

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

---

Hanna Pajunen

**KUNTIEN LIIKETOIMINTOJEN YHTIÖITTÄMINEN VERO-  
OIKEUDEN NÄKÖKULMASTA**

---

Pro gradu -tutkielma  
Vero-oikeus  
Tampere 2013

## TIIVISTELMÄSIVU

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PAJUNEN, HANNA: Kuntien liiketoimintojen yhtiöittäminen vero-oikeuden näkökulmasta

Pro gradu –tutkielma, 76 s.

Vero-oikeus

Huhtikuu 2013

-----

Tutkielma käsittelee kunnallisten liiketoimintojen yhtiöittämistä vero-oikeuden näkökulmasta. Aihe on ajankohtainen johtuen Hallituksen esityksestä, jonka perusteella kuntien tulee yhtiöittää kilpailuilla markkinoilla harjoittamansa liiketoiminnat. Tästä syystä tutkimusaihe koskee esimerkiksi kunnallista energiantuotantoa, satamalaitoksia ja erilaisia tukipalveluja, jotka toimivat usein markkinaolosuhteissa.

Pääasiallinen tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen metodi. Lisäksi tutkielmassa käytetään verosuunnittelullista metodologiaa, sillä verokustannusten huomioon ottaminen eri toimintavaihtoehtojen yhteydessä on vahvasti mukana tutkielmassa. Tutkielmaa varten on myös tehty haastatteluja teoriaosuuden täydentämiseksi.

Kunnalliset osakeyhtiöt ja niiden verotus on keskeisin tutkimuskohde. Lisäksi kunnan muut liiketoimintamallit esitellään tutkielmassa. Kunnan osana liikelaitoksena toimiminen on verotuksellisesti edullisin vaihtoehto, sillä kunta ei ole tuloverovelvollinen omalla alueellaan harjoittamasta liiketoiminnasta. Sen sijaan osakeyhtiömuotoinen kunnan toimija on normaalisti tuloverovelvollinen, eikä se saa hyväkseen arvonnäköveron kuntapalautuksesta verotonta toimintaa varten tekemistään hankinnoistaan. Kuitenkin joissain tilanteissa palautuksen piiriin on ollut mahdollista päästä järjestämällä toiminta siten, että osan arvonnäköverottoman toiminnan hankinnoista tekee kunta itse.

Tutkielmassa käydään läpi myös yritysjärjestelysäännösten soveltuminen kunnille ja niihin liittyvät verosuunnittelumahdollisuudet, kuten erilaiset velka- ja vuokrausjärjestelyt sekä holdingyhtiön käyttö apuvälineenä. Lisäksi tutkielmassa käsitellään korkovähennysrajoitusta, joka koskee osaltaan myös kuntakonserniyhtiöiden välisiä lainajärjestelyjä. Yksi yhtiöittämiseen vaikuttava teema on arvonnäköverotus, joka voi muodostua merkittäväksi kustannukseksi kunnissa. Tästä johtuen tutkielmassa käydään läpi keskeiset yhtiöittämiseen liittyvät arvonnäköverolain säädökset ja oikeuskäytäntö.

# SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO .....	III
LÄHTEET .....	V
LYHTENTEET .....	X
1 JOHDANTO .....	- 1 -
1.1 Tutkielman rajaus ja metodit .....	- 1 -
1.2 Kuntien taloustilanne ja Eurooppa-oikeus yhtiöittämisen taustalla .....	- 2 -
1.3 Yhtiöittäminen verolainsäädännössä .....	- 6 -
1.4 Kysymyksenasettelu ja keskeiset lähdemateriaalit .....	- 8 -
2 KUNTA OIKEUDELLISENA SUBJEKTINA .....	- 10 -
2.1 Lainsäädännön lähtökohdat kuntien liiketoiminnalle .....	- 10 -
2.2 Kunta verolainsäädännössä .....	- 13 -
2.3 Yhtiöittämisvelvollisuus .....	- 15 -
3 KUNNAN PALVELUJEN ORGANISAATIOMUODOT .....	- 20 -
3.1 Sisäinen ja ulkoinen konserni .....	- 20 -
3.1.1 Kuntayhtymä .....	- 22 -
3.1.2 Liikelaitos .....	- 25 -
3.1.3 Kunnan osakeyhtiö .....	- 27 -
3.2 Yhtiöittämisen keskeisiä vaikutuksia .....	- 30 -
4 PALVELUJEN YHTIÖITTÄMINEN .....	- 32 -
4.1 Yritysjärjestelyt .....	- 32 -
4.1.1 Liiketoimintasiirto .....	- 34 -
4.1.2 Liiketoimintakauppa .....	- 38 -
4.1.3 Osakevaihto ja suunnattu osakeanti .....	- 40 -
4.2 Vaihtoehtojen vertailua .....	- 42 -
4.3 Holdingyhtiö ja konserniavustus apuvälineenä .....	- 45 -
4.4 Korkovähennysrajoitus .....	- 49 -

5 YHTIÖITTÄMINEN JA ARVONLISÄVEROTUS.....	- 52 -
5.1 Kunta arvonlisäverotuksessa .....	- 52 -
5.2 Kuntapalautusjärjestelmä ja laskennallinen palautus .....	- 54 -
5.3 Yritysjärjestelyjen arvonlisäverovapauden edellytykset .....	- 57 -
5.4 Arvonlisäverottoman toiminnan yhtiöittäminen.....	- 59 -
6 CASE VANTAA .....	- 63 -
6.1 Ateria-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen uudelleenjärjestely .....	- 63 -
6.2 Järjestelyn arviointia .....	- 67 -
7 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	- 69 -
7.1 Yhtiömuoto tulevaisuuden mallina .....	- 69 -
7.2 Mahdollisuudet vaikuttaa perustettavan yhtiön verotukseen.....	- 71 -
7.3 Kunta-ala murroksessa .....	- 74 -

## LÄHTEET

*Andersson – Ilkkala – Penttilä 2009*

*Andersson, Edward – Ilkkala, Jarmo – Penttilä, Seppo:*  
Elinkeinoverolain kommentaari, Talentum, 2009, Helsinki.

*Fortum Oyj tilinpäätöstiedote 2012*

Fortum Oyj tilinpäätöstiedote 2012, 31.1.2013. Saatavilla osoitteessa:  
[http://apps.fortum.fi/gallery/Fortum\\_Oyj\\_tilinpaaostiedote\\_2012.pdf](http://apps.fortum.fi/gallery/Fortum_Oyj_tilinpaaostiedote_2012.pdf)  
(24.3.2013).

*Hallituksen esitys 88/1993*

Hallituksen esitys Eduskunnalle arvonlisäverolaiksi, 7.6.1993.

*Hallituksen esitys 32/2013 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, 4.4.2013.

*Hallituksen esitys 146/2012 vp*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta, 1.11.2012.

*Hallituksen esitys 176/2008*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi elinkeinotuloverolain verottamisesta annetun lain sekä tuloverolain 45 §:n muuttamisesta, 17.10.2008.

*Hallituksen esitys 177/1995*

Hallituksen esitys Eduskunnalle yritysjärjestelyjä koskevien elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien säännösten muuttamisesta. 3.11.1995.

*Harjula – Prättälä 2012*

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki, Talentum, 2012.

*Helsingin kaupungin tilinpäätös 2011*

Helsingin kaupungin tilinpäätös 2011. Saatavilla osoitteessa:  
[http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2012/tilinpaatos\\_2011.pdf](http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2012/tilinpaatos_2011.pdf)  
(6.4.2013).

*Heuru – Mennola – Ryytänen 2011*

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunnallisen itsehallinnon perusteet, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2011.

*Husa – Pohjolainen 2002*

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen, Talentum, 2002, s. 262–265.

*Immonen 2011*

*Immonen, Raimo:* Yritysjärjestelyt, Talentum, 2011.

*JHL Uutisarkisto 2011*

JHL: Kunnissa runsaasti suunnitelmia palvelujen ulkoistamisesta - palveluja myös palautetaan takaisin omaksi työksi, 12.12.2011.

Saatavilla osoitteessa:

<http://www.jhl.fi/portal/fi/ajankohtaista/uutisarkisto/?bid=1636>.

(27.8.2012)

*Juanto – Saukko 2012*

*Juanto, Leila – Saukko, Petri:* Arvonlisäverotus ja muu kulutusverotus, Talentum, 2012, s. 220–221.

*Kallio – Nielsen – Ojala – Säskilahti 2012*

*Kallio, Mika – Nielsen, Ari – Ojala, Marko – Säskilahti, Juha:* Arvonlisäverotus 2012, KPMG ja Edita Publishing Oy, 2012.

*Karhu – Nissinen – Valkama 1999*

*Karhu, Veli – Nissinen, Tero – Valkama, Pekka:* Energialaitosten toiminta ja tuotot puntarissa: tutkimus kuntien liiketoiminnan perusteista ja energialaitosten tuottojen kohtuullisuudesta, Kauppa- ja teollisuusministeriö, markkinaosasto, 1999, s. 29–31.

*Kilpailuviraston selvitys 1/2011*

Kilpailuvirasto: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa, Selvityksiä 1/2001

*Koski – Sillanpää 2012*

Pauli Koski, Matti J. Sillanpää: Yhtiöoikeus, Sanoma Pro Oy, Yritysonline, teos päivitetty viimeksi 30.1.2013.

*Kunnalliskomitean mietintö 1993*

Kunnalliskomitean mietintö 1993:33: Kuntalaki.

*Kunnat.net*

Kunnat.net: Kunnallisen liikelaitoksen suhde yksityisiin markkinoihin. Saatavilla osoitteessa:  
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/oikedellinen-nakokulma/suhde-yksityisiin-markkinoihin/Sivut/default.aspx>  
(9.3.2013)

*Kunnat.net*

Kunnat.net: Kuntien vuoden 2012 tilinpäätökset pelättyäkin heikkomat. Saatavilla osoitteessa:  
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/02/Sivut/kuntien-vuoden-2012-tilinpaatokset-pelattyakin-heikkomat.aspx>  
(17.4.2013)

*Lauslahti 2003*

*Lauslahti, Sanna:* Menestyvä kunta, kuntalaislähtöinen talousjohtaminen, WSOY, 2003.

*Leppiniemi – Walden 2012*

*Leppiniemi, Jarmo – Walden, Risto:* Tilinpäätös- ja verosuunnittelu, Sanoma Pro online, päivitetty viimeksi 5.3.2012.

*Meklin – Martikainen 2003*

*Meklin, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka:* Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä: käytäntöjä ja kehittämistarpeita, Suomen kuntaliitto, 2003, s. 26.

*Myllymäki – Kalliokoski 2006*

*Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi:* Valtio, kunta ja Euroopan unioni – Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan, Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 51, Vammalan Kirjapaino Oy, 2006.

*Mäntsälän kunnanhallituksen pöytäkirja 29.10.2012*

Kunnanhallitus 17.12.2012: Mäntsälän kunnan konserniyhtiöjärjestelyt. Saatavilla osoitteessa:  
<http://193.142.23.160/dynasty/kokous/20121380-4.HTM>.(6.4.2013).

*Mäntsälän kunnanhallituksen pöytäkirja 17.12.2012*

Kunnanhallitus 17.12.2012: Mäntsälän kunnan konserniyhtiöjärjestelyjen toteuttaminen. Saatavilla osoitteessa:  
<http://193.142.23.160/dynasty/kokous/20121380-4.PDF>.(6.4.2013).

*Ossa – Saarnilehto – Villa 2007*

*Ossa, Jaakko – Saarnilehto, Ari – Villa, Seppo:* Yritysmuodot - toiminta, rahoitus ja verotus, WSOYpro, 2007, s. 221.

*Puttonen 2002*

*Puttonen, Pauli:* Kunnalliset yhtiöt vallan välineenä, Tampere University Press, 2002.

*RAKLI 2012*

RAKLI: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain 58 §:n ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta, 25.5.2012. Saatavilla osoitteessa: [www.rakli.fi/attachements/2012-05-28T09-40-0548.pdf](http://www.rakli.fi/attachements/2012-05-28T09-40-0548.pdf). (6.4.2013).

*Rasinmäki 1997*

*Rasinmäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa, Kauppakamari Oy Lakimiesliiton kustannus, 1997.

*Ryynänen 2008*

*Ryynänen, Aimo:* Kuntaudistus ja itsehallinto, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2008.

*Suorto 2012*

*Suorto, Annika:* Arvonlisävero-opas kunnille ja kuntayhtymille, Suomen kuntaliitto, 2012.

*Tilakeskuksen lautakunnan (TILA) pöytäkirja 13.11.2012 17:00*

Tilakeskuksen lautakunta (TILA): Pöytäkirja 13.11.2012. Saatavilla osoitteessa: <http://192.49.193.12/ktweb/>. (20.4.2013).

*Tilaliikelaitoksen johtokunnan esityslista 9.2.2010*

Tilaliikelaitoksen johtokunta: Esityslista 9.2.2010. Saatavilla osoitteessa: <http://www05.turku.fi/ah/kv/2010/0329004x/2291586.html>. (1.2.2013).

*Tilastokeskus 2012*

Tilastokeskus: Julkisyhteisöjen alijäämästä julkaistut alustavat tiedot vuodelta 2012 muuttuivat vain hieman tarkistuksessa. Saatavilla osoitteessa: [http://www.stat.fi/til/jali/2012/jali\\_2012\\_2013-03-28\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/jali/2012/jali_2012_2013-03-28_tie_001_fi.html). (1.4.2012).

*Vainio 2012*

Vainio, Riitta: Adulta konkurssissa Keski-Uudellamaalla, JAKK uhkaa Jalasjärven budjettia, Kuntalehti 10/2012. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kuntalehti.fi/Pdfarkisto/KL-1012.pdf>. (21.4.2013).

*Valtiovarainministeriö 10/2011*

Valtiovarainministeriö: Selvitys kuntalain uudistustarpeista, 10/2011.



*Valtiovarainministeriö 33/2010*

Valtiovarainministeriön työryhmämietintö: Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, 05/2010.

*Verohallinnon julkaisu 189.11*

Verohallinnon julkaisu: Arvonlisäverovelvollisen opas 2011, 1.4.2011. Saatavilla osoitteessa: [www.vero.fi/fi-FI/content/16309/8154](http://www.vero.fi/fi-FI/content/16309/8154). (21.4.2013)

*Verohallituksen ohje 41/40/2002*

Verohallituksen ohje: Arvonlisäveron takaisinperinnästä luopuminen ja laskennallinen palautus kuntien verottomista terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista, 10.1.2002.

*Verohallituksen ohje 1845/40/2007*

Verohallituksen ohje: Kiinteistöinvestointien arvonlisäverotus, 14.12.2007.

*Vesterinen 2006*

*Vesterinen, Vesa*: Kuntien yhtiöittäminen, Kuntatieto Oy, Kunnallisanon kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 56, Vammalan Kirjapaino Oy, 2006.

*Äärilä – Koski 2007*

*Äärilä, Leena – Koski, Vesa*: Terveyden ja sairaanhoito- sekä sosiaalipalvelualan liittyviä arvonlisävero-ongelmia, Ernst & Young, 18.2.2007. Saatavilla osoitteessa: [http://www.sosiaaliala.fi/terveyspalvelualan\\_tyonantajaliitto/arkisto\\_vanhat/liitetiedostot/AVLSelvitys18022007Aarila.pdf](http://www.sosiaaliala.fi/terveyspalvelualan_tyonantajaliitto/arkisto_vanhat/liitetiedostot/AVLSelvitys18022007Aarila.pdf). (21.4.2013)

## LYHTENTEET

AVL	Arvonlisäverolaki
EU	Euroopan unioni
ETY	Euroopan talousyhteisö
EVL	Elinkeinoverolaki
HE	Hallituksen esitys
JHL	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KH	Kaupungin hallitus
KM	Kunnalliskomitea
KVL	Keskusverolautakunta
RAKLI	Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto ry.
TILA	Tilakeskuksen lautakunta
TVL	Tuloverolaki
VM	Valtiovarainministeriö
VML	Verotusmenettelylaki
VSVL	Varainsiirtoverolaki
OY	Osakeyhtiö
OYL	Osakeyhtiölaki

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman rajaus ja metodit

Kunnat ovat muokanneet toimintaansa viime vuosikymmenien aikana omaksumalla vaikutteita markkinatyypisistä organisaatiomalleista. Tavoitteena on ollut kuntien toiminnan tehostaminen ja kustannussäästöt, joille on ollut kovia paineita jatkuvan resurssipulan, valtionrahoituksen riittämättömyyden sekä kuntien laajentuneen tehtäväkentän takia. Julkisen hallinnon on täytynyt sopeutua myös talouden yleiseen kehitykseen 2008 alkaneen finanssikriisin myötä. Lisäksi kuntia koskevat yhteisöoikeudelliset velvoitteet, jotka ohjaavat kuntia yhtiöittämään kilpailluilla markkinoilla tapahtuvia toimintoja. Yhtiöittämiset ja niiden suunnittelu ovat siten ajankohtaisia kunnissa.

Pro gradu -tutkielmassa käsitellään kuntien asemaa tuloverotuksessa, elinkeinoverolain sekä arvonlisäverolain soveltumista kuntien yritysjärjestelyihin sekä kuntalain ja Eurooppa-oikeuden vaikutuksia kunnallisen liiketoiminnan järjestämiseen. Pääpaino on verotuksessa ja tutkielmassa pyritään tuomaan esiin myös käytännönläheistä näkökulmaa ja esitellään teoriakäsittelyyn liittyviä tapauksia, jotka koskevat kuntien liiketoimintojen yhtiöittämistä. Tarkoituksena on selvittää yhtiöittämisratkaisujen teknisiä toteutuksia, uudelleenjärjestelyn syitä sekä liiketaloudellisia ja verotuksellisia tavoitteita. Vantaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Tapani Mäkisen, apulaiskaupunginjohtaja Martti Lipposen sekä tilaajapalvelujohtaja Vesa Urtin haastattelut tuovat lisämateriaalia näihin osa-alueisiin. He ovat olleet mukana suunnittelemassa Vantaan kaupungin ateria-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen yhtiöittämistä.

Pääasiallinen tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen, koska kuntien liiketoimintojen yhtiöittämistä tarkastellaan voimassaolevan verolainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa. Tutkielmassa vertaillaan mahdollisia

yhtiöittämisvaihtoehtoja sekä pyritään selkeyttämään sitä, miten yritysjärjestelysäännöksiä käytännössä sovelletaan kuntien kohdalla. Tutkielmassa selvitetään lisäksi kuntien mahdollisuuksia hyödyntää verosuunnittelua. Tarkoituksena on selvittää käytössä olevia ja mahdollisia verotuksellisesti edullisia keinoja, toimia kansallisen ja eurooppalaisen verolainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa.

Verosuunnittelullisella metodilla tarkoitetaan tutkielmassa menetelmää, jolla pyritään ottamaan huomioon järjestelyistä aiheutuvat veroseuraamukset ja siten tuomaan esiin kustannustehokkaita vaihtoehtoja järjestää toiminta erilaisissa tilanteissa. Verosuunnittelullinen metodi on vahvasti kytköksissä oikeusdogmaattiseen metodiin, sillä lainopillisen ja verosuunnittelullisen metodin yhdistelmä tuottaa aiheen kannalta objektiivisimman lähestymistavan tutkimuskohteeseen.

## **1.2 Kuntien taloustilanne ja Eurooppa-oikeus yhtiöittämisten taustalla**

Kunta tai sen liikelaitos ei useinkaan ole liiketaloudellisesti paras muoto kilpailuolosuhteissa tapahtuvan markkinaehtoisen toiminnan harjoittamiseen. Yhtiöittämisen avulla voidaan eriyttää omistaminen liiketaloudellisesta toiminnasta ja sen mukanaan tuomista riskeistä. Kuntien liiketoimintojen yhtiöittämiset ovat kokonaisuudessaan monitahoisia prosesseja, joihin liittyy useita erilaisia näkökantoja. Niitä kuitenkin yhdistää pyrkimys hoitaa kunnan tehtäviä tehokkaasti.

Kuntien velkaantuminen on kiihtynyt viimeisten vuosien aikana kovaa vauhtia. Asiaan vaikuttavat kansantalouden heikon kehityksen lisäksi tehdyt verohelpotukset. Kuntien alijäämäisyyden kasvu näkyy myös kansantalouden tilinpidossa paikallishallinnon lisääntyvänä nettoluotonottona. Vuonna 2012 kuntasektorin alijäämä kasvoi miljardilla eurolla 2,1 miljardiin euroon. Vaikka

kuntasektorin menot kasvoivat edellisvuotta hitaammin, rahoitusasemaa heikensi verotulojen ja saatujen tulonsiirtojen edellisvuotta huomattavasti pienempi kasvu.<sup>1</sup> Kunnan velkaantumisen ensisijainen syy on tulopohjan riittämättömyys verrattuna lakisääteisiin pakollisiin tehtäviin. Vuositasolla talouden tasapaino haetaan viime kädessä lainanotolla, josta valtuusto päättää. Alijäämän kattamiselle on sekä kansallisen lainsäädännön että yhteisöoikeuden velvoite, mutta kokonaisvastuun julkisyhteisöjen velasta kantaa valtio suhteessa unioniin.<sup>2</sup>

Verotusvaltion periaatteen mukaisesti verot muodostavat kuntien pääasiallisen tuloperustan. Niiden ohella on kuitenkin liikkumavaraa myös muiden tulomuotojen, kuten maksutulojen sekä liiketoiminnan hyödyntämiselle. Maksujen määrääminen on kohtalaisen laajan harkintavallan alla useissa kuntien vastuulla olevissa palveluissa, jolloin kunnille on houkuttelevaa paikata omaa taloutta maksujen jatkuvilla korotuksilla. Kansainvälisessä keskustelussa tätä kehityssuuntaa on kuvattu siirtymiseksi verotusvaltiosta kohti maksurahoitteista valtiota. Suomalaisen kunnallishallinnon tilanne on kuitenkin vielä kaukana tästä. Kunnallisen liiketoiminnan on myös nähty olevan vastakkain verovaltion periaatteen kanssa.<sup>3</sup> Kuitenkin kunnallisen liiketoiminnan kehitys on ollut ilmeinen ja tulolähteenä jopa välttämätön useissa kunnissa.

Kunnallishallinnossa palvelutuotannon yksityistäminen nähdään sekä keinona selviytyä taloudellisesta lamasta että kehittämisstrategiana tehokkuuden, talouden ja tuottavuuden parantamiseen. Useissa maissa julkisen sektorin tehtävien ja toimintojen yksityistämisen tavoitteena on ollut luoda toimiva markkinatalous.<sup>4</sup> Yhtiöittämisellä tarkoitetaan erillisen yhtiön, yleensä osakeyhtiön, perustamista ja kunnan tiettyjen toimintojen siirtämistä sen hoidettavaksi. Muutos on ennen kaikkea hallinnollinen.<sup>5</sup> Yhtiöittämisellä

---

<sup>1</sup> Tilastokeskus – Julkisyhteisöjen alijäämästä julkaistut alustavat tiedot vuodelta 2012 muuttuivat vain hieman tarkistuksessa.

<sup>2</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 191.

<sup>3</sup> Ryytänen 2008, s. 8.

<sup>4</sup> Rasinmäki, 1997, s. 7.

<sup>5</sup> Puttonen, 2002, s. 131–132.

tarkoitetaan kunnan jonkin liiketoiminnon uudelleenjärjestelyä, siten että toiminta siirretään kunnan enemmistövaltaa käyttävän osakeyhtiön piiriin.

Yksityistämisen avulla voidaan puolestaan tarkoittaa 1) yhtiöiden tai muun omaisuuden siirtoa julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille, 2) julkisten viranomaisten tehtävien siirtoa julkiselta yksityiselle sektorille sekä 3) yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden sisällyttämistä julkisen sektorin toimintaan. Koska kunnan omaisuus palvelee yleensä tiettyä julkista tehtävää ja mahdollistaa sen suorittamisen, kunnan omaisuuden siirto yksityiseen omistukseen voi siirtää myös kyseisen julkisen toiminnan yksityiselle. Ulkoistaminen voidaan kuitenkin toteuttaa ilman omaisuuden siirtoa.<sup>6</sup> Yhtiöittäminen ja yksityistäminen eivät siten vastaa täysin toisiaan, mutta yhtiöittämisessä on kuitenkin piirteitä yksityistämisestä, sillä yhtiöitetty toiminta muuttuu osaksi tai kokonaan vastaamaan yksityisten organisaatioiden käyttämiä toimintatapoja ja -periaatteita.<sup>7</sup>

Kunta-alalla käydyssä keskustelussa yhtiöittäminen on nähty äärimmillään jopa toiminnasta riippumattomaksi yleislääkkeeksi kuntien toiminnan tehostamiselle<sup>8</sup>. Kuntayhtiöiden perustamismotiiveista valtuutettujen mukaan tärkeimpiä ovat toiminnan helpompi rahoitus sekä kevyempi hallinto ja nopeampi päätöksenteko<sup>9</sup>. Yksi tutkimuskysymys onkin se, kuinka toiminnan osakeyhtiömuoto parantaa kunnan edellytyksiä järjestää kyseinen toiminta. Lisäksi tutkielmassa tuodaan esiin mahdolliset haitalliset seuraukset liiketoiminnalle. Verotuksen vertailu eri toimintamuodoissa on kuitenkin keskeisin tutkimuskohde.

