⁰ Meklin & Martikainen 2003, s. 2

¹²¹ HE 109/2005 vp., s. 41

toimimaan omien etujensa mukaisesti. Tämä osakeyhtiölain 1 luvun 8 § onkin siten erittäin tulkinnanvarainen, ja se sisältää pienen ristiriidan kunnan omistajaohjauksen kannalta.

Mikäli yhteisössä on kuntaomistajan lisäksi mukana myös vähemmistöomistajia, huomiota tulisi kiinnittää erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen ja varmistaa, ettei vähemmistöomistajia kohdella epäoikeudenmukaisella tavalla. Kunnan perustaessa omaa osakeyhtiötä sen tulisikin harkita, onko sen järkevää ottaa mukaan muita osakkaita ja onko se välttämätöntä kunnan strategisten tavoitteiden kannalta.¹²²

Kuntalain 46 § omistajaohjauksesta on kuntalaissa suhteellisen uusi, ja se on luonteeltaan informatiivinen. Sen perimmäisenä tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksen keinoja enemmän. Kunta ei kuitenkaan pysty puuttumaan oman toimielimen yksittäiseen päätökseen edes omistajaohjauksella, eikä se voi tehdä päätöstä suoraan yhteisön puolesta. Kunnan on mahdollista kuitenkin tavoitella vahvaa ja aktiivista omistajuutta. Tällöin omistajaohjauksen kohteena oleva yhteisö pystyy toimimaan kunnan strategisten tavoitteiden mukaisesti.¹²³ Jotta omistajaohjaus olisi aktiivista, kunnan vuorovaikutuksen tulee olla avointa konsernijohdon ja yhtiön johdon välillä. Se voi olla sekä muodollista että epämuodollista.¹²⁴

Osakassopimus on yhtiöjärjestyksen määräyksiä täydentävä asiakirja, josta ei ole ollenkaan säännöksiä osakeyhtiölaissa. Se on siis osakkeenomistajien välinen sopimus, jossa on sovittu osakkaiden välisistä keskinäisistä suhteista ja osakkaiden oikeuksista sekä velvollisuuksista yhtiössä. Siinä voidaan niin ikään myös sopia yhtiön tavoitteista sekä vahvistaa toiminnan läpinäkyvyyttä, tai esimerkiksi tietojen antamiseen liittyviä velvoitteita.¹²⁵ Siksi se on hyvä keino parantaa kunnan omistajaohjauksen periaatteiden toteutumista, ja kunnan asettamien toiminnan tavoitteiden saavuttamista osakeyhtiössä myös yhtiöittämisen jälkeen.

Konsernijohdon vastuusta on säädetty tarkemmin myös kuntalain 47 §:ssä. Sen mukaan kunnan on omistajaohjauksella huolehdittava kuntakonsernin *kokonaisedun* huomioon ottamisesta tytäryhteisöjen toiminnassa. Saman 47 §:n 2 momentissa on myös otettu kantaa kunnan omistaman tytäryhteisön kokoonpanoon, jossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä

¹²² Harjula & Prättälä 215, s. 372

¹²³ Harjula & Prättälä 2015, s.370

¹²⁴ Kuntaliitto 2017, s. 13

¹²⁵ Harjula & Prättälä 2015, s. 373

talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Kuntalakiin kirjattuna tämä on sinällään merkittävä velvoite, sillä se velvoittaa kuntaa ihan uudella tavalla ottamaan huomioon tällaiset kunnallisen osakeyhtiön johtamiseen liittyvät tekijät. Kuntalain 47 § on merkittävä senkin vuoksi, koska se velvoittaa toisaalta myös tytäryhteisöä lähtökohtaisesti toteuttamaan kuntaomistajan tavoitteita.¹²⁶

Kuntalain 47 §:n mukaisen konsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole yksiselitteistä tai mitenkään helppo tehtävä kunnan johdolle. Olennaista onkin, että valtuusto kuntastrategiassa ja siihen liittyvässä omistajaohjauspolitiikassaan määrittää kunnalle pitkän aikavälin tavoitteita. Eteen voi tulla myös tilanteita, joissa kunnan on mietittävä sitäkin vaihtoehtoa, onko sen välttämättä pakko olla omistajana yhtiössä, jossa omistaminen ja kuntakonsernin kokonaisuus eivät mitenkään sovi yhteen. Kuntakonsernin kokonaisedun valvomisen velvoitteeseen ristiriitaa voi helposti tuoda osakeyhtiölain 1 luvun 8 §, joka velvoittaa yhtiön johdon toimimaan huolellisesti ja puolestaan edistämään yhtiön etua. Johdolla on siis niin kutsuttu lojaliteettivelvollisuus yhtiötä ja viime kädessä osakkeenomistajia kohtaan.¹²⁷

Siksi myös kuntayhtiötä perustettaessa on perusteltua hyväksyä sille sellaiset toimintaperiaatteet, jotka palvelevat kuntastrategian mukaisesti mahdollisimman hyvin koko kuntakonsernin kokonaisuutta. Yhtiöoikeudellisen vastuun kannalta tällä on merkitystä, sillä osakeyhtiön johdon vastuuta arvioidaan luonnollisesti osakeyhtiölain säännösten mukaan objektiivisista lähtökohdista käsin. Johto ei siis riko sille asetettua huolellisuusvelvoitetta, jos päätökset perustuvat asianmukaisiin perusteisiin ja harkintaan.¹²⁸

Konsernin johtamisjärjestelmää luotaessa on huomioitava se, että se käsittää niin palveluja tuottavien yksiköiden organisointimuodosta päättämisen, niiden perustamisen sekä vastuuhenkilöiden nimittämisen. Olennaisena osana tähän liittyy myös vallasta ja vastuusta päättäminen sekä konserni-että yksikkötasolla. Kunnan konsernijohdon on luotava myös budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmiä, joihin kuuluvat myös sisäisen valvonnan ja tarkkailun organisointi. Tässä vaiheessa pelisääntöihin kuuluu myös konsernin henkilöstöpolitiikasta päättäminen. Konsernipalvelut ovat myös yksi olennainen osa toimivan konsernin johtamisjärjestelmän luomista ja konsernin rakenteen muodostamista, koska tässä vaiheessa muodostetaan käsitys siitä mitä

¹²⁶ HE 268/2014 vp., s. 173

¹²⁷ Harjula & Prättälä 2015, s. 375

¹²⁸ Harjula & Prättälä 2015, s. 375

palveluita on järkevää järjestää keskitetysti ja mitä palveluita kunkin yksikön on järkevää hankkia itsenäisesti.¹²⁹

Kunnan tulisi aktiivisena omistajaohjauksen harjoittajana myös pitää yhteyttä hallituksen puheenjohtajaan ja kunnan edustajiin, jotka edustavat kuntaa yhtiön hallintoelimessä. Kuntaa edustavalla henkilöllä tulisi olla tieto kunnan tavoitteista sekä tarkoituksesta yrityksessä. Näin kunnan omistajan näkökulma välittyisi parhaiten yhteisön toimintaan. Kunta ei omistajana voi puuttua yhteisön toimivalle johdolle kuuluviin operatiivisiin päätöksiin. Kunnalla on mahdollisuus ylimääräisen yhtiökokouksen keinoin vaihtaa yhtiönsä hallitus, mikäli se jostain syystä ei olisi sen toimintaan tyytyväinen.¹³⁰

Tytäryhteisön hallituksen valinta on merkittävin yksittäinen toimenpide, joka kunnalla on käytettävissään vaikuttaakseen valtansa säilymiseen uudessa kuntayhtiössä. Hallitus on osakeyhtiössä keskeisin tavoitteiden toteuttaja, joita kuntaomistaja on yhtiölleen asettanut. Siksi hallituksen tulee olla kokoonpanoltaan sellainen, että se voi mahdollistaa yhtiön palvelutehtävän mahdollisimman tehokkaan hoitamisen kunnan kokonaisedun samalla huomioiden.

Hallituksen jäseniin kohdistuu korostetusti yhtiön toimialan ja liiketoiminnan tuntemuksen vaatimuksia, koska yhtiö toimii markkinoilla. Siksi olisi hyvä, että hallituksen jäsenet kykenisivät tasavertaiseen keskusteluun yhtiön johdon kanssa. Kunnan tulisi ottaa huomioon perustettavan yhtiön toimiala ja toiminnan laajuus, sekä yhtiön tuleva strateginen merkitys kunnan toiminnassa. Tämä asettaa luonnollisesti erilaisia vaatimuksia myös hallitukselle. On nimittäin eri asia, hallitseeko yhtiö kunnan vuokra-asuntoja vai harjoittaako se laajalla mittakaavalla liiketoimintaa markkinoilla. Tilanne on myös huomattavan erilainen riippuen siitä, onko kysymyksessä kunnan yksin omistama yhtiö, vai valtakunnallisesti ja laajasti toimiva yhtiö. Osaamista tarvitaan jokaisen hallituksessa, mutta osaaminen on silti erilaista.¹³¹

Perustettavan kuntayhtiön hallituksen jäsenten tulee olla myös riippumattomia. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että turhia eturistiriitoja ei synny ja että ne eivät siten vaikuta yhtiön hallituksen toimintaan. Eturistiriitoja voi syntyä esimerkiksi kunnan tytäryhteisön kanssa samaan

¹²⁹ Meklin & Martikainen 2003, s. 28

¹³⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 374

¹³¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 376

aikaan toimivien kilpailevien yhteisöjen, tai sisäisten esimies-, alais- tai toimeksiantosuhteiden välille.¹³²

Omistajaohjauksen henkilövalintoihin liittyen erityisen ongelmallisen ryhmän yhtiöittämisessä muodostavat sellainen kunnan henkilökunta, joka pysyy edelleen kunnan palveluksessa toiminnan muutoin muuttuessa yhtiömuotoon. Tässä yhteydessä myös esteellisyysäädökset tulevat herkästi vastaan.¹³³ Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun kunnan luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27-30 §:ssä. Näiden säännösten valossa viranhaltija ei siis voi osallistua esimerkiksi hallituksen jäsenenä ja osakeyhtiön toimielimen jäsenenä samanaikaisesti toimiessaan, jos hänelle olisi asian käsittelystä erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämä saattaa vaikeuttaa erityisesti kunnan ja yhtiön johdon välistä tiedonkulkua.

Esteellisyyssäännökset säätelevät päätöksenteon puolueettomuutta ja läpinäkyvyyttä. Viranhaltija ja luottamushenkilö ovat itse vastuussa oman esteellisyytensä ilmoittamisesta ja puolueettomuuden arvioinnista. Kuntalain 97 §:n mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään häntä itseään, tai hänen läheisiään koskevia asioita. Luottamushenkilöiden tulisi myös kuntalain 84 §:n mukaan ilmoittaa etukäteen sidonnaisuuksista tiettyihin henkilöihin, virkatehtäviin tai luottamustoimiin vaikuttavista tekijöistä, jotka voisivat heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen.¹³⁴

Tämä tarkoittaa sitä, että luottamushenkilöiden tulee tehdä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä. Ilmoitus tulee tehdä muistakin sidonnaisuuksista, jos niillä on merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Tällaisia merkittäviä asioita voivat olla esimerkiksi yhdistyksen hallintoon kuuluminen, merkittävä kiinteistöjen tai asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistus. Käytännössä ilmoitusvelvollisuus koskee siis niitä tietoja, joilla voidaan sanoa olevan merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.¹³⁵

Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin päätöksentekuelin, jossa osakkeenomistajat osallistuvat yhtiön ohjaukseen ja valvontaan. Osakkeenomistajat käyttävät kokouksessa puhe- ja äänioikeuttaan. Tähän sisältyy myös oikeus tehdä päätösesityksiä käsiteltäväksi ilmoitetuissa asioissa. Kun yhtiökokous

¹³² Harjula & Prättälä 2015, s. 377

¹³³ Rasinmäki 1997, s. 339

¹³⁴ Kuntaliitto 2015, s. 11

¹³⁵ Kuntaliitto 2015, s. 11-12

järjestetään, osakkeenomistajien tulisi voida osallistua siinä mahdollisimman laajasti päätöksentekoon ja heidän saatavillaan tulisi olla riittävästi tietoa jo ennen yhtiökokousta.¹³⁶

Kun yhtiön johtamisjärjestelmä on saatu luotua, olisi konsernijohdon tämän jälkeen valittava yhtiön edustajat ja ohjeistettava heitä, laadittava konsernistrategia sekä ottaa vuotuinen talousarvioprosessi hallintaansa. Edustajien ohjeistus voi olla kahdenlaista toimintaa; pitkän tähtäimen strategiset linjaukset on mahdollista selvittää edustajille jo valinnan yhteydessä, tai sitten ohjeistus voi liittyä johonkin yksittäiseen asiaan joka tytäryhteisössä tulee ilmi. Tässä jälkimmäisessä tilanteessa kunnanhallitus antaa lähinnä edustajille tarvittavan näkemyksen, jonka edustajat voivat tuoda esille.¹³⁷

Muita kunnalla käytettävissä olevia omistajaohjauksen keinoja ovat osakeyhtiölain 6 luvun 20 §:n mukainen toimitusjohtajan erottaminen, tai vastaavasti yhtiön hallituksen vaihtaminen, mikäli näiden toiminta ei miellytä kunnan johtoa. Yhtiöjärjestykseen voidaan lisäksi ottaa myös erilaisia määräyksiä, jotka lisäävät ohjaus- ja valvontakeinoja. Kunnan konsernihallintoa voidaan myös kehittää yhtiöiden toiminnan ohjaukseen paremmin soveltuvaksi.¹³⁸

Palvelujen kannalta kunnan on mahdollista solmia sen omistaman yhtiön kanssa myös palvelutuotantoa koskevia sopimuksia, sillä yhteisö toimii hyvin usein näiden palveluiden tuottajana. Tässä tapauksessa kunnan omistajaohjaukseen liittyy myös sopimusvalvontaa, jolla kunta pyrkii varmistamaan palvelutuotantonsa laadulliset ja määrälliset tavoitteet.¹³⁹ Tytäryhteisölle on myös mahdollista asettaa velvoite hankkia kunnan ennakkokäsitys määritelyihin asioihin ennen sen omaa päätöksentekoa. Tämä olisi yksi keino valvoa konserniin kuuluvaa tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Niistä menettelyistä ja tilanteista, jolloin ennakkokäsitys hankitaan olisi myöskin hyvä sopia konserniohjeessa.¹⁴⁰

Omistajaohjauksen välineenä kunnanvaltuusto hyväksyy lisäksi erilaisia johtosäätöjä, joiden avulla sisäisen konsernin toimintaa, hallintoa ja johtamista on mahdollista säädellä. Näistä hallintosäätö ja virkasäätö ovat pakollisia johtosäätöjä jotka valtuuston on laadittava kuntalain 4 luvun 14 §:n mukaan. Hallintosäännössä annetaan siis kuntalain 12 luvun 90 §:n mukaan tarpeelliset säännökset

¹³⁶ Kuntaliitto 2009, s. 15

¹³⁷ Meklin & Martikainen 2003, s. 28

¹³⁸ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 16

¹³⁹ Harjula & Prättälä 2015, s. 374

¹⁴⁰ Harjula & Prättälä 2015, a. 381

kunnan konserniohjauksen kannalta ainakin toimitelmistä ja johtamisesta, taloudenhoidosta ja sen tarkastuksesta, sisäisestä valvonnasta ja viestinnän periaatteista.