Eurooppa-oikeudelliset velvoitteet ovat taloudellisten syiden ohella yhä enemmän kuntien liiketoimintojen uudelleenjärjestelyjen taustalla. Eurooppa-oikeuden sääntely keskittyy luomaan toimivat sisämarkkinat unionin sisällä. Sen perustavina periaatteina ovat syrjimättömyys ja vapaa liikkuvuus. Eurooppa-

---

<sup>6</sup> Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 27.

<sup>7</sup> Karhu ym. 1999, s. 29–30.

<sup>8</sup> Vesterinen, 2006, s. 10.

<sup>9</sup> Puttonen, 2002, s. 212.

oikeus on etusijalla kansalliseen lainsäädäntöön nähden, joten sitä ei voida jättää huomioimatta. Näin ollen kansallinen lainsäädäntömme kansainvälistyy asteittain ja EU-oikeuden periaatteet ulottuvat yhä laajemmalle. Koska kunnat harjoittavat liiketoimintaa, koskevat unionin kilpailunrajoitukset ja muu sääntely yhtä lailla niidenkin toimintaa.

Kuntalakia ollaan muuttamassa kilpailuneutraliteettisyistä ja ehdotukset liittyvät Komission katsomien EU-valtiontukisäännöksiä vastaisten tukien poistamiseen. Komissio on antanut Destian ja Palmian liikelaitosratkaisut<sup>10</sup>, joissa Komission mukaan valtion omistamille liikelaitoksille syntyy sellaisia veroetuja, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille. Kunnalliset liikelaitokset eivät voi myöskään joutua konkurssiin. Hallitus on antanut 4.4.2013 esityksen (HE 32/2013) kuntalain muuttamisesta, jonka keskeisenä sisältönä on, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailluilla markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Uudessa laissa säädettäisiin myös yhtiöittämisestä koskevista poikkeuksista, toiminnan hinnoittelusta, toiminnan valvonnasta sekä tarkistettaisiin kuntalain liikelaitossääntelyä. Lain on tarkoitus tulla voimaan viimeistään 1.9.2013. Kuitenkin harjoitetulle toiminnalle säädettäisiin siirtymäaika vuoden 2014 loppuun saakka. Lisäksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen järjestämiselle ehdotetaan säädettäväksi siirtymäaika vuoden 2016 loppuun saakka.<sup>11</sup> Esitystä edeltäneellä valtiovarainministeriön työryhmämietinnöllä<sup>12</sup> kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla on ollut jo vaikutusta kuntien innokkuuteen yhtiöittää toimintojaan.

---

<sup>10</sup> Komission päätökset Destia(2008/765/EY) ja Palmia(14/04/2010\*D/6678).

<sup>11</sup> HE 32/2013 vp, s. 1.

<sup>12</sup> VM 33/2010.

### 1.3 Yhtiöittäminen verolainsäädännössä

Kuntaomistajan liiketoiminnan yhtiöittämisen yhteydessä tapahtuvaa verosuunnittelua on käsitelty vain vähän oikeustieteellisissä tutkielmissa ja kirjallisuudessa. Tämän vuoksi tutkielmaan kootaan keskeiset verolain yritysjärjestelysäännökset ja käydään läpi niiden soveltumista kunnille. Elinkeinoverolain 5.1 §:n mukaan luovutettaessa vaihto-, sijoitus- ja käyttöomaisuutta sekä muita elinkeinotoiminnassa käytettäviä aineellisia tai aineettomia hyödykkeitä niistä saatuja luovutusvoittoja verotetaan elinkeinotulona. Kunta ei ole kuitenkaan verovelvollinen TVL 21.4 §:n mukaan omalla alueellaan harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta tai kiinteistöjen tuottamasta tulosta. Sen sijaan muiden kuntien alueella kunta on verovelvollinen elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Kunta on elinkeinonharjoittajana siten lähtökohdiltaan erilaisessa asemassa yksityisiin yrityksiin nähden.

Tuloverolaissa säännellään yritysjärjestelyistä. Sen sijaan EVL ei tunne yritysjärjestelyjen käsitettä, vaikka yritysjärjestelytilanteet koskevat elinkeinotoimintaa. Laissa on kuitenkin säännökset liiketoimintasiirrosta ja osakevaihdosta (EVL 51-52h) ja niitä kutsutaan vakiintuneesti yritysjärjestelysäännöksiksi.<sup>13</sup> Kyseiset menettelyt perustuvat yritysjärjestelydirektiiviin (90/434/ETY, 2005/19/EY ja kodifioitu direktiivi). Elinkeinoverolain yritysjärjestelysäännöksissä lähtökohtana on, että säännellyssä muodossa tehdyt yritysjärjestelyt voidaan tehdä ilman välittämiä tuloveroseuraamuksia. Säännösten perusajatuksena on lykätä verotusta siirtyneiden vastikkeiden edelleenluovutushetkeen.<sup>14</sup> Lisäksi yritysjärjestelytilanteissa on otettava huomioon veronkiertosäännösten (VML 28 §, EVL 52 h). soveltamisen mahdollisuus.

---

<sup>13</sup> Immonen, 2011, s. 2.

<sup>14</sup> Immonen, 2011, s. 14.



Sääntelyn tulkinnanvaraisuus voi osoittautua haastavaksi yritysjärjestelyissä, sillä verotuksellisia vaikutuksia tulisi kyetä ennakoimaan ja lisäksi järjestelyn taloudellisen kannattavuuden arviointi voi olla hankalaa. Yhtiöittämisen verosuunnitteluun liittyy paljon aiheellisia kysymyksiä, joita on syytä pohtia ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Tällaisia ovat esimerkiksi kysymykset omaisuuden arvostamisesta verotuksessa, poistojen ja kulukirjausten kohtelusta, jatkuvuusperiaatteen noudattamisesta sekä mahdollisesta luovutusvoittoverotuksesta. Lisäksi varainsiirtoverotus sekä tappioiden siirtyminen tulee ottaa huomioon.<sup>15</sup> Kyseiset haasteet voivat liittyä myös kuntien yritysjärjestelyihin. Näiden ohella myös arvonlisäverotus voi muodostua merkittäväksi tekijäksi suunniteltaessa toiminnan yhtiöittämistä.

Verolakien lisäksi on otettava huomioon yhteisölait. Ne ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa vaikka säännönmukaista yhteyttä ei olekaan, ja jotta järjestely olisi verotuksessa hyväksyttävä, tulee sen yleensä olla myös yhteisölakien mukainen. Lakien välillä on kuitenkin poikkeuksia, mikä tekee suunnittelusta haastavaa.<sup>16</sup> Erilaisia yhtiöittämismahdollisuuksia on monia, koska sarjatoimet ja niiden yhdistämismahdollisuudet luovat useita vaihtoehtoisia tapoja järjestää toiminta. Myös kuntien on kannattavaa hyödyntää verosuunnittelumahdollisuuksia, sillä oikealla verosuunnittelulla voidaan saavuttaa liiketoiminnallisesti tehokas ja kannattava yhtiökokonaisuus, yhtiö tai muu yhtiöryhmä, jonka tuloksetekokyky on aikaisempaa rakennetta parempi<sup>17</sup>.

Tutkielmassa käsitellään myös arvonlisäverotusta siltä osin kuin se liittyy kuntien liiketoimintojen yhtiöittämiseen. Arvonlisäveron palautusjärjestelmästä putoaminen voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia kunnille, kun yhtiömuotoiselle toimijalle ei enää myönnetä oikeutta verottomien kustannusten hankintoihin sisältyvien arvonlisäverojen palautukseen. Arvonlisäverokustannuksia onkin pyritty pienentämään kunnissa yhtiöittämisen yhteydessä erilaisilla järjestelyillä. Yhtenä verosuunnittelukeinona on käytetty

---

<sup>15</sup> Immonen 2011, s. 10.

<sup>16</sup> Immonen 2011, s. 4.

<sup>17</sup> Immonen 2011, s. 9–10.

erillisen yhtiön perustamista kunnan verotonta toimintaa varten samalla kun osa siihen liittyvistä tukipalveluista jätetään kunnan itsensä hoidettavaksi. Tällöin yhtiöön siirretään kokonaan veroton toiminta, josta ei saada vähennystä eikä palautusta, ja kaupungille jätetään toimintaan liittyvät tukipalvelut, joiden hankinnoista on mahdollista saada arvonlisäveron kuntapalautus.

Tutkielmassa käsitellään lisäksi korkovähennysrajoitusta siltä osin kuin se koskee kunnallisia yhtiöitä. Hallitus antoi 1.11.2012 esityksen (HE 146/2012) elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia ja tuloverolakia muutetaan siten, että yhteisöjen sekä avoimien ja kommandiittiyhtiöiden suorittamien korkomenojen vähennysoikeutta rajoitetaan. Laki ei salli korkomenojen vähentämistä silloin, kun ne suoritetaan välittömästi tai välillisesti etuyhteydessä olevalle osapuolelle.<sup>18</sup> Korkomenolla on veropohjaa kaventava vaikutus Suomessa, kun vieras pääoma painottuu yrityksen rahoitusrakenteessa. Vieraasta pääomasta maksettava korko on yleensä verotuksessa vähennyskelpoinen, kun taas oman pääoman tuottoa, kuten osinkoa, ei voida yleensä vähentää verotettavasta tulosta.<sup>19</sup> Lainmuutos koskee yhtä lailla myös kunnallisia osakeyhtiöitä. Tutkielmassa pohditaan, miten lakimuutos vaikuttaa kuntien mahdollisuuteen järjestää toimintojaan sekä niiden verotukseen.

## **1.4 Kysymyksenasettelu ja keskeiset lähdemateriaalit**

Keskeisimmät tutkimuskysymykset:

- Kunnan asema tuloverolaissa, minkälaisia mahdollisuuksia kunnilla on verosuunnitteluun?

---

<sup>18</sup> HE 146/2012 vp, s. 1.

<sup>19</sup> HE 146/2012 vp, s. 15.

- Miten osakeyhtiömuoto vaikuttaa kunnallisen liiketoiminnan järjestämiseen? Entä mitä vaikutuksia sillä on toiminnan verotukseen? (vrt. kunnan osana toimiminen, kuntayhtymänä tai kunnan liikelaitoksena).
- Mitä vaikutuksia yhtiöittämisvelvollisuudella ja korkovähennysrajoituksella on kuntien yritysjärjestelyihin?
- Minkälaisia arvonlisäveroseuraamuksia verottoman toiminnan yhtiöittämisellä voi olla? Voiko kuntayhtiön verottomaan toimintaan liittyvät hankinnat olla kuntapalautuksen piirissä missään tilanteessa?

Tutkielmassa paneudutaan verotuksellisesti kriittisiin seikkoihin pohdittaessa parhaita toimintamuotoja kunnan palveluntuotannolle. Yhtiöittäminen muuttaa toiminnan verotusta ja tuo mukanaan usein toiminnallisia hyötyjä. Tämä sisältää kuitenkin runsaasti riskejä, joten se tulee suunnitella huolellisesti: Tilinpäätös- ja verosuunnitteluun panostaminen ennaltaehkäisee hallitsemattomien ja epätarkoituksenmukaisten tilanteiden syntymistä.

Tutkielma rakentuu pitkälti verolainsäädännön tulkinnalle ja soveltamiselle yritysjärjestelytilanteissa kuntien kohdalla. Vero-oikeudellisen käsittelyn ja pohdinnan tueksi käytetään lainsäädännön lisäksi hallituksen esityksiä ja oikeuskirjallisuutta. Keskeisiä teoksia ovat esimerkiksi Elinkeinoverolain kommentaari, KPMG:n Arvonlisäverotus 2012 sekä Yritysjärjestelyt. Lähdeaineistoina hyödynnetään myös Komission päätöksiä, Hallituksen esitystä (HE 32/2013) kuntalain muuttamisesta, muita kuntakenttää koskevia selvityksiä sekä merkittäviä lausuntoja ajankohtaisista ja tutkielman kannalta kiinnostavista asioista. Käytännön näkökulman vuoksi aineistona käytetään Vantaan kaupungin toteuttaman yhtiöittämiseen liittyviä haastatteluja. Tutkielmassa viitataan myös muiden kaupunkien toteuttamiin yhtiöittämisratkaisuihin ja hyödynnetään eräitä kunnanhallitusten kokospöytäkirjoja.

## 2 KUNTA OIKEUDELLISENA SUBJEKTINA

### 2.1 Lainsäädännön lähtökohdat kuntien liiketoiminnalle

Kunta<sup>20</sup> on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on omat tehtäväpiirinsä, hallintoelimensä sekä oma verotusoikeutensa. Kunta eroaa selkeästi valtion virastoista ja liikelaitoksista sekä yksityisistä organisaatioista. Se käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkisia sekä yleisiä tehtäviä. Perustuslain 121 § takaa kunnille paikallisen itsehallinnon, joka erottaa kunnat organisatorisesti valtiosta. Lisäksi kuntien oikeudelliseen asemaan vaikuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (1985), joka on yleisluontoinen kansainvälinen sopimus. Yksi sen keskeisimmistä velvoitteista edellyttää siihen liittyneitä valtioita takaamaan paikalliselle hallinnolle poliittinen, hallinnollinen ja taloudellinen itsehallinto.<sup>21</sup>

Kuntalaki(365/95) on yleislaki, joka määrittelee kunnallishallinnon ydinkohdat: tehtävät ja hallinto-organisaation. Kunnan toiminnot voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin tehtäviin. Kuntien tehtäviä ei voida rajoittaa pelkästään lakisääteisistä tehtävistä huolehtimiseen. Kunnilla on oltava myös yleinen toimiala.<sup>22</sup> Erityisen toimialan puitteissa kunnan tulee hoitaa sille lainsäädännössä määrätty tehtävät, kuten opetustoimi ja terveydenhuolto. Vastineeksi pakollisuudesta valtio osallistuu tehtävien hoidosta syntyviin taloudellisiin kustannuksiin. Aiemmin vakiintunut käsitys oli, että vain vapaaehtoisten tehtävien hoito oli sallittua järjestää kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Lakisääteisten tehtävien hoito edellytti nimenomaista yhteistoiminnan sallivaa säännöstä tai vähintään päätösvaltaa käyttävän yhteisen toimielimen perustamista. Kuitenkin lain 2.3 §:n mukaan lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa myös yhteistoimin. Ainoastaan

---

<sup>20</sup> Terminologisesti kunta voi käyttää myös nimeä kaupunki, jos se täyttää vaatimukset kaupunginomaiselle yhdyskunnalle (Kuntal 5.2 §).

<sup>21</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 262.

<sup>22</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 48.

tilanteet, joissa laki nimenomaan edellyttää, että kukin hoitaa tehtävän itse, ei yhteistoiminta voi tulla kyseeseen.<sup>23</sup> Vain kunnan oma organisaatio voi huolehtia kunnan varsinaisen hallinnon ja talouden hoidosta siihen kuuluvine valmistelu-, päätöksenteko-, täytäntöönpano- ja muine julkisine toimintoineen.<sup>24</sup>

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluu puolestaan hyvinkin erilaisia toimintoja, joita voidaan pitää hyödyllisinä kuntalaisille. Esimerkkinä näistä ovat energian tuottaminen ja erilaiset tukipalvelut. Kunnan yleisen toimialan sisältö ja laajuus on muokkautunut yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen pohjalta ja kunnilla on mahdollisuus harjoittaa liike- ja elinkeinotoimintaa joko itse tai olemalla osakkaana tällaista toimintaa harjoittavassa yhtiössä.

Kuntalaki asettaa joitakin rajoituksia kuntien liiketoiminnalle. Kirjallisuudessa ei ole vanhastaan pidetty hyväksyttävänä periaatteena sitä, että kunta harjoittaisi voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa. Toisaalta voittoa tuottavaa toimintaa ei ole pidetty eikä ole pidettävä esteenä kunnalliselle toiminnalle.<sup>25</sup> Kunnalliskomitean mietinnöstä (KM 1993:33) ilmenee, että kunta ei saa ottaa taloudellista riskiä ja pelkästään voittoa tavoitteleva liiketoiminta on kiellettyä. Liiketoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa liikelaitos toimii markkinoilla kannattavuusperusteisesti ja jossa investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella ja jossa asiakkailta on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden hankinnassa. Maksujen määräytymisen suhteen toimikunta tyytyy periaatteeseen, jonka mukaan tuotteistettujen palvelujen hinnoittelussa noudatettaisiin ensisijaisesti kustannusvastaavuutta eikä markkinahintaa.<sup>26</sup> Näin ollen pelkästään voiton tavoittelua ei voida pitää riittävänä syynä kunnan liiketoiminnalle.<sup>27</sup> Lähtökohtaisesti kunta ei toimi elinkeinonharjoittajana vaan asukkaidensa hyvinvointipalvelujen järjestäjänä<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 635.

<sup>24</sup> Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 14.

<sup>25</sup> Ryyänen 2006, s. 4.

<sup>26</sup> Ks. KM 1993:33.

<sup>27</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 265.

<sup>28</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 174.

Kunnan tehtäväpiirin rajat on määritelty lainsäädännössä kuitenkin tarkoituksellisesti väljästi, mikä mahdollistaa kunnille paikallisten tarpeiden mukaisen toimialan. Tehtäväpiirin rajat sallivat kunnille siis harkintaa.<sup>29</sup> Kuntalaki asettaa kunnille mahdollisuuden yksityistää tehtäviensä hoidon. Lain 2.3 §:n mukaan *”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”* Yksityistäminen tarkoittaa laajasti ymmärrettynä sitä, että kunta omaksuu yksityisen sektorin toimintaperiaatteet. Yleensä yksityistämiskäsitteellä kuitenkin tarkoitetaan kunnan toiminnan organisaatiomuodon muuttamista julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi.<sup>30</sup>

Kuntien tehtäviin kuuluu siis hoitaa omalla alueellaan sille määritellyt peruspalvelut sekä vastata niiden rahoituksesta.<sup>31</sup> Kuntien liiketoiminta on yleensä rajoittunut tiettyihin tehtäviin, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että yksityisen mielenkiinto ei niihin riitä, tai yleisen edun nimissä on tarkoituksenmukaista, että kunta huolehtii niistä itse. Kuitenkin aloilla, joissa kunta ja yksityinen sektori toimivat rinnakkain, voi kilpailu olla kovaakin, kun tarkastellaan tilannetta pidemmällä aikajänteellä.<sup>32</sup> Kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja menotaakka on suurentunut vaikka niiden osuus julkisista verotuloista on pysynyt samana. Ratkaisuna kustannusten nousuun kunnat ovat korottaneet kunnallisveroa, ottaneet lainaa sekä pyrkineet tehostamaan toimintaansa.<sup>33</sup>

Kunnan menestymisen kohdalla yksi olennaisimmista tekijöistä onkin vakaiden tulovirtojen varmistaminen. Kunnan tulot muodostuvat toimintatuotoista, verotuloista, valtionosuuksista, valtionavusta sekä muista tuloeristä. Verotulot syntyvät kunnallisverosta, yhteisöverosta, kiinteistöverosta sekä marginaalisesta koiraverosta. Lisäksi kuntien tuloja voivat kasvattaa yhtiöiltä

---

<sup>29</sup> Ryyänen 2008, s. 146.

<sup>30</sup> Heuru ym. 2011, s. 255.

<sup>31</sup> Lauslahti 2003, s. 27.

<sup>32</sup> Puttonen, 2002, s. 146.

<sup>33</sup> Lauslahti 2003, s. 28.

saatavat osingot, mahdolliset osakkeiden luovutusvoitot sekä korkotulot.<sup>34</sup> Kunta voi lähteä kasvattamaan toimintatuottojen määrää siten myös myymällä ylimääräistä tilakapasiteettia tai tuottamia palveluja muille. Aikaisemmin liikelaitokset olivat erittäin suosittu tapa järjestää kunnan tehtäviä, sillä niiden hinnoittelulle ei ollut juridisia rajoitteita.<sup>35</sup> Kuntalain (519/2007) muutokset tulivat voimaan 15.5.2007 ja ne koskivat osaltaan myös kunnallista liikelaitosta ja liikelaitoskuntayhtymää kaventaen niiden voitontekomahdollisuuksia.

Kilpailuviraston mukaan yleisenä lähtökohtana on terve ja toimiva taloudellinen kilpailu, joka edellyttää, ettei julkinen valta verovaroin tue sellaista elinkeinotoimintaa, jossa kannattamattomilla toimintamalleilla vaarannetaan terveeltä pohjalta toimivien yrittäjien mahdollisuudet elinkeinotoiminnan harjoittamiseen.<sup>36</sup> Koska kunta voi päättää itse toimintansa organisaatiomuodosta, voidaan palvelut tuottaa niin kuntakonsernin sisällä omassa organisaatiossa kuin yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai kuntayhtymissä. Lisäksi palvelut voidaan ostaa yksityisiltä yrityksiltä. Kuntalakiin on kuitenkin tulossa muutoksia, jotka rajoittavat kunnan virasto- ja liikelaitosmuodossa tapahtuvaa liiketoimintaa. Lakiehdotus velvoittaisi kunnat pääsääntöisesti yhtiöittämään kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan. Yhtiöittämisvelvollisuutta käsitellään luvussa 2.3.

## 2.2 Kunta verolainsäädännössä

Kunta on verovelvollinen oikeussubjekti, sillä kunnat ovat liiketoiminnastaan arvonlisäverovelvollisia ja joskus myös tuloverovelvollisia. Lähtökohtana kuntien, maakuntien ja kuntayhtymien tuloverovelvollisuudessa on kuitenkin osittainen verovapaus (TVL 21.1 §). Kunta ja kuntayhtymä ovat verovelvollisia

---

<sup>34</sup> Lauslahti, 2003, s. 81.

<sup>35</sup> Lauslahti, 2003, s. 85.

<sup>36</sup> Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 13–14.

ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Sen sijaan kunnat eivät ole verovelvollisia itselleen eli omalla alueellaan harjoitetusta toiminnasta eivätkä omalla alueellaan omistamistaan kiinteistöistä saaduista tuloista (TVL 21.4 §). Näin ollen kunnat maksavat tuloveroa vain toisen kunnan alueella harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta, kuten kunnan sähkö-, vesi- ja lämpölaitoksen toiminnasta oman kunnan alueen ulkopuolelle tai toisen kunnan alueella omistamistaan kiinteistöistä, jotka eivät ole yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä.

Varainsiirtoverolain 10 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän ei ole suoritettava varainsiirtoveroa kiinteistön hankinnasta. Siten kunnallisten liikelaitoksien hankkiessa kiinteistöjä ja arvopapereita toimintaansa varten ne saavat kunnan tai kuntayhtymän osana saman veroedun. Sen sijaan kunnan on pääsääntöisesti maksettava varainsiirtoveroa arvopapereiden hankinnoista, mutta ei kuitenkaan silloin, kun se 1) *käyttäen yhtiöjärjestykseen perustuvasta kunnan lunastusoikeudesta ja osakkeiden enimmäishinnoista annetun lain (235/91) mukaista lunastusoikeuttaan hankkii asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita;* 2) *käyttämällä aravarajoituslain (1190/1993) mukaista lunastusoikeuttaan hankkii osakkeita asuntolainan saaneessa asunto-osakeyhtiössä;* taikka 3) *hankkii sellaisia asunto-osakeyhtiötalon asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita, joiden hankkimista varten on myönnetty asuntotuotantolain (247/66) tai aravalain (1189/93) mukaista asuntolainaa* (VSVL 26 §).

Kunnan asema on verotuksessa siis hyvin edullinen ja se voidaan nähdä yhteiskunnallisesti hyvänä tai syrjivänä tilanteena riippuen näkökulmasta. Yksityisiin toimijoihin nähden kuntien sisäisen konsernin liiketoiminnot hyötyvät ainakin verotukseen ja rahoitukseen liittyvistä eduista, jotka voivat myös vääristää kilpailua. Esimerkiksi Helsingissä useimpien liikelaitosten toiminta on hyvin kannattavaa, Helsingin Energian liiketulos oli vuonna 2011 noin 242 miljoonaa euroa, josta liikelaitoksen ei siis tarvitse maksaa veroja. Koko Helen konsernin tuotto pääoman arvosta oli 19 prosenttia vuonna 2011. Kyseinen



tuotto on kokonaisuudessaan kaupungin hyödynnettävissä, kun emo on velaton eikä maksa veroa.<sup>37</sup> Sen sijaan samoilla sähkömarkkinoilla toimiva julkinen osakeyhtiö Fortum maksaa normaalisti tuloveroa. Vuonna 2012 sen tulos ennen veroja oli 532 miljoonaa euroa ja maksetut tuloverot 123 miljoonaa euroa.<sup>38</sup>

Kuntien edullinen status verotuksessa tulee kuitenkin muuttumaan lähitulevaisuudessa, sillä kuntien mahdollisuudet suunnitella rahoitustaan ja verotustaan kaventuvat seuraavana käsiteltävän liikelaitosten yhtiöittämisvelvoitteen sekä korkovähennysrajoituksen tullessa voimaan. Yhteisöoikeus aiheuttaa yhdessä kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vahvan yksityistämispaineen julkiselle toiminnalle ja yhteisöoikeuden rajat yritystoiminnalle ovat usein ahtaammat kuin mitä kansallinen lainsäädäntö aiheuttaisi<sup>39</sup>

## 2.3 Yhtiöittämisvelvollisuus

Eurooppa-oikeus vaikuttaa kuntien liiketoimintaan merkittävästi, sillä EU-lainsäädäntö pyrkii luomaan unionin sisämarkkinoille mahdollisimman esteettömät kilpailu- ja toimintaolosuhteet. Valtiovarainministeriön työryhmämietinnön mukaan kunnat hoitavat eräitä tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla, minkä vuoksi kunnan toimintaan sisältyy sekä kilpailuneutraliteettiä valtioneuvoston ongelmia, koska kunta ja kuntayhtymä eivät voi mennä konkurssiin ja kunnan harjoittamalla elinkeinotoiminnalla on huomattavia veroetuja.<sup>40</sup> Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT). Sääntely on merkittävä osa Euroopan laajuisten yhteismarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät

---

<sup>37</sup> Helsingin kaupungin tilinpäätös 2011, s. 39.

<sup>38</sup> Fortum Oyj Tilinpäätöstiedote 2012.

<sup>39</sup> Ryyänen 2008, s. 141.

<sup>40</sup> VM 33/2010, s. 30.

jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua.<sup>41</sup>

Kunnilla on eräillä aloilla ollut säännösten suojaama ja suoranainen monopoliasema paikallisten palvelujen tuottajana. Yhteismarkkinoiden myötä kilpailu avautui koskemaan myös näitä alueita. Yritysmuotoinen toiminta laajenee ja kansainvälistyy monilla aloilla EU:n vaikutuksesta merkittävästi myös siksi, että alihankinnat ja osatoimitukset yksityiseltä sektorilta yleistyvät kaikkialla, myös kunnallisilla aloilla.<sup>42</sup>

Euroopan yhteisön komissio on tehnyt Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen koskien Tieliikelaitoksen (Destia Oy:n) saamaa valtiontukea. Komission mukaan kunnalle myönnettyt veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) sekä konkurssisuoja ovat valikoivia ja siten EU-valtiontukisäännöksiä vastaisia. Vero-etuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin kuitenkin säilyttää niissä kunnan sisäisissä yksiköissä, jotka eivät, harjoita taloudellista toimintaa.<sup>43</sup> Komissio on antanut ennakkolausunnon myös Helsingin kaupungin liikelaitoksesta Palmiasta, jonka markkinoita vääristävästä toiminnasta valitti Helsingin Seudun Kauppakamari ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry:n. Ennakkopäätös on laajennettu koskemaan koko Suomen kuntakentän liikelaitoksia. Komission mukaan kunnalliset liikelaitokset eivät voi toimia nyky muodossaan markkinoilla kilpailuetujensa vuoksi.<sup>44</sup>

Kuntalaissa ei säädetä kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan organisointimuodosta. Kunnille ei ole asetettu velvollisuutta perustaa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kunnallista liikelaitosta tai yhtiötä, vaan kunta voi vapaasti päättää toimintansa organisoimisesta.<sup>45</sup> Hallituksen 4.4.2013 antaman esityksen (HE 32/2013) tavoitteena on poistaa voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamia toiminnan organisointitavasta johtuvia

---

<sup>41</sup> VM 33/2010, s. 21.

<sup>42</sup> Heuru ym. 2011, s. 389.

<sup>43</sup> Komission päätös 11.12.2007, C 7/2006.

<sup>44</sup> Komission ennakkolausunto 14.4.2010, D/6678.

<sup>45</sup> VM 33/2010, s. 16.

kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmia silloin, kun kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.<sup>46</sup>

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia, siten että kuntien toimiessa kilpailuilla markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti yhtiöittää toiminta (Lakiehdotus 2 a § 1 mom.). Pääsäännön lisäksi määritellään milloin ei ole kysymys yhtiötettävästä toiminnasta (2 a § 2 mom.). Tärkeimmät näistä rajauksista koskisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja yhteistoimintaa sekä monopoliaseman perusteella tuotettavia palveluja ja hoidettuja tehtäviä. Esimerkiksi monopoliasemassa oleva vesihuoltotoiminta jäisi tällöin sääntelyn ulkopuolelle<sup>47</sup>. Kokonaan yhtiöttämismääräysten ulkopuolelle jäävät poikkeukset (2 b §) koskisivat vähäistä toimintaa, konsernin tukipalveluja, palveluja sidosyksiköille ja tilahallintoa, vaikka kunnan katsottaisiin toimivan kilpailuilla markkinoilla.<sup>48</sup> Silloin kuin kunnalla ei olisi velvollisuutta yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavaa tehtävää, toiminta olisi hinnoiteltava markkinaperustein.<sup>49</sup>

Kuntien on yhtiötettävä huomattava määrä toimintojaan tulevaisuudessa. Yhtiöttämismääräykset tulevat iskemään etenkin energialaitoksiin ja niihin satamiin, jotka edelleen toimivat kunnan organisaation osana. Myös Palmian kaltaiset turva-, kiinteistö- ja ateriapalveluja markkinoille tarjoavat liikelaitokset olisi yhtiötettävä. Lakiin perustuvia tehtäviä tai järjestämisluvanvaraista opetuksen järjestämistä ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla, jos palveluja ja opetusta tuotetaan vain niille, joille kunnan on lain tai järjestämisluvan perusteella tuotettava palveluja. Tästä syystä suurin osa terveydenhoidosta ja sosiaalihuollosta, ammattikorkeakoulutoiminnasta, pelastustoimesta sekä jätehuollosta jäisi yhtiöttämismääräysten ulkopuolelle. Kuntayhtymien tuottamissa laboratorio- ja kuvantamispalveluissa on lisäksi tarkasteltava, miltä osin toiminta perustuu lailla säädettyyn tai lain perusteella

---

<sup>46</sup> HE 32/2013 vp, s. 20.

<sup>47</sup> Useilla kunnilla on vain yksi liikelaitos, joka vastaa vesihuollon järjestämisestä. Tätä toimintaa ei siis tarvitsisi yhtiöittää (HE 32/2013 vp, s. 22).

<sup>48</sup> HE 32/2013 vp, s. 45–46.

<sup>49</sup> HE 32/2013 vp, s. 21.

sovittavaan työnjakoon ja miltä osin kyse on toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla.<sup>50</sup> Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on myös osittain yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä, sillä noin neljännes työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoista kohdistuu valmentavaan ei-ammattilliseen koulutukseen. Näitä palveluja tuottavat myös muut kuin järjestämisluvan saaneet, jolloin toimintaan liittyy kilpailuneutraliteettiongelmia.<sup>51</sup>

Esityksessä todetaan, että tarkoituksena on selkeyttää sen siirtymäaikana yhtiöittämisvelvollisuutta erityissäädannössä siten, että siinä otetaan huomioon toiminnan erityispiirteet. Siirtymäaikana tehtävät toimintamuodon muutokset osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys tai säätiömuotoiseksi katsottaisiin lain perusteella liikkeen luovutukseksi. Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan lisäksi turvattavaksi siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuudet silloin, kun siirrosta on kyse kunnan ennen lain voimaantuloa harjoittamasta toiminnasta kilpailluilla markkinoilla.<sup>52</sup>

Esityksessä ehdotetaan myös varainsiirtoverovapautta, mikä tarkoittaisi, ettei yhtiöittämisen yhteydessä luovutettavien kiinteistöjen ja osakkeiden luovutuksista apporttina yhtiölle tarvitsisi maksaa varainsiirtoveroa. Varainsiirtovero on 4 prosenttia kiinteistön kauppahinnasta tai käyvästä arvosta ja osakkeiden luovutuksessa 1,6 prosenttia kauppahinnasta. Veron palauttaminen edellyttäisi, ettei kiinteistön käyttötarkoitus muutu ja että kyse on ennen lain voimaantuloa kilpailluilla markkinoilla harjoitetusta toiminnasta. Käyttöomaisuuteen sisältyvillä arvopapereilla tarkoitettaisiin esimerkiksi sähköyhtiöiden osakkeita kantaverkosta. Säännös olisi rajattu siirtymäaikana eli vuoden 2014 loppuun mennessä tehtyihin luovutuksiin.<sup>53</sup>

Yhtiöittämisvelvollisuus johtaa liiketoiminnan siirtymiseen yhteisöveron piiriin, mikä poikkeaa aikaisemmasta liikelaitoksen verovapaasta statuksesta valtion verotuksessa. Toisaalta yhtiömuoto voi tuoda taloudellisia etuja järjestelyn

---

<sup>50</sup> HE 32/2013 vp, s. 22.

<sup>51</sup> HE 32/2013 vp, s. 24.

<sup>52</sup> HE 32/2013 vp, s. 21.

<sup>53</sup> HE 32/2013 vp, s. 26.

onnistuessa ja yhtiöittämistä edeltävä verosuunnittelu yhä mahdollistaa tehokkaan lopputuloksen myös verotuksessa. Sääntely voi kuitenkin aiheuttaa huomattavia hallinnollisia kustannuksia kunnissa, jolloin todellisten säästöjen aikaansaaminen saattaa vaatia pitkän aikavälin tarkastelujaksoa ja perusteellista suunnittelutyötä, joka ottaa huomioon niin liiketaloudelliset kuin verotuksellisetkin seikat. Esityksessä tosin todetaan, että yhtiötettäessä toimintaa olisi huolehdittava toiminnan elinkelpoisuudesta eikä suunnitella toimintaa verotuksellisista syistä sellaiseksi, että se on kunnalle edullinen<sup>54</sup>. On otettava huomioon, että markkinoilla toimivat puhtaasti yksityiset yritykset harjoittavat myös verosuunnittelua ja se on jopa välttämätöntä, mikäli yritys haluaa menestyä. Keinovalikoiman tulisi kuitenkin olla tasavertainen, jotta kilpailuneutraliteetti toteutuisi.

Yhtiöittämisen myötä kunnat voivat nostaa verovapaana tulona osakeyhtiön voittovaroista osinkoa. Kunnille voi kertyä merkittäviäkin voittoja luovutettavasta toiminnasta ja omaisuudesta ja kuntien yhteisöveron jako-osuus tulee myös kasvamaan riippuen uusien yhtiöiden toiminnan tuloksellisuudesta. Merkittävin taloudellinen vaikutus yhtiöittämisvelvoitteella on suurille kaupungeille. Esimerkiksi Helsingillä on kolme esityksen alaista liikelaitosta, Helsingin Energia, Helsingin Satama ja Palmia. Esityksessä arvioidaan, että yhtiöittämisistä aiheutuisi noin 50 miljoonan euron menetys kaupungille.<sup>55</sup> Summaa on kuitenkin mahdollista pienentää verosuunnittelun avulla, mitä käsitellään jäljempänä luvuissa neljä ja viisi.

---

<sup>54</sup> HE 32/2013 vp, s. 26.

<sup>55</sup> HE 32/2013 vp, s. 25.

## 3 KUNNAN PALVELUJEN ORGANISAATIOMUODOT

### 3.1 Sisäinen ja ulkoinen konserni

Kuntien alueellisen palvelukeskuksen organisaatiomuotojen mahdollisia vaihtoehtoja ovat oman tuotannon lisäksi esimerkiksi kuntayhtymä, liikelaitos tai osakeyhtiö. Kuntayhtymää käytetään yleensä vain peruspalvelujen tuottamisessa, mutta sitä käsitellään tutkielmassa tarkemmin sen yleisyyden sekä kuntien yhä lisääntyvän yhteistoiminnan takia. Luvussa painotetaan osakeyhtiön eroja kunnan muihin toimintamuotoihin.

Jos kunnalla on määräysvalta rinnakkaisorganisaatioissa<sup>56</sup>, puhutaan kuntakonsernista. Konserni on yhtiöoikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan kahden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa yhdellä on määräämisvalta muihin nähden. Kuntalain 16 a §:n mukaan kuntakonserni määritellään kirjanpitolain (1336/1997) konsernimääritelmän mukaisesti, jolloin kunta on kuntakonsernin emoyhteisö ja tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla on oikeus yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien kanssa käyttää määräysvaltaa. Ne voivat olla yksityisoikeudellisten osakeyhtiöiden lisäksi myös julkisoikeudellisia kuten kuntayhtymiä tai liikelaitoksia.<sup>57</sup>

Toimintamallin valinta vaikuttaa myös siihen, miten toiminto sijoittuu kuntakonsernin sisällä. Tarkasteltaessa koko kuntakonsernia voidaan puhua sisäisestä ja ulkoisesta konsernista. Juridiset mallit jakautuvat sisäisessä konsernissa toisaalta budjettisidonnaisiin yksiköihin, joihin kuuluvat mm.

---

<sup>56</sup> Jokaisella kunnalla on rinnakkaisorganisaatioita, joilla tarkoitetaan kunnallisia tehtäviä hoitavia vapaaehtoisia tai lakisääteisiä kuntayhtymiä julkisoikeudellisessa ulottuvuudessa tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. (Heuru ym. 2011, s. 227).

<sup>57</sup> Heuru ym. 2011, s. 227.

nettoyksiköt<sup>58</sup> ja bruttoyksiköt<sup>59</sup> ja toisaalta taseyksiköihin, joilla tarkoitetaan liikelaitoksen tavoin eriytettyä kunnan toimintaa, jotka ovat kuitenkin toimintavaltuuksiltaan rajattuja osia kunnan organisaatiosta. Niihin kuuluvat liikelaitokset ja muut taseyksiköt.<sup>60</sup> Yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja osuuskunnat sekä kuntayhtymät muodostavat edellisten kanssa kunnan ulkoisen konsernin. Luvussa käsitellään liikelaitoksia sekä kunnan ulkoista organisaatiota, sillä mielenkiinnon kohteena on liiketoiminnan muodossa harjoitettava toiminta, jolloin kyseiset mallit ovat yleisimpiä organisaatiomuotoja.

**Palvelun järjestäjä: kunta, isäntäkunta tai kuntayhtymä**



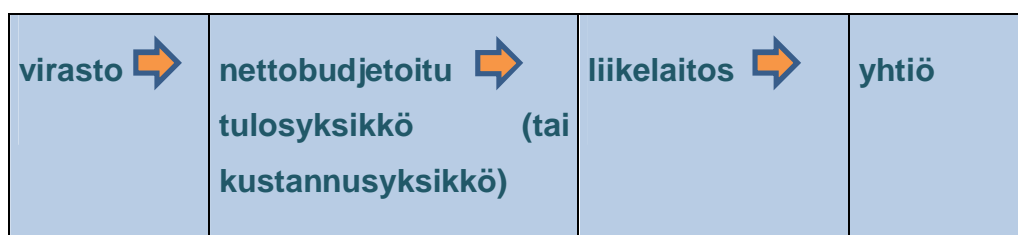
<b>Organisaatiomuodot</b>			
<b>SISÄINEN KONSERNI:</b>	<b>ULKOINEN KONSERNI:</b>		
Budjettisidonnaiset yksiköt: -Netto- ja bruttoyksiköt	Kuntayhtymä tai kuntayhtymän liikelaitos	Osakeyhtiö Säätiö Osuuskunta	Palvelujen ostaminen yksityiseltä
Taseyksiköt: -Liikelaitos			

<sup>58</sup> Nettoyksiköitä ovat kunnan sisäisiä tukipalveluja tuottavat yksiköt, jotka saavat rahoitusta paitsi kunnan tilaajayksiköiltä myös muilta kunnilta tai muilta yhteisöiltä. Nettoyksikölle ei laadita tasetta, joka tekisi mahdolliseksi tuloksen siirtämisen käytettäväksi tai katettavaksi seuraavalla varainhoitovuodella.

<sup>59</sup> Bruttoyksikkö on puolestaan yhden kunnan laskentayksikkö, mikä tarkoittaa, että yksiköllä on tietty summa, joka on budjetoitu sen toimintaa varten ja jolla yksikön tulee tuottaa palvelunsa.

<sup>60</sup> Meklin – Martikainen 2003, s. 26.

Kansallisen kilpailulainsäädännön sekä Eurooppa-oikeuden vaikutusten vuoksi toimintaa ei voida aina järjestää kunnan sisäisessä konsernissa ja tulevaisuudessa se käy kilpailutilanteessa harjoitetulle toiminnalle tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta mahdottomaksi kuntalain muuttuessa hallituksen esityksen (HE 32/2013) myötä. Käytännössä kuntakonsernin liiketoimintayksiköt on voitu muuttaa osakeyhtiöksi seuraavanlaisen, useita vuosia kestävä jatkumon mukaan:



### 3.1.1 Kuntayhtymä

Julkisoikeudellisesti merkittävimpiä oheisorganisaatioita ovat kuntayhtymät, joiden toimiala on itsenäinen ja jotka käyttävät verovaroja, mutta joilla ei ole välitöntä vastuuta kunnan asukkaisiin tai edes kuntaan nähden. Jäsenkunnat ovat vastuussa niiden taloudesta.<sup>61</sup> Kuntalain 78 §:n mukaisesti kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä perussopimuksella jäsenkuntien valtuustoissa. Kuntayhtymän toiminnasta, hallinnosta, toimielimistä ja rahoituksesta säätää kuntalaki. Sitä voi koskea myös mahdollinen erikoislainsäädäntö riippuen sen tehtävistä. Kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillinen, itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma hallintonsa ja taloutensa. Kuntayhtymä on oikeustoimikelpoinen ja se voi kuntalain 80 §:n mukaisesti

<sup>61</sup> Heuru ym. 2011, s. 228.



hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Kuntayhtymä voidaan perustaa hoitamaan kuntien yhteistoimintana kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka voivat olla myös julkisen vallan käyttämistä sisältäviä viranomaistehtäviä (KuntaL 2.3 §).

Kuntien yhteistoiminta on joko vapaaehtoista tai pakollista. Pääsääntönä on vapaaehtoinen yhteistoiminta ja kunnat voivat itse harkita, ryhtyvätkö ne yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa, ja missä muodossa ne yhteistoimintaa harjoittavat. Laki kuitenkin velvoittaa kunnat kuulumaan esimerkiksi sairaanhoitopiireihin ja maakunnan liittoihin. Kuntayhtymän jäsenenä voi olla vain kuntia. Sen sijaan liikelaitoskuntayhtymässä<sup>62</sup> jäsenenä voivat olla myös toiset kuntayhtymät.

Kuntayhtymästä eroaminen tai osuuden siirtäminen edellyttää perussopimuksen muutosta ja kaikkien jäsenkuntien valtuustojen hyväksynnän, ellei perussopimuksessa ole muuta sovittu. (KuntaL 84 §). Eroamisesta seuraa kuitenkin usein taloudellisia seuraamuksia, mikäli niistä on sovittu perussopimuksessa. Muussa tapauksessa sovelletaan yleisiä oikeudellisia periaatteita kohtuullisesta korvauksesta ja mahdollisesta perusteettoman edun palauttamisesta.<sup>63</sup>

Yhtymäkokous tai -valtuusto sekä tarkastuslautakunta ovat kuntayhtymän toimielimiä, joiden lisäksi voidaan valita yhtymähallitus tai muita perussopimuksessa tai johtosäännössä<sup>64</sup> määriteltäviä toimielimiä. Muiden toimielinten kuin yhtymäkokouksen kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa keräämää ääniosuutta (KuntaL 81 §). Perussopimuksella sovitaan äänivallan jakautumisesta jäsenkuntien kesken.

---

<sup>62</sup> Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustama kuntayhtymä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen (KuntaL 87 a § 2).

<sup>63</sup> Heuru ym. 2011, s. 318.

<sup>64</sup> Johtosääntö sisältää määräyksiä kunnan organisaation asettamisesta, kokoonpanosta, kompetenssista sekä menettelytavoista. Sen määräykset kohdistuvat ainoastaan kunnan hallinnon sisäisiin suhteisiin. (Heuru ym. 2011, s. 248).

Jäsenkunnilla on vastuu kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei saada katetuiksi, siten kuin vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Omistajan taloudellinen vastuu velvoitteista on siis rajoittamaton. Vieraan pääoman rahoituskustannukset ovat kuntayhtymille pääsääntöisesti osakeyhtiötä edullisempia omistajakuntien takauksen vuoksi. Kuntayhtymää ei voida myöskään asettaa konkurssiin eikä se voi olla yrityssaneerausmenettelyssä. Mahdollinen toiminnan tuottama ylijäämä voidaan jakaa jäsenkunnille tai vaihtoehtoisesti peruspääomalle voidaan maksaa korkoa, mikäli perussopimus sen sallii. Mikäli kuntayhtymällä on omistajalaina, tulee sille maksaa korkoa. Kuntayhtymän toiminnan tulee olla julkista ja asiakirjat ovat pääasiallisesti julkisia (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999), toisin kuin osakeyhtiöissä. Myös yhtiökokoukset ovat julkisia ja hallintopäätöksiin on mahdollista hakea muutosta.

Kuntayhtymä on verovelvollinen elinkeinotoimintansa tuotoista sekä muun kuin yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä olevan kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 2005/3210) mukaan kuntaa koskeva verovapautussäännös ei sovellu kuntayhtymään. Varainsiirtoverolain (931/1996) 10 §:n mukaan kuntayhtymät eivät ole velvollisia maksamaan varainsiirtoveroa kiinteistön luovutuksesta. Sen sijaan arvopapereiden luovutuksesta kuntayhtymä on verovelvollinen. Kuntayhtymä on lisäksi kiinteistöverovelvollinen ja arvonnisäverovelvollinen. Sillä on arvonnisäveron vähennysoikeus verollisen liiketoiminnan ostoista ja kuntapalautusoikeus verottoman toiminnan ostoista ja tuen tai avustuksen määrästä.

### 3.1.2 Liikelaitos

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketoiminnallisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitos eroaa lähtökohdiltaan perinteisestä virastomallista ja tulosityksiköstä siten, että sen tavoitteenasettelussa nousee esiin yhteiskunnallisuuden lisäksi liiketaloudellisuus. Sen ensisijainen tavoite on kuitenkin palveluista huolehtiminen, eikä voiton maksimointi.<sup>65</sup> Liikelaitoksesta määrää kuntalaki sekä mahdollinen erikoislainsäädäntö.

Hallituksen esityksen (HE 263/2006) mukaan kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan tehtäväpiiriin. Kunnalliselle liikelaitokselle voidaan lisäksi antaa tehtävä, jota hoidettaisiin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, vaikka kyse ei olisi varsinaisesta, edellä mainitut ehdot muilta osin täyttävästä liiketoiminnasta. Toiminnan tulisi olla markkinaehtoista ja tehtävän kuulua kunnan toimialaan.<sup>66</sup> Liikelaitos voidaan perustaa myös viranomaistehtäviä varten.