Kuntalaki mahdollistaa kunnanvaltuustolle sille kuuluvien toimintojen siirtämisen myös kunnan ulkopuolisille yhteistoimintaorgaaneille, sekä kunnan oman hallinnollisen organisaation ulkopuolisille yhtiöille. Kuitenkin kuntalaiset usein odottavat, että päätösvaltaa säilyy nimenomaan valtuustolla itsellään, sillä vaaleissa vastuu kansalaisiin nähden on juuri demokratiaperiaatteen mukaisesti juuri valtuutetuilla. Siksi olisikin ensiarvoisen tärkeää, että valtuusto kiinnittäisi huomiota siihen, ovatko ne siirtäneet liikaa toimivaltaa pois itseltään.¹⁴¹

Hyvän hallintotavan käsite tunnetaan julkisissa osakeyhtiöissä nimellä *corporate governance*, jonka avulla johdetaan ja valvotaan yrityksen liiketoimintaa. Lisäksi huolehditaan, että yritys toimii omistajien intressien mukaisesti. Myös tilivelvollisuus ja valvonta kuuluvat hyvään hallintotapaan. Corporate governancella voidaan tarkoittaa myös liiketoiminnan edistämistä ja hyvinvoinnin lisäämistä yhtiön toiminnassa.¹⁴²

Onnistuneen kunnan omistajaohjauksen ja yhtenäisen kuntakonsernin kannalta on erittäin tärkeää, että tytäryhteisö hyväksyy konserniohjeen ja siihen sisältyvät corporate governance- käytännöt itseään sitoviksi.¹⁴³ Ongelmallista tässä on se, että laissa ei säädetä näiden ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, koska kokoustilanteessa tämä voisi aiheuttaa suuria vaikeuksia.¹⁴⁴

Hyvä hallinto- ja johtamistapa on käytännössä yhtiön hallinnon tapa toimia, ja siihen kuuluvia peruseriaatteita ovat avoimuus, rehellisyys ja tilivelvollisuus. Julkishallinnossa hyvälle johtamistavalle ei kuitenkaan ole olemassa yksiselitteistä määritelmää ja se on osaltaan hyvin pitkälle yhtiön itsesäätelyn varassa. Tämä osaltaan tuo myös kunnan omistajaohjaukselle haasteita. Tavallisesti se kuitenkin on tarkoittanut yhtiön hallinnointi- ja johtamismääritelmää, jossa yhtiön johdon suhteet, roolit ja velvollisuudet määritellään osakkeenomistajiin nähden.¹⁴⁵

Kuntaliitto on antanut hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan oman suosituksensa, jonka mukaan muun muassa kuntien erilaisuus tulee ottaa huomioon kuntakonsernia johdettaessa.¹⁴⁶ Myös

¹⁴¹ HaVM 11/2000 vp, s. 5

¹⁴² Hallipelto ym. 2013, s. 139

¹⁴³ Harjula & Prättälä 2015, s. 370

¹⁴⁴ Harjula & Prättälä 2015, s. 373

¹⁴⁵ Hallipelto ym. 2013, s. 140

¹⁴⁶ Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa 2009

Arvopaperimarkkinayhdistys¹⁴⁷, Keskuskaupakamari¹⁴⁸ ja Perheyhdistysten liitto¹⁴⁹ ovat antaneet kukin omat suosituksensa hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. Näillä suosituksilla pyritään täydentämään lakisääteisiä menettelytapoja, ja kysymys onkin siten itsesäätelystä¹⁵⁰.

Yleensä kuntakonsernissa noudatetaan kyseisiä ohjeistuksia. Ongelmana kuitenkin on, että tavallisesti käytännössä kunnan omat hallinnointiperiaatteet ja tavat muodostavat pidemmällä aikavälillä emoyhteisön ja tytäryhteisön välisen suhteen. Tällöin vastuu hyvän hallinnointi- ja johtamistavasta jää siis kunnan konsernijohdolle.¹⁵¹

Kuntaliitossa on vuonna 2009 laadittu hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonserneihin. Siinä määritellään esimerkiksi mitä omistajaohjauksella ja konserniohjauksella tarkoitetaan, ja todetaan niiden linjauksista päättämisen kuuluvan valtuustolle.¹⁵² Valtio jakaa omissa omistajapoliittisissa päätöksissään yhtiönsä markkinaehtoisesti toimiviin ja erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin, ja määritellyt omistuksen tavoitteet ja keskeiset periaatteet niissä tämän jaottelun perusteella.

Erityistehtäviä hoitavilla yhtiöillä puolestaan tarkoitetaan yhtiöitä, joilla on tietynlainen osoitettu tehtävä, tai muu erivapaus miksi ne eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä. Tällöin valtion omistajapoliittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen. Tätä arvioidaan sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö täyttää tehtäviään.¹⁵³

Suosituksen mukaan kuntien omistajapolitiikkaan liittyvissä linjauksissa olisi perusteltua arvioida, minkälainen omistajaintressi kunnalla eri yhtiöissään on, ja sen perusteella tehdä samankaltainen jaottelu kuin valtion omistajapolitiikassa. Tämä selkiyttäisi kunnan ja yhtiöiden toimintaa, ja loisi johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta kunnan harjoittamaan omistajapolitiikkaan, yhtiöiden toimintaan sekä markkinoihin. Suosituksessa on mainittu erikseen se, että tällainen omistajapoliittinen linjaus osaltaan lisäisi myös kuntalaisille, luottamushenkilöille sekä muille sidosryhmille annettavaa tietoa ja hallinnon avoimuutta. Esimerkiksi kunta määrittelee kokonaan

¹⁴⁷ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate governance) 15.6.2010

¹⁴⁸ Corporate Governance selvitys 2016. Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssiyrityksissä. Keskuskaupakamari 2016.

¹⁴⁹ Hyvät hallintotavat perheyhtyksissä. Omistajuuden, liiketoiminnan sekä perheen hallinta 2009.

¹⁵⁰ Kuntaliitto 2009, s. 12

¹⁵¹ Hallipelto ym. 2013, s. 140-141

¹⁵² Kuntaliitto 2009, s. 4

¹⁵³ Kuntaliitto 2009 s. 5-6

omistamansa tytäryhtiön osalta sen erityistehtävän sisällön ja toiminnan tavoitteet yleisellä tasolla, ja tytäryhtiön toiminnallisen strategian määrittelee tytäryhtiön hallitus ja sopiva johto.¹⁵⁴

Omistajaohjaus on määriteltyä myöskin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007), eli lyhyemmin omistajaohjauslaissa. Lain 2 §:n mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa. Lisäksi tämä tarkoittaa myös muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana vaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Aikaisemmin kunnassa toimineiden yritysten omistus perustui kunnan elinkeino- ja työllisyyspoliittiseen intressiin. Nyt kuitenkin yhä suurempi osa kunnan osakesijoituksista on pörssiosakkeita, joita kunnat omistavat joko rahasto-osuuksien kautta tai suoraan itse. Tällaisessa sijoittamisessa perinteistä toimialaoppia ei niin ikään olekaan mahdollista käyttää.¹⁵⁵

Suomen listayhtiöistä on laadittu Keskuskauppakamarin toimesta erillinen hallinnointikoodi¹⁵⁶. Sen tavoitteena on saada suomalaiset listayhtiöt noudattamaan korkeatasoista kanainvälistä hallintotapaa ja yhtenäistää listayhtiöiden toimintatapoja osakkeenomistajille, ja muille sijoittajille. Lisäksi tavoitteena on lisätä avoimuutta hallintoelimistä, johdon palkkioista ja palkitsemisjärjestelmistä. Koodi on kuitenkin tarkoitettu Helsingin Pörssissä listattujen yhtiöiden noudatettavaksi.¹⁵⁷ Tällaisen hallinnointikoodin noudattaminen on myös kunnan näkökulmasta ainoastaan positiivista, sillä se avaa kuntayhtiön toimintaa esimerkiksi kuntalaisten suuntaan.

Yhtiön sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulisi olla kuntayhtiössä kunnossa. Siten varmistettaisiin toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus, mutta myös se, että informaatio on luotettavaa, ja että yhtiö noudattaa annettuja säännöksiä. Tällaisella sisäisellä tarkastuksella on mahdollista tehostaa hallitukselle kuuluvan valvontavelvollisuuden hoitamista.¹⁵⁸

Myös esimerkiksi tilintarkastajat ovat merkittävässä asemassa yhtenä tarkastuselimenä, jotka osakkeenomistajat asettavat yhtiölle. Tilintarkastuksen avulla osakkeenomistajien on mahdollista saada riippumaton lausunto siitä, miten yhtiön kirjanpito, tilinpäätös ja hallinto tosiasiallisesti on hoidettu. Tilintarkastuksen rooli kuntayhtiön kokonaisvalvonnan kannalta on kuitenkin melko

¹⁵⁴ Kuntaliitto 2009, s. 6

¹⁵⁵ Harjula & Prättälä 2015, s. 179

¹⁵⁶ Corporate Governance selvitys 2016. Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssiyhtiöissä. Keskuskauppakamari 2016.

¹⁵⁷ Kuntaliitto 2009, s. 12

¹⁵⁸ Keskuskauppakamari 2006, s. 8

vähäinen. Tämä hallinnon tarkastus on nimittäin laillisuusvalvontaa, eikä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Kunnan konsernijohtamista ajateltaessa olisi tärkeää, että konsernin johdon ei nähtäisi käsittävän ainoastaan kunnanhallitusta. Konsernin operatiivisessa johdossa kuntien johtavat virkamiehet näkevät virkamiesjohdon merkityksen, kun taas hallintoelinten jäsenet luonnollisesti puolestaan puolustavat kunnanhallituksen roolia. Merkittävä johtamisongelma syntyykin, jos kunnissa ei tunnusteta kunnanjohtajan ja keskeisten viranhaltijoiden merkitystä kuntakonsernia johdettaessa.¹⁵⁹

Kuntien välillä myös konserniohjeissa saattaa olla mielenkiintoisia pieniä eroja, jotka kuitenkin ovat tosiasiallisesti merkittäviä. Kaupunginhallituksen roolia voidaan esimerkiksi kuvailla seuraavilla eri tavoilla:

- Kaupunginhallitus johtaa kuntakonsernia.
- Kaupunginhallitus ohjaa kuntakonsernia.
- Omistajapuhevaltaa kuntakonsernissa käyttää kunnanhallitus.

Näillä konserniohjeessa olevilla eroavaisuuksilla on huomattavia eroja siinä, miten kunnan- tai kaupunginhallituksen auktoriteetti näyttäytyy kunnan yhtiöön päin.¹⁶⁰

Edellä mainitut eroavaisuudet johtuvat osin siitä, että aikaisemmin konsernijohtoon määritelmää ei ollut kuntalaisissa riittävän selvästi määritelty. Nykyään konsernijohto on määritelty uuden kuntalain 7 luvun 48 §:n mukaisesti niin, että siihen kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Samalla pykälässä lukee myös, että konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta määrätään hallintosäännössä. Kunnilla siten on uuden kuntalain voimaan tultua paremmat mahdollisuudet yhtenäistää konsernijohtoon käytäntöjään.

Osakeyhtiön johtamisessa kunnan olisi tärkeää olla ohjaavassa roolissa, sillä epämääräinen ote aiheuttaa helposti tietynlaisen valtatyhjiön. Jos omistaja itse ei ohjaa päätöksiä, se jää yhtiön toimivan johdon tehtäväksi. Pidemmän päälle seurauksena ei välttämättä ole kuntaomistajan, tai kuntalaisten kannalta optimaalinen lopputulos. Ensiarvoisen tärkeää kuitenkin olisi, että virkamiesjohdon ja hallinnon väliset suhteet ja toimivallan jako olisivat kunnossa, jotta konsernijohtaminen toimisi oikein. Yhtiön hallituksissa täytyisi myös olla joku konsernin johdon edustajista, jotta kunta voisi varmistaa omien omistajan näkökantojensa esilletulon ja huomioon ottamisen.¹⁶¹

¹⁵⁹ Martikainen- Meklin 2003, s. 34

¹⁶⁰ Martikainen- Meklin 2003, s. 34

¹⁶¹ Vesterinen 2006, s. 22-23

Kunnan tulisi myös konsernia johtaessaan kiinnittää huomiota hallituksen työskentelyn ohjaamiseen siten, että se laatisi arvioita omistajanäkökulman toteutumisesta ja huomioon ottamisesta. Mikäli näin ei tapahdu, yhtiön hallitus on taipuvainen henkilöitymään enemmän yrityksen ja sen johdon kuin omistajan tavoitteisiin. Kunnallinen osakeyhtiö siis vaatii jatkuvaa valvontaa kunnan konsernijohdolta.¹⁶²

Tiedonkulun turvaamiseksi yhtiön konserniohjeissa voidaan määrätä, että kuntakonsernin tytäryhtiöiden tulee lähettää hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat konsernijohdolle. Lisäksi ne voidaan määrätä raportoimaan toiminnastaan ja taludestaan tietyin väliajoin. Jotta näin voitaisiin toimia luotettavasti, täytyisi nämä konserniohjeen määräykset hyväksyä myös kuntayhtiöiden hallituksissa ja yhtiökokouksissa.¹⁶³

Johtamisen uskottavuus yksi keskeisimmistä tekijöistä kunnan omistajapolitiikassa. Kuntakonsernissa on kuitenkin monta sellaista tekijää, jotka heikentävät johtamisen uskottavuutta. Kaikki tällaiset tekijät tulisikin karsia minimiin. Ohjaustieto kunnan ja yhtiön hallituksen välillä saattaa joskus olla manipuloitavissa ja alttiina muutoksille, sillä hallituksen jäsenillä ja kunnan henkilöstöllä on yleensä suoria yhteyksiä valtuutettuihin. Kuntakonsernilla pitäisi myös olla vakiintuneet menettelytavat ja toimintaohjeet tytäryhtiöidensä johtamiseen, jotta se olisi mahdollisimman uskottavaa ja läpinäkyvää.¹⁶⁴

Osakeyhtiöiden hallituksissa tulee helposti tiettyjä työskentelyongelmia, joissa on havaittavissa vallankäytön vääristymää.¹⁶⁵ Puttonen on esimerkiksi väitöskirjassaan havainnut Porin kaupungin osalta tiettyjä osioita, joissa vallankäytössä oli ongelmia. Niitä oli havaittavissa esimerkiksi hallituspaikkojen jaossa, yhtiön johdon valinnassa ja pätevyysvaatimuksissa, kahden erilaisen taloyhtiön asukasvalinnoissa, poliitikkojen haastatteluissa, kaupunginvaltuuston jäsenille tehdyssä kyselyssä, ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan haastattelussa.¹⁶⁶

Kunnan on mahdollista organisoida johtamista tytäryhtiöissään monella eri tavalla. Perinteisesti jokainen yhtiö toimii suoraan kunnanhallituksen ”alaisena” yksikkönä niin että konsernin eri yhtiöitä ei ole erikseen koottu kokonaisuudeksi. Tässä mallissa ongelmana on erityisesti se, että konsernin taloudellisesta tilasta ja sen taloudellisista vastuista saattaa muodostua heikko ja epämääräinen

¹⁶² Vesterinen 2006, s. 23

¹⁶³ Martikainen- Meklin 2003, s. 53

¹⁶⁴ Vesterinen 2006, s. 25

¹⁶⁵ Vesterinen 2006, s. 30

¹⁶⁶ Puttonen 2002, s. 10

käsitys. Hallituksella saattaa olla heikko kokonaiskuva talouden tilanteesta esimerkiksi lainojen takauksia myöntäessään. Periaatteessa kaikki päätökset takauksista voivat mennä siis muodollisesti oikein, mutta niiden päätökset saattavat tulla niin monessa eri osassa, että valtuustolle ei muodostu kokonaisuutta asiasta.