Liikelaitokset ovat välimuoto puhtaasti yksityisesti ja julkisesti järjestetystä palvelusta. Kunnalla ei ole velvollisuutta perustaa liikelaitosta, vaan se on kunnan tapa organisoida liiketoimintaansa ja toisaalta se on kunnan tapa järjestää omaa toimintaansa siten, että toiminta on taloudellisesti tehokasta ja läpinäkyvää.<sup>67</sup> Kunnallinen liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa kunnan organisaatiota. Sen kirjanpito tulee kuitenkin pitää erillään kunnan kirjanpidosta. Kunnan liikelaitoksella on johtokunta liiketoiminnan ohjausta ja valvontaa varten. Lisäksi on valittava johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan. Kuntayhtymän liikelaitos on hyvin lähellä kunnan liikelaitosta, keskeisin ero on siinä, että liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, johon

---

<sup>65</sup> Heuru ym. 2011, s. 252.

<sup>66</sup> HE 263/2006 vp, s. 27.

<sup>67</sup> Kunnat.net: Kunnallinen liikelaitos: Kunnallisen liikelaitoksen suhde yksityisiin markkinoihin.

kuntayhtymän jäsenkunnat ja -kuntayhtymät valitsevat edustajansa.<sup>68</sup> Lisäksi on huomattava, että asiakirjoja koskee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), joten ne ovat pääsääntöisesti julkisia. Sen sijaan liikesalaisuudeksi katsottavat seikat eivät ole julkisia.

Hankintalaki (30.3.2007/348) määrää, että kunnat ja muut hankintayksiköt lähtökohtaisesti kilpailuttavat hankintansa. Kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin eivät kuitenkaan kuulu kunnan oman organisaation tuottamat tavarat, palvelut tai urakat (Hankintalain 2 § ja 10 §). Erityisalojen hankintalain 19 § sisältää sidosyksikkösäännöksen, jota sovelletaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiviin hankintayksiköihin. Säännöksen mukaan hankintalakia ei sovelleta näihin toimijoihin. Yleensä kuntien liikelaitokset toimivat kyseisillä erityisaloilla, jolloin kilpailuttamisvelvollisuus ei koske niitä.

Liikelaitoksen rahoitus on edullista, sillä vieraan pääoman kustannus on pääsääntöisesti edullisempaa kuin osakeyhtiöllä ja luottoriski on sama kuin kunnalla itsellään. Liikelaitosta ei voida myöskään asettaa konkurssiin eikä se voi olla osallisena yrityssaneerausmenettelyssä.<sup>69</sup> Kunta tai kuntayhtymä voi saada korkoa peruspääomalleen liikelaitokselta, minkä lisäksi valtuuston päätöksellä sen tilikauden tuloksesta voidaan tehdä investointivaraus<sup>70</sup> tai liikelaitoksen ylijäämästä voidaan tehdä siirto kunnan oman pääoman muuhun erään (KuntaL 87 k §). Joskus liikelaitosta on voitu jopa käyttää hyväksi vastoin kuluttajien etua, esimerkiksi sijoitetun pääoman tuottovaatimuksen avulla.<sup>71</sup>

Liikelaitos on elinkeinotoiminnan tuotoistaan sekä muun kuin yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä olevan kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta verovelvollinen kunnalle ja seurakunnalle. Verovelvollisuus ei kuitenkaan koske kunnan alueella harjoitetun toiminnan tuloa. Kunnalliset liikelaitokset saavat kunnan osana tai kuntayhtymänä saman veroedun hankkiessaan kiinteistöjä tai arvopapereita toimintaansa varten, eivätkä liikelaitokset ole

---

<sup>68</sup> Heuru ym. 2011, s. 253–254.

<sup>69</sup> HE 63/2010, s. 3–4.

<sup>70</sup> Investointivaraus voi olla enintään kunnan ylijäämäerien kokoinen.

<sup>71</sup> Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 25.

kiinteistöverovelvollisia oman kunnan alueella. Liikelaitoksella on arvonlisäveron vähennysoikeus verollisen liiketoiminnan ostoista ja kuntapalautusoikeus verottomaan toimintaan liittyvistä ostoista sekä tuen tai avustuksen määrästä.

Koska kunnallinen liikelaitos ei ole itsenäinen oikeudellinen toimija, voi tilanne aiheuttaa kilpailupoliittisia ongelmia. Liikelaitos ei voi toimia itsenäisenä päätöksentekijänä markkinoilla, koska se on osa kunnan sisäistä organisaatiota. Kunnallisia liikelaitoksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi Hallituksen esityksessä (HE 32/2013) siltä osin, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Vaikka liikelaitossääntelyn tarve suurimmaksi osaksi poistuukin, on sääntely edelleen tarpeellinen kunnan sisäisen toiminnan organisoimisessa.<sup>72</sup>

### **3.1.3 Kunnan osakeyhtiö**

Kuntien hallinnoimat osakeyhtiöt perustetaan siten, että kunnat yhtiöittävät omia toimintojaan, ja toiset palvelut perustetaan suoraan osakeyhtiöiksi. Yhtiöittämisellä tarkoitetaan määrittelyllisesti kunnallisen toiminnon erottamista erilliseksi hallinnolliseksi yksiköksi, jolla on oma päätösvalta. Tällöin yhtiötetty toiminta ei ole enää osa kunnallista päätöksenteko-organisaatiota eikä siten kuntalain alaisuudessa, vaan organisaatio muuttuu yksityisoikeuden alaiseksi.<sup>73</sup> Kunnan mahdollisuudet yhtiöittää erityistoimialansa tehtäviä ovat rajalliset, sillä ne kuuluvat kunnan itsehallintotehtäviin ja erityislait rajaavat yhtiöittämisen koskemaan pelkästään kunnan valvonnan ja rahoitusvastuun alaista toimintaa. Julkista valtaa käyttävää toimintaa tai luottamushenkilöiden muodollista päätöksentekoa ei voida yhtiöittää.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> HE 32/2013, s. 21.

<sup>73</sup> Puttonen 2002, s. 131.

<sup>74</sup> Karhu ym. 1999, s. 30–31.

Osakeyhtiön toiminnasta määrää osakeyhtiölaki ja mahdollinen erikoislainsäädäntö. Kunnallisen yhtiön osakkaana voi olla kuka tahansa julkisoikeudellinen tai yksityinen oikeushenkilö tai yksityishenkilö. Omistajan osuus on vapaasti siirrettävissä, ellei yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ole sovittu muuta. Sen sijaan omistuksesta ei voi erota, mutta vähemmistöosakkeenomistajalla on tietyin edellytyksin oikeus saada osakkeensa lunastetuksi. Lisäksi enemmistöosakkeenomistajalla, joilla on yli 90 prosentin omistusosuus, on tietyissä tilanteissa oikeus lunastaa vähemmistöosakkeenomistajan osakkeet (OYL 18.1 §).

Osakeyhtiön tarkoituksena on voiton tavoittelu osakkeenomistajille (OYL 8 §), mikä pätee myös kunnallisiin yhtiöihin. Kuntayhtiö voi kuitenkin harjoittaa myös voittoa tavoittelematonta toimintaa, mikäli yhtiöjärjestyksessä niin määrätään. Lisäksi kunnallinen osakeyhtiö eroaa kuntayhtymästä ja liikelaitoksesta sillä, että sovellettava työehtosopimus on yksityisten alojen työehtosopimus eikä kunnallisen alan virka- ja työehtosopimus. Kyseinen eroavaisuus onkin yksi keskeinen yhtiöittämisen vasta-argumentti kunnissa, sillä kunnan palveluksessa oleva henkilökunta voi pelätä heikennyksiä työehtoihinsa. Työehtosopimuksien myötä tulevat muutokset onkin syytä käsitellä ennakkoon.

Osakkeenomistajan lakisääteinen taloudellinen vastuu rajoittuu sijoitettuun pääomaan (rajoitettu vastuu) ja toisaalta osakkeenomistajan itsensä tekemiin päätöksiin. Osakkeenomistajalla voi olla myös takausvastuu, mikäli hän niin päättää (OYL 2 §). Hallitus tai osakeyhtiön toimitusjohtaja, hallituksen antaman toimivallan puitteissa, päättää osakeyhtiötä varten otettavasta lainasta sekä takaussitoumuksen tai vakuuden antamisesta, ellei osakassopimuksessa ole toisin sovittu. Rahoituksellisesti yhtiöt ovat itsenäisiä ja ne voivat hankkia rahoitusta vapailta markkinoilta. Osakeyhtiön vieraan pääoman rahoituskustannus on kalliimpi kuin mitä se olisi kuntayhtymällä tai liikelaitoksella, elleivät omistajakunnat anna takausta. Kuntayhtiö voi maksaa osinkoa tai palauttaa pääomaa vapaana omana pääomana, mikäli velkojien suoja ei tällöin vaarannu. Lisäksi se voi maksaa mahdolliselle omistajalainalle korkoa.

Kunnan omistama yhtiö voi mennä konkurssiin, mutta kunnan itsensä osalta konkurssi on mahdoton.<sup>75</sup> Kunnallinen osakeyhtiö voi myös hakea yrityssaneerausta ja velkojen anteeksiantoa. Esimerkiksi aikuiskoulutuskeskus Adulta meni konkurssiin valtion perittyä siltä takaisin 30 miljoonaa sille liikaa maksettuja valtion tukia. Seurauksena Adultan osakkaina olleet kunnat menettivät konkurssissa yhtiöön sijoittamansa pääoman.<sup>76</sup>

Kunnallinen osakeyhtiö on pääsääntöisesti verovelvollinen kaikista tuloistaan ja sen tuloveroprosentti on 24,5 % vuonna 2013. Yhteisöveron saajina ovat valtio, kunnat ja seurakunnat niille kuuluvin jako-osuuksin. Kunnallinen osakeyhtiö maksaa normaalisti varainsiirtoveroa kiinteistö- ja arvopaperihankinnoista ja on kiinteistöverovelvollinen. Arvonlisäverotuksessa osakeyhtiömuotoinen toimija putoaa kuntapalautusoikeuden ulkopuolelle, joten sillä ei ole vähennysoikeutta verottoman toimintansa, kuten terveyden- ja sairaanhoidon, sosiaalihuollon, koulutuksen ja oppilaitosruokailun verollisista hankinnoista. Kuntayhtiö saa vähentää normaalisti verollisen liiketoiminnan ostoihin sisältyvät arvonlisäverot.

Yksityistämisen taustalla vaikuttaa lainsäädännön lisäksi poliittiset ja yhteiskunnalliset intressit, mikä tekee kunnallisen osakeyhtiön toiminnan lähtökohdista erilaiset verrattuna yksityisiin yhtiöihin. Kuntayhtiöt ovat alttiita julkiselle kritiikille, koska niiden pääasiallisena tehtävänä on kuntalaisten palveleminen<sup>77</sup>. Onkin yleistä, että kuntayhtiön toimintaa valvotaan erilaisin sopimuksin ja kunnallisten osakkeenomistajien määräänemmistön turvaavin lausekkein yhtiöjärjestyksessä.

---

<sup>75</sup> Rasinmäki 1997, s. 338.

<sup>76</sup> Vainio 2012, s. 9.

<sup>77</sup> Liiketoiminnan harjoittaminen perustuu hallinnon toissijaisuuden periaatteelle, jonka mukaisesti kunnan liiketoiminnan harjoittamisen tulee perustua aina yleisen edun tavoittelulle.

## 3.2 Yhtiöittämisen keskeisiä vaikutuksia

Kunnan osakeyhtiömuotoinen toiminta soveltuu hyvin kilpailutilanteeseen markkinoille sen nopean reagointikyvyn ja itsenäisyyden vuoksi. Lisäksi kilpailuneutraliteetti ei vaaranna, sillä osakeyhtiö ei saa samoja etuja kuin mistä kunnan osana toimijat hyötyvät. Kuntien ja kuntayhtymien elinkeinotoiminnasta saama tulo on tällä hetkellä verovapaata tai hyvin lievän verotuksen kohteena. Lähtökohtaisesti yhtiöittäminen merkitsee yhteisöverotuottojen kasvua kuntien elinkeinotulojen tullessa veronalaisiksi. Yhtiöittämisen tuloverotukseen liittyvät taloudelliset vaikutukset nykytilanteeseen verrattuna valtiolle ja kunnille ovat riippuvaisia myös siitä, miten yhtiöittämissä toteutetaan.<sup>78</sup>

Toiminnan yhtiöittäminen vaikuttaa myös kunnan ja yhtiötettävän toiminnan väliseen suhteeseen. Kunta on voinut hankkia palveluja yhtiötettävältä toiminnalta ilman kilpailutusta mutta yhtiöittämisen jälkeen kunta voi hankkia näitä palveluja ilman kilpailutusta vain, jos yhtiö täyttää sidosyksikköhankinnan<sup>79</sup> käsitteen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kunta joutuu kilpailuttamaan tulevaisuudessa muun muassa sähköhankintansa, koska tällainen toiminta ei täytä sidosyksikköhankinnan käsitettä.<sup>80</sup>

Yhtiöittäminen merkitsee myös sitä, ettei toimintaan sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksiä, muun muassa julkisuusperiaatetta, eikä yhtiön päätöksistä ole mahdollisuutta hakea muutosta kuntalain muutoksenhakukeinoin. Toiminnalle on tärkeää taata samanlaiset lähtökohdat kuin yksityisillekin toimijoille.<sup>81</sup> Osakeyhtiömuodon nähdään usein parantavan päätöksentekoa, koska yhtiömuotoisella toimijalla on

---

<sup>78</sup> HE 32/2013, s. 25.

<sup>79</sup> Sidosyksikköhankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jonka hankintayksikkö tekee sidossuhdeyksiköltä, joka on kuitenkin muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö. Tällainen sidosyksikkö on esimerkiksi kunnan omistama osakeyhtiö, joka tuottaa palveluja vain kunnalla.

<sup>80</sup> HE 32/2013, s. 26.

<sup>81</sup> HE 32/2013, s. 28.



kunnanvaltuuston päätösvallan ulkopuolella toimiva erillinen hallitus ja yhtiökokous. Yhtiön hallituksissa tosin istuu usein kunnanvaltuuston jäseniä, mutta byrokraattiset haasteet ovat olennaisesti kevyempiä. Lopullinen päätösvalta yhtiön asioista on yhtiön hallituksella ja yhtiökokouksella eikä kunnan toimielimillä<sup>82</sup>. Yhtiöittämisessä päätösvalta keskittyy samalla kun valitus- ja valvontaoikeus kaventuu.

---

<sup>82</sup> Rasinmäki 1997, s. 333.

## 4 PALVELUJEN YHTIÖITTÄMINEN

### 4.1 Yritysjärjestelyt

Yritysjärjestelyillä muokataan yrityksen omistusrakennetta ja toimintaa. Luvussa käsitellään elinkeinoverolain yritysjärjestelyjä koskevia säännöksiä ja otetaan huomioon myös TVL:n ja OYL:n asettamat vaatimukset eri tilanteissa kunnille. Tarkoituksena on luoda yleiskuva kuntien mahdollisuuksista yhtiöittää toimintaansa ja vertailla eri vaihtoehtoja siten, että niiden edut ja haitat korostuvat. Toiminnan taloudellinen muoto, omistuspolitiikka sekä liiketoiminnalliset tavoitteet ovat ratkaisevia seikkoja valittaessa parasta järjestelytapaa, mutta myös verosuunnittelulla voi olla merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Koska kuntien liiketoimintojen yhtiöittämistä ei ole juurikaan tarkasteltu verosuunnittelun näkökulmasta, pyritään luvussa vastaamaan siihen, minkälainen asema kunnalla on tuloverolaissa ja selvitetään kunnan mahdollisuuksia verosuunnitteluun yritysjärjestelyissä.

Elinkeinovalain yritysjärjestelyjä koskevat 52-52g §:n säännökset saatettiin Suomessa voimaan 1996, kun niin sanottu yritysjärjestelydirektiivi<sup>83</sup> (90/434/ETY) implementoitiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivillä tavoitellaan verotuksellisten esteiden poistumista uudelleenjärjestelytilanteissa Euroopan Unionin alueella vaarantamatta jäsenvaltioiden verotuksellisia intressejä<sup>84</sup>. Direktiivi ei kuitenkaan kata kaikkia yritysjärjestelytilanteiden

---

<sup>83</sup> Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, varojen siirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä.

<sup>84</sup> Andersson ym. 2009, s. 610.

verotuskysymyksiä vaan huomioon on otettava myös TVL:n säännökset esimerkiksi tappiontasauksesta sekä OYL:n asettamat velvoitteet<sup>85</sup>.

Kunnallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen voidaan toteuttaa monin eri keinoin. Kuntien kohdalla tyypillisiä ratkaisuja ovat liiketoimintasiirto ja liiketoimintakauppa, koska tällöin kunta voi vaikuttaa omistajatahon valintaan. Muita käypiä tapoja, joita käsitellään tutkielmassa, ovat suunnattu osakeanti ja osakevaihto. Sulautuminen ja jakautuminen on jätetty tutkielman ulkopuolelle, sillä tutkimuskohteena on jo olemassa olevan liiketoiminnan yhtiöittäminen, eikä kaikkia kunnallisia yritysjärjestelytilanteita ole siten mielekästä käsitellä.

Yritysjärjestelyitä voidaan käyttää välineinä monentyyppisissä tilanteissa ja valittavat välineet ratkeavat sen perusteella, mihin yksittäistapauksessa halutaan päästä. Järjestelyjen tulisi tukea liiketoimintaa ja parantaa kannattavuutta, yleistä toiminnan tehokkuutta sekä tuottavuutta. Sen vuoksi järjestelyiden ei pitäisi olla itsetarkoitus vaan niitä tulee aina peilata liiketoiminnan kriteerejä vasten.<sup>86</sup> Riittävät liiketaloudelliset perusteet vaaditaan jo verolainsäädännössä, EVL 52 h §:n mukaan *lain 52 ja 52 a–52 g §:ssä olevia säännöksiä ei sovelleta, jos on ilmeistä, että järjestelyjen yksinomaisena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista on ollut veron kiertäminen tai veron välttäminen*. Kuntien järjestelyn tavoitteena voi olla esimerkiksi toiminnan kannattavuuden yleinen parantaminen, mittakaavaetujen saavuttaminen toimintojen keskittämisellä tai kunnan ydintoiminta-alueeseen keskittyminen jakamalla epäolennaisia toimintoja kuntakonsernin ulkopuolisiin yhtiöihin. Tulevaisuudessa yhtiöittämiset voidaan perustella hallituksen esityksen (HE 32/2013) mukaisella yhtiöittämisvelvollisuudella.

Jos yritysjärjestelysäännösten asettamat ehdot eivät täyty, voi verotus perustua lähtökohtaan, että on tapahtunut siirtyneen omaisuuden luovutus käyvästä arvosta, mikä voi merkitä huomattavia ja välittömiä veroseuraamuksia

---

<sup>85</sup> Andersson ym. 2009, s. 612–613.

<sup>86</sup> Immonen 2011, s. 15.

verovelvolliselle.<sup>87</sup> Kyseisen kaltainen tilanne ei ole todennäköinen kunnissa, sillä lainsäädäntö tulee velvoittamaan kunnat toiminnan uudelleenjärjestelyihin ja käytännössä yhtiöittämisellä ei voida tähdätä veron välttämiseen, koska kunnan yhtiöittäminen toiminta muuttuu tällöin veronalaiseksi. Kuitenkin veroseuraamukset tulisi aina varmistaa etukäteen suunnittelemalla toimenpiteitä huolellisesti ja perehtymällä vaikuttaviin lainsäädäntöihin. Lisäksi mahdollinen ennakkoratkaisun hakeminen Keskusverolautakunnalta tuo lisävarmuutta vaikeasti ennakoitaviin tapauksiin.

#### **4.1.1 Liiketoimintasiirto**

Kuntien mahdollisuus soveltaa liiketoimintasiirtoa koskevaa lainsäädäntöä liikelaitoksiin perustuu EVL 52 §:n ensimmäiseen momenttiin, jossa todetaan lain 52 a - 52e ja 52g §:n säännösten soveltuvan osakeyhtiöiden lisäksi myös TVL:n 3 §:ssä tarkoitettuihin kotimaisiin yhteisöihin, joihin myös kunta ja kuntayhtymä lukeutuvat. Lisäksi Keskusverolautakunta on katsonut julkaisemattomassa ennakkoratkaisussaan 1999/59, että valtion yhtiöittäessä liikelaitoksensa harjoittaman elinkeinotoiminnan osakeyhtiömuotoon, tulevat liiketoimintasiirtoa koskevat säädökset sovellettavaksi.<sup>88</sup>

Liiketoimintasiirrolla tarkoitetaan EVL 52 d §:n mukaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö luovuttaa joko kaikki taikka yhteen tai useampaan liiketoimintakokonaisuuteensa kohdistuvat varat, niihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirtyvää toimintaa jatkavalle osakeyhtiölle. Tällöin osakeyhtiö saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita tai sen hallussa olevia omia osakkeita. Liiketoimintasiirtoon liittyy useita haasteellisia kohtia, kuten esimerkiksi

---

<sup>87</sup> Andersson ym. 2009, s. 614.

<sup>88</sup> Vesterinen, 2006, s. 38.

liiketoiminnan siirtokelpoisen osan määrittely, varoihin kohdistuvien velkojen rajaaminen sekä ns. yleisvarausten kohdistaminen. Liiketoiminnan siirtokelpoisen osan määrittely vaatii erityistä huomiota ja tietoa todellisesta tilanteesta, koska siirrettävien varojen ja siirtyvän tosiasiallisen toiminnan välillä on oltava riittävä yhteys. Hallituksen esityksen (HE 177/1995) mukaan liiketoimintakokonaisuudella tarkoitetaan yhtiön liiketoimintaan liittyviä varoja ja velkoja ja muita velvoitteita, jotka organisatorisesti muodostavat itsenäisesti toimeen tulevan taloudellisen yksikön. Varoihin luetaan käyttöomaisuuden ja muun omaisuuden lisäksi myös siirtyneet pitkävaikutteiset menot.<sup>89</sup>

Verotuksessa noudatettavan jatkuvuuden periaatteen edellytyksenä on EVL 52 d §:n 2 momentin mukaan, että siirtävän yhtiön tai kunnan taseeseen sisältyvät varat siirretään jatkuvuusperiaatetta noudattaen myös kirjanpidossa. Siirtyneen omaisuuden vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi luetaan vastaanottavan yhtiön verotuksessa sama määrä kuin mitä on luettu siirtävän yhtiön veronalaiseksi luovutushinnaksi. Vastikkeeksi saatujen osakkeiden vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi luetaan puolestaan siirrettyjen varojen verotuksessa poistamatta oleva määrä vähennettynä siirtyneiden varausten ja velkojen määrällä. Liiketoimintasiirrossa vastikkeena saadut osakkeet tulevat liiketoimintasiirrossa siirtävän yhtiön, eivätkä sen osakkaiden omistukseen<sup>90</sup>. Yleensä liiketoimintasiirto tapahtuu uuteen, perustettavaan yhtiöön, jonka määräysvalta säilyy siirtävällä yhtiöllä. Sen sijaan jos liiketoimintasiirto tehdään jo olemassa olevaan yhtiöön, määräysvalta voi siirtyä vastaanottavan yhtiön osakkeenomistajille.<sup>91</sup>

Kunnat omistavat huomattavan määrän kiinteistöjä sekä erilaisia maa- ja sähköverkkoja. Ne liittyvät usein kunnan liiketoimintaan, joten kunnan yhtiöittäessä toimintojaan, varainsiirtoverokohtelu on merkittävä tekijä mietittäessä sopivinta yhtiöittämisratkaisua. Varainsiirtoverolain 43 §:n mukaan varainsiirtovero voidaan kuitenkin hakea takaisin liiketoimintasiirron yhteydessä

---

<sup>89</sup> HE 177/1995, s. 12.

<sup>90</sup> Andersson ym. 2009, s. 657–660.

<sup>91</sup> HE 176/2008, s. 22.

ja sen palauttamisesta voi saada päätöksen jo ennen kuin sen maksamiselle säädetty määräaika on päättynyt. On huomattava, että elinkeinoverolain liiketoimintasiirtoa koskevassa säännöksessä ei edellytetä uuden yhtiön perustamista vastaanottavaksi yhtiöksi, kun sen sijaan varainsiirtoveron takaisinsaaminen edellyttää sitä<sup>92</sup>.

Hallituksen esityksessä (HE 32/2013) esitetään varainsiirtoverovapautta silloin, kun yhtiöittäminen tapahtuisi siirtymäsäännösten soveltamisen aikana. Verovapauden saaminen edellyttäisi, että hakemus veron palauttamiseksi olisi tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen tulisi liittää asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen tulisi sisältyä myös kunnan tilintarkastajan lausunto. Laissa säädettäisiin lisäksi mahdollisuudesta hakea veroviraston päätös etukäteen ennen varainsiirtoveron suorittamista, jolloin verovirasto voisi etukäteen päättää, ettei veroa ole suoritettava.<sup>93</sup>

Jotta ei syntyisi epäselvyyttä luovutettavan omaisuuden kuulumisesta varainsiirtoverovapauden piiriin, kuntien tulisi pyrkiä määrittelemään siirtyvä omaisuus yhtenä kokonaisuutena. Varainsiirtoverovapautta koskeva säännös ei koskisi luovutuksia säätiölle tai muulle yhteisölle kuin osakeyhtiölle. Verovapaussäännös ei sen sijaan mahdollistaisi kiinteistöjen luovutusta sellaiseen toimintaan, joka on yhtiötetty ennen lain voimaantuloa.<sup>94</sup>

Liiketoimintasiirto liittyy vahvasti osakeyhtiölakiin. Yhtiöoikeudellisesti siinä on kysymys osakepääoman korottamisesta, joka maksetaan ainoastaan apporttiomaisuudella. Liiketoimintasiirrossa on noudatettava osakeyhtiölain apporttia koskevia säännöksiä, sillä väärä hinnoittelu saattaa merkitä laitonta varojenjakoja. Apporttiomaisuudella tulee olla saajalleen vähintään merkintähinnan maksua vastaava taloudellinen arvo, joka kirjataan

---

<sup>92</sup> Immonen 2011, s. 352.

<sup>93</sup> HE 32/2013 vp, s. 40.

<sup>94</sup> HE 32/2013 vp, s. 40.

kokonaisuudessaan pääomaan.<sup>95</sup> Jos apporttiomaisuuden arvo ylittää verotuksen poistamattomat hankintamenot, tuloutuu erotus apportin antajan eli kunnan verotuksessa. Kunta ei kuitenkaan joudu maksamaan tuloveroa, kun liiketoimintaa on harjoitettu vain kunnan omalla alueella.

Verotuksessa liiketoimintakokonaisuuden muodostumista arvioidaan ensisijaisesti siirtävän toimijan kannalta, joka voi olla yhtiö tai esimerkiksi kunta, mikä eroaa osakeyhtiölain tulkinnasta, jossa apportin sisältöä arvioidaan osakkeitaan antavan ja toiminnan vastaanottavan yhtiön kannalta. Vastaanottavassa yhtiössä ei kuitenkaan tarvitse organisoida siirrettyä liiketoiminnan osaa samalla tavalla kuin siirtävässä yhtiössä oli tehty, vaan toiminta voidaan organisoida vastaanottavan yhtiön omien tarpeiden mukaan. Ei ole kuitenkaan hyväksyttävää siirtää yksittäisiä omaisuususeriä ja koota jakamiskelpoinen liiketoimintakokonaisuus vasta vastaanottavassa yhtiössä. Liiketoiminnan tulee olla itsenäisesti toimeentuleva taloudellinen yksikkö jo siirtovaiheessa.<sup>96</sup> Kunnissa liiketoimintakokonaisuus on usein helposti yhdistettävissä tiettyyn kunnan tehtävään, muuhun palveluun tai niiden muodostamaan kokonaisuuteen, kuten esimerkiksi siivouspalveluihin ja ruokahuoltoon.

Liiketoimintasiirron rahoitus voi muodostua haasteeksi, koska aporttiin ei saa sisällyttää muita kuin varoihin liittyviä velkoja, jolloin muiden velkojen siirtäminen voi merkitä rahavastikekiellon kiertämistä. Varoihin liittyviä velkoja ei saa myöskään jättää siirron ulkopuolelle. Yhtiön tilinpäätöstiedoissa on ilmaistava selkeästi veloitteet velkojille, jotta taloudelliset vastuusuhteet on asianmukaisesti selvitetty. Liiketoimintasiirtoon onkin järkevää ryhtyä vain silloin, kun velan siirtoon on saatu ainakin merkittävimpien velkojen hyväksyntä.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Immonen 2011, s. 317–318.

<sup>96</sup> Immonen 2011, s. 334.

<sup>97</sup> Immonen 2011, s. 343–344.

Koska liiketoimintasiirto ei ole siviilioikeudellinen yleisseuraanto, liiketoimintaan liittyvät tappiot ja siten niiden vähennyskelpoisuus eivät ole siirrettävissä. Liiketoimintasiirron tärkeimmäksi eduksi nähdään usein se, ettei siirrettävien varojen käyvän arvon ja kirjanpitoarvon välinen erotus tuloudu, jolloin verotuksessa voidaan saavuttaa lykkäätymisetu<sup>98</sup>. Kuntaomistajien kohdalla tällä edulla ei ole kuitenkaan merkitystä luovutusvoittojen verovapauden takia. Liiketoimintasiirrossa on silti noudatettava kaikkia EVL 52d §:ssä säädettyjä edellytyksiä, koska muutoin liiketoiminta katsotaan siirretyn käyvästä arvostaan. Myös varainsiirtoveron takaisinsaamisen edellytyksenä on, että liiketoimintasiirto täyttää sekä EVL 52d §:ssä että VSVL 43 §:ssä säädettyt edellytykset.<sup>99</sup>

#### **4.1.2 Liiketoimintakauppa**

Liiketoimintakauppa on yrityskauppojen yksi muoto, joka on selkeä ja liiketoimintasiirtoa yksinkertaisempi tapa toteuttaa yritysjärjestely. Yrityskauppa on yleisin tapa järjestellä yrityksen omistus- ja toimintarakenteita, ja se on usein osa monimutkaisempaa yritysjärjestelykokonaisuutta<sup>100</sup>. Menetelmä soveltuu myös kunnille. Liiketoimintakaupalla tarkoitetaan tutkielmassa yrityskauppaa, jossa ostetaan kohdeyhtiön liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus tai vaihtoehtoisesti sen osakkeet tai osuudet. Liiketoimintakaupassa myyjänä on aina yhtiö ja maksettu kauppahinta kohdennetaan siirrettävän liikeomaisuuden erille niiden käypään arvoon asti. Vastikkeen loppuosa, vähennettynä ostajan

---

<sup>98</sup> Verotus lykkääntyy siihen saakka, kunnes omaisuus on luovutettu. Lykkäätymisetua ei kuitenkaan saavuteta, jos toimintaa ei jatketa (Immonen 2011, s. 332).

<sup>99</sup> Leppiniemi – Walden 2012, Yritysrakenteen suunnittelu – Liiketoimintasiirto.

<sup>100</sup> Immonen 2011, s. 19.



vastattavakseen ottamien velkojen määrällä, käsitellään puolestaan liikearvona.<sup>101</sup>

Yhtiöittämisen toteuttaminen kunnassa liiketoimintasiirrolla tai liiketoimintakaupalla mahdollistaa vaikuttamisen omistajan valintaan, koska kunta voi tällöin toimia halutessaan suoraan uuden yhtiön omistajana, ja mahdolliset tulevat yhtiöittämiset ja myynnit eivät aiheuta lisäjärjestelytarpeita.<sup>102</sup> Liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus myydään liiketoimintakaupassa käypään hintaan olemassa olevalle tai uudelle yhtiölle. Kunta ei ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta, joten kuntaomistajan myydessä liiketoiminnan myyntivoitto on veroton. Liiketoimikaupassa tulee määritellä kaupan kohteen arvo. Arvo voi olla esimerkiksi substanssiarvo eli siirrettävän omaisuuden arvo, jos liiketoiminnalle ei voida määritellä selkeää tuottoarvoa.

Liiketoimintakaupalla yhtiöitettäessä on mahdollista suunnitella yhtiön rahoitusta siten, että pääomitus on optimaalinen tulevaisuudessa. Osakepääoman ja muun sidotun oman pääoman määrä on vapaasti päätettävissä, ja oman pääoman osuus on pienennettävissä pääomittamalla osaksi pääomalainoilla, pankkilainalla ja/tai kunnan antamalla lainalla esimerkiksi siten, että kunta myy osan siirtyvästä omaisuudesta yhtiölle velkakirjalla. Kunnalle tehokkain ratkaisu on usein sellainen, jossa mahdollisimman suuri osa rahoituksen kustannuksista on vähennyskelpoista aloittavalle yhtiölle ja kunnalle puolestaan verovapaata.<sup>103</sup>

Kaupan kohteena olevat kiinteistöt ja arvopaperit, kuten osakkeet, ovat varainsiirtoveron alaisia, ja kauppahinta lasketaan kauppahinnasta tai muusta vastikkeesta<sup>104</sup>. Kun kunnan liiketoimintaan kuuluu kiinteistöjä tai esimerkiksi sähköverkkoja, voi olla edullisempaa, että siirrettävän liiketoimintakokonaisuuden osana ei siirretä kyseistä kiinteistöä tai verkkoa vaan se vuokrataan perustettavalle yhtiölle. Vuokrameno on yhtiölle

---

<sup>101</sup> Immonen 2011, s. 57–59.

<sup>102</sup> Vesterinen 2006, s. 37.

<sup>103</sup> Vesterinen 2006, s. 44.

<sup>104</sup> Immonen 2011, s. 61.

vähennyskelpoinen kulu ja kunnalle verovapaa tulo ja siten molemmille edullinen ratkaisu.<sup>105</sup> Vaihtoehtoisesti toimitilat voidaan vuokrata vapailta markkinoilta.

### 4.1.3 Osakevaihto ja suunnattu osakeanti

Konsernirakenteen uudelleenjärjestelyyn kunnissa voidaan käyttää myös osakevaihtoa tai suunnattua osakeantia. Osakevaihto on yrityskaupan muoto, jossa myyjä saa vastikkeeksi kaupasta ostajan osakkeita. Osakevaihdosta säädetään ainoastaan elinkeinoverolaissa. Osakevaihto ei ole yleisseuraanto, vaan siinä on kysymys suunnatusta osakeannista, jossa osakepääoman korotus suoritetaan apporttiomaisuudella.<sup>106</sup> Osakevaihdolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö tai esimerkiksi kunta hankkii niin suuren osuuden toisen osakeyhtiön osakkeista, että sen omistamat osakkeet tuottavat enemmän kuin puolet toisen yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä (EVL 52 f §). Vastike saa olla myös rahaa, kuitenkin enintään kymmenen prosenttia vastikkeena annettujen osakkeiden nimellisarvosta, tai nimellisarvon puuttuessa osakkeita vastaavasta osuudesta maksettua osakepääomaa.

Luovutettujen osakkeiden hankintamenot eivät realisoidu veronalaiseksi tuloksi jatkuvuusperiaatteen mukaisesti osakevaihdossa. Osakevaihdon lähtökohtana on yleisesti, että vaihdettavat hyödykkeet arvostetaan käypiin arvoihinsa eli todennäköisiin luovutushintoihinsa sekä kirjanpidossa että verotuksessa. Käypiä arvoja sovelletaan myös määritettäessä vastaanottavan yhtiön nettovarallisuutta.<sup>107</sup> Osakevaihdossa on monta osapuolta: osakkeita hankkiva yhtiö, joka voi myös olla kunta, kohdeyhtiö, jonka osakkeita hankitaan, ja kohdeyhtiön osakkeenomistaja. Kohdeyhtiön osakkeenomistajan verotusta

---

<sup>105</sup> Vesterinen 2006, s. 44.

<sup>106</sup> Leppiniemi – Walden 2012, 8. Yritysrakenteen suunnittelu – Osakevaihto.

<sup>107</sup> Leppiniemi – Walden 2012, 8. Yritysrakenteen suunnittelu – Osakevaihto.

säätelee EVL 52 f §. Osakkeiden hankintameno hankkivalle toimijalle, kuten yhtiölle tai kunnalle, muodostuu käyvän arvon perusteella, vaikka osakkeiden hankintamenoksi kirjattaisiinkin kirjanpidossa alempi arvo. Menettely on muodostunut oikeuskäytännössä<sup>108</sup>. Sen sijaan luovuttajan vaihdossa vastaanotettujen osakkeiden hankintamenona pidetään verotuksessa poistamattoman hankintamenon osaa.<sup>109</sup>

Osakevaihtoa ei pidetä luovutuksena tuloverotuksessa (EVL 52f.2 §). Luovutusvoittoverotus siirtyy vaihdossa saatujen osakkeiden edelleenluovutushetkeen. Kunnille ei tästä kuitenkaan aiheudu tuloveroseuraamuksia, koska niiden luovutusvoitot ovat verovapaita TVL 21.4 §:n nojalla. Osakevaihdossa ei ole mahdollisuutta varainsiirtoverohuojennukseen, kuten esimerkiksi liiketoimintasiirrossa, vaan varainsiirtovero tulee vaihdon yhteydessä maksettavaksi.<sup>110</sup> Omistus siirtyy osakevaihdossa, mikä voi aiheuttaa vahvistettujen tappioiden menettämisen (TVL 122§). Osakevaihto on kuitenkin ollut yleensä hyväksyttävä erityinen syy myöntää poikkeuslupa tappioiden vähentämiseen, kun tappioyhtiön toimintaa jatketaan konsernin osana.<sup>111</sup>

Suunnatussa osakeannissa tehdään puolestaan uusi osakeanti ja suunnataan se halutuille uusille omistajille, mikä merkitsee poikkeamista osakeyhtiölain mukaisesta vanhojen osakkaiden oikeudesta merkitä uusia osakkeita. Osakeyhtiölain 4 luvun, 4 §:n mukaan osakeannissa voidaan poiketa 3 §:ssä säädetystä etuoikeudesta, jos siihen on yhtiön kannalta painava taloudellinen syy. Asiasta tulee tehdä merkintä asianomaisen yhtiökokouksen pöytäkirjaan. Lain 9 luvun, 4 §:n mukaisesti *suunnatun annin hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota osakkeen merkintähinnan ja käyvän hinnan suhteeseen.*

---

<sup>108</sup> Ks. KHO 2002:81.

<sup>109</sup> Andersson ym. 2009, s. 673.

<sup>110</sup> Leppiniemi – Walden 2012, 8. Yritysrakenteen suunnittelu – Osakevaihto.

<sup>111</sup> Immonen 2011, s. 375.

Lisäksi on huomattava myös osakevaihdon kohdalla tappioiden vähennysoikeuden menettämisen mahdollisuus. Tuloverolain 122 §:n mukaan yhteisön ja elinkeinoyhtymän tappiota ei voida vähentää, jos tappiovuoden aikana tai sen jälkeen yli puolet sen osakkeista tai osuuksista on vaihtanut omistajaa tai yli puolet sen jäsenistä on vaihtunut. Omistajan katsotaan myös vaihtuneen, jos tappiota tuottaneen yrityksen osakkeista tai osuuksista vähintään 20 % omistavassa yhteisössä tai yhtymässä on tapahtunut samanlainen omistajanvaihdos.

## 4.2 Vaihtoehtojen vertailua

Kunnat pyrkivät muokkaamaan yhtiöidensä omistusrakenteita ja toimintaa yritysjärjestelyjen avulla. Toimintojen yhtiöittämiset ja yritysjärjestelyt ovat aina yksittäistapauksia, joten vertailu eri vaihtoehtojen välillä on hyödyllistä. Yhtiöittämissmallin valinta vaatii kyseisen tapauksen olosuhteet huomioon ottavia laskemia, jotta sopivin menettelytapa löydetään. Luvussa käydään läpi eri menettelytapojen soveltumista kunnille sekä korostetaan niiden keskeisiä verotuksellisia eroja. Yhtiöittämissuunnittelussa on syytä ottaa huomioon myös kuntaomistajien tulevat rahavirrat ja niiden optimointi. Tällaisia rahaeriä ovat esimerkiksi osingot, pääomanpalautukset, korot ja vuokratulot. Luvussa on siten verosuunnittelullinen näkökulma, sillä kuntien mielenkiinnon kohteena on toimia verotehokkaasti, ja eri menettelytapojen verokohtelu voi erota huomattavasti eri tilanteissa.

Liiketoimintasiirron soveltamismahdollisuudet ovat laajoja. Se soveltuu hyvin moniportaisiin yritysrakenteiden muokkaamisiin, sillä sen jälkeen vastaanottavassa yhtiössä voidaan toteuttaa uusia yritysjärjestelyitä kuten jakautuminen tai sulautuminen<sup>112</sup>. Moniportaisissa järjestelyissä korostuu

---

<sup>112</sup> Immonen 2011, s. 332.

suunnittelun merkitys, jotta monenkertaiselta verotukselta välttyään esimerkiksi varainsiirtoveron osalta. Siirtokelpoisen osan määrittelyyn on syytä kiinnittää erityistä huomiota, ja liiketoimintasiirto soveltuukin hyvin tilanteeseen, jossa siirretään selkeä toiminnanosa tai toimintakokonaisuus perustettavan uuden yhtiön haltuun.

Kunnan ja konserniyhtiön välinen velkasuhde voi mahdollistaa liiketoimintasiirrossa verotehokkaan konsernirakenteen. Konserniyhtiön velan korko on kunnalle verovapaata tuloa ja yhtiölle vähennyskelpoinen meno. Tällainen järjestely edellyttää, että kunta antaa uuden velan yhtiölle investointeja tai käyttöpääomaa varten. Sen sijaan ilman velkasuhdetta yhtiö maksaa 24,5 prosenttia yhteisöveroa yhtiön tuloksesta, josta suuri osa jää valtiolle. Liiketoimintasiirto sopii parhaiten tilanteisiin, joissa kunnan yhtiöittävällä toiminnalla on suuri siirrettävä kiinteistö- ja osakeomistus, koska varainsiirtoveroa ei tarvitse maksaa VSVL 43 §:n nojalla. Elinkeinoverolaki ei edellytä uuden yhtiön perustamista vastaanottavaksi yhtiöksi, mutta varainsiirtoverolaki edellyttää sitä. Lisäksi Hallituksen esityksellä yhtiöittämisvelvollisuudesta on esitetty varainsiirtoverovapautta. Laki koskisi apporttiluovutuksia ja olisi rajattu siirtymäaikana eli vuoden 2014 loppuun mennessä tehtyihin luovutuksiin.

Liiketoimintakaupassa liiketoiminta myydään käyvällä arvolla ja se vaatii siten arvonmäärityksen. Liiketoimintakauppa sopii erityisesti sellaisen toiminnan yhtiöittämiseen, joka tekee merkittävää verotettavaa tulosta, koska kuntaomistajan ei tarvitse maksaa myyntivoiton veroa siirrettävästä yhtiöstä (TVL 21.4 §). Poistopohja on usein liiketoimintasiirtoa korkeampi, joten tulovero alenee yleensä enemmän kuin mitä mahdolliset varainsiirtoveroseuraamukset ovat.<sup>113</sup> Lisäksi rahoituksen sääntely ei ole yhtä tiukkamuotoista kuin liiketoimintasiirrossa, joten kunnilla on mahdollisuus suunnitella pääomien määrä optimaaliseksi.

---

<sup>113</sup> Vesterinen 2006, s. 44.

Koska liiketoimintakaupan yhteydessä tulee maksettavaksi varainsiirtovero, kuntaomistajille voi olla edullisempää yhtiöittää toiminta ilman omaisuutta ja vuokrata se perustettavalle yhtiölle. Kauppahinta voidaan myös jättää velaksi, jolloin kauppahintasaamisen korot voidaan tulouttaa suoraan kunnalle. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että yhtiön taloudellinen asema on riittävän hyvä, jotta se voi maksaa korkoja. Korot ovat kunnalle verovapaata tuloa ja yhtiölle vähennyskelpoista menoa (EVL 18.2 §). Koron tulee olla käypä eli sen tulee vastata toisistaan riippumattomien osapuolten toisilleen maksamaa korkoa. Kaupan rahoittaminen voidaan järjestää myös ulkopuolisella velalla, mutta tällöin kunta ei saa korkotuloja.

Osakevaihto sopii myös hyvin kuntakonsernin rakenteen uudelleenjärjestelyihin ja yrityskauppoihin, sillä ostaja saa mahdollisuuden hankkia toisen yhtiön osakekannan antamalla omia osakkeitaan tilalle. Vastike saa olla myös rahaa enintään 10 % vastikkeena annettujen osakkeiden nimellisarvosta. Osakevaihto on yritysjärjestely, jonka tuloksena yksi taho saa äänenemmistön yhtiöstä. Elinkeinoverolain 52 f §:n soveltamista ei ole sidottu omistususuuteen, vaan ääniosuuteen. Säännöksen soveltaminen voi silti estyä yhtiöjärjestyksessä tai yhtiösopimuksessa olevan äänivallan käyttöä koskevan rajoituksen vuoksi.<sup>114</sup> Kunnan kannalta osakevaihdosta tekee houkuttelevan vaihtoehdon se, että laajentamalla omaa omistuspohjaansa ostaja välttyy kauppahinnan vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen ottamiselta. Myyjää puolestaan houkuttelee ostajan osakkeisiin liittyvä arvonnousumahdollisuus.<sup>115</sup> Osakevaihtoa ei koske varainsiirtovero-huojennus, joten sitä ei voi suositella suuria kiinteistö- ja omaisuusmassoja sisältäviin yritysjärjestelyihin.

Suunnattu osakeanti on puolestaan luonteva valinta tilanteissa, joissa kunnan omistama yritys haluaa uusia omistajia. Suunnattu osakeanti on vaihtoehto sille, että osakkeenomistajat myisivät osakkeitaan uusille osakkaille. Tällainen tilanne voi tulla eteen esimerkiksi kuntien yhteistoiminnan laajentumisen yhteydessä.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Leppiniemi – Walden 2012, Yritysrakenteen suunnittelu > Osakevaihto.

<sup>115</sup> Vesterinen 2006, s. 46.

<sup>116</sup> Vesterinen 2006, s. 44.

Osakeanti vaikuttaa väistämättä ainakin jossain määrin yhtiössä vallitseviin määräysvaltasuhteisiin ja siten myös vähemmistön asemaan. Suunnattu anti on sallittu, jos siihen on yhtiön kannalta painava taloudellinen syy, mutta vähemmistön aseman loukkaaminen tai määräysvaltaa käyttävän enemmistön aseman puolustaminen ei saa olla syynä suunnattuun osakeantiin edes välillisesti.<sup>117</sup> Osakeyhtiölle ei synny tuloveroseurauksia suunnatussa osakeannissa, sillä kauppahinnan saa yhtiö eivätkä osakkaat. Uusmerkintä on oman pääoman ehtoinen sijoitus eikä arvopaperikauppa, joten varainsiirtoveroa ei tarvitse ottaa huomioon.

### **4.3 Holdingyhtiö ja konserniavustus apuvälineenä**

Kunta voi perustaa myös erillisen holdingyhtiön keskittämään yhtiöiden omistuksen tai mahdollisesti varautuakseen yhtiöiden myymiseen ulkopuolisille. Järjestelyllä voidaan pyrkiä toiminnan ja operatiivisen johdon tehostamiseen, poliittisen johdon vahvistamiseen, toiminnan teknisten vaatimusten parantamiseen, henkilöstöhallinnon keskittämiseen ja muihin synergiaetuihin kuten yhteiseen laskutusjärjestelmään ja markkinointiin. Holdingyhtiö voi muodostua liiketoimintasiirron yhteydessä, sillä siirtävän yhtiön ei ole välttämätöntä harjoittaa elinkeinotoimintaa siirron jälkeen. Se voi muodostua siis omistajayhtiöksi tai TVL:n mukaiseksi holdingyhtiöksi.