Kunnan on myös mahdollista eriyttää yhtiöittämisvaiheessa omistajatoiminto ja operatiivinen toiminto toisistaan luomalla niin sanotun *holding-yhtiö-mallin*.¹⁶⁷ Kunta siis kokoaa kaikki sen tytäryhtiöt yhden emoyhtiön alaiseksi isoksi konserniksi. Tällöin kunnalla on siis vain yksi iso yhtiö suorassa määräysvallassaan. Holding- yhtiön toimitusjohtaja voi toimia myös sivutoimisena virkansa ohella. Tällä mallilla on edellä mainitun vuoksi mahdollista saavuttaa monia huomattavia etuja tiedonkulkuun ja yhtiöiden hallintaan liittyen.¹⁶⁸ Tällöin tulisi kuitenkin huomioida aikaisemmin tässä tutkimuksessa mainitut esteellisyyssäännökset.

Holding-yhtiössä kaikki demokratiatoiminnot, omistajavallan käyttö, strateginen johtaminen ja omistajamielipiteen kanavoiminen on eriytetty omaksi emo-osuuskunnakseen. Tämän johdosta erillisessä osakeyhtiössä holding- yhtiön alaisuudessa kunnan yhtiöitettävän toiminnon käytännön suorittaminen on mahdollista toteuttaa. Syy omistajafunktion ja operatiivisen funktion eriyttämiseen on siinä, että nämä ovat toisistaan täysin erityyppisiä toimintoja, joiden roolit menevät helposti sekaisin. Tämä voisi olla toimiva ratkaisu, sillä tytäryhtiön johto tietäisi eriyttämisen jälkeen mitä siltä odotetaan, ja yhtiön tavoitteet olisi myös helppo operationalisoida. Eriyttämisen jälkeen holding-emoyhtiön on mahdollista palata takaisin siihen tehtävään, johon se on alun perin luotu ja minkä se parhaiten hallitsee, eli demokratia- ja laatutavoitteiden vaalimiseen.¹⁶⁹

Tässä holding- yhtiö -mallissa olisi kuitenkin tärkeää se, että myös emokunnan sisälle kuuluvat yksiköt mielletään edelleen konserniin kuuluvaksi. Näin ollen kunnan sisällä toimivia tuotantoyksiköitä on pidettävä yhtä lailla konsernin osina kuin sen suorassa määräysvallassa olevia yhtiöitäkin. Tällaisia tuotantoyksiköitä ovat esimerkiksi brutto- ja nettoyksiköt ja liikelaitokset. Mikäli kunta ei näe näitä yksiköitä kokonaisuutena, on näillä yhtiöillä vaarana jäädä emokunnasta irrallisiksi yksiköiksi, jotka elävät omaa elämäänsä.¹⁷⁰

Kunnallisen osakeyhtiön julkisuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden parantamista on mahdollista edesauttaa myös osavuotiskatsauskäytännön avulla. Normaalisti asioita voidaan lykätä seuraavaan

¹⁶⁷ Jääskeläinen 1994, s. 88

¹⁶⁸ Martikainen & Meklin 2003, s. 30

¹⁶⁹ Jääskeläinen 1994, s. 88

¹⁷⁰ Martikainen & Meklin 2003, s. 31

tilinpäätökseen saakka vuosikertomus- ja tilivuosisitasolla, mutta osavuosikatsauksella tämä avoimuusjänne lyhenee hiukan. Tämä nopeuttaa luonnollisesti mahdollisten ongelmien havaitsemista.¹⁷¹

Kuntalain 47 §:n mukaan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon tytäryhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus sekä strateginen merkittävyys. Yksittäinen kunnan kannalta kenties merkittävin toimenpide omistajaohjauksessa on yhtiön hallituksen valinta. Hallituksen tehtävät ja vastuut määritellään kunnan hallintosäännössä, ja konserniohjeessa määritellään puolestaan nimittämiskäytäntöjen lisäksi kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoon liittyvät vaatimukset nimenomaan asiantuntemukselle, toimialatuntemukselle ja kokemukselle. Myös menettelytavat, joilla yhtiöiden hallitusten jäsen ehdokkaat nimetään, määritellään konserniohjeessa.¹⁷²

Nimityskäytäntöjen avulla kunta varmistaa sen, että yhtiön hallituksen kokoonpano täyttää vaatimukset ja on tarkoituksenmukainen yhtiön tavoitteiden saavuttamiseksi. Laadukas hallitustyöskentely on mahdollista silloin, kun hallituksen jäsenet ovat riittävän ammattitaitoisia ja täydentävät kokemustensa avulla toisiaan.¹⁷³

4.3.3. Konserniohje yhtiöittämisen tukena

Kunta voi vaikuttaa yhtiön hallituksen kokoonpanoon ainakin määräämällä siitä konserniohjeessa kuntalain 14 § 2 momentin 4 kohdan mukaisesti. Tämän pykälän mukaan valtuuston tehtäviin kuuluu kuntastrategiasta päättäminen. Kuntalain 47 §:n säätelee kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta tarkemmin. Sen 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan muun muassa kunnan tytäryhteisöjen omistajaohjaukseen. Kuntalain 47 §:n 4 momentti määrittelee konserniohjeen sisältöä tarkemmin. Tämän mukaan ”konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuksien turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.”

¹⁷¹ Jääskeläinen 1994, s. 93

¹⁷² Kuntaliitto 2017, s. 29

¹⁷³ Kuntaliitto 2017, s. 30

Konserniohjeeseen perustuvat esimerkiksi kunnanhallituksen tai muun hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämiskäytännöt. Siinä on kuvattuna menettelytavat, joiden mukaisesti etukäteen voidaan arvioida hallituksen kokoonpanoa tai sen toimivuutta. Jos yhtiö on useamman kunnan omistuksessa, nimitysten valmistelu voidaan antaa nimitystoimikunnalle, joka koostuu yhtiön suurimmista omistajista sekä hallituksen puheenjohtajasta.¹⁷⁴ Konserniohjeessa tärkeä määritettävä asia on myös toimivan tiedonkulun järjestäminen tytäryhteisön ja emokunnan välille.¹⁷⁵

Konserniohjeen periaatteellista merkitystä korostaa erityisesti se, että sen hyväksyminen on kunnanvaltuuston tehtävä. Vaikka kunnan varsinaiset toimivaltasäännökset annetaan hallintosäännöllä, niin konserniohje on tarkoitettu kuntalain esitöissäkkin nimenomaan valtuuston välineeksi ohjata omien toimielimien lisäksi myös konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä.¹⁷⁶

Konserniohjetta tulisi käytännössä soveltaa siten, ettei ristiriitaa pääsisi syntymään sen ja lainsäädännön välille. Mahdollisen ristiriidan ilmentyessä konserniohje kuitenkin väistyy lainsäädännön tieltä. Konserniohjeesta on annettu suosituksia, mutta mitään yleistä mallia siitä ei ole käytössä. Siksi jokainen kunta laatii oman konserniohjeensa aina kuntakohtaisesti sen tarpeista ja tilanteesta käsin. Kunnan muihin tytäryhteisöihin näitä suosituksia käytännössä sovellettaessa tulee huomio kiinnittää ensisijaisesti hyvän hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Kuntien osakkuusyhtiöissä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että muiden osakkeenomistajien kanssa sovittaisiin etukäteen menettelytavoista ja yhteisestä näkemyksestä.¹⁷⁷

Konserniohje on kunnalle keskeinen väline vaikuttaa yhtiöittävään toimintoon jatkossakin myös yhtiöittämisen jälkeen. Säännöstä sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen ja soveltuvin osin myös osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukainen määräysvalta, kun taas osakkuusyhteisöllä puolestaan tarkoitetaan konserniin kuulumatonta yhteisöä, jossa kunnalla on kuitenkin huomattava vaikutusvalta.¹⁷⁸

Kuntakonserniin kuuluvat yhteisöt ja niiden määräysvallan perusteet tulisi todeta konserniohjeessa, tai vastaavasti sen liitteessä. Lisäksi olisi hyvä luetella myös ne säätiöt ja kuntayhtymät, joissa kunta on jäsenenä, vaikka ne eivät olisikaan kunnan tytäryhteisöjä. Myös suurimman osakkeenomistajan

¹⁷⁴ Harjula & Prättälä 2015, s. 376

¹⁷⁵ Martikainen & Meklin 2003, s. 39

¹⁷⁶ HE 268/2014 vp., s. 175

¹⁷⁷ Kuntaliitto 2009, s. 10

¹⁷⁸ Harjula & Prättälä 2015, s. 377

näkemyksistä säännöistä on hyvä olla kuvattuna konserniohjeissa. Tämän jälkeen konserniohje täytyisi hyväksyä yhtiön yhtiökokouksessa ja hallituksessa.¹⁷⁹

Kunnan on konserniohjeen avulla mahdollista yhdenmukaistaa kuntakonsernin menettelytapoja sekä tehostaa johtamisen edellytyksiä niin, että kuntakonsernia on mahdollista johtaa kokonaisuutena kuntalain 7 luvun 47 §:n mukainen konsernin kokonaisuus huomioiden. Vaikka konserniohjeissa voidaan ohjata kunnan omia toimielimiä, viranhaltijoita ja konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, kuitenkin hallintosäännön avulla säädetään kunnan sisäisistä toimivaltasäännöksistä. Kunnanvaltuusto voi tarvittaessa jakaa ohjeen useampaan kuin yhteen asiakirjaan, jos se on tarpeen ohjeen suuntautuessa sekä kunnan omiin toimielimiin, että myös tytäryhteisöihin.¹⁸⁰

Huomattavaa on kuitenkin se, että edes konserniohjeella kunta ei täysin pysty takaamaan tytäryhteisöjen toimielimien sitoutumista konserniohjeeseen.¹⁸¹ Konserniohjeet eivät nimittäin oikeudellisesti sido suoraan tytäryhtiön toimielimiä kuin vasta siinä vaiheessa, jos tytäryhtiön hallitus on ne hyväksynyt yhtiötä sitovaksi. Tässä on kuitenkin huomattava se, että tytäryhteisön johdon on edelleen nautittava konsernin emoyhteisön, eli kunnan luottamusta. Siksi konserniohjeesta poikkeamiseen tarvittaisiin perusteltu syy.¹⁸² Kunnan valvontavaltaa on siis mahdollista hieman lisätä edellä mainittujen yhtiöjärjestyksen määräyksien keinoin, mutta sillä ei kuitenkaan voida rajoittaa yhtiön hallintoelinten tai toimitusjohtajan päätösvaltaa niin, että se vaatisi kunnan etu- tai jälkikäteishyväksyntää.¹⁸³

Yhtiöjärjestyksen määräyksillä on mahdollista tietyin osin myös vaikuttaa osakeyhtiön julkisuuteen, joka on kunnallisen osakeyhtiön toiminnassa erittäin merkittävä elementti avoimen kunnan toiminnan näkökulmasta. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä muun muassa omistajien tai tiedotusvälineiden läsnäolo-oikeudesta yhtiökokouksissa tai siitä että yhtiön omistajalle on tiedotettava merkittävistä päätöksistä. Tästä poikkeuksena ovat kuitenkin yhtiön liikesalaisuudet, joiden antaminen julkisuuteen ei ole mahdollista.¹⁸⁴

Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta annetut määräykset ovat tarpeelliset, jotta niitä ohjattaisiin yhteistoiminnassa konsernin kokonaisedun varmistamiseksi, ja jotta kunnan rajallisia voimavaroja ei käytettäisi turhaan. Suunnittelun lähtökohtana toimivat kuntastrategia,

¹⁷⁹ Kuntaliitto 2017, 13-14

¹⁸⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 378

¹⁸¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 378

¹⁸² HE 268/2014 vp, s. 175-176

¹⁸³ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 17

¹⁸⁴ Suomen Kuntaliitto 1996, s. 16

omistajapolitiikka, kunnan ja yhteisön palvelutuotanto- ja kehittämistavoitteet, investointien lisäarvo sekä toimintaympäristön muutosarviot. Kunnan tulisikin tehdä vaikutus- ja riskiarviointi kuntakonsernin näkökulma huomioon ottaen aina, kun kyseessä on merkittävä investointi- tai muu päätös. Tytäryhteisön tulisi myös niin ikään hankkia merkittävistä taloudellisista ratkaisuista ja investoinneista aina kunnan kanta ennen päätöksentekoa.¹⁸⁵

Kunta voi konsernivalvonnan keinoin puolestaan seurata tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellista asemaa, sekä analysointia ja raportointia, joiden pohjalta konserniohjeeseenkin otetaan tarvittavat määräykset. Lisäksi kunnan on suositeltavaa huolehtia konserniyhteisöjen toiminnan tiedottamisesta määrittelemällä se osaksi kunnan viestintästrategiaa, sillä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden laaja tiedonsaantioikeus konserniyhteisöjen toiminnasta tulisi aina olla lähtökohtana.¹⁸⁶

Erityisen huomattavaa on se, että kuntalain 83 §:n nojalla luottamushenkilöillä on oltava oikeudet saada kunnan viranomaisilta tietoja jotka eivät julkisuuslain mukaan kuitenkaan vielä ole julkisia, jos he toimiessaan pitävät niitä tarpeellisena ja salassapitosäännöksistä ei muuta johdu. Kun lakia käsiteltiin eduskunnassa, tästä säännöksestä poistettiin sanat ”konserniohjeessa määriteltyjä (tietoja)”, sillä perustuslakivaliokunta totesi konserniohjeella olevan mahdoton rajoittaa luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta.¹⁸⁷

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään ottanut kantaa tähän kuntalain 83 pykälään lain valmisteluvaiheessa ja todennut, että ehdotettu sääntely on merkityksellinen erityisesti perustuslain 12 §:n sananvapauspykälän, ja erityisesti siinä 2 momentin julkisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi sen mielestä kunnan luottamushenkilön tietojensaantioikeuden sääntelyllä on liityntää perustuslain 121 §:ään kunnan asukkaiden perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon, sekä perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuusperiaatteeseen. Se tarkoittaa kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ylimmän demokraattisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. Näiden luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta koskevien pykäliden tarkoituksena olisi siis turvata demokraattisen päätöksenteon edellytykset kunnassa.¹⁸⁸

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on myönnetty myös luottamushenkilöiden muita henkilöitä laajemman tiedonsaantioikeuden olevan olennaista sellaisista tiedoista, jotka eivät vielä ole julkisia.