Holdingyhtiön avulla voidaan pienentää yritysjärjestelyissä hankkeen omaisuuden siirtovaiheen verorasitusta, mikäli kunta siirtää omaisuutta esimerkiksi liiketoimintasiirrolla holdingyhtiön alle. Järjestelyllä saadaan siirrettyä esimerkiksi merkittäviä kiinteistöjä ilman varainsiirtoveroa uudelle yhtiölle. On kuitenkin huomattava, että holdingyhtiötä ei ole aina mahdollista

---

<sup>117</sup> Koski – Sillanpää 2012, 10. Osakeanti ja osakepääoman muuttaminen > Osakeanti > Suunnattu osakeanti > Määräysvaltasuhteet.

perustaa suoraan liiketoimintasiirrolla siten, että useammat osakeyhtiöt yhdistävät panoksensa perustamalla yhteisen yrityksen.<sup>118</sup>

Esimerkiksi Turussa on perustettu holdingyhtiö, jonka alle on kerätty osto-optioiden avulla Citykorttelin kiinteistöjä. Holdingyhtiön keskeisenä ajatuksena on kaupunginhallituksen 9.2.2010 päivätyn esityslistan mukaan perustaa osakeyhtiö, johon kaupunki ja muut yhtiön osakkaat myyvät Citykorttelin kiinteistöyhtiöissä olevan omistuksensa. Hankkeella pyritään saavuttamaan kiinteistöjen arvonnousun lisäksi verotuksellisia etuja. Pitämällä holdingyhtiön osakepääoma alhaisena ja rahoittamalla yhtiötä pääosin vieraalla pääomalla kuten vaihtovelkalainalla, pystytään varmistamaan järjestelyn verotehokas toteutus ja samalla minimoimaan yhtiön tuloutukseen liittyvää verorasitusta. Lisäksi vaihtovelkakirjalainat voivat tuoda joustavuutta rahoitukseen, sillä vaihtovelkakirjojen takaisinmaksu on yksinkertaisempaa kuin osakepääoman palautus. Omistuksen keskittäminen holdingyhtiöön kasvattaa kunnan tasetta osakemerkinnöillä sekä peruspääoman lisäyksellä ja voi lisätä kunnan tulosta. Lisäksi emokunta saa verovapaana myöntämiensä lainojen korot, ja yhtiö voi puolestaan vähentää ne verotuksessaan.<sup>119</sup>

Myös Mäntsälän kunnanhallituksen 29.10.2012 päivätysssä pöytäkirjassa<sup>120</sup> ehdotetaan, että kunnan omistamat yhtiöt järjestettäisiin holdingyhtiön alle. Pöytäkirjan mukaan holdingyhtiön avulla saavutettaisiin vähintään 1-2 prosentin synergiaetuja toiminnan volyymin laskettuna. Lisäksi kunnan ylijäämää voitaisiin lisätä järjestelyllä, koska sen avulla velkataakkaa saataisiin jaettava. Koko konsernin lainamäärä pysyisi samana, mutta maksajina olisi kunnan asukkaiden lisäksi myös muiden kuntien asukkaita, sillä sähköyhtiö toimii kymmenen kunnan alueella ja vesiliikelaitos kolmen kunnan alueella.

Kunnanvaltuusto hyväksyi 10.12.2012 kokouksessaan konserniyhtiöjärjestelyn, jossa Mäntsälän kunta perustaa 100 %:sti omistukseensa tulevan holdingyhtiön.

---

<sup>118</sup> Andersson ym. s. 658.

<sup>119</sup> Tilaliikelaitoksen johtokunnan esityslista, 9.2.2010.

<sup>120</sup> Mäntsälän kunnanhallituksen pöytäkirja, 29.10.2012.



Tämän jälkeen kunta myy Mäntsälän Sähkö Oy:n osakkeet holdingyhtiölle käyvällä arvolla ja holdingyhtiö perustaa Mäntsälän Vesi Oy:n. Mäntsälän kunta myy Mäntsälän vesihuoltotoiminnan liiketoimintakaupalla holdingyhtiön tytäryhtiölle Mäntsälän Vesi Oy:lle. Mäntsälän kunta antaa liiketoimintakaupan ja osakkeiden kauppahinnan rahoittamiseksi pääomalainan Mäntsälän Kuntayhtiöt Oy:lle ja saa lainan pääomalle kuuden prosentin vuotuista korkoa.<sup>121</sup>

Konserniyhtiömuodossa toimiminen mahdollistaa kunnille myös konserniavustuksen jakamisen ja verotettavan tuloksen tasaamisen siten elinkeinotoimintaa harjoittavien yhtiöiden välillä. Konserniavustuksesta säätelee konserniavustuslaki (21.11.1986/825), jonka 2 §:n mukaan konserniavustuksella tarkoitetaan liiketoimintaa harjoittavan osakeyhtiön tai toiselle osakeyhtiölle sen harjoittamaa liiketoimintaa varten muuna kuin pääomansijoituksena suorittamaa avustusta, jota ei elinkeinoverolain mukaan saa vähentää tulosta. Edellytyksenä avustukselle on 3 §:n mukaan vähintään yhdeksän kymmenesosan omistusosuus toisen kotimaisen yhteisön osakekannasta. Myös tytäryhteisön emoyhteisölle antama avustus luetaan konserniavustukseksi. Annettu konserniavustus on maksajayhteisölle vähennyskelpoinen ja saajayhteisölle veronalaista tuloa.<sup>122</sup> Konserniavustuksen antaminen ei edellytä rahan siirtoa yhteisöjen kesken, vaan konserniavustusta on mahdollista käyttää esimerkiksi emo- ja tytäryhtiön välisen velkasuhteen eliminointiin. Kirjausten tulee kuitenkin olla tulosvaikuttavia.<sup>123</sup>

Konsernin verotuksellista tulosta voidaan siis konsernirakenteen, sen velkasuhteiden sekä konserniavustuksen avulla hallinnoida varsin pitkälle kuin se olisi yksi yritys. Juoksevassa toiminnassa ei tällöin tarvitse huolehtia siitä, mihin konsernin yritykseen tulos kertyy, koska konserniavustuksen avulla on mahdollista estää sellaisen tilanteen syntyminen, jossa yhtä konsernin yritystä

---

<sup>121</sup> Mäntsälän kunnanhallituksen pöytäkirja, 17.12.2012.

<sup>122</sup> Konserniavustus otetaan huomioon laskettaessa vähennyskelpoisia korkomenoja, ks. tarkemmin luku 3.6.

<sup>123</sup> Ossa ym. 2007, s. 221.

verotettaisiin ja toiselle vahvistettaisiin samanaikaisesti tappio.<sup>124</sup> Tämä pätee yhtä lailla myös kuntakonserniin.

---

<sup>124</sup> Leppiniemi – Walden 2012, 6. Tavoitetulos ja kuluvarasto > Konserniavustus.

## 4.4 Korkovähennysrajoitus

Kunnallisia osakeyhtiöitä koskee lakiesitys korkojen vähennysoikeuden rajoituksista etuyhteystilanteissa. Hallituksen esityksellä (HE 146/2012) ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia siten, että yhteisöjen suorittamien korkomenojen vähennysoikeutta rajoitettaisiin elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Rajoitusta sovelletaan kotimaisiin ja ulkomaisiin yhteisöihin ja yhtiöihin. Vähennysrajoitukset tulevat voimaan 1.1.2013, mutta rajoituksia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa.

Korkojen vähennysoikeus on laaja Suomessa: EVL 7 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset ovat vähennyskelpoisia. Elinkeinoverolain 18.2 §:ssä todetaan, että myös sellaiset korot ovat vähennyskelpoisia, joiden määrä riippuu liikkeen tuloksesta. EVL 16 §:n 2 kohdan mukaan verovapaan tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja ei saa vähentää.

Sääntely soveltuu sekä välittömästi että välillisesti etuyhteisyryykseltä otettujen lainojen korkomenoihin. Korkomenot saadaan vähentää täysimääräisesti korkotulojen määrää vastaavalta osin. Nettokorkomenot voidaan vähentää ainoastaan silloin, kun ne ovat verovuonna enintään 500 000 euroa. Korkovähennysrajoituksia sovelletaan nettokorkomenojen määrään kokonaisuudessaan, kun nettokorkomenot ylittävät 500 000 euroa. Ehdotettu korkomenojen rajoitus perustuu koron maksajan elinkeinotoiminnan tulokseen, johon on lisätty korkomenot, verotuksessa vähennettävät poistot sekä rahoitusomaisuuden menetykset ja arvomuutokset ja saatu konserniavustus. Lisäksi elinkeinotoiminnan tuloksesta vähennetään annettu konserniavustus. Korkomenot, jotka ylittävät korkotulot, voidaan vähentää siltä osin kuin ne ovat enintään 30 prosenttia elinkeinotoiminnan tuloksesta edellä mainituilla lisäyksillä ja vähennyksillä. Korkovähennysrajoituksia ei sovelleta silloin, kun

verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa.<sup>125</sup>

Etuyhteyden määritelmä vastaa verotusmenettelylain 31 §:ää. Verotusmenettelylain mukaan osapuolet ovat etuyhteydessä, kun liiketoimen osapuolella on määräysvalta toiseen liiketoimen osapuoleen. Velkasuhteen osapuolilla tarkoitettaisiin koron maksajaa ja korkomenoa vastaavan tulon tosiasiallista saajaa. Kunnissa osapuolina ovat kuntayhtiö, joka maksaa korkoja sekä emokunta, joka puolestaan saa koron. Määräysvallan edellytys täyttyy silloin, kun toisella osapuolella on välitön tai välillinen omistus pääomasta tai osakkeiden tai osuuksien äänimäärästä tai välitön oikeus nimittää yli puolet esimerkiksi toisen yhteisön hallitukseen. Määräysvalta on myös silloin, kun toista osapuolta johdetaan tai siihen käytetään tosiasiallista määräysvaltaa.<sup>126</sup> Kuntakonsernin sisäiset suhteet täyttävät helposti määräysvallan edellytykset, jolloin etuyhteyssuhde muodostuu.

Kunnallisia yhtiöitä rahoitetaan usein velkapainotteisesti. Yhtiöittämisessä on tavallisena käytäntönä se, että kuntayhtiön pääomarakenne on vahvasti velkainen emokunnalle. Kyseisen toimintamallin etuna on verotehokkuus, sillä korot ovat emokunnalle verovapaata tuloa ja yhtiölle vähennyskelpoista menoa. Korkovähennysrajoitus muuttaa korkokulut rajoituksen ylimenevältä osalta verotuksessa vähennyskeltottomiksi, jolloin korkokulut kasvattavat yhtiöstä saatuun korkoon kohdistuvaa verorasitusta, ja sitä kautta pienentävät kunnallisen yhtiön tuottoa.

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry antoi 25.5.2012 lausunnon koskien esitystä korkovähennysrajoituksesta. Se esitti lausunnossaan huolensa esityksen vaikutuksista kuntakonserneille, jotka on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.

---

<sup>125</sup> HE 146/2012 vp, s. 18.

<sup>126</sup> HE 146/2012 vp, s. 23.

Esitetty korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen merkitsisi huomattavia vaikeuksia liiketoimintojen järjestämiselle, sillä yhtiöittämisveloitteen tullessa voimaan siirtyy yhtiöitettävä toiminta samanaikaisesti yhteisöverotuksen piiriin, jolloin toiminnan osalta menetetään oikeus arvonalisäveron kuntapalautukseen. Lisäksi rajoituksella estetään korkovähennykset niiden lainojen osalta, joiden vakuutena on emokunnan myöntämä takaus. RAKLI:n mukaan yhtiöittämisveloitteen sekä korkovähennysrajoituksen kokonaisvaikutus olisi kunnan toiminnalle hallitsematon eikä kokonaiskuormitusta voida pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon kuntiin kohdistuvat kilpailuneutraliteettitavoitteet.<sup>127</sup> Lakiehdotus hankaloittaisi osaltaan kuntien taloudellista tilannetta, sillä ne kaventaisivat niiden verosuunnittelumahdollisuuksia.

Korkovähennysrajoituksen seuraukset eivät kuitenkaan ole keskimäärin kovin suuria kunnissa, vaikka yhtiöittämisvelvollisuus tulee lisäämään kunnallisten yhtiöiden määrää huomattavasti. Kun otetaan huomioon kuntakonsernien mahdollisuus tasata tulostaan myös konserniavustuksen avulla, ei korkovähennysrajoituksen seurauksia voida pitää täysin kohtuuttomina kunnille. Sääntely koskettaa ylipäätään vain suurimpia kuntia, sillä vain muutamilla kunnilla on kyseisen rajoituksen piiriin lukeutuvia suuria etuyhteyslainajärjestelyjä. Sen sijaan siirtymäaika rajoitusten soveltamiseen on lyhyt, joten niihin tulee varautua hyvissä ajoin kunnissa.

---

<sup>127</sup> RAKLI – Lausunto 25.5.2012.

## 5 YHTIÖITTÄMINEN JA ARVONLISÄVEROTUS

### 5.1 Kunta arvonlisäverotuksessa

Luvussa käsitellään kunnan asemaa arvonlisäverotuksessa siltä osin kuin se liittyy liiketoimintojen yhtiöittämiseen. Luvussa tarkastellaan arvonlisäverotuksen lähtökohtia kunnille, AVL:n yritysjärjestelysäännöksen soveltumista sekä käydään läpi kuntien arvonlisäveron palautusjärjestelmä ja pohditaan siitä aiheutuvia tilanteita eräiden verottomien liiketoimintojen yhtiöittämisessä. Koska kuntien arvonlisäverotus on varsin laaja aihe-alue, ei siihen paneuduta muilta osin tutkielmassa, joten esimerkiksi kiinteistöinvestointien tarkistusmenettely jää maininnan tasolle vaikka se voikin nousta esiin myös yritysjärjestelytilanteissa.

Arvonlisäverolaki perustuu kuudenteen arvonlisäverodirektiiviin (77/388/ETY), jonka 2.1 §:n mukaan arvonlisävero on kannettava vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta ja palvelujen suorituksesta. Arvonlisäverolain 1 §:n pääsäännön mukaan arvonlisävero tulee suorittaa liiketoiminnan muodossa harjoitetusta tavaroiden tai palvelujen myynnistä. Arvonlisäverolaki ei tarkemmin määrittele sitä, mitä liiketoiminnalla tarkoitetaan. Arvonlisäverotuksessa liiketoiminnan muodossa tapahtuvana on yleisesti pidetty ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, jatkuvaa, itsenäistä ja ulospäin suuntautuvaa toimintaa, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski. Kriteerejä tulee arvonlisäverotuksen neutraalisuustavoitteen toteuttamiseksi tulkita laajasti. Kyseiset edellytykset täyttävä liiketoiminta on arvonlisäverollista, ellei myyntiä ole erikseen säädetty arvonlisäverottomaksi.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Kallio ym. 2012, s. 21.

Myös kunnat, kuntayhtymät ja Ahvenanmaan maakunta ovat verovelvollisia liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavarain ja palvelun myynnistä. Niiden verovelvollisuus on myös ilmaistu AVL 6.1 §:ssä. Arvonlisäverolain 8 §:n mukaan kuntayhtymä ja Ahvenanmaan maakunta rinnastetaan kuntaan. Hallituksen esityksen (HE 88/1993) mukaan kunnan harjoittamaa myyntiä voidaan pitää ansiotarkoituksella harjoitettavana liiketoimintana silloinkin, kun myynti tapahtuu omakustannushintaan. Tämä edellyttää kuitenkin, että kyseessä ei ole viranomaistoiminta.<sup>129</sup>

Arvonlisävero ei jää verovelvollisten rasitukseksi, vaan veron oletetaan siirtyvän hyödykkeiden myyntihintoihin lopullisen kuluttajan maksettavaksi. Veron kertaantuminen on estetty arvonlisäverojärjestelmässä vähennysoikeuden avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että verovelvollinen elinkeinonharjoittaja, kuten myös kunta, saa vähentää verollista liiketoimintaansa varten hankkimensa hyödykkeiden ostohintaan sisältyvän arvonlisäveron (AVL 102 §). Tilitettävä vero lasketaan siten, että myynneistä suoritettavasta verosta vähennetään kaikkiin vähennyskelpoisiin ostoihin sisältyvä vero.<sup>130</sup>

Jos tavara tai palvelu on hankittu vain osittain vähennykseen oikeuttavaan käyttöön, vähennys saadaan tehdä vain siltä osin kuin tavaraa tai palvelua käytetään tähän tarkoitukseen (AVL 117 §). Kuntien vähennyskelpoisina ostoina käsitellään siten arvonlisäverotuksessa kaikki sellaiset tavarat ja palvelut, jotka on ostettu arvonlisäverolliseen hintaan ja jotka tulevat käytettäväksi kunnan arvonlisäverollisessa toiminnassa.<sup>131</sup>

Pääosa kunnan toiminnasta jää kuitenkin arvonlisäverotuksen ulkopuolelle<sup>132</sup>. Mikäli kunta on yhtiöittänyt toimintojansa tai kunnat harjoittavat yhteistyötä kuntayhtymänä, esimerkiksi koulutuksen kuntayhtymänä, ovat yhtiöt ja kuntayhtymät kunnasta erillisiä verovelvollisia. Koulutuksen ja sairaanhoidon

---

<sup>129</sup> HE 88/1993, s. 14.

<sup>130</sup> Verohallinnon julkaisu 189.11, 2011, s. 1.

<sup>131</sup> Suorto 2012, s. 21.

<sup>132</sup> Kallio ym. 2012, s. 689.

kuntayhtymät harjoittavat pääsääntöisesti AVL 34-36 §:ssä sekä 39-40 §:ssä tarkoitettua verotonta toimintaa.<sup>133</sup>

Korkein hallinto-oikeus on antanut 23.4.2009 merkittävän vuosikirjaratkaisun (KHO T 966) liittyen kuntien yhteistoimintaan. Tapauksessa kunnat olivat sopineet erittäin laajasta yhteistoiminnasta palvelutuotannon, viranomaistoiminnan sekä päätöksenteonkin kattamilla palvelualueilla. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, etteivät kunnat harjoittaneet kyseisiä toimintoja liiketoiminnan muodossa eikä niiden ole siten suoritettava arvonlisäveroa yhteistoimintasopimuksessa tarkoitettujen sellaistenkaan vastikkeellisten palvelujen osalta, joita myös yksityiset toimijat harjoittavat. Näin ollen vaikuttaisi siltä, että kuntien harjoittama yhteistoiminta on mahdollista tulkita ainakin yksittäistapauksissa muuksi kuin liiketoiminnaksi.<sup>134</sup>

## 5.2 Kuntapalautusjärjestelmä ja laskennallinen palautus

Laajapohjainen arvonlisäverojärjestelmä voi aiheuttaa kilpailuneutraaliteettiongelmia kuntien oman tuotannon ja ostopalvelujen välille, sillä vero nostaa kuntien ostamien palvelujen hintoja suosien niiden verotonta omaa tuotantoa. Tästä syystä arvonlisäverotuksessa on erityinen palautusjärjestelmä kunnille.<sup>135</sup> Arvonlisäverolain 130 § säättää kuntapalautuksesta. Sen mukaan kunnalla on oikeus saada palautuksena verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä vero. Palautusjärjestelmä koskee kuntien lisäksi myös kuntayhtymiä ja Ahvenanmaan

---

<sup>133</sup> Kallio ym. 2012, s. 71.

<sup>134</sup> Kallio ym. 2012, s. 72–73.

<sup>135</sup> Suorto 2012, s. 22.



maakuntaa. Palautusoikeus koskee sekä tavaroiden että palvelujen hankintaan sisältyvää veroa.<sup>136</sup>

Kunta ostaa verottomiin toimintoihin tarvittavat palvelut ja tavarat verollisina. Vero ei kuitenkaan vaikuta palautusjärjestelmässä valintaan oman tuotannon ja ostovaihtoehdon välillä, koska kunta saa valtiolta hyvityksen ostoihin sisältyvästä verosta, jota se ei siis voisi normaalisti vähentää. Valtiolle ei aiheudu tästä lopullisia menoja, koska valtion tulonmenetys otetaan huomioon valtion ja kuntien muissa keskinäisissä rahavirroissa siten, että kuntien yhteisöveron jako-osuutta alennetaan ja valtionosuuksien perusteena olevista kustannuspohjista vähennetään arvonlisäveron osuus.<sup>137</sup> Palautusoikeutta rajataan lain 130.2 §:ssä. Palautusoikeus ei koske henkilökunnan yksityiseen kulutukseen tai 114 §:ssä tarkoitettuun vähennysrajoitusten alaiseen käyttöön tai 114a §:ssä tarkoitettuun matkatoimistokäyttöön tapahtuvia hankintoja. Palautus ei koske myöskään veroa, joka sisältyy kiinteistön vuokraustoimintaa varten tehtyyn hankintaan.<sup>138</sup>

Kuntapalautuksen lisäksi kunnilla on oikeus hakea laskennallista palautusta terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon verottomista hankinnoista<sup>139</sup>. Arvonlisäverolaissa on säännökset laskennallisesta palautuksesta ja piilevästä verosta, joka sisältyy yksityiseltä sektorilta tehtyihin verottomiin ostoihin (AVL 130a §). Laskennallinen palautettava vero on 5 % palvelun tai tavarantoiminnan ostohinnasta, mikä vastaa yksityiseltä sektorilta ostettuihin terveyden- ja sairaanhoitopalveluihin sekä sosiaalihoitopalveluihin keskimäärin sisältyvää piilevää arvonlisäveroa. Palautusta ei saa toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä tehdyistä hankinnoista eikä kunnalle annetusta tuesta tai avustuksesta eikä myöskään työsuhteen perusteella maksettavasta korvauksesta.<sup>140</sup> Näin ollen kunnilla on oikeus saada takaisin melkein kaikkiin hankintoihinsa sisältyvät

---

<sup>136</sup> Suorto 2012, s. 33.

<sup>137</sup> Juanto – Saukko 2012, s. 220–221.

<sup>138</sup> Juanto – Saukko 2012, s. 221.

<sup>139</sup> Piilevän veron palauttaminen on rajattu hallinnollisista syistä koskemaan ainoastaan kyseisiä hankintoja.

<sup>140</sup> Verohallituksen ohje 41/40/2002, s. 2.

arvonlisäverot joko palautus- tai vähennysjärjestelmän tai laskennallisen palautuksen avulla.

Kunnan tai kuntayhtymän omistama osakeyhtiö on erillinen verovelvollinen, jota koskevat arvonlisäverolain yleiset säännökset. Kuntia koskevia erityissäännöksiä ei siten sovelleta niiden tehtäviä hoitaviin osakeyhtiöihin. Arvonlisäverotus onkin yksi merkittävä tekijä suunniteltaessa liiketoiminnan yhtiöittämistä. Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, sillä perinteisille kunnan toimialoille, kuten terveydenhoidolle on tullut kilpailevia toimijoita. Hallituksen esityksessä (HE 32/2013) säädetään yhtiöittämisvelvollisuudesta, joka koskisi myös eräitä terveyden- ja sairaanhoitopalveluja, jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla. Velvollisuus yhtiöittää esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamispalveluita merkitsisi putoamista laskennallisen palautuksen ulkopuolelle. Seurauksena terveyden- ja sairaanhoidon kustannukset nousisivat kunnissa, mutta toisaalta yksityiset terveydenhuollon tarjoajat hyötyisivät tasavertaisemmasta kilpailusta.<sup>141</sup>

Nykyisessä tilanteessa yksityisen palveluntuottajan palvelun myyntihintaan sisältyy piilevää arvonlisäveroa, kun taas kunnallisen palveluntuottajan hintoihin tätä ei sisälly, mikä voi aiheuttaa kilpailun vääristymiä. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnissa kannattamattomuutta ulkoistaa toiminnassa tarvittavia palveluja, koska palveluihin sisältyvää arvonlisäveroa ei voida vähentää. Asema vuokralaisena ja tukipalvelujen hankinnat ovat esimerkkejä ongelmista, joita yksityiset palveluntarjoajat kohtaavat arvonlisäverotuksessa. Yksityiset toimijat ovat vuokralaisina huonommassa asemassa, koska arvonlisäverot korottavat vuokran määrää, eikä heillä ole oikeutta myöskään vähentää vuokraan sisältyvä piilevää arvonlisäveroa. Lisäksi yritystoiminnan tukipalveluiden arvonlisäverot jäävät vähennysoikeuden ulkopuolelle, ja etenkin uusiin toimitiloihin voi olla hankalaa päästä vuokralaiseksi, sillä vuokranantaja

---

<sup>141</sup> Yhtiöittämisvelvollisuutta käsitellään luvussa 2.3.

menettäisi rakennusvaiheessa vähentämiensä arvonlisäverojen vähennysoikeuden.<sup>142</sup>

### 5.3 Yritysjärjestelyjen arvonlisäverovapauden edellytykset

Arvonlisäverolain 19a § tulee tietyin edellytyksin sovellettavaksi yritysjärjestelyiden kohdalla. Säännöksen mukaan liikkeen tai sen osan luovutuksen yhteydessä tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen luovuttamista liiketoiminnan jatkajalle, joka ryhtyy käyttämään luovutettuja tavaroita ja palveluja vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen, ei pidetä arvonlisäverollisena myyntinä. Pykälä soveltuu kaikkiin yritysjärjestelyihin, joten varsinaisella toteuttamistavalla ei ole merkitystä.

AVL 19 a §:n soveltamisen edellytyksenä on luovutettujen tavaroiden ja palveluiden käyttäminen arvonlisäverollisessa toiminnassa. Verovapauden soveltuminen edellyttää lisäksi, että luovutettava toiminta muodostaa itsenäisen kokonaisuuden, joka mahdollistaa liiketoiminnan harjoittamisen. Jos liiketoiminnan jatkaja ryhtyy käyttämään tavaroita vain osittain vähennykseen oikeuttavassa käytössä, sovelletaan vapautussäännöstä vain siltä osin kuin tavaroita ja palveluita ryhdytään käyttämään vähennykseen oikeuttavassa tarkoituksessa.<sup>143</sup>

Liikkeen luovutusta koskevan sääntelyn on katsottu verotuskäytännössä soveltuvan myös kuntien välillä tapahtuviin kuntapalautuksen piiriin kuuluvan toiminnan luovutuksiin. Keskusverolautakunnan 30.10.2002 antamassa AVL 62 §:n<sup>144</sup> soveltamista koskevassa ratkaisussa (N:77/2002) kaupunki luovutti pelastustoimen laitteet ja kaluston ilman erillistä korvausta toiselle kaupungille,

---

<sup>142</sup> Äärilä – Koski 2007, s. 1.

<sup>143</sup> Kallio ym. 2012, s. 137.

<sup>144</sup> AVL 62 § korvattiin nykyisellä AVL 19 a §:llä 1.7.2005.

joka tuli käyttämään niitä vastaavassa toiminnassa ja tuotti sittemmin näitä palveluja myös luovuttajalle. KVL katsoi, että kyseessä oli liiketoiminnan osan luovuttamiseen liiketoiminnan jatkajalle rinnastettava luovutus, josta kaupungin ei täytynyt suorittaa arvonlisäveroa tavaran myynnistä tai omasta käytöstä. Sääntelyä voitiin siis soveltaa luovutukseen, vaikka omaisuus luovutettiinkin vastikkeetta eikä siirtyvä toiminta ollut edes liiketoimintaa.

Siirtoon sisältyvien kiinteistöjen osalta on huomattava kiinteistöinvestointien tarkastusmenettelyn<sup>145</sup> säännökset, joiden mukaan kiinteistön luovutuksen yhteydessä tarkastusvelvollisuus siirtyy tietyn edellytyksin luovutuksensaajalle (AVL 19 a ja b § sekä 121 i §). Mikäli liiketoiminnan jatkaja ryhtyy luovutuksen jälkeen välittömästi käyttämään kiinteistöjä niiden luovuttajaa vähemmässä laajuudessa arvonlisäverollisessa toiminnassa, siirtyy vähennyksen tarkistamisoikeus- ja velvollisuus liiketoiminnan jatkajalle.<sup>146</sup>

Yritysjärjestelyiden yhteydessä tehtäviin asiakirjoihin on sisällytettävä asianmukaiset lausekkeet. Osapuolten on annettava arvonlisäverolain edellyttämät selvitykset mm. siirtyvän omaisuuden käyttötarkoituksesta ja siirtyviin kiinteistöihin tehdyistä kiinteistöinvestoinneista (AVL 209f-h §). Näiden lisäksi liiketoiminnan jatkajan on oltava arvonlisäverovelvollisten rekisterissä jo luovutushetkellä<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Arvonlisäverotuksessa tuli voimaan 1.1.2008 uudet kiinteistöinvestointia koskevat säännökset, jotka koskevat kiinteistöjen uudisrakentamisesta ja perusparantamisesta tehtäviä oikaisuja kymmenen vuoden pituisen tarkistuskauden aikana. Jos vähennykseen oikeuttava kiinteistön käyttö kasvaa tai vähenee tarkistuskauden aikana, tulee vähennystä tarkistaa vuosittain. Tarkistuksella voi olla vaikutuksia tuloverotuksessa tehtäviin poistoihin. (Verohallituksen ohje 1845/40/2007).

<sup>146</sup> Kallio ym. 2012, s. 139.

<sup>147</sup> Ks. KHO 17.5.2004 T 1156.

## 5.4 Arvonlisäverottoman toiminnan yhtiöittäminen

Arvonlisäverovapaan toiminnan yhtiöittäminen vaikuttaa merkittävästi yhtiön juoksevaan toimintaan jatkossa, sillä yhtiömuotoinen toimija ei voi tehdä verotonta toimintaa varten tekemistään hankinnoista arvonlisäverovähennyksiä. Tässä luvussa tuodaan esiin siirtymävaiheen arvonlisäverokysymyksiä. Luvussa tarkastellaan kunnan arvonlisäverottoman toiminnan siirtämistä osakeyhtiölle ja esimerkkinä käytetään oppilaitostoiminnan uudelleenorganisointia. Lakisääteinen koulutustoiminta on AVL 39 §:n mukaista arvonlisäverotonta koulutustoimintaa. Arvonlisäverolain 13 §:n mukaan vain liiketoiminnan harjoittaja voi hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi.

Osakeyhtiömuotoisella oppilaitoksella ei ole oikeutta saada hankintojen yhteydessä maksamiaan arvonlisäveroja takaisin kuntapalautuksena tai normaalina ostovähennyksenä. Koulutustoiminnan luovuttaminen osakeyhtiölle on lisäksi arvonlisäveron alainen luovutus, sillä AVL 19 a §:n edellytykset eivät täyty luovutettujen tavaroiden ja palveluiden siirtyessä verottoman toiminnan käyttöön. Kunta tai kuntayhtymä voi vuokrata omistamansa kiinteistöt arvonlisäverottomasti yhtiölle, mutta niiden käyttötarkoitus muuttuu tällöin koulutustoiminnan osalta vähennykseen tai kuntapalautukseen oikeuttamattomaksi, jolloin kunta menettää oikeuden vähentää vuokrattavaan tilaan kohdistuvien hankintojen arvonlisäverot. Lisäksi on huomattava, että kiinteistöinvestointien tarkistamisvelvollisuus voi siirtyä luovutuksen yhteydessä. Näin ollen arvonlisäverosta muodostuu helposti huomattava lisäkustannus oppilaitostoiminnasta vastaavalle uudelle yhtiölle. Arvonlisäverokustannuksia voi kuitenkin olla mahdollista pienentää, ja useissa kunnissa on myös harjoitettu arvonlisäverosuunnittelua.

Kiinteistöjen käyttöoikeuden luovuttaminen voi tietyin edellytyksin olla vapaaehtoisen hakeutumisen perusteella arvonlisäverollista (AVL 30 §). Koska kiinteistöihin kohdistuvat perusparannusmenot, vuosikorjaukset ja muut

investoinnit voivat olla huomattavia kunnissa niiden omistaessa suuria kiinteistömassoja, voi olla kannattavaa hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi vuokraustoiminnasta. Mikäli verotonta koulutustoimintaa harjoittava yhtiö ryhtyisi harjoittamaan sellaista toimintaa, joka olisi ollut kunnan harjoittamana arvonlisäverollista toimintaa, voisi se hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi. Esimerkiksi opetusravintola ja oppilastyöt voivat olla tällaisia toimintoja. Tällöin tietyt tilat voitaisiin vuokrata arvonlisäverollisella vuokralla ja yhtiö voisi vähentää vuokraan sisältyvän arvonlisäveron siltä osin kuin se harjoittaa tiloissa vähennykseen oikeuttavaa toimintaa.

Ennen yritysjärjestelyä tulisi tehdä tarkka selvitys tilojen arvonlisäverotuksesta. Selvityksestä tulisi ilmetä, mitä toimintaa oppilaitoksella on sekä missä käytössä tilat ovat olleet, niiden nykyinen sekä tuleva käyttö. Tulevien vuokralaisten verotuksellinen status on syytä ottaa huomioon. Jos vähennykseen oikeuttava käyttö on hyvin vähäistä, tulisi veroviraston kanta varmistaa ennakkoratkaisulla.

Keskusverolautakunta on antanut 16.6.2010 ratkaisun (KVL 31/2010) liittyen arvonlisäverottoman koulutustoiminnan yhtiöittämiseen. Ratkaisussa kaksi kaupunkia perusti yhdessä aikuiskoulutussäätiön sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen kuntayhtymän kanssa opetusministeriön suosituksen mukaisesti osakeyhtiön, jonka tarkoituksena oli jatkaa osapuolten harjoittamien toisen asteen ammatillisen perustutkinto-, lisä- ja täydennyskoulutuksen ja muun ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämistä. Yhtiö toimi samoissa tiloissa kuin sitä edeltänyt ammattiopisto, jota yksi kaupungeista oli pitänyt aiemmin yllä. Ammattiopiston käytössä ollut käyttöomaisuus eli koneet, laitteet ja kalusteet jäivät mainittuihin tiloihin yhtiön käyttöön. Käyttöomaisuus oli aikanaan ostettu verotonta koulutustoimintaa varten ja omaisuuden omistusoikeus jäi edelleen kaupungille. Irtain omaisuus annettiin vastikkeetta osakeyhtiön käyttöön. Ratkaisussa omaisuuden katsottiin säilyvän edelleen kaupungin palautukseen oikeuttavassa käytössä, jolloin kaupungille ei aiheutunut arvonlisäveroseuraamuksia.

Keskusverolautakunta on pysynyt samalla linjalla julkaisemattomassa ennakkoratkaisussaan (KVL 24/2012). Ratkaisu liittyy kaupungin oikeuteen saada arvonlisäverolain 130 §:n mukaisena kuntapalautuksena takaisin ostamiensa tavaroiden ja palvelujen hankintahintojen arvonlisäverot, kun kaupunki tekee nämä hankinnat ulkopuolisilta toimittajilta ja luovuttaa tavarat vastikkeetta omistamalleen yhtiölle käytettäväksi oppilaitosten ateriapalvelujen tuottamiseen. Kaupungin kiinteistöpalveluliikelaitos tuottaa ruoka-, siivous- ja kiinteistöhoitopalveluja esimerkiksi kouluille, sairaalalle ja päiväkodeille. Kaupungin tarkoituksena on yhtiöittää kyseinen liikelaitos siten, että sen tuottamat palvelut siirrettäisiin liiketoimintakaupalla kaupungin omistamaan yhtiöön. Ennakkoratkaisun mukaan yhtiöittäminen perustuu Hallituksen esitystä yhtiöittämisvelvollisuudesta (HE 32/2013) edeltäneeseen Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmän esitykseen.

Ennakkoratkaisussa on kysymys uuden yhtiön tuottamista oppilaitosten ateriapalveluiden arvonlisäverokohtelusta. Palveluja käyttävät niin opiskelijat, oppilaitosten henkilökunta kuin kolmannetkin tahot, joilla tarkoitetaan esimerkiksi sairaalaa. Kaupunki ei veloita vuokraa opiskelijaravintolan tiloista siltä osin kuin niitä käytetään opiskelijoille tarjottavien ateriapalvelujen tuottamiseen. Yhtiö veloittaa kaupungilta ateriapalvelujen tuottamiseen liittyvät aterioiden tarjoilu- ja esillepanopalvelut. Sen sijaan tässä toiminnassa tarvittavat tavarat ja palvelut yhtiö tilaa kaupungin lukuun. Tällaisia ovat esimerkiksi raaka-aineet eli elintarvikkeet, kuljetuspalvelut, työvoimanvuokrauspalvelut, työvälinehankinnat ja muut materiaalihankinnat.

Keskusverolautakunta on ratkaisussaan päätenyt tulokseen, jonka mukaan kaupungilla on oikeus arvonlisäverolain 130 §:n mukaiseen kuntapalautukseen ostamiensa tavaroiden ja palvelujen hankintahintojen arvonlisäveroista siltä osin kuin tavaroita ja palveluja käytetään opiskelijoille tuotettavien ateriapalvelujen tuottamiseen. Perusteluissaan Keskusverolautakunta toteaa, että kunnilla on Hallituksen esityksen (HE 88/1993) mukaan oikeus saada takaisin arvonlisäverotonta toimintaansa varten tekemiin hankintoihinsa sisältyvät arvonlisäverot. Palautusoikeudella ratkaistaan lisäksi kunnan itse tuottamien ja

ostamien palvelujen välinen kilpailuneutraliteettiongelma. Esityksessä on myös mainittu, että mikäli kunta harjoittaisi arvonlisäverollista liiketoimintaa, saisi se arvonlisäverolain yleisten säännösten mukaan vähentää hankintoihinsa sisältyvät arvonlisäverot. Kunnalla olisi tällöin oikeus saada takaisin periaatteessa kaikki sen hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot joko palautus- tai vähennysjärjestelmän avulla.

Keskusverolautakunta arvioi järjestelyä kokonaisuutena ja toteaa, että lopulta kyse on kaupungin hankinnoista eikä sen perustaman yhtiön hankinnoista, jolloin kaupungilla on oikeus saada oppilaitosruokailun hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot takaisin kuntapalautuksena. Siltä osin kuin tavaroita ja palveluja käytetään ateriapalvelujen tuottamiseen kolmansille tahoille tai oppilaitoksen henkilökunnalle, ei kaupungilla ole oikeutta kuntapalautukseen. Tämän lisäksi sillä ei ole oikeutta myöskään kuntapalautukseen perustamansa yhtiön valmistus-, esillepano- ja tarjoiluveloitusten sisältämistä arvonlisäveroista.

Järjestelyn verotuksellinen lopputulos on siis huomattavasti edullisempi kuin mitä se olisi ilman toimintojen jakoa. Ennakkoratkaisut kertovat verosuunnittelun olevan arkipäivää isoissa kunnissa. Keskeistä ratkaisussa on se, että yhtiön kulujen veloittaminen kaupungin kautta ei muodostunut esteeksi arvonlisäveron kuntapalautukselle, sillä tosiasiallisesti kaupunki myös toimii palvelujen ja siten myös materiaalihankintojen tilaajana. Kyseisen kaltainen järjestely soveltuu lukuisiin kuntiin ja sen avulla voidaan välttyä huomattavilta verokustannuksilta. Onkin oletettavaa, että malli leviää laajempaan käyttöön yhtiöittämisvelvollisuuden tullessa voimaan. Herää myös kysymys siitä, voitaisiinko mallia hyödyntää myös esimerkiksi osakeyhtiömuotoisen laboratoriotoiminnan ja kuvantamisen verottomissa hankinnoissa.



## 6 CASE VANTAA

### 6.1 Ateria-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen uudelleenjärjestely

Luvussa käsitellään Vantaan kaupungin toteuttamaa ateria-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen yhtiöittämistä käytännön esimerkkinä kuntien palveluntuotannon uudelleenjärjestelystä. Luku perustuu haastattelumateriaaleihin sekä Tilakeskuksen lautakunnan kokouspöytäkirjoihin. Haastateltavina ovat olleet Vantaan kaupungin tilaajapalvelujohtajaa Vesa Urtti, apulaiskaupunginjohtaja Martti Lipponen sekä kaupunginhallituksen puheenjohtaja Tapani Mäkinen. Haastattelut on tehty vuoden 2012 syksyllä ja 2013 keväällä.

Vantaan kaupungin toimitilastrategiassa asetettiin tavoitteeksi toimitilahallinnon päätöksenteon ja organisaatorakenteen selkiyttäminen jo 2006. Tuolloin ateria-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelut järjestettiin Vantaalla siten, että toiminnot kuuluivat tuottajapalvelujen toimialaan. Kyseinen tilaaja-tuottaja malli kuitenkin purettiin 2007, jonka jälkeen palvelut keskitettiin kaupungissa yhdeksi toimialaksi yhdessä kiinteistöjohdon ja hankepalvelujen kanssa. Vantaan kaupunginvaltuusto on vuoden 2011 talousarviossa asettanut kriittiseksi menestystekijäksi palvelustrategian terävöittämisen ja yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi kaupunkikonsernin kiinteistöjen omistamisen ja tilapalvelujen organisaation uudistamisen.

Vantaan kaupungin ateria-, siivous-, ja vahtimestaripalvelut sekä kiinteistöpalvelut siirrettiin vuoden 2012 vaihteessa Vantaan Tilapalvelut osakeyhtiöön. Yhtiössä on kaksi liiketoimintayksikköä: Tekniset palvelut (kiinteistöpalvelut) ja Käyttäjäpalvelut (ateria-, siivous- ja vahtimestaripalvelut). Toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluu myös Tilakeskus, joka ei ole

osakeyhtiömuotoinen toimija. Useiden eri yhtiöiden käyttäminen ei ole järkevää hallinnollisten kustannusten vuoksi, joten palvelukokonaisuutta varten perustettiin vain yksi yhtiö. Tilakeskus vastaa Vantaan kaupungin kiinteistöjen omistamisesta ja hallinnoinnista, tilapalvelujen strategisesta johtamisesta ja palvelujen tilaamisesta.

Yhtiöittämisessä siirrettiin myös Tilaajapalvelut -tulosalue kaupungin puolelle. Tilaajapalvelut vastaa toimialoille ateria-, puhtaus- ja vahtimestaripalvelujen järjestämisestä sekä palvelun tilaamisesta ja palveluntuottajien ohjauksesta. Tilaajapalvelut hankkii lisäksi tarvittavat palvelut kaupungin toimialoille sopimalla Vantaan Tilapalvelut Oy:n kanssa niiden tuottamisesta ja kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia.

Yhtiöittämisspäätökseen ovat vaikuttaneet monet asiat. Kaupungin virkamiehet ja poliitikot olivat tietoisia kuntien yleistyneistä yhtiöittämisshankkeista sekä kehityssuunnasta maailmalla ja Suomen yksityissektorilla. Vireillä olleella kuntalain muutoksella yhtiöittämissveloitteesta ei ollut mitään vaikutusta yhtiöittämisspäätökseen, sillä päätös tehtiin jo ennen kuin työryhmämietintö kunnan toiminnasta kilpailluilla markkinoilla julkistettiin. Eräät yksityiset yhtiöt lähestyivät kaupungin johtoa myös ja esittivät kantanaan, että ulkoistamalla kyseiset toiminnot Vantaan kaupunki voisi säästää useita miljoonia euroja.

Kustannussäästöt korostuivat merkittävimpana yhtiöittämiseen vaikuttaneena tekijänä, koska finanssikriisin myötä kaupungin taloudellinen asema oli heikentynyt huomattavasti. Lisäksi osakeyhtiömuodon tuoma toiminnallinen vapaus ja mahdollisuus tehokkaaseen johtamiseen ilman byrokratiaa vaikuttivat päätökseen. Taustalla oli myös 2009 tehty Vantaa-sopimus sekä Mäkisen esittämä johtamisfilosofia, jonka mukaan palveluiden yksityistämistä on harkittava, mikäli toimivat palvelumarkkinat ovat olemassa. Lisäksi kaupunginhallitus oli tietoinen siitä, että esimerkiksi oma siivous on jopa 10–30 prosenttia kalliimpaa kuin yksityisen tahon tuottama.

Urtin mukaan yhtiön verotuksellisilla seikoilla ei ollut suurta vaikutusta päätökseen, sillä yhtiöstä kaavailtiin in-house -yhtiötä, joka palvelisi vain

Vantaan kaupunkia. Yhtiön ei siten ole tarkoitus tuottaa voittoa, josta joutuisi maksamaan yhteisöveroa. Sen sijaan arvonlisäverotus oli yksi syy, miksi yhtiöittämisen järkevyyttä pohdittiin tarkkaan, koska oppilasruokailun tarjoileminen on arvonlisäverotonta myyntiä. Perustettu yhtiö ei siten voi vähentää oppilasruokailua varten hankittujen palvelujen tai raaka-aineiden arvonlisäveroja. Tästä aiheutui laskelmien mukaan yli puolen miljoonan euron tappiot kaupungille, kun se oli aikaisemmin voinut saada koko summan takaisin arvonlisäveron palautusjärjestelmän kautta. Lopputuloksena yhtiölle asetettiin kolmen prosentin tuottavuusvaatimus, jolla pyritään kattamaan palautuksen menetys sekä muut yhtiöittämisestä aiheutuvat kustannukset. Veron vaikutuksen odotetaan neutralisoituvan hinnoissa muutaman vuoden siirtymäkauden jälkeen.

Yhtiöittämisessä käytettiin välillä verokonsultin apua ja talon sisäistä veroosaamista hyödynnettiin paljon. Yhtiöittäminen toteutettiin liikkeenluovutuksena, kaikki työntekijät siirtyivät perustettavaan yhtiöön ja omistus säilyi kaupungilla. Osakepääoma on pyritty pitämään suhteellisen pienenä, sillä yhtiö tuottaa palveluja ainoastaan konsernin muille yhtiöille sekä Vantaan kaupungille. Osinkoa ei haluta nostaa verokynnyksen vuoksi ja siksi, että kaupunki joutuisi lopulta maksamaan veron palveluiden hintojen kautta. Kaupungin linjana on ollut, ettei Tilapalvelut Oy:n kaltaisesta in-house -yhtiöistä nosteta osinkoa. Osinkoa maksetaan vain sellaisista tuloista, jotka eivät ole kaupungin itsensä maksamia. Vantaalla onkin asetettu osinkovaatimus ainoastaan Vantaan Energialle, joka toimii täysin kilpailluilla markkinoilla. Tilapalvelut Oy:n voitto käytetään puolestaan yhtiön oman pääoman vahvistamiseen ja tarpeen mukaan myös osakaslainan lyhentämiseen.

Käytännössä kaupungilla ei ollut Lipposen mukaan oppilaitosruokailua lukuun ottamatta erityisiä verotuksellisia ongelmia. Yhtiö toimii kaupungin tiloissa, joten siihen ei kohdistu kiinteistövero. Henkilökunnan palkka- ja eläkeratkaisut vastaavat kaupungin omaa tasoa, joten uusia kustannuseriä ei syntynyt sitäkään kautta kaupungille.

Yhtiöittämisspätöksen läpisaaminen oli Mäkisen mukaan haastavaa, koska vastustus oli sitkeää kaupunginhallituksen sisällä. Vasta-argumentteja herätti erityisesti henkilöstön tilanne, koska pelättiin heidän menettävän huomattavan määrän etuuksia. Esimerkiksi eläke-etuudet voivat olla merkittävästi pienempiä yksityisellä sektorilla. Vastustavat tahot olisivat olleet Mäkisen mukaan valmiita nostamaan kunnallisveroa itse järjestetyn toiminnan rahoittamiseksi. Asian valmistelu kesti useita vuosia ja osoittautui työlääksi. Esimerkkiä haettiin myös muiden kaupunkien, kuten Turun yhtiöittämisestä palveluista. Vaikka päätöstä väritti poliittinen vääntö, yhteisymmärrys syntyi kuitenkin lopulta ja yhtiöittäminen pääsi vauhtiin.

Johdon usko yhtiöittämissen tuomiin säästöihin ja toiminnan tehostumiseen on suuri ja ratkaisussa pysytään, mikäli se osoittautuu edellistä paremmaksi tavaksi järjestää siivous- ja ruokahuolto. Mäkinen pitää tärkeänä kaupungin keskittymistä ydintoimintoihinsa ja tukipalvelujen yhtiöittämisestä, mikäli toimivat markkinat ovat olemassa. Hän näkee suurina etuina yhtiömuodon tuomaa mahdollisuutta tehdä päätöksiä ilman byrokratiaa, kehittää toimintaansa ja luoda oma toimintakulttuurinsa. Yhtiön hallitus koostuu vantaalaisista poliitikoista ja konsernijaosto valvoo sen toimintaa.

Martti Lipposen mukaan yhtiö teki lievästi positiivisen tuloksen vuonna 2012 sekä saavutti sille asetetut erittäin kovat tuottavuustavoitteet. Tältä osin yhtiö on selvinnyt ensimmäisestä vuodestaan erinomaisesti. Oman taseen syntyminen on myös syy siihen, että yhtiö tutkii huomattavasti tarkemmin operatiivisia toimintojaan sekä rakenteitaan ja prosessejaan. Lisäksi kaupunki joutuu nykyistä tarkemmin selvittämään myös omia toimintojaan esimerkiksi varastotoimintojen kohdalla, yhtiön ollessa erilaisessa asemassa arvonlisäverotuksessa. Yhtiölle on asetettu taloudelliset tavoitteet myös vuodelle 2013 ja ne noudattavat täysin kaupungin oman talouden tasapainottamisen ja velanhoidon ohjelmaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhtiön tuottavuusvaatimus tälle vuodelle on edelleen sangen korkealla tasolla.