¹⁸⁵ Harjula & Prättälä 2015, s. 380

¹⁸⁶ Harjula & Prättälä 2015, s. 380-381

¹⁸⁷ Harjula & Prättälä 2015, s. 381

¹⁸⁸ ks. PeVL 63/2014 vp. s. 3

Vaikka luottamushenkilöillä ei ole oikeutta salassa pidettäviin tietoihin, mietinnössä huomautetaan heillä kuitenkin olevan aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen, ja joita luottamushenkilö tarvitsee päätöksentekonsa tueksi toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa.¹⁸⁹

Tämä tytäryhteisöjen toimintaa koskeva tietojensaantioikeus tuli uutena säännöksenä uuteen kuntalakiin. Aikaisemman lain mukaan kunnan luottamushenkilöillä ei ollut suoraan lain nojalla oikeutta vaatia kunnan tytäryhtiöltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja, koska kuntakonserniin kuuluviin yhtiöihin sovellettiin osakeyhtiölakia julkisuuslain sijaan. Kuitenkin kunnan viranomaisen hallussa oleviin tytäryhtiöitä koskeviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, mikä aiheutti ristiriitaa.¹⁹⁰

Perustuslakivaliokunta on erikseen mietinnössään korostanut perustuslain 2 §:n ja 121 §: valossa tärkeänä, että lain sanamuotojen tulisi olla sellaisia, että luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus olisi erilaisten kunnan tytäryhtiöiden luonne huomioon ottaen *mahdollisimman laaja*. Se on korostanut myös kunnallisen päätöksentekojärjestelmän, demokraattisuuden ja avoimuuden tärkeyttä kunnan yhtiöittämisen laajentuessa. Mielenkiintoista on myöskin se, että perustuslakivaliokunta toteaa näiden säännösten yksistään olevan hieman riittämättömiä turvaamaan luottamushenkilöiden riittävää tiedonsaantioikeutta, ja että valtioneuvoston tulisi jatkossa myös kunnan toimintoja yhtiöittäessä kokonaisvaltaisesti selvittää keinoja parantaa kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista.¹⁹¹

Kunnan konserniohjeen tekemiseen ei ole mitään tiettyä valmista mallia, vaan sen tekemistä on pyritty ohjeistamaan kunnille suosituksen avulla. Tämä johtuu siitä, että jokaisen kunnan tulisi pyrkiä tekemään konserniohje omista lähtökohdistaan käsin. Kuntien tulisi siis omista tarpeistaan käsin miettiä se ohjaustarkkuus, jolla ne haluavat omistajaohjausta suorittaa.¹⁹² Konserniohjeen laadinnassa kunnan täytyisi kuitenkin muistaa, että se täyttää kuntalain 7 luvun 47 §:n kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta. Tämän pykälän mukaan kunnan tulee ottaa huomioon omistajaohjauksensa avulla kuntakonsernin kokonaisuus.

Liian yksityiskohtainen ohjeistus konserniohjeessa voi kuitenkin johtaa joustavan toiminnan vaikeutumiseen, sekä jäsenten saamista hallitukseen. Toisaalta konserniohje on tarpeellinen siinä

¹⁸⁹ PeVL 63/2014 vp., s. 4

¹⁹⁰ PeVL 63/2014 vp., s. 4

¹⁹¹ PeVL 63/2014 vp., s. 4-5

¹⁹² Kuntaliitto 2017, s. 5

tapauksessa, jos yhtiö toimii hankintalain (1397/2016) 15 §:n mukaisesti sidosyksikkönä. Tällöin konserniohjeella voi olla vaikutusta punnittaessa sitä täyttyykö laissa edellytetty kunnan valvontavalta sidosyksikköön nähden.¹⁹³

Konserniyhteisöt olisi tärkeä ottaa mukaan jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa konserniohjeen valmisteluun, koska sillä tavoin on mahdollista varmistaa osapuolten sitoutuminen konserniohjeeseen. Konserniohjeessa olisi hyvä määritellä se, miten sitä sovelletaan eri kokoisissa yhtiöissä, koska kuntakonserniin kuuluu monia eri toimijoita ja eri kokoisia yhtiöitä.¹⁹⁴

Riskienhallinta on olennainen osa konserniohjeen laadintaa ja yhtiöittämistä, ja tässä yhteydessä tulisikin tehdä koordinoitu riskien ja vaikutusten arviointi. Tämä puolestaan suhteutetaan hyväksyttävään riskitasoon. Erityisesti merkittävien hankintojen ja investointien osalta tytäryhteisön tulisi hankkia kunnan kanta ennen päätöksentekoa. Kunnan kanta tulee esille juuri konserniohjeessa, jossa se on paras kuvata.¹⁹⁵

Konsernijohdon tulisi huomioida omistajaohjauksessaan se, että kuntakonserniin kuuluvan yhtiön täytyisi ennen omaa päätöksentekoa hankittava konsernijohdon *ennakkokäsitys* yhtiöjärjestyksessä tai yhtiöjärjestyksessä määriteltyihin asioihin. Tämä velvoite konsernijohdon ennakkokäsityksen hankkimiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, jos päätettävä asia on strategisesti erittäin merkittävä tai vaikuttaa merkittävästi yhtiön toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen.¹⁹⁶

Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei kuitenkaan ole kyse vain pelkästä vastuun siirtämisestä kunnanhallitukselle tai kunnan konsernijohdolle. Lopullinen päätösvalta säilyy siis aina yhtiön omalla päätöksentekuelimellä, vaikka ennakkokäsitys kunnan konsernijohdolta hankittaisiinkin. Kuitenkin mikäli yhtiön toimitusjohtaja tekee päätöksen vastoin kunnan näkemystä, kunnalla on mahdollista harkita tähän liittyvät jatkotoimenpiteet.¹⁹⁷

Konsernijohdon ennakkokäsityksen hankkiminen on tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan velvollisuus. Hän vastaa viimekädessä siitä, että ennakkokäsitys on haettu ja että se kirjataan pöytäkirjaan samassa kokouksessa, missä asiasta muutenkin päätetään.¹⁹⁸

¹⁹³ Kuntaliitto 2017, s. 5

¹⁹⁴ Kuntaliitto 2017, s. 5

¹⁹⁵ Kuntaliitto 2017, s. 16

¹⁹⁶ Kuntaliitto 2017, s. 21

¹⁹⁷ Kuntaliitto 2017, s. 21

¹⁹⁸ Kuntaliitto 2017, s. 21

4.4. Yhtiöittämisen ja yhtiömuodon ongelmia kunnan kannalta

Kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden toiminnan perustuessa osakeyhtiölakiin on vaarana, että emokunnan ja yhtiön välille muodostuu joissakin tilanteissa ristiriitoja. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedonsaantioikeuden vaarantuminen, tytäryhtiön raportointivelvollisuus ja tarkastusoikeus. Muita kunnan johtavissa toimielimissä koettuja ongelmia on se, että demokratia ei osakeyhtiölain salassapitosäännösten vuoksi ulotu yhtiöihin kunnolla.¹⁹⁹

Yhtenä suurena ristiriitana on myös nähty kuntaa edustavan viranhaltijan läsnäolo-oikeus yhtiön hallituksen kokouksissa ja siihen liittyvät ongelmat. Tähän voi auttaa, jos emokunta konserniohjeiden hyväksyminen aina myös tytäryhteisöjen yhtiökokouksissa ja hallituksissa. Tällä menettelyllä konserniohjauksen tueksi muodostuu yksityisoikeudellinen sopimus, joka velvoittaa myös tytäryhteisön johtoa.²⁰⁰

Yhtiömuotoisen toiminnan haitoiksi kunnan keskeisessä asemassa olevat ovat sanoneet myös esimerkiksi ohjaus-, koordinointi- ja seurantajärjestelmien puutteellisuuden, tavoitteiden ristiriitaisuuden, sekä vaikutusmahdollisuuksien vähentymisen. Haitaksi on myös mainittu se, että esittely yhtiöissä tapahtuu usein suullisesti ilman kirjallista materiaalia, jolloin etukäteistietoa päätettävästä asiasta on vähän. Asioita ei siis myöskään valmistella ja tulkita yhtä tarkasti kuin kunnalla.²⁰¹

Kunnan palveluksessa olevien keskeisten henkilöiden kokemuksen mukaan kuntaenemmistöisessä yhtiössä yhtiön toimihenkilöt eivät pyri yhtä tehokkaasti tulokseen kuin yksityisesti omistetuissa yhtiöissä. Tässä on vaarana siten myös se, että yhtiön liiketaloudellinen vastuu unohdetaan. Toisaalta yhtiöiden hallintoelimissä voi myös olla henkilöitä, jotka eivät tiedä koko konsernin tavoitteista mitään.²⁰²

Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu valtuutettujen itsensä olevan varsin tyytyväisiä tiedonsaantiinsa esimerkiksi kunnallisten osakeyhtiöiden lainantakauspäätöksiin liittyen. Tämä on tietysti mielessä yllättävää. Monet valtuutetut ovat siis itse kokeneet heille annettavan tarpeeksi tietoa, mutta heidän oma kiinnostuksensa yhtiöihin liittyvissä asioissa on puolestaan melko vähäistä, tai tieto ei ole heidän mielestään tarpeeksi luotettavaa.²⁰³ Tämän perusteella voisi kysyä, että onko

¹⁹⁹ Tupakka 1992, s. 30

²⁰⁰ Martikainen & Meklin 2003, s. 39

²⁰¹ Tupakka 1992, s. 26

²⁰² Tupakka 1992, s. 27

²⁰³ Tupakka 1992, s.35-36

yhtiöittämisen seurauksena vähenevään tiedonsaantiin liittyvä ongelma sittenkin riippuvainen ennemmin oikeiden valtuutettujen valinnasta ja yhtiön johtamisen asiantuntemuksen puutteesta, kuin osakeyhtiömuodon tuomista rajoitteista?

Kysymys kaupungin yhtiöiden sitomisesta tarkemmin kunnan päätöksentekoon esimerkiksi aikaisemmin mainitun holding-yhtiön avulla on herättänyt hiukan eriäviä mielipiteitä. Erään tutkimuksen mukaan enemmistö yritysten toimitusjohtajista pitivät kunnan yhtiöiden tiukempaa sitomista päätöksentekoon holdingyhtiön tai emoyhtiön avulla tarpeettomana. Kuitenkin kunnanhallituksen puheenjohtajien enemmistön mielestä yhtiöiden tulisi nimenomaan olla sidotumpia.²⁰⁴

Yhtiöittämisellä on vaikutusta niin ikään myös henkilöstön oikeudelliseen asemaan, sillä henkilöstö siirtyy yleisen virkaehtosopimusten ja kunnallisia kuukausipalkallisia työntekijöitä koskevan työehtosopimuksen sijaan yksityisen työehtosopimuksen ja yritysdemokratian piiriin²⁰⁵. Myös yhtiöittämiseen liittyvän kilpailuttamisen seurauksena henkilöstö usein kärsii, sillä sen seurauksena palkkakustannuksia ja esimerkiksi henkilötyövuosia helposti vähennetään²⁰⁶.

Vastuu, valvonta ja riskinotto muuttuvat väistämättä myös hieman, kun kunta yhtiöittää toimintansa osakeyhtiömuotoon. Kuntayhtiö ei täytä aidon osakeyhtiön tunnusmerkkejä, vaan se on ennemminkin käytännössä kunnallisen toiminnan harjoittamista erillisessä kunnallishallinnosta eriytetystä juridisessa yksikössä. Tavallisesti osakeyhtiössä osakkaat rajaavat riskinsä osakepääomapanostusten mukaisesti ja osakeyhtiö jakaa tuloksensa heille tässä suhteessa. Kunnallisilla enemmistöomisteisilla yhtiöillä ei puolestaan ole aitoa markkinariskiä, koska kunta rahoittaa toiminnan ja kattaa myös sen mahdolliset alijäämät. Vaikka kunnallinen osakeyhtiö eroaa tavallisesta yhtiöstä riskinotoltaan, niin monet sidosryhmät kuitenkin olettavat, että kunta vastaa yhtiön tekemistä sitoumuksista.²⁰⁷

Yhtiöittämisen seurauksena tapahtuva päätöksenteon nopeutuminen kunnalliseen hallintokäytäntöön kuuluvan valmistelun, päätöksenteon hitauden ja valitusoikeuden poistuessa on yleisesti ottaen hyvä asia, mutta siinäkin voi piillä riskejä.²⁰⁸ Nopea päätöksenteko voi siis tietyissä tilanteissa johtaa myös demokraattisen kontrollin häviämiseen ja kunnan varojen tuhlaamiseen.

²⁰⁴ Tupakka 1992, s. 63

²⁰⁵ Tupakka 1992, s. 79

²⁰⁶ Kuntapamfletti 2006, s. 65

²⁰⁷ Jääskeläinen 1994, s. 108

²⁰⁸ Jääskeläinen 1994, s. 110

Kuntalaisten oikeuksien kannalta merkittävän ongelman kuitenkin luo osakeyhtiölainsäädäntöön liittyvä liikesalaisuuden käsite, johon asiakirjan laatija tai muu asianosainen voi kiinnittää viranomaisen huomiota.²⁰⁹ Julkisuuslain 6 luvun 24 § 1 momentin mukaan yhtiössä salassa pidettäviksi katsotaan sellaiset viranomaisen asiakirjat jotka sisältävät tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta. Liikesalaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi erään hallituksen esityksen mukaan normaalisti taloudellisuontoisia kaupankäyntiin liittyviä salaisuuksia²¹⁰. Käsite on mielenkiintoinen, sillä siitä ei ole osakeyhtiölaissa tarkkoja määritelmiä. Näin ollen se voi kätkeä taakseen merkittäviäkin riskejä tiedonsaantiin liittyen kunnan omistajaohjauksen näkökulmasta.

Esimerkiksi Mäenpää (2008) on määritellyt liike- ja ammattisalaisuudet ehdottoman salassapitovelvoitteen piiriin kuuluviksi. Tällöin liikesalaisuus muodostuu erilaisista teknisistä ja kaupallisista tiedoista, sekä yrityksen hallintoa, taloutta ja toimintastrategiaa koskevista tiedoista. Myös esimerkiksi liikeidea ja tietotaito voivat sisältää liikesalaisuuksia.²¹¹

Korkein hallinto-oikeus katsoi vuoden 2013 ratkaisussaan, että valtiovarainministeriön olisi tullut julkisuuslain perusteella antaa tieto Kreikan vakuussopimukseen liittyvistä Suomen valtion ja eräiden kreikkalaisten pankkien välisistä sopimuksista. Ratkaisussa korkein oikeus totesi myös, että sopimukset sisälsivät joitakin tietoja, joita voitiin pitää pankkien yksityisinä liikesalaisuuksina. Tiedot olisivat kuitenkin KHO:n mukaan liikesalaisuuksia ainoastaan, mikäli ne voitiin yhdistää sopimusosapuolena oleviin pankkeihin.²¹²

Liikesalaisuuksien tuomasta ristiriidasta kunnan julkisen toiminnan periaatteeseen kertoo myös tapaus KHO 2007:83, jossa kaupungin teettämän kiinteän puhelinverkon puheliikennepalvelua koskevan kilpailutuksen tuloksena syntyneitä tarjousasiakirjoja pidettiin tarjouksen tehneen elinkeinoharjoittajan liikesalaisuuksina.²¹³ Tapauksesta tekee mielenkiintoisen se seikka, että kilpailutuksessa tarjousten kokonaishinta katsottiin julkiseksi tiedoksi, mutta tarjouspyynnön vaatimat yksikköhinnat liikesalaisuuksiksi. Tällöin voi olla vaikea saada selvyyttä siitä, miten *kokonaistaloudellisesti* edullisimpaan hintaan on päädytty.

Heinonen (2006) on myös esittänyt kritiikkiä tilaaja-tuottaja-mallin toimivuudelle ja kunnan palvelujen lisääntyvälle kilpailuttamiselle. Hänen mukaansa kaupungin omien palvelujen osuuden

²⁰⁹ Mäenpää 2016, s. 268

²¹⁰ HE 30/1998 vp

²¹¹ Mäenpää 2008, s.293, viitattu 21.10.2014

²¹² KHO 2013:90

²¹³ KHO 2007:83

vähentyessä jäljelle jäisivät vain kilpailutetut palvelut, jotka eivät voisi toimia ihmisten arjessa laadukkaasti. Lisäksi hänen mielestään tilaaja-tuottaja-malli tarjoaa ihmiselle kuluttajan roolia, joka johtaa lopulta ihmisarvon ohentumiseen.²¹⁴

Tämä Heinosen tulkinta tilaaja-tuottaja-mallista on hiukan kärjistävä, sillä kilpailuttaminen ei automaattisesti tarkoita palvelun laadun heikkenemistä, eikä varsinkaan suoraan ihmisarvon ohentumista. Oikeanlaisella ja riittävällä sopimisella, sekä omistajaohjauksen suunnittelulla yhtiöittäminen on mahdollista toteuttaa myös kuntalaisia palvelevasti.

5 YHTIÖMUOTO KUNTALAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN NÄKÖKULMASTA

Tässä tutkimuksessa yhtiöittämistä on aiemmin tarkasteltu ikään kuin sisäisestä näkökulmasta, eli kunnan johdon näkökulmasta katsottuna. Yhtiöittämistä on kuitenkin mahdollista tarkastella myös ulkoisesta näkökulmasta. Jos yhtiöittämistä ajattelee kuntalaisen näkökulmasta, on kuntalainen tietyllä tavalla organisaation ulkopuolinen tarkastelija, vaikka hän toimiikin demokraattisena äänestäjänä.²¹⁵ Yhtiöittämisen tarkastelu myös ulkoisesta näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, koska kunta yhtiöittää palveluitaan kuntalaisiaan varten.

Kuntalaisella on kunnassa monta erilaista roolia. Kunnan virastojen, laitosten ja muiden toimintojen asiakkaan ja erilaisten kunnallisten palveluiden käyttäjän lisäksi kuntalainen toimii myös toimintojen *rahoittajana* erilaisten verojen ja maksujen kautta. Kysymys kansalaisen aseman, oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisesta on aina ajankohtainen, sillä kunnalla on perustuslain 121 §:n mukainen itsehallinto. Siksi kunnallista itsehallintoa olisikin hyvä tarkastella kansalaisten aseman, oikeuksien ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta.²¹⁶

Silloin kun kuntalainen nähdään ostajan asemassa, on hänellä mahdollisuus valita, ostaako tuotteen tai palvelun vai ei. Tällöin kunta tai kunnan hankkima muu palvelun tuottaja, esimerkiksi osakeyhtiö on myyjän asemassa. Kuntalainen on kuitenkin ostajana hyvin usein näennäismarkkinoilla, mikä tarkoittaa sitä, että ostaja ei maksa tuotteesta tai palvelusta täyttä hintaa. Kunta perii hinnan verrattain

²¹⁴ Heinonen 2006, s.22-23

²¹⁵ Puttonen 2002, s. 68

²¹⁶Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, s. 41

hyvin harvasta tuotteesta tai palvelusta, joka vastaa tuotantokustannuksia. Kunnissa palvelut tai suurin osa siitä rahoitetaan veroja keräämällä.²¹⁷

Tämä verorahoilla rahoittaminen saattaa tietyssä mielessä vähentää ostajan oikeuksia, koska palvelun rahoittaja säätelee palvelujen sisältöjen lisäksi myös sitä, mitä kuntalaisten tarpeita näennäismarkkinoilla ylipäätään tyydytetään. Näennäismarkkinat eivät siten ole samalla tavalla kysyntälähtöisiä kuin aidot markkinat. Kunnan toiminnan asiakaslähtöisyys ei voi tarkoittaa palvelujen kysynnän kokonaisvaltaista toteuttamista, koska se ei ole mahdollista. Kunta linjaa nimittäin omalla politiikallaan niitä rajoja ja periaatteita, jotka määrittelevät mikä osa kysynnästä tyydytetään.²¹⁸

Erityisen tärkeää edellä mainitussa on se, että kuntalaisia kuitenkin kohdellaan tasa-arvoisesti. Siksi sääntely hierarkkisilla ohjeilla kuuluukin oleellisesti kunnallisten näennäismarkkinoiden toimintaan. Kunnan tulee lisäksi valvoa palvelujen myyjiä, jotta ostajan saamat palvelut vastaavat kunnan ja kuntalaisten toiveita.²¹⁹

Kuntalainen on palvelun käyttäjänä kollektiivisissa palveluissa. Kollektiivisilla palveluilla tarkoitetaan sellaisia palveluita, joita kunta on järjestänyt kokonaiselle käyttäjäryhmälle yksittäisen asiakkaan sijaan. Kollektiivisiä palveluita ei ole myöskään rajattu ainoastaan vain omien kuntalaisten käyttöön, ja ne ovat käyttäjilleen pääasiassa maksuttomia. Kuntalaisilla ei ole tällaisiin kollektiivisiin palveluihin subjektiivisia oikeuksia.²²⁰

Edellä mainituissa kuntalaisten rooleissa kuntalaista on tarkasteltu ikään kuin organisaation ulkopuolelta päin. Tärkeää olisi yhtä lailla miettiä kuitenkin myös sitä, miten kuntalaiset toimivat yhteisönä suhteessa kuntaan. Kuntalainen ei nimittäin toimi kansalaisena vain silloin kun hänellä on jotain sanottavaa kunnan toimintaan liittyen, vaan kansalaisnäkökulma on sisällä kaikissa kuntalaisen rooleissa. Tästä kansalaisnäkökulmasta juuri syntyykin merkittävä ero kunnallisen toiminnan ja yksityisen yritystoiminnan välillä. Kaikesta huolimatta kunnan tulee täyttää velvollisuutensa joka tilanteessa. Kuntien pitäisi pystyä reagoimaan siihen kehityssuuntaan, että kuntalaiset ovat entistä vähemmän kiinnostuneita osallistumaan edustukselliseen demokratiaan, vaikka samalla haluavat entistä enemmän vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.²²¹

²¹⁷ Möttönen 2010, s. 5

²¹⁸ Möttönen 2010, s. 5

²¹⁹ Möttönen 2010, s. 5-6

²²⁰ Möttönen 2010, s. 8

²²¹ Möttönen 2010, s. 11

Kuntalaisella on äänioikeus kuntavaaleissa kuntalain 20 §:n 1 momentin mukaan, jos kyseinen kunta on hänen kotikuntansa. Kotikunnan perusteella äänioikeus voi olla myös edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hän on asunut kunnassa kahden vuoden ajan. Lisäksi äänioikeus voi 20§:n 2 momentin mukaisesti tietyin edellytyksin olla myös Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla, sekä hänen perheenjäsenillään. Äänioikeutensa avulla kuntalaiset valitsevat jäsenet kunnanvaltuustoon, ja saavat sitä kautta äänensä kuuluviin kunnan päätöksenteossa. Vastuu kunnallisen demokratian aseman vahvistamisesta on siten osittain siis kuntalaisella itsellään.²²² Kuntalaisten itsehallinnon turvaamisen kannalta olisi tärkeää, että kunnan rooli yhtiöittämissä tilanteissa olisi asukkaiden edun mobilisoija ja neuvotteluvoiman kokoaja.²²³

Kansalaisvaatimus kunnallishallinnossa ei voi toimia ilman kunnan asukkaita edustavan elimen, eli valtuuston aseman määräävyyttä²²⁴. Kunnan toiminnan yhtiöittäminen merkitsee sitä, että toimintaan ei enää sovelleta esimerkiksi julkisuuslain julkisuusperiaatetta. Myöskään yhtiön päätöksistä ei ole mahdollista tämän jälkeen enää hakea muutosta kuntalain mukaisten muutoksenhakukeinojen avulla. Toisin sanoen kunnan toiminta muuttuu läpinäkymättömämmäksi, ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät.²²⁵ Kunnalla on tästä huolimatta velvollisuus kuntalain 29 §:n mukaan huolehtia, että kunnan toiminnasta tiedotetaan kunnan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Lisäksi toimielinten käsittelyyn tulevista asioista on annettava tarpeelliset tiedot yleisessä tietoverkossa.

5.1 Yhtiömuoto ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet

Kunnallisen demokratian kannalta yhtiöittäminen voi muodostua ongelmaksi, jos kunta on itse kokonaan tai osittain omistamansa yhtiön lainojen takaajana, mutta yhtiön johtamisen valvonta ei ole nopeaa ja yritysmäistä. Mikäli kuntayhtiöiden hallitusten jäsenet olettavat, että kunta ei nosta heitä vastaan pääomistajan ominaisuudessa tarvittaessa vahingonkorvauskannetta, yhtiöittäminen voi muodostaa merkittävän uhan vallankäytön siirtyessä demokraattisen kontrollin ulottumattomiin.²²⁶

Yhtiöittäminen kaventaa valitusmahdollisuutta osakeyhtiömuotoiseen toimintaan siirryttäessä. Kuntalaisen aikaisempi muutoksenhakuoikeus muuttuu kanteennosto-oikeudeksi yhtiöittämisen jälkeen. Sen voi tehdä joko kunta itse osakkeenomistajana, hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja.

²²² Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, s. 49

²²³ Jääskeläinen 1994, s. 98

²²⁴ Puttonen 2002, s.187

²²⁵ Valtiovarainministeriö 2010, s. 37-38

²²⁶ Jääskeläinen 1994, s. 109

Yksityisellä kuntalaisella ei ole enää mahdollisuutta tähän. Siksi siis kuntalaiselle ennen yhtiöittämistä kuulunut yleisvalvonta muuttuu *asiakasvalvonnaksi*, jonka oikeudelliset puitteet määräytyvät asiakkaan ja yhtiön välisestä sopimuksesta. Tämän seurauksena toiminnan seuraaminen kuntalaisen näkökulmasta vaikeutuu.²²⁷ Kuntalaisen demokraattisen kontrollin vähentyessä syntyy samalla myös katvealueita, joita joissain tilanteissa poliitikot saattavat käyttää hyväkseen pyrkiessään lujittamaan omaa valtaansa.²²⁸

Viime vuosina keskustelunaiheena on ollut myös kunnan luottamushenkilöiden todelliset vaikutusmahdollisuudet kunnan kannanmuodostukseen. Ammatillisen asiantuntijuuden ja delegoinnin on toisinaan yrityksissä nähty vievän valtaa pois luottamushenkilöiltä. Tästä aiheesta on käytetty myös esityslistademokratian nimitystä, jolla tarkoitetaan yhteen vaihtoehtoon johtavaa esittelyä yhdistettynä niukkaankin julkisuuteen. Erityisesti edustuksellisen demokratian kannalta tämä on mielenkiintoista ja hyvin vähän tutkittua.²²⁹

Toisaalta monopolialalla toimiva yhtiö voi olla yksityisomisteista yhtiötä demokraattisemmassa kontrollissa, jos se on kunnan omistama. Esimerkiksi Ruotsissa kunnallislain nojalla kunnanvaltuusto voi määrätä, että yksityisoikeudellisen kunnallisen yhteisön toiminnassa tietyt kunnallisoikeudelliset periaatteet tulisi ottaa huomioon.²³⁰ Demokratian onkin katsottu toteutuvan kuntaomisteisissa yhtiöissä välillisesti yhtiökokouksen ja kunnallishallinnon keskeisten henkilöiden yhtiöiden hallinnossa mukanaolon kautta.²³¹

Eliitti muodostuu jo yhdellä tavalla siinä vaiheessa, kun kuntalaiset valitsevat vaaleilla valtuuston. Tässä vaiheessa valta muodostetaan vielä demokratian sääntöjen mukaisesti. Valtuuston suorittama kunnanhallituksen jäsenten valinta puolestaan on etäännyttänyt kuntalaisesta jo jonkin verran, vaikka se onkin kuntalain mukaisessa kontrollissa. Kuntalaisen kontrollivallan piirissä on niin ikään myös kunnanhallituksen suorittama yhtiökokousedustajan valinta. Tästä eteenpäin yhtiökokouksen suorittama hallituksen valinta on puolestaan jo kuntalaisen kontrollin ulottumattomissa, kuten on myös hallituksen toimitusjohtajan valinta. Päätökset ovat niin ikään salaisia, kun uuden yhtiön toimitusjohtaja suorittaa yhtiöön henkilövalintoja. Lisäksi yhtiön hallituksen, toimitusjohtajan ja toimihenkilöiden antamat palvelut ovat perinteisesti periaatteiltaan yhtiön omia asioita, ja siten myös valituskelvottomia. Salassapitoperiaatteen vuoksi myöskään media ei pääse tarkkailemaan yhtiöiden

²²⁷ Rasinmäki 1997, s. 337

²²⁸ Puttonen 2002, s. 173

²²⁹ Alenius 2008, s. 5

²³⁰ Rasinmäki 1997, s. 338

²³¹ Tupakka 1992, s. 29

toimintaa.²³² Kuntalaisten demokraattisessa kontrollissa on tässä ketjussa siis havaittavissa selkeä katkos toiminnan siirtyessä yhtiömuotoon.

Nyt valmisteilla oleva sote-uudistus ja valinnanvapauslaki (HE 47/2017) käsittelee kuntalaisen valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lakiesityksen ideana on parantaa asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia palvelun tuottajan valinnassa, sekä samalla parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua. Lain myötä on tarkoitus luoda useita erilaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoita, ja sitä toteutettaisiin suoran valinnan palveluilla, asiakassetelijärjestelmällä ja henkilökohtaisella budjetilla²³³. Uuteen valinnanvapausjärjestelmään kuuluisivat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annetun lain²³⁴ mukaisessa rekisterissä olevat palveluntuottajat, ja siinä säädettäisiin yleisesti järjestelmään kuuluvien tuottajien velvollisuuksista. Uuden lain mukaan kuntalainen asiakkaana voisi jatkossa valita itse palvelunsa vuodeksi kerrallaan. Asiakkaalla olisi mahdollisuus valita palvelun tuottaja myös palvelun tuottajan myöntämän asiakassetelin perusteella.²³⁵

Toteutuessaan laki vaikuttaisi parantavasti palveluiden saatavuuteen, ja se mahdollistaisi erityisesti pienten tuottajien palvelutarjonnan lisääntymisen²³⁶. Tämä johtuu muun muassa siitä, että asiakaseteleiden käyttöönotto laajentaisi merkittävästi asiakkaan valintamahdollisuuksia, ja tukisi sitä kautta yritysten toimintaa.²³⁷

Kuitenkin uudistus voi esimerkiksi erikoissairaanhoidon piirissä tuoda joitakin ongelmia. Työvoima voi siirtyä pois sairaaloista yhtiömuotoisiin palveluihin, joka vaikuttaisi luonnollisesti henkilöstön riittävyyteen varsinkin pienemmissä maakunnissa.²³⁸ Myös keskisuurten ja isojen yritysten määrä tulee todennäköisesti toimialalla kasvamaan.²³⁹ Nämä tekijät voivat puolestaan vaikuttaa kuntalaisen saamaan hoidon laatuun. Lisäksi yksityisen sote-tuotannon lisääntyessä myös tässä tutkimuksessa aiemmin mainitut kuntalaisten tiedonsaanti, sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet vähenisivät.