## 6.2 Järjestelyn arviointia

Haastatteluissa todettiin, että verotukselliset seikat huomioitiin, mutta ne eivät saaneet erityisen suurta painoarvoa yhtiöittämisen toteutuksessa. Painoarvoltaan merkittävin tekijä oli kustannussäästöt, joihin yhtiöittämisellä odotettiin päästävän. Lisäksi osakeyhtiömuodon yksityisoikeudellinen luonne nähtiin edullisena toimintamallina Vantaalla. Yritysjärjestely toteutettiin liiketoimintasiirrolla. Yhtiö lainoitettiin pääomallainalla ja omaisuus säilytettiin Vantaan kaupungin taseessa. Toteutettu yhtiöittäminen on Suomen suurin palvelutuotannon ja henkilöstön siirto kuntaorganisaatiosta osakeyhtiöön.

Liiketoimintasiirrossa siirretään EVL 52 d §:n mukaan joko kaikki taikka yhteen tai useampaan liiketoimintakokonaisuuteensa kohdistuvat varat, niihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirtyvää toimintaa jatkavalle osakeyhtiölle. Osakeyhtiö saa puolestaan vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita tai sen hallussa olevia omia osakkeita. Vantaalla osa toimitilapalvelujen kokonaisuudesta on kuitenkin organisoitu kaupungin puolelle. Järjestely on edullinen verotuksessa, sillä Tilakeskus voi vuokrata kiinteistöjä tällöin esimerkiksi Tilapalvelut Oy:lle, jolloin kunnan omalla alueella sijaitsevan kiinteistön tuottamat tulot ovat Tilakeskukselle verovapaita TVL 21.4 §:n nojalla. Tilakeskuksen lautakunnan kokouspöytäkirjoista ilmenee, että se on vuokrannut Tilapalvelut Oy:lle useita toimitiloja sekä ravintolatilaa.<sup>148</sup> Lisäksi yhtiön hallinto on vuokralla kaupungin omistamissa tiloissa.

Yhtiön oman pääoman rakenne on sellainen, jossa osakepääoma on varsin pieni ja loppu oman pääoman ehtoinen rahoitus järjestetään yhtiön pääomallainana, jolle voidaan tietyin edellytyksin määrittää markkinakorko, joka voidaan maksaa kaupungille joustavasti takaisin. Rahoitus on siten järjestetty edulliseksi verotuksessa, sillä korko on yhtiölle vähennyskelpoinen meno ja

---

<sup>148</sup> Esimerkiksi Tilakeskuksen lautakunnan (TILA) pöytäkirja 13.11.2012 17:00.

kaupungille verovapaa tulo. Yhtiöittämisessä ei ollut tarvetta suunnitella varainsiirtoverotusta, sillä omaisuus jätettiin suurelta osalta kaupungin taseeseen. Ainoastaan arvonlisäverotuksen puolella aiheutui merkittäviä verokustannuksia, jotka pyritään kattamaan tuottotavoitteella.

Vantaalla on otettu huomioon verotus toiminnan uudelleenjärjestelyssä myös siltä osin, että yhtiö pyrkii toiminnassaan nollatulokseen. Mikäli yhtiö kuitenkin osoittautuu tuottoisaksi kaupungille, verosuunnittelu tulee ajankohtaiseksi. Erilaiset omaisuuden vuokraus- ja velkajärjestelyt ovat mahdollisia verosuunnittelukeinoja, joita Vantaalla onkin jo hyödynnetty. Lisäksi holdingyhtiön käyttö ja konserniavustus ovat kunnissa käytettyjä tapoja pienentää verokustannuksia. Verosuunnittelua rajoittaa kuitenkin korkovähennysrajoitus, joka ottaa huomioon myös jaetun konserniavustuksen pienentäen vähennyskelpoisten korkojen määrää.

Arvonlisäverotuksen puolella on edullista panostaa verosuunnitteluun, jotta yritysjärjestely ei aiheuta ylimääräisiä kustannuksia. Pohdittavia asioita ovat esimerkiksi hakeutuminen verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta siltä osin kuin se on mahdollista, yritysjärjestelysäännöksen soveltuminen sekä omaisuuden siirtäminen vain osittain perustettavalle yhtiölle, jolloin se voi säilyä edelleen kaupungin palautukseen oikeuttavassa käytössä. Lisäksi oppilaitosruokailun kohdalla voi tulla pohdittavaksi Keskusverolautakunnan julkaisemattoman ennakkoratkaisun (KVL 24/2012) kaltaisen järjestelyn toteuttaminen. Tämän hetkisen oikeuskäytännön valossa sille ei näyttäisi olevan estettä, että kaupunki hankkisi yhtiön toiminnassa käytettävät tavarat ja palvelut ja antaisi ne vastikkeetta Tilapalvelut Oy:n käytettäväksi oppilaitosten ateriapalvelujen tuottamiseen. Lopputuloksena kaupunki saisi vähentää hankintojen sisältämät arvonlisäverot siltä osin kuin ne liittyvät verottomaan toimintaan. Kyseinen kustannus kuitenkin hyväksyttiin Vantaalla palveluihin sisältyväksi hinnan osaksi. Ratkaisu on Martti Lipposen mielestän läpinäkyvä, koska myös yksityiset yhtiöt joutuvat toimimaan kyseisen kaltaisen järjestelmän kanssa ja siten kattamaan syntyneet kustannukset toiminnan tehostamisen avulla.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 7.1 Yhtiömuoto tulevaisuuden mallina

Kunnallisten liiketoimintojen asema tuloverolaissa riippuu niiden organisaatiomuodoista. Itse kunta on hyvin edullisessa asemassa tuloverotuksessa, sillä lähtökohtaisesti sen toiminta on verovapaata (TVL 21.1 §). Liikelaitokset ovat organisatorisesti osa kuntaa, jolloin liikelaitoksena harjoitettu liiketoiminta hyötyy kunnan edullisesta verostatuksesta. Jos toimintaa harjoitetaan kuntayhtymänä, mikä voi olla lakisääteistä, on kuntayhtymä verovelvollinen elinkeinotoimintansa tuotoista sekä muun kuin yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä olevan kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle. Liikelaitos ja kuntayhtymä ovat lisäksi oikeutettuja arvonnäköveron kuntapalautukseen sekä laskennalliseen palautukseen.

Liikelaitosta pidetään usein vain organisoitumisen välivaiheena, koska taloudellisesti liikelaitos muistuttaa enemmän yksityistä yritystä kuin yleiskatteellista<sup>149</sup> kunnan tulosityksikköä. Yhtiömuoto on läpinäkyvyytensä takia kilpailuneutraalimpi toimintamalli.<sup>150</sup> Osakeyhtiö nähdään toimintamuotona usein kaikkein tuottavimpana ja joustavimpana ratkaisuna. Se voi nopeuttaa päätöksentekoa ja tehostaa toimintaa, sillä yhtiöittäminen myötä toiminta muuttuu markkinaehtoisemmaksi ja siirtyy yksityisoikeuden alle. Toiminnasta tulee tällöin ennen kaikkea omistajan etua tavoittelevaa, vaikkei voiton tavoittelu olekaan välttämätöntä.

Kunnan osakeyhtiön asema ei ole verotuksessa yhtä edullinen kuin kunnan muiden organisaatiomuotojen. Osakeyhtiö on tuloverovelvollinen kaikista

---

<sup>149</sup> Sisältyy kunnan varoihin.

<sup>150</sup> Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 25.

tuloistaan, eikä sillä ole oikeutta hakea verottomiin hankintoihinsa sisältyvää arvonlisäveroa kuntapalautusjärjestelmän kautta. Kunnan omistama yhtiö voi mennä myös konkurssiin, toisin kuin kunta. Yhtiöittäminen ei välttämättä tuo odotettuja tuloksia sen sisältämien kustannusten ja muiden ongelmien, kuten esimerkiksi epäonnistuneen toteutuksen vuoksi. Kritiikkiä on herättänyt myös se, että ostopalveluiden hinnat ovat karanneet, kun todellista kilpailua ei ole. Omalle työlle laskettu hinta on lisäksi joissain tilanteissa huomattu halvemmaksi kuin mitä ostopalvelut maksavat kunnalle.<sup>151</sup> Yritysjärjestelyt vaikuttavat vääjäämättä liiketoiminnan ja omistuksen lisäksi myös yrityksen henkilöstöön, sillä kuntien yhtiöittäessä toimintojaan muuttuvat myös työehtosopimukset yksityisoikeuden alaisiksi. Henkilöstön sopeutuminen uusiin olosuhteisiin ja yksityissektorin toimintakulttuuriin onkin avainasemassa liiketoiminnan kehittymisen kannalta.

Kuntalaissa ei ole säädetty kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan organisointimuodosta, joten kunnat ovat voineet melko vapaasti organisoida toimintansa kulloinkin parhaiten sopivaan malliin. Kunnan harkitessa omistustensa rakenteita on liikelaitos ollut verotuksellisesti ylivoimainen vaihtoehto. Hallitus on kuitenkin antanut 4.4.2013 esityksen (HE 32/2013) kuntalain muuttamisesta, jonka mukaan kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittama elinkeinotoiminta tulisi pääsääntöisesti yhtiöittää.

Kuntien vallinnanvapautta organisaatiomuodon suhteen on pyritty rajoittamaan kilpailuneutraliteetti- sekä valtiontukiongelmien takia. On unionin periaatteiden vastaista, että kunnalliset toimijat hyötyvät huomattavasti kevyemmästä verotuksesta sekä konkurssisuojusta, kun ne toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämiset tulisivat esityksen mukaan koskemaan etenkin energia- ja satamalaitoksia, mutta myös muita kuntien tuottamia tukipalveluja.

---

<sup>151</sup> JHL Uutisarkisto 2011.



## 7.2 Mahdollisuudet vaikuttaa perustettavan yhtiön verotukseen

Yhtiöittämisen suunnittelussa on syytä ottaa huomioon myös kuntaomistajien tulevat rahavirrat ja niiden veroseuraamusten ennakointi. Elinkeinoverolain mukaisessa liiketoimintasiirrossa ei muodostu luovuttajalle veronalaista tuloa, ja omaisuuserien poistot jatkuvat myös niistä arvoista, joilla ne on liiketoimintasiirron yhteydessä siirretty. Varainsiirtovero voi nousta yhdeksi valintakriteeriksi, sillä sitä ei tarvitse maksaa liiketoimintasiirron tai suunnatun osakeannin yhteydessä, toisin kuin liiketoimintakaupassa ja osakevaihdossa. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevassa Hallituksen esityksessä on myös ehdotettu varainsiirtoverovapautta, kun yhtiöittäminen toteutetaan apporttina vuoden 2014 loppuun mennessä. Säännös rinnastaisi kunnan toiminnan yhtiöittämiset suoraan yksityisten yhtiöiden vastaaviin toiminnan jakamisiin eri yhtiöihin<sup>152</sup>.

Liiketoimintasiirron lisäksi liiketoimintakauppa on tavanomainen ja toimiva ratkaisu kunnissa, koska myös tällöin kunta voi vaikuttaa omistuspoliittikkaan. Muita tutkielmassa käsiteltyjä tapoja ovat suunnattu osakeanti ja osakevaihto. Järjestelyiden taustalla tulisi olla liiketaloudellisia tavoitteita, kuten toiminnan kannattavuuden nostaminen, mittakaavaeduista hyötyminen tai ydintoiminnan tehostaminen. Liiketoimintakauppa on luovuttavalla taholla luovutusvoiton tai -tappion realisoiva tapahtuma, mutta koska kunta on vapautettu tuloverosta, ei kunnalle muodostu verotettavaa tuloa. Liiketoimintakaupassa kannattaa myös harkita, olisiko omaisuus edullisempaa vuokrata siirrettävälle yhtiölle sen sijaan, että se luovutetaan varainsiirtoverollisena. Lisäksi pääomarakenteen suunnittelu mahdollistaa verokustannusten optimoinnin tuloverotuksessa. Näitä keinoja onkin jo hyödynnetty kunnissa.

Vesterisen mukaan yhtiöittämisen yhteydessä kunnilla on merkittävät mahdollisuudet vaikuttaa perustettavan yhtiön tulevaan verotukseen. Keskeiset

---

<sup>152</sup> HE 32/2013 vp, s. 26.

kuntaomistajan päätettävissä olevat verotukseen vaikuttavat tekijät ovat omavaraisuusaste, oman pääoman rakenne sekä yhtiöittämistavan valinta siten, että poistopohja on mahdollisimman korkea.<sup>153</sup> Konserniyhtiönä toimiminen voi myös tuoda synergiaetuja sekä joustavuutta rahoitukseen. Kuntakonsernin verotuksellista tulosta voidaan myös tasata konsernirakenteen, sen velkasuhteiden sekä konserniavustuksen avulla. Lopputuloksena kunnan tuloverorasitus voi jäädä matalaksi.

Konserniyhtiöiden rahoitusta koskee hallituksen esitys (HE 146/2012), jonka mukaan etuyhteyssuhteen määritelmän täyttyessä yhteisöjen välisten korkomenojen vähennysoikeutta rajoitettaisiin elinkeinotulolähteessä. Kunnallisia yhtiöitä rahoitetaan usein velkapainotteisesti, ja yhtiöittämisessä on ollut tavanomaista suunnitella pääomarakenne siten, että kuntayhtiö on vahvasti velkainen emokunnalle. Nykyisen sääntelyn aikana kuntien osakeyhtiöiden verotusta onkin voitu suunnitella varsin pitkälle siten, että lopullinen verorasitus ei ole kaukana liikelaitosmuotoisesta toimijasta. Kunnallisten osakeyhtiöiden verosuunnittelumahdollisuudet tulevat kuitenkin kaventumaan, kun vähennysrajoituksia aletaan soveltaa vuonna 2014 toimitettavassa verotuksessa. Sääntely ei kuitenkaan johda olennaisesti huonompaan tilanteeseen suurimmissakaan kunnissa ja jäljelle jää yhä verosuunnittelumahdollisuuksia.

Myös kunta ja kuntayhtymä ovat arvonlisäverovelvollisia liiketoiminnastaan (AVL 6.1 §). Pääosa niiden toiminnasta jää kuitenkin arvonlisäverotuksen ulkopuolelle. Sen sijaan kunnalliset osakeyhtiöt ja kuntayhtymät ovat kunnasta erillisiä verovelvollisia. Arvonlisäverolaissa yritysjärjestelyissä korostuu verottoman liikkeenluovutuksen edellytysten tutkiminen ja huomioon ottaminen (AVL 19 a §). Tarvittavat arvonlisäverorekisteröinnit tulee tarkastaa vastaanottavassa yhtiössä. Lisäksi kiinteistöinvestointeihin sekä kuntapalautukseen liittyvät säännökset voivat aiheuttaa haasteita.

---

<sup>153</sup> Vesterinen 2006, s. 77–78.

Kunnissa on usein myös kannattavaa miettiä, onko kunnan mahdollista hakeutua verovelvolliseksi joidenkin kiinteistöjen osalta, jolloin arvonlisävero ei jäisi kunnan rasitukseksi. Kunta voi hakeutua vapaaehtoisesti arvonlisäverovelvolliseksi vuokraustoiminnasta siltä osin kuin se liittyy toimintaan, joka kunnan harjoittamana olisi arvonlisäverollista (AVL 30 §). Esimerkiksi opetushotellit tai -ravintolat voivat olla tällaisia verottomaan oppilaitostoimintaan liittyviä toimintoja. Kunnan on kannattavaa selvittää, mitä tiloja se voisi vuokrata osakeyhtiölle arvonlisäverollisella vuokralla ja onko verollinen vai veroton vuokraus käytännöllisempää kussakin tilanteessa.

Arvonlisäverojärjestelmän kilpailuneutraliteettiongelman vuoksi kunnalla on oikeus saada palautuksena verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä vero kuntapalautuksena (AVL 130 §). Kunta voi järjestelmän ansiosta ostaa verottomiin toimintoihin tarvittavat palvelut ja tavarat verollisina ja saada ostoihin sisältyvän veron palautuksena valtiolta. Terveys- ja sairaanhoitopalveluja sekä sosiaalihoitoa koskee lisäksi erityinen laskennallinen palautus, jonka tarkoituksena on asettaa kunnalliset ja yksityiset palveluntarjoajat samalle viivalle siten, että yksityiseltä ostettuihin verottomiin palveluihin sisältyvä piilevä vero saadaan takaisin laskennallisen palautuksen kautta.

Koska kunnan tai kuntayhtymän omistama osakeyhtiö on erillinen verovelvollinen, koskee sitä arvonlisäverolain yleiset säännökset. Kunnilla on siis mielenkiintoa järjestää palvelut siten, että arvonlisäverot eivät jäisi kunnan lopulliseksi rasitukseksi. Näistä syistä kunnissa onkin ryhdytty erilaisiin järjestelyihin, jotta veroton toiminta, kuten esimerkiksi oppilaitosruokailu saataisiin edes osittain palautuksen piiriin. Verotuskäytännössä (KVL 31/2010) on hyväksytty sellainen järjestely, jossa omaisuutta jätetään kaupungille ja annetaan vastikkeetta perustetun osakeyhtiön käyttöön. Lopputuloksena omaisuuden katsottiin säilyvän edelleen kaupungin palautukseen oikeuttavassa käytössä.

Lisäksi verottoman oppilaitosruokailun järjestämistä koskee Keskusverolautakunnan julkaisematon ennakkoratkaisu (KVL 24/2012), jossa toiminta on järjestetty siten, että kaupunki huolehtii oppilasruokailuun liittyvistä materiaalihankinnoista ostamalla ne ulkopuolisilta toimijoilta ja luovuttaa ne vastikkeetta perustettavalle yhtiölle, joka puolestaan hoitaa verottoman aterioiden valmistuksen ja tarjoilun. Kaupunki saa tällöin oppilasruokailun materiaali- ja palvelulaskuihin sisältyvän arvonlisäveron takaisin kuntapalautuksena siltä osin kuin se liittyy verottomaan opiskelijaruokailuun. Ratkaisu vastaa periaatteiltaan edellä mainittua ratkaisua (KVL 31/2010), sillä molemmissa osa liikeomaisuudesta jätetään kaupungille vaikka kyse onkin nimenomaista liiketoimintaa palvelevista hyödykkeistä. Ennakkoratkaisun perusteluissa kuitenkin todetaan, että kokonaistilanne ratkaisee ja lopulta kyse on kaupungin hankinnoista. Ratkaisujen periaatteilla toteutettu yhtiöittäminen poistaa siten verottoman toiminnan arvonlisäverotukseen liittyvän kustannuksen tuomalla siihen liittyvät hankinnat kuntapalautuksen piiriin.

Edellä käsitellyissä verosuunnittelu tavoissa on havaittavissa pyrkimys pitää omaisuutta kunnan itsensä alla. Tämä korostuu etenkin arvonlisäverotuksessa, mutta myös yhtiöittämisessä on tavanomaista pyrkiä pitämään omaisuus kaupungin taseessa, jolloin siitä voidaan saada vuokra- ja korkotuloja. Case Vantaa on käytännön esimerkki siitä, mitä asioita verotuksessa tulee pohdittavaksi toiminnan organisaatorakenteen suunnittelussa ja yhtiöittämisen toteuttamisessa. Kunnan edullinen status verotuksessa mahdollistaa laajan verosuunnittelukeinojen valikoiman koko kuntakonsernille.

### **7.3 Kunta-ala murroksessa**

Kunnat ovat alttiita myös kansantalouden kehitykselle ja niiden verotulojen kasvu hidastui vuonna 2012 merkittävästi edellisestä vuodesta. Kuntien toimintatulojen, verotulojen ja valtionosuuksien kasvu yhteenlaskettuna ei

riittänyt kattamaan kuntien toimintamenojen kasvua. Toimintakatetta heikensi lisäksi maksu- ja myyntitulojen kasvun hidastuminen, kun taas toimintamenojen kasvu säilyi noin viiden prosentin tasolla. Myös kuntien sisäiset erot kasvoivat kaikkien keskeisten vertailutekijöiden eli tulopohja-, toimintakate-, investointi- ja lainakantavertailujen mukaan. Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoman mukaan on tärkeää, että kunnat jatkavat toimintansa tehostamista ja rakenneuudistuksia. Toisaalta valtion on puolestaan pidättäydyttävä uusista valtionosuusleikkauksista ja uusien tehtävien antamisesta kunnille. Lisäksi hän korostaa, että kuntien veronkorotuspaineiden hillitsemiseksi tarvitaan kuntien veropohjan laajentamista.<sup>154</sup>

Kuntien toiminnan yhtiöittämiset asettavat uusia haasteita myös toiminnan johtamiselle ja talouden hoidolle. Toiminnan ohjaaminen edellyttää mukaan kuntakonserniohjauksen tehostamista ja ohjauskeinojen tarkistamista myös lainsäädännössä. Yhtiöiden velkataakka on kasvanut ja kunnat ovat usein taanneet omistamiaan yhtiöitä, joten kunnilla on myös lisääntynyt riski yhtiöidensä puolesta.<sup>155</sup>

Kuntien toimintakenttä on murroksessa. Yksityistämiset ja yhtiöittämiset tulevat olemaan arkipäivää kunnissa, verotukselliset etuudet vähenevät tai menetetään yhtiöittämisten myötä kokonaan. Toisaalta myös kunnissa on herätty verosuunnitteluun ja sitä toteutetaankin useissa kunnissa aktiivisesti. Kuntien verosuunnittelun lopputuloksena verot jäävät kunnille sen sijaan, että ne menisivät valtiolle, mikä osaltaan vaikuttaa myös valtion mahdollisuuksiin jakaa kunnille valtionosuuksia. Tilanne voidaan nähdä jossain määrin paradoksaalisena. Kunnille kaikki säästöt ovat tervetulleita toimintojen rahoituksen ollessa jo suurena haasteena nyt ja tulevaisuudessa. Valtion haaliessa varat itselleen on vaarana, että kuntien toimintakyky kärsii kohtuuttomasti. Toisaalta voidaan kysyä asettaako verosuunnittelu mahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen kunnat eriarvoiseen asemaan

---

<sup>154</sup> Kunnat.net: Kuntien vuoden 2012 tilinpäätökset pelättyäkin heikommat.

<sup>155</sup> VM 10/2011, s. 100.

keskenään? Toivottavaa ei voi olla, että ne kunnat, joissa harjoitetaan aktiivisinta verosuunnittelua hyötyvät eniten nykyisen kaltaisesta tilanteesta. Lopputuloksena voi syntyä hallinnollista hävikkiä ja varojen epätasa-arvoista jakautumista kuntien välillä.

Yhtiöittämisvelvollisuus on yksi merkittävä tekijä kuntien heikkenevien taloudellisten näkymien taustalla. Odotettavissa on siis keskustelua kuntien resurssien riittämättömyyden ja uusien velvollisuuksien ja odottamattomien kustannusten yhtälön hankaluudesta. Hallituksen esityksessä (HE 32/2013) ei ehdoteta, miten tulomenetykset tulisi korvata kunnille, koska yhtiöittämisten vaikutuksia valtio-kunta -suhteessa ei voida vielä arvioida. Kuntien yhtiöittämissä aiotaan kuitenkin seurata ja tulomenetysten suuruuden selvittyä myös tulomenetysten korvaamista voidaan harkita.<sup>156</sup> Kaavailtu yhteisöverokannan lasku pienentää myös osaltaan kuntayhtiöiden verorasitusta.<sup>157</sup>

Toimintojen yhtiöittäminen on laajamittaisena edessä kunnissa, mikä voi tuoda mukanaan myös mahdollisuuksia tehokkaampaan toimintaan. Keskeistä on se, kuinka palvelut voidaan järjestää tehokkaimmin ja samalla siten, että niiden taso pysyy kohtuullisena. Verotus on yksi olennainen osa-alue kustannusten hallinnassa. Yhtiöittämisillä tähdätään lopulta kuntien kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin ja sen myötä yhtiöittämisvelvollisuuden päämääränä oleva terve kilpailu on kaikkien etu sen laajojen positiivisten vaikutusten vuoksi.

---

<sup>156</sup> HE 32/2013 vp, s. 26.

<sup>157</sup> Hallituksen kehysriihessä (21.3.2013) päätettiin alentaa yhteisöverokantaa 24,5 prosentista 20 prosenttiin. Muutoksen on määrä tulla voimaan 1.1.2014 lähtien.