Kuntalaisten oikeuksien turvaamiseksi on kuitenkin lakiluonnokseen lisätty valtakunnallisia ehtoja, jotka yrityksen on markkinoille tullessaan täytettävä. Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan

²³² Puttonen 2002, s. 173

²³³ HE 47/2017 vp, s. 107

²³⁴ Hallituksen esityksen luonnos eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

²³⁵ HE 47/2017 vp, s. 1

²³⁶ HE 47/2017 vp, s. 99

²³⁷ HE 47/2017 vp, s. 106

²³⁸ HE 47/2017 vp, s. 106

²³⁹ HE 47/2017 vp, s. 110

kaikkien palvelun tuottajien tulisi olla palveluntuottajalakehdotuksen mukaisessa rekisterissä, jos ne ovat kyseisen lain piirissä. Lisäksi niiden tulisi olla liittyneenä valtakunnallisten tiedonhallintapalvelujen, sekä valtakunnallisen tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjiksi. Palvelun tuottajilta vaaditaan niin ikään myös *riittävää taloudellista kantokykyä ja vakautta*.²⁴⁰

Perustuslain uudistus astui Suomessa voimaan vuonna 2000, joka täsmentää perusoikeuksia ja julkisen vallan vastuuta niiden toteuttamisessa. Se sisältääkin säännöksiä TSS-oikeuksista, eli kansalaisten taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista. Näitä ovat esimerkiksi PL 19. § oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, PL 16 § oikeudesta opetukseen ja sivistykseen, PL 18 § oikeudesta työhön, työvoiman suojeluun ja julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä.²⁴¹ Heikoimmassa asemassa olevien tarvitsemia palveluja on erityislainsäädännöllä suojattu niin kutsutuiksi ”subjektiivisiksi oikeuksiksi”, kuten sosiaalihuoltolailalla (1301/2014) ja vammaispalvelulailalla (380/1987), ja sosiaalihuollon asiakaslailalla (812/2000).²⁴²

Voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön johtuen kunnilla on laajat velvoitteet tarpeellisten palveluiden järjestämisessä. Tästä huolimatta kuntien valtionosuuksia on 1990- luvun alusta asti leikattu laman seurauksena, vaikka kunnille on lainsäädännössä asetettu jatkuvasti jopa lisää tehtäviä. Lisäksi 1990 -luvulla alkanut yhtiöittäminen on tähän päivään asti vain lisääntynyt kiihtyvänä. Säästöpolitiikan ja huolimattoman yhtiöittämisen seurauksena voi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kohdalla olla palveluiden heikentyminen.²⁴³

5.2 Yhtiömuotoinen palvelutoiminta ja julkisuusperiaate

Julkisuusperiaatteen lähtökohdat ovat julkisuudessa ja avoimuudessa, joita kunnan tulisi toiminnassaan noudattaa. Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain 9 §:n mukaan viranomaisen asiakirjojen tulee olla julkisia ja jokaisella tulisi olla halutessaan saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Siten jos viranomaisten toimintaan liittyvästä tiedonsaantioikeudesta poiketaan, siihen täytyy olla erityinen peruste ja se on määriteltävä täsmällisesti lailla. Viranomaisen menettelyn tulisi olla julkisuusperiaatteen mukaisesti aina avointa ja toiminnasta tulisi tiedottaa.²⁴⁴ Julkisuusperiaatteesta on säädetty erityisesti julkisuuslain 3 luvussa oikeudesta saada tieto asiakirjasta ja 5 luvun säännöksillä viranomaisen velvollisuudesta edistää

²⁴⁰ HE 47/2017 vp, s. 113

²⁴¹ Kuntapamfletti 2006, s. 58

²⁴² Kuntapamfletti 2006, s. 59

²⁴³ Kuntapamfletti 2006, s. 61-63

²⁴⁴ Mäenpää 2016, s. 2

tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, sekä perustuslain 21 §:ssä sanan ja viestinnän vapaudesta ja 14 §:ssä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta.

Moderni julkisuusperiaate viranomaisen toiminnassa sisältää ennen kaikkea jokaiselle kuuluvan oikeuden saada tieto viranomaisen tallenteesta, mikäli tieto on julkinen. Toinen osa tätä julkisuusperiaatetta on viranomaisen velvollisuus pyydettyä luovuttaa tieto, jos se on julkinen. Kolmantena elementtinä julkisuusperiaatteeseen liittyy niin sanottu proaktiivinen julkisuus eli viranomaiselle kuuluva velvollisuus oma-aloitteisesti tiedottaa toiminnastaan.²⁴⁵ Yhtiöittämiseen liittyen kunnan tulisi myös julkisuuslain 5 luvun 18 §:n mukaisesti suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa siten, että asiakirjajulkisuus on mahdollista toteuttaa vaivattomasti.

Juuri tämä julkisuusperiaate velvoittaa kunnan viranomaisia monella tavalla jo pelkästään kuntalain perusteella. Uuden kuntalain 29 §:ssä säädetään kunnan viestinnästä, 108 §:ssä ilmoituksista, 140 § kunnan tiedoksiannosta jäsenille, sekä jatkovalitusta koskevassa 142 §:ssä on säännöksiä tiedon julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Tämä kunnan julkaisemisvelvoite ulottuu myös koskemaan päätöksiä ja ilmoituksia, jos niistä on mahdollista ilmetä henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tämä julkaisemisvelvoite on merkityksellinen erityisesti perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen että 10 §:n 1 momentin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Näiden säännösten tarkoituksena on taata julkisuusperiaatteen toteutuminen kunnan toiminnassa, ja varmistaa siten tiedonkulku myös kuntalaisten suuntaan esimerkiksi kunnan palveluita yhtiöittäessä.²⁴⁶

Lisäksi kuntalain 109 § käsittelee tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa. Kunnan tulisi sen mukaan tiedottaa kuntalaisille ainakin:

- 1) kuntastrategiasta;
- 2) hallintosäännöstä;
- 3) talousarviosta- ja suunnitelmasta;
- 4) tilinpäätöksestä;
- 5) tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta;
- 6) tilintarkastuskertomuksesta;
- 7) kuntien yhteistoimintaa koskevista sopimuksista;
- 8) konserniohjeesta;
- 9) luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoituksista;

²⁴⁵ Mäenpää 2016, s. 3

²⁴⁶ PeVL 63/2014 vp., s. 5

- 10) luottamushenkilöiden ja palkkioiden korvausten perusteista;
- 11) palveluista perittävistä maksuista

Tämä pykälä on erityisen merkittävä kuntalaisten tiedonsaantioikeuksien turvaamisen kannalta ajateltaessa kunnan toimintojen yhtiöittämistä. Kunnan yhtiöittäessä jotakin toimintiaan demokraattiset periaatteet ovat tietyllä tavalla uhattuna, jonka vuoksi kunnan konsernijohdon ja yhtiöittämistä valmistelevien virkamiesten tulisikin olla erityisen tarkkana tiedonkulun sujuvuudesta myös kuntalaisten suuntaan omistajaohjausta harjoitettaessa ja yhtiöittämisen alkuvaiheessa.

Kuntalain 29 §:ssä säädellään kunnan viestinnästä. Sen mukaan kunnan on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille kunnan toiminnasta. Kunnan jäsenillä on siis laaja oikeus saada tietää kunnan asioista. Säädöksen taustalla on ajatus siitä kunnallisen itsehallinnon periaatteesta, että kunnan organisaatio on nimenomaan kuntalaisia, ei organisaatiota itseään varten.²⁴⁷

Viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteen toinen elementti on asiakirjajulkisuus, josta puhuttaessa on tehtävä selkeä ero yleisöjulkisuuden ja asianosaisjulkisuuden kesken. Asianosaisjulkisuus on nimittäin yleisöjulkisuutta laajempi käsite. Oman ryhmänsä tähän muodostaa vielä julkisuuslain mukaan salassa pidettävät asiakirjat. Asiakirjan julkisuusperiaatteen merkitys on erityisesti demokratian kannalta oleellinen.²⁴⁸

5.3 Yhtiöittäminen ja yhtiömuoto kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta

Kunnan yhtiöittämistä säätelee tärkeimpänä säädöksenä perustuslain (731/1999) 124 §, jossa säädellään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tämän pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävä ei siten saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan pykälän 2 momentin mukaan antaa vain viranomaisille.

Merkittävän julkisen vallan käytön on katsottu nivoutuvan perusoikeuksiin, sillä se ilmenee viranomaisen itsenäiseen harkintaan perustuvana voiman käyttämisenä sekä muuna merkittävänä yksilön perusoikeuksiin puuttumisena.²⁴⁹ Merkittävä julkisen vallan käsite saa sisältönsä julkisen

²⁴⁷ Puttonen 2002, s. 118

²⁴⁸ Puttonen 2002, s. 119

²⁴⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 418

hallintotehtävän ja julkisen vallan käsitteen kautta.²⁵⁰ Perustuslain 124 § onkin ongelmallinen juuri sen vuoksi, että siitä on viime vuosina tullut ristiriitaisia mielipiteitä ja tulkintoja.²⁵¹

Tunnetuimmat esimerkit lienevät liittyvän yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvään perusoikeuskeskusteluun, josta esimerkiksi perustuslakivaliokunta ja KKO ovat antaneet eri lausuntoja. Tämä case koskee yksityisen kansalaisen yksityiseltä yritykseltä saamaa pysäköinnin valvontamaksua, jonka hän lopulta vei käräjäoikeuteen, ja joka päättyi korkeimpaan oikeuteen.²⁵² KKO:n mukaan kyse oli sopimuksesta, mutta perustuslakivaliokunnan mukaan pysäköinninvalvontaan liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei siis voi antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.²⁵³ Kuitenkin perustuslakivaliokunnan myöhemmin antaman lausunnon mukaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei kuuluisi sopimusvapauden piiriin.²⁵⁴ Perustuslakivaliokunnan muuttuvaa kantaa on arvosteltu myöhemmin epämääräisyydestä.²⁵⁵

Toinen ongelmallinen esimerkki julkisen vallan käytön näkökulmasta liittyy puolestaan niin sanottuihin keikkalääkäreihin. Niillä tarkoitetaan kunnallishallinnossa työskenteleviä lääkäreitä, jotka eivät ole virkasuhteessa. Tilanne keikkalääkärien kohdalla on saattanut olla erityisen ongelmallinen esimerkiksi tilanteessa, jossa potilasta määrätään tahdosta riippumattomaan hoitoon. Tällaisessa tilanteessa, esimerkiksi mielenterveyspotilaiden kohdalla keikkalääkärit eivät ole voineet kirjoittaa tarkkailulähetettä hoidontarpeen arviointia varten.²⁵⁶

Perustuslain 124 §:n voi siis sanoa merkittävästi kaventavan kunnan yhtiöittämisen mahdollisuuksia, koska kunnan täytyy yhtiöittämisprosessissaan ottaa huomioon yhtiötettävän toiminnon luonne ja sen perustuslainmukaisuus. Tässäkin pätee kuitenkin lakisidonnaisuuden periaate. Julkisen vallan on perustuttava lakiin²⁵⁷.

Kunnan olisi tärkeää kehittää osallistavaa demokratiaa, jotta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet tulisivat turvatuiksi.²⁵⁸ Kunnallinen itsehallinto nimittäin pohjautuu siihen, että kansalaisten vaikuttamiselle ja osallistumiselle on luotu lainsäädännön avulla riittävät mahdollisuudet. Se onkin olennainen piirre Suomen kunnallisdemokratiassa ja paikallishallinnossa. Tärkeää olisi myös se, että

²⁵⁰ Koivisto 2014, s. 683

²⁵¹ PeVL 57/2010 vp.

²⁵² KKO:2011:43

²⁵³ PeVL 57/2010 vp.

²⁵⁴ PeVL 23/2013 vp

²⁵⁵ <http://perustuslakiblogi.wordpress.com/2013/10/18/perustuslakivaliokunnan-harharetket/> (viitattu 22.3.2017)

²⁵⁶ Koivisto 2014, s. 686

²⁵⁷ Koivisto 2014, s. 693

²⁵⁸ Kuntapamfletti 2006, s. 141

valtuutetut olisivat mahdollisimman monilukuisia. Monilukuisuus nimittäin mahdollistaa vuorovaikutuksen kuntalaisten suuntaan verrattuna harvalukaiseen valtuustoon.²⁵⁹

Yhtiöittäminen tuo kuntalaisten itsehallinnolliseen asemaan ristiriitoja. On jopa esitetty, että se merkitsee perusoikeuksien vaihtumista asiakassuhteeksi kuntalaisten näkökulmasta²⁶⁰. Tämä on väite kenties melko kärjistetty, sillä kunnan on mahdollista yhtiöittää palvelunsa myös huolellisesti ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet mahdollisimman hyvin huomioiden. Kunnallista itsehallintoa on mahdollista kehittää paremmaksi ja toimivammaksi esimerkiksi luomalla uusia vaikuttamisen kanavia kuntalaisille, ja hyödyntämällä siinä myös digitalisaation luomia mahdollisuuksia. Lisäksi myös lautakuntien määrää voisi lisätä suoran välittömän yhteyden turvaamiseksi kuntalaisten ja päättäjien välillä. Lisäksi yhtenä mahdollisuutena olisi kunnallisen kansanäänestyksen tehokkaampi käyttäminen.²⁶¹

5.4 Yhtiöittämisen vaikutus kuntalaisten oikeuksiin

Tässä kappaleessa tarkastellaan hieman tarkemmalla tasolla yhtiöittämisen vaikutusta kuntalaisten oikeuksiin. Käsittelen sekä perusoikeuksia, että kuntalain määrittelemiä kuntalaisten oikeuksia, jotka ovat merkittäviä erityisesti kunnan yhtiöittäessä palveluitaan.

Perusoikeudet voidaan määritellä perustavanlaatuisiksi, vain tärkeiksi ja kaikille kuuluviksi yleisiksi oikeuksiksi, jotka on säädetty perustuslaissa. Lisäksi niille on ominaista pysyvyys ja korotettu muodollinen lainvoima muihin lakeihin nähden.²⁶² Yhdenvertaisuus on siis perusoikeuksien määrittelyssä erittäin tärkeä kriteeri. Tämä käy ilmi siitä, että myös se on turvattu perusoikeutena perustuslain 2 luvun 6 §:ssä.

Vuoden 1999 perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksina on vahvistettu yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielelliset oikeudet, sekä säännökset oikeudesta ympäristöön sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusedellytykset. Perusoikeuksilla on myös kansainvälinen ulottuvuus, sillä ne ovat vahvasti vuorovaikutuksessa ihmisoikeussopimusten kanssa. Suomen perusoikeusjärjestelmä on kuitenkin kansainvälisiä sopimusvelvoitteita pidemmälle rakentunut ja sitä leimaakin oikeusjärjestyksen erityislaatuinen kokonaisrakenne.²⁶³

²⁵⁹ Kuntapamfletti 2006, s. 143

²⁶⁰ Kuntapamfletti 2006, s. 150

²⁶¹ Kuntapamfletti 2006, s. 153

²⁶² Hallberg ym. 2011

²⁶³ Hallberg ym. 2011

Perusoikeudet voidaan jakaa subjektiivisiin ja objektiivisiin sen mukaan, voiko yksilö vaatia oikeuden toteutumista omissa nimissään vai onko julkisella vallalla aktiivinen velvollisuus toteuttaa oikeus²⁶⁴. Tämän näkökulman kautta tarkastelen juuri viranomaisen objektiivista velvollisuutta toteuttaa kuntalaisten avoimen tiedonsaannin kannalta merkityksellisiä oikeuksia.

Tästä perusoikeuksien kokonaisrakenteesta tarkastelen lähemmin erityisesti vaali- ja osallistumisoikeuksia (PL 2 luvun 14 §), josta erityisesti neljäs momentti on kuntalaisen tiedonsaantioikeuden kannalta oleellinen. Pykälän neljännen momentin mukaan ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” (PL 2 luku 14 § 4 momentti). Tähän säännökseen liittyvät vahvasti myös perustuslain 2 §, sekä 121 §. Perustuslain 2 § 1 momentti velvoittaa osaltaan valtiollaan kuuluvan demokratian muodossa kansalle, jota valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa. Saman pykälän kolmannen momentin mukaan myös julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja sitä on noudatettava tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa.

Perustuslain 121 § puolestaan perustaa kuntien hallinnon asukkaiden itsehallintoon jatkaen lain 2 §:ssä mainittua demokratian periaatetta. Näiden pykälien vuoksi perusoikeuksien ja demokratian voidaankin nähdä tukevan toisiaan.²⁶⁵ Näin ollen siis myös kuntalaisten oikeus saada tietoa kunnan asioista voidaan kytkeä perustuslain tasolle asti.

Perustuslain 14 §:ää tarkastellessa erityisesti nykyisen 3 ja 4 momentin kohdalla Tuori tuo esiin sen, että kuntalaisen oikeus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ei rajoitu ainoastaan julkisen vallan alaan, vaan edellyttää myös vaikutusmahdollisuuksien turvaamista yksityisessä hallinnossa.

Kuntalaisten perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattu oikeus saada tietoa viranomaisen julkisista asiakirjoista on myös aiheen kannalta oleellinen normi. Tämä säännös muodostaakin suurelta osin valtiosääntöoikeudellisen julkisuusperiaatteen pohjan²⁶⁶. Perustuslain 12 § 2 momentti kuuluu: ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Tämän kytkennän kautta perustuslain tasolle asti ulottuvat siis myös kuntalaisten oikeudet kattavaan tiedonsaantiin kunnan toiminnasta.

²⁶⁴ Hallberg ym. 2011

²⁶⁵ Tuori 2011

²⁶⁶ Manninen 2011

Uuden kuntalain 5 luku säätelee kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta. Sen 22 §:ssä säädetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista on mahdollista edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, sekä järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Tärkein osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus kuitenkin on kuntalain 20 §:n mukainen kuntalaisten äänestys-oikeus kuntavaaleissa.

Uuteen kuntalakiin puolestaan on kunnan viestintää koskevia säännöksiä uudistettu siten, että ne koskevat nyt koko kunnan toimintaa, ja niissä otetaan huomioon myös sähköiset toimintatavat. Sääntelyyn on kuitenkin jätetty kunnalle itselleen paljon harkintavaltaa ja vapautta päättää toimintatavoista. Kunnan viestinnästä säädetään lain 29 §:ssä.

Kunnan on kuntalain 29 §:n mukaan tiedotettava toiminnastaan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Tiedotuksessa tulee huomioida se, millä tavoilla kuntalaisen on mahdollista osallistua valmisteluun. Tiedotusvelvollisuus koskee esimerkiksi kunnan järjestämiä palveluita, kunnan taloutta, kunnassa valmistelussa olevia asioita ja niitä koskevia suunnitelmia, asioiden käsittelyä, tehtyjä päätöksiä sekä niiden vaikutuksia. Viestintäpykälä koskee siis näin ollen kaikkea kunnan toimintaa.²⁶⁷

Kunnan viestintäpykälän voidaan nähdä ulottuvan koskemaan myös yhtiöitettyä toimintaa. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi myös osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.²⁶⁸ Kunnan velvollisuutena on siis huolehtia siitä, että myös kunnan tehtäviä hoitamaan perustetun osakeyhtiön, yhdistyksen ja säätiön toiminnasta tiedotetaan. Tiedottamistapa ja sen sisältö ovat kuitenkin kunnan omassa harkinnassa.²⁶⁹

Näin ollen kuntakonsernin yhtiöissä lähtökohtana tulisi aina olla aktiivinen ja tehokas viestintä. Konserniohjeilla on mahdollista asettaa konserniyhtiöille velvoitteita viestinnän toteuttamiseksi, jotta kunnan asukkaiden tietojensaantioikeudet olisivat mahdollisimman turvatut.²⁷⁰

²⁶⁷ Kuntaliitto 2017, s. 32

²⁶⁸ Kuntaliitto 2017, s. 32

²⁶⁹ HE 268/2014 vp., s. 28

²⁷⁰ Kuntaliitto 2017, s. 32

Kuntakonsernin toiminnan ja siitä viestimisen tulisi olla linjassa kunnan tavoitteiden kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan tulisi sopia ennakkoon toimintatapoja muun muassa siitä, miten viestinnässä toteutetaan kunnan strategiaa ja viestinnän periaatteita. Lisäksi tärkeää olisi sopia, kuka vastaa konserniyhtiön viestinnästä sen sisällä, sekä ulkoisesti asukkaille ja yhtiön asiakkaille.²⁷¹

Kuntajohtamisessa avoimuus ja laaja tiedottaminen ovat keskeisessä asemassa. Viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja tietojensaantioikeus kuuluvat hallinnon julkisuusperiaatteeseen. Kuntalain 108 §:n mukaan kunnan tulee julkaista ilmoituksensa yleisessä tietoverkossa. Kunnan on julkaistava 109 §:n mukaan yleisessä tietoverkossa myös keskeisimmät tiedot kunnan taloutta, johtamista, toimintaa, kuntien yhteistyötä ja kuntakonsernia koskien.²⁷²

Yleisessä tietoverkossa täytyy olla kuntalain 109 §:n mukaan myös kuntastrategiaa, hallintosääntöä, talousarviota, tilinpäätöstä, tarkastuslautakunnan arviointikertomusta, tilintarkastuskertomusta, kuntien yhteistoimintaa koskevia sopimuksia, konserniohjetta, sidonnaisuusilmoituksia, sekä luottamushenkilöiden palkkioita koskevat tiedot.

Myös nämä tiedottamiseen liittyvät kuntalain pykälät turvaavat osaltaan kuntalaisten oikeuksien toteutumista, jos kunta noudattaa niitä oikein. Kuntalaki painottaa vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuutta ja valmistelusta viestimistä. Aktiivisella, oikea-aikaisella ja ymmärrettävällä viestinnällä on suuri painoarvo, koska se luo edellytykset osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Hyvän tiedonhallintatavan ansiosta yksilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus myös osallistua julkiseen keskusteluun, ja ennen kaikkea vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon.²⁷³

Kuntalain 27§:n mukaan kunnanvaltuuston on asetettava myös vanhusneuvosto ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi, sekä 28 §:n mukaan vammaisneuvosto vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Neuvostoille on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun ja valmisteluun niitä koskevissa asioissa.

Kuntalaisten tulee pystyä luottamaan viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen, sekä siihen että hallintopäätökset ovat pysyviä. Hallintolain 2 luvun 6 § koskee hallinnon oikeusperiaatteita, joiden mukaan myös kunnan viranhaltijoiden on toimittava. Kunnan johdon on siis kohdeltava kuntalaisia tasapuolisesti, johdonmukaisesti ja syrjimättömästi. Toimivaltaa saa

²⁷¹ Kuntaliitto 2017, s. 32

²⁷² Kuntaliitto 2015, s. 10

²⁷³ Kuntaliitto 2015, s. 10

käyttää ainoastaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lisäksi hallintolain 7 § edellyttää, että kunnassa asioiva saa hallinnon palveluita asianmukaisesti, ja että viranomaisen on mahdollista suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Kuntalaisella ei ole mitään yleistä subjektiivista tiedonsaantioikeutta kuntaenemmistöiseen osakeyhtiöön. Yhtiön tiedotuksesta vastaa sen toimitusjohtaja, ja kunnanhallitus käyttää kuntaosakkaan puhevaltaa yhtiökokouksissa. Näin ollen siis yksittäisellä kunnan jäsenellä ei käytännössä ole mitään mahdollisuuksia saada tietoja kuntaenemmistöisen osakeyhtiön asioista, ellei niitä katsota kaupparekisteristä, tai jos kunta ei tiedota niistä.²⁷⁴

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnallisen osakeyhtiön kontrolloinnissa voidaan nähdä sovellettavan kolmenlaista hallintatapaa. Ensiksikin kunta osakkeenomistajana kontrolloi yhtiötä hierarkkisesti omistajahallinnalla. Lainsäätäjä puolestaan kontrolloi kunnallista osakeyhtiötä erikoissääntelyn avulla. Kolmanneksi kuntayhtiötä hallitaan myös kilpailuttamisella, jonka avulla erityisesti yhtiön tulorahoitus on mahdollista pitää hallinnassa.²⁷⁵ Tässä tutkimuksessa pääpaino on ollut omistajahallinnan avulla tapahtuvassa kontrolloinnissa.

Jos kunnan palvelujen yhtiöittämistä vertaa klassisen organisaatioteorian oppeihin, voisi niiden sanoa vastaavan melko hyvin teorian periaatteita. Klassisen organisaatioteorian periaatteita nimittäin ovat pitkälle viety työnjako, työnjaon ja vastuunjaon selkeys, hierarkkinen valvonta, sekä kapea valvontajänne. Kunnassa nimittäin on melko selkeä työnjako kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien välillä.²⁷⁶ Kunnan työnjakoa kuitenkin häiritsee yhtiöittämisen myötä mukaan tuleva osakeyhtiölainsäädäntö, joka asettaa rajoitteita omalta osaltaan.

Vaikka osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:ssä määrätään osakeyhtiön toiminnan tarkoituksiksi voiton tuottaminen, ei kunnallisen osakeyhtiön siitä huolimatta ole pakko tuottaa voittoa. Tämä mahdollisuus johtuu samassa pykälässä olevasta maininnasta ”...*jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin*.”. Lisäksi osakkeenomistajien päätäntävaltaa puoltaa myös osakeyhtiölain 1 luvun 9 §, jossa sanotaan, että osakkeenomistajat voivat niin ikään määrätä yhtiön toiminnasta.

Kunnan voi siis sanoa pystyvän käyttämään hyväkseen osakeyhtiölain ja kuntalain suomia mahdollisuuksia yhtiöittämiseen liittyen jo yhtiöittämisen prosessin alkuvaiheessa. Osakeyhtiölain 2

²⁷⁴ Puttonen 2002, s. 123

²⁷⁵ Valkama 2004, s. 171

²⁷⁶ Puttonen 2002, s. 68

luvun 1 §:n säännökset yhtiön perustamissopimuksesta voivat esimerkiksi olla yksi keino määrittellä tarkemmin osakeyhtiön toimintaa. Lisäksi perustamissopimusta määrittelevän osakeyhtiölain 2 §:n 2 momentin mukaan siihen on sisällytettävä 3 §:ssä tarkoitettu yhtiöjärjestys, joka myöskin osaltaan on keino linjata yhtiön toimintaa kunnan tavoitteiden mukaiseksi. Kunnan tulisi myös nimetä oma riittävän asiantunteva edustajan osakeyhtiön yhtiökokoukseen. Antamalla edustajalleen sitovia ohjeita kunta pystyy vaikuttamaan osakeyhtiön tekemiin päätöksiin.

Yksi tärkeimmistä yhtiöittämisen prosessin alkuvaiheista on myös oikeanlaisen yhtiön hallituksen kokoaminen. Tämä johtuu siitä, että hallituksella on yhtiön toiminnan valvomisen lisäksi merkittävä rooli yhtiön suunnan määrittelyssä.²⁷⁷ Kuntalain 48 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että kunnan omistajaohjauksellisia toimia ohjaa konsernijohto. Myös konsernijohtoon olisi kunnan puolella oltava mahdollisimman toimiva ja koostua asiantuntevista ihmisistä. Sen kokoonpano voi nimittäin olla 48 §:n 1 momentin mukaan myös muu hallintosäännössä määrätty viranomainen. Näistä näkökulmista katsottuna kunnalla voisi siis katsoa olevan kaikki mahdollisuudet toimivan omistajaohjaussuhteen rakentamiselle yhtiön ja kunnan johdon välille.

Kuntalain näkökulmasta kunnan omistajaohjauksen keinot, ja toisaalta myös velvoitteet kiteytyvät uuden kuntalain 7 luvun 37 §:ään, jossa säädetään kuntastrategiasta. Kunnan johtamisessa kuntastrategia on siis valtuuston merkittävin ohjausväline, jolla se voi päättää kunnan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista, kun *yhtiöittäminen on jo tapahtunut*. Kuntastrategia mahdollistaa strategisen suunnittelun ja kunnan taloussuunnittelun, sillä esimerkiksi talousarviossa päätettyjen tavoitteiden tulee perustua kuntastrategiaan²⁷⁸. Kunta ei kuitenkaan voi tehdä päätöksiä yhtiön puolesta tai puuttua sen yksittäiseen päätökseen.

Uuden kuntalain tultua voimaan on konserninäkökulma erityisesti korostunut. Tämä tarkoittaa sitä, että talousarviossa on aikaisempaa paremmin otettava huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Kuitenkaan kunnan ei tulisi laatia konsernitilinpäätöstä vastaavaa yhdisteltyä talousarviota tässäkään tapauksessa, vaan sen talousarviossa ja suunnitelmassa esitettäisiin omana kokonaisuutenaan kuntakonsernin kannalta olennaisia talousarviovuoden tulevia tapahtumia, sekä vastuita ja velvoitteita.²⁷⁹

²⁷⁷ Hallipelto ym. 2013, s. 105-106

²⁷⁸ HE 268/2014, s. 164-165

²⁷⁹ Kuntaliitto 2017, s. 16

Esimerkkinä edellä mainituista olennaisista tapahtumista voisivat olla erilaiset konserni- ja yhtiöjärjestelyt, tytäryhteisöjen purkaminen tai muut olennaiset muutokset tytär -ja omistusyhteisöjen äänivaltaan, tai merkittävät muutokset tytäryhteisöjen liiketoiminnassa. Talousarviossa voitaisiin niin ikään kuvata myös kunnan yhtiölle merkittäviä investointeja, tytäryhteisölle annettavia takauksia, selostus tytäryhtiön toiminnan, tuloksen ja rahoitusaseman kehittymisestä sekä yhtiön ja kunnan välillä tehdyt merkittävimmät sopimukset.²⁸⁰

Tytäryhteisöltä olisi suotavaa kerätä vuosittain tulos- ja rahoitussuunnitelmat. Niiden lisäksi niiltä olisi perusteltua edellyttää myös pidemmän aikavälin taloussuunnitelman laatimista. Taloussuunnitelma voisi olla esimerkiksi kolmivuotinen, ja kunta voisi tehdä siitä yhtenäistävän ohjeen yhtiöille. Kunnan yhtiöiden investointisuunnitelma voisi olla tätäkin pidempi, noin 5 vuoden aikavälin suunnitelma. Taloussuunnitelman tulisi vastata kuntastrategiassa asetettuihin tavoitteisiin, ja niiden käytännöistä ja suunnittelumalleista päättäisi yhtiön hallitus. Jos toiminnan vähäisyyden vuoksi ei ole tarpeen tehdä pidemmän tähtäimen suunnitelmia, tulisi tämäkin todeta yhtiön hallituksessa taloussuunnitelman käsittelyn yhteydessä.²⁸¹

Kunnan tulisi ottaa talouden suunnittelussaan huomioon myös valtiontukisäännökset, sekä niiden asettamat rajoitteet. Lisäksi myös aiemmin tässä tutkimuksessa käsitelty kilpailulain 4 a luvussa määritelty kilpailuneutraliteetti on tärkeä taloussuunnittelussa huomioitava seikka.²⁸² Tuki jonka kunnat myöntävät yhtiöilleen on Euroopan unionin valtiontukisääntelyyn kuuluvaa, sillä niiden kannalta ei ole merkitystä onko kyseessä yksityisomisteinen vai julkisoikeudellinen yhtiö. Valtion tuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, joten annettavalle tuelle on tästä syystä oltava hyväksyttävä peruste. Tuki on myös myönnettävä yksityiskohtaisten menettelysääntöjen mukaisesti. Tässä suhteessa siis yrityksen määritelmä ei ole sidoksissa kansalliseen yhtiölainsäädäntöömme. Valtiontukisääntelyn kannalta taloudellista toimintaa harjoittavat kaikki sellaiset yritykset, jotka tarjoavat tavaroita tai palveluita markkinoille.²⁸³

Kuntaliitto on huomauttanut erityisesti siitä, että kunnan tulisi ottaa huomioon EU-valtiontukisääntely myös jo siinä vaiheessa, kun se suunnittelee ja toteuttaa elinkeinopoliittisia välineitään. Tämä on tärkeää siitäkin syystä, että väärin perustein myönnetty valtiontuki voidaan periä

²⁸⁰ Kuntaliitto 2017, s. 16

²⁸¹ Kuntaliitto 2017 s. 18

²⁸² Kuntaliitto 2017, s. 17

²⁸³ <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/valtiontuki>, viitattu 21.9.2017

takaisin korkoineen tuensaajalta. Yritykselle myönnettävistä EU-valtiontukien periaatteista määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107-109 artikloissa.²⁸⁴

Kuntayhtiöiden asema kunnallishallinnossa on mielenkiintoinen, sillä kunnanvaltuutetut voivat periaatteessa yksinkertaisen enemmistön turvin päättää siitä, että kuntalaisten täytyy tavallaan ottaa yritystaloudellisia riskejä ja ryhtyä yksityisoikeudellisten yhtiöiden välikäsiomistajiksi. Kuntalaiset ovat nimittäin viime kädessä kunnallisen osakeyhtiön omistajia. Tästä näkökulmasta katsottuna omistajan ja yhtiön välinen suhde näyttäytyy varsin etäisenä.²⁸⁵

Kuntastrategian²⁸⁶ voi sanoa olevan oleellinen väline myös julkisuuslain 1 §:n tarkoittaman julkisuusperiaatteen oikein toteutumisessa, joka puolestaan on erittäin oleellinen kuntalaisten demokratian turvaaja. Nämä lakiin kirjatut velvollisuudet esimerkiksi omistajaohjauksesta ja toiminnan julkisuudesta eivät kuitenkaan yksistään riitä turvaamaan riittävää toiminnan läpinäkyvyyttä ja demokratiaa kunnan toiminnassa. Kun kunta yhtiöittää toimintansa, tarvitaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välille ehdottomasti myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua. Tietoinen, kuntastrategiaan pohjautuva tavoite ja tarkoitus ovat siis avainasemassa.²⁸⁷

Uuden kuntalain mukainen 37 § pakollisesta kuntastrategiasta ei takaa luotettavaa ja kaikilta osin avointa tiedonkulkua kunnan päätöksenteosta kuntalaisten suuntaan. Se ei siis välttämättä ole mikään takuu sille, että kunnan varojen käyttö yhtiöittämisessä olisi läpinäkyvää. Esimerkiksi laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) on 1 §:ssä säädetty siitä, että valtion ja kuntien viranomaisten tulisi kilpailuttaa hankintansa tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Lisäksi lain 2 §:n mukaisesti kunnan tulisi hankintayksikkönä järjestää toimintansa niin, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti sekä suunnitelmallisesti. Mikäli hankinnat tehdään hankintayksikön sidosyksiköltä, ei sitä hankintalain 2 luvun 15 §:n mukaan kuitenkaan tarvitse kilpailuttaa. Kunnan ollessa hankintayksikkönä sen omistama osakeyhtiö voi esimerkiksi olla kyseisessä pykälässä tarkoitettu sidosyksikkö.

²⁸⁴ Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta muutettiin 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella, joka nimettiin uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Siihen asti yrityksille myönnettävistä tuista säädettiin EY:n perustamissopimuksen 87-89 artikloissa.

²⁸⁵ Valkama 2004, s. 170

²⁸⁶ Kunnalla on oltava kuntastrategia, jonka avulla valtuusto voi päättää kunnan toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista pitkällä aikavälillä. Kuntastrategiaa suunnitellessa myös kunnan omistajapolitiikka tulee ottaa huomioon. Sekä omistajapolitiikan että kuntastrategian tulisi perustua realistiseen arvioon kunnan nykytilanteesta, tulevista toimintaympäristön muutoksista, sekä niiden vaikutuksista kuntakonsernin rakenteeseen. Kuntaliitto 2017.

²⁸⁷ Harjula & Prättälä 2015, s. 371

Edellä mainittu hankintalain poikkeus on joissain tilanteissa ongelmallinen, sillä lain 15 § määrittelee kilpailutusvapauden edellytykseksi sen, että hankintayksikkö käyttää yksin tai yhdessä määräysvaltaa sidosyksikköön. Määräysvalta muodostuu EU-direktiivin²⁸⁸ mukaan silloin, kun kuntayhtiön hallituksessa istuu yksi kunnan edustaja. Tämä pätee siinäkin tapauksessa, jos kunta omistaa kyseisestä yhtiöstä vain yhden osakkeen.²⁸⁹

Kunta voi nimittäin ajautua helposti tilanteeseen, jossa kilpailutusvelvollisuutta vältetään ja säästöjä haetaan keskittämällä palvelujen tilaaminen in house-yhtiöön. Toiminnan läpinäkyvyyden kannalta on siis hieman kummallista, että nimellinen omistajuus yhden hankintayksikön kohdalla riittää, vaikka sidosyksikön on oltava hankintayksiköiden, eli tässä tapauksessa kuntien kokonaan omistama.²⁹⁰

Kilpailun välttämisestä seuraa helposti se, että kunta ostaakin palvelua paljon markkinahintoja kalliimmalla. Tämä puolestaan koituu lopulta kuntalaisten maksettavaksi. In house- yhtiöiden toiminta voi lisäksi helposti lipsahtaa laittomaksi sen tarjotessa palveluitaan markkinoille yli laissa sallitun 10 % rajan.²⁹¹ Tässä mielessä kilpailuttaminen voidaan nähdä siis paremmaksi vaihtoehdoksi.

Edellä mainitut ongelmat juontuvat osittain julkisuuslain ja uuden 1.1.2017 voimaan tulleen hankintalain epäkohdista. Hankintalaissa on tällä hetkellä edelleen aukko siinä, että se ei koske ollenkaan kuntien omistamia sidosyksiköitä, eli kunnallisia osakeyhtiöitä. Kuten tässä tutkimuksessa on aiemmin todettu, niin myöskään julkisuuslaki ei koske kunnallisia osakeyhtiöitä.

Kaiken kaikkiaan yhtiöittäminen nähdään päätöksentekoa parantavaksi sen kunnanvaltuuston päätösvallasta erillisen hallituksen ja yhtiökokouksen vuoksi²⁹². Kunnanvaltuuston budjettivallan voidaan kuitenkin nähdä myös kaventuvan, sillä yhtiöittäminen irrottaa toiminnon kunnallisesta budjetista. Samalla organisaatiomuodon muutoksesta johtuen yksikön lakisääteinen velvollisuus budjetointiin poistuu.²⁹³

Huomattavaa kuitenkin on se, että uuden kuntalain 7 luvun 37 § kuntastrategiasta velvoittaa kunnanvaltuustoa päättämään kunnan *toiminnan ja talouden* pitkän aikavälin tavoitteista. Pykälä velvoittaa siis aikaisempaa tarkemmin ottamaan huomioon taloudelliset realiteetit ja talouden

²⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, 12 artikla

²⁸⁹ <http://yle.fi/uutiset/3-9386566>, viitattu 17.5.2017

²⁹⁰ <http://yle.fi/uutiset/3-9386566>, viitattu 17.5.2017

²⁹¹ <http://yle.fi/uutiset/3-9386566>, viitattu 17.5.2017

²⁹² Rasinmäki 1997, s. 333

²⁹³ Valkama 2004, s. 132

suunnittelun²⁹⁴. Valtuustolta edellytetään tulevaisuussuuntautunutta päätöksentekoa, joka perustuu samalla kuntastrategiaan. Lisäksi valtuustolta edellytetään myös yhteistyökykyä ja hyvää johtamista.²⁹⁵ Yhtiöittäminen parantaa päätöksentekoa vain siinä tapauksessa, että kunta huolehtii omistajaohjauksesta riittävän hyvin.

Omistajaohjauksen voidaan sanoa olevan helpompaa tilanteessa, jossa kunta on ainoana osakkeenomistajana yhtiössä. Jos yhtiössä on mukana myös muita vähemmistöomistajia, tilanne on hieman vaativampi. Konserniohjeen kautta saatu määräyksen tai muun ohjeen noudattaminen saattaa nimittäin aiheuttaa osakkeenomistajien yhdenvertaisuuteen eroja. Tällöin yhtiön oman hallituksen rooli korostuu, sillä hallituksen yhtenä tehtävänä on valvoa myös osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta.²⁹⁶

Taloudellisen raportoinnin toimivuus on tärkeä elementti sen jälkeen, kun yhtiöittäminen on jo tapahtunut. Raportoinnin tulee olla suhteessa tytäryhtiön kokoon ja toimintaan liittyviin riskeihin. Toisaalta sen tulee vastata myös konserniohjauksen menetelmiä ja sopia kapasiteettiin. Esimerkkinä tästä on vakaa asunto-osakeyhtiö, jolta raportointi neljännes- tai puolivuositain riittää varsin hyvin. Konserniohjauksesta vastaava henkilö voi nimittäin pyytää aina lisätietoja, jos siihen on aihetta. Vastaavasti suurelta energiayhtiöltä raportointia voidaan pyytää useammin.²⁹⁷

Kaiken raportoinnin perustana on budjetti- ja toimintasuunnitelma, jotka konsernille lähetetään. Yksityisissä konserneissa taloudellinen raportointi toteutetaan kuukausiperiodilla, kun taas listattujen yhtiöiden osalta vaatimuksena on, että neljännesvuosiraportit täyttävät pörssin osavuosisraportoinnin vaatimukset. Konserneissa toimitusjohtajan toimintakatsaus kuluneesta kuukaudesta, arvio lähikuukausien taloudellisesta kehityksestä ja myynnistä, sekä selostukset mahdollisista merkittävistä toimenpiteistä kuuluvat osaksi kuukausiraportteja.²⁹⁸ Tästä syystä raportoinnin voi nähdä olevan olennainen osa läpinäkyvän yhtiötetyn toiminnan ohjausta.

Lisäksi listatuilla yhtiöillä on äärimmäisen tiukat vaatimukset neljännesvuositain julkistaa tuloksensa sekä raportoida jo ennakkoon taloudellisista muutoksista. Tällaisia voivat olla esimerkiksi

²⁹⁴ HE 268/2014 vp, s. 164

²⁹⁵ Kuntaliitto 2015, s. 14

²⁹⁶ Vesterinen 2006, s. 31

²⁹⁷ Vesterinen 2006, s. 32

²⁹⁸ Vesterinen 2006, s. 33

satunnaiset tappiot tai merkittävä tuloksen heikennys. Omistajana kuntakonserni voi vaatia siis edellä mainitun, vähintään osakeyhtiölain tasoisen raportoinnin.²⁹⁹

Kunnalla on melko vapaa mahdollisuus päättää omistamiensa yhtiöiden raportoinnista ja sen julkisuudesta. Kunnan omistajaohjauksen peruseriaatteisiin kuuluu kuitenkin määräaikainen raportointi kunnan- tai kaupunginvaltuustolle/hallitukselle, joten se kunnan toimien julkisuusvaatimusten johdosta asettaa jo yksinään paineita tuloksellisuudelle.³⁰⁰

Hallinnollisesta näkökulmasta osakeyhtiömuoto tuntuu melko huonolta organisaatiomallilta kunnalliseen palvelutuotantoon. Tämä johtuu siitä, että osakeyhtiö on suunniteltu liike-elämän tarpeisiin ja osakeyhtiötä varten laaditut osakeyhtiölaki ja yhtiöjärjestys ovat luonnollisesti laadittu tätä silmällä pitäen. Kunnallisen toiminnan avoimuus ei siten ole pääsääntö osakeyhtiössä.³⁰¹

Onkin hyvin mahdollista, että esimerkiksi kunnallisen vesihuolto-osakeyhtiön toimintaan ei liity mitään salattavaa. Osakeyhtiölain henkeen vain kuuluu, että toimitusjohtaja ei voi mennä selostamaan lehdistölle yhtiön rahoitusrakennetta tai maksuvaikeuksia. Kuntalaisten näkökulmasta tämä puolestaan nähdään salamyhkäiseksi toiminnaksi.³⁰² Kunnan tulisi toimia tässä mielessä ikään kuin linkkinä kuntalaisen ja yhtiön välillä, jotta tiedonkulku olisi toimivaa.

Vallalla on lisäksi yleinen käsitys siitä, että julkisen sektorin tuottavuus on yksityistä sektoria heikompaa. Myös kuntien yhtiöittäminen on seurausta tästä, koska yhtiöittämisellä uskotaan olevan kevyempi hallintorakenne. Yhtiöittämisellä uskotaan saavutettavan nopeampi päätöksenteon prosessi ja tehokkuuden parannus. Kuitenkin toiminta ratkaisee viime kädessä tehokkuuden lisääntymisen, ja toiminnan muoto jää toissijaiseksi. Hyviä ja huonoja tuloksia on siis saatavissa yhtä lailla eri organisaatiomuodoilla.³⁰³

²⁹⁹ Vesterinen 2006, s. 33

³⁰⁰ Vesterinen 2006, s. 34

³⁰¹ Puttonen 2002, s. 123

³⁰² Puttonen 2002, s. 123

³⁰³ Vesterinen 2006, s. 29